

INTERNATIONAL VERGLEICHENDE ANALYSE DES GLÜCKSSPIELWESENS

TEIL EINS:

Zusammenfassung und Gesamterkenntnisse

TEIL ZWEI:

Rechtswissenschaftliche Studie

TEIL DREI:

Wirtschaftswissenschaftliche Studie

TEIL VIER:

Gesundheitswissenschaftliche Studie

31. Juli 2009

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Lausanne
Institut 'Créa' de macroéconomie appliquée, Université de Lausanne
Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen



Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens

TEIL EINS

Zusammenfassung und Gesamterkenntnisse

31. Juli 2009

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINFÜHRENDE ERKLÄRUNGEN	3
1.	Zweck und Grundlagen dieser Studie.....	3
2.	Ziele und Umfang dieser Studie	3
3.	Methodologie	8
4.	Autoren der Studie	14
II.	REGULIERUNGSMODELLE IM VERGLEICH.....	15
1.	Lotteriewesen.....	15
2.	Casinoglücksspiel.....	21
3.	Spielautomaten ausserhalb der Spielbanken.....	26
4.	Wettwesen	30
5.	Gewinnspiele in Rundfunk und Telemedien	34
6.	Werbeausspielungen.....	36
7.	Von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstaltetes Glücksspiel	38
8.	Sektoren im Ländervergleich.....	40
III.	BESONDERE ASPEKTE DER GLÜCKSSPIELREGULIERUNG	42
1.	Suchtprävention	42
2.	Jugendschutz	52
3.	Konsumenten- bzw. Spielerschutz	55
4.	Werbebeschränkungen	58
5.	Durchsetzung von Internetverboten.....	61
6.	Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen	65
7.	Aufsichts- und Kontrollstrukturen.....	67
8.	Massnahmen gegen Geldwäscherei.....	69
9.	Betrugs- und allg. Kriminalitätsvorbeugung.....	71

Anhang 1 – Auszüge aus Grundlagedokumenten

Anhang 2 – Synoptische Tabelle der Glücksspielbesteuerung im Jahre 2007

I. EINFÜHRENDE ERKLÄRUNGEN

1. Zweck und Grundlagen dieser Studie

Im Zusammenhang mit der Entscheidung über dem zum 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag, hat die deutsche Ministerpräsidentenkonferenz am 13. Dezember 2006 beschlossen, eine „vergleichende Analyse des Glücksspielwesens im Hinblick auf gesellschaftliche, soziale, rechtliche und wirtschaftliche Entwicklungen sowie die Kommunikationstechnologie“ in elf verschiedenen Staaten in Auftrag zu geben. Der Beschluss ist in Anhang 1 zu diesem Teil Eins der Studie wörtlich zitiert. Das Land Hessen, bzw. die hessische Staatskanzlei, hat am 28. Februar 2008 eine entsprechende Ausschreibung formell bekannt gemacht. Das anschließende Auswahlverfahren ergab, dass der Auftrag an ein aus drei Partnerinstitutionen bestehendes Konsortium vergeben wurde, welches mit den gesundheits-, rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Aspekten des Glücksspiels sehr gut vertraut ist. Die Auswahl entsprach dem ausgeschriebenen Anforderungsprofil, das in Anhang 1 zu diesem Teil Eins der Studie wörtlich zitiert ist.

Im Juni 2008 wurden zwischen dem Land Hessen (im Interesse aller 16 Länder) und jedem der drei Partnerinstitutionen drei verbindliche Verträge abgeschlossen. Diese Verträge verpflichten die Partnerinstitutionen bis zum 15. April 2009 ein Gesamtgutachten vorzulegen, das aus drei fachspezifischen Teilstudien des Glücksspielwesens im internationalen Vergleich und einem zusammenfassenden Gesamtbericht besteht. Die Verträge schreiben vor, dass die von den Partnerinstitutionen erbrachten Leistungen in fachlicher Hinsicht dem neusten Stand der einschlägigen Wissenschaft und den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis entsprechen müssen. Die Partnerinstitutionen haben sich verpflichtet, in sachlicher und fachlicher Hinsicht unabhängig zu sein und die Interessen der auf dem Glücksspielmarkt tätigen Unternehmen und Verbände in keiner Weise zu vertreten. Die Präambel zu allen drei Verträgen sowie die den Verträgen beiliegende Projektbeschreibung werden in Anhang 1 zu diesem Teil Eins der Studie wörtlich zitiert.

2. Ziele und Umfang dieser Studie

Bereits im Rahmen der Ausschreibungsbekanntmachung hat das Land Hessen, mit der Zustimmung aller anderen Bundesländer, folgende Zielsetzungen der rechtlichen Ordnung des Glücksspielwesens und Ausgangspunkte der in Auftrag zu gebenden Studie festgelegt:

- Eindämmung des Glücksspiels als demeritorisches Gut (soziale, kulturelle, moralische Werthaltungen);
- Verbraucherschutz;
- Suchtprävention;
- Kriminalitätsvorbeugung (Betrug, Geldwäsche);
- Ausschluss des Glücksspiels als Quelle für privaten Profit;
- Finanzierung öffentlicher Zwecke;
- Vertrieb z.B. durch Spielvermittler.

Zudem erwarten die Länder eine möglichst das gesamte Glücksspielwesen umfassende Studie. Diese Zielsetzungen wurden anschliessend in der Ausschreibung und in den Verträgen konkretisiert.

Die Studie besteht aus vier Teilen:

Teil Eins	–	Zusammenfassung und Gesamterkenntnisse
Teil Zwei	–	Rechtswissenschaftliche Studie
Teil Drei	–	Wirtschaftswissenschaftliche Studie
Teil Vier	–	Gesundheitswissenschaftliche Studie

Die Teile Zwei, Drei und Vier entsprechen den jeweiligen wissenschaftlichen Fachausrichtungen der ausgewählten Partnerinstitutionen bzw. den Autoren dieser Studie¹. Teil Eins enthält kurze, fachspezifische Zusammenfassungen sowie möglichst konzise, fachübergreifende Gesamterkenntnisse und entspricht den von Beginn an koordinierten Überlegungen und Anstrengungen der Partnerinstitutionen.

Die Studie soll alle Sektoren des gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Glücksspielmarktes behandeln. Die Autoren haben vorgeschlagen, die Sektoren zu diesem Zweck grundsätzlich in der gleichen Weise zu definieren, wie sie in dem im Jahre 2006 im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten *Final Report on the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*² definiert sind:

1. Lotteriewesen
2. Casinoglücksspiel
3. Spielautomaten ausserhalb der Spielbanken (Casinos)
4. Wettwesen
5. Gewinnspiele des Rundfunks und der Telemedien
6. Werbeausspielungen
7. von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstaltetes Glücksspiel

Diese Vorgangsweise soll wissenschaftliche Fortschritte ermöglichen, da die gegenwärtige Studie auf den umfangreichen, in der *Study of Gambling Services* dargestellten Informationen aufbauen wird und die beiden gut vergleichbaren Studien nacheinander gelesen werden können. Gleichzeitig sichert diese Vorgangsweise eine effiziente Benutzung der begrenzten finanziellen und wissenschaftlichen Mittel, welche den Autoren zur Verfügung gestellt wurden. Von den acht in der *Study of Gambling Services* untersuchten Sektoren, soll nur der Bingo-Sektor, welcher in Deutschland (anders als in manchen EU-Mitgliedsstaaten) von sehr kleiner Bedeutung ist, in der gegenwärtigen Studie nicht separat behandelt werden.

Was die aus den gesammelten Daten und Erfahrungen zu gewinnenden Erkenntnisse angeht, soll die gegenwärtige Studie in erster Linie die Regulierungspolitik der verschiedenen Staaten für jeden der sieben Hauptsektoren analysieren. Diese Regulierungsansätze sollen drei theoretischen Modellen zugeordnet werden:

- staatliches oder gesetzlich angeordnetes Monopol;
- Konzessionsmodelle;
- Wettbewerbsordnungen.

¹ Siehe unten, dieser Teil, dieser Titel, Punkt 4.

² Auf dieses Dokument wird in der gegenwärtigen Studie mit der Bezeichnung „*Study of Gambling Services*“ verwiesen. In elektronischer Form ist es auf der Internetseite http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm frei verfügbar.

Dabei sind hauptsächlich die praktischen Erfahrungen mit den jeweiligen Modellen sowie die Frage interessant, ob oder inwieweit die von den Gesetzgebern gesteckten Ziele tatsächlich erreicht werden konnten. Landesspezifische Erkenntnisse hierzu werden in den fachspezifischen Teilstudien Zwei, Drei und Vier zusammen gestellt und miteinander verglichen. In Teil Eins werden diese Erkenntnisse wiederum zusammengefasst und als Basis der Gesamterkenntnisse verwertet.

Bestimmte, weitgehend den Zielsetzungen und Ausgangspunkten entsprechende Aspekte des Glücksspielwesens sollen anschliessend von der Studie besonders berücksichtigt werden. Der Klarheit und Verständlichkeit halber haben die Autoren beschlossen, folgende neun „Besonderen Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“ einzeln abzuhandeln:

1. Suchtprävention
2. Jugendschutz
3. Konsumenten- bzw. Spielerschutz
4. Werbebeschränkungen
5. Durchsetzung von Internetverböten
6. Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen
7. Aufsichts- und Kontrollstrukturen
8. Massnahmen gegen Geldwäscherei
9. Betrugs- und allgemeine Kriminalitätsvorbeugung

Landesspezifische Erkenntnisse werden auch zu diesen Aspekten in den fachspezifischen Teilstudien Zwei, Drei und Vier zusammengestellt und miteinander verglichen. In Teil Eins werden die Erkenntnisse wiederum zusammengefasst und zur Formulierung von Gesamterkenntnissen verwertet. Allerdings handelt es sich hier, wie der Begriff „Glücksspielrechtsordnung“ andeutet, teils um überwiegend juristische Aspekte des Glücksspielwesens. Es ist daher in Teil Eins sowie in den entsprechenden Passagen der Teile Drei und Vier möglich, dass die wirtschafts- und gesundheitswissenschaftlich ausgerichteten Partnerinstitutionen zu einzelnen Aspekten wenig einschlägige Informationen und Erkenntnisse vorweisen können. Die in Teil Eins vorgestellten Gesamterkenntnisse gehen also in einigen Fällen nicht über die jeweiligen rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse hinaus.

Zu den „Besonderen Aspekten“ gehören neben einer Untersuchung der steuerrechtlichen Behandlung des Glücksspielwesens und einer detaillierten Darstellung der verschiedenen Abgaben in diesem Sektor auch eine wissenschaftliche Analyse der praktischen Wechselwirkungen zwischen der Wahl eines Regulierungsmodells und der Höhe der Steuereinnahmen und sonstigen Abgaben. Eigentlich würden die steuerrechtlichen Aspekte eine separate, in ihrem Umfang mit den Teilen Zwei und Drei dieser Studie vergleichbare Untersuchung erfordern. In den verschiedenen Staaten gibt es aus rechtswissenschaftlicher Sicht eine außerordentliche Vielfalt an Besteuerungsansätzen, Steuerarten, Steuersätzen, Ausnahmen und Sonderregelungen.³ Wirtschaftswissenschaftlich gesehen ist es sehr schwierig, verlässliche und detaillierte Zahlen über die tatsächlichen Steuereinnahmen zu erhalten, denn viele Staaten und/oder Behörden halten diese Informationen für vertraulich. Selbst wenn diese Zahlen erhältlich wären, wären sie aufgrund ihres länder-, sektor- und zeitspezifischen Zusammenhangs nicht miteinander vergleichbar. Für ein solches Unterfangen fehlten die nötige Zeit und das erforderliche Fachpersonal. Die Autoren haben sich also darauf beschränken müssen, in Teil Zwei⁴

³ Siehe *Study of Gambling Services*, „Legal Study, Chapter 2“, unter der Überschrift „Taxation of Gambling Services in EU Member States“ (S. 1057 ff).

⁴ D.h. in jedem der länderspezifischen Berichte unter Titel II, „Regulierungsmodelle im Vergleich“, in Teil Zwei dieser Studie.

die wesentlichen glücksspielspezifischen Steuern und Abgaben in den einzelnen untersuchten Staaten für jeden der sieben Hauptsektoren des Glücksspielmarktes zu identifizieren und kurz zu beschreiben. Werden diese Angaben mit den Gesamteinnahmeziffern in Teil Drei⁵ verglichen, können einige, wenn auch vage Erkenntnisse gewonnen werden. Die vereinfachte, synoptische Übersichtstabelle, welche diesem Teil der Studie als Anhang 2 beiliegt, kann hierbei hilfreich sein. Der Begriff „vereinfachen“ wurde hier bewusst gewählt, denn es konnte nur eine synoptische Tabelle mittels schlagwortartiger und somit wenig präziser Beschreibung der jeweiligen nationalen Besteuerungsansätze erstellt werden. Die Tabelle allein ist daher nicht ausreichend aussagekräftig.

Die Länder haben an sich eine synoptische Übersicht aller in der Studie festgehaltenen Erkenntnisse gefordert. Allerdings ist diese Aufgabe praktisch nicht erfüllbar. Sehr heterogene nationale Regelungen mussten für die Zwecke der Studie künstlich in die Kategorien „Monopol“, „Konzessionsmodell“ und „Wettbewerbsordnung“ eingeordnet werden. Würde man diese Kategorisierungen in einem bestimmten Sektor in verschiedenen Staaten zur Kenntnis nehmen, ohne die Begründungen dafür zu kennen, würde dies zur unrichtigen Annahme führen, dass überall der gleiche Regelungsansatz verfolgt wird, oder, im Gegenteil, dass ein bestimmter Sektor in den verschiedenen Staaten unterschiedlich strukturiert ist, obwohl dies tatsächlich nicht der Fall ist. Eine Übersichtstabelle wäre also irreführend, da viele Leser der Studie sich naturgemäß nicht weiter in das Dokument vertiefen würden. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre die Erstellung einer synoptischen Übersicht daher unverantwortungsvoll. Auch sonst wäre eine solche Übersicht von geringem Nutzen, denn viele Kästchen wären leer geblieben oder hätten genau die gleichen Angaben wie andere enthalten müssen. Einschlägige gesundheitswissenschaftliche Erkenntnisse sind zur Zeit nämlich nicht sektorspezifisch,⁶ und wirtschaftswissenschaftlich relevante Daten sind im Wesentlichen nur für vier der sieben untersuchten Sektoren verfügbar⁷. Eine synoptische Übersicht hätte damit weitgehend nur eine grobe Vereinfachung der rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse der Studie enthalten. Diese Erkenntnisse sind unter den Titeln II und III dieses Teils (Eins) kurz und möglichst klar zusammengefasst worden.

An dieser Stelle sollen kurz einige Informationen zu den elf ausländischen Staaten gegeben werden, die auf Wunsch der Länder in dieser Studie untersucht werden. Es handelt sich in erster Linie um folgende sieben Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (in alphabetischer Reihenfolge):

1. Frankreich – ein wichtiges, in Hinblick auf Bevölkerung und Wirtschaft in etwa mit Deutschland vergleichbares Nachbarland. Frankreich steht, wie Deutschland wegen des eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens unter Druck, seine Glücksspielgesetzgebung zu ändern und hat in dieser Hinsicht bereits Vorschläge diskutiert und erste Entwürfe veröffentlicht.
2. Italien – ebenfalls einer der wirtschaftlich wichtigsten und bevölkerungsreichsten Mitgliedsstaaten. Ein wichtiger Teil der neueren, glücksspielbezogenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bezieht sich auf Italien. Dieser Staat hat seine Glücksspielgesetzgebung weitgehend aufgrund europarechtlicher Erwägungen geändert.
3. Malta – der EU-Mitgliedsstaat, aus dem Glücksspieldienstleistungen in erster Linie in andere Mitgliedsstaaten „exportiert“ werden. Die Glücksspielgesetzgebung Maltas ist zudem sehr neu und relativ umfassend.

⁵ D.h. in jedem der länderspezifischen Berichte unter Titel II, „Regulierungsmodelle im Vergleich“, in Teil Drei dieser Studie.

⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 3.5.

⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 3.5.

4. Österreich – ein deutschsprachiger EU-Mitgliedsstaat, welcher in seiner Regulierungstradition und seinen glücksspielpolitischen Werten *grosso modo* mit Deutschland vergleichbar ist. Österreichische Unternehmen gehören aber zu den bekanntesten Anbietern von grenzüberschreitenden Wettdienstleistungen im EU-Binnenmarkt. Auch in Österreich liegt ein aktueller Entwurf zur Revision der Glücksspielgesetzgebung vor.
5. Schweden – der flächen- und bevölkerungsbezogen grösste skandinavische und nordische EU-Mitgliedsstaat. Auch Schweden ist, was seine glücksspielpolitischen Werte betrifft, *grosso modo* mit Deutschland vergleichbar und steht wegen des eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens ebenfalls unter grossem Druck, seine Glücksspielgesetzgebung zu ändern.
6. Spanien – ein weiterer wirtschaftlich wichtiger und bevölkerungsstarker Mitgliedsstaat. Spanien ist zudem, wie die Bundesrepublik Deutschland und Österreich, ein föderativ organisierter Staat. Im besonders brisanten Bereich der grenzüberschreitenden interaktiven Glücksspielangebote ist in Spanien eine Gesetzesnovelle angekündigt worden.
7. Vereinigtes Königreich – ebenfalls einer der wirtschaftlich wichtigsten und bevölkerungsstärksten Mitgliedsstaaten. Das Vereinigte Königreich hat eine lange und bedeutende Glücksspieltradition, insbesondere im Wettsektor. Verschiedene in diesem Sektor bekannte und erfolgreiche Unternehmen, die Druck zugunsten einer Öffnung der Wettmärkte anderer Mitgliedsstaaten ausüben, stammen aus dem Vereinigten Königreich. Die britische Glücksspielgesetzgebung wurde in den letzten fünf Jahren grundlegend und umfassend erneuert. Die Halbinsel Gibraltar, die Insel Man und die zum Bailiwick of Guernsey gehörende Ärmelkanalinsel Alderney sind jeweils selbstverwaltete Territorien, welche völkerrechtlich dem Vereinigten Königreich angehören. Alle drei Territorien fördern gesetzlich und steuerrechtlich das Ansiedeln der Glücksspielexportindustrie. Aus der Sicht der Länder ist es also wünschenswert, dass auch diese Territorien von der gegenwärtigen Studie umfasst werden. Gesundheitswissenschaftliche Daten bezüglich dieser Territorien gibt es allerdings so gut wie keine. Wirtschaftswissenschaftliche Daten sind nur spärlich erhältlich, insbesondere hinsichtlich der einzelnen Sektoren des Glücksspielmarktes. Diese Lücken sind durchaus nachvollziehbar, da jedes Territorium nicht bevölkerungsstärker ist, als eine deutsche Kreisstadt. Wissenschaftsübergreifende Gesamterkenntnisse zu diesen Territorien können daher nicht gewonnen werden. Die Autoren dieser Studie haben dennoch die in den Territorien geltenden einschlägigen Regelungen einbezogen. Allerdings hat sich dabei herausgestellt, dass diese Regelungen relativ schwer zugänglich sind, ihre Analyse daher sehr zeitaufwändig ist, jedoch nur wenig nützliche Erkenntnisse bringt. Diese Zeit ist zur Ermittlung wissenschaftlich vergleichbarer Erkenntnisse aus den Erfahrungen der elf untersuchten Staaten sinnvoller nutzbar. Im Interesse einer möglichst nützlichen Gesamtstudie haben wir uns daher entschieden, die Territorien in der rechtswissenschaftlichen Teilstudie nur begrenzt zu behandeln.

Zusätzlich werden folgende vier Staaten untersucht, die keine Mitglieder der Europäischen Union sind (in alphabetischer Reihenfolge):

8. Australien – hat in den letzten zehn Jahren verschiedene gesetzliche Massnahmen im besonders brisanten Bereich der grenzüberschreitenden interaktiven Glücksspielangebote getroffen und ist für seine fortschrittliche Gesetzgebung allgemein bekannt. Australien ist zudem, wie die Bundesrepublik Deutschland, ein föderativ organisierter Staat.
9. Norwegen – hat vor kurzem Massnahmen getroffen, um insbesondere den vorher ausufernden Spielautomatensektor ganz erheblich einzuschränken. Auch die neuere, glücksspielbezogene Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs bezieht sich auf Norwegen.

10. Schweiz – ein deutschsprachiger EFTA-Mitgliedsstaat, welcher in seiner Regulierungstradition und seinen Glücksspielpolitischen Werten *grosso modo* mit Deutschland vergleichbar ist. Auch in der Schweiz wurden vor kurzem Massnahmen getroffen, um insb. den Spielautomatensektor etwas einzuschränken. Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist zudem, wie die Bundesrepublik Deutschland, ein föderativ organisierter Staat.
11. Vereinigte Staaten von Amerika – ein wegen seiner wirtschaftlichen, regulierungstechnischen und Glücksspielpolitischen Wichtigkeit unbedingt zu berücksichtigender Staat. Die im Jahre 2006 erlassene Bundesgesetzgebung zur Unterbindung von in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Glücksspieldienstleistungen getätigten Finanztransaktionen hat den globalen Glücksspielmarkt geprägt. Bei den USA handelt es sich wieder um einen föderativ organisierten Staat, welcher allerdings aus mehr als 50, im Glücksspielbereich sehr unterschiedlich ausgerichteten Teilstaaten besteht und in welchem der Bund sich ebenfalls aktiv in der Regulierung betätigt. Die gegenwärtige Studie legt den Fokus somit gezwungenermassen auf die Entwicklungen auf Bundesebene sowie, was die Hauptsektoren des Glücksspielmarktes betrifft, auf einige wirtschaftlich besonders wichtige und bevölkerungsstarke Bundesländer (Kalifornien, New York) und, was die besonderen Aspekte der Glücksspielrechtsordnung betrifft, auf die Bundesländer Nevada und New Jersey, welche eine besonders lange Erfahrung mit der Regulierung des Glücksspielwesens haben.

Nähere Darstellungen des Glücksspielmarktes in jedem der hier untersuchten Staaten finden sich am Anfang von Teil Drei.⁸

3. Methodologie

3.1. Grundbegriffe

Bezüglich der Identifizierung der am besten geeigneten Regulierungsmodelle für einzelne Segmente des Glücksspielmarktes haben die Autoren den Ausschreibungsbedingungen folgend⁹ die Auswahl auf drei Modelle reduziert: Monopolmodell, Konzessionsmodell und Wettbewerbsmodell. Diese Begriffe sind wie folgt zu verstehen:

- Monopol – die Berechtigung, Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment (z.B. Lotterien oder Casinospiele) zu erbringen, ist von Rechtswegen auf ein einziges Unternehmen beschränkt. Es kann sich um ein Privatunternehmen, um eine öffentliche Anstalt, um eine Handelsgesellschaft in staatlichem Eigentum oder um einen sportlichen, karitativen oder anderen nicht-gewinnstrebenden Verband oder eine Gruppierung von Verbänden handeln. Auch eine als Konzessionsmodell bezeichnete Regulierung ist in Wahrheit ein Monopolmodell, wenn nur ein Unternehmen konzessioniert wird. Ob die exklusive Berechtigung auch an ein ausländisches Unternehmen vergeben wurde oder vergeben werden könnte, ist für die Definition nicht von Bedeutung;
- Konzessionen – es wird eine im Voraus zahlenmässig beschränkte Menge an Lizenzen für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erteilt, und die Erbringung solcher Dienstleistungen ohne Lizenzen wird gesetzlich verboten. Ob Lizenzen auch an ausländische Unternehmen vergeben werden oder vergeben werden könnten, ist für die Definition nicht von Bedeutung;

⁸ D.h. unter Titel I, „Einführende Erklärungen“, in Teil Drei dieser Studie.

⁹ Vgl. oben, diesen Teil, unter Punkt 2.

- Wettbewerb – jedes Unternehmen, welches Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erbringen möchte, ist grundsätzlich berechtigt dies zu tun. Eine nationale Regulierung gilt auch dann als Wettbewerbsmodell, wenn beteiligte Unternehmen zwar eine staatliche Genehmigung beantragen müssen (um ihre Fachkompetenz, Solvenz, Redlichkeit oder andere Eignung zu sichern), aber eine nicht im Voraus beschränkte Anzahl von Genehmigungen für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erteilt wird. Ob auch ausländische Unternehmen als geeignet gelten oder gelten können, ist für die Definition nicht von Bedeutung.

Diese begriffliche Reduzierung stellt natürlich eine sehr grobe Vereinfachung dar und wurde von den Autoren zum Zweck der Klarheit der Studie vorgenommen. Innerhalb jedes Modells sind verschiedene begriffliche und umstandsspezifische Varianten vorstellbar. Die in den untersuchten Staaten und Territorien tatsächlich durchgeführten Regulierungsstrukturen sind auch nicht immer einfach dem einen oder anderen der drei theoretischen Modelle zuzurechnen. Die an der Studie teilnehmenden Rechtswissenschaftler wurden angewiesen, die einzelnen Regulierungsstrukturen den Modellen zuzuordnen, denen sie am Besten entsprechen, oder von denen sie sich am wenigsten unterscheiden. Es handelt sich nicht um eine exakte Zuordnung. Eine andere Vorgangsart wäre in dieser Hinsicht jedoch wissenschaftlich inakzeptabel gewesen. Mit einer Vielzahl differenzierterer Unterscheidungen wäre diese bereits sehr lange und facettenreiche Studie bis zur Unverständlichkeit verkompliziert worden.

Nicht unbedingt unvorstellbar wäre die Hinzufügung eines vierten Regulierungsmodells, nämlich das Modell eines vollständigen Verbots der Erbringung von Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment. Einige der untersuchten Staaten und Territorien enthalten in bestimmten Marktsegmenten auch tatsächlich dieses Modell (insb. Casinospiele). Im Laufe der Erstellung der Studie hat sich jedoch gezeigt, dass die Erkenntnisse der drei beteiligten Wissenschaften für keines der sieben untersuchten Marktsegmente zu einem flächendeckenden Verbot als sinnvollster Regulierungsansatz führen würden. Der Einfachheit halber haben die Autoren dieser Studie somit entschieden, diese Variante nur unter den einführenden Erklärungen zu behandeln und nicht in jedem Untertitel zu wiederholen.

3.2. Nummerierung

Als unausweichliche Folge der vielen Aspekte des Glücksspielwesens in elf Staaten, welche die Länder zur Berücksichtigung vorgegeben haben,¹⁰ handelt es sich hier um eine sehr umfangreiche Studie. Der Leser wird es auch nach Kenntnisnahme der obigen einführenden Erklärungen bestimmt schwierig finden, sich eine Gesamtübersicht des Dokuments zu verschaffen. Die gleichmässige Struktur und Nummerierung der Teile Eins, Zwei und Drei¹¹ soll diese Schwierigkeit reduzieren oder wenigstens ausgleichen. Alle drei Teile sind nämlich in drei Haupttitel unterteilt: ein „Titel I“, welcher Hintergrundinformationen liefert, ein „Titel II“, worin die sieben Hauptsektoren des Glücksspielmarktes beschrieben und analysiert werden, sowie ein „Titel III“, unter dem die ausgewählten „Besonderen Aspekte“ behandelt werden. Die Hauptsektoren und die besonderen Aspekte sind in allen drei Teilen in gleicher Weise nummeriert. Innerhalb jedes Sektors und jedes Aspekts sind die untersuchten Staaten in gleicher Weise nummeriert. Werden Informationen zu einem bestimmten Aspekt gesucht oder zur Situation in einem bestimmten Staat gesucht, können in schneller und einfacher Weise die ein-

¹⁰ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 2.

¹¹ Was den Teil Vier betrifft, siehe unten, dieser Teil, dieser Titel, unter Punkt 3.5.

schlägige Nummer festgestellt¹² und die relevanten Passagen herausgesucht werden. Benötigt ein Leser eher die Gesamterkenntnisse, kann er diese unter den Titeln II und III dieses Teils Eins finden und über die in den dortigen Fussnoten erscheinenden Verweise auf spezifische Nummern bei Bedarf in den wissenschaftsspezifischen Teilen Zwei, Drei und Vier nachschlagen.

3.3. Reihenfolge

Was die Reihung der drei wissenschaftlichen Beiträge zu dieser Studie betrifft, so haben die Autoren aufgrund der Erfordernisse der interdisziplinären Zusammenarbeit entschieden, dass rechtswissenschaftliche Angaben und Erkenntnisse zuerst, wirtschaftswissenschaftliche Angaben und Erkenntnisse als zweites und gesundheitswissenschaftliche Angaben und Erkenntnisse zuletzt aufgeführt werden sollen. Diese Reihenfolge wurde bei der Gliederung der gesamten Studie in wissenschaftsspezifische Teilstudien sowie auch bei der internen Gliederung dieses ersten Teils (Teil Eins) beachtet.

Dabei ist besonders die Zielsetzung der Studie zu berücksichtigen, nämlich die Identifizierung der effizientesten und allgemein sinnvollsten Regulierungsmodelle sowie die wirksamsten Massnahmen zur Bekämpfung bestimmter, mit dem Glücksspiel verbundener Probleme. Es handelt sich grösstenteils um Normierungen und/oder Handlungsvorgaben. Diese sind hauptsächlich juristischer Natur. Die Studie beginnt daher mit der Darstellung verschiedener, in den untersuchten Ländern bereits existierender juristischer Regulierungsansätze und mit ihrer rechtswissenschaftlichen Bewertung. Diese Darstellungen werden anschliessend mit Darstellungen der entsprechenden ökonomischen Gegebenheiten ergänzt, was die darauffolgende wirtschaftswissenschaftliche Bewertung dieser Gegebenheiten im Rahmen ihrer juristischen Bedingungen ermöglicht. Erst wenn diese Daten und Feststellungen alle vorhanden sind, ist es sinnvoll, sie mit psychologischen Erkenntnissen zu ergänzen und der Realität entsprechende gesundheitswissenschaftliche Handlungs- und Lösungsansätze vorzuschlagen.

Die gewählte Reihenfolge beinhaltet im Gegenteil keine Bewertung der inhaltlichen Wichtigkeit jeder Wissenschaft im Rahmen der gegenwärtigen Studie. Sie kann insbesondere nicht als Hinweis auf eine hauptsächlich juristische Natur dieser Studie, noch als ein Zeichnen betrachtet werden, dass psychologische Erkenntnisse nur nachträglich und/oder nebenbei in die Studie eingeflossen sind. Die Studie wurde als interdisziplinäre Aufgabe in Auftrag gegeben und ihre Autoren haben durchgehend versucht, die relevanten Erkenntnisse der drei beteiligten Wissenschaften gleichermassen auszuschöpfen und in die Studie einfließen zu lassen.

3.4. Fristen und Aktualität

Für die Fertigstellung der Studie wurde ursprünglich der 15. April 2009 als Ablauffrist vertraglich festgelegt. Entsprechend haben die Autoren an diesem Datum eine vollständige Studie vorgelegt. Die dazugehörenden Texte waren jedoch noch teilweise sprachlich unbereinigt, bzw. mussten teilweise noch in die deutsche Sprache übersetzt werden. Die Länder als Auftraggeber haben zudem eine Reihe von inhaltlichen Beanstandungen und Verbesserungswünschen angemeldet. Anstelle der Einleitung eines vertraglich vorgesehenen Erklärungsverfahrens haben Auftraggeber und Auftragnehmer vereinbart, die Ablauffrist per Vertragsänderung auf den 31. Juli 2009 zu verschieben.

¹² Die oben, unter Punkt 2 aufgeführten Nummerierungen der Hauptsektoren (1 bis 7), besondere Aspekte (1 bis 9) und untersuchte Staaten (1 bis 11) gelten für die gesamte Studie.

Grundsätzlich werden in der gegenwärtigen Studie nur solche Entwicklungen berücksichtigt, welche im Glücksspielwesen bis zum 31. Dezember 2008 stattgefunden haben. Die Autoren haben Auskünfte, welche sie bis zum 1. März 2009 bezüglich dieser Entwicklungen erhielten, für die Zwecke der gegenwärtigen Studie verwertet. Ernsthafte, wissenschaftliche Analysen noch neuerer Entwicklungen wären nicht möglich gewesen.

Von diesem Grundsatz abweichend haben wir trotzdem versucht, besonders interessante und/oder relevante Neuerungen des Jahres 2009 in der Studie zu erwähnen, wo immer dies möglich war. Für die Vollständigkeit und Verlässlichkeit dieser „Nachrichtmeldungen“ können die Autoren jedoch nicht einstehen.

3.5. Datenzugriff

Die Struktur der gegenwärtigen Studie basiert auf der Annahme, dass alle erforderlichen Daten für die Analysen der drei beteiligten Wissenschaften, für alle untersuchten Staaten und für alle Glücksspielsektoren gesammelt wurden und zugänglich sind.

Nur bezüglich des Teils Vier haben die Autoren sehr schnell feststellen müssen, dass es sektorspezifische Daten und wissenschaftliche Erkenntnisse so gut wie gar nicht gibt und dass es somit sinnlos wäre, die gesundheitswissenschaftliche Teilstudie durch eine Vielzahl von sektorspezifischen Untertiteln zu verlängern. Der Mangel an empirischen Befunden hat zudem unsere Feststellungen im Bereich der Suchtprävention geprägt. Informationen über die tatsächliche Wirksamkeit verschiedener Präventionsmassnahmen in verschiedenen sozialen Kontexten haben wir nicht bekommen können, da die erforderlichen, wissenschaftlichen Langzeitstudien (noch) nicht durchgeführt wurden. Die Aussagen der Autoren zu der für die Länder grundlegenden Frage der Suchtprävention basieren daher überwiegend auf theoretischen Erkenntnissen.

Teil Drei ist allerdings auch nicht vollständig, was die zugrunde liegenden Informationen über das Glücksspielwesen betrifft. Viele relevante Daten müssen erst noch gesammelt werden und zwar möglichst in allen untersuchten Staaten gleichzeitig und auf der Grundlage vergleichbarer Kriterien und Methoden. Ein besonders klares Beispiel dafür ist die Frage des Ausmasses des Schwarzmarkts und des „Graumarkts“ für verschiedene Arten von Glücksspieldienstleistungen in den verschiedenen Staaten. Unsere Versuche, verlässliche Daten von Glücksspielregulierungsbehörden sowie von nationalen und europäischen Polizeibehörden zu bekommen, waren beinahe gänzlich erfolglos. In Teil Drei haben die Autoren bestimmte Angaben zu illegalen Spielautomaten in Österreich¹³ sowie illegalen Internetangeboten an Spieler in Frankreich¹⁴ und der Schweiz¹⁵ aufgenommen. Es wurde für sinnvoller gehalten, diese wenigen Angaben zu machen, als die Problematik in den Hauptteilen der Studie gar nicht zu erwähnen. Es handelt sich jedoch grösstenteils um anekdotische Angaben und insbesondere im Internetbereich um sehr grobe Schätzungen, welche aus „Augenmass und Handgewicht“ oder sogar aus reinen Spekulationen entstanden sind. Soweit die Zahlen überhaupt für realistisch gehalten werden könnten, genügen landesspezifische, sehr kontextbezogene und daher kaum vergleichbare Hinweise sicherlich nicht für die Formulierung wissenschaftlich allgemeingültiger Erkenntnisse. Die für die Länder höchst interessante Frage, welche Regulierungsmodelle am effektivsten sind, um illegale Glücksspielangebote zu verhindern oder wenigstens zu vermindern, können die Autoren somit nicht beantworten. Was die Evaluation verschiedener, in den untersuchten Staaten

¹³ Siehe unten, Teil Drei, Titel II.1, „Glücksspielsektoren“, unter Punkt 3.

¹⁴ Siehe unten, Teil Drei, Titel III, „Besondere Aspekte des Glücksspielmarktes“, unter Punkt 9.

¹⁵ Siehe unten, Teil Drei, Titel II.1, „Glücksspielsektoren“, unter Punkt 8.

geltender Glücksspielsteueransätze betrifft, ist das Ergebnis unserer Forschungen bei Weitem weniger dürftig, aber auch nicht vollständig zufriedenstellend. In mehreren untersuchten Staaten werden Steuereinnahmen aus dem Glücksspielwesen nämlich nicht sektorspezifisch veröffentlicht und möglicherweise auch nicht sektorspezifisch berechnet. Die Autoren waren und sind daher weiterhin nicht in der Lage, die genauen Zusammenhänge zwischen der Wahl eines Regulierungsmodells für einen bestimmten Sektor und den staatlichen Steuereinnahmen und anderen Abschöpfungen aus diesem Sektor wissenschaftlich darzustellen. Schliesslich sollte an dieser Stelle ausdrücklich erwähnt werden, dass nur wenige wirtschaftswissenschaftlich relevante Daten zu den Marktsektoren der Gewinnspiele in Rundfunk und Telemedien, zu Werbeausspielungen und zum von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstalteten Glücksspiel erhältlich waren. Wie schon im Rahmen der *Study of Gambling Services* konnten diese drei Sektoren im wirtschaftswissenschaftlichen Teil (Drei) der Studie nur oberflächlich analysiert werden. Da die verfügbaren, gesundheitswissenschaftlichen Daten, wie bereits erwähnt, nicht sektorspezifisch sind, konnte auch die (eher kühne) Zielsetzung einer interdisziplinären Untersuchung der staatlichen Regulierung dieser Sektoren nicht erreicht werden. Die im gegenwärtigen Teil (Eins) aufgeführte Zusammenfassung der Erkenntnisse zu diesen drei Sektoren¹⁶ ist entsprechend rechtswissenschaftlich geprägt.

Sogar Teil Zwei konnte sich nicht auf eine optimale Informationsgrundlage stützen. Es war insbesondere nicht immer einfach, die Regulierungspolitiken der in der Studie untersuchten Staaten in den verschiedenen Sektoren des Glücksspielmarktes festzustellen. Einzelne Sektoren werden in bestimmten Staaten durch sehr veraltete Gesetze, oder nur indirekt, durch die Gesamtwirkung mehrerer, wenig koordinierter Gesetze geregelt, und es ist kaum möglich, für diese Quellen offizielle Ziele und Begründungen ausfindig zu machen. Es können zwar Vermutungen angestellt werden; dies entspricht jedoch nicht der juristischen Methodik. Das Problem stellt sich in zugespitzter Form für Malta. Dort ist die einschlägige Gesetzgebung zwar relativ neu, die Motivation des Gesetzgebers ist jedoch nicht zugänglich. Trotz mehrfacher wiederholter Anfragen an Malteser Behörden und juristische Korrespondenten haben die Autoren diesbezüglich keine Antworten bekommen.¹⁷ Aufgrund der zeitlichen Unmöglichkeit einer umfassenden Behandlung Gibraltars sowie der Inseln Alderney und Man¹⁸ konnte das Phänomen des Aufbaus ausschliesslich exportorientierter Internetglücksspielindustrien im EU-Binnenmarkt nicht gebührend untersucht werden. Im Ergebnis konnte die Zielsetzung einer klaren Vorstellung einer „offshore“-gerichteten Internetglücksspielindustrie als Beispiel eines Paradigmenwechsels in der Glücksspielregulierung nur bedingt erreicht werden. Den Wunsch der auftraggebenden Bundesländer nach einer Darstellung der Besonderheiten von sog. „Steueroasen“ in Europa konnten die Autoren gar nicht erfüllen, denn es handelt sich bei diesen Gebieten im Bereich des Glücksspielwesens gerade um Malta, Gibraltar und die Inseln Alderney und Man.

Diese praktischen Einschränkungen der wissenschaftlichen Behandlung des Glücksspielwesens sind nicht überraschend und wurden von unabhängiger Seite bestätigt.¹⁹ Sie begrenzen aber unausweichlich die Aussagekraft und Nützlichkeit der in diesem Teil der Studie²⁰ enthaltenen Gesamterkenntnisse.

¹⁶ Siehe unten, diesen Teil, Titel II, „Regulierungsmodelle im Vergleich“, unter den Punkten 5.1, 6.1 und 7.1.

¹⁷ Siehe unten, Teil Zwei, Titel III, „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, unter Punkt 5.3.

¹⁸ Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 2.

¹⁹ Siehe unten, Teil Zwei, Titel I, „Supranationaler juristischer Rahmen“, unter Punkt 1.4.

²⁰ Unten, Titel II, „Regulierungsmodelle im Vergleich“ und III, „Besondere Aspekte der Glücksspielregulierung“.

3.6. Koordinierung der beteiligten Wissenschaften

Die drei an der gegenwärtigen Studie beteiligten Partnerinstitutionen haben ihre Arbeiten von Anfang an eng miteinander koordiniert. Die jeweiligen Projektleiter haben sich mehrfach getroffen, um die Arbeiten der in den Institutionen aktiven, wissenschaftlichen Teams abzustimmen. Alle beteiligten Wissenschaftler haben nach Kräften versucht, den anderen Institutionen bei der Suche nach einschlägigen Daten, Veröffentlichungen und Auskunftspersonen behilflich zu sein. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung hat sich schliesslich darum bemüht, die fachspezifischen Beiträge in einem zusammenhängenden Studienbericht zu vereinen.

Anzumerken ist allerdings, dass bestimmte Daten für die verschiedenen, an der gegenwärtigen Studie beteiligten Wissenschaften von ganz verschiedener Bedeutung sein können. Eine gesundheits- und/oder wirtschaftswissenschaftlich stichhaltige Meldung, wonach z.B. der Spielautomatensektor in einem bestimmten Staat fest in der Hand des organisierten Verbrechens sei, würde somit einer rechtswissenschaftlichen Feststellung, dass Spielautomatenbetreiber in diesem Staat behördlich geprüft und lizenziert sein müssen, nicht abträglich sein. Die beiden Angaben sind nicht widersprüchlich, sondern aus der Sicht der jeweiligen Wissenschaften jeweils gültig, und wurden bei der Ermittlung der Gesamterkenntnisse dieser Studie gleichermaßen berücksichtigt.

An einleitender Stelle ist zudem deutlich zu erkennen, dass die drei beteiligten Wissenschaften trotz der erwähnten Koordinierung im Rahmen dieser Studie ihre jeweiligen Grundeinstellungen beibehalten haben und dass diese zum Teil stark differieren oder sogar im Widerspruch zueinander stehen. Allgemein kann festgestellt werden, dass die in diese Studie eingeflossene:

- gesundheitswissenschaftliche Analyse auf die Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung mit angemessenen, wirksamen und wirtschaftlich vertretbaren Massnahmen ausgerichtet ist. Bei der Risikoabschätzung und Entscheidungsfindung stehen der Schutz des Individuums und die gesundheitsschädlichen Auswirkungen des Glücksspielangebots im Vordergrund;
- wirtschaftswissenschaftliche Analyse von der grundsätzlichen Erforderlichkeit der Konkurrenz unter Anbietern im Glücksspielmarkt ausgeht. Im Idealfall sollte ein Konkurrenzkampf nämlich zu einem Glücksspielangebot auf qualitativ hohem Niveau zu möglichst niedrigen Preisen führen, was wiederum die Interessen der Glücksspielkonsumenten (Spieler) fördern würde. Monopole oder geschützte Oligopole sind nur in Märkten vertretbar, welche Infrastrukturprodukte oder Dienstleistungen herstellen, die für die gesamte Volkswirtschaft wichtig sind, was nicht auf den Glücksspielmarkt zutrifft;
- rechtswissenschaftliche Analyse stark auf die Berücksichtigung aller zur gesamten Rechtsordnung gehörenden Normenkreise ausgerichtet ist. Somit wird das Glücksspielrecht, für welches die Regulierungskompetenzen in erster Linie den Ländern zustehen, ebenfalls im Rahmen der gesamten Verfassungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland, diese im Rahmen des Binnenmarktrechts der Europäischen Union und dieses wiederum im Rahmen der Welt handelsordnung des Völkerrechts behandelt, wobei jeder höhere Normenkreis für die unteren Normenkreise grundsätzlich verbindlich ist. Regelungen, welche gesundheitswissenschaftlich durchaus sinnvoll und wünschenswert sein können und möglicherweise zugleich die finanziellen Interessen der Bundesländer fördern würden, werden somit im Lichte europarechtlicher Grundsätze kritisch untersucht. Die an der Studie beteiligten Rechtswissenschaftler haben zum Teil auch sehr aktiv an der *Study of Gambling Services* mitgewirkt. Der europarechtliche Hintergrund des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit im EU-Binnenmarkt hat auch die vorliegende Studie geprägt.

Dass verschiedene Wissenschaften trotz Zusammenarbeit ihre Eigenständigkeiten beibehalten, ist auch eine wissenschaftliche Voraussetzung jeder echten interdisziplinären Forschung. Die Divergenzen zwischen den jeweiligen wissenschaftlichen Ansätzen sind dem inhaltlichen Wert dieser Studie somit nicht abträglich. Im Gegenteil führen sie zu Überlegungen, welche im Rahmen einer fachspezifischen Studie möglicherweise ganz ausser Acht gelassen würden. Die Leser und Leserinnen sollten sich ihrer allerdings bewusst sein.

4. Autoren der Studie

Der Auftrag zur Erstellung der gegenwärtigen Studie wurde einem aus drei wissenschaftlichen Institutionen bestehenden Konsortium erteilt.

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung²¹ ist eine autonome Anstalt der schweizerischen Eidgenossenschaft (Bund). Es untersucht das Glücksspielwesen seit über 15 Jahren aus vornehmlich rechtswissenschaftlicher Sicht. Es hat Teil Zwei der gegenwärtigen Studie erstellt und entsprechende Beiträge zu Teil Eins geliefert. Zudem hat es die Gesamtleitung und Koordinierung der Studie übernommen. Verantwortlich im Institut ist Frau Dr. Eleanor Cashin Ritaine, Direktorin des Instituts. Die im Institut ausgeführte Arbeit an der Studie hat Herr Martin Sychold geleitet. An der Studie wissenschaftlich mitgewirkt haben Alberto Aronovitz, Karen Druckman, Andreas Fötschl, Laetitia Frank, Elisabeth Meurling, Eva Lein und Gian Paolo Romano.

Das Institut *Créa de macroéconomie appliquée*²² ist eine wissenschaftlich unabhängige Abteilung der zur Universität Lausanne gehörenden *Faculté des Hautes Etudes Commerciales*. Es hat sich bereits mehrfach wissenschaftlich mit den volkswirtschaftlichen Auswirkungen verschiedener Glücksspielangebote befasst. Es hat Teil Drei der gegenwärtigen Studie erstellt und entsprechende Beiträge zu Teil Eins geliefert. Verantwortlich im Institut ist Herrn Prof. Olivier Cadot, Direktor des Instituts. Die durch das Institut ausgeführte Arbeit an der Studie hat Frau Dr. Délia Nilles geleitet.

Die Arbeitseinheit „Angewandte Glücksspielforschung“²³ des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung an der Universität Bremen ist eine wissenschaftlich unabhängige Einheit des universitären Fachbereichs Human- und Gesundheitswissenschaften. Zu gesundheitswissenschaftlichen und insb. psychologischen Aspekten des Glücksspiels hat die Arbeitseinheit mehrere Forschungsprojekte erfolgreich durchgeführt und bekannte Veröffentlichungen herausgegeben. Sie hat Teil Vier der gegenwärtigen Studie erstellt und entsprechende Beiträge zu Teil Eins geliefert. Verantwortlich ist Herr Prof. Dr. Gerhard Meyer, Leiter der Arbeitseinheit, der die in der Arbeitseinheit ausgeführte Arbeit an der Studie auch geleitet hat. An der Studie wissenschaftlich mitgewirkt hat Tobias Hayer.

²¹ <http://www.isdc.ch/de/default.asp>

²² <http://www.hec.unil.ch/crea>

²³ <http://www.ipk.uni-bremen.de/de/glueck/glueck.html>

II. REGULIERUNGSMODELLE IM VERGLEICH

1. Lotteriewesen

1.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die hier untersuchten Staaten gehen bei der Regulierung des Lotteriewesens weitgehend von einem Monopolmodell aus. Dies reflektiert die wettbewerbswirtschaftliche Tendenz zu immer grösseren Lotterien und letztlich zu einer einzigen Lotterie.

In der Mehrheit der föderativ organisierten Staaten liegt die entsprechende Regulierungskompetenz und somit das Lotteriemonopol allerdings bei den einzelnen Bundesländern.²⁴ Diese schliessen sich teilweise zu Lotterieblöcken zusammen, um attraktivere Preise anbieten zu können, selten aber zu einer einzigen nationalen Lotterie, wahrscheinlich weil die genaue Verteilung des Reinerlöses problematisch ist. Nur in Österreich gilt das Lotteriewesen als Monopol des Bundes.²⁵

Eine gewisse Tendenz von einem Staatsunternehmen als Monopolbetreiber zur Vergabe einer einzigen Konzession oder einiger weniger Betriebskonzessionen ist ebenfalls zu beobachten.²⁶ Diese leichte Richtungsanpassung in der Regulierungspolitik zielt anscheinend auf eine effizientere Bewirtschaftung des Marktes mit differenzierten Lotterierprodukten und somit auf höhere Ausschüttungen an die öffentliche Hand. Gleichzeitig wird die staatliche Kontrolle über das Lotteriewesen beibehalten.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist festzustellen, dass Lotterien in den meisten der hier untersuchten Ländern²⁷ zu sozialen Zwecken gegründet wurden und somit entweder als Staatsmonopol (z.B. Frankreich, Schweden, Norwegen) oder als Ländermonopol in föderativ organisierten Staaten (Schweiz) betrieben werden. Das Vereinigte Königreich funktioniert auf der Basis eines Konzessionsmodells; allerdings wurde nur eine Lizenz vergeben. Ein Monopol zielt darauf ab, die Quantität einzuschränken und die Preise zu erhöhen. Im Falle des Glücksspiels kommen höhere Preise niedrigeren Gewinnausschüttungsquoten gleich. Dies wird von den hier untersuchten Ländern bestätigt.²⁸ Im Vergleich zu anderen Spielsektoren (siehe folgende Punkte) hat das Lotteriewesen²⁹ eine ziemlich tiefe Gewinnausschüttungsquote, wie Tabelle 1 zeigt. Die Gewinnausschüttungsquote kann entweder legal oder durch das Steuerwesen kontrolliert werden, wenn dieses auf dem Umsatz beruht. Man stellt auch fest, dass in verschiedenen Ländern das Lotteriewesen relativ an Attraktivität verliert (u.A. Italien, Schweden, Vereinigtes Königreich).³⁰

²⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 1.8. (Australien), 1.10. (Schweiz) und 1.11. (USA) und teilweise auch 1.6. (Spanien).

²⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 1.4.1.

²⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, insb. unter den Punkten 1.2.1. (Italien), 1.7.1. (Vereinigtes Königreich) und 1.8.1. (Australien).

²⁷ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 1.

²⁸ Hier wurden nur die Länder aufgezählt, zu welchen wir die meisten Daten erhalten haben, um einen Vergleich aufzustellen.

²⁹ Inklusive Bingo.

³⁰ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 9, Italien, Schweden, Vereinigtes Königreich.

Einer der Gründe, warum die Gewinnausschüttungsquote tief gehalten wird, ist die Tatsache, dass ein Teil des Umsatzes gemeinnützigen Zwecken dient – entweder direkt durch Spenden (Norwegen, Schweiz), oder indirekt durch Steuern/Abgaben (Frankreich, Spanien) oder durch beide. In Ländern wie Spanien oder Frankreich dienen die Steuerabgaben der Finanzierung öffentlicher Ausgaben wie dem Gesundheitswesen, der Arbeitslosenversicherung oder der Infrastruktur u.a.³¹ Man kann beobachten, dass hier die Steuerabgaben höher sind, als in Ländern, die durch Spenden gemeinnützige Projekte unterstützen wie etwa Norwegen oder die Schweiz (siehe Tabelle 1). Wenn man im Lotteriewesen die Abgaben mit dem Gesamtumsatz vergleichen will, gibt deshalb die Summe Steuer/Gebührabgaben plus Spendenabgaben ein besseres Bild der Gesamtabgaben. Aus Tabelle 1 geht hervor, dass die Abgaben rund 19% bis 40% des Umsatzes ausmachen, im Durchschnitt sind es für die aufgezählten Länder 31%. Im Vereinigten Königreich erreichen die Abgaben den höchsten Teil des Umsatzes. Es wird nochmals darauf hingewiesen, dass in diesem Land nur eine Lizenz vergeben wurde, allerdings an einen Betreiber, der mit höchster Wahrscheinlichkeit einen hohen Umsatz garantieren kann und somit, wie in den Vergabekriterien für Lizenzen vorgesehen, hohe Spenden für gute Zwecke zur Verfügung stellen kann.³² In einem Konzessionsmodell kann man also durchaus in den Vergabekriterien bestimmen, dass ein gewisser Prozentsatz des Umsatzes an gute Zwecke fließen soll.

In verschiedenen Ländern können Beiträge an gemeinnützige Projekte eine wichtige Rolle spielen, und oft wird von Seiten des Lotteriewesens behauptet, dass ohne diese Spenden verschiedene Sport- oder andere Vereine nicht überleben könnten. Nachprüfen konnten wir dies allerdings nicht. Feststellbar ist nur, dass für einige Vereine diese Spenden sehr wichtig sind. Z.B. machten in der Schweiz im Jahr 2007 die Beiträge an Kultur, Soziales, Umwelt, Jugend etc. etwa 9% der Bundesbeiträge an diese Empfänger aus und entsprachen mehr als 80% der Bundesbeiträge an den Sport. In Frankreich entsprach im Jahr 2007 die gespendete Summe an das nationale Zentrum für Sportentwicklung (CNDS) 80% des Jahresbudgets der CNDS und mehr als einem Drittel der Summe, die vom Sportministerium an den CNDS geflossen ist.

Betrachtet man die Gesamtabgaben, scheint es auf den ersten Blick keinen sehr grossen Unterschied zwischen Ländern mit Staatsmonopol und solchen mit Konzessionsmodell zu geben (wenn nur eine einzige Lizenz erteilt wurde). Allerdings erfolgen Spenden sehr oft auf freiwilliger Basis. Bei Konzessionsmodellen kann man sie zu den Vergabekriterien zählen, wie etwa im Vereinigten Königreich.

Steuern/Abgaben sind schwierig zu vergleichen, da fast alle Länder verschiedene Systeme mit verschiedenen Steuersätzen haben. Sehr allgemein können die Steuer/Abgabensysteme wie in nachfolgender Tabelle zusammengefasst werden.³³ Die Gesamteinnahmen hängen selbstverständlich von den angewendeten Steuersätzen ab. Das österreichische Lotteriewesen bezahlt spielabhängige Lizenzgebühren, die auf dem Umsatz der jeweiligen Spiele beruhen. Das Vereinigte Königreich hat auch ein Gebührensystem eingeführt, das vom Umsatz abhängt, jedoch nicht, wie in Österreich, vom Spiel.

³¹ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 1, Spanien.

³² Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 1, Vereinigtes Königreich.

³³ Für Einzelheiten, siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 1 (und Punkte 1.3 für die jeweiligen Länder).

Tabelle 3 / Lotteriewesen Steuer/Gebühren

Land	Steuer/Gebühren
Frankreich	Einheitssteuer auf Umsatz
Italien	Spielabhängige Steuern, auf Umsatz oder Bruttospielertrag
Österreich	Spielabhängige Lizenzgebühren
Schweden	Die staatseigene Svenska Spel ist nicht verpflichtet, Steuern zu zahlen
Spanien	Einheitssteuer auf Umsatz
Vereinigtes Königreich	Gebühren auf Umsatz
Norwegen	Das staatseigene Norsk Tipping ist nicht verpflichtet, Steuern zu zahlen
Schweiz	Keine Spielabgaben für Steuerzwecke

Tabelle 4 / Lotteriewesen

(Millionen € und %)

	F	I	A	S	E	UK	N	CH	Total
Umsatz									
2000	6'525	na ^b	na	1'130	13'132	8'230	1'025	710	na
2003	7'790	10'543	1'051	1'006	14'522	6'733	1'225	802	43'671
2007	9'306	17'798	1'024	937	15'812	7'242	1'294	917	54'331
Veränderung (%)									
2007/2000	42.6	na	na	-17.1	20.4	-12.0	26.2	29.2	na
2007/2003	19.5	68.8	-2.6	-6.9	8.9	7.6	5.6	14.3	24.4
Gesamtumsatz^a									
2000	16.2	na	na	29.5	52.3	18.4	40.0	62.0	na
2003	15.6	61.6	11.2	25.2	54.3	8.7	26.0	15.5	23.3
2007	16.4	38.8	7.4	22.4	51.0	7.6	38.0	11.8	21.1
Gewinnquote (%)									
2000	59.4	62.7	na	na	62.7	48.5	51.3	54.8	na
2003	59.9	63.8	46.3	na	61.4	49.7	53.3	49.0	59.3
2007	60.0	55.0	47.4	na	61.3	50.7	53.0	47.9	56.8
Pro Kopf (€)									
2000	131	260	na	156	381	175	290	121	na
2003	154	264	155	136	404	141	342	132	222
2007	179	347	146	123	412	146	349	145	252
Steuer									
2007	2'668	4'580	349	0	2'719	965	0	7	11'288
per/Umsatz	28.7	25.7	34.0	0	17.2	13.3	0.0	0.8	21.1
Spenden									
2007	195	2'243	31	na	237	1'974	359	313	5'352
per Umsatz (%)	2.1	12.6	3.0	na	1.5	27.3	27.7	34.2	10.0
Steuer+Spenden									
2007	2'863	6'823	380	na	2'956	2'939	359	320	16'639
per Umsatz (%)	30.8	38.3	37.0	na	18.7	40.6	27.7	34.9	31.2

F = Frankreich, I = Italien, A = Österreich, S = Schweden, E = Spanien, UK = Vereinigte Königreich, N = Norwegen, CH = Schweiz

^a Glücksspielgesamtumsatz ^b na = nicht verfügbar

Gesamtbewertung

In fast allen untersuchten Staaten sind Lotterien nach einem Monopolmodell organisiert, wobei die Regulierungskompetenz entweder dem Staat oder – in föderativ organisierten Staaten – den Bundesländern zukommt. Lotterien schliessen sich zu Blöcken zusammen. In manchen Staaten gibt es nur ein bis zwei grosse Lotterieblöcke. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht kommt ein Monopol gegenüber einem Wettbewerbsmodell einer Quantitätsreduzierung mit höheren Preisen gleich. Der Konsument (Spieler) ist also in seiner Wahl eingeschränkt und muss eine niedrigere Gewinnauszahlung/Spielerlös in Kauf nehmen. Ein Wettbewerbsmodell würde dem Konsumenten bei tieferen Preisen eine grössere Auswahl an Spielen bereitstellen, d.h. eine höhere Gewinnauszahlung/Spielerlös. Nun ist aber aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht auch die Suchtprävention in Betracht zu ziehen.³⁴ Diese verlangt nach einem restriktiven Modell, schliesst aber ein vollständiges Verbot aus. Es gibt also eine gewisse Diskrepanz zwischen dem gesundheitswissenschaftlichen und dem wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt, zumal das Suchtproblem bei Lotterien weniger präsent ist, als in anderen Glücksspielbereichen, wie etwa bei Spielautomaten. Eine Zwischenlösung liegt daher bei einem Konzessionsmodell, das eine Öffnung des Marktes unter staatlicher Kontrolle zulässt. Die Tendenz in der Gesetzgebung geht dorthin. Ein Konzessionsmodell trägt dazu bei, den Markt so zu gestalten, dass er der Zielsetzung des Staates entspricht. Andererseits kann auch ein Konzessionsmodell keine perfekte Lösung bieten. Mehrere Aspekte müssten bei der Einführung eines solchen Modells sorgfältig erwogen werden, z.B.:

- wie die Zahl der vergebbaren Konzessionen festzulegen ist, ohne dem Vorwurf der Willkür ausgesetzt zu sein;
- wie und durch welche Instanzen die Einhaltung der Konzessionsbedingungen und Auflagen überwacht wird;³⁵
- wie mit nicht-konzessionierten (d.h. illegalen) Angeboten umzugehen ist, bzw. wer hiergegen welche Massnahmen ergreifen muss.³⁶

Diese Erwägungen gelten nicht nur für den Lotteriesektor, sondern für alle Sektoren des Glücksspielmarktes, für die ein Konzessionsmodell in Betracht kommt.

1.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht versuchen beinahe alle der hier untersuchten Staaten, grenzüberschreitende Angebote organisatorisch und strafrechtlich zu unterbinden. Aus europarechtlicher Sicht werden diese Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit mit der Bewahrung der öffentlichen Ordnung und der entsprechenden Erforderlichkeit einer Einschränkung des Lotteriewesens begründet. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Tendenz zur Konzessionierung neuer Lotterieprodukte dieser Begründung widerspricht.³⁷ Malta hat mit der Erklärung der inländischen Rechtmässigkeit aller im EWR-Ausland staatlich genehmigten Glücksspielangebote³⁸ kürzlich ein Zeichen zugunsten der Dienstleistungsfreiheit im Europäischen Binnenmarkt gesetzt. Natürlich hat dieser Schritt für Malta so gut wie keine Kostenfolge, da Malta ein sehr kleiner, relativ wenig entwickelter und für ausländi-

³⁴ Siehe unten, Teil Vier „Gesundheitswissenschaftliche Studie“.

³⁵ Vgl. unten, diesen Teil, Titel III, „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, unter Punkt 7 und die dort angegebenen Stellen in Teil Zwei.

³⁶ Vgl. unten, diesen Teil, Titel III, „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, unter Punkt 5 und die dort angegebenen Stellen in den Teilen Zwei, Drei und Vier.

³⁷ Siehe insb. unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 1.1, und vgl. Titel I, Punkt 1. „Europarecht“.

³⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 1.3.2.

sche Anbieter somit wenig attraktiver Glücksspielmarkt ist. Wenn aber andere Mitgliedstaaten dem Beispiel Maltas folgen, könnte dies Malta erhebliche Vorteile bringen, denn der weitaus grösste Teil der dort lizenzierten Glücksspielanbieter richtet seine Angebote nicht auf den kleinen maltesischen Markt, sondern auf die Märkte der grossen EU-Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, aus. Man kann vermuten, dass die in Kürze in Kraft tretende Glücksspielgesetzgebung Maltas sogar auf ein gänzlich „offshore“-gerichtetes Regulierungsmodell abzielt, das die Gewinne der von Malta aus operierenden Glücksspielanbieter sowie die Steuereinnahmen und andere Abschöpfungen des Landes maximieren würde, während die mit dem Glücksspiel verbundenen Kosten (Spielabhängigkeit, Verbraucherbetrug etc.) hauptsächlich im Ausland entstünden. Da die Begründungen zur maltesischen Gesetzgebung nicht zugänglich sind³⁹, können die Autoren solche Vermutungen jedoch weder formell noch wissenschaftlich bestätigen.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist festzustellen, dass die Mehrheit der illegalen Online-Glücksspiele Multi-Glücksspiele betreffen. Wenige Websites bieten ein reines Lotteriespiel an (2%). Die meisten Länder verbieten international angebotene Internetglücksspiele. Jedoch können nationale Betreiber ihre Spiele via Internet anbieten, was für Monopolisten die Monopolsituation auch im Internetbereich verstärkt. Es ist schwer, das illegale Internetglücksspiel wirkungsvoll zu kontrollieren, und das eingesetzte Geld verlässt meistens das Land, ohne für gute Zwecke eingesetzt werden zu können oder dem Staat zusätzliche Steuereinnahmen zu bringen. Die Geldeinsätze im Internetglücksspiel wachsen rasch. Für verschiedene Länder ist dieser Einsatz 10 bis 15mal höher als dies Anfang 2000 der Fall war. In Frankreich sollen drei Viertel des Online-Glücksspielmarktes illegal betrieben werden. In Österreich machen illegale ausländische Online-Glücksspiele rund 5% des gesamten Umsatzes des regulierten Marktes aus. In der Schweiz wurden die Gesamteinsätze für illegale Internetspiele im Jahr 2007 auf 100-200 Millionen € und in Norwegen auf 720 Millionen € geschätzt.⁴⁰

Massnahmen gegen illegales Internetspiel gehen von einem Verbot für Banken, Zahlungen im Zusammenhang mit Onlinespielen durchzuführen (Norwegen) bis zur Blockierung des Zugangs zu solchen Spielen (Italien). Frankreich hat bis jetzt nichts gegen illegale Websites unternommen, wird aber ab 2010 den Online-Glücksspielmarkt öffnen und hierfür Lizenzen vergeben. Online-Anbieter ohne Lizenz werden blockiert. Schweden und die Schweiz haben vor, das Verbot des Internetglücksspiels zu lockern. So hat kürzlich das schweizerische Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement entschieden, eine kleine Anzahl (6-8) Konzessionen für Internet-Glücksspiele zu erteilen. Zugleich wurden technische Massnahmen getroffen, um das illegale Glücksspielangebot einzuschränken.⁴¹

Gesamtbewertung

Fast alle der hier untersuchten Staaten versuchen grenzüberschreitende Angebote via Internet strafrechtlich zu unterbinden, erlauben aber häufig den im eigenen Land etablierten Monopolbetreibern, verschiedene Spiele via Internet anzubieten. Gegen illegales Internetspiel wird angekämpft, indem den Banken verboten wird, Zahlungen im Zusammenhang mit Onlinespielen durchzuführen oder indem der Zugang zu solchen Spielen blockiert wird. Da es jedoch schwierig ist, das illegale Internet-

³⁹ Siehe unten, Teil Zwei, Titel III, „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, unter Punkt 5.3.

⁴⁰ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 8, Norwegen, Schweiz, und Teil III, Punkt 5, Norwegen, Schweiz.

⁴¹ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil III, Punkt 5, Schweiz.

spiel unter Kontrolle zu bekommen, haben mehr und mehr Länder vor, das Online-Glücksspielverbot zu lockern, wie etwa Frankreich, die Schweiz und Schweden.

2. Casinoglücksspiel

2.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

In den elf untersuchten Staaten finden sich alle vorstellbaren Regulierungsmodelle: ein Totalverbot, ein staatliches Monopol, Konzessionsmodelle mit oder ohne eine im Voraus festgelegte Höchstzahl an Konzessionen, Wettbewerbsmodelle mit oder ohne Zulassung von Internetcasinos. Alle diese Modelle mit Ausnahme des Totalverbots⁴² werden in der Praxis von strengen Transparenz- und Aufsichtspflichten begleitet, um organisierte Kriminalität in diesem Sektor zu vermeiden und sonstige Straftaten zu verhindern oder zumindest aufzudecken. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist kein Modell speziell empfehlenswert. Ein Totalverbot ist jedoch ausdrücklich nicht zu empfehlen, denn es zieht nur die organisierte Kriminalität an und verhindert eine effektive Kontrolle und Aufsicht über das tatsächlich stattfindende Casinoglücksspiel.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist relevant, dass der Casinoumsatz in den unten angegebenen Ländern⁴³ mit Ausnahme Österreichs gestiegen ist. Die Gesamtzunahme beträgt 42%. Die Gewinnausschüttungsquote beträgt mit Ausnahme Spaniens weit über 80%. Frankreich erreicht bei den hier angegebenen Ländern einen Marktanteil von rund 60%. In der Schweiz und in Österreich wird hingegen pro Kopf am meisten gespielt. In Ländern, die ein Konzessionsmodell haben, gibt es mehr Casinos als in Ländern, die einem Monopolmodell folgen. In Frankreich werden z.B. 193 Casinos und im Vereinigten Königreich 144 betrieben. Die Schweizerische Spielbankenkommission hatte 20-25 Konzessionen vorgesehen, jedoch existieren nur 19 Casinos. In Österreich gibt es nur einen einzigen Spielbankenkonzessionär, der 12 Casinos betreibt. Die staatseigene Svenska Spel in Schweden betreibt nur 4 Casinos.

Was Steuern/Abgaben betrifft, wird meist der Bruttospielertrag besteuert, häufig nach einem System mit progressiven Steuersätzen, allerdings auf der Basis verschiedener Bruttospielertragsklassen (siehe Tabelle 5). Im Vergleich zu anderen Ländern werden im Vereinigten Königreich prozentual zum Bruttospielertrag wenig Gebühren bezahlt. Der minimale Gebührensatz liegt bei 15%, der maximale bei 50%. In der Schweiz erreichen diese Sätze 40% und 80%, in Frankreich 10% und 80%. Hierbei spielen jedoch auch die Bruttospielertragsklassen eine Rolle. Im Vereinigten Königreich sind die Gebühren mit dem neuen Glücksspielgesetz und den damit verbundenen neuen Gebührensätzen allerdings gestiegen⁴⁴ und zwar proportional stärker, als der Umsatz der neu eröffneten Casinos. In der Schweiz (ebenfalls Konzessionsmodell) sind die Steuern hingegen im Vergleich zum Bruttospielertrag höher als im Vereinigten Königreich. In Österreich (einziger Spielbankenkonzessionär) sind die Steuern am höchsten.

Setzt man am Beispiel der Schweizer A-Casinos⁴⁵ die Obergrenze der ersten Bruttospielertragsklasse von etwa 12 Millionen auf 18 Millionen Euro herauf, fällt, bei einem Bruttospielertrag von 120 Millionen, der effektive Steuersatz von 68.1% auf 66.1%. Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass (bei gleich bleibenden theoretischen Steuersätzen) mit grösserer erster Bruttospielertragsklasse der effektive Steuersatz sinkt. Im Vereinigten Königreich wurden im April die 4 Bruttospielertragsklassen geändert und jeweils die obere Grenze erhöht, ohne dass der Gebührensatz geändert wurde. Dies hatte zur Folge, dass die Gebühren im Verhältnis zum Bruttospielertrag im Vergleich zum Jahr 2000

⁴² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 2.9.1. (Norwegen).

⁴³ In Norwegen sind Casinos verboten.

⁴⁴ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 2.3, Vereinigtes Königreich.

⁴⁵ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 2, Schweiz.

gesunken sind. Im Jahr 2007 wurden die Bruttospielertragsklassen und die Steuersätze geändert. Die Abgaben stiegen stark an und das Verhältnis der Gebühren zum Bruttospielertrag erhöhte sich erneut. Will man also die Bruttospielertragsklassen ändern, ohne (aus der Sicht des Staates) einen Verlust der Glücksspieleinnahmen hinnehmen zu müssen, sollten auch die Gebührensätze geändert werden.

An den hier erwähnten Beispielen zeigt sich, dass ein Konzessionsmodell die Zahl der Spielbanken in einem Land und damit auch den Umsatz erheblich erhöht. Die Steuern/Abgaben hängen aber von dem gewählten System und noch mehr von den Steuer-/Gebührensätzen ab.

Tabelle 5
Casino Steuern/Gebühren

Land	Steuer/Gebühren
Frankreich	Steuern auf Bruttospielertrag pro Klasse, progressiv
Italien	Keine Angaben
Österreich	Spielabhängige Steuer, progressiv
Schweden	Das staatseigene Svenska Spel ist nicht verpflichtet, Steuern zu zahlen
Spanien	Steuern auf Bruttospielertrag der Tischspiele, Gebühren auf Automaten, pro Region verschieden
Vereinigtes Königreich	Gebühren auf Bruttospielertrag in Klassen, progressiv
Schweiz	Steuern auf Bruttospielertrag in Klassen, progressiv

Tabelle 6
Casinos
(Millionen € und %)

	F	I	A	S	E	UK	CH	Total
Umsatz								
2000	28'059	3'497	5'450	403	1'581	5'476	0	44'466
2003	35'001	3'224	6'032	863	1'914	5'943	3'699	56'676
2007	38'450	3'697	4'758	1'016	2'551	6'470	6'203	63'145
Veränderung (%)								
2007/2000	37.0	5.7	-12.7	152.1	61.4	18.2	---	42.0
2007/2003	9.9	14.7	-21.1	17.7	33.3	8.9	67.7	11.4
per Gesamtumsatz^a (%)								
2000	69.5	21.6	na	10.5	6.9	12.2	0.0	33.2
2003	70.3	15.2	64.5	21.6	7.2	7.7	71.4	28.5
2007	67.9	8.1	34.2	24.3	8.2	6.8	79.5	24.5
Gewinnquote (%) 2007	92.7	83.5	95.9	85.0	78.2	85.2	90.0	90.7
Pro Kopf (€)								
2000	565	72	820	56	46	117	0	219
2003	691	65	889	117	53	124	610	272
2007	740	72	679	133	66	131	980	293
Steuer/BSE^b (%)								
2000	57.8	na	67.5	0	na	24.4	0.0	49.2
2003	57.9	na	67.6	0	na	20.5	49.0	48.7
2007	57.9	na	68.2	0	na	25.5	57.1	51.4
Spenden/BSE (%) 2007	5.0	na	na	na	na	na	0.9	4.3
Steuer+Spenden/BSE (%)	62.9	na	na	na	na	na	58.0	42.4

F = Frankreich, I = Italien, A = Österreich, S = Schweden, E = Spanien, UK = Vereinigte Königreich, CH = Schweiz

^a Glücksspielgesamtumsatz

^b BSE = Bruttospielertrag

An dieser Stelle ist auch erwähnenswert, wohin die nationalen Steuererträge fließen. In den meisten der hier untersuchten Staaten gehen die Erträge einfach an die allgemeine Staatskasse und stehen dem Gesamthaushalt des Staates zur Verfügung. In der Schweiz werden die Spielbanksteuererträge jedoch direkt in die Alters- und Hinterbliebenenversicherungskasse (staatliche Altersvorsorge) eingezahlt.⁴⁶ Im australischen Bundesland Victoria sind die Erträge des kommerziellen Lotteriewesens gesetzlich an den staatlichen Gesundheitshaushalt gebunden.⁴⁷ Diese Massnahmen waren politisch nützlich, da sie ganz erheblich zur Überzeugung der Bevölkerung beigetragen haben, dass es sinnvoll wäre, Casinos einzuführen. Ob diese Zweckbindungen finanzwirtschaftlich sinnvoll sind, wurde bisher nicht untersucht. Die Finanzierung der Spielsuchtbekämpfung wird hiervon jedenfalls nicht betroffen,⁴⁸ denn die Casinos der Schweiz sind wie auch die Lotterien in Victoria dazu verpflichtet, selbst die erforderlichen Massnahmen vorzuschlagen, durchzuführen und zu finanzieren.

Gesamtbewertung

In den untersuchten Ländern findet man im Casinoglücksspielbereich alle Regulierungsmodelle, vom Totalverbot bis zum offenen Wettbewerb. Die Modelle zielen darauf ab, die organisierte Kriminalität und Straftaten im Allgemeinen zu bekämpfen. Mit dem Casinoglücksspiel nähert man sich dem Problemspiel zudem mehr, als mit dem traditionellen Lotterieglücksspiel. In manchen Ländern wurden daher auch staatliche Monopole eingerichtet, um das Problemspiel besser unter Kontrolle zu bringen. Man sollte deshalb versuchen, das richtige Gleichgewicht zwischen Markteffizienz und Spielerschutz zu finden. Das Vereinigte Königreich hat ein Konzessionsmodell eingeführt, in welchem u.a. Aspekte wie Spielsucht ausdrücklich in den Lizenzvergabekriterien aufgeführt werden.

2.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht versucht die Mehrzahl der untersuchten Staaten, grenzüberschreitende Angebote strafrechtlich zu unterbinden, soweit ausländische Unternehmen ihre Dienstleistungen im Inland anbieten. Zwei dieser Staaten lassen allerdings im Inland Werbung für im EWR-Ausland staatlich genehmigte Glücksspielangebote zu.⁴⁹ Diese Zulassung kann im Vereinigten Königreich sogar auf Drittstaaten ausgeweitet werden, welche eine genügende Casinoglücksspielregulierung und –besteuerung vorweisen.⁵⁰ Zudem hat Malta kürzlich die Erbringung aller im EWR-Ausland staatlich genehmigten Glücksspielangebote im Inland für rechtmässig erklärt⁵¹ und hierdurch ein Zeichen zugunsten der Dienstleistungsfreiheit im EWR-Binnenmarkt gesetzt.

Wirtschaftswissenschaftlich sind hier die gleichen Schlüsse zu ziehen, wie im Lotteriewesen.⁵² Es wird geschätzt, dass mehr als 1'000 Online-Casinos von kriminellen Gruppen betrieben werden. Hauptaktivität dieser Gruppen sind die Geldwäsche und die Verbreitung von Virusprogrammen, die u.a.

⁴⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 2.10.2.

⁴⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1.8.1.

⁴⁸ Vgl. unten, diesen Teil, Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielregulierung“, unter den Punkten 1.1. und 2.3.

⁴⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 2.4.2. (Österreich) und 2.7.2. (Vereinigtes Königreich).

⁵⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 2.7.2.

⁵¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 2.3.2. und vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 1.2.

⁵² Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 1.2.

dazu dienen, Bankkontennummern umzuleiten und illegale Werbung zu verbreiten. Teilweise kommt es auch zur Nichtauszahlung der Gewinne oder zur Manipulation der Gewinnausschüttungsquoten.

Es gibt mehrere Optionen, dem zu entgegenen. Erstens können die Banken dazu aufgefordert werden, Geldtransaktionen ihrer Kunden an ausländische Spieleanbieter zu blockieren. Zweitens können polizeiliche Massnahmen ergriffen werden, was allerdings einen sehr grossen Aufwand an Mitteln erfordert. Drittens kann der Markt reguliert werden, indem Lizenzen unter strikter Kontrolle vergeben und nicht lizenzierte Websites blockiert werden. Letztlich können auch alle ausländischen Websites blockiert werden, wie dies z.B. in Italien im Jahr 2006 geschehen ist.

Gesamtbewertung

Die Mehrzahl der untersuchten Staaten versuchen im Casinoglücksspielbereich grenzüberschreitende Angebote strafrechtlich zu unterbinden. Zwei Staaten lassen hingegen im Inland Werbung für im EWR-Ausland staatlich genehmigte Glücksspielangebote zu. Besonders aus rechts- und gesundheitswissenschaftlicher Sicht sollte auch in diesem Bereich, wenn nicht ein Wettbewerbsmodell, dann zumindest ein Konzessionsmodell eingeführt werden, um effizient gegen ausländische Konkurrenz ankämpfen zu können und zugleich eine gewisse Kontrolle über den Markt zu gewährleisten.

3. Spielautomaten ausserhalb der Spielbanken

3.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die untersuchten Staaten verbieten den Betrieb von Spielautomaten ausserhalb von Spielbanken entweder gänzlich oder sie folgen unter sehr detaillierten Genehmigungsaufgaben einem Wettbewerbsmodell.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass die entsprechende Regulierungskompetenz in der Mehrheit der föderativ organisierten Staaten bei den einzelnen Bundesländern liegt und dass diese häufig unterschiedlichen Ansätzen folgen.⁵³

Eine vertiefte Untersuchung des Sektors lässt zudem erkennen, dass es in nahezu allen der hier untersuchten Staaten grosse Probleme mit der Häufigkeit und Verbreitung der Spielautomaten und der mit ihnen verbundenen Suchtgefahr und Kriminalität gibt. Manche Staaten versuchen, diese Probleme mittels Normierung zulässiger Automatentypen, Standortbeschränkungen und strengen Bedingungen für Herstellungs-, Vertriebs-, Wartungs- und Betriebslizenzen zu bewältigen.⁵⁴ Andere Staaten lösen diese Probleme durch eine Beschränkung der Aufstellung von Geldspielautomaten (nur in Spielbanken).⁵⁵ Letzterer Ansatz entspricht den aktuellen Tendenzen in der Gesetzgebung, auch wenn ein solches Totalverbot des Betriebs von Geldspielautomaten ausserhalb von Spielbanken eher mehr Kriminalität verursacht, als verhindert.⁵⁶

Spielautomaten gehören wegen ihrer hohen Gewinnausschüttungsquote (oft über 80%) und ihrer leichten Zugänglichkeit wirtschafts- und gesundheitswissenschaftlich ohne Zweifel (mit dem Internetpiel) zu den risikoreichsten Spielen für Problemspieler.⁵⁷ Norwegen hat während mehrerer Jahre eine sehr liberale Spielautomatenpolitik betrieben. Mit dem explosionsartigen Anstieg des Umsatzes (Marktanteil von 65%) stieg allerdings auch die Zahl der Problemspieler.⁵⁸ Norwegen hat Spielautomaten dann verboten und ab 2008 unter die Aufsicht der staatseigenen Norsk Tipping gestellt. In Frankreich und in der Schweiz sind Spielautomaten ausserhalb von Casinos verboten.⁵⁹ Im Jahr 2003 änderte Italien seine Gesetzgebung für Spielautomaten, was einen starken Umsatzanstieg zur Folge hatte. Spanien, Italien und das Vereinigte Königreich hatten im Jahr 2007 die höchsten Marktanteile. Im Grossen und Ganzen hat sich der Spielautomatenmarkt stark entwickelt und sich in den Jahren 2000 bis 2007 fast verdoppelt.

⁵³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 3.4. (Österreich), 3.6. (Spanien), 3.8. (Australien) und 3.11. (USA).

⁵⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 3.2.1. (Italien), 3.5.1. (Schweden), 3.6.1. (Spanien) und 3.7.1. (Vereinigtes Königreich).

⁵⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 3.1. (Frankreich), 3.9. (Norwegen), 3.10. (Schweiz) und 3.11. (USA).

⁵⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, unter Punkt 3.1. (Frankreich).

⁵⁷ Siehe unten, Teil Vier „Gesundheitswissenschaftliche Studie“.

⁵⁸ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkte 3, Norwegen.

⁵⁹ Obwohl es momentan in der Schweiz elektronische Lotteriespielautomaten gibt. Diese wurden von der Eidgenössischen Spielbankenkommission zu Spielautomaten erklärt, die Schweizer LoRo erhob jedoch Anspruch gegen diesen Entscheid. Wir zählen sie hier zu den Spielautomaten.

Tabelle 7
Spielautomaten
(Millionen € und %)

	I	A	S	E	UK	N	CH	Total
Umsatz								
2000	0	na	328	10'416	17'011	971	352	29'077
2003	367	1'233	761	10'292	15'188	2'865	580	31'286
2007	18'827	3'917	766	12'627	18'430	1'301	580	56'447
Veränderung (%)								
2007/2000	---	na	133.8	21.2	8.3	34.0	65.0	94.1
2007/2003	5'030.0	217.7	0.7	22.7	21.3	-54.6	0.0	80.4
per Gesamtumsatz^a (%)								
2000	0.0	na	8.6	41.5	38.0	37.9	30.7	21.7
2003	1.7	13.2	19.1	38.5	19.6	60.8	11.2	15.8
2007	41.0	28.2	18.3	40.7	19.3	38.1	7.4	21.9
Gewinnquote (%) 2007	75.0	81.8	na	75.0	79.6	81.0	89.6	77.6
Pro Kopf (€)								
2000	0	na	45	302	362	275	60	143
2003	7	182	103	286	318	799	96	150
2007	367	559	100	329	373	350	92	262
Steuer/Umsatz (%) 2007	12.0	2.2	na	na	1.7	0.0	0.0	4.7

I = Italien, A = Österreich, S = Schweden, E = Spanien, UK = Vereinigte Königreich, N = Norwegen,
CH = Schweiz

^a Glücksspielgesamtumsatz

Italien hat eine Einheitssteuer, die 12% des Umsatzes erreicht. Erst kürzlich wurde dieser Prozentsatz herabgesetzt, um den Bruttospielertrag zu erhöhen, diesem Spielsektor mehr Mittel zur Verfügung zu stellen und dadurch die Leistung dieses Sektors zu verbessern. Österreich hat ein System, in welchem eine Gebührenabgabe pro Automat erfolgt, die jedoch von Land zu Land verschieden ist. Dasselbe gilt für Spanien. Die staatlichen Monopolisten in Schweden und Norwegen bezahlen keine Steuern. Das System des Vereinigten Königreichs beruht auf Lizenzgebühren pro Automat und Automatenkategorie. Italien erzielt mit seiner Einheitssteuer auf den Umsatz die im Verhältnis zum Umsatz höchsten Einnahmen. Das Vereinigte Königreich erwirtschaftet über die Lizenzgebühren die im Verhältnis zum Umsatz niedrigsten Einnahmen. Eine neue Klassifizierung der Spielautomaten im Jahr 2006 und eine Erhöhung der Lizenzgebühren führten jedoch zu einem starken Wachstum der Lizenzabgaben im Jahr 2006.⁶⁰

Tabelle 8
Spielautomaten Steuer/Gebühren

Land	Steuer/Gebühren
Italien	Einheitssteuer auf Umsatz
Österreich	Gebühren pro Automat, verschieden von Region zu Region
Schweden	Das staatseigene Svenska Spel ist nicht verpflichtet, Steuern zu zahlen
Spanien	Gebühren pro Automat (keine Zahlen)
Vereinigtes Königreich	Lizenzgebühren pro Automat und Kategorie
Norwegen	Das staatseigene Norsk Tipping ist nicht verpflichtet, Steuern zu zahlen
Schweiz	Spielautomaten ausserhalb Casinos verboten

Gesamtbewertung

In Ländern die im Spielautomatenbereich ein Wettbewerbsmodell zulassen, kommt es im Allgemeinen zu einer schnellen Zunahme der Spielautomatenzahl. Hingegen ist nachweisbar, dass Suchtprobleme besonders in diesem Glücksspielsektor auftreten. Viele Staaten zeigen sich hinsichtlich der mit Spielautomaten verbundenen Kriminalität und Suchtgefahr besorgt und versuchen, diesem Problem mit sehr detaillierten Genehmigungsaufgaben oder mit dem Verbot zu begegnen, Geldspielautomaten ausserhalb von Spielbanken zu betreiben. Letzteres entspricht der aktuellen Tendenz in der Gesetzgebung. Da ein Totalverbot der Spielautomaten ausserhalb von Spielbanken aber auch zu höherer Kriminalität führen kann, ist ein Konzessionsmodell eher empfehlenswert, weil es den Staaten erlaubt, die Vergabekriterien so zu modulieren, dass sie der Zielsetzung entsprechen.

⁶⁰ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 3.3, Vereinigtes Königreich.

3.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Mit grenzüberschreitenden Angeboten im Spielautomatenbereich haben sich die hier untersuchten Staaten praktisch gar nicht befasst. Manche gehen davon aus, dass ihre allgemeinen strafrechtlichen Verbote auch hier gelten. Im Internetzeitalter, in dem Automaten Spiele auch über interaktive Telekommunikationsmittel angeboten werden, ist dieser Ansatz allerdings in keiner Weise ausreichend und steht im Widerspruch zum streng kontrollierten offline-Betrieb von Spielautomaten durch Normierung zulässiger Automatentypen, Standortbeschränkungen und strenge Genehmigungsbedingungen, da Spielautomaten mit einem extrem hohen Gefährdungspotential in Verbindung gebracht werden.

Wirtschaftswissenschaftlich sind dieselben allgemeinen Schlüsse zu ziehen, wie im Lotteriewesen.⁶¹

Gesamtbewertung

Im Onlinebereich sollte die gleiche Linie verfolgt werden, wie im offline-Sektor und ein Konzessionsmodell eingeführt werden. Die Berufung auf allgemeine strafrechtliche Verbote in diesem Sektor steht im Widerspruch zum stark kontrollierten offline-Betrieb, in welchem durch strenge Genehmigungsauflagen gegen Spielsucht und Kriminalität effektiver angekämpft wird.

⁶¹ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 1.2.

4. Wettwesen

4.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die Regulierung des Wettwesens ist in den hier untersuchten Staaten durch besonders viele Komplikationen und nationale Eigenarten gekennzeichnet. In den föderativ organisierten Staaten liegt die entsprechende Regulierungskompetenz meistens grundsätzlich bei den Bundesländern, doch hat der Bund in diesem Bereich oftmals Rahmenbeschränkungen vorgenommen.⁶² In den meisten der hier untersuchten Staaten wird aus ursprünglich historischen und heute politischen Gründen zwischen Pferderennenwetten und anderen sog. Sportwetten unterschieden, wobei die Regulierung der Pferdwetten, aufgrund deren Wichtigkeit für die Finanzierung der Pferderennenindustrie, besonders umfassend ist.⁶³ Wegen der unterschiedlichen nationalen Erfahrungen und politischen Einstellungen ist es kaum möglich, in diesem Bereich sinnvolle rechtswissenschaftliche Stellungnahmen zu formulieren.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist besonders bedeutend, dass sich das Wettwesen in den Jahren 2000 bis 2007 mehr als verdreifacht hat. Dies liegt vor allem am Vereinigten Königreich, das diesen Sektor mit einem Marktanteil von 67% (2007) beherrscht.⁶⁴ Pro Kopf wird in England auch weit mehr gespielt als in anderen Ländern. Das Wettwesen hat aber in allen anderen untersuchten Ländern ebenfalls zugenommen, meistens zum Nachteil der traditionellen Lotteriespiele.⁶⁵ Im Pferdwettenbereich kommt ein Teil der Wetteinsätze der Pferdeindustrie zugute, weshalb die Steuer-/Gebührerhebungen im Verhältnis zum Umsatz meist niedrig sind, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Die Steuer/Gebührensyste me sind von Land zu Land verschieden und beruhen entweder auf den Wetteinsätzen oder dem Bruttospielertrag. Da in Italien die Steuersätze herabgesetzt wurden, sanken die Abgaben in Prozent des Umsatzes im Vergleich zum Jahr 2000, obwohl der Gesamtumsatz zunahm. Im Vereinigten Königreich sind die Gebühren trotz eines starken Umsatzanstiegs auch in den Jahren 2000-2006 gefallen. Dies lässt sich hauptsächlich damit begründen, dass im Jahr 2002 vom Umsatz als Rechnungsbasis auf den Bruttospielertrag übergegangen wurde.

Das Vereinigte Königreich hat mehrmals die Gebührensätze für Pferdwetten herabgesetzt. In diesem Sektor gingen die Einnahmen zurück, obwohl der Umsatz stark gestiegen ist.⁶⁶

Frankreich gestattet bei den Pferdwetten nur Totalisatorwetten, um Geldwäsche und allgemeiner Kriminalität vorzubeugen. Als Grund dafür wird angegeben, dass bei Festquotenwetten gegen den Betreiber die Gewinnquote vor dem Wetteinsatz bekannt ist, was zu Geldwäsche oder Betrug führen kann.

⁶² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 4.4.1. (Österreich), 4.6.1. (Spanien), 4.8.1. (Australien), 4.10.1. (Schweiz) und 4.11.1. (USA).

⁶³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 4.1.1. (Frankreich), 4.2.1. (Italien), 4.3.1. (Malta), 4.5.1. (Schweden), 4.6.1. (Spanien), 4.7.1. (Vereinigtes Königreich), 4.8.1. (Australien), 4.9.1. (Norwegen), 4.10.1. (Schweiz) und 4.11.1. (USA).

⁶⁴ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 4 für das Vereinigte Königreich.

⁶⁵ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 4.

⁶⁶ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 4.3 für das Vereinigte Königreich.

Tabelle 9
Wettwesen
(Millionen € und %)

	F	I	A	S	UK	N	CH	Total
Umsatz								
2000	5'782	na	na	1'662	7'272	319	85	15'120
2003	7'021	4'583	1'035	1'565	32'453	303	98	47'058
2007	8'842	5'568	4'198	1'694	41'463	394	105	62'263
Veränderung (%)								
2007/2000	52.9	na	na	1.9	470.2	23.5	23.5	311.8
2007/2003	25.9	21.5	305.6	8.2	27.8	29.8	7.3	32.3
per Gesamtumsatz^a (%)								
2000	14.3	na	na	43.3	16.3	12.4	7.4	11.3
2003	14.1	21.5	11.1	39.2	41.9	6.4	1.9	23.7
2007	15.6	12.1	30.2	40.6	43.5	11.6	1.3	24.1
Gewinnquote (%) 2007	74.0	59.4	88.5	na	89.8	66.6	66.5	84.9
Pro Kopf (€)								
2000	117	na	na	229	155	90	14	74
2003	139	92	153	212	678	85	16	226
2007	170	109	599	222	838	106	17	289
Steuer/Umsatz (%) 2007	12.1	6.5	na	na	1.9	3.7	na	4.0

F = Frankreich, I = Italien, A = Österreich, S = Schweden, E = Spanien, UK = Vereinigte Königreich,
N = Norwegen, CH = Schweiz

^a Glücksspielgesamtumsatz

Tabelle 10
Wettwesen Steuer/Gebühren

Land	Steuer/Gebühren
Frankreich	Einheitssteuer auf Wetteinsätze
Italien	Verschiedene Steuersätze von Spiel zu Spiel
Österreich	Wettgebühr auf Wetteinsätzen und Bruttospielertrag
Schweden	Einheitssteuer auf Pferdewetten
Spanien	Keine Angaben
Vereinigtes Königreich	Gebühren auf Bruttoprofit oder Bruttospielertrag
Norwegen	3% auf Umsatz
Schweiz	(inklusive im Lotteriewesen)

Gesamtbewertung

In den meisten untersuchten Ländern wird zwischen Sport- und Pferdewetten unterschieden. Abgesehen von vielen nationalen Eigenheiten bei der Regulierung des Wettwesens ist die Regulierung des Pferdewettsektors in den meisten Ländern besonders umfangreich, weil Pferdewetten grösstenteils der Finanzierung der Pferderennindustrie dienen. Das Wettwesen wird als Spiel mit hohem Gefährdungspotential betrachtet, da Sportwetten deutlich höhere Prävalenzraten aufweisen als z.B. das Lottospiel. Dies gilt im Besonderen für das Internet-Wettwesen, da der Substitutionsgrad zwischen traditionellen offline-Wetten und Internet-Wetten sehr hoch ist. Je grösser das Internetangebot, desto mehr Spieler steigen vom traditionellen Wettwesen auf Online-Wetten um.

4.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Beim Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten können die untersuchten Staaten hingegen zwei ziemlich klaren Kategorien zugeordnet werden.

Zur ersten Kategorie gehören Staaten,⁶⁷ die an ihre Einwohner gerichtete grenzüberschreitende Wettangebote strafrechtlich verbieten. Einige der zu dieser Kategorie gehörenden Staaten, bzw. die dort mit Monopolrechten ausgestatteten Unternehmen oder Verbände, haben in den letzten Jahren aktiv versucht, diese Verbote zu realisieren, allerdings mit unterschiedlichem Erfolg. Italien hat die hiermit verbundenen Schwierigkeiten vor einigen Jahren zu umgehen versucht, indem es interessierten und im Ausland bereits genehmigten Wettanbietern Genehmigungen erteilt hat, um die tatsächliche Zahl der illegalen, an Italiener gerichteten grenzüberschreitenden Angebote drastisch zu verringern.⁶⁸ Inwieweit dies erfolgreich war, konnte nicht festgestellt werden.

⁶⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, unter den Punkten 4.1.2. (Frankreich), 4.2.2. (Italien), 4.5.2. (Schweden), 4.6.2. (Spanien), 4.9.2. (Norwegen), 4.10.3. (Schweiz) und 4.11.2. (USA).

⁶⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, unter Punkt 4.2.1.

Zur zweiten Kategorie gehören Staaten,⁶⁹ die grenzüberschreitend anbietende Wettunternehmen lizenzieren und bereit sind, an ihre Einwohner gerichtete, grenzüberschreitende Angebote aus dem Ausland zu tolerieren. Im EU-Binnenmarkt⁷⁰ aber auch im Nicht-EU-Ausland⁷¹ ist festgestellt worden, dass die in den zur ersten Kategorie gehörenden Staaten geltenden Verbote sehr weitgehend auf finanziellen Erwägungen beruhen, die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nicht ausreichend rechtfertigen. Gerechtfertigt sind hingegen die in den zur zweiten Kategorie gehörenden Staaten geltenden Lizenzierungsvoraussetzungen und Abgabepflichten, auch wenn diese zur Finanzierung der Pferderennindustrie und anderer Sportarten dienen. Problematisch ist allerdings, insb. in föderativ organisierten Staaten, die Aufteilung der Abgaben unter den Pferderennunternehmen und Sportgruppen der einzelnen Bundesländer.⁷²

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht könnte eine Zulassung grenzüberschreitender Angebote im Wettbereich ermöglichen, die durch relativ kleine Interessengruppen aufrechterhaltende Rigidität nationaler Regulierungsmodelle zu überwinden.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist zu erwähnen, dass das Online-Wettwesen auch kriminellen Organisationen, vor allem der Mafia, dient. Im Jahr 2005 wurde in den USA ein Netz von Online-Buchmachern festgenommen, von denen drei einer Mafia-Familie angehörten. Folgende kriminelle Handlungen sind im Wettsektor feststellbar: Geldwäsche, Nichtauszahlung der Gewinne, Manipulation der Gewinnausschüttungsquoten und Weitergabe von persönlichen Daten an kriminelle Gruppen. Die möglichen Gegenmassnahmen entsprechen denjenigen, die für andere Internetglücksspiele beschrieben wurden.⁷³

Gesamtbewertung

Verschiedene Länder haben versucht, grenzüberschreitende Wettangebote an ihre Einwohner strafrechtlich zu verbieten. Diese Versuche sind meist gescheitert. Die Regulierungspolitik der Staaten, die grenzüberschreitend tätige Wettunternehmen lizenzieren und grenzüberschreitende Angebote aus dem Ausland tolerieren, ist jedoch juristisch insbesondere deshalb interessant, weil sie Lizenzierungsvoraussetzungen und Abgabepflichten schafft, die durchaus mit nationalen Gegebenheiten übereinstimmen.

⁶⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 4.3.2. (Malta), 4.4.2. (Österreich), 4.7.2. (Vereinigtes Königreich) und 4.8.2. (Australien).

⁷⁰ Siehe unten, Teil Zwei, Titel I „Supranationaler juristischer Rahmen“, unter Punkt 1, sowie Titel II „Alternative Regulierungsmodelle“, unter Punkte 4.1.2. (Frankreich), 4.3.2. (Malta) und 4.7.2. (Vereinigtes Königreich).

⁷¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, unter Punkt 4.8.2. (Australien).

⁷² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, unter Punkt 4.8. (Australien).

⁷³ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 2.2.

5. Gewinnspiele in Rundfunk und Telemedien

5.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Keines der untersuchten Länder hat bisher⁷⁴ eine Sonderregelung des Medienglücksspiels geschaffen. In einigen Staaten wären allein die staatlich geschützten Glücksspielmonopolisten oder -konzessionäre berechtigt, Rundfunk- und Telemediengewinnspiele anzubieten. Solche Spiele gelten somit als verboten,⁷⁵ da es sich bei den Monopolisten oder Konzessionären nicht um Medienunternehmen handelt. In anderen Ländern ist die Rechtslage unklar.⁷⁶ Tatsächlich ausschlaggebend ist jedoch fast überall, ob ein bestimmtes Mediengewinnspiel unter die gesetzliche Definition des „Glücksspiels“ oder einer „Lotterie“ fällt, wobei die Kosten der Spielteilnahme mittels Tele- oder anderen Kommunikationsmitteln unterschiedlich bewertet werden.⁷⁷ Da es bewiesenermaßen gut möglich ist, erfolgreiche Mediengewinnspiele so zu gestalten, dass sie nicht dem jeweiligen nationalen Glücksspielrecht unterstehen, kann hieraus rechtswissenschaftlich geschlossen werden, dass die meisten Länder in diesem Sektor ein Wettbewerbsmodell gewähren.

Einige bereichsspezifische Regulierungsvorschläge sind gescheitert, weil bisher sehr wenige Daten gesammelt wurden und kaum wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse vorliegen.⁷⁸ In die wissenschaftliche und international koordinierte Erforschung des Mediengewinnspielsektors müsste dringend mehr investiert werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass insbesondere die Telemedien aufgrund ihres starken Einflusses auf ihre Zuschauer bereits heute verschiedenen Sonderregulierungen unterstellt werden.⁷⁹ Im Telemedienbereich werden glücksspielrechtliche Aspekte für den Regulierungsinhalt also vermutlich nicht allein ausschlaggebend sein.

Bereichsspezifische Erkenntnisse der Wirtschafts- und Gesundheitswissenschaften bezüglich der Auswirkungen tatsächlich bestehender Regulierungsmodelle fehlen, weil die dafür erforderlichen Daten bisher nicht gesammelt wurden und die erforderlichen Analysen somit nicht durchgeführt werden konnten. Die wesentliche Gesamterkenntnis dieser Studie in Bezug auf Mediengewinnspielen ist, dass gezielte Forschungsarbeiten finanziert und wenigstens europaweit, wenn nicht international, koordiniert werden müssen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die bereichsübergreifende gesundheitswissenschaftliche Feststellung, dass (immer nur teilweise durchsetzbare) Glücksspielverbote die Spielsucht und anderes unverantwortungsvolles Spielverhalten eher fördern, als verhindern, auch im Bereich der Mediengewinnspiele gilt. Bevor wissenschaftlich untersucht worden ist, ob und inwieweit Mediengewinnspiele und insbesondere erfolgreiche Fernsehgewinnspiele überhaupt spielsüchtig machen, oder die

⁷⁴ Siehe jedoch unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 5.3, bezüglich der angekündigten Regulierung in Malta.

⁷⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 5.1.1. (Frankreich), 5.4.1. (Österreich) und 5.10.1. (Schweiz).

⁷⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 5.2.1. (Italien), 5.6.1. (Spanien), 5.9.1. (Norwegen) und 5.11.1. (USA).

⁷⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 5.1.1. (Frankreich), 5.5.1. (Schweden), 5.6.1. (Spanien), 5.7.1. (Vereinigtes Königreich) und 5.10.1. (Schweiz).

⁷⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 5.7.1. (Vereinigtes Königreich) und 5.8.1. (Australien) m.V.a. Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, Punkt 5.8.2.1, letzter Absatz (Australien).

⁷⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 5.1.1. (Frankreich) und 5.7.1. (Vereinigtes Königreich)

Zuschauer zu einer übermäßigen und verantwortungslosen Teilnahme an solchen und anderen Glücksspielen verleiten können, kann diese Frage nicht beantwortet werden.

Wirtschaftswissenschaftlichrelevante Daten sind für das Medienspiel kaum erhältlich. Entweder gibt es keine exklusiven Medienglücksspiele oder die Lotterien führen ihre Ziehungen im Fernsehen durch. In diesem Fall ist der Umsatz in den Zahlen des Gesamtumsatzes umfasst. Laut der norwegischen Glücksspielbehörde kann das Medienspiel als vernachlässigbar betrachtet werden.

Gesamtbewertung

Die Wirtschafts- und Gesundheitswissenschaften tragen zu den rechtswissenschaftlichen Erkenntnissen in diesem Sektor nicht wesentlich bei.

5.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Wie der Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten rechtswissenschaftlich zu qualifizieren ist, hängt ganz davon ab, ob man das Medienglücksspiel im Inland als verboten betrachtet, oder eher dem freien Wettbewerb der Medien unterstellt. Da aus wirtschafts- und gesundheitswissenschaftlicher Sicht nicht klar ist, ob Mediengewinnspiele überhaupt eingeschränkt werden sollten, kann auch bezüglich grenzüberschreitender Angebote keine inhaltliche Bewertung vorgenommen werden.

6. Werbeausspielungen

6.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Eine spezifische Regulierung der Werbeausspielungen gibt es in den untersuchten Ländern nur in Spanien.⁸⁰ Dort ist das zum gesetzlich geschützten Duopol gehörende staatliche Lotterieu Unternehmen berechtigt, individuelle Werbeausspielungen zu bewilligen. Handelsunternehmen in Spanien dürfen also keine Werbeausspielungen veranstalten, wenn diese nicht im Voraus verwaltungsrechtlich bewilligt wurden. Solche Bewilligungen werden in der Praxis nicht sehr schnell erteilt, was dazu führt, dass mit Grossereignissen verbundene und somit potenziell besonders attraktive Werbeausspielungen oft gar nicht durchgeführt werden können.

In anderen Ländern ist ausschlaggebend, ob eine bestimmte Werbeausspielung unter die gesetzliche Definition des „Glücksspiels“ oder einer „Lotterie“ fällt, wobei die Kosten der Spielteilnahme mittels Tele- oder andere Kommunikationsmittel unterschiedlich bewertet werden.⁸¹ Da erfolgreiche Werbeausspielungen so gestaltet werden können, dass sie nicht dem jeweiligen nationalen Glücksspielrecht unterstehen, kann hieraus der Schluss gezogen werden, dass die meisten Länder in diesem Sektor ein ziemlich freies Wettbewerbsmodell walten lassen. Die nationalen gesetzlichen Schranken haben meist zum Ziel, dass Werbeausspielungen akzessorisch zu anderen Handelstätigkeiten und nicht als eigenständige, wirtschaftliche Unternehmungen angeboten werden.⁸²

Bereichsspezifische Erkenntnisse der Wirtschafts- und Gesundheitswissenschaften bezüglich der Auswirkungen der tatsächlich bestehenden Regulierungsmodelle fehlen. Auch hier wurden die erforderlichen Daten bisher nicht gesammelt, weshalb bisher keine Analysen durchgeführt werden konnten. Die wesentliche Gesamterkenntnis dieser Studie in Bezug auf Werbeausspielungen ist somit auch hier, dass gezielte Forschungsarbeiten finanziert und europaweit bzw. international koordiniert werden müssen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die bereichsübergreifende gesundheitswissenschaftliche Favorisierung des Monopols als am ehesten suchtpreventionsförderndes Regulierungsmodell, eine Übernahme der in Spanien geltenden Regelung für Werbeausspielungen verlangt. Bevor wissenschaftlich untersucht worden ist, ob und inwieweit Werbeausspielungen überhaupt spielsüchtig machen oder Konsumenten zu einer übermässigen und verantwortungslosen Teilnahme an solchen und anderen Glücksspielen verleiten können, kann diese Frage nicht beantwortet werden. Die aktuell in Spanien geltende Regelung scheint den Autoren dieser Studie auf jeden Fall eher dem Schutz des Einkommens des staatlichen Lotterieduopols als dem Spieler- oder Konsumentenschutz zu dienen. Sinnvoller wäre gegebenenfalls die Errichtung einer unabhängigen, staatlichen Bewilligungsbehörde, deren Eingriffe in die Werbefreiheit im EU-Binnenmarkt, sowie in moderne Marktwirtschaften im Allgemeinen, sehr gut durchdacht und begründet werden müssten. Regulierungsbemühungen im Bereich der Werbeausspielungen stehen also noch ganz am Anfang ihrer Entwicklung.

Genau wie beim Medienglücksspiel gibt es auch in diesem Sektor keine wirtschaftswissenschaftlich relevanten Daten.

⁸⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 6.6, insb. Punkt 6.6.1.

⁸¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 6.4.1. (Österreich), 6.7.1. (Vereinigtes Königreich), 6.10.1. (Schweiz) und 6.11.1. (USA).

⁸² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 6.3.1. (Malta), 6.4.1. (Österreich) und 6.5.1. (Schweden).

Gesamtbewertung

Die Wirtschafts- und Gesundheitswissenschaften können die rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse in diesem Sektor nicht wesentlich ergänzen.

6.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Grenzüberschreitend angebotene Werbeausspielungen aus dem Ausland, welche die Rahmenbedingungen für inländische Werbeausspielungen erfüllen, werden im Wesentlichen als rechtlich zulässig erachtet. Da aus wirtschafts- und gesundheitswissenschaftlicher Sicht nicht klar ist, ob Werbeausspielungen überhaupt eingeschränkt werden sollten, können auch die grenzüberschreitenden Angebote inhaltlich nicht bewertet werden.

7. Von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstaltetes Glücksspiel

7.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die meisten untersuchten Staaten folgen im Bereich des Wohltätigkeitsglücksspiels einem Wettbewerbsmodell, da im Voraus kein *numerus clausus* an Bewilligungen festgelegt wird, die an qualifizierte Antragssteller erteilt werden können.⁸³ Die Definition des gesetzlich zulässigen Wohltätigkeitsglücksspiels ist jedoch durchweg restriktiv. In manchen Ländern dürfen (eine grundsätzlich unbeschränkte Anzahl von) Wohltätigkeitsinstitutionen ausschliesslich Lotterien veranstalten.⁸⁴ In einigen anderen Ländern besteht hingegen gerade für Wohltätigkeitslotterien ein Konzessionsmodell,⁸⁵ womit das Wohltätigkeitsglücksspiel auf „kleine“ oder „traditionelle“ Glücksspielarten beschränkt wird. Eine neue Gesetzgebung auf der Ebene der US-amerikanischen Teilstaaten zeigt, dass auch Poker und andere Casinoglücksspiele als Wohltätigkeitsglücksspiel definiert werden können.⁸⁶ Ein spezielles, für das Wohltätigkeitsglücksspiel konzipiertes Regulierungsmodell ist in keinem der untersuchten Staaten zu finden. Dieser Glücksspielsektor wird rechtswissenschaftlich regelmässig als eine Ausnahme zu den für andere Sektoren geltenden Regelungen gesehen.

Bereichsspezifische Erkenntnisse der Wirtschafts- und Gesundheitswissenschaften bezüglich der Auswirkungen der tatsächlich bestehenden Regulierungsmodelle fehlen, weil die dafür erforderlichen Daten bisher nicht gesammelt wurden und damit keine Analysen durchführbar sind. Die Gesamterkenntnis dieser Studie in Bezug auf das Wohltätigkeitsspiel ist wiederum, dass gezielte Forschungsarbeiten finanziert und europaweit oder besser international koordiniert werden müssen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die bereichsübergreifende gesundheitswissenschaftliche Favourisierung des als am ehesten suchtpreventionsfördernd angesehenen Monopolmodells, eine Abkehr vom derzeit häufigen Wettbewerbsmodell im Wohltätigkeitsbereich verlangt. Bevor wissenschaftlich untersucht worden ist, ob und inwieweit das Wohltätigkeitsspiel überhaupt spielsüchtig macht, oder Konsumenten zu einer übermässigen und verantwortungslosen Teilnahme an solchen und anderen Glücksspielen verleiten kann, kann diese Frage nicht beantwortet werden.

Wirtschaftswissenschaftlich wurde beobachtet, dass verschiedene Länder spezielle Wohltätigkeitslotterien haben, wie z.B. Spanien die ONCE⁸⁷ (Organisation für blinde oder sehbehinderte Personen). Die Gewinnausschüttungsquote ist niedrig, da ein grosser Teil des Umsatzes gespendet wird. Ca. 80% der Angestellten von ONCE sind blind oder sehbehindert. Der Umsatz ist steuerfrei, der Staat verlangt allerdings, dass der Gewinn (Profit) in soziale Projekte investiert wird. Auch das Vereinigte Königreich lässt spezifische für wohltätige Zwecke aktive Lotterien (*Society Lotteries*) zu. Diese müssen keine Gebühren zahlen und fast 60% ihres Umsatzes fliesst an gute Zwecke.⁸⁸

⁸³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 7.1. (Frankreich), 7.2. (Italien), 7.3. (Malta), 7.4. (Österreich), 7.5. (Schweden), 7.7.1. (Vereinigtes Königreich), 7.9. (Norwegen), 7.10. (Schweiz) und 7.11. (USA).

⁸⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 7.1. (Frankreich), 7.2. (Italien), 7.5.1. (Schweden), 7.9. (Norwegen) und 7.10. (Schweiz).

⁸⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkte 7.6.1. (Spanien) und 7.10.1. (Schweiz).

⁸⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 7.11.1.1.

⁸⁷ ONCE = Organización Nacional de Ciegos Españoles.

⁸⁸ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Teil II.1, Punkt 7, Vereinigtes Königreich.

Gesamtbewertung

Die Wirtschafts- und Gesundheitswissenschaften tragen zu den rechtswissenschaftlichen Erkenntnissen in diesem Sektor nicht wesentlich bei.

7.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Grenzüberschreitende Angebote werden von fast allen untersuchten Rechtsordnungen ausgeschlossen. In Italien wird besonders deutlich, dass auch inländische Wohltätigkeitsglücksspielveranstaltungen nur insoweit zulässig sind, als sie die Umsatz- und Steuereinnahmen des Staates nicht beeinträchtigen.⁸⁹ Nur in Schweden⁹⁰ und im Vereinigten Königreich⁹¹ ist die jeweils geltende Gesetzgebung so flexibel, dass die zuständigen Behörden ihre Ermessenskompetenzen auch zur Zulassung von Glücksspielangeboten ausländischer Wohltätigkeitsinstitutionen im Inland nutzen können.

⁸⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 7.2.1.

⁹⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 7.5.2.

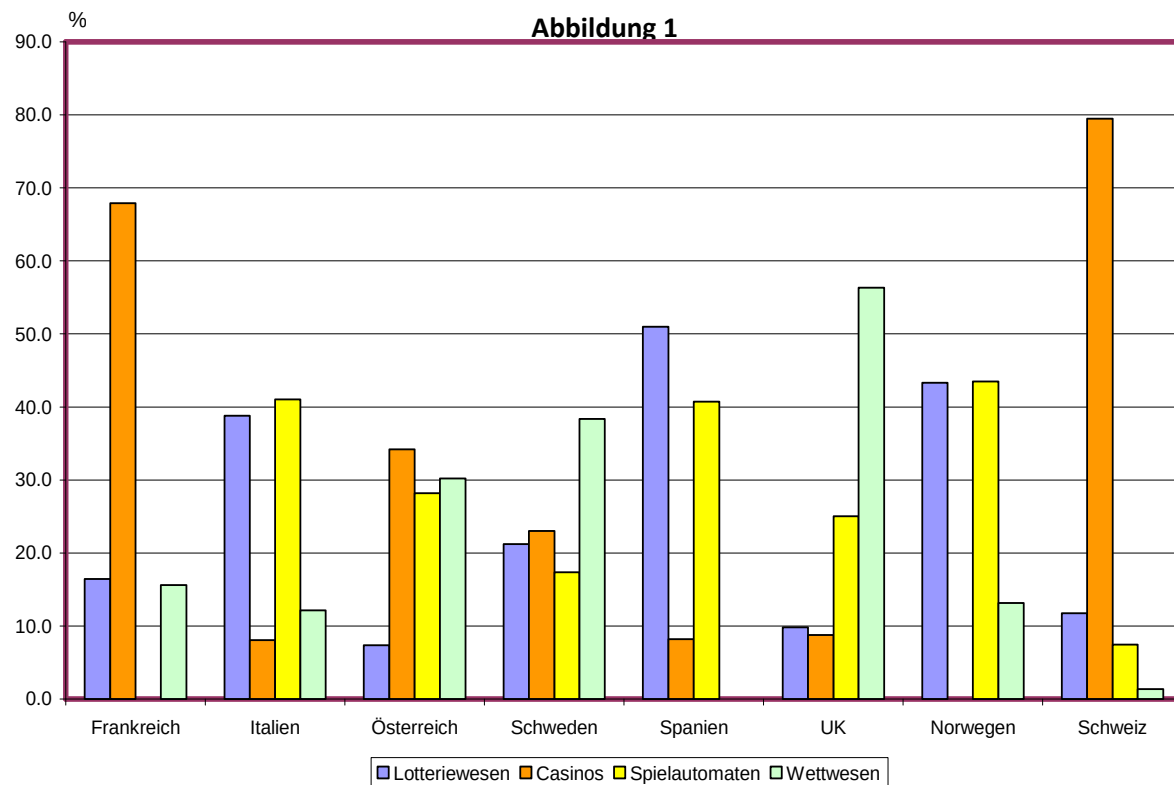
⁹¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 7.7.2.

8. Sektoren im Ländervergleich

Nach der Beschreibung der einzelnen Sektoren sollen die Anteile des Lotteriewesens, der Casinos, Spielautomaten und des Wettwesens an den gesamten Glücksspielmärkten der untersuchten Staaten sowie im Ländervergleich durch nachfolgende Tabellen und Abbildungen dargestellt werden. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, sind die vier Sektoren je nach Land sehr unterschiedlich gewichtet. Betrachtet man jedoch die Totalsumme, verteilen sich die Sektoren fast gleichmässig. Der jeweilige Anteil beläuft sich auf 23% bis 26.7%.

Tabelle 1
Anteil Spielsektoren in % (2007)

	Lotteriewesen	Casinos	Spielautomaten	Wettwesen
Frankreich	16.4	67.9	0.0	15.6
Italien	38.8	8.1	41.0	12.1
Österreich	7.4	34.2	28.2	30.2
Schweden	21.2	23.0	17.4	38.4
Spanien	51.0	8.2	40.7	0.0
UK	9.8	8.8	25.0	56.3
Norwegen	43.3	0.0	43.5	13.2
Schweiz	11.8	79.5	7.4	1.3
TOTAL	23.0	26.7	23.9	26.4



Was Steuern und Gebühren betrifft, zeigt Tabelle 2, dass diese im Verhältnis zum Umsatz in Italien und Spanien am höchsten sind. Am niedrigsten sind sie in Schweden, im Vereinigten Königreich, in der Schweiz und in Norwegen, wobei allerdings in Schweden und Norwegen ausser auf Pferdewetten keine glücksspielspezifischen Steuern oder Gebühren erhoben werden.⁹²

Tabelle 2
Steuer- und Gebührrabgaben
(Millionen €)

Jahr	F	I	A	S	E	UK	NO	CH	Total
2000	3'873	na	na	na	2'915	2'593	11	11	na
2003	4'592	3'505	552	129	3'777	2'092	11	196	14'854
2007	5'352	7'195	566	140	4'674	2'310	15	361	20'612
per Umsatz (%)									
2000	9.6	na	na	na	11.6	5.8	0.4	1.0	na
2003	9.2	16.5	5.9	3.2	14.1	2.7	0.2	3.8	7.5
2007	9.5	15.7	4.1	3.3	15.1	2.4	0.4	4.6	8.0

F = Frankreich, I = Italien, A = Österreich, S = Schweden, E = Spanien, UK = Vereinigte Königreich, N = Norwegen, CH = Schweiz

⁹²

Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel II.2.

III. BESONDERE ASPEKTE DER GLÜCKSSPIELREGULIERUNG

1. Suchtprävention

1.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Juristische Massnahmen, die dem Entstehen der Spielsüchtigkeit entgegenwirken sollen und somit direkt der Suchtprävention dienen, haben die hier untersuchten Staaten nur vereinzelt und unsystematisch ergriffen. Beispiele für solche Massnahmen sind:

- Angaben der Zeitdauer des Spiels und der Einsätze, die ein Spieler verloren hat (sog. Realitätserweckungen);⁹³
- Pflicht zum gut sichtbaren Anbringen von Warnungen, die Spieler auf die Suchtgefahr hinweisen;⁹⁴
- Summenbeschränkungen auf die Gewinne, die ein Spieler insbesondere über einen Spielautomaten oder durch schnell wiederholtes Lotteriespiel erzielen kann;⁹⁵ und
- Verbot interaktiver Wetten auf den Ausgang bereits laufender Ereignisse oder auf ein einzelnes Geschehen während eines bereits laufenden Ereignisses.⁹⁶

Viele Massnahmen zielen hingegen auf die Identifizierung und Behandlung bereits süchtig gewordener Spieler sowie auf die Minimisierung der durch die Spielsucht verursachten Schäden. Dazu gehören u.A:

- Suchtberatungsdienste und die Pflicht, alle Spieler auf diese Dienste aufmerksam zu machen;⁹⁷
- Fortlaufende Ausbildung der Spielbetriebsangestellten, welche bei Suchtverdacht dazu verpflichtet sind, die betroffenen Spieler anzusprechen;⁹⁸
- Spelausschlussprogramme, die die Spieler selbst oder die Spielanbieter aktivieren können.⁹⁹

Solche und ähnliche Massnahmen wurden insbesondere im Bereich des Casinoglücksspiels ergriffen. Allerdings verbreitet sich die Erkenntnis, dass sie besonders auch im Spielautomatenbereich dringend erforderlich sind. Das interaktive Glücksspiel mittels Kommunikationstechnologie ist in dieser Hinsicht vielleicht ebenfalls besonders gefährlich, bietet aber dank Aufzeichnungs- und Errechnungsprogrammen auch die besten Erkennungs- und Eingriffsmöglichkeiten.¹⁰⁰ Fraglich ist, ob das Unterlassen

⁹³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1.3. (Malta).

⁹⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 1.3. (Malta) und 1.10.2. (Schweiz).

⁹⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 1.2. (Italien) und 1.5. (Schweden).

⁹⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1.8. (Australien).

⁹⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1.5. (Schweden).

⁹⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 1.10.1. (Schweiz) und 1.11. (USA).

⁹⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 1.3. (Malta), 1.4. (Österreich) und 1.11. (USA)

¹⁰⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1.2. (Italien).

von Suchtpräventionsmassnahmen durch die Glücksspielanbieter besser durch staatliche Sanktionen oder durch Schadensersatzforderungen süchtiger Spieler geahndet werden kann.¹⁰¹

Bezüglich beider Arten von Massnahmen ist der Hinweis wichtig, dass die für die damit verbundenen Forschungs- und Betreuungsaktivitäten erforderlichen Finanz- und Betriebsmittel eigentlich nicht systematisch zur Verfügung gestellt werden. In föderativ organisierten Staaten¹⁰² ist dieser Zustand wenigstens teilweise damit zu erklären, dass die Suchtprävention und -behandlung beinahe gänzlich den Bundesländern überlassen wird und dass diese die erforderlichen Finanzmittel aus ihren bereits zu knappen Gesundheitsbudgets bestreiten müssen. Besonders interessant ist daher der schweizerische Ansatz:¹⁰³ eine Spielbank kann erst dann eine Konzession erhalten, wenn sie einen überzeugenden und selbstfinanzierten Suchtbekämpfungsplan vorgelegt hat.

Einige der untersuchten Staaten geben die Suchtprävention als eine allgemeine Rechtfertigung für Monopole und Verbote grenzüberschreitender Angebote an.¹⁰⁴ Das Fehlen konkreter Massnahmen zur Prävention und Behandlung des in diesen Staaten gleichwohl existierenden Glücksspielsuchtphänomens lässt allerdings vermuten, dass es sich dabei nur um einen Vorwand für die Erhaltung der Monopole handelt.

1.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht¹⁰⁵

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht kann nur eine Kosten-Nutzen Analyse Aufschluss darüber geben, inwieweit Massnahmen zur Suchtprävention vertretbar sind. Es gibt im Glücksspielbereich jedoch keine standardisierte Methode, um die sozialen Kosten zu messen. Monetäre Schätzungen sind deshalb nicht möglich. Die Schätzungen in verschiedenen Studien sollten deshalb mit grösster Vorsicht interpretiert werden, auch wenn sie gewisse Anhaltspunkte geben.

Die wenigen Kosten-Nutzen Studien, die in diesem Bereich existieren, werden kritisiert, weil sie nicht alle oder nicht die richtigen Aspekte in Betracht ziehen. Man unterscheidet zwischen wahrnehmbaren und nicht wahrnehmbaren Kosten. Wahrnehmbare Kosten können, wenn auch nicht immer perfekt, berechnet werden (z.B. Gerichtskosten im Rahmen der Beschaffungskriminalität von Problemspielern). Reduziert man diese Kosten, werden Mittel frei, die der Gesellschaft für andere Zwecke zur Verfügung stehen (Konsum oder Investitionen). Nicht wahrnehmbare Kosten können nicht geschätzt werden (z.B. familiäre Probleme, die entstehen, wenn ein Familienmitglied ein pathologischer Problemspieler ist). Reduziert man diese Kosten, werden keine Mittel für die Gesellschaft frei, die in Konsum oder Investitionen umgewandelt werden. Wird dem Spieler geholfen, hat dies natürlich eine extrem positive Wirkung, weil die Familie nicht mehr unter dem Problemspiel eines seiner Mitglieder leidet. Berechenbar ist dieser Fall jedoch nicht. Das Gleiche gilt für die Einschätzung des Produktivitätsverlusts eines Problemspielers, der manchmal im ganzen Produktionszyklus nicht wahrgenommen oder nicht mit dem Spielen in Verbindung gebracht wird.

¹⁰¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 1.3. (Malta) und 1.4. (Österreich)

¹⁰² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 1.6. (Spanien), 1.8. (Australien), 1.10.2. (Schweiz) und 1.11. (USA).

¹⁰³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1.10.1.

¹⁰⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 1.1. (Frankreich) und 1.2. (Italien) und vgl. Punkte 1.7. (Vereinigtes Königreich) und 1.10.2. (Schweiz).

¹⁰⁵ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1.

Es geht also nicht nur darum, die Zusammenhänge zwischen Spiel und Produktivitätsverlust oder erhöhter Kriminalität zu identifizieren. Diese Zusammenhänge müssen auch messbar sein.

In den meisten hier untersuchten Ländern ist verantwortungsbewusstes Glücksspiel ein zentrales Anliegen der Glücksspielanbieter. Sie versuchen der Gefahr der Spielsucht entgegenzuwirken, indem sie gezielte Information an Spieler, Verkäufer oder Mitarbeiter übermitteln. Spezielle Programme wurden gestartet, um über die Risiken des Geldglücksspiels aufzuklären. In Casinos werden die Mitarbeiter geschult, um Problemspieler früh zu erkennen und zu beraten. Frankreich versucht, dem Problemspiel mit einer tiefen Gewinnausschüttungsquote zu entgegenen. Die norwegischen Glücksspielanbieter stellen ein Teil ihres Bruttospielertrags der Suchtprävention zur Verfügung. In der Schweiz müssen seit 2006 beide Lotterieberbieter 0.5% ihres Bruttospielertrags in die Spielsuchtprävention investieren.

In den Ländern, in welchen versucht wurde, die sozialen Kosten des Problemspiels zu messen, kommt man jedoch zum Schluss, dass diese Kosten weit niedriger sind als die Kosten der Tabak- oder Alkoholsucht.

1.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

Die Prävalenzraten pathologischen Spielverhaltens in den europäischen Ländern der Vergleichsstudie deuten mit Werten von 0,15 % bis 0,8 % (Median: 0,3 %; Mittelwert: 0,4 %) trotz differierender Angebotsstrukturen ein ähnliches Problemausmaß an. Vor dem Hintergrund dieser insgesamt eher geringen Prävalenzraten weisen Länder wie die USA und Australien einen mehr als doppelt so hohen Anteil von Spielsüchtigen in der Bevölkerung auf.¹⁰⁶ Der Vergleich der Prävalenzraten bezogen auf verschiedene Glücksspielformen (Tab.1) zeigt für die verfügbaren Daten weitgehend übereinstimmende Ergebnisse auf. Spielautomaten (Geld- und Glücksspielautomaten), Tischspiele im Casino (Roulette, Black Jack) und Sportwetten weisen deutlich höhere Prävalenzraten auf, als das Lottospiel.

¹⁰⁶

Siehe unten, Teil Vier "Gesundheitswissenschaftliche Studie", Punkte 1 und 1.4.

**Tab. 1: Anteil problematischer und pathologischer Spieler nach Glücksspielart
(12-Monats-Prävalenz) im Ländervergleich**

	Deutschland					Großbritannien			Australien
	Bühringer et al. (2007)		Buth & Stöver (2008)		BZgA ¹ (2008)	Sproston et al. (2000)		Wardle et al. (2007)	Productivity Commission (1999)
Glücksspiel	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Pathologische Spieler (%)
Glücksspielautomaten	4,9	6,7	} 4,3	8,7	8,5	2,6 ²	2,6	14,7 ³	} 4,7
Geldspielautomaten	3,6	5,1			9,0				
Tischspiele im Casino	1,8	1,4	4,6	5,2	2,0	5,6	5,2		6,1
Casinospiele im Internet	0,0	0,0	-	-	5,1	-	7,4		-
Sportwetten	2,5	1,7	4,6	4,2	5,2	5,8 ⁴	3,9 ⁴ / 11,2 ⁵		-

¹ Quotenverhältnis von problematischen/pathologischen Spielern und Personen mit unproblematischem Spielverhalten² Fruit-machines³ Fixed Odds Betting Terminals (Automaten mit verschiedenen Glücksspielen, deren Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten begrenzt sind)⁴ beim Buchmacher, außer Hunde- und Pferderennen⁵ Spread betting (Differenzwette)

Pferdewetten	0,0	0,0	4,3	4,6	0,0	1,8	1,7	4,5 ⁶
Rubbellose	-	-	3,5	2,5	1,2	1,5	1,9	2,8
Lotto	0,1	0,1	0,1	0,4	0,7	0,7	1,0	-

⁶ Einschließlich Hunderennen

Eine Zunahme in der Verfügbarkeit von Glücksspielen führt zunächst zu einem Anstieg der Häufigkeit glücksspielbedingter Probleme. Vermutlich handelt es sich aber nicht um eine lineare Beziehung, da sich die Prävalenz über die Zeit auf einem bestimmten Level einzupendeln scheint. Hier bedarf es weiterer Längsschnittstudien, um diesen Sachverhalt zu klären. Der weitgehend akzeptierte direkte Einfluss der Verfügbarkeit des Glücksspiels hat weitreichende Folgen für gesundheitspolitische Maßnahmen im Glücksspielbereich.¹⁰⁷

Die Bereitschaft zur Suchtprävention ist nach der starken Expansion auf der Angebotsseite weltweit stetig gewachsen. Die Literatur zeigt eine breite Palette an angewandten glücksspielformübergreifenden Maßnahmen der Primär- und Sekundärprävention (Tab. 2). In der praktischen Umsetzung präventiver Ideen und Konzepten bestehen zwischen den Ländern allerdings deutliche Unterschiede. Eine Bewertung des Wirkungspotentials einzelner Maßnahmen auf Länderebene ist aufgrund des Mangels an aussagekräftigen Daten im Wesentlichen nur auf theoretischer Basis, unter Einbeziehung von Erkenntnissen aus dem stoffgebundenen Suchtbereich, möglich (Tab.3).¹⁰⁸

Tab. 2: Glücksspielformübergreifende Möglichkeiten der Primär- und Sekundärprävention.

Maßnahme der Primärprävention	Umsetzung in der Praxis
Verfügbarkeit/ Griffnähe	• Maßvolle Zulassung von Glücksspielangeboten und restriktiver Umgang mit Angebotserweiterungen • Nachweis des Bedarfs und der Auswirkungen im Vorfeld neuer Angebote • Ansiedlung der Standorte an der Peripherie der Stadt und nicht in sozial schwachen Einzugsgebieten • Einbau von Maßnahmen, die den Zugang zum Glücksspiel erschweren (wie z.B. Ausweispflicht)
Verbraucher- schutz	• Eindeutige und gut sichtbare Produktinformationen inkl. prägnanten Warnhinweisen zum problematischen Spielverhalten • Angemessene Aufklärung der Kundschaft über Gewinn-/Verlustwahrscheinlichkeiten und Ausschüttungsquoten sowie Hinweise zu den psychotropen Effekten und möglichen negativen Konsequenzen • Schutz vor übermäßigen finanziellen Verlusten in kurzen Zeiträumen, etwa über Begrenzungen der Einsatzhöhe pro Spiel bzw. der Gesamtspieldauer, die Verlangsamung der Spielgeschwindigkeit oder der regelmäßigen Ausschüttung von Gewinnen nach einer bestimmten Zeitspanne oder Betragshöhe • Einführung von persönlicher Identifizierung mithilfe eines Chipkartensystems (und damit z.B. Ermöglichung der Speicherung ausgewählter Parameter des Spielverhaltens) unter Berücksichtigung des Datenschutzes und Verbot der missbräuchlichen Nutzung zum Zweck der Kundenbindung
Kindes- und Jugendschutz	• Bestimmung einer Altersgrenze von 18 Jahren als Voraussetzung für die Teilnahme an Glücksspielen • Informations- und Aufklärungskampagnen in der Schule unter Einbeziehung der Lehrer und Eltern • Einbindung des Themas „problematisches Spielverhalten“ in übergreifende suchtpräventive Handlungsmaßnahmen • stringente Überwachung der Jugendschutzbestimmungen
Werbung	• Werbebeschränkung (bei Glücksspielen mit niedrigem Gefährdungspotenzial) bzw. Werbeverbot (bei Glücksspielen mit hohem Gefährdungspotenzial) • Verzicht auf extensive und irreführende Werbestrategien • Verpflichtung zur aufklärenden Werbung • Beschränkung von Hauspostsendungen und Fernsehwerbespots • Verbot von besonderen Spielanreizen wie Freispiele oder Gratisgeschenke (z.B. zur Anwerbung neuer Kunden)

¹⁰⁷ Siehe unten, Teil Vier "Gesundheitswissenschaftliche Studie", Punkte 1.2 und 1.3.

¹⁰⁸ Siehe unten, Teil Vier "Gesundheitswissenschaftliche Studie", Punkt 2.12.

Fortsetzung Tab. 2: Glücksspielformübergreifende Möglichkeiten der Primär- und Sekundärprävention

Maßnahme der Sekundärprävention	Umsetzung in der Praxis
Öffentlichkeitsarbeit	• Sensibilisierung der Öffentlichkeit mittels verschiedener Medien und Kanäle • Projekte und Ausstellungen zum Glücksspiel/problematischem Spielverhalten • Aussenden konsistenter, kompatibler und eindeutiger Botschaften über die Vor- und Nachteile des Glücksspiels • Setzen des problematischen Spielverhaltens auf die politische Agenda als eine bedeutsame gesundheitswissenschaftliche Aufgabe
Steuerpolitik/Einnahmeverteilungspolitik	• Steueranhebungen auf das Betreiben von Glücksspielen als Lenkungsinstrument zur Reduktion des problematischen Spielverhaltens. Alternativ: Steuerentlastungen, um mit den frei gewordenen Mehreinnahmen von Anbieterseite gesetzlich zu fordern, sich proaktiv für den Spielerschutz einzusetzen • Einführung von allgemeinen Pflichtabgaben: zweckgebundene Abführung und zielgerichteter Einsatz von Einnahmeanteilen in die Beratung/Behandlung von Problemspielern, als Forschungsmittel, in die Gesundheitsförderung und zur kontinuierlichen Finanzierung flächendeckender Präventionsarbeit.
Alkoholkonsum	• Einschränkung der Verknüpfung von Alkoholkonsum und Glücksspiel • kein Alkoholausschank während der Glücksspielteilnahme bzw. in unmittelbarer zeitlich-räumlicher Nähe
Zahlungsverkehr	• Einschränkung/Unterbindung von bargeldlosem Zahlungsverkehr • Verbot von EC-Cash-Terminals in Spielstätten
Verzahnung von Präventionsarbeit und Versorgungsstrukturen	• Festlegung einer einheitlichen politischen Grundorientierung • Einrichtung eines überregionalen und umfassenden Verbundsystems mit Abstimmung der einzelnen präventiven Maßnahmen (auf Bundes- und EU-Ebene) • Einberufung eines staatlichen Referenten mit dem Aufgabengebiet „Responsible Gambling“
Qualitätsmanagement (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität)	• Qualitätskontrolle und -sicherung in Form von evidenzbasiertem Controlling • Einführung einer unabhängigen und interdisziplinären Kommission zur Evaluation des Spielverhaltens, des problematischen Spielverhaltens und den gesellschaftlichen Folgen mit Berichtspflicht an die zuständigen Ministerien • regelmäßige und systematische Evaluation der Präventionsmaßnahmen mit dem Ziel ihrer Weiterentwicklung und Optimierung anhand von wissenschaftlichen Befunden • Vergabe von Gütesiegeln für ein verantwortungsbewusstes Produktmanagement
Versorgung und „Ausstiegshilfen“	• Bereitstellung eines facettenreichen Versorgungsangebots • Ausbau niedrigschwelliger Kontaktmöglichkeiten für Spieler • Etablierung von Beratungsangeboten für Angehörige von Spielern • Einführung von glücksspielformübergreifenden Selbstsperrern
Personal-schulung, Coaching und Supervision	• Vermittlung umfassender Fähigkeiten (Sachwissen) und Fertigkeiten (Handlungswissen) rund um das Thema des problematischen Spielverhaltens sowie Motivierung zur Umsetzung der Massnahmen für die im Glücksspielsektor beschäftigten Personen • Erstellung von Leitlinien zur Beobachtung und Erkennung von Symptomen problematischen Spielverhaltens in den Glücksspielstätten auf empirischer Basis • Identifikation des problematischen Spielverhaltens und dessen aktive Unterbindung (z.B. durch den Ausschluss vom Spielbetrieb) • Kommunikationstraining: Erlernen von Strategien zum Ansprechen vermeintlich gefährdeter Spieler • Team- und Fallsupervision unter externer Begleitung
Verpflichtung zur Aus-, Weiter- und Fortbildung	• Konzipierung von Aus-, Weiter- und Fortbildungsangeboten zum problematischen Spielverhalten für Bedienstete von Suchtberatungsstellen • Aufbau und Evaluation eines Curriculums „Problematisches Spielverhalten“ mit besonderer Berücksichtigung des Gefährdungspotenzials unterschiedlicher Glücksspielangebote

Nach den Erkenntnissen der Suchtforschung besteht in der Reduzierung des Gesamtumsatzes von Suchtmitteln ein wirkungsvolles Präventionskonzept. Aus suchtpolitischer Sicht ist ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt anzustreben. Verhältnispräventive Ansätze, wie eine Verteuerung und Einschränkung des Angebotes oder eine Erschwerung des Zugangs, stellen das Mittel der Wahl dar. Wirksame Prävention in diesem Sinne lässt sich an geringeren Umsatzzahlen messen, Umsatzsteigerungen hingegen belegen letztendlich die Wirkungslosigkeit präventiver Bemühungen.

Das Auftreten der Spielsucht kann aber grundsätzlich nicht gänzlich verhindert werden, da eine Vielzahl an Risikofaktoren mit teilweise biologischen Grundlagen an der Suchtentwicklung beteiligt sind. Eine Reduktion der Prävalenzrate pathologischen Spielverhaltens ist jedoch möglich. Der Zielsetzung einer effektiven Suchtprävention kommt das Regulierungskonzept in Norwegen am nächsten.¹⁰⁹ Häufig werden zielführende Maßnahmen jedoch nur ansatzweise und inkonsequent umgesetzt. Weniger einschneidende Maßnahmen, wie Aufklärungskampagnen, Warnhinweise auf Lotteriescheinen und Spielautomaten sowie Personalschulungen, sind dagegen am weitesten verbreitet.

In allen Ländern ist ein abgestuftes Vorgehen in Abhängigkeit vom vermuteten Gefährdungspotential der einzelnen Spielformen zu erkennen. Glücksspiele mit hoher Ereignisfrequenz, wie Glücksspielautomaten, Roulette und Black Jack sind strengeren Auflagen unterworfen als Lotterierprodukte mit langgestrecktem Spielablauf.

Effektive Präventionsstrategien erfordern darüber hinaus koordinierte, breitgefächerte und längerfristige Bestrebungen, die von der familiären und schulischen Suchtvorbeugung bis hin zu gesetzlichen Vorgaben reichen. Einzelne Maßnahmen erzielen für sich allein keine hinreichende Wirkung. Erfahrungen aus dem Bereich stoffgebundener Suchtformen zeigen zudem, dass Verhaltensveränderungen in kleinen Schritten erfolgen und längere Zeiträume in Anspruch nehmen.

Aus der Perspektive der Suchtprävention ist prinzipiell eine restriktive Grundausrichtung staatlicher Glücksspielpolitik zu präferieren, insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden Auswirkungen alternativer Regulierungskonzepte. Zum einen würden deregulierende Maßnahmen, wie die Öffnung des Glücksspielmarktes, ein Anwachsen des Ausmaßes glücksspielbezogener Probleme mit sich bringen. Zum anderen hätte eine zu starke repressive Ausrichtung oder ein vollständiges Verbot von Glücksspielen den negativen Nebeneffekt des Auf- und Ausbaus eines illegalen Marktes zur Folge. Demgegenüber verkörpert die Monopolsituation eine geeignete Ausgangsbasis für unmittelbare Eingriffe in das Marktgeschehen und die Bereitstellung eines hinreichend attraktiven Glücksspielangebotes unter Verzicht auf übermäßige Spielanreize.¹¹⁰

¹⁰⁹ Siehe unten, Teil Vier "Gesundheitswissenschaftliche Studie", Punkt 2.9 und Teil Drei "Wirtschaftswissenschaftliche Studie", Titel I, Punkt 9.

¹¹⁰ Siehe unten, Teil Vier "Gesundheitswissenschaftliche Studie", Punkt 2.13.

Tab. 3: Einschätzung des Wirkungspotentials verschiedener Präventionsmaßnahmen

		hoch	mittelmäßig bis hoch	mittelmäßig	gering bis mittelmäßig	gering
1. Verhaltensprävention (Aufklärungsmaßnahmen)				X		
	Informations-/ Aufklärungskampagnen (massenmedial)				X	
	Nachhaltigere und direkte Aufklärung (zielgruppenspezifisch)			?		
	Statistische Informationen				X	
	Breitgefächerte Schulprogramme			?		
2. Verhältnisprävention (Regulierungsmaßnahmen)				X		
	Begrenzung der generellen Verfügbarkeit von Glücksspielen		X ¹			
	Beschränkung der Anzahl von Spielstätten		X ¹			
	Begrenzung von Glücksspielen mit hohem Suchtpotential		X ¹			
	Beschränkung von Spielgelegenheiten in Spielstätten			?		
	Örtliche Beschränkungen für Spielstätten		X			
	Begrenzung der Öffnungszeiten				? ¹	
	Beschränkungen für bestimmte Personengruppen			?		
	Spielsperre			X ²		
	Eingriffe in die Angebotsform von Glücksspielen			?		
	Schulungsprogramme für Mitarbeiter				?	
	Standardisierte Früherkennung von Problemspielern			X		
	Modifizierung von Spielparametern				X ³	
	Verlustlimits				?	
	Beschränkungen des Zugangs zu Geld			?		
	Beschränkungen des Alkohol-/Tabakkonsums während des Glücksspiels		X			
	Werbebeschränkungen				?	
	Erhöhung der Kosten einer Spielteilnahme				?	
	Unabhängigkeit zwischen Glücksspielaufsicht und Anbietern			?		
3. Regulierungskonzepte						
	Verbot (Vertriebsweg „Internet“)				?	
	Staatsmonopol		?			
	Lizenzvergabe			?		
	Wettbewerb					?

¹ Bei substanziellen Reduzierungen

² Bei sachgerechter Umsetzung von Fremdsperren

³ Vorrangig: Reduzierung der Ereignisfrequenz/Spielgeschwindigkeit, Gewinnhöhe, Häufigkeit von Fast-Gewinnen und interaktiver Spielfeatures, Verbot von Geldscheinakzeptoren, Präsentation von Pop-up-Informationen

? Steht für unzureichende empirische Evidenz

Vielfach mangelt es bisher an einer begleitenden wissenschaftlichen Evaluation der Maßnahmen. Eine Optimierung des Spielerschutzes ist nur durch die empirische Überprüfung der Effektivität zu gewährleisten.

Nach der gesundheitswissenschaftlichen, vorwiegend theoretischen Beurteilung der Effektivität suchtpreventiver Maßnahmen in den Vergleichsländern sind folgende Handlungsoptionen als erfolgversprechend einzustufen:

- Einsatz und Koordination eines breiten und aufeinander abgestimmten Spektrums an verhaltens- und verhältnispräventiven Maßnahmen,
- Reduzierung der generellen Verfügbarkeit und Griffnähe von Glücksspielen mit dem Ziel der Verringerung des Pro-Kopf-Umsatzes,
- abgestufte primär- und sekundärpräventive Maßnahmen in Abhängigkeit vom Suchtpotential der verschiedenen Spielformen,
- stark beschränktes Angebot von Glücksspielen mit hohem Gefährdungspotential,
- gesetzliche Vorgaben statt selbstbeschränkende Standards auf freiwilliger Basis,
- Verpflichtung zur Früherkennung,
- Beschränkung des Tabak- und Alkoholkonsums während des Glücksspiels,
- restriktiver Zugang zum Geld während des Glücksspiels,
- Vermittlung von Wissen, Einstellungen und Fähigkeiten, um der Entwicklung problematischen Spielverhaltens entgegenzuwirken,
- Unabhängigkeit zwischen Kontrollinstanz und Anbietern,
- Optimierung des Spielerschutzes auf der Grundlage empirischer Evaluation der Effektivität.

1.4. Gesamtbewertung

Die Bereitschaft zur Suchtprävention ist in den Vergleichsländern nach der starken Expansion auf der Angebotsseite stetig gewachsen. Diese Entwicklung wird allerdings nur vereinzelt und unsystematisch durch die Gesetzgebung untermauert. Die meisten Länder scheinen Prävention betreiben zu wollen, ohne Einnahmeverluste hinnehmen zu müssen. Die Suchtprävention dient in diesen Fällen aus rechtswissenschaftlicher Sicht in erster Linie der Rechtfertigung staatlicher Monopole und der Verbote grenzüberschreitender Angebote. Juristische Vorgaben zielen primär auf die Identifizierung und Behandlung bereits süchtig gewordener Spieler sowie die Minimierung spielsuchtbedingter Schäden ab. Eine fundierte Kosten-Nutzen-Analyse für verschiedene Glücksspielsegmente kann aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive Hinweise auf den notwendigen Regulierungsbedarf liefern. Nicht zuletzt aufgrund der methodologischen Probleme derartiger Berechnungen mangelt es bisher in den Vergleichsländern an aussagekräftigen Erkenntnissen. Entsprechend sind erste Befunde, die im Vergleich mit der Alkohol- und Nikotinabhängigkeit auf geringere soziale Kosten der Spielsucht hindeuten, mit Vorsicht zu interpretieren. Nach gesundheitswissenschaftlichen Erkenntnissen ist ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt im Rahmen eines staatlichen Monopols anzustreben, der abgestufte primär- und sekundärpräventive Maßnahmen in Abhängigkeit vom Suchtpotential der verschiedenen Spielformen vorsehen sollte. Das Auftreten der Spielsucht kann jedoch nicht gänzlich verhindert werden, da eine Vielzahl an Risikofaktoren mit teilweise biologischen Grundlagen an der Suchtentwicklung beteiligt sind. Eine Reduktion der Prävalenzrate pathologischen Spielverhaltens ist aber möglich. Effektive Präventionsstrategien erfordern koordinierte, breit gefächerte und längerfristige Bestrebungen, die von der familiären und schulischen Suchtvorbeugung bis hin zu gesetzlichen Vorgaben zur Reduzierung der Spielanreize reichen. Darüber hinaus ist eine begleitende wissenschaftliche Evaluation der Maßnahmen notwendig, um eine Optimierung des Spielerschutzes zu gewährleisten.

2. Jugendschutz

2.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Die meisten untersuchten Staaten haben im Glücksspielsektor keine gesonderten rechtlichen Massnahmen zur Förderung des Jugendschutzes ergriffen, sondern verbieten einfach Minderjährigen die Teilnahme am Glücksspiel. Die Nichtbeachtung dieses Verbots kann straf- oder verwaltungsrechtliche Konsequenzen für die Glücksspielanbieter haben.¹¹¹ Verpflichtende und systematische Kontrollmechanismen bestehen nur sehr vereinzelt, z.B. bezüglich der interaktiven Teilnahme an der staatlichen spanischen Lotterie.¹¹² Dort muss jeder Teilnehmer seine eigene Bank- und Kreditkartenverbindung angeben, was Minderjährigen normalerweise unmöglich ist.¹¹³

Aktive Massnahmen, die das Glücksspiel für Jugendliche unattraktiv machen könnten werden, wenn überhaupt, nur unverbindlich empfohlen.¹¹⁴ Die Gestaltung der Werbung für Glücksspieldienstleistungen scheint in dieser Hinsicht jedoch von besonderer Wichtigkeit zu sein.¹¹⁵

Es stellt sich auch die Frage, ob die Minderjährigkeit im Glücksspielsektor der allgemeinen Definition folgen sollte. Punktuelle gesetzliche Ansätze lassen vermuten, dass ein Mindestalter von 20, 21 oder sogar 25 Jahren sinnvoll wäre. Einigkeit besteht zwischen den untersuchten Staaten diesbezüglich jedoch nicht.¹¹⁶

2.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht¹¹⁷

Die hier untersuchten Länder schützen Jugendliche vor dem Glücksspiel, indem sie Personen unter 18 Jahren verbieten, zu spielen. Es gibt jedoch keine spezifischen Jugendschutzprogramme; diese sind vielmehr meistens in den Massnahmen gegen Spielsucht enthalten. So gibt es z.B. in Italien ein Projekt, das das Konzept des verantwortungsbewussten Spielens schon in den Schulen verbreitet.

Durch das Internet haben Minderjährige Gelegenheit Zugang zu Online-Glücksspielseiten zu bekommen. Mehr als 20% der Internetspieler sind jünger als 30 Jahre und verschulden sich immer häufiger, obwohl sie teils noch gar keinen Arbeitsplatz haben. Es besteht ein Risiko, dass junge Leute früh beginnen um Geld zu spielen und zum Problemspieler zu werden. Obwohl die meisten Online-Websites für Jugendliche unter 18 Jahren verboten sind, ist sehr schwer kontrollierbar, ob diese Regel eingehalten wird, insbesondere wenn es sich um illegale Websites handelt. Bei legalen Internetspielen wird versucht, eine fundierte Sicherheitspolitik zu betreiben (Schweiz). So können die Spielbetreiber vom Internetspieler die Vorlage seines Passes oder Personalausweises verlangen. Eine Privatgesellschaft überprüft dann die persönlichen Daten des Spielers vor jedem Zugang zum Internetspiel. Jeder Spieler ist zudem verpflichtet, eine Bankverbindung anzugeben. Es ist im Übrigen auch vorstell-

¹¹¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 2.1. (Frankreich), 2.4. (Österreich) und 2.5. (Schweden).

¹¹² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 2.6.

¹¹³ Die gleiche Funktion erfüllt in Italien die persönliche Steuernummer, welche jeder Internetspieler angeben muss; siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 2.2.

¹¹⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 2.7. (Vereinigtes Königreich).

¹¹⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 2.1. (Frankreich), 2.4. (Österreich) und 2.6. (Spanien).

¹¹⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 2.3. (Malta), 2.4. (Österreich), 2.5. (Schweden) und 2.11. (USA).

¹¹⁷ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 2.

bar, dass die Bank das Alter des Internetspielers kontrolliert, wie es etwa in Portugal der Fall ist. Bevor der Finanztransfer zwischen dem Online-Spieler und dem Online-Glücksspielanbieter von der Bank genehmigt wird, kontrolliert dort die Bank das Geburtsdatum des Spielers (das bei der Öffnung eines Bankkontos angegeben werden muss).

2.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

Die Jugendlichen zählen zu einer Personengruppe, die als besonders gefährdet gilt, glücksspielbezogene Probleme zu entwickeln. Charakteristisch für die Entwicklungsphase der Adoleszenz ist unter anderem eine vergleichsweise hohe, zumindest temporäre Affinität zu Risikoverhaltensweisen unterschiedlicher Art.¹¹⁸ Entsprechend hat sich in den Ländern der Vergleichsstudie (mit Ausnahme von Großbritannien) die Erkenntnis durchgesetzt, den Zugang zu Glücksspielen für Jugendliche zu beschränken, ein verbindliches Mindestalter als Teilnahmevoraussetzung festzulegen (üblicherweise 18 Jahre) und damit eine wichtige primärpräventive Aufgabe zu erfüllen.

Trotz bestehender Jugendschutzbestimmungen zeigen empirische Untersuchungen zum Nachfrageverhalten in konsistenter Weise, dass die Mehrheit aller Minderjährigen bereits Erfahrungen mit kommerziellen oder selbstorganisierten Formen des Glücksspiels aufweist. Als besonders beliebt erweisen sich Spielvarianten, die leicht verfügbar sind, nur einen geringen Geldeinsatz verlangen, im familiären Umfeld toleriert werden und in der Peergruppe eine hohe Akzeptanz erfahren. Im Hinblick auf das Ausmaß glücksspielbezogener Probleme im Jugendalter bleibt festzuhalten, dass ein – im Vergleich mit Erwachsenen – deutlich höherer Anteil der Jugendlichen als belastet eingestuft werden kann. Es lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass Minderjährige trotz gesetzlicher Verbote mehrheitlich am Glücksspiel teilnehmen und ein nicht unerheblicher Anteil dieser Altersgruppe glücksspielbezogene Probleme entwickelt. Wie auch in anderen Suchtbereichen (z.B. Alkohol) findet die Entstehung des Problemverhaltens folglich im Zuge einer illegalen Nutzung von Glücksspielangeboten statt und verweist zugleich auf eine unzureichende Umsetzung von Maßnahmen des Jugendschutzes.

Die Risikofaktoren einer Suchtentwicklung umfassen biologische, psychologische und soziale Parameter und reichen von einer genetischen Prädisposition über bestimmte Persönlichkeitsfaktoren (z.B. Impulsivität) bis zu familiären Einflüssen (z.B. das Spielverhalten der Eltern). Für verhaltenspräventive Ansätze ist besonders von Interesse, dass sich der jugendliche Problemspieler durch einen unangemessenen Umgang mit Stress auszeichnet (= mangelhaftes Coping). Es fehlt ihm grundsätzlich an den notwendigen Ressourcen, um Alltagsbelastungen und Entwicklungsaufgaben erfolgreich begegnen zu können. Die alternative Flucht in die „Welt des Glücksspiels“ kann daher zumindest bei einem Teil der Betroffenen als missglückter Versuch gewertet werden, Überforderungssituationen und alltägliche Frustrationen vermeiden bzw. ausblenden zu wollen.

Das Wissen um derartige Risikobedingungen erweist sich als eine notwendige Voraussetzung für die Konzeption von Erfolg versprechenden Präventionsmaßnahmen. Hervorzuheben sind in diesem Kontext insbesondere diejenigen Variablen, die sich kosteneffizient und schnell verändern lassen. Beispielsweise erhöhen positive Mediendarstellungen von Spielangeboten sowie ein früher Erstkontakt mit dem Glücksspiel nicht nur das Risiko einer Spielteilnahme, sondern zudem auch das Risiko, im weiteren Entwicklungsverlauf schädliche Konsummuster zu entwickeln. Im Umkehrschluss erscheinen daher Handlungsschritte im Sinne der Verhältnisprävention wie Restriktionen in der Werbung (z.B. Verzicht auf Vermarktungsstrategien, die sich explizit an Jugendliche richten) oder Einschrän-

¹¹⁸ Siehe unten, Teil Vier "Gesundheitswissenschaftliche Studie", Punkt 3.

kungen der Verfügbarkeit (z.B. Einführung von Altersbeschränkungen, um das Erstkontaktalter hinauszuzögern) geeignete Mittel zu sein, die mit dem Glücksspiel assoziierten Gefahren für Minderjährige zu reduzieren. Als notwendige Kontrollmaßnahmen bieten sich insbesondere Testkäufe durch Minderjährige an, die von einer unabhängigen Instanz durchgeführt werden.

Es lässt sich festhalten, dass jegliche Erhöhung der Zugangsbarrieren zu Suchtmitteln (einschließlich der Glücksspiele) etwa in Form von Altersbeschränkungen eine notwendige, jedoch keineswegs hinreichende Strategie verkörpert, um das Ausmaß glücksspielbezogener Probleme im Jugendalter zu minimieren. Zum einen ist eine detaillierte Evaluation der Umsetzungspraxis von Teilnahmeverboten unabdingbar, um etwaige Lücken zu identifizieren und unter Umständen schließen zu können. Zum anderen besteht im Sinne eines „Policy-Mix“ ergänzend die Notwendigkeit einer verhaltensbezogenen Präventionsarbeit, die bereits vor dem Auftreten des jugendlichen Problemverhaltens ansetzt, bestimmte emotionale, soziale und Handlungskompetenzen stärkt und somit einen verantwortungsbewussten Umgang mit potenziell gesundheitsgefährdenden Substanzen bzw. Aktivitäten fördert. Diesen Anspruch verfolgt der sogenannte „Life-Skill-Approach“, der auf die Vermittlung grundlegender Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Lebensbewältigung abzielt und im Gegensatz zu reinen Informations- und Abschreckungsansätzen Wirksamkeitsnachweise erbracht hat. Im Allgemeinen gilt daher folgender Leitsatz: Lernen Kinder und Jugendliche, mit negativen Gefühlen umzugehen, konstruktive Strategien zur Stressbewältigung und Problemlösung anzuwenden und befriedigende Sozialbeziehungen aufzubauen, wird das Ausweichen auf Risikoverhaltensweisen als Ersatzbefriedigung unwahrscheinlicher. Zu begrüßen wären hier insbesondere Konzepte, die sowohl suchtmittelunspezifisch als auch suchtmittelspezifisch ausgerichtet sind, interaktive Elemente beinhalten und in ein breites Konzept der Gesundheitsförderung eingebettet werden. Die Gewährleistung der Finanzierung derartiger Konzepte einschließlich notwendiger Kontrollmaßnahmen sollte durch den Staat erfolgen.

2.4. Gesamtbewertung

In den Ländern der Vergleichsstudie hat sich (mit Ausnahme von Großbritannien) die Erkenntnis durchgesetzt, den Zugang zu Glücksspielen für Jugendliche zu beschränken und ein verbindliches Mindestalter als Teilnahmevoraussetzung festzulegen (üblicherweise 18 Jahre). Obligatorische und systematische Kontrollmechanismen bestehen allerdings nur vereinzelt. Proaktive Maßnahmen zur Reduzierung der Spielanreize für Jugendliche (wie Werbebeschränkungen) werden – wenn überhaupt – nur unverbindlich empfohlen. Eine Minimierung des Ausmaßes glücksspielbezogener Probleme im Jugendalter verlangt neben der Evaluation der Umsetzungspraxis von Altersbeschränkungen vor allem eine verhaltensbezogene Präventionsstrategie. Sie muss bereits vor dem Auftreten des jugendlichen Problemverhaltens ansetzen und bestimmte emotionale, soziale und Handlungskompetenzen stärken. Die Vermittlung grundlegender Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Lebensbewältigung sollte durch Informationen und Aufklärung über Glücksspiele ergänzt werden, um einen verantwortungsbewussten Umgang zu fördern.

3. Konsumenten- bzw. Spielerschutz

3.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Verschiedene in den untersuchten Staaten eingeführte Normen dienen aus rechtswissenschaftlicher Sicht durchaus dem Schutz der Interessen des Normalspielers als vernünftigen (nicht-süchtigen) Konsumenten von Glücksspieldienstleistungen:

- Verpflichtung der Spielanbieter, die von Spielern erhaltenen persönlichen Daten zu schützen, bzw. vertraulich zu behandeln;¹¹⁹
- Verpflichtung der Spielanbieter, über den genauen Inhalt und die Wirkungen ihrer Dienstleistungen (d.h. die Spielregeln, die tatsächlichen Gewinnmöglichkeiten, die Ausstiegsrechte des Spielers usw.) ausführlich zu informieren;¹²⁰
- Beschwerdemechanismen für Spieler;¹²¹
- Technische und praktische Kontrollen der Einrichtungen der Spielanbieter und des Spielzubehörs, um Betrug oder unbekannte, systematische Benachteiligungen der Spieler zu verhindern;¹²²
- Massnahmen zur Sicherung der von Spielern eingezahlten oder gewonnenen Gelder im Falle technischer Pannen (Datenverluste) oder der Insolvenz des Spielanbieters;¹²³
- Verbot irreführender Werbung (oder wenigstens selbst aufgelegter Verzicht) für Glücksspieldienstleistungen;¹²⁴
- Ausschluss von Spielern zum Schutz dieser Spieler sowie ihrer Familien und Angehörigen, wenn diese finanzielle Mittel jenseits ihrer finanziellen Verhältnisse einsetzen;¹²⁵
- Verbot der Gewährung von Darlehen oder sonstigen Kreditformen (z.B. post-datierten Schecks) zum Zweck des Glücksspiels, um eine Verschuldung des Konsumenten zu verhindern oder wenigstens zu beschränken.¹²⁶

Diese Normen gelten in einigen Staaten¹²⁷ jedoch nur für das Casinoglücksspiel. Diese Einschränkung ist nicht nachvollziehbar, auch wenn die Normen in der Praxis in Spielbanken vielleicht einfacher durchzusetzen sind.

Was die Anwendung allgemeiner Konsumentenschutzgesetze im Glücksspielbereich betrifft, ist das entsprechende Bewusstsein unter den Spielern und auch unter Konsumentenschutzgruppen immer

¹¹⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 3.6. (Spanien) und 3.8. (Australien).

¹²⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 3.1. (Frankreich) und 3.6. (Spanien).

¹²¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 3.6. (Spanien).

¹²² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 3.5.1. (Schweden) und 3.6. (Spanien).

¹²³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 3.7. (Vereinigtes Königreich).

¹²⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 3.1. (Frankreich) und 3.5.3. (Schweden) und ebenfalls unter Punkt 4.

¹²⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 3.10. (Schweiz).

¹²⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 3.3. (Malta), 3.5.1. (Schweden), 3.6. (Spanien) und 3.11. (USA).

¹²⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 3.10. (Schweiz) und 3.11. (USA).

noch sehr niedrig.¹²⁸ Dieses Unwissen sollte durch allgemeine und gezielte Informationskampagnen verringert werden.

Einige der untersuchten Staaten führen auch den Spielerschutz als eine allgemeine Rechtfertigung für Monopole und Verbote grenzüberschreitender Angebote an.¹²⁹ Die in diesen Staaten fehlenden konkreten Massnahmen zur Verbesserung der Stellung der Spieler als Konsumenten lassen vermuten, dass es sich dabei nur um einen Vorwand handelt.

3.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht¹³⁰

Das Glücksspiel kommt einem gewinnorientierten Dienstleistungsangebot gleich. Der Glücksspielmarkt unterscheidet sich jedoch von anderen Dienstleistungssektoren, weil der Spieler sehr oft die Einzelheiten des Glücksspielvertrags nicht kennt und deshalb geschützt werden muss. Dies erfolgt durch Information, denn um eine rationale Wahl zwischen verschiedenen Spielen treffen zu können, muss der Konsument (Spieler) genaue Informationen über Spielregeln und über den Preis des Spiels erhalten, der in Relation zur Gewinnausschüttungsquote steht. Je höher die Gewinnausschüttungsquote, desto niedriger der Preis des Spiels. Der Konsumentenschutz ist gewährleistet, wenn der Spieler nicht nur über Regeln, sondern auch über Gewinnchancen informiert wird.

Zudem bestehen Vorschriften, um die Sicherheit des Spielautomaten zu garantieren, und deren technischer Standard wird regelmässig überprüft.

3.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

Zu den häufigsten gesundheitswissenschaftlichen Konzepten des Konsumentenschutzes gehört die ausgewogene Vermittlung von Informationen zu riskanten Verhaltensweisen. Die Individuen sollen durch gezielte Aufklärung in die Lage versetzt werden, durchdachte und rationale Entscheidungen in Richtung eines gesundheitsfördernden Lebensstils zu treffen. Entsprechend gelten zuverlässige und umfassende Informationen über Glücksspiele als notwendige Voraussetzung für eine verantwortungsbewusste Spielteilnahme des Individuums. Auch wenn die Informationsverarbeitung durch persönliche Einstellungen, emotionale Zustände sowie den jeweiligen Charakter beeinflusst wird, stellen hinreichende Informationen die Grundlage für eine optimale Entscheidung dar. Nach kognitionspsychologischen Modellen erhöht folgendes Konzept die Wahrscheinlichkeit informationsfundierter Entscheidungen im Glücksspielbereich:

- Die Aufklärung sollte relevante und leicht verständliche Informationen liefern, um eine objektive Bewertung der Glücksspielbedingungen zu ermöglichen und irreführende Ansichten (z.B. Glücksspiele stellen eine Einkommensquelle dar) zu korrigieren (Korrektiv: Glücksspiele bieten eine Form der Unterhaltung).
- Die Informationen sollten die Vorteile verantwortungsbewussten Spielverhaltens sowie soziale und individuelle Folgekosten eines exzessiven Spielverhaltens verdeutlichen und Leitfäden zur Beurteilung der eigenen Spielteilnahme zur Verfügung stellen.

¹²⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 3.1. (Frankreich).

¹²⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 3.2. (Italien), 3.4. (Österreich) und 3.9. (Norwegen)

¹³⁰ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 3.

- Die Informationen sollten auf spezifische Glücksspielaktivitäten, bestimmte sozio-demographische Gruppen und unterschiedliche Stufen der Veränderungsbereitschaft ausgerichtet sein.
- Es sollten verschiedene Wege der Informationsvermittlung genutzt werden, um möglichst viele Mitglieder eines sozialen Netzwerkes zu erreichen und über die notwendigen Parameter einer informationsfundierten Entscheidung aufzuklären.
- Durch die Präsentation von Informationen (über Zufallsprozesse, Gewinnwahrscheinlichkeiten etc.) sind in erster Linie neue Spielteilnehmer und Gelegenheitsspieler zu erreichen. Für diesen Personenkreis stellen derartige Maßnahmen eine sinnvolle Präventionsstrategie dar, um ihr Spielverhalten auf einem verantwortungsbewußten Niveau halten zu können.

3.4. Gesamtbewertung

In den Vergleichsländern bestehen verschiedene gesetzliche Vorgaben, um die Konsumenten vor Glücksspieldienstleistungen zu schützen. So werden die Anbieter von Glücksspielen zu Datenschutz, Informationen über Inhalt und Wirkungen ihrer Dienstleistungen, technischen und praktischen Kontrollen der Spieleinrichtungen und Maßnahmen zur Sicherung der Spieleinsätze und -gewinne verpflichtet. Außerdem müssen sie Spieler vom Glücksspiel ausschließen, die über ihre finanziellen Verhältnisse hinaus Spieleinsätze tätigen und dürfen keine Darlehen oder sonstige Kredite an Konsumenten vergeben. In einigen Ländern gelten diese Normen allerdings nur für Glücksspiele in Spielbanken. Die inkonsistente und unsystematische Regulierung legt die Vermutung nahe, dass das Konsumenten- und Spielerschutzargument primär der Monopolerhaltung dient. Die Vermittlung von Informationen über Glücksspiele und ihre Auswirkungen stellt eine notwendige Voraussetzung dar, damit der Konsument die Entscheidung zu einer verantwortungsbewussten Spielteilnahme treffen kann. In erster Linie sind neue Spielteilnehmer und Gelegenheitsspieler durch derartige Maßnahmen zu erreichen, die folgende Ziele verfolgen: Korrektur irreführender Ansichten und Einstellungen zu Glücksspielen, Aufklärung über Vorteile einer verantwortungsbewussten Spielteilnahme und schädliche Auswirkungen exzessiven Spielverhaltens, Bereitstellung von Leitfäden zur Beurteilung des eigenen Spielverhaltens und -erlebens sowie die Ausrichtung auf spezifische Spielformen, soziodemographische Gruppen und unterschiedliche Stufen der individuellen Veränderungsbereitschaft.

4. Werbebeschränkungen

4.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Die Einstellung der untersuchten Staaten zur Werbung für rechtmässige Glücksspielangebote ist sehr unterschiedlich. Einige Staaten kennen keine spezifischen Beschränkungen solcher Werbung.¹³¹ Andere sehen die Zulässigkeit „gemässiger“¹³² oder einem „verantwortungsvollen Massstab“ entsprechender¹³³ Werbung vor. Andererseits gibt es für gewisse Glücksspielsektoren auch vollumfängliche Werbeverbote.¹³⁴ Die neuere Gesetzgebung tendiert eher zu detaillierten Werbebeschränkungen, welche durch allgemeine oder bereichsspezifische Verhaltenskodices konkretisiert werden.¹³⁵ Letztere können für bestimmte Glücksspielbereiche (z.B. Lotterien oder interaktives Glücksspiel) oder für bestimmte Arten der Werbung (z.B. Werbung im Rundfunk oder auf Plakaten in Wohngebieten) gelten.¹³⁶

Es handelt sich hier um einen Aspekt, der bisher nicht ausreichend behandelt worden ist. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht sollten die neuere Gesetzgebung sowie die Verhaltenskodices als gegenwärtige „best practices“ betrachtet werden, Verbesserungsbedarf besteht allerdings gleichwohl. Zudem sollte nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Begriff der „Werbung“ für Glücksspieldienstleistungen nicht nur Mitteilungen in Bild und Wort, sondern auch sonstige Anreize wie verbilligte Pauschalreisen und Treuebelohnungsprogramme umfasst.¹³⁷

4.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht¹³⁸

Mehr und mehr wirksame und gut gezielte Werbekampagnen fördern Glücksspiel bei einer immer grösseren und jüngeren Kundschaft. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht soll der Konsument über vollständige Informationen zum Glücksspiel verfügen um eine rationale Wahl zwischen mehreren Produkten treffen zu können. Bislang wurden wenige Studien über die Wirkung der Glücksspielwerbung auf Spieler verfasst. Solche Studien erfordern mehrjährige Beobachtungen der Spieler. Einigkeit besteht hinsichtlich der Zielsetzung der Werbung, mehr Spieler für den Glücksspielmarkt im Allgemeinen oder für das Angebot bestimmter Veranstalter zu interessieren. Wenn neue Spiele erscheinen, kann die Werbung dazu führen, dass solche Spiele ausprobiert werden und somit die Spielteilnahme erhöhen. Das Thema Spielwerbung wird daher oft im Zusammenhang mit dem Problemspiel angesprochen.

¹³¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 4.1. (Frankreich) und 4.11. (USA).

¹³² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 4.10.1. (Schweiz).

¹³³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 4.4. (Österreich).

¹³⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 4.3. (Malta) was herkömmliche Casinoglücksspieldienstleistungen und Punkt 4.6. (Spanien) was andere Glücksspielarten als Lotterien betrifft.

¹³⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 4.3. (Malta) und 4.7. (Vereinigtes Königreich).

¹³⁶ Siehe auch unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 4.9. (Norwegen) und 4.11. (USA).

¹³⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 4.7. (Vereinigtes Königreich).

¹³⁸ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 4.

In Schweden zeigt eine Forschungsstudie mit 25 Problemspielern, dass Werbung auf 20% der interviewten Personen eine Wirkung hatte. Bei 56% war die Wirkung marginal und bei 24% war keine Wirkung feststellbar. Von den Befragten betrachtete jedoch niemand die Werbung als Hauptursache des eigenen Spielproblems. Allerdings gilt, dass der Spieler umso eher die Empfindung hat, dass ihn die Werbung negativ beeinflusst, je grösser sein Spielproblem ist. Besonders Werbung für riesige Jackpots brachte mehrere dieser Spieler dazu, grosse Summen einzusetzen. In diesem Sinne erhöhte die Werbung die Spielbereitschaft. So wurden in Schweden strengere Richtlinien für ethisches Marketing entwickelt, nach welchen für riskante Spielformate keine Werbung zugelassen ist. Auch nahm man, etwa im Pferdewettenbereich, vom aggressiven Bewerben hoher potentieller Gewinne Abstand und stellte das Pferd in den Mittelpunkt. Es kann auch zu Werbeverboten kommen, wie z.B. in Spanien für Casinos. Norsk Tipping nutzt Kommunikation und Marketing vor allem, um die Geldspielaktivitäten dem geregelten Markt zuzuführen. Hierzu werden nicht nur die Regeln der verschiedenen Glücksspiele erklärt, sondern betont, wem die Einnahmen aus dem Glücksspiel dienen. Norsk Tipping präsentiert sich so als verantwortlicher Akteur, der aufzeigt, in welcher Form die Gewinne öffentlichen Interessen zugute kommen. Ausserdem hat das Ministerium für Kultur und Kirchliche Angelegenheiten Richtlinien für die Werbung der staatlich betriebenen Glücksspiele entwickelt. Nach diesen Richtlinien muss Norsk Tipping alle Marketing-Aktivitäten der Glücksspielaufsicht melden. Im Vereinigten Königreich wird die Werbung für Glücksspiel seit dem *Gambling Act 2005* von der *Advertising Standards Authority* kontrolliert und muss sich im Rahmen gewisser sozialer Regeln halten. So darf Werbung z.B. keine Kinder anzielen oder das Glücksspiel als eine Lösung von Geldproblemen darstellen. Werbung muss zudem stets dem Spiel angepasst sein.

4.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

In den Vergleichsländern bestehen weit verbreitete Werbebeschränkungen für Glücksspiele. Sie basieren – wie bei Alkohol- und Tabak – auf der Annahme, dass gefährdete Personen durch gezieltes Marketing zum Konsum verleitet werden. Auch wenn bisher kaum empirische Befunde zur Wirkung von Werbebeschränkungen vorliegen, dürften vor allem Verbote irreführender und auffordernder Werbung sowie Verbote von auf Jugendliche ausgerichteten Vermarktungsstrategien erfolgversprechende vorbeugende Maßnahmen sein.

4.4. Gesamtbewertung

In den untersuchten Ländern finden sich im Bereich der Werbung für das Glücksspiel verschiedene Modelle, die vom Werbeverbot bis zum Fehlen jeglicher Beschränkungen reichen. Grund für ein Fehlen von Beschränkungen ist, dass der Konsument (Spieler) perfekt informiert sein soll, um zwischen mehreren Produkten rationell seine Wahl treffen zu können. Hierdurch trägt er zur Leistungsfähigkeit des Marktes bei. In Ländern, in welchen für gewisse Bereiche oder für den gesamten Glücksspielmarkt Werbebeschränkung bestehen, geht man davon aus, dass gefährdete Personen, wie im Fall des Alkohols oder Tabaks, von Werbung zum Konsum verleitet werden. Man befindet sich hier also zugleich im Bereich der Suchtprävention und des Jugendschutzes. Obwohl es kaum empirische Studien gibt, die die Wirkungen der Werbebeschränkungen auf den Glücksspielkonsum messen, gibt es doch Hinweise darauf, dass Werbung auf Problemspieler eine negative Wirkung hat, da sie sie zum Spiel anreizt und hierdurch glücksspielbedingte Probleme verschärft. Jugendliche sind dieser Problematik besonders ausgeliefert, da sie durch das Internet sehr früh Zugang zu Glücksspielen bekommen können. Deshalb sollte speziell der irreführenden und auf Jugendliche ausgerichteten

Werbung grosse Aufmerksamkeit zukommen. Werbung für Glücksspielbereiche, die potentiell am häufigsten zu pathologischem Spielverhalten führen können (z.B. interaktives Glücksspiel), sollten beschränkt werden, wie es die neuere Gesetzgebung auch vorsieht. Letztere gestaltet die Werbebeschränkungen durch detaillierte gesetzliche Grundsätze und Verhaltenskodices, die für bestimmte Werbearten oder bestimmte Glücksspielbereiche gelten.

5. Durchsetzung von Internetverboten

5.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

In den untersuchten Staaten wurden verschiedene juristische Ansätze zur Durchsetzung eines Internetverbots erprobt und/oder diskutiert.

Der einfachste Ansatz ist die direkte, strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen ein Internetverbot. Dies hat sich in Fällen als effektiv erwiesen, in welchen die Anbieter verbotener, interaktiver Glücksspieldienstleistungen im Inland gefasst oder ihre Finanzmittel im Inland aufgespürt werden konnten.¹³⁹ Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, gilt dieser Ansatz im Gegenteil als besonders ineffektiv. Strafrechtliche Verbote der Nutzung interaktiver Glücksspieldienstleistungen (d.h. des Spielens über Internet) sind gesellschaftspolitisch und finanziell kaum realisierbar.¹⁴⁰ Der australische Versuch der internationalen Koordinierung strafrechtlicher Normen im Bereich des Internetglücksspiels hat gezeigt,¹⁴¹ dass dieser erfolglos bleiben wird, solange die beteiligten Staaten nicht die gleiche Glücksspielregulierungspolitik verfolgen und ähnliche gesetzliche Regelungen schaffen. Dieser Befund verleitet die Anbieter verbotener, interaktiver Glücksspieldienstleistungen dazu, ihre Geschäftstätigkeit gänzlich vom jeweiligen Ausland aus zu führen. Allein multinationale Verhandlungen über die Regulierung interaktiver Glücksspieldienstleistungen, im Rahmen der WTO oder im Rahmen neuer, besonders für Internet-Governance zuständiger Institutionen, könnten einen Weg aus dieser festgefahrenen Situation weisen.¹⁴²

Ein erster indirekter, aber doch weitgehend wirksamer Durchsetzungsmechanismus ist das Werbeverbot für illegale, interaktive Glücksspieldienstleistungen. Mehrere Länder haben ein solches Verbot geregelt.¹⁴³ Werbeverbote sind natürlich nur insoweit effektiv, als die Werbeträger im Inland gefasst werden können. Das Vereinigte Königreich hat diese Lösung daher auf gegenstandsverbundene Werbung im Inland beschränkt.¹⁴⁴ Zudem müssen die für Verbotsverstöße angedrohten Sanktionen tatsächlich eine abschreckende Wirkung haben,¹⁴⁵ was sie jedoch als unverhältnismässig drastisch erscheinen lassen könnte.

Eine weitere Lösungsmöglichkeit stellen technische Hindernisse für die Erbringung grenzüberschreitender, interaktiver Glücksspieldienstleistungen dar. Weil auch diese Ansätze nicht international ausgehandelt oder koordiniert wurden, sind auch sie nur insoweit effektiv, als es um technische Einrichtungen im Inland geht. Diese Ansätze zielen also in unterschiedlicher Weise auf die inländischen Erbringer von Internetzugangsdiensten (sog. „ISPs“). Einige der untersuchten Länder sehen hier eine Strafbarkeit als Teilnehmer (Gehilfe) bei der Erbringung verbotener, interaktiver Glücksspieldienstleistungen vor.¹⁴⁶ Eine Verurteilung könnte allerdings nur erfolgen, wenn nachzuweisen ist, dass der betroffene ISP vorsätzlich ausländische Glücksspielangebote im Inland zugänglich gemacht hat, was

¹³⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 5.1. (Frankreich), 5.8.2.1. (Australien) und 5.11.3. (USA).

¹⁴⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.11.2. (USA).

¹⁴¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.8.3.1.

¹⁴² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 5.6. (Spanien) und 5.8. (Australien) sowie Titel I, Punkt 2. „Völkerrecht“.

¹⁴³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 5.4. (Österreich), 5.7. (Vereinigtes Königreich), 5.8.1.2. (Australien) und 5.10. (Schweiz).

¹⁴⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.7.

¹⁴⁵ Vgl. unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.10.1. (Schweiz).

¹⁴⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 5.4. (Österreich), 5.10.1. (Schweiz) und 5.11.2. (USA).

praktisch eher selten möglich ist. In Australien haben sich die ISPs freiwillig dazu bereit erklärt, den technischen Zugang zu ausländischen Glücksspielangeboten auf Wunsch von Internetnutzern für diese zu sperren.¹⁴⁷ In Italien hat der Staat die ISPs unter Strafandrohung dazu verpflichtet, den technischen Zugang zu ausländischen Glücksspielangeboten, welche behördlich als solche identifiziert werden, für alle Internetnutzer im ganzen Land zu sperren.¹⁴⁸ Laut informellen Quellen soll diese Massnahme zurzeit sehr wirkungsvoll sein.¹⁴⁹ Ein Vorschlag einer ähnlichen, flächendeckenden Massnahme wurde hingegen in Australien als technisch unrealisierbar zurückgewiesen.¹⁵⁰

Ein anderer, technischer Ansatz zielt nicht direkt auf die verbotenen Glücksspieldienstleistungen, sondern auf die an die Anbieter gerichteten Zahlungen für deren Inanspruchnahme. Banken, Kreditkartenunternehmen und andere Finanzvermittler werden unter Strafandrohung dazu verpflichtet, Zahlungen für verbotene Glücksspieldienstleistungen nicht weiterzuleiten. Das in den USA auf Bundesebene erlassene Zahlungsvermittlungsverbot¹⁵¹ ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht allerdings ein sehr schlechtes Beispiel für diese Lösungsalternative. Das amerikanische Verbot präzisiert nämlich nicht, wann Zahlungen als rechtswidrig zu betrachten sind und würde einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten, da es Rechtsunsicherheit schafft.¹⁵² Ob das in Frankreich erlassene Zahlungsvermittlungsverbot¹⁵³ auf einer solideren Grundlage beruht, konnte bisher nicht festgestellt werden. Ein Vorschlag der Einführung einer ähnlichen Massnahme in Australien wurde unter Berücksichtigung der Finanzlage der Banken und der Interessen der Kreditkartenbenutzer zurückgewiesen.¹⁵⁴

Eine Lösung ohne Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden kann das Recht des unlauteren Wettbewerbs bieten.¹⁵⁵ Dieser vor allem aus dem germanischen Rechtskreis stammende Ansatz hat den Nachteil, dass er gegen gänzlich im Ausland tätige Glücksspieldienstleistungsanbieter kaum wirksam ist, denn er beruht auf dem Nachweis einer Benachteiligung gesetzestreuer Mitbewerber. Wenn ein wettbewerbswidrig handelnder ausländischer Anbieter vom inländischen Markt per Gesetz ausgeschlossen wird, bestehen hinsichtlich der Anerkennungsfähigkeit eines entsprechenden Unterlassungs- oder Schadensersatzurteils im (auch EU-) Ausland Zweifel im Lichte des Diskriminierungsverbots und des *ordre public*. Wenigstens theoretisch könnte diese Wirksamkeitsbegrenzung mittels Klagen gegen ISPs, welche im Inland den Zugang zu ausländischen Glücksspielangeboten ermöglichen, wegen einer wettbewerbsrechtlichen Gehilfenhaftung überwunden werden.¹⁵⁶

Die Erfahrungen der hier untersuchten Länder zeigen allerdings, dass die juristischen und praktischen Auswirkungen verschiedener Durchsetzungsmassnahmen nicht unbedingt gleich gross sind. Strafnormen in Australien und in den USA und das amerikanische Zahlungsvermittlungsverbot hatten eine ganz erhebliche, abschreckende Wirkung, auch wenn den Strafverfolgungsbehörden die für eine effektive Verfolgung erforderlichen Mittel fehlen.¹⁵⁷ Werbungsverbote haben, auch wenn sie im

¹⁴⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 5.8.1.2. und 5.8.1.3.

¹⁴⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.2.

¹⁴⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.2.

¹⁵⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.8.3.3.

¹⁵¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.11.1.

¹⁵² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.11.

¹⁵³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.1.

¹⁵⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.8.3.2.

¹⁵⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.4. (Österreich).

¹⁵⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, ganz am Ende des Punktes 5.4. (Österreich).

¹⁵⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, insb. Punkte 5.8.2.1. (Australien), 5.8.3.1. (Australien) und 5.11.1. (USA).

Internet kaum durchgesetzt werden konnten, auf jeden Fall dazu geführt, dass inländische Spieler sehr viel weniger als vorher mit verbotenen, interaktiven Glücksspielangeboten konfrontiert werden, was die tatsächliche Benutzung dieser Angebote entsprechend stark reduziert.¹⁵⁸ Zudem stellt sich die Frage, inwieweit ein Internetverbot überhaupt durchgesetzt werden muss, denn in liberalen Demokratien hängt das Recht weniger von Durchsetzungsmassnahmen als vom grundsätzlich gesetzestreuen Denken der Bürger, bzw. der Konsumenten der Glücksspieldienstleistungen, ab.¹⁵⁹

5.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht¹⁶⁰

Es ist schwer, das illegale Internetspiel wirkungsvoll zu kontrollieren. Das gespielte Geld verlässt meistens das Land ohne für gute Zwecke eingesetzt zu werden oder dem Staat zusätzliche Steuern zu bringen. Die Geldeinsätze im Internetspiel wachsen rasch. Für verschiedene Länder sind diese Einsätze 10 bis 15 Mal höher als noch Anfang 2000.

Die Summen, die auf illegalen Websites zum Einsatz kommen, sind schwer kalkulierbar. In Frankreich sollen drei Viertel des Online-Glücksspielmarktes illegal betrieben werden. In Österreich machen illegale ausländische Online-Glücksspiele rund 5% des gesamten Umsatzes des regulierten Marktes aus. In der Schweiz wurden die Gesamteinsätze für illegale Internetspiele im Jahr 2007 auf 100-200 Millionen Euro, in Norwegen auf 720 Millionen Euro geschätzt.

Massnahmen zum Kampf gegen illegales Internetspiel reichen von einem Verbot für Banken, die Zahlungen im Zusammenhang mit Online-Spielen durchzuführen (Norwegen) bis zur Blockierung der Zugänge zu solchen Spielen (Italien). Frankreich hat bis jetzt nichts gegen illegale Websites unternommen aber wird ab 2010 den Online-Glücksspielmarkt öffnen und entsprechende Lizenzen vergeben. Nicht lizenzierte Anbieter werden blockiert. Schweden und die Schweiz beabsichtigen, das Internetglücksspielverbot zu lockern.

5.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

Die Durchsetzbarkeit des Verbots von Glücksspielen im Internet steht zurzeit in einigen Vergleichsländern auf dem Prüfstand. Erste Erkenntnisse zeigen, dass die Unterbindung der Geldflüsse von Kreditkartenunternehmen und Online-Bezahldiensten zu Glücksspielanbietern oder die Blockierung relevanter Websites mit Hilfe spezieller Filterprogramme zwar zu einer Reduzierung, nicht aber zu einer vollständigen Verhinderung der Glücksspielaktivitäten in der Bevölkerung führt.¹⁶¹ Es besteht zudem die Gefahr der Etablierung eines illegalen Marktes. Aus der Perspektive der Suchtprävention ist bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit eines Verbots zu berücksichtigen, dass das Mittel der Prohibition im Suchtbereich, insbesondere bei stoffgebundenen Suchtformen, die Zielvorgabe bisher in der Regel verfehlt hat. Dies gilt vor allem für Suchtmittel, die bereits auf dem Markt etabliert und in der Bevölkerung verankert waren und auf die das Verbot als gesundheitsschützende Massnahme erst im Nachhinein angewandt wurde. Falls eine effektive Kontrolle des Zugangs zu Glücksspielen im Internet nicht zu realisieren ist, müsste eine restriktive Zulassung unter staatlicher Kontrolle angestrebt werden. Diese regulativen Rahmenbedingungen erlauben am ehesten eine auf Risikominimierung ausgerichtete Ausgestaltung des Angebots und werden damit dem Gedanken des

¹⁵⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 5.8.2.2. (Australien) und 5.10.1. (Schweiz).

¹⁵⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.8, insb. 5.8.2.1. (Australien).

¹⁶⁰ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“ Titel III, Punkt 5 und auch Titel II, Punkt 8.

¹⁶¹ Siehe unten, Teil Vier „Gesundheitswissenschaftliche Studie“, Punkt 2.12.1.

Spielerschutzes in proaktiver und nachhaltiger Weise gerecht. Die regulativen Maßnahmen sollten schließlich – auch bezogen auf das Internet – dem unterschiedlichen Gefährdungs- und Suchtpotential einzelner Spielformen Rechnung tragen. Eine Differenzierung zwischen der ausschließlichen Vermittlung von Glücksspielprodukten über das Internet und der expliziten, internetbasierten Veranstaltung von Glücksspielen sollte abgestufte Maßnahmen der Suchtprävention zur Folge haben.

5.4. Gesamtbewertung

Zur Durchsetzung von Internetverböten wurden in den untersuchten Staaten verschiedene juristische und technische Massnahmen ergriffen. Diese Massnahmen haben das grenzüberschreitende, interaktive Glücksspiel reduziert, aber bei Weitem nicht abgeschafft. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist es fraglich, ob solche Massnahmen noch effektiver gestaltet und eingesetzt werden können oder sollten. Die Wirtschafts- und Gesundheitswissenschaften sind sogar davon überzeugt, dass Internetverböte in der Praxis nicht durchgesetzt werden können, machen aber darauf aufmerksam, dass das unregulierte Internetglücksspiel für die Staaten, in denen sich die Spieler befinden, zu Einnahmeausfällen führt und sozialgesundheitliche Kosten verursacht. Hier können also nur international ausgehandelte, völkerrechtlich verankerte und somit für alle beteiligten Staaten geltende Normen zu Lösungen führen. Für föderativ organisierte Staaten hat dies zur Folge, dass das Thema nicht allein auf der Ebene der Bundesländer behandelt werden kann. Eine aktive deutsche Teilnahme an internationalen Lösungsbemühungen würde eine Gestaltung der Ergebnisse im Interesse Deutschlands natürlich fördern. Eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Rahmen der globalen Regulierung des Glücksspiels liegt also sicherlich im Interesse Deutschlands. Daneben ist, kurzfristig gesehen, eine effektive Einschränkung der Werbung in Deutschland für nicht zugelassene, ausländische Glücksspielangebote das beste Mittel, um die Nutzung dieser Dienstleistungen einzudämmen und gleichzeitig die Verhandlungsposition Deutschlands zu stärken.

6. Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen

6.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Zusammenfassend können die Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen aus rechtswissenschaftlicher Sicht in zwei Kategorien eingeteilt werden.

Die erste Kategorie betrifft grundsätzlich die Überprüfung des Rufs, der Solvabilität und der geschäftlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers. Diese Kriterien kommen in praktisch allen untersuchten Staaten zum Tragen. Wenn es sich beim Antragsteller um eine juristische Person handelt (was in der Praxis fast immer der Fall ist), beziehen sich diese Kriterien auf die Geschäftsleitung und/oder Angestellten des Antragstellers. In der neueren Gesetzgebung wird ein besonderer Akzent auf den Ausschluss eines Geldwäscheverdachts gesetzt,¹⁶² was weniger den Regulierungsbedürfnissen des Glücksspielwesens als gegenwärtigen politischen Prioritäten („Kampf gegen den Terrorismus“) entspricht.

Die zweite Kategorie enthält diverse, sozialpolitisch bedeutende Kriterien. Klassische Beispiele für solche Kriterien sind die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen eines Antrags auf Erteilung einer Spielbankkonzession¹⁶³ oder die karitative Natur einer beantragten Lotterie.¹⁶⁴ In der neueren Gesetzgebung wird tendenziell häufiger verlangt, dass das Geschäftsprojekt des Antragstellers technisch überzeugend und langfristig wirtschaftlich gesichert ist.¹⁶⁵ Die Nationalität des Antragstellers ist hingegen von schwindender Bedeutung. Dieses Kriterium schliesst nicht nur Anträge aus anderen EU-Mitgliedsstaaten aus oder erschwert sie übermässig. Es stellt zudem eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt dar, die auch im Glücksspielbereich wahrscheinlich als unzulässig betrachtet werden muss.¹⁶⁶

6.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht¹⁶⁷

Vergabekriterien für Konzessionen sollten auch wirtschaftswissenschaftliche Aspekte berücksichtigen. Dies kann dazu beitragen, die staatlichen Ziele im Glücksspielwesen zu erreichen. Glücksspiel soll auch eine Wirkung auf die regionale und nationale Wirtschaft haben. Deshalb sollten bei der Vergabe von Konzessionen oder Genehmigungen folgende Kriterien beachtet werden:

- Wirkung auf den Arbeitsmarkt: Die verschiedenen Sektoren des Glücksspielmarktes stellen nur eine gewisse Zahl von Mitarbeitern ein. Dies hat nicht nur eine direkte Wirkung auf den Arbeitsmarkt, sondern auch eine indirekte, weil diese Mitarbeiter ein Gehalt erhalten, das sie für Wohnung, Konsum und Steuern in der jeweiligen Region einsetzen. Die Lohnkosten erreichen im Durchschnitt 15%-25% des Bruttospielertrags. In den Casinos von Nevada (USA) stellen die Löhne sogar 67% des Bruttospielertrags dar;

¹⁶² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 6.3. (Malta) und 6.7. (Vereinigtes Königreich).

¹⁶³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 6.1. (Frankreich) und 6.10.2. (Schweiz).

¹⁶⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 6.5. (Schweden).

¹⁶⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 6.6. (Spanien), 6.7. (Vereinigtes Königreich) und 6.10.2. (Schweiz).

¹⁶⁶ Vgl. unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel I, Punkt 1. „Europarecht“ sowie Titel III, Punkte 6.6. (Spanien) und 6.7. (Vereinigtes Königreich).

¹⁶⁷ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 6.

- Wirkung auf die Unternehmen, die mit Glücksspiel in Verbindung gebracht werden können;
- Technische Aspekte der Spieleinrichtungen, um den Konsumentenschutz zu gewährleisten;
- Gewinnausschüttungsquote: Diese kann gesetzlich festgelegt werden und zu den Vergabekriterien gehören. Eine hohe Gewinnausschüttungsquote macht das Spiel interessanter (in den Augen des Spielers) und zieht mehr Spieler an als eine niedrige. Will man also die Bekämpfung der Spielsucht in den Vordergrund stellen, kann man die Gewinnausschüttungsquote auf einen gewissen Wert deckeln und dies in die Vergabekriterien aufnehmen;
- Benefiz für gemeinnützige Projekte oder Suchtprävention: Dies ist bei Lotterien wichtig, deren Bruttospielertrag zum Teil guten Zwecken dient. So sollte in den Vergabekriterien festgehalten werden, dass ein gewisser Prozentsatz vom Bruttospielertrag entweder für Forschung im Bereich der Suchtprävention einzusetzen ist oder dem Sport oder anderen gemeinnützigen Projekten zur Verfügung gestellt werden muss.

6.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

Eine Konzessionsvergabe sollte an die Auflage gekoppelt werden, für Sozialkonzepte zu sorgen. Diese Konzepte müssen verpflichtende Maßnahmen zur Prävention und aktiven Früherkennung gefährdeter Spieler, zur Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter sowie zur Erhebung von Daten zur Spielsuchtprävention enthalten.

6.4. Gesamtbewertung

Vergabekriterien sollten so festgelegt werden, dass sie dem Staat erlauben, den Glücksspielmarkt so zu lenken, dass er rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Forderungen im Glücksspielbereich entspricht. Man sollte den Akzent auf den Ruf, die Solvabilität, die Zuverlässigkeit des Antragstellers und den Ausschluss jedes Geldwäscheverdachts setzen. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus sollten zunehmend Nachhaltigkeitsstandards verlangt werden, um dem Staat und/oder verschiedenen Vereinigungen (Sport, Kultur, usw.) nicht nur regelmässige sondern auch langfristige Einnahmen zu sichern. Zu den wirtschaftlichen Kriterien sollten solche zählen, die den Arbeitsmarkt und die Auswirkungen auf die Region und seine Unternehmen betreffen (Multiplikatorwirkung). Im sozialen Bereich sollte man karitative Zielsetzungen sowie Massnahmen zur Suchtprävention und Früherkennung gefährdeter Spieler fordern, was u.a. durch eine spezielle Ausbildung der Mitarbeiter und durch eine Datenerhebung zum Problemspiel realisiert werden kann.

7. Aufsichts- und Kontrollstrukturen

7.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

In den untersuchten Staaten ist eine klare Tendenz zu einer einzigen, zentralen Aufsichts- und Kontrollbehörde zu erkennen, die ausschliesslich für das Glücksspiel zuständig ist. Allerdings hat bisher nur Österreich einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der diesem Ziel Rechnung trägt.¹⁶⁸ Dort wird beabsichtigt, sogar die glücksspielrelevanten Aktivitäten der allgemeinen Strafverfolgungsbehörden spezifisch zu regulieren, bzw. mit den Aktivitäten der Glücksspielaufsichtsbehörde eng zu koordinieren. In Österreich liegt die Glücksspielaufsichts- und -vollzugskompetenz allerdings beim Bund, was in den meisten föderativ organisierten Staaten nicht der Fall ist.¹⁶⁹ Nur in der Schweiz haben die Kantone im Bereich ihrer Zuständigkeiten der Einrichtung einer nationalen Behörde zugestimmt. Diese ist allerdings nicht für Casinoglücksspiele zuständig, die in die ausschliessliche Aufsichtskompetenz des Bundes fallen.¹⁷⁰

In den meisten der untersuchten Staaten liegt die Glücksspielaufsichts- und -kontrollkompetenz bei öffentlich-rechtlichen, aber von der zentralen Staatsverwaltung unabhängigen Fachbehörden.¹⁷¹ Diese Unabhängigkeit wird wegen der gesellschaftlichen Brisanz des Glücksspiels und des Umfangs der mit dem Glücksspiel erzielten Finanzmittel als politisch sehr wünschenswert betrachtet. In einigen Ländern ist für bestimmte Bereiche des Glücksspielmarktes sogar entschieden worden, die Aufsichts- und die Kontrollaufgabe separaten Behörden anzuvertrauen.¹⁷² Die grosse Ausnahme stellt in dieser Hinsicht wieder Österreich dar, wo das Finanzministerium direkt für die Aufsicht über das Glücksspiel zuständig ist.¹⁷³ Durch das Netz von lokalen Finanzämtern ist dieses Ministerium auch in der Lage, die erforderlichen Kontrollen vor Ort durchzuführen. In anderen Staaten benötigen die zentralen Aufsichtsbehörden diesbezüglich meist die aktive Mitwirkung der Gewerbebehörden der Gemeinden und Bezirke.¹⁷⁴

Zentrale Aufsichts- und Kontrollbehörden sind nicht immer ausschliesslich für das Glücksspiel zuständig. Aus hauptsächlich historischen Gründen sind sie oftmals auch für andere Unterhaltungsgewerbe, insbesondere solche, die Alkohol servieren dürfen, oder für (andere) Arten von Wohltätigkeitsorganisationen und dem öffentlichen Wohl dienende Einrichtungen zuständig.¹⁷⁵ Diese Zusammenhänge zwischen diesen Einrichtungen und dem Glücksspielbetrieb werden im Lichte der gegenwärtig rasanten eigenständigen Entwicklung des Glücksspielbereichs allerdings immer unwichtiger. Hingegen ist die enge Zusammenarbeit mit den nationalen Finanzaufsichtsbehörden hinsichtlich der

¹⁶⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 7.4.

¹⁶⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 7.6. (Spanien), 7.8. (Australien) und 7.11. (USA).

¹⁷⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 7.10.

¹⁷¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 7.1. (Frankreich), 7.3. (Malta), 7.5. (Schweden), 7.6. (Spanien), 7.7. (Vereinigtes Königreich), 7.8. (Australien), 7.9. (Norwegen) und 7.10. (Schweiz).

¹⁷² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 7.1. (Frankreich), 7.8. (Australien) und 7.10. (Schweiz).

¹⁷³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 7.4.

¹⁷⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 7.5. (Schweden), 7.7. (Vereinigtes Königreich), 7.8. (Australien) und 7.9. (Norwegen).

¹⁷⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 7.3. (Malta), 7.8. (Australien), 7.9. (Norwegen) und 7.11. (USA).

ebenfalls rasanten technologischen Entwicklungen der Glücksspielindustrie und wegen der politischen Brisanz des Kampfs gegen Geldwäsche unerlässlich geworden.¹⁷⁶

7.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht kann dieser Aspekt nicht analysiert werden.

7.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

Eine regelmäßige Kontrolle der geforderten Präventionsmaßnahmen ist notwendig. Die Kontrollinstanz sollte von den fiskalischen Interessen der Glücksspielanbieter aber auch von politischen Interessen unabhängig sein, um Konflikte zu vermeiden.

7.4. Gesamtbewertung

Die wenigen einschlägigen gesundheitswissenschaftlichen Erkenntnisse bestätigen weitgehend die Richtigkeit der aus rechtswissenschaftlicher Sicht beschriebenen Entwicklungen der Glücksspielaufsicht und -kontrolle in den hier untersuchten Staaten. Hervorzuheben ist allerdings, dass die zuständigen Behörden sich noch viel zu wenig mit der aktiven Fortentwicklung und Kontrolle der praktischen Umsetzung von Suchtpräventions- und Spielerschutzmassnahmen beschäftigen. Was hierbei fehlt, sind aber nicht geeignete, behördliche Strukturen, sondern eine inhaltliche Prioritätensetzung und die erforderlichen finanziellen Mittel.

¹⁷⁶ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 7.3. (Malta) und 7.7. (Vereinigtes Königreich).

8. Massnahmen gegen Geldwäscherei

8.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

In der grossen Mehrheit der untersuchten Staaten gilt die allgemeine Geldwäschegesetzgebung auch im Bereich des Glücksspiels.¹⁷⁷ Gesetzgebungstechnisch werden entweder die Spielbanken in den Gesetzen zur Bekämpfung der Geldwäsche ausdrücklich erwähnt¹⁷⁸ oder die besonders relevanten Bestimmungen dieser Gesetze in der Spielbankengesetzgebung wiederholt.¹⁷⁹ Die zentralen Massnahmen gegen die Geldwäsche sind eine spielbankeninterne Organisation eines Überwachungsdienstes mit entsprechender Ausbildung, die Identifizierung verdächtiger Transaktionen sowie der an solchen Transaktionen beteiligten Spieler und die Meldung dieser Informationen an die jeweiligen nationalen Strafverfolgungsbehörden. Einige der untersuchten Staaten haben, wenn auch nur ansatzweise, erkannt, dass auch andere Sektoren (z.B. Wettanbieter und Spielautomatenbetreiber) in Geldwäscheaktivitäten verwickelt werden können.¹⁸⁰

Die Staaten, die Anbietern interaktiver Casinoglücksspiele Betriebslizenzen ausstellen, haben entweder Sondernormen für die Bekämpfung der Geldwäsche über Onlinedienste oder Richtlinien für die praktische Anwendung der allgemeinen Normen in diesem Bereich erlassen.¹⁸¹ Diese Ansätze ermöglichen eine besonders effektive Verhinderung und/oder Aufdeckung von Geldwäscheversuchen, denn im interaktiven Umfeld (anders als in traditionellen Spielbanken) werden alle Spieler und die Quellen der von ihnen gezahlten Spieleinsätze identifiziert und alle Transaktionen elektronisch erfasst und gespeichert.

Aus der Sicht der Geldwäschebekämpfung sind andererseits die Besitz- und Eigentumsverhältnisse der Spielbanken selbst kontrollbedürftig. In den Staaten, in denen Spielbanken zugelassen werden, ist die Prüfung des Rufs jedes potenziellen Spielbankensbetreibers sowie gegebenenfalls die Finanzierungsquellen potenzieller, privater Spielbankeneigentümer von höchster Wichtigkeit.¹⁸² Im Rahmen des EU-Binnenmarktes würde dies kaum einen grundsätzlichen Ausschluss ausländischer Spielbankensbetreiber und -eigentümer rechtfertigen,¹⁸³ wohl aber die verschärfte Überprüfung ihrer Anträge auf Konzessionierung oder Lizenzierung im Inland.¹⁸⁴ Soweit interaktive Internetcasinos in den hier untersuchten Staaten als verboten gelten, werden im Inland in diesem Bereich keine Massnahmen zur Geldwäschebekämpfung getroffen¹⁸⁵ und inländische Spieler dazu verleitet, ausländische Internetcasinos, deren Betriebs- und Besitzverhältnisse im Licht der Geldwäschebekämpfung nicht unbedingt effektiv, behördlich überwacht werden, zu nutzen. Auch aus dieser Sicht ist also ein global

¹⁷⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 8.1. (Frankreich), 8.3. (Malta), 8.4. (Österreich), 8.6. (Spanien), 8.7. (Vereinigtes Königreich), 8.8. (Australien), 8.9. (Norwegen) und 8.11. (USA).

¹⁷⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 8.1. (Frankreich), 8.3. (Malta), 8.6. (Spanien), 8.9. (Norwegen) und 8.11. (USA).

¹⁷⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 8.4. (Österreich) und 8.10. (Schweiz).

¹⁸⁰ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 8.3. (Malta), 8.4. (Österreich) und 8.7. (Vereinigtes Königreich).

¹⁸¹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 8.3. (Malta), 8.7. (Vereinigtes Königreich) und 8.8. (Australien).

¹⁸² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 8.1. (Frankreich), 8.3. (Malta), 8.7. (Vereinigtes Königreich), 8.8. (Australien) und 8.10. (Schweiz).

¹⁸³ Vgl. unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel I, Punkt 1. „Europarecht“.

¹⁸⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 8.1. (Frankreich).

¹⁸⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 8.5. (Schweden).

geltender, unter allen beteiligten Staaten ausgehandelter Regulierungsrahmen, unbedingt erforderlich.

8.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht¹⁸⁶

Die Geldwäsche nimmt heute durch das Internetspiel, besonders durch Online-Casinos, zu. Genaue Zahlen gibt es jedoch nicht, nur grobe Schätzungen. In den USA wird vermutet, dass 500-1'500 Milliarden Dollar "gewaschen" werden. Der grösste Teil dieser Gelder stammt vom Drogenmarkt und von der organisierten Kriminalität.

Strenge Überwachungsmassnahmen in Casinos beschränken das Risiko für Geldwäsche und Kriminalität.

In Frankreich sind bei Pferdewetten nur Totalisatorwetten erlaubt. Als Grund dafür wird angegeben, dass bei Festquotenwetten gegen den Betreiber die Gewinnquote vor dem Wetteinsatz bekannt ist, was zu Geldwäsche oder Betrug führen kann. Totalisatorwetten vermindern dieses Risiko, da die Gewinne von der Zahl der Wetten abhängen. Eine niedrige Gewinnausschüttungsquote im Lotteriewesen vermindert das Risiko der Geldwäsche ebenfalls.

In anderen Ländern tragen Kontrollen der Identität der Spieler, die Erfassung des Umsatzes, Transparenz bei den Transaktionen sowie externen Kontrollen durch das Finanzministerium oder das Innenministerium zum Schutz gegen Geldwäsche und Kriminalität bei.

8.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht ist dieser Aspekt nicht analysierbar.

8.4. Gesamtbewertung

Die Wirtschaftswissenschaften gehen über die einschlägigen rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse nur insoweit hinaus, als sie die Vermutung bestärken, dass einzelne Anbieter interaktiver Glücksspieldienstleistungen in Wirklichkeit Geldwäsche betreiben. Die Erforderlichkeit einer international ausgehandelten und völkerrechtlich verankerten Regulierung des interaktiven Glücksspiels zeigt sich auch beim Thema Geldwäsche.

¹⁸⁶

Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 8.

9. Betrugs- und allg. Kriminalitätsvorbeugung

9.1. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Das Glücksspiel hat seit jeher das Potenzial, Anreize für Betrüger und Betrugsversuche zu bieten. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht besteht die Glücksspielgesetzgebung fast aller untersuchten Staaten daher zu einem erheblichen Teil aus verschiedensten Kontrollen des rechtmässigen Ablaufs zugelassener Spiele und zugelassener Spielbetriebe. Kontrolliert werden die Glücksspielanbieter, ihre einzelnen Angestellten und die Spieler selbst und zwar vor, während und nach dem eigentlichen Spielablauf.

Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die durch moderne Technik und Organisationsstrukturen ermöglichten Kontrollmechanismen. So werden z.B. in Frankreich ausserordentlich grosse oder wiederholte Spielgewinne einzeln untersucht, um mögliche betrügerische Handlungen aufzudecken.¹⁸⁷ Spielbankenbetreiber in der Schweiz sind wiederum dazu verpflichtet, Betriebsabläufe per Video aufzunehmen und die Ergebnisse aller Tisch- und Automaten Spiele aufzuzeichnen und aufzubewahren.¹⁸⁸ In Spanien sind bestimmte Glücksspielanbieter auf Regionalebene dazu verpflichtet, ihre internen elektronischen Buchhaltungs- und Kontrollsysteme den Aufsichtsbehörden zu fortlaufenden Kontrollen direkt zugänglich zu machen.¹⁸⁹ Dies geschieht wohl insbesondere zur Verhinderung von Steuer- und Abgabenhinterziehung.¹⁹⁰ Derartige technische Möglichkeiten zeigen, dass Internetcasinos und andere interaktive und mittels elektronischer Programme durchgeführte Glücksspielbetriebe besonders effektiv behördlich überwacht werden können, falls der Gesetzgeber dies wünscht. Bei der in Kontinentaleuropa noch immer verbreiteten Ergebniskontrolle einer Lotterie oder anderen Glücksspielveranstaltung durch einen Notar¹⁹¹ stellt sich hingegen die Frage, ob Notare wirklich in der Lage sind, komplexe moderne Spielbetriebe und -abläufe effektiv zu kontrollieren.

Im Wettbereich betrifft die Betrugs- und Kriminalitätsgefahr nicht nur den Spielablauf selbst, sondern auch den Ablauf der sportlichen und anderen Ereignisse, auf deren Ausgang gewettet wird. In letzter Zeit wurde häufig auf die Notwendigkeit der Überwachung dieser Ereignisse hingewiesen, um das sog. „Match Fixing“ und das Streben nach ungebührlichen sportlichen Wettbewerbsvorteilen auszuschliessen. Soweit bekannt, wurde bislang allerdings wenig in diese Richtung unternommen.¹⁹² Es stellt sich daher die Frage, ob das Wettwesen strukturell einzuschränken ist, um Anreize zu derartigen betrügerischen Machenschaften einzuschränken. Festquotenwetten gegen den Betreiber wurden mit dieser Begründung in Frankreich verboten.¹⁹³ Ein Vorschlag, aus den gleichen Gründen Wettbörsen in Australien zu verbieten, wurde als unverhältnismässig schwere Einschränkung des Dienstleistungsverkehrs abgelehnt, allerdings unter Berücksichtigung der Tatsache, dass dieses Verbot gleichzeitig der Sicherung inländischer Steuerquellen dienen sollte.¹⁹⁴ An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass EU-Mitgliedsstaaten häufig die Betrugs- und allgemeine Kriminalitätsvorbeugung als Rechtfertigung der von ihnen aufrecht erhaltenen Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im

¹⁸⁷ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 9.1.

¹⁸⁸ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 9.10.

¹⁸⁹ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 9.6.

¹⁹⁰ Siehe auch unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 9.1. (Frankreich), 9.2. (Italien) und 9.11. (USA).

¹⁹¹ Siehe z.B. unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 9.1. (Frankreich) und 9.4. (Österreich).

¹⁹² Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 9.8. (Australien) und vgl. Punkt 9.1. (Frankreich).

¹⁹³ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 9.1.

¹⁹⁴ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 9.8.

Glücksspielsektor anführen, ohne Betrugsstraftaten und die Kriminalität im Allgemeinen ausreichend zu bekämpfen.¹⁹⁵

9.2. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht¹⁹⁶

Die Kriminalität nimmt aufgrund des Internetspiels zu. Weltweit gibt es 14'823 Websites, die Online-Glücksspiele anbieten. Von diesen arbeiten nur 2'005 mit Lizenz, d.h. 86% sind illegal. Die illegalen Websites werden oft von cyberkriminellen Gruppen geführt und sind mit kriminellen Aktivitäten verbunden (Geldwäsche, Bankbetrug, Pornographie, u.a.). Sie wechseln mehrmals im Monat das Land und die Adresse, befinden sich aber vor allem in Israel, Russland, Costa Rica, Antigua & Barbados, Gibraltar, China, Bulgarien, Slowakei, auf den Bahamas, Zypern und den Niederländischen Antillen.

Mehr als 1'000 Online-Casinos werden von kriminellen Gruppen betrieben. Hauptaktivität dieser Gruppen sind Geldwäsche und Verbreitung von Virusprogrammen die u.a. dazu dienen, Bankkontennummern umzuleiten und Werbung zu verbreiten. Gelegentlich werden auch Gewinne nicht ausbezahlt oder Gewinnausschüttungsquoten manipuliert. Das Online-Wettwesen wird vorwiegend von mafiösen Strukturen genutzt. Im Jahr 2005 wurde in den USA ein Netz von Online-Buchmachern festgenommen; drei waren Mitglieder einer Mafia-Familie. Kriminelle Handlungen im Wettwesen umfassen neben der Geldwäsche die Nichtauszahlung von Gewinnen, die Manipulation der Gewinnausschüttungsquote und den Verkauf von persönlichen Daten an kriminelle Gruppen. Über Internetlotterien werden meistens Spieler betrogen, die nicht gespielt haben. Häufig findet man in seiner elektronischen Mailbox eine Mitteilung über einen grossen Lotteriegewinn. Die Länder, von welchen aus diese betrügerischen Machenschaften organisiert werden, sind insbesondere Nigeria, Spanien und die Niederlande.

Es gibt mehrere Optionen, dies zu bekämpfen. Zum einen können die Banken aufgefordert werden, Geldtransaktionen ihrer Kunden an ausländische Spieleanbieter zu blockieren. Zum anderen können polizeiliche Massnahmen ergriffen werden, wobei hier ein grosser Aufwand erforderlich ist. Weiter kann der Markt durch streng kontrollierte Lizenzvergabe und durch das Blockieren nicht lizenzierter Websites reguliert werden. Schliesslich können auch alle ausländischen Websites blockiert werden.

Im Bereich des illegalen Internetglücksspiels häufen sich die Verdachtsmomente auf eine Entwendung gespielter Summen. In Frankreich ist die Zahl der Anzeigen wegen eines Verdachts auf Geldentwendung von 4'639 im Jahr 2001 auf 12'481 im Jahr 2007 und damit auf weit mehr als das Doppelte gestiegen. Immer mehr Anzeigen betreffen den Online-Glücksspielmarkt. Im Jahr 2003 führten 347 Verfahren zu 63 Urteilen wegen Geldwäsche (Freiheitsstrafen von 5 Jahren und 375'000 € Geldstrafe).

9.3. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht

Die illegale Beschaffung finanzieller Mittel zur Finanzierung des Glücksspiels ist ein charakteristisches Merkmal pathologischen Spielverhaltens.¹⁹⁷ In zahlreichen klinischen Studien wurde ein hoher Prozentsatz an Probanden ermittelt, die derartige strafbare Handlungen begangen haben. Es handelt sich – ähnlich wie bei Drogenabhängigen – um eine Form indirekter Beschaffungskriminalität, die auf eine Zuspitzung des Widerspruchs zwischen den für die Teilnahme am Glücksspiel benötigten und

¹⁹⁵ Siehe unten, Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkte 9.2. (Italien) und 9.4. (Österreich).

¹⁹⁶ Siehe unten, Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 9.

¹⁹⁷ Siehe unten, Teil Vier "Gesundheitswissenschaftliche Studie", Punkt 4.

den legal verfügbaren Geldmitteln der süchtigen Spieler zurückgeführt werden kann. Da Glücksspiele und illegale Drogen – im Gegensatz zu Alkohol und Nikotin – teure Suchtmittel darstellen, die auf Dauer kaum mit legalen Mitteln zu finanzieren sind, ist die Beschaffungsdelinquenz um so ausgeprägter. Vor diesem Hintergrund liegt die Vermutung nahe, dass mit wirksamen präventiven Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Spielverhaltens führen, gleichzeitig eine Eindämmung der Beschaffungskriminalität erreicht werden kann.

9.4. Gesamtbewertung

Die Rechtswissenschaft beschäftigt sich hauptsächlich mit der Vorbeugung des Betrugs und der Kriminalität während und nach dem Glücksspielablauf. Dieser Aspekt ist also eng mit der Auswahl geeigneter Kontroll- und Aufsichtsstrukturen¹⁹⁸ verbunden. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist die Einwirkung des organisierten Verbrechens auf das Glücksspielwesen von besonderer Bedeutung. Dieser Aspekt ist daher ebenfalls mit der Auswahl geeigneter Kontroll- und Aufsichtsstrukturen, sowie mit der Entwicklung einer wirksamen Regulierung des grenzüberschreitenden Internetglücksspiels¹⁹⁹ verbunden. Für die Gesundheitswissenschaft stehen der Betrug und die Kriminalität im Vorfeld des Glücksspiels und in Zusammenhang mit der Glücksspielsucht im Zentrum. Dieser Aspekt ist also mit der Suchtprävention und -behandlung²⁰⁰ untrennbar verbunden. Die Betrugs- und Kriminalitätsvorbeugung kann daher nicht unabhängig behandelt werden, sondern muss im Zusammenhang mit den anderen Aspekten der Glücksspielregulierung betrachtet werden.

¹⁹⁸ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.

¹⁹⁹ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.

²⁰⁰ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.

Teil Eins – Anhang 1

Auszüge aus Grundlagedokumenten

I. Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz

II. Ausschreibungsbekanntmachung vom 18.02.2008

Anhang

„2. Anforderungsprofil

Die Studie ist in deutscher Sprache abzufassen. Vertragserfüllung ist der 15. April 2009. Der Gutachter soll in eigenem Namen und auf eigene Rechnung handeln und eine sachliche und fachliche Unabhängigkeit gewährleisten. Hierzu ist die Vorlage einer Liste bisheriger Auftraggeber und eine Referenzliste erforderlich.

In Betracht kommen vor allem Institutionen, die einen integrierten Ansatz des Untersuchungsgegenstandes (gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen des Glücksspielwesens) gewährleisten können. Alle Bearbeitungs- und Nutzungsrechte sowie die Veröffentlichungsrechte des Gutachtens stehen dem jeweiligen MPK-Vorsitzland in Vertretung aller Bundesländer zu.“

III. Studienverträge

„Präambel

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat am 13. Dezember 2006 im Zusammenhang mit der Entscheidung über den am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag beschlossen, eine international vergleichende Analyse des Glücksspielwesens im Hinblick auf gesellschaftliche, soziale, rechtliche und wirtschaftliche Entwicklungen sowie die Kommunikationstechnologie in Auftrag zu geben. Diese Analyse erstreckt sich auf die Länder Grossbritannien (einschliesslich besonderer Aspekte der Kanalinseln und Gibraltar), Österreich, Italien, Frankreich, Malta, Spanien, Schweden, Norwegen, Schweiz, Australien und USA.

Das Land Hessen ist als Vorsitzland der Ministerpräsidentenkonferenz beauftragt, den Vertrag mit dem Auftragnehmer abzuschliessen; es handelt im eigenen Namen, aber im Interesse aller in der Ministerpräsidentenkonferenz zusammengeschlossenen Länder.

Das Gutachten setzt sich aus drei Teilgutachten zusammen; neben dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung, welches für den rechtswissenschaftlichen und steuerrechtlichen Teil zuständig ist, sind mit der Anfertigung des wirtschaftswissenschaftlichen Teils das Institut Créa de

macroéconomie appliquée der Universität Lausanne und des gesellschafts- und sozialwissenschaftlichen Teils das Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, Arbeitseinheit «Angewandte Glücksspielforschung», der Universität Bremen in gesonderten Verträgen beauftragt worden. Die Gesamtprojektleitung liegt beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung.“

„Projektbeschreibung

1. Gegenstand des Untersuchungsauftrages sind :

1.1. Rechtliche Ordnung des Glücksspielwesens

- Zielsetzungen und Ausgangspunkte
 - Eindämmung des Glücksspiels als demeritorisches Gut (soziale, kulturelle, moralische Werthaltung)
 - Verbraucherschutz
 - Suchtprävention
 - Kriminalitätsvorbeugung (Betrug, Geldwäsche)
 - Ausschluss des Glücksspiels als Quelle für privaten Profit
 - Finanzierung öffentlicher Zwecke
 - Vertrieb z.B. durch Spielvermittler
- ggf. Beispiele für Paradigmenwechsel (z.B. GB: Teilprivatisierung und Remonopolisierung; N, CH: Monopolisierung des Automatenspiels)
- Eckdaten der grundsätzlichen rechtlichen Ordnung (Monopol, Konzession – einschl. Vergabemodalitäten –, Wettbewerbsmodell sowie ggf. Mischformen)
- Allgemeine regulatorische Anforderungen
 - Behandlung ausländischer Angebote und Anbieter, Sitzprinzip
 - Kommunikationstechnologien (Internet, Telefon, Werbung)
- Regelungen zu den einzelnen Glücksspielarten (gewerbliche Spielautomaten, Automaten in Spielbanken, Sportwetten, Pferdewetten, Spielbanken, Lotterien, Gewinnspiele in Rundfunk und Telemedien, Werbeausspielungen, Wohltätigkeitsveranstaltungen)

1.2. Marktgegebenheiten (insges. und differenziert nach Erscheinungsformen)

- Historische Prägungen der Marktgegebenheiten
- Umsätze und Wechselwirkungen der einzelnen Glücksspielarten
- Anbieterstruktur (insbes. auch gewerbl. Spielvermittler)
- Werbemöglichkeiten
- Internet und andere interaktive Möglichkeiten im audiovisuellen Bereich, Mobilkommunikation
- Kundenstruktur
- Grau- und Schwarzmarkt
- Beschäftigungswirkungen

1.3. Abschöpfung/Steuerrechtliche Behandlung

- Konzessionsabgabe/Verleihungsgebühr
- Steuer sui generis

- Umsatzsteuer
- Ertragssteuer

1.4. Gesellschaftliche und soziale Folgewirkungen

- Suchtprobleme
- Kriminalität
 - Verbraucherschutz, Betrug
 - Hinterziehung öffentlicher Abgaben
 - Geldwäsche

1.5. Einzelaspekte

Die folgenden Gemeinwohlbelange können für den jeweiligen Gesetzgeber von besonderer Bedeutung sein und bedürfen einer analytischen Vertiefung:

- Suchtprävention (Spielmodalitäten, z.B. Höchsteinsätze, Beratung)
- Jugendschutz
- Werbebeschränkungen
- Betrugsprävention
- Kriterien bei Konzessionsvergaben
- Aufsicht
- Durchsetzung des Internetverbotes
- Wechselwirkung zwischen Wahl der Ausgestaltungsalternative und der Abschöpfung
- Zusammenhang zwischen der Ausgestaltungsalternative und den gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen

2. Der Untersuchungsauftrag bezieht sich auf folgende Länder:

Grossbritannien (einschliesslich besonderer Aspekte der Kanalinseln und Gibraltar), Österreich, Italien, Frankreich, Malta, Spanien, Schweden, Norwegen, Schweiz, Australien und USA.“

Teil Eins – Anhang 2

Synoptische Tabelle der Glücksspielbesteuerung im Jahre 2007

Jeweils oben rechts : Besteuerungsansatz

Jeweils unten links : Steuerabgaben für den jeweiligen Sektor, in Euro,
pro Kopf der Bevölkerung im Alter von ≥ 15 Jahren

	Lotteriewesen	Spielbanken	Spielautomaten	Wettwesen
F	Einsätze 51	Bruttogewinne 31	keinen 0	Bruttogewinne 21
I	Bruttogewinne 89	feste Gebühr / Nettoge. n.v.	Einsätze 44	unterschiedliche 7
MT	Bruttogewinne n.v.	Bruttogewinne n.v.	n.v. n.v.	Einsätze n.v.
A	Einsätze / Bruttogewinne 50	Bruttogewinne 19	Bruttogewinne 12	keinen 0
S	Bruttogewinne 0	feste Gebühr 0	Bruttogewinne n.v.	Bruttogewinne n.v.
E	n.v. 71	Bruttogewinne n.v.	unterschiedliche n.v.	n.v. n.v.
UK	Einsätze 20	Bruttogewinne 5	feste Gebühr 6	Bruttogew. / Nettogew 16
AUS	Nettogewinne n.v.	Bruttogewinne n.v.	Bruttogewinne n.v.	unterschiedliche n.v.
N	keinen 0	keinen 0	keinen 0	n.v. 4
CH	Bruttogewinne 1	Bruttogewinne 56	keinen 0	Bruttogewinne n.v.
USA	unterschiedliche 73	Bruttogewinne 23	n.v. n.v.	unterschiedliche n.v.

n.v. = nicht verfügbar



Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens

TEIL ZWEI

Rechtswissenschaftliche Studie

31. Juli 2009

INHALTSVERZEICHNIS

I.	SUPRANATIONALER JURISTISCHER RAHMEN	7
1.	Europarecht	7
1.1.	Grundfreiheitenkontrolle und Glücksspiel	7
1.2.	Chronologie der EuGH-Rechtsprechung zum Glücksspielrecht	8
1.3.	Jüngere Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs zum Glücksspielrecht	14
1.4.	Einschlägige Ansätze des Rates und des Parlaments	17
2.	Völkerrecht	22
2.1.	Kontext	22
2.2.	Internationales Handelsrecht im Dienstleistungsbereich	22
2.3.	Konkrete Anwendbarkeit	25
II.	REGULIERUNGSMODELLE IM VERGLEICH	27
1.	Lotteriewesen	27
1.1.	Frankreich	29
1.2.	Italien	31
1.3.	Malta	35
1.4.	Österreich	37
1.5.	Schweden	43
1.6.	Spanien	49
1.7.	Vereinigtes Königreich und Territorien	54
1.8.	Australien	58
1.9.	Norwegen	61
1.10.	Schweiz	64
1.11.	USA	66
2.	Casinoglücksspiel	70
2.1.	Frankreich	71
2.2.	Italien	74
2.3.	Malta	77
2.4.	Österreich	79
2.5.	Schweden	83
2.6.	Spanien	86
2.7.	Vereinigtes Königreich und Territorien	90
2.8.	Australien	96
2.9.	Norwegen	98
2.10.	Schweiz	99
2.11.	USA	101
3.	Spielautomaten ausserhalb der Spielbanken	106
3.1.	Frankreich	107
3.2.	Italien	108
3.3.	Malta	112
3.4.	Österreich	113
3.5.	Schweden	116
3.6.	Spanien	119
3.7.	Vereinigtes Königreich und Territorien	122
3.8.	Australien	126
3.9.	Norwegen	131
3.10.	Schweiz	134
3.11.	USA	136

4. Wettwesen	139
4.1. Frankreich	141
4.2. Italien	145
4.3. Malta	149
4.4. Österreich	151
4.5. Schweden	153
4.6. Spanien	155
4.7. Vereinigtes Königreich und Territorien	158
4.8. Australien	161
4.9. Norwegen	165
4.10. Schweiz	166
4.11. USA	168
5. Gewinnspiele des Rundfunks und der Telemedien.....	174
5.1. Frankreich	175
5.2. Italien	177
5.3. Malta	178
5.4. Österreich	179
5.5. Schweden	181
5.6. Spanien	184
5.7. Vereinigtes Königreich und Territorien	187
5.8. Australien	189
5.9. Norwegen	190
5.10. Schweiz	191
5.11. USA	192
6. Werbeausspielungen.....	195
6.1. Frankreich	196
6.2. Italien	197
6.3. Malta	199
6.4. Österreich	201
6.5. Schweden	203
6.6. Spanien	206
6.7. Vereinigtes Königreich und Territorien	209
6.8. Australien	211
6.9. Norwegen	213
6.10. Schweiz	214
6.11. USA	216
7. Von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstaltetes Glücksspiel	220
7.1. Frankreich	221
7.2. Italien	222
7.3. Malta	224
7.4. Österreich	225
7.5. Schweden	227
7.6. Spanien	230
7.7. Vereinigtes Königreich und Territorien	233
7.8. Australien	236
7.9. Norwegen	237
7.10. Schweiz	240
7.11. USA	241

III. BESONDERE ASPEKTE DER GLÜCKSSPIELRECHTSORDNUNG.....	246
1. Suchtprävention.....	246
1.1. Frankreich	248
1.2. Italien	250
1.3. Malta	253
1.4. Österreich	255
1.5. Schweden	259
1.6. Spanien	261
1.7. Vereinigtes Königreich und Territorien	265
1.8. Australien	267
1.9. Norwegen	269
1.10. Schweiz	271
1.11. USA	273
2. Jugendschutz.....	276
2.1. Frankreich	277
2.2. Italien	278
2.3. Malta	279
2.4. Österreich	280
2.5. Schweden	281
2.6. Spanien	283
2.7. Vereinigtes Königreich und Territorien	285
2.8. Australien	287
2.9. Norwegen	288
2.10. Schweiz	289
2.11. USA	290
3. Konsumenten- bzw. Spielerschutz.....	291
3.1. Frankreich	293
3.2. Italien	294
3.3. Malta	297
3.4. Österreich	298
3.5. Schweden	300
3.6. Spanien	303
3.7. Vereinigtes Königreich und Territorien	305
3.8. Australien	307
3.9. Norwegen	309
3.10. Schweiz	311
3.11. USA	313
4. Werbebeschränkungen	315
4.1. Frankreich	316
4.2. Italien	317
4.3. Malta	318
4.4. Österreich	321
4.5. Schweden	323
4.6. Spanien	325
4.7. Vereinigtes Königreich und Territorien	328
4.8. Australien	330
4.9. Norwegen	331
4.10. Schweiz	333
4.11. USA	334

5.	Durchsetzung von Internetverboten	336
5.1.	Frankreich	339
5.2.	Italien	341
5.3.	Malta	342
5.4.	Österreich	346
5.5.	Schweden	350
5.6.	Spanien	352
5.7.	Vereinigtes Königreich und Territorien	354
5.8.	Australien	355
5.9.	Norwegen	370
5.10.	Schweiz	373
5.11.	USA	375
6.	Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen.....	382
6.1.	Frankreich	383
6.2.	Italien	384
6.3.	Malta	387
6.4.	Österreich	389
6.5.	Schweden	393
6.6.	Spanien	400
6.7.	Vereinigtes Königreich und Territorien	404
6.8.	Australien	405
6.9.	Norwegen	406
6.10.	Schweiz	407
6.11.	USA	409
7.	Aufsichts- und Kontrollstrukturen	410
7.1.	Frankreich	412
7.2.	Italien	414
7.3.	Malta	415
7.4.	Österreich	417
7.5.	Schweden	419
7.6.	Spanien	421
7.7.	Vereinigtes Königreich und Territorien	424
7.8.	Australien	425
7.9.	Norwegen	427
7.10.	Schweiz	428
7.11.	USA	430
8.	Massnahmen gegen Geldwäscherei	434
8.1.	Frankreich	436
8.2.	Italien	438
8.3.	Malta	439
8.4.	Österreich	442
8.5.	Schweden	444
8.6.	Spanien	445
8.7.	Vereinigtes Königreich und Territorien	447
8.8.	Australien	448
8.9.	Norwegen	449
8.10.	Schweiz	451
8.11.	USA	452

9.	Betrugs- und allg. Kriminalitätsvorbeugung.....	455
9.1.	Frankreich	457
9.2.	Italien	459
9.3.	Malta	460
9.4.	Österreich	461
9.5.	Schweden	463
9.6.	Spanien	466
9.7.	Vereinigtes Königreich und Territorien	469
9.8.	Australien	470
9.9.	Norwegen	471
9.10.	Schweiz	472
9.11.	USA	473

I. SUPRANATIONALER JURISTISCHER RAHMEN

1. Europarecht¹

1.1. GRUNDFREIHEITENKONTROLLE UND GLÜCKSSPIEL

Relevante Grundfreiheiten bei grenzüberschreitender Tätigkeit im entgeltlichen Dienstleistungsgewerbe, d.h. auch im Glücksspielsektor, sind die Dienst- und die Niederlassungsfreiheit der Art. 43 und 49 EG, je nach Grad der Etablierung, der Dauer und dem Schwerpunkt der Tätigkeit in einem anderen Mitgliedsstaat. Sie verbieten über den Grundsatz der Inländergleichbehandlung Diskriminierungen² und darüber hinaus jegliche Beschränkung des freien Zugangs zum Markt eines anderen EU-Staates und der dortigen Ausübung einer selbstständiger Tätigkeit, d.h. Eingriffe, der die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit beschränkt bzw. verhindert oder den Zugang zu inländischen Leistungen erleichtert³ oder hierzu geeignet ist.⁴ Beispiele für solche Massnahmen sind Monopolstrukturen, zahlenmässig eingeschränkte Zulassung von Anbietern oder Lizenzpflichten.

Die Grundfreiheiten werden gleichwohl nicht schrankenlos gewährt. Einschränkungen sind jedoch die Ausnahme und nicht die Regel und für ihre Annahme bedarf es besonderer Umstände und eines entsprechenden Begründungsaufwands.⁵ Neben den im EG-Vertrag ausdrücklich erwähnten Rechtfertigungsgründen der Art. (55 i.V.m.) 46 Abs. 1 EG (öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit) können weitere *zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls*⁶, wie zB Verbraucherschutz, Gründe der Sozialordnung etc. Ausnahmen zu den in Art. 43 und 49 EG gewährten Freiheiten rechtfertigen. Lässt sich ein rechtfertigendes Ziel finden, unterliegen Einschränkungen der Grundfreiheiten jedoch weiteren Kontrollen: sie müssen zur Erreichung ihres Zieles geeignet sein, und dürfen nicht über das zur Zielerreichung erforderliche Mass hinausgehen. Stehen mehrere geeignete Mittel zur Verfügung, ist das am wenigsten beeinträchtigende Mittel zu wählen.⁷

Diese Grundfreiheitenkontrolle ist mangels einschlägiger sekundärrechtlicher Regelung im Bereich des Glücksspiels von sehr grosser Bedeutung. Die Frage der Rechtfertigung nationaler Massnahmen und die Verhältnismässigkeitsprüfung, die auf einer Abwägungsentscheidung beruht, hat auf nationaler Ebene zu vielfachen Interpretations- und Rechtsanwendungsproblemen im Umgang mit EG-rechtlichen Vorgaben geführt. Der EuGH wurde mehrfach um Präzisierung des gemeinschafts-

¹ Vgl. zu der hier erörterten Problematik den Aufsatz der Verfasserin dieses Kapitels: LEIN, E., *Quo vadis Luxemburg? Die europäische Rechtsprechung zum Glücksspielrecht*, ERA Forum 3/2007, p. 373-403. Nachfolgende Erörterungen stützen sich weitgehend auf die dortigen Ausführungen und die im Detail erörterte Rechtsprechung des EuGH und des EFTA-Gerichtshofs.

² Vgl. auch Art. 43 Abs. 2 und Art 50 Abs. 2 EG.

³ Im Bereich der Niederlassungsfreiheit jedenfalls hinsichtlich des Marktzugangs EuGH Rs. C-107/83, *Klopp*, Slg. 1984, 2971ff; EuGH Rs. C-255/97, *Pfeiffer/Löwa*, Slg. 1999, I-2835; siehe zu Art. 49 EuGH Rs. C-33/74, *van Binsbergen*, Slg. 1974, 1299ff. EuGH, Rs. C-76/90, *Säger/Dennemeyer*, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 12.

⁴ So EuGH, Rs C-55/94, 30.11.1995, *Gebhard*, Slg. 1995, I-4165, Rn 37.

⁵ Dieser Aspekt scheint häufig in den Hintergrund zu treten; dies ist insbesondere vom EFTA-Gerichtshof sehr deutlich gemacht worden: [...] *the burden of proof is on the State responsible for the restriction*, EFTA-Gerichtshof, *EFTA Surveillance Authority v. The Kingdom of Norway* (zitiert als: *Gaming Machines*), Rn. 31 und *Ladbroke Ltd.*, Rn. 42, <http://www.eftacourt.lu>.

⁶ So vom EuGH in stRspr. anerkannt, vgl. EuGH, Rs. C-120/81, *Cassis de Dijon*, Slg. 1979, 649, 662 und Rs. 274/87, *Kommission/Deutschland (Fleischerzeugnisse)*, Slg. 1989, 229, 252.

⁷ Vgl. z.B. EuGH, verb. Rs. 110/78, 111/78, *Van Wesemael*, Slg. 1979, 35 und EuGH Rs. C-279/80, *Webb*, Slg. 1981, 3305.

rechtlichen Rahmens ersucht, in welchen sich diese Abwägungsentscheidungen einzufügen haben. Seine Judikatur hat bislang jedoch nur ansatzweise Klärung gebracht.

1.2. CHRONOLOGIE DER EUGH-RECHTSPRECHUNG ZUM GLÜCKSSPIELRECHT

Im Fall *Schindler*⁸ hatte der EuGH die Beschränkung der grenzüberschreitenden Bewerbung und Organisation von Lotterien mittels eines nationalen *Totalverbotes* des Vereinigten Königreiches zu beurteilen. Zunächst erkannte der EuGH auch nationale Glücksspielverbote als gerechtfertigte Beschränkung der Grundfreiheiten an, wenn diese aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls (Verhinderung persönlicher Bereicherung, Suchtprävention, Bekämpfung von Betrugsgefahren) gerechtfertigt sind;⁹ auch die Finanzierung von im Gemeinwohl liegenden Tätigkeiten sei hierbei zwar nicht ohne Bedeutung, wenngleich auch kein alleiniger Rechtfertigungsgrund.¹⁰ Es bestehe ein Ermessensspielraum der Mitgliedsstaaten hinsichtlich des „ob“ und des „wie“ von Glücksspielveranstaltungen. Die Absicht, die eigenen Staatsangehörigen stärker schützen zu wollen, als die Nachbarstaaten, verstoße nicht gegen EG-Recht.¹¹

Diese Rechtsprechung wurde zunächst zum finnischen Automatenglücksspielmonopol in der Rechtssache *Läärrä*¹² bestätigt. Auch Beschränkungen oder Kontrollen im Glücksspielsektor wie etwa *Exklusivrechte* eines öffentlichen Anbieters seien möglich. Die begrenzte Zulassung eines einzelnen Anbieters stehe den vom nationalen Gesetzgeber vorgebrachten Schutzziele nicht *per se* im Wege und lenke zudem den Spieltrieb in geordnete Bahnen.¹³ Im Rahmen der Verhältnismässigkeitskontrolle stellte der EuGH zudem klar, dass die alleinige Zulassung einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung eine „deutlich wirksamere Massnahme“ zur Beschränkung der Gewinne aus Glücksspielaktivitäten, zur Betrugsbekämpfung und zur Verwendung der Gewinne zu gemeinnützigen Zwecken sei.¹⁴

Diese Rechtsprechung bestätigte sich auch in der Rechtssache *Anomar*.¹⁵ Die fraglichen portugiesischen Rechtsvorschriften teilten das Glücksspiel in Kategorien ein und machten dessen Gestattung je nach Kategorie von bestimmten rechtlichen und logistischen Voraussetzungen abhängig, wie etwa Ausschreibungsverfahren und verwaltungsrechtlichen Konzessionsverträgen. Weiter wurde das Glücksspiel (insbesondere das Geldautomatenglücksspiel) auf bestimmte Spielzonen, und dort insbesondere auf Casinosäle beschränkt. Eine Rechtfertigung der nationalen Vorschriften auf Erwägungen der Sozialpolitik und des Verbraucherschutzes gestützt.¹⁶ Nach dem EuGH unterlag die interne Schutzniveaubestimmung und die Wahl der Bedingungen für die Organisation und Kontrolle von Glücksspielen, wie der Abschluss von Konzessionsverträgen und die örtliche Beschränkung des Glücksspiels dem Ermessen des nationalen Gesetzgebers.¹⁷

Als Rechtfertigungsgründe im Glücksspielbereich wurden folgende Ziele anerkannt: Gründe der öffentlichen Ordnung: Betrugs- und Verbrechensbekämpfung,¹⁸ Individualschutz und sozialpolitische Gründe: so etwa Verhindern des Ausnutzens der Spielleidenschaft zur Profiterzielung und Prävention

⁸ EuGH, Rs. C-275/92, 24. 3. 1994, *Schindler*, Slg. 1994, I- 1039.

⁹ EuGH, Rs. C-275/92, 24. 3. 1994, *Schindler*, Slg. 1994, I- 1039, Rn. 57, 58, 60.

¹⁰ EuGH, Rs. C-275/92, 24. 3. 1994, *Schindler*, Slg. 1994, I- 1039, Rn. 60.

¹¹ EuGH, Rs. C-275/92, 24. 3. 1994, *Schindler*, Slg. 1994, I- 1039, Rn. 61.

¹² EuGH, Rs. C-124/97, 21.9.1999, *Läärrä*, Slg. 1999, I-6067.

¹³ EuGH, Rs. C-124/97, 21.9.1999, *Läärrä*, Slg. 1999, I-6067, Rn. 37.

¹⁴ EuGH, Rs. C-124/97, 21.9.1999, *Läärrä*, Slg. 1999, I-6067, Rn. 41.

¹⁵ EuGH, Rs. C-6/01, 11.9.2003, *Anomar*, Slg. 2003, I-8621.

¹⁶ EuGH, Rs. C-6/01, 11.9.2003, *Anomar*, Slg. 2003, I-8621, Rn. 73.

¹⁷ EuGH, Rs. C-6/01, 11.9.2003, *Anomar*, Slg. 2003, I-8621, Rn. 80, 81, 88.

¹⁸ EuGH, Rs. C-275/92, *Schindler*, Rn. 60; EuGH, Rs. C-6/01, *Anomar*, Rn. 62 et 73.

gegen schädliche finanzielle Folgen und im weiteren Sinne Verbraucherschutz¹⁹ sowie moralische und kulturelle Erwägungen.²⁰

Hinsichtlich der Verhältnismässigkeit der getroffenen Massnahmen sollte der nationale Gesetzgeber nach dem EuGH über eine weite Einschätzungsprärogative verfügen. Der Gerichtshof gab allerdings keine die Verhältnismässigkeitsprüfung näher präzisierenden Kriterien an, um den nationalen Gerichten die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und die Prüfung ihrer nationalen Vorschriften im Lichte des Primärrechts zu erleichtern.

Ein Wandel der EuGH-Rechtsprechung zeichnete sich jedoch durch die Entscheidungsreihe zur italienischen Rechtslage im Sportwettensektor ab. Die beiden ersten Vorabentscheidungsverfahren *Zenatti*²¹ und *Gambelli* u.a.²² betrafen verschiedene Vorlagefragen in vergleichbaren Fallkonstellationen, wobei ersterem eine verwaltungsgerichtliche Streitigkeit (wegen Versagung der Konzession), letzterem ein Strafverfahren zugrundelag. Stets ging es um die Tätigkeiten der Annahme und des Übertragens von Wetten durch italienische Agenturen, die als Datenübertragungszentren für Rechnung einer britischen Buchmacherin tätig wurden.²³ Im italienischen Sportwettenrecht (es gilt ein strafbewehrtes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) erfordert eine legale Annahme von Wetten eine Konzession in einem zahlenmässig beschränkten Konzessionssystem sowie eine polizeiliche Genehmigung (Hauptziel: Verbraucherschutz und Verbrechensbekämpfung und -vorsorge).

Im Fall *Zenatti* wurde nochmals klargestellt, dass nationale Rechtsvorschriften dann EG-rechtskonform sind, wenn sie tatsächlich durch Ziele der Sozialpolitik, nämlich die Beschränkung der schädlichen Wirkungen solcher Aktivitäten, gerechtfertigt sind, und wenn die in ihnen enthaltenen Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen.²⁴ Wobei die Finanzierung sozialer Aktivitäten mit Hilfe einer Abgabe auf die Einnahmen aus genehmigten Spielen, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik²⁵ sein dürfe.

Erstmals stellte der EuGH eine Rechtfertigung jedoch unter die Bedingung dass sie tatsächlich dem Ziel dient, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern.²⁶ Nationale Gerichte haben dies zu überprüfen. Diese Aussage des EuGH war jedoch noch nicht klar genug, denn es folgte eine weitere Vorlage in der Rechtssache *Gambelli* u.a.²⁷ Auch hier ging es um die Annahme von Wetten für eine britische Buchmacherin, für die nationale Wettagenturen tätig geworden waren, und die sich wegen der Organisation illegalen Glücksspiels strafrechtlich zu verantworten hatten. Die Konzessions- und Genehmigungserfordernisse des italienischen Sportwettenrechts²⁸ führten zudem zum Ausschluss einer Konzessionsvergabe an Kapitalgesellschaften, die auf den reglementierten Märkten anderer Mitgliedsstaates börsennotiert sind.²⁹ Im Fall wurden daher auch Aspekte der Niederlassungsfreiheit

¹⁹ EuGH, Rs. C-275/92, *Schindler*, Rn. 60; EuGH, Rs. C-124/97, *Läärä*, Rn. 32; EuGH, Rs. C-6/01, *Anomar*, Rn. 73; auch EuGH, Rs. C-67/98, *Zenatti*, Slg. 1999, I-7289, Rn. 30 und 35.

²⁰ EuGH, Rs. C-275/92, *Schindler*, Rn. 58, 60; EuGH, Rs. C-124/97, *Läärä*, Rn. 32.

²¹ EuGH, Rs. C-67/98, 21.10. 1999, *Zenatti*, Slg., 1999, I-7289.

²² EuGH, Rs. C-243/01, 6.11. 2003, *Gambelli*, Slg. 2003, I-13031.

²³ EuGH, Rs. C-67/98, 21.10. 1999, *Zenatti*, Slg. 1999, I-7289, Rn. 6 ff; EuGH, Rs. C-243/01, 6.11. 2003, *Gambelli*, Slg. 2003, I-1303, Rn. 10ff.

²⁴ EuGH, Rs. C-67/98, 21.10. 1999, *Zenatti*, Slg. 1999, I-7289, Rn. 38.

²⁵ EuGH, Rs. C-67/98, 21.10. 1999, *Zenatti*, Slg. 1999, I-7289, Rn. 36.

²⁶ EuGH, Rs. C-67/98, 21.10. 1999, *Zenatti*, Slg. 1999, I-7289, Rn. 36, 37.

²⁷ EuGH, Rs. C-243/01, 6.11.2003, *Gambelli*, Slg. 2003, I-13031.

²⁸ Art. 88 des Decreto Nr. 773 vom 18. Juni 1931, (GURI Nr. 146 vom 26. Juni 1931).

²⁹ Vgl. hingegen nun Art. 22 Abs. 11 der *Legge finanziaria* n° 289 vom 27.12. 2002 (GURI n° 305 vom 31.12.2002, suppl. ord. n° 240).

relevant, da der britischen Buchmacherin als Kapitalgesellschaft eine italienische Konzession versagt worden war. Im Übrigen stand eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit in gleich dreifacher Hinsicht im Raum, nämlich im Hinblick auf die Buchmacherin, die italienischen Agenturen und die Spieler.³⁰

Nach dem EuGH sollten Beschränkungen der Grundfreiheiten in Form strafbewehrter nationaler Verbote mit Erlaubnisvorbehalt zwar grundsätzlich möglich sein, wenn diese Zielen der Betrugsvermeidung, dem Verbraucherschutz und weiteren sozialpolitischen Erwägungen dienten, mit der deutlichen Einschränkung, dass die Massnahmen nicht von der Sorge um Steuermindereinnahmen getragen³¹ oder vorwiegend durch die Finanzierung sozialer Aktivitäten motiviert sein dürften.³²

Nationale, die Grundfreiheiten beschränkende, Maßnahmen müssten aber *kohärent und systematisch* zur Erreichung der zu ihrer Rechtfertigung angeführten Ziele beitragen.³³ Der EuGH präziserte hierzu, dass eine nationale Glücksspielpolitik, die durch neue Spielangebote und aggressive Werbestrategien zur Teilnahme am Glücksspiel anreizt und sich über Aspekte des Schutzes der Sozialordnung und des Verbraucherschutzes hinwegsetzt, soweit es um das Angebot legaler Anbieter geht, andererseits aber zwingende Allgemeinwohlinteressen ins Feld führt, sofern es um den Marktausschluss weiterer Anbieter geht, sei inkohärent und entledige sich selbst seiner rechtfertigenden Kraft.³⁴ Die Kohärenz zwischen den Zielen der nationalen Massnahmen im Bereich des Glücksspiels und den Realitäten im Glücksspielsektor wurde als klares Kriterium formuliert.

Auch wurde die Verhältnismässigkeitskontrolle präzisiert:³⁵ Im Rahmen der Erforderlichkeit nationaler Massnahmen sei kritisch zu prüfen, inwieweit eine Strafbewehrung trotz ausländischer Lizenz und bestehenden ausländischen Sanktions- und Kontrollsystemen nicht eine Massnahme darstelle, die über das Erforderliche hinausgehe.³⁶ Ebenso seien die Hürden für ausländische Kapitalgesellschaften, Konzessionen zu erhalten, unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit kritisch zu sehen, da weniger einschneidender Kontrollmöglichkeiten der Integrität von Kapitalgesellschaften denkbar sind.³⁷ Diese Gesichtspunkte waren, wenngleich bereits konkreter formuliert, jedoch zur Klärung der EG-Rechtskonformität nationaler Vorschriften noch immer nicht ausreichend. Insbesondere wurde der Aspekt der Beweislast des Staates für die von ihm vorgesehenen Einschränkungen und ihre Ziele nicht ausreichend hervorgehoben. Diese wichtige Präzisierung der Verhältnismässigkeitsprüfung zeichnete sich erst in der Rechtssache *Lindman*³⁸ ab, die ein Problem der

³⁰ Vgl. Artikel 4 des italienischen Gesetzes Nr. 401/89 und im Urteil in der Rs. C-243/01, 6.11. 2003, *Gambelli*, Slg. 2003, I-13031, Rn 56.

³¹ Vgl. EuGH, Rs. C-243/01, 6.11.2003, *Gambelli*, Slg. 2003, I-13031, Rn 61.

³² Dies ist eine rein akzessorische Folge, vgl. EuGH Rs. C-243/01, 6.11. 2003, *Gambelli*, Slg. 2003, I-1303, Rn. 62.

³³ EuGH, Rs. C-243/01, 6.11.2003, *Gambelli*, Slg. 2003, I-13031, Rn. 67; EuGH, Rs. C-67/98, *Zenatti*, Rn. 36.

³⁴ EuGH, Rs. C-243/01, 6.11.2003, *Gambelli*, Rn. 69, 72.

³⁵ EuGH, Rs. C-55/94, 30. 11. 1995, *Gebhard*, Slg. 1995, I-4165 und EuGH, Rs. C-100/01, 26. 11. 2002, *Oteiza Olazabal*, Slg. 2002, I-10981; EuGH, Rs. C-243/01, *Gambelli*, Rn. 67.

³⁶ EuGH, Rs. C-243/01, *Gambelli*, Rn. 72 und 73, im Hinblick auf die Spieler und die Wettvermittler.

³⁷ EuGH, Rs. C-243/01, *Gambelli*, Rn. 74.

³⁸ EuGH, Rs. C-42/02, 13.11. 2003, *Lindman*, Slg. 2003, I-13519, Rn. 25, 26: Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtfertigungsgründe, die von einem Mitgliedstaat geltend gemacht werden können, von einer Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und zur Verhältnismässigkeit der von diesem Staat erlassenen beschränkenden Maßnahme begleitet werden müssen [...]. Im Ausgangsverfahren weisen die dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht übermittelten Akten kein Element statistischer oder sonstiger Natur auf, das einen Schluss auf die Schwere der Gefahren, die mit dem Betreiben von Glücksspielen

Besteuerung von Glücksspielgewinnen betraf, die in einem anderen Mitgliedsstaat erzielt wurden. Den Mitgliedsstaaten obliege die Darlegungs- und Beweislast der Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit ihrer nationalen Massnahmen.³⁹

Aus diesen Urteilen klingt ein Grundsatz der EuGH-Rechtsprechung etwas deutlicher an, der im Bereich des Glücksspielrechts jedoch nie mit direkter Deutlichkeit geäußert wurde: „Der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des EWG-Vertrags darf nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind [...], und zwar nur insoweit, als dem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften Rechnung getragen ist, denen der Leistungserbringer in dem Staat unterliegt, in dem er ansässig ist.“⁴⁰ Die Generalanwälte gingen hier wesentlich weiter in Richtung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung.⁴¹

Die Rechtssachen *Placanica u.a.* knüpfen ein drittes Mal an das italienische Sportwettenrecht und an eine den vorangegangenen Entscheidung *Zenatti*⁴² und insbesondere *Gambelli*⁴³ vergleichbare faktische und rechtliche Situation (italienische Agenturen agieren ohne die erforderlichen internen Genehmigungen als Datenübertragungszentren für eine britische Buchmacherin mit dortiger Lizenz) sowie ein Strafverfahren als Ausgangsverfahren an, mit dem Unterschied jedoch, dass die interne italienische Rechtslage seit der *Gambelli*-Entscheidung modifiziert wurde. Die Annahme und Übermittlung von Sportwetten unterliegt nach wie vor einem Konzessions- und Genehmigungsvorbehalt⁴⁴ und das Verbot ist strafbewehrt.⁴⁵ Das gesetzliche Verbot der Genehmigungserteilung an Kapitalgesellschaften wurde jedoch zwischenzeitlich aufgehoben,⁴⁶ die unter der alten Rechtslage erteilten und einem *numerus clausus* unterliegenden mehrjährigen Konzessionen allerdings weder zurückgenommen noch neue Konzessionen vergeben.⁴⁷ Die Zahl der vergebenen Konzessionen beruht auf

verbunden sind, oder gar auf einen besonderen Zusammenhang zwischen solchen Gefahren und der Teilnahme der Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats an in anderen Mitgliedstaaten veranstalteten Lotterien zuließe.

³⁹ Vgl. in diesem Sinne auch die Urteile in der Rechtssache C-55/94, 30. 11. 1995, *Gebhard*, Slg. 1995, I - 4165, und in der Rechtssache C-100/01, 26.11.2002 *Oteiza Olazabal*, Slg. 2002, I-10981). Vgl. im Übrigen auch *Schütz, H.-J., Bruha, T., und König, D.*, Europarecht Casebook, München, 2004, S. 752, die die Betonung auf den Nachweis legen, dass es keine weniger einschneidenden Maßnahmen gibt.

⁴⁰ Vgl. bereits EuGH, Rs. C-205/84, 4. Dezember 1986, *Kommission/Deutschland*, Slg. 1986, 3755, Leitsatz 4 und Rn. 47. „[D]iese Anforderungen müssen insbesondere sachlich geboten sein“, EuGH, Rs. C-76/90, 15.7.1991, Slg. 1991, I-04221, Rn. 15.

⁴¹ Die Generalanwälte gingen hierbei in ihrer Argumentation noch wesentlich weiter als der Gerichtshof: Das Glücksspiel sei ein in wohl allen Mitgliedstaaten gesetzlich geregelter Bereich und die Gründe, die für die jeweilige Reglementierung angeführt werden, stimmten normalerweise überein. So *Generalanwalt Alber* in den Schlussanträgen in der Rs. C-243/01, *Gambelli*, Rn. 118. Vgl. hierzu auch *Generalanwalt La Pergola* in den Schlussanträgen in der Rechtssache Rs. C-124/97, *Läärä*, Rn. 36, und zuletzt auch *Generalanwalt Colomer* in den Schussanträgen in der verb. Rs. *Placanica*, Rn. 129, 130.

⁴² EuGH, Rs. C-67/98, *Zenatti*.

⁴³ EuGH, Rs. C-243/01, *Gambelli*.

⁴⁴ Decreto Nr. 773 vom 18. Juni 1931, (GURI Nr. 146 vom 26. Juni 1931) in der Fassung des Art. 37 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 388 vom 23. Dezember 2000, (GURI Nr. 302 vom 29. Dezember 2000).

⁴⁵ Art. 4 des Gesetzes 401/89 vom 13. 12. 1989, (GURI n° 294 vom 18. 12. 1989).

⁴⁶ Vgl. auch Decreto Nr. 174 vom 2. Juni 1998 des Ministero dell'Economia e delle Finanze, (GURI Nr. 129 vom 5. Juni 1998) geändert durch Art. 22 Abs. 11 der *Legge finanziaria* n° 289 vom 27.12.2002 (GURI n° 305 vom 31. 12. 2002, suppl. ord. n° 240). Die Teilnahme an den Ausschreibungen ist nun von der Rechtsform des Antragstellers unabhängig.

⁴⁷ Zu den Einzelheiten des Sachverhalts siehe Schlussanträge in den verb. Rs. C-338/04; C-359/04; C-360/04, 16. 4. 2006, *Placanica u.a.*, Rn. 45 ff und EuGH, Rs. C-338/04, C-359/04 et C-360/04, 6.3.2007, *Placanica u.a.*, Rn. 18 ff.

internen Schätzungen. Statt auf Verbraucherschutzaspekte wird der Fokus des italienischen Wettrechts nun auf das Ziel der Betrugs- und Verbrechensprävention und -bekämpfung gerichtet.

Der EuGH hält die fraglichen italienischen Rechtsnormen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung für EG-rechtswidrig. Die Entscheidungsbegründung lässt jedoch an Klarheit vermissen. Der EuGH wird hinsichtlich der Erforderlichkeit der italienischen Regelungen konkret, wo ausreichend Anhaltspunkte zur Feststellung einer Unverhältnismässigkeit zur Verfügung stehen, so etwa im Hinblick auf die bereits im *Gambelli*-Urteil angeklungenen Erwägungen zum Ausschluss von Kapitalgesellschaften: Regelungen welche Kapitalgesellschaften aufgrund ihrer Rechtsform vom Glücksspielsektor verbannen, und darüber hinaus im Sinne eines solchen Ausschlusses fortwirken seinen klar unverhältnismässig und damit EG-rechtswidrig.⁴⁸ Alternative Kontrollmöglichkeiten zum Erreichen der Schutzziele dieser Regelung sind möglich und damit auch wahrzunehmen.⁴⁹

Strafrechtliche Sanktionen wegen des Sammelns von Wetten ohne die erforderliche Konzession oder polizeiliche Genehmigung seien unverhältnismässig und damit EG-rechtswidrig, wenn die Konzessionen oder Genehmigungen unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verweigert wurden.⁵⁰ Auch das Strafrecht dürfe die nicht Grundfreiheiten beschränken.⁵¹

Hinsichtlich der Frage der Kohärenz zwischen nationalen Massnahmen und ihren rechtfertigenden Zielen wird der EuGH im Gegensatz zu *Gambelli* jedoch unklar: Er unterscheidet zwischen dem verbraucherschützenden „Ziel, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, und [...] dem Ziel, Straftaten vorzubeugen, indem Glücksspieltätigkeiten eingeschränkt und in Bahnen gelenkt werden, die diesen Kontrollen unterliegen“ und gestattet bei Inkohärenz hinsichtlich des einen Ziels gleichwohl ausdrücklich eine Rechtfertigung durch das andere. Werden die ziele des Verbraucherschutzes und der Eindämmung des Spielangebots nicht kohärent verfolgt, verliert dieses Ziel seine rechtfertigende Kraft.⁵² Nicht aber das Ziel, „die Glücksspieltätigkeiten in kontrollierbare Bahnen zu lenken, um ihrer Ausbeutung zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen“. Dieser neue Aspekt der europarechtlichen Beurteilung ist jedoch mangels weiterer präzisierender Angaben geeignet, Verwirrung zu stiften, denn es besteht die Gefahr, diesem als einen Freibrief zu einem bedenkenlosen Austausch von Rechtfertigungsgründen zu verstehen und inkohärentes staatliches Verhalten hierdurch zu relativieren.⁵³

Der EuGH sah es bislang als erforderlich an, Rechtfertigungsgründe „in ihrer Gesamtheit zu würdigen.“⁵⁴ Dies scheint hier in den Hintergrund geraten zu sein.

⁴⁸ EuGH, verb. Rs. C-338/04, C 359/04 et C 360/04, *Placanica* u.a., Rn. 62, 63. So könne nach Ansicht des EuGH die Einholung von Informationen über die Anteilseigner von Kapitalgesellschaften bereits eine machbare Alternative sein. Im Übrigen zeige die Abschaffung dieses Ausschlussstatbestandes ohne Neuregelung einer alternativen angemessenen Kontrollnorm bereits, dass er offensichtlich nicht erforderlich war.

⁴⁹ EuGH, verb. Rs. C-338/04, C 359/04 et C 360/04, *Placanica* u.a. Rn. 62 und in den Schlussanträgen Rn. 125.

⁵⁰ EuGH, Rs. C-5/83, 15. 12. 1983, *Rienks*, Slg. 4233, Rn. 10 und 11; EuGH, verb. Rs. C-338/04, C-359/04 und C 360/04, *Placanica* u.a., Rn. 71.

⁵¹ EuGH, Rs. C-348/96, 19. 1. 1999, *Calfa*, Slg. 1999 I-11, Rn. 17.

⁵² EuGH, Rs. C-338/04, C 359/04 et C 360/04, *Placanica* u.a., Rn. 54.

⁵³ *Cashin-Ritaine, E/ Lein, E*, La notion de proportionnalité appliquée au droit des jeux de hasard – Les cas *Placanica* et *Autorité de surveillance de l'AELE c/ Royaume de Norvège*, Annuaire Suisse de Droit Européen 2006/2007 (im Druck).

⁵⁴ EuGH, Rs. C-67/98 *Zenatti*, Rn. 31.

Am 14.10.2008 wurden die Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache C-42/07 *Liga Portuguesa* veröffentlicht. Dem EuGH wurde vom Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugal), die Frage zur Entscheidung vorgelegt (1) ob die Geltendmachung der Monopolstellung der portugiesischen Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, der (sanktionsbewehrte) Exklusivrechte in Bezug auf die Organisation sowie Bewerbung von Offline- und Online-Lotterien und Wetten zustehen, gegenüber einem Dienstleister, der in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er rechtmäßig entsprechende Dienstleistungen erbringt, niedergelassen ist und keine Betriebsstätte in Portugal hat, eine Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs unter Verstoß gegen die Grundsätze der Dienstleistungs-, der Niederlassungs- und der Kapitalverkehrsfreiheit gemäß den Art. 49, 43 und 56 des EG-Vertrags darstellen und ob (2) das Gemeinschaftsrecht und insbesondere die erwähnten Grundsätze einer nationalen Regelung wie der hier fraglichen entgegenstehen, die hinsichtlich des kommerziellen Betriebs von Lotterien und Wetten einerseits eine Exklusivregelung zugunsten einer einzigen Einrichtung errichtet und diese Regelung andererseits auf das „gesamte Staatsgebiet einschließlich ... des Internets“ ausdehnt.

Der Generalanwalt beschränkte die Fragestellung auf Aspekte der Dienstleistungsfreiheit, untersuchte sie jedoch auch im Lichte der Richtlinie 98/34/EG, die ihre Anwendbarkeit auf Glücksspieldienstleistungen nicht ausdrücklich ausschliesst.⁵⁵

Bei Internetglücksspieldienstleistungen fügt er der europarechtlichen Diskussion hierdurch einen neuen Aspekt hinzu, nämlich die Einordnung der streitigen sanktionsbewehrten portugiesischen Vorschrift als „technische Vorschrift“ iSd. Art. 1 Nr. 11 RiL 98/34/EG, soweit diese jedem anderen Wirtschaftsteilnehmer verbietet, in Portugal Lotterien und Wetten im Internet anzubieten.⁵⁶ Technische Regelungen sind gemäss der Richtlinie 98/34/EG zu notifizieren. Die Notifizierung an die Kommission war vorliegend jedoch unterblieben. In der Folge muss die portugiesische Regelung nach Ansicht des Generalanwaltes daher gegenüber anderen Wirtschaftsteilnehmern unanwendbar bleiben.⁵⁷

Hinichtlich eines Verstosses gegen die Dienstleistungsfreiheit werden mehrere Aspekte betont:

Die Beweislast für die Rechtfertigung von Beschränkungen gegen die Dienstleistungsfreiheit, insbesondere der Nachweis der Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit der Massnahmen, liegt beim nationalen Gesetzgeber der streitigen Vorschrift.⁵⁸

Nach Ansicht des Generalanwalts ist die Reichweite der „Umrahmung der Befugnisse durch die Mitgliedsstaaten“ durch Art. 49 EG im Glücksspielebereich von anderen Sektoren wirtschaftlicher Tätigkeit zu unterscheiden. Ziel der Grundfreiheiten ist die Errichtung eines möglichst weit geöffneten Marktes und eines verbesserten Wettbewerbs, der zugunsten der Konsumenten den Fortschritt sichert, die Produktqualität steigert und die Kosten niedrig hält. Diese Argumente sollen nach Ansicht von Generalanwalt Bot im Glücksspielsektor nicht zum Tragen kommen, in dem „mehr verloren als gewonnen“ werden könne.⁵⁹ Hier verbliebe ein grösserer Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, die befugt seien, die Veranstaltung des Glücksspiels zu beschränken.

⁵⁵ Schlussanträge in der Rs. C-42/07, *Liga Portuguesa*, 14.10.2008, Rn. 174.

⁵⁶ Schlussanträge in der Rs. C-42/07, *Liga Portuguesa*, 14.10.2008, Rn. 160 ff.

⁵⁷ Schlussanträge in der Rs. C-42/07, *Liga Portuguesa*, 14.10.2008, Rn. 181 ff (insb. Rn. 189), unter Berufung auf das Urteil C-194/94 *CIA Security International*, 30.4.1996.

⁵⁸ Schlussanträge in der Rs. C-42/07, *Liga Portuguesa*, 14.10.2008, Rn. 235.

⁵⁹ Schlussanträge in der Rs. C-42/07, *Liga Portuguesa*, 14.10.2008, Rn. 246, 248, 249.

Im Gesamtzusammenhang der im vorliegenden Fall getroffenen Massnahmen werden hinsichtlich der Rechtfertigung der portugiesischen Vorschrift die Ziele des Verbraucherschutzes und des Schutzes der öffentlichen Ordnung angesprochen. Onlinespiele würden potenziell bedeutendere Gefahren bergen als Offline-Spiele, da das Angebot im Internet grösser ist und Kreditzahlungen einfacher möglich sind. Da die portugiesische Vorschrift eine kontrollierte Expansion des Spielwesens zur Kanalisierung des Spiels in legale Bahnen ermöglicht, scheint sie zur Erreichung dieser Zwecke geeignet. Hinsichtlich der Verhältnismässigkeit des Ausschliesslichkeitsrechts der *Santa Casa* ist der Generalanwalt der Ansicht, dass ein Mitgliedstaat zu Recht davon ausgehen kann, dass die Korrektheit des Glücksspiels eher durch die Vergabe eines Ausschliesslichkeitsrechts an eine Einrichtung gewährleistet ist, die keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt und die zudem gut zu überwachen ist. Ein einziger Wirtschaftsteilnehmer, der unter der unmittelbaren Kontrolle des Mitgliedstaats steht, soll neue Schutzmassnahmen wirksamer und schneller umsetzen können als private Wirtschaftsteilnehmer, deren Pflichten vorher festzulegen wären. Zudem sei der Schutz der Verbraucher vor den Gefahren eines von rücksichtslosen Wirtschaftsteilnehmern angebotenen Glücksspiels in den Händen einer Wohltätigkeitsorganisation eher gewährleistet, als durch ein Konzessionssystem. Die Verbraucher könnten leichter davon Kenntnis erlangen, dass Online-Spiele anderer Anbieter verboten und potenziell gefährlich sind. Allerdings untersage das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten, die nationalen, die Dienstleistungsfreiheit einschränkenden Massnahmen ihres Zwecks zu entfremden und einen grösstmöglichen Gewinn anzustreben. Wird der Glücks- und Geldspielsektor als echte wirtschaftliche Tätigkeit betrieben, bei der es um eine möglichst hohe Gewinnerzielung geht, müsste auch eine Verpflichtung zur Marktöffnung bestehen, allerdings aber auch nur dann.⁶⁰ Die Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit ist jedoch im Einzelfall durch das nationale Gericht zu prüfen.

Das Urteil des EuGH wird in Kürze erwartet. Es scheint daher verfrüht, Schlüsse aus diesem Fall zu ziehen.

1.3. JÜNGERE RECHTSPRECHUNG DES EFTA-GERICHTSHOFS ZUM GLÜCKSSPIELRECHT

Klarere Aussagen als der EuGH in der Rechtssache *Placanica* traf der EFTA-Gerichtshofs. In der Rechtssache *EFTA Surveillance Authority v. Norway* (zitiert als *Gaming Machines*)⁶¹ hatte er über die Vereinbarkeit der neuen norwegischen Gesetzgebung mit den Grundfreiheiten des EWR-Abkommens zu entscheiden, die im Automatenglücksspielsektor wegen nachweislicher Suchtgefahr ein Monopol einführt.⁶² Am 30.5.2007 folgte eine weitere Entscheidung im Vorabentscheidungsverfahren *Ladbroke Ltd.*⁶³ Der EFTA-Gerichtshof hatte in letzterem über mehrere Vorlagefragen zu den in anderen Glücksspielsektoren bereits bestehenden Monopolen zu entscheiden, die im vor dem *Oslo tingrett* anhängigen Verfahren der *Ladbroke Ltd.* gegen die Genehmigungsversagung ihrer Tätigkeit als Glücksspielanbieter in Norwegen relevant wurden. Auch in Norwegen unterliegt unautorisiertes Glücksspiel einem strafbewehrten Verbot.⁶⁴ In mehreren Gesetzen sind allerdings Ausnahmen vorgesehen, so für Lotterien, Wetten und Pferdewetten sowie im Bereich des „kleinen Glücksspiels“, unter welches kleine Lotterien und ursprünglich auch das Automatenglücksspiel fielen, das unter der

⁶⁰ Schlussanträge in der Rs. C-42/07, *Liga Portuguesa*, 14.10.2008, Rn. 257.

⁶¹ EFTA-Gerichtshof, Rs. E-1/06, 14.3.2007, *EFTA Surveillance Authority v. Norway (Gaming Machines)*, <http://www.eftacourt.lu>.

⁶² Gesetz n° 90 vom 29.8.2003 zur Änderung des Glücksspiel- und Lotterierechts (*Lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivning*). Das Gesetz trat zum 1.7.2007 in Kraft (15. Juni, Nr. 622 2007, *Norsk Lovtidend* 893).

⁶³ EFTA-Gerichtshof, Rs. E-3/06, 30.5.2007, *Ladbroke Ltd.* (<http://www.eftacourt.lu>).

⁶⁴ Art. 298, 299 norwegisches Strafgesetzbuch.

alten Rechtslage einer Pluralität von Anbietern gestattet war, die soziale Zwecke verfolgen.⁶⁵ Die kommerziellen Lotterie- und Wettangebote nehmen die staatlichen Monopolisten *Norsk Rikstoto* und *Norsk Tipping* wahr, denen auch die neuen Exklusivrechte im Automatenglücksspielsektor übertragen werden.

Im Fall *Gaming Machines* wurde seitens der *EFTA Surveillance Authority* ein Verfahren wegen Verletzung der Art. 31 und 36 des EWR-Abkommens eingeleitet. Der EFTA-Gerichtshof⁶⁶ wertete das geänderte norwegische Automatenglücksspielrecht als konform mit den Art. 31 und 36 des EWR-Abkommens.⁶⁷ Ihm gelingt hierbei jedoch eine klarere Sprache als dem EuGH. Er betont die Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung der Rechtfertigungsgründe für den jeweiligen Sektor und die Beweislast des Staates zur Rechtfertigung und Verhältnismässigkeit seiner Massnahmen,⁶⁸ die bereits in den Entscheidungen *Restamark*⁶⁹ und *EFTA Surveillance Authority v. Iceland*⁷⁰ hervorgehoben worden war. Ziel des norwegischen Gesetzgebers ist es in erster Linie Verbraucher zu schützen und Kriminalität zu bekämpfen. In Norwegen werden durch die neue Gesetzgebung im Automaten Sektor diese Ziele nachweislich *beide* verfolgt und es stand nicht die Frage der Ziel-Mittel-Kohärenz sondern allein die Frage der Erforderlichkeit des Monopols im Raum. Im fraglichen Sektor wurde im Hinblick auf das Ziel der Spielsuchtbekämpfung ein hohes Abhängigkeitsrisiko ausreichend belegt⁷¹ und gerade keine Inkohärenzen festgestellt.⁷²

Das Gericht sah die Entscheidung für ein Monopol zwar als verhältnismässig an, da private Anbieter, selbst wenn sie karitative Zwecke verfolgten, gegen Gewinnstreben nicht immun seien und einen geringeren Schutz der suchgefährdeten Spieler gewährleisten würden, als ein zudem leichter zu kontrollierender staatlicher Monopolist.⁷³ Hingegen schien die Erforderlichkeit des Monopols zur Verbrechensbekämpfung dem Gericht gerade nicht ausreichend nachgewiesen.⁷⁴ Der Gesetzgeber habe die Verhältnismässigkeit des Monopols zum Ziel der Vermeidung von Kriminalität im Glücksspielsektor jedoch zu belegen.⁷⁵ Anders als der EuGH in *Placanica* überliess der EFTA-Gerichtshof die Letztentscheidung über die Verhältnismässigkeit des Monopols im Lichte der Verbrechensbekämpfung nicht den nationalen Gerichten sondern traf sie selbst – wo kein Nachweis des Gesetzgebers, da auch keine ausreichende Rechtfertigung. An der Zulässigkeit des Monopols änderte dies letztlich nichts, da es aus Verbraucherschutzgründen als erforderlich erachtet wurde.

⁶⁵ Vgl. das Glücksspielgesetz (*lov 28. august 1992, nr. 103*), das Totalisatorgesetz (*lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemal ved totalisator*) und das Lotteriegesezt (*lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.*).

⁶⁶ EFTA-Gerichtshof, Rs. E-1/06, 14. 3. 2007, *Gaming Machines*.

⁶⁷ Vgl. insb. EFTA-Gerichtshof, E-1/06, *Gaming Machines*, Rn. 51, 52.

⁶⁸ EFTA-Gerichtshof, E-1/06, *Gaming Machines*, Rn. 31.

⁶⁹ EFTA-Gerichtshof, E-1/04, *Restamark*, Slg. 1994-1995, 15, Rn. 60.

⁷⁰ EFTA-Gerichtshof, E-1/03, *EFTA Surveillance Authority v. Iceland*, Slg. 2003, 143, Rn. 34, 35. Zur EuGH-Rspr. Vor allem EuGH, Rs. C-42/02, 13. 11. 2003, *Lindman*, Slg. 2003, I-13519, Rn. 25, 26.

⁷¹ EFTA-Gerichtshof, E-1/06, *Gaming Machines*, Rn. 45: "Studies in the field of gambling presented to the Court point at gaming machines as the single most potentially addictive form of gambling."

⁷² EFTA-Gerichtshof, E-1/06, *Gaming Machines*, Rn. 38, 43.

⁷³ "Through its ownership role the State has additional ways of influencing the behaviour of the operators besides public law regulations and surveillance", EFTA-Gerichtshof, E-1/06, *Gaming Machines*, Rn. 51.

⁷⁴ EFTA-Gerichtshof, E-1/06, *Gaming Machines*, Rn. 50: "[T]he Defendant has failed to demonstrate that a licensing scheme allowing private operators, if necessary with more restrictive rules on who may qualify, will not be equally effective as an exclusive right [...] in preventing money laundering and embezzlement."

⁷⁵ EFTA-Gerichtshof, E-1/04 *Restamark*, Rn. 60; EFTA-Gerichtshof, E-1/03 *EFTA Surveillance Authority v. Iceland*, Slg. 2003, 143, Rn. 34, 35.

Noch konkretere Hinweise erteilte der EFTA-Gerichtshof in der Entscheidung *Ladbroke's Ltd.* vom 30.5.2007. Dort ging es um eine Beurteilung staatlicher Monopole im Lichte der Grundfreiheiten, eine Beschränkung der Lizenzerteilung auf bestimmte Anbieter (konkret auf Organisationen die nicht-lukrative Zwecke verfolgen oder sich bestimmten z.B. sozialen Zwecken widmen), den Rechtfertigungsgrund der Vermeidung privaten Profitstrebens und die Frage des Glücksspielverbotes mangels inländischer aber trotz ausländischer Lizenz.

Auch in diesem Verfahren wurde betont, dass die Beweislast für die Rechtfertigung grundfreiheitenbeschränkender Maßnahmen beim Gesetzgeber liege⁷⁶ und die von ihm angeführten Rechtfertigungsgründe einer Gesamtbetrachtung zu unterziehen seien.⁷⁷ Der EFTA-Gerichtshof untersucht die rechtfertigende Wirkung der vorgebrachten Schutzziele und eine prüft die Kohärenz der getroffenen Maßnahmen im Lichte jedes einzelnen Zieles, so auch zur Rechtfertigung durch das Argument der Vermeidung privaten Profitstrebens, das zum Gegenstand einer eigenen Vorlagefrage wurde. Dieses könne nur dann tragen, wenn die staatlichen Maßnahmen, die dieses Ziel verfolgen, tatsächlich auch die moralischen Bedenken zu erkennen geben, auf die sie sich berufen.⁷⁸

Zwar schließt er sich im Übrigen insoweit dem EuGH an, als eine im Hinblick auf ein Ziel nicht kohärente Maßnahme gleichwohl zur Erreichung eines anderen Zieles geeignet sein kann⁷⁹, zeigt durch wesentlich weitreichendere allgemeingültige Vorgaben zur Prüfung der Erforderlichkeit nationaler Massnahmen jedoch deutlicher als der EuGH, dass eine inkonsistente Politik im Ergebnis gleichwohl zur Unverhältnismäßigkeit der nationalen Maßnahmen führen kann und relativiert dadurch die zur *Placanica*-Entscheidung geäußerten Bedenken.

Hinsichtlich der Frage der Erforderlichkeit nationaler Maßnahmen (hier: eines Monopols) wird zunächst vorab klargestellt, dass diese einer gerichtlichen Prüfung unterliegen kann und muss.⁸⁰ Angesichts der bisherigen nationalen Gerichtspraxis war dieser Hinweis auch erforderlich.⁸¹ Zugleich wird bei Vorhandensein vergleichbar wirksamer Alternativen klargestellt, dass ein Monopolssystem nicht nur deshalb als notwendig erachtet werden kann, weil es ein höheres Schutzniveau biete. Dies scheint das Argument, ein staatliches Monopol sei die „effektivere Variante“ zu relativieren und pauschaler Betrachtung entgegenzuwirken.⁸² Zur Prüfung der Erforderlichkeit wird es dann konkret: Wenn durch viele Spielmöglichkeiten und Anreize ein hohes Spielniveau, und *de facto* ein geringes Schutzniveau herrscht, ist dies ein generelles Argument gegen Monopolstrukturen, denn umso wahrscheinlicher wird es, dass auch ein Lizenzsystem ausreichenden Schutz bieten kann.⁸³ Hierzu sind zu berücksichtigen: die Anzahl der Spielangebote pro Woche oder Tag, die Zahl der Spielannahmestellen, die Marketing-Aktivitäten, die Höhe der Werbeausgaben, die Wirkungen der Werbung, insbesondere im Hinblick auf die Beeinflussbarkeit der jeweiligen Zielgruppe, die Werbebeschränkungen, die Entwicklung neuer Spielmöglichkeiten durch den Monopolisten.⁸⁴ Auch das Argument der

⁷⁶ EFTA-Gerichtshof, *Gaming Machines*, Rn. 31, *Ladbroke's Ltd.*, Rn. 42.

⁷⁷ EFTA-Gerichtshof, *Gaming Machines*, Rn. 34, *Ladbroke's Ltd.*, Rn. 44.

⁷⁸ EFTA-Gerichtshof, *Ladbroke's Ltd.*, Rn. 48.

⁷⁹ EFTA-Gerichtshof, *Ladbroke's Ltd.*, Rn. 54, EuGH, verb. Rs. C-338/04, C-359/04, C-360/04 *Placanica*, Rn. 55.

⁸⁰ EFTA-Gerichtshof, *Ladbroke's Ltd.*, Rn. 55.

⁸¹ Vgl. oben unter 1.1.3.

⁸² EFTA-Gerichtshof, *Ladbroke's Ltd.*, Rn. 58, als Präzisierung bzw. Relativierung von EuGH Rs. C-124/97, *Läärä*, Rn. 41 aber auch von EFTA-Gerichtshof, E-1/06, *Gaming Machines*, Rn. 51. Vgl. hierzu auch die Argumentation des BVerfG, 26.3.2007, 1 BvR 2228/02, ein Monopol bekämpfe die Gefahren der Spielsucht „effektiver“, die im Lichte dessen fraglich wird.

⁸³ EFTA-Gerichtshof, *Ladbroke's Ltd.*, Rn. 59.

⁸⁴ EFTA-Gerichtshof, *Ladbroke's Ltd.*, Rn. 59 ff, insb. Rn. 61.

Kanalisation des Spieltriebs reiche allein nicht aus, es müsse geprüft werden, ob ein Lizenzsystem hierzu nicht ausreiche.⁸⁵

Nationale Gerichte haben auch zu prüfen, ob der staatliche Monopolist wirklich geringere Interessen finanzieller Art verfolge, das Glücksspiel effektiv zu vermarkten, als ein privater Anbieter unter einem Lizenzsystem⁸⁶ und inwieweit eine effektive Kontrolle der Tätigkeit des Monopolisten möglich und gegenwärtig gewährleistet ist und ob eine vergleichbare Kontrolle nicht auch hinsichtlich privater Anbieter möglich wäre.⁸⁷ Dem Staat obliegt hierbei die Beweislast.⁸⁸ Einem Grundsatz gegenseitiger Anerkennung ausländischer Lizenzen wurde hingegen eine ausdrückliche Absage erteilt, da das Schutzniveau nicht in allen Staaten gleich hoch sei.⁸⁹ Allerdings sei bei der Erteilung inländischer Lizenzen zu berücksichtigen, dass der ausländische Anbieter bereits die Anforderungen an die Lizenzerteilung im Ausland erfüllt habe.⁹⁰ Deckungsgleiche inländische Anforderungen müssten daher als erfüllt gelten. Da auch hier der Grund dieser Lösung in einem höheren Schutzstandard des jeweiligen Staates liegt, fragt sich allerdings, ob diese Argumentation auch dort trägt, wo dieser höhere Schutz *de facto* nicht gewährt wird.

1.4. EINSCHLÄGIGE ANSÄTZE DES RATES UND DES PARLAMENTS

Bislang haben wir uns unter diesem Titel mit dem eigentlichen „Verfassungsrecht“ der EU sowie mit der Auslegung der für grenzüberschreitend erbrachte Glücksspieldienstleistungen relevanten Bestimmungen dieses Primärrechts durch den EuGH und den EFTA-Gerichtshof beschäftigt. Die besprochenen Gerichtsverfahren wurden teilweise auf Initiative der Europäischen Kommission eingeleitet, weil die Generaldirektion Binnenmarkt die Ansicht vertritt, dass viele der von den Mitgliedsstaaten in diesem Bereich erstellten Handelsbeschränkungen nicht zu rechtfertigen und somit gemeinschaftsrechtswidrig seien. Die rechtswissenschaftliche Analyse wäre jedoch unvollständig, wenn sie nicht auch die Ansicht der übrigen EU-Organe berücksichtigen würde.

Der Ministerrat und das Europäische Parlament haben sich lange und ziemlich bewusst nicht mit dem Glücksspielwesen befasst. Aus der Sicht des Rates sollte die Regulierung des Glücksspiels im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den einzelnen Mitgliedsstaaten obliegen und die Einmischung eines weiteren EU-Organs in diesen Sektor unterbleiben. Das Parlament hielt sich wegen der hohen politischen Brisanz des Themas zurück. Es setzt sich nun langsam die Erkenntnis durch, dass diese Haltungen weder die Mitgliedsstaaten noch die Unionsbürger weiterbringen. Beide Organe setzen sich daher seit kurzem mit dem Thema auseinander.

Unter dem französischen Vorsitz wurde in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres 2008 entschieden, dass die von den ständigen Vertretern gebildete Arbeitsgruppe „Niederlassungsrecht/

⁸⁵ EFTA-Gerichtshof, *Ladbroke Ltd.*, Rn. 59.

⁸⁶ So die Frage des Gerichts nach [...] *less economic incentives to breach the rules regulating the sector of games of chance or less of an interest in aggressive marketing strategy than a commercial operator*, EFTA-Gerichtshof, *Ladbroke Ltd.*, Rn. 62.

⁸⁷ EFTA-Gerichtshof, Rs. E-03/06, *Ladbroke Ltd.*, Rn. 59ff, insb. Rn. 61 und 62.

⁸⁸ EFTA-Gerichtshof, Rs. E-03/06, *Ladbroke Ltd.*, Rn. 42. und Rs. E-1/06, *Gaming Machines*, Rn. 31.

⁸⁹ EFTA-Gerichtshof, Rs. E-03/06, *Ladbroke Ltd.*, Rn. 85.

⁹⁰ EFTA-Gerichtshof, Rs. E-03/06, *Ladbroke Ltd.*, Rn. 86: „*However, national measures must not be excessive in relation to the aims pursued. This would be the case if the requirements to which the issue of a licence is subject coincided with the requirements in the home State. [T]he Contracting Party in which the service is to be provided [...] must take into account the requirements already fulfilled by the provider of the services for the pursuit of activities in the home State*“, unter Berufung auf EuGH Rs. C-279/80 *Webb*, Slg. 1981, 3305, Rn. 19-21.

Dienstleistungen“ des Rates das Thema Glücksspiele und Wetten behandeln soll. Alle Mitgliedsstaaten erhielten einen Fragebogen und ihre Antworten wurden anschliessend zusammengefasst.⁹¹ Zudem wurde ein Bericht⁹² mit verschiedenen, sehr vorsichtig formulierten Vorschlägen zum weiteren Vorgehen verfasst. Zum Aspekt der Suchtbekämpfung wird z.B. vorgeschlagen, dass die Mitgliedsstaaten sich über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen von Suchterscheinungsformen und möglicherweise nützlichen Spielteilnahmebedingungen (etwa die Begrenzung von Einsätzen und/oder Einzelgewinnen und/oder Gewinnausschüttungsquoten) austauschen. Auch gemeinsam organisierte Forschungsprogramme und Aufklärungs- bzw. Spielererziehungsmassnahmen könnten erwogen werden. Auch auf standardisierte Mindestaltersgrenzen, Selbstausschlussmechanismen und Verbote des Glücksspiels auf Kredit „könnten sich die Überlegungen [...] erstrecken“.⁹³ Desgleichen könnten „Werbebeschränkungen ein Thema für Beratungen sein“.⁹⁴ Der Verbraucherschutz wird als Sicherung der Integrität der Spiele und Spielveranstalter verstanden, was „gegenwärtig in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten“ sei, jedoch „könnte ein weiterer Austausch insbesondere über die Regelungen zur Verbraucherinformation [...] stattfinden“.⁹⁵ Gemeinsame Überlegungen werden auch hinsichtlich möglicher Kontrollinstrumente- und -modalitäten (z.B. Transaktionsmeldepflichten oder elektronische Echtzeitkontrollen) zur Bekämpfung der Geldwäsche und zum Schutz des Sportwesens gegen Manipulationen für sinnvoll angesehen.⁹⁶ Erst gegen Ende des Berichts werden die Beteiligung anderer Unionsorgane und Ansätze einer Rechtsharmonisierung in Erwägung gezogen. So wurde etwa die Frage gestellt, ob der ECOFIN-Rat nicht geeignete und harmonisierte Steuerinstrumente entwickeln könnte, welche „eventuell [...] die Besteuerung der Spieltransaktionen am Ort der Spielteilnahme“⁹⁷ ermöglichen würden. Die Notwendigkeit neuer Vorschläge der Europäischen Kommission, allerdings erst „zum gegebenen Zeitpunkt“ und nach „eingehenden Untersuchungen und Konsultationen“,⁹⁸ wird ebenfalls betont.

Was die Problematik der grenzüberschreitenden Glücksspieldienstleistungen angeht, stellt der Bericht zuerst fest, dass es unter den Mitgliedsstaaten ein grosses Mass an Übereinstimmung hinsichtlich der Ziele⁹⁹ der Glücksspielregulierung (insb. Bewahrung der öffentlichen Ordnung, Bekämpfung von Betrug, Korruption, Geldwäsche und Kriminalität allgemein, sowie Schutz der Verbraucher, Minderjährigen, Spielsüchtigen und anderen gefährdeten Personen), nicht aber hinsichtlich der für die Erreichung dieser Ziele geeigneten Mittel¹⁰⁰ gibt. Die verschiedenen nationalen Glücksspielregelungen versuchen trotzdem alle, illegale Spielangebote zu verhindern, indem sie die Nachfrage auf gesetzeskonforme Angebote lenken.¹⁰¹ Unter Berufung auf den Subsidiaritätsgrundsatz heisst es in dem Dokument, dass alle Mitgliedsstaaten verpflichtet seien, zusammenzuarbeiten, um in bestimmten Mitgliedsstaaten als „illegal“ geltende Angebote zu bekämpfen und zwar auch dann, wenn Online- und andere grenzüberschreitende Glücksspieldienstleistungsangebote in diesen Mitgliedssta-

⁹¹ „Zusammenfassende Darstellung der Antworten der Delegationen auf den Fragebogen“, veröffentlicht als „Anlage“ zum *Sachstandsbericht des Vorsitzes* des Ausschusses der Ständigen Vertreter (1. Teil) / Rat (Wettbewerbsfähigkeit) betreffend: „Rechtsrahmen und Politik im Bereich Glücksspiele und Wetten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, Doc. Nr. 15690/08 vom 20. November 2008, S. 13 ff.

⁹² *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*

⁹³ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 9, Abs. 23.

⁹⁴ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 10, Abs. 26.

⁹⁵ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 9, Abs. 24.

⁹⁶ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 8, Abs. 19 und 20.

⁹⁷ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 11, Abs. 30.

⁹⁸ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 12, Abs. 33.

⁹⁹ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 4, Abs. 9.

¹⁰⁰ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 7, Abs. 16.

¹⁰¹ *Sachstandsbericht des Vorsitzes, ibid.*, S. 10, Abs. 27.

ten gänzlich verboten sind oder wenn dort „ein stark reguliertes System“¹⁰² eingerichtet worden ist. Der Bericht verweist auf Instrumente, welche diesbezüglich „in mehreren Mitgliedstaaten in Aussicht genommen“ wurden und führt als Beispiele die Pflichten an, Internetbenutzer über die Illegalität einschlägiger Angebote zu informieren, solche Angebote mittels Filtertechnologien unzugänglich zu machen sowie damit verbundene Finanztransaktionen zu blockieren.¹⁰³ Der Vorsitz schlägt vor, diese Instrumente mittels polizeilicher Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten¹⁰⁴ oder über gemeinsame schwarze oder weisse Listen¹⁰⁵ wirksamer zu machen. Bei allen diesen Überlegungen geht der Bericht ausdrücklich davon aus, dass alle nationale Regelungen und Massnahmen der Bekämpfung illegalen Glücksspiels „im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht festgelegt wurden“.¹⁰⁶ Genau dies ist aber die gegenwärtig umstrittendste Frage in der europarechtlichen Debatte zum Thema Glücksspiel. Die Behandlung der Grundfreiheiten und der Rechtsprechung der europäischen Gerichte als Einleitung zu vorliegender Studie¹⁰⁷ erscheint aus diesen Gründen sinnvoll.

Am 17. Februar 2009 hat die dänische Europaabgeordnete Christel Schaldemose dem Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments einen *Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen*¹⁰⁸ in Form eines detaillierten *Entwurf einer Entschliessung des Europäischen Parlaments* vorgelegt. Dieser Entwurf wurde von den Mitgliedern des Ausschusses mit grosser Mehrheit angenommen¹⁰⁹ und am 10. März 2009 vom Europäischen Parlament mit noch grösserer Mehrheit als Entschliessung gebilligt.¹¹⁰

Eine juristisch verbindliche Wirkung hat diese Entschliessung genausowenig wie der Bericht des Ratsvorsitzes. Sie hat jedoch eine erhebliche politische Bedeutung und sollte in dieser Studie daher wenigstens kurz analysiert werden.

Die Erwägungen am Anfang des Entschliessungsentwurfs zeigen, dass den Interessen europäischer Sportler und Sportverbände, sowie vieler Wähler, welche verschiedenen Massensportorganisationen angehören, Rechnung getragen werden soll. Finanzeinnahmen aus dem geregelten Glücksspielbetrieb stellen „in vielen Mitgliedsstaaten die bei weitem bedeutendste Einnahmequelle für Sportverbände“¹¹¹ dar. Die Ausweitung der Online-Sportwetten sei daher eine Gefahr für die Integrität des Sports.¹¹² Das Parlament habe in einer Entschliessung aus dem Jahr 2008 zum „Weissbuch Sport“ bereits „Sorgen wegen einer möglichen Liberalisierung des Marktes für Glücksspiele geäussert“.¹¹³ Weiter wird betont, dass Online-Glücksspielanbieter die Rechtsvorschriften des Mitgliedsstaates beachten sollen, in dem der Spieler ansässig ist,¹¹⁴ dass der Ort zu bestimmen ist, an welchem eine

¹⁰² Sachstandsbericht des Vorsitzes, *ibid*, S. 7, Abs. 16.

¹⁰³ Sachstandsbericht des Vorsitzes, *ibid*, S. 10, Abs. 28.

¹⁰⁴ Sachstandsbericht des Vorsitzes, *ibid*, S. 11, Abs. 29.

¹⁰⁵ Sachstandsbericht des Vorsitzes, *ibid*, S. 11, Abs. 28.

¹⁰⁶ Sachstandsbericht des Vorsitzes, *ibid*, S. 7, Abs. 16 und S. 10, Abs. 27.

¹⁰⁷ Siehe oben, Punkte 1.1, 1.2. und 1.3.

¹⁰⁸ Europäisches Parlament 2004 – 2009, Plenarsitzungsdokument Nr. A6-0064/2009.

¹⁰⁹ Das „Ergebnis der Schlussabstimmung im Ausschuss“ wird im Detail auf der letzten Seite des *Berichts* (*ibid*) aufgeführt.

¹¹⁰ Siehe „Gefahren durch Glücksspiele im Internet“, Pressemitteilung des Europäischen Parlaments, elektronisch verfügbar über die Internetadresse <http://www.wahlen2009.eu>.

¹¹¹ *Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen*, Europäisches Parlament 2004 – 2009, Plenarsitzungsdokument Nr. A6-0064/2009, S. 4, Erwägung B.

¹¹² *Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen*, *ibid*, S. 5, Erwägungen I und K.

¹¹³ *Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen*, *ibid*, S. 4, Erwägung E.

¹¹⁴ *Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen*, *ibid*, S. 5, Entschliessungspunkt 1.

grenzüberschreitenden Glücksspieltransaktion besteuert wird¹¹⁵ und dass für Sportveranstalter eine neue Art von Urheberrecht entwickelt werden soll, um ihnen „eine faire finanzielle Gegenleistung“¹¹⁶ für die kommerzielle Nutzung ihrer Wettbewerbe durch Sportwettenanbieter zu sichern. Zudem teilt der Entschliessungstext die in den nordischen und skandinavischen Staaten oft geäusserte Auffassung, dass die Gewinne aus dem Glücksspielsektor zu gemeinnützigen Zwecken, insb. zur Finanzierung des Sports, der Bildung, der Kultur und des Gesundheitswesens verwendet werden sollen.¹¹⁷ Aus rechtswissenschaftlicher Sicht kann bezüglich dieser Ansätze nur daran erinnert werden, dass die Sicherung von Einnahmequellen die Aufrechterhaltung oder Schaffung neuer Hindernisse des freien Dienstleistungsverkehrs im EU-Binnenmarkt nicht rechtfertigt.¹¹⁸ Aus europapolitischer Sicht kann hinzugefügt werden, dass die Finanzierungssorgen der Breitensportverbände (insb. in den skandinavischen Mitgliedsstaaten) zwar durchaus nachvollziehbar sind, einer „immer enger werdende Union“ auch im Bereich des Glücksspielwesens aber nicht im Wege stehen dürfen.

Trotz ihres sehr beschränkten Ansatzes enthält die Entschliessung einige Erkenntnisse. So wird die Europäische Kommission dazu aufgefordert, anzuerkennen, dass das im Bereich des Glücksspiels „ein reines Binnenmarktkonzept [...] nicht geeignet ist“.¹¹⁹ Vielmehr solle mittels Beratungen und Studien ein „Mehrsäulenkonzept“¹²⁰ entwickelt werden. Es wird befürchtet, dass die Zunahme des grenzüberschreitenden Internet-Glücksspiels zu einem Anstieg der Betrugs-, Korruptions- und Geldwäschedelikte und der Kriminalität im Allgemeinen führen könnte. Die Europäische Kommission, EUROPOL und andere nationale wie internationale Institutionen werden daher dazu aufgefordert, diesen Aspekt näher zu prüfen.¹²¹ Auch wird anerkannt, dass statistisch und wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse zu anderen Aspekten fehlen. Die Mitgliedsstaaten werden entsprechend aufgefordert, ihre Online-Glücksspielmärkte zu „dokumentieren“¹²² und die Kommission gebeten, das Online-Glücksspiel zu „erforschen“.¹²³ Der Bericht zitiert an zwei Stellen¹²⁴ die *Study of Gambling Services*, welche vom Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung im Jahre 2006 im Auftrag der Kommission erstellt wurde. Diese „Study“ hatte wiederum verdeutlicht, dass die für die wissenschaftliche Erforschung beinahe aller Sektoren des Glücksspielmarktes und der damit verbundenen gesundheitlichen und sozialpolitischen Fragen erforderlichen Statistiken und Langzeituntersuchungen nicht vorhanden sind. Es ist also dem Vorschlag beizupflichten, dass wissenschaftliche, systematische und europaweit koordinierte Untersuchungen der Auswirkungen des Online-Spiels auf Verbraucher,¹²⁵ der Gefahren des Glücksspiels mittels verschiedener Telekommunikationsmittel (insbesondere für Jugendliche),¹²⁶ sowie der Prävention und Behandlung von Spielsucht¹²⁷ von den Mitgliedsstaaten und den Organen der EU organisiert und finanziert werden müssen.

Insgesamt lassen die von den EU-Organen bisher eingeleiteten Schritte erkennen, dass sie jeweils beschränkte und für die Bekämpfung der mit dem Glücksspiel verbundenen Probleme nicht unbedingt nützliche Ziele verfolgen: die Kommission möchte den Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt

¹¹⁵ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 9, Entschliessungspunkt 33.

¹¹⁶ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 7, Entschliessungspunkt 10.

¹¹⁷ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 8, Entschliessungspunkt 18.

¹¹⁸ Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, insb. unter Punkt 1.2.

¹¹⁹ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 6, Entschliessungspunkt 2.

¹²⁰ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 6, Entschliessungspunkte 2 und 3.

¹²¹ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 6 und 7, Entschliessungspunkt 7.

¹²² Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 9, Entschliessungspunkt 27.

¹²³ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 9, Entschliessungspunkt 28.

¹²⁴ Im drittletzten Punkt der Präambel sowie in Fussnote 1.

¹²⁵ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 7, Entschliessungspunkt 11.

¹²⁶ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 7, Entschliessungspunkte 12, 13. und 14.

¹²⁷ Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen, *ibid*, S. 8, Entschliessungspunkt 17.

liberalisieren, der Rat die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedsstaaten sichern; das Parlament die Interessen der Breitensportverbände fördern. Wenn auch die Interessen der (teils jugendlichen) Spieler (sei es als Konsumenten oder als schutzbedürftige Suchtopfer) sowie der Allgemeinheit an einer zur Wirtschaft und zum Gemeinwohl insgesamt positiv beitragenden Glücksspielindustrie gefördert werden sollen, dann müssen diese Interessen zuerst identifiziert und erforscht werden.

2. Völkerrecht

2.1. KONTEXT

Rechtssystematisch sollte das Völkerrecht insbesondere im Kontext der internationalen Handelsbeziehungen eigentlich vor dem Europarecht behandelt werden, denn das Völkerrecht hat hier einen globalen Rahmen geschaffen, in der das Europarecht nur eine Sonderregelung darstellt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt enthält das Völkerrecht jedoch weniger konkrete Vorgaben in Bezug auf das Glücksspielwesen, als das Europarecht. Wir führen es somit in zweiter Linie an, um den juristischen Rahmen für den Leser zu verdeutlichen und um Perspektiven für zukünftige Entwicklungen zu öffnen.

Wie auch im Rahmen des Europarechts, wird das Glücksspiel im Rahmen des Völkerrechts beinahe ausschliesslich aus der Sicht des Handels mit Dienstleistungen betrachtet. Der Gesundheitsschutz wird weitgehend ausgespart. Spielsucht und ähnliche Gesundheitsstörungen werden von der Weltgesundheitsorganisation zwar wahrgenommen,¹²⁸ doch hat das grundsätzlich zuständige *Department of Mental Health and Substance Abuse* bewusst entschieden, nicht mit Substanzen verbundene Abhängigkeiten aus seinem Arbeitsprogramm auszuschliessen.¹²⁹

Glücksspielspezifische Regulierungsmassnahmen haben nicht zur Annahme juristisch verbindlicher Normen geführt. Im Rahmen der *International Association of Gaming Regulators* wurden z.B. ausführliche und durchaus interessante Normen für verschiedene Aspekte des interaktiven Glücksspiels entwickelt,¹³⁰ doch handelt es sich nur um Richtlinien, welche von den verschiedenen nationalen Regierungen im besten Fall als unverbindliche „best practices“ betrachtet werden. Das glücksspielbezogene Völkerrecht reduziert sich im Ergebnis daher derzeit ausschliesslich auf das Handelsrecht.

2.2. INTERNATIONALES HANDELSRECHT IM DIENSTLEISTUNGSBEREICH

Mehrere Organe der Vereinten Nationen und andere Internationale Organisationen sind im Bereich des Internationalen Handelsrechts tätig. Diese haben vor einigen Jahren entschieden, dass Glücksspielangebote als international handelbare Dienstleistungen zu betrachten seien. Somit werden „Glücksspiel- und Wettdienstleistungen“ (*gambling and betting services* – Nr. 96492) als ein zur Kategorie der „sportlichen und anderen Freizeitdienstleistungen“ (*sporting and other recreational services* – Nr. 9649) im „Freizeit-, Kultur- und Sportdienstleistungssektor“ (*recreational, cultural and sporting services* – Nr. 96) des *Central Product Classification Systems* der Vereinten Nationen gehörendes Element klassifiziert.¹³¹ Das ECOSOC und das Statistische Amt der Vereinigten Nationen for-

¹²⁸ Siehe z.B. *WHO Pharmaceuticals Newsletter*, 2006, No. 6, S. 1, frei zugänglich unter <http://www.who.int/medicines/publications/newsletter/2006news6.pdf>.

¹²⁹ Siehe World Health Organisation, Department of Mental Health and Substance Abuse, *WHO Technical Consultation on the Assessment of Prevention and Treatment Systems for Substance Use Disorders* (Genf, 2006), zugänglich unter http://www.who.int/substance_abuse/activities/saims_report_2006.pdf.

¹³⁰ International Association of Gaming Regulators, IAGR eGambling guidelines (September 2008), elektronisch frei zugänglich an der Internetadresse <http://www.iagr.org/docs/2008IAGRGuidelines.pdf>

¹³¹ Die aktuelle *Central Product Classification Version 1.1.* ist auf der Internetseite der United Nations Statistics Division (<http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=16>) frei abrufbar. Die in diesem Bericht zitierten Bezeichnungen und Nummerierungen entsprechen allerdings der im Jahre 1991 veröffentlichten provisorischen Klassifizierung, die weiterhin von der WTO benutzt wird.

dern alle UN-Mitgliedsstaaten dazu auf, diese Klassifizierung zu gebrauchen,¹³² damit global vergleichbare Statistiken gesammelt und wissenschaftlich begründete Erkenntnisse gewonnen werden können.

Seit 1948 wird versucht, den internationalen Handel nicht nur zu bezeichnen und zu studieren, sondern auch zu liberalisieren, damit zwischenstaatliche Handelsbeschränkungen nach und nach abgebaut werden. Diese Aufgabe wurde 1995 der Welthandelsorganisation (WTO) anvertraut. Für den Dienstleistungssektor hat die WTO das *General Agreement on Trade in Services* (GATS) als Rahmenabkommen verabschiedet, das für alle 153 Mitglieder¹³³ grundsätzlich völkerrechtlich verbindlich ist.¹³⁴ Das GATS umfasst zwar nicht alle Dienstleistungen,¹³⁵ Glücksspieldienstleistungen, wie sie in der *Central Product Classification* erscheinen, sind jedoch davon erfasst. Systematisch geht die WTO davon aus,¹³⁶ dass Dienstleistungen auf vier verschiedene Weise grenzüberschreitend gehandelt werden können, u.A. indem der Leistungserbringer die Dienstleistung über die Grenze an den Konsumenten „liefert“ (*supplies*) oder indem der Leistungserbringer sich mittels Niederlassung oder Tochterunternehmen (auch) in dem Land etabliert, in dem der Konsument seinen Wohnsitz hat. Nach einigen Untersuchungen und Diskussionen um die Jahrtausendwende wurde im Rahmen der WTO entschieden, dass das GATS als technologisch neutral zu betrachten sei und somit zwischen den verschiedenen Lieferungsmodalitäten grundsätzlich nicht unterscheidet.¹³⁷ Die darin enthalten Verpflichtungen gelten also gleichermassen, egal ob sich der Leistungserbringer oder der Konsument persönlich über Grenzen bewegen oder die Dienstleistungen mittels Post, Telekommunikationen, Internet oder andere Technologien „geliefert“ werden. Zwischen der Vermarktung einer Dienstleistung und ihrer tatsächlichen Erbringung wird nicht unterschieden; beide Aspekte gehören zur Definition der „Lieferung“ einer Dienstleistung im Rahmen des GATS.¹³⁸

Die wichtigste materielle Verpflichtung der Mitglieder des GATS ergibt sich aus der Meistbegünstigungsklausel.¹³⁹ Jedes Mitglied muss die Handelsvorteile, welche es bis zu seinem Eintritt seinem meistbegünstigten Handelspartner gewährt hatte, auch anderen Mitgliedern ebenfalls gewähren. Später darf es neue Vorteile nicht nur mit bestimmten Mitgliedern aushandeln, sondern muss sie allen Mitgliedern anbieten. Diese Klausel soll also eine multilaterale Handelsordnung garantieren. Eine Ausnahme wurde jedoch mit regionalen Freihandelsorganisationen wie der EU aber auch der NAFTA oder dem MERCOSUR vereinbart.¹⁴⁰ Die Vorteile, die Mitgliedsstaaten solcher regionaler Abkommen einander gewähren, müssen den übrigen GATS-Mitgliedern nicht unbedingt gewährt werden.

¹³² Siehe Geeroms, S.M.F., „Cross-Border Gambling on the Internet under the WTO/GATS and EC Rules Compared: A Justified Restriction on the Freedom to Provide Services?“, in Swiss Institute of Comparative Law, *Cross-Border Gambling on the Internet – challenging national and international law* (Zürich, 2004), S. 145, 146.

¹³³ Es handelt sich nicht nur um völkerrechtlich anerkannte Staaten.

¹³⁴ Siehe <http://www.wto.org>.

¹³⁵ Vgl. Art. I Abs. 3 GATS.

¹³⁶ Im Dienstleistungsbereich ist der Begriff des „Handels mit Dienstleistungen“ in Art. I Abs. 2 GATS entsprechend definiert.

¹³⁷ Siehe „Cross-Border Gambling on the Internet under the WTO/GATS and EC Rules Compared: A Justified Restriction on the Freedom to Provide Services?“, *op. cit.*, S. 148, Punkt 1.1.3.

¹³⁸ Art. XXVIII(b)(i)

¹³⁹ Art. II Abs. 1 GATS.

¹⁴⁰ Art. V Abs. 1 GATS, der allerdings restriktiv formuliert ist, um nur *bona fide* Integrationsorganisationen zuzulassen und reine Umgehungsstrukturen zu verhindern.

Darüber hinaus machen die einzelnen Mitglieder sektorspezifische und aus formeller Sicht unilaterale Zugeständnisse oder „Verbindlichkeiten“ (*commitments*) zum Zeitpunkt ihres Beitritts zum WTO und GATS. Diese Zugeständnisse werden zwar mit den anderen Mitgliedern ausgehandelt aber jedes Mitglied behält diesbezüglich ein grosses Mass an Eigenständigkeit. Die aus handelspolitischer Sicht wünschenswerteste Option jedes Mitglieds ist es, für bestimmte Dienstleistungssektoren eine „nationale Behandlung“ (*national treatment*) zuzusagen.¹⁴¹ Diese Zusage bedeutet, dass von Angehörigen (Einwohner oder Unternehmen) anderer Mitglieder erbrachten Dienstleistungen dieser Art künftig gleichbehandelt werden, wie die von eigenen Angehörigen erbrachten Dienstleistungen. In diesen Sektoren soll es also keine Handelsbeschränkungen mehr geben. Mitglieder können aber auch weniger umfassende Verpflichtungen in Form von „Marktzugangsverpflichtungen“ (*market access commitments*) eingehen.¹⁴² Grundsätzlich bedeutet dies, dass das Mitglied im einschlägigen Sektor, der jeweiligen Kategorie oder dem jeweiligen Element der Dienstleistungsklassifizierung künftig verschiedene Marktzugangsbeschränkungen nicht mehr aufrechterhalten wird. Zu diesen Beschränkungen¹⁴³ gehören zahlenmässige Einschränkungen der zugelassenen Dienstleistungserbringer (z.B. ein Monopolunternehmen und eine im Voraus beschränkte Zahl an Konzessionen), Beschränkungen des Ausmasses, in dem Dienstleistungen im Land erbracht werden dürfen (z.B. eine beschränkte Zahl an Spielbanken) sowie die Alleinberechtigung bestimmter Personen oder Rechtsformen (z.B. wohltätige Institutionen) zur Erbringung der Dienstleistungen im Land. Bei Annahme einer Marktzugangsverpflichtung kann ein Mitglied jedoch durchaus präzisieren, dass es trotzdem vereinzelte Beschränkungen aufrecht erhalten wird. Die einzelnen Mitglieder können also *à la carte* auswählen, was sie glauben, verdauen zu können!

Zudem gibt es trotz Meistbegünstigungsklausel und ausgehandelten Verpflichtungen verschiedene Ausnahmen.¹⁴⁴ Zu diesen Ausnahmen gehören Beschränkungen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung oder Moral, zum Schutz der Gesundheit oder Privatsphäre sowie zur Verhinderung von Betrug und Hinterziehung. Zwei steuerbezogene Ausnahmekategorien sind aus rechtswissenschaftlicher Sicht ebenfalls erwähnenswert: Ausländische Dienstleistungen oder Leistungserbringer dürfen anders als nationale Dienstleistungen oder Leistungserbringer besteuert werden, soweit dies erforderlich ist, um „the equitable or effective imposition or collection of direct taxes“ zu sichern¹⁴⁵. Von der Meistbegünstigungsverpflichtung darf auch abgewichen werden, wenn es sich bei dem Vorteil um ein Ergebnis eines Doppelbesteuerungsabkommens oder eines anderen völkerrechtlichen Vertrags zur Verhinderung einer Mehrfachbesteuerung handelt.¹⁴⁶

Die WTO gibt unverhalten zu, dass dieses Flickwerk gegenwärtig mehr Handelsbeschränkungen zulässt, als es ausschliesst. Es soll sich jedoch um erste Schritte in Richtung eines globalen Freihandelsabkommens handeln, wobei der juristische Rahmen, innerhalb welchem künftige Schritte vorgenommen werden können, bereits besteht. Sollten Mitglieder der Meinung sein, dass sich andere Mitglieder nicht an ihre (gegenwärtig noch relativ wenigen) Verbindlichkeiten halten, können sie Beschwerde einlegen. Gibt es Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Grenzen der Verbindlichkeiten und der Anwendbarkeit zulässiger Ausnahmen, die nicht einvernehmlich beseitigt werden können, werden sie zur richterlichen Entscheidung vorgelegt. Eine Gerichtsstruktur mit ersten und zweiten Instanzen ist eigens hierfür geschaffen worden; der Umfang der Rechtsprechung ist bereits beachtlich.

¹⁴¹ Art. XVII GATS.

¹⁴² Art. XVI GATS.

¹⁴³ Vgl. die Liste in Art. XVI Abs. 2 GATS.

¹⁴⁴ Art. XIV GATS.

¹⁴⁵ Art. XIV Litt. (d) GATS.

¹⁴⁶ Art. XIV Litt. (e) GATS.

Im Lichte künftiger Entwicklungen sind alle GATS-Mitglieder ausdrücklich dazu verpflichtet, an weiteren Verhandlungen teilzunehmen. Diese Verhandlungen beziehen sich in erster Linie auf einen Ausbau der Verbindlichkeiten, bzw. eine Ausweitung der Freiheit des Welthandels innerhalb des bestehenden Rahmens. Die diesbezüglich eingeleitete sog. „Doha Runde“ ist allerdings ins Stocken geraten bzw. bisher zu keinen Ergebnissen gekommen. Die Verpflichtung kann sich aber auch auf sektorspezifische Verhandlungen beziehen, welche zu gesonderte Nebenabkommen im Rahmen des GATS führen, aber weitergehende Handelsfreiheiten und Begleitmassnahmen beinhalten. Dazu ist im Warenverkehr bereits mehrmals, im Dienstleistungssektor jedoch noch nicht gekommen.¹⁴⁷ Ein Nebenabkommen bezüglich Glücksspieldienstleistungen, das nicht nur die als zulässig oder unzulässig geltenden Beschränkungen definiert, sondern auch die erforderlichen gesundheitlichen, regulierungspolitischen und finanziellen Begleitmassnahmen vorsieht, wäre also durchaus im Sinne des internationalen Handelsrechts.

2.3. KONKRETE ANWENDBARKEIT

2.3.1. Deutschland

Die WTO-Verbindlichkeiten Deutschlands zu definieren, ist nicht einfach. In den formellen „Verbindlichkeitslisten“ (*schedules of commitments*) wird Deutschland nicht namentlich aufgeführt. Allerdings werden dort die „Europäischen Gemeinschaften“ namentlich erwähnt,¹⁴⁸ die Verbindlichkeiten im Namen ihrer Mitgliedsstaaten anmelden, auch wenn an sich die einzelnen Mitgliedsstaaten selbst entscheiden, welche Verbindlichkeiten sie auf sich nehmen wollen. Im Jahre 2006 wurde seitens der EG eine neue GATS-Verbindlichkeitsliste angemeldet.¹⁴⁹ Hiernach ist Ungarn in der Kategorie der „sportlichen und anderen Freizeitdienstleistungen“ überhaupt keine Verbindlichkeiten eingegangen.¹⁵⁰ Finnland, Litauen, Österreich und Schweden haben hingegen eine Marktzugangsverpflichtung für die gesamte Kategorie angenommen, das Element der Glücksspiel- und Wettdienstleistungen jedoch ausdrücklich davon ausgenommen. Die übrigen 20 damaligen Mitgliedsstaaten (inklusive Deutschland) haben Verbindlichkeiten nur für bestimmte Elemente in dieser Kategorie angenommen und haben zudem das Element der Glücksspiel- und Wettdienstleistungen ausdrücklich ausgeschlossen.

Im Ergebnis gilt für Deutschland bezüglich Glücksspiel- und Wettdienstleistungen derzeit nur die Meistbegünstigungsverpflichtung des GATS und des Internationalen Handelsrechts im Allgemeinen. Soweit Deutschland Glücksspielanbietern aus keinem einzigen Land Zugang zu seinem Glücksspielmarkt gewährt, kommt die Meistbegünstigungsverpflichtung in diesem Sektor nicht zum Tragen. Soweit Deutschland nur solchen Glücksspielanbietern Zugang zu seinem Glücksspielmarkt gewährt, die in anderen EU-Mitgliedsstaaten beheimatet oder niedergelassen sind, ist es infolge der Ausnahmeregelung zugunsten regionaler Freihandelsorganisationen nicht verpflichtet, Glücksspieldienstleistungserbringer zuzulassen, welche anderen GATS-Mitgliedern (d.h. Nicht-EU-Mitglieder) angehören.

¹⁴⁷ Zum Handel mit zivilen Flugzeugen (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/air-79_e.htm), Fleisch (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ibma-94_e.htm) und Milchprodukten (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ida-94_01_e.htm).

¹⁴⁸ Siehe z.B. die „Services Database“ auf der Internetseite der WTO (<http://tsdb.wto.org/default.aspx>); dort kann man aus Mitgliederlisten wählen, um Suchkriterien zu etablieren.

¹⁴⁹ Siehe die „Notes about the Services Database“ auf der Einstiegsseite dieser Datenbank, *ibid*.

¹⁵⁰ *Draft Consolidated GATS Schedule of the European Communities and its Member States*, WTO Doc. No. S/C/W/273 vom 9. Oktober 2006. Dieses sehr umfangreiche Dokument ist unter <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=89276> abrufbar. Zu den Verbindlichkeiten in der Kategorie der „sportlichen und anderen Freizeitdienstleistungen“ vgl. S. 508 und 509 dieses Dokuments.

Die gleiche Schlussfolgerung gilt übrigens auch für Malta und für das Vereinigte Königreich. Es kommt nämlich tatsächlich häufig vor, dass GATS-Mitglieder ausländischen Dienstleistungserbringern gänzlich oder teilweise Zugang zu ihren Märkten gewähren, obwohl sie völkerrechtlich nicht dazu verpflichtet sind, weil sie keine einschlägige GATS-Verbindlichkeiten auf sich genommen haben.¹⁵¹

2.3.2. Der Fall Antigua und Barbuda gegen die Vereinigten Staaten von Amerika

Im Jahr 2003 hat der aus mehreren Karibikinseln bestehende Staat Antigua und Barbuda bei der WTO eine Beschwerde gegen die USA eingereicht, weil einige auf Antigua niedergelassene Unternehmen interaktive Glücksspieldienstleistungen in die USA exportieren wollten, die USA aber verschiedene Marktzugangsbeschränkungen aufrecht erhielt, obwohl sie im Rahmen des GATS eine Marktzugangsverbindlichkeit bezüglich Glücksspiel- und Wettdienstleistungen auf sich genommen hatte, ohne Beschränkungen anzumelden. Nach einem ausserordentlich langen Verfahren, in dem die USA zunächst die Verbindlichkeit verneinte, verschiedene Ausnahmerebestimmungen geltend machte und schliesslich um den Umfang des von ihr geschuldeten Schadenersatzes verhandelte, wurde zugunsten von Antigua und Barbuda entschieden. Allerdings hat die USA noch während dieses Verfahrens die einschlägige Verbindlichkeit zurückgezogen und andere GATS-Mitglieder, u.a. die EG, für den Rückzug kompensiert.

Bei den wenigen GATS-Mitgliedern, welche weiterhin einer Marktzugangsverbindlichkeit bezüglich Glücksspiel- und Wettdienstleistungen unterstehen, handelt es sich hauptsächlich um afrikanische und einige südamerikanische Staaten,¹⁵² welche keine grossen Glücksspielmärkte haben. Ähnliche Beschwerden wie die Beschwerde gegen die USA sollte es in absehbarer Zeit daher nicht geben. Die nähere Beschreibung des bereits abgeschlossenen Verfahrens wird hierdurch entbehrlich. Es zeigt jedoch, dass die juristische Struktur des GATS durchaus wirksam sein kann und im Bereich des globalen Handels mit Glücksspieldienstleistungen funktionieren könnte, wenn die betroffenen Staaten dies wünschen.

¹⁵¹ Siehe "Cross-Border Gambling on the Internet under the WTO/GATS and EC Rules Compared: A Justified Restriction on the Freedom to Provide Services?", *op. cit.*, S. 155, Punkt b).

¹⁵² Siehe die „Services Database“ auf der Internetseite der WTO (<http://tsdb.wto.org/default.aspx>).

II. REGULIERUNGSMODELLE IM VERGLEICH

1. Lotteriewesen

Gesamterkenntnisse

Die hier untersuchten Staaten gehen bezüglich der Regulierung des Lotteriewesens weitgehend von einem Monopolmodell aus. Dieser Befund reflektiert zugleich eine wettbewerbswirtschaftliche Tendenz zu immer grösseren Lotterien und somit letztendlich zu einer einzigen Lotterie.

In der Mehrheit der föderativ organisierten Staaten obliegt die entsprechende Regulierungskompetenz und somit das Lotteriemonopol den einzelnen Bundesländern.¹⁵³ Diese schliessen sich teilweise zu Lotterieblöcken zusammen, um attraktivere Preise anbieten zu können, bilden aber selten eine einzige nationale Lotterie, vermutlich, weil es nur schwer eine Einigung über die Verteilung des Reinerlösses gibt. Nur in Österreich greift im Lotteriewesen ein Monopol des Bundes.¹⁵⁴

Zudem ist eine gewisse Tendenz gegen ein Staatsunternehmen als Monopolbetreiber und zugunsten der Vergabe einer einzigen oder einiger weniger Betriebskonzessionen zu beobachten.¹⁵⁵ Diese leichte Richtungsänderung in der Regulierungspolitik zielt anscheinend auf eine effizientere Bewirtschaftung des Marktes mit differenzierten Lotterierprodukten und somit auf höhere Ausschüttungen an die öffentliche Hand, unter gleichzeitiger Beibehaltung der staatlichen Kontrolle über das Lotteriewesen.

Was den Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten betrifft, versuchen beinahe alle der hier untersuchten Staaten, solche Angebote organisatorisch und strafrechtlich zu unterbinden. Innerhalb der EU werden diese Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit zum Zweck der Bewahrung der öffentlichen Ordnung als erforderlich angesehen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Tendenz zur Konzessionierung neuer Lotterierprodukte dieser Begründung widerspricht.¹⁵⁶ Zudem hat Malta kürzlich ein Zeichen zugunsten der Dienstleistungsfreiheit im Europäischen Binnenmarkt gesetzt, da es alle im EWR-Ausland staatlich genehmigten Glücksspielangebote, die im Inland angeboten werden, für rechtmässig hält.¹⁵⁷

¹⁵³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 1.8, 1.10. und 1.11. und teilweise auch 1.6.

¹⁵⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.4.1.

¹⁵⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, insb. unter den Punkten 1.2.1, 1.7.1. und 1.8.1.

¹⁵⁶ Siehe insb. unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.1 und oben, dieser Teil, unter Titel I.1. „Europarecht“.

¹⁵⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.3.2.

1.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

Im Lotteriewesen folgt das französische Recht einem Monopolmodell. Dieses Modell wird indes, insbesondere vom EuGH und der europäischen Kommission, als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit gewertet. Für dieses restriktive Modell werden verschiedene Begründungen vorgebracht, u.a. die Tatsache, dass der Staat die Gewinne dieses Sektors abschöpfen will. Die Glücksspiele stellen in der Tat einen sehr lukrativen Markt dar, der jedes Jahr über die Française des Jeux und der PMU (Siehe 2.1.) 8 Milliarden Euro Umsatz erwirtschaftet. Um einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit zu rechtfertigen, bringt der französische Staat auch das Argument Verbraucherschutzes sowie des Schutzes der öffentlichen Ordnung vor und führt als dessen Konkretisierung die Betrugs- und Geldwäschereibekämpfung an.

1.1.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession - Wettbewerb

Das französische Lotteriewesen folgt einem Monopolmodell. Artikel 1 des Gesetzes vom 1.05.1836¹⁵⁸ sieht ein grundsätzliches Verbot von Lotterien vor,¹⁵⁹ dessen Verletzung nach Artikel 3 unter Strafe steht. Es gibt allerdings eine wichtige Ausnahme: Der französischen Regierung wurde es durch ein Gesetz vom 31.05.1933¹⁶⁰ erlaubt, Lotterien zu organisieren. Dieses Staatsmonopol wurde durch Verordnung vom 9.11.1978¹⁶¹ der Gesellschaft *La Française des Jeux* übertragen.¹⁶² Ihr Monopol erstreckt sich sowohl auf „klassische“ Lotteriespiele als auch auf Online-Spiele.¹⁶³ Die Verordnung vom 9.11.1978¹⁶⁴ sieht allerdings hinsichtlich einer zwischenstaatlichen Tätigkeit vor, dass die *Française des Jeux* auch mit anderen Anbietern aus dem Ausland im Ausland Glücksspiele organisieren kann (*«seule ou en liaison avec des opérateurs de jeux étrangers, à des prises de jeux ou à l'organisation et à l'exploitation de jeux en dehors des départements français, selon les modalités et conditions qu'elle définit avec les autorités locales compétente»*).

Von ihrer Struktur her ist die *Française des Jeux* eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft. Der Staat hält 72% ihrer Aktien. Ihre Geschäftstätigkeit steht unter der Aufsicht des Haushaltsministeriums, unter der Kontrolle des Staates über die Unternehmen der öffentlichen Hand¹⁶⁵ sowie unter einer wirtschaftlichen wie finanziellen Staatskontrolle.¹⁶⁶

¹⁵⁸ Gesetz Nr. 1836-05-21 vom 21.05.1836 zur Einrichtung eines Lotterieverbots.

¹⁵⁹ Artikel 2 dieses Gesetzes setzt den Lotterien folgende Tatbestände gleich: *«ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dus, même partiellement au hasard et généralement toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort.»*

¹⁶⁰ Art. 136 des Haushaltsgesetzes vom 31.05.1933.

¹⁶¹ Verordnung Nr. 78-1067 vom 9. 11.1978 zur Organisation und Betreibung von zugelassenen Lotteriespielen geändert durch Art. 136 des Gesetzes vom 31. 05.1933 und durch Art. 48 des Gesetzes Nr. 94-1163 vom 29. 12.1994.

¹⁶² Art. 17 der Verordnung vom 9. 11.1978.

¹⁶³ Art. 1 der Verordnung vom 9. 11.1978.

¹⁶⁴ Abgeändert durch Verordnung Nr. 97-783 vom 31.07. 1997, Verordnung Nr. 2002-651 vom 29.04.2002, Verordnung Nr. 2006-174 vom 17.02. 2006, Verordnung Nr. 2007-729 vom 7.05.2007 und Verordnung Nr.2008-40 vom 11.01.2008.

¹⁶⁵ Verordnung Nr. 55-707 vom 9.08.1953.

¹⁶⁶ Verordnung Nr. 55-733 vom 26.05.1955.

Steuerrecht

Steuerrechtlich werden sowohl Abgaben auf die Spieleinsätze¹⁶⁷ sowie Abgaben auf die Lotteriescheine vorgesehen.¹⁶⁸

1.1.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Im Prinzip sind alle Lotterien mit Ausnahme der durch die *Française des Jeux* organisierten Lotterien verboten. Auch grenzüberschreitende Angebote im Inland sind deswegen grundsätzlich nicht gestattet. Eine „illegale Lotterie“ erfüllt vier Voraussetzungen:

- die Lotterie wird in Zeitungen, Katalogen, Preislisten oder auf Plakaten usw. angeboten.
- die Lotterie weckt die Hoffnung auf einen Gewinn, der durch Zufall erworben wird.
- die Vorgänge bei der Durchführung der Lotterie sind teilweise dem Zufall überlassen.
- die Teilnahme an der Lotterie ist an die Zahlung eines Geldbetrags gebunden.

Artikel 3 des Gesetzes vom 21.05.1836 sieht vor, dass die Veranstaltung von Lotterien strafbar ist. Verstöße gegen diesen Artikel werden mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren und einer Geldstrafe von 60 000 Euro geahndet. Artikel 4 sieht vor, dass diese Strafnorm auch für ausländische Anbieter Anwendung findet¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Im 2004-2005, 28.4% der Spieleinsätze. Für 2009 sind 1933000 Euros Erlös zugunsten des Staates veranschlagt.

¹⁶⁸ Art. 919 C des *Code général des impôts*: 1,6%.

¹⁶⁹ Artikel 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 21.05.1836.

1.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Der italienische Staat betreibt durch die unabhängige Einrichtung Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato exklusiv – direkt oder über einen Konzessionär – Lotterien auf nationaler Ebene (Lotto, „Superenalotto“ und andere nationale Lotterien). Nach einem kürzlich erlassenen Gesetz besteht für den Konzessionär auch die Möglichkeit, Lotterien online zu betreiben. Diesbezüglich sind umfangreiche Regelungen vorgesehen. Das lang erwartete Gesetz vom 4. August 2006, n. 248 (legge Bersani) sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, Betreibern von Wettannahmestellen eines EU- oder EFTA-Staates zu gestatten, Wetten anzunehmen. Gleiches gilt für ausländische Betreiber, wenn diese ein entsprechendes Leumundszeugnis (requisiti di affidabilità) nach den Vorgaben der A.A.M.S. vorweisen können.

1.2.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession - Wettbewerb

In Italien findet das **generelle Verbot** für private und juristische Personen, **Spiele zu organisieren oder auszuüben**, die auf der Grundlage von Geldeinsätzen Gewinne bereithalten, auch auf **Lotterien** Anwendung. Daraus folgt eine sog. „**staatliche Exklusivität**“ im Glücksspielsektor. Private dürfen nur als „**Konzessionäre**“ oder „**speziell ermächtigte Gesellschaften**“ teilnehmen.

Der **italienische Staat** betreibt exklusiv, entweder direkt oder durch einen Konzessionär, das **Lotto, das Superenalotto und weitere nationale Lotterien**. Dies geschieht in Form der *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*, einer unabhängigen Behörde des Finanzministeriums, welche mit der Durchführung und Organisation des Glücksspielsektors betraut ist.

In jüngerer Zeit hat der italienische Gesetzgeber die Wettannahmestellen neu organisiert (Art. 38 des Gesetzes vom 4. August 2006, n. 248). **Es wurde eine maximale Anzahl solcher Stellen vorgesehen, die sich im Verhältnis zur Größe der jeweiligen Kommune errechnet, in der sie sich befinden.** Zudem wurden unter anderem auch die Vorgänge des Ausschreibungsverfahrens verbindlich festgelegt.

a) Lotto

Seit 1994 wird das Lotto von der A.A.M.S. betrieben. Die A.A.M.S. hat im Rahmen von Lotteriespielen dem Betreiber **Lottomatica S.p.A.** die **einzigste Konzession** erteilt.¹⁷⁰ Die Konzession ist für **neun Jahre** gültig und wird **stillschweigend** um dieselbe Zeitspanne **verlängert**, falls sie nicht durch die A.A.M.S. eingezogen wird. Zum **17. April 2003** wurde die aktuellste Erneuerung der Konzession wirksam. Die entsprechende Regelung über die Verlängerung der Konzession folgt aus der zugrundeliegenden **Konzessionsvereinbarung**. Ein Teil der Lottoerlöse stehen dem Ministerium für Kultur- und Umwelt-

¹⁷⁰

Dies erfolgte durch ministerielle Anordnung vom 17. März 1993: „Erteilung der *concessione* an Lottomatica für einen Lotteriebetrieb. Übergabe der öffentlichen Gewalt an Lottomatica Rom bezüglich der Gewinneinnahmen aus dem Lotteriespiel, der Auszahlung der Gewinne und der Erklärung zum Ausschluss von Wetten aus den Ziehungen“. Diese Massnahme wurde anschliessend durch ministerielle Erlasse vom 14. April und 26. Juni 1998 (betreffend die Übergabe öffentlicher Gewalten im Zusammenhang mit Ziehungsabläufen der Lotterie) bekräftigt. Die Konzession wurde durch eine Entscheidung des Staatsrats vom 16. Mai 1996, n. 85 (Cons. Stato, 1997, I, 1757) aufrechterhalten.

schätze zu und sind für die Restaurierung und Erhaltung kultureller, archäologischer, historischer und künstlerischer Güter bestimmt. Die Lottoscheine werden in Tabakläden, Lottobuden, speziellen Verkaufsstellen in Bahnhöfen, Schiffshäfen, Flughäfen und Autobahnraststätten, Bingohallen und Einkaufszentren verkauft.

Die Eröffnung einer Lottostelle ist nur den Besitzern einer von der A.A.M.S. **verliehenen Konzession** gestattet, die den Vertrieb von Gütern und Dienstleistungen beinhaltet, die einem Monopol unterstehen. Der entsprechende Antrag ist bei der – abhängig vom Ort der Lottostelle – örtlich zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen (*Ispettorato compartimentale*). Die Aufsichtsbehörde prüft den Antrag und leitet ihn an die Generaldirektion der **A.A.M.S.** weiter. Wird er zugelassen, so tritt der Konzessionär in die **Konzessionsvereinbarung** ein und hat nachfolgende Unterlagen vorzulegen und Handlungen vorzunehmen: Versicherungspolice betreffend Diebstahl und Feuer, Stellung einer Kaution sowie Zahlung von 1.291,14 Euro pro angeschlossenem Endgerät, das mit dem Konzessionär Lottomatica S.p.A. verbunden ist. Dem Konzessionär stehen 8% des Gesamterlöses zu.

b) Superenalotto

Im Jahre 1997 wurde Enalotto durch Superenalotto ersetzt. Dieses Spiel ist mit den Lottoziehungen verbunden und wurde seit 1996 von der **Gesellschaft SISAL S.p.a.** im Auftrag des Staates und wird seit April 2002 namens der A.A.M.S. betrieben. Die Konzession für SISAL wird im Jahre **2012** auslaufen. Das SISAL-System besteht aus 18.000 Verkaufsstellen, die über das ganze Land verteilt sind: auf Bars, Tabakläden, Zeitungsstände, Raststätten etc. Die Eröffnung einer Superenalotto-Verkaufsstelle setzt einen formalen **Antrag** bei SISAL voraus. SISAL beurteilt die Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen und unterzieht die im Antrag bezeichnete Einrichtung/den Antragsteller einer Tauglichkeitsprüfung vor Ort. Die **Voraussetzungen** sind dabei folgende: Nichtvorliegen von Straftaten, Bonität, Erfahrungen im geschäftlichen Bereich, Übereinstimmung der örtlichen Verhältnisse mit den Anforderungen des T.U.L.P.S. und der Bestimmungen über öffentlich zugängliche Einrichtungen sowie die Einhaltung der Mindestabstandsregelung zu anderen Verkaufsstellen von 200 Metern. Ohne die ausdrückliche Erlaubnis der SISAL darf eine Wettannahmestelle keinerlei Geschäftstätigkeit ausüben. Der Betreiber einer Verkaufsstelle erhält 8% des Gesamterlöses.

c) Lotterien

Wegen der unterschiedlichen Abläufe der Ziehungen und der Methoden der Gewinnausschüttung muss hier wie folgt unterschieden werden: zum einen gibt es Lotterien mit **verschiedenen Ziehungen** („**traditionelle Lotterien**“), zum anderen solche mit **sofortiger Auswahl** („Rubbeln und Gewinnen“: „**Sofortgewinn-Lotterien**“). Im Laufe des Jahres 2003 stellte die A.A.M.S. eine **dritte Art** der Lotterie in Anlehnung an die traditionellen Methoden vor, die über **Telefonleitungen** durchgeführt wurde und verschiedenen gesetzlichen Regelungen unterlag.

Traditionelle Lotterien sind mit wenigstens einem historischen, künstlerischen, kulturellen oder örtlichen Ereignis verbunden. Es gibt dreizehn jährlich stattfindende Lotterien, die auf verschiedene Abschnitte des Jahres verteilt sind und einem Bezug zu bestimmten Ereignissen haben. Der Karneval von Viareggio, der Grosse Preis von Agnano, der Grosse Preis von Monza, der Grosse Preis von Meran oder das Historische Segelrennen von Venedig zählen beispielsweise zu den „historischen“ Veranstaltungen. Diese landesweiten Lotterien werden jährlich durch ministeriellen Erlass festgelegt. Die wichtigste Lotterie ist hierbei die „*Lotteria Italia*“, die jährlich am 6. Januar stattfindet.

Die A.A.M.S. betraute in einer Vereinbarung vom **14. Oktober 2003** und mittels nachfolgender Ergänzungsverordnung die **R.T.I. Lottomatica S.p.a.** (nunmehr das **Nationale Lottokonsortium**) mit dem

vollautomatisierten Management von Lotterien (mit verschiedenen Ziehungen sowie sofortiger Auswahl), wobei die Umsetzung dieser Vereinbarung wegen der gerichtlichen Überprüfung des Ausschreibungsverfahrens verschoben werden musste. **Sofortgewinn-Lotterien auf telefonischer Grundlage und/oder auf der Basis von Datenfernübertragung blieben jedoch ausschliesslich der A.A.M.S. zugeordnet** und waren von der Vereinbarung nicht umfasst. Die geschäftlichen Aktivitäten des Konzessionärs betreffend die **traditionellen Lotterien** begannen im **März 2004**, solche betreffend **Sofortgewinn-Lotterien** im **Juni des folgenden Jahres**. Die Konzession erstreckt sich über einen Zeitraum von 6 Jahren; die A.A.M.S. kann eine Verlängerungsoption ausüben.

Als Regel gilt, dass **“jede Art der Lotterie verboten ist”** (Art. 39 r.d.l. 19 Oktober 1938, n. 1933, bzgl. Lotto), und jede Durchführung einer Lotterie ohne **ordnungsgemäße Erlaubnis** ein Delikt darstellt.¹⁷¹ Art. 4 des Gesetzes Nr. 401/89 bestimmt in diesem Zusammenhang: **“Jede Person, die unrechtmäßig an der Organisation von Lotterien, Wetten und Spielgemeinschaften teilnimmt, welche nach dem Gesetz alleine dem Staat oder von ihm lizenzierten Unternehmen vorbehalten sind, wird mit Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis 3 Jahren bestraft.”**

Hinsichtlich der **Online-Wettaktivitäten bei Lotterien** (*raccolta a distanza delle lotterie*) sieht Art. 2(4) der Verordnung vom 21. März 2006 vor, dass diese von den **Konzessionären**, die die Erlaubnisinhaber der eigentlichen Lotterie sind, ausgeübt werden können. Dennoch ist eine **spezielle Autorisierung** erforderlich. Hierfür sind eine Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen, unter anderem der Abschluss einer zwischen Betreiber und Spieler herbeizuführenden **Vereinbarung eines „Spielkontos“** (*contratto di conto di gioco*), dessen Inhalt zuvor der A.A.M.S. einzureichen ist und deren Bestätigung unterliegt.

1.2.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Nach Artikel 4 des Gesetzes Nr. 401/89 sind „die in diesem Artikel festgelegten Strafen auf jede Person anwendbar, die, ohne im Besitz einer Konzession, Erlaubnis oder Lizenz nach den italienischen Vorschriften zu sein, **in Italien Tätigkeiten jeglicher Art – einschliesslich telefonisch oder durch Datenübertragung – vornimmt, die die Entgegennahme, das Sammeln oder die Unterstützung bei der Entgegennahme oder beim Sammeln von Wetten jeglicher Art, betrifft, die von einer Person in Italien oder im Ausland abgegeben wurden**“. Artikel 4b des Gesetzes Nr. 401/89 bestimmt, dass „[...] die nach diesem Artikel vorgesehenen Strafen **auf jede Person Anwendung finden, die Lotteriescheine telefonisch oder durch Datenübertragung sammelt oder registriert, ohne im Besitz der hierfür erforderlichen Erlaubnis zu sein**“.

Bezüglich **Internetangeboten** hat die A.A.M.S. gemäß einer **Anordnung vom 7. Februar 2006** die Internetprovider und Anbieter anderer Kommunikationsnetzwerke zu informieren, wenn durch diese Netzwerke Lotterieangebote ohne Konzession, Lizenz oder sonst rechtswidrig oder entgegen der Vorschriften der A.A.M.S. bereitgehalten werden. Diesen Anbietern obliegt die **Pflicht, etwaigen nicht autorisierten Betreibern die Nutzung des Netzwerkes zu untersagen**. Sie müssen den Anweisungen der A.A.M.S. durch entsprechende technischer Massnahmen nachkommen. Im Falle der Pflichtverletzung zieht dies ein **Bußgeld in Höhe von 30.000 bis 180.000 Euro** pro Verstoss nach sich. Zuständige Behörde hierfür ist ebenfalls die A.A.M.S. Die Internetanbieter sind zudem in der Pflicht, der A.A.M.S. alle Umstände zu melden, die einen Verstoss darstellen könnten und sämtliche verfügbare Informationen zur Identifizierung nichtautorisierter Betreiber beizusteuern. **Eine Verordnung**

¹⁷¹

Die Information stammt aus: Mancini Proietti, *Lineamenti generali sulla nuova disciplina del gioco e della scommessa*, *Rivista di Polizia*, Juni 2003, S. 444 ff.

der A.A.M.S. vom 10. Juni 2008 enthält präzise Regeln über die Anwendung und Durchsetzung der Sanktionen.

Es ist angesichts des **Gesetzes vom 4. August 2006, n. 248 (legge Bersani)** jedoch folgendes festzuhalten: **nach dessen Wortlaut ist die Möglichkeit vorgesehen, dass Betreiber, die in einem EU- oder EFTA-Staat Wettannahmetätigkeiten vornehmen, Wetten mit Ausnahme von Pferderennwetten annehmen können. Für Anbieter anderer Staaten gilt dies entsprechend nur, wenn diese einen Lauterkeits- bzw. Bonitätsnachweis (requisiti di affidabilità) vorweisen können, dessen Anforderungen von der A.A.M.S. definiert werden.**

Die Grundsätze der legge Bersani und der EuGH-Entscheidung Placanica wurden in der Rechtsprechung der italienischen Zivilgerichte berücksichtigt. So wurde am 26. Februar 2007, zur Zeit der Entscheidung in der Sache Stanley (der englische Buchmacher musste sich wegen angeblich mangelnder Lizenz verantworten), seitens des römischen Straßengerichts eine Klage gegen 53 Personen abgewiesen und argumentiert, Art. 4 des Gesetzes Nr. 401 vom 13. Dezember 1989 könne in Bezug auf das Onlineglücksspiel im Licht der Placanica-Entscheidung nicht mehr angewendet werden. Aus dem gleichen Grund und infolge dieser Entscheidung haben noch weitere Gerichte Stanley nicht verurteilt. Eine Entscheidung der Corte di Cassazione vom 4. Mai 2007 zeigt jedoch die Interpretationsschwierigkeiten der italienischen Richter; dort heisst es, dass Sanktionen nicht gestattet sind, wenn die Spieltätigkeit von Unternehmen ausgeführt wird, die bei den Ausschreibungen um Lizenzvergaben in Italien nicht teilnehmen konnten und die ihren Hauptsitz in einem Mitgliedsstaat haben, in welchem sie ihre Geschäftstätigkeit nach Erhalt der notwendigen Genehmigung durchführen; weiter heisst es, dass das italienische Lizenzsystem daher im Lichte der Gemeinschaftsgesetzgebung und der EUGH Rechtsprechung geändert werden müsse.

Das folgende Schaubild zeigt die jährlichen Steuererträge, die von den einzelnen Spielbereichen im Jahre 2004 erbracht wurden.¹⁷² Hierbei ist zu erwähnen, dass das **Steueraufkommen** im Falle des Lotto und der traditionellen Lotterien **jährlich erheblich variieren kann**. Dies ist von den Ergebnissen der einzelnen Spielbereiche abhängig. Beim Superenalotto, dem Wettwesen und den Sofortlotterien ändern sich die Steuererträge des Staates über die Jahre nur **unwesentlich**. Auch hier hängen die Schwankungen jeweils vom Spielvolumen, den einzelnen Spielarten und den Auszahlungsbeträgen ab.

Spielbereiche	Steueraufkommen im Jahre 2004, in % der Einnahmen
LOTTO**	42,08
SUPERENALOTTO	53,17
CONCORSI PRONOSTICI *	33,84
TRADITIONELLE LOTTERIEN	35,07
SOFORTLOTTERIEN	37,58

¹⁷²

Ist die einzelne Berechnung ist mit einem * versehen, bezieht sich die Angabe auf das Jahr 2005 und bezieht neue Maßnahmen mit ein.

1.3. MALTA

Erkenntnisse

Die Lotterie wird in Malta als staatliches Monopol über eine exklusive Lizenz betrieben. Andere lotterartige Spiele sind erlaubt und bedürfen ebenfalls einer, hier allerdings nicht-exklusiven, Lizenz.

1.3.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession - Wettbewerb

Die Staatliche Lotterie

Teil VI des *Lotteries and Other Games Act* erlaubt **eine einzige staatliche Lotterie**.¹⁷³ Der Finanzminister kann daher nur jeweils einer Person, zu Bedingungen, die ihm als angemessen erscheinen, eine Lizenz für den Betrieb der staatlichen Lotterie erteilen. **Als solche kommt nur ein in Malta registriertes Unternehmen in Frage**, dessen ausschliesslicher Geschäftszweck im Betrieb dieser Lotterie besteht.¹⁷⁴ Die staatliche Lotterie wurde im Jahre 1934 als Regierungsmonopol errichtet. Bis Februar 2004 waren alle Spiele der Verantwortung des öffentlichen Lottoamts (Public Lotto Department) unterstellt. Im Februar 2004 erhielt die Fa. Maltco Lotteries Limited die exklusive Lizenz zum Betrieb sämtlicher Spiele der staatlichen Lotterie. Diese Lizenz ist für sieben Jahre gültig.¹⁷⁵

Die Einnahmen bzw. Gewinne aus der nationalen Lotterie werden der maltesischen Regierung in Form einer Kombination aus Umsatzsteuern und Lizenzgebühren zugeführt. Nach von der *Lotteries and Gaming Authority* im Jahre 2006 erhaltenen Informationen beträgt die Steuer für Lotterien 20% und für Sofort-Lotterien 12.5% des Bruttoumsatzes. Die jährliche Lizenzgebühr, die der Betreiber der nationalen Lotterie abzuführen hat, beläuft sich auf etwa 46.000 Euro.

Andere lotterartige Spiele

Kommerzielle Tombolas, die in einer Tombolahalle (Bingohalle) veranstaltet werden, sind erlaubt. Sie unterliegen ebenfalls einer Lizenz, wobei das Gesetz hier aber mehrere Lizenznehmer erlaubt.¹⁷⁶ Die Steuer auf das Offline-Bingo beträgt 20% des Bruttoumsatzes. Betreiber von Online-Bingo-Spielen haben eine jährliche Lizenzgebühr von etwa 7.000 Euro zu entrichten.

1.3.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß einer Verordnung aus dem Jahr 2008 (zur Ergänzung des *Lotteries and Other Games Act*)¹⁷⁷, die europäisches Recht umsetzt, sind Spiele, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR nach

¹⁷³ CAP 438 § 26 *et seq.*

¹⁷⁴ CAP 438 § 29.

¹⁷⁵ Siehe: Lotteries and Gaming Authority (LGA) - Malta - Gaming Sectors - The National Lottery.

¹⁷⁶ CAP 438 Second Schedule Art. 38 *et seq.*

¹⁷⁷ L.N. 168 of 2008.

dortigem Recht rechtmässig betrieben werden, von dem generellen Verbot ausgenommen, das die Lotterie- und Spielbehörde für nicht-lizenzierte Spiele aufstellt.

1.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Die Durchführung von Lotterien ist in Österreich als ein monopolistisches Konzessionssystem gestaltet. Es gibt nur einen Konzessionär. Der Gesetzgeber verfolgt damit in erster Linie das ordnungspolitische Ziel der Kanalisierung und Kontrolle des Spieltriebes. Die mit dem Monopol verbundenen Einnahmen für den Staat werden als angenehmer Nebeneffekt bezeichnet. Aus der Sicht des Gesetzgebers werden mit diesen Mitteln wohl die angestrebten Ziele erreicht. Kein erklärtes Ziel des Gesetzgebers ist die Reduzierung des Ausmasses des Spieles. Derzeit sind beim EuGH mehrere Vorlagen mit der Frage anhängig, ob das österreichische Glücksspiel-Monopol gerechtfertigt sei, wenn als gesetzgeberisches Ziel nicht auch die Reduzierung des Spieles insgesamt verfolgt werde.

Das Ziel bei der Konzessionsvergabe scheint zu sein, bestimmte staatsnahe Anbieter zu favorisieren. Die Konzession ist zeitlich beschränkt und unterliegt sehr strengen Bedingungen, die nur von wenigen Unternehmen erfüllt werden können. Die Erteilung der Konzession ist bisher verfahrensrechtlich nicht geregelt und wird in der Praxis intransparent gehandhabt. In Zukunft soll zumindest eine vorherige Bewerbersuche vor der Vergabe der Konzessionen gesetzlich vorgesehen werden. Das genannte Ziel wird derzeit erreicht. Die beim EuGH anhängigen Vorlagen beschäftigen sich jedoch auch mit den Praktiken der Konzessionsvergabe und dem Ausschluss ausländischer Anbieter.

Das Ziel des Gesetzgebers ist es, ausländische Glücksspiel-Anbieter durch Verbote vom österreichischen Markt fernzuhalten. Das Anbieten und Bewerben ausländischer Lotterien in Österreich ist verboten. Dies gilt auch für das Platzieren von Internet-Links zu ausländischen Spielen. Die blosser Teilnahme an ausländischen, normalen Lotterien zieht aber keine Strafe für den Spieler in Österreich nach sich. Die blosser Teilnahme an ausländischen elektronischen Lotterien ist hingegen für den Spieler strafbar. Das angestrebte Ziel wird, soweit ersichtlich, innerhalb Europas weitestgehend erreicht.

1.4.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession - Wettbewerb

Allgemeines: Monopol und Konzession

Das österreichische Glücksspielrecht setzt sich aus Gesetzen auf Bundes- und auf Länderebene zusammen. Zentraler Rechtsakt auf Bundesebene ist das Glücksspielgesetz (GSpG).¹⁷⁸ Das GSpG unterscheidet zwei grosse Gruppen von Glücksspielen, nämlich den Betrieb von Spielbanken einerseits und die sogenannten „Auspielungen“ andererseits. Unter den Begriff der Auspielung fallen unter anderem die Lotterien. Das GSpG kennt mehrere Formen von Lotterien; das klassische „Lotto“ ist als besondere Form der Auspielung gesetzlich definiert.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Bundesgesetz vom 28. November 1989 zur Regelung des Glücksspielwesens (Glücksspielgesetz – GSpG, BGBl. Nr. 620/1989). Das Gesetz war zahlreichen Änderungen unterworfen, zuletzt zwei Änderungen im Jahr 2008.

¹⁷⁹ Lotto wird gemäss § 6 GSpG wie folgt definiert: „Das Lotto ist eine Auspielung, bei der ein Veranstalter Wetten über die Gewinnchance mehrerer Zahlen aus einer bestimmten Zahlenreihe annimmt und durchführt. Die gewinnenden Zahlen werden durch öffentliche Ziehung ermittelt. Die Gewinnsumme wird auf mehrere Gewinnränge aufgeteilt; alle Gewinne desselben Gewinnranges sind gleich hoch“. Weiters finden sich Definitionen für sogenannte Sofortlotterien (§ 9 GSpG), Klassenlotterien

Nach § 3 GSpG ist das Recht zur Durchführung von allen Glücksspielen dem Bund vorbehalten.¹⁸⁰ Das Gesetz bezeichnet dies ausdrücklich als „Glücksspielmonopol“ des Bundes. Es handelt sich um ein sogenanntes „Organisationsmonopol“. Gewisse kleine Lotterien und Ausspielungen mit einem Spielkapital unter 4.000 Euro fallen nicht unter das Glücksspielmonopol.¹⁸¹ Bestimmte andere Ausspielungen fallen zwar unter das Monopol, können aber auf Antrag für jedermann bewilligt werden, wenn sie ohne Erwerbszweck oder von Wohltätigkeitsveranstaltungen durchgeführt werden.¹⁸²

Aus den Gesetzesmaterialien zum GSpG¹⁸³ ergibt sich, dass der Gesetzgeber dieses Monopolsystem in erster Linie zum Schutz der öffentlichen Ordnung, zur Kanalisierung des Spieltriebs, zum Schutz der Bevölkerung und zu sozialpolitischen Zwecken etabliert hat. In zweiter Hinsicht wollte der Gesetzgeber Steuereinnahmen fördern, um diese für Zwecke im öffentlichen Interesse zu verwenden.¹⁸⁴ Ein staatliches Monopol schien besser geeignet, diese Zwecke zu sichern, als ein generelles Glücksspielverbot, das illegales Glücksspiel fördern könnte.¹⁸⁵ Kein erklärtes Ziel ist die Reduzierung des Spielangebotes insgesamt.

Das Mittel, um diese Ziele zu erreichen, ist die Konzessionsvergabe unter strengen Bedingungen und Auflagen: Nach § 14 GSpG kann das Recht zur Durchführung aller im Gesetz genannten und unter das Monopol fallenden Ausspielungen durch den Bundesminister für Finanzen übertragen werden. Dies geschieht durch Erteilung einer zeitlich begrenzten Konzession (maximal 15 Jahre), die an strenge Bedingungen geknüpft ist: z.B. darf für alle „Ausspielungen“ nur eine einzige Konzession erteilt werden.¹⁸⁶ Dies wird damit begründet, dass der Konzessionär hohe Anlaufkosten hat und die Abgaben für den Bund maximiert werden sollen.¹⁸⁷ Zentrale weitere Kriterien sind: der Konzessionär muss seinen Sitz im Inland haben; es bestehen sehr hohe Kapitalerfordernisse (109 Millionen Euro). Die einzige Konzession für öffentliches wirtschaftliches Glücksspiel wurde an die Österreichische Lotte-

(§ 10 GSpG), Zahlenlotto (§ 11 GSpG), Nummernlotterien (§ 12 GSpG) und Elektronische Lotterien, Bingo und Keno (§ 12a GSpG).

¹⁸⁰ Zu Ausnahmen für bestimmte kleinere Ausspielungen siehe sogleich im Text.

¹⁸¹ Gem. § 4 Abs. 5 GSpG unterliegen Glückshäfen, Juxausspielungen und Tombolaspiele nicht dem Glücksspielmonopol, solange das zusammengerechnete Spielkapital solcher Ausspielungen desselben Veranstalters 4 000 Euro im Kalenderjahr nicht übersteigt und wenn mit der Ausspielung nicht persönliche Interessen der Veranstalter oder Erwerbszwecke verfolgt werden. Zur Definition von Glückshäfen, Juxausspielungen und Tombolaspielen siehe die §§ 33, 34 und 35 GSpG.

¹⁸² Gem. § 36 GSpG kann die Ausübung des Rechts des Bundes zur Durchführung von „sonstigen Ausspielungen“ (sonstige Nummernlotterien, Tombolaspiele, Glückshäfen und Juxausspielungen, zur Definition siehe die §§ 32 bis 35 GSpG.), die nicht unter § 4 Abs. 5 GSpG fallen, durch Bewilligung an andere Personen übertragen werden. Dies ist an folgende Bedingungen geknüpft: die Durchführung von Tombolaspielen, Glückshäfen und Juxausspielungen mit einem Spielkapital bis einschließlich 15 000 Euro kann an juristische Personen übertragen werden, die ihren Sitz im Inland haben, wenn mit der Veranstaltung keine Erwerbszwecke verfolgt werden. Die Durchführung von Tombolaspielen, Glückshäfen und Juxausspielungen mit höherem Spielkapital sowie von sonstigen Nummernlotterien kann nur an juristische Personen übertragen werden, die ihren Sitz im Inland haben und auf Grund ihrer im Interesse des allgemeinen Wohls gelegenen Tätigkeit eine Förderung verdienen, wenn durch die Veranstaltung die Erreichung bestimmter Einzelzwecke mildtätiger, kirchlicher oder gemeinnütziger Art im Inland angestrebt wird.

¹⁸³ Gesetzesmaterialien GP XVII RV 1067.

¹⁸⁴ *Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz, Kommentar, Wien, Verlag Österreich 2009, § 3 Rdnr. 9 ff., S. 82 ff.

¹⁸⁵ Vgl. Hierzu auch die Position der Rechtsprechung des VfGH in 23.12.1991, Zl. 88/17/0010; VfSlg. 12.165.

¹⁸⁶ § 14 Abs. 5 GSpG.

¹⁸⁷ *Schwartz/Wohlfahrt*, Glücksspielgesetz, 2. Auflage, Manz Wien 2006, § 14 Rz. 14.

rien Gesellschaft mbH vergeben (Geltungsdauer bis 2012). Gesellschafter dieser GmbH sind verschiedene österreichische, überwiegend staatsnahe Unternehmen.¹⁸⁸

Die Konzessionsabgabe

Die finanziellen „Nebenziele“ des Staates werden durch eine Konzessionsabgabe erreicht. Die Bemessungsgrundlage der Konzessionsabgabe bildet für die „normalen“ Ausspielungen (d.h. alle ausser elektronische Lotterien) die Summe der Wetteinsätze der Glücksspiele während eines Kalenderjahres. Für elektronische Lotterien sind die Bemessungsgrundlage die Jahresbruttospieleinnahmen, das sind die im Kalenderjahr dem Konzessionär zugekommenen Wetteinsätze abzüglich der Ausschüttungen (Gewinne). Die Konzessionsabgabe beträgt je nach Art der Ausspielung zwischen 17,5 und 27,5 %; für die Klassenlotterie beträgt sie lediglich 2 %. Für die Erhebung ist das Finanzamt für Gebühren und Verkehrssteuern zuständig, in dessen örtlichem Wirkungsbereich der Sitz des Konzessionärs liegt. Die Konzessionsabgabe ist jeweils am 20. des der Leistung der Wetteinsätze folgenden Kalendermonats fällig. Für Sofortlotterien gilt zur Bestimmung der Fälligkeit eine Sondernorm. Der Konzessionär hat eine Abrechnung vorzulegen, der Unterlagen anzuschliessen sind, die eine Überprüfung der Wett- und Spieleinsätze erlauben. In der Bestimmung über die Konzessionsabgabe findet sich auch eine Pflicht des Konzessionärs, für die „generelle mediale Unterstützung“ zu sorgen. Diese Bestimmung legt eine Werbepflicht auf und soll wohl der Abgabenoptimierung dienen.¹⁸⁹ Von den Umsatzerlösen der Lotterien werden 3 % für die Sportförderung zur Verfügung gestellt. Dieser Betrag darf jährlich 40 Millionen Euro nicht unterschreiten.¹⁹⁰ Zur Erläuterung soll darauf hingewiesen werden, dass in der Folge für das österreichische Recht nur Aussagen zu Glücksspielspezifischen Steuern und Abgaben gemacht werden. Das für alle Betriebe geltende Steuerrecht und Strafrecht ist natürlich auch auf Glücksspielunternehmen anwendbar.

Die Rechtsprechung und das Monopol

Die österreichische Rechtsprechung zum Glücksspielmonopol hat diese Gesetzeslage bisher bestätigt: Nach Entscheidungen des VfGH¹⁹¹ dient das prinzipielle Monopol des Bundes in § 3 GSpG und die Vergabe einer einzigen Konzession nach § 14 GSpG an den besten Bewerber den Zwecken des Gesetzgebers. Der VfGH¹⁹² sah das Konzessionsverfahren ebenfalls als ein angemessenes Verfahren an, auch wenn nur ein Bewerber eine Lizenz erhalten kann und die Bedingungen an die Geschäftsstruktur des Bewerbers und seine Nationalität sehr streng sind. Da das GSpG einem Antrag auf Erteilung einer Konzession prinzipiell nicht entgegensteht, wurde die Tatsache, dass nur jeweils eine Lizenz für eine bestimmte bis zu 15 Jahre lange Zeitdauer erteilt wird, nicht als problematisch angesehen.

¹⁸⁸ Zu den Beteiligungsverhältnissen: Casinos Austria AG (34 %), P.S.K. Beteiligungsgesellschaft m.b.H. (34 %), Lotto-Toto Holding Gesellschaft m.b.H. (26 %) und der österreichische Rundfunk (ORF, 6 %) (siehe *Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz, Kommentar, Wien, Verlag Österreich 2009, § 14 Rdnr. 7, S. 151).

¹⁸⁹ Zu allem § 17 GSpG.

¹⁹⁰ § 20 GSpG. Als Umsatzerlöse sind jeweils die in der Bilanz des Vorjahres der österreichischen Lotterien ausgewiesenen Umsätze heranzuziehen. Bis zum Vorliegen dieser Bilanz sind acconto-Zahlungen nach einem eigenen Schlüssel zu leisten.

¹⁹¹ VfGH 21.12.1998, Gz. 97/17/0175; im Ergebnis auch VfGH 4.8.2005, Gz 2004/17/0035 und 0036, aber wohl inhaltlich etwas kritischer.

¹⁹² VfGH 8. 6. 2004, G208/03, VfSlg. 17.187 und auch VfGH, Erkenntnis vom 30.9.1989, B1278/88, VfSlg. 12.165 (allerdings zu Spielbanken).

Die auch die Lotterien betreffende Frage, ob das österreichische Glücksspielmonopol in seiner konkreten Ausgestaltung mit Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, wird in der österreichischen Literatur seit längerem heftig diskutiert.¹⁹³ Nach der anfänglichen Rechtsprechung des EuGH zum Glücksspielrecht wurde die Frage teilweise bejaht.¹⁹⁴ In der jüngeren Lehre wurde sogar gesagt, dass das österreichische Glücksspielmonopol „zweifelsfrei in jeglicher Hinsicht den Anforderungen“ entspricht, „die der EuGH und der EFTA-Gerichtshof in Ihren Erwägungen“ dargelegt haben.¹⁹⁵

Allerdings hat das Landesgericht (LG) Linz dem EuGH am 23.1.2008¹⁹⁶ die Frage der Vereinbarkeit des österreichischen Monopols mit Europarecht zur Vorabentscheidung vorgelegt. In den Vorlagefragen geht es um das Erfordernis der Gesellschaftsform einer Kapitalgesellschaft mit inländischem Sitz und um die Frage, ob das Fehlen einer kohärenten Politik zur Beschränkung des Glücksspiels einem Monopol entgegen steht. Die dritte Vorlagefrage betrifft die seinerzeitige Vergabe der Konzessionen unter Ausschluss ausländischer Anbieter. Diese Verfahren haben auch für die Lotterien Relevanz.

Zum dritten Vorlagegrund des LG Linz (Ausschluss ausländischer Bewerber bei seinerzeitiger Konzessionsvergabe) ist folgendes zu erläutern: Im Grunde geschah die Erteilung einer Konzession unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Auch für inländische Bewerber und Konkurrenten der Österreichischen Lotterien GmbH war die Konzessionserteilung sehr intransparent. Die Einzelheiten der Konzessionsvergabe wurden in der Vergangenheit in der Literatur in der Tat sehr kritisch bewertet. Konzessionen wurden durch die Erlassung von Bescheiden an die Bewerber erteilt, wobei diese Bescheide nicht veröffentlicht wurden. Ein vorheriges öffentlich zugängliches Verfahren gab es (praktisch) nicht. Für Konkurrenten war nicht ersichtlich, welche Bescheide mit welcher Konzessionsdauer bereits vergeben wurden. Die Neuerteilung von Konzessionen an die bestehenden Konzessionsinhaber erfolgte lang vor Auslaufen der bestehenden Konzessionen. Begründet wurde dies mit anstehenden Investitionen beim Konzessionär. Wenn ein Konkurrent einen Antrag auf Bescheiderteilung stellte, wurde dieser mit dem Hinweis abgelehnt, dass nur eine Konzession erteilt werden dürfe und diese bereits vergeben sei. Dieses Vorgehen hat zu dem Vorschlag geführt, die Vergabe der Konzession dem Vergaberecht zu unterstellen.¹⁹⁷

Geplante Neuerungen durch die Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009

Die geplante, aber (vorerst noch) nicht durchgeführte Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009¹⁹⁸ hält am Konzessions-Monopol-System fest, sieht aber zumindest kleinere Änderungen im Bereich der

¹⁹³ Siehe den Überblick bei *Faffelberger Graciela*, Österreichisches Glücksspielgesetz europarechtskonform?, in *ÖJZ* 2008, S. 847-849 (848).

¹⁹⁴ *H. Mayer*, Das Glücksspiel im Spannungsfeld zwischen staatlicher Ordnungspolitik und Marktfreiheit, in *Strejcek/Hoscher/Eder* (Herausgeber), Glücksspiel in der EU und in Österreich, Linde 2001, S. 23, 31.

¹⁹⁵ *Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz, Kommentar, Wien, Verlag Österreich 2009, § 3 Rdnr. 78, S. 112.

¹⁹⁶ *Wbl* 2008, 290 (Ausgangfall ist ein strafrechtliches Verfahren, 20 BL 54/07v; beim EuGH anhängig als Rs C-64/08 - Engemann). Eine weitere Vorlage mit inhaltlich ähnlichen Fragen wurde durch das Landesgericht Ried im Innkreis vorgenommen (Rs C-235/08 – Langer). Es wird erwartet, dass diese beiden Rechtssachen beim EuGH verbunden werden.

¹⁹⁷ Siehe zu den Praktiken der Konzessionserteilung *Schwartz/Brandl*, Pyrrhussieg für Lotterien, *ecolex* 2006, 525 (Besprechung zu *VwGH* 4.8.2005, 2004/17/0035 und 0036).

¹⁹⁸ Bundesgesetz, mit dem das Glücksspielgesetz (und das Umsatzsteuergesetz 1994, das Gebührengesetz 1957, das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, das Finanzstrafgesetz und das Finanzausgleichsgesetz 2008) geändert werden sollen – Glücksspielgesetz-Novelle 2008 (GSpG-Novelle 2008). Entwurf des Bundesministeriums vom 6.11.2008 (ME 3/ME 24 GP; der Text ist abgedruckt bei *Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz-Kommentar, Wien Verlag Österreich 2009, Anhang V). Die Begutachtungsfrist endete Anfang Dezember 2008. Der Entwurf war sehr heftiger Kritik ausgesetzt, vor allem wegen der Einbeziehung des Automatenglücksspiels in das Monopol; hierdurch entfallen zahlreichen Lokalen und

Anforderungen an den Konzessionär und insbesondere des Verfahrens der Konzessionsvergabe vor. So soll nach der Novelle die Vergabe der Konzession erst nach „vorheriger öffentlicher und transparenter Interessentensuche durch den Bundesminister für Finanzen“ erfolgen (§ 14 Abs 1 Satz 3 der GSpG-Novelle 2008/2009).

1.4.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die inländischen Anbieter im Ausland

Dem inländischen Konzessionsinhaber ist es verboten, Filialbetriebe im Ausland zu eröffnen (§ 15 Abs. 1 GSpG). Eine qualifizierte Beteiligung (direktes oder indirektes Halten eines Anteils am Eigenkapital eines anderen Unternehmens) an ausländischen Veranstaltern ist an strenge Bedingungen geknüpft und bedarf einer Bewilligung des Bundesministers für Finanzen, die nur zu erteilen ist, wenn keine Beeinträchtigung des Aufkommens des Bundes aus Konzessionsabgaben oder Wettgebühren zu erwarten ist und die qualifizierte Beteiligung außerhalb Österreichs in Ländern, mit denen kein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, unmittelbar vom Konzessionär oder mittelbar von einem Beteiligungsunternehmen mit Sitz in Österreich gehalten wird.

Ausländische Anbieter

Ein ausländischer Anbieter kann keine österreichische Konzession erhalten. § 14 GSpG setzt voraus, dass die Erteilung an das Erfordernis einer Kapitalgesellschaft mit Sitz im Inland geknüpft ist (§ 14 Abs. 2 Nr. 1 GSpG). Da die einzige Konzession für öffentliches wirtschaftliches Glücksspiel an die Österreichische Lotterien Gesellschaft mbH vergeben wurde, ist eine Konzessionserteilung an einen Bewerber mit einem Sitz im Ausland derzeit aus zwei Gründen ausgeschlossen.

Die geplante und vorerst nicht umgesetzte Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009 sieht kleinere Änderungen im Text von § 14 GSpG vor. Nach dem Entwurf für § 14 Abs. 2 könnten sich Bewerber aus der EU oder dem EWR bewerben, ohne vorerst eine inländische Kapitalgesellschaft gründen zu müssen. Erst nach erfolgreicher Bewerbung wäre eine solche inländische Kapitalgesellschaft zu gründen. Dies entspricht aber nach den Erläuterungen zum Ministerialentwurf schon bisheriger Verwaltungspraxis und würde nun lediglich ausdrücklich gesetzlich festgehalten. Durch diese ausdrückliche Textierung käme es aber, laut den Erläuterungen, zu einer Schlechterstellung von Anbietern, die nicht aus der EU oder dem EWR stammen. Am Sitzfordernis im Inland während der Betriebsphase würde aber aus Gründen der Aufsicht und Kontrolle nichts geändert.

Vermittlung, Bewerbung und Teilnahme an ausländischen Spielen

Die Vermarktung und Vermittlung ausländischer Glücksspiele in Österreich ist verboten und mit Verwaltungsstrafe belegt.¹⁹⁹ Ausländische Glücksspiele dürfen in Österreich nicht angeboten oder unternehmerisch zugänglich gemacht werden;²⁰⁰ insbesondere ist es auch verboten, die genannten Handlungen dadurch zu fördern oder zu ermöglichen, dass die Spielteilnahme vermittelt wird oder Internet-Links unternehmerisch geschaltet werden.²⁰¹

Restaurants hohe Einnahmen. Berichten in der gehobenen Tagespresse zufolge, wird der Entwurf derzeit (März 2009) durch das Bundesministerium überarbeitet.

¹⁹⁹ § 52 Abs. 1 GSpG: Geldstrafe bis zu 22.000 Euro.

²⁰⁰ § 52 Abs. 1 Z. 1 GSpG.

²⁰¹ § 52 Abs. 1 Z. 6 GSpG.

In Österreich ist es auch verboten, ausländische Lotterien zu bewerben.²⁰²

Die bloße Teilnahme an klassischen, ausländischen Lotterien ist nach neuer Gesetzeslage nicht mehr verboten, und zwar auch dann nicht, wenn der Einsatz vom Inland aus geleistet wird.²⁰³ Ein österreichischer Spieler, der an einer ausländischen, klassischen Lotterie teilnimmt und die Zahlung über sein österreichisches Konto durchführen lässt, wird also nicht (mehr) bestraft.

Hingegen ist die bloße Teilnahme an sogenannten „Elektronischen Lotterien“ weiterhin verboten.²⁰⁴ Begründet wird dies in den Materialien zur Gesetzesänderung²⁰⁵ mit den besonderen kriminalitäts- und suchtbezogenen Risiken im Bereich des Remote Gamblings.

²⁰² § 52 Abs. 1 Z. 9 GSpG.

²⁰³ Die Leistung des Einsatzes im Inland war Anknüpfungspunkt für den 2008 (Nr. 126) abgeänderten Verwaltungs-Straftatbestand des § 56 Abs. 3 GSpG (alte Fassung).

²⁰⁴ § 52 Abs. 3 GSpG: „Die Teilnahme an Elektronischen Lotterien (zur Definition § 12a GSpG), für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde, ist strafbar, wenn die erforderlichen Einsätze vom Inland aus geleistet werden. Der Verstoß gegen dieses Verbot wird bei vorsätzlicher Begehung mit einer Geldstrafe bis zu 7.500 Euro, ansonsten mit einer Geldstrafe bis zu 1.500 Euro geahndet“.

²⁰⁵ Nr. 126/2008.

1.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Auch der schwedische Spiel- und Lotteriemarkt ist stark reguliert. Im Lotteriesektor sind nur bestimmte Anbieter zugelassen. Zu diesen Anbietern zählen öffentliche gemeinnützige Organisationen, die Pferderennindustrie (ATG) und der schwedische Staat (in Form der Svenska Spel AB).

Die Organisation von öffentlichen Lotterien im Sinne des Lotteriegesetzes bedarf einer Genehmigung. Das schwedische Regulierungsmodell ist deshalb ein Wettbewerbs- und zugleich ein Konzessionsmodell.

Nach Ansicht des schwedischen Gesetzgebers kann das Glücksspiel um Geld nicht nur zu Problemen für den Einzelnen führen (Probleme wirtschaftlicher und sozialer Natur), sondern auch Probleme verursachen, die die Gesellschaft als Ganzes betreffen (Betrug und Wucher). Um derartige potentielle Probleme zu bekämpfen, hat der schwedische Gesetzgeber entschieden, die Lotterien staatlich zu regulieren.

Das schwedische Modell hat den Zugang zu Lotteriespielen erschwert und dadurch die Nachfrage reduzieren können. Es hat ferner eine Kontrolle der in Schweden ansässigen Lotterieberbieter ermöglicht. Die Spieler sind aber durch das Modell allein nicht ausreichend vor den genannten Problemen geschützt. Der Staat hat deshalb entschieden, soziale Schutzmassnahmen einzuführen (siehe Teil III).

Da Erlaubnisse für den Lotteriebetrieb alleine schwedischen juristischen Personen vorbehalten sind, können ausländische juristische Personen am schwedischen Lotteriebetrieb nicht teilnehmen. Unter bestimmten Umständen können ausländische Lotterieberbieter jedoch (mit ihren ausländischen Spielen) in Schweden zugelassen werden.

Nach dem Gesetz über Lotteriesteuern beträgt die vom Lotterieorganisator zu bezahlende Lotteriesteuer prinzipiell 35 % der Einsätze, die jedoch um die ausbezahlten Gewinne zu vermindern sind. Ausnahmen bestehen z.B. für Wohltätigkeitsorganisationen. Sie zahlen keine Lotteriesteuer.

1.5.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession - Wettbewerb

In Schweden besteht im Lotteriesektor ein Wettbewerbs- und Konzessionsmodell.

Der schwedische Gesetzgeber wählte zur Regulierung des schwedischen Spiel- und Lotteriemarkts ein System, das im schwedischen Glücksspiel- und Lotteriesektor nur **bestimmte Akteure** gestattet. Solche Akteure sind **öffentliche gemeinnützige Organisationen, die Pferderennindustrie (ATG) und der schwedische Staat (in Form der Svenska Spel AB)**. Gewerbliche Anbieter sind vom schwedischen Glücksspiel- und Lotteriemarkt prinzipiell ausgeschlossen. Bezüglich eines bestimmten Sektors von Unterhaltungsspielen bestehen indes Ausnahmen, etwa bei Spielen mit niedrigen Wetteinsätzen und niedrigen Gewinnen. Derartige Spiele dürfen auch von Privaten organisiert werden. Der Gewinn aus Glücksspielen und Lotterien muss allerdings grundsätzlich für das Wohl der Allgemeinheit verwendet werden.

Lotterien sind in Schweden in zwei Gesetzen geregelt: im Lotteriegesetz (1994:1000 - *lotterilagen*) und im Casinogesetz (1999:355 - *Casinolagen*). Das Lotteriegesetz beinhaltet allgemeine Vorschriften

für sämtliche Arten von Lotteriebetrieben in Schweden. Das Casinogesetz enthält Regelungen über Casinos, die nach internationalen Glücksspielregeln operieren.

Nach § 3 Lotteriegesetz ist eine Lotterie eine Tätigkeit, bei der ein oder mehrere Teilnehmer, mit oder ohne Einsatz, **einen Gewinn zu einem höheren Betrag erlangen können als eingesetzt wurde und als die übrigen Teilnehmer erlangen**. Als Lotterien gelten Losspiele, Ratespiele, Wetten und ähnliche Tätigkeiten, Markt- und Tivolivergnügungen, Bingo-, Automaten-, Roulett-, Würfel-, Karten-, Kettenbrief- und ähnliche Spiele. Bei der Beurteilung, ob eine Tätigkeit eine Lotterie ist, soll auf den allgemeinen Charakter der Tätigkeit Rücksicht genommen werden, und nicht zuletzt auf den grösseren oder kleineren Grad des Zufalls, der im gegebenen Fall eine Rolle spielt.

Aus dieser Definition in § 3 des Lotteriegesetzes ergibt sich, dass ein Spiel eine Lotterie sein kann, auch wenn die Teilnahme mit keinen Kosten verbunden ist. Es wird auch nicht gefordert, dass der Spielveranstalter mit dem Spiel etwas verdient oder Gewinn macht. Auch ohne diese Elemente kann eine Lotterie vorliegen.

Das Lotteriegesetz regelt nur Lotterien, die für die Allgemeinheit zugänglich sind.²⁰⁶ Damit eine Lotterie als nicht für die Allgemeinheit zugänglich betrachtet wird, ist erforderlich, dass die Teilnehmer einen klar abgrenzbaren und abgeschlossenen Kreis bilden und dass sie nachweisbar eine innere Gemeinschaft formen. Dieser Kreis muss eher klein sein. Das Landgericht in *Västerbottens län* (Urteil Nr. 1781-98) hat hierzu entschieden, dass eine Lotterie, die für Vereinsmitglieder durchgeführt wurde, für die Allgemeinheit zugänglich war, und dies, obwohl der Verein nur ca. 190 Mitglieder zählte und nur 15 bis 20 Mitglieder tatsächlich an der Lotterie teilnahmen. Auch Lotterien für Angestellte oder Mitglieder eines bestimmten Geschäftszweiges können also eine Lotterie „für die Allgemeinheit“ darstellen.

Losspiele, Wetten, Ratespiele und andere Glücksspiele (*mit Ausnahme von Pferdewetten und Wetten auf Sportveranstaltungen, die von Kommunen betrieben werden*) einschliesslich Markt- und Tivolivergnügungen, werden vom Lotteriegesetz als „eigentliche Lotterien“ bezeichnet. Unter die Kategorie „Losspiele, Wetten und Ratespiele“ fallen Wetten unterschiedlicher Art, z.B. die Angabe eines bestimmten Datums, an welchem ein bestimmtes Geschehen eintreffen wird. Ein Beispiel für *Ratespiele* ist es, wenn ein Kaufmann eine Geld-zurück-Garantie für jene Tage innerhalb einer bestimmten Periode gibt, an denen der Umsatz besonders hoch oder besonders niedrig ist. Ein Beispiel für Lotterien in Form von *Losspielen* ist das Ziehen von Visitenkarten aus einem Behälter oder das Ziehen von eingesendeten Karten. Zahlreiche weitere Beispiele sind denkbar. Unter den Begriff *Markt- und Tivolivergnügungen* fallen Ringwurfspiele, Ballwurfspiele, Pfeilwerfen und Schussbahnen. Meist handelt es sich um reine Geschicklichkeitsspiele. Das Wesentliche dabei ist, dass das Spiel als solches unter den Begriff des Markt- oder Tivolivergnügens eingeordnet werden kann. Die Umstände, unter welchen das Spiel betrieben wird, haben keine Bedeutung. Weitere, im Gesetz genannte Beispiele für Lotterien sind Bingo-, Automaten-, Roulett-, Würfel-, Karten-, Kettenbrief- und ähnliche Spiele.

Als Hauptregel nach dem Lotteriegesetz gilt, dass Lotterien einer Bewilligung bedürfen.²⁰⁷ Die Bewilligung kann im Prinzip nur ideellen Vereinigungen mit allgemeinnützigem Tätigkeitskreis erteilt werden. Nicht ausreichend für eine Bewilligung ist es, wenn nur die Einnahmen einem wohltätigen Zweck zufallen.^{208]}

²⁰⁶ Art. 1 des Lotteriegesetzes.

²⁰⁷ Art. 9 des Lotteriegesetzes.

²⁰⁸ Art. 15 des Lotteriegesetzes.

Der Spiel- und Lotteriemarkt ist in Schweden im Wesentlichen dem Staat, den Freizeitvereinen und dem Pferdesport vorbehalten, so dass die Spieleinnahmen allgemeinen oder gemeinnützigen Zwecken zugute kommen. Kommerzielle Interessen im Rahmen der sogenannten Restaurant-Casinos oder beim Warenautomatenspiel (einschliesslich der Markt- und Tivolivergnügungen) zugelassen. Diese wurden als Spiele angesehen, bei denen das Element des Zeitvertreibs dominiert und nicht die Chance auf einen Gewinn. Zudem beruhen die Einschränkungen des Schwedischen Glücksspiel- und Lotteriemarktes auf der Tatsache, dass Lotterien und allgemein Glücksspiel um Geld ein Phänomen darstellen, das nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für die Allgemeinheit zu Problemen führen kann.²⁰⁹ Die Gewinnmöglichkeit kann von skrupellosen Anbietern zu kriminellen Zwecken missbraucht werden. Das Ziel des Gesetzgebers war es, ein aktives Werkzeug zur Verfügung zu stellen, damit sich der Markt nachhaltig und auf lange Sicht positiv entwickelt, um hohe Einkünfte für den Staat und das Vereinsleben zu erzielen und die Qualität des Trab- und Galoppsports zu sichern.²¹⁰

In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist, dass die ausländische Gesellschaft „Betsson“ vor dem Verwaltungsgerichtshof (*Regeringsrätten*) eine Entscheidung angefochten hat, die ihr die Organisation von Internetglücksspielen gem. des Lotterie- und Casinogesetzes versagt hat.²¹¹ Nach Ansicht von Betsson zeige die Erlaubnis der *Svenska Spel* für das Betreiben von Internetpokerspielen, dass das Ziel der schwedischen Gesetzgebung nicht der Schutz der Verbraucher vor ausländischen Anbietern ist, sondern die Einkommenssicherung zugunsten des Staates. Nach einem Hinweis auf die in der bisherigen EuGH-Rechtsprechung und dem Placanica-Urteil etablierten Grundsätze,²¹² hob das Gericht die Bedeutung der Kanalisierung des Glücksspiels auf Schwedische Lizenzinhaber und die weitreichende Kommerzialisierung hervor. Das Gericht sah keinen Grund, die derzeitige Kommerzialisierung anders zu beurteilen als im Fall *Wärmdö*.²¹³ Nach Ansicht des Gerichts würden die Schwedische Lotteriegesetzgebung und ihre Anwendung die Durchsetzung der Schwedischen Glücksspielpolitik garantieren. Die darauf beruhenden Beschränkungen seien daher als verhältnismässig anzusehen.

Das Amt für Glücksspiele (*Lotteriinspektionen*) ist für die Erteilung von Genehmigungen im Lotteriesektor zuständig, wenn die Lotterien bezirksübergreifend veranstaltet werden. Für die Genehmigung von kleineren Lotterien sind regionale oder örtliche Behörden (Landkreis oder Stadt) zuständig.

Lotteriesteuer

Nach dem Lotteriesteuergesetz (SFS 1991:1482 – *lag om lotteriskatt*), beträgt die an den Staat zu entrichtende Lotteriesteuer²¹⁴ 35% der Einsätze nach Abzug der Gewinne.²¹⁵

Lotteriesteuer soll auch für im Ausland organisierte Pferdewetten^{216]} bezahlt werden, wenn

- diese vom Verbot der Förderung ausländischer Lotterien ausgenommen sind²¹⁷
- die Teilnahme über eine schwedische Trab- oder Galopporganisation erfolgt, und

²⁰⁹ Prop. 1993/94:182, S. 185.

²¹⁰ Prop. 1998/99:80, S. 21.

²¹¹ Siehe RegR No 4048-06.

²¹² Siehe EuGH Placanica (C-338/04, C-359/04 och C-360/04).

²¹³ Siehe RegR No. 5819-01.

²¹⁴ Art. 1 des Lotteriesteuergesetzes.

²¹⁵ Art. 1b des Lotteriesteuergesetzes.

²¹⁶ "Lotterie" hat die gleiche Bedeutung wie in Art. 3 des Lotteriesteuergesetzes.

²¹⁷ Art. 38, st. 2 des Lotteriegesetzes.

- die schwedischen Teilnehmer von der Besteuerung in dem Land freigestellt sind, in dem die Sportveranstaltung stattfindet.²¹⁸

Bei der Bestimmung des Überschusses der ausländischen Lotterie soll auf die Einsätze und Gewinne der schwedischen Spieler geachtet werden.²¹⁹ Entsprechendes gilt für schwedische Lotterien, die Überschüsse im Zusammenhang mit der Pferdezucht erzielen, wenn die Teilnahme über eine ausländische Trab- oder Galopporganisation durchgeführt wird.²²⁰

Keine Lotteriesteuer soll für folgende Spiele bezahlt werden:

- sogenannte Roulettspiele, für welche eine Lotteriebewilligung erforderlich ist und für welche Spielsteuer zu bezahlen ist.²²¹
- Lotterien, wie sie im Gesetz über Steuern auf Gewinne vorgesehen sind (SFS 1991:1483 - *lagen om skatt på vinstsparande, m.m.*),
- Gewinnziehungen auf in Schweden ausgestellte Prämienscheine
- Lotterien, die von gemeinnützigen Organisationen durchgeführt werden und die finanzieller Mittel für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedürfen,²²²
- Lotterien und Spiele nach dem Casinogesetz (SFS 1999:355 - *Casinolagen*) welche von Unternehmen durchgeführt werden, die in ihrer Gesamtheit, direkt oder indirekt, vom Staat gehalten werden, oder
- Lotterien bei denen der Gewinn nicht in Geld besteht.²²³

Steuerschuldner ist der Spielveranstalter.^{224]} Für ausländische Lotterien gemäss § 1 zweiter Absatz Lotteriesteuergesetz sind die dort vorgesehen Personen Steuerschuldner.²²⁵

Die Steuerschuld entsteht im Normalfall mit der Ziehung des Gewinns.²²⁶ Bei Wetten wird unter Gewinnziehung das Verfahren verstanden, durch welches der Gewinn bestimmt wird.²²⁷

²¹⁸ Art. 1, st. 2 des Lotteriesteuergesetzes.

²¹⁹ Art. 1b des Lotteriesteuergesetzes.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ Cf. Art. 1 des Spielsteuergesetzes (SFS 1972:280 - lag om skatt på spel).

²²² Art. 15 des Lotteriegesetzes:

en svensk juridisk person som är en ideell förening och som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,

2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,

3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och

4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Paragrafen kan även gälla utländsk juridisk person med samma karakterisik om den erhållit tillstånd för att anordna lotterier.

²²³ Art. 1a des Lotteriegesetzes.

²²⁴ Art. 2 des Lotteriegesetzes.

²²⁵ Art. 3 des Lotteriegesetzes.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*

Sonstige Steuern

Eine Steuer muss auch für Geldgewinne aus sogenanntem Gewinnsparen bezahlt werden. Solche Gewinnspare-Aktionen werden von Banken und Sparkassen organisiert und stellen einen Teil der staatlichen Lotterien dar. Dasselbe gilt für Geldgewinne aus der Teilnahme an Lotterien in gedruckten periodischen Zeitschriften.²²⁸ Steuerschuldner ist der Lotterieveranstalter.²²⁹ Die Steuer beträgt 30 % vom Gegenwert des Gewinnes. Für Gewinne in periodischen Druckwerken ist Steuer zu bezahlen, wenn der Gewinn 100 Schwedische Kronen übersteigt.²³⁰ Die Steuerschuld entsteht mit der Ziehung. Die Steuerschuld muss nur bezahlt werden, wenn der Gewinn ausbezahlt wird.²³¹

1.5.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Der Lotteriebetrieb wird nach dem schwedischen Lotteriegesetz (lotterilagen SFS 1994:1000) eingeschränkt. Artikel 9 des Gesetzes bestimmt, dass der Betrieb einer Lotterie von einer vorherigen hierauf gerichteten Genehmigung abhängt.

Eine derartige Erlaubnis wird im Allgemeinen erteilt, wenn die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Betrieb generell ordnungsgemäß und in Übereinstimmung mit entsprechenden Anweisungen, Bedingungen und Verordnungen ausgeführt wird.²³²

Gemäß Artikel 15 des Lotteriegesetzes dürfen Genehmigungen für den Betrieb echter Lotterien nur an schwedische juristische Personen ausgegeben werden, die als gemeinnützige Organisation anerkannt sind, und

1. deren satzungsgemäßer Zweck hauptsächlich auf die Förderung von Zielen im Allgemeinwohl gerichtet ist,
2. deren Tätigkeit die Verwirklichung derartiger Ziele prinzipiell auch erreichen kann,
3. die sich für Mitglieder öffnen, es sei denn dies ist aus besonderen Gründen wegen der Art und Weise ihrer Tätigkeit oder hinsichtlich ihrer Ziele oder aus einem anderen Grunde nicht möglich, und
4. die für ihre Tätigkeit auf Lottereeinnahmen angewiesen sind.

Bei Vorliegen besonderer Gründe können juristischen Personen auch dann Genehmigungen erteilt werden, wenn diese nicht als gemeinnützig anerkannt sind oder wenn deren hauptsächlicher Zweck darin besteht, allgemeinwohlfördernde Ziele außerhalb des Landes zu unterstützen.

Da Erlaubnisse für die Durchführung echter Lotterien alleine schwedischen juristischen Personen vorbehalten sind, können ausländische juristische Personen am Erwerb und Verkauf nicht teilnehmen.

Die auf schwedischem Territorium stattfindende berufsmässige oder sonst kommerzielle Werbung für die Teilnahme an einer nicht gestatteten oder ausserhalb der Staatsgrenzen stattfindenden

²²⁸ Art. 21 des Lotteriegesetzes, Art. 1 des Ertragssteuergesetzes (SFS 1991:1483 - lag om skatt på vinstsparande m.m.).

²²⁹ Art. 2 des Ertragssteuergesetzes.

²³⁰ Art. 1, Abs. 2, des Ertragssteuergesetzes.

²³¹ Art.1-2 des Ertragssteuergesetzes.

²³² Art. 10 des Lotteriegesetzes.

Lotterie ist verboten.²³³ Die Regierung oder eine andere zuständige Behörde können jedoch Ausnahmen vom Verbot der Teilnahme an ausländischen Lotterien gestatten, wenn

- die Lotterie innerhalb einer bestehenden internationalen Kooperation stattfindet, an der Schweden beteiligt ist, und
- dem ausländischen Lotteriebetreiber nach den Regeln seines Heimatstaates die Organisation von Lotterien und Wetten auch über internationale Zusammenschlüsse gestattet ist.²³⁴

²³³ Art. 38, st. 1 des Lotteriegesetzes.

²³⁴ Art. 38, st. 2 des Lotteriegesetzes.

1.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Die Identifikation eindeutiger gesetzgeberischer Gründe für die Errichtung des Monopolsystems im spanischen Lotteriesektor bereitet Schwierigkeiten. Dies mag teils daran liegen, dass der Gesetzgeber bei der Regelung des Lotteriesektors schrittweise und unsystematisch vorging. Wirtschaftliche Belange stellten aber jedenfalls ein Hauptziel des Monopolmodells dar. Aus dieser Sicht betrachtet, ist das spanische System tatsächlich erfolgreich.

Das spanische Modell des Monopols lokaler Lotterien (bei gleichzeitiger Untersagung ausländischer Lotterien und Einziehung ausländischer Lottoscheine) ist für den Staat von offensichtlichem ökonomischem Nutzen. Der staatlich kontrollierten Monopolgesellschaft "LAE" fließen hohe Einnahmen zu (das staatliche Monopol besteht indes nicht lückenlos, da der spanischen Blindenorganisation ONCE ebenfalls ein kleineres Monopol gewährt wird – siehe hierzu Punkt 7.6).

Da privaten Anbietern der Zugang zum Markt verschlossen bleibt, wirkt sich das System für sie nachteilig aus.

Ob dieses System mit den Vorgaben des EU-Rechts vereinbar ist, ist strittig. Dabei geht es um die Frage, inwieweit sich Monopole angesichts des Eingriffs in die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit bzw. im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtfertigen lassen. Die meisten spanischen Gesetze, die das Lotteriemonopol vorschreiben, nehmen zur Begründung bzw. Rechtfertigung des Systems nicht Stellung. Daher ist es schwierig festzustellen, inwieweit die Vorgaben des EU-Rechts tatsächlich erfüllt werden.

Die nationale Lotterie ist, wie auch die nationale Blindenorganisation, von der betrieblichen Steuerpflicht befreit.

1.6.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die Identifikation eindeutiger gesetzgeberischer Gründe für die Errichtung des Monopolsystems im spanischen Lotteriesektor ist nur schwer möglich. Betrachtet man den historischen Verlauf, so ging der Gesetzgeber bei der gesetzlichen Regelung des Lotteriesektors schrittweise und unsystematisch vor. Wirtschaftliche Belange stellen allerdings ein klares Hauptziel des Monopolmodells dar.

Auf nationaler Ebene obliegt die Durchführung von Lotterien alleine der öffentlichen Hand. Die LAE (*Loterías y Apuestas del Estado*), eine juristische Person des öffentlichen Rechts, hat die Befugnis zur Veranstaltung der verschiedenen Lotterien, und zwar sowohl solcher auf nationaler Ebene als auch solcher, die in mehr als einem der autonomen Gebiete (CCAA) betrieben werden und ausschliesslich der LAE unterstellt sind.²³⁵

²³⁵ Real Decreto 2069/1999, de 30 diciembre; Loterías y apuestas del estado (LAE). Aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE) - BOE 14 enero 2000, núm. 12, [pág. 1593] Arts 4 and 5.

Auf regionaler Ebene gibt es einige örtliche Lotterien, auf die die jeweiligen Vorschriften der CCAA Anwendung finden. So kommt beispielsweise in Katalonien²³⁶ und auf den Kanarischen Inseln²³⁷ den lokalen Regierungen das exklusive Recht zu, örtliche Lotterien zu betreiben, die sich wiederum eigens gegründeter Gesellschaften für die Veranstaltung von Spielen und Wetten bedienen.

Einige spezielle Verlosungen wie etwa eine Verlosung zugunsten Blinder (Cupón pro-ciegos) und die sog. Lotterie «El Combo»²³⁸ werden exklusiv von der gemeinnützigen Organisation ONCE (Nationale Blindenorganisation) betrieben. Gemäß einer Verordnung vom 23.3.2000²³⁹ wird der nationalen Blindenorganisation in Artikel 5 das ausschliessliche Recht zum Betrieb einer bestimmten Lotterie zugewiesen. Es wird der Organisation auch gestattet, ihr Tätigkeitsgebiet auf andere Spielarten auszuweiten. Artikel 50 der Verordnung gewährt der nationalen Blindenorganisation die Möglichkeit, staatliche Subventionen zu erhalten.

1.6.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Schon im Jahre 1956²⁴⁰ hat Spanien den Verkauf von Losen ausländischer Lotterien sowie die Veröffentlichung von Werbung, Programmen und Ankündigungen von ausländischen Lotterien untersagt. Die Ergänzende Vorschrift n° 18²⁴¹ zum Haushaltsgesetz des Jahres 1986 verbot im Jahre 1985 das Inverkehrbringen, den Handel, den Besitz oder die Herstellung von Losen, Marken, Zeichnungen, Kennzeichen, Geräten oder sonstigen Elementen auch technischer und rechnergestützter Art, die der Unterstützung von Glücksspielen, Verlosungen, Lotterien, Gewinnspielen oder Zufallskombinationen dienen können. Es wurde auch generell jede Tätigkeit untersagt, welche den Einsatz und das Verlustrisiko von Geldbeträgen oder wirtschaftlich wertvollen Gegenständen in Verbindung mit erzielten Wettergebnissen beinhaltete. Von diesem Verbot sind die staatlichen Lotterien und die von der nationalen Blindenorganisation betriebenen Lotterien ausgenommen.

²³⁶ Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; Juegos. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación, Article 5.

²³⁷ Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería presidencia y justicia bo. **Canarias** 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAN 2003\427 Juegos y apuestas. Planifica los juegos y apuestas en Canarias, Art. 14.

²³⁸ Resolución de 29 junio 2004 Secretaría de estado de servicios sociales, familias y discapacidad; Organizacion nacional de ciegos. Dispone la publicación del Reglamento regulador del nuevo juego activo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, denominado «El Combo» - BOE 11 agosto 2004 , núm. 193 , [pág. 28876]. Dieses Gesetz spricht der Nationalen Blindenorganisation die exklusive Zuständigkeit zur Veranstaltung der sog. Lotterie «El Combo» aus.

²³⁹ Orden de 23 marzo 2000 Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales; Organización Nacional de Ciegos (ONCE). Nuevos Estatutos - BOE 13 abril 2000, núm. 89 , [pág. 15245].

²⁴⁰ Decreto de 23 de marzo de 1956 por el que se modifica la Instrucción General de Loterías – BOE 22 abril, Artikel 3 besagt, dass Lotterien, Verlosungen, Tombolas und vergleichbare Einrichtungen im ganzen Land, seien sie gemeinschaftlich oder einzeln strukturiert, untersagt sind. Auch die Verbreitung und der Verkauf ausländischer Lotteriescheine und die Veröffentlichung ihrer Programme, Werbung und Ankündigungen sind untersagt.

²⁴¹ Ley 46/1985, de 27 diciembre Jefatura del estado BOE 28 diciembre 1985, núm. 311, [pág. 40637]; rect. BOE 24 abril 1986 , núm. 98 [pág. 14631] (castellano) RCL 1985\3041.

In einer Entscheidung aus dem Jahr 2005²⁴² hatte das Verfassungsgericht festgestellt, dass die Anwendung der Anti-Schmuggel-Gesetzgebung auf das Verbringen ausländischer Lotteriescheine nach Spanien nicht gegen die Verfassung verstößt, weil diese nach den Handelsbräuchen als „verbotene Güter“ (géneros prohibidos) anzusehen sind. Demzufolge führt das Haushaltsgesetz 42/2006 vom 28.12.2006 für das Jahr 2007 aus, dass „die Verbreitung, der Handel, Besitz oder die Herstellung von Kennzeichen, Coupons, Marken, Karten, Quittungen, Geräten oder sonstigen Gegenständen, die als Unterstützung der Glückspielpraxis, von Verlosungen, Lotterien, Wett- oder Fussballgemeinschaften“ anzusehen sind, als ein Vergehen wegen Schmuggels geahndet wird.²⁴³

Bezüglich des Verkaufs von spanischen Lotteriescheinen im Ausland führt das amtliche staatliche Gesetzblatt in seiner Ausgabe vom 6. August 2005 die Verordnung EHA/2566/2005 vom 20. Juli²⁴⁴ an, welche alleine der LAE die Verwertung von Produkten über das Internet und auf andere interaktive Art und Weise gestattet. Nach Artikel 3 Nr. 3 dieser Verordnung müssen die Wettabläufe zur Vermeidung grenzüberschreitender Wetten garantiert so gestaltet sein, dass die Teilnahme alleine auf dem spanischen Hoheitsgebiet erlaubt ist. Art. 3 Nr. 3 der Verordnung lautet:

„Um die Vermeidung des grenzüberschreitenden Wettbetriebs zu erreichen, muss die Tätigkeit via das Internet oder über andere interaktive Hilfsmittel systematisch so ausgestaltet werden, dass die Teilnahme nur auf staatlichem Gebiet wirkt.“²⁴⁵

Damit grenzüberschreitendem Wettverkehr vorgebeugt und der Zugang für Minderjährige untersagt wird, sollen die Systeme im Hinblick auf Internetwetten gemäß Vorschrift Nr. 5 der Verordnung vom 18. Juni 2008²⁴⁶ voraussetzen, dass Zahlungen nur auf elektronischem Wege über ein Konto bei einer in Spanien zulässigerweise tätigen Bankgesellschaft vorgenommen werden können. Ein solches Konto muss auf eine in Spanien ansässige natürliche Person lauten. Zahlungen sind auch mittels Kreditkarten möglich, die in Spanien ausgegeben wurden. Für die Gutschrift von erzielten Gewinnen haben solche Teilnehmer jedoch ein entsprechendes Bankkonto anzugeben.

Nach dem Gesetz 56/2007 (Ergänzende Vorschrift Nr. 20, n° 5)²⁴⁷ darf die interaktive Wett- und Spiel-tätigkeit auf der Grundlage elektronischer Kommunikationssysteme nur von solchen Betreibern ausgeübt werden, die hierfür von der zuständigen Verwaltungsstelle zugelassen wurden. Die Zulassung erfolgt durch eine Konzession, die im Anschluss an die Erfüllung bestimmter vorgeschriebener Bedingungen erteilt wird. Ohne eine derartige Erlaubnis ist die Veranstaltung interaktiver Wett- und Glücksspiele nicht möglich. Zudem werden Massnahmen getroffen, um die Werbung bekämpfen und Zahlungen vom spanischen Territorium aus zu unterbinden. Weiter zieht der Betrieb von Wett- und

²⁴² RTC 2005\34 Tribunal Constitucional núm. 34/2005 (Pleno), 17.2.2005.

²⁴³ Siehe Santiago Asensi, Report from Spain: the limits of Madrid's betting legislation, Gaming Law Review Volume 11, number 4, 2007, p. 449, auch unter: <http://www.liebertonline.com/doi/pdfplus/10.1089/glr.2007.11406> (besucht am 13.5.09).

²⁴⁴ Orden EHA/2566/2005, de 20 julio, Juegos y Apuestas, RCL\2005\1654, in: <http://www.boe.es/boe/dias/2005-08-06/pdfs/A27748-27749.pdf>

²⁴⁵ Tercero. Requisitos básicos de la regulación - La regulación deberá respetar los siguientes aspectos: [...] 3° Con el fin de evitar las apuestas transfronterizas, la operativa para la validación por Internet u otros medios interactivos deberá establecer el sistema necesario para que la participación afecte sólo al territorio nacional.

²⁴⁶ Resolución de 18 de junio 2008, RCL\2008\1236.

²⁴⁷ Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, de 28 diciembre, RCL\2007\2385.

Glücksspielen auf interaktiver Basis ohne spezielle Erlaubnis auch Sanktionen auf der Grundlage der Anti-Schmuggel-Gesetzgebung nach sich.²⁴⁸

²⁴⁸ Disposición Adicional vigésima. Regulación del JUEGO. El Gobierno presentará un Proyecto de Ley para regular las actividades de JUEGO y apuestas, en particular las realizadas a través de sistemas interactivos basados en comunicaciones electrónicas, que atenderá a los siguientes principios:

1. Asegurar la compatibilidad de la nueva regulación con la normativa aplicable a otros ámbitos vinculados a la prestación de este tipo de servicios, y, en especial, a la normativa de protección de los menores, de la juventud, de grupos especialmente sensibles de usuarios así como de los consumidores en general, además del ámbito de protección de datos de carácter personal y de servicios de la Sociedad de la Información.
2. Establecer una regulación sobre la explotación de actividades de JUEGO por sistemas interactivos de acuerdo con la normativa y los principios generales del derecho comunitario.
3. Articular un sistema de control sobre los servicios de JUEGO y apuestas por sistemas interactivos que garantice unas condiciones de mercado plenamente seguras y equitativas para los operadores de tales sistemas así como unos adecuados niveles de protección de los usuarios. En particular, deberá regular la actividad de aquellos operadores que ya cuenten con una autorización para la presentación de los mencionados servicios otorgada por las autoridades de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea.

4. Establecer un sistema de tributación sobre los servicios de JUEGO y apuestas por sistemas interactivos atendiendo al origen de las operaciones objeto de tributación. La regulación deberá igualmente prever un sistema de distribución de la tributación obtenida como consecuencia de la explotación de servicios de JUEGO y apuestas por medios electrónicos en España entre la Administración Estatal y las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta la especificidad fiscal de los regímenes forales.

5. La actividad de JUEGO y apuestas a través de sistemas interactivos basados en comunicaciones electrónicas sólo podrá ejercerse por aquellos operadores autorizados para ello por la Administración Pública competente, mediante la concesión de una autorización tras el cumplimiento de las condiciones y requisitos que se establezcan. Quien no disponga de esta autorización no podrá realizar actividad alguna relacionada con los JUEGOS y apuestas interactivos. En particular, se establecerán las medidas necesarias para impedir la realización de publicidad por cualquier medio así como la prohibición de utilizar cualquier medio de pago existente en España. Por otra parte, se sancionará de conformidad con la legislación de represión del contrabando la realización de actividades de JUEGO y apuestas a través de sistemas interactivos sin contar con la autorización pertinente.

6. La competencia para la ordenación de las actividades de JUEGOS y apuestas realizadas a través de sistemas interactivos corresponderá a la Administración General del Estado cuando su ámbito sea el conjunto del territorio nacional o abarque más de una Comunidad Autónoma.

1.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Eine regulierungspolitische Tendenz gegen das klassische Monopolmodell wird im Lotteriesektor des Vereinigten Königreichs deutlich. Dies wird allgemein damit gerechtfertigt, dass ein Mindestmass an Wettbewerb oder wenigstens eine Aufteilung des Lotteriebereichs in zwei oder mehr Unterbereiche die Staatseinnahmen aus diesem Bereich insgesamt erhöhen könnte. Hieraus lässt sich erkennen, dass die Erwirtschaftung möglichst hoher Gewinne für die öffentliche Hand zu einem der Hauptziele der Regulierung des britischen Lotteriesektors gehört und dass das traditionelle Monopolmodell nicht (mehr) die geeignetste Massnahme darstellt, um dieses Ziel zu erreichen.

Der Import von Lotteriedienstleistungen in das Vereinigte Königreich ist strafrechtlich verboten. Das Verhalten der derzeitigen britischen Monopolistin lässt für eine grenzüberschreitende Tätigkeit auch kaum einen Raum. Es besteht zwischen dem Staat und der Monopolbetreiberin insoweit Einigkeit, als es in diesem Bereich keine grenzüberschreitenden Angebote geben sollte.

1.7.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Im **Vereinigten Königreich** ist der Bereich der kommerziellen, gewinnorientierten Lotterien mittels Konzessionsmodell reguliert. Gesetzlich ist eine einzige Lizenz für die Veranstaltung der nationalen Lotterie vorgesehen.²⁴⁹ Die Lizenz wird für eine bestimmte Zeit (höchstens 15 Jahre²⁵⁰) vergeben und muss vor ihrem Ablauf wieder öffentlich ausgeschrieben werden. Bewerber aus der EU und dem Nicht-EU-Ausland werden grundsätzlich ebenso berücksichtigt wie britische Bewerber. Eine gesonderte Behörde, die *National Lottery Commission*, ist eigens für die Aufsicht und Lizenzvergabe im Lotteriesektor geschaffen worden. In den Jahren 2006 bis 2008 hat diese Behörde ein sehr breit angelegtes und inhaltlich kompliziertes Ausschreibungs- und Vergabeverfahren durchgeführt.²⁵¹ 15 Unternehmen haben formell ihr Interesse bekundet, aber nur eines davon (ein indischer Lotterietreiber) hat sich tatsächlich beworben. Im Ergebnis wurde jedoch die bestehende Lizenzträgerin für den Erhalt der neuen Lizenz bestätigt.

Neben dieser „Betriebslizenz“, kann die Behörde auch eine unbeschränkte Zahl Lizenzen ausstellen, welche die „Förderung“ bestimmter Lotterien ermöglichen. In der Regel werden diese Lizenzen an die Trägerin der Betriebslizenz für die einzelnen von ihr angebotenen Lotteriespiele vergeben. Eine Drittperson kann sich nur dann um eine solche „Förderungslizenz“ bewerben, wenn sie vorher mit der Betriebslizenzträgerin eine Vereinbarung getroffen hat. Tatsächlich ist die alleinige Konzessionsinhaberin also in der Lage, konkurrierende Lotterieveranstalter ganz vom Markt auszuschlies-

²⁴⁹ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 935-936.

²⁵⁰ Bis vor kurzem gab es diesbezüglich keine gesetzliche Regel. Die *National Lottery Commission* hat Lizenzen jedoch regelmässig für sieben Jahren ausgestellt. Die Section 7 des National Lottery etc. Act 1993 (geändert durch die Section 4 des National Lottery Act 2006) legt nun fest, dass Lizenzen nicht länger als 15 Jahre gelten dürfen, aber auch für eine kürzere Geltungsdauer vergeben und anschliessend verlängert werden können.

²⁵¹ Siehe die Internetseite der *National Lottery Commission* (<http://www.natlotcomm.gov.uk>), Link zur „Licence Competition“ (zuletzt besucht am 29.08.2008).

sen, oder nur unter ihren eigenen Bedingungen zuzulassen. In der Geschichte der modernen britischen Nationallotterie wurde nur eine einzige Förderungslizenz an eine Drittperson vergeben.²⁵²

Der *National Lottery Act 2006* sieht grundsätzlich eine Öffnung des Lotteriemarktes vor. Anstelle des aktuellen zweigeteilten Systems sollen nur noch Förderungslizenzen ausgestellt werden und die Nationallotterie soll sich, statt durch einen einzigen Konzessionär betrieben zu werden, aus verschiedenen unabhängigen Lotteriespielen zusammensetzen. Die Lottereaufsichtsbehörde soll die verschiedenen Förderungslizenzträger allerdings mittels Lizenzbedingungen dazu zwingen können, sich gegenseitig Auskünfte zu erteilen, Betriebseinrichtungen zu teilen oder direkt zu kooperieren. Diese Gesetzesrevision²⁵³ ist jedoch (noch) nicht in Kraft getreten und die britische Regierung beabsichtigt auch nicht, sie zu einem konkreten Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Laut Auskunft eines Korrespondenten des ISDC soll diese Möglichkeit jedoch offen bleiben, falls künftig Lotterieunternehmen dem Staat wirtschaftlich interessante Vorschläge machen sollten. Denkbar wären z.B. Rubbelkartenspiele, welche auf von der derzeitigen Konzessionsträgerin weitgehend ausgesparte Marktsegmente zielen und den Reinerlös der nationalen Nummernlotterie nicht verringern würden.

Lotterieförderungslizenzträger haben eine **Lotterieumsatzsteuer** (*lottery excise duty*) in der Höhe von 12% aller Verkaufseinnahmen zu zahlen.²⁵⁴ Diese Steuergelder fließen in die allgemeine Einnahmekasse des britischen Staates. Die Lizenzträger müssen zudem zusätzliche Abgaben in der Höhe von 28% aller Verkaufseinnahmen für „gute Zwecke“ ausschütten.²⁵⁵ Diese Ausschüttungen werden von ungefähr einem Dutzend quasi-behördlicher Organe an einzelne Antragssteller verteilt.

Im gesamten *Bailiwick of Guernsey* und somit auch auf der Insel **Alderney** wird das kommerzielle Lotteriewesen als staatliches Monopol betrieben. Ausserhalb des Wohltätigkeits- und Vereinssektors ist einzig die *Channel Islands Lottery* gesetzlich vom allgemeinen Glücksspielverbot ausgenommen.²⁵⁶ Wegen der sehr kleinen Umsätze dieser Lotterie wurde jedoch auf den Ärmelkanalinseln darüber nachgedacht, sie aufzugeben und sich der britischen Nationallotterie anzuschliessen. Im Vereinigten Königreich ist eine Ausweitung der Gewinnausschüttungen der Nationallotterie auf die Ärmelkanalinseln gesetzlich vorgesehen,²⁵⁷ falls dort die Teilnahme an der Nationallotterie beschlossen würde, was aber bis heute nicht der Fall ist.

Die **Insel Man** veranstaltete bis 1999 ebenfalls eine eigene Staatslotterie in Form eines Monopols²⁵⁸. Danach hat sie sich der britischen Nationallotterie angeschlossen. Die einschlägige britische Gesetzgebung gilt seither auch auf der Insel Man.²⁵⁹

²⁵² Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 935-936, Fn. 1064.

²⁵³ Formell erlassen als Schedule 1 zum *National Lottery Act 2006*. Dieser Anhang sieht die erforderlichen Änderungen des *National Lottery etc. Act 1993* vor.

²⁵⁴ *Finance Act 1993*, subsection 25(1) und *Lottery Duty Regulations 1993*.

²⁵⁵ *National Lottery etc. Act 1993*.

²⁵⁶ *Gambling (Channel Islands Lottery) (Bailiwick of Guernsey) Ordinance 1975* (Erlass der States of Guernsey) in Verbindung mit *Section 5 des Gambling (Alderney) Law 1999* (Erlass der States of Alderney).

²⁵⁷ Durch *Section 13 des National Lottery Act 2006* (Vereinigtes Königreich).

²⁵⁸ *Public Lotteries Act 1981* i.V.m. sections 28, 29 und 35 des *Gaming, Betting and Lotteries Act 1988* (Insel Man).

²⁵⁹ *National Lottery Act 1999* (Insel Man), wovon subsec. 3(1) das *Gaming, Betting and Lotteries Act 1988* ändert.

Gibraltar betreibt weiterhin eine eigene Staatslotterie,²⁶⁰ aber auch dort können Lotterieförderungslizenzen ausgestellt werden.²⁶¹

1.7.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Es ist strafrechtlich verboten, nicht lizenzierte Lotteriespiele im **Vereinigten Königreich** zu verkaufen, anzubieten, bzw. den dortigen Verkauf oder das dortige Angebot zu begünstigen.²⁶² Sehr ähnliche Verbote gelten auf den **Inseln Man**²⁶³ und **Alderney**²⁶⁴ sowie in **Gibraltar**.²⁶⁵

Es ist hingegen weder strafrechtlich noch sonst gesetzlich verboten, Produkte der britischen Nationallotterie im Ausland anzubieten oder vom Ausland aus daran teilzunehmen. Kioske und andere Verkäufer britischer Lotteriespiele gibt es jedoch nur innerhalb des **Vereinigten Königreichs** und auf der **Insel Man** und diese müssen sich vertraglich dazu verpflichten, Produkte nicht zum anschließenden Weiterverkauf, insb. ins Ausland, zu veräußern. Nur registrierte Teilnehmer können Pro-

²⁶⁰ Siehe die Gambling Ordinance 2005, sections 16 bis 19 und <http://www.gibraltar.gov.gi> unter „About Gibraltar“ und anschliessend „Lottery“ (zuletzt am 29.08.2008 besucht).

²⁶¹ Gambling Ordinance 2005, subpars. 3(1)(e) und 16(c) und subsec 21(3).

²⁶² Gambling Act 2005, sections 258 und 259, i.V.m. sections 252 und 265; Betting, Gaming, Lotteries and Amusements (Northern Ireland) Order 1985, Art. 131. Art. 132 des zuletzt zitierten Gesetzes hat allerdings weiterhin zur Folge, dass, obwohl es strafrechtlich verboten ist, nicht lizenzierte Lotteriespiele in Nordirland zu verkaufen oder zum Verkauf anzubieten, die Einfuhr solcher Lotteriewerksstoffe und dafür angelegtes Werbungsmaterial aus anderen EU-Mitgliedsstaaten und die Ausfuhr des Verkaufserlöses in anderen EU-Mitgliedsstaaten nicht strafbar sind; vgl. *Study of Gambling Services*, S. 937.

²⁶³ Gaming, Betting and Lotteries Act 1988, section 28 und subsection 29(1).

²⁶⁴ Gambling (Alderney) Law 1999, section 5 i.V.m. subsection 20(1).

²⁶⁵ Gambling Ordinance 2005, subsection 21(1).

dukte der britischen Nationallotterie über den elektronischen Fernvertrieb²⁶⁶ erwerben. Um sich registrieren zu können, müssen sie britische Wohnadressen und Bankkonten angeben.²⁶⁷

Die subsections 10(1) und 10(5), i.V.m. section 13 des *Gambling (Alderney) Law 1999* verbieten hingegen ausdrücklich die Vermittlung von Lotteriespielen an Personen, welche sich nicht auf den Ärmelkanalinseln aufhalten („strangers“). Weiter ist es strafrechtlich verboten, einem solchen „Unbekannten“ bei der Teilnahme an einer auf der Insel **Alderney** zugelassenen Lotterie behilflich zu sein.

²⁶⁶ „Remote provision of gambling services“, d.h. das Internet, Mobiltelefondienste und wenigstens theoretisch auch digitale Fernsehkanäle.

²⁶⁷ Soweit feststellbar gelten diese Beschränkungen nicht kraft Gesetzes, sondern gemäss behördlicher Konzessionsbedingungen: vgl. National Lottery Commission, *Invitation to Apply – Third Licence Competition* (Juni, 2006), S. 34, RN. 2.6.3. „Overseas play“, öffentlich zugänglich unter <http://www.natlotcomm.gov.uk/UploadDocs/Contents/Documents/FINAL%20ITA-PART-3.pdf> (zuletzt am 29.08.2008 besucht).

1.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Lotterien wurden in allen australischen Bundesländern über Jahrzehnte durch Monopolmodelle reguliert, wobei es sich bei der Monopolistin nicht immer um ein Staatsunternehmen handelte, sondern häufig um ein privatwirtschaftliches Unternehmen, dem die alleinige Konzession erteilt wurde. Ziel und Sinn dieser Modelle ist es, möglichst viele Einnahmen in die Staatskasse des jeweiligen Bundeslandes fließen zu lassen. Ein aufwendiges Untersuchungsverfahren im Bundesland Victoria hat gezeigt, dass ein geringer Wettbewerb im Lotteriebereich diese Einnahmen noch steigern kann. Das Monopol wurde dort in ein gesetzlich geregeltes Duopol umgewandelt.

Das höchste australische Bundesgericht hat gesetzliche Bestimmungen einzelner Bundesländer, die aus anderen Bundesländern stammende Glücksspielangebote strafrechtlich verbieten, vor kurzem für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Sie beschränken den freien Handel im Binnenmarkt der Föderation und sind durch das Argument des Schutzes von Steuereinnahmen nicht zu rechtfertigen. Aus dem Ausland stammende Glücksspielangebote können allerdings weiterhin strafrechtlich verboten werden. Entsprechende Verbote enthalten nicht nur die Gesetze der Bundesländer. Im Bereich der Glücksspiele über Telekommunikationsmittel ist ein solches auch bundesrechtlich vorgesehen. Dieses Bundesgesetz verbietet zugleich die Erbringung von Lotteriedienstleistungen mittels Telekommunikation über die Grenzen einzelner Bundesländer hinweg. Gerechtfertigt wird dies mit dem Argument des Verbraucherschutzes.

1.8.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Für die Regulierung des Glücksspielwesens und der Lotterien im Speziellen sind in Australien in erster Linie die Bundesländer und Territorien zuständig.

Bis vor Kurzem haben alle Bundesländer und Territorien im Bereich der nicht-karitativen Lotterien ein Monopolmodell vorgesehen. Teilweise werden diese kommerziellen Lotterieprodukte von einer Behörde oder staatlichen Agentur angeboten. In anderen Bundesländern ist eine alleinige Konzession an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vergeben worden.

Das Bundesland Victoria hat jedoch im Jahre 2007 entschieden, für den Betrieb von verschiedenen kommerziellen Lotterien für einen Zeitraum von zehn Jahren zwei Konzessionen an private Unternehmen zu erteilen. Dieser Entscheidung gingen ein Untersuchungsbericht eines Lenkungsausschusses, eine unabhängige Prüfung der Arbeit des Lenkungsausschusses und ein öffentliches Konsultationsverfahren zu den im Untersuchungsbericht enthaltenen Empfehlungen voraus.²⁶⁸ Konsultationsteilnehmer wurden gebeten, die Empfehlungen aus der Sicht des Spielerschutzes, der Konzessionsvergabekriterien und der Auswirkungen auf Lotterieverkaufsstellen etc. zu kommentieren.²⁶⁹ Ausschlaggebend für die Landesregierung war anscheinend die Einschätzung, dass ein solches

²⁶⁸ Siehe "Lotteries Licences Review" auf der Internetseite <http://www.gamblinglicences.vic.gov.au/lotteries-licences.html> Der Untersuchungsbericht und die anderen einschlägigen Unterlagen sind nicht mehr elektronisch verfügbar, können jedoch vom Justizministerium des Bundeslandes Victoria (<http://www.justice.vic.gov.au/wps/wcm/connect/DOJ+Internet/Home/Gambling+and+Racing/>) angefordert werden.

²⁶⁹ Siehe "Discussion Papers and Submissions" auf der Internetseite <http://www.gamblinglicences.vic.gov.au/lotteries-licences/discussion-papers-and-submissions.html>.

Konzessionsmodell die staatlichen Einnahmen aus dem Lotteriebetrieb optimieren, bzw. steigern würde. Der aus dem neuen Duopol entstehende Wettbewerb soll zu insgesamt höheren Steuereinnahmen führen, obwohl die Duopolisten nicht direkt konkurrierende Lotterien, sondern verschiedene Lotterierprodukte anbieten werden.²⁷⁰ Nach Ansicht des Ministerpräsidenten Victorias²⁷¹ soll das Bundesland während der zehnjährigen Laufzeit der Konzessionen mehr als umgerechnet eineinhalb Milliarden Euro an Steuereinnahmen erhalten, die zur Finanzierung des Gesundheitshaushalts benutzt werden sollen. Da das Duopol erst seit Juli 2008 existiert, ist es jedoch zu früh, um zu beurteilen, wie realistisch diese Einschätzung ist.

In den Bundesländern, in denen die Lotterie in der Form eines Staatsmonopols durchgeführt wird, fließt der gesamte Nettogewinn des Lotteriebetriebs in die Staatskasse. Dort, wo ein privates Unternehmen konzessioniert worden ist, werden die Nettoeinnahmen dieser Unternehmen besteuert. Im Bundesland Victoria werden etwa die Nettoeinnahmen als das „gesamte von den Teilnehmern an einer einzigen Lotterie erhaltene Geld, abzüglich der an diese Teilnehmer ausgezahlten Preise und das an eine Jackpot-Reserve übertragene Geld“ definiert.²⁷² Es gelten dort sechs verschiedene Steuersätze, zwischen 57.5% und 90%, da zwischen Sport-Toto-Ziehungen und anderen Lotterien sowie zwischen Produkten differenziert wird, welche der Mehrwertsteuerpflicht unterliegen oder von ihr frei sind.²⁷³

1.8.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die verschiedenen australischen Bundesländer und Territorien haben seit jeher Glücksspielangebote ohne inländische Genehmigung als illegal und strafbar angesehen. Im *common law* gilt der Grundsatz, dass das Glücksspiel rechtswidrig ist, soweit es nicht spezifisch gesetzlich zugelassen wurde. Nach der Glücksspielgesetzgebung jedes Bundeslandes sind daher lediglich solche Glücksspielangebote ausnahmsweise zulässig, die von Betreibern stammen, die im jeweiligen Bundesland nach dortiger Gesetzgebung einer Genehmigung bekommen haben. Wie diese Einstellung mit dem gemeinsamen Binnenmarkt der Föderation zu vereinbaren ist, war lange umstritten.

Im Jahr 2008 hat das höchste Bundesgericht (*High Court of Australia*) entschieden,²⁷⁴ dass Bundesländer, welche das Anbieten und/oder die Inanspruchnahme von aus anderen Bundesländern oder Territorien stammenden Glücksspieldienstleistungen unter Strafe stellen, den Bundesverfassungsgrundsatz des freien Handels innerhalb der Föderation verletzen. Eine solche Verletzung könnte zwar durch die Notwendigkeit des Schutzes einer oder mehrere Regulierungsziele des jeweiligen Bundeslandes gerechtfertigt werden. Allerdings wurde eine gesetzliche Bestimmung des Bundeslandes Westaustralien²⁷⁵ für nichtig erklärt, soweit sie aus anderen Bundesländern stammende Wettbörsendienste unter Strafe stellte, da das strafbewehrte Verbot ausschliesslich dem Schutz des Einkommens westaustralischer Wettanbieter und somit indirekt der Erhaltung der Steuereinnahmen Westaustraliens diene. Diese Entscheidungsbegründung würde für in anderen Bundesländern gesetzmässig

²⁷⁰ Diese Produkte sind auf der Internetseite <http://www.vcgr.vic.gov.au/CA256F800017E8D4/Industry/346875F08A9A4148CA257018004AA99E?Open> einzeln aufgeführt.

²⁷¹ In einer Pressemitteilung vom 11. Oktober 2007, mit der Überschrift „Victoria’s public lottery licences announced“, elektronisch frei verfügbar über die Internetadresse <http://www.dpc.vic.gov.au/>.

²⁷² Gambling Regulation Act 2003, subsec. 5.4.3.(5).

²⁷³ Gambling Regulation Act 2003, subsec. 5.4.3.(2).

²⁷⁴ Im Fall *Betfair Pty. Ltd. v. Western Australia*, (2008) 234 Commonwealth Law Reports 418.

²⁷⁵ Betting Control Act 1954, subsec. 24(1aa).

operierende Lotterieberbieter²⁷⁶ analog gelten. Grenzüberschreitende Lotterieangebote innerhalb der Föderation müssen also von nun an als rechtmässig betrachtet werden.

Hinsichtlich ausländischer Lotterie- und sonstiger Glücksspielangebote, gilt der obenerwähnte Bundesverfassungsgrundsatz nicht. Die einzelnen Bundesländer und Territorien können den Grundsatz der Rechtswidrigkeit von Glücksspielangeboten ohne inländische Genehmigung aufrecht erhalten. Die gesetzgeberische Kompetenz für den Aussenhandel liegt allerdings verfassungsrechtlich beim Bund. Das Bundesparlament könnte hier also eingreifen und die Zulässigkeit ausländischer Glücksspieldienstleistungen regulieren. Die Strafgesetze der Bundesländer würden dann nicht mehr zur Anwendung kommen.

Bisher hat der australische Bund („the Commonwealth“) gesetzgeberisch nicht auf der Grundlage seiner verfassungsrechtlichen Kompetenz für den Aussenhandel in den Glücksspieldienstleistungsverkehr eingegriffen, sondern im Rahmen seiner Kompetenz für das Telekommunikationsrecht.²⁷⁷ Der *Interactive Gambling Act 2001* verbietet unter Androhung enormer Geldstrafen die Erbringung von ausländischen „interaktiven Glücksspieldienstleistungen“ an Personen, welche sich in Australien aufhalten. „Glücksspieldienstleistungen“ sind u.A. Lotterien und Vertriebsmechanismen für Lotterien. Glücksspieldienstleistungen gelten als „interaktiv“ wenn sie mittels Telekommunikationseinrichtungen bzw. analogem oder digitalem Rundfunk gewerbsmässig vermittelt werden.²⁷⁸ Dieser bundesgesetzliche Eingriff im Rahmen des Glücksspiels via Telekommunikation hat die Position der Bundesländer zu grenzüberschreitenden Glücksspielangeboten somit noch gefestigt. Mit Hinweis auf den Verbraucherschutz als Rechtfertigungsgrund für die Beschränkung des freien Handels im Binnenmarkt hat der Bund das Verbot von Glücksspielangeboten via Telekommunikation sogar auf den Handel mit Glücksspieldienstleistungen zwischen den Bundesländern ausweiten können.

²⁷⁶ Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 1.8.1.

²⁷⁷ Siehe unten, diesen Teil, Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, unter Punkt 5.8.

²⁷⁸ Siehe unten, diesen Teil, Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, Punkt 5.8.1.2.

1.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

In Norwegen unterliegt das Lottospiel einem staatlichen Monopol. Daneben sind im Prinzip nur Lotterien erlaubt, die gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken dienen. Für diese Lotterien bedarf es einer Zulassung und Registrierung durch die Lottereaufsicht. Ausländische Angebote sind nicht zulässig; für Schiffe im Auslandsverkehr bestehen Ausnahmen. Das oberste Ziel des Gesetzgebers ist es, dass das Glücksspiel in sicheren Formen unter staatlicher Kontrolle stattfindet, um negativen sozialen Konsequenzen des Glücksspiels vorzubeugen. Zusätzlich wird das Ziel verfolgt, dass die Einnahmen aus dem staatlichen Lotto und aus den Wohltätigkeits-Lotterien zur Gänze bestimmten gesetzlich vordefinierten Zwecken zufließen. Die gesetzgeberischen Massnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, sind in erster Linie eine zu 100 % vom Staat gehaltene Betreibergesellschaft der Glücksspiele und für die Wohltätigkeitslotterien eine Zulassungspflicht und Registrierung. Die staatliche Lottogesellschaft und die Wohltätigkeitslotterien werden durch eine weisungsfreie Lottereaufsicht überwacht. Unseres Erachtens wird das vom norwegischen Gesetzgeber verfolgte Ziel mit den beschriebenen Mitteln auf effektive Weise erreicht.

1.9.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Der Ausgangspunkt des norwegischen Rechts ist, dass die gewerbliche Durchführung aller Glücksspiele strafrechtlich verboten ist. Es bedarf einer gesetzlichen Ausnahmeregelung, damit eine solche gewerbliche Durchführung eines Glücksspiels erlaubt ist.²⁷⁹ Erlaubnistatbestände zum Glücksspiel finden sich für staatliche Lotterien im Geldspielgesetz (*pengespilloven*²⁸⁰), für private Lotterien im Lotteriegesetz (*lotteriloven*²⁸¹) und für Pferdewetten im Gesetz über Totalisatoren (*totalisatorloven*²⁸²).

Das Geldspielgesetz gilt unter anderem für das gewerbliche Zahlenspiel „lotto“.²⁸³ Das Geldspielgesetz sieht nur eine einzige Betreiber-Gesellschaft vor, die als staatliche Aktiengesellschaft eingerichtet ist; der Staat hält also alle Aktien.²⁸⁴ Diese Aktiengesellschaft kann auch Tochtergesellschaften gründen, die Lottospiele durchführen können. Eine Tochtergesellschaft muss zu 100 % von der staatlichen Aktiengesellschaft gehalten werden.²⁸⁵ Dieses Modell ist als ein Monopol zu bezeichnen.²⁸⁶

Die staatliche Aktiengesellschaft ist „Norsk Tipping AS“.²⁸⁷ Derzeit werden von Norsk Tipping unter anderem die Spiele klassisches „Lotto“ und Viking Lotto durchgeführt. Bei Viking Lotto handelt es sich um ein von mehreren skandinavischen Staaten gemeinsam durchgeführtes Lotto-Spiel.²⁸⁸

²⁷⁹ § 298 norwegisches Strafgesetzbuch, *Straffeloven*, 22.5.1902, Nr. 10.

²⁸⁰ Vom 28.8.1992, Nr. 103.

²⁸¹ Vom 24.2.1995, Nr. 11.

²⁸² Vom 1.7.1927, Nr. 3.

²⁸³ § 1 lit. b Geldspielgesetz.

²⁸⁴ § 3 Abs 1 Geldspielgesetz.

²⁸⁵ § 9a Geldspielgesetz.

²⁸⁶ In Norwegen wird der Begriff „enerett“ verwendet, der mit Monopol zu übersetzen ist.

²⁸⁷ www.norsk-tipping.no.

²⁸⁸ Zusätzlich werden Keno, Extra, Joker und zahlreiche verschiedene Sportwetten angeboten.

Das Lotteriesgesetz enthält Erlaubnismöglichkeiten für privat durchgeführte Lotterien und dem Lotto vergleichbare Spiele. Dieses Gesetz enthält auch eine Definition der Lotterie. Darunter wird eine Tätigkeit verstanden, bei der die Teilnehmer gegen eine Einlage einen Gewinn erwerben können, der Folge einer Ziehung, des Ratens oder einer anderen Vorgangsweise ist, die ganz oder teilweise vom Zufall abhängt.²⁸⁹

Nach dem Lotteriesgesetz darf eine Lotterie nur zur Einkünfteerzielung für humanitäre oder gesellschaftsnützliche Zwecke durchgeführt werden. Davon gibt es nur zwei Ausnahmen. Erstens gilt dies dann nicht, wenn die Lotterie unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgehalten wird und die Lotterie nicht der Hauptzweck des privaten Treffens ist. Zweitens dann, wenn die Lotterie in einem eng abgegrenzten Gebiet durchgeführt wird, die Ziehung ohne mechanische oder elektronische Einrichtungen vor sich geht und der Gewinn nach vom König erlassenen Vorschriften begrenzt ist.²⁹⁰

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, bedürfen alle Lotterien einer vorherigen Zulassung durch die Lottereaufsicht. Eine Zulassung kann landesweiten, regionalen und lokalen Organisationen und Einrichtungen erteilt werden, die humanitären oder gesellschaftsnützigen Zwecken nachgehen. Die Lotterie muss für gewöhnlich auf das Gebiet beschränkt sein, in dem diese gemeinnützige Tätigkeit ausgeführt wird. Wenn besondere Gründe dies rechtfertigen, kann auch anderen Institutionen oder Personenvereinigungen die Zulassung erteilt werden, eine Lotterie zur Einkünfteerzielung für diese humanitären Zwecke durchzuführen. Bei der Entscheidung, ob eine Zulassung gegeben wird, kann auf eine gesellschaftlich verantwortliche Verteilung der Einkünftermöglichkeiten aus Lotterien Rücksicht genommen werden.²⁹¹

Für die Zulassung und Genehmigung von Lotterien im Sinne des Lotteriesgesetzes ist die Lottereaufsicht zuständig.²⁹² Wenn sich eine wohltätige Organisation oder Vereinigung eines Unternehmers bedient, um die genehmigten Lotterien durchzuführen, so bedarf dieser Unternehmer einer Autorisation durch die Lottereaufsicht.²⁹³

Keine Zulassung braucht man für Lotterien, die bestimmte Wertgrenzen nicht überschreiten und die nicht von einem Gehilfen gegen Bezahlung durchgeführt werden. Auch für nicht in der Öffentlichkeit abgehaltene und räumlich begrenzte Lotterien, die ohne mechanische oder elektronische Einrichtungen abgehalten werden, bedarf es keiner Zulassung.²⁹⁴

1.9.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Das sogenannte "Viking Lotto" wird von mehreren skandinavischen Staaten gemeinsam durchgeführt. Anbieter dieses Lottospiels ist in Norwegen der staatliche Monopolist. Daneben sind keine ausländischen Lotterien erlaubt. Nach dem Geldspielgesetz gibt es nur eine einzige staatliche Aktiengesellschaft, die die betreffenden Glücksspiele durchführen darf. Alle anderen gewerblichen Anbieter sind nicht zugelassen und damit vom bereits eingangs erwähnten strafrechtlichen Verbot betroffen. Dem entspricht auch § 2 Abs. 3 Geldspielgesetz, der verschiedene Formen von Aktivitäten in Zusammenhang mit ausländischen Zahlenspielen ausdrücklich verbietet.

²⁸⁹ § 1 lit a Lotteriesgesetz.

²⁹⁰ § 5 Lotteriesgesetz.

²⁹¹ § 6 Lotteriesgesetz.

²⁹² Sog. *Lotteritilsynet*, § 4 Lotteriesgesetz.

²⁹³ § 4c Lotteriesgesetz.

²⁹⁴ § 7 Lotteriesgesetz.

Die Zulassung für eine Lotterie nach dem Lotteriegesetz kann nur einer landesweiten, regionalen oder lokalen Woltätigkeitsorganisation erteilt werden. Das setzt voraus, dass es sich um eine inländische Organisation handelt. Der räumliche Anwendungsbereich des Lotteriegesetzes ist auf das norwegische Hoheitsgebiet beschränkt. Nach § 2 Abs. 1 kann das zuständige Ministerium Ausnahmen für Schiffe anordnen, die zwischen norwegischen und ausländischen Häfen verkehren. Das Gesetz gilt zudem weder für Schiffe, die keine norwegischen Häfen anlaufen, noch für norwegische Einrichtungen und Anlagen ausserhalb der norwegischen Wirtschaftszone oder des norwegischen Teils des Kontinentalsockels.²⁹⁵

Zur Frage der Zulässigkeit des Monopols im Allgemeinen und bei Glücksspielautomaten wurden im europarechtlichen Teil dieser Studie die entsprechenden Entscheidungen des EFTA-Gerichtshofes bereits erläutert. Der Vollständigkeit halber sei darauf verwiesen, dass das norwegische Oberste Gericht das Monopol bei Glücksspielautomaten bestätigt hat²⁹⁶ und das *Oslo tingsrett* vom 3.10.2008 das Monopol im Allgemeinen für zulässig erachtet hat (nicht rechtskräftig).²⁹⁷

²⁹⁵ § 2 Abs. 2 Lotteriegesetz.

²⁹⁶ Oberstes Gericht vom 26.6.2007, Rt. 2007, 1003.

²⁹⁷ *Oslo tingsrett* vom 3.10.2008, TOSLO-2004-91873. Es wird vermutet, dass diese Rechtssache ebenfalls durch das Oberste Gericht zu entscheiden sein wird.

1.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Das strikte Regulierungsmodell der Lotterien in der Schweiz (Lotterieverbot mit Ausnahme wohl-tätiger Lotterien und Lotterien mit geringen Gewinnen) ermöglicht es, die Ziele des Lotteriegesetzes am besten zu respektieren. Gewerbsmässige Lotterien werden in einem staatlichen Duopol betrieben.

1.10.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die Regulierung des Lotteriesektors fällt grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone, vgl. Art. 5 des Lotteriegesetzes (im Folgenden LG). In der Schweiz wurde ein Duopol zugunsten zweier Institutionen geschaffen. Es handelt sich hierbei um die *Loterie Romande* (französischsprachige Kantone), und *Swisslos* (Deutschschweiz und Tessin). Sachlich geniessen beide Institutionen ein Monopol in ihrem jeweiligen örtlichen Tätigkeitsgebiet, da sie nicht miteinander konkurrieren.

Zugleich besteht im Glücksspielsektor auch eine Bundeskompetenz.²⁹⁸ Der Bund hat ein grundsätzliches Lotterieverbot vorgesehen (Art. 1 LG). Allerdings gilt nach Art. 5 LG eine umfassende Ausnahme für Lotterien, „die einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecke dienen“. Solche Lotterien können von der zuständigen **kantonalen** Behörde im Gebiet des Kantons zugelassen werden, ein Anspruch auf eine solche Erlaubnis besteht indes nicht. Die zuständige kantonale Behörde verfügt über einen breiten Ermessensspielraum. Folglich existiert in diesem Bereich kein freier Wettbewerb.²⁹⁹

Am 1. Juli 2006 ist die *Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wettten*, die 2005 von den Kantonen abgeschlossen wurde, in Kraft getreten. Dieser Staatsvertrag harmonisiert die Bewilligungsverfahren sowie die Aufsicht über den Lotterie- und Wettmarkt. Vorher war für diese Aufgaben jeder Kanton individuell zuständig. Zugleich wurde die **Lotterie- und Wettkommission** (Comlot) gegründet. Dieses Organ soll die Aufsicht auf dem Lotterie- und Wettmarkt ausüben und ist zugleich für die Erteilung von Genehmigungen zuständig. Eine wichtige Aufgabe der Comlot ist es, die Spielsucht zu verhindern, die Verteilung der Gewinne zu kontrollieren und das illegale Spiel zu bekämpfen.³⁰⁰ Allerdings findet die Vereinbarung nur auf Lotterien Anwendung, die einen interkantonalen oder nationalen Charakter haben. Für rein kantonale Lotterie bleibt der entsprechende Kanton zuständig.

²⁹⁸ Vgl. Art. 106 al. 1 BV sowie den Lotteriegesetz; vgl. Urteil des BG 2C.312/2007 E. 3.1.

²⁹⁹ Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 04.08.2003, *Revue de droit administratif et fiscal* (RDAF) I 897 ff.

³⁰⁰ Vgl. den Jahresbericht der Comlot für die Jahre 2007, erhältlich auf der Webseite http://www.comlot.ch/download/documents/97/3jigdmowtuwk3v9r2bewhffqp59hyh/geschaeftsbericht_2007.pdf S. 1 (abgerufen am 1. April 2009).

Das Bewilligungserfordernis erlaubt es, das Lotterieangebot auf dem Markt zu limitieren, zu kontrollieren und den Wettbewerb zu beschränken. Dies garantiert eine hinreichende Ertragsfähigkeit der Lotterien, die gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken zugute kommt. Die Betriebsgewinne werden zwischen den Kantonen aufgeteilt, die ihn ihrerseits auf Vereine verteilen, die in den Bereichen Kultur, Umwelt- und Landschaftsschutz, Ausbildung, sozialer Wohlstand, Gesundheit, wirtschaftliche Förderung, Tourismus und Sport tätig sind. Ausserdem erlaubt eine konzentrierte Bewilligungs- und Aufsichtszuständigkeit ein vereinfachtes Verfahren und bessere Kontroll- und Untersuchungsmöglichkeiten.

2001 wurden erste Schritte zu einer Totalrevision des LG unternommen. Die Revision sollte neue Spielformen, neue Betriebskanäle, Regeln zur Spielsuchtverhinderung und –behandlung, zur Bewilligungsänderung, Betreiberaufsicht und Besteuerung vorsehen.

Die Arbeiten wurden allerdings im Jahre 2004 abgebrochen, nachdem die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriewesen vorgeschlagen hatte, sich selbst der Lücken des Gesetzes anzunehmen. Dieser Vorschlag führte dann zum Abschluss des Staatsvertrages. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird im Jahre 2011 prüfen, ob diese Maßnahmen tatsächlich wirksam sind. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde der Revisionsprozess des LG vorübergehend eingestellt.

1.10.2 Steuerrechtliche Aspekte

Die Lotteriegesellschaften sowie die Spieler sind steuerpflichtig. Die **Gesellschaften** (*Loterie Romande* und *Swisslos*) verpflichten sich gemäss Art. 18 des Staatsvertrages, eine Abgabe von 5% der Bruttospielerträge im Rahmen der Spielsuchtbekämpfung zu bezahlen.

Die **Spieler** bezahlen zwar keine lotteriespezifische Steuer, allerdings sind ihre Gewinne der Verrechnungs- und der Einkommensteuer unterworfen.

1.10.3. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Wie bereits erwähnt können Lotteriegesellschaften ihre Dienstleistungen in der Schweiz nur dann anbieten, wenn sie eine Bewilligung des zuständigen Kantons erhalten haben (Art. 5 LG). Dieses Erfordernis umfasst alle Handlungen, die bestimmt sind, den Zweck der Lotterie zu erreichen, wie etwa die Werbung der Verkauf, usw. So sind nicht nur Postsendungen verboten, die ausländische Lotterien anbieten, sondern auch Anrufe und andere Einladungen durch Callcenter, E-Mails, SMS, usw. Auch Werbung auf einer Webseite mit der Top-Level-Domain „.ch“ ist verboten.

1.11. USA

Erkenntnisse

Bestehende Lotterien werden vom Staat im Sinne eines Monopols geführt. Die Einnahmen fallen dem Staat zu und werden üblicherweise für gemeinnützige Zwecke oder für Bildung und Erziehung ausgegeben. Die multi-staatlichen Lotterien, die allein in der Lage sind, mehrfache Millionengewinne zu finanzieren, sind nur in sehr geringer Anzahl zugelassen, was zur einer gewissen Vermeidung der attraktivsten und zugleich gefährlichsten Formen von Lotterien führt.

Die nachstehend ausgeführten rechtlichen Schwierigkeiten bestehen in der Definition der Lotterie, da unter den Begriff mehrere absatzfördernde Modelle fallen können, ohne unbedingt einer traditionellen Lotterie gleichzukommen.

In den vergangenen 50 Jahren hat in den USA ein dramatischer Wandel stattgefunden: nach anfangs sehr geringer Aktivität im Sektor des erlaubten Glücksspiels – Casinos waren in einem einzigen Staat zugelassen, Lotterien in keinem und die Durchführung von Wetten bei Pferderennen blieb auf den Rennplatz beschränkt – ist das gewerbliche Glücksspiel nun in fast allen Einzelstaaten zu einem signifikanten Industriesektor angewachsen. Sowohl staatliche als auch lokale Regierungen betreiben das Glücksspielgeschäft entweder aktiv selbst bzw. erwirtschaften aus Lotterien oder anderen Arten des Glücksspiels direkte oder über Steuern und Gebühren erhobene Einnahmen.³⁰¹

Den Lotterien kommt dabei die populärste Rolle im Glücksspielsektor zu und sie stellen für die Regierungen die beliebteste Methode der Gewinnerzielung dar.³⁰² Es fragt sich jedoch zu Recht, inwieweit eine Regierung, die die Gefahren für finanziell schwach gestellte Bevölkerungsteile (die unter den Lotterieteilnehmern überproportional vertreten sind) klar erkennt, diese mit Entscheidungen vereinbaren kann, die derartige Gefahren aktiv fördern können.

1.11.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession – Wettbewerb Lotteries - Model

Generell gilt, dass Lotterien ohne entsprechende Betriebserlaubnis grundsätzlich verboten sind, wie dies etwa in den Staaten Kalifornien und New York der Fall ist. Dennoch verfügt jeder Staat auf diesem Gebiet über eine eigene Gesetzgebung. Lotterien sind heutzutage in einer Mehrheit der Staaten zugelassen; dem Staat kommt dann allerdings ein Monopol zu. Dieses staatsbetriebene monopolistische Modell stellt einen Kompromiss dar: trotz der Tatsache, dass das Glücksspiel in den USA nicht länger als ein unter allen Umständen zu vermeidendes Übel angesehen wird, ist mit ihm eine gesellschaftliche Gefahr verbunden. Andererseits kommt ihm ein substantielles Potential zur Erzielung möglicher Einnahmen zu. Der Betrieb von Lotterien wird daher durch ein streng reguliertes Monopolmodell geregelt, und die Zwecke, für welche die Einnahmen verwendet werden können, werden eingeschränkt.

³⁰¹ John Lyman Mason and Michael Nelson, GOVERNING GAMBLING, The Century Foundation Press, New York, 2001 p. v.

³⁰² *Id.* at 24.

Verbrauchssteuern auf Bundesebene werden im Falle staatlicher Lotterien nicht erhoben. Lotteriegewinne müssen von dem Steuerpflichtigen jedoch als Einnahmen erfasst werden.³⁰³ Gewinne aus dem Glücksspiel, die einen Betrag von 5.000 \$ überschreiten, unterliegen einem Abzug von 28%.³⁰⁴ Verluste aus dem Glücksspiel sind im betreffenden Jahr (einzeln aufgeführt) abzugsfähig, jedoch nur in Höhe der im gleichen Jahr erzielten Gewinne.³⁰⁵

Kalifornien

Kalifornien hat durch das Staatslotteriesgesetz (California State Lottery Act)³⁰⁶ eine staatliche Lotterie zugelassen. Daraufhin wurde die Staatliche Lotteriekommision (State Lottery Commission) gegründet und mit sämtlichen erforderlichen Befugnissen zur Umsetzung der gesetzlichen Ziele versehen.³⁰⁷ Nach kalifornischem Recht darf kein Lotteriespiel unter der Bezeichnung bzw. dem Leitmotiv des Bingo, Roulette, Würfelspiel, Baccara, Blackjack, LuckySevens, Draw Poker, Spielautomaten oder Hunderennen laufen.³⁰⁸

Eine Definition der Lotterie findet sich in Sec. 319 des kalifornischen Strafgesetzbuches (California Penal Code).³⁰⁹

In vielen Staaten wird die Bezeichnung „Lotterie“ weit ausgelegt und beinhaltet Kartenspiele und verschiedene casinoartige Spiele. Dies gilt jedoch nicht für Kalifornien.

In Kalifornien gibt es keine staatliche Steuer auf Lotteriegewinne.³¹⁰

New York

Die Verfassung von New York gestattet den staatlichen Lotteriebetrieb und den Verkauf von Lotteriescheinen im Zusammenhang mit einer entsprechenden Ermächtigung durch den Gesetzgeber und nach dessen Vorgaben. Die Reingewinne aus der Lotterie sind ausschliesslich zur Hilfe und Unterstützung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsbereichs zu investieren, wobei der Gesetzgeber Vorgaben machen kann.³¹¹ Diese Ausnahme zugunsten der Staatslotterie betrifft jedoch nur Lotterien, die vom Staate New York betrieben werden und führt nicht zu einer Erlaubnis des Verkaufs von Lotteriescheinen für Einrichtungen, die in Nachbarstaaten betrieben werden.³¹² Unter die

³⁰³ Winkler, George v. U.S., (1956, CA1) 230 F2d 766, aff'd on other issue and rev'd on other issue (1995, CA10) 54 F3d 787.

³⁰⁴ Int. Rev. Code §3402(q)(1).

³⁰⁵ Int. Rev. Code §165(d).

³⁰⁶ Cal. Gov. Code, § 8880.8.

³⁰⁷ Cal. Gov. Code, §§ 8880.15, 8880.24.

³⁰⁸ Cal. Gov. Code, § 8880.28 subd. (a)(1).

³⁰⁹ California Penal Code Sec. 319: A lottery is any scheme for the disposal or distribution of property by chance, among persons who have paid or promised to pay any valuable consideration for the chance of obtaining such property or a portion of it, or for any share or any interest in such property, upon any agreement, understanding, or expectation that it is to be distributed or disposed of by lot or chance, whether called a lottery, raffle, or gift enterprise, or by whatever name the same may be known.

³¹⁰ Siehe die Webseite der California State lottery:
<http://www.calottery.com/Games/SuperLottoPlus/HowtoPlay/PaymentOption.htm>.

³¹¹ McKinney's NY Const. Art I §9 vom November 1966.

³¹² People v. Kim 585 N.Y.S.2d 310 (City Crim. Ct. 1992).

Erlaubnis fallen auch Bingo- oder Lotteriespiele sowie örtliche Gewinnspiele, deren Erlaubnis die Mehrheit der Wähler in einer Stadt oder einem Dorf befürwortet hat.³¹³

Nach dem Gesetz von New York beinhaltet eine Lotterie drei Elemente: (1) Entgeltlichkeit, (2) Zufallselement und (3) ein Geldgewinn.³¹⁴ Die relevante strafrechtliche Vorschrift, die die Veranstaltung von Lotterien als Vergehen einordnet,³¹⁵ betrifft nicht nur den eigentlichen Glücksspielbetrieb im engeren Sinn, sondern alle unternehmerischen Betätigungen, die sich als Lotterie bezeichnen oder so geführt werden.³¹⁶ Durchdringt das Zufallselement ein Geschäftsmodell derart, dass das gesamte Geschäft hiervon dominiert wird, ist eine solche Tätigkeit als Lotterie einzuordnen.³¹⁷

Das *New York State Lottery for Education Law*³¹⁸ sieht vor, dass die Nettogewinne aus den Lotterien in Übereinstimmung mit dem Finanzgesetz (*State Finance Law*) zur Unterstützung von Schulkindern verwendet werden sollen.³¹⁹

Lotteriegewinne werden als persönliche Einkommensart angesehen und unterliegen damit den (Einkommen-)Steuergesetzen des Staates und des Bundes. Bundessteuern, einzelstaatliche und örtliche Steuern werden von Gewinnen über 5.000 \$ einbehalten. Gleiches gilt für Gewinne von mehr als 600 \$, falls der Gewinner keine Sozialversicherungsnummer vorweisen kann. Der Einbehalt ist abhängig vom Wohnort des Gewinners.³²⁰

1.11.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Das Anti-Lotteriesgesetz auf Bundesebene (*Federal Anti-Lottery Act*)³²¹ untersagt zwischenstaatliche wie ausländische Werbetätigkeiten für Lotterien sowie den Versand von Lotteriescheinen.³²² Darüber hinaus besteht zwischen den staatlichen Lotterien eine einvernehmliche mündliche Absprache, nach der sie sich verpflichten, ihre Lottoscheine nur innerhalb des jeweils eigenen Staates zu vertreiben.³²³ Im Gegensatz zu den Vorschriften des für Berufs- und Amateursportvereinigungen geltenden *Professional and Amateur Sports Protection Act*³²⁴ sehen weder Sec. 18 U.S.C. § 1301 noch die ergänzenden Regelungen der Sec. 1302 (Postversand von Lotteriescheinen), 1304 (Aussendung und Ausstrahlung von Lotteriejournale) und 1307 (Ausnahmen im Bereich der Lotteriewerbung) ein Klagerecht vor.

Um im Lotteriesektor staatenübergreifend agieren zu können, haben sich einige Staaten zusammengeschlossen. Die erste gemeinsame Lotterie dieser Art war die *Tri-State*, die im Jahre 1985 die kleinen Staatslotterien von Maine, New Hampshire und Vermont vereinte, um im Wettbewerb gegenüber der größeren Lotterie von Massachusetts bestehen zu können. Obwohl Anhaltspunkte

³¹³ McKinney's NY Const. Art I §9.

³¹⁴ Id.

³¹⁵ McKinney's Penal Law §225.40.

³¹⁶ NY Jur 2d Criminal Law §4904.

³¹⁷ State by Lefkowitz v. ITM, Inc., 52 Misc.2d 39, 275 N.Y.S.2d 303(Sup. Ct. 1966).

³¹⁸ McKinney's Tax Law §§1601-1620.

³¹⁹ Id. §1601 bezüglich McKinney's St. Fin Law §92-c(4).

³²⁰ Siehe http://www.nylottery.org/ny/nyStore/cgi-bin/ProdSubEV_Cat_333603_NavRoot_306.htm.

³²¹ 18 U.S.C. § 1301 *et seq.*

³²² Siehe speziell 18 U.S.C. § 1301 (Importing or transporting lottery tickets) § 1302 (Mailing lottery tickets or related matter), § 1303 (Postmaster or employee as lottery agent) und 39 U.S.C. §3005 (False representations; lotteries). Siehe auch *Pic-A-State Pa., Inc. v. Reno*, 76 F.3d 1294 (C.A.3 (Pa.), 1996).

³²³ Owen & Rose, Internet Gaming Law, *supra* at p. 32.

³²⁴ 26 U.S.C. §3701.

bestehen, dass dieser Verbund den Bestimmungen des *Federal Wire Act*³²⁵ zuwiderläuft, wurde die Rechtmäßigkeit der *Tri-State* bis dato nicht formell überprüft. Nach Ansicht ihrer Sponsoren findet das genannte Gesetz auf Lotterien keine Anwendung. Zudem nähmen die bundesgesetzlichen Anti-Lotterie-Vorschriften legale Staatslotterien von den Verboten staatenübergreifender Tätigkeit aus, wenn die Lotterie aufgrund eindeutiger Vereinbarungen zwischen den beteiligten Staaten betrieben werde.³²⁶ Viele US-Bundesgesetze sehen erst dann Regelungen vor, wenn die Staaten ein bestimmtes Verhalten bereits sanktionieren: Bundesregelungen, die kriminelle Machenschaften im Bereich des illegalen Glücksspiels sanktionieren,³²⁷ folgten etwa auf Verstöße gegen einzelstaatliche Gesetze. Daher scheint dieses Lotteriesystem solange ungestört aufrechterhalten zu bleiben, wie die Sponsoren es wünschen.³²⁸ Das Recht des Staates New York sieht ausdrücklich vor, dass die *Division of the Lottery* nach Bewilligung des Gouverneurs einer staatenübergreifenden Lottovereinigung beitreten kann und auf diese Weise mit einem oder mehreren anderen Staaten kooperieren kann, um unter angemessenen Umständen zusätzliche Einnahmen zu erzielen.³²⁹

³²⁵ 18 U.S.C. §1084 (2004).

³²⁶ 18 U.S.C. § 1302 (2004).

³²⁷ The Organized Crime Control Act, 18 U.S.C. § 1955 (2004).

³²⁸ Owen & Rose, Internet Gaming Law, *supra* at p. 3.

³²⁹ McKinney's NY Const. Art I §9 vom November 1966. Siehe auch *Dalton v. Pataki*, (3 Dept. 2004) 780 N.Y.S.2d 72, 835 N.E.2d 1180, reargument denied 2005 WL 1644636, reargument denied 5 N.Y.3d 783, N.Y.S.2d 803, 835 N.E.2d 663, cert. Denied 126 S.Ct. 739, Cert. Denied 126 S.Ct. 742.

2. Casinoglücksspiel

Gesamterkenntnisse

Die elf hier untersuchten Staaten wählten im Bereich des Casinoglücksspiels sehr verschiedene Regulierungsmodelle: vom Totalverbot über ein staatliches Monopol, Konzessionsmodelle mit oder ohne zahlenmässiger Beschränkung bis zu Wettbewerbsmodellen mit oder ohne Zulassung von Internet-casinos. Ausser im Fall des Totalverbots³³⁰ werden alle diese Modelle in der Praxis von strengen Informations- und Aufsichtspflichten begleitet, um organisierte Kriminalität und Straftaten im Allgemeinen zu verhindern oder zumindest aufzudecken. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist kein Modell wirklich vorzugswürdig, ein Totalverbot ist allerdings nicht zu empfehlen, denn es fördert organisierte Kriminalität und verhindert eine effektive Kontrolle und Aufsicht des tatsächlich stattfindenden Casinoglücksspiels.

Die Mehrzahl der hier untersuchten Staaten versucht das grenzüberschreitende Casinoglücksspiel strafrechtlich zu unterbinden, jedenfalls soweit ausländische Unternehmen ihre Dienstleistungen im Inland anbieten. Zwei Staaten gestatten allerdings inländische Werbung für im EWR-Ausland staatlich genehmigte Glücksspielangebote.³³¹ Im Vereinigten Königreich kann diese Zulassung auf Drittstaaten erstreckt werden, die eine hinreichende Regulierung und Besteuerung des Casinoglücksspiels vorsehen.³³² In jüngerer Zeit hat Malta alle inländischen Angebote von im EWR-Ausland staatlich genehmigten Glücksspielveranstaltern³³³ als rechtmässig angesehen und damit auch im Glücksspielsektor ein Zeichen zugunsten der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt gesetzt.

³³⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 2.9.1.

³³¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 2.4.2. und 2.7.2.

³³² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 2.7.2.

³³³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 2.3.2.

2.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

Das Konzessionsmodell wird in Frankreich als gerechtfertigt angesehen, weil die Casinotätigkeit in den Bereich der Leistungsverwaltung fällt, in deren Rahmen die Delegation von Aufgaben ausdrücklich vorgesehen ist. Da Casinos zum kulturellen und touristischen Leben einer Gemeinde beitragen, haben sie eine gewisse Sonderstellung. Die Vergabebedingungen für Konzessionen müssen eine Verpflichtung zur Entwicklung der Eventaktivität enthalten. Online-Casinos sind im Prinzip verboten, ausser wenn sie wie ein normales Casino konzessioniert werden. Grund dafür ist, dass ein Spielen auf Kredit in diesen Fällen nicht hinreichend verhindert und die Einhaltung der Vorschriften zum Schutz Minderjähriger nicht ausreichend kontrolliert werden kann. Zudem bergen Online-Casinos ein höheres Geldwäscherisiko.

2.1.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Im Bereich des Casinoglücksspiels sieht das französische Recht ein Konzessionsmodell vor. Nach dem Gesetz vom 12.07.1983 über Glücksspiele sind Casinos zwar grundsätzlich verboten, Ausnahmen sind jedoch möglich, wie Artikel 1 des Gesetzes vom 15.06.1907 präzisiert. Dieser Artikel erlaubt die Eröffnung eines Casinos in Seebädern, Thermalbädern und Luftkurorten. Das Gesetz vom 5.01.1988 hat die Möglichkeiten, ein Casino zu errichten, erweitert; nunmehr besteht sie auch für Gemeindezentren in Agglomerationen mit mehr als 500.000 Einwohnern, die bestimmte kulturelle Kriterien erfüllen.

Artikel 82 des Gesetzes vom 31.07.1920 verbietet hingegen die Eröffnung eines Casinos, das weniger als 100 Kilometer von Paris entfernt ist; eine Ausnahme gilt allerdings für gesetzlich anerkannte Thermalbäder.

In der Praxis kann ein Casino ohne vorherige positive Stellungnahme der Ansiedelungsgemeinde keine Erlaubnis für seine Errichtung bekommen. Das Casino hat hierfür vollständige Ausschreibungsunterlagen vorzulegen und alle für die bestimmte Dauer der Konzession³³⁴ geltenden Bedingungen zu erfüllen.

Der *Conseil d'Etat* hat am 25.03.1966³³⁵ entschieden, dass ein Vertrag zwischen einer Gemeinde und einer Gesellschaft, die ein kommunales Casino aufbauen und unterhalten will, einen im Interesse der touristischen Entwicklung und der Entwicklung der Gemeinde abgeschlossenen Konzessionsvertrag darstellt. Hierauf sind die Vorschriften des Gesetzes vom 29.01.1993³³⁶ über Konzessionsverträge anwendbar. Dies gilt insbesondere für wettbewerbsrechtliche Fragen und für den Vertragsschluss. So hat sich etwa der künftige Betriebsleiter des Casinos vor dem Zulassungsantrag auf Spielzulassung beim Innenministerium in einem von der Gemeinde organisierten Ausschreibungsverfahren zu bewerben.

³³⁴ Durchschnittlich ist diese Dauer zwischen 15 und 18 Jahren.

³³⁵ Arrêt «Ville de Royan».

³³⁶ Gesetz Nr. 93-122 vom 29.01.1993 zur Korruptionsbekämpfung und zur Transparenz des öffentlichen Wirtschaftswesen und Verfahren.

Das für die Eröffnung eines Casinos zu beachtende Verfahren folgt aus Art. 3 ff. des Erlasses vom 23.12.1959.³³⁷ Nach positiver Stellungnahme der Ansiedelungsgemeinde stellt der Bewerber über den Präfekten beim Innenministerium einen Antrag auf Eröffnung des Casinos und Zulassung der Glücksspielaktivitäten. Der Casinobetrieb darf erst beginnen, nachdem dem Bewerber ein entsprechender Ministerialerlass zugestellt wurde.³³⁸ Gemäss Artikel 1 der Verordnung vom 6.11.1934 setzt die Entscheidung eine vorherige Stellungnahme der *Commission supérieure des jeux* voraus. Folgende Aspekte der öffentlichen Ordnung sind von der *Commission supérieure des jeux* und dem Innenminister bei ihrer Entscheidung über die Zulassung eines Casinos zu berücksichtigen:

- die Moralität und Professionalität des Betriebsleiters,
- der Respekt der gesetzlichen Regelungen über die Animation und die Restauration,
- das lokale Spielangebot.³³⁹

Nach französischem Recht sind ausländische Investitionen im Bereich der Geldspiele durch den Wirtschaftsminister zu genehmigen. Nach Artikel R. 153-5 des *Code Monétaire et Financier*³⁴⁰ fällt hierunter insbesondere der Fall, in welchem ein Anleger mittelbar oder unmittelbar ein Casino mit Sitz in Frankreich oder einen Teil des Casinobetriebs übernehmen will. Die Genehmigung des Wirtschaftsministers ist im Lichte der Prävention gegen Geldwäsche erforderlich.

Abgaben werden zugunsten des Staates³⁴¹ und der Gemeinden³⁴² erhoben. Diese Abgaben werden nach den jeweiligen Glücksspielkategorien unterschiedlich berechnet. Die Stufen der Tabelle der auf das Spielergebnis vorgenommenen Abgabe sind durch Erlass festgelegt und dürfen 15% der Bruttoerlöse (die für diese Berechnung allerdings um 25% zu reduzieren sind) nicht übersteigen.³⁴³ Insgesamt dürfen die Abgaben³⁴⁴ zugunsten des Staates und der Gemeinden nicht mehr als 80% der Bruttoerlöse³⁴⁵ darstellen. Andernfalls, muss der Prozentsatz der staatlichen Abgabe verringert werden.³⁴⁶

³³⁷ Erlass vom 23.12.1959 zur Regelung von Spielen in Casinos.

³³⁸ Art. 2 der Verordnung Nr.59-1489 vom 22.12.1959 zur Regelung von Spielen in Casinos in Seebädern, Thermalbädern und Luftkurorten.

³³⁹ Diese Information stammt aus einem gemeinsamen Beitrag des Innen-, des Haushalts- und des Landwirtschaftsministeriums.

³⁴⁰ Abgeändert durch Verordnung Nr. 2005-1739 vom 30.12.2005.

³⁴¹ Diese Abgaben werden im *Code général des Impôts* vorgesehen.

³⁴² Diese Abgabe werden im *Code général des collectivités territoriales* vorgesehen.

³⁴³ Art. L.2333-54 des *Code général des collectivités territoriales*.

³⁴⁴ Der Steuersatz der Vergnügungssteuer folgt aus Art. 1560 des *Code général des Impôts*.

³⁴⁵ D.h. dass die Restauration oder die Hotellerie ausgeschlossen sind.

³⁴⁶ Art. L.2333-54 des *Code général des collectivités territoriales*.

2.1.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Der Betrieb eines Online-Casinos ist grundsätzlich rechtswidrig, außer wenn der Betreiber eine dem klassischen Casinobetrieb entsprechende Erlaubnis erhalten würde. Die Website könnte grundsätzlich wie ein „*établissement de jeux*“ i.S.d. Art. 1 des Erlasses vom 23.12.1959 behandelt werden.

2.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Auf italienischem Territorium gibt es nur vier Casinos. In verschiedenen Gesetzesvorschlägen wurde die Errichtung weiterer Casinos in Tourismuszentren erwogen. Vorweggenommen werden soll, dass das Verbot der Errichtung neuer Casinos in Tourismuszentren, wenn nicht aufgehoben, so doch zukünftig erheblich abgemildert wird. Es auch im Lichte des Diskriminierungsschutzes zweifelhaft, ob das Ziel der Kriminalitätsbekämpfung, insbesondere der organisierten Kriminalität, das zur Begründung der gegenwärtigen restriktiven Gesetzeslage angeführt wird, als hinreichender Grund angesehen werden kann, um das Verbot dauerhaft aufrecht zu erhalten.

2.2.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die Absicht, **große kriminelle Vereinigungen zu bekämpfen**, für die das Casinogeschäft eine Plattform für die Geldwäsche darstellt, hat zu einem grundsätzlichen **Verbot** von Casinos geführt (Art. 718 ff. des Strafgesetzbuches). Hiervon gibt es allerdings Ausnahmen: Zum Zwecke der **Aktualisierung des Tourismusangebotes** in einigen italienischen Urlaubsorten und im Lichte der **Wettbewerbsfähigkeit mit ausländischen Ferienorten** hat Italien vier Casinos eröffnen dürfen.

Die Eröffnung eines Casinos wurde in **Einzelgesetzen** geregelt, wobei speziell zu nennen sind:

- R.D.L. vom 22. Dezember 1927, n. 2448, umgewandelt in das Gesetz vom 27. Dezember 1928, n. 3125 bezüglich des Casinos San Remo;
- R.D.L. vom 2. März 1933, n. 201, umgewandelt in das Gesetz vom 8. März 1933, n. 205, bezüglich des Casinos Campione d'Italia;
- R.D.L. vom 16. Juli 1936, n. 1404, umgewandelt in das Gesetz vom 14. Januar 1937, n. 62, bezüglich des Casinos Venedig;
- Erlass des Präsidenten der Region Aostatal vom 3. April 1946.

Die ersten drei Gesetze sprachen dem Innenministerium die Befugnis zu, "jede notwendige Maßnahme zu ergreifen, die geeignet ist, das Gleichgewicht innerhalb der Kommune wiederherzustellen und die unabdingbaren öffentlichen Arbeiten durchzuführen". Auf dieser Grundlage etablierte das Innenministerium die Casinos. Obwohl deren Betrieb in objektiver Hinsicht unter das **Verbot** nach Art. 718-722 des Strafgesetzbuches fällt, wird dieser wegen der speziellen staatlichen Genehmigung als **erlaubtes Verhalten betrachtet**.

Erst- und vorinstanzlichen Gerichte haben die **Verfassungsmässigkeit dieser Rechtslage bereits mehrfach angezweifelt**. Begründet wurde dies mit der unterstellten Verletzung des **Gleichheitsprinzips**. Die Bevorzugung einiger Ferienorte und die hieraus resultierenden Vorteile angesichts der Benachteiligung aller anderen Orte, die ebenfalls ein Casino betreiben wollen, stelle eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar. Nach Auffassung der Gerichte ist die Ungleichheit auch nicht durch Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt, da Sinn und Zweck der genannten Ausnahmeregelungen alleine die Einnahmensteigerung der entsprechenden Kommunen sei. Das **Verfassungsgericht** hat eine **derartige Argumentation stets zurückgewiesen**. Seiner Ansicht nach liegt die Rechtfertigung für die Regelungen zum erlaubten Betrieb kommunaler Casinos zunächst in der Absicht, **die im Grenzgebiet ansässigen italienischen Bürger von Besuch ausländischer Casinos abzuhalten**. Hinzu kommt die Ankurbelung der Geldwirtschaft innerhalb der Kommunen und Regionen, was touristisch

betrachtet ein besonders tragendes Argument sei. Allgemein kann der Rechtsprechung der italienischen Gerichte entnommen werden, dass die gegenwärtige Gesetzeslage im Bereich des Casinoglücksspiels auf **politischen Gründen** beruht und juristisch nicht angreifbar ist. Diese politischen Gründe hatten den Gesetzgeber in der Vergangenheit veranlasst, Casinos in einigen Orten zu erlauben, in allen anderen Orten jedoch nicht.

Die gegenwärtige italienische Rechtslage im Casinosektor wird im Allgemeinen als **höchst unbefriedigend** angesehen. Das Verfassungsgericht hat (zuletzt am 25. Juli 2001, n. 291) betont, dass die aktuelle Lage **„veraltet, nicht länger zu rechtfertigen und in vielerlei Hinsicht mit dem bestehenden Verfassungsgefüge nicht in Einklang zu bringen ist“** und dass „ein gesetzgeberisches Eingreifen nicht länger hinausgeschoben werden kann“. Der Kassationshof hatte bereits im Urteil vom 9. Oktober 1985 eine „Unrechtmäßigkeit“ und ein „Höchstmaß an Unvereinbarkeit“ in Bezug auf die Rechtslage im italienischen Casinosektor festgestellt.

Nach neuerer Ansicht „scheint die Einführung einer formalen strafbewehrten Regelung bevorzugen zu werden, wobei die **Casinoeröffnungen in jeder einzelnen Region den lokalen Behörden obliegen** sollte. Dies nach Maßgabe qualifizierter Mehrheiten, begrenzt durch eine Berücksichtigung der Verhältnisse von Einwohnerzahlen und Anzahl der Urlaubsorte sowie einer angemessenen Entfernung zu Großstädten“. Im Jahre 1985 hatte das Verfassungsgericht³⁴⁷ den Gesetzgeber bereits zur „Rationalisierung des gesamten Sektors und im übrigen zur Klarstellung hinsichtlich der Interventionsmöglichkeiten von Regionen und anderen lokalen Einrichtungen sowie hinsichtlich der Arten und Bedingungen des erlaubten Casinobetriebs aufgefordert“. Obgleich es eine **gewisse Anzahl an Gesetzesvorlagen gab, die auf eine Erlaubnis von Casinos in Touristengebieten gerichtet waren**, ist der Aufforderung des Gerichts bis heute keine durchgreifende Wirkung zu bescheiden. Einem Autor zufolge wird das Verbot der Errichtung neuer Casinos in Urlaubsorten entweder gänzlich abgeschafft oder doch zumindest stark abgeschwächt werden.³⁴⁸

2.2.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Artikel 4a des Gesetzes No. 401/89 sieht vor, dass „die hier aufgeführten Strafen [siehe oben unter Punkt 1.2.2.] auf jede Person Anwendung finden, die ohne im Besitz der nach Artikel 88 [Royal Decree] erforderlichen Konzession, Erlaubnis oder Lizenz zu sein, **in Italien Tätigkeiten jeglicher Art und Weise – einschliesslich telefonisch oder durch Datenübertragung – bezüglich der Entgegennahme, dem Einsammeln oder in der Unterstützung bei der Entgegennahme oder beim Einsammeln von Wetten jeglicher Art vornimmt, die von einer Person in Italien oder im Ausland platziert wurden.**“

Bezüglich **Internetangeboten** hat die A.A.M.S. gemäß einer **Anordnung vom 7. Februar 2006** die Internetprovider und Anbieter anderer Kommunikationsnetzwerke über jegliche Umstände zu informieren, wenn durch diese Netzwerke Lotteriangebote ohne zugrundeliegende Konzession, Lizenz oder sonst rechtswidrig oder entgegen der Vorschriften der A.A.M.S. bereitgehalten werden. Diesen Anbietern obliegt die **Pflicht, etwaigen nicht autorisierten Betreibern die Nutzung des Netzwerkes zu untersagen**, und müssen dieser den Anweisungen der A.A.M.S. zufolge durch Anwendung sämtlicher technischer Massnahmen nachkommen. Im Falle der Pflichtverletzung zieht dies ein **Bußgeld in Höhe von 30.000 bis 180.000 Euro** pro Verstoss nach sich. Zuständige Behörde ist die A.A.M.S. Die Internetanbieter sind zudem in der Pflicht, alle Umstände, die einen Verstoss darstellen könnten, der

³⁴⁷ Urteil vom 23. Mai 1985, n. 152.

³⁴⁸ Paradisi, op. cit., p. 133.

A.A.M.S. zu melden und sämtliche verfügbare Informationen zur Identifizierung solcher nichtautorisierter Betreiber beizusteuern.

Hinsichtlich der Besteuerung von **Casinos** gilt zusammenfassend Folgendes:

Konzessionsgebühren betragen etwa 500.000 Euro jährlich. Sie sind an die jeweilige Gemeinde (San Remo, Venezia, Campione d'Italia) oder Region (San Vincenzo/Aosta) zu entrichten (vgl. Art. 6 , D.P.R. n. 641 aus dem Jahr 1972);

Die **Vergnügungssteuer** beträgt 10 % der Einnahmen (Art. 3, D.P.R. n. 640 aus dem Jahr 1972);

Wird ein Casino durch eine juristische Person betrieben, hat diese zusätzlich **Körperschaftsteuer** zu entrichten.

2.3. MALTA

Erkenntnisse

Malta lässt eine breitgefächerte Anzahl von Glücksspielen zu, übt jedoch eine strenge Kontrolle aus und hat den Sektor stark reguliert. Der Betrieb eines Casinos bedarf einer Konzession und einer Lizenz, für deren Erteilung jeweils unterschiedliche Stellen zuständig sind.

2.3.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Der Betrieb eines Casinos erfordert sowohl eine Konzession als auch eine Lizenz. Casinos werden zwar von der *Lotteries and Gaming Authority* lizenziert. Die Lizenz ist jedoch von der Konzession abhängig, die alleine durch die Regierung (Finanzminister) vergeben wird.³⁴⁹ Casinolizenzen erteilt das Amt für Lotterie- und Spielwesen (*Lotteries and Gaming Authority*).³⁵⁰ Bisher wurden vier Casinolizenzen vergeben.³⁵¹ Die Lizenz führt zum einen die Art der genehmigten Spiele auf und legt zum anderen die erlaubte Anzahl der Spielgeräte fest, die im Casino eingesetzt werden dürfen.³⁵² Die Angestellten des Casinos, der Geschäftsführer sowie Reiseführer bzw. Veranstalter für Vergnügungsreisen in ein Casino bedürfen ebenfalls einer Lizenz der *Lotteries and Gaming Authority*.³⁵³ Gleiches gilt für die Herstellung, den Import, die Aufbewahrung von oder Belieferung mit Spielgeräten, die für den Casinobetrieb bestimmt sind.³⁵⁴

Die Regierung erhält von den Casinos Steuereinnahmen und Lizenzgebühren. Ein Casinolizenzinhaber entrichtet eine Steuer in Höhe von 36% der gesamten Bruttoeinnahmen aus Spielen am Spieltisch, in Höhe von 15% der gesamten Bruttoeinnahmen aus ebensolchen Spielen, die anerkannte Vergnügungsreiseveranstalter vereinnahmen, in Höhe von 40% der gesamten Bruttoeinnahmen aus dem Automatenglücksspiel bzw. in Höhe von 25% der gesamten Bruttoeinnahmen aus dem Automaten-glücksspiel, die von anerkannten Vergnügungsreiseveranstaltern vereinnahmt werden.³⁵⁵ Hinzu kommt eine Steuer auf die Eintrittsgebühr des Casinos, die sich nach der jeweiligen Casinolizenz richtet bzw. dort näher spezifiziert wird.³⁵⁶

³⁴⁹ CAP 400 § 3(1).

³⁵⁰ CAP 400 § 6.

³⁵¹ Siehe: <http://www.lga.org.mt/lga/content.aspx?id=85496>.

³⁵² CAP 400 §§ 29, 32.

³⁵³ CAP 400 § 20.

³⁵⁴ CAP 400 § 32.

³⁵⁵ Gaming Act CAP 400 Act X of 1998, as amended by Acts XXIV of 2001 and III of 2004, Schedule Taxation.

³⁵⁶ Ibid at §37(4).

Auf dem Festland betriebene Casinos haben eine jährliche Lizenzgebühr von etwa 46.000 Euro zu entrichten.

2.3.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß der Verordnung von 2008 (Ergänzung des *Lotteries and Other Games Act*),³⁵⁷ die europäisches Recht umsetzt, sind Spiele, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR nach dortigem Recht erlaubtermassen betrieben werden, von dem generellen Verbot ausgenommen, das die Lotterie- und Spielbehörde sonst für den Betrieb von nicht-lizenzierten Spielen aufstellt.

³⁵⁷

L.N. 168 of 2008.

2.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Im Bereich der Spielbanken besteht in Österreich ein Konzessionssystem, das allerdings als Monopol betrieben wird. Es könnten zwar mehrere Konzessionen vergeben werden, in der Praxis wurden jedoch einem einzigen Unternehmen alle Konzessionen erteilt. Die gesetzgeberischen Ziele der Kanalisierung des Spieltriebs und der Aufsicht werden hierdurch soweit ersichtlich weitgehend erreicht. Die finanziellen Interessen des Bundes werden durch eine Spielbank-Abgabe gewahrt.

2.4.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Monopol und Konzession

Österreich folgt im Bereich der Spielbanken einem Monopolsystem. Aus dem Glücksspielgesetz (GSpG) folgt, dass das Recht zum Betreiben einer Spielbank durch Erteilung von Konzessionen übertragen werden kann.³⁵⁸

Insgesamt dürfen höchstens zwölf Casino-Konzessionen vergeben werden. Für das Gebiet einer Gemeinde darf maximal eine Konzession vergeben werden.³⁵⁹ Eine Höchstzahl für Spielbanken wurde erstmals 1972 eingeführt; die Zahl betrug damals acht. Die Zahl wurde kontinuierlich leicht erhöht (1974: 9, 1979: 11, 1989: 12). Mit diesem Ansteigen will der Gesetzgeber nach seinen eigenen Ausführungen „den gewandelten sozialen Verhältnissen Rechnung tragen“. Der Anstieg dieser Zahl „trägt somit dem weiter gewachsenen Wohlstand und dem Bedürfnis nach einem erweiterten Spielangebot bei gleichzeitiger strikter Beobachtung der ordnungspolitischen Zielsetzungen Rechnung. Dem letzten Punkt entspricht auch die Beschränkung, dass pro Gemeinde nur eine Spielbank eröffnet werden darf“.³⁶⁰ Als weiterer Grund für die Begrenzung wird in der Rechtsprechung die Durchführung von intensiven Aufsichtsmaßnahmen genannt.³⁶¹

Eine Konzession darf nur an eine Aktiengesellschaft mit Sitz im Inland erteilt werden. Es müssen weitere, strenge Anforderungen an die Anteilseigner und das Grundkapital (mind. 22 Mio.) und die Geschäftsleiter erfüllt sein. Die Konzession darf eine Dauer von 15 Jahren nicht überschreiten.³⁶²

Der Konzessionär

Die *Casinos Austria AG* erhielt alle 12 Casino-Lizenzen und betreibt Casinos in den Hauptstädten der Bundesländer und in einigen wichtigen Tourismuszentren. Die Casinos Austria AG ist nicht an der Börse notiert. Ihre Aktien werden überwiegend von privaten Investoren und der Kirche gehalten.³⁶³

³⁵⁸ § 21 GSpG.

³⁵⁹ § 21 Abs. 4 GSpG.

³⁶⁰ Die Gesetzesmotive sind zitiert nach *Schwartz/Wohlfahrt*, Glücksspielgesetz, 2. Auflage, Manz Wien 2006, § 21 Rz. 6.

³⁶¹ *Schwartz/Wohlfahrt*, Glücksspielgesetz, 2. Auflage, Manz Wien 2006, § 21 Rz. 5 (mit Verweis auf VfSlg. 12.165).

³⁶² § 22 GSpG.

³⁶³ Die Eigentümer der Aktien sind (Stand 2005, Quelle: wikipedia): 33,6 % - Medial Beteiligungs GmbH (deren größte Aktionäre Leipnik-Lundenburger, Raiffeisen Österreich, die Donau Versicherung und die UNIQA Versicherungen AG); 33,2 % - Münze Österreich (die der österreichischen Nationalbank

Es wird von linker politischer Seite immer wieder kritisiert, dass die Gewinne aus dem staatlichen Monopol überwiegend privaten Eigentümern mit guten politischen Kontakten und der katholischen Kirche zugute kommen. Es wird vorgeschlagen, die Einnahmen direkt dem Staat oder wohltätigen Zwecken zufließen zu lassen. Zudem wird kritisiert, dass ein Vorstand der Casinos Austria AG auch Mitglied des Nationalrates ist und dort starkes Lobbying betreiben soll. Zudem gibt es in den Medien immer wieder Berichte über exorbitante Vorstandsbezüge und Pensionsregelungen bei der Casino Austria AG.

Es wird teilweise auch kritisiert, dass an diversen Untergesellschaften der Casinos Austria AG auch die wichtigsten österreichischen Printmedien der Tagespresse beteiligt sind. Mediale Kritik am Monopol fällt angeblich deshalb meist schwach aus.³⁶⁴

Die Koppelung von Monopol und privatem Konzessionär mit Gewinninteresse erscheint alles in allem nicht nachahmenswert.

Spielbankabgabe und Steuern

Der Konzessionär hat eine Spielbankabgabe zu entrichten. Bemessungsgrundlage sind die Jahresbruttospielerinnahmen eines jeden Spielbetriebs, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Spielen. Jahresbruttospielerinnahmen sind die Spieleinsätze abzüglich der ausgezahlten Gewinne. Die Abgabe ist progressiv ausgestaltet; sie setzt bei 35.000 Euro mit einem Satz von 35 % ein und steigert sich stufenweise bis auf 80 %. Bei Glücksspielautomaten in Casinos beträgt sie 39 %.

Das Ziel, das hier wohl von staatlicher Seite verfolgt wird, ist es, die Einnahmen des Staates von der Ausgabenpolitik der Casinos Austria AG unabhängig zu machen. Das Mittel ist die Berechnung der Abgabe auf Basis der Spieleinsätze abzüglich der Gewinne.

Zuständig zur Erhebung der Abgaben ist das Finanzamt für Gebühren und Verkehrssteuern am Ort des Konzessionärs. Sie sind am 10. des der Spieleinnahme folgenden zweiten Monats fällig. Das Finanzamt ist auch für die Überwachung des Casinos zuständig.³⁶⁵

Mit einer Abgabenleistung von zuletzt (2007) 551 Millionen Euro sind Casinos samt Lotterien für den Staat nach dem Tabakmonopol der zweitgrößte Zahler.³⁶⁶

Die Gerichte und das Monopol

Die Rechtslage wurde auch hier durch die Gerichte bestätigt. Nach dem Verfassungsgerichtshof³⁶⁷ verletzt das Konzessionserfordernis die Kriterien der Objektivität und Verhältnismässigkeit im Lichte der Berufsfreiheit nicht. Die Veranstaltung eines Casinos kann aufgrund ihrer Natur und ihrer mögli-

gehört); 16,0 % - MTB Privatstiftung (Vorstand: Leso Wallner, Eigentümer unbekannt); 5,3 % - Bankhaus Schellhammer & Schattera (Eigentümer: die österreichische katholische Kirche); 5,0 % Privatstiftung Josef Melchart (ehemaliger Direktor von Schellhammer & Schattera); 1,9 % Dkfm. Dr. Leo Wallner (langjähriger Präsident und später Vizepräsident im Aufsichtsrat); 5,0 % Streubesitz. Es wurde zudem bei den Casinos Austria angefragt, ob diese Aktionärsstruktur noch aktuell ist. Unter Hinweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnis wurde die Antwort von der Casino Austria AG verweigert.

³⁶⁴ So der Bericht der unabhängigen Wiener Zeitung vom 21. Oktober 2008 über die Casinos Austria AG.

³⁶⁵ Zu allem siehe § 28 GSpG.

³⁶⁶ Quelle: Wiener Zeitung vom 21. Oktober 2008.

³⁶⁷ VfGH, 30.9.1989, B 1278/88, VfSlg. 12.165.

chen Folgen (negative finanzielle Folgen und Abhängigkeit der Spieler, Kriminalität, etc.) nicht mit dem Standardfall der Berufstätigkeit verglichen werden. Die besonderen Anforderungen an die Zuverlässigkeit und den finanziellen Hintergrund eines Casinoveranstalters sowie das Kontrollbedürfnis rechtfertigten das stark reglementierte und auf wenige Konzessionen beschränkte System. Ein Vergleich mit anderen Branchen sei hier nicht möglich.

Die geplante Glücksspielgesetze-Novelle 2008/2009

Der Entwurf zur Glücksspielgesetze-Novelle 2008/2009 sieht Änderungen bezüglich der Konzession und ihrer Vergabe vor. Neu wäre zunächst, dass die Konzessionsvergabe nach vorheriger öffentlicher und transparenter Interessentensuche durch den Bundesminister für Finanzen zu erfolgen hat.³⁶⁸ Neu wäre auch, dass die Konzession an eine Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat zu vergeben ist (nicht nur an eine Aktiengesellschaft). Und schliesslich ist vorgesehen, dass auch für Spielbanken bei der Bewerbung um eine Konzession noch kein Sitz im Inland nachzuweisen ist, wenn der Bewerber einen Sitz in der EU oder im EWR hat (vgl. die Änderungsvorschläge im Lotteriesektor).³⁶⁹ Ist ein solcher ausländischer Bewerber erfolgreich, ist jedoch eine inländische Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat zu gründen, auf die die Konzession zu übertragen ist. Diese Vorschläge bezüglich des Gesellschaftssitzes in der Bewerbungsphase stellen die bisherige Verwaltungspraxis dar. Durch die Beschränkung auf Interessenten aus der EU kommt es durch die gesetzliche Regelung zu einer im Ergebnis etwas restriktiveren Regelung der Bewerbungsphase als nach der bisherigen Rechtsauffassung des Bundesministeriums für Finanzen; Bewerber aus dem Nicht-EU/-EWR Ausland werden benachteiligt.

2.4.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Grundsatz: Verbot

Anbieter aus dem Ausland können keine Konzession zum Betreiben eines Casinos erhalten, da als Konzessionsinhaber nur Aktiengesellschaften (bzw. nach der Novelle 2008/2009 Kapitalgesellschaften mit Aufsichtsrat) mit Sitz im Inland zugelassen sind.

Bewerbung ausländischer Spielbanken

Allerdings dürfen ausländische, konzessionierte Casinobetreiber seit 2008 im Inland für den Besuch ihrer ausländischen Betriebsstätten werben, wenn bestimmte Bedingungen vorliegen. Um Meinungsverschiedenheiten mit der EU-Kommission zu beseitigen, wurde der neue Grundsatz eingeführt, dass Spielbanken aus EU-Mitgliedstaaten oder EWR-Staaten im Inland den Besuch ihrer ausländischen, in EU-Mitgliedstaaten oder EWR-Staaten gelegenen Betriebsstätten bewerben dürfen.³⁷⁰ Voraussetzung dafür ist aber, dass dem Betreiber der Spielbank dafür eine Bewilligung durch den Bundesminister für Finanzen erteilt wurde. Eine solche Bewilligung ist zu erteilen, wenn der Betreiber der Spielbank dem Bundesminister für Finanzen nachgewiesen hat, dass die für den Betrieb der Spielbank erteilte Konzession der Konzession nach österreichischem Recht entspricht und im Konzessionserteilungsland (EU-Mitgliedstaat oder EWR-Staat) ausgeübt wird, und die gesetzlichen Spielerschutzbestimmungen dieses EU-Mitgliedstaates oder EWR-Staates den inländischen zumindest entsprechen. Ist dies nicht der Fall, kann dem Betreiber der ausländischen Spielbank die Werbe-Bewilligung durch den Bundesminister für Finanzen versagt werden.

³⁶⁸ § 21 Abs. 1 Satz 3 GSpG (neu).

³⁶⁹ § 21 Abs. 2 Satz 2 GSpG (neu).

³⁷⁰ § 56 Abs. 1 GSpG (in der Fassung nach dem BGBl. I Nr. 126/2008).

Aktivitäten des inländischen Anbieters im Ausland

Eine Spielbank als Konzessionsinhaber darf keine eigenen Filialbetriebe ausserhalb Österreichs errichten.

Der Erwerb qualifizierter Beteiligungen des Konzessionärs bedarf der Bewilligung des Bundesministers für Finanzen. Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn keine Beeinträchtigung des Spielbankabgabenaufkommens zu erwarten ist und die qualifizierte Beteiligung außerhalb Österreichs in Ländern, mit denen kein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, unmittelbar vom Konzessionär oder mittelbar von einem Beteiligungsunternehmen mit Sitz in Österreich gehalten wird. Die Casino Austria AG hält zahlreiche Beteiligungen im Ausland und ist ein wichtiger „player“ im internationalen Casino-Geschäft.³⁷¹

³⁷¹ Folgende Informationen finden sich auf der Internet Seite der Casinos Austria AG: „Mit Engagements in Europa, Amerika, Afrika, Asien, Australien und auf den Weltmeeren gehört Casinos Austria zu den weltweit erfolgreichsten Casinounternehmen. In den vergangenen 25 Jahren engagierte sich Casinos Austria International in mehr als 25 Ländern mit über 200 Casinoprojekten. Begonnen hat die Tätigkeit auf dem internationalen Casinomarkt im Jahr 1976, als im holländischen Zandvoort der erste Spielbetrieb mit Know how von Casinos Austria eröffnet wurde“.

2.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Schweden folgt im Casinosektor einem Monopolmodell. Nach dem Casinogesetz (1999:355 – Casinolagen) kann nur ein staatseigenes Unternehmen eine Betriebserlaubnis für ein solches Casino erlangen. Die Schwedische Regierung hat der Svenska Spel AB eine Lizenz zur Errichtung eines Spielcasinobetriebes erteilt.

Casinos haben keine Steuern auf ihre Einnahmen zu entrichten. Allerdings haben sie Gebühren für die Casinolizenzen und Genehmigungen zu zahlen.

In Schweden gibt es auch Restaurant-Casinos. In diesen Einrichtungen werden Roulett-, Würfel- und Kartenspiele angeboten. Die Veranstaltung dieser Spiele erfolgt in kommerziellen Restaurants nach den Vorgaben des Lotteriegesetzes. Steuern werden monatlich und pro zugelassenem Spieltisch entrichtet.

Casinos waren in Schweden sehr lange verboten, weil sie als besonders riskant für die Entwicklung einer Glücksspielabhängigkeit eingestuft wurden. 2001 wurden sechs Casinos gestattet (allerdings existieren tatsächlich nur vier). Eigentümer sind staatseigene Unternehmen. Sie werden von der Lotterieinspektion kontrolliert. Auch die Casinospieler unterliegen im Übrigen deren strengen Kontrollen. Die Monopolstruktur des schwedischen Casinosektors scheint eine effektive Aufsicht über den Spielbetrieb zuzulassen.

2.5.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Schweden folgt im Casinosektor einem Monopolmodell.

Eine Betriebserlaubnis für ein Casino kann nach dem Casinogesetz (1999:355 – Casinolagen) nur ein staatseigenes Unternehmen erlangen.³⁷² Die Zahl der erlaubten Casinos ist auf sechs limitiert.³⁷³ Die gesetzlichen Vorschriften treffen Regelungen zum Mindestalter der Spieler, zur Registrierung der Casinobesucher, zum Verbot der Kreditgewährung oder zum Verbot für Angestellte, am Casinoglücksspiel teilzunehmen. Die Regierung hat der Svenska Spel AB eine Lizenz zum Spielcasinobetrieb erteilt.

Casinos waren in Schweden bis 2001 verboten, weil sie als besonders riskant für die Entwicklung einer Glücksspielabhängigkeit eingestuft wurden. Im Jahr 2001 wurden im Prinzip sechs Casinos bewilligt, allerdings existieren in den Städten Stockholm, Göteborg, Malmö und Sundsvall insgesamt nur vier Casinos. Casino Cosmopol, eine Tochtergesellschaft der staatlichen Svenska Spel hat das ausschliessliche Recht zum Betrieb der vier Casinos erhalten, in welchen das klassische Tischspiel und das Automatenglücksspiel angeboten werden.

Die Casinos werden von der Lotterieinspektion kontrolliert. Die zahlenmässige Begrenzung der Casinos soll Garant für die Effizienz der Kontrolle sein und ermöglichen, dass ein ausreichend geschultes

³⁷² Art. 2 des Casinogesetzes.

³⁷³ Art. 3 des Casinogesetzes.

Personal zur Verfügung steht, um die Spielsucht zu erkennen und ihr vorzubeugen.³⁷⁴ Die begrenzte Zahl der Casinos und der staatseigene Betrieb sollen garantieren, dass das Spiel allein zum Vergnügen der Spieler und nicht aus kommerziellem Anreiz der Casino-Betreiber^{375]} veranstaltet wird. Auch die Casinospieler unterliegen strengen Kontrollen der Lotterieurspektion. Das Monopol scheint eine effektive Aufsicht über den Spielbetrieb zuzulassen. Es ist aber verfrüht, eine Beurteilung über dieses gesetzgeberische Modell abzugeben.

Steuer und Abgaben

Die klassischen Casinobetriebe entrichten keine spezielle Casino- oder Lotteriesteuer.³⁷⁶ Für die Bewilligung und die Aufsicht werden hingegen Abgaben erhoben.^{377]}

„Restaurant-Casino“

Restaurant-Casinos betreiben Spiele mit Einsätzen und Gewinnen nach dem Lotteriesgesetz (SFS 1994:1000) und unterliegen nicht dem Casino-Gesetz. Im Restaurant-Casino werden Spielformen wie Roulette-, Würfel- und Kartenspiele veranstaltet.³⁷⁸ Die Spiele können in denjenigen Restaurants und kommerziellen Unternehmen durchgeführt werden, die hierfür eine Genehmigung erhalten haben.³⁷⁹ Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn das Spiel im Rahmen einer öffentlichen Vergnügungsveranstaltung, in einem Restaurant oder Hotel bzw. auf einem Schiff im internationalen Verkehr durchgeführt wird. Zuständige Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde ist das Lotteriespektorat.^{380]} Die Bewilligung ist zeitlich begrenzt (auf maximal 2 Jahre).

Der Bewilligungsinhaber hat (ungeachtet der Zahl der Spieler) eine monatliche Spielsteuer für Roulette, Würfel- und Kartenspiel zu zahlen.³⁸¹ Die Steuer beträgt:

- 2 000 SEK für einen Spieltisch
- 4 000 SEK für zwei Spieltische
- 9 000 SEK für drei Spieltische
- 18 000 SEK für vier Spieltische
- 25 000 SEK für fünf Spieltische.³⁸²

Bei mehr als fünf Tischen beträgt die Steuer monatlich 5 000 SEK pro Tisch.³⁸³

³⁷⁴ Prop. 1998/99:80, S. 32.

³⁷⁵ Prop. 1998/99:80, S. 21.

³⁷⁶ Art. 1a des Lotteriesgesetzes.

³⁷⁷ Art. 16 des Casinogesetzes.

³⁷⁸ Art. 1, st. 1 des Lotteriesgesetzes.

³⁷⁹ Art. 32-34 des Lotteriesgesetzes

³⁸⁰ Art. 43 des Lotteriesgesetzes.

³⁸¹ Art. 1 of the Act on Tax on Games (SFS 1972:820 - lagen om skatt på spel).

³⁸² Art. 10 of the Act on Tax on Games.

³⁸³ *Ibid*

2.5.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß Artikel 2 des Casinogesetzes darf ein Casino nicht ohne Erlaubnis betrieben werden, wobei nach Artikel 3 in Schweden die Zahl auf sechs Casinos beschränkt ist. Darüber hinaus ist eine Betriebserlaubnis für ein Casino nur solchen Unternehmen zu erteilen, die vollständig (direkt oder indirekt) vom (schwedischen) Staat betrieben werden (Art. 11). Grenzüberschreitendes Casinoglücksspiel ist daher dann möglich, wenn der schwedische Staat Betreiber des betreffenden Casinos ist.

2.6. SPANIEN

Erkenntnisse

In Spanien sind im Wesentlichen die einzelnen Regionen für die Regulierung des Casinosektors zuständig. Diese haben ein Konzessionsmodell im Wege öffentlicher Ausschreibungen entwickelt. Die Anzahl lizenzierter Casinos wird von jeder Region nach ihren eigenen Interessen und Regeln bestimmt. Angesichts der Tatsache, dass sich das Glücksspiel aus öffentlicher Sicht einen sozial und wirtschaftlich sensiblen Sektor darstellt, wendet Spanien zur Regulierung des Casinosektors ein Lizenzmodell an und gewährt den Behörden für die Auswahl der Betreiber einen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum erschwert es den abgelehnten Bewerbern, die behördliche Entscheidung über die Lizenzvergabe anzugreifen. Weltweit werden zwei verschiedene Arten der Lizenzierung unterschieden:

Die diesen Sektor regulierenden Gesetze führen nicht ausdrücklich auf, weshalb man sich für das Lizenzmodell entschied. Denkbar wäre, dass es Investoren anziehen und der Erzielung von Steuereinnahmen, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Entfaltung des Tourismus dienen sollte.

Im gesamten Staatsgebiet wurde ein Numerus-Clausus-Modell für Einrichtungen zur Veranstaltung von Glücksspielen eingeführt. Hierdurch sollte dem Wildwuchs derartiger Geschäftstätigkeiten vorgebeugt und diese an Orten angesiedelt werden, die in weiter Entfernung zu Schulen und anderen gefährdeten Einrichtungen stehen.

2.6.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Wegen der fortschreitenden Übertragung von Kompetenzen im Wett- und Spielsektor vom spanischen Staat auf die CCAA, sind heute überwiegend letztere zur Regulierung des Casinosektors zuständig.

Spanien folgt einem Konzessionsmodell. Die Konzessionen werden durch öffentliche Ausschreibung vergeben. Neben den traditionellen Erfordernissen von Bonität und Integrität der Organisatoren etc. berücksichtigen einige CCAA bei der Vergabe auch tourismusbezogene Aspekte.³⁸⁴ Häufig wird das Erfordernis eines **inländischen Wohnsitzes bzw. eines Wohnsitzes im Gebiet der betreffenden CCAA**³⁸⁵ sowie für **Körperschaften** das Erfordernis einer **bestimmten Gesellschaftsform** vorgeesehen.³⁸⁶ Ein weiteres Kriterium besteht für Betriebsgesellschaften in der Ausgabe von Namensaktien.³⁸⁷

³⁸⁴ Dies ist in **Andalusien** der Fall: Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986, reguladora de los Juego y Apuestas en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986) Art. 3.

³⁸⁵ Beispielsweise auf den **Kanarischen Inseln**: 2001/162 - Lunes 17 de Diciembre de 2001 I. Disposiciones Generales Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica 1771 Decreto 204/2001, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias. Art. 5 fordert für Unternehmen die Rechtsform der Aktiengesellschaft nach spanischem Recht (sociedades anónimas) oder nach dem Recht eines der EU-Staaten sowie den Sitz in Spanien.

³⁸⁶ **Andalusien**: Decreto 305/2003, de 21 de octubre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo, y se regula el régimen aplicable a las modalidades del Punto y Banca. Artikel

Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit der Organisatoren **verlangen einige CCAA-Regelungen die spanische Nationalität**. Dies trifft etwa für **Valencia** (Art. 16 b und 17 b des Gesetzes 14/1988³⁸⁸) zu. Derartige regionale Gesetze scheinen allerdings einem Gesetz des spanischen Staates zu widersprechen,³⁸⁹ nach welchem das grenzüberschreitende Glücksspiel dem Bereich der Auslandsinvestitionen zuzuordnen ist.³⁹⁰ Nach Artikel 2 dieses Gesetzes gelten Ausnahmen für Personen „die in einem Staat der EU ansässig sind, es sei denn die Tätigkeit steht im Zusammenhang mit der Herstellung oder dem Handel mit Waffen oder mit Gegenständen, die die nationale Sicherheit betreffen“.

Die Anzahl der zulässigen Casinos wird von jeder CCAA festgelegt. Auf den **Kanarischen Inseln** können beispielsweise nicht mehr als elf Casinos zugelassen werden (drei auf Teneriffa, vier auf Gran Canaria und Lanzarote und zwei auf Fuerteventura).³⁹¹ Als weiteres Beispiel ist das Recht **Kataloniens** zu nennen, das höchstens vier Casinos gestattet.³⁹²

Das spanische Recht sieht eine Glücksspielsteuer vor (tasa fiscal sobre el juego). Diese ist ihrem Wesen nach zwar keine regionale Steuer, die Abtretung von Kompetenzen an die Regionen (Gesetz 14/1996 vom 30. September 1996) führte jedoch dazu, dass die steuerrechtliche Abwicklung den Regionen obliegt. Neben dieser Steuer ist durch die Betreiber eine weitere Abgabe für den Glücksspielbetrieb zu entrichten. Die Betreiber unterliegen ferner der Unternehmensbesteuerung. Schliesslich kennt Spanien auch eine Steuer auf wirtschaftliche Aktivitäten, die als direkte Steuer auf in Spanien ausgeführte Tätigkeiten ausgestaltet ist. Casinos unterliegen nicht der Mehrwertsteuer.

Abhängig von der Region, in der das Casino betrieben wird, kann sich der Steuersatz zwischen 20 - 61% auf einer Progressionsskala in Abhängigkeit von der jeweiligen steuerlichen Bemessungsgrundlage bewegen. Beispielsweise sieht die nationale Skala (die auf Regionen ohne eigene Gesetzgebung in diesem Bereich Anwendung findet) einen Steuersatz von 20% bei einer Bemessungsgrundlage von 0 bis 1.322.226,63 Euro, einen Steuersatz von 35% bei einer BG von 1.322.226,64 bis 2.187.684,06

2 des Annexes fordert für Casinobetreibende Gesellschaften die Rechtsform der Aktiengesellschaft nach spanischem Recht (sociedades anónimas), im Übrigen die spanische Nationalität.

³⁸⁷ **Kanarische Inseln:** 2001/162 - Lunes 17 de Diciembre de 2001 I. Disposiciones generales Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica 1771 Decreto 204/2001, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería presidencia y justicia bo. Canarias 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCV\2003\427 Juegos y apuestas. Planifica los juegos y apuestas en Canarias.

³⁸⁸ LEY 4/1988, de 3 de junio, por la que se establecen las normas reguladoras del Juego en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la también Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001). Desarrollada por Decreto 115/2006, de 28 julio LCV\2006\388 [FEV 12-09-2006], por Decreto 43/2006, de 31 marzo LCV\2006\171 [FEV 01-05-2006] y por Decreto 44/2007, de 20 abril LCV\2007\202. [FEV 24-04-2007].

³⁸⁹ Law 18/1992 of 1.7.1992, RCL 1992\1502.

³⁹⁰ «Artículo único. 1. A efectos de las inversiones extranjeras en España constituyen sectores con regulación específica en materia de derecho de establecimiento los siguientes: Juego [...] 2. Lo anterior no será de aplicación a los residentes en un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, salvo por lo que se refiere a las actividades de producción o comercio de armas o relativas a materias de defensa nacional».

³⁹¹ Art. 2.2, Decreto 299/2003, de 22 diciembre Conserjería presidencia y Justicia BO. Canarias 24 diciembre 2003, núm 250 [pág 20324]; LCV\2003\427 Juegos y Apuestas. Planifica los juegos y apuestas en Canarias. Art. 2.1.

³⁹² Decreto 240/2004, de 30 marzo [LCAT 2004\154] Departament interior do. Generalitat de Catalunya 1 abril 2004, núm. 4104, [pág. 6315]; JUEGOS. Aprueba el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y los criterios aplicables a su planificación, Art. 8.1.

Euro, von 45% bei einer BG von 2.187.684,07 bis 4.363.347,88 Euro und von 55% bei einer BG von mehr als 4.363.347,88 Euro vor. Für die Region der Balearen gilt hingegen ein Steuersatz von 20% bezüglich einer BG von 0 bis 1.718.277 Euro, von 40% bezüglich einer BG von 1.718.727,01 bis 2.843.713 Euro, von 50% bezüglich einer BG von 2.843.713,01 bis 5.671.800 Euro und von 61% bei einer BG von mehr als 5.671.800,01 Euro. In der Region Madrid³⁹³ zählt als Bemessungsgrundlage der Wert der Bruttoeinnahmen der Casinos aus dem Glücksspiel; der anwendbare Steuersatz wird dann nach folgendem Schema berechnet:

BG	Steuer in %
0 bis 2.000.000	22%
2.000.000,01 bis 3.000.000	30 %
3.000.000,01 bis 5.000.000	40 %
Über 5.000.000	45 %

Für die Betreiber von Bingounternehmen kann sich der Steuersatz – abhängig von der einzelnen Region – zwischen 20% und 29,5% des Kaufpreises für das Bingospiel bewegen.

2.6.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß Gesetz 56/2007 (**Ergänzende Vorschrift Nr. 20, n° 5**)³⁹⁴ darf die interaktive Wett- und Spiel-tätigkeit auf der Grundlage elektronischer Kommunikationssysteme nur von solchen Betreibern ausgeübt werden, die hierfür von der zuständigen Verwaltungsstelle zugelassen wurden. Die Zulassung erfolgt durch Konzession und ist an die Erfüllung vorgeschriebener Bedingungen und Voraussetzungen geknüpft. Ohne eine derartige Erlaubnis ist die Veranstaltung interaktiver Wett- und Glücksspiele nicht möglich.

Zudem werden Massnahmen ergriffen, um die Werbung zu bekämpfen sowie die Nutzung von elektronischen Zahlungsmöglichkeiten in Spanien zu unterbinden. Der Betrieb von interaktiven Wett- und Glücksspielen ohne spezielle Erlaubnis zieht auch Sanktionen nach der Anti-Schmuggel-Gesetzgebung nach sich.

Madrid war die erste Region in Spanien, die den Telebetrieb von Casinos gestattete.³⁹⁵ Erlaubt werden gem. der Verordnung 106/2006 vom 30. November 2006 Wetten (Online), Bingo (Online) und Casinos (Online). Bereits bestehende, zugelassene Glücksspielunternehmen können eine „weitere Erlaubnis“ zum Online-Betrieb beantragen. Ein Antrag auf eine Online-Betriebserlaubnis kommt daher regelmässig nur für Casinos in Frage, die bereits über eine Casino-Betriebserlaubnis verfügen. Die Erlaubnis ist zunächst auf fünf Jahre beschränkt und kann um den gleichen Zeitraum verlängert werden.

³⁹³ Art. 5 des Ley de medidas fiscales y administrativas, LEY 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, in: <http://gestion.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&idnorma=5882&word=S&wordperfect>

³⁹⁴ Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, de 28 diciembre, RCL\2007\2385.

³⁹⁵ Santiago Asensi, loc. cit, p. 449.

Artikel 4 der Verordnung 106/2006 definiert unter 3 b) "externe Wetten" u.a. als Wetttätigkeit³⁹⁶, die unter Zuhilfenahme von elektronischen oder informatischen Mitteln außerhalb der Örtlichkeiten des Wettbüros durchgeführt wird. Voraussetzung ist allerdings, dass die Veranstaltung oder die Vermarktung die Grenzen des Gebiets von Madrid nicht überschreiten.³⁹⁷ Wahrscheinlich werden andere CCAA diesem Beispiel folgen³⁹⁸.

Auch hier ist allerdings nochmals das Gesetz 18/1992 zu erwähnen,³⁹⁹ nach welchem das grenzüberschreitende Glücksspiel dem Bereich der Auslandsinvestitionen zuzuordnen ist und Ausnahmen für Personen gelten sollen, „die in einem Staat der EU ansässig sind [...]“.

³⁹⁶ Art. 35 der Verordnung 106/2006 schließt Casinos bei der Definition der Wettorte ein: " 1. Tendrán la consideración de locales de apuestas, a los efectos del presente Reglamento, los salones de juego, establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar y Casinos debidamente autorizados".

³⁹⁷ « Apuesta externa es la que se realiza fuera del recinto o lugar donde ocurre o se celebra el acontecimiento en locales debidamente autorizados. Asimismo, tendrá la consideración de apuesta externa la que se realice en los lugares debidamente autorizados de un recinto o lugar sobre acontecimientos que se produzcan o se celebren en otro distinto así como la formalizada por medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia autorizados, siempre que su ámbito de desarrollo, celebración o comercialización no exceda del territorio de la Comunidad de Madrid ».

³⁹⁸ Santiago Asensi, loc. cit., p. 451.

³⁹⁹ Ley 18/1992, de 1.7.1992, RCL 1992\1502.

2.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Das britische Regulierungsmodell für Casinoglücksspieldienstleistungen ist als ein Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Die neuere britische Gesetzgebung, die für alle Bereiche des Glücksspielmarktes mit Ausnahme der Lotterien und Finanzmarktweiten gilt, verfolgt im Wesentlichen drei Regulierungsziele: Kriminalitätsprävention, Jugend- und Schwächerenschutz sowie die Gewährleistung einer fairen und transparenten Veranstaltung von Glücksspielen. Im Spielbankenbereich sollen Spieler durch ein interessantes legales Angebot von illegalen Angeboten ferngehalten werden, was zu einer erheblichen Reduzierung der Kriminalität in der gesamten Glücksspielindustrie führen soll. Die bis vor kurzem bestehende Gesetzgebung im Casinosektor, wonach Casinoglücksspiele ausschliesslich von einer Vielzahl kleiner Mitgliederklubs angeboten werden durften, wurde als ungeeignet zur Bekämpfung illegalen Spiels angesehen. Ob die neue Rechtslage, die lizenzierten Anbietern das Casinoglücksspiel zunehmend in relativ grossen, touristischen Spielbanken und via Internet gestattet, die genannten Ziele tatsächlich erfüllen wird, kann noch nicht abschliessend beurteilt werden, da die neuen Regeln seit weniger als einem Jahr gelten.

Bezüglich grenzüberschreitender Angebote, vorwiegend via Internet, hat das Vereinigte Königreich versucht, ein realistisches Regulierungsmodell zu schaffen. Nicht-lizenzierte Anbieter sollen sich nur dann strafbar machen, wenn sie im inländischen Fernsehen und Rundfunk oder auf Gegenständen Werbung betreiben bzw. sich ein Teil ihrer Glücksspielinfrastruktur im Inland befindet. Anders als bei einer reinen Internetpräsenz sind diese Aktivitäten effektiv kontrollierbar, d.h. sie können im Illegalitätsfall unterbunden werden. Es wird zugleich vermutet, dass ausländische Anbieter, welche im Lande weder durch Werbung noch durch inländische Einrichtungen präsent sind, sehr wenige britische Spieler anziehen. Ob diese Strategie tatsächlich erfolgreich ist, kann ebenfalls noch nicht beurteilt werden. Hier spielt zudem der auf Internetcasinospiele erhobene Steuersatz eine sehr wichtige Rolle. Da er relativ hoch angesetzt wurde, werden Internetanbieter aus wirtschaftlichen Gründen versucht sein, von anderen EU-Staaten aus tätig zu werden.

2.7.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Obwohl sie teilweise die Merkmale einer Konzessionsordnung aufweist, kann die Regelung des Casinoglücksspiels im **Vereinigten Königreich** in ihrer Gesamtheit als Wettbewerbsmodell bezeichnet werden.

Der *Gambling Act 2005* gestattet nur eine bestimmte, wenn auch hohe Zahl von Spielbanken. Der weitaus grösste Teil der heute zugelassenen Spielbanken bestand bereits, als die neue Gesetzgebung erlassen wurde. Die betreffenden Lizenzen werden auf unbeschränkte Zeit weitergelten, aber nicht neu erteilt werden können.⁴⁰⁰ Wirtschaftlich zukunftssträchtig sind nur die kraft des *Gambling Act 2005* vorgesehenen 17 neuen Spielbanklizenzen. Die Vergabe und Aufsicht dieser Lizenzen ist seit Fertigstellung der *Study of Gambling Services*⁴⁰¹ durch eine Vielzahl neuer Normen geregelt worden.

⁴⁰⁰ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 938.

⁴⁰¹ *Ibid.*, S. 937 und 938, insb. bei Fn. 1068.

Das zuständige britische Ministerium⁴⁰² hat mehrere Ausführungsverordnungen erlassen.⁴⁰³ Diese bezeichnen u.a. die Gemeinden, welchen für acht „grosse Spielbanken“ und acht „kleine Spielbanken“ neue Lizenzen erteilt werden.⁴⁰⁴ Zudem legen sie Rahmenbedingungen für die Auswahl der Betreiber fest, die in durch die Gemeindebehörden veranstalteten Ausschreibungsverfahren zu erfolgen hat.⁴⁰⁵ Die betreffenden Gemeinden haben detaillierte Lizenzierungskriterien vorgesehen und diese für potentielle Interessenten veröffentlicht.⁴⁰⁶ Die Gemeinden nahmen von der britischen Glücksspielaufsichtsbehörde (*Gambling Commission*) veröffentlichte Richtlinien zum Massstab,⁴⁰⁷ welche auch die in den Verordnungen vorgegebenen Genehmigungsbedingungen⁴⁰⁸ auflisten. Zukünftige Betreiber werden bei der Aufsichtsbehörde zusätzlich Betriebslizenzen beantragen müssen, für die wiederum eigene Lizenzierungsgrundsätze⁴⁰⁹ und Lizenzbedingungen gelten und sie werden spezielle Verhaltensregeln für Spielbankenbetreiber zu beachten haben⁴¹⁰. Diese verschiedenen Voraussetzungen zum Spielbankenbetrieb verlangen von legalen Anbietern den Einsatz ganz erheblicher Ressourcen.

Nach den obigen Ausführungen scheint es, dass Spielbanken in Grossbritannien⁴¹¹ nach einem beschränkten Konzessionsmodell zugelassen werden. Allerdings können nicht nur die klassischen Casinos, sondern ebenfalls sog. *remote casino operations* („entfernte Casinobetriebe“) in Grossbritannien lizenziert und betrieben werden. In Grossbritannien wohnhafte Personen, die an Casinoglücksspielen teilnehmen möchten, sollen also die Wahl zwischen herkömmlichen Casinos und dem Casinoglücksspiel haben, das über Internet, digitales Fernsehen oder Mobiltelefone angeboten wird.

⁴⁰² Department of Culture, Media and Sport.

⁴⁰³ Diese sind auf der (zuletzt am 15.09.2008 besuchte) Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/detail.asp?ContentId=222> gelistet und über Links elektronisch verfügbar.

⁴⁰⁴ Gambling (Geographical Distribution of Large and Small Casino Premises Licences) Order 2008, statutory instrument 2008/1327.

⁴⁰⁵ Gambling (Inviting Competing Applications for Large and Small Casino Premises Licences) Regulations 2008, statutory instrument 2008/469.

⁴⁰⁶ In der Stadt Leeds soll z.B. eine „grosse Spielbank“ zugelassen werden. Der Stadtrat hat noch vor der Entscheidung der Regierung über die geographische Verteilung der neuen Lizenzen seine Grundsätze für den Auswahl eines Betreibers bekannt gegeben; siehe die Punkte 30 ff. des (am 15.09.2008) auf der Internetseite http://www.leeds.gov.uk/files/Internet2007/2006/week51/inter__2fcd4b30-f041-481a-a1f8-bc4172254b40_2f8c2df3-bae2-4c21-969d-27d493064ea1.pdf zugänglichen Dokuments, Leeds City Council, *Gambling Act 2005 Statement of Licensing Policy 2007 – 2010*.

⁴⁰⁷ Gambling Commission, *Guidance to Licensing Authorities*, 2nd edition (August 2008), elektronisch zugänglich (am 15.09.2008) auf die Internetseite [http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/GLA%20guidance\(amended3\).pdf](http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/GLA%20guidance(amended3).pdf) Teil 17 betrifft insb. Spielbanken.

⁴⁰⁸ Die *Gambling Act 2005 (Mandatory and Default Conditions) (England and Wales) Regulations 2007*, statutory instrument 2007/1409, enthalten in *schedule 1* die Bedingungen, welche Gemeindebehörden bei der Erteilung von Genehmigungen für den Gebrauch von Räumlichkeiten zum Casinobetrieb einfordern müssen. Ähnliche Verordnungen wurden für Schottland erlassen.

⁴⁰⁹ Gambling Commission, *Statement of Principles for Licensing and Regulation* (December 2006), elektronisch zugänglich (am 15.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/detail.asp?Contentid=272>.

⁴¹⁰ Gambling Commission, *Licence Conditions and Codes of Practice* (June 2007), *Licence Conditions and Codes of Practice Supplement 2: Explanation of Changes* (August 2007), *Licence Conditions and Codes of Practice Supplement 3* (December 2007) und *Typical Licence Conditions and Codes of Practice for Non-Remote Casino Operators (other than a Regional Casino)* (August 2007), alle elektronisch zugänglich (am 15.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/detail.asp?Contentid=272>.

⁴¹¹ Spielbanken sowie das Betreiben von Casinoglücksspielen sind in Nordirland gänzlich verboten; vgl. *Study of Gambling Services*, S. 939.

Auch im Bereich der *remote casinos* hat die Regulierungsdichte seit der Fertigstellung des *Study of Gambling Services*⁴¹² ganz erheblich zugenommen. Weder die unter dem *Gambling Act 2005* erlassenen Verordnungen,⁴¹³ noch die von der Aufsichtsbehörde veröffentlichten Lizenzierungskriterien und Lizenzbedingungen⁴¹⁴ erhalten jedoch Normen, welche die Erteilung von Lizenzen für *remote casinos* erheblich beschränken würden. Eine deutliche Erschwernis für ausländische Bewerber ist allein bei der Besteuerung erkennbar. Hier liegt es im Ermessen der britischen Steuerbehörde, von im Ausland wohnhaften Betreibern der *remote casinos* nach britischem Recht Sicherheiten zu verlangen oder die Ernennung eines im Vereinigten Königreich ansässigen und für die Begleichung der Glücksspielsteuern verantwortlichen Vertreters zu fordern.⁴¹⁵

Es ist im Vereinigten Königreich also durchaus möglich, mit staatlicher Genehmigung in Konkurrenz zu den traditionellen Spielbanken Casinoglücksspiele über verschiedene Kommunikationssysteme anzubieten. Bis Mitte-September 2008 hat die Aufsichtsbehörde 19 *remote casino*-Lizenzen ausgestellt,⁴¹⁶ u.A. an eine Tochtergesellschaft der in Altenholz bei Kiel ansässigen und an der Deutschen Börse notierten Jaxx A.G.⁴¹⁷ Diese Anzahl der Interessenten ist geringer als erwartet und die Lizenzinhaber nutzen ihre Lizenzen offenbar hauptsächlich für Nebenangebote zu anderen Glücksspielsparten.⁴¹⁸ Erklärbar ist dies wohl durch den unrentablen britischen Steuersatz von 15% des Bruttogewinns, der für *remote casino games* gilt.⁴¹⁹ Sollten sich die Marktbedingungen ändern, könnte allerdings grundsätzlich eine unbeschränkte Zahl weitere Betreiber Lizenzen für *remote casinos* erhalten.

Im Gegensatz zur Steuer auf interaktive Casinodienstleistungen ist für die von klassischen Casino-betreibern zu zahlende **Steuer** kein fester Prozentsatz vorgesehen. Vielmehr variiert der Steuersatz je nach Höhe des Bruttogewinns aus dem Glücksspielbetrieb zwischen 2.5% und 40% dieses Gewinns.⁴²⁰

⁴¹² *Ibid.* S. 931 und 932.

⁴¹³ Z.B. die *Gambling Act 2005 (Operating Licence Conditions) Regulations 2007, statutory instrument 2007/2257*.

⁴¹⁴ Gambling Commission, *Typical Licence Conditions and Codes of Practice for Remote Casino Operators* (August 2007), *Remote Gambling and Software Technical Standards* (June 2007) und *Testing strategy for compliance with the Remote Gambling and Software Technical Standards* (July 2007), alle elektronisch zugänglich (am 15.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/detail.asp?Contentid=285>

⁴¹⁵ Abs. 3(6) der *Remote Gaming Duty Regulations 2007, statutory instrument 2007/2192* und Punkt 3.4 in *Her Majesty's Revenue and Customs, Remote gaming duty (Excise Info Sheet 03/07)*, elektronisch zugänglich (am 15.09.2008) über die Internetseite <http://www.hmrc.gov.uk/>.

⁴¹⁶ Eine Liste aller Betriebslizenzinhaber für das *remote gambling* ist elektronisch zugänglich auf die Internetseite http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Operator_Licence_Applications_Remote_2008-09-17.pdf.

⁴¹⁷ Ein Firmenprofil der Jaxx UK Ltd. und der gesamten Jaxx Gruppe ist über die Internetseite <http://www.jaxx.com> zugänglich (zuletzt am 15.09.2008 besucht).

⁴¹⁸ Laut den besonderen Geschäftsbedingungen der zur Jaxx Gruppe gehörenden Gesellschaften (<http://www.jaxx.com>) wird das Casinoglücksspiel der Gruppe nicht vom Vereinigten Königreich, sondern von Malta aus angeboten.

⁴¹⁹ Siehe z.B. Harris, J. & Brown, J, "Gambling Commission fee and licence changes", in (2008) 8 *World Online Gambling Law Report* 3, S.5. Die Autoren sind der Meinung, dass die jüngst bekannt gegebene Antragsgebührrermässigung für kleine *remote casinos* (von £28'988 auf £6'860) das Vereinigte Königreich als Standort nicht viel attraktiver machen wird.

⁴²⁰ *Finance Act 1997*, subsection 11(2), zuletzt modifiziert durch den *Finance Act 2005*, section 6.

Lizenzgebühren und andere vom Casinobetreiber zu bezahlende, gesetzliche Abgaben stellen nur einen ganz kleinen Bruchteil der Staatseinnahmen aus der Glücksspielsteuer dar.⁴²¹

2.7.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Ausländische Glücksspielbetreiber machen sich strafbar, wenn sie im Vereinigten Königreich Dienstleistungen ohne die erforderlichen, britischen Lizenzen erbringen.⁴²² Die Erteilung einer Lizenz im Ausland (auch im EU-Ausland) ist einer inländischen Lizenz nicht gleichzustellen. Die Teilnahme eines Spielers an im Vereinigten Königreich nicht lizenziertem Glücksspiel ist jedoch nicht strafbar.

Glücksspielbetreiber, welche *remote games* gänzlich vom Ausland aus (d.h. per Internet oder Telefon) anbieten, machen sich grundsätzlich ebenfalls nicht strafbar.⁴²³ Eine britische *remote gaming license* benötigt ein solcher Betreiber nur dann, wenn sich ein zu seiner Betriebsinfrastruktur gehörender Server auf britischem Territorium befindet.⁴²⁴

Hinsichtlich der Berechtigung ausländischer Betreiber, in Grossbritannien für ihre Angebote zu werben, gelten folgende Grundsätze: Ausländische Betreiber, die eine britische Lizenz benötigen, sie aber nicht anfordern und/oder erhalten und trotzdem im Vereinigten Königreich für ihre Angebote werben, machen sich strafbar.⁴²⁵ Dies gilt sowohl für Werbung auf Gegenständen, wie für Werbung im Fernsehen⁴²⁶ oder mittels sonstiger Kommunikationsinfrastruktur,⁴²⁷ wenn die Werbung auf Personen im Vereinigten Königreich ausgerichtet ist oder wenn wahrscheinlich ist, dass Personen vom Vereinigten Königreich aus darauf zugreifen.⁴²⁸ Ausländische Betreiber, die keine britische Lizenz benötigen (weil sie *remote games* gänzlich vom Ausland aus anbieten), machen sich nicht strafbar, wenn sie nur über Fernsehen, Rundfunk und sonstige Kommunikationsmittel für ihre Produkte werben.⁴²⁹ Diese ausländischen Betreiber können ebenfalls auf Gegenständen im Vereinigten Königreich werben (d.h. in der Presse, auf Plakaten usw), wenn sie aus einem EWR-Mitgliedsstaat,⁴³⁰ aus Gibraltar,⁴³¹ oder aus einem mittels Verordnung bezeichnetem Ort operieren.⁴³² Für die Auswahl der nicht

⁴²¹ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 915, direkt vor der Überschrift „3.3. Casino Gaming“.

⁴²² *Gambling Act 2005*, subsections 33(1) und 33(2).

⁴²³ Die subsection 36(3) des *Gambling Act 2005* schafft diesbezüglich eine Ausnahme zur grundsätzlichen Strafbarkeit des nichtlizenzierten Glücksspielbetriebs nach section 33.

⁴²⁴ Die subsections 36(4) und 36(5) des *Gambling Act 2005* präzisieren, dass es sich beim „remote gambling equipment“ um elektronische oder andere Ausrüstungen handeln muss, womit Spiele vorgestellt oder veranstaltet oder spieler- oder ergebnisbezogene Daten gespeichert werden (nicht um die von den Spielern benutzte Ausrüstung wie eigener PC, etc.).

⁴²⁵ Subsections 33(1) und (2) des *Gambling Act 2005*.

⁴²⁶ Die Subsection 333(5) des *Gambling Act 2005* verweist, bezüglich der Kompetenz der britischen Behörden in diesem Bereich, ausdrücklich auf die EU-Richtlinie 89/552/EEC.

⁴²⁷ Die Subsection 333(6) des *Gambling Act 2005* verweist, bezüglich der Kompetenz der britischen Behörden im Bereich der Informationsgesellschaftsdienste, ausdrücklich auf die EU-Richtlinie 2000/31/EC.

⁴²⁸ Subsection 333(4) des *Gambling Act 2005*.

⁴²⁹ Subsection 330(1), i.V.m. Subsections 333(2), (4) und (9) des *Gambling Act 2005*.

⁴³⁰ Subsection 330(2) des *Gambling Act 2005* umfasst jedes *remote gambling*, welches innerhalb der Regulierungskompetenzen eines EWR-Mitgliedsstaates fällt, auch wenn das dort geltende Recht dieses Glücksspiel verbietet oder überhaupt nicht erwähnt.

⁴³¹ Subsection 330(3) des *Gambling Act 2005* besagt, dass Gibraltar zu diesem Zweck so zu behandeln sei, als wäre es ein EWR-Mitgliedsstaat.

⁴³² Subsection 330(4) des *Gambling Act 2005* ermächtigt das zuständige Ministerium, solche Verordnungen zu erlassen.

zum EWR gehörenden Länder hat das zuständige britische Ministerium Kriterien festgelegt.⁴³³ Diese Kriterien beziehen sich grösstenteils auf die Hauptziele des britischen *Gambling Act 2005* (d.h. auf den Schutz jugendlicher und suchtanfälliger Personen, den Konsumenten- und Wettbewerbsschutz, sowie auf die Kriminalitäts- und Geldwäschebekämpfung durch eine kompetente Aufsichtsbehörde). Ausländische Regierungen, welche ihre Länder auf der sog. „weissen Liste“ sehen möchten, müssen zeigen, dass sie diese Ziele ebenfalls aktiv anstreben. Zudem sollen die im jeweiligen Ausland erhobenen Glücksspielsteuern transparent und durchsetzbar sein, für lokale sowie für ausländische Betreiber gelten und auf im Inland sowie im Ausland erbrachte Glücksspieldienstleistungen in gleicher Höhe erhoben werden.⁴³⁴ Letztere Kriterien zielen offensichtlich auf einen Ausschluss von „Off-shore-Gebieten“ und ermöglichen daher die Ablehnung von Anträgen aus bestimmten Ländern. Im Ergebnis wurden bisher nur drei Orte mittels Verordnungen auf die weisse Liste gesetzt: die Ärmelkanalinsel Alderney,⁴³⁵ die Insel Man⁴³⁶ und das australische Bundesland Tasmanien⁴³⁷ (letzteres allerdings erst, nachdem es seine Glücksspielsteuergesetzgebung an die britische angepasst hatte⁴³⁸). Anträge auf Aufnahme in die Weisse Liste durch den Karibikinselstaat Antigua und Barbuda und die kanadische Eingeborenenreserve des Kahnawáke Volkes wurden abgelehnt.

⁴³³ *Gambling Act 2005, "White-Listing" ... Section 331 (4) – Power to specify a country or place to be treated as if it were an EEA State, Criteria to be applied in respect of this provision – Guidance Document* (January 2007), elektronisch zugänglich auf der Internetadresse <http://www.culture.gov.uk/images/publications/WhiteListingCriteria.pdf> (am 15.09.2008).

⁴³⁴ *"White-Listing" – Guidance Document*, Punkte 1.21 und 8.1 bis 8.6.

⁴³⁵ *Gambling Act 2005 (Advertising of Foreign Gambling) Regulations 2007*, statutory instrument 2007/2329, Art. 2.

⁴³⁶ *Gambling Act 2005 (Advertising of Foreign Gambling) Regulations 2007*, statutory instrument 2007/2329, Art. 3; danach darf im Vereinigten Königreich auch für auf der Insel Man betriebene herkömmliche Spielbanken geworben werden.

⁴³⁷ *Gambling Act 2005 (Advertising of Foreign Gambling) (Amendment) Regulations 2008*, statutory instrument 2008/19, Art. 2.

⁴³⁸ Siehe das *Gambling Commission E-Bulletin – Issue 46* (11 January 2008), Punkt 4 "Whitelisting Announcement", sowie die entsprechenden Erklärungen auf der Internetseite des zuständigen britischen Ministeriums (http://www.culture.gov.uk/what_we_do/gambling_and_racing/3310.aspx zuletzt am 15.09.2008 besucht).

Hinsichtlich der Erbringung von Glücksspieldienstleistungen im Ausland durch im Vereinigten Königreich lizenzierte Betreiber, sieht die Section 44 des *Gambling Act 2005* umgekehrt eine „schwarze Liste“ vor.⁴³⁹ Im Vereinigten Königreich lizenzierte Betreiber dürfen ihre Glücksspieldienstleistungen nicht für Personen erbringen, welche sich in den gelisteten Staaten befinden. Bisher hat die britische Regierung von dieser Möglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 932.

⁴⁴⁰ Während der Vorbereitung des *Gambling Act 2005* hat die damals zuständige britische Ministerin angegeben, dass nur ausländische Staaten, welche das Glücksspiel (oder vielleicht das „entfernte Glücksspiel“) gänzlich verbieten, auf diese „schwarze Liste“ gesetzt werden könnten.

2.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Für die Regulierung des Casinoglücksspielwesens werden in Australien je nach Bundesland Monopol-, Duopol- oder Konzessionsmodelle unterhalten.

Alle Modelle verfolgen hauptsächlich wirtschaftliche Ziele. Im Casinobereich wird zudem besonders deutlich, dass die Wahl eines Regulierungsmodells überwiegend von landesspezifischen Erwägungen abhängt und dass die Erfahrungen mit diesen Modellen für andere Länder nicht von grosser Relevanz sein werden.

2.8.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Für die Regulierung des Glücksspielwesens und speziell der Spielbanken sind in Australien in erster Linie die Bundesländer und Territorien zuständig.

In Australien gibt es keine lange Tradition des Casinoglücksspiels. Das erste Casino wurde im kleinsten Bundesland Tasmanien im Jahre 1974 eröffnet. Bis zum Jahr 2000 ist die Zahl der australischen Casinos auf insgesamt 13 gestiegen. Von den acht Bundesländern und Territorien haben fünf ein einziges Casino (Monopolmodell), zwei (das Northern Territory und Tasmanien) jeweils zwei Casinos (Duopolmodell) und eines (Queensland) vier Casinos (Konzessionsmodell).

Der Erteilung aller Spielbankenbetriebsgenehmigungen gingen lange und politisch brisante Entscheidungsprozesse voraus.⁴⁴¹ Das Hauptargument zugunsten der Zulassung (neuer) Casinos war, dass dies den Tourismus fördern und die Wirtschaft des jeweiligen Standortes und des gesamten Bundeslandes fördern würde.⁴⁴² Ein Regulierungsmodell wurde also nicht aus regulierungstheoretischen oder –politischen Gründen, sondern eher als Funktion der Identifizierung eines oder mehrerer geeigneter Standorte gewählt.⁴⁴³ Ob die jeweils gewählten Regulierungsmodelle ihre Ziele erreicht und sich als effizient erwiesen haben, ist also eher eine wirtschaftliche als eine juristische Frage. Wichtig ist hierbei auch, dass die Steuersätze in den letzten 15 Jahren gesenkt wurden, um den Casinobetreibern das Überleben zu sichern. In den meisten Bundesländern werden diese nicht mehr in Gesetzen oder Verordnungen festgelegt, sondern mit den Casinobetreibern ausgehandelt und gelegentlich vertraglich angepasst.

⁴⁴¹ Siehe z.B. New South Wales Casino Control Authority, *Report of Enquiry by Mr. P.D. McClellan Q.C. pursuant to section 143 of the Casino Control Act 1992* (Sydney, 1997), elektronisch frei verfügbar unter der Internetadresse <http://www.auscasinos.com/pdf/McClellan-Casino-Control-Act-2000.pdf>.

⁴⁴² Der Industrieverband der australischen Casinos bestellt und veröffentlicht regelmässig entsprechend positive und detaillierte Berichte über die von den verschiedenen Casinos erbrachte wirtschaftliche Leistung und ihre Steuerabgaben: vgl. <http://www.auscasinos.com/our-contribution/economic-survey.html>.

⁴⁴³ Siehe *Report of Enquiry by Mr. P.D. McClellan Q.C. pursuant to section 143 of the Casino Control Act 1992*, op. cit., Kapitel 3.

Die Steuererhebungsmechanismen bei Casinos variieren in den verschiedenen australischen Bundesländern und Territorien.⁴⁴⁴ Manche Bundesländer differenzieren zwischen Einkommen aus dem Tischspielbetrieb und Einkommen aus dem Betrieb von Spielautomaten, wobei im letzteren Fall ein viel höherer Steuersatz zur Anwendung kommt. Manche Länder differenzieren zwischen Einkommen aus Spielen, an denen lokale Spieler teilnehmen und Spielveranstaltungen für ausländische Spieler, wobei hier im zweiten Fall ein etwas niedrigerer Steuersatz angewendet wird. Manche Bundesländer stocken die sonst geltenden Steuersätze mit einem „community benefit levy“ von 1% oder 2% auf, um Massnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht und zur Erhöhung des Spielschutzes gezielt finanzieren zu können. Bemessungsgrundlage ist jedoch in allen Fällen das Bruttoeinkommen aus dem Spielbetrieb, d.h. das von den Spielern eingesetzte Geld abzüglich der ihnen ausgezahlten Gewinne. *Grosso modo* werden von dieser Summe zwischen 10% und 25% als Spielsteuer eingenommen. Alle anderen glücksspielbezogenen Gebühren und Abgaben machen nur einen Bruchteil der über diese Steuer erzielten Staatseinnahmen aus. Relevant sind auch die Lizenzzahlungen von jeweils umgerechnet über €175 Millionen, die die Casinomonopolisten in New South Wales und Victoria für ihre Lizenzen entrichtet haben.

2.8.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die bezüglich des australischen Umgangs mit grenzüberschreitenden Lotterieangeboten gemachten Angaben⁴⁴⁵ gelten ebenso für grenzüberschreitende Angebote von Casinoglücksspieldienstleistungen.

⁴⁴⁴ Siehe Department of Treasury and Finance, *Overview of State Taxes Western Australia 2002-03*, frei verfügbar über die Internetadresse

<http://www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/OverviewStateTaxes200506.pdf>

Unter den Überschriften, „Gambling Taxes“ und „Interstate Comparison“ enthält dieses Dokument mehrere sektorspezifische Zusammenfassungen der Besteuerungsmechanismen der anderen Bundesländer und Territorien.

⁴⁴⁵ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.8.2.

2.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Casinos werden vom norwegischen Gesetzgeber als besonderes Risiko für Kriminalität und Geldwäsche betrachtet. Das gesetzgeberische Ziel ist ein Verbot privater Casinobetreiber, das in der Praxis durch Einflussnahme auf den staatlichen Monopolisten vollständig erreicht wird.

2.9.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

„Reale“ Casinos sind nach norwegischem Recht nach wie vor verboten. Es gibt auch keine politischen Pläne, Casinos in absehbarer Zeit zu erlauben.⁴⁴⁶

Nachrichten über Probleme mit illegal betriebenen Casinos aus Norwegen sind dem Verfasser für den Zeitraum von 2005 bis 2008 nicht bekannt. Der Besuch eines Casinos entspricht nach der Ansicht des Verfassers auch nicht der Mentalität der norwegischen Bevölkerung.

2.9.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Auch Ausländer dürfen in Norwegen keine Casinos betreiben. Ausländische Casinos dürfen in norwegischen Medien nicht beworben werden.⁴⁴⁷

Es ist aber nach norwegischem Recht nicht verboten, von Norwegen aus auf der Internet-Seite eines ausländischen Internet-Casinos zu spielen. Vor allem in der jüngeren Generation ist in Norwegen das Internetglücksspiel und vor allem Internetpoker sehr beliebt und verbreitet. Internet-Casinos ersetzen daher zu einem gewissen Grad reale Casinos.

⁴⁴⁶ Siehe Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 42.

⁴⁴⁷ § 2 Abs. 3 Geldspielgesetz (pengespilloven).

2.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Das Spielbankgesetz (SBG) richtet sich an drei verschiedene Zwecken aus: Schutz der Spieler (gegen unfaire Tathandlungen von Spielbanken und gegen ihre eigenen Exzesse), Schutz der Gesellschaft (vor Geldwäsche und Kriminalität) und Verwirklichung ökonomischer und sozialer Ziele.⁴⁴⁸

Das aktuelle Konzessionssystem erlaubt es dem Bund, eine strengere Kontrolle als im Falle eines freien Wettbewerbs auszuüben, um die Einhaltung der gesetzlichen Schutzzwecke zu sichern. Allerdings sollen die strikten Kriterien, die für die Gewährung der Standort- und Betriebskonzessionen gelten, sichern, dass verschiedene Bestimmungen der SBG beachtet werden. Vielmehr muss sich ein volkswirtschaftlicher Nutzen der Spielbanken für die jeweilige Standortregion belegen lassen. Kantone und Gemeinde besitzen zudem ein Vetorecht hinsichtlich der Gestattung einer Spielbank. Ausserdem sollen ein Sicherheitskonzept und ein Sozialkonzept erlauben, Kriminalität wirksam zu bekämpfen und die negativen Auswirkungen einer Spielbank zu beschränken.⁴⁴⁹

2.10.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die Spielbanken werden durch das SBG vom 18. Dezember 1998 reguliert. Das schweizerische System beruht auf **Konzessionen**, die privaten oder öffentlichen Gesellschaften vom Bund bewilligt werden.⁴⁵⁰ Die Kompetenz der Bewilligung liegt beim Bund und nicht wie im Lotteriesektor bei den Kantonen. Die Eröffnung einer Spielbank bedarf einer Standort- und einer Betriebskonzession (Art. 10 ff. SBG). Die Art. 12-13 SBG und die Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken (VSBG) beschreiben die Voraussetzungen dieser Konzessionen. Zwei verschiedene Konzessionstypen können in der Schweiz erteilt werden: die Konzession A (für die grösseren Spielbanken) und die Konzession B (für kleinere Spielbanken). Die Unterscheidung macht sich hinsichtlich der Spielpalette sowie den autorisierten Verdienst bemerkbar.

Zuständige Behörde für die Spielbanken ist die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), die das Gegenstück der Comlot für die Lotterien ist. Neben der Entgegennahme der Konzessionsanträge (Art. 15-16 SBG) hat die ESBK die wichtige Aufgabe der Spielbankenaufsicht.⁴⁵¹ Ausserdem ist sie auch in der Spielsuchtprävention (Personalausstellung zur Feststellung von Spielsucht, Unterstützungsmassnahmen, Kontrollen, usw.) und in der Bekämpfung der Geldwäsche aktiv (vgl. Art. 48 SBG).

In der Praxis hat der Bund 21 Spielbanken Konzessionen erteilt. Zwei Spielbanken haben ihre Tätigkeiten mittlerweile eingestellt, 19 Spielbanken sind derzeit in der Schweiz tätig (7 mit Konzession A, 12 mit Konzession B).

⁴⁴⁸ Vgl. BBl. 1997 III 149.

⁴⁴⁹ Vgl. BBl. 1997 III 168 ff.

⁴⁵⁰ Vgl. Art. 106 Abs. 2 BV und Art. 4 Abs. 1 SBG.

⁴⁵¹ Vgl. <http://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/themen/spielbankenaufsicht/aufsicht.html> (am 1. April 2009 besucht).

2.10.2. Steuerrechtliche Aspekte

Gewinne, die in Spielbanken gewonnen wurden, sind nicht einkommensteuerpflichtig. Das SBG hat in Art. 40 ff. eine Steuer auf die Bruttospielerträge eingeführt. Als Bruttospielertrag versteht man die Differenz zwischen den Einsätzen der Spieler und den ihnen ausgezahlten Gewinnen (Art. 40 Abs. 2 SBG). Der Steuersatz beträgt zwischen 40% und 80% (Art. 41 Abs. 3 SBG). Die Steuer wird unmittelbar bei der ESBK eingezogen (Art. 44 Abs. 1 SBG) und ausschliesslich zur Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) verwendet.

2.10.3. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäss Art. 4 SBG können nur konzessionierte Spielbanken Glücksspiele anbieten. Das SBG verlangt weder ein Nationalitätskriterium noch eine bestimmte Rechtsform des Spielbankbetreibers. Eine Konzession kann einer ausländischen Gesellschaft bewilligt werden, die die Voraussetzungen erfüllt sofern der Bund einverstanden ist.

2.10.4. Konzessionspolitik

Die Realisierung der Ziele des SBG verlangt von den Spielbanken grosse Investitionen. Die Zahl der Konzession in der Schweiz ist auch deshalb limitiert, damit die Spielbanken beste Bedingungen vorfinden, um diese Ziele tatsächlich realisieren zu können. Im Jahre 2007 hat der Bundesrat entschieden, dass der Spielbankenmarkt mit 19 Niederlassungen in der Schweiz gesättigt ist. Bis Ende 2009 können daher keine weiteren Casinos beantragt werden. Eine erhöhte Anzahl an Spielbanken würde negative Konsequenzen haben und zu einer schlechten Wettbewerbslage führen.⁴⁵²

⁴⁵²

Vgl. den Casinolandschaftbericht, erhältlich auf der Webseite der ESBK:
<http://www.esbk.admin.ch/etc/medialib/data/esbk/berichte.Par.0001.File.tmp/ber-casinolandschaft-d.pdf>, insb. S. 34 ff. (am 1. April 2009 besucht).

2.11. USA

Erkenntnisse

Wegen der großen Vielfalt einzelstaatlicher Regelungen des Casinobetriebs kann die Rechtslage in den USA schlecht in kurzer Form zusammengefasst werden. Die einzig mögliche Feststellung, die getroffen werden kann ist, dass Staaten, die Casinos zulassen, zu einem Konzessionsmodell greifen. Das Zusammenspiel der Gesetzgebung auf Einzelstaats- und Bundesebene scheint allerdings im Ergebnis recht erfolgreich zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Casinowesen beigetragen zu haben.

Bundesrecht

Die Verfassung der Vereinigten Staaten gewährt den Einzelstaaten gewisse Souveränitätsrechte und beschränkt dementsprechend die Kompetenzen der Bundesregierung. Dem Bund kommt dennoch ein größerer Spielraum bei staatlich nur geduldeten Glücksspieltätigkeiten (wie dem Casinobetrieb) zu, als dies bei staatlich geförderten Tätigkeiten (etwa bei Lotterien) der Fall ist. Für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens im Glücksspielsektor wurden auf Bundesebene spezielle Gesetze erlassen. Hierzu zählt etwa der *Transportation of Gaming Devices Act*⁴⁵³, welcher die Verbringung illegaler Spielgeräte über Landesgrenzen hinweg verbietet. Weitere Beispiele sind die Regeln über *Racketeering Influenced and Corrupt Organization (RICO)*⁴⁵⁴, der *Bank Secrecy Act* von 1985⁴⁵⁵ sowie der *Money Laundering Control Act* von 1986⁴⁵⁶, die umsatzintensive Tätigkeitsbereiche wie Casinos betreffen und der Bekämpfung der Geldwäsche dienen sollen.⁴⁵⁷ Im Wesentlichen werden gesetzliche Regelungen jedoch von den Einzelstaaten getroffen.

Zum Glücksspiel der Amerikanischen Ureinwohner (Indian Gaming)

Die Darstellung des Glücksspiels der Vereinigten Staaten wäre ohne die Erwähnung der Casinos in Reservatsgebieten unvollständig. Obwohl sich diese Gebiete geographisch auf verschiedene Einzelstaaten der USA verteilen, werden sie nicht dem jeweiligen Staatsgebiet zugerechnet, in dem sie liegen. Den Stämmen der Ureinwohner kommt eine Immunität bei Klageverfahren vor den Staats- und Bundesgerichten zu, wenn es sich um Tätigkeiten innerhalb eines Reservates handelt.⁴⁵⁸ Die *Commerce Clause* der US-Verfassung erklärt im Bereich des Handels mit indianischen Stämmen den Kongress für kompetent, nicht aber den Staat, in welchem die Gebiete der Ureinwohner liegen. Daher können die Gesetze des Staates, in welchem sich ein Reservat befindet, das Glücksspiel innerhalb des Reservats nicht direkt regeln. Die Gerichte des jeweiligen Staates sind nicht zuständig. Ebenso haben staatliche Verfolgungsorgane dort keine Kompetenz zur Verfolgung oder Durchsetzung staatlichen Rechts.

⁴⁵³ 15 U.S.C. §§ 1171-1178, auch bekannt als «Johnson Act».

⁴⁵⁴ 18 U.S.C. § 1961–1968.

⁴⁵⁵ 31 U.S.C. §§ 5311-5326.

⁴⁵⁶ 18 U.S.C. §§ 1956-1957.

⁴⁵⁷ John Lyman Mason and Michael Nelson, *GOVERNING GAMBLING*, The Century Foundation Press, New York, 2001 p. 40.

⁴⁵⁸ 42 C.J.S. Indians §19, West (1991) (2000 supplement).

Das Glücksspiel über die Amerikanischen Ureinwohner beschreibt einen großen und wachsenden Markt im Glücksspielsektor der Vereinigten Staaten. In einer Reihe von Staaten, darunter auch New York, werden die bestehenden Casinos ausschließlich von Ureinwohnern betrieben. Im Jahre 1988 hat der Kongress den *Indian Gaming Regulatory Act* (IGRA)⁴⁵⁹ erlassen, welcher das Glücksspiel in drei Klassen unterteilt.⁴⁶⁰ Klasse 1 beinhaltet „gesellschaftliche Spiele, die auf Preisgewinne von geringem Wert abzielen oder traditionelles Indian Gaming im Zusammenhang mit Stammeszeremonien oder Festen“. Klasse 2 umfasst unter anderem Spiele, bei welchen die Spieler keinen Wett-einsatz gegen die Bank bzw. den Veranstalter übernehmen sowie Bingo und Kartenspiele, die nicht ausdrücklich gesetzlich verboten sind. Zu Klasse 3 zählen Spiele, die nicht unter die ersten beiden Klassen fallen, einschließlich „elektronische oder elektromagnetische Nachbildungen von Glücksspielen oder Spielautomaten.“

Die Erlaubnis von Spielen der Klasse 1 unterliegt alleine den Stammesregeln. Spiele der Klasse 2 können veranstaltet werden, wenn der betreffende Einzelstaat Spiele gleicher Art erlaubt. Hierbei organisieren sich die Stämme jedoch selbst und unterstehen im Übrigen der Aufsicht der *National Indian Gaming Commission*. Spiele der Klasse 3 dürfen nur dann betrieben werden, wenn der Einzelstaat gleiche Spiele erlaubt und Staat und Stamm ein Abkommen über anzuwendende Regulierungsmethoden schließen. Glücksspiel nach Klasse 3, das ohne eine solche Vereinbarung veranstaltet wird und staatlichem Recht widerspricht, wird auf die gleiche Art und Weise (auch strafrechtlich) verfolgt, die das entsprechende staatliche Recht vorsieht.⁴⁶¹

2.11.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Der Betrieb der Casinos unterliegt in den USA dem Konzessionsmodell. Der Betrieb erfordert eine Lizenz der staatlichen Aufsichtsbehörde. Die Staaten lassen sich dabei in drei Kategorien einteilen: Staaten, die Casinolizenzen ausgeben (wobei manche, wie etwa Nevada, das gesamte Staatsgebiet einbeziehen und manche, wie etwa New Jersey, nur ein Teilgebiet (hier Atlantic City) zulassen; Staaten, die Casinos auf dem Staatsgebiet, jedoch wegen bestimmter Abkommen mit den Ureinwohnern nicht auf dem Reservatsgebiet untersagen; und schliesslich Staaten (einige wenige), die das Casinoglücksspiel gänzlich verbieten. Staaten der ersten beiden Kategorien werden nachfolgend dargestellt.

Kalifornien

Casinos als solche sind in Kalifornien nicht zugelassen.⁴⁶² Allerdings existieren seit geraumer Zeit Glücksspieleinrichtungen, die sog. kontrollierte Spiele („controlled games“) veranstalten.⁴⁶³

⁴⁵⁹ 25 U.S.C: 2701-2721.

⁴⁶⁰ 25 U.S.C. 2703.

⁴⁶¹ 42 C.J.S. Indians §168, West (1991) (2000 supplement).

⁴⁶² California Constitution, Article IV, Legislative, Sec. 19.

⁴⁶³ Nach West's Ann.Cal.Penal Code § 337j(e) fallen unter controlled games “any poker or Pai Gow game, and any other game played with cards or tiles, or both, and approved by the Department of Justice, and any game of chance, including any gambling device, played for currency, check, credit, or any other thing of value that is not prohibited and made unlawful by statute or local ordinance but does not include charitable bingo games, pari-mutuel racing on horse races regulated by the California Horse Racing Board, the California State Lottery or games played with cards in private homes or residences, in which no person makes money for operating the game, except as a player.”

Die Betreiber solcher Spielunternehmen müssen eine staatliche Glücksspielerlaubnis besitzen.⁴⁶⁴ Diese muss im genehmigten Unternehmen auf Dauer bzw. bis zur Erteilung einer neuen Lizenz auffällig einsehbar dort angebracht sein, wo das Glücksspiel stattfindet.⁴⁶⁵ Sollte der Betreiber keine natürliche Person sein, so muss die Lizenz für jeden einzelnen Geschäftsführer, Direktor, Gesellschafter, Partner oder Treuhänder des betreffenden Betreibers erteilt werden. Das gleiche gilt für Personen, die ein direktes oder indirektes Interesse am Gewinn des Betreibers haben oder an diesem anteilmäßig beteiligt sind, für solche Personen, denen eine bedeutende Einflussgewalt über den Spielbetrieb zukommt und weiterhin für Personen, die auf dem Gelände oder in den Räumlichkeiten eines solchen lizenzierten Unternehmens geschäftlich tätig sind.⁴⁶⁶ Eine Kapitalbeteiligung von mehr als 1% an Unternehmen, welche nach kalifornischem Recht untersagtes Glücksspiel betreiben, kann zur Folge haben, dass keine Lizenz vergeben wird. Dies gilt auch dann, wenn eine solche Tätigkeit außerhalb Kaliforniens ausgeübt wird.⁴⁶⁷ Für Rennsportvereinigungen als Betreiber gelten spezielle Vorschriften.⁴⁶⁸

Jeder Angestellte muss ein Mindestalter von 21 Jahren erreicht haben⁴⁶⁹ und über eine Arbeits-erlaubnis verfügen, die entweder von der staatlichen *Gambling Control Commission* bzw. dem Bezirk oder der Stadt ausgestellt wurde, in welchen die Tätigkeit ausgeübt wird.⁴⁷⁰ Jeder leitende Angestellte muss im betreffenden Staat wohnhaft sein, die nötige Qualifikation für eine staatliche Glücksspiellizenz besitzen und über ein Befähigungszeugnis als leitender Angestellter verfügen.⁴⁷¹ Bis vor kurzem wurden diese Zeugnisse noch im Zusammenhang mit der Betriebserlaubnis des Glücksspielunternehmens ausgestellt. Seit diesem Jahr sind persönliche übertragbare bzw. veränderliche Lizenzen erhältlich, die es dem leitenden Angestellten erlauben, die Lizenz ungeachtet eines Wechsels des Arbeitgebers fortzuführen.⁴⁷²

Ein Antragsteller wird vom Verfahren ausgeschlossen und sein Antrag auf Erteilung einer Glücksspielerlaubnis abgelehnt, wenn er wegen eines Verbrechens oder in bestimmten Ausnahmefällen wegen eines Vergehens verurteilt wurde, das Untreue oder einen Sittenverstoß zum Gegenstand hatte und das innerhalb einer Frist von 10 Jahren vor Antragstellung begangen wurde. Gleiches gilt für Personen, die sich mit Bereicherungsabsicht an kriminellen Handlungen oder am organisierten Verbrechen beteiligt haben.⁴⁷³

⁴⁶⁴ Cal. Bus. & Prof. Code §19850.

⁴⁶⁵ Cal. Bus. & Prof. Code § 19875.

⁴⁶⁶ Cal. Bus. & Prof. Code §§ 19852, 19880 et seq. (licensing of corporations), 19890 (licensing of limited partnerships).

⁴⁶⁷ Cal. Bus. & Prof. Code §19858. Diese Vorschrift findet keine Anwendung auf eine öffentlich betriebene Rennsportvereinigung oder qualifizierte Rennsportvereinigung.

⁴⁶⁸ Cal. Bus. & Prof. Code § 19852.

⁴⁶⁹ Cal. Bus. & Prof. Code § 19911.

⁴⁷⁰ Cal. Bus. & Prof. Code § 19912.

⁴⁷¹ Gemäß Cal. Bus. And Prof. Code § 19805 wird "key employee" definiert als "any natural person employed in the operation of a gambling enterprise in a supervisory capacity or empowered to make discretionary decisions that regulate gambling operations, including, without limitation, pit bosses, shift bosses, credit executives, cashier operations supervisors, gambling operation managers and assistant managers, managers or supervisors of security employees, or any other natural person designated as a key employee by the division department for reasons consistent with the policies of this chapter."

⁴⁷² Cal. Bus. & Prof. Code § 19854.

⁴⁷³ Cal. Bus. & Prof. Code § 19859; Cal. Pen. Code, § 186.2. Die Norm nennt weitere Alternativen (zum "criminal profiteering" und "organized crime"): eine Person die „has engaged in contumacious defiance of any legislative investigatory body, or other official investigatory body of any state or of the

Die *Gambling Control Commission* darf unter folgenden Umständen eine derartige Lizenzerteilung versagen: die Stadt oder der Bezirk oder beide, in welchen sich die Spieleinrichtung befindet, verfügt über keine Rechtsverordnungen zu Öffnungszeiten derartiger Einrichtungen, zu Sicherheitsvorschriften für Gäste und Besucher, zu Höchstbegrenzungen von Wetten und zur Höchstanzahl der zulässigen Spieltische in der Spieleinrichtung.⁴⁷⁴ Daneben gibt es noch weitere gesetzliche Gründe zur Ablehnung eines solchen Antrags.⁴⁷⁵

Nevada

In Nevada wird die Glücksspielindustrie zunächst vom *Nevada State Gaming Control Board* reguliert. Die *Nevada Gaming Commission*, die wiederum die Tätigkeiten des *Board* beaufsichtigt, ist für die Erteilung von Casinolizenzen in Nevada zuständig.⁴⁷⁶

Im letzten Quartal 2008 betrugen die gesamten versteuerbaren Bruttoeinnahmen aus dem Glücksspiel (Spieltische) etwa 605.000.000 \$. Bei den Glücksspielautomaten belief sich die Zahl auf 1.743.000.000 \$. Die Gebühren, die auf die versteuerbaren Bruttoeinnahmen erhoben wurden, betrugen insgesamt ca. 128.000.000 \$. Vergnügungssteuern wurden für den gleichen Zeitraum in Höhe von etwa 28.300.000 \$ erhoben.⁴⁷⁷

New Jersey

Die Verfassung von New Jersey erlaubt den lizenzierten Casinobetrieb ausschliesslich in Atlantic City.⁴⁷⁸ Diese Casinos unterliegen den Regelungen des *New Jersey Casino Control Act*⁴⁷⁹ sowie dessen Ausführungsvorschriften und nachgeordneten Regelungen.⁴⁸⁰

In New Jersey beläuft sich die Steuer auf die Bruttoeinnahmen aus dem Casinoglücksspiel auf 8%.⁴⁸¹ Vor Erteilung einer Casinolizenz ist eine Ausgabegebühr von mindestens 200.000 \$ zu entrichten.⁴⁸²

⁴⁷⁴ United States, when that body is engaged in the investigation of crimes relating to gambling, official corruption related to gambling activities, or criminal profiteering activity or organized crime."

⁴⁷⁵ Cal. Bus. & Prof. Code § 19860 subd. (a).

⁴⁷⁶ Sie bestehen nach Cal. Bus. & Prof. Code § 19862 dann, wenn „its issuance would tend unduly to create law enforcement problems outside the city, county, or city and county that has regulatory jurisdiction over the applicant's premises; the applicant fails to conduct an economic feasibility study that demonstrates to the satisfaction of the commission that the proposed gambling establishment will be economically viable, and that the owners have sufficient resources to make the gambling establishment successful, or the proposed gambling establishment, or the expansion of an existing gambling establishment, is to be located or is located near an unsuitable area, such as a school or house of worship, outside the city, county, or city and county that has regulatory jurisdiction over the applicant's premises."

⁴⁷⁷ Gaming in Nevada, the State of Nevada 2008-2009 Program Report, einsehbar unter: <http://www.leg.state.nv.us/lcb/research/PandPReports/12-GN.pdf>

⁴⁷⁸ Grundlage ist ein entsprechender Schriftverkehr mit dem Nevada Gaming Control Board vom 10. März 2009.

⁴⁷⁹ New Jersey Const. Art. 4, § 7, ¶ 2 D.

⁴⁸⁰ Chapter 12, Title 5 der New Jersey Statutes, N.J.S.A. 5:12-1 et seq. zu finden unter: <http://www.state.nj.us/casinos/actreg/act/>

⁴⁸¹ Subtitle K von Title 19 des New Jersey Administrative Code, N.J.A.C. 19:40 bis 19:55, zu finden unter: <http://www.state.nj.us/casinos/actreg/reg/>

New York

Im Gebiet des Staates New York existieren keine Casinos.

2.11.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Nach Ansicht der Bundesregierung wird das grenzüberschreitende Casinoglücksspiel durch die bundesgesetzlichen Materien des *Wire Act*⁴⁸³, des *Travel Act*,⁴⁸⁴ des *Interstate Transportation of Wagering Paraphernalia Act*⁴⁸⁵ und des *Organized Crime Control Act* von 1970⁴⁸⁶ untersagt. Für weitere Hinweise siehe die Darstellung zum Punkt Glücksspiel im Internet (*Internet Gaming*).

⁴⁸¹ <http://www.state.nj.us/casinos/financia/mthrev/docs/2009/200902revenue.pdf>. Diese Seite enthält genaue Informationen zu den Steuern betreffend jedes lizenzierte Casino.

⁴⁸² http://www.nj.gov/casinos/actreg/reg/docs_chapter41/c41s09.pdf.

⁴⁸³ 18 U.S.C.A. 1084

⁴⁸⁴ 18 U.S.C.A. 1952.

⁴⁸⁵ 18 U.S.C.A. 1953.

⁴⁸⁶ 18 U.S.C.A. 1955.

3. Spielautomaten ausserhalb der Spielbanken

Gesamterkenntnisse

In den hier untersuchten Staaten ist der Betrieb von Spielautomaten ausserhalb von Spielbanken entweder gänzlich verboten oder unter sehr detaillierten Genehmigungsauflagen über ein Wettbewerbsmodell gestattet.

Die entsprechende Regulierungskompetenz liegt bei föderativ organisierten Staaten mehrheitlich bei den einzelnen Bundesländern, die Gesetzgebung kann von einem Land zum anderen stark variieren.⁴⁸⁷

Eine vertiefte Untersuchung des Themas lässt zudem erkennen, dass in nahezu allen untersuchten Staaten die Suchtgefahr und Kriminalitätsanreize aus dem Spielautomatenbetrieb mit Sorge betrachtet werden. Manche Staaten versuchen, diese Probleme mittels Beschränkung auf zulässige Automatentypen, durch Standortbeschränkungen und strenge Bedingungen für die Ausstellung einzelner Herstellungs-, Vertriebs-, Wartungs- und Betriebslizenzen zu bewältigen.⁴⁸⁸ Andere Staaten wollen diese Probleme umgehen, indem sie Geldspielautomaten ausschliesslich in Spielbanken gestatten.⁴⁸⁹ Letzter Ansatz entspricht der aktuellen Tendenz in der Gesetzgebung, auch wenn es sich erwiesen hat, dass ein Totalverbot von Geldspielautomaten ausserhalb der Spielbanken eher zu einer gesteigerten Kriminalität führt.⁴⁹⁰

Mit grenzüberschreitenden Angeboten im Spielautomatenbereich haben sich die hier untersuchten Staaten praktisch gar nicht befasst. Manche gehen davon aus, dass ihre allgemeinen strafrechtlichen Verbote auch im Automaten Sektor gelten. Im Internetzeitalter, in dem Automaten Spiele auch über interaktive Telekommunikationsmittel angeboten werden, ist diese Einstellung indes nicht geeignet, die mit Spielautomaten verbundenen Gefahren zu beschränken.

⁴⁸⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter den Punkten 3.4, 3.6, 3.8. und 3.11.

⁴⁸⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter den Punkten 3.2.1, 3.5.1, 3.6.1. und 3.7.1.

⁴⁸⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter den Punkten 3.1, 3.9, 3.10. und 3.11.

⁴⁹⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 3.1.

3.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

Spielautomaten sind in Frankreich ausserhalb von Casinos verboten. Allerdings hat dies zur Entstehung eines geheimen Spielautomatensektors einschliesslich mafiöser Strukturen geführt.

Die Zulassung von Spielautomaten würde jedoch folgende Konsequenzen haben:

- *die zuzulassenden Spielautomaten müssten erfasst werden*
- *es würden sicher weiterhin geheime Spielautomaten betrieben, die zu identifizieren und zu verbieten wären*
- *alle Spielautomaten wären in ein Verzeichnis aufzunehmen, damit eine regelmässige und zuverlässige Kontrolle möglich ist*
- *es müssten Steuern erhoben werden, um die Kontrollen finanzieren zu können.*

Der Staat wäre zudem in der Verantwortung, denn die Zulassung von Spielautomaten würde gegen das Ziel der Begrenzung des Spielangebots verstossen und die Kontrolle des Glücksspielsektors beeinträchtigen. Zudem würden der Minderjährigenschutz und der Schutz von Spielsüchtigen erschwert. Schliesslich stünde eine Liberalisierung im Automatensektor im Widerspruch zu den Auflagen, die Casinos beim Betrieb von Spielautomaten einzuhalten haben.

3.1.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession - Wettbewerb

Artikel 2 des Gesetzes vom 12.07.1983 verbietet den Import, die Herstellung, das Betreiben, die Bereitstellung, die öffentliche Aufstellung und das öffentliche Betreiben von Spielautomaten, die Abschöpfung von Gewinnen aus der Betreibung dieser Automaten sowie deren Bereitstellung an Dritte durch eine natürlich oder juristische Person.

Als einzige Ausnahme wird gestattet, solche Automaten auf einer Kirmes öffentlich aufzustellen. Die technischen Charakteristika solcher Automaten werden in einer Verordnung des *Conseil d'Etat* präzisiert, darunter fallen z.B. die Natur des Gewinns, der Betrag des Spieleinsatzes, das Verhältnis zwischen dem eingesetzten Betrag und dem Wert des Gewinns und gegebenenfalls die Bezeichnung der Personen, die geeignet sind, einen solchen Automaten zu betreiben.

3.1.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Hierzu gibt es keine besonderen Vorschriften.

3.2. ITALIEN

Erkenntnisse

In Italien ist der Automatensektor stark reguliert, die gesetzlichen Vorgaben ändern sich jedoch sehr häufig. Um in Italien Geldspielautomaten zu betreiben, ist eine Lizenz erforderlich. Zudem sind weitere Voraussetzungen zu erfüllen, insbesondere im Hinblick auf die Beschaffenheit der Automaten sowie ihren Import nach Italien. Die Anzahl der Automaten im Land ist sehr hoch, ganz im Gegensatz zur geringen Anzahl von Casinos.

3.2.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Der Betrieb von Spielautomaten wird in Italien von der **A.A.M.S.** durch Verwaltungsakt **genehmigt**. Die Genehmigung wird erteilt, wenn verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind. Nach aktuellen Statistiken kann man von rund 170.000 AWP –Geräten (Geräten mit Geldauszahlung) ausgehen, die sich auf etwa 65.000 Orte in Italien verteilen. Die Anzahl reiner Unterhaltungsgeräte (ohne Gewinnmöglichkeit) beläuft sich auf ca. 240.000.

Die **A.A.M.S.** wacht über die Ordnungsmäßigkeit und die Sicherheit der Automaten. Sie stellt die Transparenz des Spielablaufs sicher, indem sie die **Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben betreffend Glücksspielgeräte** (in Italien durchgehend als **Spielautomaten** bezeichnet) **und deren Funktion prüfen**. Diese Gerätschaften lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

- Geräte mit Geldauszahlung (AWP), reguliert durch Art. 110 Abs. 6 des T.U.L.P.S.
- Unterhaltungsgeräte mit Gewinnmöglichkeiten für kleinere Gegenstände (ohne Geldauszahlung), reguliert durch Art. 110 Abs. 7 des T.U.L.P.S.
- Geräte in Spielhallen.

Spielautomaten können an jeder Stelle und in jeder Einrichtung aufgestellt werden, die hierfür die nach Art. 86 und 89 des T.U.L.P.S. vorgesehene **Genehmigung** erhalten haben: Bars, Cafes, Restaurants, Küstenorte und Spielhallen. Dazu kommen Wettannahmestellen im Auftrag von Konzessionsinhabern, die eine nach Art. 88 T.U.L.P.S. bezeichnete **Erlaubnis** besitzen, Hotels, private Vereinigungen, Gemeinschaften und Gesellschaften, welche für ihre Mitglieder gesellschaftliche und der Erholung dienende Tätigkeiten anbieten und außerdem über eine Schank- und Bewirtungserlaubnis verfügen, Wettannahmebüros für Pferdewetten und Sportveranstaltungen sowie jede weitere Einrichtung, die die Erlaubnis nach Art. 88 T.U.L.P.S. besitzen.

Im Vorfeld des Imports oder der Herstellung eines Spielautomaten muss bei der A.A.M.S. ein Antrag auf technische Abnahme gestellt werden. Die A.A.M.S., vertreten durch eine ihrer beauftragten Prüfungsgesellschaften, überprüft die Übereinstimmung mit den relevanten Vorschriften. Um letztlich die **Genehmigung** zum Import, zur Herstellung oder dem Vertrieb vom **Industrieministerium** zu erlangen, ist beim örtlich zuständigen Gewerbeaufsichtsamt ein Antrag zu stellen, der die betreffenden Geräte aufführt.⁴⁹¹ Die Genehmigung hängt von folgenden Voraussetzungen ab:

⁴⁹¹ Die wesentliche Rechtsmaterie ist Art. 110 des T.U.L.P.S., zuletzt geändert durch Art. 525 et seq. des Finanzgesetzes 2006. Der Gesetzestext lautet wie folgt (die englische Übersetzung wurde dem "Italian Directory 2006, Associazione Nazionale Sapar" entnommen): 1. In all billiard or games rooms and

other establishments, including private clubs, that are authorized to offer or install games machines, a chart must be placed in full view that was prepared and approved by the police superintendent and stamped by the competent authorities when granting the license; this chart will specify any games, including gambling, that are forbidden by the police superintendent in the public interest, as well as any time limitations and specific prohibitions he imposes. The cost of the single game, i.e. the hourly rate, shall also be placed in full view in billiard rooms. 2. In the board like that described in Subsection 1 the prohibition of betting must be clearly indicated. 3. Installation of equipment as described in Paragraphs 6 and 7 are authorized exclusively at commercial or public concerns or in areas open to the public, i.e. in private clubs and associations authorized pursuant to Articles 86 and 88, in accordance with the technical and administrative regulations in force. 4. The installation and use of automatic, semiautomatic, and electronic gambling machines and devices are prohibited in a public place or a place open to the public or in a club or association of any kind. 5. Automatic, semiautomatic and electronic gambling machines include all those mechanism and devices in which the betting is inherent or in which winnings of prizes in money, or products, or winnings of a higher value than the limit set in Subsection 6, are merely determined by chance, excluding machines whose purpose is to authenticate wagers placed in games operated by the State. 6. Equipment considered appropriate for lawful entertainment is: a) equipment that must be connected to the internet pursuant to Article 14-bis, Paragraph 4 of Decree No. 640 issued by the President of the Republic on 26 October 1972 and subsequent amendments, which is activated by inserting metal coins, i.e. using specific electronic methods of payment as defined in regulations issued by the Ministry of Economy and Finance-Independent State Monopoly; which include elements of skill or entertainment as well as of chance; which do not cost more than 1 euro per game, with games that last for four seconds and which distribute cash winnings that do not exceed 100 euro that are paid out by the machines in metal coins. The winnings, which are computed by the machines and may not be pre-determined, feature a total cycle of not more than 140,000 games and must amount to not less than 75 per cent of the sums played. Under no circumstances may said machines reproduce a game of poker or its basic rules; b) equipment that is connected to the internet pursuant to Article 14-bis, Paragraph 4 of Decree No. 640 issued by the President of the Republic on 26 October 1972, and subsequent amendments, which can only be activated by connecting to an electronic data processing network. For this type of equipment the Ministry of Economy and Finance, together with the Ministry of the Interior, issued Law No. 400 on 23 August 1988, Article 17, Paragraph 3, which, taking into account specific market conditions, defines: 1) the cost and methodology of each game; 2) the minimum percentage of money collected to be paid in winnings; 3) the maximum amount and modalities for collecting winnings; 4) specifications as to features that may not be modified and safety, also with reference to the electronic data systems the machines are connected to; 5) game options the machines will provide for players; 6) The types of public concerns and their characteristics, and the characteristics of other locations with gaming permits which are allowed to install machines of the type described in this clause. 7. Legal machines also include: a) electro-mechanical devices, without monitor, whose purpose is to test the manual or strategic ability of the player, which are exclusively activated by the introduction of metal coins for a cost per game not exceeding $\approx$ 1 and which distribute, at the very end of the game, little toys not convertible in money or in other prizes of any kind. The value of each prize does not exceed 20 times the stake; c) Skill-based-only machines which not distribute prizes and whose game session can be different according to player's skill and whose cost per game can exceed E 0.5. 7-bis. Machines and devices, as described in Subsection 7 cannot show poker game or, even partly, poker basic rules. The Italian law on gaming and amusement machines 8. It is forbidden for children under 18 years of age to use the devices of which in Subsection 6. 8-bis. Anyone who manages equipment as defined in Paragraph 6 who allows said equipment to be used in violation of the prohibition imposed in Paragraph 8 will be fined from 500 to 3,000 euro and their business will be closed down for a period of not more than fifteen days. 9. Without prejudice to the fines for gambling set forth in the Criminal Code: a) anyone who manufactures or imports equipment and devices as described in Paragraphs 6 and 7 for use on national territory which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives under said Paragraphs, will be fined from 1,000 to 6,000 euro per machine; b) anyone who manufactures or imports equipment and devices as described in Paragraphs 6 and 7 for use on national territory which have not been granted

- Hersteller, Vertreiber und Importeure von Unterhaltungsgegenständen und –geräten müssen in einer persönlich ausgestellten Bestätigung versichern, dass die Gerätschaften mit den technischen Anforderungen übereinstimmen und dass diese gegen nachträgliche technische Veränderungen am Gerät, dem Spielmodus und der Auszahlungsfunktionen durch spezielle Mechanismen gesichert sind;
- Hersteller, Vertreiber und Importeure von Unterhaltungsgegenständen und –geräten müssen in einer persönlich ausgestellten Bestätigung versichern, dass die Gerätschaften im Falle einer solchen Einflussnahme oder Veränderung mit einer Blockierungsfunktion des normalen Spielbetriebs versehen sind und dieser Umstand auf dem Bildschirm des Gerätes angezeigt wird, und
- spezifische technische Beschreibungen zu den technischen Einzelheiten, dem Betrieb, die Ausschüttung des Gewinns und der Sicherheitsvorrichtungen sind auf den Geräten anzubringen.

the licenses required by directives in force will be fined from 500 to 3,000 euro per machine; c) anyone who distributes, installs, or consents to the use of any equipment or devices which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives in said Paragraphs, in public concerns or places open to the public or in clubs or associations, will be fined from 1,000 to 6,000 euro per machine. The same fine will be levied on anyone who, by permitting the use of any equipment or devices which do not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives in said Paragraphs in public concerns or places open to the public or in clubs or associations, pays out monetary or other types of prizes other than those allowed; d) anyone who distributes or installs or consents to the use of any equipment or devices on national territory in public concerns or places open to the public or in clubs or associations, without first obtaining the licenses required by law, will be fined from 500 to 3,000 euro per machine; e) if it is determined that one of the offences described under a), b), c) or d) has been committed, the Independent State Monopoly will not be allowed to grant the offender a license to distribute or install entertainment equipment for a period of five years f) if a permit for a machine or a device has not been affixed on each piece of equipment, a fine from 500 to 3,000 euro per machine will be imposed. 9-bis. Equipment for which the licenses required by law has not been granted, i.e. which does not comply with the characteristics and requirements set forth in Paragraphs 6 or 7 and in the legal and administrative directives under said Paragraphs, will be confiscated in accordance with Article 20, Paragraph 4, of Law No. 689 of 24 November 1981. The confiscation order includes instructions on destroying the equipment and devices according to procedures laid down in the ordinance itself. 9-ter. Where the transgression described in Paragraph 8 has been committed, a report shall be made to the competent prefect of police for the territory where the transgression was committed. Transgressions described in Paragraph 9 shall be reported to the director of the regional office of the Independent State Monopoly in charge of the territory. 9-quater. The criteria laid down in Law No.168 of 7 February 1951 apply to the breakdown of sums levied for administrative sanctions set forth in 168. 10. If the perpetrator of the transgressions described in Paragraph 9 has a license in accordance with Article 86, i.e. an authorization according to Law No. 287 of 25 August 1991, the licenses or authorizations will be suspended for a period of from one to thirty days and, in the event the offender repeats the transgressions under Article 8-bis of Law No. 689 of 24 November 1981, the competent auditor will revoke the licenses or authorizations with an ordinance stating his reasons and following the procedures under Article 19 of Decree No. 616 issued by the President of the Republic on 24 July 1977 and subsequent amendments. The police superintendent will subject holders of a license pursuant to Article 88 to the same ordinance. 11. Further to provisions in Article 100, the police superintendent will suspend the offender's license for a period of time not longer than fifteen days if he finds serious transgressions in the number of machines installed and repeated violations, and he will inform the appropriate licensing authorities. The suspension period, as set forth in this Paragraph, is calculated in the additional disciplinary measure.

Der jährliche Prozentsatz an **Steuern** pro Spiel (verfügbare Zahlen aus dem Jahr 2004) beträgt je nach Automatentyp zwischen 8 and 13.50 %.

3.2.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Hierzu gibt es keine besonderen Vorschriften.

3.3. MALTA

Erkenntnisse

Der Betrieb von Spielautomaten unterliegt mit Ausnahme von Video-Lotterie-Geräten einer Lizenzpflicht. Vorschriften bezüglich solcher Video-Lotterie-Lizenzen wurden trotz eines entsprechenden Fristablaufs im Juni 2008 noch nicht erlassen.

3.3.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession– Wettbewerb

Das Anbieten von Spielgeräten auf dem Markt, deren Herstellung, Unterhaltung und Instandsetzung oder die Lieferung solcher Gegenstände bedarf generell der Lizenz durch die *Lotteries and Gaming Authority*.⁴⁹²

Der Erlass von Neuregelungen zu Video-Lotterie-Geräten war von der *Lotteries and Gaming Authority* spätestens zum 1. Juni 2008 angekündigt worden.⁴⁹³ Sie wurden dem Vernehmen nach bereits verfasst, wurden jedoch noch nicht publiziert.⁴⁹⁴ Die *Lotteries and Gaming Authority* wird vor Inkrafttreten der Regelungen keine VLT-Lizenzanträge bearbeiten.⁴⁹⁵

Gegenwärtig gibt es in Bugibba, Paola, Sliema und Valletta fünf lizenzierte kommerzielle Bingo-hallen.⁴⁹⁶

3.3.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß der europäischen Recht umsetzenden Verordnung aus dem Jahr 2008 (Ergänzung des *Lotteries and Other Games Act*)⁴⁹⁷ sind Spiele, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR nach dortigem Recht erlaubtermassen betrieben werden, von dem generellen Verbot ausgenommen, das die Lotterie- und Spielbehörde sonst für den Betrieb von nicht-lizenzierten Spielen aufstellt.

⁴⁹² CAP. 438 art. 7, ergänzt durch die EU-Verordnung (Ergänzung des *Lotteries and Other Games Act*), L.N. 168 of 2008.

⁴⁹³ Vgl. den Hinweis der Behörde: *Date of Introduction of New Video Lottery Terminals*.

⁴⁹⁴ Laut Korrespondenz des Verfassers mit Dr. Joseph F. Borg, Director of Legal & Enforcement der *Lotteries & Gaming Authority* vom 29. September 2008.

⁴⁹⁵ *Id.*

⁴⁹⁶ Siehe: <http://www.lga.org.mt/lga/content.aspx?id=86910>.

⁴⁹⁷ L.N. 168 of 2008.

3.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Bisher ist das Automatenglücksspiel teilweise Ländersache. Diese Regelung wird mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009 eine umfassende Reform erfahren. Im Zentrum dieser Neuregelung steht die Einführung einer Automatensalon-Konzession auf Bundesebene, d.h. die Monopolisierung des Automatenglücksspiels. Es wird insbesondere das Ziel verfolgt, die Altersgrenze von 18 Jahren für das Automatenspiel in den neuen Salons besser kontrollieren zu können. Die geplanten Neu-Regelungen scheinen besser geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

3.4.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Bisherige Regelung: Geteilte Kompetenz

Das Glücksspielmonopol erstreckt sich prinzipiell auch auf das Maschinenglücksspiel.⁴⁹⁸ Dieses unterliegt nur dann nicht dem Monopol, wenn es sich um Ausspielungen mittels eines Glücksspielautomaten handelt, bei welchen die vermögensrechtliche Leistung des Spielers den Betrag oder den Gegenwert von 0,50 Euro nicht übersteigt und bei welchen der Gewinn den Betrag oder den Gegenwert von 20 Euro nicht übersteigt.⁴⁹⁹

Das monopolfreie Glücksspiel ist derzeit durch Ländergesetzgebung geregelt. Eine Konzession wird in der Regel für eine beschränkte Anzahl von Glücksspielautomaten⁵⁰⁰ und für eine begrenzte Dauer erteilt.⁵⁰¹ Die weiteren Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung von Genehmigungen zum Betreiben von Glücksspielautomaten sind ebenfalls in den Ländergesetzen geregelt. Auch hinsichtlich dieser Genehmigungsverfahren hat der VfGH Stellung bezogen und diese in seinen Entscheidungen aus den Jahren 1998 und 2003 bestätigt.⁵⁰²

Die geplante Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009

Im Bereich des Automaten-Glücksspiels sieht die geplante Glücksspiel-Novelle 2008/2009 grundlegende Änderungen vor, die auch heftige politische Diskussionen ausgelöst haben und die unter anderem zu der derzeitigen⁵⁰³ Überarbeitung der Novelle geführt haben. Die Tätigkeit der geplanten Automatensalons ist in der Novelle sehr umfangreich geregelt.⁵⁰⁴

⁴⁹⁸ § 3 GSpG.

⁴⁹⁹ § 4 GSpG.

⁵⁰⁰ Z.B. in Wien zwei Automaten pro Einrichtung; eine höhere Zahl ist nur unter bestimmten Bedingungen an die entsprechende Lokalität erlaubt, vgl. § 15 Abs. 2 und 2b des Veranstaltungsgesetzes Wien; z.B. in Niederösterreich drei Automaten, vgl. § 6 Abs. 1 des Veranstaltungsgesetzes Niederösterreich.

⁵⁰¹ In der Regel 3-10 Jahre; 3 Jahre: vgl. die Länder-Veranstaltungsgesetze Kärntens (§ 7 Abs. 3 und 6), Vorarlbergs (§ 2 Abs. 4 und 5) und Oberösterreichs (§ 4 Abs. 4); 10 Jahre, vgl. die Veranstaltungsgesetze Wiens (§ 15 Abs. 5) und Niederösterreichs (§ 7 Abs. 2).

⁵⁰² VfGH 9.6.1998, Slg. 15.163; VfGH, 10.6.2003, G55/01

⁵⁰³ Stand März 2009.

⁵⁰⁴ § 5 der Glücksspiel-Novelle 2008.

Wichtigstes Element der Novelle ist die Konzentration des Automatenglücksspiels in der Bundesgesetzgebung und die Schaffung einer Bundesautomatenkonzession.⁵⁰⁵ Auch in diesem Bereich soll nur eine einzige Konzession vergeben werden. Bewerben sich mehrere Konzessionäre, so entscheidet die Erfahrung und Kenntnis des Konzessionärs im Bereich Spielerschutz und die Erwartung des besten Abgabenertrages. Der Konzessionär muss ein eingezahltes Stamm- oder Grundkapital von zumindest 50 Millionen Euro haben. Es ist eine Sicherstellung in Form eines Haftungsbetrages in Höhe von 10 Millionen Euro zu leisten.

Kritik wurde in der gehobenen Tagespresse vor allem daran geübt, dass diese Bedingungen für den österreichischen Automatenhersteller Novomatic massgeschneidert seien, dem auch sehr gute politische Kontakte nachgesagt werden.

In der Konzessionsurkunde soll eine Automatenhöchstzahl festgelegt werden. Die Mindestzahl von Automaten je Automatenalon soll 15 betragen. In der Konzession kann die regionale Verteilung der Spielautomaten festgelegt werden.

Für die Automatenalons soll ein neues, grosses Spielerschutz-Massnahmenpaket eingreifen. Der Konzessionär hat ein Zutrittssystem einzurichten, das Aufzeichnungen über die Besuche ermöglicht. Der Konzessionär hat seine Mitarbeiter im Umgang mit Spielsucht zu schulen und mit Spielerschutz-einrichtungen zu kooperieren. Er hat ein Warnsystem einzurichten, das die Warnung und Sperre von Spielern gewährleisten soll. Für das Spielen selbst ist ein Höchstbetrag von 10 Euro je Spiel vorgesehen. Der Höchstgewinn ist vom Bundesminister für Finanzen festzulegen. Jedes Spiel muss eine Mindestdauer aufweisen und gesondert gestartet werden. Parallel laufende Spiele sind verboten. Eine Einsatz- oder Gewinnsteigerung oder Vervielfachung ist ebenso verboten wie Jackpots. Nach einer vom Bundesminister festgelegten maximalen Spieldauer eines Spielers hat das Gerät automatisch abzuschalten (Abkühlungsphase). Es müssen für jeden einzelnen Automaten Gewinnwahrscheinlichkeiten festgelegt werden. Eine Verbindung der Automaten darf diese Gewinnwahrscheinlichkeit für den einzelnen Automaten nicht beeinflussen.

Die Aufsicht über die Automatenalons soll durch die Glücksspielaufsicht durchgeführt werden. Die Glücksspielautomaten sollen mit dem Datenrechenzentrum des BMF elektronisch vernetzt werden, um die Kontrolle der Abgaben zu ermöglichen. Die bisherigen landesrechtlichen Bewilligungen nach dem sogenannten „Kleinen Automatenglücksspiel“ blieben gemäss einer Übergangsregelung während einer Phase von fünf Jahren aufrecht.

Für die Spielautomaten soll eine eigene Bundesautomatensteuer eingeführt werden. Die Steuer wird von den Jahresbruttospieleinnahmen vermindert um die Umsatzsteuer und die ausbezahlten Gewinne berechnet. Der Satz soll 25 % betragen.⁵⁰⁶

3.4.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Hinsichtlich grenzüberschreitender Angebote gibt es derzeit in einigen Landesgesetzen Zusatzregelungen. So muss etwa nach dem Veranstaltungsgesetz Wiens ein in Österreich ansässiger Veranstaltungsleiter bestimmt werden, wenn der eigentliche Veranstalter nicht in Österreich ansässig ist. In andern Bundesländern wie etwa Niederösterreich wird ausdrücklich als Voraussetzung vorgeesehen, dass der Veranstalter in Österreich ansässig ist.

⁵⁰⁵ § 5 Abs 1 GSpG-Novelle 2008/2009.

⁵⁰⁶ § 59 und 60 GSpG-Novelle 2008/2009.

Durch die geplante Reform (Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009) würden die Konzessionserfordernisse an jene bei Auspielungen und Spielbanken angeglichen: Für die bloße Bewerbung um eine Automaten-Konzession wäre kein Sitz im Inland erforderlich. Bei Erteilung der Konzession wäre aber wieder eine inländische Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat zu gründen.⁵⁰⁷ Es ist in der Novelle auch ausdrücklich vorgeschrieben, dass der Betrieb der Automatensalons vom Inland aus abgewickelt werden muss.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ § 5 Abs. 4 aE GSpG-Novelle 2008/2009.

⁵⁰⁸ § 5 Abs. 3 Z. 2 GSpG-Novelle 2008/2009.

3.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Schweden hat im Bereich der Automaten Spiele ein Monopolmodell errichtet. Genehmigungen können nur an staatseigene Gesellschaften erteilt werden, und zwar nur für Waren-Spielautomaten, Bargeld-Automaten, Jeton-Automaten und Geschicklichkeits-Automaten. Es gibt detaillierte Regeln für den Erhalt einer Genehmigung und für die Durchführung von Automaten Spielen.

Der schwedische Gesetzgeber verfolgt Glückspiel- und Lotteriesektor das Ziel, den bei diesen Tätigkeiten erwirtschafteten Überschuss dem Staat, den Vereinen und dem Pferdesport vorzubehalten. Der Nettogewinn soll also allgemeinen oder gemeinnützigen Zielen zugute kommen (siehe 1.5.1.). Das Wettbewerbsmodell scheint besonders geeignet, um dieses Ziel zu erreichen.

Spielautomaten werden als Lotterien im Sinne des Lotteriegesetzes betrachtet und der allgemeine Steuersatz des Lotteriegesetzes (35 %) ihren Organisator zu entrichten. Ausnahmen bestehen nur für Non-Profit-Organisationen.

3.5.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Schweden verfügt im Bereich des Automatenglücksspiels über ein Monopolmodell.

Glücksspielautomaten fallen unter das Lotteriegesetz.⁵⁰⁹ Glücksspielautomaten, die keine Gewinne oder nur Gewinne in Form von Freispielen einräumen, sind vom Anwendungsbereich des Glücksspielgesetzes ausgenommen.⁵¹⁰ Eine Genehmigung für das Spiel mit Glücksspielautomaten soll nur erteilt werden, wenn es sich um Warensielautomaten, Bargeld-, Wertmarken- oder Geschicklichkeitsmaschinen handelt.⁵¹¹

Gemäss Art. 25 können Genehmigungen für den Betrieb von Warensielautomaten erteilt werden, wenn:

1. das Spielen in Verbindung mit einer öffentlichen Vergnügungsveranstaltung in Form eines Vergnügungsparks oder ähnlichem veranstaltet wird,
2. der Wert des Einsatzes nicht mehr als 1/7000 des Grundbetrages (*basbelopp*) beträgt,
3. der Wert des Höchstpreies nicht mehr als 1/300 des Grundbetrages beträgt,
4. der Genehmigungsinhaber auf jedem Spielautomaten ersichtlich gemacht wird,
5. angenommen werden kann, dass der Spielautomat zu keinen anderen Zwecken verwendet wird als im Genehmigungsantrag genannt ist
6. angenommen werden kann, dass auf dem Spielgelände Recht und Ordnung eingehalten werden.

Ausnahmen von Abs. 1, Nr. 1 und 4 von Art. 25 des Lotteriegesetzes werden durch die Regierung oder eine von dieser ernannten Behörde gestattet.⁵¹²

⁵⁰⁹ Art. 1 Lotteriegesetz.

⁵¹⁰ Art. 2 Lotteriegesetz.

⁵¹¹ Art. 24a Lotteriegesetz.

⁵¹² Art. 25 Abs. 2 Lotteriegesetz.

Für das Spielen an Warenspielautomaten, Bargeld-, Wertmarken- oder Geschicklichkeitsmaschinen können Genehmigungen erteilt werden, wenn das Spiel auf Hochseeschiffen im internationalen Verkehr veranstaltet wird.⁵¹³

Gemäss Art. 27 können Genehmigungen zur Durchführung von Spielen an Wertmarkenspielautomaten in anderen als den in Art. 26 vorgesehenen Fällen (d.h. für Hochseeschiffe im internationalen Verkehr) an staatseigene Spielgesellschaften erteilt werden, wenn:

1. das Spiel in Verbindung mit einem Hotel oder einem Restaurantbetrieb veranstaltet wird, und wenn der Betrieb über eine Genehmigung zum Ausschank von Spirituosen, Wein oder Starkbier unter dem Alkoholgesetz (1994:1738) verfügt, oder in Verbindung mit Bingospielen,
2. der Wert des Einsatzes nicht mehr als 1/7 000 des Basisbetrages je Spiel beträgt,
3. der Wert des Höchstpreises nicht mehr als das 800-fache des Einsatzes beträgt,
4. sich nicht mehr als fünf Spielautomaten auf dem Spielgelände befinden,
5. der Gesamtwert der Preise des Spiels mindestens 85 % des Gesamtwertes der Einsätze entspricht,
6. die Automaten durch Telekommunikation oder rechnerbasierte Kommunikationssysteme überprüft werden können,
7. der Name oder andere Identifizierungskennzeichen des Genehmigungsinhabers am Automaten befestigt sind,
8. angenommen werden kann, dass der Spielautomat zu keinen anderen Zwecken verwendet wird als im Genehmigungsantrag genannt ist,
9. angenommen werden kann, dass auf dem Spielgelände Recht und Ordnung eingehalten werden.

Auch der Import von Geld-, Wertmarken-, Warenspiel- oder Geschicklichkeitsautomaten ist nicht erlaubt, ausgenommen es liegt eine Genehmigung zum Besitz solcher Maschinen vor (siehe Art. 28). Ausnahmen können für den Besitz von entsprechenden Automaten gemacht werden, die sich auf Hochseeschiffen im internationalen Verkehr oder in Handelsbetrieben für die Zwecke der Produktion, Reparatur oder ähnlichem befinden.⁵¹⁴

Im Wesentlichen sind nur Wertmarkenautomaten erlaubt. Wertmarkenautomaten bezahlen Gewinne in Form von Wertzertifikaten, die in Bargeld umgetauscht werden können. Wertmarkenautomaten sind in Bingohallen und in Hotels und Restaurants erlaubt, die über eine Alkoholverlaubnis verfügen. Die Genehmigung zur Durchführung von Spielen an (Wertmarken-)Automaten kann nur staatseigenen Spielgesellschaften erteilt werden. Der staatseigene Betreiber *Svenska Spel* hält die ausschliessliche Berechtigung zur Durchführung von Automatenspielen ausserhalb von Casinos.

Für mechanische oder elektronische Spielautomaten, die für die Öffentlichkeit aufgestellt sind (das gilt auch, wenn eine einfach erhältliche Mitgliedschaft erforderlich ist) oder in anderer Weise zu Erwerbszwecken organisiert werden, und die keine Gewinne oder nur Gewinne in Form von Freispielen ausspielen, ist das Gesetz über die Durchführung bestimmter Maschinenspiele (1982:636, *lag om anordnande av visst automatspel*⁵¹⁵) und die Verordnung über Automatenspiele (2004:1062, *Automatspelsförordning*) anwendbar. Das Gesetz ist nicht auf das Automatenspiel oder die Durchfüh-

⁵¹³ Art. 26 Lotteriesgesetz.

⁵¹⁴ Art. 30 Lotteriesgesetz.

⁵¹⁵ Art. 1 Gesetz (1982:636) über die Organisation gewisser Spielautomaten.

rung von Spielen auf Schiffen im regulären Verkehr anwendbar.⁵¹⁶ Eine Genehmigung ist für die Durchführung von Automaten Spielen oder für das Aufstellen von Spielautomaten an öffentlichen Plätzen erforderlich; ausgenommen sind öffentliche Ausstellungen von vorübergehender Dauer.⁵¹⁷

Steuer

Lotteriesteuer wird auf schwedische Lotterien erhoben. Gemäss Art. 1 des Lotteriegesetzes sind Spielautomaten als Lotterien anzusehen und das Lotteriesteuergesetz anzuwenden (SFS 1991:1482 – *lag om lotteriskatt*). Nach dem Lotteriesteuergesetz hat der Spielbetreiber an den Staat⁵¹⁸ eine Steuer in Höhe von 35% der verbleibenden Einsätze zu entrichten, nachdem alle Gewinnsummen an die Gewinner ausbezahlt wurden.⁵¹⁹ Lotteriesteuer muss nicht bezahlt werden, wenn es sich um Gewinne handelt, die nicht in Geldform ausbezahlt werden und wenn gemeinnützige Organisationen die Lotteriegewinne für ihre Tätigkeiten benötigen. Siehe auch 1.5.1.

3.5.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Nachdem nur staatseigene Gesellschaften und Hochseeschiffe im internationalen Verkehr (unter bestimmten Umständen) eine Genehmigung zur Durchführung von Automaten Spielen erhalten können, ist das grenzüberschreitende Automaten Spiel zwar nicht ausgeschlossen, muss aber von einer dazu berechtigten Person durchgeführt werden.

Für mechanische und elektronische Spielautomaten, welche keine Gewinne oder nur Gewinne in Form von Freispielen ausspielen, bedarf der Betreiber einer Genehmigung. Diese Art der Genehmigung ist jedoch nicht auf staatseigene Betriebe oder Hochseeschiffe im Internationalen Verkehr beschränkt.

⁵¹⁶ Art. 1 Gesetz (1982:636) über die Organisation gewisser Spielautomaten.

⁵¹⁷ Art. 3 Gesetz (1982:636) über die Organisation gewisser Spielautomaten.

⁵¹⁸ Art. 1 und 2 Lotteriesteuergesetz.

⁵¹⁹ Art. 1b Lotteriesteuergesetz.

3.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Das spanische Lizenzierungssystem im Glücksspielautomatensektor soll den Behörden bessere Kontrollmöglichkeiten der angebotenen Arten von Spielen, der Aufstellorte solcher Geräte und der Qualität der Apparaturen gewähren. Spielgeräte werden nach dem Typus der angebotenen Gewinne (Spieldauer und Geldbetrag des Gewinns) und der Art der Spiele (Glücks- oder Geschicklichkeitsspiele) klassifiziert. Für jeden Gerätetyp und den entsprechenden Aufstellungsort gibt es gesetzliche Vorgaben. Hierdurch möchten die Behörden einer Ausuferung und einer unkoordinierten Platzierung von Spielautomaten in den jeweiligen Gebieten vorbeugen.

Ob diesen Vorgaben entsprochen wird, ist schwer feststellbar. Nach unseren bisherigen Erfahrungen hält sich jedoch die Mehrzahl der Lizenzinhaber an die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Beschränkungen hinsichtlich der Aufstellorte. Gleiches gilt für die Verpflichtung, Warnhinweise aufzustellen. Dieser kommen die Inhaber generell nach. Auch scheinen die Überwachungs- und Kontrollpflichten der Örtlichkeiten und Gerätschaften durch die Regierung regelmässig wahrgenommen zu werden. Andererseits gibt es keine statistischen Auswertungen und Daten zur Einhaltung der Zugangsbeschränkungen für Minderjährige und für vom Spielbetrieb ausgeschlossene Personen.

Die Regulierung von Spielgeräten unterliegt der Zuständigkeit der einzelnen Regionen. Dies ist positiv zu werten, denn es erlaubt der jeweiligen autonomen Kommune (Comunidad Autónoma) die Anzahl, den Typ und Aufstellungsort der Automaten für ihr eigenes Gebiet zu bestimmen und die Belange der örtlichen Bevölkerung zu berücksichtigen. Andererseits wird durch eine Höchstbegrenzung der Anzahl und Standorte von Automaten notwendigerweise die Handlungsfreiheit der Veranstalter beschränkt.

Diese Maßgaben werden in der Praxis jedoch abgeschwächt, seit das Internet es erlaubt, sich vergleichbaren Spielen rund um die Uhr hinzugeben.

3.6.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Das spanische Lizenzierungssystem im Spielautomatensektor zielt darauf ab, den Behörden bessere Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der angebotenen Spiele, der Aufstellorte solcher Geräte und der Qualität der Apparaturen zu gewähren.

Spanien wendet im Glücksspielsektor ein Erlaubnismodell an. Spielautomaten werden in die Klassen «A», «B» und «C» eingeteilt.

- Geräte der Klasse «A» sind solche, die alleine der Unterhaltung dienen.
- Geräte der Klasse «B» gewähren ihrem Spieler für den Preis bzw. den Einsatz des Spiels eine zusätzliche Spieldauer und letztendlich einen Geldbetrag.
- Geräte der Klasse «C» gewähren dem Spieler im Rahmen ihrer Eigenschaften und der gesetzlich zulässigen Grenzen im Gegenzug für einen Spieleinsatz eine bestimmte Spielzeit oder Nutzungsdauer und schliesslich einen Preis, der vollständig vom Spielglück abhängt. Hierbei

bedeutet „Glück“ (azar) eine völlige Unabhängigkeit der gegenwärtigen Spielkombination von früheren Spielkombinationen oder Ergebnissen.⁵²⁰

Automaten der Klasse «A» dürfen in Bars, Cafes, Restaurants, Hotels, auf dem Campingplatz, auf Schiffen, Märkten sowie in Spiel- und Bingohallen aufgestellt werden.

Automaten der Klasse «B» dürfen nach Genehmigung an bestimmten Orten in Cafes und Bars, in autorisierten Bingohallen, in Spielhallen mit der Aufstellungserlaubnis Klasse «C» und in Spielorten der Bezeichnung «B» platziert werden. Als Aufstellungsorte kommen Bahnhöfe, Flughäfen und Einkaufszentren nicht in Frage, wenn der Aufstellungsplatz nicht abgetrennt und vom Zugang der breiten Öffentlichkeit abgeschirmt ist. Auch in provisorischen Geschäftsläden, an Stränden oder anderen Erholungsgebieten oder öffentlichen Strassen dürfen sie nicht aufgestellt werden. Geräte der Klasse «C» sind ausschließlich in Casinos zulässig (Art. 34 und 35 Real Decreto 2110/1998).

Die CCAA haben diese Klassifikationen übernommen, entwickeln jedoch vereinzelt auch Unterkategorien. Dies ist etwa in Kantabrien der Fall (im kürzlichen Erlass 23/2008 vom 6. März 2008).⁵²¹

Der Steuersatz für Glücksspielautomaten variiert in den einzelnen Regionen und ist zudem vom Automatentypus abhängig. In Madrid bestimmt sich der Steuersatz nach folgenden Kriterien:

1. Geräte der Klasse " B" – Jährliche Gebühr von 3.600 Euro. Können an dem Gerät zwei oder mehr Spieler gleichzeitig und unabhängig voneinander spielen, kommen die folgenden Vorgaben zur Anwendung:
 - a. Geräte für zwei Spieler: Verdopplung der vorgenannten Gebühr
 - b. Geräte für zwei oder mehr Spieler: 7.200 Euro zuzüglich einer Summe, die sich wie folgt errechnet: Anzahl der Spieler multipliziert mit dem höchstmöglichen Gewinn, das Ergebnis wiederum multipliziert mit dem Faktor 1,920
2. Geräte der Klasse "C" oder Glücksspielgeräte – Jährliche Gebühr von 5.400 Euro
3. Geräte der Klasse "D" oder Vergnügungsautomaten – Jährliche Gebühr von 500 Euro.⁵²²

3.6.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Der Spielautomatensektor unterliegt der Zuständigkeit der einzelnen Regionen.

Die spanischen Gesetze regeln sehr ausführlich, welche speziellen Orte für die Aufstellung in Betracht kommen, die Öffnungszeiten, die Einlassbestimmungen sowie weitere Einzelheiten. Daher gestaltet sich ein grenzüberschreitender Betrieb schwierig.

⁵²⁰ Real Decreto 2110/1998, vom 2. Oktober; JUEGOS. Bestätigung der Regelungen betreffend Spielautomaten (Aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar) - BOE 16 octubre 1998, núm. 248, [pág. 34227], Arts. 4, 5 and 9.

⁵²¹ Kantabrien, Decreto 23/2008, vom 6. März, Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, LCTB\2008\101.

⁵²² Art. 5 des Ley de medidas fiscales y administrativas, Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, in: <http://gestion.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&idnorma=5882&word=S&wordperfect>

Bieten die Geräte reine Unterhaltungsspiele an, dürfen sie auch online betrieben werden. Sollte hierbei jedoch ein geldwerter Gewinnpreis in Betracht kommen, unterliegt das Spiel den auf das jeweilige Gebiet der CCAA anwendbaren Regelungen. Das bedeutet, dass die Automaten nur an den speziell genehmigten Orten betrieben werden können.

Allgemein darf nach dem Gesetz 56/2007 (Ergänzende Vorschrift Nr. 20, n° 5)⁵²³ die interaktive Wett- und Spieltätigkeit auf der Grundlage elektronischer Kommunikationssysteme nur von solchen Betreibern ausgeübt werden, die hierfür von der zuständigen Verwaltungsstelle zugelassen wurden. Dies erfolgt durch eine Konzession, die im Anschluss an die Erfüllung vorgeschriebener Bedingungen und Voraussetzungen erteilt wird. Ohne eine derartige Erlaubnis ist die Ausübung interaktiver Wett- und Glücksspiele nicht möglich. Insbesondere werden geeignete Massnahmen durchgeführt, die Werbung bekämpfen sowie Zahlungen vom Spanischen Boden aus unterbinden. Der Betrieb von Wett- und Glücksspielen auf interaktiver Basis ohne Erlaubnis kann zu Sanktionen gem. der Anti-Schmuggel-Gesetzgebung führen.

⁵²³ Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, vom 28. Dezember, RCL\2007\2385.

3.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Das britische Regulierungsmodell für Automatenglücksspieldienstleistungen ist als ein sehr beschränktes Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Die neue britische Gesetzgebung, die für alle Bereiche des Glücksspielmarktes mit Ausnahme der Lotterien und Finanzmarktwetten gilt, nennt drei Regulierungsziele: Kriminalitätsbekämpfung, Jugend- und Schwächerenschutz sowie ein faires und transparentes Glücksspiel. Im Spielbankenbereich kommt die Förderung des gewerblichen Wettbewerbs hinzu. Sofern die drei Hauptziele hierdurch nicht gefährdet werden, ist es grundsätzlich möglich, eine unbeschränkte Anzahl von Automaten genehmigungen zu erteilen. In den meisten Fällen werden die Glücksspielregulierungs- oder Gewerbeaufsichtsbehörden aus Jugendschutzgründen oder wegen ordnungspolitischer Bedenken die Anzahl jedoch erheblich beschränken. Dies schränkt zugleich den Wettbewerb ein. Da die aktuelle Regulierung seit weniger als einem Jahr gilt, ist unklar, ob diese Ziele tatsächlich erreicht werden.

Das Vereinigte Königreich hat bislang nicht versucht, grenzüberschreitende Automaten Spiele aus dem Ausland, welche hauptsächlich über das Internet angeboten werden, strafrechtlich zu verbieten, während sie im und vom Vereinigten Königreich aus nicht angeboten werden dürfen. Nach dem neuen Regulierungsmodell, machen sich ausländische Anbieter nur dann im Vereinigten Königreich strafbar, wenn sie dort entweder im Fernsehen und Rundfunk oder auf Gegenständen Werbung verbreiten, oder einen Teil ihrer Glücksspielinfrastruktur unterhalten. Anders als eine reine Internetpräsenz können diese Aktivitäten nämlich effektiv kontrolliert werden. Es wird vermutet, dass ausländische Anbieter, welche im Lande nicht werben und keine Präsenz unterhalten, sehr wenige britische Spieler anziehen. Wie effektiv diese Strategie tatsächlich ist, kann ebenfalls noch nicht festgestellt werden.

3.7.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Trotz einiger Merkmale einer sehr liberalen Konzessionsordnung ist die Gesetzgebung des **Vereinigten Königreichs** im Spielautomatensektor (ausserhalb von Spielbanken) richtigerweise als beschränktes Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Auch im Bereich der Spielautomaten ist seit der Fertigstellung des *Study of Gambling Services*⁵²⁴ ein komplexes Normengefüge entstanden. Verordnungen⁵²⁵ definieren acht verschiedene Kategorien von Spielautomaten, welche je nach Kategorie ausschliesslich in Casinos, oder ebenfalls in Wettgeschäften, in Bingohallen, in Erwachsenenspielarkaden, in Mitgliederclubs, in Gesellschaftsräumen und Kneipen oder in allgemein zugänglichen Spielarkaden betrieben werden können. Die Glücksspielaufsichtsbehörde stellt keine Betriebslizenzen an Automatenbetreiber aus, denn lizenzierte Casino-, Wettgeschäfts- und Bingohallenbetreiber haben einen gesetzlichen Anspruch auf den

⁵²⁴ Vgl. S. 939 und 940, insb. bei den Fn. 1076 und 1077.

⁵²⁵ The Categories of Gaming Machine Regulations 2007, statutory instrument 2007/2158. Eine Tabellenübersicht aller Kategorien und der ausschlaggebenden Maximaleinsätze und Maximalgewinne ist (am 25.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/detail.asp?Contentid=258> frei verfügbar.

Betrieb bestimmter Spielautomaten in ihren Räumlichkeiten (als Nebenangebot zu den Glücksspielen, für dessen Betrieb sie eine Lizenz besitzen), während Spielarkaden- und Kneipenbesitzer, sowie Clubs und Gesellschaften ausschliesslich Genehmigungen ihrer lokalen Gemeindebehörden benötigen. Die Erteilung dieser Genehmigungen ist allerdings auf eine sehr detaillierte Weise geregelt. Verordnungen⁵²⁶ legen zwingend anwendbare Genehmigungsbedingungen fest. Gemeindebehörden können die Einhaltung weiterer Bedingungen verlangen.⁵²⁷ Sie tun dies tatsächlich,⁵²⁸ insbesondere bei Spielarkaden, die bereits Genehmigungen für die Benutzung von Räumlichkeiten erhalten müssen.⁵²⁹ Diese Bedingungen schliessen seriöse Spielautomatenbetreiber nicht vom Markt aus, vermeiden aber Automatenarkaden in Gebieten, in denen viele Kinder wohnen oder sich aufhalten bzw. in denen die Kriminalitätsrate hoch ist.⁵³⁰ Kneipen und andere für die Ausschankung alkoholischer Getränke lizenzierte Barbetriebe sind berechtigt, zwei Spielautomaten der Kategorien C oder D zu betreiben. Hierfür benötigen sie keine separate Lizenz oder Genehmigung, müssen dies jedoch den Gemeindebehörden melden.⁵³¹ Möchten sie mehr als zwei Automaten betreiben, müssen sie von den Gemeindebehörden eine „Erlaubnis“ (*permit*) verlangen.⁵³² Die Erteilung einer solchen Erlaubnis ist in einem aus 23 Artikeln bestehenden Anhang⁵³³ zum *Gambling Act 2005* geregelt. Danach⁵³⁴ kann keine Erlaubnis unter Bedingungen erteilt werden. Unter bestimmten Umständen⁵³⁵ kann eine bereits erteilte Erlaubnis annulliert werden. Zudem ist die Einhaltung eines Verhaltenskodex eine gesetzliche Voraussetzung für den Betrieb von Spielautomaten in Kneipen und Gesellschaftsräumen.⁵³⁶ Die Glücksspielaufsichtsbehörde hat einen solchen Verhaltenskodex⁵³⁷ und „Rat-

⁵²⁶ Gambling Act 2005 (Mandatory and Default Conditions) (England and Wales) Regulations 2007, statutory instrument 2007/1409; Gambling Act 2005 (Mandatory and Default Conditions) (Scotland) Regulations 2007, statutory instrument 2007/266.

⁵²⁷ Section 169 des Gambling Act 2005.

⁵²⁸ Siehe z.B. Leeds City Council, *Gambling Act 2005 Statement of Licensing Policy 2007 – 2010*, (am 15.09.2008) auf der Internetseite http://www.leeds.gov.uk/files/Internet2007/2006/week51/inter__2fcd4b30-f041-481a-a1f8-bc4172254b40_2f8c2df3-bae2-4c21-969d-27d493064ea1.pdf frei zugänglich.

⁵²⁹ Es handelt sich einerseits um sog. „adult gaming centres“ (Section 237 des Gambling Act 2005), wo eine sehr beschränkte Anzahl von Spielautomaten der Kategorien B3 und B4, sowie eine unbeschränkte Anzahl von Spielautomaten der Kategorien C und D angeboten werden dürfen und andererseits um sog. „licensed family entertainment centres“ (Section 238 des Gambling Act 2005), wo eine unbeschränkte Anzahl von Spielautomaten der Kategorie C in einem für Kinder nicht zugänglichen Raum angeboten werden dürfen, denn Kinder dürfen nur auf Spielautomaten der Kategorie D spielen. Sog. „unlicensed family entertainment centres“, welche ausschliesslich Spielautomaten der Kategorie D anbieten, benötigen (wie Kneipen, welche mehr als zwei Spielautomaten betreiben möchten – siehe unten, diesen Punkt) benötigen nur ein „Erlaubnis“. Bezüglich solcher Erlaubnisse können Gemeinden separate Erteilungsgrundsätze erlassen; siehe z.B. Leeds City Council, *Gambling Act 2005, Statement of Principles, Unlicensed Family Entertainment Centre Gaming Machine Permits & Prize Gaming Permits* (am 15.09.2008) auf der Internetseite http://www.leeds.gov.uk/files/Internet2007/2007/week17/inter__2337a58b-eb56-4de2-8af3-df7d904cf934_f7a03f9f-0b4c-4856-9b56-ebdc68b12deb.pdf frei zugänglich.

⁵³⁰ Vgl. Leeds City Council, *Gambling Act 2005 Statement of Licensing Policy 2007 – 2010*, *op. cit.*, Punkte 13.8 bis 13.10.

⁵³¹ Section 282 des Gambling Act 2005.

⁵³² Section 283 des Gambling Act 2005.

⁵³³ Schedule 13 zum Gambling Act 2005.

⁵³⁴ In Unterabsatz 5(1) des Schedule 13 zum Gambling Act 2005.

⁵³⁵ In Unterabsatz 16(1) des Schedule 13 zum Gambling Act 2005.

⁵³⁶ Subsections 282(3) und 283(3) des Gambling Act 2005.

⁵³⁷ Gambling Commission, *Gaming Machine Permits Code of Practice* (June 2007), (am 25.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Gaming%20Machine%20Permits%20Code%20of%20Practice.pdf> frei verfügbar.

schläge⁵³⁸ für den Glücksspielbetrieb in Kneipen, Mitgliederclubs und Gesellschaftsräumen veröffentlicht.

Neben dieser Sonderregulierung bestimmter Spielautomatenbetreiber, gibt es Verordnungen,⁵³⁹ die den praktischen Spielautomatenbetrieb auf detaillierte Weise regeln. Was die Hersteller, Verteiler, Programmierer, Installateure und Unterhalts- und Reparaturunternehmer von Spielautomaten betrifft, benötigen alle von der Glücksspielaufsichtsbehörde ausgestellte Lizenzen, um in Grossbritannien tätig sein zu können.⁵⁴⁰ Zudem hat die Glücksspielaufsichtsbehörde für die Zulassung aller Spielautomaten ausführliche technische Prüfungsverfahren vorgeschrieben.⁵⁴¹

Objektiv gesehen gleicht die britische Spielautomatenrechtsordnung also eher einem Konzessionsmodell als einem echten Wettbewerbsmodell. Die Marktbeschränkungen werden auch nicht durch parallele Internetangebote aufgeweicht. Wie bereits in der *Study of Gambling Services*⁵⁴² vermutet, werden im Vereinigten Königreich keine Lizenzen für *remote machine gambling* vergeben. Trotzdem ist die Regulierung dieses Marktbereiches u.E. richtigerweise als ein (sehr beschränktes) Wettbewerbsmodell zu bezeichnen. Die frühere Voraussetzung der Erteilung einer Lizenz oder Erlaubnis, dass im Umkreis der vorgesehenen Betriebsräumlichkeiten eine ungesättigte Nachfrage nach dem Automatenglücksspiel besteht, wurde im Rahmen der Gesetzesrevision von 2005 abgeschafft. Gemeindebehörden dürfen dieses Kriterium ausdrücklich nicht mehr zur Entscheidung heranziehen.⁵⁴³ In Gegenden, in welchen keine regulierungspolitischen Bedenken (Jugendschutz, Kriminalitätsrate usw) bestehen und wo Unternehmer ein interessantes Marktpotenzial erwarten, ist ein Wettbewerb zwischen Lizenzträgern möglich und auch erwünscht.

Die britische **Spielautomatenlizenzsteuer** beträgt für jeden Glücksspielautomat £1'915.- pro Jahr (derzeit umgerechnet etwa €2'100.-), wenn dieser Einsätze von mehr als 10 Pence (derzeit umgerechnet etwa 11 Cent) annimmt und Geldpreise von mehr als £15.- (derzeit umgerechnet etwa

⁵³⁸ Gambling Commission, *Advice on gaming in clubs and alcohol licensed premises: Gambling Act 2005* (September 2008), (am 25.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Advice%20on%20gaming%20in%20clubs%20and%20alcohol%20licensed%20premises.pdf> frei verfügbar.

⁵³⁹ Gaming Machine (Circumstances of Use) Regulations 2007, statutory instrument 2007/2319

⁵⁴⁰ Gambling Act 2005, subparagraph 243(1)(a) und sections 96 und 97.

⁵⁴¹ Verfügbar sind diese Vorschriften über die Internetseite der Glücksspielaufsichtsbehörde: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/mediadetail.asp?mediaid=131> (am 25.09.2008).

⁵⁴² S. 939, erster Absatz nach Punkt 4.

⁵⁴³ Gambling Act 2005, subsection 153(2) und siehe Leeds City Council, *Gambling Act 2005 Statement of Licensing Policy 2007 – 2010*, op. cit, Bereiche 22 "Gaming machine permits in premises licensed for the sale of alcohol" und 24 "Club gaming and club machine permits".

€16.50) anbietet.⁵⁴⁴ Darüber hinaus haben Automatenbetreiber keine anderen nennenswerten Abgaben zu entrichten.

3.7.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die in diesem Teil unter Punkt 2.7.2. genannten Angaben gelten grundsätzlich auch für Spielautomaten. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen⁵⁴⁵ machen keinen Unterschied zwischen Spielarten, welche im Vereinigten Königreich lizenziert werden können und Spielarten, welche im Vereinigten Königreich überhaupt nicht auf legale Weise betrieben werden können. Das Automatenglücksspiel kann also von Betreibern im Ausland über das Internet und in anderen Formen des *remote gambling* im Vereinigten Königreich angeboten werden.

⁵⁴⁴ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 915, unter der Überschrift „3.4. Machine Gambling“.
⁵⁴⁵ Sections 33 und 330 des Gambling Act 2005.

3.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

In Australien existieren heute acht verschiedene Regulierungsstrukturen. Diese Strukturen können nicht eindeutig als Monopol-, Konzessions- oder Wettbewerbsmodelle eingeordnet werden.

Interessant ist, dass es im einzigen Bundesland, in dem eine nichtstaatliche Monopolistin alleinige Konzessionsinhaberin für alle Glückspielautomaten ist und diese gegen eine Betriebsgewinnbeteiligung an Standortbetreiber vermietet, keine auffälligen Probleme im Spielautomatensektor gegeben hat. In den Bundesländern, in welchen ein Wettbewerbsmodell nur für bestimmte Standorte und nur während eines Jahrzehnts galt, ist es hingegen zu einer erheblichen Zunahme der Automatenzahl und des Automatenglücksspiels gekommen. Anschliessend führte dies zu erheblichen Eingriffen in den freien Wettbewerb. Die von den verschiedenen australischen Bundesländern ergriffenen Massnahmen sind auch aus der deutschen Perspektive interessant. Theoretisch sollten die dort durchgeführten Untersuchungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Automatenbetriebs auf lokaler Ebene zu einer optimalen Zahl von zugelassenen Spielautomaten führen. Diese Untersuchungen sind jedoch relativ kostspielig und langwierig.

3.8.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Für die Regulierung des Automatenglücksspiels sind in Australien ausschliesslich die Bundesländer und Territorien zuständig.

Das Bundesland Westaustralien behält noch immer ein Totalverbot der Spielautomaten ausserhalb von Casinos bei. In fast allen übrigen Bundesländern waren Spielautomaten zuerst gänzlich verboten,⁵⁴⁶ im Laufe der 1980er und 1990er Jahre wurden sie unter einem beaufsichtigten Wettbewerbsmodell zugelassen und schliesslich (seit c.a. 2000) durch verschiedenen Massnahmen zahlenmässig begrenzt. Zuletzt hat das Bundesland Südaustralien eine Höchstzahl von Automaten festgesetzt und ein staatliches Rationierungssystem eingeführt. Diese Massnahmen wurden auf eine grossangelegte Untersuchung⁵⁴⁷ gestützt. Der Untersuchungsbericht⁵⁴⁸ fasste die Erfahrungen der anderen Bundesländer zusammen und zog hieraus verschiedene Schlussfolgerungen. Er ist für die Zwecke der gegenwärtigen Studie von grossem Nutzen. Die zwei wenig bevölkerten Territorien Australian Capital Territory und Northern Territory haben das Automatenglücksspiel stets so restriktiv, aber auch fallspezifisch gehandhabt, dass es dort nur in kleinem Umfang betrieben wurde. Interessante gesetzliche Lösungen gibt es dort nicht.⁵⁴⁹

⁵⁴⁶ Ausser im Bundesland New South Wales, wo Spielautomaten lange in einer Lücke in der Glücksspielverbotsgesetzgebung fielen. Diese Geschichte erklärt die Tatsache, dass es heute sehr viel mehr Glücksspielautomaten in New South Wales als in anderen, auch bevölkerungsmässig gleichgrossen Bundesländern gibt.

⁵⁴⁷ Einzelheiten dieser Untersuchung können über Links auf der Internetseite <http://www.iga.sa.gov.au/pubcons.html> unter der Überschrift „Gaming Machine Numbers Enquiry“ erfahren werden.

⁵⁴⁸ South Australian Independent Gambling Authority, *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report*, (Adelaide, 2004). Elektronischer Text an der Internetadresse <http://www.iga.sa.gov.au/pdf/gmni/report.pdf> frei verfügbar.

⁵⁴⁹ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report*, op. cit., S. 18.

In Australien kommen nur Kneipen und eingetragene Clubs als Standorte von Spielautomaten außerhalb Casinos in Betracht (Ausnahme: das Bundesland Victoria, dort auch Pferde- und Windhundrennbahnen). Echte Glücksspielautomaten werden in Australien weder in Spielarkaden noch in Geschäften oder Restaurants aufgestellt. Kneipen und Clubs, welche bereits für die Ausschankung alkoholischer Getränke lizenziert sind, dürfen aber Lizenzen für den Betrieb einer beschränkten Zahl von Spielautomaten beantragen. Kneipen und Clubs stellen einen wichtigen Wirtschaftszweig dar und haben eine aktive Lobby. Im Bundesland Südaustralien haben sich die Interessenvereinigungen der beiden Sparten verbunden, um eine unabhängige, nicht gewinnorientierte Gesellschaft zu gründen, die eine Kontrolle aller Automatenbetriebe mittels eines eigenen elektronischen Verbindungsnetzes durchführt. Besonders in kleinen und weit entfernten Gemeinden im Landesinneren haben Kneipen zudem eine wichtige gesellschaftliche und strukturelle Funktion. Als Spielautomaten vor 30 Jahren legalisiert wurden, wurde dieser Schritt als finanzielle Überlebenshilfe für diesen Teil der australischen Kultur gerechtfertigt.

Im (kleinsten) Bundesland Tasmanien gilt eine Art nichtstaatliches Monopolmodell. Für mehrere Jahre wurde eine einzige Konzession für den Vertrieb von Spielautomaten an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vergeben. Dieses Unternehmen vermietet die Automaten an Standortbetreiber, die die erzielten Gewinne aus dem Automatenbetrieb mit dem Vertriebsunternehmen teilen. Die Höchstzahl an Automaten pro Standort ist gesetzlich festgelegt, nicht aber die Gesamthöchstzahl aller Spielautomaten pro Bundesland. Es ist trotzdem zu keiner „Automatenexplosion“ gekommen.⁵⁵⁰

Das (sehr viel grössere) Bundesland Victoria unterhält aus historischen Gründen ein nichtstaatliches Duopolmodell. Zwei Konzessionen wurden an die Unternehmen vergeben, die auch im Wettsektor tätig sind. Diese Unternehmen vermieten die Automaten an Standortbetreiber, die daraus erzielten Gewinne werden mit dem Vertriebsunternehmen geteilt. Die Höchstzahl an Automaten pro Standort und die Gesamthöchstzahl aller Spielautomaten im Bundesland wurden frühzeitig gesetzlich festgelegt. Der verbliebene Spielraum der beiden Vertriebsunternehmen hat jedoch zu einem Ungleichgewicht in der Verteilung der Automaten innerhalb des Bundeslandes geführt. Die von ihnen gewählten Standorte konzentrierten sich in bestimmten Ballungszentren und insb. in der Landeshauptstadt Melbourne. Das Landesparlament hat das zuständige Ministerium daher ermächtigt, gesonderte Automatenhöchstzahlen für einzelne, als besonders heikel betrachtete geographische Regionen festzulegen. Die Vertriebsunternehmen wurden angewiesen, die Zahl der von ihnen in diesen Regionen platzierten Automaten zu reduzieren. Das Duopolmodell erwies sich diesbezüglich als sehr nützlich, denn es wäre viel schwieriger gewesen, bereits genehmigte Spielautomaten abzuschalten, wenn diese (wie in anderen Bundesländern) Eigentum der Standortbetreiber gewesen wären.⁵⁵¹ Seit dem Jahr 2000 hat im Land Victoria jeder Genehmigung eines neuen Standortes, sowie jeder Genehmigung einer Erhöhung der Automatenzahl pro existierendem Standort eine Untersuchung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Genehmigung auf die jeweilige Gemeinde voranzugehen. Zum Untersuchungsverfahren gehören öffentliche Anhörungen. Die Begründungen der Ergebnisse werden auf der Internetseite der zuständigen Aufsichts- und Kontrollbehörde veröffentlicht.⁵⁵² Dieses Verfahren hat sich als ziemlich aufwendig und kostspielig erwiesen, aber gleichzeitig den betroffenen Gemeindebehörden und lokalen Interessengruppierungen eine Stimme im Entscheidungsprozess verliehen, die sehr positiv bewertet wird.⁵⁵³

⁵⁵⁰ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 20.

⁵⁵¹ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 20.

⁵⁵² Allerdings hat es im einschlägigen Teil der Internetseite (<http://www.vcgr.vic.gov.au/CA256F800017E8D4/Inquiries/D9B72DCA288FEB13CA25725E0019D52C?OpenDocument>) der Victorian Commission for Gambling Regulation seit Januar 2007 keine neuen Einträge mehr gegeben.

⁵⁵³ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 15 – 16.

Das bevölkerungsmässig grösste Bundesland New South Wales folgt im Automaten Sektor einem Wettbewerbsmodell. Um die Zahl der Spielautomaten zu reduzieren, ohne direkte Enteignungen durchzuführen, hat das Landesparlament im Jahre 2001 zwei Massnahmen ergriffen: Zum einen wurde einzelnen Klubs, welchen vorher der Betrieb von mehr als 450 Spielautomaten genehmigt wurde, ein Zeitraum von vier Jahren eingeräumt, um die Zahl ihrer Automaten auf 450 oder wenigstens um 10% zu verringern. Zum anderen wurde eine entsprechende Gesamthöchstzahl von Spielautomaten im ganzen Bundesland festgesetzt und ein staatlich kontrolliertes System des Handels mit bestehenden Automatenbetriebsgenehmigungen eingeführt. Kneipen oder Clubs, die neue Automaten aufstellen möchten, sowie bestehende Automatenbetreiber, die mehr Automaten betreiben möchten, müssen Automatenbetriebsgenehmigungen von anderen, bestehenden Automatenbetreibern erwerben. Solche Genehmigungen dürfen jedoch nur in Blöcken von zwei oder drei erworben bzw. veräussert werden. Bei jedem Handel wird eine Genehmigung ersatzlos gestrichen. Längerfristig sollte dieses sehr spezielle Handelssystem zu einer zahlenmässigen Reduzierung der Spielautomaten führen, doch hat sich kurzfristig noch keine nennenswerte Entwicklung in diese Richtung gezeigt.⁵⁵⁴ Vom Bundesland Victoria hat New South Wales zudem das Verfahren der Untersuchung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen jeder neuen oder erhöhten Betriebsgenehmigung auf die einschlägige Gemeinde übernommen. In New South Wales wurde das Verfahren allerdings unterteilt: für die Genehmigung von bis zu vier neuen Automaten an einem Standort in einem Zeitraum von drei Jahren gelten andere Grundsätze als für einen Antrag auf mehrere Genehmigungen. In beiden Fällen ist eine öffentliche Anhörung nicht erforderlich. Dieses Verfahren soll zu einer für das Bundesland und jede einzelne Gemeinde optimalen Zahl von Glücksspielautomaten führen, vorausgesetzt dass alle Standorte einer solchen Untersuchung unterzogen werden und überzählige Automaten entfernt werden können.⁵⁵⁵ Ob das Verfahren tatsächlich zu einer Reduzierung der Gesamtzahl der Spielautomaten führt, ist noch nicht erkennbar.

Das Bundesland Queensland hat das in New South Wales eingeführte System übernommen und etwas komplexer gestaltet. Es findet in Queensland nur einmal pro Jahr eine Handelsrunde für Automatenbetriebsgenehmigungen statt. Alle Standortbetreiber, die Automaten verkaufen oder erwerben möchten, müssen ihr Vorhaben vorab der Aufsichtsbehörde melden. Vom vereinbarten Verkaufspreis schöpft der Staat 33% ab, wenn der Verkäufer weiterhin Automaten betreiben möchte, oder 50%, wenn der Verkäufer sich aus diesem Industriezweig zurückzieht. Diese Sondersteuer sollte theoretisch zu einer Reduzierung der Gesamtzahl führen.⁵⁵⁶ Um eine zunehmende Konzentration der Spielautomaten in den grossen Ballungszentren zu verhindern,⁵⁵⁷ wurde das Bundesland für die Zwecke des Handels mit Betriebsgenehmigungen in drei Zonen aufgeteilt, wobei Automaten nicht über die Zonengrenzen hinweg veräussert werden dürfen. Schliesslich wurde die Untersuchung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen jeder neuen oder erweiterten Betriebsgenehmigung mit einer Gesamthöchstzahl an Automaten verbunden, welche genau der Zahl der am Stichtag tatsächlich betriebenen Automaten entsprach. Jeder Standortbetreiber, der auch nur einen weiteren Automaten erwerben möchte, muss somit das Ergebnis eines Untersuchungsverfahrens abwarten. Auch in Queensland ist die Erfahrung mit der Anwendung dieser Strukturen noch nicht ausreichend, um ihre Effektivität prüfen zu können.⁵⁵⁸

In Anbetracht dieser Entwicklungen hat die südaustralische Aufsichtsbehörde die Einführung eines ähnlichen Systems des staatlich kontrollierten Handels mit Automatenbetriebsgenehmigungen

⁵⁵⁴ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 14.

⁵⁵⁵ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 23.

⁵⁵⁶ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 22.

⁵⁵⁷ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 22.

⁵⁵⁸ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 17.

empfohlen⁵⁵⁹ und dies mit einer 20%igen Reduzierung der Gesamtautomatenzahl verbunden. Die Reduzierung sollte allerdings weder aleatorisch noch geographisch gleichmässig stattfinden, denn die Überkonzentration an Spielautomaten zeigte sich nicht in der Landeshauptstadt Adelaide, sondern in bestimmten Kreisstädten. Das Landesparlament hat daraufhin ein Fünftel aller Automatenbetriebsberechtigungen annulliert. Die Betriebsberechtigungen einiger Kneipen, die vorher berechtigt waren,⁵⁶⁰ bis zu 40 Automaten anzubieten, wurden auf 32 oder sogar nur 20 Automaten begrenzt. Die überzähligen Automaten mussten entweder sofort an eine staatliche Agentur verkauft oder in Erwartung eines späteren Verkaufs an andere Betreiber vorübergehend entfernt werden.⁵⁶¹ Gleichzeitig hat die Landesregierung auf dem Verordnungsweg ein kompliziertes Handelssystem eingeführt.⁵⁶² Potenzielle Käufer und Verkäufer von Spielautomaten müssen ihre Wünsche der Kontrollbehörde melden und haben keinen direkten Kontakt zueinander. Bis die gewünschte Reduzierung der Gesamtautomatenzahl erreicht ist, werden 25% der zum Verkauf angebotenen Automaten aus dem System entfernt. Falls die Nachfrage anschliessend höher als das übrig gebliebene Angebot sein sollte, werden die anderen 75% der angebotenen Automaten unter den Kaufinteressenten aufgeteilt bzw. per Los verteilt. Käufer bezahlen einen im Voraus festgelegten Preis von derzeit umgerechnet € 25'000.- und Verkäufer erhalten einen *pro rata* Anteil des Gesamterlöses der Handelsrunde. Die übrigen Aspekte des Verfahrens sind etwas flexibler umschrieben als in den drei grossen Bundesländern der australischen Ostküste. Die Kontrollbehörde hat nach ihrem Ermessen zu entscheiden, wann Handelsrunden stattfinden und ob die gesellschaftlichen Auswirkungen des Erwerbs zusätzlicher Automaten für einzelne Standorte im Voraus untersucht werden müssen.

Was staatliche **Steuern** und sonstige Abschöpfungen bezüglich des Automatenbetriebs in Australien betrifft, ist die weitaus wichtigste Quelle die sog. Glücksspielsteuer. Beim Automatenbetrieb handelt es sich um einen Prozentsatz der Nettoeinnahmen jedes Automaten nach Abzug der Gewinne der Spieler, d.h. um einen Prozentsatz des Bruttogewinns jedes Automatenbetriebs.⁵⁶³ Im Bundesland Südastralien werden z.B. steigende Steuersätze von 27.5% bis zu 65% der Nettoeinnahmen des Automatenbetriebs in Kneipen angewendet. Die Steuersätze für den Automatenbetrieb in Clubs sind etwas niedriger.

3.8.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die in diesem Teil unter Punkt 1.8.2. erscheinenden Angaben gelten grundsätzlich ebenfalls für das Automatenglückspiel. Technisch können Automatenspiele vom Ausland aus nur über das Internet in

⁵⁵⁹ Siehe *Inquiry into management of gaming machine numbers: Report, op. cit.*, S. 3.

⁵⁶⁰ Unter der Voraussetzung, dass ihnen eine Genehmigung des Betriebs von Spielautomaten überhaupt erteilt wurde.

⁵⁶¹ Eine kurze Erklärung dieses Vorgehens ist auf der Internetseite des Office of the Liquor and Gambling Commissioner (http://www.olgc.sa.gov.au/general/latest_news/Bulletin_2004_10Dec.pdf) verfügbar.

⁵⁶² Eine Übersicht des Handelssystems ist auf der Internetseite des Office of the Liquor and Gambling Commissioner (http://www.olgc.sa.gov.au/default.asp?page=gaming.Entitlements.Trade_System.htm&menu=gaming) verfügbar.

⁵⁶³ Vgl. section 72 des Gaming Machines Act 1992 des Bundeslandes Südastralien.

Australien angeboten werden. Das Internetverbot ist also auch hier direkt relevant und mit keinen Ausnahmen oder Sondervorkehrungen zugunsten des Automatenglücksspiels versehen.

3.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Der norwegische Gesetzgeber verfolgt im Bereich des Automatenglücksspiels seit 2003 eine Monopolpolitik. Zuvor waren gewerbliche Betreiber in das Automatenglücksspiels der Wohltätigkeits-Organisationen involviert, womit negative Erfahrungen gemacht wurden. Mitte 2007 traten die Regelungen in Kraft. Das Ziel der Einführung eines Automatenmonopols wurde rechtlich durch die Überführung des Automaten-Glücksspiels in das Geldspielgesetz erreicht. Die nunmehr durch den staatlichen Monopolisten aufgestellten, neuen Automaten enthalten zahlreiche Massnahmen zur Suchtprävention und Kriminalitätsvorbeugung. Die Aufstellungspolitik der Automaten ist restriktiver als zuvor. Das Ziel der Reform scheint weitestgehend erreicht zu sein.

3.9.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die norwegische Haltung des Gesetzgebers von 1939 bis 1995 war bezüglich Spielautomaten sehr liberal. Derartige Automaten konnten nach einer polizeilichen Zulassung von jedermann aufgestellt werden. Die technischen Möglichkeiten waren aber bis 1995 eher gering, so dass diese Automaten kaum attraktiv waren.

Dies änderte sich und die Automaten entwickelten sich von Geschicklichkeits-Automaten zu echten Glücksspielspiel-Automaten. Im Jahr 1995 wurden Glücksspielautomaten deshalb dem Lotteriegesetz unterstellt, das private Wohltätigkeits-Glücksspiele regelt. Damit mussten die Einnahmen aus dem Betrieb der Glücksspielautomaten nunmehr wohltätigen Zwecken dienen. Zuvor von kommerziellen Anbietern betriebene Automaten konnten aber weiter betrieben werden, wenn 35 % des erzielten Überschusses an die genannten Zwecke floss. In der Praxis wurden die Automaten weiter von den früheren Aufstellern „betrieben“, geleert und gewartet, und der Gewinnanteil von diesen berechnet und an die Wohltätigkeitsorganisationen überwiesen. Rechtlicher Träger der Erlaubnis für die Automaten waren die Wohltätigkeits-Organisationen, die auch sehr an der neuen Möglichkeit von Einnahmen durch Glücksspielautomaten interessiert waren und neue Automatenzulassungen erwarben. Die Genehmigung der Automaten unterlag seit 1995 der Lotterieaufsicht (*lotteritilsynet*).

Die Automaten wurden technisch aufwendiger und attraktiver. Aufgrund des Zuflusses von Geld zu wohltätigen Zwecken war die Aufstellungspolitik liberal. Der Automatenmarkt erfuhr durch diese Faktoren einen weiteren kräftigen Aufschwung. Im Jahr 2001 wurde man erstmalig auf das Problem aufmerksam, dass auf den unter anderem (und vor allem) in Lebensmittelgeschäften im Kassensbereich und in Einkaufszentren aufgestellten Automaten auch viele Jugendliche spielten und viele Spieler Abhängigkeitsmuster aufwiesen. Durch das Aufstellen in Lebensmittelgeschäften war es unmöglich, die Automaten zu vermeiden. Als erste Massnahme wurde 2001 ein Verbot des Spieles mit Automaten für Personen unter 18 Jahren eingeführt. Es stellte sich aber heraus, dass dieses Verbot in Lebensmittelgeschäften kaum kontrollierbar war.

Ein negativer Faktor war auch, dass es zu zahlreichen Problemen bei der Berechnung des Umsatzes durch die kommerziellen Automatenbetreiber kam. Einerseits wurden fragwürdige Abzüge von den Überschüssen gemacht. Es ging um Kosten für den Betrieb und Entschädigungen für Wartung und Reparaturen. Zudem stieg die Zahl der Automaten stark an, sodass es zu einem Platzmangel in den Einkaufszentren und Lebensmittelgeschäften kam. Die Miete für die Aufstellplätze in den Kauf-

zentren stieg sehr stark an und diese wurden als Aufwendungen von den Gewinnen abgezogen. Damit blieb für humanitäre Zwecke immer weniger Geld übrig. Teilweise eröffneten die Automatenbetreiber selbst Lokale, in denen sie den Platz an die Wohltätigkeitsorganisationen „vermieteten“. Auch die Zahl der angeblichen Einbrüche in die Automaten war vergleichsweise hoch und auch durch zusätzliche Sicherungsmassnahmen der Polizei nicht verringerbar, was Fragen aufkommen liess. Die Praktiken in diesem Bereich wurden durch die starke Beteiligung von gewerblichen Betreibern immer fragwürdiger, was nicht der Intention des Gesetzes entsprach, das Automatenglücksspiel nur für wohltätige Zwecke zuzulassen. Zusätzlich zeigten die Berichte der Organisationen, die sich mit der Bekämpfung von Spielsucht beschäftigen, die wachsende Dramatik der Situation.

Dies führte zu dem Umstand, dass der Gesetzgeber einen Änderungsbedarf sah und 2002-2003 eine gesetzliche Reform verabschiedet hat.⁵⁶⁴ Hauptpunkt des Reformgesetzes war die Überführung der Glücksspielautomaten vom Lotteriegesezt (Wohltätigkeitsglücksspiel) in das (staatliche) Geldspielgesetz, das die Glücksspiele des staatlichen Monopolisten regelt.

Die Automatenaufsteller, und vorerst auch die Wohltätigkeitsorganisationen, waren mit diesen Änderungen freilich nicht einverstanden und bekämpften die Regelung vor den Gerichten. Auch die europäische Wettbewerbsaufsicht wurde aktiv. Es kam zu einem Verfahren in Norwegen und vor dem EFTA-Gerichtshof (das bereits oben beschrieben wurde). Mit der Entscheidung des norwegischen obersten Gerichtshofes vom 26.6.2007⁵⁶⁵ wurden die gesetzlichen Massnahmen von 2002-2002 in Einklang mit den Leitlinien der EFTA-Rechtsprechung für rechtmässig erkannt. Mit 1.7.2007 wurden die Reformen aus dem Jahr 2002-2003 in Kraft gesetzt.⁵⁶⁶

Die neuen gesetzlichen Regeln und darauf basierende Vorschriften sehen unter anderem folgendes vor: eine Vernetzung aller Glücksspielautomaten, keine direkte Bargewinnausschüttung sondern Gewinnbestätigung als Quittung, Reduktion der Zahl der Automaten und keine Automaten in Lebensmittelgeschäften. Durch die Gewinneinlösung per Quittung soll die Altersgrenze von 18 Jahren kontrolliert werden. Einbrüchen in die Automaten soll dadurch vorgebeugt werden, dass die Automaten kein Bargeld mehr beinhalten. Wohltätigkeitsorganisation erhalten 18 % vom Gewinn des staatlichen Monopolisten, neben den Anteilen der Sportverbände und kulturellen Einrichtungen.

Norsk Tipping gründete nun eine 100 %-ige Tochter für den Betrieb der Glücksspiel-Automaten. Nach den Ankündigungen auf der Internet-Seite von Norsk Tipping⁵⁶⁷ werden und wurden bereits neue Automaten aufgestellt. Nach diesen Ankündigungen von Norsk Tipping haben die neuen Automaten die weltweit strengsten Vorrichtungen gegen nachteiliges Spielverhalten: Um spielen zu können, bedarf es einer Registrierung mittels Spielerkarte. Um die Spielerkarte zu erhalten bedarf es einer sogenannten Geburtsnummer (Registrierungsnummer im Einwohnerregister) und eines Bankkontos. Der Maximalverlust an den Automaten ist auf 400 NOK (ca. 50 Euro) pro Tag und 2.200 NOK (ca. 265 Euro) monatlich beschränkt. Bei Überschreiten der Maximalgrenze ist das Spiel automatisch beendet. Der Spieler kann selbst niedrigere Wertgrenzen oder Zeitgrenzen setzen. Eine Selbstsperrung ist ebenso möglich. Das Netzwerk der Automaten und die Spielerkarte machen es unmöglich, gleichzeitig an mehreren Automaten zu spielen. Durch die Spielerkarte ist auch die Gewinn-Quittung entbehrlich, die in den Vorschriften ursprünglich vorgesehen war. Ein Gewinn wird nur über die Karte und das Bankkonto abgerechnet. Es ist in Planung, dass über die Automaten auch Lottoscheine und

⁵⁶⁴ Zu dieser Reform und den beschriebenen Hintergründen siehe ausführlichst Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 21 ff.

⁵⁶⁵ HR (Höchstes Gericht), Rt. 2007, 1003.

⁵⁶⁶ Siehe § 10 Lotteriegesezt und Königliche Resolution vom 15 Juni 2007, Nr. 620.

⁵⁶⁷ <https://www.norsk-tipping.no/page?id=241&tp=lsb>.

andere Produkte von Norsk-tipping abgegeben werden können. Die Aufstellung der neuen Automaten startete im Herbst 2008. Die Phase der Aufstellung wird zwischen 12 und 18 Monaten dauern. Die Lokale, in denen die Automaten stehen sind Kioske, sogenannte Gross-Kioske, Pubs, Bars, Restaurants, Kafes und Hotels.

Zu norwegischen Kiosken und Gross-Kiosken ist zu sagen, dass diese in Norwegen vor allem in den Zentren sehr zahlreich und mehr als flächendeckend vorhanden sind. Sie sind oft 24 Stunden täglich bzw. sehr lange geöffnet. In den Kiosken werden neben Zeitungen und Tabakwaren in sehr grossem Umfang Waren des täglichen Bedarfs verkauft, also Grundnahrungsmittel (Brotwaren, Getränke) und kleinere warme Speisen. Damit ist sicher eine mehr als flächendeckende Versorgung mit Automaten gegeben. Es ist aber sicher schon ein grosser Schritt vorwärts, dass die Automaten sich nicht mehr in Lebensmittelgeschäften finden werden.

3.9.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Der Betrieb der Spielautomaten unterliegt nunmehr einem Monopol. Ausländische Angebote sind demnach, wie auch inländische Konkurrenz, nicht zulässig.

3.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Gemäss Art. 3 Abs. 2 SBG werden Spielautomaten trotz der automatisierten Spielabläufe dem Glücksspiel gleichgestellt.

Wegen der breiten Definition der Glücksspiele in Art. 3 Abs. 1 und 2 SBG sind viele Spielautomaten, die als Geschicklichkeitsspielautomaten betrachtet wurden, mit dem Inkrafttreten des SBG als Glücksspiele zu bewerten. Da solche Spiele grosse Risiken für Spieler und die Gesellschaft darstellen, musste eine klare, landesweit geltende einheitliche Regelung und eine entsprechend einheitliche Überwachung und Kontrolle gewährleistet werden.⁵⁶⁸

In der Vorbereitungsphase des Gesetzes hatte der Gesetzgeber schon die Spielautomaten „Tactilo“, die Lotteriespiele elektronisch nachbilden, als Glücksspiele qualifiziert.⁵⁶⁹ Die Ausserbetriebsetzung dieser Maschinen durch die ESBK entspricht daher den Zielen des Gesetzgebers.

3.10.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession - Wettbewerb

Das Automatenglücksspiel wird durch das SBG geregelt. Seit 2005 ist der Betrieb von Glücksspielautomaten ausserhalb von konzessionierten Spielbanken verboten (Art. 3 und 4 SBG). Hingegen können Spielautomaten, die keine Glücksspiele, sondern Geschicklichkeitsspiele anbieten, ausserhalb der Spielbanken betrieben werden, solange das kantonale Recht dies nicht verbietet. Ein Geschicklichkeitsspielautomat liegt namentlich vor, wenn der Gewinn sich proportional zur Geschicklichkeit einer Spielerin oder eines Spielers während der gesamten Spieldauer erhöht; kein Gewinn erlangt werden kann, falls die Spielerin oder der Spieler keinen Einfluss auf den Spielverlauf nimmt; beim Blindspiel die Möglichkeit, einen Gewinn zu erzielen, geringfügig ist; der Spielautomat nicht über eine vorgegebene Auszahlungsquote verfügt; die Spieldurchführung transparent ist und dem Spiel ein von der Gewinnmöglichkeit unabhängiger Unterhaltungswert zukommt.⁵⁷⁰

Die ESBK muss prüfen, ob das Spiel ein Glücksspiel oder ein Geschicklichkeitsspiel darstellt. In diesem Bereich hat die ESBK 2006 entschieden, die Spielautomaten „Tactilo“, die Lotteriespiele elektronisch nachbilden, zu verbieten. Laut der Kommission ähneln diese Installationen eher Spielautomaten und unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des LG, sondern des SBG, das Glücksspielautomaten (wie „Tactilo“) nur in Spielbanken erlaubt. Die *Loterie Romande*, *Swisslos* und die Kantone haben eine Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht (BVG) eingelegt, um sich gegen diese Maßnahme zu wenden. Das BVG hat die Beschwerde aus Verfahrensgründen für unzulässig erklärt. Diese Unzulässigkeit wurde in letzter Instanz vom Bundesgericht bestätigt.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ BBl. 1997 III 169

⁵⁶⁹ BBl. 1997 III 169

⁵⁷⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 3 SBG und den Art. 1 der Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken (VSBG)

⁵⁷¹ Vgl. Entscheid des Bundesgerichts 2C.86/2008

3.10.2. Steuerrechtliche Aspekte

Da die Spielautomaten in den Anwendungsbereich des SBG fallen, gelten die oben im Punkt 2.10.1 erwähnten Hinweise auch hier.

3.10.3. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Vgl. Punkt 2.10.2.

3.11. USA

Erkenntnisse

Spielautomaten ausserhalb von Casinos sind vor allem in Kalifornien und New York verboten. Ausnahmen gelten für deren Herstellung und Transport, wenn wirksame Verträge zugrundeliegen, die auf einen erlaubten Gebrauch solcher Geräte an anderen Orten abzielen.

Durch eine Begrenzung des Automatenbetriebs auf bestimmte Orte – meist Casinos – können strengere Kontrollen ermöglicht werden.

3.11.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession – Wettbewerb

Bundesrecht

Nach dem Bundessteuerrecht unterliegen staatlich lizenzierte Glücksspielgeräte den Verbrauchssteuern.⁵⁷² Zwei Verbrauchssteuern sind anwendbar: (1) eine Verbrauchssteuer, die 0,25% des Einsatzes entspricht (bzw. 2%, wenn die Spieltätigkeit nicht nach einzelstaatlichem Recht genehmigt ist), und (2) eine berufliche bzw. Betriebssteuer in Höhe von jährlich 500 \$ für Personen, die für Personen tätig sind, die verbrauchssteuerpflichtig sind.⁵⁷³ Gewinne aus Glücksspielen sind den Bruttoeinnahmen des Steuerpflichtigen hinzuzurechnen.⁵⁷⁴ Gewinne aus Glücksspieltätigkeiten, die einen Betrag von 5.000 \$ überschreiten, unterliegen einem Abzug von 28%.⁵⁷⁵ Verluste aus Glücksspiel des betreffenden Jahres sind (einzeln aufgeführt) abzugsfähig, jedoch nur in Höhe der im selben Jahr erzielten Gewinne.⁵⁷⁶

Spielautomaten sind im Wesentlichen in Kalifornien und New York verboten.

California

Gemäß dem kalifornischen Strafgesetzbuch (California Penal Code) Sec. 330b⁵⁷⁷ ist es jeder Person untersagt, Spielautomaten⁵⁷⁸ oder Bauteile davon herzustellen, zu besitzen oder auszuliefern. Eine

⁵⁷² 62 NY Jur.2d Gambling Summary (1999).

⁵⁷³ Int. Rev. Code §§4401(a); 4411.

⁵⁷⁴ Winkler, George v. U.S., (1956, CA1) 230 F2d 766, aff'd on other issued and rev'd on other issued (1995, CA10) 54 F3d 787.

⁵⁷⁵ Int. Rev. Code §3402(q)(1).

⁵⁷⁶ Int. Rev. Code §165(d).

⁵⁷⁷ California Penal Code Sec. 330b bestimmt, "that It is unlawful for any person to make or to permit the making of an agreement with another person regarding any slot machine or device, by which the user of the slot machine or device, as a result of the element of hazard or chance or other unpredictable outcome, may become entitled to receive money, credit, allowance, or other thing of value or additional chance or right to use the slot machine or device, or to receive any check, slug, token, or memorandum entitling the holder to receive money, credit, allowance, or other thing of value."

⁵⁷⁸ Cal. Penal Code sec. 330b(d) definiert Spielautomat (slot machine) als "machine, apparatus, or device that is adapted, or may readily be converted, for use in a way that, as a result of the insertion of any piece of money or coin or other object, or by any other means, the machine or device is caused to operate or may be operated, and by reason of any element of hazard or chance or of other outcome of operation unpredictable by him or her, the user may receive or become entitled to receive any

Ausnahme wird für den (staats)grenzüberschreitenden Transport von Spielautomaten zugelassen, soweit der Automat oder das Bauteil in einem verschlossenen Behälter des Transportmittels verbleibt, nicht für den Gebrauch zugänglich ist und nicht innerhalb von Kalifornien benutzt oder betrieben wird.

Auf Hersteller, deren geschäftliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit einer Lizenz erfolgen, die von einer Glücksspielagentur eines indianischen Stammes herausgegeben wurde (und die wiederum an die Vereinbarungen des Stammes mit dem Staat im Rahmen des *Indian Gaming Regulatory Act* anknüpft), ist diese Vorschrift allerdings nicht anwendbar.⁵⁷⁹

New York

Nach dem Recht des Staates New York gilt der Besitz eines Spielgerätes als Delikt der Klasse A.⁵⁸⁰ Ein „Glücksspielgerät“ (gambling device) wird als Gerät, Maschine, Zubehör oder Apparatur definiert, das für den Spielablauf einer Glücksspieltätigkeit genutzt wird oder hierfür geeignet ist, egal ob die Spieltätigkeit zwischen Personen ausgeübt wird oder eine Person hierfür ein Gerät bedient.⁵⁸¹ Das *Case Law* enthält zur Frage, inwieweit die Vornahme von Zusatzspielen bei einem münzbetriebenen Automaten hieraus ein „Glücksspielgerät“ werden lässt, keine eindeutige Antwort.⁵⁸²

piece of money, credit, allowance, or thing of value, or additional chance or right to use the slot machine or device, or any check, slug, token, or memorandum, whether of value or otherwise, which may be exchanged for any money, credit, allowance, or thing of value, or which may be given in trade, irrespective of whether it may, apart from any element of hazard or chance or unpredictable outcome of operation, also sell, deliver, or present some merchandise, indication of weight, entertainment, or other thing of value.”

Flipper und andere Unterhaltungsgeräte, die vorwiegend Geschicklichkeitsspiele darstellen, gleich ob damit zusätzliche Folgespiele oder Freispiele verbunden sind oder nicht, werden vom Begriff „slot machine or device“ nicht umfasst, Cal. Penal Code sec. 330b(f).

579

Id.

580

McKinney’s Penal Law § 225.30.

581

McKinney’s Penal Law § 225.00 (7).

582

Flipper sind nur dann „Glücksspielgeräte“, wenn als Ergebnis eines Münzeinwurfs oder des Einwurfs eines anderen Objekts aufgrund Glücks oder Zufalls eine werthaltige Ausgabe erfolgt, *Beamel Amusement Corp. v. Police Dept. Of Suffolk County* (1967) 54 Misc 2d 946, 283 NYS 2d 760. *WNEK Veninding & Amusements Co. v. Buffalo* (1980) 434 NYS2d 608 (disapproved on other grounds by *Plato’s Cave Corp. v. State Liquor Authority*, 506 NYS2d 856. Ein aktuellerer Fall zeigt, dass ein Videospielgerät, das einem Gewinner zusätzliche freie Spiele gewährte, etwas „Werthaltiges“ ausgab und damit als „Glücksspielgerät“ (gambling device) angesehen wurde (gem. den Gesetzen, die derartige Spiele für lizenzierte Alkoholausschenker untersagen), *Cos Dei San, Inc. v. New York State Liquor Authority* (1 Dept. 1989) 537 NYS 2d 536, appeal denied 74 NY2d 611, 545 N.E.2d 870. Nach einem anderen Fall sollte auch ein Video-Pokerspielgerät, welches weitere Spiele ausgab, etwas „Werthaltiges“ ausgeben. Das Spiel galt daher als ein „Spiel, das dem Strafgesetzbuch unterfällt“, *Bubba Restaurant, Inc. v. New York State Liquor Authority* (1 Dept. 1990) 554 N.Y.S.2d 189 and *MNDN Restaurant, Inc. v. Gazzara*, (2 Dept. 1987) 513 N.Y.S.2d 257, appeal denied 70 N.Y.2d 603, 518 N.Y.S.2d 1026, 512 N.E.2d 552.

3.11.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Ungesetzlich ist der wissentliche Transport eines Glücksspielgerätes in einen Staat, der ein solches Gerät ebenfalls als ungesetzlich einstuft.⁵⁸³ Derartige Regelungen erstrecken sich auch auf Lizenzgebühren und/oder Steuern. Die Hersteller und Vertreiber von Spielgeräten für den grenzüberschreitenden Handel müssen sich jährlich beim Justizministerium der Vereinigten Staaten registrieren lassen; die Geräte müssen für die Beförderung ordnungsmäßig beschrieben und ausgezeichnet werden.⁵⁸⁴

⁵⁸³ 18 U.S.C. §1172.

⁵⁸⁴ 18 U.S.C. §1173, 1174.

4. Wettwesen

Gesamterkenntnisse

Die Regulierung des Wettwesens in den hier untersuchten Staaten ist durch besonders viele nationale Eigenheiten gekennzeichnet. In den föderativ organisierten Staaten liegt die entsprechende Regulierungskompetenz meistens grundsätzlich bei den Bundesländern, doch hat der Bund oftmals Rahmenbeschränkungen festgelegt.⁵⁸⁵ In den meisten der untersuchten Staaten wird aus historischen und politischen Gründen zwischen Wetten auf Pferderennen und andere sog. Sportwetten unterschieden, wobei die Regulierung der Pferdewetten aufgrund ihrer Bedeutung für die Finanzierung der Pferderennindustrie besonders umfangreich ist⁵⁸⁶. Aufgrund dieser sehr unterschiedlichen nationalen, auch politischen, Erfahrungen ist es kaum möglich, in diesem Bereich allgemeine rechtswissenschaftliche Stellungnahmen zu formulieren.

In ihrem Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten können die untersuchten Staaten allerdings in zwei Kategorien eingeteilt werden.

Zur ersten Kategorie gehören Staaten⁵⁸⁷, die an ihre Einwohnern gerichtete grenzüberschreitende Wettangebote strafrechtlich verbieten. Einige dieser Staaten bzw. die dort mit Monopolrechten ausgestatteten Unternehmen oder Verbände haben in den letzten Jahren mit unterschiedlichem Erfolg aktiv versucht, diese Verbote umzusetzen. Italien hat die damit verbundenen Schwierigkeiten vor einigen Jahren zu umgehen versucht, indem es allen interessierten und im Ausland bereits lizenzierten Wettanbietern Genehmigungen erteilt, um die Zahl illegaler grenzüberschreitender Angebote drastisch zu verringern.⁵⁸⁸

Zur zweiten Kategorie gehören Staaten,⁵⁸⁹ die grenzüberschreitend anbietende Wettunternehmen lizenzieren und bereit sind, an ihre Einwohner gerichtete Angebote aus dem Ausland zu tolerieren. Im Rahmen des EU-Binnenmarktes⁵⁹⁰ aber auch im Nicht-EU-Ausland⁵⁹¹ wurde dieser Ansatz befürwortet, da die zur ersten Kategorie gehörenden Staaten die dortigen Verbote auf finanzielle Aspekte stützen, welche Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nicht rechtfertigen können. Durchaus gerechtfertigt sind im Gegenteil die in den zur zweiten Kategorie gehörenden Staaten geltenden Lizenzierungsvoraussetzungen und Abgabepflichten, auch wenn diese zur Finanzierung der Pferderennindustrie und anderer Sportarten genutzt werden. Problematisch ist dabei, insbesondere in föderativ organisierten Staaten, die Aufteilung der eingenommenen Finanzmittel unter den Pferderennunternehmen und Sportgruppen der einzelnen Bundesländer.⁵⁹²

⁵⁸⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter den Punkten 4.4.1, 4.6.1, 4.8.1, 4.10.1. und 4.11.1.

⁵⁸⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter den Punkten 4.1.1, 4.2.1, 4.3.1, 4.5.1, 4.6.1, 4.7.1, 4.8.1, 4.9.1, 4.10.1. und 4.11.1.

⁵⁸⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter den Punkten 4.1.2, 4.2.2, 4.5.2, 4.6.2, 4.9.2, 4.10.3. und 4.11.2.

⁵⁸⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 4.2.1.

⁵⁸⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter den Punkten 4.3.2, 4.4.2, 4.7.2. und 4.8.2.

⁵⁹⁰ Siehe oben, diesen Teil, Titel I „Supranationaler juristischer Rahmen“, unter Punkt 1, sowie unten, diesen Teil und Titel, Punkte 4.1.2, 4.3.2. und 4.7.2.

⁵⁹¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 4.8.2.

⁵⁹² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 4.8.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht zeigt sich, dass eine allgemeine Zulassung grenzüberschreitender Angebote im Wettbereich erlauben würde, die durch relativ kleine Interessengruppen aufrechterhaltenen Regulierungsmodelle auf nationaler Ebene effektiv zu überwinden.

4.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

Die Anmerkungen zu den Lotterien sind auch hier gültig, da das französische Recht auch im Wettwesen einem Monopolmodell folgt. Auch hier ist die Rechtfertigung des Monopols im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit sehr umstritten.

4.1.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Artikel 1 des Gesetzes vom 12.07.1983 verbietet auf öffentlichen Strassen und in allen öffentlichen Anlagen die Veranstaltung nicht gesetzlich erlaubten Glücksspiels, das einen Spieleinsatz voraussetzt.⁵⁹³ Dieses allgemeine Verbot ist auch auf das nicht gesetzlich gestattete Wettwesen anwendbar.

Das Gesetz sieht vier verschiedene Wetttypen vor, die der Kontrolle der Regierung unterworfen sind: Sportwetten, Wetten über Pferde- und Windhundrennen sowie über das Pelota Spiel. Wetten über Pferderennen und Windhundrennen gelten wie die Wetten über das Pelota Spiel als sog. Rennwetten.

Sportwetten

Im Bereich der Sportwetten folgt das französische Recht dem Monopolmodell. Der geänderte Artikel 42 des Gesetzes vom 29.12.1984 gestattet der *Française des Jeux* die Organisation von Sportwetten (in Form des Monopols⁵⁹⁴). Die Wetten können hierbei alle Sportarten betreffen.

Eine Sportwette ist nicht nur vom Zufall abhängig. Der Gewinn ist an die Ergebnisse der sportlichen Veranstaltung geknüpft.

Die *Française des Jeux* hat die Möglichkeit, diese Wetten in verschiedenen Formen (mittels Wertscheinen, im Fernsehen, online, etc.) zu organisieren, dies gilt auch für Internetangebote.⁵⁹⁵

Die Verordnung vom 1.04.1985 erleichtert die Internationalisierung der Angebote der *Française des Jeux* im Bereich der Sportwetten⁵⁹⁶ (vgl. hierzu die Ausführungen zur Lotterie).⁵⁹⁷

Pferderennen

Auch im Bereich der Pferderennen ist das französische Modell ein Monopolmodell.

Pferderennwetten unterliegen einer sehr alten und umfangreichen Regelung. Die Wetten werden seit dem Gesetz vom 2.06.1891⁵⁹⁸ genossenschaftlich verwaltet, das bedeutet, dass die Spieler nicht gegen den Betreiber spielen, sondern gegen allen anderen Spieler.

⁵⁹³ Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 83-628 vom 12.07.1983 über das Glücksspiel.

⁵⁹⁴ Art. 2 der Verordnung Nr. 85-390 vom 1.04.1985 über die Organisation und Betreibung von Sportwettspielen, die durch Art. 42 des Haushaltsgesetzes für das Jahr 1985 gestattet sind.

⁵⁹⁵ Art. 4 der Verordnung vom 1.04.1985.

⁵⁹⁶ Art. 19 der Verordnung vom 1.04.1985.

⁵⁹⁷ Siehe oben 1.1.1.

Das Gesetz vom 2.06.1891 regelt auch Pferderennen. Hierbei sind zwei Typen von Wettrennen zu unterscheiden: die in einem Hippodrom und ausserhalb eines Hippodroms organisierten Wettrennen. 2005 war es 241 Renn- Gesellschaften gestattet, Wettrennen in ihrem Hippodrom zu organisieren. 71 dieser Gesellschaften durften Wettrennen ausserhalb eines Hippodroms durchführen. Die Renn-Gesellschaften sind in Wirklichkeit nichtwirtschaftliche Vereine.⁵⁹⁹

Gemäss dem Gesetz vom 2.06.1891 dürfen nur die von Landwirtschaftsminister zugelassenen Vereine, deren Statuten genehmigt worden sind, Wettrennen organisieren. Eine Verordnung vom 5.05.1997⁶⁰⁰ sieht vor, dass der Minister nach Stellungnahme des Präfekten den Trab-Renn-Gesellschaften eine für ein Jahr gültige Zulassung bewilligt.

Den Renn-Gesellschaften werden zwei Arbeitsgemeinschaften zugeteilt. Der *PMH* beschäftigt sich mit den im Hippodrom stattfindenden Wetten, der *PMU* mit Wetten, die ausserhalb des Hippodroms veranstaltet werden. Diese Tätigkeit untersteht der Kontrolle zweier Muttergesellschaften, welche durch die Verordnung vom 5.05.1997⁶⁰¹ ins Leben gerufen wurden: Eine von ihnen beschäftigt sich mit Galopprennen, die andere mit Trabrennen.

Windhundrennen

Hinsichtlich der Windhundrennen ist das französische Modell ebenfalls als Monopolmodell zu betrachten. Die Verordnung vom 20.10.1983 sieht vor, dass der Landwirtschaftsminister den im Gesetz vom 1.07.1901 geregelten Windhundrennengesellschaften erlauben darf, Wetten über Rennen zu organisieren. Der Minister bestimmt jedes Jahr die Anzahl der Wettrennen und erteilt den Gesellschaften die Genehmigung, diese zu organisieren.

2003 wurden 91 Veranstaltungen durch 11 Windhundrennengesellschaften organisiert (830 Rennen).

Pelota

Artikel 1 der Verordnung vom 1.04.1997⁶⁰² überträgt gemäss Artikel 5 des Gesetzes vom 2.06.1891 den genehmigten Renngesellschaften, die Pferderennen organisieren (d.h. der *PMU*) auch die Organisation der Pelota-Spiele.

Steuerrecht

Im Bereich der Pferderennen ist eine einzige Abgabe von 32,73% der Wettbruttoerträge zugunsten des Staates zu entrichten.⁶⁰³ Die Renngesellschaften bezahlen zudem Körperschaftsteuer sowie Mehrwertsteuer und eine Stempelabgabe auf die Wettzettel.

⁵⁹⁸ Gesetz Nr. 1891-06-02 vom 2.06.1891 zur Regelung der Zulassung und des Betriebs von Pferderennen.
⁵⁹⁹ Art. 1 der Verordnung Nr.97-456 vom 5.05.1997 zu den Renngesellschaften und zum Wettwesen: «Les sociétés de courses de chevaux sont régies par les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association dans la mesure où ces dispositions ne sont pas contraires à celles de la loi du 2 juin 1891 susvisée et des règlements pris pour son application». Art. 1 des Gesetzes vom 1.07.1901 definiert den Begriff des Vereins: «la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices.»

⁶⁰⁰ Verordnung Nr. 97-456 vom 5.05.1997 zu den Renngesellschaften und zum Wettwesen.

⁶⁰¹ Art. 2 der Verordnung Nr. 97-456 du 5 mai 1997 zu den Renngesellschaften und zum Wettwesen.

⁶⁰² Verordnung Nr. 97-309 vom 1.04.1997 über Pelotaspielwetten.

⁶⁰³ Art. 139 des Haushaltgesetzes vom 30.12.2006 und Verordnung Nr. 2007-62 vom 16.01.2007.

4.1.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die Öffnung des Inlandsmarkts für Pferderennen ist im Prinzip möglich, allerdings unter strengen Voraussetzungen. Das geänderte Gesetz vom 23.12.1964 sieht vor, dass Renngesellschaften, die ein Wettrennen ausserhalb eines Hippodroms organisieren, Wetten durch ausländische Teilnehmer für in Frankreich organisierte Rennen annehmen können, wenn alle am Rennen beteiligten Organismen dem zustimmen. Zudem können sie im Inland Wetten auf ausländische Rennereignisse annehmen, wenn der ausländische Organisator des Rennens dies gestattet.⁶⁰⁴

Fehlen diese Genehmigungen, wird der Versuch, Wetten durchzuführen, bestraft. Als ein Beispiel soll der Fall *Zeturf* genannt werden. Den beiden Gesellschaften *Eturf* (mit Sitz in Frankreich) und *Zeturf Ltd* (mit Sitz in Malta) wurden alle Wettaktivitäten über in Frankreich organisierte Pferderennen untersagt, weil deren Angebot auf die französischen Internetnutzer abzielte.⁶⁰⁵ Die *Cour d'appel de Paris*⁶⁰⁶ hat eine Klage wegen Verletzung der Dienstleistungsfreiheit abgewiesen, weil die französischen Vorschriften kein finanzielles Ziel, sondern den Schutz des *ordre public* verfolgen. Weiter lehnt sie die Idee einer Diskriminierung ab, da es jeder Renn-Gesellschaft, unbeachtet ihrer Staatsangehörigkeit erlaubt sei, nach Kontrolle und entsprechender Zulassung und unter Beachtung der Voraussetzungen des französischen Rechts, Wetten zu organisieren. Die *Cour de cassation* hat diese Entscheidung allerdings aufgehoben.⁶⁰⁷

Auch vor dem *Conseil d'Etat* wurde eine Klage gegen Artikel 27⁶⁰⁸ der Verordnung vom 5.05.1997 eingereicht. Der *Conseil d'Etat* hat den Fall dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt und seine Entscheidung ausgesetzt.⁶⁰⁹

⁶⁰⁴ Die steuerliche Wirkungen sind im französischen Recht geregelt: namentlich in einer Verordnung Nr. 2003-287 vom 27.03.2003.

⁶⁰⁵ Tribunal de Grande Instance de Paris, Ordonnance de référé du 8 juillet 2005.

⁶⁰⁶ CA Paris, 4 janvier 2006, numéro d'inscription au répertoire général 05/15773.

⁶⁰⁷ Cass. Com. 10 juillet 2007 n° pourvoi: 06 – 13986. Die *Cour de cassation* präzisiert in ihrem Urteil, dass die Entscheidung der *Cour d'appel* auf mangelhaften Rechtsgrundlagen basiert, da diese es versäumt hat, zu untersuchen, ob:

«les autorités nationales n'adoptaient pas une politique expansive dans le secteur des jeux afin d'augmenter les recettes du service public.»

Und « l'intérêt général sur lequel se fondent les objectifs consistant à limiter les occasions de jeux et à prévenir l'exploitation de ces activités à des fins criminelles ou frauduleuses n'est pas déjà sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire de services est soumis dans l'Etat membre où il est établi. »

⁶⁰⁸ Art. 27 der Verordnung Nr.97-456 vom 5.05.1997: « Les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors les hippodromes, dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 susvisée, en confient la gestion, pour leur compte, à un groupement d'intérêt économique constitué entre elles dans les conditions fixées par le titre V du livre II du code de commerce. Les statuts de cet organisme, dénommé "Pari mutuel urbain" (PMU), et leurs modifications, sont approuvés par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget.

Sont membres du groupement d'intérêt économique les sociétés de courses ayant organisé au cours de l'année précédant l'année en cours au moins une réunion de courses ouverte à la prise de paris hors hippodromes à l'échelon national. Ce groupement d'intérêt économique peut également faire bénéficier de ses services les sociétés de courses qui n'appartiennent pas au groupement.

Les sociétés mères définies à l'article 2 peuvent également confier à ce groupement d'intérêt économique la gestion, pour leur compte, du pari mutuel sur leurs hippodromes.

Lorsque ce groupement d'intérêt économique autorise des personnes privées à exploiter des postes d'enregistrement des paris, cette autorisation doit intervenir après avis du ministre de l'intérieur. »

⁶⁰⁹ Conseil d'Etat 9 mai 2008 n° 287503, publié au Recueil Lebon: die im Vorabentscheidungsverfahren gestellten Fragen waren:

Seit ein paar Jahren häufen sich die Klagen des *PMU* gegen andere Anbieter. Als ein aktuelles Beispiel ist z.B. das Verfahren gegen *Bwin* vor der *Cour de Nanterre* zu nennen.

Die Regierung hat einen Gesetzentwurf vorgelegt, der (aber nur betreffend der Sportwetten) ab 1.01.2010 das Ende des Monopols von *PMU* und *Française des Jeux* vorsieht. Dieser Entwurf enthält auch neue Regelungen zum Steuerrecht.⁶¹⁰

1°) Sind die Artikel 49 und 50 des EG-Vertrages dahingehend auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung, welche ein Monopol für die Organisation von Pferderennwetten ausserhalb eines Hippodroms zu Gunsten eines einzigen Betreibers ohne Gewinnabsichten vorsieht und durch eine dynamische Wirtschaftspolitik des Betreibers gestützt wird, um das Risiko von illegalen Wettkreisen entgegenzustehen und die Spieler auf legale Spielwetten zu kanalisieren, obwohl der Betreiber das Ziel nicht vollends erfüllen kann, illegale Spielmöglichkeiten einzuschränken, entgegenstehen, wenn diese Regelung dazu geeignet scheint, Kriminalitätsbekämpfung und Schutz des öffentlichen Friedens besser zu gewährleisten, als es weniger restriktive Massnahmen tun könnten?

2°) Um auszulegen, ob eine nationale Regelung, wie diejenige, die in Frankreich in Kraft ist und ein Monopol für die Verwaltung von Pferderennwetten ausserhalb eines Hippodroms zu Gunsten eines einzelnen Betreibers ohne Gewinnabsichten vorsieht, Artikel 49 des EG-Vertrages entgegensteht, soll dafür der Eingriff in den freien Dienstleistungsverkehr unter dem einzigen Gesichtspunkt der Einschränkungen, welche das Angebot für on-line Pferderennwetten erfahren hat, ausgelegt werden oder soll auch die Gesamtheit des Pferderennwett-Sektors dafür herangezogen werden, unbeachtet der Form, unter welcher die Wetten den Spielern angeboten und zugänglich gemacht werden?

⁶¹⁰ Der Gesetzentwurf ist im März 2009 vorgelegt worden. Der Text ist auf www.legifrance.gouv.fr abrufbar (*Projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux de hasard en ligne*).

4.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Sportwetten (auch Pferdewetten) wurden traditionell in Form eines Monopols organisiert. Die A.A.M.S. veranstaltet diese entweder direkt oder mittels einer begrenzten Zahl von Konzessionären mit privater Rechtsform (insbesondere über folgende drei Anbieter: Sisal, Snai, Lottomatica), die ihrerseits Lizenzen erteilen. Die Anzahl bewilligter Lizenzen stieg stetig an. Das Gesetz vom 4. August 2006 (n. 248- legge Bersani) will das Lizenzierungssystem neu organisieren und transparenter gestalten. Zudem erlaubt es Unternehmen, die Wetten in EU- oder EFTA-Staaten annehmen sowie Anbietern anderer Staaten grundsätzlich, Sportwetten in Italien zu organisieren, wenn sie die Voraussetzung ausreichender Zuverlässigkeit ("requisiti di affidabilità") im Sinn der Definition der A.A.M.S. erfüllen. Zudem wurden Bedingungen für Onlinewetten festgeschrieben (und durch Verordnung vom 18. Januar 2008 vervollständigt. Zu den Bedingungen zählen der Abschluss eines "Spielkontovertrages" (contratto di conto di gioco) zwischen Spieler und Anbieter. Das hierfür verwendete Formular ist der AAMS vorab vorzulegen.

4.2.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die Regulierung von Sportwetten (inklusive Pferdewetten) sowie die Kontrolle und Organisation des Marktes und des Wettwesens obliegen **seit 2002 der A.A.M.S.** Seit 2004 zählen zu den Sportwetten auch Wetten auf offiziell gelistete Pferderennen in Italien und im Ausland; Sportwettbewerbe im Zusammenhang mit olympischen Disziplinen (Basketball, Fussball, Fahrrad, Ski alpin, Skilanglauf, Tennis, Segeln und Volleyball) und andere Sportarten (Motorrad- und Autorennen); andere Ereignisse **nicht sportlicher Art**, die mit Musik, Kultur sowie der internationalen und heimischen Kunstszene zusammenhängen.

Pferderennen und Sportwetten

Früher galten Wetten auf Pferderennen als illegal. Seit 1942 wurde dieser Sektor der öffentlichen Gesellschaft **U.N.I.R.E.** übertragen, auch im Hinblick darauf, dass die Gewinnverwendung für Sportveranstaltungen genutzt werden kann. Im Jahre 1954 **ermächtigte** die U.N.I.R.E. das erste private Unternehmen zur Wettannahme. 1995 wurden die Sportwetten verbunden und vom städteübergreifenden Totalisator der U.N.I.R.E. reguliert, um dem **wachsenden illegalen Wettwesen** zu entgegen. Im Jahre 1998 wurde der gesamte Sektor der Ablauforganisation und des Managements von Wetten dem **Finanzministerium** unterstellt. Die Wettregulierung, die Überwachung und die Organisation des Marktes und der Wettannahmestellen unterstehen seit 2002 der Verantwortlichkeit der **A.A.M.S.** Seit dem Jahre 2004 umfassen Pferderennen- und Sportwetten (a) offiziell gelistete **Pferderennen** innerhalb und außerhalb Italiens; (b) **Sportveranstaltungen, die mit olympischen Sportarten verknüpft sind** (Basketball, Fußball, Radsport, Alpinski fahren, Nordische Skiarten, Tennis, Segeln, Volleyball); (c) **andere Sportarten** (Auto- und Motorradrennen); (d) andere **nicht-sportliche Veranstaltungen** mit Bezug auf erstrangige Musik, Kultur und Kunst, sowohl national als auch international. Wetten können abgeschlossen werden über:

- einen **Totalisator**: hierbei wird die gesamte Gewinnsumme nach Abzug von staatlichen Zahlungen unter den einzelnen Gewinnern verteilt. Die Verteilung richtet sich nach speziellen gesetzlichen Vorgaben. Den Gewinnern wird ein Betrag ausgezahlt, der sich nach ihrem Einsatz richtet und mit den zuletzt gültigen Gewinnchancen vor Beginn des gesamten Wett-events multipliziert wird. Der Minimalbetrag eines Einsatzes beträgt nach diesem System 2 Euro.
- Wetten mit **fixen Quoten**: hierbei wird die Gewinnsumme vorab festgelegt (der Wettkunde wettet gegen den Betreiber). Der Betreiber zahlt die Summe aus, die dem Einsatz multipliziert mit den Gewinnchancen zum Zeitpunkt der Wettabgabe entspricht. Der Mindesteinsatz einer solchen Wette beträgt 3 Euro.

Durchschnittlich 65% der beim Toto platzierten Einsätze werden unter den Gewinnern verteilt. Fast 70% der über das Festquoten-System platzierten Einsätze stehen als Gewinne zur Verfügung. Die Restsummen, abzüglich der den Wettbüros zustehenden Kommission und der hierauf entfallenden Steuern, werden von der U.N.I.R.E. für den Unterhalt der Pferdezucht und jeglicher anderer Aktivität im Zusammenhang mit Pferden verwendet, wenn die Einnahmen aus dem Pferderennsport stammen. Entstammen sie anderen Sportwetten, so werden sie von der C.O.N.I und weiteren Sportvereinigungen zur Unterstützung von deren Tätigkeiten verwendet. 70 % der Steuereinnahmen, die aus Wetten über Auto- und Motorradrennen erzielt werden, werden für soziale und kulturelle Zwecke verwendet.

Das Netzwerk der Wettannahmestellen (beim *Staatlichen Totalisator* und im Bereich der Oddsetwetten) wird durch **Konzessionsinhaber betrieben, die vom Finanz- und Wirtschaftsministerium zugelassen** wurden. Die **Konzessionäre** sind die **Wettbüros** und sonstigen **Wettannahmestellen der Reitbahnen**. Die Platzierung von Wetten kann auch **telefonisch oder über das Internet** erfolgen, indem man mit einem Wettbüro direkt in Kontakt tritt. Die Durchführung derartiger **Online-Wetten** können nur solche Betreiber bei der A.A.M.S. beantragen, die bereits über eine normale Lizenz verfügen.

- Die Konzession für die Wettannahme für Pferderennen und Sportveranstaltungen wird im Anschluss an ein **Bieterverfahren** erteilt. Die Teilnahme hängt von der Erfüllung verschiedener Voraussetzungen ab. Die Übertragbarkeit der Konzession ist von der Zustimmung des Lizenzerteilers abhängig. Darüberhinaus ist der Besitz einer **Bescheinigung zur Erfüllung öffentlicher Sicherheitsvorschriften** notwendig, die bei der örtlich zuständigen Polizeiinspektion (*Questore*) erhältlich ist.
- Wetten auf **Auto- und Motorradrennen** können nur von Wettbüros entgegengenommen werden, die bereits über eine Konzession zur Wettannahme für Pferderennen und Sportveranstaltungen besitzen.

Kürzlich hat der italienische Gesetzgeber eine Neustrukturierung der Wettannahmestellen für Pferdewetten vorgesehen (Art. 38 des Gesetzes vom 4. August 2006, n. 248, *legge Bersani*). Das Gesetz erlaubt **10.000** Verkaufsstellen. Der Wettprozess ist „für alle Anbieter offen“. Das Gesetz vom 4. August 2006, n. 248, sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Unternehmen, die Wetten in EU- oder EFTA-Staaten annehmen, sowie Anbieter anderer Staaten Sportwetten in Italien organisieren, wenn sie die Voraussetzung ausreichender Zuverlässigkeit (*“requisiti di affidabilità”*) im Sinn der Definition der A.A.M.S. erfüllen. Um eine Lizenz zur kommerziellen Glücksspieltätigkeit zu erhalten muss eine Summe von **30.000 Euro** bezahlt werden. Wird das Glücksspiel nur als akessorische Aktivität betrieben, hat der Veranstalter eine Lizenzgebühr von **7.500 Euro** zu zahlen. Auch die Möglichkeit von Onlinewetten ist vorgesehen. Elektronische Wettannahmen (*raccolta a distanza*), reserviert Art. 2 der Verordnung vom 21. März 2006 ausdrücklich dem Konzessionsinhaber. Hierfür ist allerdings eine gesonderte Erlaubnis erforderlich, zudem ist eine Gebühr von **200.000 Euro zu zahlen**.

Einige **weitere Bedingungen** sind zu erfüllen. Zu diesen Bedingungen zählen der Abschluss eines "Spielkontovertrages" (*contratto di conto di gioco*) zwischen Spieler und Anbieter. Das hierfür verwendete Formular ist der AAMS vorab vorzulegen (siehe hierzu auch die Verordnung vom 18. Januar 2008).

Concorsi a Pronostico: Totocalcio/Totogol und Totip

Totocalcio und Totogol wurden bis zum Sommer 2003 alleine durch die **C.O.N.I.** organisiert. Im Jahre 2002 wurde die Verantwortlichkeit der **A.A.M.S.** übertragen. Die A.A.M.S. übertrug das Management durch **Lizenzvereinbarung** mit Wirkung ab 2003 wiederum auf **Sisal S.p.a., Lottomatica S.p.a. und Snai S.p.a.**, und zwar für einen Zeitraum von **vier Jahren plus einem Jahr**. Totip wird gegenwärtig von Sisal S.p.a. aufgrund einer bereits bestehenden **Konzession** organisiert, Diese lief nach einer **Verlängerung** zum 31. Januar 2004 aus, wurde aber im Anschluss hieran **erneut verlängert**.

Im Jahre 2003 belief sich die Anzahl der über das Land verteilten Annahmestellen, die zumeist auch sonntags geöffnet sind, auf etwa 23.000. Sie bestehen aus:

- Verkaufs- und Annahmestellen;
- Annahmestellen für Pferderennen und sportliche Rennen;
- sonntags geöffneten Gewerbebetrieben (Bars, Zeitungsstände etc.);
- einigen ausgewählten Geschäften und Läden;
- Verkaufsstellen, die sich in der Nähe von Orten mit Sportveranstaltungen befinden.

Um Wetten entgegen nehmen zu dürfen, bedarf es eines **Antrages** an einen der drei **Konzessionäre**. Diese leiten die Anfrage zur Bearbeitung an die A.A.M.S. weiter, die für eine Erteilung die folgenden **Voraussetzungen** zu prüfen hat:

- Erlaubnis des Antragstellers, einen Gewerbebetrieb an mindestens 5 Tagen pro Woche zu führen (einschliesslich am Samstag nachmittags und am Sonntag morgens) oder Besitz einer entsprechenden Konzession oder Erlaubnis, die von der A.A.M.S. oder einem ihrer Konzessionäre erteilt wurde;
- Nichtvorliegen von Straftaten, die auf die Unzuverlässigkeit des Antragstellers schließen lassen;
- Vorlage der sog. Anti-Mafia-Erklärung;
- einzuhaltender Mindestabstand der geplanten Annahmestelle zu anderen Stellen von 250 Metern.

Durch Erteilung der Erlaubnis treten Antragsteller und der Konzessionär in ein Dienstvertragsverhältnis ein, das den von der A.A.M.S. formulierten Geschäftsbedingungen unterliegt.

Vor kurzem hat der italienische Gesetzgeber eine Neuorganisation der Wettannahmestellen bezüglich der „**concorsi pronostici**“ **vorgesehen** (Art. 38 des Gesetzes vom 4. August 2006, n. 248). **7.000 Verkaufsstellen sollen geschaffen werden**, 30 % dieser Stellen sollen die Kommerzialisierung von öffentlichen Glücksspielprodukten (*prodotti di gioco pubblici*) als Hauptaktivität betreiben. An den Ausschreibungen können "alle Anbieter" teilnehmen. Das **Gesetz vom 4. August 2006, n. 248 (legge Bersani)** sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Unternehmen, die Wetten in EU- oder EFTA-Staaten annehmen, sowie Anbieter anderer Staaten Sportwetten in Italien organisieren, wenn sie die Voraussetzung ausreichender Zuverlässigkeit ("*requisiti di affidabilità*") im Sinn der Definition der A.A.M.S. erfüllen. Um eine Lizenz zu erhalten muss eine Summe von **25.000 Euro** investiert werden. Wird das Glücksspiel nur als akzessorische Aktivität betrieben, hat der Veranstalter eine Lizenzgebühr von **7.500 Euro** zu zahlen. Auch die Möglichkeit von Onlinewetten ist vorgesehen. Elektronische

Wettannahmen (*raccolta a distanza*), reserviert Art. 2 der Verordnung vom 21. März 2006 dem Konzessionsinhaber (gegen 200.000 € Gebühr). Weitere Bedingungen wie der Abschluss eines *contratto di conto di gioco* (vgl. bereits oben unter Pferderennen und Sportwetten) sind vorgesehen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die **Steuererträge**, d.h. die jährlich entrichteten Steuerbeträge (für das Jahr 2004) sowie andere Beträge, die an die UNIRE fließen (in % der Gesamtsumme).

Spiele	2004 Steuerträge in %	Unire in % 2004
TRIS	9.00	21.8
TOTIP	28.63	10.3
CONCORSI PRONOSTICI	33.84	
Pferderennwetten	4.51	12.6
Sportwetten (feste Quoten)	10.00	
Totalisatorwetten (nicht im Zusammenhang mit Pferdewetten)	20.00	

4.2.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Das **Gesetz vom 4. August 2006, n. 248** (*legge Bersani*) sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Unternehmen, die Wetten in EU- oder EFTA-Staaten annehmen, sowie Anbieter anderer Staaten Sportwetten in Italien organisieren, wenn sie die Voraussetzung ausreichender Zuverlässigkeit (*“requisiti di affidabilità”*) im Sinn der Definition der A.A.M.S. erfüllen.

Nach Artikel 4a des Gesetzes Nr. 401/89 (siehe Punkt 1.2.2) sind „die in diesem Artikel festgelegten Strafen auf jede Person anwendbar, die, ohne im Besitz einer Konzession, Erlaubnis oder Lizenz gemäß Art. 88 [Royal Decree] zu sein, **in Italien Tätigkeiten jeglicher Art und Weise – einschliesslich telefonisch oder durch Datenübertragung - vornimmt, die den Bereich der Entgegennahme, dem Einsammeln oder in der Unterstützung bei der Entgegennahme oder beim Einsammeln von „Wetten jeglicher Art“ betreffen, „die von einer Person in Italien oder im Ausland platziert wurden“.**

Bezüglich **Internetangeboten** hat die A.A.M.S. gemäß einer **Anordnung vom 7. Februar 2006** die Internetprovider und Anbieter anderer Kommunikationsnetzwerke über jegliche Umstände zu informieren, wenn durch diese Netzwerke Lotteriangebote ohne zugrundeliegende Konzession, Lizenz oder sonst rechtswidrig oder entgegen der Vorschriften der A.A.M.S. bereitgehalten werden. Diesen Anbietern obliegt die **Pflicht, etwaigen nicht autorisierten Betreibern die Nutzung des Netzwerkes zu untersagen**, und sie müssen dieser den Anweisungen der A.A.M.S. durch Anwendung sämtlicher technischer Massnahmen nachkommen. Im Falle der Pflichtverletzung zieht dies ein **Bußgeld in Höhe von 30.000 bis 180.000 Euro** pro Verstoss nach sich. Zuständige Behörde ist die A.A.M.S. Die Internetanbieter sind zudem in der Pflicht, alle Umstände, die einen Verstoss darstellen könnten, der A.A.M.S. zu melden und sämtliche verfügbare Informationen zur Identifizierung solcher nichtautorierten Betreiber beizusteuern.

4.3. MALTA

Erkenntnisse

Auch in diesem Bereich besteht in Malta ein Lizenzmodell. Schwierig bleibt die Feststellung der Wirksamkeit dieser Methode, denn viele der einschlägigen Gesetze sind noch in der Ausarbeitungsphase oder noch nicht in Kraft getreten.

4.3.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Glücks- und Geschicklichkeitsspiele, Sportwetten und Spiele, die mit einem oder mehreren Sportereignissen in Verbindung stehen, sind **vorbehaltlich einer speziellen Erlaubnis grundsätzlich untersagt**. Eingeschlossen sind Spiele, die direkt oder indirekt aus dem Ausland oder von Malta aus (durch Telekommunikation) an Personen in Malta angeboten werden. Ohne vorherige schriftliche Zustimmung der *Lotteries and Gaming Authority* und ohne Berücksichtigung der von ihr aufgestellten Geschäftsbedingungen kann ein Inhaber, der über eine Casinobetriebslizenz nach dem *Gaming Act* verfügt, keine zulässige Tätigkeit ausüben.⁶¹¹

Lizenzen für Rennwetten und Gewinnspiele werden – nach Veröffentlichung der Regelungen – von der *Lotteries and Gaming Authority* gemäß Art. 43 des *Lotteries and Other Games Act* von 2001 reguliert. Einigen bislang noch nicht in Kraft gesetzten Vorschriften des *Lotteries and Other Games Act* von 2001 zufolge bedürfen Wetttätigkeiten für Pferderennen und Hunderennen sowie Gewinnspiele in Verbindung mit Pferderennen einer Lizenz der *Lotteries and Gaming Authority*. Sowohl Rennplätze als auch Feste müssen vom Finanzminister genehmigt werden.⁶¹² Lizenzen werden für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr vergeben⁶¹³ und geben den Anteil der zu verteilenden Wetten an.⁶¹⁴

Gegenwärtig werden die Buchmacher vom *Malta Racing Club* lizenziert. Das Toto unterliegt der Verantwortlichkeit der Polizeiverwaltung bzw. Ordnungsbehörde. Betreiber von Windhundrennen bzw. derartige Lizenzinhaber können derzeit nicht ausgemacht werden.⁶¹⁵ Die Steuer auf Wetten (mit Ausnahme der Online-Wetten) beträgt 25% des Nettoumsatzes. Beim Offline-Bingospiel beträgt der Steuersatz 20% des Bruttoumsatzes.

Online-Wettstätigkeiten für Rennen und Gewinnspiele über das Internet werden aufgrund der *Remote Gaming Regulations*, Klasse II, reguliert und lizenziert.

Hinsichtlich des Online- und Pool-Wettwesens hat der Lizenzinhaber folgende Steuern zu entrichten: (a) Steuer von 0,5% bezogen auf den Bruttogesamtertrag aus den akzeptierten Wetten im Bereich der Distanzwetten, (b) Steuer auf Wettvermittlungen (0,5% der Summe aller Nettogewinne pro Spieler und Wettmarktsegment und auf Poolwetten) in Höhe von 0,5% der Summe aller gezahlten Wetteinsätze. Die jährlich zu entrichtende Gesamthöhe an Steuern ist für jeden Lizenzinhaber und

⁶¹¹ LOTTERIES AND OTHER GAMES ACT, CAP. 438 Art. 3-4.

⁶¹² CAP 438 Sixth Schedule Art 44.

⁶¹³ CAP 438 Sixth Schedule Art 43 §2.

⁶¹⁴ CAP 438 Sixth Schedule Art 43 §6.

⁶¹⁵ Siehe: Lotteries and Gaming Authority (LGA) - Malta - Gaming Sectors - Racecourse Bets and Sweepstakes.

für jede Lizenz jedoch der Höhe nach begrenzt. Ein Betrag von Lm 200.000 (entspricht 465.875 Euro) darf nicht überschritten werden.

4.3.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß der europäischen Recht umsetzenden Verordnung von 2008 (Ergänzung des *Lotteries and Other Games Act*)⁶¹⁶ sind auch Wetten, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR nach dortigem Recht erlaubtermassen angeboten werden, von dem generellen Verbot ausgenommen, das die Lotterie- und Spielbehörde sonst für den Betrieb von nicht-lizenzierten Spielen aufstellt.

⁶¹⁶ L.N. 168 of 2008.

4.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Sportwetten sind in das Glücksspiel-Monopol einbezogen, wenn mindestens zehn Sport-Veranstaltungen miteinander kombiniert werden. Die Regelung der übrigen Sportwetten liegt in der Kompetenz der Bundesländer, die Bewilligungen erteilen können. Welche Ziele der Gesetzgeber mit dieser Regelung verfolgt ist nicht eindeutig geklärt. Es scheint sich unseres Erachtens eher um ein Modell zu handeln, dass aus bestimmten historischen Gegebenheiten in dieser Form entstanden ist.

4.4.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Unter den Begriff des Glücksspiels⁶¹⁷ fällt unter anderem das sogenannte Toto. Toto wird als eine Ausspielung definiert, bei der ein Veranstalter Wetten über den Ausgang mehrerer sportlicher Wettkämpfe (Kollektivwetten) annimmt und durchführt. Das Ergebnis von Wettkämpfen, die entfallen sind, nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt stattfinden oder ihren Wettkampfcharakter geändert haben, ist durch eine öffentliche Ziehung zu ersetzen (Ersatzziehung). Das Toto wurde in das GSpG aus den Gründen der betriebswirtschaftlichen und fiskalischen Effektivität einbezogen.⁶¹⁸

Der Begriff „mehrere sportliche Wettkämpfe“ in § 7 GSpG ist verfassungskonform so zu interpretieren, dass er im Einzelfall jene Zahl von Wettkämpfen bezeichnet, bei der ein Vorwiegen der aleatorischen Momente gegeben ist. Dies soll nach Ansicht des Bundesfinanzministeriums ab zehn Wettkämpfen gegeben sein.⁶¹⁹ Durch die Kombination von mindestens zehn Sportwetten wird das Ergebnis des Gesamttips weniger vorhersehbar und zum Glücksspiel.

Sonstige, einfache Wetten fallen nicht unter das Glücksspielmonopol des § 3 GSpG, sondern werden durch Landesgesetzgebung geregelt.⁶²⁰ Wettveranstalter bedürfen einer Genehmigung des jeweiligen Landes. Zivilrechtlich sind diese Wetten nach §§ 1270 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB) zu beurteilen, wenngleich dort nur von „Staatslotterien“ die Rede ist.⁶²¹

Die Abgrenzung zwischen Spiel (bzw. Glücksspiel) und Wette kann im Einzelfall sehr schwierig sein. Für die Abgrenzung zwischen Spiel und Gesellschaftswette (im Gegensatz zu Sportwette) soll es auf die im Einzelfall überwiegenden Momente des betreffenden Vertrages ankommen.⁶²² Es bleibt aber wohl dem Bundesgesetzgeber vorbehalten, auch derartige Gesellschaftswetten in das GSpG einzubeziehen.

⁶¹⁷ ISv § 1 Abs. 1 des GSpG.

⁶¹⁸ Schwartz/Wohlfahrt, GSpG, Manz Wien 2006, § 7 Rdnr. 1.

⁶¹⁹ Schwartz/Wohlfahrt, GSpG, Manz Wien 2006, § 7 Rdnr. 5.

⁶²⁰ Vgl. z.B. das Gesetz über den Abschluss und die Vermittlung von Wetten des Landes Vorarlberg, LGBl. Nr. 27/2005; Gesetz über die Tätigkeit der Buchmacher und Totalisateure des Landes Tirol, LGBl. Nr. 89/2002.

⁶²¹ Strejcek/Bresich, Glücksspielgesetz, Kommentar, Verlag Österreich 2009, § 7 Rdnr. 6.

⁶²² Wojnar, Internet, Wetten und Glücksspiel, in Strejcek (Herausgeber), Glücksspiele, Wetten und Internet, LexisNexis, ARD Orac Wien 2006, S. 29; Hoscher/Strejcek, Was ist Wette, was ist Spiel? Überlegungen zu einer aktuellen Abgrenzungsfrage, in Strejcek (Herausgeber), Lotto und andere Glücksspiele, Linde Wien 2003, S. 82.

Die landesrechtlichen Gesetze über Wetten enthalten regelmässig keine eigenen Abgabenbestimmungen. Es ist davon auszugehen, dass die Wett-Unternehmen der gewöhnlichen Unternehmensbesteuerung unterliegen.

4.4.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Vereinzelt finden sich in den Ländergesetzen ausdrückliche Erfordernisse, die einer grenzüberschreitenden Wetttätigkeit entgegenstehen. So sieht etwa § 3 des Niederösterreichischen Gesetzes über die Tätigkeit der Totalisateure und Buchmacher⁶²³ vor, dass ein Anbieter seinen Sitz in Niederösterreich haben muss, um dort Wetten zu veranstalten. Das schliesst sowohl Anbieter aus, die im Ausland ihren Sitz haben als auch solche, die in einem anderen österreichischen Bundesland ihren Sitz haben. Gelegentlich finden sich Vorschriften, die eine vorübergehende Tätigkeit in einem anderen österreichischen Bundesland zulassen. Seit 2001 finden sich auch bundesweite Anbieter, die in allen Bundesländern Genehmigungen erhalten haben.⁶²⁴

⁶²³ LGBl. Nr. 181/2001.

⁶²⁴ Die österreichische Sportwetten Gesellschaft bietet das Spiel tipp3 an (*Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz, Kommentar, Verlag Österreich 2009, § 7 Rdnr. 5).

4.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Das Wettwesen wird als Lotterie im Sinne des Lotteriegesetzes betrachtet. Die Durchführung von Wetten bedarf einer Genehmigung, die nur juristischen Personen erteilt wird, die gemeinnützige Ziele verfolgen. Für bestimmte Wettarten existieren Exklusiv-Genehmigungen (Ausschliesslichkeitsrechte). Für Sportwetten hat die Svenska Spel AG ein Exklusivitätsrecht. Dasselbe gilt für Wetten auf Pferderennen, dort ist die ATG als Monopolistin tätig. Schweden hat für allgemeine Wetten hingegen ein Wettbewerbsmodell eingeführt.

Nach Ansicht des schwedischen Gesetzgebers soll der aus dem Glücksspiel und den Lotterien erwirtschaftete Gewinn dem Staat, den Vereinen und dem Pferdesport vorbehalten sein. Mit anderen Worten soll der Nettogewinn allgemeinen oder gemeinnützigen Zielen zugute kommen (siehe 1.5.1.). Es scheint, dass das Wettbewerbsmodell besonders geeignet ist, um dieses Ziel zu erreichen.

4.5.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Schweden verfügt im Bereich der allgemeinen Wetten über ein Wettbewerbsmodell und für Sport- und Pferdewetten über ein Konzessionsmodell.

Wetten werden im Allgemeinen als Lotterien behandelt (siehe oben 1.5.1).⁶²⁵ Falls eine Wette nicht von den Lotteriebestimmungen erfasst wird, erlaubt Art. 45 der Schwedischen Regierung, besondere Lotteriegenehmigungen zu erteilen, die vom Verfahren nach dem Lotteriegesetz abweichen. Solche Genehmigungen können sich aber weder auf Kettenbriefe und ähnliche Spiele noch auf Spielautomaten mit Gewinnen in Form von Bargeld, Gewinntickets, Spielmarken oder ähnlichem beziehen.

Für die Durchführung einiger Wettarten halten die Svenska Spel AB (die nationale, staatseigene Lotterie) und die ATG (eine von der Pferderennvereinigung gehaltene Gesellschaft) die ausschliesslichen Genehmigungen. Die Svenska Spel AB hat das ausschliessliche Recht zum Anbieten von Sportwetten (mit wenigen Ausnahmen für lokale Veranstaltungen), die ATG das ausschliessliche Recht zur Veranstaltung von Pferderennwetten.⁶²⁶

Steuer

Lotteriesteuer muss auf alle schwedischen Lotterien entrichtet werden. Gemäss Art. 1 des Lotteriegesetzes ist auf Wetten das Lotteriesteuergesetz anwendbar (SFS 1991:1482 – *lag om lotteriskatt*). Nach diesem Gesetz hat der Wettbetreiber an den Staat⁶²⁷ eine Steuer in Höhe von 35% der verbleibenden Einsätze nach Abzug der Gewinnsummen zu entrichten.⁶²⁸ Lotteriesteuer muss

⁶²⁵ Art. 3 Lotteriegesetz.

⁶²⁶ Siehe die Genehmigungsverfügung vom 22. Dezember 2004 (*Tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar m.m.*). Zudem besteht eine Genehmigungsverfügung vom 10. Februar 2005 zur Organisation von Wetten betreffend des «Melodifestivalen» und des «Eurovision song contest» (*Tillstånd att anordna vadhållning på Melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen med fasta odds*).

⁶²⁷ Art. 1 und 2 Lotteriesteuergesetz.

⁶²⁸ Art. 1b Lotteriesteuergesetz.

nicht bezahlt werden, wenn es sich um Gewinne handelt, die nicht in Geldform ausbezahlt werden und wenn gemeinnützige Organisationen die Lotteriegewinne für ihre Tätigkeiten benötigen.⁶²⁹ Siehe auch 1.5.1.

4.5.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Für andere Wettarten als Sport- und Pferdewetten, für welche ein Monopolmodell besteht, hat der Wettorganisator (falls es sich nicht um die ATG oder Svenska Spel AB handelt) die Erfordernisse einer Wohltätigkeitsorganisation zu erfüllen. Es muss sich um eine schwedische juristische Person handeln, die als Hauptaufgabe Ziele im Allgemeininteresse verfolgt.⁶³⁰

Der Organisator einer grenzüberschreitenden auf den schwedischen Markt ausgerichteten Wette hätte daher diese Anforderungen zu erfüllen.

⁶²⁹ Art. 1a.4 Lotteriesteuergesetz.

⁶³⁰ Art. 15 Lotteriegesetz.

4.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Wie im Falle der Lotterien ist es sich in Spanien schwierig, für die Errichtung des monopolistischen Wettsystems eindeutige gesetzgeberische Gründe auszumachen. Der Gesetzgeber könnte sich im Bereich der Regulierung des Wettwesens einfach am Modell der Lotterien orientiert haben (siehe Punkt 1.6). Fest steht allerdings, dass wirtschaftliche Belange eines der Ziele darstellten, denen mit einem solchen Modell nachgekommen werden sollte. In dieser Hinsicht ist das System erfolgreich.

In Spanien liegt der Schwerpunkt des nationalen Wettgeschäfts auf Sportwetten; dieser Bereich unterfällt dem Monopol der staatlich kontrollierten Gesellschaft LAE. Einige Regionen wie das Baskenland oder Madrid haben spezielle gesetzliche Regelungen für Wetten, die in ihren jeweiligen Gebieten Anwendung finden. Pferderennwetten unterliegen lokalen Vorschriften, üblicherweise auf der Grundlage von besonderen Erlaubnissen oder Konzessionen, die von der Region erteilt werden, auf deren Gebiet das Rennfeld liegt.

Angesichts der Liberalisierungstendenzen im Wettsektor auf der EU-Ebene mag das Monopol zugunsten der LAE im Lichte der Dienstleistungsfreiheit kontrovers diskutiert werden.

Elektronische Wetten können gemäß Gesetz 56/2007 (Ergänzende Vorschrift 20, n° 5) nur von Betreibern ausgeübt werden, die hierfür von der zuständigen Verwaltungsbehörde eine Konzession erhalten haben. Personen ohne eine solche Erlaubnis sind von interaktiven Spiel- und Wettstätigkeiten ausgeschlossen. Da die Kontrolle von Vorgängen im Internet schwer durchzuführen ist, begegnen die Behörden großen Problemen, Spanier vom Wetten im Ausland abzuhalten.

4.6.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Auf zentralstaatlicher Ebene betreibt Spanien ein staatliches Monopolmodell, im Wettbereich durch die LAE.⁶³¹ Obwohl Sportwetten auf nationaler Ebene der Kompetenz des Zentralstaates unterfallen, haben die CCAA in ihren Gebieten Regelungen im Wettsektor sowie ein Monopolmodell in Kraft gesetzt.

Auf regionaler Ebene gelten im **Baskenland** die Wettregelungen des Gesetzes 4/1991.⁶³² Art. 2.2 des Gesetzes definiert Wetten (*apuesta*) als eine Spieltätigkeit, durch welche ein Geldbetrag eingesetzt wird, um Ergebnisse eines vorher festgelegten Ereignisses vorauszuschätzen. Das Ergebnis muss dabei ungewiss und unbeeinflusst von den Parteien sein. Wetten sind in Einrichtungen für Pferderennen „oder an anderen Orten, an denen Wettstätigkeiten ausgeübt werden können“ erlaubt

⁶³¹ Real Decreto 2069/1999 de 30 diciembre; **Loterías y Apuestas del Estado (LAE)**. Aprueba el Estatuto de la Entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE). Bestätigt das Statut der LAE, «Art. 4. Zuordnungen. Die Funktionen der LAE sind: 1. Das Management, der Betrieb und die Vermarktung von Lotterien und national operierenden Spielen jeglicher Art und Weise, sowie dann, wenn sie grenzübergreifend über das Gebiet einer Autonomen Kommune hinaus betätigt werden. 2. Das Management, der Betrieb und die Vermarktung von Wetten, die dem Sport in jeglicher Art und Weise zugute kommen, sowie jeden anderen Sportveranstaltungen, auf deren Ausgang mit wohlthätiger Absicht gewettet wird.

⁶³² Ley 4/1991, de 8 noviembre, reguladora del **juego** en el País Vasco (B.O.P.V. n° 237, DE 25.11.1991).

(Art. 10 des Gesetzes 4/1991). Darüber hinaus können externe Wetten in dafür genehmigten Wettbüros und Orten durchgeführt werden (Art. 17 des Gesetzes 4/1991). Art. 7.1 der Verordnung 68/2005⁶³³ und Art. 8.1 der Verordnung 95/2005⁶³⁴ stellen für den Erhalt der Wettlizenz das Erfordernis auf, in der CCAA ansässig zu sein. Nur wer im Besitz einer Lizenz ist, darf Wetttätigkeiten ausüben.

Das Gesetz n° 2/1986⁶³⁵ von **Andalusien** knüpft Erlaubnisse für Pferderennwetten an das "touristische Interesse [...] und den wirtschaftlichen und sozialen Nutzen für das Gebiet an, in welchem die Tätigkeiten ausgeübt werden sollen". Nach Art. 19 dieses Gesetzes ist erforderlich, dass die Wett- und Spielorganisation nur durch öffentlich registrierte Unternehmen ausgeübt wird, die zudem in Form von Handelsgesellschaften operieren müssen und die gesetzlichen Anforderungen erfüllen (v.a. das Erfordernis der Rechtsform einer Aktiengesellschaft - *sociedad anónima* - mit dem alleinigen Gesellschaftszweck des Spielebetriebs). Die Teilnahmemöglichkeit für juristische oder natürliche Personen ist auf maximal drei Unternehmen (Casinobetrieb) bzw. auf acht (andere Spiele) beschränkt. Schließlich werden Gesellschaften bevorzugt, die einen Bezug zu Wohltätigkeitszwecken, Sport, kulturellen und touristischen Eigenschaften aufweisen und länger als drei Jahre ununterbrochenen Bestehens vorweisen können (derartige Unternehmen müssen nicht in Form der Aktiengesellschaft gegründet sein). Obwohl nicht ausdrücklich vermerkt, läßt sich der Wortwahl der Vorschrift doch entnehmen, dass sie sich auf spanische Gesellschaften bezieht.

Am 13. Juni 2003 erfolgte seitens des spanischen Kabinetts eine EntschlieÙung bezüglich der Eröffnung des Madrider Zarzuela Pferderennplatzes⁶³⁶. Es wurde entschieden, einer öffentlichen Gesellschaft (*Sociedad Estatal de Participaciones Industriales* - SEPI) das exklusive Konzessionsrecht zur Einrichtung von Pferderennwetten und der LAE das Recht zur Organisation und Verwertung (innerhalb und außerhalb des Veranstaltungsortes) zu verleihen.

Die **Madrider** Verordnung 106/2006 vom 30. November führt in Art. 8⁶³⁷ auf, dass die Organisation und der gewerbliche Betrieb von Wetten einer behördlichen Erlaubnis bedarf. Unternehmen, die

⁶³³ Decreto 68/2005, de 5 abril Departamento interior bo. País Vasco 15 abril 2005, núm. 71, [pág. 6487]; Apuestas. **Apuestas Hípicas** en la Comunidad Autónoma de Euskadi LPV 2005\162.

⁶³⁴ Decreto 95/2005, de 19 abril Departamento interior bo. País Vasco 17 mayo 2005, núm. 91, [pág. 8737]; **Apuestas**. Aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Euskadi LPV 2005\218.

⁶³⁵ Ley nº 2/1986, de 19 de abril de 1986, reguladora de los Juego y Apuestas en Andalucía (B.O.E. nº 132, de 3.6.1986), *Art 18 para 3*.

⁶³⁶ EntschlieÙung des Kabinetts bzw. des Ministerrats vom 13. Juni 2003 bezüglich das **Hippodrom** Zarzuela, in: <http://www.la-moncloa.es/web/asp/min04.asp?Codigo=c1306030#Hipódromo>.

⁶³⁷ Decree 106/2006, loc. cit, **Art 8. Autorización para la organización y comercialización de las apuestas**.
 1. La organización y comercialización de las apuestas requerirá autorización administrativa previa.
 2. Las empresas que pretendan obtener dicha autorización deberán cumplir, sin perjuicio de lo establecido en el presente Reglamento, los siguientes requisitos:
 a) Estar inscritas en el Registro General del Juego de la Comunidad de Madrid, Sección de Empresas.
 b) Ostentar la nacionalidad española o la de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea. La participación directa o indirecta del capital extranjero se ajustará a lo establecido en la legislación vigente sobre inversiones extranjeras en España.
 c) Disponer de un domicilio fiscal en la Comunidad de Madrid.
 d) Acreditar solvencia económica y financiera.
 e) Constituir las fianzas establecidas en el artículo 11.
 f) Tener contratado un seguro, conforme a lo previsto en el artículo 12.
 g) Acreditar solvencia técnica y, en particular, disponer de un sistema informático seguro para la organización y comercialización de las apuestas que garantice el correcto funcionamiento de las mismas en los términos recogidos en el presente Reglamento.

derartige Genehmigungen anstreben, müssen danach bestimmte Voraussetzungen erfüllen, wie etwa: Registrierung im Register von Madrid, Staatsangehörigkeit von Spanien oder einem EU-Land, Ansässigkeit in Madrid, Bonitätsnachweis, Bereitstellen von Sicherheiten sowie den Abschluss einer Versicherung (Art. 8).

4.6.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß Gesetz 56/2007 (**Ergänzende Vorschrift Nr. 20, n° 5**)⁶³⁸ darf die interaktive Wett- und Spieltätigkeit auf der Grundlage elektronischer Kommunikationssysteme nur von solchen Betreibern ausgeübt werden, die hierfür von der zuständigen Verwaltungsstelle zugelassen wurden. Dies erfolgt durch eine Konzession, die im Anschluss an die Erfüllung vorgeschriebener Bedingungen und Voraussetzungen erteilt wird. Ohne eine derartige Erlaubnis ist die Ausübung interaktiver Wett- und Glücksspiele nicht möglich.

Insbesondere werden geeignete Massnahmen durchgeführt, die Werbung bekämpfen und die Nutzung von Zahlungsmöglichkeiten von Spanien aus unterbinden. Vielmehr kann der Betrieb von Wett- und Glücksspielen auf interaktiver Basis ohne eine hierauf gerichtete einschlägige Erlaubnis zu Sanktionen nach der Anti-Schmuggel-Gesetzgebung führen.

Alle CCAA beschränken die Möglichkeit des "externen Wettens" (d.h. das Wetten außerhalb der dafür lizenzierten Spielstätten, Rennbahnen etc., auf interaktivem Wege) auf das Gebiet der Kommune.⁶³⁹

h) No encontrarse en ninguna de las circunstancias establecidas en el artículo 19.2 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid.

i) Tener inscrito en el Registro General del Juego de la Comunidad de Madrid el material de apuestas y los elementos y sistemas sujetos a previa homologación a que se refiere el artículo 18.

j) Hallarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes.

⁶³⁸ Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, de 28 diciembre, RCL\2007\2385.

⁶³⁹ Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las apuestas hípcas en la comunidad de Madrid. Decreto 148/2002, de 29 de agosto, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las **apuestas hípcas** en la Comunidad de Madrid. (BOCM de 23 de septiembre de 2002) Reglamento por el que se regulan las apuestas hípcas en la Comunidad de Madrid, Art 3b).

4.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Das britische Regulierungsmodell für Wettdienstleistungen ist als ein beschränktes Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Die neue, für alle Bereiche des Glücksspielmarktes ausser Lotterien und Finanzmarktwetten geltende britische Gesetzgebung folgt im Wesentlichen drei Zielen: Kriminalitätsprävention, Kinder- und Schwächerenschutz sowie eine faire und transparente Veranstaltung von Glücksspielen. Im Wettbereich kommen die Förderung des gewerblichen Wettbewerbs und die Finanzierung der Pferdezucht und der Pferderennindustrie als weitere Ziele hinzu. Es wurde als regulierungspolitisch wünschenswert betrachtet, das letzte Ziel nicht mittels wettspezifischer Steuern, sondern indirekt, mittels eines nicht-staatlichen Monopols zu erreichen. Dieser Versuch ist jedoch wegen Verstosses gegen das Wettbewerbsrecht im EU-Binnenmarkt gescheitert und soll nun ausschliesslich mittels einer wettspezifischen Steuer erreicht werden. Ob alle fünf Ziele, oder auch nur einige tatsächlich erreicht werden können, kann noch nicht festgestellt werden, da die aktuelle Regelung seit weniger als einem Jahr gilt.

Bezüglich grenzüberschreitender Angebote hat das Vereinigte Königreich versucht, ein realistisch durchsetzbares Regulierungsmodell zu schaffen. Danach machen sich nicht-lizenzierte Anbieter nur dann strafbar, wenn sie im Vereinigten Königreich entweder im Fernsehen und Rundfunk oder auf Gegenständen Werbung verbreiten, oder einen Teil ihrer Glücksspielinfrastruktur unterhalten. Anders als eine reine Internetpräsenz können diese Aktivitäten nämlich effektiv kontrolliert werden, d.h. im Illegalitätsfall abgeschaltet oder beschlagnahmt werden. Es wird vermutet, dass ausländische Anbieter, welche im Lande nicht werben und keine Präsenz unterhalten können, sehr wenige britische Spieler anziehen. Wie effektiv diese Strategie tatsächlich ist, kann ebenfalls noch nicht festgestellt werden.

4.7.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Obwohl sie teilweise die Merkmale einer Konzessionsordnung vorweist, ist die Gesetzgebung über Wettdienstleistungen im **Vereinigten Königreich** als Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Auch im Wettbereich ist wurden seit der Fertigstellung des *Study of Gambling Services*⁶⁴⁰ eine Vielzahl von Normen Rahmen geschaffen. Für Buchmacher und andere Anbieter von Oddsetwetten gelten aber nach dem *Gambling Act* 2005 keine besonderen Beschränkungen. Sie geniessen, wie zuvor, eine weitgehende Unternehmerfreiheit und nehmen aktiv an der Entwicklung neuer Produkte teil⁶⁴¹ (insb. im Bereich des „remote betting“). So sind vor Kurzem sog. „trading rooms“ entstanden, um den effektiven Zugang zu elektronischen „betting exchanges“ zu erleichtern. Die dort gegen Gebühr zugänglichen Hochgeschwindigkeitsinternetzugänge erlauben es Spielern, eine Vielzahl von Wetten während des Fortgangs des Ereignisses, auf das gewettet wird, zu platzieren.⁶⁴² Die britische Glücks-

⁶⁴⁰ Vgl. insb. S. 940 und 941.

⁶⁴¹ Z.B. das sog. „spread betting“, das eigentlich eine Art von Finanzmarktspekulation ist und somit im Vereinigten Königreich von der Finanzmarktsaufsichtsbehörde reguliert wird.

⁶⁴² Siehe Harris, J. & Brown, J, „Gambling Commission fee and licence changes“, in (2008) 8 *World Online Gambling Law Report* 3.

spielaufsichtsbehörde hat auf diese Entwicklung reagiert, indem sie eine neue Lizenzkategorie anbietet,⁶⁴³ um den gesetzesmäßigen Betrieb solcher „trading rooms“ mit relativ geringem administrativem Aufwand zu ermöglichen.

Weiterhin grösstenteils separat geregelt ist der Unterbereich der Kollektiv- oder Totalisatorwetten. Das von der britischen Regierung gesteckte Ziel, das mit einem gesetzlichen Monopol ausgestattete *Horserace Totalisator Board* an ein aus Teilnehmern der britischen Pferdezucht- und Pferderennenindustrie gebildetes Konsortium zu verkaufen,⁶⁴⁴ wurde verfehlt und inzwischen offiziell aufgegeben.⁶⁴⁵ Diese beschränkte Privatisierung hätte die finanzielle Zukunft der britischen Pferdezucht- und Pferderennenindustrie sichern sollen. Statt dessen soll das *Horserace Totalisator Board* nun auf dem offenen Markt verkauft und die auf alle britischen Pferdewetten erhobene Sondersteuer (*horserace betting levy*) auf unbegrenzte Zeit beibehalten werden, um die Industrie auf haushaltsneutrale Weise finanziell zu unterstützen.⁶⁴⁶ Die britische Regierung wollte diese Sondersteuer eigentlich abschaffen und die Pferderennenindustrie, welche kommerziell relevante Renndaten zu verkaufen beabsich-

⁶⁴³ Remote Betting Intermediary (Trading Rooms Only) Licence; siehe die Antworten der Aufsichtsbehörde auf „oft gestellte Fragen“, frei zugänglich (am 30.09.2008) an der Internetadresse http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/faq_detail.asp?id=47

⁶⁴⁴ Vgl. *ibid*, S. 941, bei Fn. 1080.

⁶⁴⁵ Vom zuständigen Ministerium wurde dies am 5. März 2008 schriftlich bekanntgegeben. Ausschlaggebend waren europarechtliche Bedenken. Hätte der Staat das Unternehmen zu einem unter dessen Marktwert liegenden Preis an die Industrie verkauft, hätte der Verkauf als eine unzulässige staatliche Finanzhilfe angefochten werden können. Einen dem Marktwert angenäherten Preis konnte oder wollte das Industriekonsortium jedoch nicht zahlen.

⁶⁴⁶ Siehe die parlamentarische Bekanntmachung des zuständigen britischen Ministers (Richard Caborn) vom 14. Dezember 2006, im Internet frei zugänglich unter http://www.culture.gov.uk/images/publications/levywrittenstatement_14december.pdf (besucht am 25.09.2008).

tigte,⁶⁴⁷ ganz verselbständigen. Das gesetzliche Monopol des *Horserace Totalisator Board* soll nach einer siebenjährigen Übergangsfrist verfallen.⁶⁴⁸ Dann wird auch dieser Unterbereich dem reglementierten Wettbewerb offenstehen.

Die meisten, aber nicht alle britischen Wettanbieter haben eine Wettsteuer (*general betting duty*) zu zahlen. Der Steuersatz variiert je nach Kategorie des Anbieters und der Ereignisse, auf die gewettet wird.⁶⁴⁹ Die Wettsteuer stellt die weitaus wichtigste Abgabe der Wettanbieter dar, denn sie wird auf Basis des Bruttoerlöses des Wettbetriebs berechnet, während die besondere Pferderennenwettabgabe (*horserace betting levy*)⁶⁵⁰ auf Basis des Nettoprofits des Wettanbieters berechnet wird.

4.7.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die in diesem Teil unter Punkt 2.7.2. erscheinenden Angaben gelten auch im Wettsektor.

⁶⁴⁷ Infolge der Entscheidung des EuGH im Fall *British Horseracing Board Limited v. William Hill Organisation Limited*, Rs. C-203/02, 9.11.2004, Slg. 2004, I-10415, steht jedoch nun fest, dass die Pferderennenindustrie und insb. das *Horserace Totalisator Board* keine exklusiven Eigentumsrechte an den einschlägigen Daten besitzen.

⁶⁴⁸ Horserace Betting and Olympic Lottery Act 2004, subsection 8(2). Die siebenjährige Übergangsfrist hat jedoch noch nicht zu laufen begonnen. Die exklusiven Rechte beruhen derzeit auf einer gesetzlichen Ausnahmebestimmung; Gambling Act 2005 (Horserace Totalisator Board) Order 2007, statutory instrument 2007/2102.

⁶⁴⁹ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 916, unter der Überschrift „3.5. Betting“.

⁶⁵⁰ Siehe oben, diesen Punkt.

4.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Im Wettsektor unterhalten die verschiedenen australischen Bundesländer ein Modell, das Elemente eines Monopol- und eines Wettbewerbsmodells vereint. Die hieraus fließenden staatlichen Einnahmen haben lange ausgereicht, um die für Australien gesellschaftlich wichtige Pferderennindustrie zu unterstützen. Bei der Entstehung interaktiver Wettbörsen bestand die Sorge, dass diese Finanzierungsquelle schwinden könnte. Die im Bundesland Tasmanien erlassene Gesetzgebung und die Reaktionen der anderen australischen Bundesländern zeigen, dass die Finanzierung der Pferderennindustrie trotzdem gesichert werden kann, obwohl es sehr schwierig ist, diesbezüglich eine politische Einigung der Bundesländer zu erreichen.

Was den Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten betrifft, können die Autoren der gegenwärtigen Studie auf der Basis der im Folgenden aufgeführten Informationen und ihrer eigenen Kenntnisse des EU-Binnenmarktrechts weitergehende Erkenntnisse formulieren. Finanzierungsbedenken rechtfertigen die gesetzliche Einschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Glücksspielsektor allein nicht. Sie rechtfertigen allerdings durchaus eine Genehmigungspflicht mit finanziellen Auflagen, wobei beachtet werden muss, wie die Finanzmittel unter den Sportlern, auf deren Wettkämpfe gewettet wird, zu verteilen sind.

4.8.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Für die Regulierung des Wettwesens sind in Australien ausschliesslich die Bundesländer und Territorien zuständig.

Das Wettgeschäft hat in Australien eine sehr lange und wichtige Tradition und ist die bei Weitem beliebteste Glücksspielart. Trotzdem war das legale Angebot bis zum Internetzeitalter in allen Bundesländern relativ beschränkt. Oddsetwetten auf Pferde- und Windhunderennen durften nur von lizenzierten Buchmachern auf Pferde- und Hunderennbahnen an dort anwesende Spieler angeboten werden. Erst seit c.a. 1980 dürfen solche Buchmacher auch Wetten über Telefon, also mit nichtanwesenden Spielern abschliessen.⁶⁵¹ Totalisatorwetten waren ursprünglich ebenfalls auf Pferde- und Windhunderennen beschränkt, wurden aber im Laufe der 1990er Jahre auf andere Sportarten ausgeweitet. Das Totalisatorgeschäft bleibt auch heute in allen Bundesländern ein Monopol, obwohl die meisten Bundesländer den entsprechenden Staatsbetrieb im Laufe der 1990er Jahre privatisierten. Die Totalisatorunternehmen bieten heute auch verschiedene fussballligabezogene „Pools“, welche Lotterierprodukten Konkurrenz machen. Die Regulierung des traditionellen Wettwesens in Australien ist also durch ein Gemisch aus Monopol- und Wettbewerbsstrukturen gezeichnet.

Seit 2005 ist es nun auch im kleinsten australischen Bundesland Tasmanien möglich, eine Lizenz zum Betrieb einer Wettbörse zu erhalten.⁶⁵² Bisher hat nur das britische Unternehmen Betfair eine solche

⁶⁵¹ Siehe Bennett, P, „New South Wales“, in Cabot, A.N, Thompson, W.N, Tottenham, A. & Braunlich, C. (Hsg), *International Casino Law* (Reno, Nevada, 3. Aufl. 1999), insb. auf S. 547 – 548, unter der Überschrift „Racing“.

⁶⁵² Siehe S. 2 des *Newsletter of the Department of Treasury and Finance, Tasmania*, Volume 7 / Number 1 / May 2006, elektronisch frei verfügbar an der Internetadresse [http://www.treasury.tas.gov.au/domino/DTF/DTF.nsf/LookupFiles/@treasury-Vol7No1-2006.pdf/\\$file/@treasury-Vol7No1-2006.pdf](http://www.treasury.tas.gov.au/domino/DTF/DTF.nsf/LookupFiles/@treasury-Vol7No1-2006.pdf/$file/@treasury-Vol7No1-2006.pdf)

Lizenz beantragt und erhalten, aber es können durchaus weitere Lizenzen vergeben werden. Tasmanien bietet seit Ende der 90er Jahre wie Malta allgemeine „Glücksspiellizenzen“ (*gaming licences*) für Anbieter interaktiver Glücksspieldienstleistungen an. Solche allgemeine Lizenzen können mit spezifischen Genehmigungen für das Angebot elektronischer Sportwetten, Wettbörsen, Casinospiele und Lotterien versehen werden.⁶⁵³ Lizenzinhaber dürfen dem tasmanischen Totalisator sowie in Tasmanien zugelassenen Buchmachern aber keine Konkurrenz machen.

Die in Australien auf Wetten erhobenen Steuern sind sehr unterschiedlich.⁶⁵⁴ Die Mehrheit der Bundesländer besteuert die Bruttogewinne der Wettanbieter, d.h. das von den Spielern eingesetzte Geld abzüglich der den Spielern ausgezahlten Gewinne. Die Steuersätze variieren zwischen 1% und 40%. Die meisten Bundesländer unterscheiden nicht zwischen Oddset- und Totalisatorwetten. Westaustralien aber besteuert den Gesamtumsatz mit Steuersätzen von 5% für Totalisatorwetten und 2% für Buchmacherwetten, während das *Australian Capital Territory* ausschliesslich Gebühren und andere Abgaben erhebt. Das Bundesland Tasmanien verlangt von Glücksspiellizenzträgern, welche eine Wettbörsengenehmigung haben, drei verschiedene Abgaben:

- eine jährliche Genehmigungsgebühr⁶⁵⁵ von umgerechnet €220'000;
- eine Steuer⁶⁵⁶ auf die gesamten Kommissionen, die der Wettbörsenbetreiber aus auf der Wettbörse abgeschlossenen Wetten erhält, wobei der Steuersatz von den Ereignissen abhängt, auf denen gewettet wird: 15%, wenn diese Ereignisse in Australien stattfinden; 10%, wenn sie im Ausland stattfinden;
- eine Wettbörsenabgabe⁶⁵⁷ (*betting exchange product levy*) in Höhe von 20% der Kommissionen, welche der Wettbörsenbetreiber aus auf der Wettbörse abgeschlossenen Wetten auf in Australien stattfindende Pferde- und Windhunderennen erhält.

Das einschlägige tasmanische Gesetz sieht ausdrücklich vor,⁶⁵⁸ dass der zuständige Minister mit anderen Bundesländern und Territorien Abkommen bezüglich der Verteilung der von der Glücksspielindustrie erhaltenen Staatseinnahmen schliessen und entsprechende Gelder an die anderen Vertragsparteien auszahlen kann. Als diese gesetzlichen Bestimmungen eingeführt wurden, war abzusehen, dass die anderen Bundesländer und Territorien sich insbesondere über vermutete Einnahmeverluste im Bereich der Pferde- und Windhunderennenwetten beklagen würden, zu welchen die Einführung einer über das Internet zugänglichen Wettbörse führen könnte. Das tasmanische Parlament hat in seiner Glücksspielsteuergesetzgebung also gleich die aus der Besteuerung der Wettbörse bezüglich Wetten auf Pferde- und Windhunderennen erhaltenen Einnahmen abgesondert.⁶⁵⁹ Diese Einnahmen sollten offensichtlich in erster Linie zur Verteilung an die anderen Bundesländer bereitstehen. Tatsächlich ist es bisher aber zu keiner zwischenstaatlichen Einigung

⁶⁵³ Siehe Tasmanian Gaming Commission, *Applying for a Tasmanian Gaming Licence: a Guide for Applicants* (Hobart, 2007), elektronisch frei verfügbar an der Internetadresse [http://www.treasury.tas.gov.au/domino/DTF/DTF.nsf/LookupFiles/TGL-Guide-For-Applicants.pdf/\\$file/TGL-Guide-For-Applicants.pdf](http://www.treasury.tas.gov.au/domino/DTF/DTF.nsf/LookupFiles/TGL-Guide-For-Applicants.pdf/$file/TGL-Guide-For-Applicants.pdf)

⁶⁵⁴ Siehe Department of Treasury and Finance, *Overview of State Taxes Western Australia 2002-03*, frei verfügbar an der Internetadresse <http://www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/OverviewStateTaxes200506.pdf> Unter den Überschriften, „Gambling Taxes“ und „Interstate Comparison“, enthält dieses Dokument mehrere sektorspezifische Zusammenfassungen der Besteuerungsansätze der anderen Bundesländer und Territorien.

⁶⁵⁵ Gaming Control Act 1993 (Tasmania), section 148A und insb. subpara. 148A(2)(da).

⁶⁵⁶ Gaming Control Act 1993 (Tasmania), subsection 150A(7A).

⁶⁵⁷ Gaming Control Act 1993 (Tasmania), section 150AC.

⁶⁵⁸ Gaming Control Act 1993 (Tasmania), section 150B.

⁶⁵⁹ D.h. die oben (in diesem Punkt) erwähnte Wettbörsenerhebung.

gekommen. Die anderen Bundesländer sind gegen die Lizenzierung der Wettbörse zuerst Sturm gelaufen und haben anschliessend versucht, über diese Börse geschlossene Wetten auf an ihren Rennbahnen gehaltene Pferde- und Windhunderennen zu verhindern. Seitdem diese Versuche als verfassungswidrig gelten,⁶⁶⁰ ist das grösste Bundesland New South Wales auf folgende Idee gekommen: die Erhebung einer Wettsteuer auf die Benutzung der Listen der für in diesem Bundesland stattfindende Rennen angemeldeten Pferde und Hunde.⁶⁶¹ Ob dieser Ansatz einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten wird, könnte davon abhängen, ob der Steuersatz so hoch ist, dass er den Betrieb einer Wettbörse unrentabel machen würde und ob er somit Wettdienstleistungsangebote aus anderen Bundesländern (bzw. aus Tasmanien) diskriminiert.⁶⁶²

4.8.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die oben gemachten Angaben⁶⁶³ bezüglich des Umgangs mit Lotterieangeboten, welche die Grenzen zwischen den verschiedenen australischen Bundesländern und Territorien überschreiten, beziehen sich auf eine verfassungsrechtliche Jurisprudenz im Bereich des Wettwesens und gelten daher in erster Linie für Wettdienstleistungsangebote.

Die Debatte über die Zulassung und eventuelle Regulierung von Wettbörsen in Australien wurde allerdings zu einer Zeit geführt, in der es sich hierbei praktisch ausschliesslich um aus dem Ausland stammende, grenzüberschreitende Glücksspieldienstleistungen handelte. Wettbörsen sind im Internetzeitalter entstanden und können eigentlich nur mittels interaktiver Kommunikationstechnologien effizient betrieben werden. Es stellte sich also bald die Frage, ob die Wettbörsen vom australischen Internetverbot betroffen waren, oder betroffen sein sollten. Der Bericht über die ministerielle Überprüfung der Wirkung des Internetverbots⁶⁶⁴ machte darauf aufmerksam, dass das in Deutschland beheimatete Unternehmen Spomaxx⁶⁶⁵ einer der führenden Wettbörsenbetreiber war. Das wichtigste Argument für die Ausdehnung des Internetverbots auf Wettbörsen war finanzieller Art: sie würden einen grossen Teil der Wetteinsätze aus dem herkömmlichen, besteuerten Wettsektor ableiten und somit insbesondere das Einkommen der Pferderennindustrie gefährden. Der Bericht hat dieses

⁶⁶⁰ Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.8.2.

⁶⁶¹ Das Racing Legislation Amendment Act 2006 hat eine neue Section 33 in das Racing Administration Act (N.S.W.) eingefügt und den Erlass der Racing Administration Amendment (Publication of Race Fields) Regulations 2008 ermöglicht.

⁶⁶² Siehe Nettleton, J, „Race Fields Legislation – will the New South Wales legislation withstand a constitutional challenge?“, elektronisch frei verfügbar an der Internetadresse <http://www.addisonslawyers.com.au/focuspaper/73>.

⁶⁶³ Siehe diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 1.8.2.

⁶⁶⁴ Vgl. unten, diesen Teil, Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, Punkt 5.8.1.1.

⁶⁶⁵ Das aus Thüringen unter einer DDR-Lizenz operierende Unternehmen Sportwetten GmbH Gera betreibt die Internetseite <http://www.spomaxx.de>

Argument zurückgewiesen, da es möglich sein sollte, das Betreiben von Wettbörsen per Gesetz lizenzpflichtig zu machen und Lizenzen unter Bedingungen zu erteilen, die eine ausreichende Finanzierung der Pferderennindustrie sichern würden. Der Finanzierungsaspekt könne kein generelles Verbot einer ganzen Glücksspielindustriesparte rechtfertigen.⁶⁶⁶ Seit der Lizenzierung der Firma Betfair im Bundesland Tasmanien ist die Frage des Umgangs mit grenzüberschreitenden Angeboten aktuell geblieben; die Firma ist nun berechtigt, ihre Glücksspieldienstleistungen in ganz Australien anzubieten. Die anderen australischen Bundesländer fordern einen Teil ihrer Abgaben, wollen die vom Bundesland Tasmanien angebotenen Verteilungsbedingungen aber nicht akzeptieren.

⁶⁶⁶ Vgl. unten, diesen Teil, Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, Punkt 5.8.2.1.

4.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Auch im Bereich der Wetten (inklusive Sportwetten) gilt in Norwegen ein Monopol. Das gesetzgeberische Ziel, der Abhaltung der Wetten unter sicheren Umständen, wird damit weitestgehend erreicht.

4.9.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Das norwegische Geldspielgesetz (*pengespilloven*) gilt auch für Sportwetten und Wetten auf andere Veranstaltungen.⁶⁶⁷ Damit gilt auch in diesem Bereich das im Geldspielgesetz vorgesehene Monopol von Norsk Tipping AS, dem staatseigenen Spielanbieter. Auf der Internetseite von Norsk Tipping werden zahlreiche verschiedene Sportwetten angeboten.

Für Wetten in Verbindung mit Pferdewetten besteht aber ein eigenes Gesetz, das sogenannte Totalisatorgesetz aus dem Jahr 1927.⁶⁶⁸ Nach diesem Gesetz kann der König eine Bewilligung zur Durchführung von Wetten auf Pferderennen erteilen. Die Bewilligung wird für einen Zeitraum von bis zu 5 Jahren erteilt. Die Bewilligung wird an Organisationen und Gesellschaften vergeben, die durch das Landwirtschaftsministerium autorisiert sind und die als Ziel unter anderem die Unterstützung der Pferdezucht vorsehen. Es handelt sich um ein Konzessionssystem. Es wäre grundsätzlich möglich, mehrere Konzessionen zu vergeben.⁶⁶⁹ In der Praxis wurde nur eine Konzession vergeben und es ist auch in diesem Bereich von einem Monopol die Rede.⁶⁷⁰ Inhaber ist eine Vereinigung, die durch die Norwegische Trabergesellschaft und den Norwegischen Jockeyclub gegründet wurde. Pferdewetten werden nur durch „Norsk Rikstoto“ angeboten. Eine explizite Begründung wird vom König für diese Vorgehensweise nicht gegeben und auch von offizieller norwegischer Seite nicht erwartet.

4.9.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Angebote ausländischer Wett-Anbieter dürfen in Norwegen nicht auf den Markt gebracht und nicht beworben werden.⁶⁷¹

⁶⁶⁷ § 1 lit. a.

⁶⁶⁸ Totalisatorloven vom 1.7.1927, Nr. 3.

⁶⁶⁹ So Oslo tingsrett vom 3.10.2008, TOSLO-2004-91873, 2.4.

⁶⁷⁰ Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 12.

⁶⁷¹ § 2 Abs. 3 Geldspielgesetz.

4.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Die gesetzlichen Regelungen über Wetten in der Schweiz zielen in erster Linie darauf ab, gewerbsmässige Wetten durch Buchmacher zu verhindern.⁶⁷² Allerdings fallen gewerbsmässige Totalisatorwetten aus dem Anwendungsbereich des Verbotes heraus.⁶⁷³

4.10.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Wetten fallen in den Anwendungsbereich des LG. Im Unterschied zur Lotterie wird ihr Resultat durch die Erwartung eines mehr oder weniger natürlichen Geschehens, oder des Ergebnisses eines Wettbewerbs bestimmt.⁶⁷⁴ Wetten sind Gegenstand eines **kantonalen und interkantonalen Monopols**.⁶⁷⁵

Gewerbsmässigen Wetten sind in der Schweiz grundsätzlich verboten (Art. 33 LG). Nach Ansicht des Bundesgerichts muss eine Wette, damit sie als gewerbsmässig betrachtet werden kann, in einer bestimmten Weise gestaltet sein, die ihre Wiederholung erlaubt; die Wette muss an einen Gewinn geknüpft sein. Damit ist nicht notwendigerweise ein Gewinn oder eine Vermögenserhöhung des Organisators gemeint, sondern bereits die Erzielung einer Einnahme.⁶⁷⁶

Allerdings können selbst gewerbsmässige **Totalisatorwetten** vom kantonalen Recht erlaubt werden (Art. 34 LG).⁶⁷⁷

Die Gewinne aus dem Wettsektor müssen nicht obligatorisch für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwendet werden.

Im Rahmen ihrer Kompetenzen haben die Kantone die Sport-Toto-Gesellschaft (STG) gegründet. Die STG hat zurzeit das **Monopol** für die Organisation von Sportwetten in der Schweiz.⁶⁷⁸ Die durch die STG organisierten Wetten sind „Toto-R“, „Toto-X“ und „sporttip“. Letzte wird in Partnerschaft mit Swisslos und der *Loterie Romande* organisiert. Diese Wettart hat zu Einwänden des Schweizer Casino Verbands geführt, der hierin einen Verstoß gegen Art. 34 LG sah. Tatsächlich funktioniert „sporttip“ wie eine Wette zu Kursen, die kraft Gesetzes verboten ist. In letzter Instanz hat das Bundesgericht diese Wette schliesslich doch nicht untersagt. Die Beauftragten von Swisslos hätten während der Einführung dieser Wette weder vorsätzlich noch fahrlässig gehandelt, weil man aufgrund kantonaler Bewilligungen davon ausgehen musste, dass „sporttip“ keine verbotene Wette war.⁶⁷⁹ Die anderen durch die STG organisierten Wetten sind Totalisatorwetten.

Wie bereits erwähnt ist die STG die exklusive Inhaberin kantonaler Bewilligungen zur Organisation von Sportwetten und hält ein interkanontales Monopol.⁶⁸⁰ Dennoch organisiert die *Loterie Romande*

⁶⁷² BBl. 1918 IV 352.

⁶⁷³ BBl. 1918 IV 352.

⁶⁷⁴ RDAF 2004 I 440.

⁶⁷⁵ RDAF 2004 I 442ss.

⁶⁷⁶ S. BGE 133 I 68 E. 8.3 S. 78.

⁶⁷⁷ S. BGE 133 I 68 E. 8.3 S. 78.

⁶⁷⁸ RDAF I 443.

⁶⁷⁹ BGE 6S.50/2005.

⁶⁸⁰ RDAF 2004 I S.442 und 446.

seit 1991 mit der Bewilligung der Kantone und in Partnerschaft mit dem französischen *Pari mutuel urbain* (PMU), dem sog. *PMU romand*. Diese Zusammenarbeit erlaubt es den schweizerischen Spielern, unter den gleichen Bedingungen wie französische Spieler auf französische Pferderennen zu wetten. Daher kann in der Schweiz tatsächlich eher von einem **Duopol** gesprochen werden.

Der vorgelegte Revisionsentwurf des LG⁶⁸¹ sieht vor, die Wetten den gleichen Voraussetzungen zu unterwerfen, wie die Lotterien (Verfolgen gemeinnütziger und wohltätiger Zwecke).

4.10.2. Steuerrechtliche Aspekte

Die Gewinne aus Sportwetten sind wie die Lotterien der Verrechnungs- und Einkommensteuer unterworfen. Für Sportwettgesellschaften gilt Art. 18 des interkantonalen Staatsvertrags. Sie müssen 0.5% ihrer Bruttospielerträge im Rahmen der Spielsuchtbekämpfung an die Kanton zahlen.

4.10.3. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Wie schon erwähnt sind gewerbsmässige Wetten in der Schweiz verboten (Art. 33 LG). Dieses Verbot gilt auch für ausländische Angebote. Das Gleiche gilt für Totalisatorwetten. Nur die STG und der *PMU romand* haben das exklusive Recht, diese Wetten zu veranstalten.

⁶⁸¹ Vgl. *supra*.

4.11. USA

Erkenntnisse

Dort, wo es erlaubt ist, stellt das Pari-Mutuel-Modell eine der ältesten Formen des Wettspiels dar, unterliegt jedoch detaillierten strengen Vorschriften. Diese werden von einer bestimmten Regierungsbehörde auf staatlicher oder lokaler Ebene erlassen und durch bundesstaatliche Gesetzgebung untermauert. Die Bedeutung des Modells für die Glücksspielindustrie scheint jedoch abzunehmen.

4.11.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

In den USA findet man im Wettsektor keine übergreifende Struktur oder Regelung. Bundesgesetze greifen einige Aspekte bestimmter Wettstätigkeiten auf, aber der Schwerpunkt liegt auf lokalen oder einzelstaatlichen Regelungen. Das Wettsystem folgt der gleichen generellen Regel, die auch für andere Glücksspielarten zutrifft: in vielen Staaten besteht ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Vereinfachend dargestellt findet auf jede Art des erlaubten Glücksspiels ein bestimmtes Regelwerk Anwendung, wobei entweder einzelstaatliche oder eher lokal begrenzte Regelungen zum Tragen kommen. Die untersuchten Staaten erlauben nur Pferde- und Hunderennen.

Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass mit dem Anstieg der Lotterieangebote und anderen einfacheren und schnelleren Arten pari-mutuellem Wetten – bei Pferderennen und Hunderennen – die Popularität dieses Wettmodells stark abgenommen hat.⁶⁸²

Bundesrecht

Gemäß dem *Professional and Amateur Sports Protection Act* von 1992⁶⁸³ sind Wetten bezüglich "Wettkampfveranstaltungen, in denen Amateur- oder professionelle Athleten teilnehmen, dies beabsichtigen oder einen oder mehrere Auftritte haben" verboten. Pari-mutuelle Pferde- und Hunderennen sind von diesem Gesetz nicht erfasst.⁶⁸⁴ Dieses Gesetz erlaubte speziell diejenigen legalen Sportveranstaltungen, die bereits vor 1990 bestanden (in Delaware, Nevada und Oregon) den weiteren Betrieb. Darüber hinaus sagte der Kongress einen einjährigen Zeitraum zu, innerhalb dessen Staaten, die in den vergangenen 10 Jahren das lizenzierte Casinogeschäft betrieben haben, Gesetze zur Erlaubnis von Sportwetten erlassen durften.⁶⁸⁵ Obwohl die Situation von New Jersey Grund für

⁶⁸² John Lyman Mason and Michael Nelson, *GOVERNING GAMBLING*, The Century Foundation Press, New York, 2001 p. 30.

⁶⁸³ 26 U.S.C. § 3701-3704

⁶⁸⁴ Siehe 28 U.S.C. § 3704(a)(4). Zwecks Überprüfung der Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht wurde ein Verfahren angestrengt, wegen mangelnder Klagebefugnis jedoch abgewiesen. Das Gericht befand, dass der Kläger das Vorliegen eines Schadens (aufgrund der ihm nicht zustehenden Möglichkeit der Wettteilnahme bei Sportveranstaltungen) nicht ausreichend dargetan habe. Vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber von New Jersey im Bereich der Sportwetten zu dem Zeitpunkt, als er die Möglichkeit dazu hatte, das Sportwettenwesen nicht legalisiert hatte, würde das Urteil der verfassungsrechtlichen Nichtvereinbarkeit dem Kläger das Recht entgegen der Absicht des Gesetzgebers zugestehen. *Flager v. U.S. Attorney for Dist. of N.J.*, Slip Copy, 2007 WL 2814657 (D.N.J., 2007).

⁶⁸⁵ Siehe 28 U.S.C. § 3704(a)(3).

die Einführung dieser Ausnahme war, machte dieser Staat von der genannten Regelungsmöglichkeit keinen Gebrauch.⁶⁸⁶

Auf die Annahme von Wetten werden seitens des Bundes Verbrauchssteuern erhoben.⁶⁸⁷ Hierbei kommen zwei Arten von Verbrauchssteuern in Betracht: (1) eine Verbrauchssteuer auf Wetttätigkeiten in Höhe von 0,25% des Wetteinsatzes (2%, wenn die Wette nach einzelstaatlichem Recht nicht autorisiert war) und (2) eine berufliche bzw. Betriebssteuer in Höhe von jährlich 500 \$ für diejenigen, die im Bereich der Wettannahme für Personen tätig sind, die Wett-Verbrauchssteuer zu zahlen haben.⁶⁸⁸ Die folgenden Arten des Glücksspiels unterliegen der für Wetten bestehenden Verbrauchssteuerpflicht nicht:

- jede Art des Glücksspiels, bei welchem Wetten platziert und die Gewinner ermittelt werden und bei welchen die Verteilung von Gewinnen und anderen Gütern in Anwesenheit sämtlicher Wettteilnehmer vorgenommen wird⁶⁸⁹
- Ziehungen, die von steuerbefreiten Organisationen durchgeführt werden, wenn kein Teil der hieraus erzielten Nettoeinnahmen privaten Anteilseignern oder Individuen zugute kommt⁶⁹⁰
- Pari-mutuelle Tätigkeiten
- Wetten, die bei einem staatlich lizenzierten pari-mutuellen Unternehmen oder einem Wett-pool platziert werden, der von einem solchen Unternehmen betrieben wird⁶⁹¹
- staatlich betriebene Wettspiele, Wettpools und Lotterien, wenn der Wetteinsatz bei dem staatlichen Wettbüro, dessen autorisierten Angestellten oder Agenten vorgenommen wird, die die Spiele veranstalten.⁶⁹²

Auch hier müssen Gewinne aus dem Glücksspiel von dem Steuerpflichtigen als Einnahme erfasst werden.⁶⁹³ Gewinne aus dem Glücksspiel, die einen Betrag von 5.000 \$ überschreiten, unterliegen einem Einbehalt von 28%.⁶⁹⁴ Verluste aus dem Glücksspiel des betreffenden Jahres sind (einzeln aufgeführt) abzugsfähig, jedoch nur in Höhe der im selben Jahr erzielten Gewinne.⁶⁹⁵ Wenn die Gewinne dem Abzug unterliegen, muss dieser von der Person, die die Gewinne auszahlt, vorgenommen werden. Dies gilt unabhängig davon, ob auszahlende Stelle die Vereinigten Staaten, ein einzelner Bundesstaat oder eine politische Untereinheit oder sonstige Regierungsstelle ist.⁶⁹⁶

Kalifornien

Durch die Verfassung von Kalifornien⁶⁹⁷ wurde es dem kalifornischen Gesetzgeber ausdrücklich zugestanden, Regelungen über die Errichtung des *California Racing Board* zu erlassen, das für fast jeden

⁶⁸⁶ Siehe *In re Petition of Casino Licensees for Approval of a New Game, Rule Making, and Authorization of a Test*, 647 A.2d 454, 456 (N.J. 1993).

⁶⁸⁷ 62 NY Jur.2d Gambling Summary (1999)

⁶⁸⁸ Int. Rev. Code §§4401(a); 4411.

⁶⁸⁹ Int. Rev. Code § 4421(2)(a).

⁶⁹⁰ *Id.* §4421(2)(B).

⁶⁹¹ *Id.* §4402(1); Rev. Rul 72-446, 1972-2 CB 582.

⁶⁹² Int. Rev. Code §4402(3).

⁶⁹³ *Winkler, George v. U.S.*, (1956, CA1) 230 F2d 766, *aff'd* on other issued and *rev'd* on other issued (1995, CA10) 54 F3d 787.

⁶⁹⁴ Int. Rev. Code §3402(q)(1).

⁶⁹⁵ Int. Rev. Code §165(d).

⁶⁹⁶ Int. Rev. Code §3402(q)(1).

⁶⁹⁷ Cal. Const. Art. IV § 19 subd. (b).

Aspekt des legalen Pferderennens und der darauf gerichteten Wetten zuständig sein soll.⁶⁹⁸ Ist eine Person, deren Ehegatte oder ein von ihr abhängiges Kind finanziell an einer Pferderennbahn oder an irgendeinem Unternehmen beteiligt, das pari-mutuelle Pferdewetten anbietet, hat sie dort eine Managerposition inne, oder ist sie an einem Management- oder Konzessionsvertrag beteiligt, der mit einem Unternehmen geschlossen wurde, das pari-mutuelle Pferdewetten anbietet, so kann diese Person nicht Mitglied dieses Boards⁶⁹⁹ oder dessen Angestellter⁷⁰⁰ sein.

Ausschließlich das pari-mutuelle Wetten auf Pferderennen ist erlaubt,⁷⁰¹ und die Organisation von Rennen bedarf einer Lizenz des *Horse Racing Board*.⁷⁰² Eine Lizenz wird für eine bestimmte Veranstaltung auf einem bestimmten Rennplatz erteilt.⁷⁰³ Das *Horse Racing Board* kann die Lizenz jeder Person verweigern, die ein finanzielles Interesse an einer von einer anderen Person durchgeführten Rennveranstaltung hat. Die Anteilseignerschaft einer Gesellschaft an einer anderen Gesellschaft wäre etwa eine solche finanzielle Beteiligung im Sinne der Vorschrift.⁷⁰⁴ Lizenzierte Betreiber dürfen an einer anderen Rennbahn eines anderen Lizenznehmers nicht beteiligt sein, ebenso wenig an der Veranstaltung von Wetten auf dortige Rennergebnisse.⁷⁰⁵ Das Board muss gewährleisten, dass die Lizenzerteilung dem öffentlichen Interesse dient. Non-Profit-Organisationen darf keine Lizenz erteilt werden.⁷⁰⁶

Jede weitere Person neben dem Rennbahnbetreiber, die mit Pferderennen in einer gewissen Verbindung steht (inklusive Pferdebesitzer, Jockeys, Fahrer, Auszubildende, Übungsreiter, Trainer, Stallvorsteher, Stallknechte, Bedienstete, Hufschmiede, Wachpersonal des Stalls und jeder Angestellte einer pari-mutuellen Branche) muss vom Board ebenfalls lizenziert werden.⁷⁰⁷

Jede lizenzierte Rennsportvereinigung hat eine bestimmte Anzahl von Renntagen für Wohltätigkeitsveranstaltungen zur Verfügung zu stellen.⁷⁰⁸

Bis vor kurzem wurden Gebühren und Steuern auf Lizenzen für Pferderennen nach dem Gesamtbetrag der beim Wettrennen vereinnahmten Wetten bemessen. Die Steuerrate reichte von 0,4% bis 2%, je nach Rennart, Art der Wette und dem Ort, an dem sie platziert wurde.⁷⁰⁹ Mit einigen bestimmten Ausnahmen wurden Lizenz- oder Verbrauchssteuern oder –gebühren von mehr als 100\$ pro Renntag nicht gegen Lizenzinhaber festgesetzt oder von diesen durch den Staat, einen Bezirk, Distrikt oder eine andere zum Einzug von Steuern, Gebühren und Lizenzen befugte Einrichtung eingezo-

⁶⁹⁸ Cal. Bus. & Prof. Code §§ 19400 *et seq.*

⁶⁹⁹ Cal. Bus. & Prof. Code § 19423.

⁷⁰⁰ Cal. Bus. & Prof. Code § 19429.

⁷⁰¹ "Pari-mutuelles Wetten" ist eine Wettform, bei der Wettende entweder Tickets zu verschiedenen Nennwerten erwerben, oder Wettanweisungen zu bestimmten Wetteinsätzen für ein oder mehrere Ausgänge von Pferderennen erteilen. Ist der Ausgang eines Rennens offiziell bestätigt, verteilt die Rennvereinigung die Gesamtspieleinsätze unter den Gewinnern, unter Abzug von Beträgen, die nach dem Horse Racing Law für andere Zwecke vorgesehen sind. Cal. Bus. & Prof. Code §§ 19411, 19662.

⁷⁰² Cal. Bus. & Prof. Code § 19660.

⁷⁰³ Cal. Bus. & Prof. Code § 19488.

⁷⁰⁴ Cal. Bus. & Prof. Code § 19483.

⁷⁰⁵ Cal. Bus. & Prof. Code § 19484.

⁷⁰⁶ Cal. Bus. & Prof. Code § 19482.

⁷⁰⁷ Cal. Bus. & Prof. Code §§ 19704, 19520.

⁷⁰⁸ Cal. Bus. & Prof. Code § 19550.

⁷⁰⁹ Webseite der Regierung von Kalifornien:
http://www.lao.ca.gov/2001/tax_primer/0101_taxprimer_chapter5.html.

gen.⁷¹⁰ Gemäß dem *California Business and Professional Code* §19616.51 mussten alle Vereinigungen und Veranstalter im Sinne des *Horse Racing Law*, die im betreffenden Kalenderjahr Live-Rennveranstaltungen betreiben, dann, wenn die gesamte von ihnen an den Staat gezahlte Summe den Betrag von 40 Mio. \$ im Kalenderjahr unterschreitet, dem Staat den Betrag (anteilig) aufstocken, um die Gesamtsumme von 40 Mio. \$ zu erreichen.⁷¹¹ Dieser Gesetzesabschnitt wurde jedoch mit Wirkung zum 1. Juli 2009 aufgehoben. Kalifornien hat die Lizenzgebühren für Rennveranstaltungen kürzlich gestrichen, um die Spielindustrie zu unterstützen.⁷¹²

New York

Erlaubte Wetttätigkeiten bedürfen einer staatlichen Lizenz. Wetten außerhalb des Rennplatzes werden von regionalen Off-Track-Vereinigungen veranstaltet, die gemeinnützige Organisationen sind.⁷¹³

Wetten als generell verbotene Art des Glücksspiels

In New York sind grundsätzlich sämtliche Einsätze oder Wetten, die von einem Rennausgang, einem Glücksspiel oder generell von einem Los, einer Chance, einem Zufall oder einem ungewissen Ereignis abhängen, verboten, sofern keine ausdrückliche Ausnahme normiert wurde.⁷¹⁴ Als generelle Regel gilt, dass ein Spielvertrag nur zwischen Parteien geschlossen werden kann, die am Vertragsgegenstand kein weiteres Interesse als das haben, am Gewinn oder Verlust gemäß der vertraglichen Bedingungen beteiligt zu werden.⁷¹⁵ Das Risikoelement macht für sich betrachtet aus einem solchen Vorgang noch kein Glücksspiel. Hat eine Partei am Eintritt zukünftiger Ereignisse ein persönliches Interesse, tätigt sie eine Investition, hat ein Vertrag Güter, Verbrauchsgegenstände, Arbeits- oder Dienstleistungen zum Gegenstand, so handelt es sich um eine – unabhängig vom Risiko – zulässige und durchsetzbare Form geschäftlicher Tätigkeit und nicht um eine Wette, einen Wetteinsatz oder um illegales Glücksspiel.⁷¹⁶

Die grundlegende Unterscheidung zwischen illegalen Glücksspielvorgängen und legitimem spekulativem Investment beruht auf der Natur des Einsatzes bzw. der Beteiligung. Wird ein Geldbetrag eingesetzt, um ein ungewisses Ereignis zu verfolgen, bei dessen Eintritt sich entscheidet, an wen das Geld verteilt wird, ist die Tätigkeit als Wetteinsatz anzusehen. Wird das Geld andererseits im Rahmen eines unternehmerischen Spekulationsrisikos verwendet, wird die hierdurch erzielte Vergütung als Folge der Investition gewertet. Der Unterschied besteht darin, dass der Investor hierbei etwas tut oder versucht etwas zu tun, das darauf gerichtet ist, das erhoffte Ergebnis beeinflussen zu können, während der Spieler den Eintritt eines zufälligen Ereignisses lediglich passiv abwartet.⁷¹⁷

⁷¹⁰ Cal. Bus. & Prof. Code §19495.

⁷¹¹ Cal. Bus. & Prof. Code §.

⁷¹² Siehe: <http://cssrc.us/publications.aspx?id=5565>.

⁷¹³ *Id.* §502, §§601-624 for New York City.

⁷¹⁴ McKinney's Gen. Bus Law §5-401.

⁷¹⁵ 62 NY Jur. 2d Gambling §83, citing *O'Farrell v. Martin*, 292 N.Y.S. 581 (City Ct. 1936).

⁷¹⁶ 62 NY Jur. 2d Gambling §83, citing *Liss v. Manuel*, 296 N.Y.S.2d 627 (City Civ. Ct. 1968).

⁷¹⁷ *Id.* Ein Kommentator vermerkt hierzu: "Gambling is not defined purely in terms of betting or risking something of value upon a contest of chance. The point may be illustrated by considering a chess game between A and B, with A and B betting against each other and X and Y making a side bet. Despite the character of the game itself as one of pure skill, X and Y are "gambling". It is this feature that requires the definition of "gambling" to embrace not only a person who wagers or stakes something upon a game of chance but also one who wagers on a future contingent event [whether involving chance or skill] not under his control or influence", siehe William c. Donnino, *Practice Commentary*, MCKINNEY'S PENAL LAW Ch. 40 Pt. 3 T.M.Art 225, Refs & Annos. (1999).

Wetten auf Wahlergebnisse werden als krasser Widerspruch zum Gemeinwohl empfunden. Daher existiert ein Gesetz, wonach einer Person, die an einer Wette über den Wahlausgang direkt oder indirekt beteiligt ist oder eine solche abschließt, die Teilnahme an der Wahl untersagt wird.⁷¹⁸

Spezielle Erlaubnis von Pferdewetten

Der Staat New York hat das Wetten bei Pferderennen ausdrücklich zugelassen.⁷¹⁹ Das *New York State Racing and Wagering Board* ("Board") übt im Staat eine generelle Zuständigkeit über alle Pferderenntätigkeiten und alle pari-mutuellen Tätigkeiten (innerhalb und außerhalb der Rennstrecke), bezüglich der hieran beteiligten Gesellschaften, Vereinigungen und Personen aus.⁷²⁰ Seit 1975 reguliert das Board gemäß der Ermächtigung durch die Verfassungsänderungen von 1957 und 1975 auch das Bingo sowie Glücksspiele, die von religiösen Vereinigungen, Wohlfahrts- und Non-Profit-Organisationen veranstaltet werden.⁷²¹ Das aus vielen Parteien bestehende Board wird vom Gouverneur ernannt und durch den Senat bestätigt. Es darf keine andere öffentliche Funktion ausüben.⁷²²

Eine staatlich lizenzierte Rennvereinigung gestaltet das Wettwesen und stellt die Gerätschaften für den Verkauf von pari-mutuellen Tickets. Sie nimmt die Wetteinsätze der Teilnehmer entgegen und verwaltet und verteilt sie.

Mindestens 85% der von einer Rennvereinigung täglich beschäftigten Personen, die deren Rennveranstaltung durchführen und beim Betrieb des pari-mutuellen Wettsystems Unterstützung leisten, müssen – seit mindestens 2 Jahren bezogen auf den Beginn ihrer Anstellung – US-Bürger und Einwohner des Staates New York sein.⁷²³

Die Rennvereinigung darf einen gewissen Anteil der Wetteinsätze für ihr Management bzw. ihren Betrieb verwenden oder sich mit Einsatztickets versehen, jedoch selbst keinen Betrag setzen. Ein derartiges Vorgehen stellt einen Verstoß gegen strafrechtliche Vorschriften dar.⁷²⁴ In Bezug auf die Auszahlungsbeträge und deren Verteilung, auf Beträge, die den Pferden zugute kommen sowie andere erforderliche Zahlungen bestehen spezielle Regelungen.⁷²⁵

4.11.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Auch hier gilt die generelle Regel des grundsätzlichen Verbots mit Erlaubnisvorbehalt. In Kalifornien und New York gibt es einige Ausnahmen zu diesem generellen Verbot.

⁷¹⁸ McKinney's NY Const. Art II §3; McKinney's NY Elec. Law §5-106(1).

⁷¹⁹ McKinney's NY Const. Art I §9.

⁷²⁰ McKinney's NY Racing & Wagering §101(a).

⁷²¹ New York State Racing and Wagering Board unter: <http://www.racing.state.ny.us/about/history.htm>.

⁷²² *Id.* §101(b).

⁷²³ McKinney's Racing & Wagering Law §249.

⁷²⁴ *Id.*

⁷²⁵ McKinney's Racing & Wagering Law §228(2).

Kalifornien

Das California Racing Board ist befugt, mit der Association of Racing Commissioners International ("ARCI") Vereinbarungen einzugehen. Die ARCI hat durch ihren Vertragsausschuss eine Übereinkunft vorgestellt, die Lizenzierungen für in der Pferderennindustrie tätige Personen vorsieht. Hierdurch würden solche Personen in die Lage versetzt, ihren Beruf in allen an der Vereinbarung teilnehmenden Staaten auszuüben.⁷²⁶

Nach Erlaubnis durch das Board kann eine Rennsportvereinigung auch von außerhalb des Staates kommende Wetteinsätze für Rennen entgegennehmen, die die Vereinigung veranstaltet oder vertreibt, und kann Live-Übertragungen solcher Rennen an Stellen außerhalb des Staates – immer in Übereinstimmung mit anwendbarem Bundesrecht – übermitteln.⁷²⁷ Bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen kann das Horse Racing Board bestimmten lizenzierten Vereinigungen, die in Kalifornien Live-Rennveranstaltungen durchführen, erlauben, Wetteinsätze bezüglich Rennen außerhalb des Staates anzunehmen. Dies gilt allerdings nur, wenn die Erlaubnis mit speziellen Bundesgesetzen in Einklang steht und der Wetteinsatz alleine auf dem Renngelände und während des Rennverlaufs des außerstaatlich stattfindenden Rennens vorgenommen wird.⁷²⁸ Zusätzlich kann die Rennvereinigung nach Erfüllung spezifischer Voraussetzung das audiovisuelle Sendesignal zuteilen und Wetten für außerstaatliche Rennen annehmen.⁷²⁹

New York

Das *New York State Racing and Wagering Board* kann Off-Track-Einsätze von außerhalb des Staates stattfindenden Rennen unter bestimmten Auflagen genehmigen.⁷³⁰ Regionale Gesellschaften dürfen keine Wetten für außerhalb New Yorks veranstaltete Rennen mit Rassepferden oder Hindernisläufen annehmen, wenn derartige Rennen unter Einschluss von pari-mutuellen Wetten schon in New York veranstaltet werden.⁷³¹ Wird eine Rennveranstaltung nicht durch ein lizenziertes Unternehmen durchgeführt, jedoch ein Rennen mit Rassepferden oder Hindernisläufen auf einem Rennplatz innerhalb des hierfür zulässigen Wettbezirks veranstaltet, sind regionale Gesellschaften und deren Abteilungen, die sich außerhalb dieses Bezirks befinden, ermächtigt, zusätzlich zur Wettannahme bezüglich solcher Rennveranstaltungen auch Wetten anzunehmen, die Rassepferderennen eines anderen Staates betreffen.⁷³²

⁷²⁶ Cal. Bus. & Prof. Code §§ 19527-8

⁷²⁷ Cal. Bus. & Prof. Code §§ 19602-3.

⁷²⁸ Cal. Bus. & Prof. Code §§ 19596, 19596.1.

⁷²⁹ Cal. Bus. & Prof. Code §§ 19596.2 to 19596.4.

⁷³⁰ McKinney's Racing & Wagering Law §523.

⁷³¹ *Id.* §523(6)(a).

⁷³² *Id.* § 523(6)(b).

5. Gewinnspiele des Rundfunks und der Telemedien

Gesamterkenntnisse

Keines der untersuchten Länder hat bisher⁷³³ eine Sonderregelung des Medienglücksspiels getroffen. In einigen Staaten kann aus rechtswissenschaftlicher Sicht festgestellt werden, dass allein die staatlich geschützten Glücksspielmonopolisten oder Konzessionäre berechtigt sind, Rundfunk- und Telemediengewinnspiele anzubieten und dass solche Spiele somit an sich nicht legal durchgeführt werden können,⁷³⁴ da es sich bei den Monopolisten oder Konzessionären nicht um Medienunternehmen handelt. In anderen Ländern ist die Rechtslage unklar.⁷³⁵ Ausschlaggebend ist jedoch fast überall, ob ein bestimmtes Mediengewinnspiel technisch in die gesetzliche Definition des „Glücksspiels“ oder der „Lotterie“ fällt, wobei die Kosten der Spielteilnahme mittels Tele- oder sonstigen Kommunikationsmitteln unterschiedlich bewertet werden.⁷³⁶ Da erfolgreiche Mediengewinnspiele so ausgestaltet werden können, dass sie nicht dem nationalen Glücksspielrecht unterstehen, kann der Schluss gezogen werden, dass die meisten Länder in diesem Sektor einem Wettbewerbsmodell folgen.

Wie der Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten zu qualifizieren ist, hängt davon ab, ob das Medienglücksspiel im Inland als verboten gilt oder dem ziemlich freien Wettbewerb der Medien untersteht.

Einige bereichsspezifische Regulierungsvorschläge sind dadurch gescheitert, dass bisher kaum Daten gesammelt wurden und wissenschaftlich gesicherte Kenntnisse fehlen.⁷³⁷ In die wissenschaftliche Erforschung des Sektors Mediengewinnspiele muss daher in international koordinierter Weise investiert werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Telemedien aufgrund ihres besonders starken Einflusses auf ihre Zuschauer bereits heute verschiedenen Sonderregulierungen unterstellt werden.⁷³⁸ Im Telemedienbereich werden glücksspielrechtliche Aspekte für den Regulierungsinhalt also nicht allein ausschlaggebend sein.

⁷³³ Siehe jedoch unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.3, bezüglich der angekündigten Regelung in Malta.

⁷³⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.1.1, 5.4.1. und 5.10.1.

⁷³⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.2.1, 5.6.1, 5.9.1. und 5.11.1.

⁷³⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.1.1, 5.5.1, 5.6.1, 5.7.1. und 5.10.1.

⁷³⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.7.1. und 5.8.1. m.V.a. Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, Punkt 5.8.2.1, letzter Absatz.

⁷³⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.1.1. und 5.7.1.

5.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

In diesem Sektor sind wir zu keinen erwähnenswerten Erkenntnissen gekommen.

5.1.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

In den Medien werden Spiele organisiert, die entweder als Lotterie oder als Wettbewerb (*concours*) zu qualifizieren sind. Kommt der Zufall ins Spiel, handelt es sich um eine Lotterie. Werden Geschick oder Kenntnisse eines Kandidaten verlangt, handelt es sich um einen Wettbewerb. Lotterien sind im Prinzip verboten, Wettbewerbe sind hingegen erlaubt.

Artikel 1 des Gesetzes vom 21.05.1836 verbietet Lotterien und Artikel 1 des Gesetzes vom 12.07.1983 das Glückspiel. Deswegen sind die von Medien organisierten Glücksspiele normalerweise verboten, ausser sie erfüllen die nötigen Voraussetzungen, um als zulässige Geschäfts- oder Werbe-lotterie zu gelten, insbesondere was ihre Transparenz betrifft.⁷³⁹

Es besteht aber insoweit eine bedeutende Einschränkung zu diesem Prinzip, als die *Française des Jeux* die Möglichkeit hat, Lotterien und Wetten sowohl mittels körperlicher als auch mittels unkörperlicher Medien⁷⁴⁰ zu organisieren. Das Haushaltsministerium hat der *Française des Jeux* eine ausdrückliche Genehmigung für die Veranstaltung von Internet-Lotterien erteilt.⁷⁴¹ Die Zulassung gilt für Frankreich und Monaco. Sie wurde im Jahr 2002 erteilt und ist mit strikten Auflagen versehen, die Minderjährigen und nicht auf französischem Staatsgebiet ansässigen Personen die Teilnahme an den Spielen verbieten. Zudem sind Verbraucherschutznormen anzuwenden.

Für die im Fernsehen organisierten Spiele, in welchen Fernsehzuschauer angeworben werden, finden die Regelungen über die Werbeausspielungen keine Anwendung. Sie werden nur der Kontrolle des *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* unterstellt. Nur die nachfolgend aufgelisteten Spiele werden erlaubt:

- Spiele der *Française des Jeux*,
- Unentgeltliche Spiele oder Wettbewerbe ohne Kaufzwang,
- Spiele und Wettbewerbe, bei welchen die Teilnehmer vor eine Herausforderung gestellt werden, ohne dass der Zufall für die Bestimmung der Gewinner eine Rolle spielt.

Glücksspiele, die im Fernsehen angeboten werden, sind erlaubt, wenn sie für den Teilnehmer kostenlos sind. Kostenlos sind sie nur dann, wenn auch die Kosten für Anrufe und Briefmarken erstattet werden.

Der *PMU* ist der einzige Betreiber, dem es erlaubt ist, Pferderennwetten anzubieten.

⁷³⁹ Art. L121-37 und L121-38 des *Code de la Consommation*.

⁷⁴⁰ Siehe Art. 2 der Verordnung Nr. 78-1067 und Art. 4 der Verordnung Nr. 85-390.

⁷⁴¹ Diese Auskunft wurde von der *Française des Jeux* erteilt.

5.1.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Zu diesem Rechtsproblem gibt es keine besonderen Vorschriften.

5.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Soweit die Gewinnverteilung durch Radio- oder Fernsehanstalten an Zuschauer erfolgt, die am Ort der TV- oder Radiosendung anwesend sind, unterfällt das Spiel nicht dem Monopolmodell oder dem Regime für Werbespiele (für welche eine Anzeige bei der zuständigen Behörde erforderlich wäre). Medienglücksspiele, die keine Werbespiele darstellen und deren Zweck dem Unterhaltungszweck eines TV- oder Radioprogramms gleichzusetzen ist, unterliegen den Rechtsvorschriften über TV- und Radiosendungen. Einer speziellen Erlaubnis oder Meldung bedarf es nicht.

5.2.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die im Radio oder im Fernsehen gezeigten Glücksspiele, deren Preiszuteilung alleine an am Ausstrahlungsort anwesende Zuschauer vorgenommen wird, unterliegen nicht dem Monopolmodell oder dem Regime für Werbespiele. Dies folgt aus Art. 6 lit. b des D.P.R. 401 von 2001. Allerdings bezweckt ein Radio- oder TV-Sender nicht allein das Publikum zu unterhalten, wenn er Spiele anbietet, an denen die Zuschauer von zu Hause aus via Telefon teilnehmen können. Hier geht es um die Erhöhung der Zuschauerzahl für dieses Programm. Derartige Spiele stellen dann „Werbespiele“ dar, die sich nach den Regelungen des D.P.R. 430/2001 richten.

5.2.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Zu grenzüberschreitenden Situationen gibt es keine besonderen Erkenntnisse.

5.3. MALTA

Erkenntnisse

Auch in diesem Sektor wendet Malta ein Lizenzmodell an. Ob diese Methode erfolgreich ist, ist schwierig festzustellen, denn die Gesetzgebung ist teils noch in der Ausarbeitungsphase und/oder noch nicht in Kraft getreten.

5.3.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Der *Lotteries and Other Games Act* 2001 enthält (noch nicht in Kraft getretene) Regelungen, nach welchen die Ausstrahlung von Medienglücksspielen einer Lizenz der *Lotteries and Gaming Authority* bedarf.⁷⁴² Diese werden auch von der *Lotteries and Gaming Authority* veröffentlicht. Die Regelungen sollen Bestimmungen zu Steuern und/oder Lizenzgebühren enthalten. Diese Regelungen wurden schon formuliert, jedoch noch nicht veröffentlicht.⁷⁴³ Momentan werden diese Spiele noch durch die *Public Lotto Ordinance* (Chap. 70) reguliert.

Die „**Ausstrahlung von Medienglücksspielen**“ betrifft Spiele, die vom Inhaber oder Betreiber (oder einem Subunternehmer) einer Radio- oder Fernsehanstalt organisiert werden. Hierbei nehmen die Spieler aufgrund oder als Ergebnis ihrer Präsenz während der Übertragung oder Aufzeichnung der Glücksspielsendung oder unter Verwendung von Telekommunikationsmitteln während oder im Anschluss an die Übertragung oder Aufzeichnung der Glücksspielsendung teil.⁷⁴⁴

5.3.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß einer europäischen Recht umsetzenden Verordnung aus dem Jahr 2008 (Ergänzung des *Lotteries and Other Games Act*)⁷⁴⁵ sind Spiele, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR nach dortigem Recht erlaubtermassen betrieben werden, vom generellen Verbot ausgenommen, das die Lotterie- und Spielbehörde sonst für den Betrieb von nicht-lizenzierten Spielen aufstellt.

⁷⁴² CAP 438, arts 1 and 41 *et seq.* Die letzteren Artikel sind noch nicht in Kraft.

⁷⁴³ Laut Korrespondenz des Verfassers mit Dr. Joseph F. Borg, Director of Legal & Enforcement der Lotteries & Gaming Authority vom 29. September 2008.

⁷⁴⁴ CAP. 438 §3.

⁷⁴⁵ L.N. 168 of 2008.

5.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

In Österreich bestehen keine verwaltungsrechtlichen Sondernormen über die Zulässigkeit von Gewinnspielen in Rundfunk und Telemedien. Werden Gewinnspiele in Rundfunk oder Telemedien durchgeführt gelten ebenfalls die Vorschriften des GSpG. Besondere Ziele werden damit nicht verfolgt.

Im Recht des unlauteren Wettbewerbs finden sich Normen, die für öffentlich angekündigte, also beworbene Gewinnspiele Wertgrenzen vorsehen, wenn diese als unentgeltliche Zugabe zum Erwerb einer Ware fungieren. Diese Gewinnspiele unterliegen wegen ihrer Unentgeltlichkeit nicht dem GSpG.

5.4.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Spezielle verwaltungsrechtliche Regelungen zur Zulassung von Gewinnspielen in Rundfunk und Telemedien bestehen in Österreich nicht. Es gilt das GSpG. Die Konzessionäre führen mehrere ihrer Gewinnspiele im österreichischen Fernsehen durch.

Gewinnspiele in Medien als Glücksspiele

Bei Gewinnspielen in den Medien stellt sich häufig die Frage, ob es sich um Glücksspiel im Sinn des § 1 Abs. 1 GSpG handelt. Wird kein Spieleinsatz verlangt und/oder hängt die Gewinnchance nicht vom Zufall ab, sondern müssen Fragen beantwortet oder Geschicklichkeitsproben bestanden werden, ist die Annahme eines Glücksspiels iSd. GSpG in der Regel zu verneinen. Umstritten ist wie in Deutschland die Teilnahme an Spielen über 0190-Telefonanrufen. Nach der Rechtsprechung wird bejaht, dass diese Gebühr eine vermögensrechtliche Gegenleistung iSd. § 2 Abs 1 GSpG ist, wenn der Anbieter einen Teil der Telefongebühren erhält.⁷⁴⁶ Gleiches soll nach dem OGH auch dann gelten, wenn es um die Teilnahmegebühr an einem Briefgewinnspiel geht, die 0,50 € beträgt.⁷⁴⁷

Sondernormen des Wettbewerbsrechts

Eine Sonderregelung für Gewinnspiele findet sich in § 9a UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb), wonach es einem Unternehmer verboten ist, in öffentlichen Bekanntmachungen oder anderen Mitteilungen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind (also unter anderem über Rundfunk oder Telemedien), Zugaben oder Prämien zu gewähren. Als eine solche Zugabe oder Prämie kann auch ein Gewinnspiel in Frage kommen. Eine Ausnahme von diesem Gewinnspielverbot als Zugabe findet sich in § 9a Abs 2 Z 8 UWG. Diese Norm erlaubt durch Unternehmer durchgeführte, öffentlich beworbene Gewinnspiele, bei denen gewisse Wertgrenzen nicht überschritten werden. Der Gesamtwert der ausgespielten Preise darf 21 600 Euro nicht überschreiten. Zusätzlich darf der sich aus dem Gesamtwert der ausgespielten Preise im Verhältnis zur Zahl der ausgegebenen Teil-

⁷⁴⁶ OGH, 18.2.2003, 4Ob5/03v, vgl. auch Markus Deisenberger, «Rufen Sie 0900...und gewinnen Sie...», MR 2/03, S. 71.

⁷⁴⁷ OGH, 10.2.2004, 4Ob233/03y.

nahmekarten (Lose) ergebende Wert der einzelnen Teilnahmekarte 0,36 Euro nicht überschreiten.⁷⁴⁸ Gegen diese Grenzen nicht einhaltende Gewinnspiele besteht ein wettbewerbsrechtlicher Schadensersatz- und Unterlassungsanspruch.

Es findet sich eine weitere Sondernorm im UWG, die sich mit Gewinnspielen als Vertriebsform befasst. Nach § 28 UWG ist es verboten, Waren oder Leistungen in der Form zu vertreiben, daß die Lieferung der Ware oder die Verrichtung der Leistung vom Ergebnis einer Verlosung oder einem anderen Zufall abhängig gemacht ist. Nach § 29 UWG darf im geschäftlichen Verkehr nicht durch Zusenden von Einladungen, Berechtigungsscheinen u.ä. oder überhaupt durch schriftliche Mitteilungen, die für einen größeren Kreis von Personen bestimmt sind, zum Abschluß der in § 28 verbotenen Verträge aufgefordert werden, andernfalls droht eine Geldstrafe von 2.900 Euro.

5.4.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Ausdrückliche Regelungen zu den grenzüberschreitenden Aspekten von Spielen in Rundfunk und Telemedien gibt es, soweit ersichtlich, im österreichischen Recht nicht.

⁷⁴⁸

Diese Ausnahme vom generellen Verbot gilt nach § 9a UWG nicht für periodische Druckwerke, was aber im hier vorliegenden Zusammenhang (Rundfunk und Telemedien) keine Relevanz hat.

5.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Schweden folgt im Bereich der Mediengewinnspiele einem Konzessionsmodell. Lotterien, die in Verbindung mit Radio- oder Fernsehen oder anderweitig durch elektromagnetische Wellen übertragen oder durchgeführt werden, sind als Lotterien im Sinne des Lotterieggesetzes zu betrachten und bedürfen einer Genehmigung. Wie oben unter 1.5. zu Lotterien beschrieben sind die Genehmigungsinhaber für gewöhnlich Non-Profit-Organisationen. Die Svenska Spel AG und die ATG haben die Möglichkeit auch für solche Lotterien Genehmigungen zu erhalten, die über elektromagnetische Wellen übermittelt werden (z.B. Internet, Mobiltelefone und Digital-TV). Es gibt deshalb keine speziellen Regelungen für Mediengewinnspiele.

Folgende Schlussfolgerungen können, auch unter Berücksichtigung der Darlegungen unter 1.5 (Lotterien) und den allgemeinen Kenntnissen der Autoren dieser Studie, gezogen werden:

Genehmigungen zur Durchführung von echten Lotterien durch lokale Radiosender oder das Kabelfernsehen können nur ausgestellt werden, wenn angenommen werden kann, dass der Markt für lokale Lotterien hierdurch nicht nachteilig beeinflusst wird. Es bedarf allerdings dann keiner Genehmigung, wenn es sich um freie Lotterien in Verbindung mit Radio oder Fernsehübertragungen handelt, bei welchen die Gewinner in einem während der Übertragung stattfindenden Wettbewerb bestimmt werden und nur kleine Hauptpreise zu gewinnen sind.

Der schwedische Gesetzgeber folgt im Bereich des Spieles und der Lotterien dem Ansatz, dass der bei diesen Tätigkeiten erwirtschaftete Überschuss dem Staat, den Vereinen und dem Pferdesport zugute kommen soll. Der Nettogewinn soll also für allgemeine oder gemeinnützige Ziele verwendet werden (siehe 1.5.1.). Es scheint, dass das Wettbewerbsmodell besonders geeignet ist, um dieses Ziel zu erreichen.

5.5.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Schweden folgt im Bereich des Medienglücksspiels einem Wettbewerbsmodell.

Gemäss Art. 21 a bis c des Lotterieggesetzes sollen Lotterien in den Medien als eigentliche Lotterien betrachtet werden. Art. 21 a des Lotterieggesetzes lautet:

„Lotterien, die in Zusammenhang mit Radio- oder Fernsehübertragungen oder in anderer Weise über elektromagnetische Wellen verbreitet werden, sollen als eigentliche Lotterien betrachtet werden. Dies gilt jedoch weder in Verbindung mit Pferde- oder Sportwetten, die in mehr als einer Gemeinde durchgeführt werden, noch für Kettenbriefe und ähnliche Spiele.“

Genehmigungen für die Durchführung von eigentlichen Lotterien in lokalen Radios, Nachbarschaftsradios oder durch Kabelübertragung von Fernsehsendungen, welche nicht unter das Radio und TV-Gesetz (1996:844) fallen, sollen nur genehmigt werden, wenn angenommen werden kann, dass der Markt für lokale Lotterien nicht negativ beeinträchtigt wird.⁷⁴⁹

⁷⁴⁹

Art. 21 b, para. 4, Lotterieggesetz.

Lotterien im Sinne von Art. 21a des Lotteriegesetzes dürfen nur in den in Art. 21c genannten Fällen durchgeführt werden.⁷⁵⁰

Eigentliche Lotterien dürfen in Verbindung mit Radio- und Fernsehsendungen ohne Genehmigung durchgeführt werden, wenn die Gewinner im Rahmen eines Wettbewerbs während der Sendung ausgewählt werden, und wenn

1. die Teilnahme an der Lotterie nicht an die Bedingung geknüpft ist, einen Einsatz zu leisten, und
2. der Wert des Höchstpreises nicht höher als 1/60 des Grundbetrags ist [64 €].⁷⁵¹

Dementsprechend finden sich auf dem Markt für Mediengewinnspiele dieselben Teilnehmer wie auf dem Markt für traditionelle Glücksspiele. Seit 1. August 2002 ist es Non-Profit-Organisationen, die im öffentlichen Interesse handeln, möglich, Genehmigungen zur Durchführung von Lotterien zu erhalten, die über elektromagnetische Wellen vertrieben werden (z.B. Internet, Mobil-Telefon und Digital-TV).⁷⁵² Auch die Svenska Spel AB und die ATG haben seit 1.12.2003 diese Möglichkeit.⁷⁵³

Aus diesen Gründen existieren weder besonderen Regelwerke für Medienglücksspiele noch werden die allgemeinen Regeln in unterschiedlicher Weise angewandt.

Die Regierung oder eine durch die Regierung ernannte Behörde, wie die Lotterieuufsicht (Lotteriinspektionen), kann bezüglich genehmigungspflichtiger Glücksspiele, welche über elektromagnetische Wellen übertragen werden, Sonderregelungen anordnen, die besondere Altersgrenzen und Registrierungs- bzw. Identifizierungspflichten vorsehen. Es handelt sich dabei um über die normalen Erfordernisse hinausgehende Anforderungen.⁷⁵⁴

Die Lotterieuufsicht hat – gemäss Art. 21 d des Lotteriegesetzes – Regelungen erlassen, die besondere Anforderungen für die bei elektronischen Lotterien verwendeten technischen Geräte vorsehen (2002:1). Die Regelungen sind auf alle Arten der technischen Ausstattung (hardware und software) anwendbar, welche von Anbietern genehmigungspflichtiger Glücksspiele benutzt werden, um über elektromagnetische Quellen Glücksspiele anzubieten (Art. 1). Für Lotterien mit einem Höchstpreis von 1/60 des Basisbetrages⁷⁵⁵ oder mit Gewinnen, die nur in Waren oder Dienstleistungen bestehen, gelten die Regelungen nicht. Die Regelungen 2002:1 stellen technische Anforderungen an die Geräte auf.

Steuer

Lotteriesteuer muss auf alle schwedischen Lotterien entrichtet werden. Gemäss Art. 1 des Lotteriegesetzes sind Wetten als Lotterien anzusehen, weshalb das Lotteriesteuergesetz anzuwenden ist (SFS 1991:1482 – *lag om lotteriskatt*). Nach dem Lotteriesteuergesetz hat der Wettbetreiber an

⁷⁵⁰ Art. 21 b Lotteriegesetz.

⁷⁵¹ One base amount corresponds in 2009 to 42 800 SEK (3800 euros) according to the National Insurance Act (1962:381).

⁷⁵² Art. 21 b and Art. 21 c Lotteriegesetz (modification made by Act (2002:592)).

⁷⁵³ *Ibid.*

⁷⁵⁴ Art. 21 d Lotteriegesetz.

⁷⁵⁵ One base amount corresponds in 2009 to 42 800 SEK (3800 euros) according to the National Insurance Act (1962:381).

den Staat⁷⁵⁶ eine Steuer in Höhe von 35% der verbleibenden Einsätze zu entrichten, nachdem alle Gewinnsummen an die Gewinner ausbezahlt wurden.⁷⁵⁷ Lotteriesteuer muss nicht bezahlt werden, wenn es sich um Gewinne handelt, die nicht in Geldform ausbezahlt werden und wenn gemeinnützige Organisationen die Lotteriegewinne für ihre Tätigkeiten benötigen.⁷⁵⁸ Siehe auch 1.5.1.

5.5.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Wenn es sich um eine „eigentliche Lotterie“ im Sinne des Gesetzes handelt, müssen Anbieter auf dem schwedischen Markt für Mediengewinnspiele die Kriterien einer gemeinnützigen Organisation erfüllen oder in anderer Weise eine Genehmigung erlangen.

⁷⁵⁶ Art. 1 and 2 Lotteriesteuergesetz.

⁷⁵⁷ Art. 1b Lotteriesteuergesetz.

⁷⁵⁸ Art. 1a.4 Lotteriesteuergesetz.

5.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Spiele in Radio, TV, Zeitungen und anderen Medien, bei welchen keine wertvollen Preise an die Öffentlichkeit ausgegeben werden, sind nicht eigens gesetzlich geregelt. Daher unterliegen Spiele mit Preisverteilungen dieser Art, die auf einer reinen Unterhaltungsbasis veranstaltet werden oder reine Wissensspiele sind, nicht der Glücksspielgesetzgebung und erfordern somit keine Erlaubnis oder Konzession.

Eine Erlaubnis ist dann erforderlich, wenn es sich um reine Glücksspiele mit substantieller Gewinnpreisgestaltung handelt. Dahinter steht das Interesse, illegales Glücksspiel zu verhindern, das sich als harmloses Medienspiel tarnt. Handelt es sich um interaktive Medien, so findet die neue – geplante – Gesetzgebung Anwendung, nach welcher elektronische Anbieter für den Spielbetrieb eine Lizenz brauchen.

Es bleibt unklar, ob (und wenn ja, auf welche Weise) die Problematik des interaktiven Glücksspiels, das von ausländischen Radio-, TV- oder anderen Medieneinrichtungen angeboten wird, durch die erwarteten neuen Gesetze bewältigt werden kann.

Für diese Aktivität gibt es keine eigenständigen Besteuerungsgrundsätze, jedoch kann in einigen Fällen die für Werbe- und Verkaufglücksspiele vorgesehene Steuergesetzgebung Anwendung finden (10% des Wertes der Preise).

5.6.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Spiele im Radio, im Fernsehen, in Zeitungen und anderen Medien, die für die Öffentlichkeit keine wertvollen Gewinnpreise vorsehen und auf einer reinen Unterhaltungsbasis betrieben werden, sind nicht von der bestehenden Glücksspielgesetzgebung umfasst und erfordern keine Erlaubnis oder Konzession. Dies gilt auch für Wettkämpfe, bei welchen die Kandidaten ein bestimmtes Wissen vorweisen müssen. Daher wird die **Möglichkeit eines Preisgewinns, der sich an eine telefonische Beantwortung einer von einem TV-Sender gestellten Frage anschließt, nicht als "Glücksspiel" angesehen.** Organisiert eine Zeitung ein Preisausschreiben mittels Beantwortung von Fragen aus dem geschichtlichen oder geographischen Bereich, so ist dies kein Glücksspiel. Wird jedoch ein Auto als Gewinn verlost, könnte diese Gestaltung als Glücksspiel betrachtet werden, und die Veranstalter sollten eine behördliche Erlaubnis erlangen.⁷⁵⁹

5.6.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Art. 5 Abs. 5 und 7 des Telekommunikationsgesetzes⁷⁶⁰ nehmen das Glücksspiel aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit (im Hinblick auf Anbieter aus anderen EU-Staaten) aus.⁷⁶¹

⁷⁵⁹ Unión de Televisións Comerciales Asociadas (UTECA), Juli 2005 (Antwortschreiben an das Institut).

⁷⁶⁰ Ley 34/2002, de 11 julio Jefatura del Estado BOE 12 julio 2002, núm. 166, [pág. 25388]; rect. BOE 6 agosto 2002, núm. 187 [pág.28951](castellano) **Telecomunicaciones**. Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico [RCL 2002\1744].

⁷⁶¹ «De todos los arts. De la LSSI el único que no rige para los juegos de azar es el relativo al principio de libre prestación de servicios para aquellos prestadores establecidos en algún Estado miembro de la UE o delEEE, a los que sí se les podrán establecer, en este caso, restricciones por razones derivadas del

Gemäß Gesetz 56/2007 (**Ergänzende Vorschrift Nr. 20, n° 5**)⁷⁶² darf die interaktive Wett- und Spiel-tätigkeit auf der Grundlage elektronischer Kommunikationssysteme nur von solchen Betreibern aus-geübt werden, die hierfür von der zuständigen Verwaltungsstelle zugelassen wurden. Dies erfolgt durch eine Konzession, die im Anschluss an die Erfüllung vorgeschriebener Bedingungen und Voraus-setzungen erteilt wird. Ohne eine derartige Erlaubnis ist die Ausübung interaktiver Wett- und Glücks-spiele nicht möglich.

Insbesondere werden geeignete Massnahmen durchgeführt, um die Werbung zu bekämpfen sowie die Nutzung von Zahlungsmöglichkeiten von Spanien aus zu unterbinden. Der Betrieb von Wett- und Glücksspielen auf interaktiver Basis ohne eine hierauf gerichtete einschlägige Erlaubnis zieht auch Sanktionen gem. der Anti-Schmuggel-Gesetzgebung nach sich.

Das Gesetz 56/2007 weist die Regierung an, ein Kontrollsystem für interaktive Glücksspiel- und Wettdienstleistungen auszuarbeiten. Hierdurch sollen sichere und gerechte Marktbedingungen für die Anbieter solcher Modelle sowie angemessene Verbraucherschutzvorkehrungen gewährleistet werden. Spezielle Regelungen betreffen dabei Tätigkeiten von Betreibern, die bereits über eine Erlaubnis zum Betrieb entsprechender Dienstleistungen verfügen, welche von den Behörden eines anderen Staates der EU ausgestellt wurde. Erst kürzlich wurde bekannt, dass die Zentralregierung mit den Vertretern der Autonomen Kommunen im Rahmen der Glücksspielkommission (Comisión Sectorial del Juego) zusammentritt, um ein Gesetzesvorhaben zur Schließung der rechtlichen Lücken zu diskutieren. Dieses Projekt führt eine verpflichtende behördliche Betriebserlaubnis ein.

Die ergänzende Vorschrift Prov. 18 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes von 1986⁷⁶³ (nachfolgend als "LSB" bezeichnet)⁷⁶⁴, schließt solche gesellschaftlichen Spiele von der Notwendigkeit einer Erlaubnis aus, die alleine wegen des Unterhaltungswertes und Spassfaktors („just for fun“, „de puro pasatiempo“) betrieben werden. Dies gilt vorbehaltlich des Umstandes, dass derartige Spiele hinsichtlich der Art und Weise ihrer Spielform oder ihrer Spieleinsätze keiner gewinnbringenden Verwertung durch die Spieler oder durch andere Personen unterliegen.⁷⁶⁵

ámbito normativo coordinado». Javier Cremades & José Ignacio Montes (coordinadores), La nueva ley de Internet, La Ley, Madrid 2003, p. 129.

⁷⁶² Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, de 28 diciembre, RCL\2007\2385.

⁷⁶³ Ley 46/1985, de 27 diciembre JEFATURA DEL ESTADO BOE 28 diciembre 1985, núm. 311, [pág. 40637]; rect. BOE 24 abril 1986, núm. 98 [pág. 14631] (castellano) RCL 1985\3041

⁷⁶⁴ Ley 46/1985, de 27 diciembre JEFATURA DEL ESTADO BOE 28 diciembre 1985, núm. 311, [pág. 40637]; rect. BOE 24 abril 1986, núm. 98 [pág. 14631] (castellano) RCL 1985\3041.

⁷⁶⁵ "Quedan excluidos de lo dispuesto en el apartado anterior los elementos a que se alude en el mismo cuando las actividades realizadas estén relacionadas con los siguientes juegos: a) Los de puro

Wird ein Spiel daher gegen eine Gebühr oder womöglich auch kostenlos angeboten, jedoch unter der Bedingung, dass die Spieler öffentliche Anerkennung („Publicity“) erfahren, könnte dieses Spiel nicht mehr als der reinen Unterhaltung dienend eingestuft werden, da aus ihm ein „Vorteil wegen gewinnbringender Verwertung“ entnommen werden kann.

pasatiempo o recreo constitutivos de usos sociales de carácter tradicional o familiar, tanto en su forma como en su cuantía, siempre que no sean objeto de explotación lucrativa por los jugadores u otras personas".

5.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Das britische Regulierungsmodell für Medienglücksspiele ist als ein kaum beschränktes Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Besondere Ziele dieses britischen Modells sind schwer identifizierbar. Eine Hauptaufgabe der Behörden ist es, sicherzustellen, dass keine als Medienspiele getarnten Lotterien angeboten werden. Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wird, ist eher fraglich.

Für die Regulierung des Medienglücksspielwesens ist das allgemeine Medienrecht jedoch wichtiger als das Glücksspielrecht. Dort wurde ein Verhaltenskodex eingeführt, der britische Medien bezüglich der Telefongebühren, welche teilnehmende Zuschauer zu bezahlen haben, einschränkt. Dies dient u.A. dem Schutz der Zuschauer, die an Medienglücksspielen teilnehmen möchten und somit dem Spielerschutz.⁷⁶⁶

Grenzüberschreitende Medienglücksspiele werden von britischem Recht nicht eingeschränkt, soweit die Medien, welche die Spiele veranstalten, im Vereinigten Königreich tätig werden dürfen.

5.7.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Die Regulierung von Mediengewinnspielen im **Vereinigten Königreich** ist als ein relativ wenig eingeschränktes Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Die in der *Study of Gambling Services*⁷⁶⁷ vermutete Regulierungspolitik der britischen Behörden im Bereich der Mediengewinnspiele hat sich nach dem Inkrafttreten des *Gambling Act* 2005 tatsächlich bestätigt. Von Rundfunk-, Fernseh- oder anderen Medien angebotene Glücksspiele werden weder im *Gambling Act* 2005, noch in der sekundären Gesetzgebung direkt erwähnt. Laut der Glücksspielaufsichtsbehörde⁷⁶⁸ wollte der Gesetzgeber Gewinnspiele, die nicht als Lotterien zu bezeichnen sind, nicht in die Glücksspielregulierung einbeziehen. Ein parlamentarischer Ausschuss hatte diese Auslegung zuvor mit Verweis auf *section 6* des *Gambling Act* 2005 angezweifelt,⁷⁶⁹ wonach ein Spiel als "Glücksspiel" einzustufen ist, auch wenn dessen Ausgang nur teilweise vom Zufall abhängt und die Spieler keinen Einsatz riskieren. Dem Ausschuss lagen Hinweise vor, wonach insb. Fernsehgewinnspiele, an welchen Spieler mittels Telefonanrufe zu erhöhten Tarifen teilnehmen, suchtfördernd seien und zu erheblichen finanziellen Verlusten seitens der Spieler führen können⁷⁷⁰. Die Glücksspielaufsichtsbehörde will jedoch auf diese Hinweise nicht eingehen, solange keine anderslau-

⁷⁶⁶ Vgl. unten, diesen Teil, Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, Punkt 3.7.

⁷⁶⁷ Vgl. S. 942, unter dem Titel "7. Media Gambling Services".

⁷⁶⁸ Gambling Commission, *Prize competitions and free draws: The requirements of the Gambling Act 2005* (November 2007), Abs. 3.5, elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Prize%20competitions%20and%20free%20draws%20guidance%20Nov%2007.pdf>.

⁷⁶⁹ Siehe House of Commons, Culture, Media and Sport Committee, *Third Report of Session 2006-2007 – Call TV quiz shows* (January 2007), Abs. 29, elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) an der Internetadresse <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmcomeds/72/72.pdf>.

⁷⁷⁰ Ibid, Abs. 25 ff.

tenden Gerichtsentscheide vorliegen.⁷⁷¹ Sie beschränkt ihre Aufsichtstätigkeit in diesem Bereich ausdrücklich⁷⁷² auf die Überwachung der Grenzziehung zwischen Mediengewinnspielen und Lotterien und konzentriert sich somit auf die Frage, ob ein Spielbetreiber von den Spielern tatsächlich ein „Können, Urteilsvermögen oder Wissen“⁷⁷³ fordert. Es ist insbesondere häufig umstritten, ob eine Wissensfrage wirklich nicht von vielen potentiellen Spielteilnehmern beantwortet werden kann,⁷⁷⁴ wenn drei oder vier mögliche Antworten (darunter die richtige Antwort) vom Spielbetreiber vorgegeben werden.

Rundfunk- und Fernsehmedien, die Gewinnspiele veranstalten, unterliegen allerdings nicht nur dem Glücksspielrecht. Inhaltlich müssen sich die Programme nach vom *Office of Communications* herausgegebenen und gesetzlich durchsetzbaren Verhaltenskodizes⁷⁷⁵ richten. Soweit potenzielle Spielteilnehmer anrufen müssen, und hoffen, dass sie zum Spielen ausgewählt werden, gilt der vom inzwischen zu *PhonepayPlus* umbenannten *Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services* herausgegebene Verhaltenskodex.⁷⁷⁶

Der aus Mediengewinnspielen erwirtschaftete Gewinn wird im Vereinigten Königreich nicht gesondert **besteuert**.

5.7.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Soweit ausländische Fernseh- und Rundfunkprogrammanbieter ihre Programme im **Vereinigten Königreich** anbieten können, dürfen sie dort zu den gleichen Bedingungen Gewinnspiele veranstalten, wie britische Anbieter.

⁷⁷¹ Gambling Commission, *Prize competitions and free draws: The requirements of the Gambling Act 2005* (November 2007), *op. cit.*, Abs, 3.4.

⁷⁷² Ibid, Abs. 1.2.

⁷⁷³ *Skill, judgment or knowledge* im Sinne von subsection 14(5) des Gambling Act 2005; vgl. *Study of Gambling Services*, S. 906 und 912.

⁷⁷⁴ Im Sinne von subparagraph 14(5)(a) des Gambling Act 2005.

⁷⁷⁵ Elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) an der Internetadresse <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/>.

⁷⁷⁶ Elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) an der Internetadresse http://www.phonepayplus.org.uk/pdfs_code/PhonepayPlus11CoP_Apr08v3.pdf.

5.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Aus nachfolgenden Informationen können kaum allgemeine Erkenntnisse gewonnen werden. Aufgrund ihrer Erfahrungen können die Autoren der gegenwärtigen Studie jedoch folgende Feststellung treffen: Das Mediengewinnspiel gilt (auch) in Australien als politisch so heikles Thema, dass der Gesetzgeber bislang nicht in diesen Sektor eingreifen wollte.

5.8.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Mediengewinnspiele werden in keinem der australischen Bundesländer und Territorien gesetzlich gesondert behandelt. Das in diesem Sektor geltende Recht ist also als ein Wettbewerbsmodell zu betrachten, in dem es Medienunternehmen freisteht, ihrem Publikum Gewinnspiele anzubieten, die nicht als Lotterien oder Wetten zu qualifizieren sind.

Die aus Mediengewinnspielen erwirtschafteten Gewinne werden nicht gesondert besteuert.

5.8.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Interaktive Medienglücksspiele gehören zu den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen vom australischen Internetverbot. Sie können also in ganz Australien und auch vom Ausland aus via Internet angeboten werden. Die Ausnahme ist Teil des politischen Kompromisses, der den Erlass des Internetverbots ermöglicht hat.⁷⁷⁷

⁷⁷⁷

Vgl. unten, diesen Teil, Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, Punkt 5.8.1.2.

5.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Auch diese Glücksspiele unterfallen den allgemeinen Regeln und den staatlichen Monopolen. Besondere Vorschriften bestehen dafür nicht.

5.9.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Das norwegische Recht kennt keine Sondernormen für Glücksspiele, die in oder von Medien durchgeführt werden. Solange es sich um Glücksspiele im Sinne des Geldspielgesetzes handelt, gilt das dort vorgesehene Monopol. Der Monopolist Norsk Tipping AS führt im Fernsehen das Glücksspiel „Joker“ durch.

5.9.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Das inländische Monopol sollte ausländische Anbieter von Mediengewinnspielen daran hindern, ihre Leistungen in Norwegen anzubieten oder zu bewerben.

5.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Die Gewinnspiele des Rundfunks und der Telemedien haben weitgehend gleiche Charakteristika wie Geschicklichkeitsspiele. Deswegen sind sie weder dem SBG noch dem LG unterworfen.

5.10.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Verschiedene Gewinnspiele in Rundfunk- oder Fernsehsendungen werden im Rahmen des bereits erwähnten Lotterie- und Wettbetriebes veranstaltet. Es geht hier z. B. um das Spiel „Tapis rouge“ der *Télévision suisse romande* oder das Spiel „Benissimo“ des schweizerdeutschen *Schweizer Fernsehens*. Die Teilnahme an diesem Spiel kann über ein Rubbellos erwirkt werden, das bei der *Loterie Romande* bzw. bei Swisslos erhältlich ist. Als Preis erhält man das Recht, an diesen Sendungen teilzunehmen. Weitere Preise sind verschiedene mehr oder weniger hohe Geldsummen, wie bei einer „traditionellen“ Lotterie. Obgleich sie als Glücksspiele zu bewerten sind, werden diese Spiele erlaubt, weil sie durch lizenzierte Betreiber (*Loterie Romande* und Swisslos) organisiert werden.

Darüber hinaus existieren weitere Gewinnspiele, die durch die Fernsehkanäle unabhängig von der *Loterie Romande* und Swisslos organisiert werden. Diese Spiele unterliegen keiner Bewilligungspflicht, solange sie keinen Glückspielcharakter haben und nicht unter das allgemeine Lotterieverbot des Art. 4 LG fallen.

Darüberhinaus ist zu beachten, dass die Mehrheit dieser Spiele mittels Sponsoren organisiert wird. Das Sponsoring von Rundfunk- oder Fernsehspielen ist Art. 12 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) und den Art. 20-23 der zugehörigen Verordnung (RTVV) unterworfen. Diese Artikel betreffen z. B. die Arten von Sendungen, die gesponsort werden können, wie der Name des Sponsors publik zu machen ist, wie seine Produkte beworben werden, usw.

Die hier erwähnten Hinweise gelten auch für Rundfunkspiele.

5.10.2. Steuerrechtliche Aspekte

In der Schweiz wird auf Medienglücksspiele keine besondere Steuer erhoben.

5.10.3. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Vgl. unter 1.10.2 und 4.10.2.

5.11. USA

Erkenntnisse

Unsere Untersuchung hat ergeben, dass es im Bereich des Radio- oder TV-Glücksspiels sehr wenige spezielle Rechtsnormen gibt. Grund hierfür ist der erste Zusatzartikel zur Verfassung, welcher einen weiten Schutz für Radio- und TV-Ausstrahlungen vorsieht. Derartige Aktivitäten werden in anderen Gesetzen geregelt, die sich an der Art der Tätigkeit orientieren (beispielsweise Lotterien oder Wettten).

5.11.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Radio- und TV-Ausstrahlungen werden in den USA unter dem Aspekt der Meinungsfreiheit bzw. –äußerung betrachtet und unterfallen somit den sehr weitgehenden Schutzmechanismen des Ersten Zusatzartikels zur Verfassung. Aus diesem Grund unterliegen jegliche Gesetzgebungsprojekte der Regierung, die sich mit Programminhalten beschäftigen, einer strikten verfassungsrechtlichen Überprüfung.⁷⁷⁸ Mindestens einer dieser gesetzgeberischen Versuche wurde als nicht verfassungsgemäß zurückgewiesen.⁷⁷⁹ Dies erklärt die spärliche Gesetzgebung auf Bundesebene.

Das Radio- oder TV-Glücksspiel ist sämtlichen Regelungen zu illegalen Glücksspielaktivitäten unterworfen. So hat etwa der Generalstaatsanwalt von New York die Auffassung vertreten, dass der Gebrauch des Begriffs „Bingo“ durch eine TV-Sendung, die in New York ausgestrahlt wird, nicht automatisch den Anwendungsbereich des *New York Bingo Licensing Law* eröffnet. Sollte der Gebrauch des Wortes allerdings in Zusammenhang mit einem bingoartigen Spiel erfolgen, das die Teilnahme der Zuschauer erfordert, könnte dies zur Annahme führen, die Zuschauer nähmen an einem staatlich genehmigten Bingospiel teil. Dann wären staatliche Gesetze anwendbar.⁷⁸⁰

Nur eine einzige Regelung ist für Radio- und TV-Ausstrahlungen zugeschnitten. Im Zuge der Skandale in den 1950er Jahren, welche vorher festgelegte Ergebnisse in den Spielshows betrafen, wurde die Regelung des 47 U.S. Code 509 geschaffen, der auf jeden im Fernsehen ausgestrahlten Wettbewerb

⁷⁷⁸ Siehe speziell 47 U.S.C.A. § 326, welcher bestimmt, dass
Nothing in this chapter shall be understood or construed to give the Commission the power of censorship over the radio communications or signals transmitted by any radio station, and no regulation or condition shall be promulgated or fixed by the Commission which shall interfere with the right of free speech by means of radio communication.

⁷⁷⁹ 18 U.S.C. § 1304 schrieb vor:
Whoever broadcasts by means of any radio or television station for which a license is required by any law of the United States, or whoever, operating any such station, knowingly permits the broadcasting of, any advertisement of or information concerning any lottery, gift enterprise, or similar scheme, offering prizes dependent in whole or in part upon lot or chance, or any list of the prizes drawn or awarded by means of any such lottery, gift enterprise, or scheme, whether said list contains any part or all of such prizes, shall be fined under this title or imprisoned not more than one year, or both. [. . .] Each day's broadcasting shall constitute a separate offense.
Dieses Gesetz wurde als nicht verfassungsgemäß erklärt: *Utah Licensed Beverage Ass'n v. Leavitt*, 256 F.3d 1061, 1064, (10th Cir.(Utah) Jul 24, 2001).

⁷⁸⁰ Op Atty Gen 87-F6.

„betreffend Wissen, Geschicklichkeit oder Glück“ anwendbar ist. Als illegal wird es angesehen, wenn eine Person in der **Absicht**, die Zuhörer oder Zuschauer **zu täuschen**,

einem Teilnehmer eines vorgeblich echten Wissens- oder Geschicklichkeitswettbewerbs bestimmte und verdeckte Hilfe und Unterstützung leistet, wobei sich der Ausgang eines solchen Wettbewerbs als vollständig oder teilweise vorherbestimmt oder vorher festgelegt erweist
einen Teilnehmer eines vorgeblich echten Wissens- oder Geschicklichkeitswettbewerbs durch Überredung, Bestechung, Einschüchterung oder auf andere Weise dazu veranlassen oder verleiten lässt, vom Gebrauch oder von der Zurschaustellung seines Wissens oder seiner Geschicklichkeit in einem solchen Wettbewerb abzusehen, wobei sich der Ausgang eines solchen Wettbewerbs als vollständig oder teilweise vorherbestimmt oder vorher festgelegt erweist
eine List oder einen Kunstgriff anwendet, um das Ergebnis eines vorgeblich echten Wissens- oder Geschicklichkeitswettbewerbs vorherzubestimmen oder vorher festzulegen.

Sec. 509 ist auf jede Person anwendbar, die bei der Herstellung, Ausstrahlung oder Darbietung des Sendeprogramms mitwirkt. Gleiches gilt für Sponsoren, die wissen oder wissen müssten, dass eine Person gegen diese Vorschrift verstößt oder einen solchen Verstoß plant.⁷⁸¹

Trotz des klaren Wortlauts der Vorschrift erfordert der Tatbestand einen bestimmten Vorsatzgrad, umfasst nur bestimmte Wettbewerbe und untersagt nur spezielle Aktivitäten, die auf das Ergebnis des Wettbewerbs gerichtet sind. Die Regelung bezieht sich auch nur auf Wettbewerbe, die **intellektuelle** Fähigkeiten betreffen, und nicht auf Schönheitswettbewerbe, Sportveranstaltungen oder andere sportliche Ereignisse.⁷⁸²

Nach der Rechtsprechung zum Sport- und Glücksspielbereich sind Wettbewerbe nach dem ihnen innewohnenden Schwerpunkt zu bewerten.⁷⁸³ Das Recht unterteilt Gewinn Glücksspiele (Aktivitäten, bei denen ein Teilnehmer einen Gewinn erzielen kann) in die Kategorien der „Glücksspiele, Gewinnspiele und Wettbewerbe“.⁷⁸⁴ Glücksspiel ist ein Spiel auf der Grundlage von Glück und Zufall (bei dem die Gewinne also durch Zufall ermittelt werden) und bei dem ein Teilnehmer einen entgeltlichen Einsatz leistet.⁷⁸⁵ Ein Gewinnspiel ist auch ein Spiel auf der Grundlage von Glück und Zufall, bei welchem der Teilnehmer jedoch keinen entgeltlichen Einsatz zu leisten hat.⁷⁸⁶ Gewinnspiele werden daher auch oft als „give-aways“ bezeichnet. Ein Wettbewerb wiederum bezeichnet eine konkurrenz-

⁷⁸¹ Kimberlianne Podlas, PRIMETIME CRIMES: ARE REALITY TELEVISION PROGRAMS "ILLEGAL CONTESTS" IN VIOLATION OF FEDERAL LAW?, 25 Cardozo Arts and Entertainment Law Journal (2007) 141, 154.

⁷⁸² *Id.*

⁷⁸³ *Id.* S. 157.

⁷⁸⁴ Anthony N. Cabot & Louis V. Csoka, SYMPOSIUM, CROSS-BORDER ISSUES IN GAMING, THE GAMES PEOPLE PLAY: IS IT TIME FOR A NEW LEGAL APPROACH TO PRIZE GAMES?, 4 Nev. L.J. 197, 199 (2003).

⁷⁸⁵ Siehe *Fed. Comm'n's Comm'n v. Am. Broad. Co.*, 347 U.S. 284, 290 (1954); siehe z.B. N.Y. Penal Law § 225.00(2) (2006) (defining gambling as "stak[ing] or risk[ing] of something of value upon the outcome of a contest of chance"); N.J. Stat. Ann. § 2C:37- 1(b) (2006) (defining gambling as "staking or risking something of value upon the outcome of a contest of chance or a future contingent event not under the actor's control or influence"); La. Rev. Stat. Ann. § 14:90(A)(1)(a) (2006) ("Gambling is the intentional conducting, or directly assisting in the conducting, as a business, of any game, contest, lottery, or contrivance whereby a person risks the loss of anything of value.").

⁷⁸⁶ Siehe z.B. *Pepsi Cola Bottling Co. v. Coca-Cola Bottling Co.*, 534 So. 2d 295, 296-97 (Ala. 1988); siehe auch *The Procter & Gamble Co.*, 49 Fed. Reg. 6366 (1984) (discussing FCC rules regarding sweepstakes and give-aways involving chance). Incidental costs, such as the gas consumed to drive to the mail box or the price of a stamp to enter, are not deemed consideration. Siehe *Cudd v. Aschenbrenner*, 377 P.2d 150 (Or. 1962).

betonte Aktivität, bei der der Gewinner vornehmlich aufgrund seiner Fähigkeiten, nicht jedoch aufgrund Glücks ermittelt wird.⁷⁸⁷

Auf Wettaktivitäten und die Tätigkeit der Wettannahme werden Verbrauchssteuern auf Bundesebene erhoben. Staatlich betriebene Spieltätigkeiten im Glücksspielbereich, die nach dem Recht des Einzelstaates autorisiert sind, unterliegen dieser Steuerpflicht nicht.⁷⁸⁸ Zwei Verbrauchssteuern sind auf Wetttätigkeiten anwendbar: (1) eine Verbrauchssteuer für Transaktionen bei Wetttätigkeiten, die 0,25% des Wettrates entspricht (und 2%, wenn die Wetttätigkeit nicht nach einzelstaatlichem Recht genehmigt ist), und (2) eine berufliche bzw. Betriebssteuer in Höhe von jährlich 500 \$ für Personen, die im Bereich der Wettannahme für Personen tätig sind, die verbrauchssteuerpflichtig sind.⁷⁸⁹ Wird ein in Radio oder TV veranstaltetes Spiel als Wette qualifiziert, gilt das Bundessteuerrecht, soweit das Spiel nicht vom betreffenden Staat betrieben wird. Sollten die Gewinne aus derartigen Spielen der Definition der Gewinne aus Glücksspiel (zu Steuerzwecken) unterfallen, sind sie den Bruttoeinnahmen des Steuerpflichtigen hinzuzurechnen.⁷⁹⁰ Gewinne aus Glücksspieltätigkeiten, die einen Betrag von 5.000 \$ überschreiten, unterliegen einem Abzug von 28%.⁷⁹¹ Verluste aus Glücksspiel des betreffenden Jahres sind (einzeln aufgeführt) abzugsfähig, jedoch nur in Höhe der im selben Jahr erzielten Gewinne.⁷⁹² Wo die Gewinne dem Abzug unterliegen, muss dieser von der Person, die die Gewinne auszahlt, vorgenommen werden. Dies gilt unabhängig davon, ob der Auszahlende die Vereinigten Staaten, ein einzelner Bundesstaat oder eine politische Untereinheit oder sonstige Regierungsstelle ist.⁷⁹³

5.11.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Zu dieser Frage waren keine nützlichen Informationen verfügbar.

⁷⁸⁷ Podlas, *op.cit.* at 158.

⁷⁸⁸ 62 NY Jur.2d Gambling Summary (1999)

⁷⁸⁹ Int. Rev. Code §§4401(a); 4411.

⁷⁹⁰ Winkler, George v. U.S., (1956, CA1) 230 F2d 766, *aff'd* on other issued and *rev'd* on other issued (1995, CA10) 54 F3d 787.

⁷⁹¹ Int. Rev. Code §3402(q)(1)

⁷⁹² Int. Rev. Code §165(d).

⁷⁹³ Int. Rev. Code §3402(q)(1).

6. Werbeausspielungen

Gesamterkenntnisse

Eine spezifische Regulierung zu Werbeausspielungen gibt es unter den untersuchten Ländern nur in Spanien.⁷⁹⁴ Dort ist das zum gesetzlich geschützten Duopol gehörende staatliche Lotterieunternehmen berechtigt, individuelle Werbeausspielungen zu bewilligen. Handelsunternehmen in Spanien dürfen also keine Werbeausspielungen veranstalten, wenn diese nicht vorab verwaltungsrechtlich bewilligt wurden. Solche Bewilligungen werden in der Praxis nicht sehr schnell erteilt, weshalb mit Grosereignissen verbundene und somit potenziell besonders attraktive Werbeausspielungen oft gar nicht durchgeführt werden können.

In anderen Ländern ist es ein wichtiges Kriterium, ob eine bestimmte Werbeausspielung technisch in die gesetzliche Definition des „Glücksspiels“ oder einer „Lotterie“ fällt, wobei die Kosten der Spielteilnahme mittels Tele- oder anderen Kommunikationsmitteln unterschiedlich bewertet werden.⁷⁹⁵ Da erfolgreiche Werbeausspielungen so gestaltet werden können, dass sie dem jeweiligen nationalen Glücksspielrecht nicht unterstehen, gilt in den meisten Ländern in diesem Sektor ein Wettbewerbsmodell. Die gesetzlichen Schranken wollen zumeist garantieren, dass Werbeausspielungen tatsächlich im Zusammenhang mit anderen Handelstätigkeiten und nicht als eigenständige, wirtschaftliche Unternehmungen angeboten werden.⁷⁹⁶

Aus dem Ausland angebotene Werbeausspielungen, die die Rahmenbedingungen für inländische Werbeausspielungen beachten, werden überwiegend auch im Inland als zulässig betrachtet.

⁷⁹⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 6.6, insb. Punkt 6.6.1.

⁷⁹⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 6.4.1, 6.7.1, 6.10.1. und 6.11.1.

⁷⁹⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 6.3.1, 6.4.1. und 6.5.1.

6.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

In diesem Punkt sind wir zu keinen bedeutenden Erkenntnissen gekommen.

6.1.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Im Bereich der Werbeausspielungen kennt das französische Recht ein Wettbewerbsmodell. Zwei verschiedenen Arten von Werbeausspielungen müssen unterschieden werden.

Die geschäftliche Lotterie

Für diese Lotterie findet das allgemeine Verbot der Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 21.05.1836 Anwendung. Vier Voraussetzungen charakterisieren eine solche Lotterie:

- das Angebot zur Lotterieteilnahme wird in Zeitungen, Katalogen, Preislisten oder auf Plakaten usw. gemacht.
- die Lotterie muss die Hoffnung auf einen Gewinn wecken, der durch Zufall erworben wird.
- die Vorgänge bei der Durchführung der Lotterie sind teilweise dem Zufall überlassen.
- die Teilnahme an der Lotterie ist an die Zahlung eines Geldbetrags gebunden.

Die Werbelotterie

Die Artikel L. 121-36 bis L. 121-41 des *Code de la Consommation* erlauben Werbelotterien ohne Kaufzwang. Die Vorschriften sehen aber vor, dass die Teilnahmekarten zu diesen Werbelotterien vom Bestellschein für Güter oder Dienstleistungen getrennt ausgegeben werden müssen. Die Werbung muss ein Verzeichnis der erzielbaren Gewinne, ihre genaue Zahl und ihre Beschreibung enthalten und auf ihren Wert hinweisen. Zudem soll die Regelung an offizieller Stelle (Notar, Gerichtsvollzieher, etc.) hingelegt werden und kostenlos auf einfachen Antrag an Interessierte verschickt werden. Die Vorschriften des *Code de la Consommation* sind nur für Werbeaktionen anwendbar. Deswegen greift für die mit audiovisuellen Mitteln angebotenen Werbelotterien, die ausschliesslich unter die Vorschriften des Gesetzes vom 21.05.1836 fallen, dieses Gesetz nicht.

6.1.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Bei geschäftlichen Lotterien sind grenzüberschreitende Angebote wie die nationalen Angebote verboten. Bei Verletzung dieses Verbots ist Artikel 3 des Gesetzes vom 21.05.1836 anwendbar. Nach Artikel 4 findet diese Strafnorm auch auf ausländische Lotterieteilnehmer Anwendung.

6.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Spiele, die auf die Produktvermarktung, Vermarktung von Dienstleistungen, Marken oder den Verkauf spezieller Produkte und Dienstleistungen abzielen, unterliegen speziellen gesetzlichen Regelungen. Sie unterfallen nicht dem durch die A.A.M.S. ausgeübten Monopolmodell. Interessierte Unternehmen haben geplante Veranstaltungen dem Ministerium für wirtschaftliche Aktivitäten anzuzeigen (Ministero delle Attività Produttive). Eine Erlaubnis ist nicht erforderlich.

6.2.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Das D.P.R. 430/2001 sieht eine Regelung für Preiswettbewerbe oder Gewinnspiele vor (*concorsi* oder *operazioni a premio*), die auf die Vermarktung der Produkte, Dienstleistungen, Markenzeichen, Kennzeichen oder den Verkauf von Produkten oder Dienstleistungen zielen.

- Ein Preiswettbewerb (*concorso a premio*) ist eine **Werbetätigkeit** (*manifestazione pubblicitaria*), bei welcher die **Preisverteilung** an einen oder mehrere Teilnehmer abhängig ist von: a) Glück; b) einem Gerät, einer Maschine oder ähnlichem, nach deren Eigenschaften der Gewinner alleine durch Glück ermittelt werden kann; c) der Fähigkeit der Teilnehmer, die eine Aussage oder Einschätzung bezüglich von sportlichen oder kulturellen Ereignissen abgeben, Fragen beantworten oder Tätigkeiten ausführen müssen, die von dritter Seite oder einer speziellen Kommission beurteilt werden; d) der Fähigkeit der Teilnehmer, die Vorgaben des Spielablaufs zu erfüllen, vorausgesetzt die Preisvergabe ist objektiv nachprüfbar und die nicht gewinnenden Teilnehmer können an anderen Preisverteilungen teilnehmen.
- Ein Gewinnspiel (*operazione a premio*) ist eine **Werbetätigkeit** (*manifestazione pubblicitaria*), die entweder daraus besteht, dass Preise für alle angeboten werden, die einen bestimmte Anzahl eines bestimmten Produkts oder einer Dienstleistung kaufen oder verkaufen und den entsprechenden Nachweis hierüber liefern und eine gewisse Anzahl an Bezugscoupons gesammelt haben, oder dass all diejenigen Personen Geschenke erhalten, die ein bestimmtes Produkt kaufen oder verkaufen. Ein Spiel, bei welchem dem Käufer eines oder mehrerer Produkte oder Dienstleistungen die Möglichkeit eingeräumt wird, durch Vorlage einer bestimmten Anzahl von Bezugscoupons und durch zusätzliche Aufwendung eines Geldbeitrages ein anderes Dienstleistungsprodukt zu einem reduzierten Preis zu erlangen, zählt auch als Gewinnspiel. Die Aufwendung des Geldbetrages darf 75% der Kosten des Dienstleistungsproduktes nicht überschreiten.

Unternehmen, die diese Art von Spielen anbieten möchten, müssen eine **Reihe von Bedingungen** erfüllen: 1) Sie müssen Hersteller oder Vertriebsunternehmen der Waren oder Dienstleistungen sein, die vermarktet werden; 2) Sie müssen eine angemessene Sicherheit bieten; 3) Sie müssen Spielregeln verfassen, die gewisse Vorgaben erfüllen. Weitere Bedingungen sind: 1) Dauer des Wettbewerbs (ein Jahr) oder des Gewinnspiels (fünf Jahre); 2) Frist zur Gewinnauszahlung an den Gewinner (sechs Monate); 3) freie Teilnahme an diesen Spielen (mit Ausnahme der üblichen Porto- und Telefonkosten).

Unternehmen, die diese Art von Spielen anbieten möchten, müssen zudem das Ministerium für wirtschaftliche Aktivitäten (*Ministero delle attività produttive*) hiervon unterrichten. Dies erfolgt durch

ein bestimmtes auszufüllendes und einzureichendes Formular, durch Bekanntgabe der entsprechenden Spielregularien sowie durch Nachweis der Hinterlegung der erforderlichen Sicherheitsleistung.

6.2.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die Vornahme von Preiswettbewerben oder Gewinnspielen hat **innerhalb des Staatsgebietes** zu erfolgen, mit Ausnahme derjenigen Aktivitäten, die die Herstellung von Produkten betreffen.

Allerdings schreibt eine andere Norm vor, dass **Preiswettbewerbe und Spiele auch von außerhalb der EU ansässigen Unternehmen durchgeführt werden können, wenn dies durch einen im Staatsgebiet handelnden Beauftragten geschieht.**

6.3. MALTA

Erkenntnisse

Zu diesem Sektor haben wir keine besonderen Erkenntnisse gewinnen können.

6.3.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Nach dem *Lotteries and Gaming Act* ist ein kommerzielles Kommunikationsspiel "*commercial communication game*"

ein Spiel, das zum Zwecke der Werbung für oder der Absatzsteigerung von Waren oder Dienstleistungen organisiert wird, und das nicht als eigene wirtschaftliche Tätigkeit qualifiziert wird, und bei welchem jegliche Zahlungen des Teilnehmers nur dazu dienen, die beworbenen Waren oder Dienstleistungen zu erlangen und nicht als Spieleinsatz gelten, auch wenn die Bedingung bestehen kann, dass eine Person die beworbenen Waren oder Dienstleistungen erwirbt, um am Spiel überhaupt teilnehmen zu können.⁷⁹⁷

Der *Lotteries and Other Games Act* 2001 enthält derzeit noch nicht in Kraft getretene Regelungen, wonach die Ausstrahlung von Medienglücksspielen einer Lizenz der *Lotteries and Gaming Authority* bedarf.⁷⁹⁸ Nach diesen Vorschriften muss jedes dieser Spiele von der *Lotteries and Gaming Authority* lizenziert werden.⁷⁹⁹ Individuelle Preise sowie die Gesamthöhe des Verkaufsabsatzes aller Preise unterliegen gewissen Höchstgrenzen.⁸⁰⁰

Solche Spiele werden von 'Ad hoc'-Vorschriften reguliert, die von der *Lotteries and Gaming Authority* zu veröffentlichen sind.⁸⁰¹ Derartige Regelungen erstrecken sich auch auf Lizenzgebühren und/oder Steuern. Diese Regelungen wurden offenbar bereits formuliert, sind jedoch noch nicht veröffentlicht.⁸⁰² Momentan werden diese Spiele noch durch die *Public Lotto Ordinance* (Chap. 70) reguliert.

⁷⁹⁷ CAP 438 § 1.

⁷⁹⁸ CAP 438, arts 1 and 41 *et seq.* Die letzteren Artikel sind noch nicht in Kraft.

⁷⁹⁹ CAP 438 Third Schedule Art. 40.

⁸⁰⁰ CAP 438 Third Schedule Art. 40 §4(5).

⁸⁰¹ Siehe: Lotteries and Gaming Authority (LGA) - Malta - Gaming Sectors - Commercial Communication Games.

⁸⁰² Laut Korrespondenz des Verfassers mit Dr. Joseph F. Borg, Director of Legal & Enforcement der Lotteries & Gaming Authority vom 29. September 2008.

6.3.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gemäß der europäischen Recht umsetzenden Verordnung aus dem Jahr 2008 (Ergänzung des *Lotteries and Other Games Act*)⁸⁰³ sind Spiele, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR nach dortigem Recht erlaubtermassen betrieben werden, von dem generellen Verbot ausgenommen, das die Lotterie- und Spielbehörde sonst für den Betrieb von nicht-lizenzierten Spielen aufstellt.

⁸⁰³

L.N. 168 of 2008.

6.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Unentgeltliche Gewinnspiele zu Werbezwecken sind im Ausgangspunkt in Österreich erlaubt. Sie fallen wegen der Unentgeltlichkeit nicht unter das Glücksspielmonopol. Verwaltungsrechtliche Sondernormen bestehen nicht. Auch aus wettbewerbsrechtlicher Sicht sind solche Werbeausspielungen im Grundsatz zulässig, wenn sie unentgeltlich und für jedermann zugänglich sind. Unzulässig sind Werbeausspielungen aber dann, wenn sie als Zugaben beim Kauf einer Ware oder Dienstleistung gegeben werden und bestimmte Wertgrenzen überschreiten. Ebenso ist es unzulässig, Waren oder Dienstleistungen zu verkaufen und die Lieferung oder Erbringung von einer Verlosung abhängig zu machen.

6.4.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Wettbewerbsrechtliche Grenzen

Bei Glücksspielen zu Werbezwecken gilt das bereits zu den Medienglücksspielen Gesagte. Hier ist insbesondere das Wettbewerbsrecht relevant. Nach § 28 UWG ist es einem Unternehmer verboten, Waren oder Leistungen in der Form zu vertreiben, daß die Lieferung der Ware oder die Verrichtung der Leistung vom Ergebnis einer Verlosung oder einem anderen Zufall abhängig gemacht ist. § 29 UWG verbietet es unter Androhung einer Geldstrafe von 2.900 Euro, im geschäftlichen Verkehr durch Zusenden von Einladungen, Berechtigungsscheinen oder sonstige schriftliche Mitteilungen, die für einen größeren Kreis von Personen bestimmt sind, zum Abschluß der in § 28 verbotenen Verträge aufzufordern.

§ 9a UWG sieht ausserdem vor, dass derjenige, welcher im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs in öffentlichen Bekanntmachungen oder anderen Mitteilungen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind, ankündigt, daß er Verbrauchern neben Waren oder Leistungen unentgeltliche Zugaben (Prämien) gewährt, oder Verbrauchern neben periodischen Druckwerken unentgeltliche Zugaben (Prämien) anbietet, ankündigt oder gewährt oder Unternehmern neben Waren oder Leistungen unentgeltliche Zugaben (Prämien) anbietet, ankündigt oder gewährt auf Unterlassung und Schadenersatz in Anspruch genommen werden kann. Als eine solche Prämie oder Zugabe kommen auch Glücksspiele in Betracht, wofür aber eine Ausnahmeregelung besteht. Besteht die Zugabe in der Einräumung einer Teilnahmemöglichkeit an einem Preisausschreiben (Gewinnspiel), so bestehen Wertgrenzen.⁸⁰⁴ Werden diese eingehalten, ist das Gewinnspiel als Zugabe zulässig. Ist also ein zu Werbezwecken veranstaltetes Gewinnspiel keine Zugabe oder wird kein Entgelt für die Teilnahme am Gewinnspiel verlangt, so ist es ebenfalls zulässig.

Warenausspielungen

Nach § 4 Abs. 3 GSpG unterliegen zudem Warenausspielungen mittels eines Glücksspielapparates nicht dem Glücksspielmonopol, wenn die vermögensrechtliche Leistung den Betrag oder den Gegenwert von 1 Euro nicht übersteigt und es sich um die Schaustellergeschäfte des „Fadenziehens“, „Stoppelziehens“, „Glücksrades“, „Blinkers“, „Fische- oder Entenangelns“, „Plattenangelns“, „Fische-

⁸⁰⁴ Für die Einzelheiten sei auf die Ausführungen zu Rundfunk und Telemedien und auf den Text von § 9a UWG verwiesen.

oder Entenangelns mit Magneten“, „Plattenangelns mit Magneten“, „Zahlenkesselspiels“, „Zetteltopfspiels“ sowie um diesen ähnliche Spiele handelt. Es erscheint aber fraglich, ob eine solche „Warenausspielung“ eine „Werbeausspielung“ darstellt, wie sie in diesem Abschnitt behandelt wird.

Gewinnzusagen

Eine Relevanz für Werbeausspielungen auch die Mitteilung an einen Verbraucher, bei einer Werbeausspielung gewonnen zu haben. Es geht um die Problematik der sogenannten Gewinnzusagen, die in jüngerer Zeit sehr viel Aufsehen erregt hat. Eine Regelung findet sich in § 5j Konsumentenschutzgesetz (KSchG).⁸⁰⁵ Solche Gewinnzusagen schliessen sich häufig an Werbeausspielungen an. Oft besteht die „Gewinnzusage“ auch nur in der Teilnahmemöglichkeit an einem Gewinnspiel. Wie dem auch sei, die Einklagbarkeit solcher angekündigter Gewinne durch den Konsumenten hat zu einer wahren Klageflut geführt und hat diesen Geschäftszweig weitestgehend verschwinden lassen.

6.4.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Hinsichtlich grenzüberschreitender Angebote gibt es keine speziellen Vorschriften.

Zahlreiche Fälle zu § 5j KSchG betreffen allerdings grenzüberschreitende Sachverhalte.

⁸⁰⁵

„Unternehmer, die Gewinnzusagen oder andere vergleichbare Mitteilungen an bestimmte Verbraucher senden und durch die Gestaltung dieser Zusendungen den Eindruck erwecken, daß der Verbraucher einen bestimmten Preis gewonnen habe, haben dem Verbraucher diesen Preis zu leisten; er kann auch gerichtlich eingefordert werden“.

6.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Für den Fall, dass eine Werbeausspielung als eine echte Lotterie im Sinne des Lotteriegesetzes betrachtet wird, hat Schweden ein Wettbewerbsmodell angenommen. Wenn eine Werbeausspielung als eine Lotterie im Sinne des Art. 3 des Lotteriegesetzes betrachtet werden kann, ist sie dem genannten Gesetz unterworfen und es ist eine vorherige Bewilligung erforderlich.

Wenn Werbeausspielungen nicht als echte Lotterien angesehen werden können, finden sich keine ausdrücklichen Rechtsregeln, die auf sie zugeschnitten sind. Es finden sich aber Regeln zu Preisausschreiben im Gesetz über den Wettbewerb.

Der schwedische Gesetzgeber geht im Bereich des Glücksspiels und der Lotterien davon aus, dass der bei diesen Tätigkeiten erwirtschaftete Überschuss dem Staat, den Vereinen und dem Pferdesport vorbehalten sein soll. Der Nettogewinn soll allgemeinen oder gemeinnützigen Zielen zugute kommen (siehe 1.5.1.). Hierfür scheint das Wettbewerbsmodell besonders geeignet.

Wenn die Werbeausspielungen als echte Lotterie betrachtet werden, entfällt darauf eine Lotteriesteuer in Höhe von 35 %. Bemessungsgrundlage sind die Einsätze abzüglich der ausbezahlten Gewinne. Der Organisator der Werbeausspielung hat die Steuer zu entrichten. Wenn die Preise nicht in Geld bestehen oder der Glücksspiel-Organisator eine Non-Profit-Organisation ist, welche die Lottereeinnahmen für ihre Wohltätigkeits-Aufgaben benötigt, entfällt die Steuerpflicht.

6.5.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Für Werbeausspielungen, die als Lotterien im Sinne des Lotteriegesetzes anzusehen sind, verfolgt Schweden ein Wettbewerbsmodell.⁸⁰⁶ Da (blosse) Werbeausspielungen nicht als eigentliche Lotterien angesehen werden können, finden sich keine passenden, ausdrücklichen Rechtsregeln.

Wenn eine Werbeausspielung als Lotterie im Sinne von Art. 3 des Lotteriegesetzes zu qualifizieren ist, unterliegt sie dem genannten Gesetz und bedarf einer vorherigen Erlaubnis.⁸⁰⁷ Eine Werbeausspielung ist dann eine Lotterie, wenn sie „eine Tätigkeit“ ist, „bei der einer oder mehrere Teilnehmer, mit oder ohne Einsatz, einen Gewinn erzielen können, welcher höher ist als der Gewinn der anderen teilnehmenden Spieler“⁸⁰⁸. Bei der Beurteilung ob eine Tätigkeit eine Lotterie darstellt, soll die allgemeine Natur der Tätigkeit berücksichtigt werden. Es kommt nicht nur auf das Ausmass der Wahrscheinlichkeit im konkreten Fall an.⁸⁰⁹

In einem nicht als Lotterie anzusehenden Preisausschreiben soll eine Leistung durch den Spieler erbracht werden, dieser soll z.B. auf Kenntnisfragen antworten, einen Text schreiben oder ein Kreuzworträtsel lösen. Der Gewinner soll dadurch bestimmt werden, dass die individuellen Leistun-

⁸⁰⁶ Art. 3 Lotteriegesetz.

⁸⁰⁷ Art. 9 Lotteriegesetz.

⁸⁰⁸ Art. 3, para. 1 Lotteriegesetz.

⁸⁰⁹ Art. 3, para. 2 Lotteriegesetz.

gen nach gewissen, im Vorhinein bestimmten Kriterien ausgewählt werden. Der Zufall soll dabei nicht von nennenswertem Einfluss sein. Sonst wird das Spiel insgesamt als Lotterie betrachtet.⁸¹⁰

Kommen mehrere Teilnehmer zum selben oder gleichwertigen Resultat, das zum Preis berechtigt, müssten alle diese Teilnehmer den gleichen oder gleichwertige Preise erhalten. Es kommt dann zu einer Entscheidung zwischen den verbliebenen Teilnehmern. Soll in dieser Situation der Zufall entscheiden, ist das ganze Spiel eine Lotterie. Dasselbe gilt für ein Spiel mit einer Auswahl vorgegebener Antworten. Manchmal werden Preisausschreiben so konstruiert, dass ein Lotteriemoment vor dem Leistungsmoment stattfindet, um die Teilnehmer der Schlussziehung zu bestimmen. Ob es sich bei einem solchen Preisausschreiben um eine Lotterie oder einen Wettbewerb handelt, ist danach zu bestimmen, ob die entscheidenden Momente des Spieles an ein Zufallselement geknüpft sind.⁸¹¹

Die Regierung kann in anderen Fällen und entsprechend anderer als im Lotteriesgesetz vorgesehener Verfahrensregeln besondere Lotteriegenehmigungen erteilen. Solche Genehmigungen können sich jedoch nicht auf Kettenbrief- oder ähnliche Spiele bzw. auf Automaten Spiele mit Preisen in Form von Bargeld, Gewinntickets oder Wertmarken beziehen.⁸¹²

Wenn Werbeausspielungen nicht als eigentliche Lotterien angesehen werden können, finden sich keine passenden, ausdrücklichen Rechtsregeln.

Wettbewerbsaktionen, die das Anbieten der Teilnahme an einem Preisausschreiben beinhalten, werden durch § 13 des Wettbewerbsgesetzes näher geregelt (SFS 2008:486 - *Marknadsföringslagen*) über sogenannte Sonderangebote:

Ein Unternehmer darf beim Anbieten seiner Waren keine Verpackungen verwenden, welche durch Umfang oder äussere Umformungen über die tatsächliche Menge, die Grösse oder Form der Ware in die Irre führen.

Das Verbraucherwerk und der Verbraucherombudsman haben eine redliche Praxis für die grundlegenden Anforderungen entwickelt, welche eingehalten werden müssen, damit ein Preisausschreiben mit dem Wettbewerbsgesetz vereinbar ist.

Steuer

Lotteriesteuer muss auf alle schwedischen Lotterien entrichtet werden. Die Steuer beläuft sich auf 35% der Einsätze nach Abzug der Gewinnsummen.⁸¹³ Lotteriesteuer muss nicht bezahlt werden, wenn es sich um Gewinne handelt, die nicht in Geldform ausbezahlt werden und wenn gemeinnützige Organisationen die Lotteriegewinne für ihre Tätigkeiten benötigen.⁸¹⁴ Siehe auch 1.5.1.

⁸¹⁰ Cf. Art. 3, st. 2 Lotteriesgesetz. Prop. 1993/94:182, S 52 *et seqq.*

⁸¹¹ *Ibid.*

⁸¹² Art. 45 Lotteriesgesetz.

⁸¹³ Art. 1b Lotteriesteuergesetz.

⁸¹⁴ Art. 1a.4 Lotteriesteuergesetz.

6.5.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Wenn für den schwedischen Glücksspielmarkt Werbeausspielungen durchgeführt werden sollen und diese als Glücksspiel im Sinne des Lotteriegesetzes anzusehen sind, unterliegen sie einer Pflicht zur vorherigen Genehmigung.

6.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Bei Werbeangeboten wie etwa Preisnachlässen, Preisen und Geschenken und Wettbewerben oder Spielen mit Werbemassnahmen haben die Betreiber nach Erlangung der entsprechenden Erlaubnis verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen. Diese folgen zum einen aus den Normen des Gesetzes 56/2007 vom 28. Dezember betreffend die Errichtung einer Informationsgesellschaft, und aus generellen Verbraucherschutz- und Wettbewerbsvorschriften. Unter anderem müssen Werbeangebote als solche klar erkennbar und die Zugangs- und Teilnahmebedingungen leicht zugänglich sein und in eindeutiger und unmissverständlicher Sprache formuliert werden.

Der Zweck dieses Erfordernisses liegt darin, die Bevölkerung vor ausufernden Werbeangeboten zu schützen, die Schäden bei Verbrauchern (wie etwa Anreiz zum Missbrauch, Betrug oder Täuschung) hervorrufen können. Allgemein werden diese Massnahmen als nicht ausreichend betrachtet.

Die Hauptschwierigkeit liegt hierbei bei der Frage der richtigen Definition, denn sollte eine bestimmte Tätigkeit als Werbemassnahme qualifiziert werden, so bedarf es hierfür keiner besonderen Erlaubnis. Andererseits kann das Angebot der Definition der Lotterie oder des Glücksspiels und damit den entsprechenden Gesetzen unterfallen. Daher scheint der Betroffene "Opfer" der jeweils von den Behörden angewendeten und verstandenen Definitionen und Qualifikationen zu sein, und kann den richtigen Moment für die Durchführung einer Werbemassnahme versäumen (etwa, wenn sie mit einem Sportwettkampf in Verbindung steht).

Die Steuer auf Einnahmen aus dem Werbe-Glücksspiel beträgt 10% des Wertes des jeweiligen Gewinns.

6.6.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Auf der zentralstaatlichen Ebene hat Spanien das Erlaubnismodell etabliert. Die LAE ist die zuständige Einrichtung für die Ausgabe von Erlaubnissen für Werbelotterien, wie etwa landesweiten Kampagnen gewerblicher Unternehmen.⁸¹⁵ Nach Art. 2 des Gesetzes 34/1987⁸¹⁶ stellt es einen schweren Verstoss dar, Freizeit- oder Glücksspiele in öffentlichen Einrichtungen, bestimmten sozialen Zusammenkünften oder privaten Clubs zu veranstalten, wenn die Gesamtwettsumme das unterste inter-professionelle Monatsgehalt übersteigt. Nach Art. 3 dieses Gesetzes liegt ein schwerer Verstoss in der Werbung für nicht genehmigte Verkäufe durch Tätigkeiten, die dem erlaubten Glücksspiel oder dem Glücksspiel in öffentlichen Einrichtungen, sozialen Zusammenkünften oder privaten Clubs ähneln.

⁸¹⁵ S.J. 429/05/ON056 c06, Informe sobre la situación legal del juego en España, en lo que se refiere a la gestión de las loterías, apuestas, rifas y promociones comerciales (loterías comerciales) a nivel del Estado Español, Loterías y Apuestas del estado, 21.6.2005, p. 7.

⁸¹⁶ LEY 34/1987, de 26 de diciembre, por la que se regula la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de los de **suerte, envite o azar** (B.O.E. nº 312, de 30.12.1987).

Das Gesetz 56/2007 vom 28. Dezember⁸¹⁷ über die Errichtung einer Informationsgesellschaft führt in Art. 9.2 auf, dass im Falle von Werbeangeboten inklusive solcher Massnahmen wie Preisnachlässen, Preisen und Geschenken und hinsichtlich Wettbewerben oder Spielen mit Werbemassnahmen die Betreiber nach Erlangung der entsprechenden Erlaubnis die Erfüllung verschiedener Voraussetzungen dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über Handel und Wettbewerb zu versichern haben. Werbeangebote müssen darüber hinaus als solche klar erkennbar sein und die Zugangs- und gegebenenfalls auch die Teilnahmebedingungen müssen leicht zugänglich sein und in eindeutiger und unmissverständlicher Sprache formuliert werden.⁸¹⁸

Auf der Ebene der CCAA verbietet **Asturien**⁸¹⁹ sämtliche Werbemassnahmen in Form von Geschenken, Präsenten, jeder Art des angebotenen Konsumierens, sowohl kostenlos als auch zu einem niedrigerem als dem Marktpreis und gestattet zudem generell jegliche Aktivitäten, Dienstleistungen und Handlungen von Bingohallenbesitzern oder dritten Personen nicht, die darauf gerichtet sind, die Teilnahme am Glücksspiel herbeizuführen.

In **Katalonien**⁸²⁰ darf mangels einer expliziten Erlaubnis durch das Generaldirektorat für das Glücksspiel keine Werbemassnahme in Bingohallen durchgeführt werden. Auch dürfen an die Teilnehmer bzw. Besucher keine Geschenke oder Einladungen ausgegeben werden.

6.6.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Gewinnspiele zu Werbezwecken sind denselben territorialen Beschränkungen unterworfen, wie die übrigen Formen des Glücksspiels.

Gemäß Gesetz 56/2007 (**Ergänzende Vorschrift Nr. 20, n° 5**)⁸²¹ darf die interaktive Wett- und Spieltätigkeit auf der Grundlage elektronischer Kommunikationssysteme nur von solchen Betreibern aus-

⁸¹⁷ Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, de 28 diciembre, RCL\2007\2385.

⁸¹⁸ Artículo Nueve. Se da nueva redacción al artículo 20, con el texto siguiente:
«Artículo 20. Información exigida sobre las comunicaciones comerciales, ofertas promocionales y concursos.

1. Las comunicaciones comerciales realizadas por vía electrónica deberán ser claramente identificables como tales y la persona física o jurídica en nombre de la cual se realizan también deberá ser claramente identificable.

En el caso en el que tengan lugar a través de correo electrónico u otro medio de comunicación electrónica equivalente incluirán al comienzo del mensaje la palabra "publicidad" o la abreviatura "publi".

2. En los supuestos de ofertas promocionales, como las que incluyan descuentos, premios y regalos, y de concursos o juegos promocionales, previa la correspondiente autorización, se deberá asegurar, además del cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior y en las normas de ordenación del comercio, que queden claramente identificados como tales y que las condiciones de acceso y, en su caso, de participación sean fácilmente accesibles y se expresen de forma clara e inequívoca.

3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de lo que dispongan las normativas dictadas por las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas sobre consumo, comercio electrónico o publicidad».

⁸¹⁹ Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de **Juego y Apuestas** (B.O.E. n° 152, de 26.6.2001 y BOPA n° 100, de 14.5.2001) Art. 13.

⁸²⁰ LCAT 2000\209 Decreto 147/2000, de 11 abril DEPARTAMENT INTERIOR DO. Generalitat de **Catalunya** 18 abril 2000, núm. 3123, [pág. 4683]; BINGO. Reglamento, Art. 23.7.

geübt werden, die hierfür von der zuständigen Verwaltungsstelle zugelassen wurden. Dies erfolgt durch eine Konzession, die im Anschluss an die Erfüllung vorgeschriebener Bedingungen und Voraussetzungen erteilt wird. Ohne eine derartige Erlaubnis ist die Ausübung interaktiver Wett- und Glücksspiele nicht möglich.

Insbesondere wird die Werbung sowie die Nutzung von Zahlungsmöglichkeiten von Spanien aus unterbunden. Der Betrieb von Wett- und Glücksspielen auf interaktiver Basis ohne eine hierauf gerichtete einschlägige Erlaubnis zieht auch Sanktionen nach der Anti-Schmuggel-Gesetzgebung nach sich.

Nach dem genannten Gesetz (Ergänzende Vorschrift Nr. 20, n° 3) wird die spanische Regierung ein Kontrollsystem für interaktive Glücksspiel- und Wettdienstleistungen ausarbeiten. Hierdurch sollen sichere und gerechte Marktbedingungen für die Anbieter sowie angemessene Verbraucherschutzvorkehrungen gewährleistet werden. Spezielle Regelungen betreffen dabei Tätigkeiten von Betreibern, die bereits über eine Erlaubnis zum Betrieb entsprechender Dienstleistungen aus anderen EU-Staaten verfügen.

⁸²¹ Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, de 28 diciembre, RCL\2007\2385.

6.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Das britische Regulierungsmodell für Werbeausspielungen ist als ein beschränktes Wettbewerbsmodell zu bezeichnen, dessen Ziele allerdings unklar bleiben. Die Behörden haben zu überwachen, dass keine als Werbeausspielungen getarnten Lotterien oder Wetten angeboten werden.

Nachfolgende Informationen führen nicht zu relevanten Erkenntnissen. Aufgrund ihrer Erfahrungen können die Autoren der gegenwärtigen Studie jedoch folgende Feststellungen treffen: Für die Regulierung des Werbewesens ist das vom Europarecht stark geprägte Recht des unlauteren Wettbewerbs mindestens so wichtig wie das Glücksspielrecht. Im Ergebnis ist es im Vereinigten Königreich heute kaum noch gesetzlich möglich, Werbeausspielungen mit Kaufzwang anzubieten. Ausspielungsteilnehmer auf andere Weise mit Kosten zu belasten, ist für werbende Unternehmen anscheinend keine realistische Option. Werbeausspielungen, für die die Teilnehmer einen Einsatz leisten, sind also selten geworden.

Grenzüberschreitende Werbeausspielungen werden von britischem Recht nicht beschränkt, soweit die Sachen oder Dienstleistungen, für die geworben wird, im Vereinigten Königreich zum Kauf angeboten werden dürfen.

6.7.1. Regulierungsmodelle: Monopol - Konzession - Wettbewerb

Die Regulierung von Werbeausspielungen im **Vereinigten Königreich** ist als relativ wenig beschränktes Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Die britische Glücksspielaufsichtsbehörde hat nach dem Inkrafttreten des *Gambling Act* 2005 bestätigt,⁸²² dass die in der *Study of Gambling Services*⁸²³ geschilderte, relativ liberale Regulierungspolitik in Bezug auf Werbeausspielungen weiterhin verfolgt werden soll. Laut der Sections 11 und 14 des *Gambling Act* 2005 gelten Werbeausspielungen nicht als Wetten oder Lotterien, wenn die Spieler die Möglichkeit haben, daran kostenlos teilzunehmen. Die *Schedules* 1 und 2 zum *Gambling Act* 2005 präzisieren den Begriff der Kostenlosigkeit in Fällen, in welchen die Teilnahme nur oder auch auf dem Postweg oder über Fernkommunikationsmittel möglich ist. Die Glücksspielaufsichtsbehörde hat die darin angegebenen Kriterien insbesondere im Hinblick auf eine Teilnahme mittels Internet oder SMS als Alternative zum Produktkauf weiter präzisiert.⁸²⁴ Soweit Anbieter von Werbeausspielungen das Kriterium der Kostenlosigkeit einhalten, fallen sie aus der Glücksspielregulierung heraus und damit gilt der freie Wettbewerb. Falls sie dieses Kriterium nicht einhalten wollen, können sie über die Elemente des Könnens, Urteilens oder Wissens trotzdem den Bereich der Glücksspielregulierung verlassen; vgl. oben, diesen Titel, Punkt 5.7.1.

⁸²² Siehe Gambling Commission, *Prize competitions and free draws: The requirements of the Gambling Act 2005* (November 2007), Abs. 4.1, elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/>.

⁸²³ Vgl. S. 943 und 944.

⁸²⁴ Gambling Commission, *Prize competitions and free draws: The requirements of the Gambling Act 2005* (November 2007), *op. cit.*, Abs. 4.2. ff.

Unternehmen, welche zur Förderung des Verkaufs ihrer Produkte Gewinnausspielungen betreiben, unterliegen allerdings nicht nur dem Glücksspielrecht. Sie haben auch das Wettbewerbsrecht zu beachten. Es ist insbesondere möglich, dass die mittels Verordnungen⁸²⁵ in die britische Rechtsordnung umgesetzte, einschlägige EU-Richtlinie⁸²⁶ solche Werbeausspielungen, welche eine kostenlose Teilnahme ohne Kaufzwang nicht vorsehen, widerrechtlich macht.⁸²⁷

Der aus Werbeausspielungen erwirtschaftete Gewinn wird im Vereinigten Königreich nicht gesondert **besteuert**.

6.7.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Soweit ausländische Werbeausspielungsanbieter ihre Produkte im **Vereinigten Königreich** anbieten können, dürfen sie dort zu den gleichen Bedingungen wie britische Anbieter auch Werbeausspielungen darbieten.

⁸²⁵ Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008, statutory instrument 2008/1277.

⁸²⁶ Richtlinie 2005 / 29 / EG über unlautere Geschäftspraktiken.

⁸²⁷ Siehe Lawson, R, "All must have prizes", in (2008) 152 *Solicitors Journal* 16.

6.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Die im australischen Bundesland Victoria eingeführte Regulierung der Werbeausspielungen zeigt, dass es möglich ist, diesen Bereich des Glücksspielmarktes auch im Lichte des Konsumentenschutzes und des Gemeinwohls gesetzlich zu ordnen, ohne grundsätzlich von einem Wettbewerbsmodell abzurücken.

6.8.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

In Australien galt bis vor kurzem ein reines Wettbewerbsmodell für die Veranstaltung von Werbeausspielungen. Werbeausspielungen unterscheiden sich von Lotterien insoweit, als die Teilnehmer ihre Teilnahme­scheine nicht bezahlen und auch sonst keine nennenswerten Einlagen leisten müssen. Für diesen Bereich des Glücksspielwesens gab es auch keine spezifische Gesetzgebung.

Das Bundesland Victoria hat im Jahre 2004 allerdings eine bereichsspezifische Regulierung eingeführt.⁸²⁸ Alle Anbieter von Werbeausspielungen in Victoria sind nun gesetzlich verpflichtet, bestimmte Rahmenbedingungen und Auskunftspflichten einzuhalten. Übertrifft der Handelswert der in einer Werbeausspielung zu gewinnenden Preise umgerechnet €5'000.-, müssen die Veranstalter zudem eine Genehmigung der Ausspielung beantragen. Sie werden in diesem Fall grundsätzlich wie andere Glücksspieldienstleistungsanbieter betrachtet und müssen u.A. eine für die Durchführung der Ausspielung verantwortliche Person ernennen und für diese Person ein polizeiliches Leumundszeugnis vorlegen. Die Glücksspielaufsichts- und -kontrollbehörde ist zudem ermächtigt, einen Genehmigungsantrag abzulehnen, wenn sie die Ausspielung für anstößig oder gemeinwohlwidrig hält.⁸²⁹ Um diesen sehr breiten Ermessensspielraum zu konkretisieren, hat die Behörde eine lange Liste von Merkmalen angegeben,⁸³⁰ welche eine Werbeausspielung in ihren Augen als gemeinwohlschädlich erscheinen lassen. Trotz dieses gesetzlichen Eingriffs ist die Regulierung der Werbeausspielungen im Bundesland Victoria weiterhin als ein (nun beschränktes) Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Auf Werbeausspielungen werden in Australien keine spezifischen (Glücksspiel)steuern erhoben.

6.8.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Interaktive Werbeausspielungen gehören zu den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen vom in Australien geltenden Internetverbot. Werbeausspielungen können also in ganz Australien und auch

⁸²⁸ Der Gambling Regulation Act 2003 wurde geändert um in Kapitel 5 einen Teil 7 „Trade Promotion Lotteries“ einzufügen. Eine Übersicht ist auf der Internetseite (<http://www.vcgr.vic.gov.au/>) der Aufsichts- und Kontrollbehörde (Victorian Commission for Gambling Regulation) unter „Licences & Permits“ und anschliessend „Trade Promotion Lottery“ verfügbar.

⁸²⁹ „... if, in the Commission’s opinion, the proposed trade promotion lottery is offensive or contrary to the public interest“: Gambling Regulation Act 2003, subsec. 5.7.4.(2A).

⁸³⁰ Auf der Internetseite (<http://www.vcgr.vic.gov.au/>) der Aufsichts- und Kontrollbehörde (Victorian Commission for Gambling Regulation) unter „Licences & Permits“, anschliessend „Trade Promotion Lottery“ und zuletzt „The VCGR Guideline“.

vom Ausland aus via Internet angeboten werden. Die Ausnahme ist Teil des politischen Kompromisses, der den Erlass des Internetverbots ermöglicht hat.⁸³¹

⁸³¹ Vgl. unten, diesen Teil, Titel III „Besondere Aspekte der Glücksspielrechtsordnung“, Punkt 5.8.1.2.

6.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Für das norwegische Recht gibt es zu diesem Punkt keine erwähnenswerten Erkenntnisse.

6.9.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Das norwegische Glücksspielrecht enthält keine Sondernormen zu Werbeausspielungen.

Im Gesetz über den Wettbewerb findet sich eine Regel zu Gewinnspielen als Zugaben.⁸³² Wer als Unternehmer solche Gewinnspiele oder andere Wettbewerbe als Zugabe zu einem Produkt für Konsumenten anbietet, muss sicherstellen, dass die Bedingungen für die Teilnahme und Nutzung des Angebotes für die Verbraucher klar und leicht zugänglich sind. Demnach sind Werbeausspielungen für Unternehmen unter dieser recht einfach einzuhaltenden Bedingung erlaubt.

6.9.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Es liegen keine Anzeichen vor, dass ausländische Werbeausspielungen in Norwegen verboten wären, wenn die norwegischen Normen berücksichtigt wurden.

⁸³²

§ 18 Abs. 3 Gesetz über den Wettbewerb (Markedsføringsloven), vom 9.1.2009, Nr. 2.

6.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

In der Schweiz existiert keine besondere Gesetzgebung über Werbeausspielungen.

6.10.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Werbeausspielungen sind Lotterien und Glücksspielen sehr ähnlich. Die drei grundlegenden Elemente einer Lotterie werden von Art. 1 Abs. 2 LG bestimmt. Für die Definition des Glücksspiels berücksichtigt die Rechtsprechung die gleichen Elemente:

1. Die Bezahlung eines Einsatzes
2. Die Chance, einen Geldgewinn oder einen anderen materiellen Vorteil zu erhalten
3. Das Eingreifen des Zufalles, der weitgehend darüber bestimmt, ob ein Gewinn erfolgt oder nicht.⁸³³

Eine Werbeausspielung, die diese drei Kriterien erfüllt, ist in Wirklichkeit eine Lotterie oder ein Glücksspiel und *a priori* verboten. Andererseits fällt jedes Spiel, das diese Charakteristika nicht aufweist, aus dem Anwendungsbereich des LG und des SBG und damit aus dem Monopol/Konzessionssystem heraus und untersteht dem freien Wettbewerb. Tatsächlich geht es um Werbeausspielungen, in denen das Teilnehmen nicht von der Leistung eines Einsatzes abhängt (Einkaufspflicht) und deren Ausgang nicht vom Zufall, sondern meistens von der Geschicklichkeit des Teilnehmers abhängt oder in welchen kein Geldgewinn erlangt werden kann.⁸³⁴

Gemäss der *Comlot* und entsprechend der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Finanzierung des Versands von Wettbewerbsdokumenten (Transportkosten) wie z.B. Telefonkosten für die Bitte nach Wettbewerbsformularen oder Portokosten für das Abschicken einer Auslosung nicht als eine Einkaufspflicht zu betrachten. Anders ist dies, wenn eine SMS mit Nachgebühr an eine Nummer geschickt werden soll, oder wenn eine Telefonnummer für die Teilnahme gewählt werden muss, die mit zusätzlichen Kosten verbunden ist.⁸³⁵

Ein Wettbewerb, der verlangt, dass die Teilnehmer eine SMS mit Nachgebühr an eine Nummer schicken, damit sie ausgelost werden und dann den Siegespreis gewinnen können, muss als illegal betrachtet werden (weil er wie eine Lotterie funktioniert). Erlaubt dieser gleiche Wettbewerb den Zugang zu Auslosung hingegen nur, wenn auf eine vorherige Frage korrekt geantwortet wurde, ist er legal (weil man ihn als ein Geschicklichkeitsspiel betrachten muss).⁸³⁶

⁸³³ Vgl. BGE 2C.312/2007 E. 4.1.

⁸³⁴ Vgl. <http://www.comlot.ch/d/themen-infos/wettbewerbe-gewinnspiele> (am 1. April 2009 angeschaut).

⁸³⁵ Vgl. <http://www.comlot.ch/d/themen-infos/wettbewerbe-gewinnspiele> (am 1. April 2009 angeschaut).

⁸³⁶ Gemäss der Definition der Webseite der Comlot, <http://www.comlot.ch>.

6.10.2. Steuerrechtliche Aspekte

In der Schweiz wird auf Werbeausspielungen keine besondere Steuer erhoben. Die Erträge aus diesen Tätigkeiten sind den allgemeinen Grundsätzen des schweizerischen Steuerrechts unterworfen.

6.10.3. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Ausländische Werbeausspielungen, die die oben erwähnten Kriterien erfüllen, sind auch in der Schweiz erlaubt.

6.11. USA

Erkenntnisse

Das Recht der Vereinigten Staaten trifft zu Werbeausspielungen keine direkte Aussage. Werbeglücksspiele, die als wirkliches "Glücksspiel" definiert werden können, sind bei fehlender Lizenz illegal, andernfalls aber erlaubt. Dies führt zu großer Rechtsunsicherheit. Angesichts dieser Umstände attestiert ein Kommentator den US-Gerichten bei ihrer Vorgehensweise „gesunden Menschenverstand“.

Die Problematik der „Glücksspiele“ zu Werbezwecken besteht darin, ob sie den generellen Verbotsvorschriften des Glücksspiels (meist auch der Lotteriegesetze) unterfallen. Wie vorstehend dargestellt, wirft dies die Frage auf, ob ein Teilnehmer für seine Gewinnchance einen Gegenwert erbringen muss, wobei die Gewinnmöglichkeit eher vom Glück als von bestimmten Fähigkeiten abhängt. Einer der führenden Kommentatoren auf dem Gebiet des US-amerikanischen Glücksspielrechts, I. Nelson Rose, geht davon aus, dass die US-Gerichte an die Beurteilung der Frage, ob hinter einem scheinbaren Werbezweck nicht doch eher ein Glücksspiel steckt, durchweg mit „gesundem Menschenverstand“ herangehen.

In den 80er Jahren wurden beispielsweise die Telefonlotterien über 900er-Nummern eingeführt. Angeblich stimmten diese mit dem Gesetzeswortlaut überein, indem sie eine „kostenlose“ Teilnahme vorsahen (selbstadressierte gestempelte Umschläge, zu einem Porto von seinerzeit 40 Cent). Der Generalstaatsanwalt von Georgia wies auf die Absurdität dieses Systems hin, indem er die Frage stellte, wer 40 Cent ausgeben und auf eine Gewinnmeldung warten würde, obwohl man für die Kosten eines Telefonanrufs mit 35 Cent die Antwort sogleich erhalten könne.⁸³⁷ Wurden Telefonkarten in Verbindung mit (Werbung für) Wettbewerbslose verkauft, so erwarben die Kunden diese Karten nur wegen der Gewinnspielteilnahme, und warfen Karten, die Nieten bedeuteten, weg. Der Supreme Court von North Dakota zitierte Professor I. Nelson Rose und entschied, dass die Verkaufsautomaten für Telefonkarten faktisch eine Art von Glücksspielautomaten darstellten. Die Verfügbarkeit von Gewinnspielkarten mit selbstadressierten gestempelten Briefumschlägen änderte nichts an dem Umstand, dass die meisten Spieler fast ausschliesslich auf das Gewinnspiel aus waren, und das vorgeblich erworbene „Produkt“ wegwarfen.⁸³⁸

Die meisten Staaten haben spezifische Regelungen zu casinoartigen Glücksspielen erlassen, an denen man teilweise sogar umsonst teilnehmen kann. In diesen Staaten bedeutet das Spiel ein illegales Glücksspiel, wenn der Spieler hierfür Geld bzw. einen Einsatz aufwendet.⁸³⁹

Auf Wettaktivitäten und die Tätigkeit der Wettannahme werden Verbrauchssteuern auf Bundesebene erhoben. Staatlich betriebene Spieltätigkeiten im Glücksspielbereich, die nach dem Recht des Einzelstaates autorisiert sind, unterliegen dieser Steuerpflicht nicht.⁸⁴⁰ Zwei Verbrauchssteuern sind auf Wetttätigkeiten anwendbar: (1) eine Verbrauchssteuer für Transaktionen bei Wetttätigkeiten, die

⁸³⁷ Ga A.G. Op. n° 84-83, 1984 WL 59954 (Nov. 26, 1984).

⁸³⁸ Owen & Rose, Internet Gaming Law, oben S. 16, zitierend *Midwestern Enterprises, Inc. v. Wayne K. Steneheim, North Dakota Attorney General*, 2001 ND 67, 625 N.W.2d 234 (2001).

⁸³⁹ Owen & Rose, INTERNET GAMING LAW, oben S. 18.

⁸⁴⁰ 62 NY Jur.2d Gambling Summary (1999).

0,25% des Wettbetrages entspricht (und 2%, wenn die Wetttätigkeit nicht nach einzelstaatlichem Recht genehmigt ist), und (2) eine berufliche bzw. Betriebssteuer in Höhe von jährlich 500 \$ für Personen, die im Bereich der Wettannahme für Personen tätig sind, die verbrauchssteuerpflichtig sind.⁸⁴¹ Wird ein im Radio oder TV veranstaltetes Spiel als Wette qualifiziert, gelten die Bundessteuergesetze, soweit das Spiel nicht vom betreffenden Staat betrieben wird. Sollten die Gewinne aus derartigen Spielen der Definition der Gewinne aus dem Glücksspiel (zu Steuerzwecken) unterfallen, sind sie den Bruttoeinnahmen des Steuerpflichtigen hinzuzurechnen.⁸⁴² Gewinne aus Glücksspieltätigkeiten, die einen Betrag von 5.000 \$ überschreiten, unterliegen einem Abzug von 28%.⁸⁴³ Verluste aus dem Glücksspiel des betreffenden Jahres sind (einzeln aufgeführt) abzugsfähig, jedoch nur in Höhe der im selben Jahr erzielten Gewinne.⁸⁴⁴

6.11.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Kalifornien

Gemäß der Definition der Lotterie im kalifornischen Strafgesetzbuch, ist die entgeltliche Gegenleistung ("consideration", d.h. Hingabe eines werthaltigen Objekts) eine erforderliche Voraussetzung. Daher stellt die kostenlose Güterverteilung aufgrund Glücks oder Anfalls eines Loses keine Lotterie dar.⁸⁴⁵ Die Gegenleistung muss jedoch nicht ausschließlich auf die Möglichkeit eines Preisgewinns bezogen sein. Es reicht vielmehr aus, dass die Möglichkeit des Preisgewinns *neben* einem anderen Zweck steht, wegen welchem die Gegenleistung bzw. das Entgelt erbracht wird.⁸⁴⁶ Die Entgeltleistung muss kein offen zu Tage tretendes Element des Vorganges sein.⁸⁴⁷ Es reicht für die Qualifizierung als Gegenleistung nicht aus, wenn dem Spielbetreiber ein Vorteil in Aussicht gestellt wird. Die Frage entscheidet sich eher danach, ob der Inhaber des Loses eine werthaltige Leistung im Sinne einer Zahlung erbracht hat und aus diesem Grunde ein bestimmtes Gewinnrisiko eingeht.⁸⁴⁸

Eine sog. "Theater Bank Night", bei der eine große Anzahl an Freilosen ausgegeben wird und der Gewinner zum Zeitpunkt der Auslosung nicht anwesend sein muss, um seinen Gewinn erhalten zu können, ist eine legale Veranstaltung.⁸⁴⁹ Andererseits stellt diese Veranstaltung dann eine unerlaubte Lotterie dar, wenn die Lostickets nur an Geschäftskunden verteilt werden, oder wenn die Anzahl der frei vergebenen Tickets unwesentlich ist und keine Vorkehrungen getroffen werden, dass der Gewinn-

⁸⁴¹ Int. Rev. Code §§4401(a); 4411.

⁸⁴² Winkler, George v. U.S., (1956, CA1) 230 F2d 766, aff'd on other issued and rev'd on other issued (1995, CA10) 54 F3d 787.

⁸⁴³ Int. Rev. Code §3402(q)(1).

⁸⁴⁴ Int. Rev. Code §165(d).

⁸⁴⁵ *People v. Cardas*, 137 Cal. App. Supp. 788, 28 P.2d 99 (Super. Ct. 1933)

⁸⁴⁶ *Holmes v. Saunders*, 114 Cal. App. 2d 389, 250 P.2d 269 (1st Dist. 1952) (1\$ für eine 6-monatige Subskription bezüglich eines Clubmagazins, der Ehrenmitgliedschaft im Club und der Gewinnmöglichkeit eines Autos).

⁸⁴⁷ *In re Miller*, 160 Cal. 764, 118 P. 242 (1911).

⁸⁴⁸ 60 Ops Atty Gen 130. *People v. Shira*, 62 Cal. App. 3d 442, 133 Cal. Rptr. 94 (2d Dist. 1976) (im Bingospiel, bei dem für jede Karte eine Gebühr verlangt wurde, erhielten die Personen eine Freikarte, die einen Ring über ein Schwein werfen konnten, und die Gewinner eines Spiels hatten für den Erhalt eines größeren Gewinns einen weiteren Ring über ein Schwein zu werfen); *California Gasoline Retailers v. Regal Petroleum Corp.*, 50 Cal. 2d 844, 330 P.2d 778 (1958); *People v. Cardas*, 137 Cal. App. Supp. 788, 28 P.2d 99 (Super. Ct. 1933).

⁸⁴⁹ *People v. Carpenter*, 141 Cal. App. 2d 884, 297 P.2d 498 (2d Dist. 1956); *People v. Cardas*, 137 Cal. App. Supp. 788, 28 P.2d 99 (Super. Ct. 1933).

ner seinen Preis ausserhalb der Veranstaltung entgegen nehmen kann.⁸⁵⁰ Ist nicht erforderlich, dass der Gewinner einer solchen Theater-Verlosung eine vorherige Eintrittskarte oder irgendein Entgelt zahlen muss, so handelt es sich bei der Verlosung nicht um eine Lotterie.⁸⁵¹

Damit eine Spielveranstaltung zu Werbezwecken als legal angesehen werden kann, muss sämtlichen Personen ein Freilos zukommen, und diese dürfen für ihre Möglichkeit der Teilnahme an der Gewinnverlosung nichts gezahlt haben. Damit ist ein Werbemodell dann unerlaubt, wenn nicht allen Personen die Teilnahme am Gewinnspiel ermöglicht wird, und einige der Personen für ihre Gewinnmöglichkeit bezahlen müssen.⁸⁵²

Zur Verdeutlichung sei folgendes Beispiel genannt: Wegen der nachfolgend dargestellten Umstände unterlag eine Werbeveranstaltung, die durch den Betreiber einer Tankstelle durchgeführt wurde und während welcher der Betreiber Lostickets verteilte, mangels einer Gegenleistung nicht dem Tatbestand des Strafgesetzbuches, der auf Lotterien Anwendung findet: für alle drei Gewinnklassen wurden Preislose an jeden Interessenten kostenlos ausgegeben, die Lose wurden auch an Personen verteilt, die sich nicht an der Tankstelle befanden, die Annahme der Lostickets war an keine Kaufverpflichtung bezüglich Waren oder Dienstleistungen gebunden, und der Preisgewinn war in keinem Falle davon abhängig, ob die betreffende Person Käufe getätigt hatte.⁸⁵³

Der Umstand, dass sich der Besitzer eines Loses zum Geschäftsbetrieb eines Sponsors von Werbeveranstaltungen zu begeben hat, um dort einen Losabriss zu hinterlegen, führt nicht zur Annahme einer Gegenleistung.⁸⁵⁴

New York

Gemäß dem Recht des Staates New York nimmt eine Person an einem Glücksspiel teil, wenn sie etwas Werthaltiges bezüglich eines vom Zufall abhängenden Wettspiels oder eines künftigen ungewissen, nicht von ihr beeinflussbaren oder kontrollierbaren Ereignisses einsetzt oder riskiert, und diesem Verhalten die Vereinbarung zugrunde liegt, dass sie bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses etwas Werthaltiges erhält.⁸⁵⁵ Ein Wettspiel auf Zufallsbasis liegt vor, wenn das Ergebnis wesentlich von einem Zufallselement abhängt, wobei die Fähigkeiten des Teilnehmers ebenfalls einen – für die Qualifikation unschädlichen – Faktor darstellen können.⁸⁵⁶ Das Zufallselement ist gegeben, wenn eine Person nach oder trotz Nachforschungen und Untersuchungen den (Nicht)Eintritt des Spielergebnisses oder seine Form bzw. seine Bedingungen nicht vorherbestimmen kann.⁸⁵⁷ Die Bestimmung der

⁸⁵⁰ *People v. Gonzales*, 62 Cal. App. 2d 274, 144 P.2d 605 (2d Dist. 1944).

⁸⁵¹ *People v. Carpenter*, 141 Cal. App. 2d 884, 297 P.2d 498 (2d Dist. 1956).

⁸⁵² *People v. Shira*, 62 Cal. App. 3d 442, 133 Cal. Rptr. 94 (2d Dist. 1976).

⁸⁵³ *California Gasoline Retailers v. Regal Petroleum Corp.*, 50 Cal. 2d 844, 330 P.2d 778 (1958).

⁸⁵⁴ *California Gasoline Retailers v. Regal Petroleum Corp.*, 50 Cal. 2d 844, 330 P.2d 778 (1958).

⁸⁵⁵ 62 NY Jur. 2d Gambling §1.

⁸⁵⁶ McKinney's Penal Law §225.00(1). Siehe *O'Carroll Rest. Corp. v. New York State Liquor Authority*, 125 A.D. 2d 212, 509 N.Y.S2d 17 (1st Dept. 1986), wo festgestellt wurde, dass die State Liquor Authority ordnungsgemäß bei ihrer Bewertung vorging, ein Restaurant, das in seinen Räumlichkeiten Glücksspiel (Betreiben einer "Joker Poker"-Videospielautomat) vorhielt, die Vorschrift des McKinney's Al Bev Law §106 verletzte, obwohl etwas Werthaltiges außer Freispielen nicht gewonnen werden konnte (es handelte sich um ein Glücksspiel, nicht um ein Geschicklichkeitsspiel).

⁸⁵⁷ *People ex rel. Ellison v. Lavin* (1904) 93 AC 292, 87 NYS 776, rev'd on other grounds 170 NY 164, 71 NE 753.

Art des Spiels richtet sich hierbei nicht danach, ob ihm ein Zufalls- oder Geschicklichkeitselement zu eigen ist, sondern welches Element für das Spielergebnis bestimmend und vorherrschend ist.⁸⁵⁸

Glücksspiele sind durch Art. 225 Strafgesetzbuch untersagt. Geschicklichkeitsspiele fallen aber nicht darunter. Schließen jedoch Teilnehmer eines Geschicklichkeitsspiels untereinander auf das Ergebnis dessen, was sie durch ihre Fähigkeiten erreichen können, Wetten ab, so liegt ein Glücksspiel vor. Das Wettelement führt zur Annahme eines Glücksspiels, der Betrieb eines Geschicklichkeitsspiels als solcher reicht noch nicht aus.⁸⁵⁹

Die Strafvorschrift, die die Lotterie als Form des Glücksspiels untersagt⁸⁶⁰ findet nicht nur auf reine Glücksspieltätigkeiten, sondern auch auf geschäftliche Tätigkeiten Anwendung, die als Lotterie betrieben werden.⁸⁶¹ Durchdringt das Glücks- bzw. Zufallselement die Geschäftstätigkeit derart, dass Letztere von Ersterem dominiert wird, ist eine solche Tätigkeit als Lotterie zu qualifizieren bzw. strafrechtlich zu verfolgen.⁸⁶² Darüber hinaus gilt: während ein geschäftsmäßiges Werbemodell wegen seines eigentlichen Beweggrundes keine illegale Lotterie darstellt, auch wenn Preise verteilt werden und der Gewinner durch Zufall oder Glück ermittelt wird, so ist die Tätigkeit doch als Lotterie zu betrachten, wenn unbeachtet der Feinsinnigkeit des eingesetzten Mittels oder Gerätes tatsächlich ersichtlich ist, dass das System in der überwiegenden Zahl der Fälle die Auszahlung eines werthaltigen Gegenstandes zur Folge hat.⁸⁶³

Obwohl keine spezielle Erlaubnis nötig ist, müssen Unternehmen, die Gewinnspiele mit einem Gesamtgewinnwert von mehr als 5.000 \$ anbieten möchten, dem *Secretary of State* mindestens 30 Tage vorher hiervon Mitteilung machen.⁸⁶⁴ Personen, Unternehmen oder Gesellschaften, die sich mit solchen Werbespielen bzw. Spielen zu Werbezwecken beschäftigen, müssen ein Treuhandkonto errichten oder eine Kautions stellen, um die Gewinnauszahlung zu garantieren.⁸⁶⁵

6.11.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Hierzu gibt es keine spezielle Gesetzgebung.

⁸⁵⁸

Id.

⁸⁵⁹

Id.

⁸⁶⁰

McKinney's Penal Law §225.40.

⁸⁶¹

NY Jur 2d Criminal Law §4904.

⁸⁶²

State by Lefkowitz v. ITM, Inc., 52 Misc.2d 39, 275 N.Y.S.2d 303(Sup. Ct. 1966).

⁸⁶³

Valentin v. El Diario La Prensa, 103 Misc. 2d 875, 427 N.Y.S.2d 185 (City Civ. Ct. 1980).

⁸⁶⁴

McKinney's Gen. Bus Law §369-e.

⁸⁶⁵

Id. §369-e(4).

7. Von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstaltetes Glücksspiel

Gesamterkenntnisse

Die meisten der untersuchten Staaten kennen im Bereich des Wohltätigkeitsglücksspiels ein Wettbewerbsmodell, da im Voraus kein *numerus clausus* an Bewilligungen, die an entsprechend qualifizierte Antragssteller erteilt werden können, festgelegt wird.⁸⁶⁶ Die Definition des gesetzlich zulässigen Wohltätigkeitsglücksspiels ist jedoch durchweg sehr restriktiv. In manchen Ländern dürfen (eine grundsätzlich unbeschränkte Anzahl von) Wohltätigkeitsinstitutionen nur Lotterien veranstalten.⁸⁶⁷ In einigen anderen Ländern besteht aber gerade für Wohltätigkeitslotterien ein Konzessionsmodell,⁸⁶⁸ das das Wohltätigkeitsglücksspiel auf „kleine“ oder „traditionelle“ Glücksspielarten beschränkt. Eine ganz neue Regulierung auf der Ebene der amerikanischen Bundesstaaten zeigt, dass auch Poker und andere Casinoglücksspiele als Wohltätigkeitsglücksspiel veranstaltet werden können⁸⁶⁹. Ein eigenes Regulierungsmodell ist für diesen Sektor in keinem der hier untersuchten Staaten zu finden. Dieser Glücksspielbereich ist gesetzestechnisch regelmässig als Ausnahme zum eigentlichen Glücksspielrecht formuliert.

Grenzüberschreitende Angebote werden von fast allen untersuchten Rechtsordnungen ausgeschlossen. In Italien sind auch inländische Wohltätigkeits-glücksspielveranstaltungen nur insoweit zulässig, als sie die Umsatz- und Steuereinnahmen des Staates nicht beeinträchtigen.⁸⁷⁰ Nur in Schweden⁸⁷¹ und im Vereinigten Königreich⁸⁷² räumt die Gesetzgebung den zuständigen Behörden die Ermessenskompetenz ein, auch Glücksspielangebote ausländischer Wohltätigkeitsinstitutionen im Inland zuzulassen.

⁸⁶⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.7.1, 7.9, 7.10. und 7.11.

⁸⁶⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.1, 7.2, 7.5.1, 7.9. und 7.10.

⁸⁶⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.6.1. und 7.10.1.

⁸⁶⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.11.1.1.

⁸⁷⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.2.1.

⁸⁷¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.5.2.

⁸⁷² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.7.2.

7.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

In diesem Punkt sind wir zu keinen erwähnenswerten Erkenntnissen gekommen.

7.1.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Im Bereich des von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstalteten Glücksspiels basiert das französische Recht auf einem Wettbewerbsmodell. Eine Ausnahme zum Verbot der Lotterie enthält Artikel 5 des Gesetzes vom 21.05.1836. Er erlaubt die Organisation von Lotterien bei welchen bewegliche Sachen verlost werden, die ausschliesslich zu Wohltätigkeitszwecken, zur Förderung der Kunst und zur Finanzierung von nicht-wirtschaftlichen Aktivitäten veranstaltet werden. Es bedarf hierfür allerdings der Zulassung durch den Präfekten des Departements. Dieser kann entscheiden, dass die Zulassung von der Festlegung eines maximalen Betrags der Organisationskosten abhängig ist. Zudem kann verlangt werden, dass der Veranstalter über die Verwendung des gesammelten Geldes Buch führt.⁸⁷³

Eine Kopie der Zulassung muss vom Präfekten an das Innenministerium geschickt werden, wenn das Ausgabekapital 7 622 Euro übersteigt.

Artikel 6 des Gesetzes vom 21.05.1836 lässt unter bestimmten Umständen die „traditionellen“ Lottos («poules au gibier», «rifles», «quines») zu.⁸⁷⁴

7.1.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Zu diesem Rechtsproblem gibt es keine besonderen Vorschriften.

⁸⁷³ Artikel 4 der Verordnung vom 19.06.1987 (*décret n° 87-430*).

⁸⁷⁴ Art. 6 des Gesetzes Nr.1836-05-21 vom 21.05.1836.

7.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Lokale Lotterien und Wohltätigkeitslotterien unterliegen nicht dem Monopolmodell. Dieser vernünftig scheinende Ausschluss beruht auf der begrenzten Summe der Einsätze, der eingeschränkten territorialen Verkaufsmöglichkeiten für Lose sowie dem wohltätigen Hintergrund solcher Veranstaltungen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass derartige Veranstaltungen keinen Regelungen unterlägen. Die einschlägigen Gesetzesmaterien tragen zu einer zunehmend präziseren Definition von lokalen und wohltätigen Lotterien bei und führen die Verpflichtung ein, die Behörden entsprechend zu unterrichten und eine Dokumentation des Ereignisses zu führen sowie den Nachweis einer Sicherheitsleistung zu liefern. Seit dem Jahre 2001 wird keine formelle Erlaubnis mehr gefordert.

7.2.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Als Regel gilt, dass **jeder Art der Lotterie untersagt** ist (Art. 39 r.d.l. 19. Oktober 1938, n. 1933, bezüglich Lotto), und jeder **nicht ordnungsgemäß erlaubte** Lotteriebetrieb ein Delikt darstellt.⁸⁷⁵ Allerdings sind eine Reihe von lokalen und wohltätigen Lotterien erlaubt, wenn sie gewisse Voraussetzungen erfüllen. Der Grund hierfür ist, dass die **Einsätze begrenzt** sind und **kein Wettbewerbsrisiko gegenüber dem staatlichen Finanzmonopol** besteht.

Erlaubt sind Lotterien, die von **Non-Profit-Organisationen** oder **Personen** organisiert werden, die **Freizeit-, Sport- oder Kulturzwecke verfolgen** oder solche, die durch **regionale oder landesweite politische Parteien** betrieben werden und auf das Gebiet einer **einzigsten Provinz** beschränkt sind. Dies gilt auch für **Tombolas und Wohltätigkeitslotterien**.

Der Normenkatalog wurde kürzlich überarbeitet, namentlich durch Art. 13 ff. des D.P.R. 430/2001. Die neuen Regelungen führen Tombolas und **Wohltätigkeitslotterien** an, die von **politischen Parteien oder Vereinigungen veranstaltet werden, sofern diese im Kontext lokaler Ereignisse oder Veranstaltungen stattfinden**. Tombolas, die auf **privater oder familiärer Ebene** veranstaltet werden, werden auch erwähnt.

Lotterien sind erlaubt, wenn der Losticketverkauf auf das Gebiet der Provinz beschränkt wird und die Anzahl der ausgegebenen Lostickets den Wert von 51.000 Euro nicht überschreitet. Hinsichtlich **Tombolas** gilt keine mengenmäßige Beschränkung von Tombolakarten. Allerdings darf der Wert der Preise die Summe von 13.000 Euro nicht überschreiten, und der Verkauf der Tombolakarten hat innerhalb des Gebietes, in dem die Veranstaltung stattfindet, bzw. der hieran angrenzenden Gebiete zu erfolgen. **Wohltätigkeitslotterien** sind zugelassen, wenn der Ticketverkauf auf das Stadtgebiet beschränkt wird, in dem die Veranstaltung durchgeführt wird und die Verkaufserlöse den Betrag von 51.000 Euro nicht überschreiten.

Die wesentliche Neuerung liegt in der Abschaffung der Erlaubnis durch die Finanzpolizei (*intendente di finanza*) und der Genehmigung durch den Regierungsbeamten (*prefetto*). Es genügt neuerdings eine **einfache Mitteilung** an den Bürgermeister oder den *prefetto* zusammen mit einer entsprechen-

⁸⁷⁵

Diese Information wurde bezogen aus: Mancini Proietti, Lineamenti generali sulla nuova disciplina del gioco e della scommessa, Rivista di Polizia, Juni 2003, S. 444 ff.

den Dokumentation und dem **Nachweis der Sicherheitsleistung** (deren Höhe der Summe der angebotenen Gewinnpreise entspricht). Die Ausspielung erfolgt öffentlich und unter der Anwesenheit eines Vertreters des Bürgermeisters, bei welchem auch ein Bericht einzureichen ist.

Die Erlaubnis kann **Kommunen** (*comuni*) nach Art. 69 T.U.L.P.S. sowie Tombolas und Wohltätigkeitsausspielungen (*pesche di beneficenza*) im Rahmen von **lokalen Festivitäten und Festen** erteilt werden.

Ebenso zu erwähnen sind Veranstaltungen (*manifestazioni*), bei welchen **Gewinnpreise an öffentliche Unternehmen oder Einrichtungen oder an solche ausgegeben werden, die soziale oder gemeinnützige Zwecke verfolgen**. Diese Spiele fallen weder unter die Kategorie der **Gewinnwettspiele**, die dem *Ministero delle Attività Produttive* angezeigt werden müssten (vgl. die ausdrücklich aufgeführte Ausnahme in Art. 13 lit. c), noch unter die der **Wohltätigkeitslotterien**, die den **lokalen Behörden** (nur) bekannt zu geben sind. Im Ergebnis mag man daher annehmen, dass diese Veranstaltungen keinen bestimmten Regelungen unterliegen.

7.2.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Hierzu gibt es keine relevanten Regelungen.

7.3. MALTA

Erkenntnisse

Non-Profit-Spiele sollen künftig einer Lizenz der Glücksspielbehörde bedürfen. Da das Lizenzsystem noch nicht in Kraft getreten ist, lassen sich jedoch hierzu gegenwärtig keine Aussagen treffen.

7.3.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Non-Profit-Spielveranstaltungen werden von Non-Profit-Vereinigungen organisiert; die Nettoeinnahmen werden für religiöse, sportliche, allgemeinwohlfördernde, kulturelle, bildungsgerichtete oder soziale Zwecke verwendet. Non-profit-Spiele werden künftig von der *Lotteries and Gaming Authority* reguliert werden. Die entsprechenden Vorschriften werden in der *First Schedule*⁸⁷⁶ des *Lotteries and Other Games Act* von 2001 enthalten sein. Die Regelungen werden sich auch auf Lizenzgebühren und/oder Steuern erstrecken. Diese Regelungen wurden bereits verfasst, sind jedoch bislang noch nicht veröffentlicht worden.⁸⁷⁷ Momentan werden diese Spiele noch durch die *Public Lotto Ordinance* (Chap. 70) reguliert und vom *Public Lotto Department* genehmigt.⁸⁷⁸

7.3.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Zu dieser Frage gibt es keine besonderen Vorschriften.

⁸⁷⁶ Noch nicht in Kraft.

⁸⁷⁷ Laut Korrespondenz des Verfassers mit Dr. Joseph F. Borg, Director of Legal & Enforcement der Lotteries & Gaming Authority vom 29. September 2008.

⁸⁷⁸ Siehe: Lotteries and Gaming Authority (LGA) - Malta - Gaming Sectors - Non-Profit Games.

7.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Im österreichischen Glücksspielrecht bestehen Sonderregelungen für Glücksspiele von Wohltätigkeitsorganisationen. Sie können eine Bewilligung erlangen, um bestimmte Glücksspiele durchzuführen. Es handelt sich dabei um Glücksspiele die auf Festveranstaltungen durchgeführt werden oder um Nummernlotterien, für die Lose verkauft werden. Die Durchführung muss einem vordefinierten, inländischen Einzelzweck dienen. Das Ziel ist hier die Einnahmenerzielung für Wohltätigkeits-Organisationen, die aber in kleinem Rahmen bleiben sollte. Ein stetiger und eine Basisversorgung bildender finanzieller Mittelzufluss wird damit eher nicht erreicht und wohl auch nicht angestrebt.

7.4.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Für die katholische Kirche als Trägerin einiger Wohltätigkeits-Organisationen ist zunächst nochmals darauf hinzuweisen, dass diese indirekt in beträchtlichem Ausmass am Konzessionär Casinos Austria AG beteiligt ist.

Das sogenannte kleine Glücksspiel

Kleinere Glücksspiele (wie Glückshäfen, Juxauspielungen und Tombolaspiele) sind vom Glücksspielmonopol ausgenommen, solange das zusammengerechnete Spielkapital solcher Ausspielungen desselben Veranstalters 4.000 Euro im Kalenderjahr nicht übersteigt und „wenn mit der Ausspielung nicht persönliche Interessen der Veranstalter oder Erwerbszwecke verfolgt werden“.⁸⁷⁹ Solche Spiele bedürfen auch keiner Bewilligung und Überwachung der Ziehungen. Der letzte Teil der Bestimmung bezüglich der Erwerbszwecke liesse vermuten, dass sie nur für wohltätige Organisationen eingreifen soll. In der zugänglichen Kommentarliteratur werden jedoch keine dahingehenden Einschränkungen erwähnt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Norm in jedem Fall „auch“ zugunsten wohltätiger Organisationen eingreift. Ebenso gilt sie wohl für Sportvereine und lokale Vereinigungen, die bei Vereinsfesten kleinere Spiele durchführen.

Bewilligungsmöglichkeit

Zudem kann der Bund die Ausübung des ihm zustehenden Rechtes zur Durchführung von bestimmten Spielen, nämlich sonstigen Nummernlotterien (§ 32), Tombolaspielen (§ 33), Glückshäfen (§ 34) und Juxauspielungen (§ 35), die nicht unter das „kleine Glücksspiel“ des § 4 Abs. 5 GSpG fallen, durch Bewilligung an andere Personen als den Konzessionär übertragen. Die Bewilligung ist in zwei Fällen zulässig: Erstens zur Durchführung von den genannten Spielen mit einem Spielkapital bis einschließlich 15 000 Euro an juristische Personen, die ihren Sitz im Inland haben, wenn mit der Veranstaltung nicht Erwerbszwecke verfolgt werden.⁸⁸⁰

Zweitens kann eine Bewilligung zur Durchführung der genannten Glücksspiele (Tombola, Glückshäfen, Juxauspielungen, sonstige Nummernlotterien) mit höherem Spielkapital an juristische Personen vergeben werden, die ihren Sitz im Inland haben und auf Grund ihrer im Interesse des allgemeinen Wohls gelegenen Tätigkeit eine Förderung verdienen, „wenn durch die Veranstaltung die Erreichung

⁸⁷⁹ § 4 Abs. 5 GSpG.

⁸⁸⁰ § 36 Abs. 2 Z. 1 GSpG.

bestimmter Einzelzwecke mildtätiger, kirchlicher oder gemeinnütziger Art im Inland angestrebt wird“. Erforderlich ist eine Zweckbindung der Reingewinne.⁸⁸¹ Wurde dem Antragsteller bereits eine derartige Veranstaltung bewilligt, hat er die widmungsgemässe Verwendung des Reinertrages von einem öffentlichen Notar überprüfen zu lassen und einen entsprechenden Kontrollvermerk vorzuweisen.⁸⁸²

Hierbei handelt es sich wohl um Glücksspiele von Vereinen, die etwas grössere Wohltätigkeitsorganisationen sind. So sollte sich die Beschränkung auf juristische Personen erklären lassen, die teilweise in der Literatur als nicht sachgerecht kritisiert wird.⁸⁸³

Für die Erteilung der Bewilligung sind verschiedene Behörden zuständig: für Nummernlotterien der Bundesminister für Finanzen, für Tombolaspiele der Landeshauptmann und für Glückshäfen und Tombolaspiele die örtlich zuständige Bezirksverwaltungsbehörde.

7.4.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die Erlaubnis zur Durchführung kleineren Glücksspiels wird an juristische Personen vergeben, die ihren Sitz im Inland haben. Die von wohltätigen Organisationen (mit Sitz im Inland) durchgeführten Veranstaltungen müssen Einzelzwecken im Inland dienen. Für Veranstaltungen mit grenzüberschreitenden Zwecken oder an ausländische Wohltätigkeitsorganisationen können demnach keine entsprechenden Bewilligungen nach § 36 GSpG erteilt werden.

⁸⁸¹ § 36 Abs. 2 Z. 2 GSpG.

⁸⁸² § 38 Nr. 3 GSpG.

⁸⁸³ *Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz, Kommentar, Wien Verlag Österreich 2009, § 36 Rdnr. 4.

7.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Im Bereich des Wohltätigkeitsglücksspiels folgt Schweden einem Wettbewerbsmodell. Das Wohltätigkeits-Glücksspiel unterliegt den Regeln die für Lotterien im Sinn von Art. 3 des Lotteriegesetzes gelten. Genehmigungen zur Durchführung von echten (oder „eentlichen“) Lotterien dürfen nur an schwedische juristische Personen erteilt werden, die Wohltätigkeitsorganisationen sind. Eine Ausnahme kann unter bestimmten Umständen für eine schwedische juristische Person gemacht werden, die Ziele ausserhalb Schwedens verfolgen, die im allgemeinen Interesse liegen.

Der schwedische Gesetzgeber geht im Bereich des Spieles und der Lotterien davon aus, dass der erwirtschaftete Überschuss allgemeinen oder gemeinnützigen Zielen zugute kommen soll (siehe 1.5.1.). Das Wettbewerbsmodell scheint besonders geeignet, um dieses Ziel zu erreichen.

Wohltätigkeitsorganisationen, die die Einnahmen aus den Lotterien zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, haben keine Lotteriesteuer zu entrichten.

Vom schwedischen Staat als Spielorganisator abgesehen, ist der schwedische Glücksspielmarkt durch Wohltätigkeitsorganisationen als Glücksspielveranstalter geprägt. Der politische Wille der Umverteilung von Geldern aus dem Glücksspiel für gemeinnützige Zwecke hat sich in der Praxis als erfolgreich erwiesen.

7.5.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Für Wohltätigkeitsglücksspiele verfügt Schweden über ein Wettbewerbsmodell.

Das Wohltätigkeitsglücksspiel unterliegt den gleichen rechtlichen Regelungen wie anderer Glücksspiele, die als Lotterien im Sinne des Art. 3 des Lotteriegesetzes anzusehen sind.

Wenn der Organisator des Glücksspiels eine Wohltätigkeitsorganisation ist, wird er wahrscheinlich leicht eine Genehmigung erhalten, da Genehmigungen zur Durchführung von eigentlichen Lotterien entsprechend Art. 15 des Lotteriegesetzes nur an **schwedische Rechtsträger vergeben werden dürfen, die gemeinnützige Vereine sind und die,**

1. gemäss ihrer Statuten als Hauptziel die Förderung von inländischen Zielen verfolgen, die im öffentlichen Interesse liegen,
2. tatsächlich Tätigkeiten ausführen, die hauptsächlich diesen Zielen dienen,
3. niemanden als Mitglied grundlos abweisen, und
4. die auf die Einnahmen aus Lotterien zur Verfolgung ihrer Ziele angewiesen sind.

Die Gesellschaftsform des ideellen Vereins ist nicht zivilrechtlich geregelt. In der Rechtspraxis wird die ideelle Vereinigung als rechtsfähig angesehen und stellt eine juristische Person dar. Der Lotterieorganisator muss nicht Teil einer Volksvereinigung sein oder die Definition erfüllen, die der Anwender für eine Volksvereinigung aufstellt.⁸⁸⁴ Da nur eine juristische Person in Frage kommt,

⁸⁸⁴ Prop. 1993/94:182, S. 59.

können Teile eines Vereins keine Bewilligung erhalten. Da nur schwedische juristische Personen eine Bewilligung erhalten können, sind ausländische Vereinigungen ausgeschlossen.

Gemäss der Hauptregel in § 15 Abs. 1 Pkt. 1 soll die Vereinigung zum Hauptziel haben, gemeinnützige Ziele im Inland zu verfolgen. Vereinigungen können an sich in gewissem Ausmass auch Tätigkeiten betreiben, die ausserhalb dieser Ziele liegen. Der Eigennutzen darf aber nicht den allgemeinen Nutzen des Vereins übertreffen.⁸⁸⁵ Eine nähere Präzisierung des Begriffes des allgemeinen Nutzens wurde in den Gesetzesvorarbeiten nicht vorgenommen. Von den Gesetzesanwendern wird festgehalten, dass der Begriff Ziele umfasst, die es gemäss einer weit verbreiteten Auffassung wert sind, unterstützt zu werden. Dies berücksichtigt, dass sich Wertauffassungen von Zeit zu Zeit ändern können. Es kann sich um religiöse, wohltätige, soziale, politische, künstlerische, kulturelle und sportliche oder damit in Verbindung stehende Zwecke handeln. Lotterien können demnach nicht von Vereinen organisiert werden, die die Voraussetzungen für die Registrierung nach dem Gesetz über ökonomische Vereinigungen erfüllen (SFS 1987:667 - *lagen om ekonomiska föreningar*). Dasselbe gilt für Vereine, die zum Zweck haben, die ökonomischen Interessen ihrer Mitglieder zu fördern (z.B. Arbeitgebervereine, Fachvereinigungen, Branchenorganisationen und die Villa-Eigentümer-Vereinigung).

Nach § 15 Abs. 1 Pkt 3 soll eine ideelle Vereinigung für Aussenstehende offen sein. Die Art oder der Umfang der Tätigkeit kann aber so gestaltet sein, dass diesem Grundsatz Grenzen gesetzt sind.⁸⁸⁶ Ein Verein kann daher gewisse allgemeine Aufnahmeeregeln aufstellen, ohne dass dies eine Begrenzung darstellt. Die Anforderungen an diese Aufnahmeeregeln sind aber nicht erfüllt, wenn nur ein sehr kleiner Kreis von Personen Aufnahme in den Verein finden kann oder wenn die Aufnahme von der Willkür des Vereins abhängt.⁸⁸⁷

Steuer

Lotteriesteuer muss für alle schwedischen Lotterien entrichtet werden.⁸⁸⁸ Wenn allerdings eine Wohltätigkeitsorganisation nach dem soeben erläuterten Art. 15 einzustufen ist, muss sie keine Lotteriesteuer entrichten.⁸⁸⁹ Siehe auch 1.5.1.

7.5.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Als Ausnahme zu Art. 15 Abs. 1 des Lotteriegesetzes, erlaubt es Abs. 2 in besonderen Fällen, Genehmigungen an andere als Wohltätigkeitsorganisationen oder an solche Wohltätigkeitsorganisationen zu erteilen, die gemeinnützige Ziele im Ausland verfolgen.⁸⁹⁰

Aktiengesellschaften, Stiftungen oder Vereine, die als Hauptziel die Förderung gemeinnütziger Ziele haben, können daher in Frage kommen. Zum Beispiel hat die Literatur- und Kunstförderung in der Praxis Lotteriebewilligungen erhalten. Auch Gesellschaften, die gemeinnützige Ziele im Ausland verfolgen, können eine Bewilligung erhalten. So konnten Bewilligungen für langfristige Projekte des Roten Kreuzes, von Rettet das Kind und von Amnesty International erteilt werden.⁸⁹¹

⁸⁸⁵

Ibid.

⁸⁸⁶

Prop. 1993/94:182, S. 59-60.

⁸⁸⁷

Prop. 1993/94:182, S. 60.

⁸⁸⁸

Art. 1 Lotteriegesetz.

⁸⁸⁹

Art. 1a.4 et 6 Lotteriesteuergesetz.

⁸⁹⁰

Art. 15, st. 2 Lotteriegesetz.

⁸⁹¹

Prop. 1993/94, S.60.

Der Organisator muss ein schwedischer Rechtsträger sein und muss, das Vorliegen besonderer Gründe vorausgesetzt, als Hauptaufgabe Ziele im öffentlichen Interesse ausserhalb des Landes fördern.⁸⁹²

⁸⁹² Art. 15 Lotteriegesetz.

7.6. SPANIEN

Erkenntnisse

In Spanien hat die wohltätige Blindenorganisation ONCE ein begrenztes Monopol für die Durchführung bestimmter Lotterien und Glücksspiele. Seit 1980 wird für eine Verlosung namens "Sorteo de Oro", die vom Spanischen Roten Kreuz veranstaltet wird, eine jährliche Sondererlaubnis vergeben.

Diese Vergünstigungen wurden den genannten Organisationen gewährt, weil sie behinderte Menschen unterstützen. In dieser Hinsicht erfüllte sich der gesetzgeberische Zweck weitgehend.

Die Hauptproblematik dieses Systems liegt jedoch darin, dass viele nationale und internationale Wohltätigkeitsorganisationen – vorwiegend aus historischen Gründen – im Verhältnis zu ONCE und dem Spanischen Roten Kreuz benachteiligt werden, da nur diese beiden Organisationen als Spielveranstalter in Betracht kommen. Hier ist daher der Tatbestand der Diskriminierung zu diskutieren.

Andererseits dürfen Wohltätigkeitsorganisationen Verlosungen und Bingospiele anbieten, wenn hierdurch Non-Profit-Ziele oder Allgemeinwohlziele erreicht werden sollen.

7.6.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Wohltätigkeitsorganisationen, die bestimmte Bedingungen erfüllen, dürfen Bingospiele veranstalten (siehe Punkt 3).

Art. 5 der Satzung der Nationalen Blindenorganisation überträgt das exklusive Recht für die Lotterieverwertung wie auch die Möglichkeit zur Ausweitung des Spielgeschäftes auf die Nationale Blindenorganisation. Nach Art. 50 kann die Nationale Blindenorganisation vom Staat Subventionen erhalten. Hierin könnte ein einseitiger Vorteil dieser Organisation liegen.

Für eine Verlosung namens "Sorteo de Oro", die vom Spanischen Roten Kreuz veranstaltet wird, ist jährlich eine Sondererlaubnis zu beantragen.⁸⁹³

Das Gesetz vom 16. Juli 1949 (Jefatura de Estado, B.O. 17, Normas para celebrar rifas) untersagt grundsätzlich die Organisation von Verlosungen. Das Gesetz **toleriert jedoch Verlosungen, die zum Zwecke des Allgemeinwohls und aus gemeinnützigen Gründen veranstaltet werden** (hier wird eine Steuer von 10% des Gesamtwertes der Tickets erhoben). Auch Privatpersonen können eine solche Erlaubnis beantragen, der anwendbare Steuersatz ist hier allerdings höher (25% des Gesamtwertes der Tickets).

Eine ministerielle Verordnung vom 9. Januar 1979⁸⁹⁴ führte das Erfordernis ein, dass **allein Wohltätigkeits-, Sport- oder Kulturvereinigungen und gewerbliche Unternehmen, die gewisse**

⁸⁹³

S.J. 429/05/ON056 c06, Informe sobre la situación legal del juego en España, en lo que se refiere a la gestión de las loterías, apuestas, rifas y promociones comerciales (loterías comerciales) a nivel del Estado Español, Loterías y Apuestas del estado, 21.6.2005, p. 7 and Annex II p. 2.

Voraussetzungen erfüllen, zum Betrieb eines Bingospiels zuzulassen seien. Die Vereinigungen dürfen keine Gewinnerzielungsabsicht haben, und die Erträge aus dem Bingospiel müssen für die Erreichung ihrer satzungsmäßigen Zwecke eingesetzt werden.

In **Navarra**⁸⁹⁵ besteht eine gesetzliche Regelung, wonach die Betreiber von Bingospielen grundsätzlich Wohltätigkeits-, Sport-, Kultur- oder Touristikvereinigungen sein dürfen, die jedoch nachweisen müssen, dass sie seit mehr als drei Jahre ohne Unterbrechung existierten. Gewerbliche Unternehmen sind zudem in der Rechtsform der Aktiengesellschaft (*sociedades anónimas*) zu strukturieren und Kooperativen müssen die spanische Nationalität vorweisen. **Valencia**⁸⁹⁶ fordert auch die spanische **Staatsangehörigkeit für Bingobetreiber** und bevorzugt Gesellschaften, die einen Bezug zu Wohltätigkeitszwecken, Sport, kulturellen und touristischen Eigenschaften aufweisen und die mehr als drei Jahre ununterbrochen existierten.

Auf der Ebene der CCAA können Verlosungen, Tombolas und Zufallsspielkombinationen erlaubt werden, deren Erträge ausschliesslich bestimmten Bereichen des Allgemeinwohls zugute kommen. Dies ist etwa bei Art. 15 des Gesetzes 16/1998 der Region **Extremadura** der Fall⁸⁹⁷. Diese Vorschrift sieht vor, dass eine Erlaubnis für den Betrieb von Verlosungen, Tombolas und Zufallsspielkombinationen in Frage kommt, deren Erträge ausschliesslich zur Durchführung kultureller und künstlerischer Tätigkeiten verwendet werden. Gleiches gilt für die Unterstützung des Sports oder der Tradition.

7.6.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Glücksspiele von Wohltätigkeitsorganisationen sind denselben territorialen Beschränkungen unterworfen wie die übrigen Formen des Glücksspiels.

⁸⁹⁴ Orden de 9 enero 1979 Ministerio interior; Juegos. Reglamento del **bingo** - BOE 24 enero 1979, núm. 21, [pág. 1833].

⁸⁹⁵ LEY 11/1989, de 27 de junio, por la que se regula el **juego** en la Comunidad Foral de Navarra (B.O.E. nº 234, de 10.10.1989), modificada por la también Ley 3/1999, de 2 de marzo (B.O.E. nº 95, de 21.4.1999), Art 15.

⁸⁹⁶ LEY 4/1988, de 3 de junio, por la que se establecen las normas reguladoras del Juego en la Comunidad Valenciana (B.O.E. nº 162, de 7.7.1988), modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (B.O.E. nº 83, de 7.4.1998), por la Ley 10/1998 (B.O.E. nº 34, de 9.2.1999) y por la Ley 9/2001, de 27 de diciembre (D.O.G.V. nº 4158, de 31.12.2001), Art. 17.

⁸⁹⁷ Ley 6/1998, de 18 junio Presidencia de la Junta de **Extremadura**. BOE 13 agosto 1998, núm. 193, [pág. 27658] DO. Extremadura 18 julio 1998, núm. 82, [pág. 5694]; RCL 1998\2074 Extremadura- **Juegos**. Normas reguladoras.

Gemäß Gesetz 56/2007 (**Ergänzende Vorschrift Nr. 20, n° 5**)⁸⁹⁸ darf die interaktive Wett- und Spiel-tätigkeit auf der Grundlage elektronischer Kommunikationssysteme nur von solchen Betreibern aus-geübt werden, die hierfür von der zuständigen Verwaltungsstelle zugelassen wurden. Ohne eine der-artige Erlaubnis ist die Ausübung interaktiver Wett- und Glücksspiele nicht möglich. Die bereits beschriebenen Einschränkungen interaktiven Glücksspiels (vgl. etwa unter 5.6.2) gelten auch hier.

⁸⁹⁸ Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, de 28 diciembre, RCL\2007\2385.

7.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Das britische Regulierungsmodell des Wohltätigkeitsglücksspielwesens ist, innerhalb der Grenzen der in diesem Rahmen zulässigen Glücksspielarten, als ein Wettbewerbsmodell zu bezeichnen.

Grenzüberschreitende oder zumindest vom Ausland an das Vereinigte Königreich gerichtete Angebote von Wohltätigkeitsglücksspieldienstleistungen gelten normalerweise als rechtswidrig. Diese Einstufung beruht nicht auf einer glücksspielpolitischen Entscheidung. Vielmehr ist die Anerkennung eines Anbieters als „karitativ“ vom Steuerrecht abhängig und die englische, für die Aufsicht des Wohltätigkeitswesens zuständige Behörde verlangt diesbezüglich, dass solche Institutionen dem britischen Recht unterstellt, d.h. britische Rechtspersonen sind. Diese ganz erhebliche Beschränkung gilt auch weiterhin, obwohl das für das Wohltätigkeitswesen regional zuständige schottische Parlament versucht hat, diesen Sektor für ausländische Institutionen zu öffnen.

7.7.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Laut Teil 14 des *Gambling Act* 2005 dürfen im **Vereinigten Königreich** Gewinnausspielungen und Spiele mit gleichen Gewinnchancen für alle Beteiligten im nicht-kommerziellen Umfeld ohne Genehmigung veranstaltet werden.⁸⁹⁹ In diesem Sinne gilt für den Wohltätigkeitssektor ein Wettbewerbsmodell.

Ein Wettbewerbsmodell wurde ebenfalls für die Regulierung des Wohltätigkeitsglücksspiels in **Gibraltar** gewählt. Die zuständige Behörde besitzt die Ermessenskompetenz, eine unbeschränkte Anzahl sog. „Privatlotterien“ zu genehmigen.⁹⁰⁰ Wohltätigkeitsverbände, Clubs und andere Vereine, die zu Zwecken gegründet wurden, die in keiner Relation zum Glücksspiel stehen, können somit Lotterien durchführen, um ihre Finanzen aufzubessern. Die Preise dürfen aber nicht aus Geldsummen bestehen. Schriftliche Werbung oder Werbeansagen dürfen nicht ausserhalb der Vereinsräume öffentlich gemacht oder verteilt werden und Lose dürfen nicht auf dem Postweg verschickt werden.⁹⁰¹

Erträge aus Wohltätigkeitsglücksspieldienstleistungen werden im Vereinigten Königreich nicht gesondert **besteuert**. Auch von den allgemeinen Einkommens- und Gewerbesteuern sind anerkannte Wohltätigkeitsinstitutionen befreit. Letztere Tatsache erklärt die Wichtigkeit der behördlichen Anerkennung einer Gruppierung als „wohltätig“ und ebenfalls die grundsätzlich zurückhaltende Einstellung bei der Anerkennung als „wohltätiger Einrichtung“.⁹⁰²

⁸⁹⁹ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 913-914 und 945. Subsection 4(1) und die Einstellung des Charities Act 1993 zu nicht-registrieren Wohltätigkeitsinstitutionen wurden vom Charities Act 2006 nicht geändert.

⁹⁰⁰ Gambling Ordinance 2005, subsections 20(1).

⁹⁰¹ Laut Punkt 2 des Schedule 2 zur Gambling Ordinance 2005.

⁹⁰² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.7.2.

7.7.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die britische Gesetzgebung zur Definition des Wohltätigkeitswesens hat sich seit der Fertigstellung der *Study of Gambling Services*⁹⁰³ erheblich geändert und ist dadurch nicht weniger kompliziert geworden. In Schottland wurde der *Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990* wurde vom *Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005* aufgehoben. Das neue Gesetz, das nur für Schottland gilt, ermöglicht nun die Registrierung ausländischer Wohltätigkeitsinstitutionen.⁹⁰⁴ Eine solche Registrierung ist sogar für alle Institutionen zwingend vorgeschrieben, welche Büros oder andere Einrichtungen in Schottland benutzen, insbesondere wenn sie sich in Schottland „charities“, oder „charitable bodies“ oder „registered charities“ nennen wollen.⁹⁰⁵ Diese Ausweitung wird aber vermutlich wenig Auswirkung auf die Anerkennung des Wohltätigkeitsstatus im Glücksspielsektor haben. Subsection 19(2) des *Gambling Act 2005* verlangt nämlich weiterhin, dass die Zwecke einer Organisation als „karitativ“ im Sinne der Einkommenssteuergesetzgebung zu qualifizieren sein müssen, wenn sie Wohltätigkeitsglücksspiele anbieten will.⁹⁰⁶ Die im neuen, vom britischen Parlament erlassenen *Charities Act 2006* enthaltene Definition „karitativer Zwecke“ gilt, was steuerliche Angelegenheiten betrifft, ausdrücklich nicht nur in England und Wales, sondern ebenfalls in Schottland.⁹⁰⁷ Die glücksspielbezogene Behandlung ausländischer Wohltätigkeitsinstitutionen wird also weiterhin in erster Linie von ihrer Anerkennung in England abhängen und die englische *Charity Commission* verlangt weiterhin als Voraussetzung der Registrierung, dass die Einrichtung dem englischen Recht und der englischen Gerichtsbarkeit untersteht.⁹⁰⁸ Eine ausländische Wohltätigkeitsinstitution könnte als Beweis dafür, dass sie als karitativ zu betrachten ist, gegebenenfalls eine Registrierung als „charity“ in

⁹⁰³ Siehe insb. S. 945-946.

⁹⁰⁴ Die registrierungsrelevanten Bestimmungen des *Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005* enthalten keine nationale oder territoriale Beschränkungen; vgl. Ford, P, „A statute of unintended consequences? The impact of the *Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005* on non-Scottish charities operating in Scotland“, in (2008) 59 *Northern Ireland Legal Quarterly* 201, insb. S. 214-218.

⁹⁰⁵ Laut sections 13 und 14 des *Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005* dürfen sich Organisationen, welche sich in einem anderen Staat oder Territorium rechtmässig als „karitativ“ o.ä. bezeichnen, auch in Schottland „charitable“ nennen, wenn ihre schottischen Aktivitäten rein beiläufig und nicht von einer festen Einrichtung in Schottland geführt werden.

⁹⁰⁶ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 945, nach Fn. 1093.

⁹⁰⁷ *Charities Act 2006*, subsection 80(4).

⁹⁰⁸ Siehe Abs. 61 des Handbuchs „CC21 Registering as a Charity“, Stand April 2008, elektronisch verfügbar unter <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc21.asp#32>

Schottland vornehmen lassen, doch wäre dies ein aufwendiges und juristisch unsicheres Unterfangen.

Wohltätigkeitsinstitutionen, die in **Gibraltar** ohne Genehmigung der dortigen Lizenzierungsbehörde Glücksspiele anbieten, können strafrechtlich verfolgt werden.⁹⁰⁹ Gesetzlich haben Wohltätigkeitsinstitutionen in anderen EU-Mitgliedsstaaten und im sonstigen Ausland die Möglichkeit, solche Genehmigungen zu beantragen. Nach der (bekannten) Regulierungspolitik der Behörde werden Glücksspiellizenzen tatsächlich nur Anbietern zugeteilt, welche eine Tochtergesellschaft nach dem Recht Gibaltars gegründet und sich zur Erhaltung einer erheblichen, physischen Präsenz in Gibraltar verpflichtet haben.⁹¹⁰ Vermutlich gilt diese Regulierungspolitik auch für Genehmigungen im Wohltätigkeitssektor. Wenn dies tatsächlich zutrifft, sind grenzüberschreitende Angebote in diesem Sektor ausgeschlossen.

⁹⁰⁹ Gambling Ordinance 2005, subsections 7(2), 11(2), 15(2), 20(1), 22(3) und 23(1), i.V.m. section 48

⁹¹⁰ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 934

7.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Alle australischen Bundesländer und Territorien unterhalten im Wohltätigkeitsglücksspielsektor ein Wettbewerbsmodell. Das Wohltätigkeitsglücksspiel (anders als das Medienglücksspielwesen) bewegt sich jedoch nicht ausserhalb des Glücksspielrechts. Die von Wohltätigkeitsinstitutionen angebotenen Glücksspiele sind also gesetzlich verboten, soweit sie nicht ausdrücklich genehmigt werden. Die Veranstalter müssen daher eine behördliche Genehmigung des jeweiligen Bundeslandes beantragen. Ob diese Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs auch innerhalb der australischen Föderation als verfassungsgemäss zu betrachten ist, ist derzeit unklar.

7.8.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Von und für Wohltätigkeitsverbände und -institutionen veranstaltete Glücksspiele sind in allen australischen Bundesländern und Territorien reglementiert. Solche Veranstalter müssen sich in der Regel behördlich anmelden, die Ausstellung einer Genehmigung abwarten und sich bei der Veranstaltung des Glücksspiels an die gesetzlichen Beschränkungen über die anzubietenden Glücksspielarten halten sowie allfällige in der Genehmigung angegebene Bedingungen beachten.⁹¹¹ Die Anzahl ausstellbarer Genehmigungen ist nicht gesetzlich begrenzt. Folglich gilt für diesen Sektor der Glücksspielindustrie ein Wettbewerbsmodell.

7.8.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Die bezüglich des Umgangs mit grenzüberschreitenden Lotterieangeboten gemachten Angaben⁹¹² gelten grundsätzlich auch für grenzüberschreitende Glücksspielangebote wohltätiger Institutionen. Dass das höchste australische Bundesgericht Handelsbeschränkungen in diesem Sektor für gerechtfertigt halten könnte, ist aber nicht auszuschliessen.

⁹¹¹ Siehe z.B. Kapitel 8 des Gambling Regulation Act 2003 (Victoria). Die einzigen Glücksspielarten, welche Wohltätigkeitsinstitutionen betreiben dürfen, sind kleine Lotterien und Bingoveranstaltungen.

⁹¹² Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.8.2.

7.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Ziel des Gesetzgebers ist es, dass das Glücksspiel eine gute Einnahmequelle für wohltätige Zwecke darstellt. Zu diesem Zweck dürfen neben dem staatlichen Monopolisten nur Wohltätigkeitsorganisationen Glücksspiele anbieten. Viele derartige Organisationen verfügen aber nicht über das Know-how und die Mittel, um professionell Glücksspiele zu betreiben. Mit der Durchführung solcher Glücksspiele durch private Unternehmer im Namen der Wohltätigkeitsorganisationen hat man in Norwegen keine guten Erfahrungen gemacht. Deshalb sind diese Organisationen seit 2003 direkt an den Gewinnen des staatlichen Glücksspielmonopolisten beteiligt. Daneben profitieren kleinere lokale Vereine aller Art durch einen sogenannten „Graswurzelanteil“ vom staatlichen Glücksspiel. Dabei kann der Spieler selbst diesen lokalen Vereinen einen Anteil seines Einsatzes zukommen lassen. Das gesetzgeberische Ziel der möglichst breiten Streuung der Glücksspielnutznieser im Wohltätigkeits- und Gemeinnützigkeitsbereich kann als weitestgehend verwirklicht bezeichnet werden. Auch das Ziel, den Wohltätigkeitsorganisationen den Anreiz zu nehmen, selbst Glücksspiele durchzuführen, ist weitestgehend erreicht worden.

7.9.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Das norwegische Recht lässt neben dem staatlich veranstalteten Glücksspiel nur das Glücksspiel zu, das von Wohltätigkeitsorganisationen zu humanitären oder gesellschaftsnützlichen Zwecken veranstaltet wird.

Nach dem Lotteriesgesetz darf eine Lotterie nur zur Einkünfteerzielung für humanitäre oder gesellschaftsnützliche Zwecke durchgeführt werden. Nur wenige und unbedeutende, private oder kleinere Lotterien sind von dieser Regel ausgenommen.⁹¹³ Das Ziel des Gesetzes ist es vor allem, dass die Lotterien eine gute Einkunftsquelle für gesellschaftsnützliche oder humanitäre Arbeit darstellen.⁹¹⁴

Fast alle Wohltätigkeits-Lotterien bedürfen einer vorherigen Zulassung durch die Lottereaufsicht. Eine Zulassung zur Durchführung einer Lotterie kann landesweiten, regionalen und lokalen Organisationen und Einrichtungen erteilt werden, die humanitären oder gesellschaftsnützigen Zwecken nachgehen. Die Lotterie muss für gewöhnlich auf das Gebiet beschränkt sein, in dem die gemeinnützige Tätigkeit ausgeführt wird; Ausnahmen davon sind möglich. Wenn besondere Gründe dies rechtfertigen, kann auch anderen Institutionen oder Personenvereinigungen eine Zulassung erteilt werden, eine Lotterie zur Einkünfteerzielung für humanitäre Zwecke durchzuführen (z.B. eine Wohltätigkeits-Lotterie durch ein privates Unternehmen). Bei der Entscheidung der Lottereaufsicht, ob eine Zulassung erteilt wird, kann auf eine gesellschaftlich verantwortliche Verteilung der Einkunftsmöglichkeiten aus Lotterien Rücksicht genommen werden.⁹¹⁵

Sehr viele Wohltätigkeitsorganisationen betrieben Glücksspiele selbst oder liessen sie in ihrem Namen durch gewerbliche Unternehmer durchführen. Die Liste der Wohltätigkeitsorganisationen,

⁹¹³ § 5 Lotteriesgesetz.

⁹¹⁴ § 1a Lotteriesgesetz.

⁹¹⁵ § 6 Lotteriesgesetz.

die über das Glücksspiel Einkünfte erzielen,⁹¹⁶ ist sehr umfassend. Sie enthält alle denkbaren Sportverbände (z.B. Box-, Handball-, Segelverband), sehr viele Vereinigungen für unterschiedliche Krankheiten und Gebrechen (z.B. Asthma-, Krebs-, Herzranke) sowie Vereinigungen für Bevölkerungsgruppen mit Benachteiligungen (z.B. Behinderte, Waisen, alte Seeleute). Es zeigt sich, dass sehr viele Bevölkerungskreise von diesen Vereinigungen erfasst sind und damit vom Glücksspiel profitieren.

Keine Zulassung braucht man für Lotterien, die bestimmte Wertgrenzen nicht überschreiten und die nicht von einem Gehilfen gegen Bezahlung durchgeführt werden. Auch für nicht in der Öffentlichkeit abgehaltene und räumlich sehr begrenzte Lotterien, die ohne mechanische oder elektronische Einrichtungen abgehalten werden, bedarf es keiner Zulassung.⁹¹⁷ Die Definition der Lotterie im Lotteriesgesetz ist eher extensiv,⁹¹⁸ sodass im Prinzip jede Form von Glücksspiel möglich ist. Wenn sich eine wohltätige Organisation oder Vereinigung eines Unternehmers bedient, um die genehmigten Spiele durchzuführen, so bedarf dieser Unternehmer einer Autorisation durch die Glücksspielaufsicht.⁹¹⁹

Der Trend in der norwegischen Politik geht dahin, die Wohltätigkeitsorganisationen sehr weit zu verstehen und direkt an den Einnahmen des Monopolisten zu beteiligen. So soll darauf hingewirkt werden, dass diese Organisationen nicht mehr selbst die Glücksspiele nach dem Lotteriesgesetz durchführen, sondern dass ihnen lediglich die Einnahmen aus dem staatlichen Glücksspiel zufließen.

Die Verteilung der Gewinne der staatlichen Glücksspiel-Monopolisten ist gesetzlich vorgeschrieben. Der gesamte Gewinn geht an Zwecke der Allgemeinheit: 45,5 % gehen an Sportzwecke, 36,5 % an Kulturzwecke und 18 % gehen an gesellschaftsnützliche oder humanitäre Organisationen.⁹²⁰

In diesem Sinne hat der Gesetzgeber 2008 auch den sogenannten „Graswurzelanteil“ eingeführt.⁹²¹ Das bedeutet, dass ein Spieler bei allen Spielen der Monopolisten eine lokale „Wohltätigkeits-Organisation“ nach seiner Wahl angeben kann und dass diese Organisation direkt fünf Prozent des Spieleinsatzes erhält. Die Spielsumme selbst bleibt davon unberührt. Als begünstigte Organisationen kommen u.a. alle lokalen Einrichtungen (z.B. Sportvereine, Musikkorps und andere freiwillige Einrichtungen) in Frage. Die Einrichtungen mussten sich in das sogenannte Freiwilligen-Register eintragen lassen. Die Bandbreite der durch das Glücksspiel der Monopolisten begünstigten Einrichtungen wird damit nochmals erweitert.

7.9.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Nach dem Lotteriesgesetz kann landesweiten, regionalen oder lokalen Wohltätigkeitsorganisationen eine Zulassung erteilt werden. Eine Erteilung einer Zulassung an ausländische Wohltätigkeitsorganisationen ist nicht vorgesehen.

⁹¹⁶ Siehe die Liste in Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 8.

⁹¹⁷ § 7 Lotteriesgesetz.

⁹¹⁸ Siehe dazu oben unter 1.9 zu § 1 lit a Lotteriesgesetz.

⁹¹⁹ § 4c Lotteriesgesetz.

⁹²⁰ § 10 Geldspielgesetz.

⁹²¹ § 10 Geldspielgesetz. Siehe auch die Internetseite des Kultur- und Kirchenministeriums.

Es finden sich in der Liste der relevanten Wohltätigkeitsorganisationen aber auch einige norwegische Niederlassungen internationaler NGOs oder norwegische Organisationen mit internationalen Zielsetzungen (z.B. Juvente, Care, Rotes Kreuz, Organisation der Asylsuchenden, Rettet das Kind, der Regenwaldfond, SOS Rassismus, SOS-Kinderdorf).⁹²²

⁹²² Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 8.

7.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Wohltätigkeitsinstitutionen müssen die Voraussetzungen des LG und des SBG erfüllen, um Lotterien, Wetten oder Glücksspiele anzubieten. Ausgenommen sind rein kantonale Lotterie und Tombolas, die durch die Kantone gestattet werden können.

7.10.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Für Glücksspiele, die von Wohltätigkeitsinstitutionen durchgeführt werden, gibt es keine gesonderten gesetzlichen Regelungen. Die bereits oben dargestellte Rechtslage zu Lotterien, Wetten und Spielbanken wird auch hier relevant.

Im Lotteriesektor macht das Monopol von *Loterie Romande* und Swisslos ein Tätigwerden von Wohltätigkeitsinstitution auf interkantonaler Ebene unmöglich. Rein kantonale Lotterien können indes von solchen Institutionen organisiert werden. Allerdings verfolgen alle Lotterien obligatorisch einen „gemeinnützigen oder wohltätigen“ Zweck (Art. 3 und 5 LG). Tombolas sind hingegen erlaubt. Diese unterscheiden sich von Lotterien insoweit, als Preise Gegenstände sind.

Im Wettsektor erlaubt die kantonale Gesetzgebung verschiedene Wettarten (Art. 34 LG; s. oben). Aufgrund des Duopols, der STG und der *Loterie Romande* (mit dem *PMU Romand*) ist es allerdings auch in diesem Sektor für eine Wohltätigkeitsinstitution unmöglich, gewerbsmässige Wetten zu organisieren.

Andere Glücksspiele als Lotterien und Wetten werden nur durch eine Spielbank veranstaltet, die eine Konzession genießt (Art. 4 Abs. 1 SBG). Es ist allerdings vorstellbar, dass eine Wohltätigkeitsinstitution ein Glücksspiel in Partnerschaft mit einer konzessionierten Spielbank organisiert, und die Erträge wohltätigen Zwecke dienen sollen.

Ein besonderes gesetzliches Regime für Wohltätigkeitsinstitutionen gibt es in der Schweiz also nicht.

7.10.2. Steuerrechtliche Aspekte

Falls eine Wohltätigkeitsinstitution ein oben erwähntes Spiel organisiert, kann sie wegen ihrer gemeinnützigen Zwecke von der Steuerpflicht befreit werden.

7.10.3. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Vgl. bereits zu den Punkten 1.10.2, 2.10.2 und 4.10.2

7.11. USA

Erkenntnisse

Die nachfolgend untersuchten US-Staaten gestatten – trotz Unterschieden in den Einzelheiten – Non-Profit-Organisationen den Betrieb bestimmter Glücksspiele, allerdings unter der Aufsicht der zuständigen Glücksspielbehörde und unter strengen Bedingungen für die Verwendung der Einnahmen. Keiner der untersuchten US-Teilstaaten sieht Regelungen für das grenzüberschreitende Wohltätigkeitsglücksspiel vor.

7.11.1. Regulierungsmodelle: Monopol – Konzession – Wettbewerb

Bundesrecht

Die Verbrauchssteuer für Wetttätigkeiten auf Bundesebene wird auf Verlosungen, die von einer steuerbefreiten Vereinigung durchgeführt werden, nicht angewendet, wenn kein Teil der Nettoeinnahmen aus diesen Verlosungen einem privaten Anteilseigner oder einer Person zugute kommt.⁹²³

7.11.1.1. California

Bingo

Städte und/oder Bezirke können eine Verordnung erlassen, die einigen steuerbefreiten oder-begünstigten Organisationen, Wohnwagenpark-Vereinigungen und Seniorenvereinigungen das Bingospiel gestattet. Allerdings dürfen die Einnahmen aus solchen Spielveranstaltungen nur für wohltätige Zwecke verwendet werden.⁹²⁴ Eine Person, die einen Gewinn, einen Einsatz oder ein Gehalt aus einem solchen zugelassenen Bingospiel bezieht oder auszahlt, macht sich eines Vergehens strafbar.⁹²⁵ Dies gilt allerdings nicht für Personal, das für die Veranstaltung des Bingospiels beschäftigt wird. Sämtliche Bingospiele müssen für die Öffentlichkeit zugänglich sein und nicht nur den Mitgliedern der jeweiligen Organisation offenstehen. Minderjährige dürfen jedoch nicht daran teilnehmen.⁹²⁶ Die Organisationen, denen das Bingo gestattet ist, können dieses in legaler Weise nur auf ihren eigenen oder angemieteten Grundstücken/in ihren Räumlichkeiten oder auf einem Gelände betreiben, das der Vereinigung durch Schenkung bzw. Spende übereignet wurde, und von ihr als Büro oder Veranstaltungsort für ihre jeweiligen Satzungszwecke genutzt wird.⁹²⁷

Die Einnahmen aus dem Bingogeschäft müssen in einen speziellen Fonds oder auf ein Treuhandkonto fließen und dürfen mit anderen Einrichtungen nicht vermischt werden. Sie sind ausschließlich für gemeinnützige Zwecke zu verwenden, wobei es einige gesetzlichen Ausnahmen gibt.⁹²⁸

⁹²³ Internal Revenue Code §4421(2)(B).

⁹²⁴ Ca. Penal Code § 326.5.

⁹²⁵ Ca. Penal Code § 326.5, subd.(b).

⁹²⁶ Ca. Penal Code § 326.5, subds.(g), (e).

⁹²⁷ Ca. Penal Code § 326.5, subd.(f).

⁹²⁸ Ca. Penal Code § 326.5, subd.(k).: (1) proceeds may be used for prizes; (2) a portion of such proceeds, not to exceed a specified maximum amount before the deduction for prizes, may be used for rental of property, overhead, including the purchase of bingo equipment, administrative expenses, security equipment, and security personnel; (3) such proceeds may be used to pay license fees; and (4)

Personen, die während des Spielverlaufs des Bingo nicht persönlich am Spielort anwesend sind, dürfen nicht daran teilnehmen.⁹²⁹

Verlosungen

Das kalifornische Strafbuch gestattet in § 320.5 auch bestimmten privaten steuerbefreiten Non-Profit-Organisationen die Veranstaltung von Verlosungen. „Verlosung“ meint hierbei ein System der Gewinnpreisverteilung aufgrund Glücks oder Zufalls, wobei teilnehmende Personen für den Erhalt eines Loses, das auf die Gewinnmöglichkeit abzielt, Geld bezahlen. Sämtliche der nachfolgenden Voraussetzungen müssen zudem vorliegen:

- (1) Jedes Losticket weist einen Abschnitt zum Abriss auf, und das Losticket und der zugehörige Coupon oder Abriss sind mit einem Identifizierungszeichen markiert.
- (2) Preisgewinner werden durch Ziehung der in Nummer (1) genannten Coupons ermittelt, die von den Lostickets zur Teilnahme an der Ziehung abgetrennt wurden.
- (3) Die Ziehung wird in Kalifornien durch eine natürliche Person beaufsichtigt, die mindestens 18 Jahre alt ist.
- (4) Mindestens 90% der Bruttoerlöse aus dem Losverkauf für eine Ziehung werden vom Veranstalter für die Unterstützung von wohltätigen oder gemeinnützigen Zwecken oder von anderen privaten Non-Profit-Organisationen verwendet. Keinesfalls dürfen so erzielte Beträge für wohltätige, gemeinnützige oder andere Zwecke außerhalb Kaliforniens verwendet werden.

Eine solche Verlosung darf nicht mittels Glücksspielgeräten, -vorrichtungen oder -maschinen vorgenommen werden.

Innerhalb eines ausgelagerten Spiellokals, auf dem Grundstück eines Rennplatzes oder in einer Spielhöhle dürfen solche Verlosungen nicht veranstaltet und Lostickets hierfür nicht verkauft werden. Die Verlosung darf nicht beworben oder im Internet veranstaltet werden. Lostickets dürfen auch nicht auf diesem Weg verkauft, gehandelt oder eingelöst werden.

Jede Vereinigung, die eine solche Verlosung durchführt, hat sich jährlich beim kalifornischen Justizministerium registrieren zu lassen. Die betroffene Organisation muss einen jährlichen Bericht einreichen, der folgende Angaben enthält:

(A) Die gesamten Bruttoeinnahmen aus dem Betrieb der Verlosung.

(B) Die gesamten direkten Kosten, die von der Organisation für den Betrieb der Verlosung übernommen wurden.

additionally, a city, county, or city and county which enacts an ordinance permitting bingo games may specify in such ordinance that if the monthly gross receipts from bingo games of a non-tax exempt organization exceed a specified amount, then a minimum percentage of the proceeds must be used only for charitable purposes not relating to the conducting of bingo games and that the balance must be used for prizes, rental of property, overhead, administrative expenses, and payment of license fees. The amount of proceeds used for rental of property, overhead, and administrative expenses is subject to specific limitations.

⁹²⁹ Ca. Penal Code § 326.5, subd.(m).

(C) Die wohltätigen oder gemeinnützigen Zwecke, für die die Einnahmen aus der Verlosung verwendet wurden, oder die Bezeichnung der Organisationen, die derartige Beträge erhalten haben, sowie die Höhe der Beträge.

Die Vorschriften zur Registrierung und zur Bekanntgabe finden auf religiöse Vereinigungen, Friedhöfe oder eine gemeinnützige Einrichtung, die primär als religiöse Vereinigung, Erziehungsanstalt, Krankenhaus oder lizenzierte Gesundheitsvorsorgeeinrichtung fungiert und strukturiert ist, keine Anwendung.

Verlosungen müssen die genannten Voraussetzungen auch dann nicht einhalten, wenn sie eine allgemeine und unterschiedslose Verteilung der Lose vorsehen, die unter denselben Bedingungen verteilt werden wie Lose, für die eine Spende erbracht wird, und die keinen der Teilnehmer dazu anhalten, für eine Gewinnmöglichkeit einen Betrag zu zahlen.

Poker

Zum 1. Januar 2007 wurde in Kalifornien ein neues Gesetz⁹³⁰ angenommen, das es ausgewählten Non-Profit-Organisationen erlaubt, „Pokernächte zu Wohltätigkeitszwecken“ bzw. zur Spendengewinnung zu veranstalten. Non-Profit-Organisationen und Lieferanten von Ausrüstungsgegenständen und/oder Anbieter von Dienstleistungen für solche Fundraising-Veranstaltungen haben beim *Bureau of Gambling Control* des kalifornischen Justizministeriums einen Antrag zur Registrierung einzureichen, um zugelassen zu werden.

Aus Section 337j(e) des kalifornischen Strafgesetzbuchs ist ableitbar, welche Spiele eine erlaubte Methode des Fundraising darstellen.⁹³¹

Non-Profit-Organisationen müssen ihre jährliche Veranstaltung beim genannten *Bureau* anzeigen. Neben den Non-Profit-Organisationen haben sich Unternehmen, die Lieferanten von Ausrüstungsgegenständen oder Anbieter von Dienstleistungen für solche Fundraising-Veranstaltungen sind, jährlich beim *Bureau* zu registrieren.

Einer Person unter 21 Jahren ist eine Teilnahme an solchen Fundraising-Veranstaltungen nicht gestattet. Non-Profit-Organisationen müssen bei jeder derartigen Veranstaltung auf die Gefahren des Glücksspiels öffentlich hinweisen. Nach dem genannten Gesetz sind der Einsatz von Glücksspielautomaten oder das Glücksspiel via Internet nicht erlaubt.

⁹³⁰ Assembly Bill N° 839 Gambling Control Act: Nonprofit organization fundraisers

⁹³¹ Danach ist ein kontrolliertes Spiel “any poker or pai gow game, and any other game played with cards or tiles, or both, and approved by the Bureau of Gambling Control, and any game of chance, including any gaming device, played for currency, check, credit, or any other thing of value that is not prohibited and made unlawful by statute or local ordinance.” Eine detaillierte Auflistung der Vorschriften, die in AB 839 angesprochen werden, findet sich unter: <http://ag.ca.gov/gambling/pdfs/at-a-glance-ab839.pdf>.

7.11.1.2. New York

Das *New York Racing and Wagering Board* bestimmt die zulässigen Glücksspiele, ist für die Erteilung und den Einzug von Lizenzen für derartige Spiele zuständig und veröffentlicht gemäß dem *General Municipal Law* Regelungen zum Glücksspiel. Das *Board* hat bezüglich Bingo- und Lotteriespielen die gleichen Kompetenzen. Lizenzen werden nur folgenden Vereinigungen erteilt:

Redliche religiöse oder wohltätige Organisationen, redliche Bildungsvereinigungen, Bruderschaften oder Dienstleistungsgesellschaften, redliche Veteranenvereinigungen oder Organisationen der freiwilligen Feuerwehr, die nach ihrer Satzung, dem Gesellschaftsvertrag, der Verfassung oder einem Gesetz mindestens einen dieser Zwecke als Hauptzweck hat.⁹³²

Die betreffende Organisation muss seit wenigstens drei Jahren vor Beantragung der Lizenz ohne Gewinnerzielungsabsicht zugunsten ihrer Mitglieder tätig sein und mindestens einen der genannten Zwecke verfolgen. Organisationen, die primär zum Zwecke des Glücksspielbetriebs gegründet wurden und nicht mindestens 75% ihrer Aktivitäten auf andere Beschäftigungen als den Glücksspielbetrieb ausrichten, sowie politische Parteien können keine Lizenz erlangen.⁹³³

Eine Organisation, die die Anforderungen erfüllt, darf auch ohne Lizenz Verlosungen veranstalten, wenn hierbei nicht mehr als 5.000 \$ pro Verlosung oder 20.000 \$ pro Jahr eingenommen werden.⁹³⁴

Wie auch im Gesetz zur Lizenzierung des Glücksspiels⁹³⁵ erwähnt, bezeichnet der Ausdruck "Glücksspiel" nur die Spiele, die als "Glücksrad" (merchandise wheel), "Verlosung" (raffles)⁹³⁶ und "bell jars"⁹³⁷ und als andere spezielle Spiele bekannt sind, die vom *New York State Racing and Wagering Board* erlaubt werden können. Dort werden Preise aufgrund einer bestimmten Losgewinnnummer, bestimmten Farbkombinationen oder Symbolen vergeben⁹³⁸. Spiele wie "Bingo oder Lotto", die von Art. 14-H des *General Municipal Law*⁹³⁹ reguliert werden, sowie "Glücksspielautomaten" (slot machines), das Buchmachergeschäft (bookmaking) und "policy or numbers games" sowie "Lotterien" nach dem Strafgesetzbuch⁹⁴⁰ sind nicht umfasst. Glücksspiele dürfen keinen Einsatz eines Spielers gegen einen anderen Spieler beinhalten.⁹⁴¹

⁹³² McKinney's Gen. Mun Law §186(5).

⁹³³ *Id.*

⁹³⁴ McKinney's Gen. Mun Law §190.

⁹³⁵ McKinney's Gen. Mun Law §475.

⁹³⁶ Der Ausdruck "raffles" bezeichnet Glücksspiele, bei denen ein Teilnehmer für ein Losticket oder einen anderen Belegschein Geld bezahlt und auf der Grundlage einer zufälligen Ziehung von Nummern, Farben oder Symbolen auf dem Losticket ein Preis vergeben wird. McKinney's Gen. Mun Law §186(3).

⁹³⁷ Der Ausdruck "bell jars" bezeichnet Spiele, bei denen ein Teilnehmer eine Spielkarte aus einer Lostrommel, einer Verkaufsmaschine oder anderen geeigneten Behältern zieht, die bedeckt gehaltene Nummern, Farben oder Symbole beinhalten und die nach Aufdeckung einen Gewinn wegen der gezogenen Nummer, Farbe oder Symbol oder deren Kombinationen zusprechen. McKinney's Gen. Mun Law §186(3).

⁹³⁸ McKinney's Gen. Mun Law §186(3).

⁹³⁹ Für wohltätige Zwecke sind diese zugelassen.

⁹⁴⁰ McKinney's Penal Law §225.00: Eine Verlosung durch eine wohltätige Organisation mit dem Ziel, Erträge für einen Stipendienfonds zu sammeln, wurde nach McKinney's Penal Law §225.00 als Lotterie definiert, und war daher kein Glücksspiel, das nach McKinney's Gen Mun Law Art 9-A betrieben werden konnte.

⁹⁴¹ McKinney's Gen. Mun Law §186(3).

Sämtliche Nettoeinnahmen müssen mindestens für einen der gesetzlich vorgegebenen Zwecke verwendet werden, wie es im *Games of Chance Licensing Law* und Kapitel IV der Regelungen vorgesehen ist⁹⁴².

7.11.2. Umgang mit grenzüberschreitenden Angeboten

Mit Ausnahme des kalifornischen Verbots der Gewinnverwendung für Zwecke außerhalb Kaliforniens hat unsere Untersuchung keine Besonderheiten der Gesetzgebung aufgezeigt.

⁹⁴²

Die Zwecke, Tätigkeiten oder Aktivitäten im Sinne des McKinney's Gen. Mun Law §186(3), Rule 5605.1. sind die folgenden: (a) those which benefit needy or deserving persons indefinite in number by enhancing their opportunity for religious or educational advancement, be relieving them from disease, suffering or distress, or by contributing to their physical well-being, by assisting them in establishing themselves in life as worthy and useful citizens, or by increasing their comprehension of and devotion to the principles upon which this nation was founded and enhancing their loyalty to their governments; (b) those which initiate, perform or foster worthy public works or enable or further the erection or maintenance of public structures; (c) those which otherwise lessen the burden borne by the government or which are voluntarily undertaken by an authorized organization to augment or supplement services which the government would normally render to the people, including, in the case of volunteer firemen's activities, the purchase, erection or maintenance of a building for a firehouse, activities open to the public for the enhancement of membership, and the purchase of equipment which can reasonably be expected to increase the efficiency of response to fires, accidents, public calamities and other emergencies, and (d) those which initiate, perform or foster the provisions of services to veterans by encouraging the gathering of such veterans and enable or further the erection or maintenance of facilities for use by such veterans which will be used primarily for charitable or patriotic purposes, provided however that such proceeds are disbursed pursuant to statute.

III. BESONDERE ASPEKTE DER GLÜCKSSPIELRECHTSORDNUNG

1. Suchtprävention

Gesamterkenntnisse

Juristische Massnahmen, die das Entstehen der Spielsucht verhindern sollen und somit direkt der Suchtprävention dienen, haben die hier untersuchten Staaten nur vereinzelt und unsystematisch ergriffen. Signifikante Beispiele dafür sind:

- *Angaben der Zeitdauer des Spiels und der Einsätze, die ein Spieler verloren hat (sog. Realitätserweckungen);⁹⁴³*
- *Pflicht zum gut sichtbaren Anbringen von Warnungen, die Spieler auf die Suchtgefahr hinweisen;⁹⁴⁴*
- *Summenbeschränkungen auf die Gewinne, die ein Spieler insbesondere über einen Spielautomaten oder durch schnell wiederholtes Lotteriespiel erzielen kann;⁹⁴⁵ und*
- *Verbot interaktiver Wetten auf den Ausgang bereits laufender Ereignisse oder auf ein einzelnes Geschehen während eines bereits laufenden Ereignisses.⁹⁴⁶*

Viele Massnahmen zielen hingegen auf die Identifizierung und Behandlung bereits süchtig gewordener Spieler sowie auf die Minimierung der durch die Spielsucht verursachten Schäden. Dazu gehören u.A:

- *Suchtberatungsdienste und die Pflicht, alle Spieler auf diese Dienste aufmerksam zu machen⁹⁴⁷;*
- *Fortlaufende Ausbildung der Spielbetriebsangestellten, welche bei Suchtverdacht dazu verpflichtet sind, die betroffenen Spieler anzusprechen⁹⁴⁸;*
- *Spielausschlussprogramme, die die Spieler selbst oder die Spielanbieter aktivieren können⁹⁴⁹.*

Solche und ähnliche Massnahmen wurden insbesondere im Bereich des Casinoglücksspiels ergriffen. Allerdings verbreitet sich die Erkenntnis, dass sie besonders auch im Spielautomatenbereich dringend erforderlich sind. Das interaktive Glücksspiel mittels Kommunikationstechnologie ist in dieser Hinsicht vielleicht ebenfalls besonders gefährlich, bietet aber dank Aufzeichnungs- und Errechnungsprogrammen auch die besten Erkennungs- und Eingriffsmöglichkeiten⁹⁵⁰. Fraglich ist, ob das Unterlassen von Suchtpräventionsmassnahmen durch die Glücksspielanbieter besser durch staatliche Sanktionen oder durch Schadensersatzforderungen süchtiger Spieler gahndet werden können.⁹⁵¹

⁹⁴³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.3. (Malta).

⁹⁴⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 1.3. (Malta) und 1.10.2. (Schweiz).

⁹⁴⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 1.2. (Italien) und 1.5. (Schweden).

⁹⁴⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.8. (Australien).

⁹⁴⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.5. (Schweden).

⁹⁴⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 1.10.1. (Schweiz) und 1.11. (USA).

⁹⁴⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 1.3. (Malta), 1.4. (Österreich) und 1.11. (USA)

⁹⁵⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.2. (Italien).

⁹⁵¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 1.3. (Malta) und 1.4. (Österreich)

Bezüglich beider Arten von Massnahmen ist der Hinweis wichtig, dass die für die damit verbundenen Forschungs- und Betreuungsaktivitäten erforderlichen Finanz- und Betriebsmittel eigentlich nicht systematisch zur Verfügung gestellt werden. In föderativ organisierten Staaten⁹⁵² ist dieser Zustand wenigstens teilweise damit zu erklären, dass die Suchtprävention und -behandlung beinahe gänzlich den Bundesländern überlassen wird und dass diese die erforderlichen Finanzmittel aus ihren bereits zu knappen Gesundheitsbudgets bestreiten müssen. Besonders interessant ist daher der schweizerische Ansatz:⁹⁵³ eine Spielbank kann erst dann eine Konzession erhalten, wenn sie einen überzeugenden und selbstfinanzierten Suchtbekämpfungsplan vorgelegt hat.

Einige der untersuchten Staaten geben die Suchtprävention als eine allgemeine Rechtfertigung für Monopole und Verbote grenzüberschreitender Angebote an.⁹⁵⁴ Das Fehlen konkreter Massnahmen zur Prävention und Behandlung des in diesen Staaten gleichwohl existierenden Glücksspielsuchtphänomens lässt allerdings vermuten, dass es sich dabei nur um einen Vorwand für die Erhaltung der Monopole handelt.

⁹⁵² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 1.6. (Spanien), 1.8. (Australien), 1.10.2. (Schweiz) und 1.11. (USA).

⁹⁵³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.10.1.

⁹⁵⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 1.1. (Frankreich) und 1.2. (Italien) und vgl. Punkte 1.7. (Vereinigtes Königreich) und 1.10.2. (Schweiz).

1.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

Frankreich verfolgt das Ziel der Bekämpfung der Spielsucht, die in zahlreichen Fällen zur Zahlungsunfähigkeit von Privatpersonen führt, nicht in systematischer Weise. Allerdings besteht ein deutlicher Wille der staatlichen Behörden, ihr zu begegnen.

Die französischen Vorschriften über das Glücksspiel sind sehr restriktiv. Eines der Hauptziele der französischen Glücksspielpolitik ist die Einschränkung der Spielmöglichkeiten. Hierzu wird auch die Gewinnmarge des Spielers eingeschränkt. Glücksspiele sind, wie auch Wetten, im Prinzip verboten. Glücksspiele werden nur durch behördlich kontrollierte Monopolisten veranstaltet. Spielautomaten sind ausserhalb von Casinos ebenfalls verboten.

Glückspieldienstleistungen des *PMU* bedürfen einer vorherigen Autorisation durch die kompetenten Ministerien. Alle Spiele, die die *Française des Jeux* neu auf den Markt bringt sowie deren Jahresspielprogramm erfordern eine vorherige Annahme durch den Haushaltsminister, der bei seiner Entscheidung die Art der Spiele, die wahrscheinlichen Gewinne, den geschätzten Absatz und deren mögliche Auswirkungen berücksichtigt.

Nach Ansicht des französischen Gesetzgebers muss die Spielsucht bekämpft werden. Deswegen sehen zwei im Jahr 2007 abgeänderte Verordnungen vom 1.04.1985⁹⁵⁵ und vom 9.11.1978 Folgendes vor: "il peut être proposé au public une offre de jeux [...] qui doit [...] encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance".

Die getroffenen Massnahmen gegen die Spielsucht sind aber bislang eher gering. Aufgrund der Verordnung vom 17.02.2006 wurde ein Komitee (sog. *Comité consultatif pour la mise en oeuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable* (COJER)) gegründet. Jedes Jahr ist diesem Komitee und der ministeriellen Aufsichtsinstanz (Haushaltsminister) das gesamte Programm aller Spiele und wirtschaftlichen Betätigungen der *Française des Jeux* für das Folgejahr vorzulegen. Den gleichen Instanzen sind der jährliche Aktionsplan für ein „verantwortungsbewusstes Spiel“ der *Française des Jeux* und jeder neue Spielvorschlag zu unterbreiten.

Es ist allerdings bedauernswert, dass die Massnahmen zur Suchtprävention primär im Lotteriesektor Anwendung finden und nicht analog für Rennwetten oder bei Glücksspielen in Casinos vorgesehen sind.⁹⁵⁶

Viele Casinos haben im Juli 2003 allerdings eine freiwillige Charta zur Prävention des Spielmissbrauchs angenommen.

Von den Spielbanken werden seit kurzem Informations- sowie Präventionskampagnen organisiert. Sie informieren auf Flyern, Postern und den Frontscheiben der Automaten über die Risiken des Glücksspiels und über Behandlungsstellen gegen Spielsucht. Auf Rubellose und Lotteriescheine der

⁹⁵⁵ Verordnung Nr. 85-390 vom 1.04.1985 zur Organisation und Betreibung von Sportwetten und der Verordnung Nr. 78-1067 vom 9.11.1978 zur Organisation und Betreibung von Lotterien.

⁹⁵⁶ « Bericht Trucy 2006 », die Entwicklung des Glücksspiels und von Geldspielen: Untersuchung des französischen Modells, S. 71.

Française des Jeux werden ebenfalls Warnhinweise aufgedruckt und im Internet wird für einen „verantwortungsbewussten“ Umgang mit dem Glücksspiel geworben.

Daneben bieten das *Institut du jeu excessif* und die Gesellschaft *Adictel* sowie einige Vereine Behandlungsmöglichkeiten für abhängige Spieler.

Die im Dezember 2006 abgeänderte Verordnung vom 22.12.1959 verbietet Personen, für welche der Innenminister eine Sperrung angeordnet hat, den Zugang zu Casinos⁹⁵⁷.

Der Erlass vom 14.05.2007⁹⁵⁸ sieht für die Spieler zudem die Möglichkeit vor, freiwillig ein Hausverbot für Casinos zu beantragen. Dieses Verbot ist drei Jahre lang gültig und stillschweigend verlängerbar.

Zudem wird verlangt, dass Casinos, die die Verlängerung ihrer Lizenz beantragen, Massnahmen für die Prävention von Spielsucht vorsehen müssen.

Für den PMU wären allerdings Massnahmen wie das im Casinosektor etablierte Hausverbot aus Praktikabilitätsgründen nicht durchführbar.

Den Institutionen, die an der Organisation von Rennen beteiligt sind, wird das *fichier national des interdits de la sous-direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur*, das die Namen von Personen enthält, gegen welche ein Hausverbot in Casinos verhängt wurde, nicht zugestellt. Die dezentralisierten Rennwettinstitutionen greifen zudem auf ungeschultes Personal zurück, das mit solchen Aufsichtsmechanismen nicht vertraut ist.

Im September 2006 hat der PMU jedoch einen Prospekt mit dem Titel „*Le Jeu Responsable et le PMU*“ herausgegeben. In diesem Dokument werden die Grundlagen des PMU-Systems und dessen Schutzmassnahmen aufgezeigt. Es veranschaulicht die Grundideen und Methoden, die der PMU im Lichte des verantwortungsvollen Spielens und der Suchtprävention verfolgt.⁹⁵⁹

⁹⁵⁷ Art.14 der Verordnung Nr.59-1489 vom 22.12.1959, abgeändert durch Verordnung Nr. 2006-1595 vom 13.12.2006.

⁹⁵⁸ Erlass vom 14.05.2007 über die Regelung von Spielen in Casinos.

⁹⁵⁹ « Bericht Trucy 2006 », die Entwicklung des Glücksspiels und von Geldspielen: Untersuchung des französischen Modells, S. 31.

1.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Obwohl der Spielerschutz als einer der Gründe des italienischen Monopolmodells genannt wird, wurde mit Ausnahme der Festlegung von Höchstesätzen pro Spiel bislang nur wenig zum Schutz der Spieler unternommen. Im Gegenteil wurde das Spieleangebot konstant erweitert und die Zahl der Wettannahmestellen und Verkaufsstellen für Glücksspielprodukte erhöht. Die Gesetzgebung im Bereich der online betriebenen Wetten, Bingospiele und Lotterien verlangt vom konzessionierten Veranstalter den Abschluss eines "Spielkontovertrages" (conto di gioco) mit dem Spieler. Hierdurch werden alle Aktivitäten des Spielers aufgezeichnet. Die A.A.M.S. kann jederzeit verlangen, dieses Konto einzusehen, wodurch eine regelmässige Kontrolle gewährleistet wird. Der Spieler kann keine höheren Einsätze machen, als im Rahmen des jeweiligen Spiels vorgesehen. Wie erfolgreich diese Überwachungsmaßnahmen in der Praxis sind, konnte allerdings nicht überprüft werden.

In einem **Bericht aus dem Jahr 2003**,⁹⁶⁰ der im Zuge einer parlamentarischen Untersuchung im **"Glücksspiel- und Wettsektor"** verabschiedet wurde heisst es: "obwohl die Organisation staatlichen Glücksspiels zu einem **Anstieg der finanziellen Ressourcen** führt, sind letztere durch die Bekämpfung illegaler und heimlicher Vorgänge und durch den **Schutz der öffentlichen Ordnung und der Gesundheit der Bevölkerung begrenzt**, welche durch unkontrollierte und unregulierte Glücksspiele und Wetten beeinträchtigt werden können". Die ethischen Implikationen des öffentlichen Vorgehens im Glücksspielsektor wurden ebenfalls bedacht: „die offen bekundete Unterstützung des Glücksspiels, die als offene Favorisierung von derzeit gesellschaftlich nicht akzeptierten oder als verwerflich geltenden Umständen gedeutet werden kann, ist voller Risiken“. Es wird weiterhin festgestellt, dass "die Kommission es als essentiell erachtet, auf die **rechtliche, politische und moralische Rechtfertigung der staatlichen Intervention** hinzuweisen. Deren Ausmass, auch hinsichtlich der Frage der Aufsicht, darf seine Begrenzung nicht in einem falsch verstandenen Hyper-Liberalismus finden, obwohl der **Beitrag des Glücksspielsektors zur nationalen Wirtschaft und speziell zu den öffentlichen Finanzen beträchtlich ist.**"

Im **September 2005** wurde das Potential des Online-Glücksspiels **vom Gesetzgeber vollends erkannt**. In der **Verordnung vom 30. September 2005 n. 203**, die in das **Gesetz No. 248 von 2005** aufgenommen wurde, ist geregelt, dass die **A.A.M.S. bis spätestens 30. April 2006 Regeln zur Annahme von Sportwetten, Lotto und Enalotto sowie Pferderennenwetten** durch das Internet, das digitale, terrestrische oder Satelliten-Fernsehen und das telefonische Festnetz- oder Mobilfunkssystem **festlegen kann**. Diese Regeln sollen sich, auch im Hinblick auf den **Schutz der öffentlichen Ordnung und der Spielteilnehmer**, auf die Preisgestaltung derartiger Netzwerke, die Erweiterung der Konzessionen wie auch auf die Kommerzialisierung der Zahlungswege und –mittel beziehen. Zur **Bekämpfung des illegalen Glücksspiels** hat jeder Konzessionär ab 31. März 2006 drei weitere, zu den bereits bestehenden operierenden Stellen hinzukommende Betriebsstellen zu eröffnen, die in der gleichen Region anzusiedeln sind. Eine Priorität ist auf Kommunen zu legen, deren Einwohnerzahl 15.000 übersteigt, und in welchen sich noch keine Wettagenturen angesiedelt haben.

Ende 2005 wurden durch das Finanzgesetz 2006 ("Legge finanziaria") wichtige Vorschriften in Kraft gesetzt, die das Wachstum illegalen Glücksspiels bekämpfen. Hiernach hat die A.A.M.S. die **Inter-**

⁹⁶⁰ Doc. XVII n. 10 (Documento approvato dalla 6a Commissione Permanente a conclusione dell' indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse).

netanbieter und die Anbieter **anderer Kommunikationsnetzwerke** zu informieren, wenn ohne **Konzession oder Lizenz** durch diese Netzwerke Spiele, Wetten etc. dargeboten werden **oder gegen andere Rechtsvorschriften** oder die Beschränkungen und Vorgaben der A.A.M.S. verstossen wird. Diese Anbieter sind **verpflichtet**, die **Nutzung der Netzwerke** durch den nicht-autorisierten Betreiber zu **verbieten**, indem sie **technischen Maßnahmen ergreifen**, die von der A.A.M.S. vorgegeben werden. Wird diese Pflicht verletzt, so kommt **für jeden einzelnen Verstoß** eine **Geldbuße** in Höhe von **30.000 bis 180.000 Euro** in Betracht. Zuständige Behörde ist die **A.A.M.S.** Bezüglich illegaler Kommerzialisierung oder illegaler Nutzung von Unterhaltungs- und Glücksspielgeräten wurden neue Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 110 des T.U.L.P.S erlassen.

Diese neuen Regelungen wurden durch eine wichtige Verordnung der A.A.M.S. ("Decreto direttoriale") vom **7. Februar 2006 (in Kraft seit 24. Februar 2006)** spezifiziert⁹⁶¹. Die **Präambel** der Verordnung führt unter anderem auf: a) "es ist wichtig und notwendig, den illegalen Glücksspiel- und Wettbetrieb durch **nicht lizenzierte** Betreiber zu untersagen. Dies gilt auch für Betreiber, die zwar eine Erlaubnis besitzen, jedoch die aus in Italien betriebenen Wett- und Glücksspielen erzielten **Einnahmen in das Ausland transferieren**"; b) "der Wett- und Glücksspielbetrieb, der nicht auf der Grundlage der italienischen Rechtsordnung erfolgt", ist verboten, da dieser "einen **Einnahmeausfall des Staates** bedeutet"; c) "die **Bekämpfung des illegalen Glücksspiels** stellt **eines der wichtigsten Ziele** des italienischen Gesetzgebers und der Regierung bzw. der A.A.M.S. dar, um den **Spielerschutz und den Schutz der lizenzierten Spielbetreiber sowie die staatlichen Einnahmen zu gewährleisten**. Die Internetprovider oder die Anbieter anderer Telekommunikationsnetzwerke haben die Pflicht, jedem Betreiber den **Zugang** zu **verwehren**, dessen Name durch die A.A.M.S. bekannt gegeben wird. Sie müssen die A.A.M.S. über jede derartige Aktivität **informieren** und Informationen übermitteln, die der **Identifikation** nicht-autorisierter Betreiber dienen. Wird diesen Verpflichtungen nicht nachgekommen, drohen **zivilrechtliche Ersatzansprüche** Dritter sowie **Geldbußen** in Höhe von 30.000 bis 180.000 Euro für jeden einzelnen Verstoß.

Zur **Rechtfertigung** dieser letztgenannten Regelung hat die A.A.M.S. erneut geäußert, dass "die Verordnung, die den Zugang für nicht-lizenzierte Buchmacher untersagt, unter anderem einen **Schutz der Spieler darstellt, die es – falls sie nicht-autorisierte Anbieter kontaktieren – riskieren, Betrugsopfer zu werden und wesentliche finanzielle Nachteile zu erleiden**".⁹⁶²

Auf der anderen Seite wurde das Spieleangebot in Italien in den letzten zehn Jahren schnell und stetig erweitert. Zudem hat das Gesetz vom 4. August 2006, n. 248, die Öffnung zusätzlicher 15.000 Verkaufsstellen und weitere Vergabeverfahren vorgesehen.

Die Gesetzgebung zu **Online Wetten, Bingo und Lotterien** (insb. Verordnung vom 21. März 2006) bestimmt, dass zur Veranstaltung derartiger Spiele ein "**Spielkonto**" ("conto di gioco") zwischen Konzessionär und Spieler zu eröffnen ist, auf welchem **alle Spielbewegungen verzeichnet** werden. Die A.A.M.S. kann dieses Konto **zu Kontrollzwecken** jederzeit einsehen. Die Einsätze des Spielers

⁹⁶¹ Siehe die Presseerklärung der A.A.M.S. vom 13. Februar 2006 auf der Website der A.A.M.S. unter www.aams.it.

⁹⁶² Siehe die Presseerklärung der A.A.M.S. vom 16. Februar 2006 auf der Website der A.A.M.S. www.aams.it.

werden durch Höchstebträge des jeweiligen Spieltyps beschränkt (siehe insb. Art. 6). Wie effektiv dieses System dem Spielerschutz tatsächlich dient, konnte jedoch nicht festgestellt werden.

1.3. MALTA

Erkenntnisse

Die Lizenzierungsbehörde von Malta erteilt auf ihrer Internetseite Hinweise zur Bekämpfung der Spielsucht und fordert die Casinolizenzinhaber auf, süchtige Spieler des Casinobereichs zu verweisen. Spezielle Regelungen zum Spielerschutz gibt es im Bereich des Internetglücksspiels.

Auf den Webseiten der *Malta Lotteries and Gaming Authority* gibt es eine beträchtliche Anzahl an Informationen zum Thema Spielsucht, inklusive einer Auflistung von Symptomen⁹⁶³, einen Fragebogen zur Selbsteinschätzung⁹⁶⁴ und zwei verschiedene Broschüren zum verantwortungsbewussten Glücksspiel.⁹⁶⁵

Glücksspiele im Casino

Das Recht von Malta räumt lizenzierten Casinobetreibern zudem ein Ermessen bei der Behandlung der Frage ein, inwieweit Personen, die als spielsüchtig anzusehen sind, der Zutritt zum Casino verwehrt werden kann.⁹⁶⁶ Mangels zugänglicher maltesischer Rechtsprechung kann nicht festgestellt werden, wie diese Vorschrift umgesetzt wird (d.h. ob dem Casinobetreiber eine positive Pflicht auferlegt wird und/oder ob dem Spielsüchtigen oder einem Dritten im Fall der Verletzung dieser Pflicht ein einklagbarer Schadensersatzanspruch zusteht).

Spieler können aus eigener Initiative darum bitten, dass ihnen der Zutritt zu einem Casino oder zu einer kommerziellen Tombola- (Bingo-)Halle für die Dauer von 6 Monaten bis zu einem Jahr verweigert oder dieser beschränkt wird. Eine derartige Zutrittsverweigerung oder -beschränkung kann nicht vor ihrem Ablauf aufgehoben werden.⁹⁶⁷ Ein Lizenzinhaber hat zu allen Zeiten, an gut einsehbarer Stelle, auf dem Gelände der Tombola- (Bingo-)Halle einen behördlich ausgestellten Warnhinweis bezüglich des Suchtpotentials des Glücksspiels anzubringen sowie Informationen zur Hilfeleistung bei Spielsucht bereitzustellen.⁹⁶⁸

Glücksspiel im Internet

Für das Internetglücksspiel existieren zusätzliche Regelungen. Ein Lizenzinhaber muss stets und an gut einsehbarer Stelle auf seiner Eingangswebseite einen Warnhinweis zum Suchtpotential des Glücksspiels anbringen und Informationen und Links zu anderen Webseiten vorsehen, die Hilfe bei Spielsucht anbieten.⁹⁶⁹

Registrierte Spieler können einen Höchsteinsatz für eine festgelegte Zeitspanne angeben, die Verluste während einer festgelegten Zeitspanne limitieren, die Dauer der Spielzeit während eines Spieldurchganges begrenzen oder ihren Ausschluss von der Spielteilnahme für (un)bestimmte Dauer erklären. Durch schriftliche oder elektronische Bekanntgabe an den Lizenzinhaber kann der Spieler

⁹⁶³ Siehe: Symptoms of Compulsive Gambling.

⁹⁶⁴ Siehe: Are You a Compulsive Gambler?

⁹⁶⁵ Siehe: The Do's and Don'ts of Playing Responsibly und How to be a Responsible Gambler.

⁹⁶⁶ CAP 400 § 26(3).

⁹⁶⁷ CAP 400 § 26(1); Commercial Tombola (Bingo) Regulations, L.N. 20 of 2006, § 25.

⁹⁶⁸ CAP 400 § 26(1); Commercial Tombola (Bingo) Regulations, L.N. 20 of 2006, § 28.

⁹⁶⁹ L.N. 176 of 2004 § 42.

diese Vereinbarungen widerrufen oder ändern. Die Mitteilung über die Erhöhung oder die Rücknahme eines Limits oder die zeitliche Herabsetzung des Ausschlusses wird sieben Tage nach ihrem Zugang an den Lizenzinhaber wirksam. Die Mitteilung über die Herabsetzung eines Limits oder die Erweiterung des zeitlichen Ausschlusses tritt sofort nach Zugang beim Lizenzinhaber in Kraft. Dieser muss den Limitierungen und Ausschlüssen nachkommen.⁹⁷⁰

Ist das Spiel auf einem Bildschirm sichtbar, muss ein sich ständig aktualisierender Zähler erscheinen, der das Spielergebnis des Spielers angibt. Der Lizenzinhaber muss zudem jedem Spieler die Möglichkeit einer automatischen in einstündigen Intervallen stattfindenden Statusüberprüfung (*reality check*) gewähren, die das Spiel unterbricht und die bisherige Dauer der Spielteilnahme, die gesetzten Limits, die Gewinne und die Verluste (in der betreffenden Währung des Spiels) genau anzeigt. Der Spieler muss bestätigen, die Mitteilung gelesen zu haben, und er muss dann entscheiden, das Spiel zu beenden oder weiter zu spielen.⁹⁷¹ Spiele, die den gesamten Bildschirm beanspruchen (*full screen games*) dürfen überhaupt nur dann betrieben werden, wenn auf dem Bildschirm stets eine Echtzeituhr erscheint und es den Spielern ermöglicht wird, das Spiel jederzeit zu beenden.⁹⁷²

⁹⁷⁰ L.N. 176 of 2004 §§ 42-43.

⁹⁷¹ *Id.* §§ 44-5.

⁹⁷² *Id.*

1.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

In Österreich bestehen einerseits verwaltungsrechtliche Regelungen betreffend den Spielerschutz in Casinos, die als Endziel die Suchtprävention verfolgen. Für die (in der GSpG-Novelle 2008/2009 geplanten) Automatensalons sind ebenfalls zahlreiche Spielerschutzregelungen vorgesehen. Diese Regeln bestehen in Aufzeichnungs-, Kontroll-, Beratungs- und gegebenenfalls Sperrpflichten des Betreibers. Diese verwaltungsrechtlichen Pflichten sind zusätzlich deliktsrechtliche Schutzgesetze und begründen damit bei schuldhafter Verletzung Schadenersatzansprüche. Allerdings ist die Haftung im Vergleich zum allgemeinen Deliktsrecht zugunsten der Konzessionäre eingeschränkt. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in Teilpunkten entschieden, dass eine Privilegierung der Konzessionäre dem Gleichheitsgrundsatz nicht standhält. Der Deliktsschutz erscheint im Ansatz ein sehr effektives Mittel zu sein, um die Glücksspielbetreiber zur Beachtung der verwaltungsrechtlichen Schutzvorschriften zur Suchtprävention zu veranlassen.

Ein wichtiges Ziel des österreichischen GSpG ist es, das Betreiben von Glücksspiel nicht gänzlich zu verbieten um zu verhindern, dass das Glücksspiel in die Illegalität abgleitet. Vielmehr soll durch das Mittel des Monopols der Betrieb von Glücksspiel in geregelte Bahnen gebracht und überwacht werden. Diese Überwachung zielt in erster Linie auf den Schutz der Spieler ab. Ein sehr wichtiger Teil dieses Schutzes ist der Schutz des Spielers vor dem Eintritt einer nicht mehr zu kontrollierenden Spielsucht, die ihn finanziell ruinieren kann oder seine Familie und sein Umfeld gefährdet.⁹⁷³ Das GSpG hat dieses Ziel in zahlreichen Formen umgesetzt.

Suchtprävention in Casinos

Besondere Suchtpräventionsmassnahmen gelten derzeit für Besucher von Casinos. Die Spielbankleitung kann Personen ohne Angabe von Gründen vom Besuch der Spielbank ausschließen. Dies betrifft insbesondere die Fälle des Verdachts auf Spielsucht.

Entsteht bei einem Staatsbürger eines Mitgliedsstaates der EU oder eines Staates des EWR die begründete Annahme, dass Häufigkeit und Intensität seiner Teilnahme am Spiel das Existenzminimum gefährden, hat die Spielbankleitung über diese Person Auskünfte bei einer unabhängigen Einrichtung einzuholen, die Bonitätsauskünfte erteilt. Ergibt sich hieraus die begründete Annahme, dass die fortgesetzte und nach Häufigkeit und Intensität unveränderte Teilnahme am Spiel das konkrete Existenzminimum dieses Spielers gefährdet, hat die Spielbankleitung, nach einem Beratungsgespräch, den Spielteilnehmer schriftlich auf diese Gefahr hinzuweisen. Nimmt er trotz Warnung unverändert häufig und intensiv am Spiel teil, ist die Spielbankleitung verpflichtet, ihm den Besuch der Spielbank dauernd oder auf eine bestimmte Zeit zu untersagen oder die Anzahl der Besuche einzuschränken. Ist die Einholung der erforderlichen Bonitätsauskünfte nicht möglich oder verlaufen diese ergebnislos, so hat die Spielbankleitung den Spielteilnehmer über dessen Einkommens- und Vermögenssituation zu befragen und gemäß den Erkenntnissen aus dieser Befragung unter sinnge-
mäßiger Anwendung des Vorstehenden zu warnen und gegebenenfalls zu sperren.

⁹⁷³

Siehe z.B. H. Mayer, Das Glücksspiel im Spannungsfeld zwischen staatlicher Ordnungspolitik und Marktfreiheit, in Strejcek/Hoscher/Eder, Glücksspiel in der EU und in Österreich, Linde Wien 2001, S. 23, 25. Ebenso Bresich/Toma/Wojnar, Spielerschutzregeln als Präventionsmaßnahmen gegen Spielsucht, in Strejcek (Herausgeber), Glücksspiele, Wetten und Internet, Orac 2006, S. 65.

Deliktsschutz des Spielers

Diese verwaltungsrechtliche Norm wird heute durch eine deliktsrechtliche Haftungsregelung begleitet. Die Haftung wurde allerdings ursprünglich nicht vom Gesetzgeber eingeführt, sondern hatte ihren Ursprung in einer Änderung der Rechtsprechung durch den Obersten Gerichtshof, der ab 1999 die damals bestehende Norm des § 25 Abs. 3 GSpG als Schutzgesetz ansah,⁹⁷⁴ was zuvor nicht der Fall war. Erst daraufhin hat der Gesetzgeber die Norm im Jahr 2005 im Lichte dieser Veränderung der zivilrechtlichen Rechtsprechung angepasst, teilweise neu formuliert und als privatrechtliche Haftungsregel ausgestaltet. Heute gilt folgendes:

Unterlässt die Spielbankleitung die Überprüfung oder Warnung des Spielteilnehmers oder die Untersagung oder Einschränkung des Zugangs zur Spielbank und beeinträchtigt der Spielteilnehmer durch die deshalb unveränderte Teilnahme am Spiel sein konkretes Existenzminimum, haftet die Spielbankleitung für die dadurch während der unveränderten Teilnahme am Spiel eintretenden Verluste, wobei die Haftung der Spielbankleitung der Höhe nach mit der Differenz zwischen dem nach Verlusten das Existenzminimum unterschreitenden Nettoeinkommen des Spielers unter Berücksichtigung seines liquidierbaren Vermögens einerseits und dem Existenzminimum andererseits abschließend beschränkt ist; der Ersatz beträgt höchstens das konkrete Existenzminimum. Die Spielbankleitung haftet nicht, sofern der Spielteilnehmer bei seiner Befragung keine offensichtlich unrichtigen oder unvollständigen Angaben macht oder wenn ihr bei der Erfüllung ihrer Pflichten nur leichte Fahrlässigkeit vorwerfbar ist. Diese Haftung stellt nach dem Wortlaut des Gesetzes (§ 25 Abs. 3 GSpG) eine abschliessende Regelung dar.

Die geplanten Automatenalons

Nach der geplanten (aber vorerst⁹⁷⁵ noch nicht umgesetzten) GSpG-Novelle 2008/2009 soll für die Automatenalons ein teilweise neues, grosses Spielerschutz-Massnahmenpaket eingreifen (§ 5 GSpG der Novelle). Der Konzessionär hat ein Zutrittssystem einzurichten, das Aufzeichnungen über die Besuch ermöglicht. Der Konzessionär hat seine Mitarbeiter im Umgang mit Spielsucht zu schulen und mit Spielerschutzeinrichtungen zu kooperieren. Er hat ein Warnsystem einzurichten, das die Warnung und Sperre von Spielern gewährleisten soll. Für das Spielen selbst ist ein Höchstbetrag von 10 Euro je Spiel vorgesehen. Der Höchstgewinn ist vom Bundesminister für Finanzen festzulegen. Jedes Spiel muss eine Mindestdauer aufweisen und gesondert gestartet werden. Parallel laufende Spiele sind verboten. Eine Einsatz- oder Gewinnsteigerung oder Vervielfachung ist ebenso verboten wie Jackpots. Nach einer vom Bundesminister festgelegten maximalen Spieldauer eines Spielers hat das Gerät automatisch abzuschalten (Abkühlungsphase). Es müssen für jeden einzelnen Automaten Gewinnwahrscheinlichkeiten festgelegt werden. Eine Verbindung der Automaten darf diese Gewinnwahrscheinlichkeit für den einzelnen Automaten nicht beeinflussen.

Auch in diesem Bereich soll eine deliktsrechtliche Haftung gegenüber dem Spieler eingreifen.

Kritiken der deliktsrechtlichen Haftung

Diese Haftung der Casinobetreiber wird in der Literatur teilweise sehr kritisch gesehen. Es wird z.B. gesagt: „Im Ergebnis wird durch die bedenkliche Rechtsprechung des OGH das Fehlverhalten des

⁹⁷⁴ OGH 19.01.1999, 1 Ob 214/98x, SZ 72/4.

⁹⁷⁵ Stand Februar 2009.

(pathogenen) Spielers belohnt und somit vom psychologischen Standpunkt aus pathogenes Spielen an sich gefördert, anstatt solches einzuschränken“.⁹⁷⁶

Nach anderer Ansicht soll die Regelung eher eine Privilegierung des Haftenden darstellen. Einige Literaturstimmen sehen in § 25 Abs. 3 GSpG eine Privilegierung der Glücksspielbetreiber, verglichen mit dem Haftungsmaßstäben nach ABGB oder nach dem Konsumentenschutzgesetz. Vor allem die Begrenzung der Haftung auf das Existenzminimum und der gesetzliche Haftungsausschluss bei leichter Fahrlässigkeit werden kritisiert. Es seien die haftungsrechtlichen Konsequenzen zugunsten des Monopolbetriebes „Casino Austria AG“ in einer Weise gemildert, dass dies mit dem Gleichheitsgrundsatz und dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar sei. Dadurch, dass das Glücksspiel ein Staatsmonopol sei, treffe den Staat eine besondere Verantwortung, die nicht nur den Spielsüchtigen, sondern mittelbar auch seine Umgebung vor den Möglichkeiten des finanziellen Ruins sichern müsse. Dazu gehöre auch die Möglichkeit, bei rechtswidrigem Verhalten des Casinopersonals entsprechende Schadenersatzforderungen zu stellen.⁹⁷⁷

Deliktsschutz und der Verfassungsgerichtshof

Die Haftung war nach der ausdrücklichen Regelung von § 25 Abs. 3 Satz 7 GSpG innerhalb von 6 Monaten nach dem jeweiligen Verlust gerichtlich geltend zu machen. Diese Norm wurde jedoch vom Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 25.9.2008 als verfassungswidrig aufgehoben.⁹⁷⁸ Der VfGH sah keine sachliche Rechtfertigung für die Benachteiligung spielsüchtiger Personen bei der Geltendmachung existenzgefährdender Verluste gegenüber Geschädigten mit einem der allgemeinen Verjährungsfrist des ABGB unterliegenden Ersatzanspruch. Die Regelung konnte auch nicht mit dem Ziel einer raschen Klärung der Sach- und Rechtslage gerechtfertigt werden, da die Spielbank ohnehin zur Aufbewahrung der Aufzeichnungen für fünf Jahre verpflichtet ist. Es gilt nunmehr die Verjährungsfrist nach § 1489 ABGB.⁹⁷⁹

⁹⁷⁶ *Bresich/Toma/Wojnar*, Spielerschutzregeln als Präventionsmassnahmen gegen Spielsucht, in Strejcek (Herausgeber), Glücksspiel, Wetten und Internet, Orac Wien 2006, S. 65, 68.

⁹⁷⁷ *K. Weber*, Glücksspiel und Spielsucht: Die Novellierung des § 25 GSpG im Spannungsfeld von fiskalpolitischen Interessen und Konsumentenschutz, in Festschrift für Norbert Wimmer, Springer Wien 2008, S. 693, 710.

⁹⁷⁸ G162/07 und andere. Siehe die Veröffentlichung des Urteils in BGBl. I Nr. 141/2008 vom 14.11.2008. Die aufgehobene Norm ist auf die am 25.9.2008 bei Gericht anhängigen Verfahren nicht mehr anzuwenden. Es ist eine grössere Zahl gleich gelagerter Fälle bei Gericht anhängig.

⁹⁷⁹ Allerdings trat am 1. 1. 2009 eine weitere Novellierung in Kraft (BGBl. I 2008/126 vom 26. 8. 2008), mit der § 25 Abs 3 GSpG zur Gänze durch eine Neufassung ersetzt wurde, in der die aufgehobene Frist wieder unverändert enthalten ist. Der Gesetzgeber hat nicht rechtzeitig reagiert. Die bereits als

Diese Argumentation des VfGH lässt sich unseres Erachtens auf die weiteren Privilegierungen der Monopolisten in § 25 Abs. 3 GSpG übertragen. Insbesondere sollte dies für den Haftungsausschluss für leichte Fahrlässigkeit gelten.

verfassungswidrig erkannte Befristung der Haftung für Spielverluste ist folglich am 1. 1. 2009 wieder in Kraft getreten. Es sollte aber nur eine zeitliche Frage sein, bis eine entsprechende Berichtigung erfolgt.

1.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Die Spielsucht gilt in Schweden als Problem der Volksgesundheit. Um den Zugang zu Spielmöglichkeiten zu begrenzen, und auf diese Weise das Risiko der Spielsucht zu senken, hat sich der schwedische Staat entschieden, die Zahl der Spiele und Lotterien sowie die Werbung und die Gewinnsummen zu begrenzen. Zudem hat er eine Altersgrenze für das Spiel und genaue Kontrollen der zugelassenen Spiele und Lotterien eingeführt.

Um exzessives Spielen zu vermeiden, wurden Schutzmassnahmen ergriffen. Diese sind:

- Beschränkter Zugang durch wenige Anbieter, welche durch die Lottereaufsicht kontrolliert werden,
- Altersgrenzen
- Höchstgrenzen für Gewinnsummen
- Regulierung der Spiel- und Lotteriearten
- Werbebeschränkungen

Im Jahr 2008 wurde die bestehende Gesetzgebung überprüft. Ziel war es, insbesondere für neue Spielformen (via Internet, Mobiltelefone und interaktives Fernsehen) neue oder zumindest stärker schützende Regelungen einzuführen.⁹⁸⁰ Abgesehen von einer allgemeinen Überprüfung der gegenwärtigen Gesetzgebung hat man erkannt, dass die technische Entwicklung zu Problemen der schwedischen Kontrollbehörden mit Spielen auf ausländischen Internetseiten geführt hat.⁹⁸¹

Dies hat zur Folge, dass die Schutzziele der schwedischen Spielregulierungen nicht aufrecht erhalten werden können, auch wenn sie als mit EG-Recht vereinbar angesehen werden können. Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass drei unterschiedliche Handlungsalternativen bestehen,⁹⁸² die für die künftige Regelung in Frage kommen, nämlich:

- 1) Weiterführung und Straffung des heutigen Regelwerks.
- 2) Öffnung des Internetspiels für neue Anbieter.
- 3) Öffnung gewisser neuer Spielformen für neue Anbieter.

Für die zukünftige Spielgesetzgebung schlägt der Bericht dem Gesetzgeber vor, teils das heutige System beizubehalten, teils neue Spielformen zuzulassen.⁹⁸³ Vorgeschlagen wird die Zentralisierung der Aufsicht, Kontrolle und Bewilligungserteilung genannt werden. Ebenso die Bedingung für die Lotterieorganisatoren, **über Risiken der Spielsucht zu informieren; keine Lotteriebewilligung für Organisatoren zu erteilen, die Alkohol servieren.** Zudem soll das Sanktionssystem effektiver gestaltet werden, indem Geldstrafen unmittelbar Rechtskraft erlangen. Weiter muss der Antragsteller für eine Bewilligung gewisse Eigenschaften aufweisen. Bewilligungen sollen auch Aktiengesellschaften mit Sitz in einem EWR-Land erteilt werden können und alle Anbieter (schwedische und ausländische) auf dem schwedischen Glücksspielmarkt sollen vom Lotteriesteuergesetz erfasst werden.

⁹⁸⁰ Entscheidung der Regierung: *Kommittédirektiv: En stärkt och moderniserad spelreglering*, Dir.2007:79.

⁹⁸¹ Spelutredningens betänkande, « En framtida spelreglering »,SOU 2008:124, S. 23.

⁹⁸² *Ibid.*

⁹⁸³ Spelutredningens betänkande, « En framtida spelreglering »,SOU 2008:124, S. 25.

Exzessives Spiel wird in Schweden als eines von elf öffentlichen Gesundheitsproblemen gesehen.⁹⁸⁴
Das Nationale Institut für öffentliche Gesundheit (Folkhälsoinstitutet) ist deshalb von der Regierung angewiesen worden, exzessives Spiel mit folgenden Mitteln zu bekämpfen:

- Forschung in diesem Gebiet,
- die Verbreitung von Wissen über Spielprobleme in bestimmten Gesellschaftsgruppen (Soziale Dienste, Entscheidungsträger, Schulen),
- Präventivmassnahmen und andere Massnahmen zur Reduzierung problematischen Spielverhaltens.⁹⁸⁵

Zu den angestrebten Massnahmen gehören auch die Verbesserung des Hilfeangebots und die Unterstützung von bereits an Spielproblemen und unter den damit einhergehenden schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen leidenden Personen und von deren Angerhörigen.⁹⁸⁶

Es wurde auch für wichtig gehalten, mit effektiven Präventionsmethoden zu arbeiten, um die Ausbreitung des Problemspiels zu verhindern. So soll Spielsüchtigen frei zugängliche Hilfe nach den Prinzipien der kognitiven Verhaltenstherapie zur Verfügung gestellt werden.

Zwei Interessenorganisationen, die Nationale Vereinigung der Spielsüchtigen und das Spielinstitut, unterstützen die Spielsüchtigen und sorgen für Informationen über und Präventionsmassnahmen gegen Spielsucht.

1) Die Nationale Vereinigung der Spielsüchtigen (*Spelberoendes Riksförbund*) wurde im März 2000 gegründet. Die Vereinigung ist politisch und religiös unabhängig und versammelt Spielsuchtvereinigungen, Spielsüchtige und deren Angehörige, welche exzessives Spielen verhindern wollen. Sie zielt z.B. darauf ab, Spielsüchtige zu informieren und zu unterstützen, die Kommerzialisierung des Spielens zu beaufsichtigen, wissenschaftliche Forschung über das Spielen anzuregen und die Entscheidungsträger zu informieren.

2) Das Spielinstitut (*Spelinstitutet*) ist eine im Privateigentum stehende Gesellschaft, die auf das Geldspiel und seine negative Folgen für das Individuum, die Familie und die Gesellschaft spezialisiert ist. Es veranstaltet Kurse, führt Forschung durch und informiert über die Spielabhängigkeit. Auf Weisung des Volksgesundheitsinstitutes betreibt es eine Telefon-Hotline für Spielsüchtige und ihre Angehörigen.

⁹⁸⁴ Siehe Entscheid des Parlaments: Rskr. 2002/03:145.

⁹⁸⁵ Siehe *Förordning* (2007:1214) *med instruktion för Statens folkhälsoinstitut*.

⁹⁸⁶ Siehe das *Spelberoende projektet* (das Projekt zur Spielsucht) welches die Behörde 1999 begonnen hat.

1.6. SPANIEN

Erkenntnisse

In Spanien ist der gesetzliche Schutz der Spieler unzureichend und im Allgemeinen unsystematisch ausgestaltet, und hängt im Übrigen auch von der rechtlichen Situation in den jeweiligen CCAA ab.

Beispielsweise wird auf den Balearischen Inseln die Behandlung und der Umgang mit Spielsüchtigen im Gesetz über den Missbrauch und die Abhängigkeit von Drogen erwähnt. In Aragon führte die Regierung härtere Maßnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht ein. Die ergänzende Vorschrift Nr. 6 zum Glücksspielgesetz 2/2000 weist die Regierung an, Präventionsmassnahmen für die Bevölkerung zu entwickeln, und Maßnahmen zu treffen, um diese vor pathologischem Glücksspiel abzuschrecken. Ein spezielles Augenmerk wird hierbei auf die anfälligeren Gesellschaftsschichten gelegt. Solche Maßnahmen sind etwa die Verbreitung von Informationen über die Risiken des Glücksspiels und die Spielsucht in allen Entwicklungs- und Bildungsstufen. Weiter sind die Spielgerätschaften mit einem Warnhinweis über die Gefahren des Glücksspiels zu versehen und die Werbung für Glücksspiele einzuschränken. Um die Risiken des Spielmissbrauchs zu beschränken, muss der Zugang zu Veranstaltungsorten kontrolliert werden. Schließlich ist dafür Sorge zu tragen, dass die notwendigen Gelder für die Umsetzung der Schutzmaßnahmen bereit stehen.

Obwohl das spanische Innenministerium ein Formular vorsieht, das von Personen ausgefüllt werden kann, die ihren eigenen Zugang zu Spielhallen landesweit sperren lassen möchten, obliegt die Suchtprävention in der Praxis weitestgehend den regionalen und lokalen Freiwilligenorganisationen. Seit einigen Jahren beschäftigen sich auch die staatlichen Behörden mit einigen Aspekten der Spielsucht. Substanzielle und strukturierte Strategien wurden jedoch noch nicht entwickelt. Die Vereinigungen, die sich der Bekämpfung der Spielsucht widmen, erbringen Beratungsleistungen und Unterstützungsleistungen für Spielsüchtige und deren Familien. Gesetzliche Regelungen, die solchen Vereinigungen durch finanzielle Mittelzuweisung oder durch Bereitstellen von Personal (Psychologen etc.) eine gewisse staatliche Unterstützung zuteil werden lassen, fehlen derzeit, wären aber dringend erforderlich.

Auf der Ebene des elektronischen Glücksspiels ist die Problematik ungleich schwerwiegender. Es gibt zwar Programme, die den potentiellen Spieler am Bildschirm auf eine mögliche Spielsucht untersuchen. Hierbei wird den möglichen Spielteilnehmern eine Reihe von Fragen gestellt, die vor Zugang zum Spiel zu beantworten sind. Auf der Grundlage dieser Antworten zeigt das Programm dem Spielbetreiber an, ob und inwieweit der potentielle Spielteilnehmer spielsüchtig sein könnte. Die spanischen Behörden scheinen diese jedoch nicht einzusetzen.

Art. 9 des Gesetzes 56/2007 sieht eine Neufassung von Art. 20 des Gesetzes 34/2002 vor. Die Regierung soll eine Gesetzesvorlage erarbeiten, die die Glücksspiel- und Wettstätigkeiten und speziell die durch interaktive bzw. elektronische Systeme betriebenen Aktivitäten regulieren soll. Das spanische Justizministerium hat am 02.02.2009 mitgeteilt, dass das betreffende Gesetzesvorhaben derzeit bearbeitet wird. Anhaltspunkte zu der inhaltlichen Ausgestaltung des Maßnahmenkatalogs wurden noch nicht bekannt gegeben.

In Spanien ist der gesetzliche Schutz der Spieler unzureichend und unsystematisch ausgestaltet. Er hängt im Übrigen auch von der Rechtslage in den jeweiligen CCAA ab.

Auf den Balearischen Inseln wird die Behandlung und der Umgang mit Spielsüchtigen im Gesetz über den Missbrauch und die Abhängigkeit von Drogen erwähnt (Gesetz 4/2005⁹⁸⁷). Nach Art. 32 des Gesetzes sollen die Netzwerke, die Unterstützung Drogenabhängigkeit bieten, Hilfsprogramme gegen den Missbrauch und die Abhängigkeit von jeder Substanz „und anderen süchtig machenden Aktivitäten, wie etwa die Spielsucht“, erarbeiten sollen.

Aragon ist diesbezüglich eine der aktiveren CCAA. Dort führte die Regierung einen strengeren Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung der Spielsucht ein. Die Ergänzende Vorschrift Nr. 6 zum Glücksspielgesetz 2/2000⁹⁸⁸ weist die Regierung an, Präventionsmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung zu entwickeln, um diese vor pathologischem Glücksspiel abzuschrecken. Ein spezielles Augenmerk wird hierbei auf die anfälligeren Gesellschaftsschichten gelegt. Die Regierung von Aragon hat ein Präventionsprogramm zur Suchtbekämpfung auszuarbeiten. Unerlässliche Maßnahmen sind hierbei:

- a) Identifizierung von Gewohnheiten und krankhaften Tätigkeiten,
- b) Verbreitung von Informationen über die Risiken des Glücksspiels und die Spielsucht in allen Entwicklungs- und Bildungsstufen,
- c) Ausstattung der Spielgerätschaften mit einen Warnhinweis über die Gefahren des Glücksspiels,
- d) Werbebeschränkungen und Hinweise zu den Risiken des Spielmissbrauchs,
- e) Aufsichtsbehörden müssen die Durchsetzung von Regelungen gewährleisten, die den Zugang zu Veranstaltungsorten des Glücksspiels verbieten oder beschränken,
- f) Bereitstellung der notwendigen Gelder für die Umsetzung der Schutzmaßnahmen.

Im Übrigen wird sichergestellt, dass die Regierung von Aragon mit den Vereinigungen, die im Bereich der Suchtprävention bereits tätig sind, kooperiert und – im Wege punktueller Vereinbarungen – Präventionsstrategien entwickelt.

Gemäß Gesetz 2/2000 hat Aragon die Verordnung 142/2008⁹⁸⁹ zur Regulierung des Bingospiels erlassen. Art. 4 der Verordnung führt auf, dass sämtliche Bingohallen an die Bevölkerung gerichtete Broschüren bereitlegen, in denen über die Präventionsprogramme bzw. die in Aragon vorkommende Spielsucht informiert wird. Die Broschüren sind am Eingang der Räumlichkeiten gut einsehbar auszulegen (ähnliche Vorschriften finden sich z.B. in Art. 43 der Madrider Verordnung 106/2006⁹⁹⁰).

⁹⁸⁷ Ley 4/2005, de 29 abril, Ley de Drogodependencias de las Illes Balears, LIB\2005\153.

⁹⁸⁸ Ley 2/2000, de 28 junio, Ley del Juego de Aragón, LARG\2000\183.

⁹⁸⁹ Decreto 142/2008, de 22 julio, BINGO. Aprueba el Reglamento del juego del bingo, LARG\2008\241.

⁹⁹⁰ Artículo 43. Información a los usuarios de las normas de funcionamiento. 1. En los locales o zonas de apuestas deberán exponerse de forma visible al público, al menos, los acontecimientos objeto de las apuestas, las normas de funcionamiento y organización de las mismas, sus cuantías mínimas y máximas, los horarios y límites de admisión de pronósticos, así como las demás condiciones a que se sujete la formalización de las apuestas y el reparto y abono de premios.
2. En dichos locales o zonas habrá, asimismo, folletos gratuitos a disposición de los apostantes en los que se recojan los aspectos señalados en el apartado anterior, con mención expresa a la prohibición de la participación de los menores y a que la práctica abusiva de juegos y apuestas puede producir ludopatía. Además, se pondrá a disposición de los clientes, en lugar visible, folletos o información sobre los lugares donde acudir en caso de que se detecte algún tipo de patología relacionada con el juego.

Schließlich hat Aragon im Jahre 2008 zum 12. Mal einen "glücksspielfreien Tag"⁹⁹¹ veranstaltet, an welchem Informations- und Präventionsveranstaltungen durchgeführt werden. Zu diesen Aktivitäten zählen Konferenzen und Gespräche, die die Sensibilität für die Gefahren des Glücksspiels bei Erziehern, Eltern und in der Öffentlichkeit erhöhen sollen.

Andere CCAA gehen das Problem der Spielsucht punktuell an. In Valencia beispielsweise verlangt Art. 5 der Verordnung 43/2006⁹⁹² über die Regulierung des Bingospiels auf, dass die Spielscheine den Warnhinweis enthalten müssen: "Dieses Spiel kann Spielsucht hervorrufen".

Ähnliche Maßnahmen werden im Automatenglücksspiel getroffen. In Kantabrien ordnet Art. 6 der Verordnung 23/2008⁹⁹³ über die Regulierung von Glücksspielgerätschaften an, dass im Frontbereich jedes Automaten Hinweise auf das Spielverbot für Personen unter 18 Jahren sowie auf die möglichen Folgen der Spielsucht angebracht sein müssen. Dasselbe gilt für Kastilien und León. Dort gilt nach Art. 5.8, dass im Frontbereich jedes Automaten Hinweise auf das Spielverbot für Minderjährige angebracht werden müssen und davor gewarnt werden muss, dass missbräuchliches Spielen an Automaten zu gesundheitlichen Gefahren bzw. zu Spielsucht führen kann.

In Murcia bestimmt die Verordnung 72/2008⁹⁹⁴, dass Glücksspielautomaten auf der Vorderseite einen spanischsprachigen Hinweis zu den Spielregeln, die Beschreibung der Gewinnkombinationen, die Höhe des Gewinnbetrages entsprechend jeder dieser Kombinationen sowie den minimalen prozentualen Anteil des Gewinns enthalten muss. Zudem muss hier ein klar erkennbarer Warnhinweis bezüglich des Spielverbots für Personen unter 18 Jahren angebracht sein, und es muss auf den Umstand hingewiesen werden, dass die Spielbetätigung zur Spielsucht führen kann. Die Größe des Hinweises darf eine Fläche von 17 Quadratzentimetern nicht unterschreiten. Unter der Voraussetzung, dass die Information vollständig aufgeführt wird, kann auch eine Kombination der Darstellung in Form von Hinweiszeichen und Bildschirm in Betracht kommen.

Art. 2 der Madrider Verordnung 106/2006⁹⁹⁵ vom 30. November untersagt das Wettspiel, das z.B. wegen der Ereignisse, auf die Bezug genommen wird, die Rechte und Freiheiten anderer oder die Menschenwürde, die Ehre, das Recht zu persönlicher und familiärer Integrität und das individuelle Selbstbestimmungsrecht sowie die schutzwürdigen Belange der Kinder und Jugendlichen verletzen kann. Des Weiteren ist das Wettspiel untersagt, das auf vorangegangenen Verbrechen, Vergehen

⁹⁹¹ 3. En el caso de que las apuestas se realicen a través de medios o sistemas interactivos o de comunicación a distancia, deberá incluirse de forma clara, al menos, la información señalada en los apartados 1 y 2, así como el procedimiento para formular y tramitar las reclamaciones de los usuarios. Siehe hierzu: http://www.azajer.com/az_noticia_20081008154305819383.html.

⁹⁹² Decreto 43/2006, de 31 marzo Reglamento del Juego del Bingo de Comunidad Valenciana 2006, LCV\2006\171.

⁹⁹³ Decreto 23/2008, de 6 marzo, Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de Cantabria, LCTB\2008\101.

⁹⁹⁴ Decreto 72/2008, de 2 mayo, Máquinas Recreativas y de Azar. Aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, LRM\2008\173.

⁹⁹⁵ Artículo 2. Prohibiciones. « Quedan prohibidas las apuestas que, en sí mismas o en razón de los acontecimientos sobre los que se formalicen, atenten contra los derechos y libertades, en particular, contra la dignidad de las personas, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen así como contra la protección de la juventud y de la infancia, y aquellas otras que se fundamenten en la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas, en eventos prohibidos por la legislación vigente o en acontecimientos de carácter político o religioso ».

oder Ordnungswidrigkeiten, auf gesetzlich verbotenen Ereignissen oder auf politischen oder religiösen Tätigkeiten beruht.

Im Bereich der Werbung muss nach Art. 6.2 der Verordnung 7/2007 von Kastilien und León⁹⁹⁶ bei Werbetätigkeiten im Zusammenhang mit Glücksspielen Folgendes erwähnt werden: „Glücksspiel ist Personen unter 18 Jahren nicht gestattet“ sowie „die Gesundheitsbehörden warnen, dass mißbräuchliches Spielen die Gesundheit schädigt und zur Spielsucht führen kann“.

Das spanische Innenministerium sieht zudem ein Formular vor,⁹⁹⁷ das von Personen ausgefüllt werden kann, die ihren eigenen Zugang zu Spielhallen landesweit sperren lassen möchten.

⁹⁹⁶ Decreto 7/2007, de 25 enero, Juegos y Apuestas. Regula la actividad publicitaria y promocional del juego y de las apuestas en la Comunidad de Castilla y León, LCyL\2007\51.

⁹⁹⁷ Formulario de prohibicion de entrada a salas juego, in:
<http://www.mir.es/SGACAVT/juegosyespec/juego/solicitudprohibido.pdf>

1.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Im Vereinigten Königreich wurden bisher nur wenige konkrete und verbindliche Suchtpräventionsmassnahmen ergriffen. Diese Zurückhaltung beruht vermutlich auf einer starken Rücksichtnahme auf Glücksspielanbieter, welche zum Teil einen ganz erheblichen politischen Druck ausüben (z.B. Kneipenbesitzer und Mitgliederclubs, deren Einkommen oft stark durch den Spielautomatenbetrieb aufgebessert wird, was in einem von starker Konkurrenz gezeichneten Umfeld für ihre wirtschaftliche Überlebensfähigkeit entscheidend sein kann). Es besteht jedoch eine umfangreiche gesetzliche und behördliche Regulierungsstruktur, die die Einführung zusätzlicher Massnahmen zu einem politisch günstigen Zeitpunkt erlaubt. Diese Erkenntnisse konnten die Autoren der gegenwärtigen Studie aus nachfolgenden Informationen und allgemeinen Kenntnissen zur Glücksspielregulierung im Vereinigten Königreich gewinnen.

Der *Gambling Act* 2005, das zugehörige Sekundärrecht und die britischen Behördenbetonen deutlich, dass die Glücksspielregulierung drei übergeordneten Zielsetzungen⁹⁹⁸ dient:

- Kriminalitätsprävention;
- Fairness und Transparenz bei der Veranstaltung des Glücksspiels;
- Kinder- und Schwächerenschutz.

Diese Zielsetzungen haben bisher zum Erlass vieler Normen und zur Veröffentlichung vieler Dokumente geführt, in der Praxis wurden jedoch bislang wenige konkrete Schutzmassnahmen ergriffen.

Ein Beispiel im Bereich der Suchtprävention ist der von der Aufsichtsbehörde erlassene Verhaltenskodex für Vereine, Kneipen und andere Barbetriebe, welche in ihren Räumlichkeiten Spielautomaten betreiben.⁹⁹⁹ Dieser Verhaltenskodex wurde im Rahmen von Section 24 des *Gambling Act* 2005 und somit zur Förderung der genannten Ziele erlassen.¹⁰⁰⁰ Mit viel Nachdruck wird darauf hingewiesen,¹⁰⁰¹ dass dieser Kodex zwingende Vorschriften enthält, deren Nichtbeachtung zur Annullierung einer Automatenbetriebserlaubnis führen kann. Tatsächlich enthält der Kodex jedoch nur zwei zwingende Vorschriften.¹⁰⁰² Die für die Suchtprävention relevante Vorschrift verlangt lediglich, dass ein in den Räumlichkeiten eventuell vorhandener Bankautomat so platziert werden muss, dass Spieler (für

⁹⁹⁸ Sie werden bereits im Section 1 des *Gambling Act* 2005 vorgeführt.

⁹⁹⁹ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, Punkt 3.7.1.

¹⁰⁰⁰ *Gambling Ordinance* 2005, subsection 24(2)

¹⁰⁰¹ Auf der ersten Seite des Kodex (auf der Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Gaming%20Machine%20Permits%20Code%20of%20Practice.pdf> frei verfügbar (25.09.2008)), im einschlägigen vom Ministerium herausgegebenen Merkblatt (über die Internetseite <http://www.culture.gov.uk/images/publications/FactSheetGamingGamingMachinesPubs.pdf> frei verfügbar (25.09.2008)), sowie in den von der Aufsichtsbehörde herausgegebene „Ratschlägen“ für Vereine, Kneipen und Barbetriebe (*Gambling Commission, Advice on gaming in clubs and alcohol licensed premises: Gambling Act 2005* (September 2008), Punkt 4.5, (am 25.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Advice%20on%20gaming%20in%20clubs%20and%20alcohol%20licensed%20premises.pdf> frei verfügbar).

¹⁰⁰² Unter dem Titel „Section A: Location and operation of machines“.

einen Moment) zu spielen aufhören müssen, um ihn benutzen zu können. Viele detaillierte Massnahmen, welche es den Spielern ermöglichen sollen, sich selbst vom Glücksspiel auszuschliessen, folgen¹⁰⁰³ lediglich in Form einer unverbindlichen „best practice“ und gelten für Vereine, nicht aber für Kneipen und andere Barbetriebe.

¹⁰⁰³ Unter dem Titel “Section C: Self exclusion”.

1.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Viele Suchtpräventionsmassnahmen sind in Australien auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene vorgeschrieben. Diese Massnahmen werden jedoch nicht systematisch im gesamten Glücksspielwesen angewendet und basieren nicht auf gesicherten gesundheitswissenschaftlichen Erkenntnissen.

Zum Beispiel sind interaktive Wetten auf den Ausgang eines bereits laufenden Ereignisses, sowie auf einzelne zu einem laufenden Ereignis gehörende Geschehnisse, mit Hinweis auf deren vermutlich hohes Suchtpotenzial in Australien verboten. Gesundheitswissenschaftlich abgesicherte Kenntnisse des Suchtpotenzials dieser Glücksspieldienste gab es aber zum Zeitpunkt des Verbotserlasses und auch anschliessend nicht. Die Autoren der gegenwärtigen Studie sind vor diesem Hintergrund der Ansicht, dass weitere Investitionen in die Glücksspielforschung unbedingt erforderlich sind.

Obwohl interaktive Wettdienste vom australischen Internetverbot generell ausgenommen sind, gilt diese Ausnahme nicht für Wetten auf den Ausgang eines bereits laufenden Ereignisses, sowie auf einzelne zu einem laufenden Ereignis gehörende Geschehnisse (sog. „in-the-run betting“). Die im Vorfeld des Internetverbots veröffentlichten, grossangelegten Untersuchungsberichte hatten bereits festgestellt, dass solche Wetten eine relativ hohe Suchtgefahr beinhalten. Der etwa fünf Jahre später herausgegebene Bericht über die ministerielle Überprüfung der Wirkung des Internetverbots hat es abgelehnt, diese Beschränkung aufzuheben.¹⁰⁰⁴ Aus dem Bericht ist allerdings zu erkennen, dass es in der Zwischenzeit keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse gegeben hatte. Für Wetten auf künftige Bewegungen der Finanzmärkte (sog. „financial spread betting“) kam die Ausnahme zum Tragen und der Bericht hat es abgelehnt, sie in diesem Zusammenhang zu beschränken, da keine Hinweise auf eine besondere Suchtgefahr dieser Wetten vorlagen.¹⁰⁰⁵ Die gleiche Empfehlung mit der gleichen Begründung enthält der Bericht auch bezüglich der Ausnahme zugunsten von Medienglücksspielen und Werbeausspielungen, obwohl die Besorgnis geäussert wurde, dass diese Industriesparten das Glücksspiel „in das eigene Zuhause“ bringen.¹⁰⁰⁶ Soweit es relevante Erkenntnisse gibt, werden diese unter Wissenschaftlern auch auf internationaler Ebene sehr schnell ausgetauscht und beachtet. Es ist also unwahrscheinlich, dass gesundheitswissenschaftlich abgesicherte Kenntnisse des Suchtpotenzials bestimmter Wettarten nur in Australien fehlen.

Dass viele der für eine effektive Suchtprävention erforderlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse noch fehlen, ist in Australien anerkannt. Um die Jahrtausendwende, als das Glücksspiel in Australien ein sehr wichtiges, politisches Thema war, waren die Regierungen der verschiedenen Bundesländer und des Bundes darüber einig, dass Massnahmen zum Schutz der Glücksspielkonsumenten und insbesondere zur Bekämpfung der Spielsucht ergriffen werden müssen. Über die genaue Gestaltung dieser Massnahmen waren sie sich jedoch nicht einig. Sie haben daher ein Gremium (*Ministerial Council on Gambling*) gegründet,¹⁰⁰⁷ dessen Arbeit allerdings nur sehr schleppend vorankommt. Das

¹⁰⁰⁴ Vgl. unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.8.2.1.

¹⁰⁰⁵ Vgl. unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.8.2.1.

¹⁰⁰⁶ Vgl. unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.8.2.1.

¹⁰⁰⁷ Einschlägige Angaben werden auf der Internetseite des zuständigen, australischen Bundesministeriums (Department for Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs) gemacht: http://www.fahcsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/gambling-gambling_framework.htm

Gremium hat zuerst ein öffentlichkeitswirksames „Rahmenprogramm“ (*National Framework on Problem Gambling 2004-2008*) erstellt. Dieses „Programm“ besteht jedoch aus einer einzigen Seite,¹⁰⁰⁸ auf der verschiedene Ziele erwähnt werden. Es wird hauptsächlich erwähnt,¹⁰⁰⁹ um verschiedene Vorschriften, welche einzelne Bundesländer und Territorien im Bereich des Spielerschutzes und der Suchtprävention eingeführt haben, aufzuwerten. Das Rahmenprogramm hat ein Forschungsprogramm vorgesehen.¹⁰¹⁰ Dieses besteht jedoch aktuell aus nicht sehr viel mehr als einer Meldezentrale für glücksspielrelevante Forschungsergebnisse¹⁰¹¹ und einiger weniger, vom Bund finanzierter, konkreter Forschungsprojekte.¹⁰¹² Das Gremium hat es bisher nicht einmal geschafft, ein Anschlussrahmenprogramm für die nächsten fünf Jahre zu verabschieden.¹⁰¹³

¹⁰⁰⁸ Den vollständigen Originaltext des Rahmenprogramms haben wir nur auf die Internetseite der Justizverwaltung des Northern Territory finden können:

[http://www.nt.gov.au/justice/licenreg/documents/gaming/gambling_broch\[1\].pdf](http://www.nt.gov.au/justice/licenreg/documents/gaming/gambling_broch[1].pdf)

¹⁰⁰⁹ Siehe z.B. S. 97 des *Annual Report 2007-08* der Gambling and Racing Commission des Australian Capital Territory, elektronisch frei verfügbar unter

<http://www.gamblingandracing.act.gov.au/Documents/GRC%20AR07-08.pdf>

¹⁰¹⁰ Das sog. „National Gambling Research Program“

¹⁰¹¹ Das sog. „Gambling Research Australia“, welches derzeit eine Nebenaufgabe der Glücksspielaufsichtsbehörde des Bundeslandes Victoria ist; siehe

<http://www.gamblingresearch.org.au/CA256DB1001771FB/HomePage?ReadForm&1=Home~&2=~&3=~>.

¹⁰¹² Vgl. die auf der Internetseite des zuständigen Bundesministeriums gemachten Angaben, unter der Überschrift „FaHCSIA Funded Gambling Research“.

¹⁰¹³ Vgl. die auf der Internetseite des zuständigen Bundesministeriums gemachten Angaben, unter der Überschrift „Current Activities“.

1.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Es ist ein Ziel der norwegischen Regierung, der Spielsucht vorzubeugen und sie zu behandeln. In Norwegen wurde 2005 ein Aktionsplan gegen die Spielsucht erstellt und es wurden zahlreiche Massnahmen zur Verhinderung der Spielsucht unternommen. Auch die Einführung des Automaten-Monopols galt diesem Ziel. Weitere Einschränkungen des Angebotes und des Erlaubnisalters wurden eingeführt. Es sollte Insbesondere durch die neue Spielerkarte möglich sein, jede Form des übertriebenen Spielens von Einzelnen rechtzeitig aufzudecken. Jüngst wurde eine Behandlungstherapie über das Internet- und Telefon eingeführt, die es den Betroffenen erleichtern soll, Hilfe in Anspruch zu nehmen. Die Finanzierung erfolgt aus den Einnahmen des Glücksspiels. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die norwegische Regierung den Kampf gegen die Spielsucht sehr ernst nimmt und dauerhaft auf der Suche nach Mitteln ist, um der Spielsucht vorzubeugen und Behandlungsangebote zu schaffen. Die ergriffenen Mittel haben teilweise bereits das erwünschte Ziel herbeigeführt.

Im Jahr 2002-2003 wurde auf Grund von ersten soziologischen Forschungsarbeiten von offizieller norwegischer Seite auf Probleme mit der Spielsucht reagiert. In den Vorarbeiten zu einem Gesetz, das in erster Linie die Eindämmung des Automatenglücksspiels beabsichtigte,¹⁰¹⁴ wurde durch das Kultur- und Kirchenministerium ein Aktionsplan zur Bekämpfung der Spielsucht eingefordert. Einige Massnahmen wurden sofort in Gang gesetzt (z.B. ein Kontakttelefon für Spielsüchtige und Angehörige, Regeln zur Finanzierung des Kampfes gegen die Spielsucht, die Einführung von Altersgrenzen). Zudem wurden Massnahmen eingeführt, die Zahlenmaterial zum Problemspiel liefern sollten. Zahlreiche offizielle Studien wurden seitdem erstellt.

Die Regierung hat im April 2005 den erwähnten Handlungsplan gegen die Spielsucht geschaffen.¹⁰¹⁵ Die Hauptziele des Handlungsplanes sind die Vorbeugung gegen die Spielsucht und die Reduzierung der schädlichen Wirkungen des übertriebenen Geldspiels. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Spielsucht sollen weiter vermehrt werden. Zur Vorbeugung soll das Angebot eingeschränkt werden und die Altersgrenzen für einzelne Spiele angehoben werden. Begrenzungen für Werbung sollen ausgearbeitet werden. Spielsucht soll früher aufgedeckt werden und die Inanspruchnahme von Hilfe soll erleichtert werden. Die Lottereaufsicht ist teilweise für die Umsetzung des Aktionsplanes zuständig.

Das Automatenverbot wurde Mitte 2007 in Kraft gesetzt. In Zusammenhang mit dem Automatenverbot sank die Gesamtzahl der Kontaktierungen der Hilfestelle gegen Spielabhängigkeit um 42 %.¹⁰¹⁶ Im gleichen Berichtszeitraum nahm aber die reale Zahl der Kontaktierungen wegen Internet-Poker stark zu.

Im Jahr 2008 ergriff der Gesetzgeber eine Initiative gegen das ausländische Internetspiel, das vor allem Internetpoker betrifft. In den Vorarbeiten zu dieser Initiative heisst es, dass sich aus den Statistiken des Kontakttelefons ergäbe, dass ungefähr 32 Prozent der Fälle von Spielsucht Internet-

¹⁰¹⁴ Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 17 ff. und 40 ff.

¹⁰¹⁵ http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kkd/pla/2005/0001/ddd/pdfv/256181-handlingplan_spilleproblemer-190405.rtf.pdf

¹⁰¹⁶ Siehe den Bericht auf <http://www.lottstift.no>.

poker oder andere Internetspiele betreffen. Zudem wurde aus statistischen Untersuchungen geschlossen, dass vor allem Problemspieler das anonyme Spiel über das Internet oder mit Automaten bevorzugen.¹⁰¹⁷ Dies war eine wichtige Rechtfertigung für die Massnahmen gegen das Internetspiel.

Im Gesetz finden sich derzeit Vorschriften zu Altersgrenzen: Für Glücksspielautomaten gilt eine Altersgrenze von 18 Jahren. In Zukunft ist das Spiel an den Automaten nur mit Spielerkarten möglich, die eine Registrierung voraussetzen, womit die Altersgrenze kontrolliert werden kann. Für andere Glücksspiele kann das zuständige Ministerium eine Altersgrenze im Wege der Verordnung festlegen.¹⁰¹⁸ Die Spielerkarte ist bei allen Spielen von Norsk Tipping erforderlich. Die mit der Spielerkarte gesammelten Informationen dienen auch dazu, das Vorliegen der Spielabhängigkeit eines Karteninhabers festzustellen. Die nunmehr durch den staatlichen Monopolisten aufgestellten Spielautomaten sehen zahlreiche technische Massnahmen vor, um Spielsucht vorzubeugen und rasch aufzudecken.¹⁰¹⁹

Die Finanzierung des Kampfes gegen die Spielsucht erfolgt über die Einnahmen aus dem staatlichen Glücksspiel. Nach § 10 Abs. 2 Geldspielgesetz setzt der König jährlich eine bestimmte Summe aus den Einnahmen des staatlichen Glücksspiels fest, die für Forschung, Information, Prävention und Behandlung von Spielabhängigkeit einzusetzen ist. Im Jahr 2006 wurden von der Regierung ca. 12 Millionen Norwegische Kronen (ca. 1,5 Millionen Euro) für diese Zwecke bereitgestellt.¹⁰²⁰

Private, freiwillige Organisationen, die Projekte gegen die Spielsucht durchführen, können um Finanzhilfen bei der Lottereaufsicht ansuchen.¹⁰²¹

Im Mai 2007 wurde eine Internetseite lanciert, die sich insbesondere an Jugendliche richtet und die einen sog. „Gambler“test beinhaltet, der es ermöglichen soll, sein eigenes Spielverhalten einzuschätzen.¹⁰²²

Seit 2009 wird ein eigenes, internetbasiertes Programm zur Bekämpfung der Spielabhängigkeit angeboten. Die Behandlung erfolgt über das Internet und per Telefon. Auf diese Weise soll den Abhängigen die Hemmschwelle genommen werden, Hilfe in Anspruch zu nehmen.¹⁰²³

¹⁰¹⁷ Ot.prp. 2007-2008, Nr. 80, S. 10.

¹⁰¹⁸ § 8a Lotteriesgesetz.

¹⁰¹⁹ Siehe dazu oben (Automatenglücksspiel, Punkt II. 3.9).

¹⁰²⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/pressesenter/pressemeldinger/2006/12-millioner-til-tiltak-mot-pengespillproblemer.html?id=104633>

¹⁰²¹ www.lottstift.no

¹⁰²² <http://www.spillansvarlig.no/>

¹⁰²³ Siehe <http://www.spillbehandling.no/>

1.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Für Lotterien und Wetten wird das Spielsuchtpotential bereits in der Bewilligungsphase erfasst. Die Comlot muss geeignete Massnahmen treffen, um die verhängnisvollen Einwirkungen eines Spieles zu minimieren. Die Spielsuchtprävention ist auch ein Hauptziel des SBG. Das schweizerische System sieht vor, dass der Bewerber für eine Casino-Standortkonzession eine Reihe von Massnahmen vorstellen muss, mittels derer er die Spielsucht zu bekämpfen sucht. Dieses System erlaubt ein hohes Qualitätsniveau, da die Bewilligung einer Konzession von effizienten sozialen Massnahmen abhängt. Nach der Bewilligung ist das Follow-up durch Inspektionen und jährliche Berichte gesichert. Das schweizerische System stützt sich vor allem auf einen präventiven Ansatz.

1.10.1. Lotterien und Wetten

Gemäss Art. 17 des interkantonalen Vertrages muss die Comlot das Spielsuchtpotential bereits in der Bewilligungsphase von Lotterien oder Wetten prüfen und geeignete Massnahmen ergreifen. Die Comlot kann die Lotterie- und Wettgesellschaften zwingen, Informationen über die Spielsucht, ihre Verhinderung und die Behandlungsmöglichkeiten überall dort zu verteilen, wo solche Spiele zugänglich sind. Zudem haben die *Loterie Romande* und *Swisslos* auf ihrer Webseite Hinweise über das „verantwortliche Spiel“ veröffentlicht. Neben präventiven Hinweisen für die Spieler werden auch nützliche Links und ein Erkennungstest angeboten.

Die Lotterie- und Wettgesellschaften entrichten gemäss Art. 18 des Staatsvertrages eine Steuer von 0.5% der Bruttospielerträge an die Kantone, die für die Spielsuchtprävention genutzt wird.¹⁰²⁴

1.10.2. Spielbanken

Die Bewilligung einer Standort- und Betriebskonzession ist von der Voraussetzung abhängig, dass die Spielbanken ein Sozialprogramm vorstellen, um Spielsuchtfälle zu verhindern (Art. 13 Abs. 2 und 14 Abs. 2 SBG). Die Besonderheit des schweizerischen Systems ist, dass die Spielbanken selbst ein solches Programm vorstellen und, wenn die Konzession bewilligt ist, umsetzen müssen.

Die Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken (VSBG) beinhaltet verschiedene Bestimmungen über die von den Spielbanken zu übernehmenden Massnahmen. Sie legt einen Schwerpunkt auf die Spielsuchtprävention und auf die entsprechende Ausbildung des Spielbankenpersonals (Art. 37 ff.). Die Spielbank muss Massnahmen zur Früherkennung der Personen treffen, die spielsüchtig werden können, für die Ausbildung und die regelmässige Fortbildung des Personals, sorgen, das das Sozialkonzept anwenden muss und Spielsucht- und Ausschlussinformationen erfassen. Dafür kann sie sich mit anderen Spielbanken oder mit Dritten zusammenschliessen.

Im Rahmen der Präventionsmassnahmen muss die Spielbank den Beteiligten zugängliche und verständliche Informationen zu Spielgefahren und zur Unterstützung Spielsüchtiger zur Verfügung stel-

¹⁰²⁴

Vgl. <http://www.comlot.ch/d/themen-infos/spielsucht> (am 1. April 2009 angeschaut).

len, die Adressen der Unterstützungszentren und Hilfegruppen angeben und Fragebögen vorsehen, die die Einschätzung eigener Suchtrisiken ermöglichen. Sie legt Beobachungskriterien (Checkliste) zur Früherkennung fest, anhand derer spielsuchtgefährdete Spielerinnen und Spieler identifiziert werden können, und ergreift die auf Grund dieser Kriterien notwendigen Massnahmen (Art. 38 VSBG).

Spielbanken müssen auch Ausschlussverfahren für Spieler vorsehen. Diese Ausschlüsse können freiwillig beantragt oder erzwungen werden.¹⁰²⁵

Spielbanken erstellen für die ESBK jedes Jahr einen detaillierten Bericht über die oben erwähnten Punkte (Art. 40 VSBG). Die ESBK unternimmt regelmässig Kontrollinspektionen vor Ort und hält die Ergebnisse in einem Bericht fest. Gemäss des Jahresberichts der ESBK für das Jahr 2007 wurden die Sozialmassnahmenprogramme und die inneren Kontroll- und Aufsichtsmechanismen der Spielbanken überprüft.¹⁰²⁶ Aus diesen Berichten geht hervor, dass die Spielbanken ihr Sozialkonzept stets zu verbessern suchen.

Nach Ansicht des Bundesrats ist die schweizerische Gesetzgebung für die Spielsuchtprävention und die Behandlung des pathologischen Spiels eine der strengsten der Welt. Diese Gesetzgebung sieht strafrechtliche Sanktionen vor, falls eine Spielbank die Bestimmungen nicht respektiert. Es stellt zudem eine weltweite Innovation dar, dass alle Massnahme von der Spielbank selbst finanziert werden.

¹⁰²⁵ Vgl. *infra*.

¹⁰²⁶ Vgl. den Jahresbericht der ESBK für die Jahre 2007, erhältlich auf der Webseite http://www.esbk.admin.ch/etc/medialib/data/esbk/geschaeftsberichte.Par.0023.File.tmp/jahresbericht_2007-d.pdf, S. 17 ff. (am 1. April 2009 besucht).

1.11. USA

Erkenntnisse

Staaten, die das Glücksspiel erlauben, erkennen im Allgemeinen die Gefahren der Spielsucht und sehen zumindest einige Formen der Unterstützung und/oder Präventionsprogramme vor. Die Präventionsprogramme beschränken sich jedoch zumeist auf Informationshinweise bezüglich möglicher Hilfen bei Spielsucht und auf die Möglichkeit der Selbstbeschränkung oder des Selbstausschlusses. In Nevada ist zudem erforderlich, dass Casinos Schulungen für das Personal durchführen, das mit Spielenden direkten Kontakt hat.

Die meisten - wenn nicht alle - Staaten haben bestimmte Institutionen, deren Zweck unter anderem in der Hilfeleistung für Spielsüchtige besteht. Diese Institutionen bieten generelle Beratungsleistungen an oder geben Hinweise, wo diese erlangt werden können, führen Beratungen zum persönlichen Finanzmanagement durch, tragen zur öffentlichen Sensibilisierung bei, stellen Erziehungsprogramme zur Verfügung und erteilen teils auch juristische Empfehlungen. Meistens werden Textmaterialien wie etwa Broschüren, Arbeitsmappen etc. verwendet. Diese Materialien und Hilfeleistungen werden sowohl Individuen als auch Glücksspieleinrichtungen angeboten. Einige Staaten halten es auch für erforderlich, dass die Glücksspielbetreiber Finanzmittel zur Erforschung und Behandlung von spielbedingten Krankheiten bereitstellen.

Siehe hierzu auch die Ausführungen unter Punkt 3.11.

Nevada

Ein gesamtes Kapitel der *Nevada Revised Statutes* widmet sich der Prävention und der Behandlung der Spielsucht.¹⁰²⁷ Vorgesehen sind hierin die Errichtung eines Fonds sowie eines Beratungsgremiums (*Advisory Committee*), das innerhalb des *Department of Health and Human Services* angesiedelt ist, und das die förderungswürdigen Projekte zu bestimmen hat.¹⁰²⁸ Andere Gesetze sehen vor, dass die *Nevada Gaming Commission* Mittel in diesen Fonds einzahlen muss, deren Höhe einem Betrag von 2\$ pro lizenziertem Glücksspielautomaten entspricht.¹⁰²⁹

Inhaber von Glücksspiellizenzen müssen an auffälligen Orten in oder in der Nähe von Spielbereichen und Münzautomaten schriftliche Materialien über die Art und die Symptome der Spielsucht auslegen sowie auf die gebührenfreie Telefonnummer des *National Council on Problem Gambling* oder einer vergleichbaren vom Vorsitzenden des *Boards* zugelassenen Vereinigung hinweisen, die Informations- und Kontaktvermittlung für Spielsüchtige betreibt.¹⁰³⁰

Darüber hinaus müssen Lizenzinhaber bestimmte Verfahren und Schulungen anbieten, die zumindest Informationen über die Art und Symptome des süchtigen Spielverhaltens vermitteln und Informationen zu Hilfeleistungsprogrammen enthalten und die sich an die Angestellten richten, die mit Spielgästen in Spielbereichen direkt in Kontakt kommen. Es muss klar geregelt sein, welches Personal für

¹⁰²⁷ Nevada Revised Statutes ("N.R.S.") Chapter 458A.

¹⁰²⁸ N.R.S. §§ 458A.060, 458A.070.

¹⁰²⁹ N.R.S. §463.320.

¹⁰³⁰ Regulation 5.170 of the Nevada Gaming Commission and State Gaming Control Board.

die Aufrechterhaltung dieses Programms und die regelmässige Durchführung der Schulungen verantwortlich ist.¹⁰³¹

Jeder Lizenzinhaber, der an der Kreditausgabe, der Scheckeinlösung oder dem direkten Versandmarketing von Glücksspielangeboten teilnimmt, hat ein Programm einzuführen, das es Spielern erlaubt, ihren Zugang oder ihre Teilnahme an der Kreditvergabe, Scheckeinlösung oder dem direkten Versandmarketing von Glücksspielangeboten dieses Lizenzinhabers aus freien Stücken zu beschränken.¹⁰³²

New Jersey

Gemäß N.J.S.A. 19:43-14:2 muss die Werbung vor Ort für Casinoaktivitäten die Formulierung “Bet With Your Head, Not Over It” oder sprachlich vergleichbare Aussagen aufweisen. Printwerbung (inklusive Werbetafeln oder Werbezeichen) muss die Worte “If you or someone you know has a gambling problem and wants help, call 1-800-GAMBLER” oder ähnliche anerkannte Formulierungen beinhalten.

Es ist einer Person gestattet, an die *New Jersey Gaming Commission* mit der Bitte heranzutreten, ihren Namen (plus Anschrift und Geburtsdatum) auf die Liste derjenigen Personen zu setzen, denen die Verlängerung ihres Kredits durch ein Casino untersagt wird. Eine Begründung ist nicht anzugeben. Die Kommission wird die Liste den Kreditabteilungen der Casinos übermitteln. Möchte eine Person ihren Namen wieder aus der Liste entfernen lassen, muss diese Anfrage der Kommission vorgelegt werden. Spätestens drei Tage nach Eingang des Rücknahmeverlangens hat die Kommission die Kreditabteilungen der Casinos hiervon in Kenntnis zu setzen.¹⁰³³

Die Anfrage muss vor der Kommission persönlich abgegeben werden; der Antragsteller hat gültige Identifizierungsnachweise vorzulegen, die eine Unterschrift, eine Fotografie oder eine generelle körperliche Beschreibung aufweisen; die Kommission hat weitere Fotografien (Passbild) anzufertigen. Ein Selbstausschluss kann für eine Zeitdauer von einem Jahr, fünf Jahren oder auf Lebenszeit beantragt werden.¹⁰³⁴ Die Person hat eine Erklärung zu unterzeichnen.¹⁰³⁵

¹⁰³¹

Id.

¹⁰³²

Regulation 5.170 der Nevada Gaming Commission and State Gaming Control Board sieht folgende Minimalvoraussetzungen vor: (a) The development of written materials for dissemination to patrons explaining the program; (b) The development of written forms allowing patrons to participate in the program; (c) Standards and procedures that allow a patron to be prohibited from access to check cashing, the issuance of credit, and the participation in direct mail marketing of gaming opportunities; (d) Standards and procedures that allow a patron to be removed from the licensee’s direct mailing and other direct marketing regarding gaming opportunities at that licensee’s location; and (e) Procedures and forms requiring the patron to notify a designated office of the licensee within 10 days of the patron’s receipt of any financial gaming privilege, material or promotion covered by the program.

¹⁰³³

New Jersey Casino Control Commission Regulation 5:12-101.

¹⁰³⁴

New Jersey Casino Control Commission Regulation 19:48-2.2.

¹⁰³⁵

Deren Wortlaut lautet gemäß der New Jersey Casino Control Commission Regulation 19:48-2.2 wie folgt: “I am voluntarily requesting exclusion from all gaming activities at all New Jersey licensed casinos and simulcasting facilities because I am a problem gambler. I certify that the information that I have provided above is true and accurate, and that I have read and understand and agree to the waiver and release included with this request for self-exclusion. I am aware that my signature below authorizes the Casino Control Commission to direct all New Jersey casino licensees to restrict my gaming activities in accordance with this request and, unless I have requested to be excluded for life, until such time as the Commission removes my name from the self-exclusion list in response to my written request to terminate my voluntary self-exclusion. I am aware and agree that during any period

Die Casinolizenzinhaber werden über jede Änderung der Selbstausschlussliste, inklusive Beitritte weiterer Personen und deren körperliche Beschreibung und Fotografien informiert. Jeder Inhaber muss Vorkehrungen dafür treffen, dass seine Kopie der Ausschlussliste aktualisiert wird und dass seine gesamten Angestellten und Agenten innerhalb von fünf Arbeitstagen über Änderungen unterrichtet werden. Diese Informationen sind vertraulich. Ein Casinolizenzinhaber kann jedoch den Namen einer Person, die sich selbst auf die Ausschlussliste gesetzt hat, sowie weitere Informationen den Angestellten anderer Casinoinhaber in Atlantic City mitteilen, um hierdurch andere Casinoinhaber vor einem Teilnahmeversuch einer ausgeschlossenen Person oder einem Versuch der Erlangung glücksspielbezogener Privilegien oder Vorteile im Casinobetrieb zu warnen.¹⁰³⁶ Casinolizenzinhaber haben Verfahren einzurichten, die es ihren Angestellten so weit wie möglich erlauben, eine ausgeschlossene Person zu identifizieren und hierüber Mitteilung zu machen. Im Übrigen ist dafür Sorge zu tragen, dass Einsätze derartiger Personen nicht angenommen und ihnen jegliche Annehmlichkeiten des Glücksspiels verwehrt werden. Zudem ist zu gewährleisten, dass solche Personen weder vom Casinoinhaber noch einem seiner Agenten Vergnügungsreiseangebote, gezielte Anschreiben, telefonische Werbeangebote, Spielermaterialien oder andere Werbematerialien über das Glücksspiel im Casinos oder in einer vergleichbaren Einrichtung erhalten. Diese Personen werden behandelt, als wären sie der Liste der Personen, die um eine Aufhebung ihrer Kreditprivilegien gebeten haben, hinzugefügt oder von ihr gestrichen worden.¹⁰³⁷

Abgesehen von den Personen, die einen lebenslangen Ausschluss wählen, kann jede selbst-ausgeschlossene Person nach Ablauf der Ausschlussdauer die Streichung ihres Namens von der Ausschlussliste beantragen. Hierfür ist der Kommission ein vollständiger Löschungsantrag persönlich einzureichen.¹⁰³⁸

of self-exclusion, I shall not collect any winnings or recover any losses resulting from any gaming activity at all licensed casinos and simulcasting facilities, and that any money or thing of value obtained by me from, or owed to me by, a casino licensee as a result of wagers made by me while on the self-exclusion list shall be subject to forfeiture.”

¹⁰³⁶ New Jersey Casino Control Commission Regulation 19:48-2.3.

¹⁰³⁷ New Jersey Casino Control Commission Regulation 19:48-2.4.

¹⁰³⁸ New Jersey Casino Control Commission Regulation 19:48-2.5. Der Antrag wird von folgender Formel begleitet: “ I certify that the information that I have provided above is true and accurate. I am aware that my signature below constitutes a revocation of my previous request for self-exclusion, and I authorize the Commission to permit all New Jersey casino licensees to reinstate my gaming privileges at licensed casinos and simulcasting facilities.”

2. Jugendschutz

Gesamterkenntnisse

Die meisten der hier untersuchten Staaten haben im Glücksspielsektor keine konkreten juristischen Massnahmen zur Förderung des Jugendschutzes ergriffen, sondern verbieten Minderjährigen einfach die Teilnahme am Glücksspiel. Die Nichtbeachtung dieses Verbots kann teils straf- oder verwaltungsrechtliche Konsequenzen für den jeweiligen Glücksspielanbieter haben.¹⁰³⁹ Obligatorische und systematische Kontrollmechanismen bestehen nur sehr vereinzelt, z.B. bezüglich der interaktiven Teilnahme an der staatlichen, spanischen Lotterie.¹⁰⁴⁰ Dort muss jeder Teilnehmer seine eigene Bank- und Kreditkartenverbindungen angeben, was Minderjährigen normalerweise nicht möglich sein wird.

Aktive Massnahmen, die das Glücksspiel für Jugendliche unattraktiv machen könnten, werden, wenn überhaupt, nur unverbindlich empfohlen.¹⁰⁴¹ Die Gestaltung der Werbung für Glücksspieldienstleistungen scheint in dieser Hinsicht jedoch von besonderer Wichtigkeit zu sein.¹⁰⁴²

Es stellt sich auch die Frage, ob die Minderjährigkeit im Glücksspielbereich dem allgemeinen Mindestalter folgen sollte. Punktuelle gesetzliche Ansätze lassen vermuten, dass ein Mindestalter von 20, 21 oder sogar 25 Jahren sinnvoll wäre. Einigkeit besteht unter den untersuchten Staaten in diesem Punkt jedoch nicht.¹⁰⁴³

¹⁰³⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 2.1, 2.4. und 2.5.

¹⁰⁴⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 2.6.

¹⁰⁴¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 2.7.

¹⁰⁴² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 2.1, 2.4, und 2.6.

¹⁰⁴³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 2.3, 2.4, 2.5. und 2.11.

2.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

Die Regelungen über den Jugendschutz sind im französischen Glücksspielsektor schwierig umzusetzen. Eine Weiterentwicklung der Jugendschutzmassnahmen wäre insbesondere nötig, um den Erfordernissen des Internetspiels gerecht zu werden.

Minderjährigen ist sowohl der Zugang zu Casinos als auch die Teilnahme an Lotterien oder Wetten verboten.¹⁰⁴⁴

Die Verordnung, die das Glückspielverbot für Minderjährige enthält, sieht auch vor, dass für die Verletzung dieses Verbotes niemand haftbar gemacht werden kann, wenn dieser Opfer einer Irreführung wurde. Deswegen reicht es, um einer Haftung zu entgehen, im Prinzip aus, dass der Glückspielveranstalter oder eine Verkaufsstelle behaupten, sie wären durch das Aussehen des Minderjährigen in die Irre geführt worden.

Diese Situation ist dem Fall nicht unähnlich, in welchem Personen einem Casinoverbot unterliegen oder an Rennwettveranstaltungen nicht teilnehmen dürfen. Zu beachten ist jedoch, dass die Kontrolle von Personen bei Rennwettveranstaltungen erheblich komplizierter ist, als die Kontrolle beim Glückspielhändler.

Die *Française des Jeux* hat ein gesellschaftsinternes Verbot der Nutzung eines speziellen Designs mit kindesbezogenen Motiven (auf den Spielen, in der Werbung oder auf dem Werbematerial) sowie des Gebrauchs bestimmter Marketingmethoden verhängt, die direkt auf eine minderjährige Marktgruppe abzielen.¹⁰⁴⁵

¹⁰⁴⁴ Art. 14 der Verordnung Nr.59-1489 vom 22.12.1959 zur Regelung von Spielen in Casinos in Seebädern, Thermalbädern und Luftkurorten, abgeändert durch Verordnung Nr. 2006-1595 vom 13.12.2006 über Casinos; Art. 1 der Verordnung Nr. 85-390 vom 1.04.1985 zur Organisation von Sportwetten abgeändert durch Verordnung Nr. 2007-728 vom 7.05.2007; Art. 1 der Verordnung Nr.78-1067 vom 9.11.1978 zur Organisation von Lotterien, abgeändert durch Verordnung Nr. 2007-728 vom 7.05.2007.

¹⁰⁴⁵ Vgl. die Antworten Frankreichs zu einem Fragebogen im Rahmen einer Untersuchung (Wettwesen) unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft, S. 33.

2.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Minderjährigen ist der Zugang zu Casinos und Wettannahmestellen grundsätzlich verboten. Die Gesetzgebung zu Onlinewetten, -bingo und -lotterien trägt zur leichteren Identifikation minderjähriger Spieler bei.

Der Minderjährigenschutz wird häufig als eine Zielsetzung des italienischen Monopolsystems im Glücksspielsektor angeführt. Minderjährigen ist der Zugang zu Casinos und Wettannahmestellen grundsätzlich verboten. Die Gesetzgebung zu Onlinewetten, -bingo und -lotterien verlangt den Abschluss eines Vertrages mit dem Spieler, durch welchen ein "Spielkonto" (conto di gioco) geschaffen wird. Durch die obligatorische Angabe der Steuernummer (codice fiscale) können minderjährige Spieler hierbei leicht identifiziert werden.

2.3. MALTA

Erkenntnisse

Obwohl der Verkauf von Spielen an Personen unter 16 Jahren verboten und der Besuch von Casinos erst ab 18 Jahren gestattet ist, erlaubt man maltesischen Bürgern den Zutritt erst ab Erreichen des 25. Lebensjahres.

Wer einer Person unter 16 Jahren Glücksspiele anbietet oder verkauft, macht sich strafbar.¹⁰⁴⁶ Die *Lottery and Gaming Authority* wirbt für die Heraufsetzung des Mindestalters auf 18 Jahre.¹⁰⁴⁷

Obwohl der Besuch eines Casinos ab 18 Jahren gestattet ist, haben Bürger von Malta erst ab Erreichen des 25. Lebensjahres dort Zutritt.¹⁰⁴⁸ Hinsichtlich der Werbemaßnahmen für Glücksspielveranstaltungen gibt es aus Jugendschutzgründen wesentliche Einschränkungen. Die Darstellung dieser Beschränkungen erfolgt unten zu Punkt 4.3.

¹⁰⁴⁶ CAP 438 art. 8.

¹⁰⁴⁷ Siehe: <http://www.lga.org.mt/lga/content.aspx?id=85805>.

¹⁰⁴⁸ CAP. 400 arts. 14, 20 and 26.

2.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Dem Gesetzgeber ist der Schutz der Jugend vor Glücksspielen ein ausdrückliches Anliegen und Ziel. Für Personen unter 18 Jahren bestehen Zutrittsverbote zu den Geschäftslokalen der staatlich monopolisierten Glücksspielbetreiber. In Zukunft soll dies auch für die geplanten Automatensalons gelten. Der Gesetzgeber könnte aber freilich viel mehr zur Erreichung dieses Zieles unternehmen, z.B. Werbeverbote in der Nähe von Schulen und Universitäten vorsehen oder das Zutrittsalter zu Glücksspieleinrichtungen erhöhen. Dies liesse sich auch durch die Verlängerung der Ausbildungsphasen der heutigen jüngeren Generation rechtfertigen.

Gem. § 25 GSpG ist der Besuch einer Spielbank ausschliesslich volljährigen Personen gestattet, die ihre Identität durch Vorlage eines amtlichen Lichtbildausweises nachgewiesen haben. Der Casino-betreiber hat die Identität des Besuchers und die Daten des amtlichen Lichtbildausweises aufzuzeichnen und mindestens fünf Jahre aufzubewahren.

Ansonsten gelten die allgemeinen Bestimmungen zum Jugendschutz; das GSpG enthält keine weiteren spezifisch jugendschützenden Normen, sondern beschränkt sich auf allgemeinen Spielerschutz.

Nach der GSpG-Novelle 2008/2009 hat ein Konzessionär ein Zutrittsystem einzurichten, das sicherstellt, dass nur volljährige Personen Zutritt zu den Automatensalons erhalten.¹⁰⁴⁹ Die Erläuterungen der genannten Novelle erwähnen den Jugendschutz ausdrücklich: Dem Gesetzgeber sei es ein besonderes Anliegen, den Schutz für die Jugend umfassend sicher zu stellen. Jugenschutz soll daher flächendeckend bei allen Glücksspielangeboten durch Bundeskonzessionäre an erster Stelle stehen.

¹⁰⁴⁹ § 5 Abs. 2 der Novelle.

2.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Der schwedische Gesetzgeber ist der Ansicht, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen besonderes vor einer möglichen Spielsucht geschützt werden müssen. Für alle Spiele und Lotterien ist erforderlich, dass der Spieler volljährig ist. Für Casinospiele hat der Spieler mindestens 20 Jahre alt zu sein. Das schwedische Volksgesundheitsinstitut hat festgestellt, dass vor allem jüngere Personen an Spielproblemen leiden. Die derzeitige Altersgrenze scheint deshalb nicht ausreichend, um junge Personen vor der Spielsucht zu schützen.

Der schwedische Gesetzgeber ist der Ansicht, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen besonderes vor einer möglichen Spielsucht geschützt werden müssen.¹⁰⁵⁰ Das Volksgesundheitsinstitut hat festgestellt, dass trotz der Altersgrenze viele Jugendliche, wenn auch in geringerem Grad als Erwachsene, an Spielproblemen leiden und dass für diese Altersgruppe eine Lösung des Spielsuchtproblems von besonderer Bedeutung ist.¹⁰⁵¹

Art. 35¹⁰⁵² des Lotteriegesetzes reguliert die allgemeine Altersgrenze. Nach dieser Regel werden Pferdewettanbieter oder Veranstalter von Automaten, Roulette-, Würfel- und Kartenspielen verpflichtet, keine Personen unter 18 Jahren zum Spiel zuzulassen. Dies gilt auch für Stellvertreter des Spieleanbieters.

In Casinos haben Personen unter 20 Jahren keinen Zutritt.¹⁰⁵³ Unbekannte Personen, die keinen Identitätsnachweis erbringen, werden ebenfalls nicht eingelassen.¹⁰⁵⁴

Gegenwärtige 18-Jahre-Altersgrenze:

Art des Spiels	Gesetzgebung
Pferdewetten Spielautomaten Roulette, Würfel- und Kartenspiele	Art. 35 Lotteriegesetz
Casino Glücksspiel – 20 Jahres-Grenze	Art. 4 des Kasinogesetzes
Oddset Hundewetten	Svenska Spels Hauptkonzession (Genehmigungsentscheid) vom 19 Juni 2002, Punkt 6.1
Internetglücksspiel	Svenska Spels internet-Genehmigung (Genehmigungsentscheid) vom 19 Juni 2002 ATG:s Konzession (Genehmigungsentscheid) vom 20 Dezember 2001
Spiele via elektromagnetische Wellen	Art. 11 des Lotterieverlases
„Lotto Express“	Svenska Spel's eigene Regeln
Bingo Spiel	Schwedische Bingoanbieter (Svebico) (nationale Vereinigung) eigene Regeln

¹⁰⁵⁰ Prop. 1993/94:182.

¹⁰⁵¹ Folkhälsoinstitutet, *Spel och spelberoende i Sverige*, Rapportnummer: 2000:21, Strängnäs, 2000.

¹⁰⁵² Geändert durch das Gesetz (2001:1045).

¹⁰⁵³ Art. 4 Kasinogesetz.

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*

Die Spielprobleme, welche insbesondere eine Verbindung zu Minderjährigen aufweisen, unterliegen einem besonderen Arbeitsprogramm des Nationalen Institutes für Volksgesundheit (FHI) (siehe Abschnitt 1.5 oben).

Im Jahr 2001 hat das Volksgesundheitsinstitut den Regierungsauftrag erhalten, einen Aktionsplan zum Kampf gegen pathologisches Spiel in Schweden zu entwerfen.¹⁰⁵⁵ Dieses Institut schlägt vor, die Regelungen über Altersgrenzen zu harmonisieren und zu verallgemeinern. Gegenwärtig gibt es verschiedene Altersgrenzen im Lotteriegesetz, in Konzessionen bzw. Genehmigungen oder in Vereinbarungen zwischen den Spielgesellschaften und Wiederverkäufern. Ein generelles Alterslimit würde auch Spiele erfassen, die derzeitig neu oder nicht ausdrücklich vom Gesetz erfasst sind.

Das Alter des Spielers wird nur durch den Spielanbieter kontrolliert. Es besteht keine Möglichkeit für die Lotterieuufsicht, diese Kontrolle auszuführen. Werden jedoch die Altersgrenzen nicht eingehalten, kann die Behörde dem Anbieter die Genehmigung entziehen.¹⁰⁵⁶ Strafrechtliche Sanktionen für die Verletzung der Altersgrenze gibt es nicht, andere Sanktionen sind jedoch möglich, z.B. kann die Lizenz zum Ausschank von Alkohol zurückgenommen werden.

Preisauusschreiben, die sich an Kinder richten, werden vom Gesetz gegen den Unlauteren Wettbewerb erfasst (SFS 2008:486 - *marknadsföringslagen*), und zwar vom Kapitel über den Schutz gegen aggressive und irreführende Werbung (§§ 7-10), das in Bezug auf Minderjährige besonders restriktiv ausgestaltet ist.¹⁰⁵⁷ Für Preisauusschreiben im Internet, die sich an Kinder und Jugendliche richten, haben die Nordischen Konsumentenombudsmänner eine gemeinsame Regulierungspolitik beschlossen. Danach muss die Werbung an die Aufnahmefähigkeit der Empfänger angepasst werden, um zu verhindern, dass die Leichtgläubigkeit von Kindern ausgenutzt wird und sie zu Lotteriespielen animiert werden.¹⁰⁵⁸

Im Jahr 2007 beauftragte das Volksgesundheitsinstitut (FHI) Maria Ungdom (ein Institut für Jugendliche mit Gesundheits- und/oder sozialen Problemen) in Stockholm damit, ein Rehabilitationsprojekt für junge Menschen mit Spielabhängigkeit und ihre Angehörigen zu starten.¹⁰⁵⁹ Das Projekt zielt darauf ab,

- Behandlungsmethoden für Jugendliche mit Spielproblemen zu testen und zu entwickeln
- Psychologisch-erzieherische Methoden für Eltern und Angehörige von Jugendlichen mit Spielproblemen zu entwickeln.

¹⁰⁵⁵ Regierungsmitteilung S2001/9487/FH.

¹⁰⁵⁶ Art. 51 Lotteriegesetz.

¹⁰⁵⁷ Se Prop. 2007/08:115.

¹⁰⁵⁸ Nordiska Konsumentombudsmänner, *De Nordiska Konsumentombudsmännens gemensamma ståndpunkt om handel och marknadsföring på Internet*, oktober 2002, Stockholm, S. 13-14.

¹⁰⁵⁹ Siehe www.fhi.se/templates/Page_13944.aspx and www.slo.sll.se/SLPOtemplates/SLPOPage1_14283.aspx.

2.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Die Gesetze des spanischen Zentralstaates und der Regionen enthalten Bestimmungen, die das Teilnahmealter für Glücksspieldienstleistungen und den Schutz von Minderjährigen vor schädigenden Wirkungen des Glücksspiels betreffen. Wirksame Maßnahmen für den Minderjährigenschutz bei elektronischen Spielen gibt es bislang jedoch nicht. Die spanischen Behörden könnten hier Programme zum Einsatz bringen, die den potentiellen Spieler am Bildschirm daraufhin untersuchen, ob er minderjährig ist.

Im Recht des spanischen Zentralstaates und der Regionen gibt es Bestimmungen über das Teilnahmealter für Glücksspieldienstleistungen und Minderjährigenschutz. Wirksame Maßnahmen für den Minderjährigenschutz bei elektronischen Spielen fehlen bislang jedoch. Art. 9 des Gesetzes 56/2007 sieht eine Neufassung von Art. 20 des Gesetzes 34/2002 vor, durch die speziell interaktives und elektronisches Glücksspiel reguliert werden soll. Nach Auskunft des spanischen Justizministeriums vom 02.02.2009 wird der betreffende Gesetzesentwurf derzeit bearbeitet. Anhaltspunkte zur inhaltlichen Ausgestaltung des neuen Maßnahmenkatalogs wurden nicht bekannt gegeben.

Nach Vorschrift Nr. 5 des Beschlusses vom 18. Juni 2008¹⁰⁶⁰ sind Systeme zur Unterbindung des grenzüberschreitenden Wettverkehrs im Internetspielbereich und zur Begrenzung der Zugangsmöglichkeit (nur Erwachsene) zu erarbeiten. Zahlungen sollen nur durch elektronisch geführte Konten vorgenommen werden können, die auf eine natürliche Person lauten und bei einem in Spanien angesiedelten Bankunternehmen geführt werden. Zahlungen können auch durch in Spanien herausgegebene Kreditkarten erfolgen. Teilnehmer müssen für Gewinnauszahlungen ein vergleichbares Konto angeben.

Die staatliche Lotterie führt auf ihrer Internetseite¹⁰⁶¹ an, dass das Glücksspiel Personen unter 18 Jahren nicht gestattet ist. Die LAE verpflichtet jeden Spieler, sich vor Spielbeginn zu registrieren (Angabe sämtlicher Personendaten, inklusive der Bezeichnung des Bankkontos und der Kreditkarte,). Die LAE behält sich „das Recht vor, anderweitig den Nachweis der Richtigkeit der angegebenen Informationen verlangen zu können“.

Auf der Ebene der CCAA untersagt Art. 2 der Madrider Verordnung 106/2006¹⁰⁶² vom 30. November das Wettspiel, das als solches oder wegen der ihm zugrundeliegenden Ereignisse die Rechte und Freiheiten anderer, die Menschenwürde, die Ehre, das Recht auf persönliche und familiäre Integrität und das individuelle Selbstbestimmungsrecht sowie die schutzwürdigen Belange von Kindern und Jugendlichen verletzt. Des Weiteren wird das Wettspiel untersagt, das auf vorangegangenen Ver-

¹⁰⁶⁰ Resolución 18 de junio 2008, RCL\2008\1236.

¹⁰⁶¹ <http://www.loteriasyapuestas.es/index.php/mod.faq/mem.detalle/id.145/recategoria.111002>

¹⁰⁶² Artículo 2. Prohibiciones. « Quedan prohibidas las apuestas que, en sí mismas o en razón de los acontecimientos sobre los que se formalicen, atenten contra los derechos y libertades, en particular, contra la dignidad de las personas, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen así como contra la protección de la juventud y de la infancia, y aquellas otras que se fundamenten en la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas, en eventos prohibidos por la legislación vigente o en acontecimientos de carácter político o religioso ».

brechen, Vergehen oder Ordnungswidrigkeiten, auf gesetzlich verbotenen Ereignissen oder auf politischen oder religiösen Tätigkeiten beruht. Art. 7 dieser Verordnung verbietet das Glücksspiel durch Minderjährige und geschäftsunfähige Personen.

Die Verordnung 25/2007¹⁰⁶³ von Andalusien verbietet in ihrem Art. 5 Internetinhalte, die zu einem Verstoss gegen die Menschenwürde, die Sicherheit und den Minderjährigenschutz verleiten. Dies gilt speziell für:

- a) Inhalte, die gegen die Ehre, die Privatsphäre und das Kommunikationsgeheimnis gerichtet sind,
- b) Gewalttätige Inhalte, die dem moralischen Verfall von Minderjährigen Vorschub leisten (auch Prostitution oder der Pornographie),
- c) Rassistische, fremdenfeindliche und sexistische Inhalte sowie Inhalte, die für Sekten werben und solche, die Verbrechen, Terrorismus oder totalitäre oder extremistische Ideen rechtfertigen und verteidigen,
- d) Inhalte, die die Identität und die Selbstachtung junger Menschen schädigen können, speziell im Hinblick auf deren körperliche oder seelische Verfassung,
- e) Inhalte, die die Spielsucht oder den Spielmissbrauch anregen.

Die Überwachung des Internetglücksspiels ist in der Praxis jedoch sehr schwierig.¹⁰⁶⁴

¹⁰⁶³ Decreto 25/2007, de 6 febrero, Internet-Menores, LAN\2007\73.

¹⁰⁶⁴ si previamente no se han introducido datos personales completos y los datos de cuenta corriente asociada y tarjeta de crédito a usar. No obstante lo anterior, LAE se reserva el derecho de solicitar por otros medios la comprobación y exactitud de los datos introducidos en el proceso de registro.

2.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Im Vereinigten Königreich wurden bisher nur wenige konkrete und verbindliche Jugendschutzmassnahmen ergriffen. Diese Zurückhaltung beruht vermutlich auf einer starken Rücksichtnahme auf Glücksspielanbieter. Die gesetzliche und behördliche Regulierungsstruktur würde jedoch die Einführung zusätzlicher Massnahmen zu einem politisch günstigen Zeitpunkt erlauben. Diese Erkenntnisse folgen aus den nachstehend aufgeführten Informationen und den allgemeinen Kenntnissen, die die Autoren der Studie zur Glücksspielregulierung im Vereinigten Königreich erworben haben.

Der *Gambling Act* 2005, das zugehörige Sekundärrecht und die britischen Behördenbetonen deutlich, dass die Glücksspielregulierung drei übergeordneten Zielsetzungen¹⁰⁶⁵ dient:

- Kriminalitätsprävention;
- Fairness und Transparenz bei der Veranstaltung des Glücksspiels;
- Kinder- und Schwächerenschutz.

Diese Zielsetzungen haben bisher zum Erlass vieler Normen und zur Veröffentlichung vieler Dokumente geführt, in der Praxis wurden jedoch bislang wenige konkrete Schutzmassnahmen ergriffen.

Ein Beispiel im Bereich der Suchtprävention ist der von der Aufsichtsbehörde erlassene Verhaltenskodex für Vereine, Kneipen und andere Barbetriebe, welche in ihren Räumlichkeiten Spielautomaten betreiben.¹⁰⁶⁶ Dieser Verhaltenskodex wurde im Rahmen von Section 24 des *Gambling Act* 2005 und somit zur Förderung der genannten Ziele erlassen.¹⁰⁶⁷ Mit viel Nachdruck wird darauf hingewiesen,¹⁰⁶⁸ dass dieser Kodex zwingende Vorschriften enthält, deren Nichtbeachtung zur

¹⁰⁶⁵ Sie werden bereits im Section 1 des *Gambling Act* 2005 vorgeführt.

¹⁰⁶⁶ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, Punkt 3.7.1.

¹⁰⁶⁷ *Gambling Ordinance* 2005, subsection 24(2)

¹⁰⁶⁸ Auf der ersten Seite des Kodex (auf der Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Gaming%20Machine%20Permits%20Code%20of%20Practice.pdf> frei verfügbar (25.09.2008)), im einschlägigen vom Ministerium herausgegebenen Merkblatt (über die Internetseite <http://www.culture.gov.uk/images/publications/FactSheetGamingGamingMachinesPubs.pdf>

Annullierung einer Automatenbetriebserlaubnis führen kann. Tatsächlich enthält der Kodex jedoch nur zwei zwingende Vorschriften.¹⁰⁶⁹ Die Vorschrift über den Jugendschutz verlangt lediglich, dass Angestellte die Benutzung der Spielautomaten beaufsichtigen sollen und dass die Automaten so platziert werden müssen, dass diese Beaufsichtigung möglich ist. Detaillierte Massnahmen, welche sicherstellen sollen, dass Kinder die Spielautomaten nicht benutzen, folgen¹⁰⁷⁰ in Form einer unverbindlichen „best practice“.

frei verfügbar (25.09.2008)), sowie in den von der Aufsichtsbehörde herausgegebene „Ratschlägen“ für Vereine, Kneipen und Barbetriebe (Gambling Commission, *Advice on gaming in clubs and alcohol licensed premises: Gambling Act 2005* (September 2008), Punkt 4.5, (am 25.09.2008) über die Internetseite [http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/ Document/Advice%20on%20gaming%20in%20clubs%20and%20alcohol%20licensed%20premises.pdf](http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Advice%20on%20gaming%20in%20clubs%20and%20alcohol%20licensed%20premises.pdf) frei verfügbar).

¹⁰⁶⁹ Unter dem Titel „Section A: Location and operation of machines“.

¹⁰⁷⁰ Unter dem Titel „Section B: Access to gambling by children and young persons“

2.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Zu diesem Aspekt haben wir aus australischer Perspektive keine besonderen Erkenntnisse gewinnen können.

In Australien wurden keine aus rechtswissenschaftlicher Sicht bedeutsamen Jugendschutzmassnahmen im Glücksspielbereich ergriffen. Die dortigen Suchtpräventions- und allgemeinen Spielerschutzmassnahmen¹⁰⁷¹ gelten aber natürlich auch für Kinder und Jugendliche.

¹⁰⁷¹ Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 1.8, respektiv unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 3.8.

2.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Auch im Bereich des Jugendschutzes scheint die neu eingeführte Spielerkarte ein geeignetes Mittel zu sein, um die gesteckten Ziele im Bereich des Jugendschutzes zu erreichen. Es werden speziell auf jüngere Spieler zugeschnittene Internetseiten betrieben, die vor den Gefahren des übertriebenen Spieles warnen sollen.

Ein 2007 erstellter Bericht¹⁰⁷² zeigte, dass besonders Männer in der Altersgruppe von 16 bis 24 dem Risiko der Spielabhängigkeit ausgesetzt sind. In dieser Gruppe betrug die Abhängigkeit 10 %, was weit über den entsprechenden Sätzen anderer Gruppen lag (0 % bei Frauen zwischen 64 und 74 bis 2,5 % bei Männern zwischen 25 und 44).

In der norwegischen Glücksspielgesetzgebung finden sich verschiedene Massnahmen, die den Jugendschutz betreffen. Die in Norwegen seit Ende 2008 durch den staatlichen Monopolisten aufgestellten Glücksspielautomaten können nur mit einer Spielerkarte bespielt werden. Die Spielerkarte bedarf einer Registrierung, wofür das Alter in Form der Personen-Nummer anzugeben ist. Die gesetzliche Altersgrenze für das Automatenglücksspiel von 18 Jahren wird so automatisch kontrolliert. Die Spielerkarte ist auch für die Internet-Spiele und alle anderen Spiele von Norsk-Tipping erforderlich; eine Ausnahme ist nur „Flax“, ein Art Rubbellos.¹⁰⁷³

Im Mai 2007 wurde eine Internetseite lanciert, die sich insbesondere an jüngere Spieler richtet und die einen sog. „Gambler“-test beinhaltet, der es ermöglichen soll, sein eigenes Spielverhalten einzuschätzen.¹⁰⁷⁴ Die Internetseite enthält umfassende Informationen und Kontaktmöglichkeiten für diejenigen, die dieses Problem erkannt haben.

¹⁰⁷² Geldspiel und Geldspielprobleme in Norwegen (auf Norwegisch mit einer Einleitung in Englisch), 2007, S. 34, siehe <http://www.lottstift.no/dav/4b58cc335e.pdf>.

¹⁰⁷³ Siehe die Spielregeln von Norsk-Tipping, Nr. 1.2.1.

¹⁰⁷⁴ <http://www.spillansvarlig.no/>.

2.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Die schweizerischen Vorschriften, die den Jugendschutz betreffen, gehen über die allgemeinen Vorkehrungen zum Spielerschutz nicht hinaus. Weitere Erkenntnisse können aus den hier aufgeführten Informationen kaum gewonnen werden. Aufgrund ihrer allgemeinen Kenntnisse des Glücksspielwesens in der Schweiz können die Autoren der vorliegenden Studie jedoch feststellen, dass diese Regelungen in Kombination mit den vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten im Glücksspielsektor tatsächlich genügen, um einen wirksamen Jugendschutz zu gewährleisten,

Im schweizerischen Recht gibt es kaum Vorschriften über den Jugendschutz im Glücksspielsektor. Das SBG sieht in Art. 21 litt. 1 lediglich ein allgemeines Spielverbot für Personen unter 18 Jahren vor.

Im Lotterie und Wettwesen trifft die Comlot während des Genehmigungsprozesses von Lotterien bereits die für den Jugendschutz nötigen Maßnahmen. Die Genehmigungsempfänger verpflichten sich zudem zu einer das Spiel von Minderjährigen verhindernden Praxis (z.B. keine Förderung des Spiels von Jugendlichen durch Werbemaßnahmen).¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷⁵

Vgl. http://www2.loterie.ch/data/upload/File/corporate/fr/pdf/code_de_conduite_de.pdf (am 1. April 2009 angeschaut).

2.11. USA

Erkenntnisse

Casinos verweigern Jugendlichen generell den Zutritt. Staaten, die Lotterien erlauben, verbieten im Allgemeinen den Verkauf von Lostickets an Jugendliche, obwohl die Altersbeschränkungen je nach Staat unterschiedlich sind. New Jersey sieht eher ungewöhnliche Massnahmen vor: jede Person unter 17 Jahren, die ein Casino betritt, kann ihren Führerschein oder die Möglichkeit verlieren, einen solchen zu erlangen. Die Praxis auf der Ebene der Teilstaaten unterscheidet sich auch hinsichtlich der Verantwortlichkeit, die Casinobetreibern bei der Überwachung derartiger Beschränkungen auferlegt wird. Teilweise werden diese von der Haftung befreit, wenn die betreffende Person falsche Identifikationsnachweise vorgelegt hat.

New Jersey

Personen, die das gesetzlich vorgeschriebene Alter für den erlaubten Alkoholkonsum noch nicht erreicht haben, dürfen ein Casino oder eine vergleichbare Einrichtung nicht betreten oder dort Einsätze tätigen. Eine Verletzung dieser Vorgaben ist ein Delikt und zieht eine Geldstrafe von 500\$ bis 1.000\$ nach sich. Darüber hinaus wird, wenn die Person unter 17 Jahre alt ist, ihre Fahrerlaubnis für 6 Monate ausgesetzt oder aufgehoben.¹⁰⁷⁶

Lotterietickets dürfen an Personen unter 18 Jahren nicht verkauft werden. Dies schliesst allerdings nicht die Möglichkeit für einen Erwachsenen aus, ein solches Ticket zu erwerben, um es einem Minderjährigen zu schenken.¹⁰⁷⁷

Nevada

Einer Person unter 21 Jahren ist der Zutritt zu einem Casino verwehrt. Verstösse gegen dieses Verbot können zur Einziehung oder Aussetzung der Casinolizenz führen. Es stellt jedoch eine Rechtfertigung des Casinoinhabers dar, wenn dieser einen Altersnachweis verlangt hat, aus dem sich ein Mindestalter von 21 Jahren ergab, obwohl der Spieler tatsächlich minderjährig war.¹⁰⁷⁸

Eine Person unter 21 Jahren darf nicht an einem Glücksspielautomaten spielen. Sie darf weder persönlich noch durch einen Vertreter Einsätze machen oder Gewinne erzielen. Gleiches gilt für alle weiteren Glücksspielgeräte, Rennen, Sporteinsätze oder pari-mutuellen Angebote. Minderjährige dürfen sich nicht auf dem Gelände oder in Räumen aufhalten, in welchen lizenzierte Glücksspiele oder Rennen betrieben oder Wetten auf Sportveranstaltungen angeboten werden.¹⁰⁷⁹

¹⁰⁷⁶ New Jersey Stat. Ann. §5:12-119.

¹⁰⁷⁷ New Jersey Stat. Ann. §5:9-15.

¹⁰⁷⁸ Nevada Revised Stat. §205.460.

¹⁰⁷⁹ Nevada Revised Stat. § 463.350.

3. Konsumenten- bzw. Spielerschutz

Gesamterkenntnisse

Folgende in den untersuchten Staaten eingeführte Normen dienen aus rechtswissenschaftlicher Sicht dem Schutz der Interessen vernünftiger (nicht-süchtiger) Konsumenten von Glücksspieldienstleistungen:

- *Verpflichtung der Spieleanbieter, die von Spielern erhaltene persönliche Daten zu schützen, bzw. vertraulich zu behandeln;*¹⁰⁸⁰
- *Verpflichtung der Spieleanbieter, über den genauen Inhalt und die Wirkungen ihrer Dienstleistungen (d.h. über Spielregeln, tatsächliche Gewinnmöglichkeiten, Ausstiegsrechte der Spieler usw.) ausführlich zu informieren;*¹⁰⁸¹
- *Beschwerdemechanismen für Spieler;*¹⁰⁸²
- *Technische und praktische Kontrollen der Spieleinrichtungen und des Spielzubehörs, um Betrug oder unbekannte, systematische Benachteiligungen der Spieler zu verhindern;*¹⁰⁸³
- *Massnahmen zur Sicherung der von Spielern eingezahlten oder gewonnenen Gelder im Falle technischer Pannen (Datenverluste) oder bei Insolvenz des Spieleanbieters;*¹⁰⁸⁴
- *Verbot (oder wenigstens selbst aufgelegter Verzicht) irreführender Werbung für Glücksspieldienstleistungen;*¹⁰⁸⁵
- *Ausschluss von Spielern, die über ihre finanziellen Verhältnissen hinaus an Glücksspielen teilnehmen, um diese Spieler und ihre Familien zu schützen;*¹⁰⁸⁶
- *Verbot der Gewährung von Darlehen oder sonstigen Kreditformen (z.B. post-datierten Schecks) zum Zweck des Glücksspiels, um eine Verschuldung des Konsumenten zu verhindern oder wenigstens zu beschränken.*¹⁰⁸⁷

*Diese Normen gelten in einigen Staaten*¹⁰⁸⁸ *unverständlicherweise nur für das Casinoglücksspiel, vermutlich, weil sie in Spielbanken leichter durchzusetzen sind.*

*Für die Anwendung allgemeiner Konsumentenschutzgesetze im Glücksspielbereich fehlt Spielern und Konsumentenschutzgruppen noch immer das entsprechende Bewusstsein.*¹⁰⁸⁹ *Dieses Unwissen sollte durch gezielte Informationskampagnen verringert werden.*

*Einige der hier untersuchten Staaten führen den Spielerschutz als eine allgemeine Rechtfertigung nationaler Monopole und Verbote grenzüberschreitender Angebote an.*¹⁰⁹⁰ *Das Fehlen konkreter Massnahmen zur Verbesserung der Stellung der Spieler als Konsumenten lässt aber vermuten, dass es sich dabei nur um einen Vorwand für die Erhaltung nationaler Monopolstrukturen handelt.*

¹⁰⁸⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 3.6. und 3.8.

¹⁰⁸¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 3.1. und 3.6.

-
- 1082 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 3.6.
1083 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 3.5.1. und 3.6.
1084 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 3.7.
1085 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 3.1. und 3.5.3. und ebenfalls unter Punkt 4.
1086 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 3.10.
1087 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 3.3, 3.5.1, 3.6. und 3.11.
1088 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 3.10. und 3.11.
1089 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 3.1.
1090 Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 3.2, 3.4. und 3.9.

3.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

Die Massnahmen zum Konsumentenschutz sind zwar zahlreich, sie wirken jedoch insbesondere im Bereich der Informationspflichten schlecht realisierbar. Die Spielbedingungen sind von den Spieleanbietern nicht immer unaufgefordert vorzulegen. Zudem kennen die Konsumenten im Allgemeinen die Schutzvorschriften nicht.

Abgesehen von Maßnahmen zur Suchtprävention, die im weiteren Sinn dem Verbraucherschutz dienen, finden allgemeine Verbraucherschutznormen auch auf Glücksspiele Anwendung.

Im Bereich des Datenschutzes, der in Frankreich der CNIL (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*) obliegt, gilt Folgendes: Artikel 38 des Gesetzes n° 78-17 vom 6. Januar 1978¹⁰⁹¹ gibt jeder natürlichen Person die Möglichkeit, der Nutzung ihrer Daten aus berechtigten Gründen zu widersprechen. Diese Maßnahme bezweckt den Schutz vor einem Übermaß an Werbesendungen. Der Verbraucher hat auf diesem Wege die Möglichkeit, die Kontaktaufnahme mit ihm zu verbieten.

Ist der Organisator von Glücksspielen ein professioneller Anbieter, hat er gegenüber dem Kunden eine Obliegenheit, über den Gegenstand des Vertrages zu informieren.¹⁰⁹² Die Information bezieht sich auf das Spiel, die Spielregeln, die minimalen Einsätze und den Höchstbetrag, der vom Verbraucher gewonnen werden kann. Die *Française des Jeux* und der *PMU* sollen alle Informationen über die Spielregeln und die Einsätze klar und deutlich formulieren. Diese Pflicht betrifft auch das Automatenglücksspiel. Spielautomaten sollen auf ihrer Vorderseite die notwendigen Benutzungsanweisungen kenntlich machen sowie die angenommenen Einsätze, Höchstgewinne und die gewinnenden Kombinationen aufzeigen.

Vorschriften zu Werbelotterien und Preisausschreiben sind im *Code de la Consommation* enthalten. Lotterien müssen ein leserliches Verzeichnis über die Natur, den Handelswert und die Zahl der Gewinne vorlegen. Der Werbecharakter dieses Dokuments muss deutlich werden. Für die Preisausschreiben ist das Gesetz weniger präzise, der Verbraucher sollte aber auch hier das Recht auf dieselben Informationen haben. Bei Missachtung der gesetzlichen Vorschriften über Informationsrechte des Teilnehmers sind Zivil- und Strafsanktionen vorgesehen. Auch die Straftat der irreführenden Werbung kann in solchen Fällen vorliegen.¹⁰⁹³

¹⁰⁹¹ Abgeändert durch das Gesetz n° 2004-801.

¹⁰⁹² Art. L. 111-1 du Code de la consommation.

¹⁰⁹³ Art. L. 121-1 et suivants du Code de la consommation: Irreführende Werbung ist jede Werbung, die in welcher Form auch immer, Behauptungen, Anweisungen, falsche oder irreführenden Vorlagen umfasst.

3.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Der Spieler- und Verbraucherschutz wird oft als Rechtfertigungsgrund für das bestehende italienische Normensystem im Glücksspielsektor angeführt. Im Widerspruch hierzu steht allerdings die Zunahme der Glücksspielangebote in den letzten zehn Jahren. Die Gesetzgebung im Onlinewetten, -bingo und -lotteriesektor sieht spezifische Mechanismen wie den Abschluss eines "Spielkontovertrages" vor (conto di gioco). Derartige Massnahmen sollen zur Transparenz beitragen. Inwieweit die Massnahmen in der Praxis effektiv sind, ist jedoch nicht messbar. Um illegales Onlineglücksspiel zu vermeiden, haben die Internetprovider oder Anbieter sonstiger Telekommunikationsnetzwerke die Pflicht, den Zugang zu den Anbietern zu sperren, die von der A.A.M.S. als illegale Anbieter gelistet wurden.

Der Spieler- und Verbraucherschutz wird oft als Rechtfertigungsgrund für das bestehende italienische Normensystem im Glücksspielsektor angeführt.

Der Rechtslehre zufolge kann das Casinoverbot aus Gründen der **öffentlichen Sicherheit und Ordnung** gerechtfertigt sein, was wesentlich dem Umstand geschuldet ist, dass es mangels entsprechender behördlicher Kontrolle im Bereich des Glücksspiels sehr leicht zu Fehlentwicklungen und Regellosigkeiten kommen kann. Nach traditioneller Ansicht spielt auch der **Schutz der öffentlichen Moralvorstellungen** eine Rolle.¹⁰⁹⁴ Die Liberalisierung des Glücksspiels, das dann zur einzigen oder hauptsächlichen Einnahmequelle für professionell handelnde Unternehmen würde, stünde in Widerspruch zu den verfassungsmäßigen Grundfesten (Italien ist gemäß Art. 1 eine Republik „die auf Arbeit fußt“). Im Besonderen gilt:

In der Rechtslehre wird teilweise vertreten, dass Tätigkeiten, die mit dem Glücksspiel zusammen hängen, mit der **öffentlichen Ordnung und den öffentlichen Moralvorstellungen** grundsätzlich unvereinbar sind. Das Glücksspiel ist „nicht nur amoralisch, sondern stellt zudem einen zutiefst unsozialen Tatbestand dar, da es die Gier schürt, Aversionen gegen Arbeit und Sparverhalten fördert, die Würde von Personen herabsetzt und zu einer Reihe familiärer und individueller Tragödien und oftmals auch zu Verbrechen führt“.¹⁰⁹⁵ Bekräftigt wird dies im **Einführungsbericht zum Strafgesetzbuch** (Teil II, S. 512), wo das Glücksspiel als "schmerzliches soziales Phänomen" bezeichnet wird, bei dem "schwer zu beurteilen ist, was mehr zu beklagen ist: die Aversion gegen die Arbeit und das Sparen, an welche man sich gewöhnt, die Misere, zu der das Glücksspiel führen kann, oder aber der Würdeverlust, der oft eine Quelle des Verbrechens darstellt".

Teilweise wird in Abrede gestellt, dass das Verbot des Glücksspiels auf dessen Amoralität gegründet ist. Es wird vielmehr vertreten, dass diese Annahme durch den Gesetzgeber selbst überwunden wurde, da der Staat die **Eröffnung von Casinos erlaubt und häufig direkt verschiedenste Arten von Spielen, Wetten, Wettbewerben und Lotterien betreibt**. Nach dieser Ansicht erschiene es hin-

¹⁰⁹⁴ Sec. I, Kapitel II, Titel I, Buch III des Strafgesetzbuches, welche Art. 718-727 aufführt, beinhaltet "Delikte gegen die guten Sitten".

¹⁰⁹⁵ Antolisei, Manuale di diritto penale – parte speciale, vol. I, IX edizione, Milan, 1986, p. 501 s; siehe auch Mancini, Trattato di diritto penale italiano, X, Turin 1964, p. 864, Sabatini, Giu., Le contravvenzioni nel codice penale vigente, ed. 1961, p. 486.

sichtlich der öffentlichen Ordnung widersprüchlich, wenn auf der einen Seite Glücksspiele wegen des Verstosses gegen (gute) Moralvorstellungen verboten würden, und es dem Staat auf der anderen Seite erlaubt ist, in direkter Art und Weise (Wett-)Spiele zu betreiben, die damit gerade nicht gegen eine öffentliche Moral gerichtet sein können.¹⁰⁹⁶

Das Schutzgut, das dem Erlaubnisvorbehalt unterliegt, ist die Aufrechterhaltung der **öffentlichen Ordnung** und die **Sicherheit der Bürger**. Gesetzesziel der Regelungen zu Glücksspielautomaten ist nach der Rechtsprechung zudem, die Bürger – speziell solche jüngeren Alters – davor zu schützen, einem **sozial und wirtschaftlich unangenehm oder anstößigen Spiel** zu erliegen.¹⁰⁹⁷ Der Schutz der **finanziellen Interessen** des Staates spielt – nach der überwiegenden Rechtsprechung – keine Rolle. Einige Autoren erachten die **Sicherung fiskalischer Interessen**, die die Regelungen zu Lotterien und Wetten nennen, auch hier – womöglich auch nur indirekt – als relevant.¹⁰⁹⁸

Der größte Teil der umfangreichen Rechtsprechung insb. zu außerhalb der Casinos befindlichen Glücksspielautomaten ist für die gegenständliche Untersuchung von **untergeordnetem Interesse**, da sich diese auf die Frage der wechselseitigen Beziehung von Art. 110 des T.U.L.P.S., Art. 4(4) des Gesetzes n. 401 von 1989 und Art. 718 des Strafgesetzbuches konzentriert.

Im September 2005 wurde das im Online-Glücksspiel angelegte Potential **vom Gesetzgeber erkannt**. In der **Verordnung vom 30. September 2005 n. 203**, die in das **Gesetz No. 248 von 2005** einfloss, ist geregelt, dass die **A.A.M.S.** nach eigenen Maßstäben **bis spätestens zum 30. April 2006 die Regeln zur Annahme von Sportwetten, Lotto und Enalotto sowie Pferderennen** durch das Internet, das digitale, terrestrische oder Satelliten-Fernsehen und das telefonische Festnetz- oder Mobilfunksystem **festlegen kann**. Diese Maßnahmen sollen sich, auch im Hinblick auf den **Schutz der öffentlichen Ordnung und der Spielteilnehmer**, auf die Preisgestaltung derartiger Netzwerke beziehen, auf die Erweiterung der Konzessionen auf Wettannahmen mittels Fernkommunikation sowie auf die Kommerzialisierung der Zahlungswege und –mittel. Zur **Bekämpfung des illegalen Glücksspiels** hat jeder Konzessionär mit Wirkung ab 31. März 2006 drei weitere Betriebsstellen zu eröffnen, die jedoch in derselben Region anzusiedeln sind. Eine Priorität ist auf Kommunen zu legen, deren Einwohnerzahl 15.000 übersteigt, und in welchen noch keine Wettagenturen angesiedelt sind. Die **Verordnung** vom 21. März 2006 macht deutlich, dass der Konzessionär zur Veranstaltung von online Spielen und Wetten einen Vertrag mit jedem einzelnen Spieler schliessen und ein Spielekonto (conto di gioco) eröffnen muss. Alle Vorgänge werden unter diesem Konto verzeichnet. Die A.A.M.S. kann jederzeit Zugang zu den Kontodaten verlangen um eine effiziente Kontrolle zu gewährleisten. Der Spieler kann keine höheren Summen einsetzen, als vom jeweiligen Spiel vorgesehen. Zugleich soll das System eine zuverlässige und schnelle **Auszahlung der Gewinne** sichern.

Ende 2005 wurden durch das **Finanzgesetz 2006 („Legge finanziaria“)** wichtige Vorschriften in Kraft gesetzt, die die **Bekämpfung des Wachstums des illegalen Glücksspiels** betreffen. Hiernach hat die A.A.M.S. die **Internetanbieter** und die Anbieter **anderer Kommunikationsnetzwerke** zu informieren, wenn durch diese Netzwerke ohne Konzession Spiele, Wetten etc. dargeboten werden **oder gegen andere Rechtsvorschriften** oder die Beschränkungen und Vorgaben der A.A.M.S. verstossen wird. Diese Anbieter unterliegen der **Pflicht**, die **Nutzung der Netzwerke** durch den betreffenden nicht-autorisierten Betreiber zu **verbieten**, indem sie jegliche **technische Maßnahmen**, die von der A.A.M.S. vorgegeben werden, durchführen. Wird diese Pflicht verletzt, so kommt eine **Geldbuße** in Höhe von **30.000 bis 180.000 Euro für jeden einzelnen Verstoß** in Betracht. Zuständige Behörde ist

¹⁰⁹⁶ So Pioletti, Il giuoco nel diritto penale, Milan, 1970, p. 12 et seq.; Beltrani, p. 10 et seq.

¹⁰⁹⁷ Cass. Pen. Sez. I, 8. März 1974, n. 1915, rv. 126364; aktueller: sez. I, 24. Juni 1997, n. 3892, rv. 207953).

¹⁰⁹⁸ Cass. Pen. Sez. I, 27. Februar 1995, n. 6053, zitiert von Beltrani, op. cit., S. 426.

die **A.A.M.S.** Bezüglich illegaler Kommerzialisierung oder illegaler Nutzung von Unterhaltungs- und Glücksspielgeräten wurden neue Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 110 des T.U.L.P.S erlassen.

Diese neuen Regelungen wurden durch eine wichtige Verordnung der A.A.M.S. ("Decreto direttoriale") vom **7. Februar 2006 (in Kraft seit 24. Februar 2006)** implementiert und spezifiziert.¹⁰⁹⁹ Die **Präambel** der Verordnung führt unter anderem auf: a) "es ist wichtig und notwendig, den illegalen Glücksspiel- und Wettbetrieb durch **nicht lizenzierte** Betreiber und solche Betreiber zu untersagen, die zwar eine Erlaubnis besitzen, jedoch die aufgrund der in Italien betriebenen Wett- und Glücksspiele erzielten **Einnahmen in das Ausland transferieren**"; b) "der Wett- und Glücksspielbetrieb, der nicht auf der Grundlage der italienischen Rechtsordnung erfolgt", ist verboten, da dieser zu einem „**Einnahmeausfall des Staates** führt"; c) "die **Bekämpfung des illegalen Glücksspiels** stellt **eines der wichtigsten Ziele** des italienischen Gesetzgebers und der Regierung bzw. der A.A.M.S. dar, auch **hinsichtlich des Spielerschutzes und des Schutzes der lizenzierten Spielbetreiber sowie der Gewährleistung der staatlichen Einnahmen**. Die Internetprovider oder die Anbieter anderer Telekommunikationsnetzwerke haben die Pflicht, jeden Betreiber den **Zugang** zu **verwehren**, dessen Name durch die A.A.M.S. bekannt gegeben wird und die A.A.M.S. über jede derartige ihnen bekannt werdende Aktivität zu **informieren**, sowie Informationen zu übermitteln, die der **Identifikation** solcher nicht-autorisierten Betreiber dienen können. Wird diesen Verpflichtungen nicht nachgekommen, so kommen **zivilrechtliche Ersatzansprüche** durch Dritte in Betracht, und es kann von der A.A.M.S. eine **Geldbuße** in Höhe von 30.000 bis 180.000 Euro für jeden einzelnen Verstoß ausgesprochen werden.

Was die **Rechtfertigung** dieser letztgenannten gesetzlichen Regelung anbelangt, hat die A.A.M.S. erneut geäußert, dass "die Verordnung, die den Zugang nicht-lizenzierter Buchmacher untersagt, unter anderem einen **Schutz der Spieler darstellt, die es – falls sie nicht-lizenzierte Anbieter kontaktieren – riskieren, zu Betrugsopfern zu werden und wesentliche finanzielle Nachteile zu erleiden**".¹¹⁰⁰

¹⁰⁹⁹ Siehe die Presseerklärung der A.A.M.S. vom 13. Februar 2006, zu finden auf der Website der A.A.M.S. unter www.aams.it.

¹¹⁰⁰ Siehe die Presseerklärung der A.A.M.S. vom 16. Februar 2006, zu finden auf der Website der A.A.M.S. www.aams.it.

3.3. MALTA

Erkenntnisse

Das maltesische Recht geht in seinem Streben nach einem verantwortungsvollen Umgang mit dem Glücksspiel recht weit. Es sieht die üblichen Schutzmaßnahmen vor und verpflichtet Casinolizenzinhaber, Spielsüchtige auszuschließen.

Die Schutzmaßnahmen zugunsten der Spieler lassen sich in vier Kategorien einteilen: Die Pflicht des Lizenzinhabers zum Ausschluss Spielsüchtiger, die Möglichkeit der Selbstauflegung einer Zugangssperre (dargestellt unter Punkt 1.3 und 2.3), das Kreditausgabeverbot an Spieler (dargestellt unter Punkt 4.1) sowie das Verbot des Glücksspiels außerhalb autorisierter Spielstätten.

Ausdrücklich verboten sind die Vergabe eines Darlehens bzw. die Bereitstellung jeglicher Kreditformen sowie eine völlige oder teilweise Verschuldung mit dem Ziel, die Glücksspielteilnahme in einem Casino zu ermöglichen. Gleiches gilt für die Berücksichtigung von Verlusten, die eine Person durch das Casinoglücksspiel erlitten hat.¹¹⁰¹ Ein Casinolizenzinhaber kann – wenn er vernünftigerweise von seiner Einlösung ausgehen kann – einen Scheck akzeptieren und hierfür Münzgeld oder Spielmarken ausgeben, um einer Person die Teilnahme am Glücksspiel zu ermöglichen. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass (a) der Scheck nicht nachdatiert ist und (b) der Scheck entweder für genau die Summe Bargeldes eingelöst wird, auf die er ausgestellt wurde oder gegen Spielmarken zum genauen Gegenwert des entsprechenden Geldbetrages eingetauscht wird, der anfiel, wenn deren Einlösung gegen Bargeld erfolgte. Hierbei muss der Lizenzinhaber veranlassen, dass der Scheck bei einer Bank innerhalb von zwei Bankarbeitstagen zur Auszahlung eingereicht wird.¹¹⁰²

Am Casinoglücksspiel kann nicht von einem anderen Ort als dem Casino aus teilgenommen werden, ein Handeln in fremdem Namen ist daher nicht gestattet.¹¹⁰³

¹¹⁰¹ CAP 400 § 33.

¹¹⁰² CAP 400 § 35.

¹¹⁰³ CAP 400 § 45.

3.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Die speziellen Spielerschutzvorschriften des GSpG schalten nach österreichischem Recht das teilweise speziellere Konsumentenschutz-Gesetz aus. Dies wurde in der Literatur teilweise kritisiert. Die Regelungen des Konsumentenschutz-Gesetzes könnten neben dem GSpG anwendbar bleiben. Es ist jedenfalls nur schwer verständlich, dass der Schutz des Spielers ein besonderes Ziel des Gesetzgebers sein soll, aber der tatsächliche Schutz hinter dem normalen Konsumentenschutzniveau zurück bleibt. Inwieweit das bestehende Konsumentenschutzrecht für den Glücksspielvertrag sinnvoll fruchtbar gemacht werden kann, ist aber eine Frage, die über den Rahmen dieser Studie hinausgeht.

Der Spielerschutz soll in erster Linie durch das Monopol und die Konzessionsvergabe erreicht werden. Das Monopol soll es rechtfertigen, dem Konzessionär Auflagen für seine Vertragsgestaltungen zu machen. Der Konzessionär für Lotto und Totto hat seine Spielbedingungen vom Bundesminister für Finanzen genehmigen zu lassen; Ziehungen sind von einem Notar zu überwachen.¹¹⁰⁴ Der Spielbanken-Konzessionär hat seine Besuchs- und Spielregeln dem Bundesminister für Finanzen vorzulegen und genehmigen zu lassen.¹¹⁰⁵

Ein darüber hinausgehender Schutz der Spieler als Konsumenten besteht aber nach österreichischem Recht, soweit ersichtlich, nicht. Insbesondere ist das österreichische Konsumentenschutzgesetz (KSchG) auf die Glücksspielverträge mit konzessionierten Monopolisten nicht anwendbar.¹¹⁰⁶ Das KSchG stellt ansonsten ein sehr hohes Schutzniveau für Konsumentenverträge sicher.

Es ist nicht einfach verständlich, warum der Spielerschutz im GSpG in manchen Teilen weit hinter dem Schutz eines Konsumenten nach dem KSchG zurückbleibt, was auch in der Literatur bereits angemahnt wurde. Es wurde bemerkt, dass die Spielerschutzvorschriften im GSpG „das Konsumentenschutzrecht in weitem Umfang zugunsten der Spielbanken“ ausschalten. Warum aber eine konsumentenschutzrechtliche Privilegierung der Casinos Austria AG gegenüber allen anderen Unternehmen notwendig oder auch nur sachlich gerechtfertigt sein soll, sei nicht einsichtig. Mit dieser Sonderregelung greife der Gesetzgeber in einen Kernbereich des Zivilrechts ein und schalte ihn ausschliesslich zugunsten des einzigen, monopolistisch agierenden Casinobetreibers aus. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dafür sei aber nicht ersichtlich.¹¹⁰⁷

¹¹⁰⁴ § 16 GSpG.

¹¹⁰⁵ § 26 Abs. 2 GSpG.

¹¹⁰⁶ K. Weber sieht die Frage des Konsumentenschutzes in erster Linie aus dem Licht der Spielsucht. Er meint, eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, pathologische Spieler rechtlich so zu stellen, dass ihnen im Falle hoher Verluste ein Schadenersatzanspruch gegenüber den Spielbankbetreibern über das im ABGB und im Konsumentenschutzrecht festgelegte Ausmass hinaus verpflichten würde, bestehe nicht (Glücksspiel und Spielsucht: Die Novellierung des § 25 GSpG im Spannungsfeld von fiskalpolitischen Interessen und Konsumentenschutz, in Festschrift für Norbert Wimmer, Springer Wien 2008, S. 693, 703). Allgemein kann aber wohl gesagt werden, dass der Spielerschutz den Schutz des Konsumenten nach dem KSchG nicht erreicht.

¹¹⁰⁷ K. Weber, Glücksspiel und Spielsucht: Die Novellierung des § 25 GSpG im Spannungsfeld von fiskalpolitischen Interessen und Konsumentenschutz, in Festschrift für Norbert Wimmer, Springer Wien 2008, S. 693, 703

Es ist allerdings fraglich, inwieweit die Normen des KSchG aufgrund des Sondercharakters des Glücksspielvertrages hilfreich wären. Z.B. scheinen die im KSchG vorgesehenen Aufklärungspflichten oder gewährleistungsrechtlichen Rechtsbehelfe im Glücksspielvertrag nur teilweise sinnvoll. Sie erscheinen aber auch nicht weniger sinnvoll, als bei vielen anderen Verträgen. Was die gewährleistungsrechtlichen Rechtsbehelfe betrifft, so wird eine „mangelhafte“ Dienstleistung des Glücksspielbetreibers in der Praxis nur ein geringes Problem darstellen. Andererseits könnten aber einige Bestimmungen des konsumentenschützenden Fernabsatzrechtes im Bereich des Onlineglücksspiels durchaus sinnvoll zur Anwendung gebracht werden. Hier ist aber wiederum bedeutsam, dass das Fernabsatzrecht gerade auf einige Verträge nicht anwendbar ist, bei denen die Gegenleistung des Unternehmers sogleich erbracht und „konsumiert“ wird. Eine eingehende Untersuchung dieses Problemkreises würde den hier gesetzten Rahmen überschreiten.

3.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Der Konsumenten- und Spielerschutz in Schweden soll durch die Lottereiinspektion und das Staatliche Volksgesundheitsinstitut sichergestellt werden. Die Lottereiinspektion soll dafür sorgen, dass die entsprechenden Regeln befolgt werden. Ebenso sollen die Interessen der Spieler geschützt werden. Die potentiellen sozialen Risiken, die das Spiel in sich trägt, sollen begrenzt werden. Die Spieler werden auch durch freiwillige Organisationen vor dem Spielmarkt geschützt, nämlich durch den sogenannten Ethischen Rat des Spielmarktes und den Verband der Spielsüchtigen.

Der Konsumenten- und Spielerschutz in Schweden soll in erster Linie durch die Lottereiinspektion und das Staatliche Volksgesundheitsinstitut sicher gestellt werden. Die Lottereiinspektion soll dafür sorgen, dass die entsprechenden Regeln befolgt werden. Ebenso sollen die Interessen der Spieler geschützt werden. Die Interessen der Spieler werden auch durch das entsprechende Verbraucherschutzrecht geschützt, unter anderem wird dies durch das Konsumentenwerk und den Konsumentenombudsmann kontrolliert. Der Ethische Rat des Spielmarktes trägt ebenfalls zum Konsumentenschutz bei.

3.5.1. Lottereiinspektionen

Die Lottereaufsicht (*Lottereiinspektionen*) ist eine nationale Behörde mit umfassender Verantwortlichkeit. Ihre Aufgabe ist es zu gewährleisten, dass Lotterien, Casinos und andere Formen des Spiels in Schweden sicher, verantwortungsvoll und in Übereinstimmung mit den Gesetzen und Verordnungen durchgeführt werden. Die Aufsicht soll auch die Konsumenteninteressen wahrnehmen und soll dazu beitragen, die möglichen Risiken und negativen sozialen Nebenwirkungen des Glücksspiels zu reduzieren.

Die Lottereaufsicht ist für die Lizenzerteilung und Kontrolle im Glücksspielsektor zuständig. Sie erteilt Genehmigungen für:

- Lotterien, die über elektromagnetische Wellen übertragen werden,
- Lotterien, die in mehr als einem Land angeboten werden,
- Spielautomaten und
- Roulette-, Würfel- und Karten-Spiele, die nach dem Lotteriegesetz durchgeführt werden.

Die Lottereaufsicht ist die zentrale Aufsichtsbehörde und überwacht die Einhaltung der Vorschriften des Lotterie- und Casinogesetzes. Eine genauere Überprüfung ist für Lotterien vorgesehen, die aufgrund einer speziellen Genehmigung durchgeführt werden.

Die Genehmigungserteilung unterliegt Prüfpflicht und ist an die Bedingung geknüpft, dass die Lotterien in ordnungsgemäßer Weise durchgeführt werden. Die Lottereaufsicht kann auch Warnungen an Anbieter aussprechen, welche die entsprechenden Bedingungen nicht erfüllen.

Die öffentliche oder anonyme Überwachung der Spielanbieter kann unter anderem durch die Überprüfung der Handlungsabläufe oder technischen Systeme des Spielorganisations, durch die Kontrolle von Altersgrenzen und des Spiels auf Kredit erfolgen.¹¹⁰⁸

Die Lotterieinspektion hat Vorschriften¹¹⁰⁹ erlassen, die die Kontrollen und deren Kosten,¹¹¹⁰ die Anforderungen für die Zugänglichkeit von Information für den Lizenzinhaber und die technischen Anforderungen für die Spielausstattung von Lotterien näher regeln, die über elektromagnetische Wellen angeboten werden.¹¹¹¹

Die Lotterieinspektion veröffentlicht alle bewilligten Spiele und ihre Anbieter auf ihrer Internet-Seite.

3.5.2. Statens folkhälsoinstitut (FHI - Volksgesundheitsinstitut)

Das Volksgesundheitsinstitut (*Statens folkhälsoinstitut*-FHI) ist eine staatliche Agentur des Ministeriums für Gesundheit und Soziale Angelegenheiten. Das Institut ist für die Überwachung und Koordinierung der Umsetzung der nationalen Gesundheitspolitik verantwortlich und betätigt sich als nationales Wissenszentrum für die Entwicklung und Verbreitung von Methoden und Strategien im Bereich der Volksgesundheit. Die Tätigkeiten werden auf der Basis von wissenschaftlichen Beweisen durchgeführt.

In den späten 90er-Jahren hat das FHI übermäßiges Spiel zum Gesundheitsproblem deklariert. Seit 1999 erhält das Institut staatliche Finanzmittel, um wissenschaftliche Forschung im Bereich des problembehafteten Spiels durchzuführen, das nunmehr als öffentliches Gesundheitsproblem eingestuft wird.

Das FHI:

- finanziert eine kostenfreie Telefon-Hotline für exzessive Spieler und ihre Angehörigen; diese Hotline trägt den Namen *Stödlinjen* (Unterstützungslinie) und es antworten Therapeuten;
- finanziert offene Hilfsprojekte in Stockholm, Göteborg und Malmö;
- verteilt Staatshilfen an den Nationalen Verband der Spielabhängigen (*Spelberoendes Riksförbund*) und an lokale Verbände;
- verteilt Staatshilfen an Internet-Selbsthilfeprogramme für Spielabhängige; und
- bietet Lehrgänge für öffentliche Angestellte an, die mit Problemspielern arbeiten.

3.5.3. Spieleanbieter

Die schwedischen Spieleanbieter haben eine informelle Branchenvereinigung (den Ethischen Rat für den Spielmarkt (*Spelmarknadens Ethiska Råd*)). Der Rat verabschiedet ethische Regeln für die Kommerzialisierung und veröffentlicht Informationsmaterial über die Spielabhängigkeit. Vertreter der Spielbranche, des Volksgesundheitsinstituts, der Lotteriespielaufsicht und der Spielabhängigen arbeiten im „OSS“ (*Oberoende spelsamverkan*; Unabhängige Zusammenarbeit in Fragen des Glücksspiels) zusammen, um ein verantwortliches Anbieten von Glücksspielen zu gewährleisten.

¹¹⁰⁸ Art. 48-49 Lotteriegesetz.

¹¹⁰⁹ Cf. §§ 4a-4d Lotteriförordning (SFS 1994:1451 - *Lotteriförordning*). Föreskrifterna: LIFS 2002:1, LIFS 2004:1, LIFS 2006:1, LIFS 2007:1 och LIFS 2008:1.

¹¹¹⁰ LIFS 2008:1.

¹¹¹¹ LIFS 2002:1.

In der Genehmigung, die dem staatlichen Anbieter Svenska Spel AB erteilt wurde, wird festgehalten, dass die Gesellschaft beim Anbieten von Lotterien soziale und gesundheitliche Schutzüberlegungen berücksichtigen muss. Die erreichten Ziele werden durch die Lotteriaeufsicht bestätigt bzw. überprüft.

Die Svenska Spel AB und die vom Pferdesportverband gehaltene ATG haben zusammen ein Ausbildungsprogramm für ihre Vertreter gestartet, die für Fragen des verantwortlichen Glücksspiels zuständig sind, unter anderem für Fragen des Alterslimits und des Spiels auf Kredit.

Alle Anbieter von Lotterien und Spielcoupons haben entschieden, die Telefonnummer der Hotline gegen Spielabhängigkeit (*Stödlinjen*, siehe Abschnitt 3.5.2) auf ihren Produkten erkenntlich zu machen.

3.5.4. Der Nationale Verband der Spielabhängigen (*Spelberoendes Riksförbund*)

Der Nationale Verband der Spielabhängigen wurde im März 2000 gegründet. Die Vereinigung ist politisch und religiös unabhängig. Sie versammelt Spielsuchtvereinigungen, Spielsüchtige und deren Angehörige, welche an der Prävention exzessiven Spiels arbeiten. Sie zielt z.B. darauf ab, Spielsüchtige zu informieren und zu unterstützen, die Kommerzialisierung des Spielens zu beaufsichtigen, wissenschaftliche Forschung über das Spielen anzuregen und die Entscheidungsträger zu informieren.

3.5.5. *Spelinstitutet* (the Gambling Institute)

Das Spielinstitut (*Spelinstitutet*) ist eine im Privateigentum stehende Gesellschaft, die auf das Geldspiel und seine negative Folgen für das Individuum, die Familie und die Gesellschaft spezialisiert ist. Es veranstaltet Kurse, führt Forschungen durch und informiert über die Spielabhängigkeit. Auf Weisung des Volksgesundheitsinstitutes betreibt es eine Telefonhotline für Spielsüchtige und ihre Angehörigen.

3.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Neben den Vorschriften, die sich mit dem Schutz von Minderjährigen und der Spielsucht beschäftigen, gibt es im spanischen Recht allgemeine Regelungen zum Schutz der Spieler, die den Betreibern von Glücksspielen Pflichten auferlegen. Spieler sollen (neben den Vorschriften zur Prävention hinsichtlich gefährdeter Bevölkerungsteile wie etwa Minderjähriger oder Spielsüchtiger) vor möglichen Schäden geschützt werden, die sich als Auswirkung der Glücksspielaktivität darstellen.

Derartige Massnahmen bestehen beispielsweise im Verbot der Darlehensvergabe auf oder in der Nähe des Geländes des Spieleanbieters. Hierdurch soll verhindert werden, dass Personen über ihre finanziellen Möglichkeiten hinaus spielen und dem Wucher vorgebeugt werden. Andere Verpflichtungen, die den Spielanbietern auferlegt werden, betreffen die Errichtung von Strukturen, die Beschwerden der Spieler entgegennehmen und den Datenschutz. Zudem werden Spieler auch durch allgemeinere Erfordernisse wie Kontrollen der Glücksspielhäuser, der Spielgeräte und durch das Redlichkeitserfordernis der Betreiber geschützt.

Neuregelungen im Bereich der Onlineglücksspiele sind in Vorbereitung und sollen zusätzlichen Schutz bringen (siehe Punkt 2.6).

In Murcia und Madrid gibt es spezielle Regln zum Schutz der Spieler, wie etwa die Verpflichtung zu (Warn-)hinweisen auf Spielautomaten oder Einschränkungen bestimmter Spieltätigkeiten. Spieler können sich zudem auf allgemeine Verbraucherschutznormen bezüglich Waren und Dienstleistungen berufen.

In Spanien ist der gesetzliche Schutz der Spieler unsystematisch und teilweise Regelungen der CCAA unterworfen.

Hinsichtlich speziellerer Schutznormen, etwa auf den Balearischen Inseln (Art. 32 des Gesetzes 4/2005 betreffend Drogenabhängigkeit¹¹¹², der Hilfsprogramme bezüglich „süchtig machenden Aktivitäten, wie etwa der Spielsucht“ vorsieht), in Aragon (dort Ergänzende Vorschrift Nr. 6 zum Glücksspielgesetz 2/2000¹¹¹³, die zu Präventionsmassnahmen vorallem für anfällige gesellschaftsschichten verpflichtet, Art. 4 der Verordnung 142/2008¹¹¹⁴, die durch verschiedene Massnahmen, durch Broschüren und Präventionsprogramme gegen Spielsucht kämpft), in Valencia (Art. 5 der Verordnung 43/2006¹¹¹⁵ sieht Warnhinweise auf den Spielzetteln vor), in Murcia (Verordnung 72/2008¹¹¹⁶, Warnhinweise auf Spielautomaten) oder Kastilien und León¹¹¹⁷ (Art. 6.2 der Verordnung 7/2007, Warnhinweise in der Werbung) vgl. bereits unter 1.6.

¹¹¹² Ley 4/2005, de 29 abril, Ley de Drogodependencias de las Illes Balears, LIB\2005\153.

¹¹¹³ Ley 2/2000, de 28 junio, Ley del Juego de Aragón, LARG\2000\183.

¹¹¹⁴ Decreto 142/2008, de 22 julio, BINGO. Aprueba el Reglamento del juego del bingo, LARG\2008\241.

¹¹¹⁵ Decreto 43/2006, de 31 marzo Reglamento del Juego del Bingo de Comunidad Valenciana 2006, LCV\2006\171.

¹¹¹⁶ Decreto 72/2008, de 2 mayo, Máquinas Recreativas y de Azar. Aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, LRM\2008\173.

¹¹¹⁷ Decreto 7/2007, de 25 enero, Juegos y Apuestas. Regula la actividad publicitaria y promocional del juego y de las apuestas en la Comunidad de Castilla y León, LCyL\2007\51.

Neben diesen Vorschriften gibt es im spanischen Recht weitere Regelungen zum Schutz der Spieler. Diese bestehen beispielsweise im Verbot der Darlehensvergabe *auf oder in der Nähe des Geländes des Spieleanbieters*.¹¹¹⁸ Weiter besteht die Verpflichtung, ein System für Beschwerden der Spieler einzurichten¹¹¹⁹ und eine Stelle einzurichten, bei der Spieler solche Beschwerden einreichen können.¹¹²⁰ Schließlich ist auch die Gewährleistung des Datenschutzes zugunsten der Spieler zu erwähnen.¹¹²¹

In Spanien gibt es 38 Vereinigungen, deren Zweck dem Schutz der Spieler gewidmet ist. Es scheint, dass die Behörden das Problem der Spielsucht erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit ernst nehmen. Die bislang ergriffenen Maßnahmen sind nicht sehr weitreichend (Konferenzen, Informationspolitik, Verfahrenseinleitung in schweren Fällen).

-
- ¹¹¹⁸ Madrider Verordnung 106/2006, Art. 46: "Prohibición de concesión de créditos o préstamos. Las empresas autorizadas para la organización y comercialización de apuestas y su personal no podrán conceder préstamos o cualquier otra modalidad de crédito a los jugadores o apostantes".
- ¹¹¹⁹ Beispielsweise nach der Resolution von Asturien vom 3. Juli 2008 [LPAS 2008\313], die ein Beschwerdesystem in Bingohallen einführt.
- ¹¹²⁰ Verordnung 106/2006 von Madrid, Art. 45: "Reclamaciones de los usuarios. Los locales y zonas de apuestas deberán disponer de hojas de reclamaciones conforme establece el sistema unificado de reclamaciones previsto en la normativa de protección de los consumidores y en cantidad suficiente para atender las que formulen los usuarios".
- ¹¹²¹ Resolución de 18 junio 2008, RCL\2008\1236, Norma 3ª. Protección de los datos personales: « Loterías y Apuestas del Estado establecerá los procedimientos necesarios en relación con la protección de los datos de carácter personal que, como consecuencia de este tipo de validación, tuviera conocimiento. El tratamiento de dichos datos se ajustará a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (RCL 1999, 3058), de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa complementaria, así como a cualquier otra vigente en cada momento ».

3.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Die faire und transparente Durchführung des Glücksspiels zählt zu den Hauptzielen der neuen britischen Glücksspielgesetzgebung. Zudem wurde eine umfangreiche gesetzliche und behördliche Regulierungsstruktur geschaffen, die die Einführung konkreter Spielerschutzmassnahmen zu jedem politisch günstigen Zeitpunkt erlaubt. Die Regulierungsbehörde hat bereits damit begonnen, diese Strukturen mittels einer Vielzahl, teilweise in verbindlichen Verhaltenskodizes enthaltenen Detailvorschriften zu konkretisieren.

Aus der Sicht des Konsumentenschutzes sind die auf der Insel Man und auf Jersey erlassenen Gesetze besonders interessant, die die Niederlassung sog. „Katastrophenrettungsdienste“ vorsehen. Diese Dienste sollen sicherstellen, dass Spieler ihre Einsätze nicht verlieren, wenn eine Internetglücksspielplattform abstürzt. Sie sind auch wirtschaftspolitisch interessant, denn ein Land kann solche Dienste beherbergen und von entsprechenden Steuereinnahmen und Technologietransfers profitieren, ohne direkt interaktive Glücksspieldienstleistungen anzubieten. Diese Erkenntnisse konnten die Autoren der gegenwärtigen Studie aus nachfolgenden Informationen und ihren allgemeinen Kenntnissen der Glücksspielregulierung im Vereinigten Königreich gewinnen.

Der *Gambling Act 2005*, das zugehörige Sekundärrecht und die zuständigen Behörden verweisen auf drei übergeordneten Zielsetzungen¹¹²² des britischen Glücksspielrechts:

- Kriminalitätsprävention;
- Fairness und Transparenz bei der Veranstaltung des Glücksspiels;
- Kinder- und Schwächerenschutz.

Die zweite dieser Zielsetzungen deutet eigentlich auf den Konsumentenschutz oder, im Bereich der Glücksspieldienstleistungen, auf den Spielerschutz hin. Das Gesetz selbst sieht so gut wie keine konkreten Massnahmen zur Erreichung dieses Ziels vor. Das Sekundärrecht und aufsichtsrechtliche Normen enthalten hingegen viele relevante Bestimmungen.

So verlangen z.B. die allgemeinen, von der britischen Glücksspielaufsichtsbehörde festgelegten Lizenzbedingungen,¹¹²³ dass Lotterieverwalter alle Lotterieverlöse auf als Trustvermögen bezeichneten Bankkonten aufbewahren müssen, damit diese Gelder im Falle der Insolvenz des Lotterieverwalters gesichert werden können. Andere lizenzierte Glücksspielbetreiber, die Kundengelder für zukünftige Spiele verwahren, müssen zwar nicht unbedingt Trustkonten führen, sind aber zumindest dazu gezwungen, ihren Kunden schriftlich bekannt zu geben, ob und gegebenenfalls wie sie Kundengelder gegen das Insolvenzrisiko schützen. Diese letzte Bedingung ist insbesondere für den Bereich des „remote gambling“ von Relevanz, denn es ist vorallem bei Internetangeboten häufig der Fall, dass Spieler ihr Geld im Voraus zahlen und dem Veranstalter längere Zeit überlassen.

¹¹²² Sie werden bereits im Section 1 des *Gambling Act 2005* vorgeführt.

¹¹²³ *Gambling Commission, Licence Conditions and Codes of Practice* (June 2007), S. 10, Punkt „4. Protection of customer funds“, elektronisch zugänglich (am 15.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/detail.asp?Contentid=272>

Auf der **Insel Man** gilt seit Kurzem eine Verordnung,¹¹²⁴ die es ausländischen und auf der Insel Man sonst nicht zugelassenen Internetglücksspielanbietern erlaubt, im Falle eines im Ausland erfolgten „Disasters“ ihre Dienste mittels auf der Insel Man eingerichteter Infrastrukturen weiterhin anzubieten und im Ausland zu erbringen. Unternehmen haben die Möglichkeit, eine Akkreditierung als „Disaster Recovery Service Providers“ zu beantragen. Bisher wurden zwei Unternehmen akkreditiert.¹¹²⁵

Die Ärmelkanalinsel **Jersey**, die eine Zulassung des Internetglücksspiels plant, aber noch nicht realisiert hat, erlaubt mittels einer sehr detaillierten Verordnung¹¹²⁶ im Ausland zugelassenen Anbietern, ihre Dienste infolge eines „Disasters“ (nicht-juristischer Natur) in einem Zeitraum von bis zu drei Monaten über Computereinrichtungen auf Jersey laufen zu lassen.

¹¹²⁴ Online Gambling (Disaster Recovery) (No. 2) Regulations 2007

¹¹²⁵ Siehe <http://www.gov.im/gambling/atf.xml>

¹¹²⁶ Gambling (Remote Gambling Disaster Recovery) (Jersey) Regulations 2008

3.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Damit inländische Glücksspielanbieter, die strenge Konsumentenschutzmassnahmen beachten und Abgaben bezahlen, auch im Internet konkurrenzfähig bleiben, müssten Glücksspieldienstleistungen ausdrücklich dem internationalen Handelsrecht unterstellt und insbesondere in Hinblick auf den Konsumentenschutz mit den Herkunftsländern der Anbieter verhandelt werden. Zu dieser Erkenntnis sind die Autoren der gegenwärtigen Studie aufgrund der hiernach aufgeführten Informationen und ihren allgemeinen Kenntnissen des Glücksspielwesens gekommen.

In Australien sind die Bundesländer für die Genehmigung der Glücksspielanbieter und die Regulierung des Glücksspielwesens zuständig.

Im Licht des Konsumentenschutzes ist vielleicht der Vorstoss des Bundeslandes Victoria besonders erwähnenswert. Dort werden Werbeausspielungen beaufsichtigt und reglementiert. Viele Konsumenten, welche sich nicht am „Glücksspiel“ beteiligen möchten, nehmen zumindest an Werbeausspielungen teil. Die gesetzliche Pflicht der Ausspielungsveranstalter, auf allen Werbeträgern und Teilnahmeformularen bestimmte Auskünfte über die Regeln und Preise anzugeben, das Verbot der Bewerbung gefährlicher Produkte und die Ermächtigung der Aufsichtsbehörde, unlautere Veranstalter aus diesem Bereich unter Strafandrohung auszuschliessen,¹¹²⁷ können also in erster Linie als Konsumentenschutzmassnahmen angesehen werden.

Die in Australien geltenden, gesetzlichen und untergesetzlichen Konsumenten- und Spielerschutzbestimmungen zählen zu den ausgedehntesten der Welt. Zudem wird von australischen Glücksspieldienstleistungsanbietern die Zahlung relativ hoher Steuern und Abgaben verlangt. Soweit sie Glücksspieldienstleistungen regulieren, die auf herkömmlichen Vertriebswegen erbracht wurden, werden diese Bestimmungen allseits akzeptiert, auch wenn sie die Glücksspieldienstleistungen für australische Konsumenten ziemlich verteuern. Soweit sie mittels interaktiver Technologien, insbesondere via Internet erbracht werden, machen diese Bestimmungen die Glücksspieldienstleistungen australischer Anbieter zu teuer, um auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig zu sein. Ein nicht unerheblicher Teil der australischen und US-amerikanischen Spieler hat es trotzdem bevorzugt, die Angebote australischer Internetanbieter zu nutzen, wahrscheinlich gerade weil diese hohe Konsumentenschutzauflagen respektieren müssen. Da die australischen Onlineanbieter durch Internetverbote zuerst vom australischen und dann vom US-amerikanischen Markt ausgeschlossen wurden, mussten sie ihren Betrieb allerdings als unrentabel einstellen.¹¹²⁸

Diese Erfahrung lässt erkennen, dass nationale Bestimmungen und Massnahmen zum Zweck des Spielerschutzes durchaus als wertvoll betrachtet werden und auch im Internetbereich gelten sollten. Ähnliches gilt für gesetzlich angeordnete Abgaben zur Finanzierung von Suchtpräventionsprogrammen, Glücksspielforschung und anderen offensichtlich erforderlichen Begleitmassnahmen. Damit Glücksspielunternehmen, die diese Massnahmen beachten und Abgaben bezahlen, auch international wettbewerbsfähig sein können, müssen für alle Anbieter ähnliche Bestimmungen gelten. Es

¹¹²⁷ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, Punkt 6.8. und insb. unter Punkt 6.8.1.

¹¹²⁸ Vgl. unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.8.2.1.

wird also unbedingt nötig sein, Glücksspieldienstleistungen ausdrücklich dem internationalen Handelsrecht zu unterstellen und insbesondere in Hinblick auf den Konsumentenschutz mit den Herkunftsländern der Anbieter zu verhandeln.¹¹²⁹

¹¹²⁹ Vgl. oben, diesen Teil, unter Titel I.2. „Völkerrecht“.

3.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Durch den Umstand, dass nur staatliche Monopolisten als Veranstalter auftreten, ist die Gefahr des Ungleichgewichts in den Spielverträgen wohl vergleichsweise gering. Zahlreiche Einzelmassnahmen stellen in Norwegen den Schutz des Spielers als Konsument sicher.

Der staatliche Monopolist Norsk Tipping AS hat sich in seinen Spielregeln zur Einhaltung der norwegischen Bestimmungen über den Datenschutz verpflichtet.¹¹³⁰

Nach § 12 Geldspielgesetz setzt das zuständige Ministerium im Bereich des staatlichen Geldspiels für jedes einzelne Spiel fest, welcher Anteil des Einsatzes für Gewinne zur Verfügung stehen muss.

Nach den Spielregeln von Norsk Tipping AS hat ein Spieler das Recht, seinen Spielvertrag zu widerrufen. Dieses Recht steht ihm aber nur unter bestimmten Bedingungen zu. Der Widerruf ist bis zum Ende der Einlieferungsfrist der Spielteilnahme möglich. Bei Widerruf wird der volle Spieleinsatz refundiert. Wurde über elektronische Kanäle gespielt, gilt dieses Widerrufsrecht nicht.¹¹³¹

Die Spielregeln von Norsk Tipping sehen umfangreiche Haftungsfreizeichnungen vor, unter anderem auch für Fehler, die in der Kommunikation zu und von den Systemen von Norsk Tipping auftreten und für Fehler, die rein auf Seiten von Norsk Tipping eingetreten sind, wenn nicht Vorsatz oder eine Form des Verschuldens („Unachtsamkeit“) vorliegt.¹¹³²

Ein Spieler, der der Meinung ist, es werde ihm von Norsk Tipping AS ein Gewinn zu Unrecht vorenthalten, hat nach den Spielregeln die Möglichkeit, einen Protest zu erheben. Wird dem Protest durch Norsk Tipping AS nicht Folge gegeben, so kann der Spieler eine Klage bei der Lottereaufsicht einbringen.¹¹³³

Das Ziel des Geldspielgesetzes ist nach § 1, dass das Spiel unter sicheren Umständen und unter öffentlicher Kontrolle durchgeführt wird. Nach § 8 Abs. 2 Lotteriegesezt ist die Ziehung durch Personal der Lottereaufsicht oder andere öffentliche Organe durchzuführen. Nach § 12 Abs. 2 lit. b Lotteriegesezt ist der Lottereaufsicht jederzeit Zugang zu Einrichtungen zu gewähren, die zum Spiel oder zur Ziehung dienen.

Ein ausdrückliches Verbot des Spielens auf Kredit ist in Norwegen nicht vorgesehen. Dieses Verbot gilt aber als allgemeines Prinzip und wird in der Praxis durchgehend angewendet.¹¹³⁴

¹¹³⁰ Siehe die Spielregeln Punkt 1.13.1. zum Gesetz über die Behandlung von Personendaten (Gesetz vom 14.4.2000, Nr. 31).

¹¹³¹ Siehe die Spielregeln Punkt 1.7.1.

¹¹³² Siehe die Spielregeln Punkt 1.12.1.

¹¹³³ Siehe die Spielregeln Punkt 1.10.2.

¹¹³⁴ Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 44 f. Siehe auch die Spielregeln von Norsk Tipping AS, Nr. 1.5.1.

Neben den Spielregeln von Norsk Tipping AS gilt das Gesetz über die Kontrolle der Werbung und der Vertragsbedingungen (Wettbewerbsgesetz).¹¹³⁵ Dies gilt sowohl für die dortigen materiellen Vorschriften als auch für die Aufsichtskompetenz des Verbraucherombudsmannes und das dortige Sanktionssystem.

¹¹³⁵ Markedsføringsloven, nunmehr das Gesetz vom 9.1.2009, Nr. 2. Siehe Richtlinien, festgesetzt durch die Königliche Resolution vom 10.6.2005, auf der Internetseite der Lottereaufsicht:
<http://www.lottstift.no>

3.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Zu diesem Punkt sind wir zu keinen Erkenntnissen gekommen.

3.10.1. Lotterien und Wetten

Die *Loterie Romande* sowie *Swisslos* haben eine Politik für einen « verantwortungsbewussten » Umgang mit Glücksspielen entwickelt. Hierunter fallen nicht nur alle Präventionmassnahmen, die den Spieler davon abhalten sollen, über seine eigenen Mittel zu spielen (Personalausbildung, Publikums sensibilisierung, usw.), sondern auch Behandlungsmassnahmen, die geeignet sind, auf bereits existierende Probleme exzessiver Spieler zu reagieren.

3.10.2. Spielbanken

Die Gewährung von Darlehen, Krediten und Vorschüssen durch eine Spielbank ist verboten (Art. 45 Abs. 1 VSBG).

Zudem sollen die Spielbanken Sperremaßnahmen einsetzen. Zwei Arten von Spielsperren können unterschieden werden: Den Casinos vorgeschriebene Spielsperren und freiwillige Spielsperren.

Im ersten Fall schliessen die Spielbanken insolvente Personen sowie Personen aus, die ihre finanziellen Verpflichtungen nicht erfüllen oder die mit zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen unverhältnismässigen Einsätzen spielen. In solchen Fällen muss die Spielbank eine Spielsperre aussprechen, egal, ob der Spieler sein Einverständnis erteilt hat oder nicht. Im letzten Fall werden die Spielsperren von den Spielern selbst ausdrücklich beantragt.

Bei Spielsperren muss die Spielbank mehrere Daten über den betroffenen Spieler sowie nähere Informationen über die Spielsperre registrieren. Die Identität des betroffenen Spielers muss für andere Spielbanken erkenntlich sein (Art. 41 Abs. 2, 3 und 4 VSBG).

Alle Spielsperren werden für mindestens ein Jahr verhängt und können nur nach einer Überprüfung der betroffenen Person aufgehoben werden. Die Spielsperre ist für alle Spielbanken in der Schweiz gültig.

Die Spielbank, die die Spielsperre verhängt hat, entscheidet über deren Aufhebung; sie klärt ab, ob der Grund für die Sperre nicht mehr besteht. Sobald die Sperre aufgehoben ist, dürfen Daten über die betroffene Person für andere Spielbanken nicht mehr zugänglich sein (Art. 42 VSBG).

Datenzugriff hinsichtlich der gesperrten Spieler haben nur diejenige Personen, die mit der Umsetzung des Sozialkonzepts betraut sind (Art. 43 VSBG).

Ende 2007 waren nach Auskunft des Schweizer Casino Verbandes ungefähr 20'000 Personen im Register der Spielsperren eingetragen¹¹³⁶.

¹¹³⁶

Vgl. den Geschäftsbericht des Schweizer Casinos Verbandes, erhältlich auf seiner Webseite:
http://www.switzerlandcasinos.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Geschaeftsberichte/Deutsch/Geschaeftsbericht_2007.pdf, S. 8 f. (am 1. April 2009 angeschaut).

3.11. USA

Erkenntnisse

In New Jersey bestehen zum Schutze der Spieler bzw. ihrer finanziellen Möglichkeiten strenge Auflagen hinsichtlich Schecks und Darlehen und Regelungen zur Verhinderung von Verschuldungen im Zusammenhang mit dem Glücksspiel.

New Jersey

Casinolizenzinhaber dürfen keinen Scheck einlösen, ein Darlehen auszahlen oder einer Person auf andere Art und Weise einen Kredit oder Vermögensvorteil oder –gegenstand gewähren, um es ihr zu ermöglichen, am Glücksspiel oder vergleichbaren Einrichtungen als Spieler teilzunehmen. Verboten ist auch die teilweise oder vollständige Freigabe eines oder Entlassung aus einem Schuldverhältnis oder die Hingabe eines Darlehens, das an die Stelle etwaiger Spielverluste eines Teilnehmers am Glücksspiel oder einer vergleichbaren Wettaktivität tritt, wenn die Vorlage eines entsprechenden schriftlichen Berichts nach den Vorgaben der Aufsichtskommission nicht stattfand.

Schecks (außer anerkannten Reiseschecks oder anderen Bargeld entsprechenden Mitteln) dürfen von Personen nicht akzeptiert werden, um am Glücksspiel oder einer vergleichbaren Wettaktivität zu teilzunehmen. Ebenso wenig dürfen für einen solchen Scheck Bargeld oder vergleichbare Mittel ausgezahlt werden.¹¹³⁷

Casinolizenzinhaber dürfen keinen Scheck ausstellen, um hierdurch ein Darlehen zu gewähren bzw. einer Person nicht auf andere Art und Weise einen Vorteil oder Kredit gewähren, um es der Person zu ermöglichen, am Glücksspiel oder an Wetteinrichtungen als Spieler teilzunehmen. Er darf jedoch an Orten außerhalb des Casinos persönliche Schecks oder Schecks von Personen in Höhe von

¹¹³⁷ New Jersey Casino Control Commission Regulation 5:12-101 sieht Ausnahmen vor: (1) The check is made payable to the casino licensee; (2) The check is dated, but not postdated; (3) The check is presented to the cashier or the cashier's representative at a location in the casino approved by the commission and is exchanged for cash or slot tokens which total an amount equal to the amount for which the check is drawn, or the check is presented to the cashier's representative at a gaming table in exchange for chips which total an amount equal to the amount for which the check is drawn.

maximal 5.000 \$ annehmen und hierfür Bargeld oder vergleichbare Mittel auszahlen. Innerhalb des Casinos oder Wetteinrichtungen dürfen dann Schecks entgegen genommen werden, wenn die Kommission dieses Vorgehen gestattet, der Scheck einen Betrag von 5.000 \$ nicht überschreitet und hierfür Bargeld, vergleichbare Geldmittel, Spielmarken, Spielchips oder Plaketten ausgegeben werden, um es einer Person zu ermöglichen, am Glücksspiel oder an Wetteinrichtungen als Spieler teilzunehmen.¹¹³⁸

¹¹³⁸ Hierfür bestehen nach den zitierten Vorschriften gewisse Voraussetzungen: (a) The check is drawn on the patron's bank or brokerage cash management account; (b) The check is for a specific amount; (c) The check is made payable to the casino licensee; (d) The check is dated but not post-dated; (e) The patron's identity is established by examination of one of the following valid credit card, driver's license, passport, or other form of identification credential which contains, at a minimum, the patron's signature; (f) The check is restrictively endorsed "For Deposit Only" to the casino licensee's bank account and deposited on the next banking day following the date of the transaction; (g) The total amount of personal checks accepted by any one licensee pursuant to this subsection that are outstanding at any time, including the current check being submitted, does not exceed \$5,000; (h) The casino licensee has an approved system of internal controls in place that will enable it to determine the amount of outstanding personal checks received from any patron pursuant to this subsection at any given point in time; and (i) The casino licensee maintains a record of each such transaction in accordance with regulations established by the commission.

4. Werbebeschränkungen

Gesamterkenntnisse

Die Entstellungen der hier untersuchten Staaten zur Werbung für rechtmässige Glücksspielangebote sind sehr unterschiedlich. Einige kennen keine spezifischen Beschränkungen solcher Werbung.¹¹³⁹ Andere geben sich mit ganz allgemeinen Grundsätzen, wie z.B. dass nur „gemässigte“¹¹⁴⁰ oder einen „verantwortungsvollen Massstab“ entsprechende¹¹⁴¹ Werbung zulässig sei, zufrieden. Andererseits gibt es teils auch vollumfängliche Werbeverbote für bestimmte Glücksspielbereiche.¹¹⁴² Die Tendenz der neueren Gesetzgebung geht zur Formulierung detaillierter, gesetzlicher Werbebeschränkungen, die durch allgemeine oder bereichsspezifische Verhaltenskodizes konkretisiert werden.¹¹⁴³ Diese Kodizes können für bestimmte Glücksspielbereiche (z.B. Lotterien oder interaktives Glücksspiel) oder für bestimmte Arten der Werbung (z.B. Werbung im Rundfunk oder auf Plakaten in Wohngebieten) gelten.¹¹⁴⁴

*Es handelt sich hier um einen Aspekt, der bisher nicht ausreichend behandelt wurde. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht sollten die neueren Gesetze und Verhaltenskodizes als gegenwärtige „best practices“ betrachtet werden, die jedoch verbesserungsbedürftig sind. Zudem sollte nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Begriff der Werbung für Glücksspieldienstleistungen nicht nur Mitteilungen in Bild und Wort, sondern ebenfalls Anreize wie verbilligte Pauschalreisen und Treuebelohnungsprogramme umfasst.*¹¹⁴⁵

¹¹³⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 4.1. und 4.11.

¹¹⁴⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 4.10.1.

¹¹⁴¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 4.4.

¹¹⁴² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 4.3. was herkömmliche Casinoglücksspieldienstleistungen und 4.6. was andere Glücksspielarten als Lotterien betrifft.

¹¹⁴³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 4.3. und 4.7.

¹¹⁴⁴ Siehe auch unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 4.9. und 4.11.

¹¹⁴⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 4.7.

4.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

Das französische Recht kennt keine speziellen Werbebegrenzungen für Glücksspiele. Die Werbung fällt aber in den Bereich der Suchtprävention, da sie auf besonders spielgeneigte Personen abzielt und sie ermuntert, zu spielen.

Das französische Recht enthält keine spezifischen Vorschriften, die die Werbung für Glücksspiele, Lotterien und Casinos beschränken. Werbebeschränkungen im Bereich der Glücksspiele können den allgemeinen Vorschriften über die irreführende Werbung entnommen werden (Art. L. 121-1 *des Code de la Consommation*). Allerdings sieht das Gesetz vom 5.03.2007 einige Vorschriften vor, die die Werbung für verbotene Glücksspiele, Lotterien, Wetten und Casinos unter Strafe stellen.¹¹⁴⁶

¹¹⁴⁶

Art. 4 des Gesetzes Nr.1891-06-02 vom 2.06.1891 über die Regelung der Zulassung und Veranstaltung von Pferderennen; Art. 5 des Gesetzes vom 15.06.1907; Art. 49 des Gesetzes vom 30.06.1923 über das Budget von 1923; Art. 1 des Gesetzes Nr. 83-628 vom 12.07.1983.

4.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Für die Werbung für Lotterien, Spiele und Wettaktivitäten, die durch die A.A.M.S. betrieben werden, gibt es keine besonderen Beschränkungen. Tatsächlich gewinnt die Werbekampagne der A.A.M.S., die auf die Förderung des "sicheren Spielens" ("gioco sicuro") gerichtet ist, zunehmend an Wichtigkeit. Die aktuelle Gesetzgebung zu Werbespielen enthält eine ausdrückliche Regelung zu Werbematerialien. Dies zeigt, dass der Regulierung dieses Phänomens bzw. Aspektes eine wachsende Aufmerksamkeit zuteil wird. Nach dieser Vorschrift muss die Werbung entweder die Regularien des Glücksspiels wiedergeben oder hierzu grundlegende Angaben machen und den Leser, Zuschauer oder Zuhörer hierauf aufmerksam machen.

Was die von der A.A.M.S. betriebenen oder unter ihrer Aufsicht organisierten Lotterien, Spiele und Wettaktivitäten anbelangt, unterliegen diese **keinen besonderen Beschränkungen**. Es finden die allgemeinen Beschränkungen des Lauterkeitsrechts bei Werbemaßnahmen Anwendung.

Hinsichtlich der Werbespiele, die vom D.P.R. vom 26. Oktober 2001, n. 430 geregelt werden, bestehen **ausdrückliche Vorschriften** zur **Werbung** (Art. 11). Danach haben die Werbematerialien – soweit sie nicht die Spielregeln beinhalten – die **Teilnahmekonditionen**, die Spieldauer und den Gesamtbetrag der dargebotenen Gewinnpreise darzustellen. Werbesendungen (*messaggi pubblicitari*) sollen allerdings zugelassen sein, auch wenn diese angesichts der verschiedenen Charakteristika der benutzten audio-visuellen Medien nicht alle **erforderlichen Hinweise** beinhalten. Allerdings besteht eine Hinweispflicht bezüglich der Spielregeln und den Möglichkeiten für potentielle Spielteilnehmer, diese einzusehen.

Die bloße Bewerbung von **nicht-lizenzierten Lotterien, Spielen und Wetttätigkeiten** etc. ist in Italien verboten. Diesbezüglich ist die Ergänzung des Gesetzes No. 401 vom 13. Dezember 1989 von Interesse (ausgeführt durch Art. 7 des Gesetzes No. 80 vom 14. Mai 2005). Hierin wurde verdeutlicht, dass die Strafbarkeit wegen in Italien veröffentlichter **Werbung** für das nicht eigens staatlich autorisierte Glücksspiel **auf jeden anwendbar ist, „der auf irgendeine Art und Weise in Italien Glücksspiel, Wetten und Lotterien bewirbt, die von einer Person außerhalb des Landes betrieben werden.“** Dies geschah nach der Auffassung der A.A.M.S. „im Interesse der Bewerbung legaler Glücksspielveranstaltungen und der Herausstellung der illegalen Formen, **unter spezieller Berücksichtigung des Schutzes Minderjähriger und anderer Gruppen von gefährdeten Personen**“, da „**das Hauptaugenmerk des in Italien etablierten Systems auf dem Schutz der (Glücksspiel betreibenden) Bürger liegt**“.¹¹⁴⁷

¹¹⁴⁷

Zitat nach S. 28 der englischen Übersetzung der von der A.A.M.S. übermittelten Antwort auf Frage 4 (bezüglich des vom Institut versendeten Fragebogens).

4.3. MALTA

Erkenntnisse

Die Werbebeschränkungen, die in Malta für das (meist Casino-)Glücksspiel gelten, sind recht umfangreich und beruhen vor allem auf Gründen des Spielerschutzes. Diese Beschränkungen finden im Allgemeinen jedoch keine Anwendung auf Werbemaßnahmen, die auf die Anziehung ausländischer Touristen abzielen.

Es gibt im Werbebereich verschiedene Ebenen von Beschränkungen: sie kommen im Gesetz, in Verordnungen und Richtlinien der *Lotteries and Gaming Authority* sowie der *Broadcasting Authority* vor. Die meisten dieser Vorschriften betreffen das Casinoglücksspiel.

Casinoglücksspiel

Der *Gaming Act* enthält einige Vorschriften zu Werbemaßnahmen für das Casino-Glücksspiel. Werbung ist dann verboten, wenn

- (a) sie die Öffentlichkeit über Orte in Malta informiert, an denen das Casinoglücksspiel stattfindet oder stattfinden wird, oder
- (b) die Öffentlichkeit animiert, an dort (künftig) stattfindenden Glücksspielen teilzunehmen
- (c) die Öffentlichkeit animiert, Geld oder Werte zu spenden, die für das dort stattfindende Glücksspiel genutzt werden können,
- (d) die Öffentlichkeit animiert, an (künftig) stattfindenden Casinoglücksspielen außerhalb Maltas als Spieler teilzunehmen.¹¹⁴⁸

Zugelassen sind Werbemaßnahmen, die außerhalb von Malta veröffentlicht, angezeigt oder zur Verteilung oder zum Umlauf außerhalb von Malta verbreitet werden, oder die an Orten Verbreitung finden, die hauptsächlich von Touristen frequentiert werden (Flughäfen, Häfen, Hotels und Ferienkomplexe, jedoch nicht Restaurants und Bars).¹¹⁴⁹ Dieses Verbot gilt nicht für die Werbung für Casinos, deren Lizenz vom Ministerium veranlasst bzw. von der *Lotteries and Gaming Authority* vergeben wurde. Es gilt auch nicht für solche Werbung, die von der *Lotteries and Gaming Authority* autorisiert wurde und die sich auf Tätigkeiten im Casino bezieht, die mit dem Glücksspiel nichts zu tun haben.¹¹⁵⁰

Internetglücksspiel

Lizenzinhabern für das Internetglücksspiel ist es grundsätzlich nicht erlaubt, Werbung zu betreiben, die

- (a) impliziert, dass das Tele-Spiel für die gesellschaftliche Akzeptanz oder den persönlichen oder finanziellen Erfolg förderlich oder notwendig ist, oder die Lösung wirtschaftlicher, sozialer oder persönlicher Probleme bedeuten kann,
- (b) Aussagen berühmter Persönlichkeiten bereit hält, die suggerieren, dass das Teleglücksspiel zu ihrem Erfolg beigetragen hat,

¹¹⁴⁸ CAP 400 § 49.

¹¹⁴⁹ *Id.*

¹¹⁵⁰ *Id.*

- (c) speziell darauf gerichtet ist, Personen unter 18 Jahren die Teilnahme am Teleglücksspiel nahezubringen, oder
- (d) die Grenzen der Sittlichkeit überschreitet.¹¹⁵¹

Lizenzinhabern ist es weder direkt noch durch die Inanspruchnahme Dritter gestattet, unaufgefordert E-Mails zu versenden.¹¹⁵²

Allgemeines

Die *Lotteries and Gaming Authority* hat einen **Verhaltenskodex betreffend Werbung**, Werbemaßnahmen und Einflussmaßnahmen veröffentlicht. Hiernach ist Werbung verboten, die

- (e) jemanden dazu verleitet, gegen ein Gesetz im Glücksspielsektor zu verstoßen;
- (f) Personen unter 18 Jahren beim Glücksspiel zeigt,
- (g) Personen unter 18 Jahren zum Glücksspiel verleitet oder diese zur Zielgruppe nimmt,
- (h) unrichtig oder unwahr ist, speziell hinsichtlich der Gewinnchancen oder der zu erwartenden Auszahlung an einen Spieler,
- (i) andeutet, dass das Glücksspiel einer Art des finanziellen Investments gleichkommt,
- (j) andeutet, dass Fähigkeiten oder Geschicklichkeit einen Einfluss auf Spiele haben können, die jedoch reine Glücksspiele sind,
- (k) dem Glücksspiel die Fähigkeit zur Schaffung gesellschaftlicher Akzeptanz, persönlichen oder finanziellen Erfolgs oder zur Lösung wirtschaftlicher, sozialer oder persönlicher Probleme unterstellt,
- (l) Aussagen berühmter Persönlichkeiten oder Prominenter enthält, die andeuten, dass das Glücksspiel zu ihrem Erfolg beiträgt und die die Grenzen der Sittlichkeit überschreitet oder
- (m) bewirkt, dass das Prestige und das Privileg, welches mit der Lizenzinhaberschaft verbunden ist, mit einem Makel behaftet wird, oder dass das Image oder der Ruf eines anderen Lizenzinhabers beschädigt wird.¹¹⁵³

Veröffentlicht ein Lizenzinhaber Werbung oder führt er Werbemaßnahmen durch, die Personen dazu aufrufen, sich aktiv zu betätigen bzw. sich einer Tätigkeit zu widmen, die nichts mit dem Glücksspiel zu tun hat, so darf er in diesem Zusammenhang nicht, weder direkt noch indirekt, auf seine Glücksspieleinrichtungen hinweisen.¹¹⁵⁴

Auch die *Broadcasting Authority* hat **Anweisungen an Rundfunkanstalten bezüglich Erfordernissen bei Glücksspielwerbungen und Glücksspielsystemen** herausgegeben, die den Verhaltenskodex der *Lotteries and Gaming Authority* ergänzen. Diese Anweisungen kommen zu denen des Verhaltenskodex hinzu und besagen, dass Werbung und das Sponsoring von **Werbeanzeigen zum Glücksspiel im Radio oder Fernsehen zwischen 6.00 h und 21.00 h verboten** sind.¹¹⁵⁵ Ebenso verboten ist Werbung, die

¹¹⁵¹ L.N. 176 of 2004 §

¹¹⁵² *Id.*

¹¹⁵³ Code of Conduct on Advertising, Promotions and Inducements, enthalten in der Richtlinie, die von der *Lotteries and Gaming Authority* herausgegeben wurde, dort Art. 3.

¹¹⁵⁴ *Id.*, art. 7

¹¹⁵⁵ Broadcasting Authority Directions to Broadcasting Services Imposing Requirements as to Gambling Advertisements and Methods of Gambling Advertising arts. 1-2.

- “besonders an Personen unter 18 Jahren oder andere gefährdete Personen gerichtet erscheint und speziell in Zusammenhang mit der Jugendkultur steht oder diese abbildet”,
- “Spielverhalten porträtiert, stillschweigend duldet oder fördert, das gesellschaftlich betrachtet als unverantwortlich angesehen wird oder zu finanziellen, sozialen oder emotionalen Schädigungen führen kann”,
- “andeutet, dass Glücksspiel es ermöglichen könne, eine Flucht vor persönlichen, beruflichen oder erzieherischen Schwierigkeiten wie etwa Einsamkeit oder Depressionen zu bieten”,
- “andeutet, dass Glücksspiel persönliche Eigenschaften wie etwa die Steigerung des Selbstverständnisses oder des Selbstwertgefühls verstärken könne, oder zur Erlangung von Kontrolle, Überlegenheit, Anerkennung oder Bewunderung führen könne“, oder
- “Glücksspiel mit Verführungskunst, sexuellem Erfolg oder erhöhter Attraktivität in Verbindung setzt.”¹¹⁵⁶

Die Verletzung der Vorschriften des Verhaltenskodex für die Werbung oder der Anweisungen an die Sendeanstalten über die Erfordernisse bei Glücksspielwerbungen und Glücksspielsystemen ist zugleich eine Verletzung des *Lotteries and Other Games Act* von 2001.¹¹⁵⁷ Solche Verletzungen werden mit Geldstrafe von € 23.300 bis € 233.000 und/oder Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren geahndet. Wird das Delikt durch einen Lizenzinhaber begangen, kommt Art. 68 zur Anwendung. Danach kommen Ordnungsgelder in Betracht, die von der *Lotteries and Gaming Authority* verhängt werden.¹¹⁵⁸

¹¹⁵⁶ *Id.* art 3.

¹¹⁵⁷ CAP 438 § 67.

¹¹⁵⁸ Laut Korrespondenz des Verfassers mit Dr. Joseph F. Borg, Director of Legal & Enforcement der Lotteries & Gaming Authority vom 29. September 2008.

4.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Das österreichische Glücksspielgesetz enthält die Pflicht des Konzessionärs der Ausspielungen, Werbung zu betreiben. Ziel ist hier wohl die Abgabenmaximierung. Das Glücksspielgesetz enthält auch die Verpflichtung, bei der Werbung einen verantwortungsvollen Maßstab zu wahren. Diese Pflicht ist in der Praxis nur schwierig konkretisierbar. Diese Normen des österreichischen Rechts scheinen mehr auf eine Abgabenmaximierung gerichtet zu sein, als auf den Spielerschutz und die Suchtprävention. Das Ziel der Maximierung der Abgaben wird freilich mit Werbung erreicht.

Werbung für legales Glücksspiel ist nicht verboten. Sie ist vielmehr eine Verpflichtung des Konzessionärs der Ausspielungen. Die Pflicht wird im Zusammenhang mit der Konzessionsabgabe vorgesehen.¹¹⁵⁹ Ziel ist wohl die Abgabenmaximierung. Keine Werbepflicht besteht für den Spielbank-Konzessionär.

Der neue § 56 GSpG setzt einen gewissen, wenn auch vagen Rahmen zur Eindämmung exzessiver Werbung: danach sind die Konzessionäre und Bewilligungsinhaber verpflichtet, bei ihren Werbeauftritten einen verantwortungsvollen Maßstab zu wahren.

Die Einhaltung dieses verantwortungsvollen Maßstabes ist ausschließlich im Aufsichtswege durch den Bundesminister für Finanzen zu überwachen. Nach § 56 Abs 2 GSpG ist die Norm ausdrücklich kein Schutzgesetz im Sinne des Deliktsrechts. Der Gesetzgeber hat diese Formulierung wohl gewählt, weil er befürchtet hat, die zivilrechtliche Rechtsprechung könnte einer Klage eines Spielsüchtigen Folge geben, der vorträgt durch die Werbung in die Spielsucht getrieben worden zu sein.

Im Übrigen ist im Bereich des Spielbank-Glücksspiels selbst für ausländische Anbieter Werbung möglich, soweit eine entsprechende Bewilligung erteilt wurde und es sich um Spielbanken aus Mitgliedsstaaten der EU oder des EWR handelt. Solche Spielbanken dürfen in Österreich den Besuch ihrer ausländischen Betriebsstätten bewerben. Die Bewilligung kann vom Bundesminister für Finanzen erteilt werden. Sie ist nur zu erteilen, wenn die Konzession des ausländischen Betreibers dem inländischen Konzessionssystem entspricht und wenn die ausländischen Spielerschutzbestimmungen den inländischen entsprechen.¹¹⁶⁰ Diese Werbemöglichkeit geht auf ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission zurück.¹¹⁶¹

Das LG Linz¹¹⁶² hat in seiner Vorlage an den EuGH die Frage gestellt, ob es mit den Vorgaben des Europarechts vereinbar ist, wenn in einem Staat mit Monopol bzw. Konzessionssystem Werbung für Glücksspiel weitestgehend zugelassen ist. Einerseits wird der Wettbewerb durch ein Monopol mit dem Argument ausgeschaltet, der Spieler solle vor Spielsucht geschützt werden. Andererseits werden

¹¹⁵⁹ § 17 Abs. 7 GSpG.

¹¹⁶⁰ § 56 Abs. 2 GSpG.

¹¹⁶¹ Verfahren Nr. 2005/4906 und 2006/4265. Siehe *Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz, Kommentar, Verlag Österreich, Wien 2009, § 56 Rdnr. 12.

¹¹⁶² Wbl 2008, 290 (Ausgangfall ist ein strafrechtliches Verfahren, 20 BL 54/07v vom 23.1.2008; beim EuGH anhängig als Rs C-64/08 - Engelmann). Eine weitere Vorlage mit inhaltlich ähnlichen Fragen wurde durch das Landesgericht Ried im Innkreis getätigt (Rs C-235/08 – Langer).

den Monopolisten aber Marketing-Instrumente des freien Wettbewerbs zur Ankurbelung der Nachfrage erlaubt, was der erstgenannten Zielsetzungen zuwiderläuft und eine gefährliche Initialzündung oder Verstärkung von Spielsucht darstellen kann. Die Frage zu stellen, ob dieses widersprüchliche Verhalten des Staates den Art. 43 und 49 EGV entgegensteht, kann wohl gerechtfertigt werden.

4.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Nur für in Schweden zugelassene Spiele und Lotterien ist Werbung erlaubt. Die Anforderungen des Gesetzes gegen den Unlauteren Wettbewerb (z.B. die Gute-Sitten-Klausel, das Verbot aggressiver und irreführender Werbung) finden Anwendung.

Für auf dem schwedischen Spielmarkt zugelassene Spiele und Lotterien ist Werbung in allen Medien gestattet. Darüber hinaus darf keine Reklame für Spiele und Lotterien gemacht werden.¹¹⁶³

Um die schwedische Glücksspielgesetzgebung aufrecht zu erhalten enthält das Lotteriegesetz ein Verbot der Werbung für die Teilnahme an Lotterien, die ausserhalb Schwedens oder illegal angeboten werden. Das Teilnahmeverbot an diesen Lotterien umfasst auch Tätigkeiten wie den Verkauf von Lotteriescheinen, die Entgegennahme von Einsätzen und die Weitergabe von Gewinnen.

Art. 38 des Lotteriegesetzes sieht hierzu folgendes vor:

Es ist nicht erlaubt, mit Gewinnerzielungsabsicht im geschäftlichen Betrieb oder auf andere Weise

1. die Teilnahme an illegalen Lotterien zu bewerben, die im Inland durchgeführt werden oder an Lotterien, die im Ausland durchgeführt werden, oder
2. ohne die Zustimmung des Betreibers einer gesetzlich erlaubten Lotterie deren Lotteriescheine zu verkaufen, Einsätze entgegen zu nehmen oder Gewinne weiterzuleiten.

Die Regierung oder eine von dieser ernannte Behörde kann Ausnahmen von Absatz 1 Ziff.1 dieser Bestimmung zur Bewerbung ausländischer Lotterien gewähren, wenn

1. die Lotterie als ein Teil einer internationalen Zusammenarbeit im Lotteriesektor unter schwedischer Teilnahme durchgeführt wird, und
2. der ausländische Spielbetreiber in seiner eigenen Rechtsordnung die Erlaubnis erwirkt hat, Lotterien oder Glücksspiele durchzuführen sowie an Spielen in internationaler Zusammenarbeit mitzuwirken.

Eine Freiheitsstrafe von maximal 6 Monaten kann verhängt werden, wenn eine Person im Rahmen ihres Betriebes oder auf andere Weise mit Gewinnerzielungsabsicht und vorsätzlich gesetzeswidrig die Teilnahme an ausländischen Spielen bewirbt, wenn die Bewerbung die Teilnahme schwedischer Spieler besonders anspricht.¹¹⁶⁴ Bei groben Verstössen kann die Freiheitsstrafe auf 2 Jahre angesetzt werden.¹¹⁶⁵

Zugelassene Lotterien müssen die Anforderungen des Gesetzes gegen den Unlauteren Wettbewerb beachten, unter anderem die Gute-Sitten-Klausel und die Verbote aggressiver oder irreführender Werbung. Art 13 des Gesetzes gegen den Unlauteren Wettbewerb stellt das Erfordernis auf, dass die Werbung deutliche Informationen über die Bedingungen der Annahme des Spielangebotes enthalten

¹¹⁶³ Art. 38 Lotteriegesetz.

¹¹⁶⁴ Art. 52 Abs. 2 Lotteriegesetz.

¹¹⁶⁵ Art. 54 Abs. 4 Lotteriegesetz.

soll, ebenso über die Beschaffenheit des Angebotes und dessen Wert einschliesslich Zeitgrenzen oder anderen Beschränkungen, die für das Angebot gelten.

Nach einer Entscheidung des *Kammarrätten* Stockholm (Verwaltungsgericht für Berufungen) aus dem Jahr 2007 liegt die Grenze des Werbeverbotes dort, wo lediglich ausländische Spielresultate veröffentlicht werden.¹¹⁶⁶ Die Lotterieraufsicht betrachtete in diesem Fall die Information als reine geschäftliche Werbung für ausländische Spielanbieter und verwies auf einen Fall aus dem Jahr 1961¹¹⁶⁷, in welchem die Veröffentlichung deutscher Lotteriergebnisse als Verletzung der entsprechenden, damaligen Regelungen angesehen wurde. Das Gericht entschied hingegen, dass die Veröffentlichung fremder Spielresultate zu keinem wirtschaftlichen Vorteil der Zeitung führte und deshalb nicht mit gewöhnlicher Werbung vergleichbar war. Die Veröffentlichung war demnach als Nachricht zu beurteilen und durch die Meinungsfreiheit geschützt. Die Lotterieraufsicht hat beim *Regeringsrätten* (Regierungsgericht, Höchstes Verwaltungsgericht) Rechtsmittel eingelegt.

Die Lotterieraufsicht hat Spielorganisatoren eine Warnung gem. Art. 51 des Lotteriegesetzes ausgesprochen, als die diese entgegen ihrer Lizenzbedingungen Pullover mit den Werbelogos ausländischer Partner trugen. Das *Länsrätt Södermanlands län* (Verwaltungsgericht erster Instanz) entschied, dass die Warnung begründet war. Die Entscheidung ist rechtskräftig.¹¹⁶⁸

Schliesslich soll noch erwähnt werden, dass das Kammergericht in Stockholm (10 März 2009, Entscheidung-Nr. 139-08) beschlossen hat, der Berufung einer Tageszeitung (*Expressen*) gegen die Entscheidung der Lotterieinspektion stattzugeben, die ihren gedruckten Ausgaben Beilagen mit Reklame für ausländische Spiele und Lotterien beigefügt hatte. Das Gericht führte aus, dass die Entscheidung der Lotterieinspektion keine Stütze in den Regelwerken über die Pressefreiheit findet. Die Lotterieinspektion hat auf ihrer Homepage die Absicht bekundet, diese Entscheidung anzufechten.

¹¹⁶⁶ Siehe Fälle vom Verwaltungsgericht zweiter Instanz (*Kammarrätt*) in Stockholm, KamR Nos 781-06 und 912-06.

¹¹⁶⁷ Entscheid des obersten Gerichtshofs (*Högsta Domstolen*); NJA 1961 p. 717.

¹¹⁶⁸ Entscheid des Landgerichts (LR) in Södermanlands län, No. 1282-07 .

4.6. SPANIEN

Erkenntnisse

In Spanien wird die Werbung für Glücksspiele beschränkt. Werbung für Auslosungen bzw. Ziehungssysteme und Werbung bzw. Ankündigungen ausländischer Lotterien sind verboten. Dies dient dem Schutz des Monopols der LAE im Lotterie- und Wettwesen. Das Verbot wurde weitgehend anerkannt, bevor sich die grenzüberschreitenden bzw. interaktiven und elektronischen Medien stark verbreiteten. Im Zuge dieser Entwicklungen gestaltet es sich jetzt als fast unmöglich, ausländische Werbung für Glücksspiele zu unterbinden.

Limitierte Werbemöglichkeiten bestehen auch auf der Ebene der Regionen. In Madrid ist beispielsweise die Werbung in den Medien nur speziell autorisierten Unternehmen gestattet, vorausgesetzt, die Information beschränkt sich auf folgende Aspekte:

- *Name, Anschrift und andere Daten zum Unternehmen und dem Ort der Glücksspielaktivitäten,*
- *die Angebotspalette der Glücksspiele,*
- *die Öffnungszeiten,*
- *zusätzlich angebotene Dienstleistungen.*

Radio- und TV-Werbung darf in Programmen, die sich an Kinder und Jugendliche richten, nicht vorkommen.

Andererseits kommt der staatlichen Lotterie auch hinsichtlich TV-Programmen eine Sonderbehandlung und ein größerer Freiraum im Bereich der Werbung zu. Sie verfügt sogar über eine eigene Werbeabteilung, die für die Werbekampagnen verantwortlich ist,¹¹⁶⁹ was ernsthafte Fragen im Zusammenhang mit einer Diskriminierung durch die LAE und abträglichem Verhalten zu Lasten anderer Anbieter aufwirft.

Schon 1956¹¹⁷⁰ hat Spanien den Verkauf ausländischer Lotteriescheine und die Veröffentlichung damit zusammenhängender Programme sowie die Werbung und Ankündigungen von ausländischen Lotterien untersagt.

Das Glücksspielrecht auf der Ebene der einzelnen CCAAs sieht Regelungen zur Werbung vor.

Art. 13 des Glücksspiel- und Wettgesetzes von **Asturien**¹¹⁷¹ besagt, dass die Werbung für das Glücksspiel und Wetttätigkeiten von einer vorherigen behördlichen Erlaubnis gemäß den verordnungsmäßigen Bedingungen abhängt, und jede Werbung ausdrücklich untersagt ist, die zur Ausführung derartiger Tätigkeiten animiert oder diese fördert oder schädigende Auswirkungen auf die kindliche oder jugendliche Entwicklung hat. Reine Informationstätigkeiten sind hiervon ausgenommen. Ebenfalls verboten sind sämtliche Werbemaßnahmen in Form von Geschenken, Präsenten, jeder Art des

¹¹⁶⁹ http://onlae.terra.es/anuario/boletines2007/trimestre4/pdf/16_Asi_funcionamos.pdf

¹¹⁷⁰ Decreto de 23 de marzo de 1956 por el que se modifica la Instrucción General de Loterías – BOE 22 abril, Art. 3.

¹¹⁷¹ Ley del Principado de **Asturias** 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas (B.O.E. nº 152, de 26.6.2001 y BOPA nº 100, de 14.5.2001). *Glücksspiel und Wetten.*

angebotenen Konsumierens, sowohl kostenlos als auch zu einem niedrigerem als dem Marktpreis und generell jegliche Aktivitäten, Dienstleistungen und Handlungen seitens der Bingohallenbesitzer oder dritter Personen, die darauf gerichtet sind, die Teilnahme am Glücksspiel herbeizuführen.

Die zweite ergänzende Vorschrift zur **Madriдер** Verordnung 106/2006¹¹⁷² vom 30. November führt an, dass die Werbung in den Medien nur speziell autorisierten Unternehmen gestattet ist, vorausgesetzt, die Information beschränkt sich auf folgende Aspekte:

- Name, Anschrift und andere Daten zum Unternehmen und dem Ort der Glücksspielaktivitäten,
- die Angebotspalette der Glücksspiele,
- die Öffnungszeiten,
- zusätzlich angebotene Dienstleistungen.

Radio- und TV-Werbung darf in Programmen, die sich an Kinder und Jugendliche richten, nicht vorkommen.

Die Gesetze anderer CCAA enthalten entsprechende Vorschriften. Die Verordnung 166/2006¹¹⁷³ von **Aragon** nennt das ausdrückliche Verbot von Werbung, die zum Wetten oder zum Glücksspiel anregt, die Minderjährige zum Spielen verleitet sowie Werbung an Orten, an denen zwar eine gewisse Spieltätigkeit stattfindet, jedoch Glücksspiel nicht der Hauptzweck oder –gegenstand dieses Ortes ist, ferner Werbung für Spielmaterialien, Wetten oder Glücksspiele, die Erstellung von Internetseiten, die auf Glücksspiel oder Wettstätigkeiten an Orten hinweisen, an denen Wettmaterialien handelsmäßig

¹¹⁷² Disposición Adicional segunda. Publicidad de las actividades de juego

1. La publicidad de las actividades de los juegos incluidos en el Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 32/2004, de 19 de febrero (LCM 2004, 68), realizada a través de cualquier medio de comunicación estará permitida a las empresas autorizadas cuando se limite exclusivamente a los siguientes aspectos:

- a) Nombre o razón social, domicilio, teléfono, dirección de Internet y de correo electrónico de la empresa de juego y, en su caso, del establecimiento destinado a la práctica de juego.
- b) Juegos y modalidades de los mismos que se practiquen o se ofrezcan por la empresa autorizada.
- c) Horario de la actividad de juego o, en su caso, días de práctica de juego.
- d) Servicios complementarios que preste el establecimiento destinado a la práctica de juego y horario de su prestación.

2. La publicidad de las actividades de juego, en radio o televisión, no podrá realizarse durante la emisión de programas o espacios especialmente destinados al público infantil.

¹¹⁷³ Decreto 166/2006, de 18 julio, LARG\2006\257.

verwertet werden. Indirekte Werbung ist ebenfalls untersagt. Gleiches gilt für die Auffüllung von Preisen durch andere Beträge jeglicher Art.

Art. 8 dieser Verordnung regelt die Werbung für Wetten und Glücksspiele in Freizeitführern und Veranstaltungsbroschüren. Danach wird zum Zwecke der Veröffentlichung der Daten, der Arten der dargebotenen Spiele und zusätzlich angebotenen Dienste eine behördliche Erlaubnis gefordert. Art. 9 dieser Verordnung spricht die Werbung in den Medien an. Eine behördliche Erlaubnis ist für die Werbung zu Daten der Glücksspieleinrichtung erforderlich. In audiovisuellen Medien dürfen nur Bilder der Eingangsfassade der Örtlichkeiten gezeigt werden. Bilder, die einen generellen Überblick über die Innenräume verschaffen, sind nur dann zulässig, wenn keine Spieler zu sehen sind.

4.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Detaillierte Vorschriften zur Beschränkung der Werbung für Glücksspieldienstleistungen sind im Vereinigten Königreich in Verhaltenskodizes enthalten. Verstöße gegen diese Vorschriften sind zwar nicht strafbar, können aber gleichwohl juristische Konsequenzen haben.

Im Vereinigten Königreich wurde erkannt, dass in diesem Rahmen nicht nur die klassische Werbung, sondern auch werbungsähnliche Vermarktungspraktiken wie z.B. Treuebelohnungsprogramme berücksichtigt werden müssen.

Zwei Verhaltenskodizes gelten allgemein für die Werbung im **Vereinigten Königreich**: das *Broadcasting Committee Code of Advertising Practice*¹¹⁷⁴ für Fernseh- und Rundfunkwerbung, sowie das *Committee of Advertising Practice Code of Advertising, Sales promotion and Direct Marketing*¹¹⁷⁵ für Werbung mit anderen Mitteln. Die Glücksspielaufsichtsbehörde ist ausdrücklich der Meinung, dass die Beachtung dieser Kodizes durch die Glücksspielindustrie den Jugend- und Schwächerenschutz im Sinne des *Gambling Act* 2005 fördert. Sie hat die britischen Glücksspielbetreiber trotzdem aufgefordert, einen glücksspielindustrie-eigenen Verhaltenskodex zu formulieren. Dieser existiert inzwischen unter dem Titel *Gambling Industry Code for Socially Responsible Advertising*.¹¹⁷⁶ Der von der Glücksspielaufsichtsbehörde herausgegebene allgemeine Verhaltenskodex für Lizenzträger verlangt¹¹⁷⁷ von ihnen, dass sie für ihre Glücksspielprodukte und für die von ihnen benutzten Werbeträger die relevanten Bedingungen aller drei Verhaltenskodizes einhalten. Ein Verstoß führt zwar nicht direkt zur Strafbarkeit oder zivilrechtlichen Haftbarkeit, kann aber von Gerichten bei Entschei-

¹¹⁷⁴ Elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) über die Internetseite <http://www.cap.org.uk/cap/codes/>.

¹¹⁷⁵ Elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) an der Internetadresse <http://www.cap.org.uk/NR/rdonlyres/28381990-C92F-408B-B03C-5105A6D5E0B9/0/CAPCode.pdf>.

¹¹⁷⁶ Elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) an der Internetadresse <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Code%20on%20SR%20in%20advertising.pdf>

¹¹⁷⁷ Gambling Commission, *Licence Conditions and Codes of Practice* (June 2007), S. 49, elektronisch zugänglich (am 15.09.2008) über die Internetseite <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/detail.asp?Contentid=272>.

dungen über die Straf- oder Haftbarkeit, sowie von der Behörde bei der Ausübung ihrer Kompetenzen berücksichtigt werden.¹¹⁷⁸ Zudem enthalten die von der Glücksspielaufsichtsbehörde festgelegten allgemeinen Lizenzbedingungen,¹¹⁷⁹ deren Nichteinhaltung zum Entzug einer Lizenz führen kann,¹¹⁸⁰ drei Bestimmungen bezüglich weiterer Aspekte der Glücksspielvermarktung. Diese betreffen insb. die Abgabe von alkoholischen Getränken an Spieler, die Belohnung von Werbeagenten, sowie den Betrieb von Treuebelohnungsprogrammen.

¹¹⁷⁸ Gambling Act 2005, subsection 24(9).

¹¹⁷⁹ Gambling Commission, *Licence Conditions and Codes of Practice* (June 2007), *op. cit.*, S. 48 und 49, Punkt „4. Marketing“.

¹¹⁸⁰ Gambling Act 2005, section 119 i.V.m. subparagraph 120(1)(b) und section 8.

4.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Zu diesem Aspekt haben wir keine besonderen Erkenntnisse gewinnen können.

Detaillierte Beschränkungen der zugelassenen Glücksspielbetreiber, für ihre Dienstleistungen zu werben, finden sich nicht in den Glücksspielgesetzen der verschiedenen australischen Bundesländer und Territorien, aber häufig in von ihren Glücksspielaufsichts- und/oder –Kontrollbehörden entwickelten Verhaltenskodizes. Interessante Beispiele dafür sind der von der Kontrollbehörde des Australien Capital Territory für die gesamte Glücksspielindustrie des Territoriums erlassene Gesamtverhaltenskodex,¹¹⁸¹ sowie der von der Aufsichtsbehörde des Bundeslandes Südaustralien spezifisch für den Spielbankensektor entwickelte Kodex.¹¹⁸²

¹¹⁸¹ <http://www.legislation.act.gov.au/sl/2002-28/current/pdf/2002-28.pdf>

¹¹⁸² http://www.iga.sa.gov.au/pdf/rules_forms_codes/2008/Casino%20Advertising%20Code%202008.pdf

4.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Die Eindämmung und verantwortliche Gestaltung der Werbung für Glücksspiel ist ein erklärtes Ziel der norwegischen Regierung. Ein absolutes Werbeverbot besteht nur für ausländische Glücksspiele. Für die Werbung durch die staatlichen Monopolisten bestehen detaillierte Richtlinien mit sehr klaren Handlungsanweisungen. Das Ziel der verantwortlichen Gestaltung der Werbung ist durch die Kontrolle der Einhaltung der Richtlinien durch die Lottereaufsicht und eine Rapportpflicht an die zuständigen Ministerien abgesichert.

Nach § 2 Abs. 3 Geldspielgesetz ist es verboten, in Zeitungen, Zeitschriften oder Bekanntmachungen für die Öffentlichkeit oder auf andere Weise für ausländische Zahl- oder Geldspiele zu werben. Für inländische Spiele des Monopolisten besteht hingegen kein Werbeverbot. Auch für die erlaubten Lotterien nach dem Lotteriegesezt darf geworben werden.¹¹⁸³

Für die Werbung durch die staatlichen Monopolisten bestehen detaillierte Richtlinien.¹¹⁸⁴ Danach darf die Werbung nicht irreführend sein und keine unzureichenden Informationen enthalten. Die Gewinnchancen müssen auf eine korrekte und ausgeglichene Weise dargestellt werden. Wird mit der Höhe von bestimmten Gewinnen geworben, so muss auch auf die Wahrscheinlichkeit des Gewinneintrittes und das Datum des letzten konkreten derartigen Eintritts hingewiesen werden. Die Werbung darf sich nicht an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren richten. In der Werbung dürfen keine Kinder verwendet werden. Werden berühmte Persönlichkeiten in der Werbung verwendet, so dürfen diese nicht den Eindruck erwecken, die Teilnahme am Spiel habe deren Erfolg gefördert. In der Werbung darf nicht darauf hingewiesen werden, dass Verluste aus vorherigen Spielen durch neues Spiel ausgeglichen werden können. Die Werbung darf nicht so gestaltet sein, dass der Adressat den Eindruck erlangt, Spielen sei eine Möglichkeit, finanzielle Probleme zu lösen, sei ein Broterwerb, erhöhe die soziale Akzeptanz des Spielers oder das persönliche Wohlbefinden. Als allgemeiner Leitfaden ist vorgesehen, dass die Werbung nicht „ungehörig aufdringlich oder aggressiv“ sein darf. Aggressive Reklame nach dem Muster „Lauf und Kauf“, die zum impulsiven Handeln auffordert, ist nicht zulässig.

In Verbindung mit Internet-Vertrieb sind aufdringliche Mittel verboten. Als solches gilt z.B. Ton. Der Gebrauch von Licht- und Bildeffekten ist zu begrenzen. Die Verwendung von pop-ups ist verboten. Massnahmen des direkten Marketing bedürfen der vorherigen Zustimmung des Adressaten.

Die Einhaltung dieser Vorschriften ist durch die Lottereaufsicht zu überwachen. Sie erstellt zwei Mal jährlich einen Rapport über die Einhaltung an die zuständigen Ministerien.

¹¹⁸³ § 11 Lotteriegesezt.

¹¹⁸⁴ Festgesetzt durch die Königliche Resolution vom 10.6.2005. Siehe die Internetseite der Lottereaufsicht: <http://www.lottstift.no>.

Zusätzlich zu diesen Richtlinien gilt das Gesetz über die Kontrolle der Werbung und die Vertragsbedingungen (Wettbewerbs-Gesetz).¹¹⁸⁵ Dies gilt sowohl für die dortigen materiellen Vorschriften als auch für die Aufsichtskompetenz des Verbraucherombudsmannes und das dortige Sanktionssystem.

¹¹⁸⁵ Markedsføringsloven, nunmehr das Gesetz vom 9.1.2009, Nr. 2.

4.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Die Schweiz kennt keine spezifische Werbebeschränkung im Glücksspielsektor. Hier finden die allgemeinen Regeln Anwendung.

4.10.1. Lotterien und Wetten

Die Werbung für Lotterien und die Wetten muss angemessen sein. Der Hinweis auf den Organisator muss deutlich erscheinen (Art. 19 des interkantonalen Vertrages).

Abgesehen von dieser Bestimmung ist auf die allgemeinen Normen über Werbung zurückzugreifen. In der Schweiz existiert kein spezielles Gesetz über Werbemassnahmen, Normen zu Werbebeschränkungen sind jedoch in mehreren bereichsspezifischen Regelwerken enthalten. Zunächst verbietet das Gesetz über Unlauteren Wettbewerb (UWG) aggressive Verkaufsmethoden (Art. 3 Bst. h UWG), Direktmarketingmethoden (z.B. *Spams*), Hausiererei, usw.¹¹⁸⁶. Auch verschiedene polizeirechtliche Beschränkungen können in diesem Bereich relevant sein (Volksgesundheits-, Jugend-, Moralitätsschutz, usw.).¹¹⁸⁷ Alle diese Bestimmungen können im Lotterie- und Wettsektor in betracht kommen.

4.10.2. Spielbanken

Das SBG beinhaltet nur eine Bestimmung über die Werbung. Gem. Art. 33 SBG darf „eine Spielbank nicht in aufdringlicher Weise Werbung betreiben“. Ausser diesem allgemeinen Grundsatz gelten die im Punkt 4.10.1 erwähnten verschiedenen Regeln auch hier.

Werbung für Lotterien und Wetten sowie für Spielbanken ist daher erlaubt, solange sie angemessen ist.

¹¹⁸⁶ Vgl. Mario M. Pedrazzini & Federico A. Pedrazzini, *Unlauterer Wettbewerb UWG*, Stämpfli 2007 S. 158-168.

¹¹⁸⁷ Vgl. Lucas David / Mark A. Reutter, *Schweizerisches Werberecht*, 2001.

4.11. USA

Erkenntnisse

Werbung für illegales Glücksspiel ist generell untersagt. Andererseits gibt es hinsichtlich der Werbung für lizenzierte Glücksspielaktivitäten – mit Ausnahme einiger Staaten – nur wenige Regelungen. Für Lotterien hat die North American Association of State and Provincial Lotteries jedoch Werberichtlinien aufgestellt.

Obwohl die rechtliche Grundlage für eine derartige Tätigkeit unklar ist, hat die Bundesregierung begonnen, die Werbung für das Internetglücksspiel zu beschränken. Dieses Vorhaben war bislang nicht einheitlich erfolgreich. Jedenfalls zeigte es aber eine abschreckende Wirkung.

Bundesrecht

Die Federal Communications Commission ("FCC") verbietet es einem Kabelnetzanbieter ausdrücklich, dass seine angeschlossenen Kanäle dazu genutzt werden, "jegliche Werbung für oder Information über Lotterien, Gewinnveranstaltungen oder ähnliche Modelle zu übertragen, bei denen Gewinnpreise teilweise oder insgesamt auf der Grundlage des Glücks oder Zufalls verteilt werden." Für einige staatliche Lotterien finden diese Vorgaben keine Anwendung.¹¹⁸⁸ Der U.S. Supreme Court hat jedoch ein Gesetz wegen Verletzung des ersten Zusatzartikels zur Verfassung für nichtig erklärt. Dieses Gesetz untersagte die Ausstrahlung von privater Werbung für das Casinoglücksspiel über Radio- oder Fernsehprogramme bzw. durch solche Stationen, die in einem Staat angesiedelt waren, in welchem solches Glücksspiel erlaubt war.¹¹⁸⁹

Da die Unterscheidung zwischen einer Lotterie und anderen zulässigen Wettbewerben nicht leicht zu treffen ist, erkennt die Kommission eine Entscheidung nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalls an. Der U.S. Supreme Court hat jedoch festgestellt, dass einer „Lotterie, einer Gewinnveranstaltung oder ähnlichen Modellen drei wesentliche Elemente innewohnen: (1) die Auszahlung und Verteilung von Gewinnpreisen; (2) die sich nach Glück oder Zufall richten; (3) und auf einer Gegenleistung beruhen.“¹¹⁹⁰

Die ersten zwei Elemente sind üblicherweise einfach festzustellen. Der Umstand der Gegenleistung ist schwieriger zu prüfen. Eine Gegenleistung wird im Allgemeinen dann angenommen, wenn ein Teilnehmer zur Aufwendung von etwas Werthaltigem angehalten wird, gleich, ob es sich hierbei um Geld oder einen Zeitaufwand oder einen sonstigen Aufwand oder eine sonstige Anstrengung handelt.¹¹⁹¹

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass ein früheres Gesetz, welches die FCC zur Regulierung und zum Verbot von Ausstrahlungen legaler Lotterien „oder ähnlicher Einrichtungen, die

¹¹⁸⁸ 47 C.F.R. § 76.213(c).

¹¹⁸⁹ 47 C.F.R. § 76.213(a). *Greater New Orleans Broadcasting Ass'n, Inc. v. U.S.*, 527 U.S. 173, 119 S. Ct. 1923, 144 L. Ed. 2d 161, 27 Media L. Rep. (BNA) 1769, 164 A.L.R. Fed. 711 (1999).

¹¹⁹⁰ *Federal Communications Com'n v. American Broadcasting Co.*, 347 U.S. 284, 290, 74 S. Ct. 593, 98 L. Ed. 699, 4 Pub. Util. Rep. 3d (PUR) 19 (1954).

¹¹⁹¹ See 47 C.F.R. § 73.1211(b).

Preisgewinne gänzlich oder teilweise auf der Grundlage von Glück oder Zufall bereithalten“¹¹⁹² befugte, als Verletzung des Ersten Zusatzartikels zur Verfassung betrachtet wurde.¹¹⁹³

Rechtlich nicht bindende Regelungen (Soft Law)

Die *North American Association of State and Provincial Lotteries* hat Werberichtlinien aufgestellt.¹¹⁹⁴ Diese verpflichten zu Informationen über den verantwortlichen Umgang mit Spielen, über die Unterstützung für Programme zur Bekämpfung der Spielsucht und über Verbote für Werbung, die das Glücksspiel als Lösungsweg für finanzielle Schwierigkeiten präsentiert oder die Möglichkeit eines glamouröseren Erscheinens vermittelt.

New Jersey

Das Gesetz N.J.S.A. 56:8-57 verbietet die Werbung für illegales Glücksspiel. Das Gesetz N.J.S.A. 5:8-36 sieht vor, dass Gemeindebewohner darüber abstimmen können, die Werbung für lizenziertes Glücksspiel in ihrem Gemeindegebiet zuzulassen oder abzulehnen. Nach Gesetz N.J.A.C. 13:47-6.13 sind Werbemaßnahmen für das Bingo in Zeitungen, Radio, TV und Übertragungswagen untersagt; Werbetafeln, deren Größe 60 *square feet* nicht überschreitet, dürfen nur am Ort der Spielveranstaltung oder der Preisvergabe aufgestellt werden. Die Aufstellung darf nur von der freiwilligen Feuerwehr oder der Erste-Hilfe-Truppe vorgenommen werden, die die entsprechende Lizenz in der von ihr versorgten Gemeinde besitzt.

Nevada

Das Gesetz N.R.S. 462.290 sieht vor, dass Werbung für illegale Lotterien verboten ist.

Siehe auch die Darstellung unter Punkt 5.11 – Durchsetzung der Verbotsvorschriften betreffend das Internetglücksspiel.

¹¹⁹² 18 U.S.C. § 1304 (2006).

¹¹⁹³ *Utah Licensed Beverage Ass'n v. Leavitt*, 256 F.3d 1061, 1064, 29 Media L. Rep. 2193, 2193, 2001 DJCAR 3813, 3813 (10th Cir.(Utah) Jul 24, 2001) (NO. 00-4058)

¹¹⁹⁴ Unter: <http://www.naspl.org/index.cfm?fuseaction=content&PageID=39>.

5. Durchsetzung von Internetverbotten

Gesamterkenntnisse

Verschiedene juristische Ansätze zur Durchsetzung eines Internetverbots wurden in den hier untersuchten, ausländischen Staaten erprobt und/oder diskutiert.

Offensichtlichster Ansatz ist die direkte, strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen ein Internetverbot. Solche Strafverfolgungen haben sich in den Fällen, in welchen die Anbieter verbotener, interaktiver Glücksspieldienstleistungen oder ihre Finanzmittel im Inland gefasst werden konnten, meist als sehr effektiv erwiesen.¹¹⁹⁵ Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, gilt dieser Durchsetzungsansatz hingegen als besonders ineffektiv. Strafrechtliche Verbote der Benutzung interaktiver Glücksspieldienstleistungen (d.h. des Spielens über Internet) sind gesellschaftspolitisch und finanziell kaum durchsetzbar.¹¹⁹⁶ Der australische Versuch einer internationalen Koordinierung strafrechtlicher Durchsetzungsnormen im Bereich des Internetglücksspiels hat gezeigt¹¹⁹⁷, dass dieser so lange erfolglos bleiben wird, als die beteiligten Staaten nicht die gleiche Glücksspielregulierungspolitik verfolgen und vergleichbare gesetzliche Regelungen kennen. Dies verleitet die Anbieter verbotener, interaktiver Glücksspieldienstleistungen natürlich dazu, ihre Geschäftstätigkeit gänzlich vom jeweiligen Ausland aus zu führen. Allein multinationale Verhandlungen über die Regulierung interaktiver Glücksspieldienstleistungen im Rahmen der WTO oder im Rahmen neuer, besonders für Internet-Governance zuständiger Institutionen könnten einen Weg aus dieser festgefahrenen Lage bieten.¹¹⁹⁸

Ein erster indirekter, aber doch weitgehend wirksamer Durchsetzungsmechanismus ist das Verbot der Werbung für illegale, interaktive Glücksspieldienstleistungen. Mehrere Länder sehen ein solches Verbot vor.¹¹⁹⁹ Werbeverbote sind natürlich nur insoweit effektiv, als die Werbeträger im Inland gefasst werden können, was das Vereinigte Königreich dazu verleitet hat, diesen Ansatz auf gegenstandsverbundene Werbung im Inland zu beschränken.¹²⁰⁰ Zudem müssen die für Verbotsverstöße angedrohten Sanktionen tatsächlich eine abschreckende Wirkung haben,¹²⁰¹ was sie jedoch als unverhältnismässig drastisch erscheinen lassen könnte.

Eine weitere Gruppe indirekter Lösungen stellen technische Hindernisse für die Erbringung grenzüberschreitender, interaktiver Glücksspieldienstleistungen dar. Weil auch diese Ansätze nicht international ausgehandelt oder koordiniert wurden, sind auch sie nur insoweit effektiv, als technische Einrichtungen im Inland erfasst werden können. Diese Ansätze zielen also alle auf die inländischen Erbringer von Internetzugangsdiensten (sog. „ISPs“). Einige der untersuchten Länder begnügen sich mit einer Strafandrohung wegen Teilnahme an der Erbringung verbotener, interaktiver Glücksspieldienstleistungen.¹²⁰² Eine Verurteilung könnte allerdings nur aufgrund des (selten möglichen) Beweises erfolgen, dass der betroffene ISP ausländische Glücksspielangebote vorsätzlich

¹¹⁹⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.1, 5.8.2.1. und 5.11.3.

¹¹⁹⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.11.2.

¹¹⁹⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.8.3.1.

¹¹⁹⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.6. und 5.8. und vgl. oben, diesen Teil, Titel I.2. „Völkerrecht“.

¹¹⁹⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.4, 5.7, 5.8.1.2. und 5.10.

¹²⁰⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.7.

¹²⁰¹ Vgl. unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.10.1.

¹²⁰² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.4, 5.10.1. und 5.11.2.

im Inland zugänglich gemacht hat. In Australien haben sich die ISPs freiwillig dazu bereit erklärt, den technischen Zugang zu ausländischen Glücksspielangeboten, über die Beschwerden eingegangen sind, auf Wunsch der Internetbenutzer zu sperren.¹²⁰³ In Italien hat der Staat die ISPs unter Strafandrohung dazu verpflichtet, den technischen Zugang zu ausländischen Glücksspielangeboten, welche behördlich als solche identifiziert werden, für alle Internetbenutzer im ganzen Land zu sperren.¹²⁰⁴ Ein Vorschlag einer ähnlichen flächendeckenden Massnahme wurde in Australien als technisch unrealistisch zurückgewiesen.¹²⁰⁵

Ein anderer, technischer Durchsetzungsansatz zielt nicht direkt auf die verbotenen Glücksspieldienstleistungen, sondern auf die an die Anbieter gerichteten Zahlungen für deren Benutzung. Banken, Kreditkartenunternehmen und andere Finanzvermittler werden unter Strafandrohung dazu verpflichtet, Zahlungen für verbotene Glücksspieldienstleistungen nicht weiter zu vermitteln. Das in den USA auf Bundesebene erlassene Zahlungsvermittlungsverbot¹²⁰⁶ ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht ein sehr schlechtes Beispiel für diesen Durchsetzungsansatz. Es präzisiert nämlich überhaupt nicht, welche Zahlungen als rechtswidrig zu betrachten sind und würde einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten.¹²⁰⁷ Ob das in Frankreich erlassene Zahlungsvermittlungsverbot¹²⁰⁸ auf einer solideren Grundlage beruht, konnte bisher nicht festgestellt werden. Ein Vorschlag der Einführung einer ähnlichen Massnahme in Australien wurde unter Berücksichtigung der Finanzlage der Banken und der Interessen der Kreditkartenbenutzer zurückgewiesen.¹²⁰⁹

Eine Lösung ohne Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden kann das Recht des unlauteren Wettbewerbs bieten.¹²¹⁰ Dieser vor allem aus dem germanischen Rechtskreis stammende Ansatz hat den Nachteil, dass er gegen gänzlich im Ausland tätige Glücksspieldienstleistungsanbieter kaum wirksam ist, denn er beruht auf dem Nachweis einer Benachteiligung gesetzestreuer Mitbewerber. Wenn ein wettbewerbswidrig handelnder ausländischer Anbieter vom inländischen Markt per Gesetz ausgeschlossen wird, bestehen hinsichtlich der Anerkennungsfähigkeit eines entsprechenden Unterlassungs- oder Schadensersatzurteils im (auch EU-) Ausland Zweifel im Lichte des Diskriminierungsverbots und des *ordre public*. Wenigstens theoretisch könnte diese Wirksamkeitsbegrenzung mittels Klagen gegen ISPs, welche im Inland den Zugang zu ausländischen Glücksspielangeboten ermöglichen, wegen einer wettbewerbsrechtlichen Gehilfenhaftung überwunden werden.¹²¹¹

Die Erfahrungen der untersuchten Länder zeigen allerdings, dass die juristischen und praktischen Auswirkungen verschiedener Durchsetzungsmassnahmen nicht unbedingt gleich gross sind. Strafnormen in Australien und in den USA und das amerikanische Zahlungsvermittlungsverbot hatten eine ganz erhebliche, abschreckende Wirkung, auch wenn den Strafverfolgungsbehörden die für eine effektive Verfolgung erforderlichen Mittel fehlen.¹²¹² Werbungsverbote haben, auch wenn sie im Internet kaum durchgesetzt werden konnten, auf jedem Fall dazu geführt, dass inländische Spieler

¹²⁰³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.8.1.2. und 5.8.1.3.

¹²⁰⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.2.

¹²⁰⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.8.3.3.

¹²⁰⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.11.1.

¹²⁰⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.11.

¹²⁰⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.1.

¹²⁰⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.8.3.2.

¹²¹⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.4.

¹²¹¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, ganz am Ende des Punktes 5.4.

¹²¹² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, insb. Punkte 5.8.2.1, 5.8.3.1. und 5.11.1.

¹²¹³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 5.8.2.2 und 5.10.1.

¹²¹⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 5.8, insb. 5.8.2.1.

sehr viel weniger als vorher mit verbotenen, interaktiven Glücksspielangeboten konfrontiert werden, was die tatsächlich Benutzung dieser Angebote entsprechend stark reduziert.¹²¹³ Zudem stellt sich die Frage, inwieweit ein Internetverbot überhaupt durchgesetzt werden muss, denn in liberalen Demokratien hängt das Recht weniger von Durchsetzungsmassnahmen als vom grundsätzlich gesetzes-treuen Denken der Bürger bzw. der Konsumenten der Glücksspieldienstleistungen ab.¹²¹⁴

5.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

In Frankreich wird versucht, das rechtswidrige Onlineglückspiel zu begrenzen und zu sanktionieren. Die praktischen Ergebnisse der französischen Regelungen sind jedoch schwierig zu beurteilen, da das Gesetz noch zu jung ist. Die Regelung widerspricht allerdings dem von europäischer Ebene kommenden gesteigerten Druck und der von der französischen Rechtsprechung eingeschlagenen Richtung. Die Cour de cassation hat in einer Entscheidung vom 10.07.2007¹²¹⁵ klargestellt, dass „la libre prestation de service ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par des raisons impérieuses d'un intérêt général uniquement dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'Etat Membre où il est établi, de sorte que les autorités de l'Etat de destination de la prestation de service doivent prendre en considération les contrôles et vérifications déjà effectués par l'Etat d'origine de celle-ci.“

Das Gesetz vom 5.03.2007¹²¹⁶ enthält Vorschriften über besondere Aspekte des Online-Spiels. Es schreibt vor, dass Web-Provider ihre Kunden auf rechtswidrige Geldspiel-Websites aufmerksam machen sollen. Das Gesetz sieht auch Massnahmen vor, um die Entwicklung von Internet-Geldspielen zu verhindern. Aufgrund eines gemeinsamen Erlasses des Innenministers und des Finanzministers werden von den Kreditinstituten gem. Art. 563-2 des *Code Monétaire et Financier* Konten von natürlichen oder juristischen Personen gesperrt, die kraft Gesetzes verbotene Spiele, Wetten oder Lotterien organisieren.¹²¹⁷ Diese Massnahmen betreffen jeden Mitkontoinhaber und können jedem Gläubiger und Dritten entgegengehalten werden, der Ansprüche auf die auf dem entsprechenden Konto verbuchten Beträge geltend macht.¹²¹⁸

Für andere Massnahmen sei auf obenstehenden Punkt 4.1.2. verwiesen. Der Fall *Zeturf* illustriert, dass Massnahmen gegen Provider ergriffen werden. Das *Tribunal de Grande instance de Paris* hat dem maltesischen Provider der Webseite www.zeturf.com gemäss Artikel 6 des Gesetzes vom 21.06.2004 auferlegt, den Zugang zu seiner Webseite zu blockieren.¹²¹⁹ Die *Cour d'appel de Paris* hat dies bestätigt¹²²⁰ und den Provider verurteilt, dem PMU Schadenersatz zu bezahlen.

Die *direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes* (DGCCRF) registriert die Reklamationen und Klagen von Internet-Usern, wacht über die Achtung der Gesetze (*loi de 1836 sur les loteries, code de la consommation, loi du 21 juin 2004 sur la confiance en l'économie numérique*) und leitet den Steuerbehörden und der Staatsanwaltschaft Regelverstösse weiter.

¹²¹⁵ Cass. com. 10.07.2007 n° 06-13986, Bull. Civ. 2007 IV, n°186.

¹²¹⁶ Gesetz Nr. 2007-297 vom 5.03.2007 zur Kriminalitätsprävention.

¹²¹⁷ Art. L. 563-2 des *Code Monétaire et Financier*.

¹²¹⁸ Art. L. 563-3 des *Code Monétaire et Financier*.

¹²¹⁹ Trib. gr. inst. Paris (ord. réf.) 2 nov. 2005 BML, CATL/PMU.

¹²²⁰ CA Paris, 14 juin 2006, BML, CATL/PMU.

Daneben bemüht sich die DGCCRF auch, illegale Spiele im offline-Betrieb zu ahnden. Namentlich geht sie gegen illegale Lotterien, auch „wilde“ Lottos genannt, vor.

5.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Der italienische Gesetzgeber hat dem Onlineglücksspiel kürzlich besondere Beachtung geschenkt. Neben der Regelung der Voraussetzungen, unter welchen Konzessionäre ihre Dienste auch online anbieten können, hat der italienische Gesetzgeber Massnahmen ergriffen, um illegales Onlineglücksspiel zu bekämpfen. Hierunter fällt etwa eine Liste, die die A.A.M.S. auf ihrer Internetseite veröffentlicht und die alle nicht-lizenzierten Anbieter enthält, zu deren Seiten die italienischen Provider den Zugang verweigern müssen. Wird der Zugang gewährt, drohen dem Provider strafrechtliche Sanktionen. Im März 2009 waren 1.500 nicht-autorisierte Webseiten gelistet. Inoffiziellen Quellen zufolge sind diese Massnahmen ziemlich effektiv.

Erst seit 2005 erkennt der Gesetzgeber das volle Potential des Online-Glücksspiels. Ende 2005 wurden durch das Finanzgesetz für 2006 (*“Legge finanziaria”*) wichtige Vorschriften in Kraft gesetzt, die die Bekämpfung des Wachstums des illegalen Glücksspiels betreffen. Hiernach hat die A.A.M.S. die Internetanbieter und die Anbieter anderer Kommunikationsnetzwerke über jede Situation zu informieren, nach welcher durch diese Netzwerke Spiele, Wetten etc. dargeboten werden, obwohl eine Konzession oder Lizenz nicht vorliegt oder gegen andere Rechtsvorschriften oder darüber, dass gegen die Beschränkungen und Vorgaben der A.A.M.S. verstossen wird. Diese Anbieter unterliegen der **Pflicht, die Nutzung der Netzwerke durch den betreffenden nicht-autorisierten Betreiber zu verbieten, indem sie jegliche technischen Maßnahmen, die von der A.A.M.S. vorgegeben werden, durchführen**. Wird diese Pflicht verletzt, so kommt eine Geldbuße in Höhe von 30.000 bis 180.000 Euro für jeden einzelnen Verstoß in Betracht. Zuständige Behörde ist die A.A.M.S. Bezüglich illegaler Kommerzialisierung oder illegaler Nutzung von Unterhaltungs- und Glücksspielgeräten wurden neue Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 110 des T.U.L.P.S erlassen.

Die Verordnung vom 21. März 2006 sieht den Abschluss eines “Spielkontovertrages (conto di gioco)” vor. Durch dieses Konto werden Spielbewegungen aufgezeichnet und können von der A.A.M.S. jederzeit kontrolliert werden. Die Spieleinsätze werden begrenzt. Das System sollte zugleich eine **korrekte Auszahlung der Gewinne** sichern.

Diese neuen Regelungen wurden durch eine wichtige Verordnung der A.A.M.S. (*“Decreto direttoriale”*) vom **7. Februar 2006 (in Kraft seit 24. Februar 2006)** spezifiziert¹²²¹. Die Internetprovider oder die Anbieter anderer Telekommunikationsnetzwerke haben die Pflicht, jedem Betreiber den **Zugang zu verwehren**, dessen Name auf der Liste der A.A.M.S. steht, die A.A.M.S. über jede derartige ihnen bekannt werdende Aktivität zu **informieren** sowie Informationen zu übermitteln, die der **Identifikation** solcher nicht-autorisierten Betreiber dienen können. Wird diesen Verpflichtungen nicht nachgekommen, so kommen **zivilrechtliche Ersatzansprüche** durch Dritte in Betracht, und es kann von der A.A.M.S. eine **Geldbuße** in Höhe von 30.000 bis 180.000 Euro für jeden einzelnen Verstoß ausgesprochen werden. Im März 2009 verzeichnete die Liste mehr als 1500 Onlineanbieter.

¹²²¹

Siehe die Presseerklärung der A.A.M.S. vom 13. Februar 2006, zu finden auf der Website der A.A.M.S. unter www.aams.it.

5.3. MALTA

Erkenntnisse

Malta ist eines der wenigen Länder, die dem Online-Glücksspiel gegenüber offen sind. Als erster europäischer Staat hat es diese Tätigkeit im Jahre 2004 lizenziert.

Die glücksspielpolitischen Entscheidungen, die hinter den Internet gaming regulations stehen, sind jedoch nicht bekannt.

Malta erlaubt das Online-Glücksspiel ausdrücklich und reguliert diesen Bereich. Entsprechende Regelungen traten in den Jahren 2004 und 2005 in Kraft. Ohne eine gültige und entsprechend klassifizierte Lizenz darf niemand das Tele-Glücksspiel in Malta oder von Malta aus betreiben, bewerben, verkaufen oder unterstützen.¹²²²

Hierbei werden vier Arten der Tele-Glücksspiel-Lizenzen unterschieden:

- Klasse 1: für das Tele-Glücksspiel
- Klasse 2: für ein Tele-Wettbüro oder ein Wechselbüro für Online-Wetten
- Klasse 3: für die Werbung und/oder Unterstützung des Tele-Glücksspiels von Malta aus
- Klasse 4: für an der Veranstaltung von Tele-Glücksspielen und an ihrem Management beteiligte Dritte¹²²³

Malta kennt drei Arten des Online-Glücksspiels: 1. der Spieler spielt an seinem Bildschirm, direkt verbunden mit einem Lizenzinhaber, der eine Lizenz der Klasse 1 bis 3 besitzt, 2. der Spieler spielt an seinem Bildschirm über einen dazwischengeschalteten Mittler eines Malteser Lizenzinhabers, oder 3. der Spieler spielt an seinem Bildschirm über einen Anbieter, der an einem anderen Ort außerhalb Malτας lizenziert ist, und nimmt hierüber an einem in Malta lizenzierten Spielmodell im Sinne der Klasse 4 teil.¹²²⁴

Lizenzen werden für eine **Dauer von fünf Jahren** erteilt, können jedoch von der *Lotteries and Gaming Authority* widerrufen werden.¹²²⁵ Für den Erhalt einer Lizenz ist es **Voraussetzung, dass der Antragsteller eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (limited liability company) ist, die für diesen Zweck in Malta registriert ist.**¹²²⁶ Ein weiteres Kriterium ist die Verpflichtung des Antragstellers, dauerhaft in Malta (physisch) anwesend zu bleiben.¹²²⁷ Die Überzeugung der *Lotteries and Gaming Authority*, dass der Lizenzinhaber den Ruf des Glücksspiels in Malta schädigen kann, stellt einen Grund für die Aussetzung oder den Widerruf der Lizenz dar. Andere Umstände sind etwa die anderswo erfolgte Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe wegen eines Delikts, das von einem

¹²²² Remote Gaming Regulations, L.N. 176 of 2004 §3.

¹²²³ L.N. 176 of 2004 First Schedule Regulation 3. Information zur Antragstellung sind zu finden unter: http://www.lga.org.mt/lga/files_folder/Fact%20Sheet-RemoteGamingLicence%20Guidelines.pdf.

¹²²⁴ Ein Diagramm dieses Schemas zu finden unter: http://www.lga.org.mt/common/file_provider.aspx?id=633647031885046250&ext=.pdf.

¹²²⁵ L.N. 176 of 2004 §7.

¹²²⁶ L.N. 176 of 2004 §4.

¹²²⁷ L.N. 176 of 2004 §8.

Interessenten begangen wurde, die Nichtbeachtung von Verpflichtungen, die dem Lizenzinhaber in Bezug auf die Spieler obliegen oder die Verletzung von Gesetzen oder Verordnungen zur Bekämpfung der Geldwäsche.¹²²⁸

Lizenzen dürfen nicht übertragen oder abgetreten werden. Bestimmte Änderungen der Anteilseignerschaft, Unternehmensveräußerung, Verschmelzung, Herabsetzung des Stammkapitals, Vertragsabschlüsse mit Anbietern, die einen Gewinnanteil erhalten sollen oder der Verzicht auf eine Lizenz während ihrer Laufzeit bedürfen der vorherigen schriftlichen Genehmigung der Lotteries and Gaming Authority.¹²²⁹

Der Lizenzinhaber muss mindestens eine **leitende Person benennen, deren Aufgabe es ist, den Betrieb zu überwachen und die Befolgung der rechtlichen Vorgaben zu überprüfen.** Diese Person muss von der **Lotteries and Gaming Authority bestätigt werden, Leiter bzw. Geschäftsführer (director) sein sowie ihren Wohnsitz in Malta haben.**¹²³⁰

Sowohl das Kontrollsystem zur Überwachung der betriebenen Spiele als auch das Glücksspielsystem selbst unterliegen der Genehmigung der *Lotteries and Gaming Authority*. Änderungen sind ohne deren Genehmigung nicht gestattet.¹²³¹ Die **Spieler sind sämtlich zu registrieren** und müssen beim Lizenzinhaber über ein Spielerkonto verfügen.¹²³² **Zahlungen dürfen nicht in bar erfolgen,** und der Lizenzinhaber hat die Identität des Spielers, dessen Alter und Wohnsitz zu überprüfen, wenn und bevor Auszahlungen vorgenommen werden, die einen Betrag von 1.000 Lm (ca. 2.329 Euro) überschreiten. Ein Spieler muss zudem über ausreichende finanzielle Mittel auf seinem Konto verfügen, die seine gesamten Wett- und Spieleinsätze abdecken.¹²³³

Die jährliche Lizenzgebühr für jede Klasse beträgt 3.000 Lm (ca. 7.000 Euro). Im Falle einer Verlängerung der Lizenz um 5 Jahre beträgt die jährliche Gebühr 3.000 Lm.¹²³⁴

Sogenannte *International Trading Companies* (ITC) unterliegen der üblichen Körperschaftsteuer von 35%, die auf alle maltesischen Unternehmen Anwendung findet und sich aufgrund der Einnahmen innerhalb des jährlichen Veranlagungszeitraumes berechnet. Durch eine Aufteilung der Ausschüttung einer ITC an die Anteilseigner, die nicht in Malta ansässig sind, können für diese Personengruppe gewisse Steueranreize bzw. Steuererstattungen verfolgt und erreicht werden, die den effektiven Steuersatz auf 4,17% senken können.

Sämtliche Fern-Glücksspiele (mit Ausnahme des Wettwesens und der Pool-Wetten) unterliegen den monatlichen Gebühren in Höhe von 2.000 Lm (ca. 4.659 Euro) während der ersten 6 Monate nach Ausgabe der Lizenz und im Weiteren monatlichen Gebühren von 3.000 Lm (ca. 7.000 Euro) für die Gesamtlaufzeit der Lizenzdauer. Dabei gilt, dass bezüglich der Teleglücksspiele, die von einem Lizenzinhaber der Klasse 4 betrieben werden, der Lizenzinhaber, der die Plattform betreibt, innerhalb der ersten 6 Monate nach Erhalt der Lizenz keine Steuern abzuführen hat. Ein Betrag von monatlich 1.000 Lm (ca. 2.330 Euro) ist dann für die folgenden 6 Monate, und ein Betrag von monatlich 2.000 Lm (ca. 4.659 Euro) für die Gesamtlaufzeit der Lizenzdauer zu entrichten. Lizenzinhaber, die von der

¹²²⁸ L.N. 176 of 2004 §13.

¹²²⁹ L.N. 176 of 2004 §11.

¹²³⁰ L.N. 176 of 2004 §§15-18.

¹²³¹ L.N. 176 of 2004 §§20-31.

¹²³² *Id.* §32.

¹²³³ *Id.* §§35-36.

¹²³⁴ Remote Gaming Regulations 2004, Second Schedule.

Host-Plattform aus operieren, haben eine Gebühr von 500 Lm (ca. 1.165 Euro) pro Monat zu entrichten.¹²³⁵

Hinsichtlich des (Pool-)Wettwesens hat der Lizenzinhaber folgende Steuern zu entrichten: (a) Steuer von 0,5% bezogen auf die Gesamthöhe in brutto der akzeptierten Wetten im Bereich des Fernwettens, (b) Steuer auf Wettvermittlungen (0,5% der Summe aller Nettogewinne pro Spieler und Wettmarktsegment und auf Poolwetten) in Höhe von 0,5% der Summe aller gezahlten Wetteinsätze. Die jährlich zu entrichtende Gesamthöhe an Steuern ist für jeden Lizenzinhaber und für jede Lizenz jedoch der Höhe nach begrenzt. Ein Betrag von Lm 200.000 (entspricht 465.875 Euro) darf nicht überschritten werden.

Gemäß der europäischen Recht umsetzenden Verordnung von 2008 (Ergänzung des Lotteries and Other Games Act)¹²³⁶ sind Spiele, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR nach dortigem Recht erlaubtermassen betrieben werden, von dem generellen Verbot ausgenommen, das die Lotterie- und Spielbehörde sonst für den Betrieb von nicht-lizenzierten Spielen aufstellt.

Trotz ausführlicher Analysen der maltesischen Gesetzgebung und der Gesetzesmaterialien konnten die politischen Ziele hinter der regulativen und steuerrechtlichen Struktur des maltesischen Internetglücksspielrechts nicht identifiziert werden. Alle zwischen Februar 2009 und der Endfassung der Studie erfolgten Anfragen an die Lotterie- und Spielbehörde sowie an die Ministerien und an zahlreiche private Anwälte, die Mitglieder des Internationalen Masterprogramms zum Glücksspielrecht sind, blieben erfolglos.¹²³⁷

¹²³⁵ Remote Gaming Regulations 2004, Fourth Schedule.

¹²³⁶ L.N. 168 of 2008.

¹²³⁷ Am 23.2.2009 wurde Dr. Joseph F. Borg B.A., LL.M., LL.D., Direktor Legal & Enforcement, Lotterie & Spiel-Behörde per e-mail kontaktiert, der uns die zuständige Person am LGA nennen sollte. Diese e-mail blieb unbeantwortet. Nach mehreren Monaten erfolgloser Versuche wurde am 11.5.2009 eine e-mail an Frau Olga Finkel gesendet, in der wir um Informationen oder Informationsquellen zu folgenden Fragen gebeten haben: zu den politischen Zielsetzungen und Zwecke der maltesischen Glücksspielgesetzgebung und zur Entscheidung, das Internet-Spiel zu erlauben und zu regulieren, zu Hinweisen auf Publikationen, Berichte oder offizielle Texte, welche die politischen Ziele für die Einführung von interaktiven Glücksspiellizenzen in Malta anführen. Diese Anfrage blieb unbeantwortet. Nach zahlreichen Versuchen waren wir schliesslich in der Lage, eine Person im Büro von Frau Finkel zu erreichen, die vorgeschlagen hat, dass wir den Brief nochmals an eine andere e-mail-Adresse senden, was am 26.5.2009 geschehen ist. Wir haben keine Antwort auf schriftliche Anfragen erhalten und alle weiteren Versuche, Frau Finkel zu erreichen, waren erfolglos. Am 11.5.2009 haben wir Dr. Michael Frendo per e-mail kontaktiert, um Informationen oder Informationsquellen zu oben genannten Fragen zu erhalten. Wir haben diesen Kontakt mit mehr als einem Dutzend Anrufen weiter verfolgt, waren aber leider niemals in der Lage Dr. Frendo zu erreichen. Am 26.5.2009 haben wir schliesslich eine e-mail an das Sekretariat der Informationsabteilung des Premierministers gesendet und um Informationen darüber gebeten (1) ob es das Ziel der maltesischen Regelungen ist, das Online-Glücksspiel als eine offshore-Industrie zu strukturieren (d.h. auf ausländische Spieler abzielen), (2) ob der Zweck der Niederlassungsfreiheit für Glücksspieldienstleistungen ist, maltesische Einkünfte daraus zu maximieren, und (3) ob Malta Internet-Glücksspielanbietern besondere, vergleichsweise niedrige Steuersätze anbietet. Die einzige Antwort, die wir auf diese Anfrage erhalten haben, war eine Nachricht von Sharon Mifsud (Informations-Beamter im Informationsministerium), welcher uns bat, die Lotterie- und Spielbehörde zu kontaktieren.

Wir haben zudem Briefe per Fax und Einschreiben an Herrn Nicholas Xuereb, Vorsitzender des Aufsichtsrates der Lotterie- und Glücksspielbehörde, und an Dr. Carmelo Fisud Bonnici, Finanzminister, versandt, haben aber nie eine Antwort auf diese Anfragen erhalten.

Wie gesehen beruhen die maltesischen Regelungen zum Internetglücksspiel auf der Annahme, dass es sich dabei im Wesentlichen um eine "offshore"-Industrie handelt, welche hauptsächlich Dienstleistungen an Kunden ausserhalb von Malta erbringt. Dies scheint dem maltesischen Ansatz im Glücksspielrecht im Allgemeinen zu entsprechen; als ein Beispiel können hier die Altersgrenzen für den Kasin Zutritt genannt werden (25 Jahre für maltesische Staatsangehörige im Gegensatz zu 18 Jahren für ausländische Staatsangehörige). Trotz fehlender offizieller oder formeller Quellen kann aus der maltesischen Situation geschlossen werden, dass die dortige Regierung die Regulierung des Internetglücksspiels einem Verbot vorgezogen hat, um Einkünfte zu erzielen und die Entwicklung einer *high-tech*-Industrie zu fördern. Diese Ziele scheinen für ein Land wie Malta von besonderem Interesse, das über keine nennenswerten Natur- und Bodenschätze verfügt und bei welchem etwa ein Viertel des Bruttoinlandsproduktes vom Tourismus abhängig ist¹²³⁸. Darüber hinaus wird Malta als einer der ärmsten EU-Mitgliedsstaaten betrachtet und ist daher einer der grössten Subventionsempfänger aus EU-Mitteln.¹²³⁹ Es sollte deshalb nicht überraschen, dass Malta die Niederlassungsfreiheit in diesem Wirtschaftszweig aktiv unterstützt und insbesondere eine Gesetzgebung erlassen hat, wonach Glücksspiele, die in anderen EU-Staaten rechtmässig angeboten werden, auch in Malta angeboten werden dürfen.

¹²³⁸ Siehe Euro Info Services/London Chamber of Commerce Brochure *The Republic of Malta* available at : <http://www.londonchamber.co.uk/docimages/3107.pdf>.

¹²³⁹ Siehe : http://internationaltrade.suite101.com/article.cfm/richest_european_union_countries.

5.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Es ist für ausländische Anbieter verboten, in Österreich Glücksspiele ohne eine Konzession nach dem österreichischen GSpG durchzuführen. Das gilt auch für online-Angebote. Die Durchsetzung dieses Verbotes erfolgt durch die Glücksspiel-Aufsicht, durch Teilnahmeverbote und durch die Zulassung von wettbewerbsrechtlichen Klagen von Konkurrenten (einschliesslich möglicher Unterlassungs- und Schadensersatzklagen gegen die Informationsdienste-Anbieter). Es ist nicht ganz geklärt, ob ein Verbot der Zahlungsvermittlung gilt. Es liegen keine gesonderten Erkenntnisse vor, ob mit diesen Mitteln das Internetverbot effizient durgesetzt wird.

Das Verbot ausländischer Internetangebote

Die Durchführung von online-Glücksspielen in Österreich ist dem (österreichischen) Konzessionär vorbehalten. Ausländische Angebote sind verboten.

Daran hat auch das österreichische E-Commerce Gesetz 2002 (ECG) nichts geändert. Dieses Gesetz regelt den rechtlichen Rahmen für bestimmte Aspekte des elektronischen Geschäfts- und Rechtsverkehrs. Es dient der Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie der EG.¹²⁴⁰ Nach § 20 Abs. 1 ECG richten sich (im sog. koordinierten Bereich) die rechtlichen Anforderungen an einen in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Diensteanbieter nach dem Recht dieses Staats (Herkunftslandprinzip). Nach Abs. 2 darf der freie Verkehr der Dienste der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat vorbehaltlich der §§ 21 bis 23 ECG nicht auf Grund inländischer Rechtsvorschriften eingeschränkt werden, die in den koordinierten Bereich fallen. Nach der ausdrücklichen Ausnahmeregelung in § 21 Z. 11 ECG ist das Herkunftslandprinzip aber bei entgeltlichen Gewinn- und Glücksspielen (einschliesslich Lotterien und Wetten) nicht anzuwenden.¹²⁴¹

Möchte jemand „in Österreich online ein Glücksspiel durchführen, unterliegt diese Tätigkeit weiterhin dem Glücksspielmonopol gemäss § 3 GSpG. Folglich sind für die rechtmässige Ausübung dieser Tätigkeit die allgemeinen Vorschriften des GSpG und somit auch die Konzessions- bzw. Bewilligungspflichten zu beachten“.¹²⁴² Daher ist online-Glücksspiel auf dem österreichischen Markt, betrieben im Inland, (ohne Konzession) nicht zulässig. In der österreichischen Lehre wurde zudem ausdrücklich gesagt: „Die explizite Ausnahme der Gewinn- und Glücksspiele vom Herkunftslandprinzip bekräftigt die ... Erwägungen zur Masssgeblichkeit der Bestimmungen des GSpG für in Österreich via Internet nutzbare Glücksspiele. Würden sich nämlich die Voraussetzungen für die Rechtmässigkeit des Angebots von Internet-Glücksspielen von vornherein ausschliesslich nach dem Ort der Niederlassung des Anbieters richten, weil nur dort das Glücksspiel „veranstaltet“ bzw „durchgeführt“ würde, wäre eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip für derartige Dienste der Infor-

¹²⁴⁰ RL 2000/31/EG (ABl L 178 vom 17.7.2000, S. 1).

¹²⁴¹ Ganz allgemein findet sich die Stellungnahme in der Literatur, dass die Ausnahmenorm Glücksspiele betrifft, die dem Glücksspielgesetz unterliegen (*Brenn*, Herausger, E-Commerce-Gesetz, Kurzkommentar, Manz Wien 2002, zu § 21). Die weitreichenden Konsequenzen dieser Norm werden allerdings nicht ausdrücklich erwähnt.

¹²⁴² *Wojnar*, Internet, Wetten und Glücksspiel, in *Strejcek* (Herausgeber), Glücksspiel, Wetten und Internet, LexisNexis Orac Wien 2006, S. 1, 42.

mationsgesellschaft überhaupt nicht erforderlich gewesen.¹²⁴³ Mit anderen Worten, ein online-Glücksspiel wird auch dort durchgeführt, wo es angeboten wird und von Kunden genutzt wird.

Verbot der Teilnahme an ausländischen Elektronischen Lotterien

Das österreichische Recht enthält eine besondere Definition der sogenannten Elektronischen Lotterien.¹²⁴⁴ Nach § 52 Abs. 3 GSpG ist die Teilnahme an Elektronischen Lotterien, für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde, strafbar, wenn die erforderlichen Einsätze vom Inland aus geleistet werden.¹²⁴⁵

Verbot der Werbung und der Setzung von Internet-Links

Nach § 52 Abs. 1 Z 9 GSpG ist es verboten, Ausspielungen, für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde (also u.a. ausländische), im Inland zu bewerben oder deren Bewerbung zu ermöglichen, es sei denn es liegt eine Bewilligung des Bundesministers für Finanzen für die Bewerbung des Besuches ausländischer Spielbanken¹²⁴⁶ vor.

Nach § 52 Abs. 1 Z 6 GSpG ist mit Geldstrafe zu bestrafen, wer eine Verwaltungsübertretung dadurch begeht, dass er das Spielen auf illegalen Glücksspiel-Internetseiten fördert oder ermöglicht, was u.a. dadurch geschehen kann, dass Internet-Links unternehmerisch geschaltet werden. Davon sollen auch Vermieter von Plakatflächen erfasst sein.¹²⁴⁷

Verbot der Zahlungsvermittlung

Den Kreditinstituten ist es seit 1.1.2009 bei Verwaltungsstrafe verboten, die Vermögensleistung eines Spielers zur Teilnahme an einem verbotenen Glücksspiel weiterzuleiten. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass „dies im unmittelbaren Zusammenwirken mit dem Veranstalter oder Anbieter geschieht“.¹²⁴⁸ Was unter dieser Formulierung zu verstehen ist, ergibt sich weder aus den entsprechenden Gesetzes-Materialien¹²⁴⁹ noch aus bisher zu dieser neuen Bestimmung vorliegender Kommentarliteratur. Es ist unseres Erachtens unklar, was mit dieser Bestimmung gemeint sein soll.

Wettbewerber-Klagen

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut von § 56 Abs. 1 GSpG (verantwortungsvoller Massstab bei Werbeaufträgen) ist die Einhaltung der Norm nur der Aufsicht unterstellt und einer Klage von Wett-

¹²⁴³ Wojnar, Internet, Wetten und Glücksspiel, in Strejcek (Herausgeber), Glücksspiel, Wetten und Internet, LexisNexis Orac Wien 2006, S. 1, 44.

¹²⁴⁴ § 12a GSpG: „Elektronische Lotterien, sind Ausspielungen, bei denen der Spielvertrag über elektronische Medien abgeschlossen, die Entscheidung über Gewinn oder Verlust zentralseitig herbeigeführt oder zur Verfügung gestellt wird und der Spielteilnehmer unmittelbar nach Spielteilnahme vom Ergebnis dieser Entscheidung Kenntnis erlangen kann“.

¹²⁴⁵ Der Verstoß gegen dieses Verbot wird bei vorsätzlicher Begehung mit einer Geldstrafe bis zu 7.500 Euro, ansonsten mit einer Geldstrafe bis zu 1.500 Euro geahndet.

¹²⁴⁶ § 56 Abs. 2 GSpG.

¹²⁴⁷ Strejcek/Bresich, Glücksspielgesetz, Kommentar, Wien Verlag österreich 2009, § 56 Rdnr. 32.

¹²⁴⁸ § 52 Abs. 1 Z 10 GSpG.

¹²⁴⁹ GP XXIII IA 837/A AB 649 S. 68.

bewerbern nach §§ 1 UWG (Unlauteres Wettbewerbsgesetz) nicht zugänglich. Diese Einschränkung der Wettbewerber-Klage soll aber nur für den Masstab des verantwortlichen Gestaltens von Werbeauftritten gelten. In allen anderen Bereichen bleibt eine Wettbewerber-Klage zulässig¹²⁵⁰, wenngleich sie im rein nationalen Bereich wegen des Konzessionssystems kaum Relevanz hat. Die Wettbewerbsklage sollte aber auch gegen ausländische Konkurrenten möglich sein, die das Konzessionssystem des GSpG missachten und ihre Glücksspiele in Österreich anbieten.

In der Gerichtspraxis wurde bisher einmal zur Frage der Wettbewerber-Klage Stellung genommen. Nach der Entscheidung des OGH ist die Wettbewerber-Haftung im Rahmen des GSpG zu bejahen. Das Erstgericht hatte folgende Aussage getätigt: „Das Glücksspielgesetz ist Bestandteil der Monopolgesetzgebung, die nicht nur fiskalische Zwecke verfolgt, sondern auch eine Beschränkung wettbewerbslich erheblicher Verhaltensmöglichkeiten der privaten Wirtschaftstreibenden beabsichtigt“. Dieser Aussage hat der OGH nicht widersprochen. Im konkreten Fall wurde die Haftung allerdings vom OGH verneint, weil der Beklagte vor Durchführung des Glücksspiels beim zuständigen Bundesministerium (bzw. der damaligen Glücksspielmonopolverwaltung) angefragt hatte und ihm dieses die Information zukommen liess, es handle sich um kein Glücksspiel im Sinne des GSpG (Rubble-Puzzle). Die subjektiven Voraussetzungen der Wettbewerberhaftung waren also nicht erfüllt.¹²⁵¹ Im Grundsatz wurde aber die Wettbewerbs-Klage bejaht.

Deshalb sollte eine Wettbewerbsklage mit dafür sorgen, dass das Verbot des Anbietens von ausländischem online-Glücksspiel in Österreich eingehalten wird. In der Praxis scheitert eine effektive Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Glücksspielveranstaltern aber häufig an deren Sitzwahl in bestimmten Drittstaaten.

In gleichem Mass gewinnt jedoch die Frage der Unterlassungshaftung eingeschalteter Internet-Dienstleister an Bedeutung. Sie können sogenannte wettbewerbsrechtliche Gehilfenstellung haben.

Das glücksspielrechtliche Verbot des Setzens von Internet-Links, die zu illegalen Glücksspiel-Internetseiten führen,¹²⁵² sollte wettbewerbsrechtlich gegen die Host-Provider durchsetzbar sein. Eine Wettbewerber-Klage soll auch möglich sein, wenn der Setzer des Links zu einer gewerblichen Seite selber nicht zu Wettbewerbszwecken handelt.¹²⁵³ Es greifen aber die Haftungseinschränkungen des E-Commerce-Gesetzes ein.¹²⁵⁴ Bei bestimmten Diensten ist die Haftung ausgeschlossen (z.B. für Durchleitung, Suchmaschinen). Bei anderen tritt sie nur bei Kenntnis bzw. Vorsatz von der Ermöglichung des fremden Wettbewerbsverstosses ein (z.B. Caching, Hosting, Setzen von links). Im

¹²⁵⁰ *Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz, Kommentar, Wien Verlag österreich 2009, § 56 Rdnr. 14 f.

¹²⁵¹ OGH vom 19.5.1987, 4 Ob 334/87, MR 1987, 107.

¹²⁵² § 52 Abs. 1 Z 6 GSpG.

¹²⁵³ *Strejcek/Bresich*, Glücksspielgesetz, Kommentar, Wien Verlag österreich 2009, § 56 Rdnr. 3.

¹²⁵⁴ § 13 bis 18 E-Commerce-Gesetz.

Ergebnis wäre also bei positiver Kenntnis des Diensteanbieters vom Verstoß meist die Wettbewerbs-Haftung zu bejahen.¹²⁵⁵

Soweit ersichtlich gibt es in der österreichischen Rechtsprechung keine Beispiele, in denen die österreichischen Konzessionäre gegen ausländische online-Anbieter wettbewerbsrechtlich vorgegangen wären.

¹²⁵⁵

Zu allem: Zib, Internet-Glücksspiel und UWG, in: Glücksspiel in der EU und in Österreich, Linde Wien 2001, S. 71, 87. Allerdings ist der Beitrag teilweise durch Gesetzesänderungen überholt. Im Grundsatz sollten die dort getroffenen Aussagen aber weiter gültig sein.

5.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Es existieren keine besonderen Regeln für die Durchsetzung von Internetverboten. Die allgemeinen Regeln für die Verletzung des Lotterieggesetzes finden auch hier Anwendung. Mit einer Freiheits- oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich oder grob fahrlässig eine Lotterie entgegen Art. 9 des Lotterie-Gesetzes veranstaltet. Diese Norm verbietet illegale Lotterien, den rechtswidrigen Besitz von Spielautomaten und die mit Gewinnerzielungsabsicht vorgenommene Bewerbung von Spielen außerhalb Schwedens, wenn die Werbung speziell auf die Teilnahme von schwedischen Spielern ausgerichtet ist.

Es gibt keine besonderen Regeln zur Durchsetzung von Internetverboten. Die allgemeinen Regeln für die Verletzung des Lotterieggesetzes (Art. 38, 52-54) finden auch hier Anwendung.

Art. 9 erfordert eine Genehmigung zur Durchführung von Lotterien oder Glücksspielen auf dem schwedischen Markt. Internetglücksspiele, die auf Spieler in Schweden ausgerichtet sind, bedürfen daher einer vorherigen Genehmigung.

Besondere Regelungen gelten bei Verletzung von Art. 9 des Lotterieggesetzes. Entsprechend Art. 54 kann derjenige mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten bestraft werden, der vorsätzlich oder grob fahrlässig, (1) rechtswidrig eine Lotterie durchführt oder (2) rechtswidrig einen Bargeld-, Wertmarken-, Warenspiel- oder Geschicklichkeitsspielautomaten besitzt.

Auch derjenige kann mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten bestraft werden, der im geschäftlichen Verkehr oder auf andere Weise zu Zwecken der Gewinnerzielung vorsätzlich und rechtswidrig die Teilnahme an Spielen bewirbt, welche im Ausland durchgeführt werden, wenn die Werbung auf die Teilnahme von Spielern in Schweden ausgerichtet ist.¹²⁵⁶ Wenn die Verletzung als grob qualifiziert werden kann, kann sogar eine Freiheitsstrafe von 2 Jahren verhängt werden.¹²⁵⁷

Um eine doppelte Bestrafung zu vermeiden, soll eine Person, welche nach dem Lotterieggesetz einer Strafe unterliegt, weil sie eine Anordnung oder ein Verbot verletzt, nicht nach Art. 54 für Handlungen bestraft werden, die von der Anordnung oder dem Verbot erfasst sind.¹²⁵⁸ Darüber hinaus sind die Kapitel 23 des *brottsbalken* (SFS 1962:700, Strafgesetzbuch) anzuwenden, wenn mehrere Personen an einer Verletzung nach Art. 54¹²⁵⁹ mitwirken. Die Art. 54 und 56 sind jedoch nicht anwendbar, wenn die Handlung nach dem Strafgesetzbuch bestraft werden kann.¹²⁶⁰

¹²⁵⁶ Siehe Art. 38 Lotterieggesetz. Art. 52 Abs. 2 Lotterieggesetz.

¹²⁵⁷ Art. 54 Abs. 4 Lotterieggesetz.

¹²⁵⁸ Art. 55 Lotterieggesetz.

¹²⁵⁹ Art. 56 Lotterieggesetz.

¹²⁶⁰ Art. 57 Lotterieggesetz.

Auch der bereits erwähnte Art. 38 des Lotteriegesetzes soll hier erwähnt werden, welcher das Verbot der Werbung für die Teilnahme an Lotterien betrifft, die ausserhalb Schwedens durchgeführt werden oder illegale Lotterien darstellen (siehe III.4.5.).

5.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Momentan garantiert die spanische Gesetzgebung keine effektive Kontrolle des Internetglücksspiels.

Nach unseren Kenntnissen im Bereich des e-gaming verhindert die Natur des Internet eine effektiven Kontrolle. Das Gesetz über Informationsdienstleistungen enthält den gesetzgeberischen Auftrag, das elektronische Glücksspiel durch Kontrollsysteme und steuerliche Vorschriften gesetzlich zu regeln. Zum Inhalt des künftigen Gesetzes haben wir keine Informationen. Jedoch scheint die Überwachung des elektronischen Glücksspiels nur auf internationaler Ebene möglich zu sein. In diesem Zusammenhang würde es einen wirksamen ersten Schritt bedeuten, wenn jeder Staat den örtlich ansässigen Betreibern auferlegte, moderne Schutzsysteme für gefährdete Personen (Minderjährige, Spielsuchtgefährdete etc.) zu erarbeiten, die diesen den Zugang zu den Internetseiten verwehren. Dies könnte etwa durch die Verpflichtung der Betreiber erfolgen, moderne digitale Programme anzuwenden, die aufgrund verschiedener, dem potentiellen Spielteilnehmer gestellter Fragen vor Zweifeln über das Alter des Spielers oder vor seinen Spielgewohnheiten warnen.

Mit Art. 3 der Verordnung EHA/2566/2005 scheint Spanien der Regulierung des elektronischen Glücksspiels nachzukommen. Danach sollen zur Vermeidung von grenzüberschreitendem Glücksspiel die Regelungen zur Gültigkeitsprüfung von Internet- und anderen interaktiven Produkten, die von der LAE betrieben werden, anordnen, dass die Teilnahme alleine auf dem spanischen Hoheitsgebiet erlaubt ist.

Mechanismen zum Verbot und zur Verfolgung des illegalen Internet-Glücksspiels sind in Spanien noch recht schwach ausgeprägt.

Mit Art. 3 der Verordnung EHA/2566/2005 scheint Spanien der Regulierung des elektronischen Glücksspiels nachzukommen. Danach sollen zur Vermeidung von grenzüberschreitendem Glücksspiel die Regelungen zur Gültigkeitsprüfung von Internet- und anderen interaktiven Produkten, die von der LAE betrieben werden, anordnen, dass die Teilnahme alleine auf dem spanischen Hoheitsgebiet erlaubt ist.

Art. 9 des Gesetzes 56/2007 sieht eine Neufassung des Art. 20 des Gesetzes 34/2002 vor, der insbesondere den Bereich des Online-Glücksspiels betrifft. Nach den uns vorliegenden Informationen wird das betreffende Gesetzesvorhaben derzeit bearbeitet. Anhaltspunkte zur inhaltlichen Ausgestaltung des Maßnahmenkatalogs wurden nicht preisgegeben.

Das neue Gesetz wird auch Steuervorschriften zum elektronischen Glücksspiel beinhalten.

Im Bereich der Spielsuchtprävention besteht ein Gesetz über den Verkauf von Spielprodukten im Internet durch die Blindenorganisation (der das exklusive Recht zum Vertrieb verschiedener Lotteriespiele zukommt). Dieses verhängt ein Online-Kaufverbot für Personen, denen das Glücksspiel untersagt wurde oder die besonders schutzbedürftig sind.

Das spanische Innenministerium stellt auf seinen Internetseiten ein Online-Formular bereit, über das sich jeder registrieren kann, um in die Liste der vom Glücksspiel Ausgeschlossenen aufgenommen zu werden. Hierbei ist der Ausschluss „bezüglich des Zugangs zu sämtlichen Glücksspieleinrichtungen im gesamten Lande“ möglich. Es ist allerdings unklar, ob dies auch das elektronische Glücksspiel

umfasst. Fest steht, dass das Formular die Rolle und Funktion der Internetdienstanbieter nicht erwähnt.

Auf Gesetzesebene wurden die ersten Schritte hin zur Beseitigung der momentan bestehenden Rechtslücken getätigt. Das Gesetz über Informationsdienstleistungen (Gesetz 56/2007)¹²⁶¹ enthält den Auftrag an die Regierung, die elektronische Glücksspieltätigkeit in Form eines weiteren Gesetzes zu regeln, das Kontrollmassnahmen und steuerliche Aspekte anspricht.

¹²⁶¹ Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley 56/2007, de 28 diciembre RCL\2007\2385.

5.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Die britische Regierung ist der Meinung, dass die Werbung für das Eindringen grenzüberschreitender Glücksspieldienstleistungen, insb. Internetangebote, eine Schlüsselrolle spielt. Sie hat entschieden, Werbung im Internet nicht selbst zu verbieten, da die Durchsetzung eines solchen Verbots schwierig ist und weil Online-Werbung vermutlich viel weniger wirksam ist, als andere Werbungsformen. Andere Formen der Werbung für Glücksspieldienstleistungen sind im Vereinigten Königreich strafrechtlich verboten, ausser wenn die werbenden Anbieter im Vereinigten Königreich Lizenzen erhalten haben. Aus Respekt vor dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt besteht jedoch eine Ausnahme zugunsten von Glücksspielanbietern, welche im EWR-Ausland niedergelassen sind. Zu diesen Erkenntnissen sind die Autoren der gegenwärtigen Studie aufgrund der hiernach aufgeführten Informationen und ihrer allgemeinen Kenntnisse der britischen Glücksspielregulierungspolitik und des EU-Binnenmarktrechts gekommen.

Die britische Regierung ist davon überzeugt, dass es weder sinnvoll noch realistisch wäre, auch spezifisch auf das **Vereinigte Königreich** ausgerichtete Internetangebote zu verbieten, wenn die Anbieter im Vereinigten Königreich überhaupt keine physische Präsenz haben. Ausländische Internetanbieter, welche einen Server oder eine andere Ausrüstung im Vereinigten Königreich unterhalten, müssen unter einer britischen Lizenz operieren,¹²⁶² sonst kann die Ausrüstung polizeilich beschlagnahmt werden.¹²⁶³ Ausländische Internetanbieter, die auf im Vereinigten Königreich vorhandenen Gegenständen Werbung anbringen wollen, müssen ebenfalls unter einer britischen Lizenz operieren.¹²⁶⁴ Diese Beschränkung gilt aus Gründen der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt¹²⁶⁵ jedoch nicht für Anbieter, welche von EWR-Mitgliedsstaaten aus operieren und auch nicht für Anbieter aus (den wenigen) Ländern, welche auf der sog. „weissen Liste“ stehen.¹²⁶⁶

¹²⁶² Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, Punkt 2.7.2.

¹²⁶³ Gambling Act 2005, section 345, i.V.m. section 33.

¹²⁶⁴ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, Punkt 2.7.2.

¹²⁶⁵ Vgl. oben, diesen Teil, Titel I „Supranationaler juristischer Rahmen“, Punkt 1.

¹²⁶⁶ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, Punkt 2.7.2.

5.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Aufgrund der nachfolgenden Informationen zum Glücksspielwesen in Australien und der allgemeinen Kenntnisse der Glücksspielregulierung aus rechtsvergleichender Sicht, können die Autoren der gegenwärtigen Studie die folgenden Erkenntnisse formulieren.

Ein Internetverbot bedarf einer Rechtsgrundlage. In einem Bundesstaat stellt sich die Frage, ob die verfassungsrechtliche Kompetenz für die Schaffung dieser Rechtsgrundlage beim Bund oder bei den Bundesländern liegt. Die gesetzgeberische Zuständigkeit für Telekommunikation könnte ausschlaggebend sein, was den Einbezug der Bundesregierung in diesbezügliche Überlegungen erforderlich macht.

Die Bekämpfung der Spielsucht könnte eine gewisse Beschränkung der Erbringung interaktiver Glücksspieldienstleistungen mittels eines Internetverbots rechtfertigen. Das Internetverbot darf aber nicht als Schutzmassnahme zugunsten der inländischen Glücksspielindustrie benutzt werden.

In Australien war die allgemeine aktive Durchsetzung des Internetverbots sowie insb. die strafrechtliche Verfolgung von Verstössen gegen das Internetverbot unnötig, denn:

- einerseits haben inländische Anbieter interaktiver Glücksspieldienstleistungen beim Verbots-erlass entschieden, dass es unrentabel wäre, weiterhin im Inland zu operieren und;
- andererseits hat nach Verbotserlass nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung die verbotenen, ausländischen Glücksspielangebote benutzt.

Ob Ersteres auch in Deutschland passieren wird ist aufgrund der wirtschaftlichen Wichtigkeit des deutschen Marktes für Glücksspieldienstleistungen eher fraglich. Dagegen ist es gut vorstellbar, dass der zweite Aspektauf eine noch stärkere Weise in Deutschland zu beobachten sein wird.

Am wenigsten wirksam war das australische Internetverbot und das damit verbundene Verbot der Werbung für illegale interaktive Glücksspieldienstleistungen für aus dem Ausland erbrachte Glücksspielangebote. Der Beschwerdemechanismus, verbunden mit der Anpassung von Internetfilterprogrammen, um solche Glücksspielangebote für besorgte Internetbenutzer unzugänglich zu machen, funktionierte zuerst recht gut, doch hat das Interesse auch unter Glücksspielgegnern mit der Zeit stark nachgelassen. Die australische Bundespolizei hat für die strafrechtliche Verfolgung von Personen, welche sich im Ausland befinden, von Anfang an wenig Interesse gezeigt. Der Grund hierfür sind begrenzte Mittel, andere Prioritäten und die schlechten Erfolgsaussichten solcher Strafverfolgungen. Erforderlich wäre eine internationale Koordinierung des glücksspielrelevanten Strafrechts und der Strafverfolgung. Die australische Erfahrung lässt allerdings erkennen, dass eine internationale Koordinierung der strafrechtlichen Durchsetzung von Internetverboten nur dann funktionieren könnte, wenn alle beteiligten Staaten eine gleiche Glücksspielregulierungspolitik verfolgen und sie weitgehend einheitliche gesetzliche Regelungen treffen, was eher schwer erfüllbar scheint.

Eine Unterbrechung der Zahlungen für interaktive Glücksspieldienstleistungen kann nur dann realistisch sein, wenn diese Durchsetzungsmassnahme von einem Totalverbot aller Arten interaktiver Glücksspieldienstleistungen begleitet wird und wenn die (bereits geschwächten) Banken vorher die Möglichkeit bekommen, eine Übernahme der Spielschulden ihrer Kunden zu vermeiden.

Der australische Gesetzgeber hat es nicht einmal gewagt, globale Medien (Fernsehsender oder Zeitungen, die in der ganzen Welt angeboten werden) für die Annahme von Werbung für Internet-glücksspielleistungen in Australien strafbar zu machen.

In Australien gilt seit 2001 ein gesetzliches Teilverbot des Anbietens von Glücksspieldienstleistungen über das Internet. Die gesammelten Erfahrungen mit der rechtlichen und praktischen Durchsetzung dieses Verbots sind naturgemäss von grossem Interesse für ausländische Gesetzgeber, welche mit Vorschlägen zur Einführung ähnlicher Verbote konfrontiert sind. Diese Studie wird sich daher möglichst klar und nachvollziehbar mit dem Thema befassen, indem es das australische Verbot unter drei Überschriften behandelt. Unter der ersten Überschrift sollen das Ausmass und die Ausgestaltung des Verbots im Detail dargelegt, unter der zweiten Überschrift die anschliessenden Erfahrungen mit der Durchsetzung des Verbots geschildert und unter der dritten Überschrift einige weitere, in Australien nicht eingesetzte aber ernsthaft überlegte Durchsetzungsmechanismen untersucht werden.

5.8.1. Das australische Internetverbot – wie ist es ausgestaltet?

5.8.1.1. Wichtige Hintergrundinformationen

Gesetzgeberische und damit verbundene hoheitliche Kompetenzen sind in Australien (wie in der Bundesrepublik Deutschland) verfassungsgemäss zwischen dem Bund („the Commonwealth“) und den Bundesländern („States and Territories“) verteilt. Die Kompetenz für Polizei- und Ordnungsfragen, welcher das Glücksspiel zugeordnet wird, gehört grundsätzlich den Bundesländern. Gleiches gilt für gesundheitliche und Konsumentenschutzangelegenheiten. Die Kompetenz für Telekommunikation, zu welcher das Internet gehört, liegt beinahe ausschliesslich beim Bund. Gesetze der Bundesländer sind juristisch unwirksam, falls und insoweit sie verfassungsgemäss erlassenen Gesetzen des Bundes widersprechen.

Gegen Ende der 90er Jahre haben mehrere australische Bundesländer angesichts der damals rasant wachsenden Internetglücksspielindustrie Gesetze erlassen, welche die Erteilung von Lizenzen für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen über das Internet vorsahen.¹²⁶⁷ Die damalige Bundesregierung hat diese Vorstösse mit Missfallen betrachtet. Sie verabschiedete daher zuerst ein gesetzliches Moratorium¹²⁶⁸ über die Erteilung neuer Lizenzen durch das Bundesparlament und beauftragte eine Verwaltungseinheit damit, die Realisierbarkeit eines Internetglücksspielverbots zu untersuchen. Aufgrund des positiven Verwaltungsberichts¹²⁶⁹ wurde anschliessend der *Interactive Gambling Act* 2001 erlassen und am 11. Juli 2001 in Kraft gesetzt. Dieses Gesetz entspricht allerdings nicht gänzlich den Wünschen der damaligen Bundesregierung, denn die Gesetzesvorlage wurde im Oberhaus (*Senate*) des Bundesparlaments modifiziert, wo die Regierungspartei über keine eigene Mehrheit verfügte.

Der *Interactive Gambling Act* 2001 wurde zwar aufgrund der Telekommunikationskompetenz des Bundes erlassen, jedoch nicht mit telekommunikationsrelevanten Argumenten gerechtfertigt. Ausschlaggebend waren in der Meinung der damaligen Bundesregierung eher sozialgesundheitliche und Konsumentenschutzbedenken.¹²⁷⁰ Diese Bedenken waren allerdings, wenigstens damals, eher poli-

¹²⁶⁷ Verschiedene dieser Gesetze werden in dieser Studie erwähnt, obwohl sie seit dem Erlass der hier vorgestellten Bundesgesetzgebung nur sehr beschränkte juristische und praktische Wirkung haben. Sie enthalten Regulierungsansätze, welche aus deutscher Sicht zum Teil sehr interessant sein könnten.

¹²⁶⁸ *Interactive Gambling (Moratorium) Act* 2000 (Commonwealth).

¹²⁶⁹ National Office of the Information Economy, *Report of the investigation into the feasibility and consequences of banning interactive gambling*, 27 March 2001, elektronisch verfügbar auf der Internetseite des zuständigen Bundesministeriums: <http://www.dbcde.gov.au>.

¹²⁷⁰ Siehe das *Explanatory Memorandum* sowie das *Supplementary Explanatory Memorandum* zum *Interactive Gambling Bill* 2001 (Gesetzesentwurf).

tischer als wissenschaftlicher Natur. Die Regierung hatte nämlich festgestellt, dass die Mehrheit der australischen Bevölkerung das rasant wachsende Internetglücksspielangebot besorgniserregend oder sogar bedrohlich fand. Dieser politische Hintergrund muss bei der juristischen Betrachtung des daraus entstandenen Gesetzes unbedingt im Auge behalten werden, denn er bestimmt die gesamte Gestaltung des Gesetzes. Eine spätere Überprüfung des Gesetzes hat es entsprechend zusammenfassend beschrieben:

„The [Interactive Gambling Act] establishes a complaints-based legislative framework to address community concerns about the availability and accessibility of interactive gambling in Australia¹²⁷¹“.

Das Gesetz dient also der Beschwichtigung der Sorgen der Bevölkerung wegen übermässiger Glücksspielangebote und des übermässigen Konsums von Glücksspielleistungen, indem es über Internet erbrachte Glücksspieldienstleistungen für teilweise illegal erklärt und der Bevölkerung die Möglichkeit gibt, wegen illegaler Glücksspielangebote Beschwerden einzureichen.

5.8.1.2. Struktur der gesetzlichen Regelung

In erster Linie verbietet der *Interactive Gambling Act* 2001, unter Androhung enormer Geldstrafen, die Erbringung von „interaktiven Glücksspieldienstleistungen“ an Personen, welche sich körperlich in Australien befinden. Als „Glücksspieldienstleistungen“ gelten diesbezüglich Lotterien, Wetten, Vertriebsmechanismen für Lotterien und Wetten, Spiele, welche gegen Entgelt gespielt werden, ganz oder teilweise vom Zufall entschieden werden und Wertgewinne anbieten, sowie alles andere, was unter dem Begriff „Glücksspieldienstleistung“ zu verstehen ist. Glücksspieldienstleistungen gelten als „interaktiv“, wenn sie mittels Telekommunikationseinrichtungen oder analogem oder digitalem Rundfunk gewerbsmässig an Kunden vermittelt werden.

Strafrechtlich verboten ist auch jede Art von Werbung für illegale interaktive Glücksspieldienstleistungen. Verbotsverletzungen sind strafbar, wenn die Werbung in Australien veröffentlicht wird. Dieses Nebenverbot umfasst also grundsätzlich auch Werbung auf ausländischen Internetseiten, welche auf deutliche Weise an Australier gerichtet sind und mehrheitlich von Australiern besucht werden, sowie Werbung in Zeitschriften, welche im Ausland herausgegeben, aber hauptsächlich an australische Leser gerichtet sind. Diese Formulierung soll offensichtlich verhindern, dass australische Glücksspielanbieter sich ins benachbarte Ausland absetzen, um von dort aus die gleichen Dienstleistungen an Australier zu verkaufen. Der *Interactive Gambling Act* 2001 hat aber nicht dazu geführt, globale Medien (Fernsehsender oder Zeitungen, welche in der ganzen Welt angeboten werden) für die Annahme von Werbung für Internetglücksspielleistungen strafbar zu machen.

Bestimmte Arten des Glücksspiels gelten gesetzlich als „ausgeschlossene Glücksspieldienstleistungen“. Diese Begrenzung des Umfangs des gesetzlichen Internetverbots wurde als politischer Kompromiss mit Parteien, welche der damaligen Regierung eine Mehrheit im Oberhaus des Bundesparlaments verschafft haben, beschlossen.

¹²⁷¹

Department of Communications, Information Technology and the Arts, *Review of the operation of the Interactive Gambling Act 2001 – Report*, July 2004, elektronisch verfügbar als ein Link von der Internetadresse http://www.archive.dbcde.gov.au/2008/01/review_of_the_operation_of_the_interactive_gambling_act_2001_submissions_closed.

Die wichtigste Ausnahmen für Wetten-, Pferde-, Hunde- und Sportwetten sind ausdrücklich erwähnt, aber die Ausnahme gilt auch für Wetten auf jedes andere Ereignis, soweit diese Wetten nicht auf dem Verordnungsweg als verboten bezeichnet werden¹²⁷². Nicht in den Rahmen der Ausnahme fallen nur Wetten, welche im Laufe eines sportlichen Ereignisses auf dessen Ausgang oder auf einzelne zum Ereignis gehörende Geschehnisse¹²⁷³ getätigt werden.

Eine zweite Ausnahme gilt für Lotterienprodukte allgemein, aber ausdrücklich nicht für elektronische Rubbellose oder andere „Sofort-Gewinn-Lotterien“. Traditionelle Lotterien, bei welchen die gewinnenden Scheine mittels einer Ziehung erst nach Verkauf aller Lotteriescheine als solche bezeichnet werden, können also legal interaktiv vertrieben werden.

Eine dritte Ausnahme gilt für Glücksspieldienstleistungen, welche an Personen vermittelt werden, die sich an für die Öffentlichkeit zugänglichen Orten befinden. Diese Ausnahme soll sicherstellen, dass Keno und „linked jackpots“ auf Spielautomaten weiterhin mittels Telekommunikationseinrichtungen in Kneipen, Clubs und anderen Vergnügungsstellen betrieben werden können.

Die letzte Ausnahme gilt etwas kryptisch für Glücksspieldienstleistungen, welche eine „designierte Verbindung“ zum Rundfunk haben. Die ausdrücklichen gesetzlichen Designierungen stellen dann klar, dass diese Ausnahme den Rundfunkmedien weiterhin ermöglichen soll, Glücksspielsendungen zu gestalten und Unternehmen weiterhin ermöglichen soll, interaktive Werbeausspielungen anzubieten.

So wie das Grundverbot gelten auch diese Ausnahmen juristisch nicht nur für Unternehmen in Australien, sondern für alle Unternehmen in der Welt, welche Glücksspieldienstleistungen an sich in Australien aufhaltende Personen vermitteln.

Für die Durchsetzung des so beschränkten Verbots werden anschliessend zwei etwas komplizierte, der oben erwähnten¹²⁷⁴ Grundeinstellung des Gesetzes entsprechende, Mechanismen eingerichtet.

Ein Mechanismus greift bei Verstössen gegen das Verbot der Erbringung interaktiver Glücksspieldienstleistungen. Das Gesetz beauftragt die für Telekommunikation und Rundfunkmedien zuständige unabhängige Bundesaufsichtsbehörde¹²⁷⁵ damit, eine Beschwerdeinstanz einzurichten. Alle in Australien ansässigen Personen, die glaubhaft machen können, dass eine vom *Interactive Gambling Act* 2001 verbotene interaktive Glücksspieldienstleistung trotzdem in Australien in Anspruch genommen werden kann, dürfen sich dort beschweren. Die Bundesaufsichtsbehörde ist verpflichtet, alle Beschwerden zu prüfen. Betrachtet sie eine Beschwerde anschliessend als begründet und betrifft die Beschwerde einen sich auf australischem Territorium befindlichen Leistungserbringer, dann hat sie die Kompetenz (aber nicht die Pflicht) die australische Bundespolizei oder die Polizei eines Bundeslandes zu bitten, sich mit dem Fall zu befassen. Betrachtet sie eine Beschwerde anschliessend als begründet und betrifft die Beschwerde einen sich im Ausland befindlichen Leistungserbringer, dann ist sie dazu verpflichtet, die im *Internet Industry - Interactive Gambling Industry Code* aufgelisteten Hersteller von Internetzugangsfiltren über den Fall zu informieren. Sie hat ebenfalls die Möglichkeit, die australische Bundespolizei zu bitten, sich mit dem Fall zu befassen, falls sie der Meinung ist, dass der betroffene ausländische Staat für die Bundespolizei von Interesse ist.

¹²⁷² Es wurden bisher keine diesbezügliche Verordnungen erlassen.

¹²⁷³ Z.B, welcher Spieler in einem Fussballspiel das nächste Tor schiessen wird.

¹²⁷⁴ Unter Punkt 5.8.1.1.

¹²⁷⁵ Die im *Interactive Gambling Act* 2001 erwähnte Australian Broadcasting Authority wurde zwischenzeitlich durch die Australian Communications and Media Authority ersetzt.

Ein anderer Mechanismus steht für Verstöße gegen das Verbot der Werbung für verbotene interaktive Glücksspieldienstleistungen zur Verfügung. Alle in Australien ansässigen Personen, die glaubhaft machen können, das für eine vom *Interactive Gambling Act* 2001 verbotene interaktive Glücksspieldienstleistung trotzdem in Australien geworben wird, dürfen sich bezüglich dieser Werbung beschweren. Das zuständige Bundesministerium hat diesbezüglich die Initiative ergriffen und eine Beschwerdeinstanz eingerichtet. Betrachtet es eine Beschwerde nach deren Prüfung als begründet und betrifft die Beschwerde einen sich auf australischem Territorium befindlichen Leistungserbringer, dann hat es die Möglichkeit, die australische Bundespolizei zu bitten, sich mit dem Fall zu befassen. Betrachtet es eine Beschwerde anschliessend als begründet und betrifft die Beschwerde einen sich im Ausland befindlichen Leistungserbringer, dann hat es die Möglichkeit, die für Telekommunikation und Rundfunkmedien zuständige unabhängige Bundesaufsichtsbehörde zu bitten, die im *Internet Industry - Interactive Gambling Industry Code* aufgelisteten Hersteller von Internetzugangsfiltern über den Fall zu informieren.

5.8.1.3. Verhältnis zu anderen gesetzlichen Regelungen

Für die australische Regulierung des Internets wurde von Anfang an eine Kooperationsstruktur vorgesehen. Der *Broadcasting Services Act* 1992 beauftragt die Internetindustrie damit, Selbstregulierungsinstrumente bezüglich verschiedener Internetinhalte zu erstellen. Die für Telekommunikation und Rundfunkmedien zuständige unabhängige Bundesaufsichtsbehörde ist jedoch ermächtigt, an Internetzugangsdienste („ISPs“), welche sich nicht freiwillig an ein Selbstregulierungsinstrument halten, unter Strafandrohung Weisungen zu erteilen, bzw. sie zur Einhaltung der Bestimmungen eines Selbstregulierungsinstruments zu verpflichten. Sollte es sich mit der Zeit herausstellen, dass ein Selbstregulierungsinstrument allgemein ineffektiv ist, dann hat die Bundesaufsichtsbehörde ebenfalls die Möglichkeit, es mit einer behördlichen Verfügung zu ersetzen. Was Glücksspieldienstleistungen als Internetinhalt betrifft, hat der Verband der australischen ISPs (*Internet Industry Association*) sofort nach dem Erlass des *Interactive Gambling Act* 2001 einen *Interactive Gambling Industry Code*¹²⁷⁶ formuliert und angenommen. Dieses Instrument beinhaltet eine regelmässig auf den neuesten Stand gebrachte Liste anerkannter Filterprogramme, welche von Konsumenten bzw. Internetbenutzern eingeschaltet werden können, um verbotene oder heikle Internetinhalt ausländischer Herkunft unzugänglich zu machen. Die Verbandsmitglieder verpflichten sich dazu, diese Programme ihren Kunden (möglicherweise gegen Gebührenaufschlag) anzubieten, bzw. ihnen zur Einrichtung und zum Betrieb dieser Programme zu verhelfen. Die Hersteller und Vertreiber der Programme wiederum verpflichten sich, die Internetadressen der ihnen von der Bundesaufsichtsbehörde mitgeteilten, verbotenen interaktiven Glücksspieldienstleistungen ausländischer Herkunft in ihre Listen der Adressen, welche für Programmbenutzer unzugänglich gemacht werden sollen, aufzunehmen. Somit sollen australische Konsumenten, die sich durch interaktive Glücksspieldienstleistungen und andere heikle Internetinhalte bedroht fühlen, von der Konfrontation mit solchen Inhalten geschützt werden, was genau dem Sinn und Ziel des *Interactive Gambling Act* 2001 entspricht.¹²⁷⁷

Das vom *Interactive Gambling Act* 2001 verfügte Werbeverbot hat andererseits einen Bezug zum vom *Tobacco Advertising Prohibition Act* 1992 erlassenen, flächendeckenden Werbeverbot für Tabakprodukte. Da die Wirkung dieses Gesetzes damals als sehr zufriedenstellend bewertet wurde, hat die Bundesregierung beschlossen, dessen Bestimmungen *grosso modo* im *Interactive Gambling Act* 2001 zu übernehmen, unter Ersetzung des Begriffs der Tabakprodukte mit dem der Glücksspiel-

¹²⁷⁶ Elektronisch zugänglich über die Internetadresse http://www.dbcde.gov.au/communications_for_consumers/internet/online_gambling/interactive_gambling_industry_code.

¹²⁷⁷ Vgl. oben, diesen Titel, Punkt 5.8.1.1.

dienstleistungen. Eine diesbezügliche Durchsetzungskompetenz wird weder vom früheren, noch vom späteren Gesetz an eine bestimmte Behörde erteilt.

Der *Interactive Gambling Act 2001* selbst sah den Erlass zusätzlicher Regelungen auf dem Verordnungsweg vor. Insbesondere zwei Regelungen sind für die gegenwärtige Studie von grossem Interesse. Einerseits ist die australische Bundesregierung dazu ermächtigt, das gesetzliche Verbot der Erbringung von interaktiven Glücksspieldienstleistungen an Personen, welche sich in Australien befinden, so auszuweiten, dass es auch die Erbringung von interaktiven Glücksspieldienstleistungen an Personen in bestimmten ausländischen Staaten umfasst. Subsection 9A(3) erteilt dem zuständigen Bundesminister die Kompetenz, ausländische Staaten zu diesem Zweck zu „designieren“, wenn sie darum bitten und die Erbringung von interaktiven Glücksspieldienstleistungen gesetzlich zu verbieten. Andererseits ist die australische Bundesregierung auch dazu ermächtigt, den mit verbotenen interaktiven Glücksspieldienstleistungen verbundenen Zahlungsverkehr auf dem Verordnungsweg zu unterbinden. Zum Zeitpunkt der parlamentarischen Vorlage des *Interactive Gambling Act 2001* war die Bundesregierung nämlich selbst (noch) nicht davon überzeugt, dass ein solcher Durchsetzungsmechanismus realistisch oder sinnvoll wäre. In der Tat wurden bisher keine entsprechenden Verordnungen eingeführt und keine ausländischen Staaten entsprechend bezeichnet.

5.8.2. Konnte das australische Internetverbot durchgesetzt werden?

Der *Interactive Gambling Act 2001* sah selbst eine Überprüfung seiner Geeignetheit und Effizienz binnen drei Jahren vor. Diesbezüglich hat das zuständige australische Bundesministerium eine Consulting-Firma mit der Erforschung des gesellschaftlichen, kommerziellen und technologischen Umfelds des Gesetzes beauftragt. Diese Firma hat wiederum ein Meinungsforschungsinstitut beauftragt, um eine entsprechende, repräsentative Konsumentenbefragung auf nationaler Ebene durchzuführen. Aufgrund der Ergebnisse dieser Aufträge und einiger weiterer Informationen, hat das Bundesministerium anschliessend die eigentliche Gesetzesüberprüfung vorgenommen und im Monat Juli 2004 einen Bericht veröffentlicht.¹²⁷⁸ Dieser Bericht enthält eine Vielfalt an nach unserer Einschätzung wertvollen Hinweisen auf die tatsächliche Durchsetzung des im *Interactive Gambling Act 2001* enthaltenen Internetteilverbots sowie auf mögliche zusätzliche Durchsetzungsmassnahmen. Letztere sollen hiernach separat behandelt werden. Zunächst sollen die tatsächliche Durchsetzung des Verbots der Erbringung von interaktiven Glücksspieldienstleistungen und dann die tatsächliche Durchsetzung des Werbeverbots beschrieben werden.

5.8.2.1. Tatsächliche Durchsetzung des Hauptverbots

Die hauptsächliche, wenn auch implizite Feststellung des Überprüfungsberichts ist, dass es gar nicht nötig war, das Internetverbot aktiv durchzusetzen.

Die meisten der australischen Unternehmen, die vorher ein Interesse daran gezeigt hatten, in Australien Lizenzen für die Erbringung interaktiver Glücksspieldienstleistungen zu beantragen, haben dies noch während der Entwurfsphase des *Interactive Gambling Act 2001* aufgegeben. Laut Angaben der Fachpresse waren diese Unternehmen der Meinung, dass es technisch und organisatorisch nicht unmöglich gewesen wäre, gesetzeskonforme Glücksspieldienstleistungen anzubieten, ihre so beschränkten Angebote jedoch nicht wettbewerbsfähig sein würden. Zudem hätte die offensichtlich

¹²⁷⁸ *Review of the operation of the Interactive Gambling Act 2001 – Report, op. cit.* – siehe unter Punkt 5.8.1.1.

glücksspielunfreundliche Einstellung der australischen Regierung eine sehr negative Auswirkung auf jeglichen Versuch gehabt, das nötige Risikokapital zu beschaffen.

Ob der gesetzliche Erlass eines Internetglücksspielverbots in Deutschland eine ähnliche Wirkung haben würde, ist nach der Einschätzung der Autoren dieser Studie eher fraglich. Mit einer Bevölkerung von etwa 80 Millionen ist die BRD ein etwa viermal so grosser Markt wie Australien und hat eine entsprechend stärkere Anziehungskraft auf aktuelle und potenzielle Anbieter von Glücksspieldienstleistungen. Diese können es sich viel weniger leisten, auf den deutschen als auf den australischen Markt zu verzichten. Ein deutsches Internetverbot käme zudem zu einem Zeitpunkt, in dem eine nicht unerhebliche Zahl von Internetanbietern bereits auf dem deutschen Markt etabliert ist. Diese Anbieter würden es vermutlich für weniger (wirtschaftlich) sinnvoll halten, sich aus diesem Markt zurückzuziehen, als australische Unternehmen es damals für sinnvoll hielten, sich gar nicht erst auf dem australischen Markt einzustellen.

Nach dem Inkrafttreten des Internetteilverbots wurde ein einziges, australisches InternetCasino-unternehmen lizenziert und kommerziell betrieben: Lasseter's Online Casino. Es erhielt bereits 1999 eine Lizenz des Bundeslandes Northern Territory und behielt diese bis vor Kurzen. Im Jahre 2000 ging das Unternehmen an die australische Börse und wurde seit 2001 von einem sehr erfolgreichen vietnamesischen Hotelunternehmer geleitet. Es akzeptierte keine australischen Spieler¹²⁷⁹ und verdiente anscheinend hauptsächlich und relativ gut mit US-amerikanischen Spielern. Im Oktober 2008 stellte es nämlich mit einem Hinweis auf die „Schliessung des US-Marktes im Oktober 2006“ den Betrieb ein.¹²⁸⁰ Es hatte im vorherigen Finanzjahr mehr als umgerechnet €8 Millionen verloren¹²⁸¹ und gab bei der Bekanntgabe der Schliessung an,¹²⁸² dass es zu viele Einschränkungen beachten musste, um wettbewerbsfähig sein zu können. Sein hauptsächlich an australische Spieler gerichtetes Sportwettenangebot wollte es hingegen weiterhin betreiben.¹²⁸³

Diese Angaben bestätigen die Vermutung der Autoren dieser Studie, dass die von den australischen Bundesländern erlassenen Spieler- und Konsumentenschutzmassnahmen¹²⁸⁴ i.V.m. den in Australien geltenden Steuersätzen so hoch angesetzt sind, dass interaktive Glücksspielbetreiber es in einem Umfeld des freien, globalen Wettbewerbs bevorzugen werden, von anderen Staaten aus zu operieren. Hohe Abgaben und strenge Spielerschutznormen werden also nur dann von praktischem Nutzen sein, wenn sie international akzeptiert sind, was wiederum eine Integration dieses Bereichs in Verhandlungen über den internationalen Dienstleistungshandel im Rahmen der WTO erfordert.¹²⁸⁵

Was den Konsum interaktiver Glücksspieldienstleistungen in Australien betrifft, hat sich der Überprüfungsbericht auf zwei Umfragen gestützt: Eine, welche eine für Wirtschaftspolitik zuständige Bundesinstitution im Jahr 1999 in Auftrag gegeben hat¹²⁸⁶ und eine zweite, welche in der

¹²⁷⁹ Siehe die Geschäftsbedingungen des Casinobetriebs, weiterhin zugänglich über die Internetadresse <http://www.lasseters.com/portal/>.

¹²⁸⁰ Siehe die Internetseite <http://www.lasseters.com/notice.jsp>

¹²⁸¹ Laut Angaben des Onlinenachrichtendienstes *Online Casino Topic* (www.onlinecasinotopic.com) unter Berufung auf die der australischen Börse vorgelegten Jahresrechnungen des Unternehmens.

¹²⁸² Siehe die Internetseite <http://www.lasseters.com/portal/>.

¹²⁸³ Laut Angaben des Onlinenachrichtendienstes *Poker News Daily* (www.pokernewsdaily.com) unter Berufung auf die australische Tageszeitung *The Age*.

¹²⁸⁴ Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, unter den Punkten 1.8. und 3.8.

¹²⁸⁵ Vgl. oben, diesen Teil, unter Titel I.2. „Völkerrecht“.

¹²⁸⁶ Siehe Productivity Commission, *Australia's Gambling Industries – Productivity Commission Enquiry Report* (November 1999), elektronisch frei verfügbar über die Internetadresse <http://www.pc.gov.au/projects/inquiry/gambling/docs/finalreport>.

Vorbereitung des Überprüfungsberichts im Jahr 2003 in Auftrag gegeben wurde¹²⁸⁷. Der einfache Vergleich der Ergebnisse dieser Umfragen zeigte, dass die Zahl der Australier, die nach dem zwischenzeitlichen Erlass des Internetverbots (illegale, ausländische) interaktive Glücksspieldienstleistungen benutzten, etwa einem Drittel der Zahl der vorherigen Internetglücksspieler entsprach. Mitte 2003 haben hochgerechnet etwa 18'000 Personen illegale interaktive Glücksspieldienstleistungen benutzt, was ungefähr 0.12 % der australischen Bevölkerung entsprach. Etwa zwei Drittel aller Australier, welche 2003 legale oder illegale interaktive Glücksspieldienstleistungen benutzten, gaben an, sich des gesetzlichen Internetteilverbots bewusst zu sein. Ausgaben für interaktive Glücksspieldienstleistungen sind im Zeitraum 1999 bis 2003 zwar erheblich angestiegen, aber mehrheitlich bezüglich Wetten, welche vom Internetteilverbot ausgenommen sind.¹²⁸⁸ Der Überprüfungsbericht stellte zusammenfassend fest, dass infolge des Internetteilverbots „relativ wenige Australier“ verbotene interaktive Glücksspieldienstleistungen benutzen und dass es in Australien einen „minimalen Konsum“ solcher Dienstleistungen gab, ohne allerdings einen Massstab der Geringhaftigkeit oder Minimalität anzugeben. Die Australier sind dafür bekannt, ein besonders spielfreudiges und wetteifriges Volk zu sein. Man könnte sich also vorstellen, dass der Anteil der deutschen Bevölkerung, der nach einem Internetverbot trotzdem interaktive Glücksspieldienstleistungen konsumieren würde, nicht mehr als 0.12% betragen würde.

Strafverfolgungen im Rahmen des *Interactive Gambling Act* 2001 hat es, wenigstens bisher, nicht gegeben. Der Überprüfungsbericht gibt an, dass in den ersten zweieinhalb Jahren nach Inkrafttreten eine einzige Strafanzeige an die australische Bundespolizei gerichtet wurde und dass diese nicht zu einer Anklage geführt hat. Der Bericht stellte allerdings auch die von einem der Bundesländer geäußerte Ansicht vor, dass australische Strafandrohungen ohne Kooperationsabkommen im Ausland sowieso keine Wirkung hätten.

Was die gesetzlich vorgesehene Beschwerdeinstanz betrifft, wurden in den ersten zwei Jahren, in dem sie zur Verfügung standen, insgesamt 27 Beschwerden eingereicht. In 17 dieser Fälle hat die Beschwerdeinstanz nach Prüfung der Beschwerde entweder festgestellt, dass die davon betroffenen Glücksspieldienstleistungen nicht illegal waren, oder sie als ungenügend begründet zu den Akten gelegt. In den zehn übrigen Fällen, hat die Beschwerdeinstanz die Filterprogrammhersteller über die betroffenen Glücksspieldienstleistungen informiert und diese wurden in der Folge für australische Filterbenutzer unzugänglich gemacht. Alle festgestellten Verbotsverstöße waren also ausländischen Ursprungs. Einen dieser zehn Fälle hat die Beschwerdeinstanz an die Bundespolizei übergeben (siehe oben). Es handelte sich um eine Beschwerde bezüglich Glücksspieldienstleistungen nebst Werbung. Der Beschwerdeführer hatte nämlich eine E-Mail-Werbung für die Dienstleistung erhalten und vermutete, dass jemand, der sich in Australien befand, seine E-Mail-Adresse an den Werbeverteiler übermittelt hatte.

Anschliessend hat der Überprüfungsbericht sich mit verschiedenen Aufrufen nach der Abschaffung, Ergänzung, Ausdehnung oder Einschränkung der gesetzlichen Ausnahmen vom Internetverbot¹²⁸⁹ beschäftigt. Er hat im Ergebnis alle diese Aufrufe abgelehnt, doch könnte es sich lohnen, sie hier einzeln zu erwähnen.

Am meisten Aufsehen hatte die gesetzliche Ausnahme zugunsten von interaktiv abgeschlossenen Wetten verursacht. Der Überprüfungsbericht gab an, dass der weitaus grösste Teil aller australischen Benutzer interaktiver Glücksspieldienstleistungen tatsächlich nicht verbotene Wettdienste in

¹²⁸⁷ Vgl. oben, diesen Titel, unter Punkt 5.8.2.

¹²⁸⁸ Vgl. oben, diesen Titel, unter Punkt 5.8.1.2.

¹²⁸⁹ Vgl. oben, diesen Titel, unter Punkt 5.8.1.2.

Anspruch nahm. Mehr als die Hälfte aller in Australien interaktiv (d.h. über Internet) abgeschlossenen Wetten ersetzten aber Wetten, welche sonst telefonisch oder persönlich an Ort und Stelle abgeschlossen worden wären. Die mit Wetten verbundene Glücksspielsuchtprävalenz sei zudem relativ niedrig.

Aus diesen Gründen wollte der Überprüfungsbericht keine Abschaffung der Ausnahme empfehlen. Einer Ausweitung der Ausnahme auf Wetten auf den Ausgang eines bereits laufenden Ereignisses, sowie auf einzelne zu einem laufenden Ereignis gehörende Geschehnisse (sog. „in-the-run betting“) wollte der Überprüfungsbericht allerdings auch nicht zustimmen. Er bemerkte dabei, dass eine solche Ausweitung die Wettdienstleistungen in eine fortlaufende und schnell wiederholende Art von Glücksspiel verwandeln würde, was wiederum zu verbreiteter Glücksspielsucht führen könnte. Anzumerken ist hierbei vielleicht, dass der Überprüfungsbericht diesbezüglich überhaupt nicht weiter gekommen ist, als der Gesetzgeber.

Eine Beschränkung der Ausnahme auf Wettanbieter, welche in einem australischen Bundesland für das Anbieten interaktiver Wettdienstleistungen lizenziert sind, wurde durch die australische Pferde- und Hunderennenindustrie gefordert. Der Überprüfungsbericht hielt es für durchaus erwiesen, dass im In- und Ausland interaktiv geschlossene Wetten der australischen Pferderennenindustrie eine weitaus grössere Finanzierung beschert, als traditionelle Wettaktivitäten es vorher getan hatten. Die Wett Ausnahme vom Internetverbot hatte diese Industrie also sicherlich vor einer Benachteiligung gegenüber ausländischen Pferderennen bewahrt und ihre Beschränkung auf inländische Wettanbieter, welche alle einen Teil ihrer Gewinne an die australische Pferderennenindustrie abgeben müssten, würde ihre Finanzierung bestimmt weiter stärken. Dieses sei jedoch nicht der Sinn und Zweck des Internetverbots, nämlich die Beschwichtigung der Sorgen der Bevölkerung über übermässige Glücksspielangebote und eine daraus resultierende gesteigerte Glücksspielsucht in Australien. Der Überprüfungsbericht ist daher zu dem Schluss gekommen, dass auch dieser Vorstoss zurückzuweisen ist. Aus der Perspektive der aktuellen Studie könnte dazu angemerkt werden, dass diese Schlussfolgerung durchaus ihren Platz im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt der Europäischen Union hätte. Die Bekämpfung der Spielsucht könnte zwar eine gewisse Beschränkung der Erbringung interaktiver Glücksspieldienstleistungen rechtfertigen, darf aber nicht als Schutzmassnahme zugunsten der inländischen Industrie benutzt werden.¹²⁹⁰

Die damalige Debatte über die genaue Ausgestaltung der gesetzlichen Wett Ausnahme wurde allerdings nicht abstrakt geführt, sondern hatte das Aufleben der sog. Wettbörsen („betting exchanges“) zum handfesten Gegenstand. Insb. die Firma Betfair hatte nämlich seit ungefähr 18 Monate ihre Rahmendienste zum Abschluss von Wetten auf Rennen und andere sportliche Ereignisse in Australien angeboten. Diese Entwicklung hatte grosse Sorgen unter den für Pferderennen zuständigen Ministern der australischen Bundesländer erweckt. Sie hatten beschlossen, die Bundesregierung zu bitten, die Wett Ausnahme so zu beschränken, dass interaktive Wettbörsen fortan als illegal gelten würden, ausser wenn sie von dem Bundesland, in dem die beteiligten Spieler sich aufhielten und vom Sportclub, welcher das betreffende sportliche Ereignis organisierte, Genehmigungen erhalten hatten. Dafür haben sie zwei Begründungen gegeben. Erstens würden Wettbörsen die Integrität der an den einschlägigen Ereignissen beteiligten Sportler in Frage stellen, denn diese Art von Wetten, welche direkt zwischen Spielern abgemacht werden, stellen laut den Bundesländern einen zu grossen Anreiz für Korruptionsversuche dar. Zweitens hätten Wettbörsen das Potential, einen grossen Teil der gewetteten Gelder von den herkömmlichen Wettanbietern abzuzweigen, was wiederum einen drastischen Einbruch des Einkommens der Sportler, insb. der Pferderennenindustrie zufolge hätte. Der Überprüfungsbericht machte hingegen geltend, dass es

¹²⁹⁰

Vgl. oben, diesen Teil, Titel I „Supranationaler juristischer Rahmen“, Punkt 1.

möglich sein sollte, Wettbörsen auf der Ebene der Bundesländer so zu lizenzieren, dass sie eine akzeptable Finanzierung insb. der Pferderennindustrie erzeugen. Was die Integritätsgefährdung betrifft, begnügte er sich mit der Feststellung, dass es um Fragen geht, welche zu den Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer und nicht zu denjenigen des Bundes gehören. Diese Ablehnung der Beschränkung der Wettausnahme in einer Art, welche interaktive Wettbörsen effektiv verbieten würde, hat die australische Bundesregierung inzwischen bestätigt und das Bundesland Tasmanien hat eine Wettbörse lizenziert.¹²⁹¹ Auch diese Entscheidung ist aus der Perspektive der aktuellen Studie von spezieller Bedeutung, denn auch sie hätte ihren Platz im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt der Europäischen Union. Sportliche Integritätsbedenken und die Sicherung inländischer Steuerquellen rechtfertigen nämlich nicht unbedingt die gesetzliche Einschränkung des Dienstleistungsverkehrs im Glücksspielsektor.

Schliesslich ging es um sog. „financial spread betting services“, welche den Abschluss von Wetten auf künftige Bewegungen der Finanzmärkte ermöglichen. Diese Wettdienstleistungen fallen grundsätzlich in den Rahmen der gesetzlichen Ausnahme zugunsten von interaktiv abgeschlossenen Wetten. Ein australisches Unternehmen hat diese Dienstleistung auch interaktiv angeboten und verliess sich dabei auf eine unter dem *Corporations Act* 2001 erteilte Lizenz für die Erbringung von Finanzdienstleistungen. Die australische Bundesfinanzmarktaufsichtsbehörde¹²⁹² war nämlich der Ansicht, dass diese Art von Wettdiensten als „Finanzderivate“ zu qualifizieren und entsprechend zu beaufsichtigen ist. Der Überprüfungsbericht stellte fest, dass es keinen Hinweis auf eine Tendenz dieser Wettdienstleistungen zur Erhöhung der Spielsuchtprävalenz gegeben hatte und dass es somit keinen Grund gäbe, ein Verbot der interaktiven Erbringung dieser Dienstleistungen zu empfehlen.

Bezüglich der Ausnahme zugunsten von herkömmlichen Lotterien, hatte der Überprüfungsbericht sich eigentlich nur mit einem, wieder von den Bundesländern stammenden Vorstoss zu beschäftigen, wonach die Ausnahme auf in Australien lizenzierte Lotteriebetreiber beschränkt werden sollte. Lotterien sind für die australischen Bundesländer nämlich eine noch viel wichtigere Einnahmequelle als die auf Pferdewetten erhobene Steuern und Abgaben. Der Überprüfungsbericht lehnte diesen Vorschlag mit einer der beiden Begründungen ab, welche er schon bezüglich der Wettbörsen dargelegt hatte: Steuer- und Abgabeverpflichtungen sind lizenzierungsrelevante Fragen und gehören somit zu den Kompetenzen der Bundesländer, anstatt zur Telekommunikationskompetenz des Bundes. Für die jetzige Studie öffnet diese Begründung ganz direkt die Frage der verfassungsrechtlichen Grundlage eines möglichen Internetverbots in Deutschland und somit die Einstellung der Bundesregierung zu einem Thema, womit sich bisher hauptsächlich die deutschen Bundesländer beschäftigt haben. Die Beantwortung dieser Frage liegt allerdings ausserhalb des Rahmens dieser Studie.

Was die Ausnahme zugunsten von Glücksspieldienstleistungen an Personen betrifft, die sich an für die Öffentlichkeit zugänglichen Orten befinden, musste der Überprüfungsbericht feststellen, dass die einschlägigen Arten von Glücksspiel (*Keno* und vernetzte Spielautomaten-Jackpots) inhärent mit der Verschlimmerung der Spielsucht verbunden sind. Trotzdem beschloss der Überprüfungsbericht, keine Einschränkung oder Aufhebung der Ausnahme zu empfehlen, denn es sei nicht seine Aufgabe, die in anderen Kreisen bereits geführte Debatte über die Bekämpfung der Spielsucht kurz zu schliessen. Hier verwies er auf das *Ministerial Council on Gambling* und auf die von diesem Gremium aufgestellten Rahmengrundsätze und Forschungsprogramme.¹²⁹³ Diese Entscheidung scheint dem Abstellen des Überprüfungsberichts auf die Spielsuchtrelevanz bestimmter Glücksspielformen direkt

¹²⁹¹ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, Punkt 4.8.

¹²⁹² Australian Securities and Investment Commission.

¹²⁹³ Vgl. oben, diesen Titel, unter Punkt 1.8.

zu widersprechen. In der Optik der Grundzielsetzung des australischen Internetverbots ist sie jedoch verständlich: da die australische Bevölkerung, bzw. die australischen Wähler während zwei Jahren Internetteilverbot mit *Keno* und vernetzte Spielautomaten-Jackpots an öffentlichen Orten gelebt hatten, ohne sich von einem steigenden Glücksspielangebot bedroht zu fühlen, war es nicht erforderlich, diese Ausnahme aufzuheben.

Eine ähnliche, aber weniger konkrete Feststellung machte der Überprüfungsbericht bezüglich der Glücksspielarten (Medienglücksspiel und Werbeausspielungen), welche von der letzten Verbotsausnahme profitieren: die Ausnahme lasse zu, dass der Konsument „im Rahmen seines Zuhauses“ mit diesen Glücksspielarten konfrontiert wird. Dieses Phänomen, meinte der Überprüfungsbericht, ist in sich besorgniserregend und lässt vermuten, dass es zu einer erhöhten Spielsuchtprävalenz beitragen könnte. Beweise dafür wurden den Redakteuren des Überprüfungsberichts jedoch keine vorgelegt. Sie mussten also darauf schließen, dass auch diese Ausnahme bestehen bleiben sollte. Aus der Perspektive der gegenwärtigen Studie ist dieser Ausgang zwar nicht zufriedenstellend, doch ist zu vermuten, dass die Beweislage bezüglich der Spielsuchtwirkung von Medienglücksspielen und Werbeausspielungen in Deutschland und Europa allgemein etwa gleich sei.¹²⁹⁴ Ein sinnvoller Vorschlag wäre daher vielleicht die gesetzliche Vorprogrammierung einer näheren Überprüfung dieser Glücksspielarten, zusammen mit einer Ermächtigung der Länderregierungen, im Falle entsprechender Feststellungen auf dem Verordnungsweg Massnahmen zu ergreifen. Allerdings ist hinzuzufügen, dass der *Interactive Gambling Act* 2001 einen ähnlichen Mechanismus enthält¹²⁹⁵ und dass doch nichts daraus entstanden ist. Um einen ähnlichen Ausgang in Europa zu vermeiden, wird es ganz unvermeidlich sein, weitere Mittel in die medien- und werbespielrelevante Glücksspielsuchtforschung zu investieren.

5.8.2.2. Tatsächliche Durchsetzung des Werbungsverbots

Das *Interactive Gambling Act* 2001 verpflichtet das zuständige australische Bundesministerium ausdrücklich dazu, jährlich über dessen Bemühungen zur Durchsetzung des Werbeverbots Bericht zu erstatten. Entsprechende Berichte bezüglich der Jahre 2003, 2004, 2005 und 2006 wurden tatsächlich veröffentlicht.¹²⁹⁶

Insgesamt sieben Beschwerden wegen vermuteter Verletzungen des Werbeverbots wurden in diesem Zeitraum beim Ministerium eingereicht. Fünf davon hat das Ministerium, nach einer internen Untersuchung, an die australische Bundespolizei weiter geleitet. Von den zwei anderen betraf eine eine CD-Rom, welche in Frühstückscerealienpaketen verteilt wurde und unter vielen anderen Informationen auch Werbung für interaktive Glücksspieldienstleistungen enthielt. Der Verteiler der Frühstückscerealien hat das Produkt sofort aus den Verkaufsregalen entfernen lassen und das Ministerium war davon überzeugt, dass er nicht für Glücksspieldienstleistungen werben wollte und somit auch nicht gegen das strafrechtliche Verbot verstossen hatte. Die zweite Untersuchung betraf Internetsuchmotoren, welche angeblich und u.A. die Adressen von Glücksspielseiten angaben, wenn man eine ungültige Internetadresse eingab bzw. eine gültige Adresse aus Versehen falsch eingab. Für die Entscheidung, diese Beschwerde nicht weiter zu verfolgen, gab das Ministerium keine Erklärung.

¹²⁹⁴ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, unter Punkt 5.7.1.

¹²⁹⁵ Siehe insb. unten, diesen Titel, unter Punkt 5.8.3.

¹²⁹⁶ Eine Zusammenfassung der Berichte für die Jahre 2003, 2005 und 2005 steht auf der Internetseite http://www.archive.dcita.gov.au/2007/11/online_gambling_links/Report_on_the_operation_of_the_prohibition_on_interactive_gambling_advertisements frei zur Verfügung. Der Bericht für 2006 steht auf der Internetseite http://www.dbcde.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/75601/Interactive_Gambling_Act_Part_7A_Report_2006.pdf ebenfalls frei zur Verfügung.

Vermutlich wurde eine eventuell dadurch identifizierte Verbotsverletzung als so nebensächlich betrachtet, dass sich eine Strafverfolgung nicht lohnen würde.

Von den fünf Beschwerden, welche der Bundespolizei übergeben wurden, wurden anschliessend nur zwei von dieser Behörde weiter verfolgt. Die eine betraf E-Mails, welche an eine Person in Australien verschickt wurden und Werbung für Wettbörsen enthielten, angeblich mit Hinweisen auf interaktive Wetten auf bereits laufende Ereignisse („in-the-run betting“), welche vom *Interactive Gambling Act* 2001 ausdrücklich verboten sind.¹²⁹⁷ Über ein Ergebnis der polizeilichen Untersuchung wurde nicht berichtet. Vermutlich wurde der Fall so lange auf Eis gelegt, bis die australische Regulierungspolitik gegenüber interaktiver Wettbörsen geklärt wird und schliesslich ganz eingestellt, als der zuständige Bundesminister solche Angebote für gesetzmässig erklärt hat.¹²⁹⁸ Die zweite Beschwerde in dieser Kategorie betraf Internetseiten, welche Werbefahnen für interaktive Glücksspieldienstleistungen und darin eingebettete Hyperlinks zu den entsprechenden Spielseiten anzeigten. Ob es sich um Internetseiten, welche in Australien beheimatet waren, handelte, hat das Ministerium nicht präzisiert. Vermutlich war dies nicht der Fall, denn das Ministerium berichtete allgemein, dass keine Verstösse gegen das Werbeverbot festgestellt wurden und hat keine entsprechenden Handlungen der australischen Internetzugangsdienste gefordert.¹²⁹⁹ Wahrscheinlich handelte es sich also um ausländische Internetseiten, denen nicht mit Sicherheit vorgehalten werden konnte, dass sie mehrheitlich von australischen Internetbenutzern aufgesucht werden.

Die Bundespolizei hat es ausdrücklich abgelehnt, die anderen drei der an sie weiter geleiteten Beschwerden zu untersuchen. Es handelt sich bei der einen um die wahrscheinlich millionenfach verschickten „Spam“ E-Mails für InternetCasinos, bei der zweiten um eine Werbefahne auf einer möglicherweise in Australien beheimatete Internetseite und bei der Dritten um einen im australischen Fernsehen verbreiteten Boxkampf, wobei einer der Boxer auf seinen Rücken die Internetadresse eines InternetCasinos tätowiert hatte, aber nicht klargestellt wurde, wo der Wettkampf stattfand. Der Überprüfungsbericht, welcher sich ebenfalls mit dem Werbeverbot beschäftigt hat, gab an, dass die Bundespolizei ihre Ablehnung hauptsächlich mit ihren begrenzten Mitteln und der relativen Unwichtigkeit dieses Verbots gegenüber anderen Bereichen des Strafrechts begründet hat. Zudem hat sie die Erfolgsaussichten eventueller Strafverfolgungen in den soeben geschilderten Fällen für sehr schlecht gehalten.

Berichte bezüglich der Jahre 2007 und 2008 haben die Autoren dieser Studie nicht ausfindig machen können, obwohl das Gesetz eine Berichterstattung „so bald als machbar nach Jahresende“ verlangt. Diese Fehlanzeige lässt vermuten, dass in den letzten Jahren keine entsprechenden Beschwerden mehr eingereicht wurden, wahrscheinlich aber nicht weil für verbotene interaktive Glücksspielleistungen weniger geworben wird, sondern weil das Interesse an dem Thema auch unter den Glücksspielgegnern in Australien nachgelassen hat.

5.8.3. Welche weitere Durchsetzungsmechanismen könnten eingesetzt werden?

5.8.3.1. Strafrechtliche Verfolgung ausländischer Anbieter

Während der Vorbereitung des Berichts des zuständigen australischen Bundesministeriums zur Überprüfung der Wirkung und Wirksamkeit des *Interactive Gambling Act* 2001, haben einige interessierte Kreise eine aktive Strafverfolgung ausländischer Glücksspielbetreiber, welche ihre

¹²⁹⁷ Vgl. oben, diesen Titel, unter den Punkten 5.8.1.2. und 5.8.2.1.

¹²⁹⁸ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, unter Punkt 4.8.2.

¹²⁹⁹ Vgl. oben, diesen Titel, Punkt 5.8.1.2, letzter Absatz.

Dienste in Australien anbieten, gefordert. Der Bericht machte anschliessend deutlich, dass diese Forderungen nicht sinnvoll sind. Ausschlaggebend für die Berichtsverfasser war anscheinend ihre Feststellung, dass Australier seit dem Erlass des gesetzlichen Internetverbots einen „minimalen Gebrauch“ von Internetglücksspieldienstleistungen gemacht hatten¹³⁰⁰ und dass ein relativ grosser Einsatz von Strafverfolgungsmitteln somit auch im besten Fall relativ wenig illegales Handeln unterbinden würde. Strafverfolgungen im Ausland würden aber nur dann glaubhaft erscheinen und die nötige Mitwirkung ausländischer und zwischenstaatlicher Behörden erzeugen, wenn das Gesetz so angepasst wäre, dass auch australische Anbieter sich strafbar machen und strafrechtlich verfolgt würden, falls sie interaktive Glücksspieldienstleistungen im Ausland anbieten. Da es viele ausländische Staaten gibt, die das interaktive Glücksspiel nicht strafrechtlich verbieten, wäre dies allerdings eine übertriebene Massnahme. Der *Interactive Gambling Act* 2001 beinhaltet bereits einen eher gezielten Mechanismus, indem er der australischen Bundesregierung erlaubt, einzelne ausländische Staaten diesbezüglich zu „designieren“. Das australische strafrechtliche Verbot würde dann auch für die Erbringung interaktiver Glücksspieldienstleistungen aus Australien an im designierten Staat anwesenden Personen gelten, was wiederum die Strafverfolgungsbehörden des designierten Staates dazu animieren sollte, australische Strafverfolgungen auf ihrem Territorium aktiv zu unterstützen. Die gesetzlichen Voraussetzungen der „Designierung“ eines ausländischen Staates sind ein Antrag dieses Staates auf Designierung sowie ein dort geltendes gesetzliches Verbot der Erbringung interaktiver Glücksspieldienstleistungen. Der Überprüfungsbericht gab ausdrücklich an, dass kein Staat „designiert“ wurde, kam aber trotzdem zum Schluss, dass keine „materielle Begründung“ einer intensiveren Strafverfolgung im Ausland vorliege.

Für die Verfasser dieser Studie stellt sich somit die Frage, ob der Designierungsmechanismus realistisch ist, was wiederum eine Suche nach den Gründen von dessen Nicht-Benutzung fordert. Im Rahmen seiner früheren Forschungsarbeiten zum Thema Internetglücksspielrecht¹³⁰¹ ist dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung mittels Kontakten zur australischen Bundesverwaltung bekannt geworden, dass einige ausländische Staaten und Territorien (z.B. Singapur und Hong Kong) sehr rasch ihr Interesse bekannt gegeben haben, jedoch schliesslich keine Anträge auf Designierung gestellt haben. Den einzigen, mehr oder weniger offiziellen Antrag hat Dänemark gestellt.¹³⁰² Daraufhin hat Australien um mehr Information aus Dänemark gebeten,¹³⁰³ vermutlich um zu prüfen, ob Dänemark wirklich ein strafrechtliches Internetverbot auf Gesetzesebene erlassen hat. Auf diese Nachfrage soll Dänemark nicht geantwortet haben.¹³⁰⁴ Die Erklärung dafür ist vermutlich, dass der dänische Antragsbrief gleichzeitig als Eingabe zum Prozess der Überprüfung des *Interactive Gambling Act* 2001 diene und eine Ausweitung des australischen Internetverbots auf alle

¹³⁰⁰ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 5.8.2.1.

¹³⁰¹ Siehe Aronovitz, A.M. et al, *Cross-Border Gambling on the Internet – Challenging National and International Law* (Bd. 47 der Reihe der Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung) (Schulthess, Zürich, 2004) und insb. den Beitrag von Schriever, E, „Conflicts and Coordination between Diverse Regulatory Environments“, S. 103 – 141, insb. S. 121 und die dort zitierten Quellen.

¹³⁰² Das Online-Archiv www.gamblinglicenses.com zitiert hierzu die (sehr seriöse) Tageszeitung *Australian Financial Review* vom 5. Mai 2003. Der Antrag kam nicht aus dem dänischen Aussenministerium, sondern vom damaligen Staatssekretär im dänischen Finanzministerium.

¹³⁰³ Siehe die vom zuständigen australischen Bundesministerium auf einer parlamentarischen Frage (Nr. 96) des Senator Allison gegebene Antwort vom 11. Februar 2003, offiziell veröffentlicht auf S. ECITA 101 des parlamentarischen *Hansard* und elektronisch verfügbar auf der Internetadresse http://www.aph.gov.au/senate/committee/ecita_ctte/estimates/add_0203/cita/bip.doc

¹³⁰⁴ Id.

Glücksspielarten forderte.¹³⁰⁵ Als aus dem Überprüfungsbericht anschliessend klar wurde, dass die Verbotsausnahme für den aus dänischer Sicht besonders wichtigen Wettbereich nicht aufgehoben werden sollte,¹³⁰⁶ hat das dänische Interesse für eine Designierung vermutlich stark nachgelassen. Diese Erfahrung lässt erkennen, dass eine internationale Koordinierung der strafrechtlichen Durchsetzung von Internetverböten nur dann funktionieren könnte, wenn alle beteiligten Staaten eine vergleichbare Glücksspielregulierungspolitik verfolgen und ähnliche gesetzliche Regelungen schaffen, was eher schwer erfüllbare Voraussetzungen sind.

5.8.3.2. Unterbrechung des Zahlungsverkehrs

Anders als der US-Amerikanische Kongress hat das australische Parlament keine strafrechtlichen Sanktionen gegen Finanzinstitutionen vorgesehen. Es war vielmehr der Ansicht, dass der australische interaktive Glücksspielmarkt für illegale Anbieter von Glücksspieldienstleistungen uninteressant gemacht werden könnte, indem zwischen solchen Anbietern und den Spielern geschlossene Verträge für illegal und juristisch nicht bindend und daraus entstehende Schulden für nicht einklagbar erklärt werden. Diese Idee entstand, da australische interaktive Spieler ihre Spieleinsätze den Anbietern mittels elektronischen Kreditkarteneingaben übermitteln und erst etwa einen Monat später tatsächlich bezahlen. Man ging davon aus, dass erfolglose Spieler es hinsichtlich einer gesetzlichen Nichtverbindlichkeitserklärung unterlassen würden, ihre Spielschulden beim Kreditkartenbetreiber und somit letztlich beim Spieleanbieter zu begleichen, woraufhin Letztere sich schnell vom australischen Markt zurückziehen würden. Die Section 69A des *Interactive Gambling Act 2001* hat die australische Bundesregierung daher beauftragt, binnen sechs Monaten und soweit praktikabel, entsprechende Verordnungen zu erlassen.

Tatsächlich wurden binnen sechs Monaten keine Verordnungen erlassen. Die Problematik wurde vielmehr in den Prozess der Überprüfung der Wirkung des Gesetzes überführt. Der Überprüfungsbericht hat sich anschliessend klar gegen einen Eingriff in den Zahlungsverkehr ausgesprochen.

Die sofortige Wirkung eines solchen Eingriffs wäre, laut Feststellung des Überprüfungsberichts, dass die australischen Kreditkartenbetreiber bereits bestehende, interaktiv erzeugte Spielschulden selbst bezahlen müssten. Im geltenden internationalen System des Kreditkartenzahlungsausgleichs darf eine Bank eine von einem ihrer Kreditkartenbenutzer tatsächlich durchgeführte aber anschliessend nicht honorierte Kreditkartenzahlung der Bank des Kreditkartenakzeptanten nämlich nur dann vorenthalten (d.h. ein sog. „chargeback“ buchen), wenn der Kreditkartenakzeptant für seine Dienstleistungen einen falschen Transaktionscode angegeben hatte. Unter der Voraussetzung, dass der Kreditkartenakzeptant, bzw. Glücksspieldienstleistungsanbieter in einem Staat operiert, wo die Erbringung von interaktiven Glücksspieldienstleistungen juristisch zulässig ist, hat dieser überhaupt keinen Grund, einen falschen Transaktionscode anzugeben. Verluste würden also in erster Linie die australischen Kreditkartenbetreiber, d.h. die Banken treffen. Diese würden, laut ihrer eigenen Angaben im Vorfeld der Gesetzesüberprüfung sofort mit einer totalen Verweigerung der Benutzung ihrer Kreditkarten für Glücksspieltransaktionen jeglicher Art auf die Rechtsänderung reagieren. Angesichts dieser Ankündigung haben sich die australischen Anbieter der vom gesetzlichen Internetverbot ausgenommenen Glücksspielarten (insb. die Wettanbieter, sowie die Bundesländer, welche von ihren Gewinnen profitieren) entschieden gegen einen Eingriff in den Zahlungsverkehr

¹³⁰⁵ Siehe Lindner, A, „Denmark Seeks to Invoke Australia’s ‘Good Neighbor’ Clause“, am 8. Mai 2003 in der Online-Zeitschrift *iGamingNews* veröffentlicht und weiterhin frei verfügbar auf der Internetadresse <http://www.igamingnews.com/index.cfm?page=artlisting&tid=4227>.

¹³⁰⁶ Siehe oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 5.8.2.1.

ausgesprochen. Später würden die Banken sich bemühen, ein detailliertes Kontrollsystem für Kreditkartenzahlungen zu entwickeln, um gesetzmässige von gesetzwidrigen Glückspielanbietern unterscheiden zu können. Dieses Kontrollsystem würde ganz erhebliche Zusatzkosten mit sich bringen und die Banken würden diese mittels erhöhter Kreditkartengebühren auf alle Kreditkartenbenutzer umwälzen. Der Überprüfungsbericht stellte sich auf den Standpunkt, dass diese Kosten viel höher sein würden, als die Kosten, die durch die seit Verbotserlass ohnehin minimale Benutzung verbotener interaktiver Glücksspieldienstleistungen verursacht werden.

In dieser Hinsicht ist also zu erkennen, dass eine Unterbindung der Zahlungen für interaktive Glücksspieldienstleistungen nur dann realistisch sein kann, wenn diese Massnahme durch ein Totalverbot aller Arten interaktiver Glücksspieldienstleistungen begleitet wird und wenn die (bereits geschwächten) Banken vorher die Möglichkeiten bekommen, eine Übernahme der Spielschulden ihrer Kunden zu vermeiden.

5.8.3.3. Zugangsverhinderung durch technische Mittel

Der Überprüfungsbericht hat sich ausführlich und in verschiedenen Hinsichten mit für interaktive Glücksspieldienstleistungen relevanten technischen Entwicklungen befasst. Es wurde dem Ministerium im Vorfeld des Berichts u.A. nahegelegt, dass die neuste Computertechnologie eine effiziente Durchsetzung des Internetteilverbots ermöglichen würde, wenn das Gesetz die australischen Internetzugangsdienste dazu zwingen würde, ausländische Glücksspielangebote (wie in Italien) auszufiltern, oder den Standort jedes interaktiven Spielers zu ermitteln und solchen Spielern, die sich in Australien befinden, den Zugang zu verbotenen interaktiven Glücksspieldienstleistungen zu verweigern, oder beides. Der Überprüfungsbericht enthält die Feststellung, dass Filterprogramme auf ISP-Ebene wenigstens damals (2004) nicht genügend präzise waren, um ausländische Glücksspielangebote effizient ausfiltern zu können. Auf jedem Fall wurden sie für viel weniger nützlich gehalten, als Filterprogramme auf Benutzerebene, welche als technologische Grundlage des vom *Interactive Gambling Act* 2001 vorgesehenen Durchsetzungsmechanismus dienen.¹³⁰⁷

5.8.3.4. Effizientere Untersuchung angeblicher Verletzungen des Werbeverbots

Der Überprüfungsbericht hat eigentlich nur eine Änderung des *Interactive Gambling Act* 2001 empfohlen und die die Durchsetzung des Werbungsverbots betraf. Hinsichtlich der Zurückhaltung der australischen Bundespolizei bei der Untersuchung angeblicher Verstösse gegen das Werbeverbot hielt es der Überprüfungsbericht für sehr sinnvoll, diese Untersuchungskompetenz ebenfalls an die für Telekommunikation und Rundfunkmedien zuständige unabhängige Bundesaufsichtsbehörde zu übertragen. Diese Behörde, anders als das Ministerium, habe nämlich bereits gesetzliche Beweiserhebungskompetenzen welche es ihr erlauben würden, vermutete Verstösse gegen das Werbeverbot selbst zu untersuchen und gegebenenfalls direkt der Bundesstaatsanwaltschaft zur Strafverfolgung anzuzeigen. Zu einer entsprechenden Gesetzesänderung ist es bisher nicht gekommen.

¹³⁰⁷

Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 5.8.1.2.

5.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Die norwegische Regierung und der norwegische Gesetzgeber haben sich das Ziel gesetzt, ausländische Internetangebote von Glücksspielen soweit wie möglich einzudämmen. Internationale Regelwerke würden von norwegischer Seite begrüßt. Auf nationaler Ebene wurde zu diesem Zweck ein Bezahlungsvermittlungs- und Gewinnvermittlungsverbot vom Gesetzgeber verabschiedet, das aber vom König noch nicht in Kraft gesetzt wurde. Wann das Bezahlungsvermittlungsverbot in Kraft gesetzt wird, war nicht ausfindig zu machen. Der Gesetzgeber war sich bei der Verabschiedung klar, dass dieses Mittel nur teilweise das angestrebte Ziel erreichen kann. Er sah seine Massnahme auch als ein Signal an die eigenen Bürger.

Nach den Erläuterungen des zuständigen Ministeriums aus dem Jahr 2003 war nicht eindeutig geklärt, ob das norwegische, strafrechtliche Glücksspiel-Verbot anwendbar ist, wenn ein ausländischer Betreiber seine Glücksspiele über das Internet (auch) Kunden anbietet, die ihren Sitz in Norwegen haben. Die internationale Praxis auf diesem Gebiet sei nicht eindeutig, so der Bericht des Ministeriums. Kein Land habe bis zu diesem Zeitpunkt ein wirksames Mittel gegen ausländisches Internetspiel gefunden. Internationale Regelwerke seien vorläufig abzuwarten und würden von Norwegen unterstützt.¹³⁰⁸

Das Internet-Angebot ausländischer Anbieter wurde jedoch immer zahlreicher und immer stärker in Norwegen in Anspruch genommen. Zudem gibt es zahlreiche ausländische Internet-Anbieter, die ihr Angebot gezielt in norwegischer Sprache anbieten und präzise auf das norwegische Publikum und den norwegischen Markt zuschneiden. Diese Internet-Seiten werden auf ausländischen Fernsehsendern, die in Norwegen empfangen werden können, sehr extensiv beworben. Man sah sich also von offizieller Seite mit sehr aggressiven Strategien der Internet-Glücksspielanbieter konfrontiert.

Aus Rücksicht auf ein verantwortliches Glücksspiel-Angebot in Norwegen, aus Rücksicht auf die Gefahr der Spielabhängigkeit und auf das geschützte Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen hat sich das norwegische Kultur- und Kirchenministerium im Jahr 2007 entschieden, seine abwartende Haltung aufzugeben und das bestehende Regelwerk gegen ausländische Anbieter voll auszuschöpfen.¹³⁰⁹ Die norwegischen Regeln sollen auf ausländische Akteure angewendet werden, wenn eine Auswirkung auf den norwegischen Markt vorliegt (Wirkungsprinzip). Dies gelte insbesondere für ausländische Anbieter, hinter denen norwegische Eigentümer stünden und jenen, die ihr Angebot speziell auf den norwegischen Markt zuschneiden. Aber auch andere Anknüpfungen können ausreichen, z.B. wiederholte Interviews der Betreiber der ausländischen Internet-Seiten im norwegischen Fernsehen oder auf norwegischen Internetseiten, Spiel- oder Zahlungsanleitungen auf Norwegisch, usw. Des Weiteren können norwegische Betreiber von Internet-Seiten vom Vermittlungsverbot betroffen sein, wenn sie über ihre Internetseite eine bewusste Lenkung zu ausländischem Glücksspiel betreiben. Dies gelte insbesondere für norwegische Akteure, die im Rahmen sogenannter *affiliates*-Verträge ein Entgelt für die Setzung solcher Links erhielten. Die Lottereaufsicht wurde vom Ministerium angewiesen, die norwegischen Regeln in diesem Sinne auszulegen und

¹³⁰⁸ Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 45 ff.

¹³⁰⁹ Schreiben des Ministeriums an die Lottereaufsicht vom 16.2.2007, veröffentlicht auf der Internetseite der Lottereaufsicht (www.lottstift.no).

anzuwenden. Andere Staaten und die Lotteriegaufsichten anderer Länder sollen so umfassend wie möglich von dieser Auslegung der norwegischen Normen unterrichtet werden, damit diese Staaten ein solches Angebot an norwegische Kunden soweit als möglich unterbinden.

Die bloße Teilnahme an Spielen auf ausländischen Internet-Seiten ist nach norwegischem Recht aber nach wie vor nicht strafbar.

Die Bewerbung, Vermarktung und Vermittlung von ausländischen Internet-Glücksspielen ist in Norwegen nach dem Geldspiel- und Lotteriegesetz schon seit langem verboten.¹³¹⁰ Nach Ansicht des zuständigen Ministeriums könne unter Vermittlung auch die Förderung des Glücksspiels durch die Zuteilung einer norwegischen Internet-domaine oder möglicherweise auch die Vermittlung durch Internetdienste verstanden werden.¹³¹¹

Nachdem nun geklärt wurde, dass die ausländischen Betreiber der Internet-Seiten gegen norwegisches Recht verstossen, konnte versucht werden, gegen diese Aktivitäten vorzugehen. Am 19.9.2008 hat das norwegische Kultur- und Kirchenministerium einen Gesetzesvorschlag vorgelegt, der darauf abzielt, die Bezahlungs- und Gewinnvermittlung norwegischer Banken und Kreditkartenunternehmen für ausländische Internet-Glücksspiele zu verbieten. Dieser Vorschlag wurde mit Gesetz vom 19.12.2008, Nr. 117, beschlossen. Die Inkraftsetzung ist dem König vorbehalten, der vorerst, dieses Gesetz nur teilweise zum 1.1.2009 in Kraft gesetzt hat.¹³¹² Es sind jene Teile nicht in Kraft, die dem Verbot der Bezahlungsvermittlung gelten. Derzeit werden die notwendigen Ausführungsverordnungen für die praktische Durchführung des Verbots erstellt und zur Begutachtung und Notifizierung an EFTA-Behörden versandt. Nach Auskunft des zuständigen norwegischen Ministeriums¹³¹³ hofft man, die Verordnungen bis 1.7.2009 fertiggestellt zu haben und die gesetzlichen Regelungen dann in Kraft setzen zu können.

In dem Gesetzesvorschlag vom 19.9.2008 wird folgendes ausgeführt: Die internationalen Zahlungsvermittler benutzen einen sogenannten *Merchant Category Code* (MCC), in welchem auch für Glücksspielfirmen ein eigener Zahlen-Code eingerichtet sei. Dies soll es technisch einfach ermöglichen, solche Zahlungen zu identifizieren. Einige Kreditkarten-Firmen haben sich bereits freiwillig verpflichtet, keine Autorisationen der betreffenden Zahlungen mehr durchzuführen. Der Gesetzgeber ist sich im Gesetzesvorschlag bewusst, dass man das ausländische Internetspiel mit den geplanten Neuerungen nicht zur Gänze unterbinden kann. Insbesondere müsse ein Spieler lediglich ein ausländisches Konto eröffnen und er könne wieder per elektronischer Zahlung spielen. Es werde aber ein symbolisches Zeichen für die norwegischen Spieler gesetzt und das Spiel auf ausländischen Internetseiten erschwert, was eine Chance darstelle, norwegische Spieler abzuhalten. Diese Chance solle nicht ungenützt bleiben. Eine Filterung und Blockierung von Internetseiten mit ausländischem Glücksspielangebot (wie in Italien) stosse hingegen in Norwegen auf verfassungsrechtliche Bedenken.

Die gesetzlich bereits beschlossenen und teilweise bereits in Kraft gesetzten Massnahmen sehen folgendes vor:

¹³¹⁰ § 2 Abs. 3 Geldspielgesetz, § 11 Lotteriegesetz.

¹³¹¹ Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 45 und 46.

¹³¹² Königliche Resolution vom 19.12.2008, Nr. 1420: es traten zum 1.1.2009 in Kraft § 15 Geldspielgesetz und die Änderungen in den §§ 3, 12 und 13 des Lotteriegesetzes.

¹³¹³ E-mail vom 18.3.2009 von Eivind Tesaker, Abteilungsleiter im Kultur und Kirchenministerium, Oslo an SIR (Andreas Fötschl).

Im Gesetz über die Pferdewetten (*totalisatorloven*) soll an den bestehenden § 3 Abs. 1 folgender Satz angefügt werden:

Als Übertretung dieses Gesetzes gilt unter anderem, die Bezahlungsvermittlung von Einsätzen und Gewinnen bei Pferdewetten ohne eine gesetzliche Grundlage im Gesetz. Das Ministerium kann nähere Bestimmungen über den Umfang und die Durchführung des Bezahlungsverbotes erlassen (noch nicht in Kraft).

Im Gesetz über das staatliche Geldspiel (*pengespilloven*) soll an den bestehenden § 2 Abs. 1 (Vermittlungsverbot von Glücksspiel ohne Zulassung) folgender Satz angefügt werden:

Als Vermittlung von Gewinnspielen ohne gesetzliche Grundlage im Gesetz gilt unter anderem auch die Bezahlungsvermittlung von Einsätzen und Gewinnen zu solchen Gewinnspielen.

Ein neuer Abs. 4 von § 2 soll eine Verordnungsermächtigung des Ministeriums enthalten, um das Bezahlungsvermittlungsverbot zu präzisieren (beide nicht in Kraft).

Derselbe Gesetzesvorschlag enthält eine Regelung, der Lottereaufsicht eine Kompetenz zu erteilen, Auflagen und Zwangsgelder bei Gesetzesverstößen zu verhängen (§ 15 Geldspielgesetz). Dieser Teil des Gesetzes wurde vom König mit 1.1.2009 in Kraft gesetzt.

Warum die Regelungen zur Bezahlungsvermittlung durch den König noch nicht in Kraft gesetzt sind, ist uns vorerst unbekannt. Wir haben beim zuständigen Ministerium in Norwegen angefragt, welches Schicksal die betreffenden Teile haben werden. Die Anfrage ist unbeantwortet.

5.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Das Internetglücksspielverbot ist aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters schwer durchzusetzen. Im Bereich der Spielbanken können die Hauptziele des SBG, insb. die Verhinderung von negativen sozialen Konsequenzen, nur teilweise erfüllt werden, wenn die Spieler auf ausländischen Webseiten spielen können.

5.10.1. Lotterien und Wetten

Bezüglich Internetlotterien und -wetten ist die Regelung unschärfer als das formelle Verbot des Art. 5 SBG. Nach Auskunft der Comlot sind für die Durchführung von Lotterien und Wetten via Telekommunikationsmittel die gleichen Regeln anwendbar, die für die traditionellen Spiele gelten. Deswegen sind nur die *Loterie Romande* und Swisslos, bzw. die STG autorisiert, Lotterien und Wetten im Internet zu vertreiben. Alle anderen Angebote schweizerischer Gesellschaften sind illegal.

Gem. Art. 4 und 33 Abs. 2 LG ist die Veröffentlichung illegaler Lotterie- und Wettangebote verboten. Unter Veröffentlichung versteht die Comlot auch die Platzierung von Links, die auf Webseiten illegaler nationaler und ausländischer Organisatoren verweisen. Aber hier auch ist der Benutzer solcher Links nicht strafbar; seine Gewinne können trotzdem konfisziert werden.¹³¹⁴

5.10.2. Spielbanken

Art. 5 SBG verbietet Glücksspiele durch Telekommunikationsmittel wie das Internet. Die Schweiz verhängt daher ein absolutes Verbot der Internetcasinos.¹³¹⁵

Eröffnet ein Veranstalter ein Onlinecasino, kann er gem. Art. 55 SBG bestraft werden. Die Vorschrift bezieht den **Gründer der Webseite** aber auch der **Betreiber** ein (d. h. die Person, die die Webseite in gutem Betriebszustand halten muss; diese Person kann einer Strafbarkeit als Teilnehmer unterliegen). Der **Host** der Webseite kann gemäss Art. 55 Abs. 1 lit. a *in fine* bestraft werden, da er „Spieleinrichtungen beschafft“, um eine Spielbank zu errichten.

Der **Web-Provider** kann nicht bestraft werden, aber man kann ihn zwingen, mit den Behörden zusammenzuarbeiten und die illegale Internetseite zu blockieren. Die **Banken und andere Finanzintermediäre** sind gezwungen, Zahlungen im Zusammenhang mit Onlinecasinos gem. des Geldwäschereigesetzes abzulehnen, wenn sie die illegale Herkunft des Geldes kennen.

Alle diese Akteure sind für die Modalitäten der rechtlichen Behandlung eines Onlinecasinos bedeutsam. Einige unter ihnen können bestraft werden, wenn sie ihre Tätigkeiten grenzüberschreitend in der Schweiz ausüben. Die Platzierung eines Link auf ein Onlinecasino ist gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. a strafbar. Allerdings ist die ESBK der Meinung, dass die Personen, die solche Links setzen, als „Organisator“ betrachtet werden müssen, weil sie Glücksspiele ausserhalb der

¹³¹⁴ Vgl. <http://www.comlot.ch/d/themen-infos/internet> (am 1. April 2009 angeschaut).

¹³¹⁵ LARS SCHLICHTING, *Gambling online, the Swiss experience*, in *Cross-Border Gambling on the Internet*, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, Schulthess, 2001, S. 376

Spielbanken und permanenterweise zugänglich machen. Das Verbot von Onlineglücksspielen geht dann bis zum Verbot der Werbung. Deshalb werden ausländische Glücksspielgesellschaften, die Werbung machen, um schweizerische Spieler anzuziehen, überwacht.

Spieler sind nicht nach dem SBG strafbar. Ihre Gewinne können trotzdem konfisziert werden. Die Rechtslage lässt ihnen allerdings gleichwohl die Möglichkeit, auf ausländischen Webseiten zu spielen.

5.11. USA

Erkenntnisse

Die Regierung der Vereinigten Staaten will Internet-Glücksspielaktivitäten generell beseitigen. Eine ausreichende rechtliche Grundlage für ein solches weitreichendes Unterfangen wurde bislang jedoch noch nicht geschaffen. Die hierauf gerichteten Versuche sind Gegenstand kontroverser Diskussionen und haben eine stark abschreckende Wirkung, insbesondere wenn sie mit einer aggressiven Verfolgungsstrategie einhergehen. Viele Betreiber ziehen sich freiwillig vom Markt zurück, um nicht Gefahr zu laufen, dass ihre Tätigkeit als illegal angesehen werden könnte.

5.11.1. Regulierungen auf Bundesebene

Obwohl es schon vor dem Internetboom verschiedene Gesetze gab, die als Grundlage für die Verfolgung (oder deren Versuch) des kommerziellen Internet-Glücksspiels herangezogen wurden, gibt es keine spezielle Gesetzgebung auf Bundesebene, die diese Tätigkeit ausdrücklich verbietet. Gewisse Aktivitäten sind nach bestehenden Bundesgesetzen eindeutig illegal. So verbietet beispielsweise der *Wire Act* Sportwetten über Telekommunikationssysteme (einschliesslich des Internet).¹³¹⁶ Während die Bundesregierung die Ansicht vertritt, dass der *Wire Act* alle Formen des Internetglücksspiels abdeckt, ist es nach Auffassung des Fifth Circuit Court of Appeals nur auf Sportwetten anwendbar.¹³¹⁷ Andere Casinospiele wie etwa Poker oder Blackjack befinden sich in einer Grauzone.¹³¹⁸ Die Meinung des Justizministeriums, wonach das Internetglücksspiel gesamt als illegal anzusehen ist, scheint daher nicht auf fester rechtlicher Grundlage zu stehen. Der Glücksspielsektor ist zu einer bedeutsamen gewerblichen Sparte der Vereinigten Staaten angewachsen und verfügt über eine starke Lobby. Aus diesen Gründen war es in der Vergangenheit ausserordentlich schwierig für die Regierung, ihre Position durchzusetzen und dem Internetglücksspiel ein Ende zu bereiten.

Nach einer Dekade, in der zahlreiche Gesetzgebungsversuche für ein Verbot von Internetglücksspielen vorgenommen wurden, wurde dann der *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006* ("UIGEA")¹³¹⁹ als Teil des *Safe Accountability for Every Port Act 2006* erlassen.¹³²⁰ Das Gesetz beabsichtigt, das Internetglücksspiel dadurch zu unterbinden, dass es dem Geldfluss zu Online-Casinos verhindert. Es untersagt im Wettgeschäft tätigen Personen im Zusammenhang mit illegalem Internetglücksspiel die Entgegennahme von Krediten, elektronischen Geldüberweisungen, Schecks oder anderen Zahlungen von Banken oder andere Finanztransaktionen, bei denen „als Zahlender ein Finanzunternehmen oder dessen Stellvertreter handelt“.¹³²¹ Verstöße hiergegen werden mit Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren bestraft.¹³²² Eine Schwäche des Gesetzes liegt in seiner Definition des illegalen Internetglücksspiels:

¹³¹⁶ 18 U.S.C. § 1084.

¹³¹⁷ Jennifer W. Chiang, *Don't Bet on it: How Complying with Federal Internet Gambling Law is Not Enough*, 4 SHIDLER JOURNAL OF LAW, COMMERCE & TECHNOLOGY 2, Summer 2007, zitierend *In Re MasterCard International Inc.*, 313 F.3d 257 (5th Cir. 2002).

¹³¹⁸ *Id.*, p. 3.

¹³¹⁹ *Id.* P. 4.

¹³²⁰ SAFE Port Act, Publ. L. No. 109-347 § 801 (2006).

¹³²¹ 31 U.S.C. § 5363.

¹³²² 31 U.S.C. § 5366.

Der Ausdruck "illegales Internetglücksspiel" bezeichnet die Platzierung, Annahme oder sonstige wissentliche Übermittlung einer Wette oder eines Einsatzes auf jede erdenkliche Weise, die die mindestens teilweise Nutzung des Internet beinhaltet, wobei die Einleitung, Annahme oder sonstige Herbeiführung derartiger Wetten oder Einsätze nach dem Bundesrecht oder dem Recht des Einzelstaates dort, wo sie getätigt werden (im Einzelstaat oder auf Stammesgebiet), ungesetzlich sind.

Das Gesetz hätte nach seinem Entwurf eigentlich den *Wire Act* ergänzen und verdeutlichen sollen, dass sämtliche Internetaktivitäten einbezogen sein sollten. Das letztlich verabschiedete Gesetz enthielt eine solche Klarstellung jedoch nicht mehr. Die Verletzung eines staatlichen Gesetzes würde allerdings eine Haftung nach dem UIGEA hervorrufen.

Das Gesetz forderte die Verabschiedung von Regeln bis spätestens Juli 2007, wonach die Zahlungssysteme die verbotenen Transaktionen zu identifizieren und zu blockieren hatten.¹³²³ Derartige Regelungen wurden im Oktober 2007 veröffentlicht, waren jedoch breiter Kritik ausgesetzt. Der vielleicht schwerste Vorwurf betrifft den Mangel an einer klaren Definition der illegalen Transaktionen, auch weil Banken, die sich in einer bestimmten Situation für ein Vorgehen entscheiden und dieses einer Rechtmäßigkeitsprüfung unterziehen müssen, ihre eigenen rechtlichen Verpflichtungen schwer einschätzen können. Daraufhin wurden überarbeitete Vorschriften erlassen¹³²⁴, wobei diese neuen Regelungen die Kritik an den vorherigen Vorschriften nicht hinreichend berücksichtigten. Es gibt keine Regelungen, die Finanzinstitute verpflichten würden, Geldtransaktionen zu identifizieren und zu blockieren, wenn diese Transaktionen im Zusammenhang mit illegalem Internetglücksspiel stehen. Gleichfalls halten sie keine Definition bereit, die es ermöglichte, eine bestimmte Transaktion auf ihre Legalität hin zu überprüfen und erkennen damit stillschweigend die Unmöglichkeit der Verfolgung individueller Transaktionen.¹³²⁵

Die Zweideutigkeiten des US-Rechts haben auch Auswirkungen, die über den Kontext des UIGEA hinausgehen. Im Dezember 2008 haben beispielsweise drei große Internetfirmen vereinbart, im Wege eines Vergleichs eine Geldbuße von 31,5 Mio. \$ zu zahlen. Vorausgegangen war der Vorwurf

¹³²³ 31 U.S.C. § 5364.

¹³²⁴ 12 C.F.R. § 233.1 *et seq.*

¹³²⁵ Der US-Glücksspielrechtsexperte Nelson Rose setzt sich hiermit kritisch auseinander: "The UIGEA scared every publicly traded Internet gambling company into dropping out of the U.S. market. Even privately owned web operators restructured, separating their operations, so American executives have nothing to do with the gaming side of the business. But this was probably an over-reaction, because – despite reports in the press – the new law does not make Internet gambling illegal. The UIGEA does only two things: It creates a new crime, being a gambling business that accepts money for an [sic] unlawful gambling transactions, and it requires federal agencies to issues [sic] regulations requiring financial institutions to identify and block the transfers of funds for these illegal bets. The new crime has proved to have no teeth. I am unaware of it ever having been used against an Internet gaming operation. When the federal Department of Justice decided to go after the founders of Neteller, for example, it did not charge them with violating the UIGEA. Perhaps this was because the founders' active involvement with Neteller had ended before the UIGEA became law. Or perhaps the DOJ knew that it would be opening a can of worms if it had to prove this new crime had been committed. The problem for the DOJ is that the UIGEA does nothing to clarify whether a particular online wager is illegal. "Unlawful" in the UIGEA is defined as violating some other federal or state law. So, if the gambling is already illegal, this new crime adds very little. If, on the other hand, the gambling was legal before the UIGEA was enacted, it is still legal." Siehe hierzu Professor I. Nelson Rose, *Enforcing a Stupid Law*, GAMBLING AND THE LAW, 2008, zu finden unter: www.gamblingandthelaw.com.

seitens des Justizministeriums, die Firmen hätten das illegale Glücksspiel gefördert, indem sie Werbung im Internet zuließen. Die Unternehmen Microsoft, Google und Yahoo werden einen Fonds zur Aussendung öffentlicher Werbekanntmachungen errichten, die Jugendliche über die Illegalität des Online-Glücksspiels in den Vereinigten Staaten unterrichten sollen. Für die Teilnahme an Werbemaßnahmen in den Suchmaschinen betreffend Online-Glücksspiele will Google der Regierung eine Summe von 3 Mio. \$ und Yahoo eine Summe von 7,5 Mio. \$ zahlen. Microsoft wendet einen Betrag von 21 Mio. \$ auf. Teil des Vergleichs ist, dass sich Microsoft verpflichtet, 9 Mio. \$ an das Kinderhilfswerk *International Center for Missing and Exploited Children* zu zahlen.¹³²⁶

Zu erwähnen ist auch, dass der Umstand der Illegalität das Internetglücksspiel nicht von der Steuerpflicht ausnimmt, und zwar weder auf der Ebene der Körperschaftsteuer noch bei der individuellen Steuerpflicht. Die Behörden der Vereinigten Staaten haben schon mehrmals¹³²⁷ Haftstrafen wegen Steuerhinterziehung verhängt, wenn Verurteilungen wegen anderer Straftaten – meist aus Mangel an Beweisen – nicht in Frage kamen.

5.11.2. Regulierungen der Einzelstaaten

Eine Reihe von Staaten hat Strafvorschriften zum Internetglücksspiel erlassen. In einigen Staaten ist es weltweiten Betreibern von Internetcasinos verboten, Wetten und Einsätze von Personen anzunehmen, die sich im betreffenden US-Staat aufhalten. In South Dakota ist das Internetglücksspiel, das von diesem Staat aus betrieben oder hier zum Abschluss gebracht wird, verboten und zieht eine mögliche Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren nach sich.¹³²⁸ Dasselbe gilt in Illinois.¹³²⁹ Louisiana hat Regelungen erlassen, wonach das "Glücksspiel an und durch Computer" als Delikt anzusehen ist. Es kommen Geldstrafen bis 500 \$ und/oder Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten in Betracht.¹³³⁰ Für Personen, die Internetseiten gestalten und unterhalten, gelten in Louisiana Strafverschärfungen.¹³³¹

In anderen Staaten stellt die Platzierung einer Wette, die auf dem jeweiligen Staatsgebiet vorgenommen wird, ein Verbrechen dar. Dies trifft etwa auf Washington zu, wo ebenfalls die Übertragung von „Informationen über das Glücksspiel“ über das Internet untersagt ist.¹³³² Die Personen, die wegen Online-Wettens verurteilt sind, haben eine Strafe von maximal 5 Jahren Freiheitsentzug und eine Geldstrafe von 10.000 \$ zu erwarten.¹³³³ In Indiana begeht ein Betreiber, der das Internet

¹³²⁶ Jason Ryan, *Microsoft, Google, Yahoo to Pay \$31.5M Over Illegal Gambling Ads*, Dec. 19, 2007, ABC News, zu finden unter: <http://abcnews.go.com/Technology/FedCrimes/story?id=4029545&page=1>.

¹³²⁷ Der wohl berühmteste Fall betraf den bekannten Mafioso Al Capone.

¹³²⁸ South Dakota Codified Laws Chapter 22-25A, unter: <http://www.gambling-law-us.com/State-Laws/South-Dakota/>.

¹³²⁹ 720 Illinois Compiled Statutes § 5/28□1, unter: <http://www.ilga.gov/legislation/ilcs/fulltext.asp?DocName=072000050K28-1>. Dieses Gesetz beinhaltet jedoch nicht ausdrücklich InternetCasinos oder Poker, und die erste Verurteilung betraf nur ein Vergehen der Klasse A.

¹³³⁰ Louisiana Revised Statute 14:90.3, unter: <http://www.legis.state.la.us/lss/lss.asp?doc=78701>.

¹³³¹ La. Rev. Stat. § 14:90.3(e). "Whoever designs, develops, manages, supervises, maintains, provides, or produces any computer services, computer system, computer network, computer software, or any server providing a Home Page, Web Site, or any other product accessing the Internet, World Wide Web, or any part thereof offering to any client for the primary purpose of the conducting as a business of any game, contest, lottery or contrivance, whereby a person risks the loss of anything of value in order to realize a profit shall be fined not more than twenty thousand dollars, or imprisoned with or without hard labor, for not more than five years, or both."

¹³³² Washington Revised Code § 9.46.240, unter: <http://law.justia.com/washington/codes/title9/9.46.240.html>.

¹³³³ Wash. Rev. Code § 9A.20.021 (2006).

für illegales Glücksspiel in Indiana oder mit einer dort ansässigen Person nutzt, ein Verbrechen.¹³³⁴ Professionelles Glücksspiel über das Internet oder das Betreiben einer professionellen Glücksspiel-Internetseite wird auch als Verbrechen bestraft.¹³³⁵ Das Gesetz des Staates Indiana kennt eine gerichtliche Zuständigkeitsvorschrift, wonach "eine Person außerhalb von Indiana, die über ein Computernetzwerk Informationen verbreitet und die weiß oder wissen müsste, dass die Information in Indiana ausgestrahlt wird, hinsichtlich der Strafverfolgung der Zuständigkeit der Gerichte von Indiana unterliegt."¹³³⁶

Verbote, die Wetteinsätze durch im Staatsgebiet körperlich anwesende Personen betreffen, werden hinsichtlich ihrer Durchsetzung als höchst problematisch angesehen, und dienen im Allgemeinen als Abschreckungsmittel. Die Durchsetzung ist deshalb nicht möglich, weil sie viel Zeit, Geld und Ressourcen in Anspruch nimmt, um Seitenaufrufe bzw. die einzelnen Nutzer zu verfolgen.¹³³⁷ In Staaten, in denen die Online-Wetttätigkeit ein Delikt darstellt, können derartige Aktivitäten jedoch Gegenstand einer Strafverfolgung sein, die nach dem *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (RICO) durchgeführt wird.¹³³⁸

In den vergangenen Jahren hat der Staat Nevada seine Einstellung gegenüber dem Internetglücksspiel geändert. Im Jahre 2001 wurde ein Gesetz erlassen, das es körperlich im Staate anwesenden Personen mit uneingeschränkten Glücksspiellizenzen erlaubt hätte, eine Lizenz für das interaktive Glücksspiel zu erhalten.¹³³⁹ Durch eine solche Lizenz wäre es den Casinos möglich gewesen, Wetten von Bürgern Nevadas über das Internet anzunehmen. Eine derartige Lizenz wurde allerdings in keinem einzigen Falle erteilt, denn nach dem Gesetz war weiterhin erforderlich, dass die *Nevada Gaming Commission* über die Vereinbarkeit einer Lizenz mit Bundesrecht zu befinden hatte.¹³⁴⁰ Nach Auffassung der Bundesregierung wird das Internetglücksspiel jedoch durch die gegenwärtige Gesetzeslage untersagt. Gemäß NRS 465.092 stellt es ein Vergehen dar, das Internet dazu zu benutzen, eine Wette von irgendeiner Person in Nevada entgegenzunehmen. Wird die Wette von einer außerhalb Nevadas befindlichen Person angenommen, so bestimmt das Gesetz, dass das Delikt zwar außerhalb des Staates begonnen, jedoch innerhalb des Staates vollendet wird.

Nach dem Gesetz NRS 463.160 ist erforderlich, dass Personen, die Glücksspiel mit Gewinnerzielungsabsicht betreiben, vor der Ausführung ihrer unternehmerischen Tätigkeiten eine Lizenz beizubringen haben.¹³⁴¹

Ein weiteres Gesetz, NRS 195.020, macht Ausführungen zu den strafrechtlichen Teilnahmearten.¹³⁴²

¹³³⁴ Indiana Code § 35-45-5-2, unter: <http://www.in.gov/legislative/ic/code/title35/ar45/ch5.pdf>.

¹³³⁵ Indiana Code §§ 35-45-5-3, 35-45-5-3.5, unter: <http://www.in.gov/legislative/ic/code/title35/ar45/ch5.pdf>.

¹³³⁶ Indiana Code § 35-45-5-4.5.

¹³³⁷ I. Nelson Rose and Martin D. Owens, *INTERNET GAMING LAW*, MaryAnn Liebert, Inc., 2005, pp. 72-73.

¹³³⁸ Chiang, *Don't Bet on it: How Complying with Federal Internet Gambling Law is Not Enough*, *supra*, note. 59, p. 5.

¹³³⁹ Act of June 14, 2001, ch 593 § 2, 2001 Nev. Stat. 3075.

¹³⁴⁰ Chiang, *supra*, note 59, p. 7.

¹³⁴¹ Das Gesetz definiert verschiedene Handlungen, die als Verbrechen anzusehen sind. Dies ist der Fall „for any person, either as owner, lessee or employee, whether for hire or not, either solely or in conjunction with others: (a) to deal, operate, carry on, conduct, maintain or expose for play in the State of Nevada any gambling game,...or (d) to receive, directly or indirectly, any compensation or reward or any percentage or share of the money or property played, for keeping, running or carrying on any gambling game...without having first procured, and thereafter maintaining in effect, all federal, state, county and municipal gaming licenses as required by statute.“

5.11.3. Beispiele der Durchsetzung bzw. Rechtsverfolgung

Die folgende Darstellung gibt einen sehr kurzen Überblick über einige Rechtsfälle, die in diesem Bereich aufgetreten sind.¹³⁴³

Gegen Betreiber von Online-Sportwetten, die Wetten von Bürgern innerhalb der Vereinigten Staaten entgegen nahmen, richteten sich zahlreiche Klagen und gab es entsprechende Verurteilungen. Ein aktuellerer Fall betrifft die Anklage beim Eastern Missouri District Court¹³⁴⁴ bezüglich verschiedener Führungskräfte des Online-Sportwettunternehmens BetonSports.com wegen Verletzungen des *Wire Wager Act*¹³⁴⁵, des *Travel Act*¹³⁴⁶, des *Illegal Gambling Business Act*,¹³⁴⁷ des *Racketeer Influenced Corrupt Organizations Act*¹³⁴⁸ (RICO) sowie wegen Steuerhinterziehung und Geldwäsche. Einige dieser Personen befinden sich in Untersuchungshaft. Von größerem Interesse könnte der Umstand sein, dass BetonSports seine auf den US-Markt gerichteten Tätigkeiten eingestellt hat.¹³⁴⁹

Im Jahre 1999 wurde Jay Cohen, seines Zeichens Miteigentümer des Unternehmens World Sports Exchange WSEX.com, seitens einer Grand Jury auf Bundesebene in Manhattan zur Last gelegt, an einer Verbrechensabrede bezüglich der Verletzung des *Wire Wager Act* und an sieben weiteren Delikten teilgenommen bzw. hierzu Beihilfe geleistet zu haben. Er wurde schuldig gesprochen und zu einer 21-monatigen Freiheitsstrafe verurteilt.¹³⁵⁰ Trotz dieser Verurteilung betreibt World Sports Exchange weiterhin Geschäfte.

Auch ohne eine ausgesprochene Verurteilung kommt diesen Durchsetzungsmaßnahmen eine wichtige Bedeutung zu. Im Dezember 2008 erklärte sich ein Mitbegründer eines Internet-Glücksspielunternehmens, das in Großbritannien registriert war, einer Verletzung des *Wire Act* für schuldig und stimmte einer Geldstrafe in Höhe von 300 Mio. \$ - neben der Unterzeichnung einer Kooperationserklärung mit den Strafverfolgungsbehörden – zu.¹³⁵¹

Bestrebungen gegen die Werbung für das Internetglücksspiel

Das Justizministerium hat am 11. Juni 2003 einen Warnhinweis an die *National Association of Broadcasters* verschickt, dass es das Internetglücksspiel und den Offshore-Betrieb im Zusammenhang

¹³⁴² “Every person concerned in the commission of a felony, gross misdemeanor or misdemeanor, whether he directly commits the act constituting the offense, or aids or abets in its commission, and whether present or absent; and every person who, directly or indirectly, counsels, encourages, hires, commands, induces or otherwise procures another to commit a felony, gross misdemeanor or misdemeanor is a principal, and shall be proceeded against and punished as such. The fact that the person aided, abetted, counseled, encouraged, hired, commanded, induced or procured, could not or did not entertain a criminal intent shall not be a defense to any person aiding, abetting, counseling, encouraging, hiring, commanding, inducing or procuring him.”

¹³⁴³ Eine detailliertere Übersicht dieser und anderer Fälle kann auf Nachfrage erstellt werden.

¹³⁴⁴ Zu finden unter: <http://www.gambling-law-us.com/Articles-Notes/Indictment.pdf>.

¹³⁴⁵ 18 U.S.C. § 1084.

¹³⁴⁶ 18 U.S.C. § 1953.

¹³⁴⁷ 18 U.S.C. § 1955.

¹³⁴⁸ Pub. L. No. 91-452, §901(a).

¹³⁴⁹ *Id.*

¹³⁵⁰ Siehe *United States v. Cohen*, 260 F.3d 68, 76 (2nd Cir. 2001), unter: <http://www.liebertonline.com/doi/pdf/10.1089/glr.2005.9.246?cookieSet=1>.

¹³⁵¹ *Guilty Plea from IOnetnet Gambling Executive*, The New York Times, Dec. 17, 2008, unter: <http://www.nytimes.com/2008/12/17/technology/17bet.html>.

mit Sportveranstaltungen für illegal hält. Das Ministerium führt weiter aus, dass der Verkauf und Vertrieb von Werbung an Online-Casinos als Beihilfe zu einer illegalen Tätigkeit gewertet wird.¹³⁵² Durch das Justizministerium wurden Geld beschlagnahmt und Zwangsmaßnahmen angewendet, um die Tätigkeit als ungesetzlich zu brandmarken. In einem von einer breiten Öffentlichkeit verfolgten Fall¹³⁵³ wurde ein Millionenbetrag des *Discovery Network* in Beschlag genommen, der von den Unternehmen *PartyPoker.com* und *ParadisePoker.com* für Werbeplätze bezahlt wurde.

Zeitgleich zur Versendung des ministeriellen Warnschreibens wurde ein U.S.-Staatsanwalt (Eastern District of Missouri, St. Louis) damit beauftragt, widerrechtlichen Vorgängen bzw. Delikten wie den im Schreiben genannten nachzugehen.¹³⁵⁴ Im Zusammenhang mit Untersuchungen, die von einer von diesem Staatsanwalt zusammengesetzten Grand Jury ausgingen, wurden einer Reihe von Medienanstalten Vorladungen¹³⁵⁵ zugestellt. Es zeigte sich im ersten Halbjahr 2004 offenkundig, dass verschiedene Medienanstalten die Annahme von Werbung zu Online-Glücksspielen stoppten. Hier-von betroffen waren etwa *Infinity Broadcasting*, *Clear Channel Communications* und *Discovery Networks*, das ein Mutterunternehmen des *Travel Channel* ist.¹³⁵⁶

¹³⁵² Zum Text des Briefes siehe: http://www.igamingnews.com/articles/files/NAB_letter-030611.pdf.

¹³⁵³ Beginnend im Oktober 2003 zahlte die Muttergesellschaft des Online-Kartenspiels *Paradise Poker* der Firma *Discovery Communication* (Betreiber des *Discovery Channel* und des *Travel Channel*) einen Betrag von 3,85 Mio. \$ für 30-sekündige Werbespots betreffend *ParadisePoker.com*, dies hauptsächlich auf dem *Travel Channel* während der *World Poker Tour*. Nachdem ein 600.000 \$ entsprechender Teil der Werbung gelaufen war, kündigte *Discovery* den Vertrag, erstattete jedoch nicht die überschießenden 3,25 Mio. \$. *Paradise Poker* klagte vor dem Federal District Court in Maryland und verlangte Rückzahlung nach den Vertragsbedingungen. Im April 2004 beschlagnahmten US-Marshalls den Betrag von 3,25 Mio. \$ von *Discovery*, da der Firma die Teilnahme an illegalen Werbemaßnahmen vorgeworfen wurde. Am 31. Mai 2004 erschien in der *New York Times* ein Bericht. Nach Aussagen von Rechtsexperten besteht die Problematik bzw. die Wirkung darin, dass ein amerikanisches Unternehmen, das mit einem Offshore-Casino Geschäfte betreibt – einschließlich Softwarehersteller und Berater – Gefahr läuft, Einnahmen aus dem Unternehmen, das der Beschlag-nahme unterliegt, zu erzielen. [...] Dieses seien nach Lawrence Walters (Anwalt spezialisiert auf (Offshore)-Casinos und damit zusammenhängende Softwarefirmen) Einschüchterungsmaßnahmen betreffend jede Person, die in der Betriebskette mitwirkt.

"U.S. Steps Up Push Against Online Casinos by Seizing Cash" *New York Times*, unter: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C02E3DA1F3EF932A05756C0A9629C8B63>.

Im Juni beantragte *Paradise Poker* die Klageabweisung. Siehe: <http://www.gambling-law-us.com/Articles-Notes/advertising-online-casinos.htm>.

Am 21. Januar 2006 berichtete die *New York Times*:

"The Sporting News, one of the nation's oldest sports-centered media companies, has entered into a \$7.2 million settlement to resolve accusations that it promoted Internet gambling by publishing and broadcasting advertisements for online casinos overseas, the Department of Justice said yesterday. [...] Under the settlement, The Sporting News, which is operated by Vulcan Sports Media, a company owned by the Microsoft co-founder Paul G. Allen, has agreed to pay a \$4.2 million fine. It will also complete a three-year public service campaign, valued at \$3 million, to educate people about illegal Internet and telephone gambling."

New York Times, Jan. 21, 2006, *Sporting News Settles Case on Gambling Ads*, unter:

<http://www.nytimes.com/2006/01/21/business/media/21gamble.html>.

¹³⁵⁴ "Companies Aiding Internet Gambling Feel U.S. Pressure", *New York Times*, March 15, 2004, unter: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F05E5D61F3EF936A25750C0A9629C8B63>.

¹³⁵⁵ Siehe etwa *I-Gaming News*, Tuesday, September 30, 2003, "US Court Subpoenas Gambling Portals", unter: <http://www.igamingnews.com/index.cfm?page=artlisting&tid=4553>.

¹³⁵⁶ Siehe: <http://www.gambling-law-us.com/Articles-Notes/advertising-online-casinos.htm>.

Im April 2004 begannen die größeren Suchmaschinen und Internetportale in einer weiteren offensichtlichen Reaktion auf das Schreiben des Ministeriums und die Nachforschungen der Grand Jury mit der Verbreitung der Nachricht, die Annahme von Werbung für Online-Glücksspielseiten künftig zu unterbinden und nicht weiter zu betreiben.¹³⁵⁷

¹³⁵⁷ Siehe: <http://www.gambling-law-us.com/Articles-Notes/online-gambling-arrests.htm>.

6. Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen

Gesamterkenntnisse

Zusammenfassend können die Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen aus rechtswissenschaftlicher Sicht in zwei Kategorien eingeteilt werden.

Die erste Kategorie betrifft grundsätzlich die Überprüfung des Rufs, der Solvabilität und der geschäftlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers. Diese Kriterien kommen in praktisch allen untersuchten Staaten zum Tragen. Wenn es sich beim Antragsteller um eine juristische Person handelt (was in der Praxis fast immer der Fall ist), beziehen sich diese Kriterien auf die Geschäftsleitung und/oder Angestellten des Antragstellers. In der neueren Gesetzgebung wird ein besonderer Akzent auf den Ausschluss eines Geldwäscheverdachts gesetzt,¹³⁵⁸ was weniger den Regulierungsbedürfnissen des Glücksspielwesens als gegenwärtigen politischen Prioritäten („Kampf gegen den Terrorismus“) entspricht.

Die zweite Kategorie enthält diverse, sozialpolitisch bedeutende Kriterien. Klassische Beispiele für solche Kriterien sind die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen eines Antrags auf Erteilung einer Spielbankenkonzession¹³⁵⁹ oder die karitative Natur einer beantragten Lotterie.¹³⁶⁰ In der neueren Gesetzgebung wird tendenziell häufiger verlangt, dass das Geschäftsprojekt des Antragstellers technisch überzeugend und langfristig wirtschaftlich gesichert ist.¹³⁶¹ Die Nationalität des Antragstellers ist hingegen von schwindender Bedeutung. Dieses Kriterium schliesst nicht nur Anträge aus anderen EU-Mitgliedsstaaten aus oder erschwert sie übermäßig. Es stellt zudem eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt dar, die auch im Glücksspielbereich wahrscheinlich als unzulässig betrachtet werden muss.¹³⁶²

¹³⁵⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 6.3. und 6.7.

¹³⁵⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 6.1. und 6.10.2.

¹³⁶⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 6.5.

¹³⁶¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 6.6, 6.7. und 6.10.2.

¹³⁶² Vgl. oben, diesen Teil, Titel I, Punkt 1. „Europarecht“ sowie unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 6.6. und 6.7.

6.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

In diesem Punkt sind wir zu keinen erwähnenswerten Erkenntnissen gekommen.

Die Vergabe einer Casinokonzession untersteht folgenden Vergabekriterien:

- die Eröffnung des Casinos muss gesetzlich erlaubt sein,
- die Vergabe basiert auf einem von der Standortgemeinde organisierten Ausschreibungsverfahren,
- die Moralität und Professionalität des Betriebsleiters sind garantiert,
- die gesetzlichen Regelungen über die Animation und die Restauration werden respektiert,
- die Situation des lokalen Spieleangebots steht dem nicht entgegen.¹³⁶³

Der Entscheidung über eine Lizenzbewilligung muss ein Ausschreibungsverfahren vorgehen. Dieses legt die Voraussetzungen der Lizenzierung fest, bezeichnet die zugelassene Spieltypen und die Eröffnungszeiten, stellt Regelungen zur Aufsicht und Kontrolle der Angestellten sowie Zugangsbedingungen zu den Spielräumen auf, reglementiert den Steuersatz und die Methode der Steuererhebung für den Staat und die Gemeinde.

Pferderennen sind nur erlaubt, wenn sie zu einer Verbesserung der Pferderasse führen und von zugelassenen Gesellschaften organisiert werden. Um die Erlaubnis für die Organisation von Windhundrennen zu erhalten, müssen die betreffenden Gesellschaften einer Vereinigung (*fédération des sociétés de courses de lévriers*) beitreten. Weiter wird eine Untersuchung durch den *Service des courses et des jeux* des Innenministeriums durchgeführt.

¹³⁶³

Siehe oben 2.1.1.

6.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Die Gewährung von Lizenzen zur Vermarktung von Glücksspielprodukten ist von einer Reihe von Bedingungen abhängig, u.a. von der Zahlung eines bestimmten Betrags. Die Zahl der Lizenzen hat sich in den letzten Jahren, insbesondere seit 2006, bedeutend erhöht.

1. Spielautomaten

Sie dürfen an allen Stellen vertrieben werden, für welche eine Genehmigung nach Art. 86 und 89 des T.U.L.P.S. (*Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*) besteht, so etwa in Bars, Cafes, Restaurants, Strandzonen, Spielhallen.

Um einen Spielautomaten zu importieren oder herzustellen, muss bei der A.A.M.S. um eine technische Bewertung angesucht werden. Das A.A.M.S. überprüft die Übereinstimmung mit den relevanten Bestimmungen durch eine ihrer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Um die Import-, Erzeugungs- oder Vertriebsgenehmigung durch das Ministerium für Industrie, Handel und Arbeit¹³⁶⁴ zu erhalten, muss ein Antrag beim örtlich zuständigen Inspektorat gestellt werden, welches eine Liste der beantragten Automaten enthalten muss. Um die Genehmigung zu erhalten, müssen folgende Erfordernisse eingehalten werden:

- Hersteller, Vertreiber und Importeure von Unterhaltungsausstattung und -apparaten müssen bestätigen, dass die Ausstattung den technischen Regeln entspricht und spezifische Vorrichtungen enthält, welche die Unveränderbarkeit der technischen Vorrichtungen, der Funktionsweise und der Gewinnauszahlung gewährleistet;
- Hersteller, Vertreiber und Importeure von Unterhaltungsausstattung und -apparaten müssen bestätigen, dass die Ausstattung mit der notwendigen Technik versehen ist, um den Spielbetrieb automatisch einzustellen und anzuzeigen, sobald ein Manipulierungsversuch unternommen wurde; und
- Besondere technische Anweisungen müssen auf Vergnügungsapparaten angebracht sein, welche die technischen Merkmale, Spielweise, Gewinnauszahlung und Sicherheitsvorkehrungen erläutern.

2. Pferderennen

Eine Genehmigung für die Annahme von Wetten auf Pferde- und Sportveranstaltungen wird nach einem Angebots- und Bietverfahren vergeben. Die Teilnahme an der Ausschreibung unterliegt besonderen, in der Ausschreibung genannten Bedingungen. Die Übertragung der Genehmigung bedarf der Zustimmung des Lizenzgebers. Zudem ist es erforderlich, eine Sicherheits-Genehmigung durch die örtlich zuständige Polizeiinspektion (*Questore*) zu erhalten.

Kürzlich hat der italienische Gesetzgeber eine Neuorganisation der Vertriebsstellen für Pferdewetten veranlasst (art. 38 of the Law 4 August 2006, n. 248). Es wurde für eine Zahl von Verkaufsstellen

¹³⁶⁴

Beltrani, op. cit., p. 182.

gesorgt, die nicht niedriger als 10.000 ist. Das Bietverfahren ist für alle Anbieter offen. **Das Gesetz vom 4. August 2006, n. 248 (legge Bersani)** sieht ausdrücklich vor, dass die Anbieter aus einem EU-, EFTA- oder anderem Staat Wetten annehmen dürfen, sofern sie das Zuverlässigkeitserfordernis (**requisiti di affidabilità**) gemäss der Vorschriften der A.A.M.S. erfüllen.

Die Vergabe einer Genehmigung für eine ausschliessliche Vertriebsstelle von Glücksspielprodukten darf nicht für unter 30.000 Euro erfolgen; für den Vertrieb von Spielen als Nebenprodukt beträgt die Untergrenze 7.500 Euro.

Online. Es wird zudem die Möglichkeit vorgesehen, Wetten Online entgegen zu nehmen. Die Entgegennahme von Wetten im Internet darf vom Inhaber einer Konzession für den Betrieb des betreffenden Spieles durchgeführt werden. Es bedarf allerdings einer gesonderten Genehmigung, für die eine Gebühr von nicht weniger als 200.000 Euro zu entrichten ist. Eine Reihe weiterer Anforderungen muss erfüllt werden, z.B. der Abschluss eines Spielkontovertrages zwischen Spieler und Anbieter, wobei die Vertragsformulare der A.A.M.S. vorgelegt und von dieser genehmigt werden müssen (siehe auch die Verordnung vom 18 Januar 2008).

3. Sportwetten

Um Wetten annehmen zu können, muss ein Antrag bei einem der drei Konzessionäre (Snai, Sisal oder Lottomatica) gestellt werden. Der Konzessionär ersucht die A.A.M.S. auf der Basis folgender Erfordernisse um die Ausstellung einer Genehmigung: Vorliegen einer Befugnis, wirtschaftliche Tätigkeiten für zumindest fünf Tage pro Woche inklusive Samstag Nachmittag und Sonntag Morgen auszuführen oder Besitz einer Konzession oder Bewilligung durch die A.A.M.S. oder ihre Konzessionäre; Nichtvorliegen strafrechtlicher Verurteilungen, welche die Verlässlichkeit des Bewerbers fraglich erscheinen liessen; Vorliegen eines Anti-Mafia-Zertifikates; Abstand zu einer anderen Vertriebsstelle von mindestens 250 Metern.

Kürzlich hat der italienische Gesetzgeber eine Neuorganisation der Wett-Vertriebsstellen für „**concorsi pronostici**“ (Art. 38 des Gesetzes vom 4. August 2006, Nr. 248) vorgenommen. Nicht weniger als 7.000 Verkaufsstellen sollten eröffnet werden, 30 % hiervon müssen öffentliche Spielprodukten (*prodotti di gioco pubblici*) als Haupttätigkeit vertreiben. Das Vergabeverfahren ist für alle Anbieter offen. **Das Gesetz vom 4. August 2006, n. 248 (legge Bersani)** sieht ausdrücklich vor, dass die Anbieter aus einem EU-, EFTA- oder anderem Staat Wetten annehmen dürfen, insofern sie das Erfordernis der Zuverlässigkeit (**requisiti di affidabilità**) nach den Vorschriften der A.A.M.S. erfüllen.

Die Genehmigung für eine ausschliessliche Vertriebsstelle von Spielprodukten kann nicht für eine geringere Summe als 25.000 Euro vergeben werden; für den Vertrieb von Spielen als Nebenprodukt beträgt die Untergrenze 7.500 Euro.

Online. Art. 2 der Verordnung vom 21. März 2006 sieht ausdrücklich vor, dass der Inhaber einer Konzession für den Betrieb des betreffenden Spieles dieses Spiel auch Online betreiben kann, allerdings muss hierfür eine besondere Genehmigung beantragt werden, deren Gebühr nicht weniger als 200.000 Euro beträgt. Eine Reihe weiterer Anforderungen muss erfüllt werden, z.B. der Abschluss eines Spielkontovertrages zwischen Spieler und Anbieter, wobei die Vertragsformulare der A.A.M.S. vorgelegt und von dieser genehmigt werden müssen (see also Decreto 18 January 2008).

4. Bingo-Hallen

Um eine Bingo-Halle zu betreiben, ist eine Teilnahme an einer Gemeinschaftsausschreibung erforderlich, die von der A.A.M.S. durchgeführt wird. Die Gewinner bereiten die Bingo-Halle innerhalb der Frist vor, die durch die Ausschreibung gesetzt ist. Das A.A.M.S. testet die Halle und geht eine Konzessionsvereinbarung ein. Eine Summe von 516.456,89 Euro ist vor Betriebsbeginn zu hinterlegen. Um Betreiber werden zu können, muss eine bereits bestehende Bingo-Halle übernommen werden.

6.3. MALTA

Erkenntnisse

Im Allgemeinen sind die Aspekte der persönlichen Integrität und der Solvabilität des Antragstellers maßgebliche Kriterien für die Erteilung von Konzessionen und Genehmigungen. Bezüglich Internet-Glücksspiellizenzen wird generell verstärkt Wert auf eine aktive Vorbeugung illegalen Handelns gelegt, was im Besonderen auf die Geldwäsche zutrifft.

Die *Lotteries and Gaming Authority* vergibt eine Lizenz zur Eröffnung und zum Betrieb eines **Casinos** in Malta nur an solche **in Malta registrierten Unternehmen**, wenn **(a) der entsprechende, zur Stimmberechtigung führende Gesellschaftsanteil des beabsichtigten Casinolizenzinhabers direkt oder indirekt von einer oder mehreren integeren Person gehalten wird; (b) die Direktoren bzw. Geschäftsführer (director) der Gesellschaft oder einer ihr angeschlossenen Gesellschaft integere Personen sind; (c) der beabsichtigte Casino-Lizenzinhaber die finanziellen Mittel und die entsprechende Kompetenz zum Betrieb eines Casinos und zur Erfüllung der ihm gesetzlich auferlegten Verpflichtungen besitzt.**¹³⁶⁵

Lizenzen zum gewerblichen Tombolabetrieb können nur einer **in Malta registrierten Gesellschaft** erteilt werden, wenn

- (a) der **zur Stimmberechtigung führende Gesellschaftsanteil** des Unternehmens direkt oder indirekt von einer oder mehreren Personen gehalten wird, die **geeignet** erscheinen, aus dem **unternehmerischen Betrieb der gewerblichen Tombola Nutzen zu ziehen** und die ihre Mitgliedschaftsrechte so ausüben, dass ein **korrekter Spielbetrieb dieser Tombolas gewährleistet** ist;
- (b) der oder die **Geschäftsführer bzw. Direktoren (director) der Gesellschaft** **passend und geeignet für die Geschäftsführung** des Unternehmens erscheinen und ihre Funktionen und Verpflichtungen so ausüben, dass ein **korrekter Spielbetrieb dieser Tombolas gewährleistet** ist;
- (c) die **Gesellschaft über die finanziellen und technischen Mittel und die Kompetenzen verfügt**, die für den ordnungsgemäßen Betrieb gewerblicher Tombolas und die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen notwendig sind;
- (d) die Gesellschaft vor der Aufnahme des Betriebs die gesetzlich erforderliche **Bankgarantie** stellt und diese aufrecht erhält und
- (e) die Gesellschaft in jeder Beziehung den gesetzlichen Anforderungen, den Geschäftsbedingungen für die Lizenzerteilung und sämtlichen Anweisungen der *Lotteries and Gaming Authority* Folge leistet.¹³⁶⁶

Die **Bankgarantie** muss von einer für die *Lotteries and Gaming Authority* akzeptablen Bank oder einem Kredit- oder Finanzinstitut erteilt werden. Sie hat zu Gunsten der *Lotteries and Gaming Authority* zu lauten und im eigenen Namen und im Namen der Regierung auf einen Betrag von **zehntausend Lm** folgende Punkte abzusichern:

¹³⁶⁵ CAP 400 § 15.

¹³⁶⁶ CAP 438 Second Schedule Art. 38.4.

- (a) die Auszahlung und Verteilung der Gewinnpreise durch den Lizenzinhaber an Gewinner von kommerziellen Tombolaspielen, die aufgrund der Lizenz betrieben werden;
- (b) die Zahlung von Gebühren, Steuern, Abgaben oder anderen Beträgen, die der Lizenzinhaber an die *Lotteries and Gaming Authority* zu leisten hat;
- (c) die Zahlung von Geldbußen oder Verwaltungsstrafen, die dem Lizenzinhaber auferlegt wurden.

Die Bankgarantie muss auf erstes Anfordern an die *Lotteries and Gaming Authority* gezahlt werden. Die entsprechenden Bank, Kredit- oder Finanzinstitute, die die Garantie gestellt haben, haben die Rechtmäßigkeit der Anforderung nicht zu überprüfen.¹³⁶⁷

Internet-Glücksspiellizenzen

Die *Lotteries and Gaming Authority* erteilt oder erneuert eine Lizenz nur dann, wenn sie von der Tatsache überzeugt ist, dass sämtliche in dem antragstellenden Unternehmen beschäftigten Personen die erforderliche Eignung besitzen. Die diesbezüglichen Kriterien richten sich

- (a) nach dem Charakter der Personen, denen im Unternehmen eine Führungsposition zukommt sowie deren geschäftlicher Reputation
- (b) nach der aktuellen finanziellen Lage, dem finanziellen Hintergrund und der geschäftlichen Reputation der Organisatoren, Anteilseigner und Geschäftsführer bzw. Direktoren des antragstellenden Unternehmens
- (c) nach dem Umstand, ob dem Antragsteller die erforderliche geschäftliche Fähigkeit zum erfolgreichen Betrieb eines Fern-Glücksspiels zuzusprechen ist
- (d) danach, ob der Antragsteller über ausreichende Ressourcen verfügt oder über diese verfügen kann und Minimalreserven bereit stellt, die von der *Lotteries and Gaming Authority* angefordert werden können, um die Gewinnauszahlung und Kautionsrückzahlungen zugunsten der Spieler zu gewährleisten
- (e) nach der Bereitschaft des Antragstellers, in Malta persönlich anwesend zu bleiben
- (f) danach, ob der Antragsteller nach Ansicht der *Lotteries and Gaming Authority* kriminell nicht vorbelastet ist
- (g) danach, ob der Antragsteller die Verfahrensweisen eingehalten hat und entsprechende Schritte unternommen wird, um Geldwäsche und andere verdächtige Geschäftsvorfälle zu unterbinden und
- (h) danach, ob der Antragsteller das Leistungsvermögen und die internen Controlling-Strukturen aufweist, die es ihm ermöglichen, den von der *Lotteries and Gaming Authority* für nötig erachteten Verhaltensvorgaben und Anordnungen zu entsprechen.¹³⁶⁸

¹³⁶⁷ CAP 400 Second Schedule Art. 38(6)(1) et seq.

¹³⁶⁸ L.N. 176 of 2004 art. 8.

6.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer österreichischen Konzession nach dem Glücksspielgesetz können wohl als eher streng beurteilt werden. Insbesondere bedarf es eines inländischen Sitzes und eines relativ hohen Grundkapitals. Ziel ist es, über den Konzessionär im Inland Kontrolle ausüben zu können. Das hohe Grundkapital soll wohl vor Insolvenzen sichern. Diese Mittel erreichen wohl diese Ziele.

Die Vergabekriterien für eine Konzession nach dem Glücksspielgesetz sind vom jeweiligen Glücksspiel abhängig. Das Gesetz unterscheidet zwischen den Ausspielungen und den Spielbanken.

Ausspielungen

Für Ausspielungen darf die einzige vergebbare Konzession nur einem Konzessionswerber erteilt werden, der

1. eine Kapitalgesellschaft mit dem Sitz im Inland ist,
2. keine Eigentümer (Gesellschafter) hat, die über einen beherrschenden Einfluß verfügen und durch deren Einfluß eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet ist,
3. einen Aufsichtsrat und ein eingezahltes Stamm- bzw. Grundkapital von zumindest 109 Millionen Euro hat, wobei die rechtmäßige Mittelherkunft in geeigneter Art und Weise nachzuweisen ist,
4. Geschäftsleiter bestellt, die auf Grund entsprechender Vorbildung fachlich geeignet sind, über die für den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und gegen die kein Ausschließungsgrund nach § 13 der Gewerbeordnung 1973, BGBl. Nr. 50/1974, vorliegt und
5. auf Grund der Umstände (insbesondere Erfahrungen, Kenntnisse und Eigenmittel) erwarten läßt, daß er für den Bund den besten Abgabenertrag (Konzessionsabgabe und Wettgebühren) erzielt sowie
6. bei dem die Struktur des allfälligen Konzerns, dem der oder die Eigentümer, die eine qualifizierte Beteiligung an dem Unternehmen halten, angehören, eine wirksame Aufsicht über den Konzessionär nicht behindert.¹³⁶⁹

Die Konzession ist schriftlich zu erteilen. Sie kann mit Nebenbestimmungen versehen sein, wenn dies im öffentlichen Interesse, insbesondere der Sicherung der Entrichtung der Konzessionsabgaben und der Wettgebühren liegt.

¹³⁶⁹

Siehe § 14 GSpG.

Im Konzessionsbescheid ist insbesondere die Dauer der Konzession festzusetzen, die mit längstens 15 Jahren zu begrenzen ist. Weiter ist die Höhe und Art der zu leistenden Sicherstellung festzusetzen. Diese ist mit mindestens 10 vH des Grund- oder Stammkapitals des Konzessionärs festzusetzen; die finanziellen Verpflichtungen des Konzessionärs gegenüber dem Bund und den Spielern sind hiebei zu berücksichtigen.

Der Konzessionär ist verpflichtet, die übertragenen Glücksspiele ununterbrochen durchzuführen. Bei Verzicht auf die erteilte Konzession nach Beginn der Betriebsaufnahme hat der Konzessionär die Glücksspiele während einer vom Bundesminister für Finanzen mit längstens einem Jahr festzusetzenden Frist weiter zu betreiben. Die Frist ist so zu bestimmen, daß mit ihrem Ablauf der Bund oder ein neuer Konzessionär die Glücksspiele durchführen können.

Solange eine Konzession aufrecht ist, dürfen weitere Konzessionen nicht erteilt werden. Treten mehrere Konzessionswerber, die die Voraussetzungen für eine Konzessionsvergabe erfüllen, gleichzeitig auf, hat der Bundesminister für Finanzen zwischen ihnen zu entscheiden und zu berücksichtigen, wer voraussichtlich den besten Abgabenertrag (Konzessionsabgabe und Wettgebühren) erzielt.

Liegen nach Erteilung der Konzession die Voraussetzungen nicht mehr vor oder sind diese nachträglich weggefallen oder verletzt der Konzessionär Bestimmungen des GSpG oder eines auf Grund des GSpG erlassenen Bescheides hat der Bundesminister für Finanzen dem Konzessionär unter Androhung einer Zwangsstrafe aufzutragen, den entsprechenden Zustand binnen jener Frist herzustellen, die im Hinblick auf die Erfüllung seiner Aufgaben und im Interesse der Spielteilnehmer angemessen ist im Wiederholungsfall den Geschäftsleitern des Konzessionärs die Geschäftsführung ganz oder teilweise zu untersagen; die Konzession zurückzunehmen, wenn andere Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz die Funktionsfähigkeit der Spieldurchführung nicht sicherstellen können.

Spielbanken

Für das Casinoglücksspiel gilt:¹³⁷⁰ Eine Konzession darf nur einem Konzessionswerber erteilt werden, der

- eine Aktiengesellschaft mit dem Sitz im Inland ist,
- keine Aktionäre hat, die über einen beherrschenden Einfluß verfügen und durch deren Einfluß eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet ist,
- über ein eingezahltes Grundkapital von mindestens 22 Millionen Euro verfügt, wobei die rechtmäßige Mittelherkunft in geeigneter Weise nachzuweisen ist,
- Geschäftsleiter bestellt, die auf Grund entsprechender Vorbildung fachlich geeignet sind, über die für den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und gegen die kein Ausschließungsgrund nach § 13 der Gewerbeordnung 1973, BGBl. Nr. 50/1974, vorliegt und
- auf Grund der Umstände (insbesondere Erfahrungen, Kenntnisse und Eigenmittel) erwarten läßt, daß er unter Beachtung der Vorschriften dieses Bundesgesetzes über den Schutz der Spielteilnehmer für die Gebietskörperschaften den besten Spielbankabgabenertrag erzielt sowie

¹³⁷⁰

§ 21 GSpG.

- bei dem die Struktur des allfälligen Konzerns, dem der oder die Eigentümer, die eine qualifizierte Beteiligung an dem Unternehmen halten, angehören, eine wirksame Aufsicht über den Konzessionär nicht behindert.

Vor der Entscheidung über den Antrag ist dem Bundesland und der Gemeinde, in deren Bereich eine Spielbank errichtet werden soll, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Insgesamt dürfen höchstens zwölf Konzessionen erteilt werden. Für das Gebiet einer Gemeinde darf nur eine Konzession erteilt werden. Treten mehrere Konzessionswerber, die die Voraussetzungen erfüllen, gleichzeitig auf, so hat der Bundesminister für Finanzen auf Grund danach zu entscheiden, welcher Bewerber den besten Spielbankabgabenertrag erzielt.

Nach § 22 GSpG ist im Konzessionsbescheid insbesondere die Dauer der Konzession festzusetzen, die 15 Jahre nicht überschreiten darf, sowie die Höhe und die Art der zu leistenden Sicherstellung, die mit mindestens 10 vH des Grundkapitals des Konzessionärs festzusetzen ist; die finanziellen Verpflichtungen des Konzessionärs gegenüber dem Bund und den Spielern sind hierbei zu berücksichtigen. Festzusetzen sind auch die Bezeichnung und die Art der Durchführung der Glücksspiele, die in Spielbanken betrieben werden dürfen, die Art der Kontrolle der Besucher, die Spielzeit in den Spielbanken und der Preis der Eintrittskarten sowie eine Betriebspflicht für Lebendspiele.

Treten nach Erteilung der Konzession Umstände auf, die den genannten Voraussetzungen widersprechen oder verletzt der Konzessionär Bestimmungen dieses Bundesgesetzes oder eines Bescheides des Bundesministers für Finanzen, so hat dieser gem. § 23 GSpG dem Konzessionär unter Androhung einer Zwangsstrafe aufzutragen, den entsprechenden Zustand binnen jener Frist herzustellen, die im Hinblick auf die Erfüllung seiner Aufgaben und im Interesse der Spielteilnehmer angemessen ist, im Wiederholungsfall den Geschäftsleitern des Konzessionärs die Geschäftsführung ganz oder teilweise zu untersagen, die Konzession zurückzunehmen, wenn andere Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz die Einhaltung dieses Bundesgesetzes nicht sicherstellen können.

Bei einzelnen Elementen dieses Konzessionssystems stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Europarecht. Dies gilt insbesondere für das Erfordernis eines inländischen Sitzes und den relativ hohen Kapitalanforderungen.¹³⁷¹

Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009

Die Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009 sieht Änderungen in § 14 und 21 GSpG bzw. einen neuen § 5 Abs. 3 und 4 für die neu geplanten Automatensalons vor. Es wird ausdrücklich gesetzlich festgehalten, dass die Bewerber für Konzessionen in der Bewerbungsphase noch keinen inländischen Sitz vorweisen müssen. Im Falle der erfolgreichen Bewerbung ist ein inländischer Sitz zu begründen. Für die Ausspielungskonzession lautet aktuell das Erfordernis in Bezug auf die Gesellschaftsform auf Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat (§ 14 Abs 2 Z 1 GSpG). Bei den Spielbanken lautet das Erfordernis aktuell auf „Aktiengesellschaft“; die Novelle sähe vor: „Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat“. In den Erläuterungen zum Gesetzesvorschlag werden diese Änderungen nicht näher erklärt.

¹³⁷¹

Im Detail siehe: *Faffelberger*, Österreichisches Glücksspielgesetz europarechtskonform?, in *ÖJZ* 2008, 847, 849.

6.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Die Hauptregel ist, dass alle Lotterien in Schweden einer vorherigen Bewilligung bedürfen. Diese Bewilligung wird nur erteilt, wenn vermutet werden kann, dass die Spieldurchführung in einer angemessenen Weise geschehen wird, und zwar sowohl von einem allgemeinen Standpunkt aus sowie in Bezug auf Richtlinien, Auflagen und Bestimmungen.

Das Lotteriegesetz unterscheidet zwei Arten von Lotterien: echte Lotterien und andere Lotterien. Jede Art wird von eigenen Bestimmungen geregelt. Für echte Lotterien besteht in erster Linie eine Voraussetzung in Hinblick auf den Organisator der Lotterie, der eine schwedische juristische Person mit einem gemeinnützigen Zweck sein muss. In einigen Fällen ist eine Bewilligung für eine echte Lotterie nicht erforderlich, sondern nur eine Registrierung. In wiederum anderen Fällen ist auch eine Registrierung nicht erforderlich, und zwar wenn es sich nur um sehr kleine Gewinne handelt oder die Lotterie unter bestimmten Grenzen durchgeführt wird. Für die nicht unter den Begriff der echten Lotterien fallenden anderen Lotterien gelten unterschiedliche Bewilligungsvoraussetzungen: Casinos unterliegen einem Monopol. Pferde- und Sportwetten sind von staatseigenen Betrieben organisiert, wobei Bewilligungen durch die Regierung gegeben werden. Schließlich sind die Bedingungen unterschiedlich für Bingo, Spielautomaten, Roulette, Würfel- und Kartenspiele.

Die Hauptregel ist, dass alle Lotterien in Schweden einer vorherigen Bewilligung bedürfen.¹³⁷² Diese Bewilligung wird nur erteilt, wenn vermutet werden kann, dass die Spieldurchführung in einer angemessenen Weise geschehen wird, und zwar sowohl von einem allgemeinen Standpunkt aus sowie in Bezug auf Richtlinien, Auflagen und Bestimmungen.¹³⁷³ Das Lotteriegesetz unterscheidet zwei Arten von Lotterien: echte Lotterien und andere Lotterien. Jede Art wird von eigenen Bestimmungen geregelt. Art. 4 des Gesetzes schreibt vor, dass nur Lotterien, die die Anforderungen von Art. 3 Abs. 2 Pkt. 2 und 2 (d.h. Losziehen, Raten, Wetten und ähnliche Verfahren und Vergnügungen auf Messen und Vergnügungsparks, mit der Ausnahme von Pferderennen und Wetten in Verbindung mit Sport-Veranstaltungen, welche in mehr als einer Gemeinde betrieben werden) als „eigentliche Lotterien“ zu betrachten sind (*egentligt lotteri*).¹³⁷⁴ Unterhalb werden wir uns vorerst auf diese Art von Lotterien und die Kriterien ihrer Organisation konzentrieren, bevor wir die „uneigentlichen Lotterien“ behandeln werden.

6.5.1. “Eigentliche” Lotterien

Gemäß Artikel 15 des Lotteriegesetzes dürfen Genehmigungen für den Betrieb echter Lotterien nur an schwedische juristische Personen ausgegeben werden, die als gemeinnützige Organisation anerkannt sind, und

1. deren satzungsgemäßer Zweck hauptsächlich auf die Förderung von Zielen des landesweiten Allgemeinwohls gerichtet ist,

¹³⁷² Art.9 Lotteriegesetz.

¹³⁷³ Art. 10 Lotteriegesetz.

¹³⁷⁴ Lotterien, welche im Zusammenhang mit Radio oder Fernsehübertragungen organisiert werden oder welche auf andere Art durch elektromagnetische Wellen verbreitet werden, gelten ebenfalls als „richtige“ Lotterien (art.21a Lotteriegesetz).

2. deren Tätigkeit die Verwirklichung derartiger Ziele prinzipiell auch erreichen kann,
3. die sich für Mitglieder öffnen, es sei denn dies ist aus besonderen Gründen wegen der Art und Weise der Unternehmungen der Organisation oder wegen deren Zielen oder aus einem anderen Grunde nicht möglich, und
4. die für ihre Tätigkeit auf Lottereeinnahmen angewiesen sind.¹³⁷⁵

Bei Vorliegen besonderer Gründe können juristischen Personen auch dann Genehmigungen erteilt werden, wenn diese nicht als gemeinnützig anerkannt sind oder wenn deren hauptsächlicher Zweck darin besteht, allgemeinwohlfördernde Ziele außerhalb des Landes zu unterstützen.¹³⁷⁶ In den Vorarbeiten zur relevanten Gesetzgebung heisst es, dass der Gesetzgeber hiermit z.B. auf schwedische Stiftungen abzielt, welche Schenkungen machen oder Wohltätigkeitsprojekte in anderen Ländern durchführen.¹³⁷⁷

Lizenzen zum Betrieb eines Casinos, werden nur an Gesellschaften erteilt, die vollständig, direkt oder indirekt, vom Staat gehalten werden.¹³⁷⁸ Besondere Bedingungen, Kontrollvorgaben und öffentliche Vorschriften, die für den ordnungsgemässen Spielbetrieb erforderlich sind, müssen der Genehmigung zum Casinobetrieb beigelegt werden.¹³⁷⁹

6.5.1.1. Genehmigungen

Genehmigungen zur Durchführung eigentlicher Lotterien können erteilt werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.¹³⁸⁰ Diese Bedingungen sind:

1. Der Wert der Lotterieprieze entspricht zumindest zu 35 % und zu nicht mehr als 50 % von dem Wert der Einsätze,¹³⁸¹
2. Der Preisanteil wird auf dem Lotterieschein, in der Einschreibelliste oder an dem Ort, an dem die Lotterie abgehalten wird, aufgezeigt und
3. Es kann vermutet werden, dass dem Antragsteller die Lotterie ausreichende Einkünfte¹³⁸² einbringen wird und dass diese für die entsprechenden Ziele im öffentlichen Interesse verwendet werden.

Wenn die Lotteriescheine über einen Lotteriescheinverkaufsautomaten veräußert werden, gelten weitere Bedingungen: im Vorhinein ist eine Preisliste festzusetzen, die Preise wurden im Vorhinein in Anwesenheit eines behördlich bestellten Inspektors gezogen und der Automat zahlt keine Preise aus.¹³⁸³

¹³⁷⁵ Art. 15 Lotteriegesezt.

¹³⁷⁶ Art. 15 Abs. 2 Lotteriegesezt.

¹³⁷⁷ Prop. 1993/94:182, S 54 ff.

¹³⁷⁸ Art. 11 Kasinogesezt.

¹³⁷⁹ Art. 12 Kasinogesezt.

¹³⁸⁰ Art. 16 Lotteriegesezt.

¹³⁸¹ Eine Schätzung wahrscheinlicher Preise kann bei der Berechnung des Preiswertes berücksichtigt werden. Dies betrifft die Lotterien, welche eine im Voraus bestimmte Preisliste haben und in mehreren Ländern durchgeführt werden.

¹³⁸² Das Erfordernis eines vernünftigen ERtrags ist nicht anwendbar, falls dafür besondere Gründe bestehen.

¹³⁸³ Art. 16, st. 4 Lotteriegesezt.

6.5.1.2. Registrierung

Für bestimmte andere Lotterien ist eine Registrierung erforderlich.¹³⁸⁴ Dies gilt für die oben erwähnten „Art. 15-Organisation“, die hauptsächlich nur in einer Gemeinde aktiv ist. Sie dürfen nach der Registrierung unter bestimmten Bedingungen während einer 3-Jahres Periode eine Lotterie durchführen. Die Erfordernisse sind die folgenden:

1. Die Lotterien werden nur in der Gemeinde durchgeführt, in der die Organisation aktiv ist,
2. Die Lotterien werden nicht von einem bestimmten Verkaufsort durch eine Dienstleistungsgesellschaft durchgeführt,
3. Der Gesamtbetrag der Einsätze beträgt in einer 3-Jahres Periode nicht mehr als das 20-fache des Basisbetrags (c.a. 76 000 EUR),¹³⁸⁵
4. Jeder Preis in Form von Bargeld übersteigt einen Basisbetrag nicht,
5. Der Wert der Preise jeder Lotterie entspricht zumindest zu 35 Prozent und zu nicht mehr als 50 Prozent dem Wert der Einsätze,
6. Der Preisanteil wird auf dem Lotterieschein, in der Einschreibeliste oder an dem Ort aufgezeichnet, an dem die Lotterie abgehalten wird, und
7. Die Lotterien verfügen über verantwortliche Personen,¹³⁸⁶ deren Bestellung durch die Registrierungsbehörde genehmigt wurde.

6.5.1.3. Genehmigungsfreie Lotterien

Eine „Art. 15-Organisation“¹³⁸⁷ darf unter bestimmten Bedingungen ohne Genehmigung eine echte Lotterie durchführen.¹³⁸⁸ Eine solche Lotterie ist räumlich begrenzt und muss z.B. in Verbindung mit einer Sammlung veranstaltet werden, die die Organisation initiiert hat oder an der sie teilnimmt oder im Zusammenhang mit einem von ihr veranstalteten Bingo erfolgen.¹³⁸⁹ Für das in der Lotterie befindliche Geld gelten weitere Vorschriften. Der Wert jedes Einsatzes beträgt nicht mehr als 1/6 000 des Grundbetrags (ca. 0.63 EUR),¹³⁹⁰ und der Hauptpreis beträgt nicht mehr als 1/6 des Grundbetrags (ca. 633,3 EUR). Der Gesamtwert der Preise entspricht zumindest zu 35 Prozent und zu nicht mehr als 50 Prozent dem Wert der Einsätze, wenn die Zahl der Einsätze und die Preise und der Wert von diesen durch eine vordefinierte Tabelle bestimmt wird. Die Lotterieloskäufer werden beim Kauf informiert, wann und wo die Preise gezogen werden und auf welchem Wege die Ergebnisse der Ziehung veröffentlicht werden. Die Preise werden in der Öffentlichkeit gezogen, bevor die Veranstaltung, die Versammlung oder das Bingo für den betreffenden Tag schliessen (ausser die Preise wurden schon vor dem Verkauf der Tickets gezogen).

Eigentliche Lotterien können auch in anderen als den oben erwähnten Fällen ohne eine Genehmigung durchgeführt werden, wenn¹³⁹¹ die Lotterie auf folgende Weise durchgeführt wird:

¹³⁸⁴ Art. 17 Lotteriesgesetz.

¹³⁸⁵ 2009 entspricht der Grundbetrag 42 800 SEK, also ungefähr 3800 EUR.

¹³⁸⁶ Die registrierende Behörde kann vom Erfordernis einer verantwortlichen Person dispensieren, falls eine solche Person offensichtlich nicht nötig ist.

¹³⁸⁷ Art. 15, st. 1 Lotteriesgesetz.

¹³⁸⁸ Art. 19 Lotteriesgesetz.

¹³⁸⁹ Der Verkauf von Lotteriescheinen durch die Eingabe von Details auf einer Liste kann vier Wochen vor der Versammlung beginnen (Art. 19 Lotteriesgesetz).

¹³⁹⁰ 2009 entspricht der Grundbetrag 42 800 SEK, also ungefähr 3800 EUR..

¹³⁹¹ Art. 20 Lotteriesgesetz.

- 1) Auf einer öffentlichen Vergnügungsveranstaltung,
- 2) Auf einer öffentlichen Veranstaltung, die Wohltätigkeitszwecke unterstützt, oder
- 3) Auf einer öffentlichen Versammlung zur Darbietung künstlerischer Arbeiten zur Unterstützung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen.

Die Preise dürfen nur in Waren oder Dienstleistungen bestehen und müssen gleich im Anschluss an die Teilnahme an der Lotterie ausgehändigt werden. Die Erfordernisse für den Ort, den Wert der einzelnen Einsätze, den Wert des Höchstpreises, den Gesamtwert der Preise und die Information über die Preistabelle entsprechen den Vorschriften für die genehmigungsfreie Lotterie.

Es ist auch möglich, eine echte Lotterie in Verbindung mit der Verbreitung periodischer Druckwerken ohne Genehmigung durchzuführen, bei welcher der Preisgewinner in einem Wettbewerb auserkoren wird, wenn die Teilnahme an der Lotterie nicht durch den Besitz der Veröffentlichung oder einen Einsatz bedingt ist und der Wert des Preises 1/60 des Basisbetrages nicht übersteigt.¹³⁹²

Schliesslich könnten eigentliche Lotterien in Verbindung mit Radio- und Fernsehübertragungen durchgeführt werden, wenn die Preisgewinner in einer Sendung ausgewählt werden, wenn die Teilnahme an der Lotterie nicht an die Leistung eines Einsatzes gebunden ist und wenn der Wert des Höchstpreises 1/60 des Basisbetrages nicht übersteigt.¹³⁹³

6.5.2. "Uneigentliche" Lotterien

Für andere als eigentliche Lotterien werden Genehmigungen unterschiedlich erlangt: Casinos unterliegen einem Monopol. Pferde- und Sportwetten werden durch staatseigene Gesellschaften durchgeführt oder durch Institutionen, die entsprechende staatliche Genehmigungen erhalten haben. Unter diesem Abschnitt werden die Erfordernisse für die Erteilung von Genehmigungen für Bingospiele, Spielautomaten, Roulette-, Würfel- und Kartenspiele behandelt.

6.5.2.1. Bingospiele

Eine „Art. 15-Organisation“ kann eine Genehmigung zur Durchführung von Bingo-Spielen erhalten, wenn der Wert des Höchstpreises den Wert eines Basisbetrages¹³⁹⁴ nicht überschreitet und der Wert der Preise im Spiel zumindest zu 35 % dem Wert der Einsätze entspricht.¹³⁹⁵ Eine Liste der Preise muss in den Spielräumlichkeiten ausgehängt werden und das Bingospiel muss der Organisation in der Regel ein vernünftiges Ausmass an finanziellen Mitteln¹³⁹⁶ zufließen lassen (bzw. es muss eine derartige Perspektive bestehen).

Bei der Erteilung von Genehmigungen muss auch der Bedarf der antragstellenden Organisation an Finanzmitteln in Betracht gezogen werden.¹³⁹⁷ Vorrang soll auch jenen Organisationen eingeräumt

¹³⁹² Art. 21 Lotteriesgesetz.

¹³⁹³ Art. 21 a Lotteriesgesetz.

¹³⁹⁴ Beim Vorliegen besonderer Gründe kann der Wert des Hauptpreises den Grundbetrag übersteigen, aber er darf den sechsfachen Grundbetrag nie übersteigen.

¹³⁹⁵ Art. 22 des Lotteriesgesetzes.

¹³⁹⁶ Falls Spiele mit Wertspielautomaten auf dem Spielgelände vorkommt, wird der mutmassliche Ertrag daraus in der Schätzung berücksichtigt (Art. 22 Lotteriesgesetz).

¹³⁹⁷ Art. 24 Lotteriesgesetz.

werden, die Aktivitäten betreiben, die das Verständnis für oder die Lebensverhältnisse von behinderten Kindern oder jungen Menschen in der Gemeinschaft fördern.¹³⁹⁸

6.5.2.2. Glücksspielautomaten

Eine Genehmigung für das Automatenglücksspiel soll nur erteilt werden, wenn es sich um Warenspielautomaten, Bargeld-, Wertmarken- oder Geschicklichkeitsmaschinen handelt.¹³⁹⁹

Gemäss Art. 25 können Genehmigungen für den Betrieb von Warenspielautomaten erteilt werden, wenn:

1. das Spielen in Verbindung mit einer öffentlichen Vergnügungsveranstaltung in Form eines Vergnügungsparks oder ähnlichem veranstaltet wird,
2. der Wert des Einsatzes nicht mehr als 1/7000 des Grundbetrages (*basbelopp*) beträgt,
3. der Wert des Höchstpreises nicht mehr als 1/300 des Grundbetrages beträgt,
4. der Genehmigungsinhaber auf jedem Spielautomaten ersichtlich gemacht wird,
5. angenommen werden kann, dass der Spielautomat zu keinen anderen Zwecken verwendet wird als im Genehmigungsantrag genannt ist
6. angenommen werden kann, dass auf dem Spielgelände Recht und Ordnung eingehalten werden.

Ausnahmen von Abs. 1, Nr. 1 und 4 von Art. 25 des Lotteriegesetzes werden durch die Regierung oder eine von dieser ernannten Behörde erteilt.¹⁴⁰⁰

Für das Spielen an Warenspielautomaten, Bargeld-, Wertmarken- oder Geschicklichkeitsmaschinen können Genehmigungen erteilt werden, wenn das Spiel auf Hochseeschiffen im internationalen Verkehr veranstaltet wird.¹⁴⁰¹

Gemäss Art. 27 können Genehmigungen zur Durchführung von Spielen an Wertmarken-Spielautomaten in anderen als den in Art. 26 vorgesehenen Fällen (d.h. für Hochseeschiffe im internationalen Verkehr) an staatseigene Spiel-Gesellschaften erteilt werden, wenn:

1. das Spiel in Verbindung mit einem Hotel oder einem Restaurant-Betrieb veranstaltet wird, und wenn der Betrieb über eine Genehmigung zum Ausschank von Spirituosen, Wein oder Starkbier unter dem Alkoholgesetz (1994:1738) verfügt, oder in Verbindung mit Bingospielen,
2. der Wert des Einsatzes nicht mehr als 1/7 000 des Basisbetrages je Spiel beträgt,
3. der Wert des Höchstpreises nicht mehr als das 800-fache des Einsatzes beträgt,
4. sich nicht mehr als fünf Spielautomaten auf dem Spielgelände befinden,
5. der Gesamtwert der Preise des Spiels mindestens 85 % des Gesamtwertes der Einsätze entspricht,
6. die Automaten durch Telekommunikation oder rechnerbasierte Kommunikationssysteme überprüft werden können,
7. der Name oder andere Identifizierungskennzeichen des Genehmigungsinhabers am Automaten befestigt sind,

¹³⁹⁸ Art. 24, st. 2 Lotteriegesetz.

¹³⁹⁹ Art. 24a Lotteriegesetz.

¹⁴⁰⁰ Art. 25, para. 2, Lotteriegesetz.

¹⁴⁰¹ Art. 26 Lotteriegesetz.

8. angenommen werden kann, dass der Spielautomat zu keinen anderen Zwecken verwendet wird als im Genehmigungsantrag genannt ist,
9. angenommen werden kann, dass auf dem Spielgelände Recht und Ordnung eingehalten werden.

Auch der **Besitz** von Warenspielautomaten, Bargeld-, Wertmarken- oder Geschicklichkeitsspielautomaten erfordert eine Genehmigung.¹⁴⁰² Diese Genehmigung kann von besonderen Bedingungen, Kontrollpflichten sowie der Einhaltung öffentlichrechtlicher Vorschriften abhängen. Eine Ausnahme vom Erfordernis für eine Genehmigung ist möglich:

1. Falls die Institution bereits eine Spielgenehmigung innehat,
2. Falls der Rechtsnachfolger eines verstorbenen Automateninhabers (für die Dauer von maximal einem Jahr ab dessen Tod) den Automaten betreibt (im Fall der Insolvenz bis zum Ende des Insolvenzverfahrens), oder
3. bei Widerruf der Erlaubnis und anschließendem Rechtsbehelf, bis drei Monate nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist gegen den Widerruf.¹⁴⁰³

In allen Fällen kann die Regierung oder die nationale Lotterieraufsichtsbehörde Ausnahmen für den Besitz von Warenspielautomaten, Bargeld-, Wertmarken- oder Geschicklichkeitsspielautomaten auf Hochseeschiffen im internationalen Verkehr für das Spiel auf diesen Schiffen oder für wirtschaftliche Tätigkeiten der Herstellung, Reparatur und ähnlichem vorsehen.¹⁴⁰⁴

6.5.2.3. Roulette und Würfelspiele

Die Bedingungen für eine Genehmigung zur Durchführung von Roulette- und Würfelspielen ähneln den Bedingungen für Glücksspielautomaten: das Spiel muss im Zusammenhang mit einer öffentlichen Vergnügungsveranstaltung in einem Vergnügungspark oder ähnlichem veranstaltet werden. Es ist auch möglich, ein Glücksspiel im Zusammenhang mit einem Hotel oder einem Restaurantbetrieb zu veranstalten, sofern der Betrieb über eine Genehmigung zum Ausschank von Spirituosen, Wein oder Starkbier unter dem Alkoholgesetz (1994:1738) verfügt, oder auf einem Seeschiff im internationalen Verkehr.¹⁴⁰⁵

Auch hier ist der Geldwert, um den gespielt wird, begrenzt: der Wert des Spieleinsatzes im Verhältnis zu jeder einzelnen Gewinnmöglichkeit darf 1/6'000 des Grundbetrages nicht übersteigen, und der Höchstpreis darf im Verhältnis zu jeder einzelnen Gewinnmöglichkeit 1/2000 des Grundbetrags nicht übersteigen.

Wie für Lotterien gibt es zudem Vorschriften, welche den Inhaber der Genehmigung betreffen. Der **Inhaber** muss als geeignet erachtet werden, die Spiele durchzuführen. Dabei werden die Erfahrung des Bewerbers in diesem Bereich, seine finanzielle Lage, sein Wille und die Möglichkeit der Einhaltung seiner Verpflichtungen und das Befolgen des Rechts im Allgemeinen sowie andere wichtige Umstände berücksichtigt.¹⁴⁰⁶

¹⁴⁰² Art. 28 Lotteriegesezt.

¹⁴⁰³ *Ibid.*

¹⁴⁰⁴ Art.30 Lotteriegesezt.

¹⁴⁰⁵ Art. 32 Lotteriegesezt.

¹⁴⁰⁶ Art.33 Lotteriegesezt.

Bei Aktiengesellschaften, Handelsgesellschaften, wirtschaftliche Partnerschaften und wirtschaftlichen oder ideellen Vereinigungen müssen zudem folgende Personen überprüft werden:

1. Direktoren oder andere Personen in einer Führungsfunktion (darauf ob sie einen kontrollierenden Einfluss auf die Geschäfte haben),
2. Mitglieder oder Ersatzmitglieder des Vorstands oder des leitenden Ausschusses, welche eigene finanzielle Interessen oder finanzielle Interessen eines Verwandten verfolgen oder
3. Partner bei einer Partnerschaft.¹⁴⁰⁷

6.5.2.4. Kartenspiele

Genehmigungen für Kartenspiele können geeigneten Personen¹⁴⁰⁸ erteilt werden, wenn das Spiel unter denselben Umständen wie das Roulette- und Würfelspiel durchgeführt wird (siehe 6.5.2.3).¹⁴⁰⁹ Der Wert des Einsatzes des Spielers für jede einzelne Gewinnmöglichkeit beträgt für Kartenspiele nicht mehr als 1/600 des Basisbetrages und der Wert des Höchstpreises in Bezug auf jede einzelne Gewinnmöglichkeit beträgt nicht mehr als 1/400 des Basisbetrages.

¹⁴⁰⁷ Art.33, st.2 Lotteriegesezt.

¹⁴⁰⁸ Siehe Art. 32, st. 4 sowie Art. 33 Lotteriegesezt.

¹⁴⁰⁹ Art. 34 Lotteriegesezt.

6.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Lotterien und das Wettsystem auf nationaler Ebene oder auf der Ebene von mehr als einer CCAA werden ausschließlich durch die staatliche LAE geregelt. Konzessionen für Casinos werden im Wege öffentlicher Ausschreibung vergeben. In diesen Ausschreibungsverfahren müssen die Betreiber eine Reihe Anforderungen bezüglich ihrer rechtlichen Struktur, ihrer Anteilseignerschaften, ihrer Redlichkeit sowie des Nichtvorliegens vorheriger Straftaten erfüllen.

Zum Zwecke der Kontrolle und der Möglichkeit der Überwachung der Betreiberaktivitäten hat Spanien an die Inhaber von Glücksspiellizenzen verschiedene Anforderungen gestellt. Die Voraussetzungen, die im übrigen regional geprägt sein können, beziehen sich hauptsächlich auf die Aspekte beruflicher und finanzieller Bonität, auf die Vorlegung eines die Realisierbarkeit des Projektes darlegenden Businessplans, eines Investmentprogramms, eines Stufenplans bezüglich der Realisierung des Projekts, einer Darstellung der Arbeitsplatzschaffung, einer Übersicht der geplanten Personalauswahl und des Personaltrainings sowie eines Plans bezüglich der technischen Angaben und Sicherheitssysteme der Spieleinrichtungen/ –systeme und auf die bestehenden Erfahrung in diesem Bereich, die Sicherheitsmaßnahmen und die Qualität der Örtlichkeiten und Räumlichkeiten.

Ist der Betreiber eine Gesellschaft, wird die Annahme einer bestimmten Rechtsform (üblicherweise eine Aktiengesellschaft) und eines bestimmten Mindestkapitals sowie die Einrichtung von Namensaktien gefordert, deren Übertragbarkeit der vorherigen Genehmigung bedarf, um die entsprechende Staatsangehörigkeit des Erwerbers (EU-Staaten) zu gewährleisten.

Organisatoren, Verwalter, geschäftsführende Direktoren und andere leitende Angestellte, denen eine Geschäftsführungskompetenz zukommt, haben das Nichtvorliegen von Straftaten bzw. Verurteilungen nachzuweisen. Handelt es sich bei den genannten Personen um Ausländer, haben sie eine entsprechende Bescheinigung ihrer staatlichen Behörden beizubringen. Die hauptsächliche Schwierigkeit besteht darin, herauszufinden, ob ein potentieller Betreiber in einem oder mehreren Ländern verurteilt wurde. Dieses Problem kann sinnvollerweise allein durch die Errichtung einer internationalen Datenbank angegangen werden.

Im Allgemeinen scheint dieses Kontrollsystem den erwähnten Zielen und Absichten gerecht zu werden.

Wettsystem

Lotterien und Wetten auf nationaler Ebene oder auf der Ebene mehr als einer CCAA unterstehen der staatseigenen Gesellschaft LAE. Lizenzen für den Wettbetrieb können für eine Region im Gebiet einer CCAA erlangt werden.

So hat etwa das **Baskenland** (País Vasco) Regelungen für die Lizenzerteilung im Wettsektor erlassen.

Nach Art. 7 der Verordnung 95/2005¹⁴¹⁰ erfolgt die Erteilung von Genehmigungen für den Wettbetrieb durch Ausschreibungen, die öffentlich bekannt zu machen sind. Die Lizenzen werden dann durch Verordnung des Direktorats für Glücksspiel und Veranstaltungswesen erteilt.

Im Ausschreibungsverfahren sind für den Antragsteller folgende Kriterien maßgeblich:

- a) berufliche und finanzielle Bonität,
- b) Vorlegung eines die Realisierbarkeit des Projektes darlegenden Businessplans, eines Investmentprogramms, eines Stufenplans für die Realisierung des Projekts, einer Darstellung der zu schaffenden Arbeitsplätze, einer Übersicht der geplanten Personalauswahl und des Personaltrainings
- c) Technologie und Sicherheitssysteme der Wetteinrichtungen und –systeme
- d) bestehende Erfahrung im Betrieb von Wetteinrichtungen
- e) Erfahrung im Glücksspielbetrieb im Baskenland (Euskadi)
- f) Sicherheitsmaßnahmen und Qualität der Örtlichkeiten und Räumlichkeiten

Art. 8 der Verordnung 95/2005 stellt eine Liste zusätzlicher Voraussetzungen auf:

- a) Bestehen einer bestimmten rechtlich zulässigen Gesellschaftsform; Ausstattung mit einem bestimmten Mindestkapital von 1.000.000 Euro in Form von Namensaktien, dessen Kapitalhöhe während des Spielbetriebs nicht herabgesetzt werden darf. Eine Anteilsübertragung muss zuvor vom Direktorat für Glücksspiel und Veranstaltungswesen genehmigt werden. Der Gesellschaftszweck muss auf den Betrieb von Wetttätigkeiten gerichtet sein.
- b) Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates sowie Wohnsitz in der Region Baskenland.
- c) Kein Ausschluss der Möglichkeit des Glücksspielbetriebs.

Art. 10 der Verordnung 95/2005 gibt vor, dass der Genehmigungsbeschluss unter anderem folgende Vorgaben beinhalten muss:

- a) Die Unternehmensbeteiligung der Gesellschafter und das Stammkapital der genehmigten Gesellschaft
- b) Die Gesellschaftsorgane und die Verantwortungsträger (Manager) der genehmigten Gesellschaft
- c) Die Arten der erlaubten Wetten
- d) Die Veranstaltungen, auf die die Wetttätigkeit ausgeübt wird
- e) Die Mindest- und Höchstzahl jeder Wettart oder Veranstaltung
- f) Die Darstellung und Einsetzungsphasen von Wetttätigkeiten und die Orte bzw. Hallen für das Glücksspiel
- g) Die Darstellung und Einsetzungsphasen von Zusatzgeräten und deren Standort.
- h) Im Falle der Wetttätigkeit durch Nutzung von Massenmedien oder auf elektronischem Wege die Verbindungsart, eine Darstellung der eingesetzten Mittel, der Domainbezeichnungen sowie anderer Identifikations- und Zugangsfaktoren.

¹⁴¹⁰ País Vasco, Decreto 95/2005, de 19 abril, APUESTAS. Aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, LPV 2005\218. Andere CCAA kennen ähnliche Vorschriften.

Casinos

Trotz der Tatsache, dass gewisse zentralstaatlich erlassene Gesetzesmaterialien immer noch in Kraft sind, wurde die Hauptverantwortung in diesem Bereich auf die CCAA übertragen. In diesem Rahmen sind detaillierte Regelungen über die Kriterien zur Konzessionsvergabe zu finden. Die Casinoverordnung von Andalusien vom 21.10.2003 bietet hierfür ein gutes Beispiel¹⁴¹¹. Art. 2 des Annexes zur Verordnung führt auf, dass Eigentümer eines Casinounternehmens, die am Ausschreibungsverfahren für die Konzessionsvergabe teilnehmen wollen, folgende Voraussetzungen zu erfüllen haben:

- a) Sie müssen als Aktiengesellschaft nach spanischem Recht organisiert sein, deren Hauptgesellschaftszweck in der Verwertung bzw. Vermarktung von Casinos besteht. Dies schließt nicht aus, dass der Gesellschaftszweck auch auf das Anbieten ergänzender Dienstleistungen gerichtet sein kann, die sich an die Öffentlichkeit richten.
- b) Das Minimum des Gesellschaftskapitals beträgt 2.500.000 Euro in Form von Namensaktien. Die Kapitalhöhe darf während des Bestehens der Gesellschaft nicht vermindert werden.
- c) Die Unternehmensführung der Gesellschaft muss einen akademischen Hintergrund haben. Sollten einige der Führungspersonen Staatsangehörige eines Nicht-EU-Staates sein, so müssen sie sich ihre Aufgaben mit Personen teilen, die die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates besitzen. Der (stellvertretende) Vorsitzende des Verwaltungsrates und sämtliche bevollmächtigte Mitarbeiter, die einen Status ähnlich dem eines Geschäftsführers bzw. Direktors innehaben, müssen in jedem Fall Staatsangehörige eines EU-Staates sein.
- d) Eine natürliche oder juristische Person kann an nicht mehr als drei in Andalusien betriebenen Casinos bzw. deren Gesellschaften mitwirken. Eine Identität liegt immer dann vor, wenn die Personen oder Unternehmen wirtschaftliche betrachtet zur selben Gruppe zählen.
- e) Die das Casino betreibende Gesellschaft hat eine Garantie zu stellen.

Art. 3 desselben Annexes listet die Formalia auf, die die Bietergesellschaften zu erfüllen haben. Diese sind unter anderem:

- a) Vorlage von Dokumenten, aus denen sich ergibt, dass die Organisatoren, Verwalter, geschäftsführende Direktoren und andere leitende Angestellte, denen eine Geschäftsführungskompetenz zukommt, nicht vorbestraft sind. Handelt es sich bei den genannten Personen um Ausländer, haben sie eine entsprechende Bescheinigung durch ihre staatlichen Behörden beizubringen.
- b) Vorlage eines Grundbuchauszuges, aus dem sich die Verfügbarkeit des Geländes bzw. Grundstückes ergibt, auf dem das Casino betrieben werden soll.
- c) Schätzung der voraussichtlichen Anzahl der Casinomitglieder, unter Angabe der verschiedenen Tätigkeitsgebiete.
- d) Vorlage eines Dokumentes, das die geplante Organisation, den Betrieb des Casinos und die ergänzenden Dienstleistungen, die sich an die Öffentlichkeit richten, beschreibt. Auch die Arten der künstlerischen, kulturellen und anderen Veranstaltungen sind darzulegen.

Dieses Dokument muss eine detaillierte Beschreibung der folgenden Aspekte beinhalten: Einlass- und Kontrollsystem der Spieler; Auswahl, Schulung und Führung der Mitarbeiter; Qualität und planmäßige Überprüfungen der beim Glücksspiel verwendeten Gegenstände,

¹⁴¹¹ Andalucía, Decreto 305/2003, de 21 octubre. CASINOS DE JUEGO, LAN 2003\550. Ähnliche Vorschriften bestehen auch in den anderen CCAA.

der Buchführung und des Kassenwesen, speziell im Hinblick auf Herkunft und verwendete Technologien.

- g) Darstellung der Projektplanung des Casinos, unter Angabe aller technischen Details und speziell der Nutzwasserversorgung, der Aufbereitung und Abführung des Abwassers und des Mülls, der Elektroanlagen, der Zufahrtswege und Parkmöglichkeiten und anderer Einrichtungen, die von städtischer Seite verlangt werden. Das Fassungsvermögen der Haupthalle, die für das Glücksspiel bereit steht, darf auf nicht weniger als 500 Personen ausgerichtet sein.
- h) Projektbeschreibung bezüglich der wirtschaftlichen und finanziellen Daten, welche eine Investmentstudie, eine präzise Aufstellung der Finanzierungsquellen und eine Rentabilitätsberechnung beinhalten muss.
- i) Angabe der Sicherheitsvorkehrungen, die im Casino installiert werden.

Bingo

Um zum Bingobetrieb zugelassen zu werden, müssen sich Aktiengesellschaften, die im Sportbereich tätig sind, nach den Vorgaben des Gesetzes 10/1990 über den Sport und nach der Verordnung 1251/1999 richten. Sie müssen eine Mindestexistenz von 3 Jahren aufweisen, berechnet ab dem Zeitpunkt ihrer Eintragung im öffentlichen spanischen Register. Andere gewerbliche Gesellschaften müssen in der Rechtsform gegründet sein, die das Gesetz für derartige Unternehmen vorsieht (obwohl gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, dürfte jedoch kein Zweifel bestehen, dass hierbei das spanische Gesetz gemeint ist). Erforderlich ist die Zeichnung eines Mindestkapitals, das das spanische Recht für Gesellschaften dieser Art vorsieht, und die Beteiligung von Ausländern muss „im Einklang mit bestehenden Gesetzen betreffend ausländische Investitionen in Spanien“ erfolgen. Einer Person ist es nicht erlaubt, mehr als fünf Beteiligungen an Gesellschaften zu halten, die Bingo betreiben. Dadurch, dass den CCAA die Kompetenz für den Glücksspielsektor zukommt, werden Bingos derzeit hauptsächlich durch deren Gesetzgebung geregelt. Einige CCAA sehen ein Numerus-Clausus-System für die Lizenzvergabe vor. Dies ist etwa auf den Kanarischen Inseln oder in Katalonien der Fall. In den autonomen Gebieten von Ceuta und Melilla kann jeder Betreiber nur ein Bingo betreiben.

6.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Die neue, für alle Bereiche des Glücksspielmarktes ausser Lotterien und Finanzmarktwetten geltende britische Gesetzgebung zielt auf Kriminalitätsprävention, Kinder- und Schwächerenschutz sowie die faire und transparente Durchführung des Glücksspiels. Alle Konzessions- und Lizenzbewerber müssen grundsätzlich beweisen (oder wenigstens glaubhaft machen), dass sie diese Ziele respektieren, bzw. fördern werden.

Eine sehr wichtige Rolle spielen die Konzessions- und Lizenzierungsverfahren. Diese sind oft kompliziert, lang und kostspielig. Dies hat zur Folge, dass eine Teilnahme am legalen Glücksspielwesen für Personen uninteressant ist, die auf betrügerische Weise schnellen Profit ohne grosse Investitionen erzielen wollen. Gleiches gilt für „unseriöse“ Anbieter, die qualitativ niedrige Dienstleistungen anbieten wollen, was dem Konsumentenschutz im Bereich des Glücksspiels kaum förderlich ist. Diese Erkenntnisse konnten die Autoren der gegenwärtigen Studie aus nachfolgenden Informationen und ihren allgemeinen Kenntnissen der Glücksspielregulierung im Vereinigten Königreich gewinnen.

Kriterien für die Vergabe von Konzessionen und Genehmigungen im Vereinigten Königreich wurden vom Gesetzgeber, von der Glücksspielaufsichtsbehörde und soweit es sich um herkömmliches Glücksspiel in dafür eingerichteten Räumlichkeiten handelt, von Gemeindebehörden (für die Genehmigung dieser Räumlichkeiten) festgelegt. Diese Kriterien wurden bereits oben¹⁴¹² (Analyse der für die verschiedenen Marktbereiche geltenden Regulierungsmodelle) erörtert.

¹⁴¹²

Diesen Teil, unter Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“.

6.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Gesetzliche Kriterien für die Vergabe von Konzessionen und Genehmigungen dienen in Australien hauptsächlich der Orientierung der Glücksspielaufsichts- und -kontrollbehörden, welche bei der Entscheidung über die Vergabe weitgehende Ermessenskompetenzen besitzen. Der australische Gesetzgeber wollte sicherstellen, dass kein Anspruch auf Konzessionierung oder Genehmigung entsteht, selbst wenn die einschlägigen Kriterien aus objektiver Sicht erfüllt sind. Diese Erkenntnisse konnten die Autoren der gegenwärtigen Studie aus einer Kombination der im Folgenden aufgeführten Informationen und ihren allgemeinen Kenntnissen der Glücksspielregulierung in Australien gewinnen.

Für die verschiedenen Sektoren der Glücksspielindustrie werden jeweils verschiedene gesetzliche Kriterien für die Vergabe von Konzessionen und Genehmigungen von den australischen Bundesländern und Territorien festgelegt. Die zuständigen Aufsichts- und Kontrollbehörden haben bei der Anwendung dieser Kriterien fast immer weite Ermessenskompetenzen.¹⁴¹³ Die Kriterien im Detail aufzuführen wäre also wenig sinnvoll und würde die Grenzen dieser Studie sprengen.

¹⁴¹³

Siehe z.B. Gambling Regulation Act 2003 (Victoria), section 3.3.7. bezüglich der Aspekte, welche bei der Bezeichnung eines Lokals als für einen Glücksspielbetrieb geeignet berücksichtigt werden sollen.

6.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Das norwegische System ist in der Praxis ein reines Monopol-System. Es sind gesetzlich keine Konzessionen vorgesehen bzw. es wird von der Möglichkeit der mehrfachen Konzessionsverteilung durch den König kein Gebrauch gemacht.

Für das gewerblich betriebene Glücksspiel besteht ein reines Monopolsystem. Im Bereich der Pferdewetten könnten mehrere Konzessionen durch den König vergeben werden. In der Praxis ist das aber nicht der Fall; es wurde nur eine Konzession vergeben. Eine Änderung dieser Praxis ist eher unwahrscheinlich.

Für das Glücksspiel von Wohltätigkeitsorganisationen werden Zulassungen vergeben. Es muss sich um norwegische Organisationen handeln, die humanitäre oder gesellschaftsnützliche Ziele verfolgen.¹⁴¹⁴ Die Lotterien und Organisationen werden in ein Lotterieregister eingetragen. Die Bedeutung der von diesen Organisationen durchgeführten Lotterien nimmt ab, da sie direkt an den Gewinnen des staatlichen Monopolisten beteiligt wurden und ihnen auf diese Weise Mittel zugeführt werden.

¹⁴¹⁴

§ 7 und 5 Lotteriesgesetz.

6.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Die Bewilligungskriterien für Spielbanken sind vom Gesetz vorgegeben. Diese nehmen die grundsätzlichen Ziele auf, die vom Gesetzgeber vorgegeben wurden, und sichern deren bestmöglichen Respekt.

Im Lotteriesektor prüft die Comlot vor allem, dass die Erträge wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken dienen. Im Wettsektor ist nachzuweisen, dass die geplanten Wetten keiner verbotenen Kategorie unterfallen.

6.10.1. Lotterien und Wetten

Auf der interkantonalen und nationalen Ebene werden Lotterien als Monopol der *Loterie Romande* und *Swisslos* betrieben. Gemäss dem LG kann eine Lotterie nur bewilligt werden, wenn die gesamten Erträge für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwendet werden. Im Jahr 2007 hat die Comlot entschieden, der *Loterie Romande* und *Swisslos* eine allgemeine Genehmigung für Rubbelkarten zu erteilen, um das Verfahren zu vereinfachen.¹⁴¹⁵

6.10.2. Spielbanken

Das zuständige Organ für die Prüfung der Standort- und Betriebskonzessionsanträge ist die ESBK. Sie formuliert einen Vorschlag für den Bundesrat, der sich hierzu äussern muss. Zuvor prüft die ESBK die Einhaltung der Kriterien des SBG.

Art. 12 SBG definiert allgemeine Kriterien, die für die Bewilligung beider Konzessionen zu prüfen sind. Die Antragsteller müssen vor allem über ausreichende finanzielle Mittel verfügen und nachweisen, dass diese Mittel aus legalen Quellen stammen. Die Art. 2-5 VSBG detaillieren diese Kriterien.

In Bezug auf die Prüfungskriterien für die Standortkonzession sieht Art. 13 Abs. 1 SBG als zwingende Voraussetzungen („kann nur erteilt werden“) vor, dass Standortkantone und Standortgemeinden die Ansiedlung des Casinos befürworten, und dass die Spielbank für die Region von volkswirtschaftlichem Nutzen sein wird.

Um eine Betriebskonzession zu erhalten, muss der Erwerber seine Unabhängigkeit in der Führung der Spielbank gewährleisten, sowie ihre Ertragsfähigkeit und eine korrekte Besteuerung (Art. 13 Abs. 2 SBG) versichern. Er hat der ESBK zudem ein Sozialkonzept vorzulegen, um Kriminalität, Geldwäsche und die Spielsucht wirksam zu bekämpfen (Art. 13 Abs. 2 und Art. 14 SBG).

¹⁴¹⁵

Vgl. den Geschäftsbericht der Comlot für das Jahr 2007, erhältlich auf http://www.comlot.ch/download/documents/97/3jigdmowtuwk3v9r2bewhffqp59hyh/geschaeftsbericht_2007.pdf, S. 3 (besucht am 1. April 2009).

6.11. USA

Erkenntnisse

Die Erteilung von Casinolizenzen in sämtlichen untersuchten Staaten erfordert eine Überprüfung der persönlichen Verhältnisse des Antragstellers. Dieser hat seine Solvabilität, einen guten Ruf und Verantwortungsbewusstsein bei der Betriebsführung nachzuweisen.

Nevada

Das *Casino Entity Licensing Bureau* vergewissert sich auf der Grundlage der Vorgaben des *Casino Control Act*, dass jeder Antragsteller für eine Casinolizenz, jedes hieran angeschlossene Unternehmen, jedes Vorstandsmitglied, jeder Direktor bzw. Geschäftsführer, jeder leitende Angestellte, Geldgeber und Investor die Standards hinsichtlich der finanziellen Verantwortlichkeit, Ehrlichkeit, Integrität und guten Führung einhält. Hierbei überprüft und überwacht das Bureau Geschäftsvorfälle des Antragstellers oder Lizenzinhabers bzw. solche verbundener Unternehmen. Es überprüft zudem jedes Vorstandsmitglied, jeden Direktor bzw. Geschäftsführer, leitenden Angestellten, Geldgeber und maßgeblichen Investor sowie die Hintergründe des Casinounternehmens und seiner angeschlossenen Gesellschaften.¹⁴¹⁶

New Jersey

Nach der *Casino Control Commission Regulation* 19:43-3.1 ist einer Person keine Lizenz zu erteilen, wenn deren Erteilung zu einer unangemessenen wirtschaftlichen Konzentration des Glücksspielsektors auf die Geschäftstätigkeit dieser einzigen Person führen würde.

Casinolizenzinhaber müssen kontinuierlich Auskunft über ihre finanzielle Stabilität geben, um eine Lizenz zu bekommen bzw. diese aufrecht zu erhalten.¹⁴¹⁷

¹⁴¹⁶ Office of the Attorney General, Division of Gaming Enforcement, unter:
<http://www.nj.gov/oag/ge/licensing.htm>.

¹⁴¹⁷ Casino Control Commission Regulation §19:43-4.1 *et seq.*

7. Aufsichts- und Kontrollstrukturen

Gesamterkenntnisse

In den untersuchten Staaten ist eine klare Tendenz zu einer einzigen, zentralen Aufsichts- und Kontrollbehörde zu erkennen, die ausschliesslich für das Glücksspiel zuständig ist. Allerdings hat bisher nur Österreich einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der diesem Ziel Rechnung trägt.¹⁴¹⁸ Dort wird beabsichtigt, sogar die glücksspielrelevanten Aktivitäten der allgemeinen Strafverfolgungsbehörden spezifisch zu regulieren, bzw. mit den Aktivitäten der Glücksspielaufsichtsbehörde eng zu koordinieren. In Österreich liegt die Glücksspielaufsichts- und -vollzugskompetenz allerdings beim Bund, was in den meisten föderativ organisierten Staaten nicht der Fall ist.¹⁴¹⁹ Nur in der Schweiz haben die Kantone auch im Bereich ihrer Zuständigkeiten der Einrichtung einer nationalen Behörde zugestimmt. Diese ist allerdings nicht für Casinoglücksspiele zuständig (die in die ausschliessliche Aufsichtskompetenz des Bundes fallen).¹⁴²⁰

In den meisten der untersuchten Staaten liegt die Glücksspielaufsichts- und -kontrollkompetenz bei öffentlich-rechtlichen, aber von der zentralen Staatsverwaltung unabhängigen Fachbehörden.¹⁴²¹ Diese Unabhängigkeit wird wegen der gesellschaftlichen Brisanz des Glücksspiels und des Umfangs der mit dem Glücksspiel erzielten Finanzmittel als politisch sehr wünschenswert betrachtet. In einigen Ländern ist für bestimmte Bereiche des Glücksspielmarktes sogar entschieden worden, die Aufsichts- und die Kontrollaufgabe separaten Behörden anzuvertrauen.¹⁴²² Die grosse Ausnahme stellt in dieser Hinsicht wieder Österreich dar, wo das Finanzministerium direkt für die Aufsicht über das Glücksspiel zuständig ist.¹⁴²³ Durch das Netz von lokalen Finanzämtern ist dieses Ministerium auch in der Lage, die erforderlichen Kontrollen vor Ort durchzuführen. In anderen Staaten benötigen die zentralen Aufsichtsbehörden diesbezüglich meist die aktive Mitwirkung der Gewerbebehörden der Gemeinden und Bezirke.¹⁴²⁴

Zentrale Aufsichts- und Kontrollbehörden sind nicht immer ausschliesslich für das Glücksspiel zuständig. Aus hauptsächlich historischen Gründen sind sie oftmals auch für andere Unterhaltungsgewerbe, insbesondere solche, die Alkohol servieren dürfen, oder für (andere) Arten von Wohltätigkeitsorganisationen und dem öffentlichen Wohl dienende Einrichtungen zuständig.¹⁴²⁵ Diese

¹⁴¹⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.4.

¹⁴¹⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.6, 7.8. und 7.11.

¹⁴²⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.10.

¹⁴²¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.1, 7.3, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9. und 7.10.

¹⁴²² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.1, 7.8. und 7.10.

¹⁴²³ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 7.4.

¹⁴²⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.5, 7.7, 7.8. und 7.9.

¹⁴²⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.3, 7.8, 7.9. und 7.11.

¹⁴²⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 7.3. und 7.7.

Zusammenhänge zwischen diesen Einrichtungen und dem Glücksspielbetrieb werden im Lichte der gegenwärtig rasanten eigenständigen Entwicklung des Glücksspielbereichs allerdings immer unwichtiger. Hingegen ist die enge Zusammenarbeit mit den nationalen Finanzaufsichtsbehörden hinsichtlich der ebenfalls rasanten technologischen Entwicklungen der Glücksspielindustrie und wegen der politischen Brisanz des Kampfs gegen Geldwäsche unerlässlich geworden.¹⁴²⁶

7.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

In Frankreich gibt es zahlreiche Aufsichts- und Kontrollstrukturen. Dies hat allerdings zur Folge, dass es Schwierigkeiten bei der Koordinierung gibt, was die Effizienz der Kontrolltätigkeit vermindert¹⁴²⁷. Die Arbeit dieser Behörden in diesem Bereich führt, wie auch die strengen Regelungen über Glücksspiele im Allgemeinen, zu mehr Transparenz.¹⁴²⁸

Casinos werden gemäß eines Erlasses vom 22.12.1959 vom Innenministerium und vom Finanzministerium kontrolliert.¹⁴²⁹

Die *Commission supérieure des jeux* (Innenministerium) gibt zu jedem Casino-Zulassungsantrag eine Stellungnahme ab.

Für die Kontrolle von Pferderennwetten sind sowohl das Innenministerium, das Finanzministerium als auch das Landwirtschaftsministerium zuständig.¹⁴³⁰

Für das Innenministerium nimmt die *sous-direction des courses et des jeux* der *direction centrale des renseignements généraux* die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften für Casinos, Spielkreise und Pferdebahnen wahr.

Seit Juni 2006 besteht neben dem Haushaltsministerium auch das *Comité consultatif pour la mise en oeuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable*. Die Mitglieder dieses Komitees gehören dem Gesundheitsministerium, dem Innenministerium, dem Sportministerium und dem Finanzministerium an. Die Präsenz dieser Institution wird durch drei qualifizierte Prominente verstärkt, die dem Komitee zugehören.

Die *direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes* (DGCCRF) spielt aufgrund ihrer dreifachen Mission eine besonders wichtige Rolle bei der Reglementierung des Angebots und der Sanktionierung des illegalen Spiels. Sie ist zuständig für:

- den Wettbewerb auf dem Casinomarkt (sie leitet im Falle von Absprachen oder bei Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung ein Verfahren vor dem *conseil de la concurrence* ein und untersucht Fusionsbestrebungen, usw.),
- den Verbraucherschutz gegen unlauteren Wettbewerb betreffend Lotterien oder Werbeausspielungen,

¹⁴²⁷ Rapport Trucy, Sénat 2006, p. 325.

¹⁴²⁸ Rapport Trucy, Sénat 2006, p.182.

¹⁴²⁹ Art. 21 der Verordnung Nr.59-1489 vom 22.12.1959 zur Regelung von Spielen in Casinos an Seebädern, Thermalbädern und Luftkurorten.

¹⁴³⁰ Art. 40 der Verordnung Nr. 97-456 vom 5.05.1997.

- das Auffinden von illegalen Spielangeboten (welche verbotenen Lotterien gleichgestellt werden) und
- für Informationsarbeit, die die rechtlichen Grenzen dieses Sektors aufzeigt.

7.2. ITALIEN

Der gesamte Sektor steht unter der Aufsicht der A.A.M.S., ausgenommen der vier Casinos. Drei stehen unter der direkten Kontrolle des Ministerium für Inneres, eines wird von der Region Aostatal kontrolliert. Die A.A.M.S. hat nahezu unbeschränkte Befugnisse, insbesondere was die Kontrolle des Onlineglücksspiels anbelangt.

Die A.A.M.S. ist eine eigenständige Regierungsagentur des Finanzministeriums, welche den gesamten Sektor von Lotterien, Sportwetten und Spielautomaten überwacht. Ausgenommen sind die regionalen und lokalen Lotterien sowie die vier Casinos, welche unter der Aufsicht des Innenministeriums stehen (mit Ausnahme des Casinos Saint Vincent, welches unter der direkten Aufsicht der Region Aostatal (*Regiona autonoma della Valle d'Aosta*) steht, welche auch an diesem Casino beteiligt ist).

Die A.A.M.S. hat nahezu unbeschränkte Befugnisse. Sie beaufsichtigt überwacht den Lizenznehmer, auch durch **Kontrollen und Inspektionen** mit Zugang zu dessen Gelände, welche auch ohne Vorankündigung durchgeführt werden können. Bei Onlinespielen kann die A.A.M.S. Zugang zum „Spielkonto“ jedes einzelnen Mitspielers verlangen. Zudem kann die A.A.M.S. bei Nichtbefolgen des rechtlichen Rahmens Bewilligungen und Lizenzen widerrufen.

Im Zusammenhang mit den Befugnissen der A.A.M.S. sind keine besonderen Probleme ersichtlich.

7.3. MALTA

Erkenntnisse

Die Aufsicht über sämtliche Glücksspielaktivitäten wird künftig ausschliesslich der Lotteries and Gaming Authority zukommen.

*Darüber hinaus beaufsichtigt die **Malta Financial Services Agency**, die den Sektor der Finanzdienstleistungen überprüft und für die **Regulierung und Registrierung sämtlicher Unternehmen** inklusive Wettunternehmen **zuständig** ist, das **Verfahren** potentieller Lizenzanträge und **berät die Lotteries and Gaming Authority bezüglich der Tauglichkeit von Antragstellern für Wettlizenzen.***

Lizenzierte Glückspieltätigkeiten

Die Lotteries and Gaming Authority ist für die Überwachung von Casinos und für die Regulierung des Imports, der Lieferungen und der Verwaltung bzw. Instandhaltung von Glücksspielautomaten und entsprechenden Apparaturen für Casinos verantwortlich.¹⁴³¹ Der Lotteries and Gaming Authority steht das Recht zu, einen Casinolizenzinhaber zu jeder Zeit zur **Beibringung von Geschäftsbüchern oder Dokumenten des Casinos zu Prüfungszwecken** aufzufordern sowie die Übermittlung sonstiger Informationen zu verlangen.¹⁴³² Den Prüfern ist auch gestattet, **jederzeit Einblick in den Geschäftsbetrieb eines Casinos zu nehmen**, jegliche Glückspieltätigkeiten zu beobachten, den ordnungsgemäßen Betrieb der Spiele sowie deren Beaufsichtigung und Organisation zu überwachen sowie die Befolgung gesetzlicher Vorschriften zu untersuchen.¹⁴³³ Dies schließt die spezielle Befugnis des Prüfers ein, von jeder Person, der der Prüfer aus nachvollziehbaren Gründen einen Besitz von Spielausrüstungen oder Spielchips unterstellen kann, die **Herausgabe der Spielausrüstungsgegenstände oder Chips aus Kontrollgründen zu verlangen** sowie diese Personen zu befragen. Ein Prüfer darf einen Casinolizenzinhaber oder Angestellten auch auffordern, aufbewahrte Geschäftsbücher oder Unterlagen über den Casinobetrieb herauszugeben, oder zu einer Befragung zu erscheinen. Er darf alle Glücksspielapparaturen oder Chips inspizieren oder testen, einen Casinolizenzinhaber anweisen, bestimmte Glücksspielapparaturen oder Chips, die er für unzulänglich erachtet, nicht zu verwenden, und jeden Besucher oder Anwesenden im Casino zur Vorlage der Ausweispapiere anhalten.¹⁴³⁴

Gegenwärtig reguliert die Lotteries and Gaming Authority auch die National Lottery (inklusive des Wettwesens), gewerbliche Bingohallen und das Tele-Glücksspiel.

Im März 2005 wurde in Malta der **Remote Gaming Council** errichtet. Dieses Kollegium vereint alle **Lizenzinhaber von Tele-Glücksspielen**. Die Lotteries and Gaming Authority hat zudem ein Online-Forum geschaffen, welches darauf abzielt, für Anteilseigner, Internetprovider und gesetzliche und wirtschaftliche Vertreter der Tele-Glücksspielindustrie auf Malta eine Diskussionsbasis zu bieten.¹⁴³⁵

¹⁴³¹ CAP 400 § 6.

¹⁴³² CAP 400 § 12.

¹⁴³³ CAP 400 § 10.

¹⁴³⁴ CAP 400 § 11.

¹⁴³⁵ Siehe: Lotteries and Gaming Authority (LGA) - Malta - Gaming Sectors - Remote Gaming; www.mrgc.org.mt.

Weitere Glücksspieltätigkeiten

Es gibt einige Glücksspielaktivitäten, die nicht der Kontrolle der *Lotteries and Gaming Authority* unterfallen. Lizenzen für Non-Profit-Spiele werden zwar von ihr vergeben, unterstehen jedoch den Regelungen der *Public Lotto Ordinance*. Reine Unterhaltungsgerätschaften werden von der *Malta Tourism Lotteries and Gaming Authority* lizenziert. Die *Lotteries and Gaming Authority* beabsichtigt, künftig auch Regelungen betreffend solcher Unterhaltungsgeräte zu erlassen. Vorerst werden reine Unterhaltungsautomaten weiterhin von den Ordnungsbehörden lizenziert und reguliert (Legal Notice 43/ 1998). Als reine Unterhaltungsgeräte werden solche Gerätschaften definiert, die – gleich ob elektrisch, elektronisch, mechanisch, manuell oder auf eine sonstige Art betrieben – alleine der Unterhaltung und dem Vergnügen, nicht jedoch dem Glücksspiel dienen.¹⁴³⁶ Pferderennen werden von der Polizei und dem *Racing Club* reguliert. Differenzspiele (allgemein bekannt als „spread betting“) werden vom *Investment Services Act* umfasst und von der *Malta Financial Services Authority* reguliert.¹⁴³⁷

Künftige Regelungen

Die *Lotteries and Gaming Authority* hat Entwürfe für Regelungen zu Video-Lotterie-Terminals, Non-Profit-Spielen, Medienspielen, gewerblichen Kommunikationsspielen und kleineren Spielen erarbeitet. Die Entwürfe wurden der Regierung zur Prüfung übermittelt.

Pferde- und Hunderennen werden vom *Racecourse Control Board* überwacht.¹⁴³⁸

Die **Malta Financial Services Agency**, die den Sektor der Finanzdienstleistungen überwacht, **reguliert und registriert sämtliche Unternehmen** inklusive Wettunternehmen, beaufsichtigt das **Überprüfungsverfahren** potentieller Lizenzbeantragungen und **berät die Gaming Lotteries and Gaming Authority bezüglich der Tauglichkeit von Antragstellern für Wettlizenzen.**

¹⁴³⁶ Siehe: Lotteries and Gaming Authority (LGA) - Malta - Gaming Sectors- Amusement Machines.

¹⁴³⁷ Siehe: Lotteries and Gaming Authority (LGA) - Malta - Gaming Sectors.

¹⁴³⁸ CAP 438 Ninth Schedule Art. 46.

7.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Für die Einhaltung der Vorschriften des Glücksspielgesetzes und des Konzessionsbescheides ist der Bundesminister für Finanzen zuständig. Daneben bestehen andere Kompetenzen von Behörden und Gerichten. Ziel der geplanten Reform des Glücksspiel-Gesetzes 2008/2009 ist es, die Kompetenzen zu vereinheitlichen und dadurch mehr Effizienz zu erreichen.

Die Durchführung des Glücksspiels ist an enge Voraussetzungen geknüpft. Nach § 19 GSpG hat der Bundesminister für Finanzen im Bereich der Lotterien und Wetten die Einhaltung der GSpG-Bestimmungen, des Konzessionsbescheides sowie sonstiger, auf Grund des GSpG erlassener Bescheide des Bundesministers für Finanzen zu überwachen. Zu diesem Zweck kann er in die Bücher und Schriften des Konzessionärs Einsicht nehmen, Überprüfungen an Ort und Stelle vornehmen oder durch Abschlußprüfer oder sonstige Sachverständige Personen vornehmen lassen und vom Konzessionär Auskünfte über Geschäftsvorfälle, die Vorlage von Zwischenabschlüssen und von Ausweisen in bestimmter Form und Gliederung verlangen.

Für die Spielbankenkonzessionäre gelten fast wortgleiche Vorschriften¹⁴³⁹

§ 40 GSpG enthält Durchführungs- und Überwachungsbestimmungen zu den verschiedenen Spielen, die zugleich bestimmte Kontroll- und Prüfmechanismen vorsehen. So hat etwa das örtlich zuständige Finanzamt zu prüfen, ob die Spielanteile von sonstigen Nummernlotterien den Bestimmungen des Bewilligungsbescheides entsprechen.

Verwaltungsübertretungen werden gem. § 52 GSpG unter Strafe gestellt. § 56a GSpG sieht die Möglichkeit der Betriebschliessung vor, wenn der begründete Verdacht besteht, dass im Rahmen einer betrieblichen Tätigkeit Glücksspiele im Widerspruch zu den Vorschriften des GSpG veranstaltet oder durchgeführt werden und eine Fortsetzungsgefahr besteht. Dies erfordert jedoch zunächst eine Aufforderung zur Einstellung der illegalen Tätigkeiten. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz wird hier indes ausdrücklich im Gesetz verankert. Für die Vollstreckung von Bescheiden nach dem GSpG gelten nach § 52a ff und 58 ff GSpG erhöhte Beugestrafen.

Die Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009

Die geplante Glücksspielgesetz-Novelle 2008/2009 sieht vor, eine ähnliche Form der Aufsicht durch den Bundesminister für Finanzen auch für das sogenannte kleine Automatenglücksspiel und für andere, einer erhöhten Suchtgefahr unterliegende Glücksspiele einzuführen. In den Erläuterungen heisst es dazu, dass dadurch die Kohärenz des österreichischen Glücksspielgesetzes im Sinne der Rechtsprechung des EuGH gestärkt werde.

Ein weiteres Anliegen der genannten Novelle ist eine effiziente Kontrolle und Verfahrenseffizienz. In den Erläuterungen zu der Novelle heisst es, dass der Vollzug im Bereich des illegalen Glücksspiels derzeit von einer weit reichenden Kompetenzzersplitterung (bei Kontrollbehörden und bei Strafverfolgung) gekennzeichnet sei. Eine Kompetenzzersplitterung lähme die Kontrolle. Eindeutige Regelungen, ab wann Finanzbehörden, Bezirksverwaltungsbehörden und Gerichte zuständig sind, schaffen erstmals die Grundlage für Verfahrenseffizienz (§§ 50 – 55 der Novelle). Durch die Vernetzung mit einem Datenrechenzentrum des BMF soll auch der Abgabensicherung Rechnung getragen werden.

¹⁴³⁹

§ 31 GSpG.

7.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Der Kontrollmechanismus basiert auf einem Bewilligungssystem für Organisatoren, das zentral durch die Lotterieurspektion und lokal durch die Gemeinden und Gebietskörperschaften überwacht wird.

Das nationale Lotterieurspektorat (*Lotterieurspektionen*) hat den Auftrag, die Umsetzung und Beachtung des Lotterieursetzes und des darauf basierenden Sekundärrechts zu überwachen, sowie diejenigen Lotterien genauer zu kontrollieren, welche aufgrund einer Bewilligung des Inspektorats oder der Regierung durchgeführt werden.¹⁴⁴⁰ Demgegenüber hat die Behörde, welche auf der Ebene der Gemeinde Lotterien bewilligt und überwacht sowie die Administrativbehörde im Distrikt die Lotterien zu überwachen, welche nach Bewilligung oder nach Registrierung bei der jeweiligen Behörde durchgeführt werden.¹⁴⁴¹ Diese Behörden unterstützen das Lotterieurspektorat bei der Aufsicht.¹⁴⁴²

Falls die Organisatoren die Anforderungen für eine Bewilligung nicht mehr erfüllen, wird die Bewilligung entzogen. Zur Kontrolle der Lotterien werden deshalb von der Bewilligungsbehörde Inspektoren ernannt und die entsprechenden Gebühren festgelegt. Die Gebühren müssen von den Organisationen bezahlt werden, die die Lotterien durchführen.¹⁴⁴³

Wer nach einer Registrierung Lotterien gemäss Art. 17 des Lotterieursetzes organisiert (d.h. in einer Gemeinde mit einer Genehmigung für drei Jahre), muss am oder vor dem 15. Februar jeden Jahres dem Inspektor Rechenschaft über die Lotterien ablegen, welche im vorherigen Kalenderjahr organisiert wurden.¹⁴⁴⁴ Der Inspektor wird am oder vor dem 1. April jeden Jahres sowie bei Ablauf einer Bewilligung der registrierenden Behörde Informationen über den Gesamteinsatz für die in der entsprechenden Zeit organisierten Lotterien unterbreiten.¹⁴⁴⁵ Die Inhaber einer Bewilligung müssen zudem auf Anforderung der überwachenden Behörde alle Informationen oder alle Dokumente vorlegen, welche für die Überwachung nötig sind.¹⁴⁴⁶

Falls ein Bewilligungsinhaber eine Vorschrift des Lotterieursetzes oder Anordnungen, Bedingungen oder Verordnungen verletzt, wird die zuständige Behörde eine Warnung aussprechen oder die Genehmigung widerrufen.¹⁴⁴⁷ Die Bewilligung kann auch widerrufen werden, falls deren Voraussetzungen nicht mehr vorliegen oder sich die zugrundeliegenden Umstände geändert haben.¹⁴⁴⁸ Verfügungen, eine Warnung auszusprechen oder eine Bewilligung zu widerrufen haben unmittelbare Wirkung, sofern nichts anderes bestimmt wird.¹⁴⁴⁹

¹⁴⁴⁰ Art. 48 Lotterieursetz.

¹⁴⁴¹ Art. 48 Abs. 2 Lotterieursetz.

¹⁴⁴² *Ibid.*

¹⁴⁴³ Art. 49 Lotterieursetz.

¹⁴⁴⁴ Art. 49 Abs. 2 Lotterieursetz.

¹⁴⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁴⁶ Art. 50 Lotterieursetz.

¹⁴⁴⁷ Art. 51 Lotterieursetz.

¹⁴⁴⁸ Art. 51 Abs. 2 Lotterieursetz.

¹⁴⁴⁹ *Ibid.*

Die Überwachungsbehörden können ebenfalls Anordnungen oder Verbote aussprechen, welche zur Befolgung des Lotteriegesetzes notwendig sind.¹⁴⁵⁰ Zuwiderhandlungen gegen eine solche Anordnung oder ein solches Verbot können bestraft werden.¹⁴⁵¹

¹⁴⁵⁰ Art. 52 Lotteriegesetz.

¹⁴⁵¹ *Ibid.*

7.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Die spanischen Regionen haben die Kontrolle über den Glücksspielsektor in ihrer Gesetzgebung strukturiert. Dieses Kontrollsystem wird den erwähnten gesetzgeberischen Zielen und Absichten im Allgemeinen gerecht.

Alle CCAA haben ähnliche Strukturen für die Kontrolle und Überwachung von Glücksspiel- und Wetttätigkeiten geschaffen.

Diese Kontrollstrukturen umfassen den gesamten Spielbetrieb von der Lizenzerteilung (wobei Redlichkeit, Solvabilität und Qualifikation der Betreiber geprüft werden) über die Regulierung des Spielbetriebes bis hin zur Beendigung der Lizenzdauer. Die Kontrollorgane haben die Befugnis zur Befragung und Überprüfung der Lizenzinhaber, der Örtlichkeiten und Räumlichkeiten des Glücksspielbetriebs, der Spielautomaten und –gerätschaften sowie des Personals. Dieselben Behörden dürfen auch illegale Gerätschaften bzw. Glücksspielmateriale beschlagnahmen. Betreiber und Personal sind verpflichtet, den Inspektoren die Einsichtnahme von Dokumenten zu ermöglichen und die erforderlichen Informationen zu erteilen.

Neben den üblichen Kriterien wie beispielsweise der Bonität der Betreiber ist es nicht ungewöhnlich, dass das Erfordernis eines in Spanien oder einer CCAA gelegenen Wohnsitzes oder – für Gesellschaften – einer bestimmten Rechtsform aufgestellt wird. Ein weiteres übliches Erfordernis besteht hinsichtlich Gesellschaftsanteilen darin, dass die Aktien von Betreiber-gesellschaften in Form von Namensaktien ausgegeben werden müssen. Diese Vorschriften zielen darauf ab, die Überwachung der Betreiber zu erleichtern. Eine große Schwierigkeit besteht darin herauszufinden, ob ein potentieller Betreiber in einem oder mehreren Ländern bereits verurteilt wurde. Dieses Problem kann allein durch die Einrichtung einer internationalen Datenbank angegangen werden.

Gemäß Art. 25 des Gesetzes 6/2001¹⁴⁵² hat Madrid ein Organ geschaffen, das für die Organisation, das Management und die Aufsicht von Glücksspielaktivitäten innerhalb der Gebietshoheit von Madrid zuständig ist. Diese Einrichtung funktioniert mittels Beamten, denen die Kompetenz zur Überwachung, zur Erstellung von Beanstandungen im Falle der Nichtbeachtung von gesetzlichen Vorschriften sowie zur Beschlagnahme von illegalen Materialien bzw. zur Schließung illegaler Örtlichkeiten zukommt. Andere CCAA kennen ähnliche Vorschriften (Art. 35 des Glücksspielgesetzes von Navarra,¹⁴⁵³ Art. 29 des Glücksspielgesetzes von Kantabrien,¹⁴⁵⁴ Art. 34 und 35 des Glücks-

¹⁴⁵² Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid; Madrid - Decreto 106/2006, de 30 noviembre, LCM\2006\491 art. 47: "1. La inspección, vigilancia y control de lo regulado en el presente Reglamento corresponde al órgano competente en materia de ordenación y gestión del juego, quien desarrollará dichas funciones en los términos establecidos en la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, y su normativa de desarrollo.

2. Las empresas titulares de la autorización para la organización y comercialización de las apuestas y el personal a su servicio y de los locales o zonas donde se realicen éstas está obligado a facilitar a los funcionarios que desempeñen las funciones inspectoras en materia de juego el acceso a dichos locales o zonas y a sus diversas dependencias así como la información y la documentación que requieran para llevar a cabo la inspección y control de las actividades.
3. Se establecerá una conexión informática entre el sistema de gestión de las apuestas y los órganos competentes en materia de ordenación y gestión del juego y de gestión de los tributos del juego en los términos previstos en el artículo 20.6.
4. La Comunidad de Madrid podrá realizar periódicamente auditorías informáticas del sistema de gestión de apuestas, quedando las empresas titulares de la autorización obligadas a facilitar su práctica.
5. Las empresas titulares de la autorización deberán presentar cada dos años una auditoría informática externa que comprenda el análisis y comprobación del cumplimiento de las condiciones exigidas para la concesión de la autorización".

¹⁴⁵³ Ley Foral de Navarra 16/2006, de 14 diciembre. JUEGOS.

spielgesetzes von Aragon¹⁴⁵⁵ und Art. 42 des Glücksspielgesetzes von La Rioja¹⁴⁵⁶). In Aragon sitzt ein Vertreter der Spielerschutzorganisationen in der Glücksspielkommission (Art. 2 der Verordnung 183/2000¹⁴⁵⁷).

¹⁴⁵⁴ Ley de Cantabria 15/2006, de 24 octubre. JUEGOS.

¹⁴⁵⁵ Ley de Aragón 2/2000, de 28 junio. JUEGOS.

¹⁴⁵⁶ Ley de La Rioja 5/1999, de 13 abril. JUEGO Y APUESTAS.

¹⁴⁵⁷ Decreto 263/2007, de 23 octubre, LARG\2007\368, JUEGOS. Modifica el Decreto 183/2000, de 24-10-2000 (LARG 2000\252), por el que se regula la Comisión del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón.

7.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Im Vereinigten Königreich wird es als wirksames Mittel betrachtet, bei der Aufsicht und Kontrolle der Glücksspielindustrie die Gewerbebehörden zur Unterstützung der zentralen Glücksspielbehörde heranzuziehen.

Zwei Glücksspielsparten wurden jedoch von diesem Tandemmodell ausgenommen:

- *Kommerzielle Lotterien, die von so grosser finanzieller und daher auch politischer Bedeutung sind, dass sie einer Aufsicht und Kontrolle durch eigens hierfür geschaffene Behörden bedürfen;*
- *Finanzmarktwetten, die als so speziell und technisch kompliziert betrachtet werden, dass deren Aufsicht und Kontrolle der Finanzmarktaufsichtsbehörde überlassen wurde.*

Eines der Ziele der Totalrevision des britischen Glücksspielrechts im *Gambling Act* 2005 war es, eine einzige, nationale Aufsichtsbehörde für das gesamte Glücksspielwesen zu schaffen. Dieses Ziel wurde knapp verfehlt. Neben der allgemein zuständigen *Gambling Commission* ist heute weiterhin die *National Lottery Commission* für die Regulierung der mit Monopolrechten ausgestatteten Nationallotterie und die *Financial Services Commission* für die Regulierung des „spread betting“¹⁴⁵⁸ zuständig. Die *Gambling Commission* sieht sich selbst mit einem allgemeinen Kontrollmandat ausgestattet. Die Kontrolle der vielen Kneipen, Spielarkaden, Mitgliederklubs und Wohltätigkeits- und Gesellschaftsvereine, die Glücksspiele im kleinen Ausmass betreiben,¹⁴⁵⁹ wird aber in der Praxis von den gleichen Gemeindebehörden wahrgenommen, welche auch für die Kontrolle von Gewerbetaxen, Baubewilligungen und Gesundheitsvorschriften zuständig sind.

¹⁴⁵⁸ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, Punkt 4.7.1.

¹⁴⁵⁹ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, insb. Punkt 3.7.1.

7.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Die australische Erfahrung mit der Aufsicht und Kontrolle über das Glücksspielwesen zeigt, dass es sinnvoll sein kann, diese Aufgaben auf zwei verschiedene Behörden zu verteilen. Die Behörde, die für die Entwicklung von Industriestandards und die Fortentwicklung der Glücksspielregulierungspolitik zuständig ist, kann diese Aufgaben möglicherweise besser bewältigen, wenn sie nicht auch für die laufende Kontrolle der Glücksspielunternehmen und die Durchsetzung des Glücksspielrechts zuständig ist. Natürlich erfordert dies eine sehr gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden. Die Teilung der beiden Aufgabenbereiche ist besonders dort sinnvoll, wo das Glücksspielwesen ein heikles politisches Thema darstellt.¹⁴⁶⁰

In Australien hat es sich zudem als effizient erwiesen, die technische Kontrolle des Glücksspielautomatenbetriebs besonders zu diesem Zweck gegründeten Unternehmen anzuvertrauen.

Diese Erkenntnisse konnten die Autoren der gegenwärtigen Studie aus den nachfolgenden Informationen und ihren allgemeinen Kenntnissen des australischen Glücksspielrechts gewinnen.

In Australien haben die Bundesländer und Territorien die Aufsichts- und Kontrollkompetenzen im Glücksspielsektor. Aufsichts- und Kontrollstrukturen wurden daher von den einzelnen Bundesländern und Territorien geschaffen und sind weder uniform, noch koordiniert. Trotzdem sind die Strukturen weitgehend ähnlich.

Normalerweise sind die gleichen Behörden für die allgemeine Aufsicht über das Glücksspielwesen und für die tägliche Kontrolle der Glücksspieldienstleistungsanbieter zuständig. Nur das Bundesland Südaustralien hat bisher eine separate Aufsichtsbehörde geschaffen,¹⁴⁶¹ die für die Entwicklung der Regulierungspolitik und die Formulierung von Verhaltenskodizes zuständig ist. Da die Kontrolle der zahlreichen Spielautomaten eine besonders schwierige Aufgabe ist, hat die Mehrzahl der Bundesländer diese sektorspezifische Aufgabe Controllinggesellschaften anvertraut, die ein gesetzlich erlaubtes EDV-gestütztes Kontrollsystem betreiben. In Tasmanien und in Victoria haben die Vertriebsunternehmen jeweils eine solche Controllinggesellschaft gegründet. Die Controllinggesellschaft Victorias operiert auch in den Bundesländer New South Wales und Queensland, obwohl Queensland zwei weitere Unternehmen zu diesem Zweck zugelassen hat. Im Bundesland Südaustralien haben sich die jeweiligen Interessenvereinigungen der Kneipen und Clubs koordiniert, um eine eigene Controllinggesellschaft zu gründen.¹⁴⁶² Die elektronischen Kontrollsysteme dieser Gesellschaften sichern den rechtmässigen Betrieb der Spielautomaten und berechnen automatisch die genaue Summe, die infolge jedes Automatenbetriebs als Steuer bezahlt werden muss.

Die Glücksspielkontrollbehörden der verschiedenen Bundesländer und Territorien sind normalerweise auch für die Kontrolle der Pferde- und Windhundrennindustrie und der Betriebe zuständig, die Alkohol verkaufen und/oder servieren dürfen. Die zuständige Behörde des Northern Territory muss

¹⁴⁶⁰ Dies ist gerade im australischen Bundesland Südaustralien tatsächlich der Fall. Ein Politiker wurde 2004 aufgrund eines glücksspielspezifischen Wahlprogramms („No Pokies“) mit über 20% der Stimmen in das Landesparlament gewählt. Drei Jahre später wurde er als Senator in das Bundesparlament gewählt.

¹⁴⁶¹ Die South Australian Independent Gambling Authority (<http://www.iga.sa.gov.au/>).

¹⁴⁶² Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, unter Punkt 3.8.1.

zudem Zigaretten- und Tabakverkäufer sowie Anbieter von Sicherheits- und von Sexualdienstleistungen kontrollieren¹⁴⁶³.

¹⁴⁶³

Siehe die Internetseite der Northern Territory Licensing Commission:
<http://www.nt.gov.au/justice/commission/>.

7.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Die staatliche Kontrolle über das Glücksspiel ist ein erklärtes Ziel des Staates. Dieses wird durch ein Monopolsystem verfolgt und durch eine eigenständige, weisungsfreie Lottereaufsicht. Das Ziel der Kontrolle wird soweit ersichtlich weitestgehend erreicht.

In Norwegen existiert seit dem Jahr 2001 eine zentrale, weitgehend unabhängige Lottereaufsicht (*lotteritilsynet*). Es handelt sich um eine Einrichtung (Direktion), die auch die Aufsicht über das Stiftungswesen führt. Die Lottereaufsicht erteilt die Zulassungen für die von Wohltätigkeitsorganisationen durchgeführten Lotterien.¹⁴⁶⁴ Sie führt auch das Lotterieregister. Ihr Direktor wird vom König ernannt.

Die Lottereaufsicht ist auch für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des Lotteriegesetzes zuständig. Sie entscheidet selbst über Zulassungs- und andere Anträge, für die sie gesetzlich zuständig ist. Das Ministerium kann generelle Leitlinien für die Arbeit der Lottereaufsicht festlegen, kann aber keine Weisungen für einzelne Angelegenheiten erteilen.

Die Lottereaufsicht führt auch die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des Geldspielgesetzes (*pengespillloven*) durch. Die staatliche Glücksspiel-Gesellschaft (*Norsk Tipping AS*) unterliegt damit ebenfalls der Kontrolle durch die Lottereaufsicht. In diesem Bereich setzt die Lottereaufsicht die Leitlinien für die Aussichtstätigkeit selbst fest.¹⁴⁶⁵ Auch hier können keine Weisungen in Einzelangelegenheiten durch das Ministerium gegeben werden.

Gegen die Entscheidungen der Lottereaufsicht können die Betroffenen Klage beim sogenannten Lotterie-Ausschuss (*lotterinemnda*) erheben. Auch der Lotterie-Ausschuss ist in Einzelsachen nicht an die Weisungen des Ministeriums gebunden.¹⁴⁶⁶

¹⁴⁶⁴ § 4 Lotteriegesetz.

¹⁴⁶⁵ § 14 Geldspielgesetz.

¹⁴⁶⁶ § 4a Lotteriegesetz.

7.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Die ESBK ist als Bundesbehörde für das gesamte schweizerische Gebiet zuständig. Auf diese Weise kann eine effektive Anwendung des Bundesrechts gewährleistet werden. Als zentraler Bundesbehörde ist es der ESBK leichter möglich, einen Gesamtüberblick über die Situation der Spielbanken in der Schweiz zu haben, was z. B. eine optimale Verteilung des Casinos in der Schweiz gewährleistet (s. Art. 9 SBG). Ihre Kontroll- und Untersuchungskompetenzen sind auch weitgehendender als dies bei kantonalen Behörden der Fall ist.

Die Comlot wurde 2006 durch die 26 Kantone gegründet. Sie ist die Aufsicht- und Bewilligungsbehörde für alle interkantonalen und nationalen Lotterien. Tatsächlich überwacht sie die Monopolistinnen Loterie Romande und Swisslos. Die Zentralisierung der Kompetenzen in einem einzigen Organ bewirkt eine grössere Autorität, eine Vereinfachung des Verfahrens und eine universelle Anwendung des Bundesrechts.

7.10.1. Lotterien und Wetten

Die Kantone haben am 1. Juli 2006 eine Lotterie- und Wettkommission (Comlot) geschaffen, der die Aufsicht über den Lotterie- und Wettmarkt in der Schweiz obliegt. Die Kommission ist zugleich die Bewilligungsbehörde für neue Lotterien und Wetten. Diese Aufgaben oblagen früher den Kantonen.

Die Comlot hat zu kontrollieren, dass die bewilligten Glücksspielveranstalter (*Loterie Romande* und *Swisslos*) das geltende Glücksspielrecht (insbesondere das LG) beachten. Sie überwacht, dass die Erträge dieser beiden Akteure tatsächlich gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken zufließen und dass das Teilnehmen an einer Lotterie ohne Kaufzwang möglich ist.¹⁴⁶⁷ Der Kampf gegen das illegale Glücksspiel ist ebenfalls eine Priorität der Comlot.

7.10.2. Spielbanken

Die ESBK ist die Aufsichtsbehörde der Spielbanken. Sie wurde beim Bund geschaffen, um die Einhaltung der Schweizer Bestimmungen über das Glücksspiel und die Spielbanken zu garantieren. Im Rahmen dieser Mission kontrolliert sie die Leitung der Spielbanken und den Betrieb der Spiele, und prüft, dass die Spielbanken die Bestimmungen über die Geldwasche sowie die Sicherheits- und Sozialkonzepte respektieren. Die ESBK ist auch für die Besteuerung der Spielbanken zuständig.

Die ESBK muss zudem Fälle illegalen Spiels identifizieren und beurteilen. In strittigen Fällen muss sie entscheiden, ob die vorgeschlagenen Spiele eher als Glücksspiele oder als Geschicklichkeitsspiele zu betrachten sind¹⁴⁶⁸. In diesem Rahmen hat die ESBK im Dezember 2006 eine Entscheidung betreffend der sog. „Tactilos“ getroffen. Diese wurden als Spielautomaten und damit als illegal betrachtet. Weiter hat die ESBK die Pokervariante „Texas Hold'em“ analysiert und hat auch diesen Pokertyp als Glücksspiel betrachtet, wenn er in Form eines „cash game“ (mit Einsatz und Gewinneinzahlung bei

¹⁴⁶⁷ Vgl. den Geschäftsbericht der Comlot für das Jahr 2007, erhältlich auf http://www.comlot.ch/download/documents/97/3jigdmowtuwk3v9r2bewhffqp59hyh/geschaeftsbericht_2007.pdf, S. 3 (besucht am 1. April 2009).

¹⁴⁶⁸ Vgl. http://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/die_oe.html (am 1. April 2009 angeschaut).

jeder Partie) gespielt wird. Sie hat allerdings zugleich festgestellt, dass es sich hierbei um ein Geschicklichkeitsspiel handeln kann, wenn es in Form eines Turniers gespielt wird¹⁴⁶⁹.

¹⁴⁶⁹

Vgl. den Jahresbericht des ESBK für das Jahr 2007, erhältlich auf der Webseite http://www.esbk.admin.ch/etc/medialib/data/esbk/geschaeftsberichte.Par.0023.File.tmp/jahresbericht_2007-d.pdf, S. 14 ff. (besucht am 1. April 2009).

7.11. USA

Erkenntnisse

Es gibt im US-amerikanischen Glücksspielwesen drei zentrale Aufsichtsmodelle, die sich nach der Art der jeweiligen Aktivität richten. Zu unterscheiden sind erstens Aktivitäten, die durch Bundesrecht untersagt sind (diese Aktivitäten beinhalten üblicherweise ein überstaatliches Element wie den überstaatlichen Handel, und das geltende Recht wird sowohl auf Bundes- wie auf Einzelstaatsebene durch Gerichte und Vollstreckungsbehörden durchgesetzt); zweitens das Glücksspiel der Ureinwohner (Indian Gaming), das durch Verträge oder Vereinbarungen zwischen der U.S.-Regierung und dem betreffenden Stamm geregelt wird; und drittens solche Aktivitäten, die speziell durch einen bestimmten Staat genehmigt wurden und dann von dessen staatlicher bzw. vereinzelt auch lokaler Regierungsbehörde auch beaufsichtigt und reguliert werden. Wetttätigkeiten und Casinoglücksspiel müssen nicht notwendigerweise der Aufsicht derselben Einrichtung unterliegen. In Bezug auf das Glücksspiel zu wohltätigen Zwecken ist jedoch im Allgemeinen dieselbe Behörde zuständig, die auch die Aufsicht über vergleichbare Aktivitäten im gewerblichen Bereich übernimmt.

In den Vereinigten Staaten gilt, dass die Zuständigkeit zur Regulierung auf dem Glücksspielsektor den Teilstaaten zukommt, solange diese nicht durch spezielle Gesetze dem Bund zugewiesen wurde. Die Verfassung der Vereinigten Staaten gewährt dem Kongress die Befugnis „zur Regulierung des Handels mit fremden Nationen, des innerstaatlichen bzw. staatenübergreifenden Handels sowie des Handels mit indianischen Stämmen“. ¹⁴⁷⁰ Hieraus ergibt sich, dass Glücksspielaktivitäten, die sich auf das Gebiet eines einzelnen US-Staates konzentrieren (was in den meisten Fällen zutrifft), auf innerstaatlicher oder lokaler Ebene reguliert werden. ¹⁴⁷¹

Es gibt jedoch einige Regelungen auf Bundesebene, die sich mit Aspekten des Glücksspielwesens auseinandersetzen und dabei über den Rahmen des staatenübergreifenden oder ausländischen Handels hinausgehen.

Die wichtigsten Bundesgesetze zur Regulierung des Glücksspiels sind der *Wire Act* ¹⁴⁷², der *Travel Act* ¹⁴⁷³, der *Interstate Transportation of Wagering Paraphernalia Act* ¹⁴⁷⁴, der *Professional and Amateur Sports Protection Act* ¹⁴⁷⁵ und der *Organized Crime Control Act* von 1970 ¹⁴⁷⁶.

Nach dem *Wire Act*, der Glücksspiel- und Wettaktivitäten über Datenfernübertragungssysteme betrifft, kommt für den Verurteilten eine Geldstrafe und/oder Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren in Betracht. ¹⁴⁷⁷

¹⁴⁷⁰ U.S. Const. Art. I §8. Siehe auch die Darstellung oben zum Indian Gaming in Punkt 2.11. (Casinos).

¹⁴⁷¹ Glücksspiel- und sonstige Spieltätigkeiten auf dem Gebiet indianischer Stämme werden unterschiedlich behandelt.

¹⁴⁷² 18 U.S.C.A. 1084

¹⁴⁷³ 18 U.S.C.A. 1952.

¹⁴⁷⁴ 18 U.S.C.A. 1953.

¹⁴⁷⁵ 28 U.S.C.A. 3702.

¹⁴⁷⁶ 18 U.S.C.A. 1955.

¹⁴⁷⁷ 18 U.S.C.A. 1084 (a); das Gesetz sieht folgende Voraussetzungen vor: “the defendant is in the business of wagering or betting; the defendant knowingly uses a wire communication facility and the defendant

Der *Travel Act* verbietet Reisetätigkeiten in Zusammenhang mit illegaler Glücksspielwerbung¹⁴⁷⁸, der *Interstate Transportation of Wagering Paraphernalia Act* den Transport von Zubehör und Utensilien für illegales Glücksspiel.¹⁴⁷⁹

Der *Professional and Amateur Sports Protection Act* schützt Sportveranstaltungen vor illegalen Einflüssen der Glücksspielwerbung.¹⁴⁸⁰

Der *Organized Crime Control Act* von 1970 zielt auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ab und enthält entsprechende Vorschriften zum Verbot von Glücksspielaktivitäten.¹⁴⁸¹

Personen, die die beiden letztgenannten Gesetze verletzen, können mit Geldstrafe und/oder Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren bestraft werden.¹⁴⁸²

Der *Gambling Devices Transportation Act*¹⁴⁸³ untersagt den Transport von Glücksspielgerätschaften; ausgenommen sind der Transport an Orte, an denen die Nutzung explizit genehmigt wurde und bezüglich derer bestimmte Vorschriften zur Registrierung von Herstellern und Händler erlassen wurden (inklusive zur Registrierung, Kennzeichnung und zum Versand von Geräten). Auf Geräte, die an Bord eines Schiffes verbleiben, kommen spezielle Regelungen zur Anwendung.¹⁴⁸⁴

*Chapter 61*¹⁴⁸⁵ des *Title 18* des *United States Code* enthält allgemeine Verbotsregelungen zum Import, Transport und Versand von Lotteriescheinen oder ähnlichen Gegenständen sowie zur Verbreitung von Informationen in Rundfunk oder Fernsehen über "Lotterien, Geschenkveranstaltungen oder ähnliche Einrichtungen, die Preisgewinne vergeben, die (auch nur teilweise) auf Glück

transmits in interstate and foreign commerce (i) bets or wagers or information assisting in the placing of bets or wagers on any sporting event or contest, or (ii) for the transmission of a wire communication which entitles the recipient to receive money or credit as a result of bets or wagers, or for information assisting in the placing of bets or wagers."

¹⁴⁷⁸ Untersagt ist nach 18 U.S.C.A. 1952 „travel or using any facility in interstate or foreign commerce with the intent . . . to promote, manage, establish or carry on, or facilitate the promotion, management, establishment, or carrying on, of any unlawful activity where unlawful activity is defined as "any business enterprise involving gambling . . . in violation of the laws of the State in which they are committed or of the United States".

¹⁴⁷⁹ 18 U.S.C.A. 1953 verbietet einer Person die wissentliche Beförderung oder Versendung im intrastaatlichen oder länderübergreifenden Handel von "paraphernalia . . . or other device used, or to be used in illegal gambling".

¹⁴⁸⁰ 28 U.S.C.A. §3702, §3704 "makes it unlawful for a person to "sponsor, operate, advertise or promote . . . a lottery, sweepstakes or other betting, gambling, or wagering scheme based . . . on one or more competitive games in which amateur or professional athletes participate, or are intended to participate, or on one or more performances of such athletes in such games" unless specifically authorized by statute."

¹⁴⁸¹ Verboten bzw. Voraussetzungen sind: conducting, managing, financing, etc., a gambling business; the gambling business involves five or more persons; the gambling business has been in business for more than 30 days or has gross revenue of more than \$2000 on a single day, and the gambling business is in violation of the law of the state in which it operates.

¹⁴⁸² 18 U.S.C.A. 1855(a); 1952(a); 1953(a).

¹⁴⁸³ 15 USCA §§1171 et seq.

¹⁴⁸⁴ 15 USCA §1175(b-c).

¹⁴⁸⁵ 18 U.S.C.A. §§1301-7.

oder Zufall beruhen“.¹⁴⁸⁶ Ausnahmen gelten hinsichtlich ordnungsgemäß genehmigter staatlicher Lotterien innerhalb des betreffenden Staates.

Der *Johnson Act*¹⁴⁸⁷ sieht Verbotsvorschriften für den Transport von Spielgeräten vor,¹⁴⁸⁸ wenn dieser nicht eigens genehmigt ist. Weiter enthält er detaillierte Regelungen zur Registrierung von Herstellern und Händlern,¹⁴⁸⁹ zur Beschriftung von Geräten, zur Kennzeichnung und Markierung von Versandverpackungen¹⁴⁹⁰ und zum Führen von Aufzeichnungen.

Der *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (“RICO”), 18 U.S.C.A. §§1961-1968, zielt auf die Verantwortlichen im Bereich der organisierten Kriminalität ab und sieht strenge zivil- und strafrechtliche Sanktionen, Geldstrafen, Einziehungen und Freiheitsstrafen für Personen vor, die im Zusammenhang mit einer Organisation stehen, die in den vergangenen 10 Jahren aufgelistete Katalogtaten begangen hat. Gleichzeitig sind auch die Materien des *Wire Act*, des *Travel Act*, des *Interstate Wagering Paraphernalia Act*, des *Organized Crime Control Act*, sowie Gesetze über die Geldwäsche und über den Versandbetrug betroffen.

Aufgrund der Unterschiede, die in den verschiedenen Staaten bestehen, haben wir unsere Darstellung auf einige repräsentative Staaten beschränkt.

Zum Glücksspiel betreffend die Amerikanischen Ureinwohner (Indian Gaming)

Die Darstellung des Glücksspiels der Vereinigten Staaten wäre ohne die Erwähnung der Casinos in Reservatsgebieten unvollständig. Ein großer Teil – wenn nicht die Mehrheit – der gewerblichen Glücksspielaktivitäten wird von indianischen Stämmen auf deren Gebiet vorgenommen. Obwohl die Reservate innerhalb der Territorien der Einzelstaaten belegen sind, steht dieses Land den Ureinwohnern zu und unterliegt nicht der gerichtlichen Zuständigkeit des betreffenden Staates.

New York

Lotterien

Art. 34 des *Tax Law* bestimmt, dass der Lotteriedirektor dem *director of the budget*, dem Vorsitzenden des *senate finance committee* und dem Vorsitzenden des *assembly ways and means committee* einen Jahresplan vorzulegen hat, der je nach Glücksspielart die geplanten Mittel für Werbemaßnahmen, Rücklagen und deren betreffende Verzinsung, sowie die Quelle und den Gebrauch der unbeanspruchten Preissummen aufführt. Bei Vorliegen entsprechender Informationen sollte auch eine periodische Darstellung sowie eine Darstellung nach dem Muster einer Einnahmen-Überschussrechnung vorgelegt werden.¹⁴⁹¹

Das *Tax Law* sieht weiterhin vor, dass die *Division of the Lottery* jeder Person inklusive Banken, Bankhäusern oder Treuhandgesellschaften die Ausübung der mit dem Lotteriebetrieb zusammenhängenden Funktionen, Aktivitäten oder Dienstleistungen untersagen kann, soweit sie dies für nötig hält.¹⁴⁹²

¹⁴⁸⁶ 18 U.S.C.A. §1304.

¹⁴⁸⁷ 15 USC §§1171-1178.

¹⁴⁸⁸ 15 U.S.C.A. §1172.

¹⁴⁸⁹ 15 U.S.C.A. §1173.

¹⁴⁹⁰ 15 U.S.C.A. §1174.

¹⁴⁹¹ McKinney's Tax Law §1615(a).

¹⁴⁹² McKinney's Tax Law §1611(b).

Wettaktivitäten

Wettaktivitäten bei Rennveranstaltungen werden vom *New York State Racing and Wagering Board* beaufsichtigt.

New Jersey**Casinos**

Um die Integrität der Spielcasinoindustrie in New Jersey zu gewährleisten, wurde im Jahre 1977 die *Division of Gaming Enforcement* nach dem *Casino Control Act* (N.J.S.A. 5:12-1 et seq.) errichtet. Ihre Aufgabe liegt im Schutz des öffentlichen Wohles. Dem kommt sie nach, indem sie eine rechtmäßig funktionierende und entwicklungsfähige Industrie aufrecht erhält, die gegen Einflüsse des organisierten Verbrechens immun ist und die Ehrlichkeit, Rechtschaffenheit und Integrität der Casinoinhaber, Betreiber und des Personals garantiert. Die *Division* führt ihre Aufgaben nach Maßgabe des *Casino Control Act* sowie der auf dessen Grundlage erlassenen Regelungen durch, die eine streng regulierte, wirtschaftlich solide Industrie fordern. Die Aufsichtsmassnahmen beinhalten die Überwachung und Inspektion, Rechnungskontrollen sowie straf- und ordnungsrechtliche Verfolgungsmaßnahmen.

Zuständig für die Durchsetzung des *Casino Control Act* und des Sekundärrechts ist das *Regulatory Enforcement and Regulatory Prosecutions Bureau*. Diesem obliegt die Überprüfung des Rechnungswesens, die Vornahme interner Kontrollmassnahmen, die Kontrolle der Spielregeln und der Glücksspielausstattungen, die Überprüfung der Einhaltung von Vorgaben der *Division of Alcoholic Beverage Control*, die Kontrolle von Live-Übertragungen, Werbemaßnahmen, Lagereinrichtungen vor Ort und außerhalb, die Kontrolle der Einhaltung des Minderjährigenschutzes (hinsichtlich Glücksspiel und Alkoholkonsum) und der Ausschlusslisten, die Überwachung von Verstößen der Angestellten, Kundenbeschwerden, Beschwerden bezüglich Diskriminierungen am Arbeitsplatz, Integrität des Informationssystems, Sicherheit und Kameraüberwachungsmaßnahmen und weitere Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem täglichen Betriebsablauf des Casinos. Das *Bureau* untersucht und verfolgt Verstöße gegen den *Casino Control Act* und das zugehörige Sekundärrecht.¹⁴⁹³ Casinos werden durch die *New Jersey Casino Control Commission* kontrolliert.

Lotterien

Die *New Jersey Lottery* wird von der *New Jersey Lottery Commission* beaufsichtigt.

Wettaktivitäten

Wettaktivitäten bei Rennveranstaltungen werden von der *New Jersey Racing Commission* beaufsichtigt.

¹⁴⁹³

Office of the Attorney General, Department of Gaming Enforcement, unter:
<http://www.nj.gov/oag/ge/mission&duties.htm>.

8. Massnahmen gegen Geldwäscherei

Gesamterkenntnisse

In der grossen Mehrheit der hier untersuchten Staaten gelten die allgemein anwendbaren Geldwäschenormen auch im Bereich des Glücksspiels.¹⁴⁹⁴ Gesetzestechisch werden entweder insbesondere die Spielbanken in den Gesetzen zur Bekämpfung der Geldwäsche ausdrücklich erwähnt¹⁴⁹⁵, oder die besonders relevanten Bestimmungen dieser Gesetze in der Spielbankengesetzgebung wiederholt.¹⁴⁹⁶ Die zentralen Massnahmen gegen die Geldwäsche sind eine spielbankeninterne Organisation eines Überwachungsdienstes mit entsprechender Ausbildung, die Identifizierung verdächtiger Transaktionen sowie der an solchen Transaktionen beteiligten Spieler und die Meldung dieser Informationen an die jeweiligen nationalen Strafverfolgungsbehörden. Einige der untersuchten Staaten haben, wenn auch nur ansatzweise, erkannt, dass auch andere Sektoren (z.B. Wettanbieter und Spielautomatenbetreiber) in Geldwäscheaktivitäten verwickelt werden können.¹⁴⁹⁷

Die Staaten, die Anbietern interaktiver Casinoglücksspiele Betriebslizenzen ausstellen, haben entweder Sondernormen für die Bekämpfung der Geldwäsche oder Richtlinien für die praktische Anwendung der allgemeinen Normen in diesem Bereich erlassen.¹⁴⁹⁸ Diese Ansätze ermöglichen eine besonders effektive Verhinderung und/oder Aufdeckung von Geldwäscheversuchen, denn im interaktiven Umfeld (anders als in traditionellen Spielbanken) werden alle Spieler und die Quellen der von Ihnen gezahlten Spieleinsätze identifiziert und alle Transaktionen elektronisch erfasst und gespeichert.

Aus der Sicht der Geldwäschebekämpfung sind andererseits die Besitz- und Eigentumsverhältnisse der Spielbanken selbst kontrollbedürftig. In den Staaten, in denen Spielbanken zugelassen werden, ist die Prüfung des Rufs jedes potenziellen Spielbankenbetreibers sowie gegebenenfalls der Finanzierungsquellen potenzieller, privater Spielbankeneigentümer von höchster Wichtigkeit.¹⁴⁹⁹ Im Rahmen des des EU-Binnenmarktes würde dies kaum einen grundsätzlichen Ausschluss ausländischer Spielbankenbetreiber und -eigentümer rechtfertigen,¹⁵⁰⁰ wohl aber die verschärfte Überprüfung ihrer Anträge auf Konzessionierung oder Lizenzierung im Inland.¹⁵⁰¹ Soweit interaktive Internetcasinos in den hier untersuchten Staaten als verboten gelten, werden im Inland in diesem Bereich keine

¹⁴⁹⁴ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 8.1, 8.3, 8.4, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9. und 8.11.

¹⁴⁹⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 8.1, 8.3, 8.6, 8.9. und 8.11.

¹⁴⁹⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 8.4. und 8.10.

¹⁴⁹⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 8.3, 8.4. und 8.7.

¹⁴⁹⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 8.3, 8.7. und 8.8.

¹⁴⁹⁹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 8.1, 8.3, 8.7, 8.8. und 8.10.

¹⁵⁰⁰ Vgl. oben, diesen Teil, Titel I.1. „Europarecht“.

¹⁵⁰¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 8.1.

¹⁵⁰² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 8.5.

Massnahmen zur Geldwäschebekämpfung getroffen¹⁵⁰² und inländische Spieler dazu verleitet, ausländische Internetcasinos zu nutzen, deren Betriebs- und Besitzverhältnisse im Licht der Geldwäschebekämpfung nicht unbedingt effektiv, behördlich überwacht werden. Auch aus dieser Sicht ist also ein global geltender, zwischen allen beteiligten Staaten ausgehandelter Regulierungsrahmen unbedingt erforderlich.

8.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

In diesem Punkt sind wir zu keinen erwähnenswerten Erkenntnissen gekommen.

Massnahmen gegen Geldwäsche sind im *Code Monétaire et Financier* vorgesehen. Diese Regelungen sind durch das Gesetz vom 5.03.2007¹⁵⁰³ und durch die Verordnung vom 26.06.2006¹⁵⁰⁴ eingeführt worden. Casinos müssen die Namen und Adressen der Spieler verzeichnen, wenn diese pro Spielrunde eine Summe von mehr als 1000 Euro einsetzen.¹⁵⁰⁵

Es wird allerdings im Gesetz präzisiert, dass diese Informationen nur zum Schutz vor Geldwäsche und vor der Terrorismusfinanzierung zu verwenden sind.¹⁵⁰⁶

Nach französischem Recht sind ausländische Investitionen in Bereich der Geldspiele genehmigungspflichtig. Die Genehmigung erteilt der Wirtschaftsminister. Artikel R. 153-5 des *Code Monétaire et Financier* (geändert durch Verordnung vom 30.12.2005),¹⁵⁰⁷ regelt insbesondere den Fall, in welchem ein Anleger vorschlägt, mittelbar oder unmittelbar die ganze oder einen Teil der Aktivität eines Casinos zu übernehmen, das seinen Sitz in Frankreich hat.

Im Wirtschafts- und Finanzministerium gibt es seit dem 9. Mai 1990 eine „*cellule de coordination*“ die für das „*traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins*“ (TRACFIN) zuständig ist.

Der Generalsekretär der TRACFIN geht davon aus, dass die Bekämpfung von Geldwäsche in den Casinos erschwert wird, wenn spezielle Kontrollbehörden fehlen. Während Banken oder Versicherungen bei Verstößen gegen Geldwäschebestimmungen sehr streng behördlich sanktioniert werden können, sind diese Mechanismen im Spielbankensektor wenig ausgeprägt.

In Frankreich gibt es nämlich keine Behörde, die für den ganzen Glücksspielsektor zuständig wäre. Trotz allem konnte jedoch seit 2004 eine spürbare Zunahme an Meldungen verzeichnet werden, die auf Geldwäscheaktivitäten hinweisen. Dies kann wohl als Ergebnis einer guten Sensibilisierungskampagne durch die Casinodirektionen gelten und ist auch darauf zurückzuführen, dass diese sich ihrer Verantwortung bewusster werden.

¹⁵⁰³ Gesetz Nr. 2007-297 vom 5.03.2007 zur Kriminalitätsprävention.

¹⁵⁰⁴ Verordnung Nr. 2006-736 vom 26.06.2006 zur Bekämpfung von Geldwäsche und über die Abänderung des *Code Monétaire et Financier*.

¹⁵⁰⁵ Art. D. 565-2 des *Code Monétaire et Financier*.

¹⁵⁰⁶ Art. R. 565-2-1 des *Code Monétaire et Financier*.

¹⁵⁰⁷ Verordnung Nr. 2005-1739 vom 30.12.2005.

TRACFIN erfasste nur etwa 20 Verdachtsmeldungen jährlich. Vier Fälle wurden an die Justizbehörden weitergeleitet.

8.2. ITALIEN

Spezielle Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Glücksspielsektor gibt es in Italien nicht.

Auch wenn der Kampf gegen das organisierte Verbrechen, das Casinokanäle zur Geldwäsche nutzen kann, eine zentrale Rolle bei der Geldwäschegesetzgebung gespielt hat, wurden keine spezifischen Normen geschaffen, die die Geldwäsche im Glücksspielsektor betreffen. Hier finden die allgemeinen Normen über Geldwäsche im Strafgesetzbuch Anwendung (Art. 648-bis und 648-ter).

8.3. MALTA

Erkenntnisse

Malta wendet sogenannte "know your customer"-Regeln an und stellt Erfordernisse zur sorgfältigen Überprüfung sämtlicher Unternehmen der Glücksspielbranche auf. Darüber hinaus kennt es Anzeigeverpflichtungen im Falle verdächtig erscheinender Geschäftstätigkeiten.

Lizenzen, die von der *Lotteries and Gaming Authority* vergeben werden, sind **nicht übertragbar oder abtretbar**.¹⁵⁰⁸ Es besteht die gesetzliche Pflicht, **bei jeglichen Änderungen der Leitung oder des Managements eines Lizenzinhabers die *Lotteries and Gaming Authority* im Voraus zu informieren und/oder deren Genehmigung einzuholen.**

Jede Person ist nach maltesischem Recht **verpflichtet, die *Financial Intelligence Analysis Unit* schriftlich über ihren bestehenden Verdacht zu informieren**, dass es sich bei einer Geschäftstätigkeit um einen Versuch einer Geldwäsche handeln könnte.¹⁵⁰⁹ Kann der entsprechende Geschäftsvorgang nicht aufgehoben oder der Unit vor dessen Durchführung mitgeteilt werden, weil andernfalls mit einer Vereitelung der Verfolgung des Delinquenten zu rechnen wäre, so ist es der betreffenden Person gestattet, die Mitteilung nachzuholen.¹⁵¹⁰

¹⁵⁰⁸ Siehe z.B. L.N. 176 of 2004 art. 11.

¹⁵⁰⁹ Der Prevention of Money Laundering Act CAP 373, § 28 schreibt vor:

- “(1) Where any subject person is aware or suspects that a transaction which is to be executed may be linked to money laundering or funding of terrorism that subject person shall inform the Unit before executing the transaction giving all the information concerning the transaction including the period within which it is to be executed. Such information may be given by telephone but shall be forthwith confirmed by fax or by any other written means and the Unit shall promptly acknowledge the receipt of the information.
- (2) Where the matter is serious or urgent and it considers such action necessary, the Unit may oppose the execution of a transaction before the expiration of the period referred to in subarticle (1) and notice of such opposition shall be immediately notified by fax or by any other written means.
- (3) The opposition by the Unit shall halt the execution of the transaction for twenty-four hours from the time of the notification referred to in subarticle (1) unless the Unit shall authorise earlier, by fax or otherwise in writing, the execution of the transaction.
- (4) Where within the period referred to in subarticle (1) no opposition has been made by the Unit as provided in subarticle (2) the subject person concerned may proceed to the execution of the transaction in question and where opposition has been made as provided aforesaid the subject person concerned may proceed to the execution of the transaction in question upon the lapse of the period referred to in subarticle (3) unless in the meantime an attachment order has been served on the subject person”.

¹⁵¹⁰ CAP 373, § 29, schreibt vor:

“Where any subject person is aware or suspects that a transaction which is to be executed may be linked to money laundering or funding of terrorism but it is unable to inform the Unit before the transaction is executed, either because it is not possible to delay executing the transaction due to its nature, or because delay in executing the transaction could prevent the prosecution of the individuals benefiting from the suspected money laundering or funding of terrorism, the subject person shall inform the Unit immediately after executing the transaction giving the reason why the Unit was not so informed before executing the transaction”.

Erst kürzlich hat Malta Regelungen erlassen, die spezielle Maßnahmen zur Verhinderung von Geldwäscheaktivitäten vorsehen. Sec. 4(1)(a), 7 und 8 der *Prevention of Money Laundering and Funding of Terrorism Regulations* vom 31. Juli 2008¹⁵¹¹ sehen die **Verpflichtung für Casinobetreiber vor, dieselben Kundenüberprüfungsmaßnahmen, Aufzeichnungspflichten (inklusive der 5-jährigen Aufbewahrungsfrist für Aufzeichnungen zu Kundenidentifikationen) und Vorgänge des internen Berichtswesens anzuwenden, die auch für sämtliche andere Unternehmen gelten**. Hinzu kommt die Verpflichtung für Casinobetreiber,

- (a) einer Person den Zutritt zum Casino zu verwehren, wenn die nach Art. 25 des *Gaming Act* erforderliche **hinreichende Identifikation** nicht vorliegt;
- (b) eine Person, die im Casino **Geld wechselt oder einen Bankscheck oder Wechsel einreicht** (gleich ob dieser von einem lokalen oder ausländischen Kreditinstitut ausgestellt wurde), **oder die eine Kreditkartenzahlung für den Erhalt von Casino-Spielmarken von 2.000 Euro oder mehr vornimmt, zu identifizieren und zu überprüfen** und diesen Vorgang zu dokumentieren;
- (c) eine Person, die im Casino im Anschluss an ein oder mehrere Spieldurchgänge **Geld wechselt oder Spielmarken eintauscht und dieser Vorgang den Wert von 2.000 Euro oder mehr erreicht**, zu identifizieren und zu überprüfen und diesen Vorgang zu dokumentieren;
- (d) zu gewährleisten, dass die **Angaben zur Identität** einer Person, die Spielmarken von mindestens 2.000 Euro eintauscht, mit den Angaben betreffend Personen, die Geld wechseln oder einen Bankscheck oder Wechsel einreichen oder die eine Kreditkartenzahlung für den Erhalt solcher Casino-Spielmarken vornehmen, **abgeglichen werden**, und weiterhin **zu versichern, dass die Spielmarken von im Casino durchgeführten Spielen bzw. aus deren Gewinnen stammen**, und
- (e) zu gewährleisten, dass die Vorschriften der Buchstaben (b) bis (d) auch auf Fälle angewendet werden, in welchen die entsprechenden Tätigkeiten der Personen einzeln betrachtet zwar unter dem Gegenwert von 2.000 Euro liegen, jedoch die einzelnen Tätigkeiten in einer Gesamtschau den Wert von 2.000 Euro erreichen oder übertreffen.¹⁵¹²

Das Casino hat ein Register zu führen, in welchem Informationen über Besucher des Casinos enthalten sind, inklusive der Angaben in deren Personalausweisen oder Pässen, die zur Überprüfung vorgezeigt werden.¹⁵¹³ Erlangt ein Casinobetreiber oder einer seiner Angestellten **Kenntnis oder ergeben sich Verdachtsmomente**, die darauf hin deuten, dass ein Spieler **Geldwäsche betreibt, diese betrieben hat oder betreiben könnte**, so müssen Betreiber oder Angestellter die **Daten einer solchen Person speichern**.

Casinolizenzinhaber sind verpflichtet, **Details zu Zahlungsvorgängen der Spieler, einschliesslich nicht akzeptierter Schecks und Kreditkartenzahlungen, für eine Dauer von fünf Jahren aufzuzeichnen**.¹⁵¹⁴

Sie sind explizit aufgefordert, ihr **Personal dahingehend zu schulen, Situationen im Zusammenhang mit möglicher Geldwäsche zu erkennen** und die Beachtung und Durchführung der diesbezüglichen Gesetze zu gewährleisten.¹⁵¹⁵ Angestellte müssen der *Financial Intelligence Unit* „jede Information oder Umstände über die Kenntnis oder einen Verdacht weiterleiten, dass eine Person innerhalb des Casinos Geldwäsche betreibt“. Casinolizenzinhaber müssen **geeignete interne Kontrollmechanismen**

¹⁵¹¹ S.L. 373.01.

¹⁵¹² Ibid §9.

¹⁵¹³ Gaming Act CAP 400 § 25.

¹⁵¹⁴ Gaming Act Regulations S.L.400.01 §§ 37-40.

¹⁵¹⁵ Gaming Act Regulations S.L.400.01 §48.

und Berichtsstrukturen errichten. Dies umfasst auch die Ernennung eines **Reporting Officer**, dessen **Name, Position und Bestimmung dem Chief Executive Officer der Lotteries and Gaming Authority, der Financial Intelligence Unit und dem Commissioner of Police bekannt zu geben sind.**¹⁵¹⁶

Ein Ablaufdiagramm, das die Überprüfungsabläufe und die Vorkehrungsmaßnahmen betreffend die Geldwäsche aufzeigt, ist unter:

http://www.lga.org.mt/common/file_provider.aspx?id=633647032835046250 erhältlich.

Jede Person, die Malta betritt, verlässt oder sich hier zur Durchreise aufhält, und **einen Geldbetrag mit sich führt, der einer Summe von Lm 4.293 oder mehr entspricht, muss diesen Betrag dem staatlichen Kontrolleur anzeigen.**¹⁵¹⁷

¹⁵¹⁶ Gaming Act Regulations S.L.400.01 §§49-50.

¹⁵¹⁷ Cash Controls Regulations, L.N. 149 of 2007 §3.

8.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Der österreichische Gesetzgeber verfolgt das Ziel der Verhinderung von Geldwäsche und der Terrorismusbekämpfung. Dazu wurden umfangreiche Melde- und Anzeigepflichten für Glücksspiel-Konzessionäre eingeführt. Es liegen keine Angaben vor, ob diese Mittel effektiv sind.

Das österreichische Glücksspielgesetz verfolgt unter anderem die Ziele der Prävention von Geldwäsche, der Bekämpfung illegalen Glücksspiels und der Vermeidung von Begleitskriminalität. Insbesondere finden sich strenge Massnahmen gegen Geldwäsche im Bereich des Casinoglücksspiels. Die im Jahr 2008 durchgeführten Änderungen des GSpG¹⁵¹⁸ verfolgte als ein Ziel insbesondere den Kampf gegen Geldwäsche in Casinos. Das GSpG wurde in den Bestimmungen für Spielbanken an die Richtlinie 2005/60/EG (3. Geldwäsche-Richtlinie) mit der Maßgabe der für Casinos geltenden Sorgfalts- und Meldepflichten angepasst.

Der Konzessionär hat jeder Tätigkeit und jeder Transaktion besondere Aufmerksamkeit zu widmen und schriftlich festzuhalten, deren Art seines Erachtens besonders nahe legt, dass sie mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zusammenhängen könnte. Ergibt sich der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme, dass eine Transaktion des Besuchers in der Spielbank der Geldwäscherei dient, oder dass der Besucher der Spielbank einer terroristischen Vereinigung gemäß § 278b StGB angehört oder eine Transaktion des Besuchers in der Spielbank der Terrorismusfinanzierung gemäß § 278d StGB dient, so hat der Konzessionär unverzüglich die Sicherheitsbehörde nach § 6 Sicherheits-Polizeigesetz (SPG) in Kenntnis zu setzen. In diesen Fällen dürfen laufende Transaktionen bis zur Entscheidung der Behörde nicht abgewickelt werden.¹⁵¹⁹

Ergibt sich der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme, dass der Besucher der Spielbank nicht auf eigene Rechnung handelt, so hat der Konzessionär den Besucher aufzufordern, die Identität des Treugebers nachzuweisen. Wird dieser Aufforderung nicht nachgekommen oder ist der Identitätsnachweis ungenügend, so ist der Besuch der Spielbank zu versagen und die Sicherheitsbehörde nach § 6 SPG in Kenntnis zu setzen.¹⁵²⁰

Ergibt sich bei einer zur Überwachung oder Beaufsichtigung der Spielbanken zuständigen Behörde der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme, dass eine Transaktion der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung dient, so hat sie ebenfalls die Sicherheitsbehörde (§ 6 SPG) hievon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

Nach § 25a GSpG hat der Konzessionär zur Vorbeugung und Verhinderung von Transaktionen, die mit Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zusammenhängen, § 41 Abs. 4 Bankwesengesetz (BWG) nach Maßgabe der gemäß Richtlinie 2005/60/EG für Casinos geltenden Pflichten anzuwenden. Die genannte Norm sieht umfangreiche Pflichten vor, um der Geldwäsche vorzubeugen. Die Sicherheitsbehörde (§ 6 SPG) hat dem Konzessionär Zugang zu aktuellen Informationen über Methoden der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und über Anhaltspunkte zu verschaffen, an denen

¹⁵¹⁸ BGBl. I Nr. 126/2008.

¹⁵¹⁹ § 25 Abs. 6 GSpG.

¹⁵²⁰ § 25 Abs. 7 GSpG.

sich verdächtige Transaktionen erkennen lassen. Ebenso sorgt sie dafür, dass eine zeitgerechte Rückmeldung in Bezug auf die Wirksamkeit von Verdachtsmeldungen und die daraufhin getroffenen Maßnahmen erfolgt, soweit dies praktikabel ist.

Ergibt sich der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme, dass der Besucher der Spielbank nicht auf eigene Rechnung handelt, so hat der Konzessionär den Besucher aufzufordern, die Identität des Treugebers mit den gemäß § 40 Abs. 2 BWG erforderlichen Mitteln nachzuweisen. Wird dieser Aufforderung nicht nachgekommen oder ist der Identitätsnachweis ungenügend, so ist der Besuch der Spielbank zu versagen und die Behörde (§ 6 SPG) in Kenntnis zu setzen.

Die GSpG-Novelle 2008/2009 sieht vor, dass die Sorgfaltspflichten zur Vorbeugung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auch in den sogenannten Automatensalons und für Video Lotterie Terminal Outlets (VLT-outlets) gelten soll.¹⁵²¹

Die Bekämpfung der Geldwäsche bedarf stetiger Anpassungen des Gesetzes an neue Entwicklungen.¹⁵²²

¹⁵²¹ Siehe dazu das Vorblatt des Entwurfes unter „Ziele und Lösungen“.

¹⁵²² *Bresich*, Keine Chance für Geldwäsche in Spielbanken, in: Glücksspiele, Wetten und Internet, LexisNexis Orac Wien 2006, S. 75, 81.

8.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Soweit ersichtlich gibt es in Schweden keine besonderen Regelungen für Geldwäsche im Zusammenhang mit Glücksspielen.

Es bestehen keine besonderen Regeln für Geldwäsche und Glücksspiel. Der Grund dafür mag darin liegen, dass im betreffenden Bereich bereits ein hoher Grad Transparenz besteht und dass die drei grössten Akteure auf dem schwedischen Glücksspielmarkt strengen Kontrollen unterliegen.

Die allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften zur Geldwäsche sind auch auf Glücksspiele anwendbar (Kapitel 9 *brottsbalken*).

8.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Um dem Umstand vorzubeugen, dass die Glücksspielhäuser im Zentrum der Geldwäscheaktivitäten stehen, umfasst das spanische Anti-Geldwäsche-Gesetz auch Glücksspieleinrichtungen. Bestimmte Regelungen betreffen Casinos, wie etwa die Ermittlung von Transaktionen, die im Zusammenhang mit Geldwäsche stehen können, sowie die Anweisungen zur Information von Behörden im Falle des Vorliegens starker Verdachtsmomente. Im Allgemeinen wird dieses Kontrollsystem den erwähnten Zielen und Absichten gerecht.

Hinsichtlich des elektronischen Glücksspiels gestaltet sich die Lage schwieriger, da viele Webseiten außerhalb Spaniens betrieben werden, und den spanischen Behörden in diesem Rahmen keine Überwachungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Es scheint, dass ausschliesslich länderübergreifende globale Anstrengungen erfolgreich wären. Hierzu bedürfte es einer Zusammenarbeit der Verantwortlichen aller Kompetenzbereiche, in deren Zuständigkeit die Tätigkeit solcher Betreiber fällt, was schwierig zu realisieren ist.¹⁵²³

Das spanische Gesetz 19/1993¹⁵²⁴ führt Maßnahmen gegen die Geldwäsche auf. Das Gesetz baut auf der Verordnung 925/1995¹⁵²⁵ auf. Nach seinen Art. 2.2 a) und 2.2.j) findet es auf die im Casino- und Glücksspielwesen tätigen Personen Anwendung.

Art. 16 der Verordnung 925/1995 stellt einige Verpflichtungen für Betreiber von Glücksspieleinrichtungen auf, so etwa das Erfordernis, Ausweispapiere von Kunden zu verlangen, die einen Einsatz von mehr als 8.000 Euro oder einen vergleichbar hohen Einsatz in fremder Währung vornehmen. Splitten Personen ihre Tätigkeiten auf, um der Identifizierung zu entgehen, sind die Werte und Beträge sämtlicher Tätigkeiten zusammen zu errechnen. Im Casinobereich gelten bei folgenden Tätigkeiten spezielle Identifikationsvorschriften für die Kunden:

1. bei Ausgabe von Schecks an Kunden gegen deren Spielchips.
2. bei Abgabe von durch die Casinos realisierten Gewinnen.
3. bei Ausgabe von Gewinnbescheinigungen durch die Casinos.
4. bei Erwerb von Spielchips für einen Betrag von über 1.000 Euro, ausser wenn der Kunde unabhängig vom Erwerb schon anderweitig identifiziert wurde.

¹⁵²³ Josef Skala, Money Laundering and Internet Gambling: A Suspicious Affinity?, Cross-Border Gambling on the Internet, Challenging National and International Law, Publications of the Swiss Institute of Comparative Law, Zurich, 2004, p. 307 ff.

¹⁵²⁴ LEY 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. Modificada por RCL 2005\140 Real Decreto 54/2005, de 21 enero <http://www.sepblac.es/espanol/legislacion/prevbcap/pdf/ley19-93.pdf> (sämtliche Links in diesem Bericht waren vor dem 1.1.2006 aktiv geschaltet).

¹⁵²⁵ Real Decreto 925/1995, de 9 junio, Reglamento de prevención del Blanqueo de Capitales, RCL\1995\1963.

Casinos sind dazu angehalten, alle Tätigkeiten aufmerksam zu verfolgen, die wegen der damit verbundenen Geldbeträge auf eine Geldwäschetätigkeit hindeuten. Sie haben die Behörden über sämtliche derartige Umstände zu informieren.

Casinos haben eine 6-jährige Aufbewahrungspflicht für Unterlagen zu Transaktionen, die einen Betrag von 30.000 Euro oder den entsprechenden Gegenwert in ausländischer Währung überschreiten. Die Pflicht umfasst auch die Aufbewahrung von Kopien der Ausweispapiere von Personen, die in solche Transaktionen eingebunden waren.

8.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Zu diesem Aspekt haben wir keine besonderen Erkenntnisse gewinnen können.

Die derzeit geltenden gesetzlichen Normen¹⁵²⁶ gegen Geldwäsche sind auf alle Glücksspielanbieter im **Vereinigten Königreich** anwendbar. Die Glücksspielaufsichtsbehörde hat zudem sehr detaillierte Richtlinien¹⁵²⁷ für die Anwendung dieser Normen in herkömmlichen Casinos, sowie in „remote casinos“ herausgegeben.

¹⁵²⁶ Proceeds of Crime Act 2004; Money Laundering Regulations 2007.

¹⁵²⁷ Elektronisch frei zugänglich (am 30.09.2008) unter der Internetadresse <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/AML%20Guidance%202.pdf>.

8.8. AUSTRALIEN**Erkenntnisse**

Die für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständige australische Bundesbehörde hat auf Verordnungsebene Sonderregeln für bestimmte Kategorien von Glücksspieldienstleistungsanbietern erlassen.

Die derzeit geltenden gesetzlichen Normen¹⁵²⁸ gegen Geldwäsche sind auf alle Glücksspielanbieter in Australien anwendbar. Die einschlägigen Verordnungen enthalten detaillierte Sonderregeln¹⁵²⁹ für Betreiber herkömmlicher Casinos, für traditionelle Wettanbieter, für Unternehmen, die Spielautomatenkontrolldienste¹⁵³⁰ durchführen, sowie für Rechnungsprüfer, die für Internetglücksspielanbieter jeder Art arbeiten. Die für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständige australische Bundesbehörde¹⁵³¹ hat zudem Richtlinien zur Orientierung aller Glücksspieldienstleistungsanbieter veröffentlicht.¹⁵³²

¹⁵²⁸ Financial Transaction Reports Act 1988; Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006; Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rules Instrument 2007 (No. 1).

¹⁵²⁹ Kapitel 10 des Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rules Instrument 2007 (No. 1).

¹⁵³⁰ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, unter Punkt 3.8.1.

¹⁵³¹ Australian Transaction Reports and Analysis Centre.

¹⁵³² AUSTRAC Guideline No. 5, elektronisch frei verfügbar an der Internetadresse <http://www.austrac.gov.au/files/guideline5.pdf>; Guidance note 08/03 – Gambling services, elektronisch frei verfügbar an der Internetadresse http://www.austrac.gov.au/files/gn0803_gambling_services.pdf.

8.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Im Bereich des staatlichen Glücksspiels ist die Gefahr der Geldwäsche durch das Monopolsystem reduziert. Casinos gibt es in Norwegen nicht. Wohltätigkeitsorganisationen, die Glücksspiele durchführen unterliegen Kontrollen und Meldepflichten. Es scheint ein Ziel des Gesetzgebers zu sein, dass die Wohltätigkeitsorganisationen keine grösseren Glücksspiele veranstalten oder veranstalten lassen; sie wurden direkt an den Gewinnen des staatlichen Glücksspielmonopols beteiligt. Damit reduziert sich auch die Gefahr der Geldwäsche über diese Organisationen.

Die Gefahr der Geldwäsche durch das Glücksspiel ist in Norwegen sehr gering. In Norwegen darf gewerbliches Glücksspiel nur von den Monopolisten betrieben werden, die zur Gänze im Eigentum des Staates stehen. Hier besteht also von Seiten der Betreiber wenig bis keine Gefahr der Geldwäsche. Casinos sind in Norwegen verboten, wobei der Kampf gegen die Geldwäsche ein wichtiges Argument gegen Casinobetriebe darstellt.¹⁵³³ Die zur Durchführung von Glücksspielen berechtigten Wohltätigkeitsorganisationen unterliegen einer Kontrolle durch die Lottereaufsicht. Wird die Wohltätigkeitsorganisation auch als Lokalinhaber oder Unternehmer tätig, so sind diese Aktivitäten organisatorisch und buchhalterisch klar von der Lotterietätigkeit zu trennen. Die Wohltätigkeitsorganisationen müssen über Beteiligungen an Unternehmen aufklären und bei Änderungen in den Eigentümerstrukturen von Unternehmen, an denen Beteiligungen gehalten werden, Meldungen an die Lottereaufsicht abgeben.¹⁵³⁴ Gewerbliche Unternehmen, die für die Wohltätigkeitsorganisationen Glücksspiele durchführen, bedürfen einer Autorisation durch die Lottereaufsicht. Für solche Unternehmen bestehen besondere Rechnungslegungs- und Prüfungspflichten nach dem Lotteriesgesetz. Auf Antrag kann die Lottereaufsicht solche Unternehmen von diesen Rechnungslegungs- und Revisionspflichten befreien.

In den Vorarbeiten zum gesetzlichen Verbot der Bezahlungsvermittlung heisst es, dass es eine bekannte Gefahr sei, dass besonders Internetglücksspielanbieter zur Geldwäsche verwendet würden. Es wird darauf verwiesen, dass die norwegische Einrichtung zur Aufdeckung von Wirtschaftskriminalität (Økokrim) auf die Gefahr durch ausländische Internet-Casinos hingewiesen habe. Nach deren Ansicht (im Jahr 2008) werden ausländische Internetcasinos (noch) nicht vom norwegischen Geldwäschegesetz¹⁵³⁵ erfasst. Internationale Organisationen, deren Mitglied auch Norwegen sei (FATF-GAFI¹⁵³⁶), hätten ihren Mitgliedern Aktionen gegen die Geldwäsche in Internetcasinos empfoh-

¹⁵³³ Siehe Ot.prp. 2002-2003, Nr. 44, S. 43.

¹⁵³⁴ § 4e Lotteriesgesetz.

¹⁵³⁵ Lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven), 20.6.2003, Nr. 41.

¹⁵³⁶ Financial Action Task Force.

len. Dies war unter anderem ein Argument für die Verabschiedung des Verbotes der Bezahlungsvermittlung.¹⁵³⁷

¹⁵³⁷ Ot.prp. 2007-2008, Nr. 80, S. 11.

8.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Um zu verhindern, dass die Spielbanken zur Zielscheibe der Geldwäsche werden, sind sie als „Finanzintermediäre“ im Sinn des GwG zu betrachten. Hierdurch unterliegen sie verschiedenen Pflichten, vor allem diversen Sorgfaltspflichten.

Weil sie als Finanzintermediäre angesehen werden, sind die Spielbanken dem Geldwäschereigesetz (GwG) unterworfen (Art. 2 Abs. 2 lit. e GwG). Hierdurch obliegen ihnen verschiedene Pflichten: die Identifizierung der Kunden, die Identifizierung der Art und des Zwecks der Geschäftsbeziehung, die Aufbewahrung von Belegen, usw. (Art. 3-8 GwG). Im Falle eines Verdachts der Geldwäsche sehen die Art. 9-11 GwG verschiedene Massnahmen wie Meldepflichten, Vermögenssperren, usw. vor. Art. 12 lit. b sieht vor, dass die ESBK als Aufsichtsbehörde auch die Kontrolle bezüglich etwaiger Geldwäscheaktivitäten vornimmt.

Am 12. Juni 2007 wurde die *Verordnung der ESBK über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei* erlassen. Die Verordnung definiert zwei Methoden, um die Spieler zu identifizieren und zu verzeichnen, zwischen welchen die Spielbanken zur Erfüllung ihrer Pflichten wählen können. Entweder muss die Identität aller Spieler bei ihrem Eintritt in das Casino geprüft und deren Besuch verzeichnet werden oder die Identifizierung erfolgt erst im Fall des Spieleinsatzes eines bestimmten Betrages.

Die Spielbank muss den Namen, den Vornamen, das Geburtsdatum und die Nationalität des Spielers feststellen und eine Ausweiskopie behalten. Sie muss sich zudem versichern, dass der Spieler auch tatsächlich anspruchsberechtigt im Hinblick auf das Geld ist, mit dem er spielt. Ausserdem muss sie Transaktionen verzeichnen, die in eine gewisse Kategorie fallen. Falls ausgetauschtes Vermögen mit den in Art. 305 StGB genannten Vergehen (Geldwäscherei) in Zusammenhang steht, muss die Spielbank ihren Verdacht sofort der Meldestelle für Geldwäscherei mitteilen. Letztlich muss die Spielbank eine Geldwäschebekämpfungsabteilung schaffen, die interne Richtlinien erarbeitet und für die Ausbildung des Personals verantwortlich ist.¹⁵³⁸

¹⁵³⁸

Vgl. den Jahresbericht der ESBK für das Jahr 2007, erhältlich auf der Webseite http://www.esbk.admin.ch/etc/medialib/data/esbk/geschaeftsberichte.Par.0023.File.tmp/jahresbericht_2007-d.pdf, S. 20 f. (am 1. April 2009 angeschaut).

8.11. USA

Erkenntnisse

Die Bekämpfung der Geldwäsche erfolgt sowohl auf Bundes- wie auch auf einzelstaatlicher Ebene. Das Bundesrecht schreibt vor, dass sämtliche umfangreichen Geldtransaktionen dem Internal Revenue Service mitzuteilen sind. Darüber hinaus sind speziell die Casinobesitzer aufgefordert, jede verdächtige Aktivität den zuständigen Regierungsbehörden zu melden. Einzelne Staaten kennen zusätzliche Erfordernisse, die speziell bei Scheckzahlungen zur Anwendung kommen.

Bundesrecht

Nach dem *Bank Secrecy Act* (auch bekannt als *Currency and Foreign Transactions Reporting Act*)¹⁵³⁹ ist jedes lizenzierte Casino, jedes Glücksspielhaus oder jede Glücksspieleinrichtung mit einem Jahresumsatz von mehr als 1 Mio. \$¹⁵⁴⁰ verpflichtet, über jede Transaktion (bzw. täglich stattfindende Transaktionen), die den Betrag von 10.000 \$ übersteigt, dem *Secretary of the Treasury* einen sogenannten *Currency Transaction Report* einzureichen.¹⁵⁴¹ Des weiteren besteht für Casinos die Verpflichtung, einen Bericht über jede verdächtig erscheinende Transaktion zu erstellen, die einen Verstoß gegen Gesetze oder untergesetzliche Regelungen darstellen könnte, wenn es sich um Transaktionen von mindestens 5.000 \$ handelt und die Casinos den Verdacht hegen, dass der Vorgang (oder ein Gesamtvorgang, in welchen sich die einzelne Transaktion einreicht) Geldbeträge illegaler Herkunft zum Gegenstand hat. Gleiches gilt, wenn die Transaktion solche Gelder zwecks Umgehung oder Verletzung von Bundesgesetzen verschleiern oder verdecken soll, wenn die Transaktion keinen geschäftlichen oder sonstigen offensichtlich rechtmäßigen Zweck verfolgt oder im übrigen nicht den Geschäften entspricht, die ein Kunde üblicherweise tätigen würde und das Casino nach Überprüfung der Fakten keine zufriedenstellende Erklärung für die Transaktion finden kann (dies schließt die Überprüfung der Hintergründe und möglichen Zweckverwendung des Geschäftsvorganges ein).¹⁵⁴² Ein Casino kann einen *Suspicious Activity Report* bezüglich verdächtig erscheinender Geschäftsvorgänge erstellen, wenn es Gründe zur Annahme hat, dass gegen Gesetze oder Regelungen verstossen worden sein könnte, auch wenn es diesbezüglich keine Verpflichtung zur Berichterstattung gibt. Dieser *Report* muss innerhalb von 30 Tagen vorgelegt werden. Die Frist kann um weitere 30 Tage verlängert werden, wenn die Identifikation eines Verdächtigen noch im Raum steht. Handelt es sich um Verstöße, die ein sofortiges Tätigwerden erfordern (wie etwa anhaltende Geldwäscheaktivitäten), so hat das Casino die zuständige Verfolgungsbehörde umgehend telefonisch in Kenntnis zu setzen. Die Verpflichtung zur fristgerechten Abfassung des *Suspicious Activity Report* besteht hierbei fort.

Gemäß dem *Internal Revenue Code* ("IRC") § 60501 müssen Casinos und Kartenspiel-Clubs, deren jährliche Bruttoumsätze aus Spieltätigkeiten einen Betrag von bis zu 1 Mio. \$ ausmachen, dem *Internal Revenue Service* ("IRS") einen Bericht vorlegen. Dieser betrifft jede Transaktion oder eine zusammengefasste Anzahl zugehöriger Geschäftstätigkeiten, die (zusammen genommen) einen

¹⁵³⁹ Pub. Law 91-508.

¹⁵⁴⁰ 31 U.S.C. §5312.

¹⁵⁴¹ 31. U.S.C. §5313.

¹⁵⁴² 31 CFR 103.

Betrag von 10.000 \$ übersteigen. Eine Verpflichtung zur Vorlegung von Berichten und zur Aufbewahrung nach den Vorgaben des *Bank Secrecy Act* besteht nicht.¹⁵⁴³

Nevada

Betreffend Casinos und Kartenspiel-Clubs im Staate Nevada findet die *State Regulation 6A*¹⁵⁴⁴ Anwendung, die den *Bank Secrecy Act* für Casinos mit einem jährlichen Bruttoumsatz von mehr als 10 Mio. \$ ersetzt. Casinos, deren Jahres-Bruttoumsatz zwischen 1 Mio. \$ und 10 Mio. \$ liegt, unterliegen den Vorschriften des *Bank Secrecy Act*. Auf Casinos mit einem Jahres-Bruttoumsatz von bis zu 1 Mio. \$ sind die Regelungen des IRC 6050I anwendbar.¹⁵⁴⁵

New Jersey

Wird ein Scheck eingelöst, muss der Casinolizenzinhaber veranlassen, dass dieser in einer Bank für eine spätere Auszahlung oder Einziehung deponiert wird. Er kann auch einen Anwalt oder Casinoangestellten (wenn dem keine Gründe entgegen stehen) mit der Einreichung eines solchen Schecks bei der entsprechenden Bank betrauen. Dies kann innerhalb der folgenden Zeiträume geschehen: (1) innerhalb von sieben Kalendertagen ausgehend vom Tag der Transaktion, bei einem Betrag von bis zu 1.000 \$; (2) innerhalb von 14 Kalendertagen ausgehend vom Tag der Transaktion, bei einem Betrag von über 1.000 \$ bis 5.000 \$ oder (3) innerhalb von 45 Kalendertagen ausgehend vom Tag der Transaktion, bei einem Betrag von mehr als 5.000 \$. Der Aussteller des Schecks kann den Scheck jedoch zurücknehmen, indem er ihn für einen Geldbetrag oder ein geldwertes Äquivalent, für Spielchips oder einen weiteren Scheck zum gleichen Ausstellungsbetrag eintauscht.¹⁵⁴⁶

Ein Casinolizenzinhaber darf einen oder mehrere Schecks nicht zur Rückzahlung oder zur Verbindung mit einem oder mehreren anderen Schecks annehmen, um die Hinterlegung des Schecks bei einer Bank für eine spätere Auszahlung oder Einziehung oder dessen zeitlich vorgeschriebene Einreichung bei der Bank des Ausstellers zu umgehen oder hinauszuzögern.¹⁵⁴⁷

Unter besonderen Umständen bzw. mit besonderen Ausnahmen ist dem Casinolizenzinhaber die Übergabe von Schecks an Personen untersagt.¹⁵⁴⁸

¹⁵⁴³ IRS Release N° 4.26.12.3.

¹⁵⁴⁴ Zu finden unter: http://gaming.nv.gov/documents/pdf/gap_6a.pdf.

¹⁵⁴⁵ *Id.*

¹⁵⁴⁶ *Id.*

¹⁵⁴⁷ *Id.*

¹⁵⁴⁸ New Jersey Casino Control Commission Regulation 5:12-101: No casino licensee transfer, with or without consideration, a check to any person other than: (1) The drawer of the check upon redemption or consolidation; (2) A bank for collection or payment of the check; (3) A purchaser of the casino license as approved by the commission; or (4) An attorney or casino key employee with no incompatible functions for presentment to the drawer's bank. This limitation on transferability of checks also applies to checks returned by any bank to the casino licensee without full and final payment.

Die Annahme von Schecks ist dem Lizenzinhaber jedoch gestattet, um der einreichenden Person die Teilnahme am Glücksspiel oder Live-Wetttätigkeiten als Spieler zu ermöglichen. Sie ist auch gestattet, wenn er für den Scheck Geldbeträge oder geldwerte Äquivalente auszahlt. Die Annahme von Schecks ist auch für eine (teilweise) Rückzahlung bzw. Einlösung eines Schecks gestattet.¹⁵⁴⁹

¹⁵⁴⁹

Nach der New Jersey Casino Control Commission Regulation 5:12-101 gelten jedoch folgende Voraussetzungen: (1) (a) The check is duly drawn by a casino licensee as payment for winnings from an authorized game or simulcast wagers; (b) The check is issued by a banking institution which is chartered in a country other than the United States on its account at a federally chartered or state-chartered bank and is made payable to "cash," "bearer," a casino licensee, or the person presenting the check; (c) The check is issued by a banking institution which is chartered in the United States on its account at another federally chartered or state-chartered bank and is made payable to "cash," "bearer," a casino licensee, or the person presenting the check; (d) The check is issued by a slot system operator or pursuant to an annuity jackpot guarantee as payment for winnings from a multi-casino progressive slot machine system jackpot; or (e) The check is issued by an affiliate of a casino licensee that holds a gaming license in any jurisdiction; (2) The check is identifiable in a manner approved by the commission as a check issued for a purpose listed in paragraph (1) of this subsection; (3) The check is dated, but not postdated; (4) The check is presented to the cashier or the cashier's representative by the original payee and its validity is verified by the drawer in the case of a check drawn pursuant to subparagraph (a) of paragraph (1) of this subsection, or the check is verified in accordance with regulations promulgated by the commission; and (5) The regulations concerning check cashing procedures are observed by the casino licensee and its employees and agents.

9. Betrugs- und allg. Kriminalitätsvorbeugung

Gesamterkenntnisse

Das Glücksspiel hat seit jeher das Potenzial, Anreize für Betrüger und Betrugsversuche zu bieten. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht besteht die Glücksspielgesetzgebung fast aller untersuchten Staaten daher zu einem erheblichen Teil aus verschiedensten Kontrollen des rechtmässigen Ablaufs zugelassener Spiele und zugelassener Spielbetriebe. Kontrolliert werden die Glücksspielanbieter, ihre einzelnen Angestellten und die Spieler selbst und zwar vor, während und nach dem eigentlichen Spielablauf.

Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die durch moderne Technik und Organisationsstrukturen ermöglichten Kontrollmechanismen. So werden z.B. in Frankreich ausserordentlich grosse oder wiederholte Spielgewinne einzeln untersucht, um mögliche betrügerische Handlungen aufzudecken.¹⁵⁵⁰ Spielbankenbetreiber in der Schweiz sind wiederum dazu verpflichtet, Betriebsabläufe per Video aufzunehmen und die Ergebnisse aller Tisch- und Automaten Spiele aufzuzeichnen und aufzubewahren.¹⁵⁵¹ In Spanien sind bestimmte Glücksspielanbieter auf Regionalebene dazu verpflichtet, ihre internen elektronischen Buchhaltungs- und Kontrollsysteme den Aufsichtsbehörden zu fortlaufenden Kontrollen direkt zugänglich zu machen.¹⁵⁵² Dies geschieht wohl insbesondere zur Verhinderung von Steuer- und Abgabenhinterziehung.¹⁵⁵³ Derartige technische Möglichkeiten zeigen, dass Internetcasinos und andere interaktive und mittels elektronischer Programme durchgeführte Glücksspielbetriebe besonders effektiv behördlich überwacht werden können, falls der Gesetzgeber dies wünscht. Bei der in Kontinentaleuropa noch immer verbreiteten Ergebniskontrolle einer Lotterie oder anderen Glücksspielveranstaltung durch einen Nota¹⁵⁵⁴ stellt sich hingegen die Frage, ob Notare wirklich in der Lage sind, komplexe moderne Spielbetriebe und -abläufe effektiv zu kontrollieren.

Im Wettbereich betrifft die Betrugs- und Kriminalitätsgefahr nicht nur den Spielablauf selbst, sondern auch den Ablauf der sportlichen und anderen Ereignissen, auf deren Ausgang gewettet wird. In letzter Zeit wurde häufig auf die Notwendigkeit der Überwachung dieser Ereignisse hingewiesen, um das sog. „Match Fixing“ und das Streben nach ungebührlichen sportlichen Wettbewerbsvorteilen auszuschliessen. Soweit bekannt, wurde bislang allerdings wenig in diese Richtung unternommen.¹⁵⁵⁵ Es stellt sich daher die Frage, ob das Wettwesen strukturell einzuschränken ist, um Anreize zu derartigen betrügerischen Machenschaften zu reduzieren. Oddsetwetten wurden mit dieser Begründung in Frankreich verboten.¹⁵⁵⁶ Ein Vorschlag, aus den gleichen Gründen Wettbörsen in Australien zu verbieten, wurde als unverhältnismässig schwere Einschränkung des Dienstleistungsverkehrs abgelehnt, allerdings unter Berücksichtigung der Tatsache, dass dieses Verbot gleichzeitig der Sicherung inländischer Steuerquellen dienen sollte.¹⁵⁵⁷ An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass EU-

¹⁵⁵⁰ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 9.1.

¹⁵⁵¹ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 9.10.

¹⁵⁵² Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 9.6.

¹⁵⁵³ Siehe auch unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 9.1. und 9.11.

¹⁵⁵⁴ Siehe z.B. unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 9.1. und 9.4.

¹⁵⁵⁵ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 9.8. und vgl. Punkt 9.1.

¹⁵⁵⁶ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 9.1.

¹⁵⁵⁷ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkt 9.8.

¹⁵⁵⁸ Siehe unten, diesen Teil, diesen Titel, Punkte 9.2. und 9.4.

*Mitgliedsstaaten häufig die Betrugs- und allgemeine Kriminalitätsvorbeugung als Rechtfertigung der von ihnen aufrecht erhaltenen Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Glücksspielsektor anführen, ohne Betrugsstraftaten und die Kriminalität im Allgemeinen ausreichend zu bekämpfen.*¹⁵⁵⁸

9.1. FRANKREICH

Erkenntnisse

In diesem Punkt sind wir zu keinen erwähnenswerten Erkenntnissen gekommen.

Die französische Judikatur¹⁵⁵⁹ und die *Commission des Lois*¹⁵⁶⁰ rechtfertigen die Monopole der *Française des Jeux* und der *PMU* gerade mit dem Argument, dass es die Spieler gegen Betrug und Kriminalität schützen soll.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die *Fédération française de tennis* eine Klage gegen *Unibet* erhoben hat, die Wetten auf Tennisspiele im Internet organisiert hatte. Das *Tribunal de grande instance de Paris*¹⁵⁶¹ hielt die Klage der *Fédération* für begründet, auch wenn sie kein Monopol innehatte und es ihr nicht erlaubt war, Wetten zu organisieren.

Lotterien und Sportwetten

Die *Française des Jeux* hat einen Massnahmenkatalog zur Betrugsbekämpfung erarbeitet. Sie hat ein Sicherheitsgesamtsystem geschaffen, das sowohl Lotterien, Sportwetten und Rubbellose als auch die Auszahlung von Gewinnsummen betrifft.

Gewinne, die eine bestimmte Summe übersteigen, werden nur per Scheck ausbezahlt. Der Gewinner muss sich identifizieren. Daten über die ausbezahlten Geldsummen werden für fünf Jahre gespeichert.¹⁵⁶²

Pferderennwetten

Im französischen System werden Pferderennwettenkanäle jederzeit überwacht, um das Risiko von Betrug und Geldwäsche zu minimieren. So werden Wetten auf öffentlichen Plätzen, die Platzierung und Organisation von Wetten und die ausbezahlten Gewinne kontrolliert und die Organismen, bei denen Wetten platziert und zentralisiert werden, überwacht. Renngesellschaften werden dazu angehalten, Pferde und Jockeys systematisch auf Doping zu testen. Die Betrugsbekämpfungsstrategie beinhaltet auch Regeln, welche verhindern sollen, dass eine einzelne Person einen Grossteil der Spieleinsätze gewinnen kann. Alle Gewinne, die 800 Euro übersteigen, werden systematisch gespeichert und überwacht, um jegliche anormale Anhäufung von Gewinnen schnell aufdecken zu können.

Das Risiko der Manipulation von Ergebnissen wird dadurch reduziert, dass nur pari-mutuelle Wetten gestattet sind. Das Verbot jeglicher anderer Art von Wetten soll verhindern, dass Organisatoren und Teilnehmer des Ereignisses ein persönliches finanzielles Interesse am Ergebnis haben.¹⁵⁶³

¹⁵⁵⁹ JurisClasseur Adm., Fasc. 211, Police des spectacles et des jeux, n° 212.

¹⁵⁶⁰ Rapport n° 132 (2006-2007) de J.-R. LECERF fait au nom de la Commission des lois, déposé le 20 décembre 2006.

¹⁵⁶¹ Trib. gr. inst. Paris, 3e ch., 30 mai 2008, Association française de tennis c/ Sté Unibet.

¹⁵⁶² Frankreichs Antworten zu einem Fragebogen im Rahmen einer Untersuchung der Arbeitsgruppe über Wetter unter der französischen EU-Rats-Präsidentschaft, S. 34.

Casinos

Auch im Casinosektor gelten strenge Kontrollvorgaben: Spielautomaten und –ausrüstungen müssen durch das Innenministerium zugelassen werden. Spieler müssen für ihre Einsätze bar bezahlen, Kredite sind ausgeschlossen. Spieleinsätze werden entweder durch Papiergeld und Münzen platziert oder durch Spielsteine oder Chips, welche von der Spielbank bereitgestellt werden. Die Annahme von Spieleinsätzen über vorbezahlte Tickets oder Karten oder über jede andere Form elektronischer Barzahlung ist möglich, wenn diese Vorgehensweise vorher durch das Innenministerium genehmigt wurde. Alle anderen Zahlungsmittel werden ausgeschlossen. Zudem müssen der Direktor, die Mitglieder des Verwaltungsrates und alle Angestellten vom Innenministerium die Erlaubnis erhalten, in diesem Sektor tätig zu werden. Dieser Zustimmung geht eine Untersuchung voran und sie kann widerrufen werden. Keiner der erwähnten Personen ist das eigene Spielen erlaubt. Bei der Arbeit haben sie Kleidung ohne Taschen zu tragen.¹⁵⁶⁴

Verschleierung des Spielergebnisses

Die Verschleierung des Spielergebnisses, das Bemessungsgrundlage für die Abgaben an den Staat ist, wird in gleicher Weise bestraft, wie die Führung eines nicht zugelassenen Casinos. Das Spielergebnis ist der Gewinnsaldo bei Geschäftsschluss. Die Verjährung dieses Tatbestands knüpft an den Tag, an welchem die für eine Anklageerhebung nötigen Voraussetzungen festgestellt worden sind.

Steuerhinterziehung

Gemäss Art. 1559 des *Code général des impôts* sind die Casinos und Betreiber von Spielautomaten vergnügungssteuerpflichtig. Als Betreiber von Spielautomaten sind diejenigen Personen zu betrachten, die deren Wartung gewährleisten, die Erträge vereinnahmen und die Gewinne und Verluste verzeichnen. Jeder Steuerbetrug wird nach Art. 1791 des *Code général des impôts* bestraft.¹⁵⁶⁵

¹⁵⁶³ *Ibid.*, p. 35.

¹⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 35.

¹⁵⁶⁵ Mit einer Geldstrafe von 15 bis 750 Euros.

9.2. ITALIEN

Erkenntnisse

Eines der Ziele des restriktiven und stark regulierten und kontrollierten italienischen Systems besteht darin zu verhindern, dass kriminelle Organisationen den Glücksspielsektor unter ihre Kontrolle bringen, und, im Allgemeinen, Verbrechen und Vergehen die oft mit Glücksspielen verbunden sind (inkl. Steuerflucht) zu reduzieren.

Das restriktive und äusserst regulierte System in Italien, insbesondere für Kasinos, und die grosse Zahl gesetzlich vorgesehener Kontrollen und Kontrollmechanismen bezweckt zu verhindern, dass **kriminelle Organisationen** den Glücksspielsektor kontrollieren. Es geht ganz allgemein auch darum, Verbrechen und Vergehen (inkl. Steuerflucht) zu reduzieren, welche in der Regel mit Glücksspielen verbunden sind.

Um nur einige Beispiele zu nennen, welche oben bereits ausführlich erwähnt wurden, überwacht und beaufsichtigt die A.A.M.S. den Konzessionär u.a. durch Kontrollen und Inspektionen mit Zugang zu den Räumlichkeiten des Konzessionärs. Die A.A.M.S. kann teilweise auch einseitig und ohne Vorankündigungen über das Durchführen von Inspektionen entscheiden. Ein anderes Beispiel betrifft online-Spiele und Wetten. Bei diesen muss der Konzessionär einen Vertrag mit jedem einzelnen Spieler abschliessen, durch welchen ein „Spielkonto“ (*conto di gioco*) eröffnet wird. Alle Operationen und Transaktionen des Spielers werden auf diesem Konto gespeichert, wobei A.A.M.S. zu jeder Zeit Zugang zum Konto verlangen kann. Dies ermöglicht eine angemessene Beaufsichtigung und garantiert eine Auszahlung der Gewinne. Der Konzessionär muss dafür sorgen, dass alle Spiel-Transaktionen in einem Zeitrahmen von fünf Jahren gespeichert bleiben. Schliesslich kann A.A.M.S. Genehmigungen und Konzessionen bei einer Nichtbeachtung der Vorschriften widerrufen. Wer den Zugang zu Internet oder anderen Telekommunikationsnetzen ermöglicht hat zudem eine Pflicht, den Zugang zu denjenigen Operatoren zu verbieten, deren Name ihnen von A.A.M.S. mitgeteilt wird, und A.A.M.S. über jede ihnen bekannte und möglicherweise illegale Aktivität sowie über die Identität von Operatoren ohne Genehmigung zu informieren. Die Verletzung einer dieser Pflichten kann sowohl eine zivilrechtliche Haftung gegenüber Dritten auslösen als auch zur Anordnung einer verwaltungsrechtlichen Busse von 30'000 bis zu 180'000 Euro (pro Verletzung) durch die A.A.M.S. führen.

9.3. MALTA

Erkenntnisse

Zu diesem Aspekt haben wir keine besonderen Erkenntnisse gewinnen können.

Casinolizenzinhaber sind **verpflichtet, dem *Gaming Board* Auskünfte über ihre Finanzen vorzulegen.** Derartige Informationen sind für eine Zeitdauer von 10 Jahren aufzubewahren.¹⁵⁶⁶
Kommerzielle Tombolahallen-Lizenzinhaber müssen testierte Auskünfte der *Authority* einreichen.¹⁵⁶⁷

Personen, die mit Lizenzinhabern für kommerzielle Tombola-(Bingo)-Hallen in besonderer Beziehung stehen, ist der Zutritt zu derartigen Orten untersagt.¹⁵⁶⁸

¹⁵⁶⁶ Id. §§ 41-43.

¹⁵⁶⁷ CAP 400 § 26(1); Commercial Tombola (Bingo) Regulations, L.N. 20 of 2006, § 45.

¹⁵⁶⁸ Commercial Tombola (Bingo) Regulations, L.N. 20 of 2006, §24(5).

9.4. ÖSTERREICH

Erkenntnisse

Das österreichische Glücksspielrecht sieht zahlreiche Vorschriften vor, um Betrug und Kriminalität vorzubeugen. Es liegen keine besonderen Erkenntnisse vor, ob diese Massnahmen ihre Ziele erreichen.

Die österreichische Glücksspielgesetzgebung soll als solche dem Zweck der Betrugs- und Kriminalitätsprävention dienen. Durch Monopol- und Konzessionsstrukturen und verschiedene Aufsichtsmittel soll das illegale Glücksspiel eingedämmt werden. Zudem gibt das GSpG weitgehende Befugnisse zur Ahndung illegaler Glücksspielaktivitäten, z.B. zur Einziehung von für gesetzeswidrige Aktivitäten benutzten Gegenständen.¹⁵⁶⁹

Insbesondere dienen folgende Massnahmen der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung:

Die Ausspielungs-Konzession darf nur einer Kapitalgesellschaft erteilt werden, die keine Eigentümer bzw. Gesellschafter hat, die über einen beherrschenden Einfluss verfügen und durch deren Einfluss eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet ist. Diese Bedingung ist stetig zu kontrollieren und kann zum Entzug einer Konzession führen.¹⁵⁷⁰

Bei Lotterien hat ein Notar den Druck der Lose und bei Sofortlotterien die Gewinneinmischung zu kontrollieren.¹⁵⁷¹

Zur Ausübung des Aufsichtsrechts hat der Bundesminister für Finanzen beim Konzessionär einen Staatskommissär zu bestellen.¹⁵⁷²

Der Bundesminister für Finanzen bestellt ein Mitglied des Aufsichtsrates des Konzessionärs.¹⁵⁷³

Vergleichbare Vorschriften bestehen auch für die Spielbanken.

Den Spielbankbesuchern ist das Mitführen technischer Hilfsmittel, die geeignet sind, sich oder anderen einen Spielvorteil zu verschaffen, nicht gestattet.

Bestimmte Vorschriften sollen sichern, dass die Arbeitnehmer des Konzessionärs keine Betrugs-handlungen begehen. Z.B. ist es ihnen verboten, Anteile am Unternehmen des Konzessionärs zu erwerben.¹⁵⁷⁴ Sie dürfen nicht selbst spielen und keine direkten Trinkgelder der Spielgäste annehmen.¹⁵⁷⁵

¹⁵⁶⁹ §§ 52a ff und 58 ff GSpG.

¹⁵⁷⁰ § 14 Abs. 2 Z 2 GSpG und § 18 GSpG.

¹⁵⁷¹ § 16 Abs. 11 GSpG.

¹⁵⁷² § 19 Abs. 2 GSpG.

¹⁵⁷³ § 19 Abs. 3 GSpG.

¹⁵⁷⁴ § 27 Abs. 2 GSpG.

¹⁵⁷⁵ § 27 Abs. 3 GSpG.

Die allgemeinen Normen über Steuerhinterziehung und Steuerbetrug gelten selbstverständlich auch für Glücksspiel-Unternehmen. Besondere Normen bestehen hier normalerweise nicht. Zu den besonderen Massnahmen beim Automatenglücksspiel (Vernetzung der Automaten mit dem Finanzamt) siehe dort (II.3.4.).

9.5. SCHWEDEN

Erkenntnisse

Lotterien und Geldspiele werden durch ein Bewilligungssystem kontrolliert. Jede Bewilligung ist mit bestimmten Auflagen versehen, welche neben den Gesetzen und Verordnungen zu beachten ist. Die zuständige Behörde (das Lotterieinspektorat) hat zudem Richtlinien über mögliche Auflagen und Kontrollen erlassen.

Die wichtigste Maßnahme der Kontrolle des Glücksspielsektors ist die Überwachung durch das Lotterieinspektorat (oder Vertreter von Gebietskörperschaften) und durch die Gemeinden. Darüber hinaus sind lizenzierte Spieleanbieter rechenschafts- und informationspflichtig. Als Aufsichtsmaßnahmen kommen eine Verwarnung und/oder ein Widerruf der erteilten Genehmigung in Betracht. Auch Anweisungen oder Verbote können ausgesprochen werden.

Das Überwachungssystem stellt sicher, dass der schwedische Glücksspielmarkt die Anforderungen erfüllt, die der Gesetzgeber ihm auferlegt hat, um die Gesellschaft und das Individuum vor den Risiken des Glücksspiels zu schützen.

Lotterien und Geldspiele werden durch ein Bewilligungssystem kontrolliert. Das Lotterie-Inspektorat trifft individuell-konkrete Anordnungen unter erteilt Auflagen und Anweisungen hinsichtlich jeder Bewilligung, um die Situation des betreffenden Bewilligungsinhabers verbindlich zu regeln. In gewissen Bereichen hat das Lotterie-Inspektorat zudem Richtlinien über mögliche Auflagen und Kontrollen erlassen.

9.5.1. Überwachung

Die wichtigste Maßnahme der Kontrolle des Glücksspielsektors ist die Überwachung durch das Lotterieinspektorat. Hinzu kommt ein Sanktionssystem, welches oben unter III.5.5. beschrieben wurde.

Die nationale Behörde hat die Einhaltung des Lotteriegesetzes und des darauf basierenden Sekundärrechts zentral zu überwachen.¹⁵⁷⁶ Genauerer Kontrollen unterliegen die Lotterien, die eine Genehmigung von der nationalen Behörde oder von der Regierung erhalten haben.

Die Behörde, welche auf der Ebene der Gemeinde Lotterien genehmigt und überwacht sowie die Verwaltungsbehörde im Distrikt überwachen die kleineren Lotterien, welche nach Genehmigung oder nach Registrierung bei der jeweiligen Behörde durchgeführt werden.¹⁵⁷⁷ Diese Behörden unterstützen das Lotterie-Inspektorat bei seiner Überwachungstätigkeit.¹⁵⁷⁸

Zur Überwachung der Lotterien werden deshalb von der lizenzierenden Behörde für Lotterien nach Art. 16, 17 und 21 b des Lotteriegesetzes Inspektoren ernannt und die entsprechenden Gebühren

¹⁵⁷⁶ Art. 48 Lotteriegesetz.

¹⁵⁷⁷ Art. 48 Abs. 2 Lotteriegesetz.

¹⁵⁷⁸ *Ibid.*

festgelegt.¹⁵⁷⁹ Die Gebühren müssen von den Organisationen bezahlt werden, welche die Lotterien durchführen.¹⁵⁸⁰

9.5.2. Rechenschaftspflicht

Wer nach einer Registrierung Lotterien im Sinne von Art. 17 des Lotteriegesetzes organisiert (d.h. eine schwedische juristische Person, welche einen öffentlichen Zweck verfolgt, vor allem in einer einzigen Gemeinde tätig ist and die übrigen Voraussetzungen von Art. 17 erfüllt) muss jeweils am oder vor dem 15. Februar jeden Jahres dem Inspektor Rechenschaft über die im vorherigen Kalenderjahr organisierten Lotterien ablegen.¹⁵⁸¹ Der Inspektor wird am oder vor dem 1. April jeden Jahres sowie bei Ablauf einer Genehmigung der registrierenden Behörde Informationen über den Gesamteinsatz für die in der entsprechenden Zeit organisierten Lotterien unterbreiten.¹⁵⁸²

9.5.3. Informationspflicht

Die Kontrollpflicht wird durch eine Informationspflicht des Bewilligungsinhabers oder des registrierten Veranstalters von Lotterien ergänzt.¹⁵⁸³ Die Inhaber einer Genehmigung müssen auf Anforderung der überwachenden Behörde alle Informationen oder alle Dokumente unterbreiten, welche für die Überwachung nötig sind.¹⁵⁸⁴

9.5.4. Verwarnung und Widerruf von Bewilligungen

Falls ein Bewilligungsinhaber eine Vorschrift des Lotteriegesetzes oder Anordnungen, Bedingungen oder Verordnungen verletzt, kann die bewilligende Behörde eine Warnung aussprechen oder die Bewilligung widerrufen.¹⁵⁸⁵ Die Bewilligung kann auch widerrufen oder geändert werden, falls deren Voraussetzungen nicht mehr vorliegen oder sich die zugrundeliegenden Umstände geändert haben.¹⁵⁸⁶ Verfügungen, eine Warnung auszusprechen oder eine Bewilligung zu widerrufen, haben unmittelbare Wirkung, sofern nichts anderes bestimmt wird.¹⁵⁸⁷

¹⁵⁷⁹ Art. 49 Lotteriegesetz.

¹⁵⁸⁰ Art. 49 Lotteriegesetz.

¹⁵⁸¹ Art. 49 st. 2 Lotteriegesetz.

¹⁵⁸² *Ibid.*

¹⁵⁸³ Art. 50 Lotteriegesetz.

¹⁵⁸⁴ Art. 50 Lotteriegesetz.

¹⁵⁸⁵ Art. 51 Lotteriegesetz.

¹⁵⁸⁶ Art. 51 Abs. 2 Lotteriegesetz.

¹⁵⁸⁷ *Ibid.*

9.5.5. Anordnungen und Verbote

Die Überwachungsbehörden können auch Anordnungen oder Verbote aussprechen, welche zur Befolgung des Lotteriegesetzes notwendig sind.¹⁵⁸⁸ Zuwiderhandlung gegen eine solche Anordnung oder ein solches Verbot können bestraft werden.¹⁵⁸⁹

¹⁵⁸⁸ Art. 52 Lotteriegesetz.

¹⁵⁸⁹ *Ibid.*

9.6. SPANIEN

Erkenntnisse

Um auszuschließen, dass ungeeignete Personen als Glücksspielaktivitäten betreiben, sind die Glücksspielhäuser der staatlichen Kontrolle und Prüfung unterworfen. Dies umfasst auch die Gerätschaften und Apparaturen (die wiederum den Regelungen zur Funktionssicherheit unterliegen) sowie die Geschäftsbücher, das Rechnungswesen und das Personal. Um der Steuerflucht bzw. –hinterziehung vorzubeugen, wird von den Betreibern ein Wohnsitz in Spanien gefordert. Zudem müssen Unternehmen in bestimmten Rechtsformen tätig sein. Geben sie Aktien aus, müssen diese Namensaktien sein.

In Madrid hat die für die Überprüfung der Glücksspielaktivitäten zuständige Behörde die Befugnis, Zutritt zu den Glücksspieleinrichtungen und Räumlichkeiten sowie Einsicht in die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen zu verlangen. Zwischen der Glücksspieleinrichtung und der Prüfbehörde hat ein Datenaustausch zu erfolgen, wobei Letztere auch Online-Prüfungen vornehmen darf. Alle zwei Jahre müssen Glücksspielhäuser eine Betriebsprüfung durchführen. Hierbei ist die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Lizenzbedingungen zu prüfen.

Im Allgemeinen wird dieses Kontrollsystem den erwähnten Zielen und Absichten gerecht.

Der Betrieb von Glücksspieleinrichtungen wird durch ein Konzessionsmodell geregelt. Die Konzession wird im Anschluss an eine öffentliche Ausschreibung innerhalb der CCAA erteilt.

Die Konzession darf nur an untadelige und unvorbelastete Teilnehmer vergeben werden.

Neben den üblichen Kriterien wie beispielsweise der Bonität der Betreiber ist es nicht ungewöhnlich, wenn das Erfordernis eines in Spanien oder einer CCAA gelegenen Wohnsitzes¹⁵⁹⁰ oder – für Gesellschaften – einer bestimmten Rechtsform aufgestellt wird.¹⁵⁹¹ Ein weiteres übliches Erfordernis besteht darin, dass Aktien von Betreibergesellschaften Namensaktien sein müssen.¹⁵⁹² Diese Vorschriften zielen darauf ab, die Überwachung der Betreiber zu erleichtern.

¹⁵⁹⁰ So etwa auf den **Kanarischen Inseln**: 2001/162 - Lunes 17 de Diciembre de 2001 I. Disposiciones generales Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica 1771 Decreto 204/2001, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias. Nach Art. 5 müssen Gesellschaften als Aktiengesellschaften (sociedades anónimas) nach spanischem Recht oder dem Recht eines EU-Staates ausgestaltet sein und ihren Sitz in Spanien haben.

¹⁵⁹¹ **Andalusien**: Decreto 305/2003, de 21 de octubre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo, y se regula el régimen aplicable a las modalidades del Punto y Banca. Nach Art. 2 des Annexes müssen Unternehmen, die ein Casino betreiben, als Aktiengesellschaften (sociedades anónimas) nach spanischem Recht ausgestaltet sein, und sie müssen spanische Staatszugehörigkeit haben.

¹⁵⁹² **Kanarische Inseln**: 2001/162 - Lunes 17 de Diciembre de 2001 I. Disposiciones generales Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica 1771 Decreto 204/2001, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Decreto 299/2003, de 22 diciembre Consejería presidencia y justicia bo. Canarias 24 diciembre 2003, núm. 250, [pág. 20324]; LCAN 2003\427 Juegos y apuestas. Planifica los juegos y apuestas en Canarias.

Was Glücksspielautomaten anbelangt, wurden Standards zur Vermeidung der Betrugs kriminalität eingeführt. Wo solchen Standards nicht entsprochen wird, kommen Sanktionen zur Anwendung (beispielsweise nach Art. 66 der Glücksspielverordnung von Kantabrien¹⁵⁹³).

Bezüglich der Abführung von Steuern unterliegen die Glücksspieleinrichtungen den Erfordernissen einer Buchprüfung sowie Kontrollmaßnahmen.¹⁵⁹⁴ Um der Steuerflucht bzw. –hinterziehung vorzubeugen, wird von den Betreibern ein Wohnsitz in Spanien gefordert, und Unternehmen müssen in bestimmten Rechtsformen tätig sein. Deren Aktien müssen Namensaktien sein.

In **Madrid**¹⁵⁹⁵ hat die für die Überprüfung der Glücksspielaktivitäten zuständige Behörde die Befugnis, Zutritt zu den Glücksspieleinrichtungen und Räumlichkeiten sowie Einsicht in die für die Prüfung

¹⁵⁹³ Cantabria Decreto 23/2008, de 6 marzo. JUEGOS, Art. 66:

«*Infracciones y sanciones*

1.- El incumplimiento de las prescripciones del presente Reglamento constituirá infracción administrativa, con la tipificación y clasificación que establece la Ley de Cantabria 15/2006, de 24 de octubre (LCTB 2006, 290), de Juego de Cantabria.

2.- Por lo que respecta a la cuantía de las sanciones, procedimiento sancionador y demás disposiciones de este régimen, se estará a lo dispuesto en la citada Ley de Juego de Cantabria ».

¹⁵⁹⁴ Die nationale Lotterie unterliegt nicht der (betrieblichen) Steuerpflicht. Gleiches gilt für die Nationale Blindenorganisation.

Bezüglich anderer Arten des Glücksspiels gibt es nach spanischem Recht eine entsprechende Steuerpflicht (*tasa fiscal sobre el juego*). Obwohl diese Steuer vom Zentralstaat gefordert wird, hat die Übertragung der Kompetenzen auf die CCAA (Gesetz 14/1996 vom 30. September 1996) zur Folge, dass das Management, die Abwicklung, Aufsicht, Einziehung und Regulierung den CCAA obliegt. Neben dieser Steuer haben die Betreiber eine weitere Steuer auf Verwaltungsleistungen im Glücksspielbereich zu entrichten. Die Steuer variiert unter den einzelnen CCAA. Hinzu kommt die Unternehmenssteuer (eine direkte Steuer auf Gewinne). Schließlich kennt Spanien noch eine Steuer auf die Vornahme wirtschaftlicher Aktivitäten, die als direkte Steuer ausgestaltet ist und auf innerhalb Spaniens ausgeführte Tätigkeiten abzielt. Casinos unterliegen nicht der Mehrwertsteuer. Abhängig von der Kommune bzw. CCAA, in deren Gebiet das Casino betrieben wird, kann die Steuerbelastung zwischen 20 bis 61% (progressiv) ausmachen. Für Bingoveranstaltungen kann die Steuerbelastung für die Betreiber Werte zwischen 10 bis 31% erreichen, gleichfalls abhängig von der entsprechenden CCAA. Die Steuer auf Verkäufe beim Werbe-Glücksspiel beträgt 10% des jeweiligen Gewinnpreis-Wertes.

¹⁵⁹⁵ Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid; Madrid - Decreto 106/2006, de 30 noviembre, LCM\2006\491 art. 47: "1. La inspección, vigilancia y control de lo regulado en el presente Reglamento corresponde al órgano competente en materia de ordenación y gestión del juego, quien desarrollará dichas funciones en los términos establecidos en la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, y su normativa de desarrollo.

2. Las empresas titulares de la autorización para la organización y comercialización de las apuestas y el personal a su servicio y de los locales o zonas donde se realicen éstas está obligado a facilitar a los funcionarios que desempeñen las funciones inspectoras en materia de juego el acceso a dichos locales o zonas y a sus diversas dependencias así como la información y la documentación que requieran para llevar a cabo la inspección y control de las actividades.

3. Se establecerá una conexión informática entre el sistema de gestión de las apuestas y los órganos competentes en materia de ordenación y gestión del juego y de gestión de los tributos del juego en los términos previstos en el artículo 20.6.

4. La Comunidad de Madrid podrá realizar periódicamente auditorías informáticas del sistema de gestión de apuestas, quedando las empresas titulares de la autorización obligadas a facilitar su práctica.

erforderlichen Unterlagen zu verlangen. Zwischen der Glücksspieleinrichtung und der Prüfbehörde hat ein Datenaustausch zu erfolgen, wobei Letztere auch Online-Prüfungen vornehmen darf. Alle zwei Jahre müssen Glücksspielhäuser eine Betriebsprüfung durchführen. Hierbei ist die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Lizenzbedingungen zu prüfen.

5. Las empresas titulares de la autorización deberán presentar cada dos años una auditoría informática externa que comprenda el análisis y comprobación del cumplimiento de las condiciones exigidas para la concesión de la autorización“.

9.7. VEREINIGTES KÖNIGREICH UND TERRITORIEN

Erkenntnisse

Die regulierungspolitische Glücksspielstrategie des Vereinigten Königreichs besteht im Kern in einer Zulassung eines streng beaufsichtigten, aber wenig beschränkten Glücksspielangebots, das Spieler als unterhaltungsreich und finanziell zumindest nicht uninteressant betrachten. Betrügerische und kriminelle Elemente sollen mittels Aufsichts- und Kontrollmassnahmen aus dem legalen Bereich herausgehalten werden. Spieler werden sich in diesem Kontext (hoffentlich) vom illegalen Bereich fernhalten wollen.

Die Betrugs- und Kriminalitätsvorbeugung gehört zu den ausdrücklichen¹⁵⁹⁶ Hauptzielen des *Gambling Act 2005* und des zugehörigen Sekundärrechts, das die im Gesetz enthaltenen Normen in der Praxis umsetzt. Die Kriminalitätsvorbeugung wurde auch als Grund für die zahlenmässige Beschränkung der im Vereinigten Königreich zugelassenen, nicht-interaktiven Spielbanken angegeben.¹⁵⁹⁷ Im Übrigen wurde entschieden, dass Betrug und Kriminalität am Effektivsten zu bekämpfen seien, indem seriösen Anbietern die Möglichkeit gegeben wird, sich im Vereinigten Königreich zu lizenzieren. Detaillierte Genehmigungsverfahren und eine strenge Aufsicht sollen verhindern, dass unehrliche oder kriminelle Elemente in das legale Glücksspielwesen eindringen.¹⁵⁹⁸ Gleichzeitig soll das interessante und finanziell nicht unverlockende Angebot der lizenzierten Glücksspielbetreiber die Spieler insbesondere im interaktiven und grenzüberschreitenden Bereich vom unsicheren, wenn auch scheinbar lukrativeren Angebot illegaler Glücksspielbetreiber weglocken.¹⁵⁹⁹ Ob diese Strategie tatsächlich wirksam ist, ist noch nicht bekannt, denn die aktuelle gesetzliche Regelung ist seit weniger als einem Jahr in Kraft.

¹⁵⁹⁶ Gleich in Abs. 1 des Gesetzes.

¹⁵⁹⁷ Vgl. *Study of Gambling Services*, S. 950, mit Verweis auf sec. 175 des *Gambling Act 2005*.

¹⁵⁹⁸ Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 6.7.

¹⁵⁹⁹ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, insb. unter Punkt 2.7.

9.8. AUSTRALIEN

Erkenntnisse

Sportliche Integritätsbedenken rechtfertigen die gesetzliche Einschränkung des Dienstleistungsverkehrs im Glücksspielsektor nicht unbedingt, insbesondere dann nicht, wenn die Einschränkung gleichzeitig der Sicherung inländischer Steuerquellen dient. Zu dieser Erkenntnis sind die Autoren der gegenwärtigen Studie aufgrund nachfolgender Informationen und der allgemeinen Kenntnisse des EU-Binnenmarkrechts gekommen.

Im Rahmen der in Australien ziemlich heftig geführten Debatte über die Zulassung interaktiver Wettbörsen („betting exchanges“)¹⁶⁰⁰ wurde hervorgehoben, dass diese einen Anreiz zur Korruption in den Sportsparten darstellen, auf die gewettet wird. Sie gefährdeten die Integrität des Sports. Der Bericht über die ministerielle Überprüfung der Wirkung des Internetverbots hat es allerdings abgelehnt, ein Verbot interaktiver Wettbörsen aus diesen und anderen Gründen zu empfehlen. Nach Ansicht der Berichterstatter sei es Sache der für die Regulierung des Glücksspielwesens und des Sports zuständigen Bundesländer, die Gefahren für die Integrität durch gesetzliche und andere Massnahmen zu bekämpfen.¹⁶⁰¹ Implizit war damit die Feststellung verbunden, dass Korruptionsbedenken alleine kein gänzlich Verbot einer ganzen Kategorie von Glücksspieldienstleistungen rechtfertigen würden. Die Bedenken und der Auftrag an die australischen Bundesländer, diesen Bedenken entgegen zu wirken, haben, soweit den Autoren der gegenwärtigen Studie bekannt, noch zu keinen konkreten Massnahmen geführt.

¹⁶⁰⁰ Vgl. oben, diesen Teil, Titel II „Regulierungsmodelle im Vergleich“, unter Punkt 4.8.2.

¹⁶⁰¹ Vgl. oben, diesen Teil, diesen Titel, unter Punkt 5.8.2.1.

9.9. NORWEGEN

Erkenntnisse

Durch das reine Monopolsystem und das Verbot von Casinos ist die Gefahr des Betrugs und der Kriminalität im Glücksspielbereich vergleichsweise gering. Die Lottereaufsicht überwacht Durchführung von Lotterien und Ziehungen. Die Einführung der Spielerkarte macht Einsätze und Gewinne transparent. Einbrüche in Automaten werden nunmehr durch bargeldlose Automaten verhindert. Das Ziel der Kriminalitätsvorbeugung wird damit weitestgehend erreicht.

Die Begrenzung und Vorbeugung der Benutzung des Glücksspiels zu kriminellen Aktivitäten, ist ein wichtiges Ziel der strengen norwegischen Politik und Gesetzgebung im Glücksspielbereich. Insbesondere geht es dem Gesetzgeber dabei um die Geldwäsche,¹⁶⁰² die bereits oben behandelt wurde. Durch die spezielle Gestaltung des norwegischen Glücksspielrechts ist die Gefahr des Betrugs und der Kriminalität vergleichsweise gering. Glücksspiele werden nur von staatseigenen Monopolisten und in geringem Masse von Wohltätigkeitsorganisationen durchgeführt. Beide stehen unter der Kontrolle einer weitgehend weisungsfreien Lottereaufsicht. Casinos gibt es nicht. Für ausländische Internet-Casinos wurde ein Verbot der Banken und Kreditkartenfirmen verabschiedet, Zahlungen zu vermitteln (das allerdings noch nicht in Kraft ist). Durch die Einführung einer elektronischen Spielerkarte, die durch den Spieler bei allen Spielen des Monopolisten vorzuweisen ist, werden die Einsätze und Gewinne aufgezeichnet und transparent.

Private und gewerbliche Anbieter gibt es im Glücksspielbereich in Norwegen nicht. Ein wichtiges Argument für die Überführung des Automatenwesens vom Wohltätigkeitsbereich zum staatlichen Monopolisten war, dass damit das Automatenwesen professioneller organisiert wird und auch die sehr hohe Zahl der (angeblichen) Einbrüche in die Automaten eingedämmt werden sollte. Nunmehr hat der Monopolist Automaten aufgestellt, die bargeldlos funktionieren, womit konventionelle Einbrüche nicht mehr vorkommen.

Die Ziehungen bei Lotterien und Gewinnspielen sind in der Regel von der Lottereaufsicht durchzuführen oder zu kontrollieren.¹⁶⁰³

¹⁶⁰² Ot.prp. 2007-2008, Nr. 80, S. 10.

¹⁶⁰³ § 8 Abs. 2 Lotteriegesezt.

9.10. SCHWEIZ

Erkenntnisse

Zu diesem Punkt sind wir zu keinen Erkenntnissen gekommen.

9.10.1 Lotterien

Als Aufsichtsbehörde ist die Comlot für die Kriminalitätsbekämpfung zuständig. Im Lotteriesektor ist eine Kriminalitätsgefahr vor allem bei fiktiven Lotterien präsent. Hiermit sind Schreiben und E-Mails meistens ausländischer Unternehmungen gemeint, die hohe Lotteriegewinne versprechen. Die angebliche Gewinnauszahlung wird von der vorgängigen Bezahlung einer „Bearbeitungsgebühr“, oder ähnlichem abhängig gemacht. Diese „Lotterien“ bewegen sich häufig in der Nähe eines strafrechtlich relevanten Betruges. Da aber der Tatbestand der Arglist oft nicht erfüllt ist, fallen sie zumeist nicht in den Anwendungsbereich des StGB.¹⁶⁰⁴

9.10.2 Spielbanken

Das SBG zielt u. a. darauf ab, die Kriminalität in Spielbanken oder bei ihren Intermediären zu verhindern (Art. 2 Abs. 1 lit. b SBG). Gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. b SBG kann die Betriebskonzession nur bewilligt werden, wenn der Antragsteller ein sog. Sicherheitskonzept vorstellt. Nach Art. 14 Abs. 1 hat der Antragsteller im Sicherheitskonzept die Massnahmen zu definieren, die er ergreifen will, um die Sicherheit des Spielbetriebes zu gewährleisten und die Kriminalität zu bekämpfen.

Die Sicherheitsmassnahmen werden in den Art. 26 ff. VSBG und in der Glücksspielverordnung (GSV) konkretisiert. Zu den Kontrollmassnahmen zählen insbesondere Identitätskontrollen und die Datenerfassung am Eingang zu den Spielbanken aber auch Videoüberwachungssysteme, die Pflicht, die Spielabläufe zu dokumentieren (z. B. Protokolle zu erstellen, die die Geldflüsse rekonstruieren) und die Gewinne aufzuzeichnen, die an Spieltischen und Spielautomaten erhalten wurden. Die Aufsicht über die Spielbanken obliegt der ESBK.

¹⁶⁰⁴

Vgl. <http://www.comlot.ch/d/themen-infos/angebliche-lotteriegewinne> (am 1. April angeschaut).

9.11. USA

Erkenntnisse

Die beiden Modelle zur Verbrechensprävention, die zu den bereits genannten Berichtspflichten im Rahmen der Geldwäschebekämpfung hinzukommen, sind (1) die Identitätsprüfung von Personen, die umfangreiche Geldtransaktionen vornehmen, und (2) der Ausschluss bestimmter Personen von der Glücksspielteilnahme. In Nevada sind Listen über solche Personen unter Verschluss zu halten. In New Jersey können sie von der Öffentlichkeit eingesehen werden.

Nevada

Gemäß des *Nevada Revised Statute* §463.151 ist es der *Nevada Gaming Commission* erlaubt, eine Liste von Personen zu erstellen, die von der Spielteilnahme in lizenzierten Glücksspieleinrichtungen ausgenommen oder von ihr auszuschließen sind. Jede Person, die nach Ansicht des *Nevada Gaming Board* und der *Nevada Gaming Commission* eine Bedrohung staatlicher Interessen und/oder des legalen Glücksspiels darstellt, kann in die Liste aufgenommen werden. Grundlage hierfür kann etwa eine strafrechtliche Verurteilung, die Nichtbekanntgabe von bestehenden Interessen bzw. Anteilen an einer Glücksspieleinrichtung, die vorsätzliche Hinterziehung von Steuern und Abgaben, das Vorliegen eines „zweifelhaften Rufes, der das öffentliche Vertrauen in die Abwesenheit von kriminellen Elementen und von Elementen der Korruption im Glücksspiel nachteilig beeinflussen könnte“ oder auch eine schriftliche Anweisung einer Regierungsbehörde sein. Ihre Eintragung in die Liste ist jeder betroffenen Person bekannt zu geben.¹⁶⁰⁵ Einwände hiergegen können in einer Anhörung vorgebracht werden.¹⁶⁰⁶ Kommt ein Unternehmen seiner Verpflichtung zum Ausschluss von Personen nicht nach, kann dies den Entzug oder die Aussetzung der Lizenz zur Folge haben.¹⁶⁰⁷

New Jersey

Ein Casinolizenzinhaber darf im Wege einer Einzeltransaktion innerhalb eines Spieltages von einer Person keine Summe annehmen, die 10.000 \$ übersteigt, wenn sich die Person nicht ausweisen und – falls sie nicht US-Bürger ist – nicht ihre Passnummer angeben kann. Mehrere Geldüberweisungen werden als eine einzige Zahlung betrachtet, wenn dem Casinolizenzinhaber bewusst ist, dass die Transaktionen von einer Person oder in deren Namen durchgeführt werden und wenn diese eine Ein- oder Auszahlung innerhalb eines Spieltages von mehr als 10.000 \$ zur Folge haben.¹⁶⁰⁸

Ein Casinolizenzinhaber darf – im Wege einer Einzeltransaktion innerhalb eines Spieltages – keine Spielchips oder Marken gegen Geld oder Kredit im Wert von mindestens 10.000 \$ einlösen oder Chips gegen Geld im Wert von mindestens 10.000 \$ eintauschen, soweit die Person, die die Einlösung begehrt, sich nicht ausweisen kann und – falls sie nicht US-Bürger ist – nicht ihre Passnummer angeben kann.¹⁶⁰⁹ Mehrere Geldüberweisungen werden als eine einzige Zahlung betrachtet, wenn es dem Casinolizenzinhaber, einer nach P.L. 1977, c. 110 lizenzierten Person oder einer namens des Casinolizenzinhabers oder aufgrund einer Vereinbarung mit dem Casinolizenzinhaber oder einem

¹⁶⁰⁵ N.R.S. §463.152.

¹⁶⁰⁶ N.R.S. §463.153.

¹⁶⁰⁷ N.R.S. §463.154.

¹⁶⁰⁸ N.J.S.A. §5:12-101.1.

¹⁶⁰⁹ N.J.R.S. §5:12-101.2.

anderen nach P.L. 1977, c. 110 Lizenzierten handelnden Person bewusst ist, dass die Transaktionen von einer Person oder in deren Namen durchgeführt werden und eine Ein- oder Auszahlung innerhalb eines Spieltages von mehr als 10.000 \$ zur Folge haben. In solchen Fällen besteht die Verpflichtung, mindestens alle 30 Tage die Ausweis- und Passnummern der betreffenden Personen an die *Division of Gaming Enforcement* zu übermitteln.¹⁶¹⁰

Weder Inhaber oder Antragsteller einer Casinolizenz, deren Holding-, Zwischen- oder Tochtergesellschaften, noch deren jeweilige Geschäftsführer, Direktoren, leitende Angestellte oder Vertreter oder in deren Namen Handelnde können, direkt oder indirekt, einen Geldbetrag oder eine geldwerte Sache einem Wahlkandidaten, einem Komitee einer politischen Partei oder einer diese unterstützenden Gruppierung im Zusammenhang mit einer anstehenden Nominierung oder Wahl für ein öffentliches Amt in New Jersey zur Verfügung stellen.¹⁶¹¹

Auch im Recht von New Jersey sind Ausschlusslisten für Personen vorgesehen, denen der Zutritt zu einem lizenzierten Casino verwehrt oder untersagt werden kann. Anders als in Nevada ist diese Liste jedoch der Öffentlichkeit zugänglich.¹⁶¹²

¹⁶¹⁰ N.J.R.S. §5:12-101.3.

¹⁶¹¹ N.J.R.S. §5:12-138.

¹⁶¹² New Jersey Casino Control Act and Commissions Regulations ("N.J.C.A.") §19:48-1.2. Nach diesen Regelungen können Personen ausgeschlossen werden, die eine der folgenden Kriterien erfüllen:

1. A career or professional offender whose presence in a licensed casino establishment would be inimical to the interest of the State of New Jersey or of licensed gaming therein;
2. An associate of a career or professional offender whose association is such that his or her presence in a licensed casino establishment would be inimical to the interest of the State of New Jersey or of licensed gaming therein;
3. Any person who has been convicted of a criminal offense under the laws of any State, or of the United States, which is punishable by more than six months in prison, or who has been convicted of any crime or offense involving moral turpitude, and whose presence in a licensed casino establishment would be inimical to the interest of the State of New Jersey or of licensed gaming therein; or
4. Any person whose presence in a licensed casino establishment would be inimical to the interest of the State of New Jersey or licensed gaming therein, including, but not limited to:
 - i. Persons known to cheat;
 - ii. Persons whose privileges for licensure have been revoked;
 - iii. Persons who pose a threat to the safety of the patrons or employees of a casino licensee.
 - iv. Persons with a documented history of conduct involving the undue disruption of the gaming operations of casino licensees; and
 - v. Persons subject to an order of the Superior Court of New Jersey excluding such persons from all casino hotel facilities.

Die Schädlichkeit einer Person für die Interessen des Staates New Jersey oder dessen Glücksspielindustrie kann gegeben sein, wenn „known attributes of such person's character and background (i) Are incompatible with the maintenance of public confidence and trust in the credibility, integrity and stability of licensed casino gaming; (ii). Could reasonably be expected to impair the public perception of, and confidence in, the strict regulatory process created by the Act; or (iii). Would create or enhance a risk of the fact or appearance of unsuitable, unfair or illegal practices, methods or activities in the conduct of gaming or in the business or financial arrangements incidental thereto.”

Nach N.J.C.A. §19:48-1.3. kann die Eignung zur Schädlichkeit auch folgende Gründe haben: i. The nature and notoriety of the attributes of character or background of the person; ii. The history and nature of the involvement of the person with licensed casino gaming in New Jersey or any other jurisdiction, or with any particular casino licensee or licensees or any related company thereof; iii. The nature and frequency of any contacts or associations of the person with any casino licensee or licensees, or with any employees or agents thereof; or iv. Any other factor reasonably related to the maintenance of public confidence in the efficacy of the regulatory process and the integrity of gaming

Zu jeder ausgeschlossenen Person sind folgende Angaben zu führen:

1. Namen und gegebenenfalls von der Person genutzte Decknamen oder Pseudonyme;
2. Beschreibung der physischen Erscheinung, einschliesslich Angaben zur Körpergröße, Gewicht, Körperbau, Haarfarbe, Augenfarbe sowie weitere körperliche Merkmale, die der Identifikation der Person dienen können;
3. Geburtsdatum;
4. Das Datum der Ausschlussanordnung;
5. Passbild, wenn möglich, sowie dessen Aufnahmedatum,
6. Sämtliche weitere Informationen, die nach Ansicht der *Commission* erforderlich sind.¹⁶¹³

Casinolizenzinhaber haben nicht nur die auf der Liste befindlichen Personen auszuschließen, sondern auch solche, die nach Ansicht und Kenntnis des Inhabers die Ausschlusskriterien erfüllen würden.¹⁶¹⁴

Eine ausgeschlossene Person kann eine Anhörung vor der *Commission* beantragen, deren Gegenstand die Bitte um Entfernung von der Liste ist. Dies gilt innerhalb einer Frist von fünf Jahren berechnet ab dem Zeitpunkt, zu dem die Person durch die *Commission* der Liste hinzugefügt worden ist.¹⁶¹⁵

operations, the casino industry and its employees. Hinzu kommt: (c) Race, color, creed, national origin or ancestry, or sex shall not be a reason for placing the name of any person upon such list.

¹⁶¹³ N.J.C.A. §19:48-1.6.

¹⁶¹⁴ N.J.C.A. §19:48-1.7.

¹⁶¹⁵ N.J.C.A. §19:48-1.8.

International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens

TEIL DREI

Wirtschaftswissenschaftliche Studie

31. Juli 2009

Délia Nilles

**Institut 'Créa' de macroéconomie appliquée
Université de Lausanne**

Dorigny, CH-1015 Lausanne, tél. +41(0)21 692 33 53, e-mail delia.nilles@unil.ch

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	1
I. VORBEMERKUNGEN	2-14
1. Frankreich	2
2. Italien	3
3. Malta	4
4. Österreich	4-5
5. Schweden	6-7
6. Spanien	7-9
7. Vereinigtes Königreich	9-10
8. Australien	11
9. Norwegen	11-13
10. Schweiz	13-14
11. USA	14
II. GLÜCKSSPIELMARKT-ANALYSE	15-208
II.1 GLÜCKSSPIELSEKTOREN	15-174
1. Lotteriewesen	15-44
2. Casinoglücksspiel	44-80
3. Spielautomaten ausserhalb von Casinos	80-99
4. Wettwesen	99-118
5. Gewinnspiele des Rundfunks und der Telemedien	119
6. Werbeausspielungen	120
7. Von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstaltetes Glücksspiel	120-125
8. Internetglücksspiel	125-135
9. Glücksspielmarkt insgesamt (europäische Länder)	136-174

II.2 GLÜCKSSPIEL IM VERGLEICH	175-208
Glücksspielmarkt insgesamt	175-188
1. Umsatz	175-180
2. Glücksspiel pro Sektor	181-182
3. Steuern und Gebührrabgaben	183-188
Glücksspielsektoren	189-208
1. Lotteriewesen	189-197
2. Casinos	198-201
3. Spielautomaten ausserhalb von Casinos	202-205
4. Wettwesen	206-208
III. BESONDERE ASPEKTE DES GLÜCKSSPIELMARKTES	209-232
1. Suchtprävention	209-217
2. Jugendschutz	217-218
3. Konsumenten- bzw. Spielerschutz	218-221
4. Werbebeschränkungen	222-224
5. Durchsetzung von Internetverböten	225-228
6. Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen	229
7. Aufsichts- und Kontrollstrukturen	229
8. Massnahmen gegen Geldwäscherei	229-230
9. Betrugs- und allgemeine Kriminalitätsvorbeugung	230-232
Anhang : Fragebogen	

EINLEITUNG

Diese Studie beruht auf Daten, ohne welche die vorliegende wirtschaftswissenschaftliche Analyse nicht hätte durchgeführt werden können. Um uns Zugang zu den benötigten Daten zu verschaffen, haben wir in einer ersten Phase allen Ländern¹ einen an die national zuständigen Personen persönlich adressierten Fragebogen² geschickt. Diesem wurden einen Erklärungsbrief und ein Empfehlungsschreiben vom Chef der Hessischen Staatskanzlei³ beigelegt. Insgesamt wurden rund 65 solcher Schreiben verschickt; leider gingen bei uns in der Folge nur 18 Antworten ein, welche zudem oft keine für die Studie interessanten Daten aufwiesen. In einer zweiten Phase entschieden wir uns, die zuständigen Stellen telefonisch zu kontaktieren; leider blieb auch in diesem Zusammenhang der gewünschte Erfolg aus. Deswegen mussten wir unsere Erkenntnisse auch auf indirekte Quellen stützen, welche jedoch Lücken aufweisen.

Im allgemeinen waren Daten über Umsatz oder Bruttospielertrag leicht zu erhalten, entweder direkt von den zuständigen Stellen oder indirekt über die verschiedenen Internetseiten. Weit schwieriger war es Daten über Steuer und Gebührabgaben sowie andere nützliche Informationen zu erhalten. Für verschiedene Länder haben wir somit keine Angaben. Trotz mehrmaligem Nachfragen konnten wir von Malta und Gibraltar keine spezifischen Daten bezüglich ihres Glücksspielmarktes in Erfahrung bringen. Dasselbe gilt für die Casinos in Italien. Unsere direkten Anfragen bei *Svenska Spel*, bei der privaten schwedischen *AB Trav och Galopp* (Pferdewetten), beim französischen Innenministerium, bei Pferdewettstellen im Vereinigten Königreich sowie bei verschiedenen Stellen in den USA waren auch erfolglos.

An dieser Stelle möchten wir uns deshalb bei all den unten namentlich erwähnten Personen bedanken, die uns detaillierte Daten und weitere Informationen haben zukommen lassen oder uns freundlicherweise zu einem Gespräch empfangen haben (in der Schweiz und in Norwegen).

- Für die Schweiz: Elisabeth Duthovex, Reto Brand, Roger Fasnacht, Alain Jeanmonod, Jean-Marie Jordan, Jean-Luc Moner-Banet, Carlos Orjales und André Schwaller;
- Für Norwegen: Jonny Engebø, Rolf-Francis Sims, Peer Jacob Svenkerud und Benn Torjesen;
- Für Schweden: Christina Hagen, Tor Ny und Jan Nyrén;
- Für Österreich: Matthias Frohner, Andreas Kreutzer und Alexander Legat;
- Für Spanien: Agustín Lorenzo López;
- Für Frankreich: Alexandra Perrier, Jean-François Cot und Pierre Pagès;
- Für das Vereinigte Königreich: Julia Mackisack;
- Für Italien: Maria Cristina Ciuffa.

Unser Dank geht vor allem an die Ministerpräsidentenkonferenz, unter dem Vorsitz des Landes Hessen⁴, die unser Institut mit dieser wirtschaftswissenschaftlicher Studie beauftragt hat.

¹ Mit Ausnahme von den USA und Australien.

² Vgl. Anhang.

³ Für dieses Schreiben danken wir Herrn Dr. Stefan Grüttner, Staatsminister.

⁴ Zur Zeit des Vertrags.

I. VORBEMERKUNGEN

1. FRANKREICH

In Frankreich haben zwei Staatsunternehmen, die *Française des Jeux* (FDJ) für Lotterien und der *Pari Mutuel Urbain* (PMU) für Pferderennen, ein Monopol und somit exklusive Rechte auf dem Glücksspielmarkt. Für das Betreiben einer Spielbank ist eine Erlaubnis des Innenministeriums nötig. Dieser übt seine Aufsicht über die Casinos aus. Mit dem Prinzip des Staatsmonopols will man in Frankreich primär zwei Ziele verfolgen: Einerseits soll die Staatsaufsicht dazu dienen, das Spielangebot rechtlich zu umrahmen und die Spieltätigkeit der Kunden zu begrenzen, andererseits soll Betrug und Geldwäscherei vorgebeugt werden. Das Betreiben von Spielautomaten ausserhalb von Spielbanken ist verboten. Aus den Abbildungen 1a und 1b lässt sich herauslesen, dass in Frankreich auf dem Glücksspielmarkt zwar Casinos den höchsten Umsatz erzielen, jedoch nur an zweiter Stelle - hinter dem Lotteriewesen - stehen, wenn es um den Vergleich des Bruttospielertrages geht.

Umsatz Marktanteil (2007)

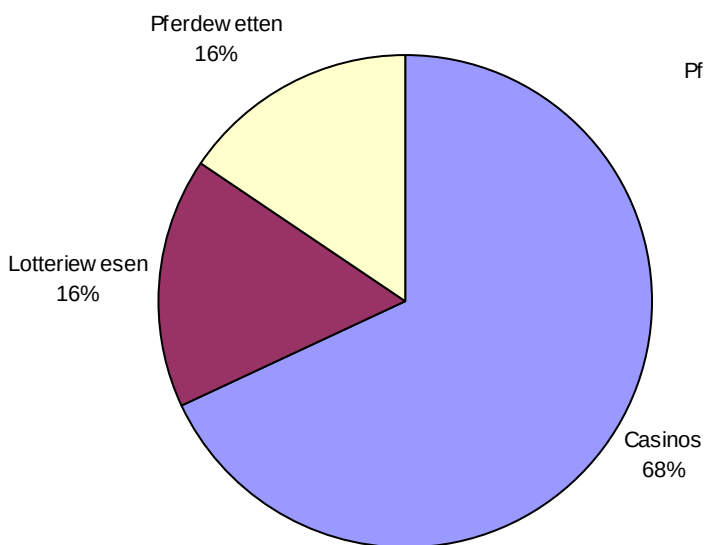


Abbildung 1a

Bruttospielertrag (2007)

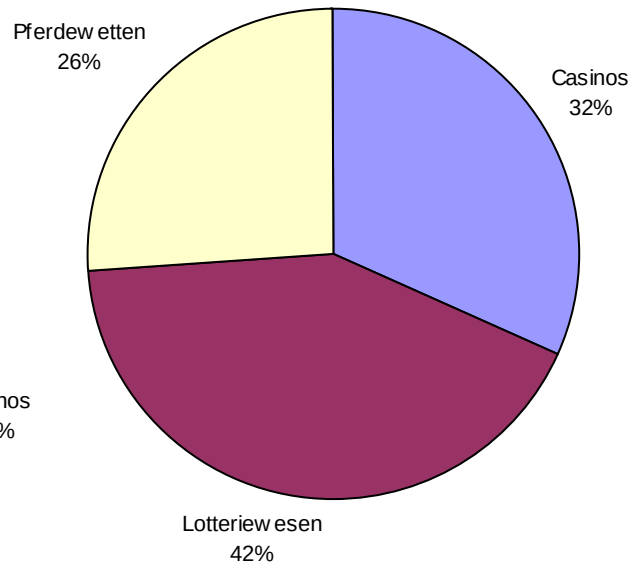


Abbildung 1b

2. ITALIEN

Das Glücksspielgesetz bestimmt, dass Organisation und Betrieb des Glücksspiels dem Staat unterstehen. Seit 2002 ist die *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS)*⁵ für das Glücksspiel zuständig, mit Ausnahme des Spielbankenwesens, das der jeweiligen Regierungen der Region untersteht, in der sich ein Casino⁶ befindet.

Verschiedene Unternehmen sind im öffentlichen Glücksspielmarkt tätig. Das grösste Unternehmen ist die *Lottomatica S.p.A.*, einzige Lizenzinhaberin für Lottospiele. Die Lizenz wurde für die Dauer von 9 Jahren erteilt; letztmals wurde diese im April 2003 erneuert. Die *Sisal S.p.A.* ist alleinige Lizenzbesitzerin für Superenalotto und untersteht der Kontrolle durch die AAMS. Für Lotterien hat die AAMS dem *Consorzio Lotterie Nazionale* eine Konzession erteilt. Das Wettwesen und Bingo werden insgesamt von rund 1'700 Konzessionären betrieben, 800 jeweils für Sportswetten und Pferdewetten und 100 für Bingo. Etwa 100'000 Leute werden in der Glücksspielindustrie beschäftigt.

In dem von der AAMS kontrollierten Glücksspielmarkt machen Spielautomaten und Lotteriewesen fast 87% des Umsatzes aus. Das Wettwesen ist wenig entwickelt.

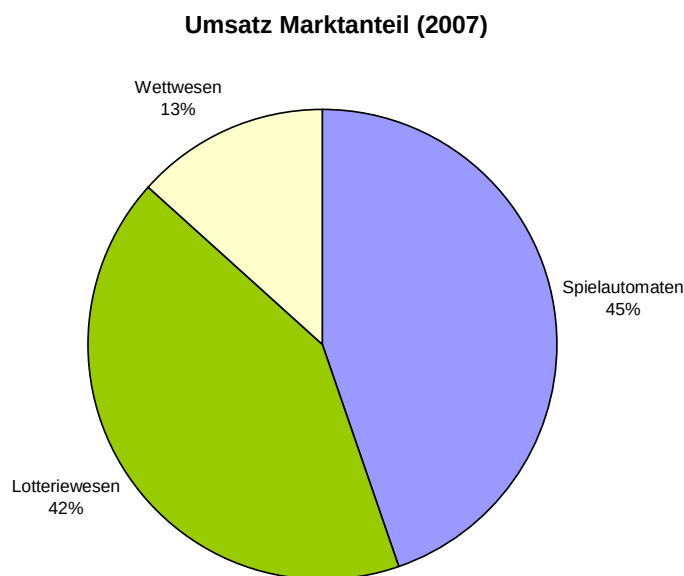


Abbildung 1

⁵ Die AAMS untersteht dem Wirtschafts- und Finanzministerium.

⁶ Italien zählt nur vier Casinos.

3. MALTA

In Malta steht das Glücksspielwesen unter der Aufsicht der *Lotteries and Gaming Authority* (LGA). Die LGA hat im Jahr 2003 eine neue gesetzliche Regulierung beruhend auf Lizenzen ausgearbeitet, die speziell das Internetglücksspiel betrifft. Diese neue Gesetzgebung ist im April 2004 in Kraft getreten. Malta ist damit eines der ersten europäischen Länder, welches das on-line Glücksspiel reguliert hat.

Leider konnten wir – trotz mehrmaligem Nachfragen – von Malta keine spezifischen Daten bezüglich ihres Glücksspielmarktes in Erfahrung bringen. Deswegen mussten wir unsere Erkenntnisse auf indirekte Quellen stützen, welche jedoch Lücken aufweisen.⁷

4. ÖSTERREICH

In Österreich ist das Glücksspiel gesetzlich geregelt. Im Glücksspielgesetz finden sich diejenigen Anforderungen wieder, welche an den Anbietern von Glücksspielen gestellt werden. Nur der Staat oder Privatunternehmen mit einer vom Bundesminister für Finanzen erlassenen Konzession dürfen Spielbanken betreiben oder Lotto-Spiele veranstalten. Das private Unternehmen *Casinos Austria AG* ist der einzige Spielbankenkonzessionär; die *Österreichische Lotterien GmbH* ist der einzige Lotteriekonzessionär. Darüber hinaus halten die Casinos Austria AG zusammen mit der Österreichischen Lotterien GmbH die einzige Konzession für on-line Glücksspiele. Sportwetten unterliegen nicht dem staatlichen Monopol. Die entsprechenden Lizenzen werden von den einzelnen Ländern ausgestellt, wobei das Bundesministerium für Finanzen als Aufsichtsbehörde der lizenzierten Wettveranstalter auftritt.

Das wichtigste Ziel der Rechtsvorschriften ist der Schutz der Spieler vor einem Überangebot und vor unseriösen Glücksspielanbietern. Des Weiteren will der Staat durch die Begrenzung des Angebots auf Lizenznehmer (für Spielbanken und Lotterien) und einer strengen Kontrolle derselben bezüglich Betrieb und Buchhaltung in der Lage sein, kriminellen Risiken und Betrug vorzubeugen.

Abbildung 1 zeigt, dass die Spielcasinos den grössten Umsatz auf dem Glücksspielmarkt erzielen, gefolgt von Wetten und Spielautomaten. Der Unterschied zwischen den Anteilen der drei Sektoren beträgt nur 6 Prozentpunkte. Die Lotto-Spiele bilden mit einem Marktanteil von nur 7 Umsatzprozent den kleinsten Sektor. Abbildung 2 veranschaulicht jedoch einen

⁷ Dasselbe gilt für Gibraltar.

erheblichen Rückgang des Spielbanken-Sektors in den letzten Jahren am gesamten Spielmarkt.

Umsatz Marktanteil (2007)

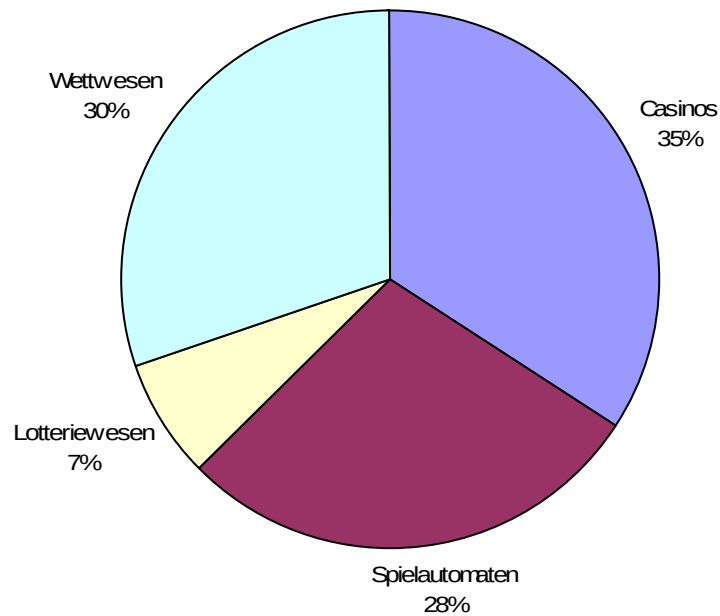


Abbildung 1

Umsatz Marktanteil

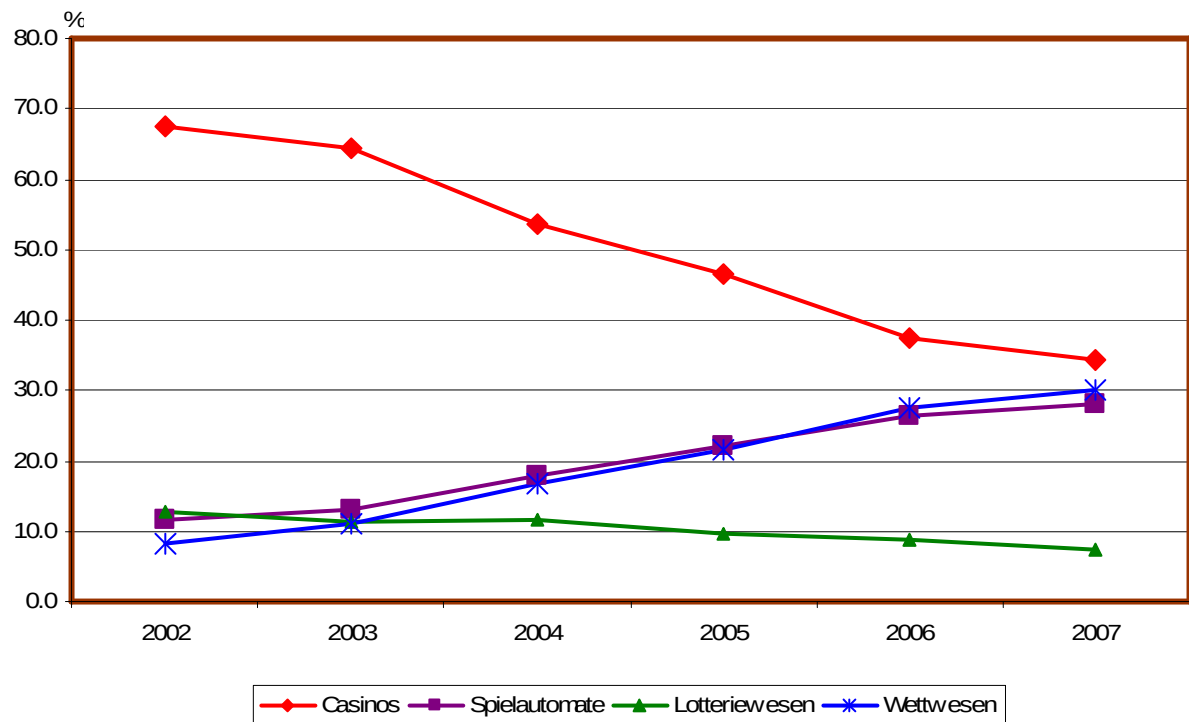


Abbildung 2

5. SCHWEDEN

Die Regulierung des Glücksspiels hat in Schweden eine lange Geschichte. Die erste staatlich kontrollierte Lotterie wurde 1897 eingeführt. Pferdewetten wurden 1923 gesetzlich geregelt und Sportwetten 1934. Der Glücksspiel- und Lotteriemarkt in Schweden ist reguliert und nur der Staat, gemeinnützige Organisationen und die Pferderennindustrie sind zu diesem Markt zugelassen. Private Veranstalter können jedoch bestimmte Unterhaltungsspiele mit niedrigen Wetteneinsätzen und niedrigen Gewinnauszahlungen anbieten. Das staatliche Unternehmen *AB Svenska Spel* war 2007 mit einem Marktanteil von 55% der grösste Anbieter auf dem schwedischen Spielmarkt. Es betreibt Spielcasinos⁸, Spielautomaten ausserhalb von Casinos, veranstaltet Sportwetten, Zahlenspiele und Lotterien. Der private Veranstalter *AB Trav och Galopp* bietet Pferdewetten an, wobei sein Marktanteil 31% beträgt. Lotterien können von *AB Svenska Spel* und von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden. Die beiden Hauptanbieter, *AB Svenska Spel* und *AB Trav och Galopp*, haben zusammen einen Marktanteil von 86% (siehe Abbildung 1). Nichtregierungsorganisationen können auch Bingospiele veranstalten. Private Anbieter dürfen Casino-Glücksspiele anbieten, wenn sie eine Lizenz für den Betrieb von Tischspielen in Restaurants oder von Warenautomaten und Unterhaltungsautomaten haben.

Die heutige schwedische Glücksspielgesetzgebung basiert auf dem *Lotteries Act 1994* und dem *Casino Act 1999*. Das Lotterie-Gesetz regelt alle Lotto-Spiele, d.h. Ziehungen, Ratespiele, Wetten, Bingospiele, Spielautomaten, Roulettespiele, Würfelspiele und Kartenspiele, unabhängig davon, ob ein Einsatz gezahlt werden muss oder nicht. Die Durchführung von Lotto-Spielen ist hauptsächlich ein Privileg gemeinnütziger Vereine, Pferderennvereinigungen und der nationalen Lotterie. Das Ziel der gemeinnützigen Vereine muss die Förderung gemeinnütziger Werke sein. Was die Spielautomaten betrifft, so sind ausserhalb von Casinos im Wesentlichen nur Jeton-Automaten zugelassen. Genehmigungen für den Betrieb von Spielautomaten werden nur an staatseigene Spielunternehmen erteilt. Das Casino-Spiel ist im Casino-Gesetz reguliert, das klar festhält, dass nur staatseigene Firmen eine Genehmigung für den Betrieb eines Casinos erlangen können.⁹ Für die Lizenzerteilung ist die schwedische Spielbehörde *Lotteri Inspektionen*, die zentrale Aufsichtsbehörde der Glücksspielindustrie, verantwortlich. Die Regulierung des Spielmarktes sollte helfen, problematisches Spielverhalten zu bekämpfen und den Missbrauch des Glücksspiels für kriminelle Zwecke wie Betrug oder Wucher zu verhindern. Gegenwärtig arbeitet ein Spielausschuss an der Revision der Gesetzgebung, um den sozialen Schutz zu verstärken und

⁸ Vier Casinos.

⁹ Für weitere Einzelheiten vgl. den juristischen Teil der globalen Studie.

diese dem immer wichtiger werdenden Internetspiel anzupassen. Der Ausschuss klärt ab, ob es möglich ist, das aktuelle Gesetz strenger zu gestalten und gleichzeitig andere Betreiber einzubinden. Insbesondere analysiert es die Bedingungen für den Verkauf bestimmter Teile des operativen Geschäfts des AB Svenska Spel.¹⁰

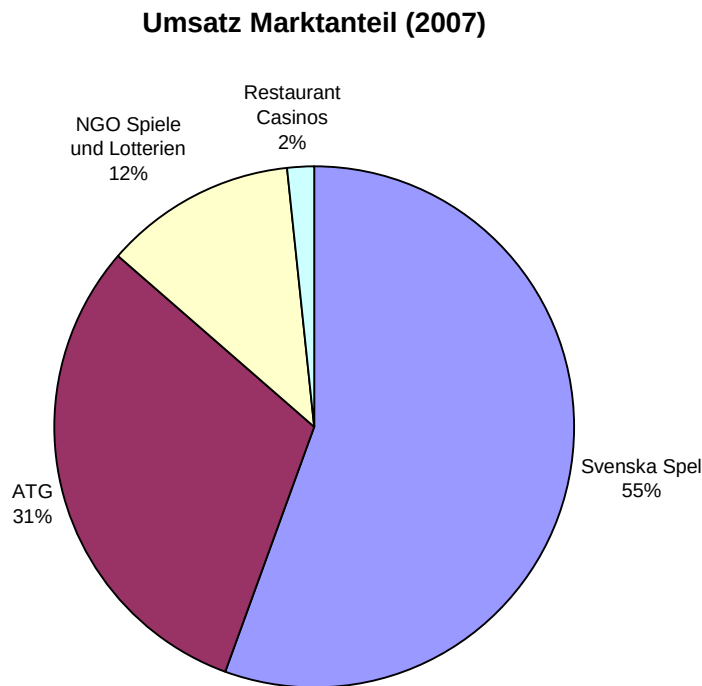


Abbildung 1

6. SPANIEN

In Spanien gibt es zwei klar abgegrenzte Glücksspielsektoren. Das öffentliche Glücksspiel wird von der öffentlichen Hand verwaltet, wobei zwischen staatlich organisiertes Glücksspiel, das der *Loterías y Apuestas del Estado* untersteht, und regional reglementiertes Glücksspiel unterschieden wird. Die Kompetenz zur Organisation von Glücksspielen steht allen autonomen Gemeinschaften offen; es hat sich jedoch nur in ein paar Regionen stark entwickelt (Tabelle 1). Durch private Unternehmen können Spielbanken oder Spielautomaten betrieben oder Bingo-Spiele organisiert werden. Als dritter Glücksspielanbieter findet man die wohltätige ONCE (*Organización Nacional de Ciegos Españoles*), eine Organisation für die Unterstützung von blinden Personen.

¹⁰ Dabei wird v.a. an Spiele gedacht, die aus sozialer Sicht als weniger gefährlich gelten.

Abbildung 1a zeigt, dass das private Glücksspiel 2007 mit 61% den grössten Marktanteil hatte. Aus Abbildung 1b geht hervor, dass das Lotteriewesen (inklusive Bingo) den höchsten Umsatz erzielte.

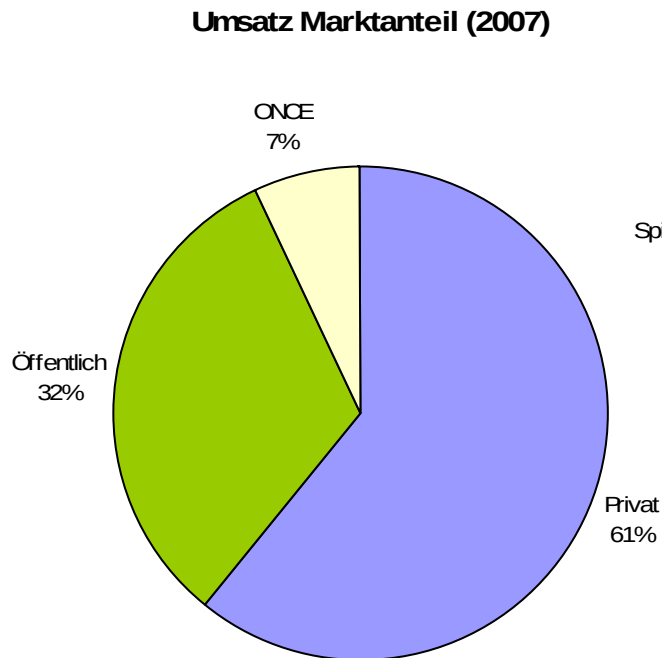


Abbildung 1a

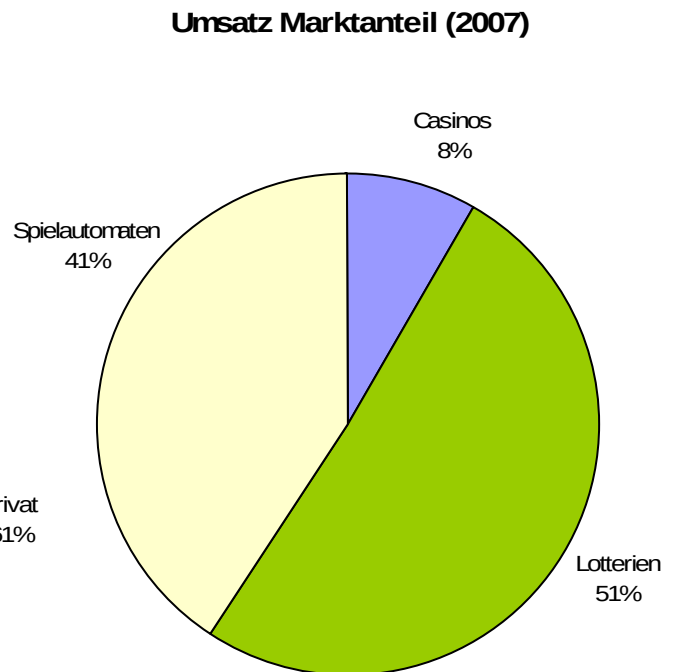


Abbildung 1b

Das Glücksspiel hat sich nur in vier autonomen Gemeinschaften (C.C.A.A.)¹¹ gut entwickelt, namentlich in Andalusien, Katalonien, Valencia und der Stadt Madrid. Der Marktanteil dieser Regionen liegt zwischen 12.7% (Valencia) und 16.2% (Madrid) des gesamten spanischen Marktes. Zieht man die regionalen Bruttoinlandprodukte zum Vergleich, so sieht man, dass der Umsatz in anderen Regionen zum Teil mehr ausmacht als in den oben genannten. Obschon beispielsweise das Glücksspiel von Madrid den höchsten Marktanteil hat, macht es nur 2.7% des Bruttoinlandprodukts von Madrid aus. Das Glücksspiel auf den Kanarischen Inseln hat ein Marktanteil von nur 5.1%, entspricht aber 3.8% des regionalen Bruttoinlandprodukts (BIP).

¹¹ C.C.A.A. = Comunidades Autónomas.

Tabelle 1
Glücksspielmarkt nach Regionen (2007)
(Millionen € und %)

C.C.A.A.	Umsatz	Anteil (%)	Umsatz/Regionales BIP (%)
Andalucía	4'652	15.0	3.2
Aragón	1'004	3.2	3.0
Asturias	717	2.3	3.1
Baleares	831	2.7	3.2
Canarias	1'581	5.1	3.8
Cantabria	392	1.3	2.9
Castilla y León	1'843	5.9	3.3
Castilla - La Mancha	1'056	3.4	3.0
Cataluña	4'897	15.8	2.5
Extremadura	638	2.1	3.7
Galicia	1'204	3.9	2.2
La Rioja	232	0.7	3.0
Madrid	5'023	16.2	2.7
Murcia	1'131	3.6	4.2
Navarra	317	1.0	1.8
País Vasco	1'418	4.6	2.2
Valencia	3'949	12.7	3.9
Ceuta	55	0.2	3.5
Melilla	40	0.1	2.8
Total / Mittelwert	30'981		3.1

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior und
Instituto Nacional de Estadística.
BIP = Bruttoinlandprodukt.

7. VEREINIGTES KÖNIGREICH

Der Glücksspielmarkt im Vereinigten Königreich hat sich in letzter Zeit stark weiterentwickelt, was grösstenteils auf die Deregulierung des Marktes zurückzuführen ist.

Die meisten Glücksspiele unterliegen dem *Gambling Act 2005* und dem *National Lottery Act 2006*. Gemäss diesen zwei Gesetzen muss jeder Glücksspielveranstalter eine Lizenz besitzen. Diese werden von der *National Gambling Commission* (NGC) sowie von der *National Lottery Commission* (NLC) vergeben. Während die NLC nur für die nationale Lotterie zuständig ist, ist die NGC die zuständige Behörde für Spielbanken, Bingo, Spielautomaten, Wettwesen, Internet-Glücksspiel und *Society* Lotterien. Das Betreiben und Anbieten von Glücksspielen ohne Lizenz ist verboten und strafbar. Die Lizenz soll vor Kriminalität schützen und generell ein faires Spiel garantieren, sowohl für den Spieler als auch für den Spielbetreiber.

Der *Gambling Act 2005* trat am 1. September 2007 vollständig in Kraft und unterscheidet sich von den drei vorhergehenden Gesetzen (*Betting, Gaming and Lotteries Act 1963*, *Gaming Act 1968* und *Lotteries and Amusements Act 1976*) hauptsächlich in folgenden Punkten¹²:

- Einführung von Lizenzen
- Lizenzbedingungen und Verhaltenskodex
- Lizenzierungsgrundsätze
- Einführung von Lizenzen für Internet-Glücksspiele

Zwischen dem 1. Januar und dem 1. September 2007 wurden fast 2'500 Anträge auf eine Lizenz behandelt, von denen 2'357 von existierenden Glücksspielbetreibern kamen. Insgesamt wurden fast 4'200 Betriebslizenzen vergeben, davon 300 für Internet-Glücksspiel.

Was den Glücksspielmarkt betrifft, zeigt Abbildung 1, dass das Wettwesen bei Weitem den höchsten Marktanteil ausmacht, gefolgt vom Lotteriewesen. Für das Internet-Glücksspiel verfügt die *Gambling Commission* nur über Daten ab Oktober 2007. Von Oktober 2007 bis März 2008 beläuft sich der Bruttospielertrag auf £ 615 Millionen, was ungefähr 1% des Gesamtbruttoertrags des Glücksspiels in derselben Periode ausmacht.

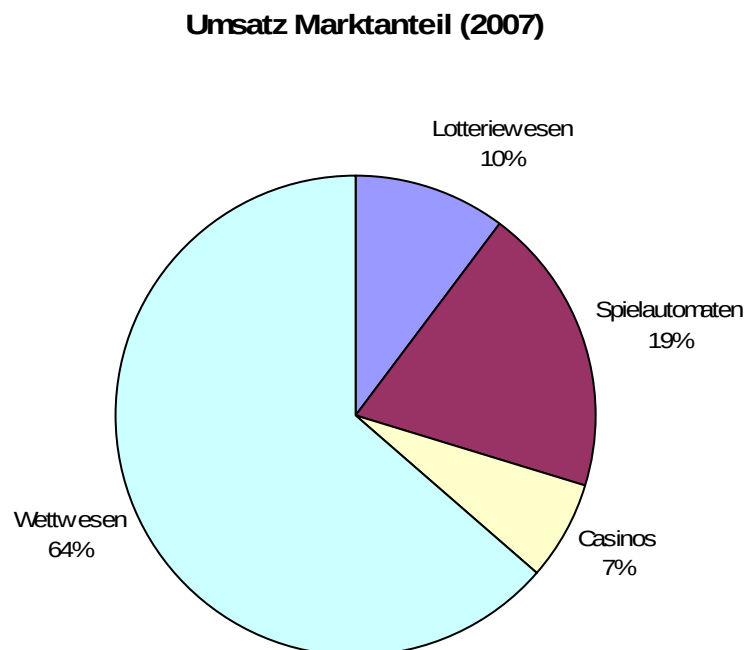


Abbildung 1

¹² Für weitere Einzelheiten vgl. die juristische Studie.

8. AUSTRALIEN

Die traditionellen Glücksspiele in Australien waren Rennwetten und Lotterien. Seit den 80er Jahren hat sich jedoch der australische Glücksspielmarkt liberalisiert und aus den Australiern die verschwenderischsten Spieler der Welt gemacht. In der Tat verspielte jeder Australier im Schnitt im Jahr 2007 etwa € 615, wobei sich ihre Einsätze auf über € 5'000 (!) beliefen.¹³ Wie Abbildung 1 zeigt, wird der australische Glücksspielmarkt fast ausschliesslich vom Spiel an den Automaten beherrscht. Der australische Glücksspielmarkt wird auf Staats- und Territorialebene reguliert.

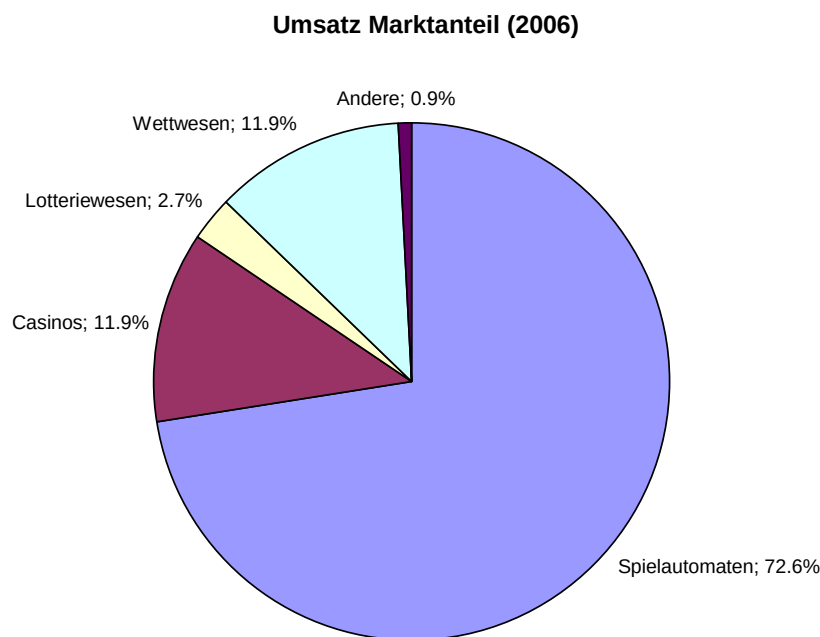


Abbildung 1

9. NORWEGEN

Norwegen ist eine Spielernation und die Geschichte der Spielgesetzgebung kann bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgt werden. So ist in den Gesetzen von 1753 ein spezifisches Verbot von Glücksspielen erwähnt und ab 1851 enthalten sie ein allgemeines Verbot, von dem nur Lotterien für gemeinnützige Zwecke ausgenommen wurden. Norwegen hatte zum Spielen immer ein puritanisches Verhältnis, was dazu geführt hat, dass der Staat gegenwärtig auf rund 90% des Spielmarktes das Monopol hat. Der Schutz der Spieler wird sehr hoch gewertet. In naher Zukunft wird Norwegen der restriktivste Glücksspielmarkt der Welt sein.

¹³ Bei den hier untersuchten europäischen Ländern spielten die Österreicher am meisten mit Einsätzen von "nur" rund € 2'200 pro Kopf.

Die heute geltende norwegische Spielgesetzgebung beruht hauptsächlich auf drei Spielgesetzen. Der *Totalisator Act 1927* regelt alle Spielaktivitäten im Zusammenhang mit Pferdewetten und führt dafür ein Staatsmonopol ein, das *Norsk Rikstoto*. Der *Gaming Act 1992* regelt Sportwetten, die Nationallotterie, Rubbelkarten, andere Zahlenspiele und Spielautomaten und sieht exklusive Rechte für das staatliche Unternehmen *Norsk Tipping* vor. Der *Lottery Act 1995* regelt kleinere Glücksspielformate, die soziale Werke fördern, und bestimmt, dass Lotterien für soziale Zwecke von privaten Veranstaltern durchgeführt werden dürfen. Spielbanken sind verboten.¹⁴

Die norwegische Regierung vertritt eine gemässigte Spielpolitik, welche soziale Erwägungen zum Konsumentenschutz¹⁵ stark berücksichtigt. Ihre Hauptziele sind es, der norwegischen Bevölkerung verantwortungsvolles Spielen beizubringen und gleichzeitig den begünstigten Organisationen auf lange Frist regelmässige Erträge zu sichern. Der Staat hat keine Steuerinteressen am Glücksspiel, das für die Regierung keine Einnahmequelle darstellt. Die Nettoerträge aus dem Glücksspiel müssen vollumfänglich kulturellen Veranstaltungen, Sport- und Pferdesportaktivitäten sowie ab 2009 an Nichtregierungsorganisationen zugeführt werden.¹⁶ Die beiden Staatsmonopole sind von Abgaben befreit und nur ihre Kosten und Investitionen sind mehrwertsteuerpflichtig, während ihr Betrieb nicht der MWST unterliegt. Das staatlich kontrollierte Glücksspiel dürfte den Spielmarkt auch in Zukunft dominieren.

Die Ausbreitung virtueller Spiele im Internet (über ausländische Internetseiten) bereitet dem norwegischen Staat Probleme. Ein Bericht der norwegischen Helpline über Geldspiele zeigt auch, dass die Probleme im Zusammenhang mit internationalen Internet-Spielen wie Poker zugenommen haben. So thematisierten zum Beispiel 52% der Anrufe bei der Helpline im zweiten Semester 2007 das virtuelle Poker-Spiel.¹⁷ Die Regierung versucht, eine Lösung zu finden, um diesen Markt ebenfalls zu regulieren. Sie zieht verschiedene Lösungen in Erwägung, wie das Verbot der Bereitstellung und Vermarktung von on-line Glücksspielen, das Verbot der Abwicklung von Zahlungen an und von Spielfirmen, die keine Lizenz für das Angebot von Spielen in Norwegen haben, und sogar den Aufruf zur Loyalität gegenüber dem Staatsmonopol unter dem Hinweis, dass ein Grossteil der Spielerträge gemeinnützigen Zwecken zufließt und dass diese Beiträge sinken werden, falls on-line Glücksspiele weiter an Boden gewinnen.

¹⁴ Für weitere Einzelheiten vgl. den juristischen Teil dieser Studie.

¹⁵ Mit „Konsumenten“ sind hier alle Spieler gemeint, unabhängig von der Art des Spiels.

¹⁶ Weiter unten werden wir die Verteilung von Spielerträgen für gemeinnützige Zwecke thematisieren.

¹⁷ Siehe Norsk Tipping, *Annual Report* 2007.

Die *Norwegian Gaming Authority* ist die Aufsichtsbehörde der beiden Staatsmonopolisten *Norsk Tipping* und *Norsk Rikstoto*. Abbildung 1 zeigt, dass 47% des gesamten Glücksspielumsatzes im Jahr 2007 auf diese beiden Staatsmonopole entfiel. Der Marktanteil von Norsk Tipping erreichte 35%. Dieser wird jedoch ab 2008¹⁸ beträchtlich steigen, weil Norsk Tipping einen Teil der Spielautomatenindustrie übernehmen wird, die 2004 durch einen Parlamentsbeschluss verstaatlicht wurde. Im 2007 erreichte der Spielautomatenmarkt rund 38% des Umsatzes. Zu bedenken ist, dass dieser Prozentsatz zwischen 2003 und 2006¹⁹ mehr als 60% betrug (siehe Punkt 3.1 für Norwegen).

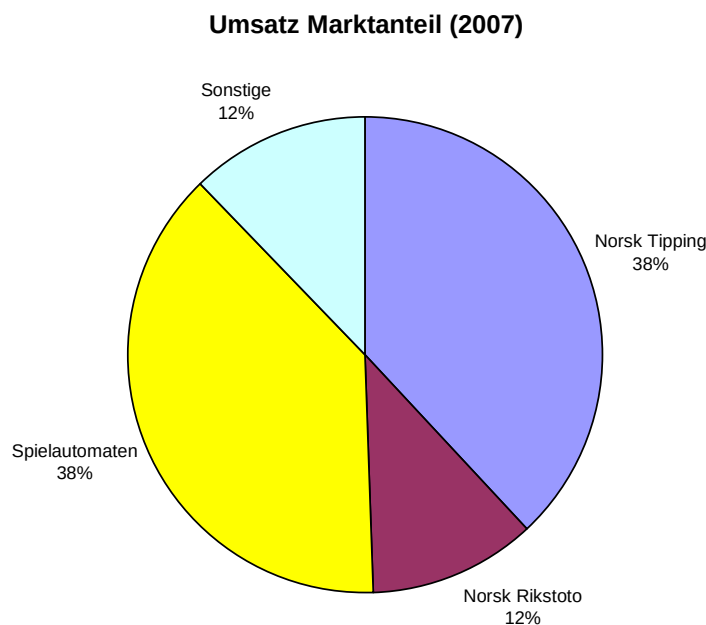


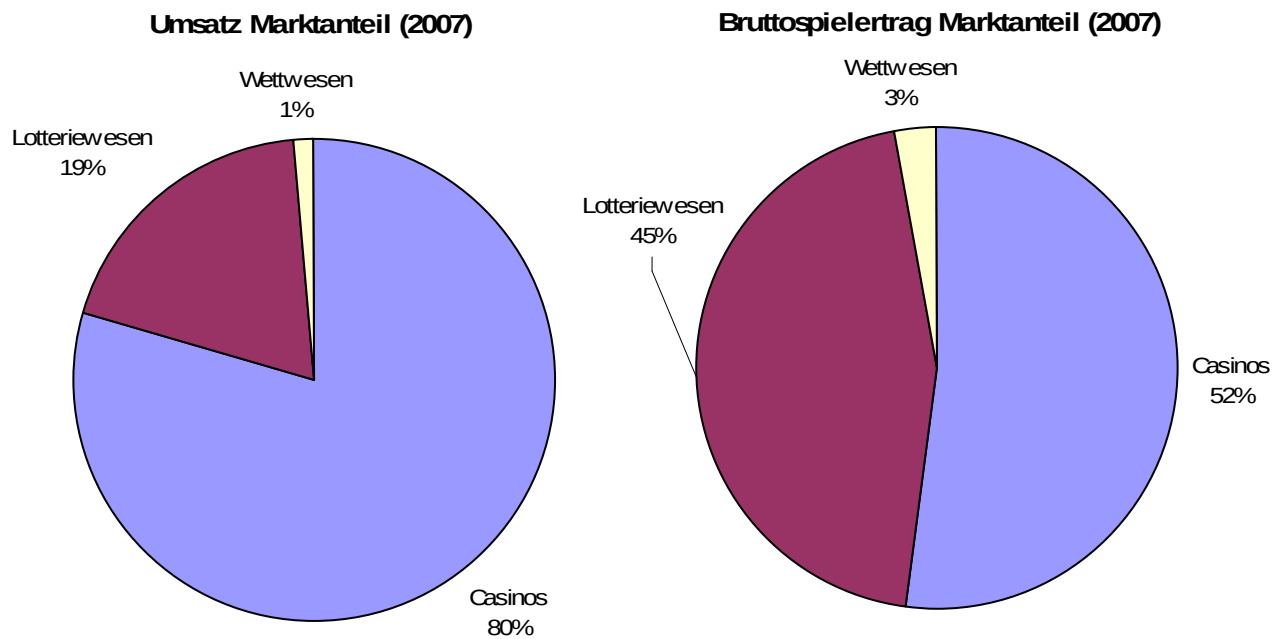
Abbildung 1

10. SCHWEIZ

Das föderalistische System der Schweiz beruht auf drei Stufen: Bund, Kantone, Gemeinden. Oft werden Grundsatzentscheidungen auf Bundesebene getroffen und die Ausführung den Kantonen überlassen. Das Glücksspielangebot wird durch das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken und das Bundesgesetz über Lotterien und Wetten geregelt. Die abschliessende Entscheidung über die Bewilligung eines Glücksspiels liegt jedoch beim Kanton, in dem das Spiel angeboten wird. Im Vergleich mit anderen Glücksspielen ist der Marktanteil der Casinos am Gesamtumsatz sehr hoch. Auf die Bruttospielerträge bezogen, ist er jedoch nur gering höher als derjenige von Lotterien.

¹⁸ Für 2008 sind noch keine Zahlen verfügbar.

¹⁹ Die Regierung hat im Juni 2007 ein Spielautomatenverbot verabschiedet.

**Abbildung 1**

Casinos und Lotterien unterscheiden sich insofern, als Casinos nach kommerziellen Standards geführt werden, während die Einnahmen aus Lotterien vollumfänglich dem Allgemeinwohl oder wohltätigen Zwecken zugute kommen.

11. USA

In den USA hat sich der Glücksspielmarkt, wie in anderen Ländern auch, seit dem Jahr 2000 stark entwickelt. Von den 50 Bundesstaaten gibt es in 48 wenigstens eine Form von legalem Glücksspiel. Bis 1989 waren es nur Nevada und Atlantic City die Casinoglücksspiel anboten, heute gibt es 12 Staaten die *Commercial Casinos* besitzen, über 400 Casinos findet man in 29 Indianerreservaten (*Tribal Casinos*), in 6 Staaten gibt es elektronische Spielautomaten und rund 40 Racetrack Casinos (auch *Racinos* genannt²⁰) sind in 11 Staaten verteilt. Lotterien sind jedoch der Spielsektor mit dem höchsten Spieleranteil, da mehr als die Hälfte der Amerikaner an Lotteriespielen teilnimmt.

Die hier analysierte Zeitperiode betrifft die Jahre 2000 bis 2007. In der Tat standen nur vereinzelt bereits Daten für das Jahr 2008 zur Verfügung. In den folgenden Landesanalysen sind Geldbeträge in der jeweiligen nationalen Währung angegeben; im Kapitel über den Vergleich zwischen den Ländern (II.2) werden hingegen die Daten in Euro angegeben.

²⁰ Eine Mischung aus Casinoglücksspiel, Lotterie und Sportwette.

II. GLÜCKSSPIELMARKT-ANALYSE

II.1 GLÜCKSSPIELSEKTOREN

1. LOTTERIEWESEN

FRANKREICH

1.1 Allgemeines

Lottos machen den grössten Anteil im Marktsektor der Lotteriespiele aus. Sportwetten erreichten im Durchschnitt 2.7% des Umsatzes, verzeichneten aber in den Jahren 2006 bis 2007 eine starke Zunahme. In der Kategorie Lotto hat das Spiel Euromillion einen Anteil von etwa 11% und bei den Rubellosen überragen solche mit einem Einsatz von € 2.

Tabelle 1
Lotteriewesen
(Millionen € und Anteile in %)

	Lotto	Anteil	Rubellose	Anteil	Sportwetten	Anteil	Total
2000	3'393	52.0	3'034	46.5	98	1.5	6'525
2001	3'645	52.0	3'260	46.5	105	1.5	7'010
2002	3'864	52.0	3'455	46.5	111	1.5	7'430
2003	4'207	54.0	3'373	43.3	210	2.7	7'790
2004	4'874	57.0	3'454	40.4	222	2.6	8'550
2005	5'129	57.5	3'506	39.3	285	3.2	8'920
2006	5'655	59.7	3'429	36.2	388	4.1	9'473
2007	5'481	58.9	3'443	37.0	382	4.1	9'306
Mittelwert		55.4		42.0		2.7	

Quelle: La Française des Jeux (FDJ), Jahresberichte.

1.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Der Umsatz im Lotteriewesen hat zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2007 um 43% zugenommen. 28.5 Millionen Franzosen haben in genannter Zeitspanne mindestens einmal pro Jahr Lotto gespielt, 44% dieser Spieler spielen weniger als einmal im Monat und 24% spielen mindestens einmal im Monat. Die Altersgruppe der 25 bis 44-jährigen machen dabei den grössten Spieleranteil aus, nämlich 39%; die wenigsten Spieler (21%) finden sich in der Altersgruppe ab 60 Jahren. 28% der Spieler leben in Gemeinden mit mehr als 100'000 Einwohnern und 17% leben in Gemeinden von 2'000 bis 20'000 Einwohnern. Der jährliche Durchschnittseinsatz pro Spieler betrug im Jahr 2007 € 149.

1.6% des Umsatzes der FDJ wurde über ihr Internet-Kanal erzielt. Ungefähr 560'000 Spieler haben im Jahr 2007 mindestens einmal via Internet Lotto gespielt; das sind 123'000 Personen mehr als im Jahr zuvor. Diese Spieler sind jünger als die off-line Spieler (62% in der Gruppe 25 - 44 Jahre), wobei Männer vorwiegen (70%).

Tabelle 2
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	6'525		3'877		2'649		59.4
2001	7'010	7.4	4'147	7.0	2'863	8.1	59.2
2002	7'430	6.0	4'427	6.8	3'003	4.9	59.6
2003	7'790	4.8	4'670	5.5	3'120	3.9	59.9
2004	8'550	9.8	5'114	9.5	3'436	10.1	59.8
2005	8'920	4.3	5'322	4.1	3'598	4.7	59.7
2006	9'473	6.2	5'651	6.2	3'822	6.2	59.7
2007	9'306	-1.8	5'588	-1.1	3'718	-2.7	60.0
Mittelwert							59.7

Quelle: La Française des Jeux (FDJ), Jahresberichte.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

1.3 Steuern/Gebührabgaben

Im Jahr 2007 hat die FDJ 28.7% ihres Umsatzes an die Öffentlichkeit über den Staatshaushalt abgegeben, wovon 2.5% an die Sozialversicherung verteilt wurden. Über den Einsatz der restlichen Gelder der FDJ entscheidet das Parlament.

Tabelle 3
Steuerabgaben
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Steuern	Schwankung	Steuern/Umsatz (%)
2000	1'729		26.5
2001	1'855	7.3	26.5
2002	1'993	7.4	26.8
2003	2'086	4.7	26.8
2004	2'330	11.7	27.3
2005	2'504	7.5	28.1
2006	2'699	7.8	28.5
2007	2'668	-1.1	28.7
Mittelwert			27.4

Quelle: La Française des Jeux (FDJ).

1.4 Spenden für gute Zwecke

2.1% des Umsatzes wurden im Jahr 2007 an das nationale Zentrum für Sportentwicklung (CNDS) abgegeben.²¹ Im Jahr 2007 entsprach diese Summe 80% des Jahresbudgets der CNDS und mehr als einem Drittel der Summe, die vom Sportministerium an den CNDS zugeteilt wurde. Mit diesen Geldern unterstützte der CNDS 47'000 Sportverbände und über 400 Sportbauprojekte. Die FDJ fördert auch andere soziale Projekte, wie z.B. die freiwilligen Helfer des Roten Kreuzes. Über die Höhe der auf diese Weise gespendeten Gelder, liegen leider keine Daten vor.

Tabelle 4
Spenden für gute Zwecke
 (Millionen € und Schwankungen in %)

	Total	Schwankung	Total/Umsatz (%)
2000	183		2.8
2001	197	7.7	2.8
2002	209	6.1	2.8
2003	218	4.3	2.8
2004	240	10.1	2.8
2005	251	4.4	2.8
2006	173	-31.1	1.8
2007	195	13.2	2.1
Mittelwert			2.6

Quelle: La Française des Jeux (FDJ).

ITALIEN

1.1 Allgemeines

Lotterien werden durch die *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato* (AAMS) betrieben, dabei wird zwischen traditionellen Lotterien und Rubellose unterschieden. Wie aus Tabelle 1b hervorgeht, hat der Marktanteil von Lotto zugunsten von anderen Lotterien, die im Jahr fast die Hälfte des Gesamtumsatzes ausmachen, stark abgenommen. Zu erwähnen ist, dass im Jahr 2006 dieser Sektor durch das Lotteriespiel per Telefon ergänzt wurde. Der Sprung des Umsatzes im Jahr 2007 ist auf das im Dezember 2006 eingeführte Lotteriespiel über Internet zurückzuführen. Im Internet werden acht verschiedene Lotteriespiele angeboten. Im ersten Monat nach der Einführung der Spiele wurde ein Umsatz von € 3.9 Millionen verzeichnet.

²¹ Centre National pour le Développement du Sport (CNDS).

Die folgenden Tabellen betreffen nur die Periode 2003 bis 2007, da die AAMS erst seit 2003, als sie ihre Kompetenzen im Glücksspielmarkt übernahm, Zahlen erhebt.

Tabelle 1a
Lotteriewesen
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Lotto	Superenalotto	Lotterien	Bingo	Total	Schwankung
2003	6'938	2'066	282	1'257	10'543	
2004	11'689	1'836	594	1'542	15'661	48.5
2005	7'315	1'981	1'546	1'553	12'395	-20.9
2006	6'588	2'000	3'970	1'755	14'313	15.5
2007	6'177	1'940	7'955	1'726	17'798	24.3

Quelle: AAMS, Osservatorio Internazionale Giochi. Profilo Paese Italia und Jahresberichte.

Tabelle 1b
Lotteriewesen
(Anteile in %)

	Lotto	Superenalotto	Lotterien	Bingo
2003	65.8	19.6	2.7	11.9
2004	74.6	11.7	3.8	9.8
2005	59.0	16.0	12.5	12.5
2006	46.0	14.0	27.7	12.3
2007	34.7	10.9	44.7	9.7
Mittelwert	56.0	14.4	18.3	11.3

Quelle: AAMS, Osservatorio Internazionale Giochi. Profilo Paese Italia und Jahresberichte.

1.2 Steuern/Gebührabgaben

Das einschlägige Steuerregime für Abgaben auf Glücksspiele richtet sich nach dem betreffenden Spiel; insgesamt ist die Regelung ziemlich komplex. Generell kann man jedoch sagen, dass die Steuererhebungen auf Lotto und Lotterien von den Spielresultaten abhängen und deswegen von Jahr zu Jahr sehr stark schwanken. Die Steuern auf Superenalotto, Wetten und Rubellose schwanken dagegen weniger, weil sie vom Spielvolumen, von der Art der Wette bzw. vom Bruttospielertrag abhängen. Der gesamte Steuerertrag hat zwischen 2003 und 2007 um ein bisschen mehr als 50% zugenommen. Dies ist einzig auf die Abgaben der Lotterien zurückzuführen, welche Dank der Einführung des Lottospiels im Internet im Dezember 2006 an Popularität gewonnen haben. Steuereinnahmen werden u.a. in der Höhe von € 150 Millionen pro Jahr dafür verwendet, künstlerische und kulturelle Veranstaltungen zu unterstützen. Das Spielwesen unterliegt keiner MWST.

Tabelle 2a
Steuerabgaben
(Millionen € und Anteile in %)

	Lotto	%	Superenalotto	%	Lotterien	%	Bingo	%	Total
2003	1'565	51.7	1'100	36.3	114	3.8	251	8.3	3'030
2004	4'919	76.6	976	15.2	219	3.4	308	4.8	6'422
2005	2'425	57.5	1'054	25.0	426	10.1	311	7.4	4'216
2006	1'959	46.5	1'013	24.0	891	21.1	351	8.3	4'214
2007	1'747	38.1	962	21.0	1'526	33.3	345	7.5	4'580
Mittelwert		54.1		24.3		14.3		7.3	

Quelle: AAMS, Osservatorio Internazionale Giochi. Profilo Paese Italia und Jahresberichte.

Tabelle 2b
Steuerabgaben im Vergleich zum Umsatz
(%)

	Lotto	Superenalotto	Lotterien	Bingo	Total
2003	22.6	53.2	40.4	20.0	28.7
2004	42.1	53.2	36.9	20.0	41.0
2005	33.2	53.2	27.6	20.0	34.0
2006	29.7	50.7	22.4	20.0	29.4
2007	28.3	49.6	19.2	20.0	25.7
Mittelwert	31.2	52.0	29.3	20.0	31.8

Quelle: AAMS, Osservatorio Internazionale Giochi. Profilo Paese Italia und Jahresberichte.

1.4 Spenden für gute Zwecke

Im Jahr 2007 gab Lotto 18.7% seines Umsatzes als Spenden an soziale Projekte ab, Superenalotto 5.7%, Lotterien 11.3% und Bingo 5%. Das Lotteriewesen (inklusive Bingo) spendete somit € 2'251 Millionen oder 12.6% ihres Gesamtumsatzes für karitative Zwecke.

MALTA

1.1 Allgemeines

Wie bereits erwähnt, fehlen uns bezüglich Malta viele Daten, die es uns erlauben würden, diesen sowie andere Teile der Analyse weiter zu entwickeln. Seit 1934 ist die Nationale Lotterie ein Staatsmonopol und bis Anfang 2004 stand sie unter der Verantwortung des *Public Lotto Department*. Im Februar 2004 wurde dann der privaten Gesellschaft *Maltco Lotteries Limited* eine exklusive Lizenz für sieben Jahre gewährt, um alle Lotteriespiele zu betreiben. Gegenwärtig bietet *Maltco Lotteries* fünf Spiele an: Super 5, Lotto, Rubellose, U*Bet und Quick Keno.

1.2 Umsatz

Aus folgender Abbildung geht hervor, dass der Marktsektor des Lotteriewesens sich in den Jahren 2000 bis 2006 fast verdoppelt hat, wobei vor allem von 2004 auf 2005 ein starker Anstieg von 33% ins Auge fällt; dieser steht mit den im Jahr 2005 neu eingeführten U*Bet und Quick Keno Spielen im direkten Zusammenhang. Bingo machte 2006 nur 4.2% des Lotterieumsatzes aus.



Quelle: Lotteries and Gaming Authority, Jahresberichte.

Abbildung 1

1.3 Steuern/Gebührabgaben

Maltco untersteht der Aufsicht durch die LGA. Die Lizenzgebühr erhebt sich auf rund € 46'200 pro Jahr. Die Steuerabgaben sind spielabhängig: für Lotto und Super 5 sind es 20% des Umsatzes, für Rubellose sind es 12.5% und für Keno und U*Bet sind es 25%. Bingobetreiber zahlen 20% Steuern auf Umsatz und eine Lizenzgebühr von € 5'110 pro Monat und pro Bingohalle (momentan sind vier Bingohallen in Betrieb).

ÖSTERREICH

1.1 Allgemeines

Die Österreichische Lotterien GmbH ist als Inhaberin der einzigen Lizenz vom Bundesministerium für Finanzen alleiniger Lotteriekonzessionär. Der Marktanteil der Lotto-Spiele im gesamten Glücksspielmarkt erreichte 2007 nur 7%. Seit 2002 ist er kontinuierlich gesunken. Über 50% des Umsatzes stammen von “6 aus 45”, dem wichtigsten Lotteriespiel.

Tabelle 1
Umsatz
(Million € und Schwankungen in %)

	Umsatz	Schwankung	Anteil am Gesamtumsatz
2002	1'065		12.4
2003	1'051	-1.3	10.9
2004	1'071	2.0	11.0
2005	1'060	-1.1	9.2
2006	1'085	2.4	8.2
2007	1'024	-5.6	7.0

Quelle: Österreichische Lotterien, Jahresbericht 2007 und Kreutzer Fischer & Partner²².

Tabelle 2
Lotteriewesen
(Anteil in %)

	Lotto	Euro-million	Bingo	Toittoi	Lotto 1-90	Joker	Scratch	Break open	Austrian lottery
2002	60.1	0.0	1.4	0.0	0.7	15.1	14.9	2.9	5.0
2003	59.3	0.0	1.4	3.1	0.6	14.7	13.9	2.9	4.1
2004	59.7	2.1	1.5	2.3	0.5	15.0	12.6	2.7	3.7
2005	52.3	12.5	1.3	1.7	0.5	14.5	11.2	2.5	3.5
2006	48.9	17.7	1.1	1.6	0.4	14.0	10.4	2.2	3.5
2007	50.5	14.2	1.2	1.7	0.5	13.9	12.1	2.4	3.7

Quelle: Österreichische Lotterien, Annual Report 2007 and Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

²² Gaming & Sportsbetting in Austria 2007, Kreutzer Fischer & Partner Consulting GmbH, Wien.

1.2 Umsatz und Bruttospielerträge

Die Ausschüttung ist im Lotteriewesen im Vergleich zu derjenigen in anderen Glücksspielsektoren sehr gering. Nur etwa 47% des Umsatzes werden ausbezahlt, was Lotto-Spiele hinsichtlich der Gewinnmarge nicht sehr attraktiv macht. Es scheint, dass diese klassische Art des Glücksspiels bei den Spielern, und vor allem bei jüngeren Spielern, sich immer weniger Beliebtheit erfreut. Die Ergebnisse einer von Kreutzer Fischer & Partner²³ veröffentlichten Untersuchung mit Quellenmaterial vom ÖVA/IMAS-Report²⁴ zeigen, dass die Zahl der jungen Spieler (14 - 29 Jahre) zwischen 1998 und 2005 um fast 50% abgenommen hat, während die Spieler der Altersgruppe 50 Jahre und älter den klassischen Lotto-Spielen (hier ohne EuroMillion) ziemlich treu blieben. Da der durchschnittliche Einsatz pro Spieler in dieser Zeitspanne höher wurde, stehen die klassischen Lotto-Spiele klar vor dem Problem, dass die Zahl ihrer Spieler zurückgeht.

Tabelle 3
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2002	1'065		495		570		46.5
2003	1'051	-1.3	486	-1.8	565	-0.9	46.3
2004	1'071	2.0	496	2.1	575	1.9	46.3
2005	1'060	-1.1	490	-1.3	570	-0.9	46.2
2006	1'085	2.4	505	3.2	580	1.8	46.6
2007	1'024	-5.6	485	-4.0	539	-7.0	47.4
Mittelwert							46.5

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 4
Anteil Spieler und Durchschnittseinsatz (€)

	1998	2005	Differenz
Gesamt	51%	41%	-10
14-29 Jahre	50%	27%	-23
30-39 Jahre	55%	42%	-13
40-49 Jahre	59%	47%	-12
50-59	55%	54%	-1
60 und älter	42%	40%	-2
Einsatz			
Lotto "6 out of 45"	244.1	254.4	+4.2%
Scratch-off tickets	185.0	190.5	+3.0%

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

²³ *op.cit.*

²⁴ Österreichische Verbraucheranalyse.

1.3 Steuern/Gebührabgaben

Auf die Einsätze für "6 aus 45", Joker und EuroMillion wird für die ersten € 400 Millionen eine Lizenzgebühr von 18.5% erhoben. Für höhere Beträge klettert sie auf 27.5%. Die Lizenzgebühr für die Österreichische Lotterie beträgt 2% der Einsätze. Für Rubbellose und ToiToiToi sind es 17.5% und für Lotto 1-90 und Bingo 27.5%. Im Jahr 2007 betrug die Gesamtsteuerleistung € 349 Millionen, davon sind 343 Millionen spielbezogene Abgaben, was 33.5% des Umsatzes ausmacht.

Tabelle 5
Steuern/Gebühren
(Millionen € und %)

	Total	Spielgebühren	Spielgebühren/Umsatz
2003	380	372	35.4
2004	395	386	36.0
2005	390	380	35.9
2006	376	368	33.9
2007	349	343	33.5
Mittelwert	378	370	35.0

Quelle: Casinos Austria AG.

1.4 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Das Glücksspielgesetz sieht vor, dass ein Teil der jährlichen Steuerabgaben aus Lotto-Spielen und Fussballpools zur Sicherung der finanziellen Basis der Sportförderung eingesetzt werden sollen. Mit der Änderung des Glücksspielgesetzes von Dezember 2004 wird festgelegt, dass 3% der jährlichen Umsatzerlöse der Österreichischen Lotterien für die Sportförderung eingesetzt werden, wobei das jährliche Minimum gegenwärtig € 40 Millionen beträgt.

Gemäss ihrem Jahresbericht tragen die Österreichischen Lotterien über die Sportförderung wesentlich zur Finanzierung sportlicher Aktivitäten, insbesondere für den Breitensport, bei. Sie unterstützen mit substantiellen Beiträgen auch zahlreiche Projekte auf den Gebieten der Umwelt und Natur, Gesundheit, humanitäre Angelegenheiten, Kunst und Kultur, Jugendförderung, Wirtschaft, Wissenschaft sowie Forschung. 2006 schlossen die Österreichischen Lotterien mit zahlreichen Medienpartnern und gemeinnützigen Organisationen Verträge über mediale Unterstützung ab.²⁵ Für 2007 wurden Sponsoringbeiträge in Höhe von € 2.8 Millionen zur Verfügung gestellt. Zusammen mit dem Beitrag an die Sportförderung von € 61.2 Millionen und der medialen Unterstützung im Wert von € 23.4 Millionen erreichten die Beiträge im Jahr 2007 also € 87,4 Millionen oder rund 16% der Bruttospielerträge der Österreichischen Lotterien.

²⁵ Geschäftsbericht 2007 der Österreichischen Lotterien.

SCHWEDEN

1.1 Allgemeines

Lotto- und Zahlenspiele können durch das staatliche Unternehmen Svenska Spel, von Nichtregierungsorganisationen und von Gemeinden und Provinziallandtagen durchgeführt werden. Gegenwärtig organisieren etwa 30 Nichtregierungsorganisationen landesweite Lotterien. Den grössten Marktanteil mit durchschnittlich etwa 55% hat jedoch Svenska Spel, gefolgt von den NGOs²⁶ mit durchschnittlich 44%. Die Gemeinden und Provinzen haben nur einen geringen Marktanteil. Das Hauptziel der von gemeinnützigen Vereinigungen organisierten Spiele muss die Förderung gemeinnütziger Zwecke sein.²⁷ Die Gewinne von Svenska Spel gehen an die Regierung und die der nichtstaatlichen Organisationen werden gemeinnützigen Zwecken zugeführt. Regionale und lokale Lotterien werden grösstenteils zugunsten lokaler Sportvereine oder verschiedener anderer non-profit Vereine durchgeführt und sind in Punkt 7 erwähnt. Svenska Spel ist nicht mehrwertsteuerpflichtig, doch untersteht sie einer Anmeldegebühr für Lotterien in Höhe von SEK 2'000 bis 33'000.

Tabelle 1
Lotteriewesen
(Anteile in %)

	Svenska Spel	NGO	County	Municipality	Bingo
2000	40.1	38.3	0.2	1.3	20.2
2001	39.9	39.9	0.1	1.1	19.0
2002	40.8	39.3	0.1	1.1	18.7
2003	44.5	34.4	0.1	1.1	19.9
2004	46.5	32.0	0.0	1.2	20.3
2005	47.9	29.9	0.1	1.3	20.9
2006	47.3	32.7	0.0	1.4	18.6
2007	45.7	35.7	0.0	1.3	17.3
Mittelwert	44.1	35.3	0.1	1.2	19.4

Quelle: Lotteri Inspektionen, Svenska Spel.

²⁶ Non Governmental Organization (Nichtregierungsorganisationen).

²⁷ Eine weitere Bedingung ist, dass der Auszahlungsprozentsatz mindestens 35% und höchstens 50% betragen darf.

1.2 Umsatz und Bruttospielerträge

In diesem Kapitel werden nur Lotterien berücksichtigt, welche durch Svenska Spel oder durch NGOs organisiert werden. Die oben erwähnten kleineren Lotterien sind als Wohltätigkeitslotterien zu betrachten und werden in Kapitel 7 analysiert. Tabelle 2 zeigt den Umsatz für Lotterien und Zahlenspiele. Verglichen mit 2000 haben Marktanteile und Gesamtumsätze im Laufe der untersuchten Periode abgenommen. Dies liegt an den Lotterien der NGO und am Bingomarkt, deren Umsatz zwischen 2000 und 2007 gesunken ist, während derjenige von Svenska Spel leicht zugenommen hat. Tabelle 3 zeigt jedoch auch, dass der Anteil des Lotto- und Zahlenspielsektors am gesamten Spielmarkt abnahm.

Tabelle 2
Umsatz
(Millionen SEK und Schwankungen in %)

	Svenska Spel		NGOs		Bingo		Total	
	Umsatz	S	Umsatz	S	Umsatz	S	Umsatz	S
2000	3'803		3'637		1'915		9'355	
2001	3'916	3.0	3'913	7.6	1'869	-2.4	9'698	3.7
2002	4'007	2.3	3'864	-1.3	1'836	-1.8	9'707	0.1
2003	4'070	1.6	3'147	-18.6	1'820	-0.9	9'037	-6.9
2004	4'104	0.8	2'820	-10.4	1'796	-1.3	8'720	-3.5
2005	3'821	-6.9	2'387	-15.4	1'665	-7.3	7'873	-9.7
2006	3'832	0.3	2'648	10.9	1'503	-9.7	7'983	1.4
2007	3'967	3.5	3'096	16.9	1'500	-0.2	8'563	7.3

Quelle: Svenska Spel.
S = Schwankung.

Tabelle 3
Anteile in %

	Svenska Spel	NGOs	Bingo	Anteil am Gesamtglücksspielmarkt
2000	40.7	38.9	20.5	29.1
2001	40.4	40.3	19.3	29.2
2002	41.3	39.8	18.9	27.6
2003	45.0	34.8	20.1	24.9
2004	47.1	32.3	20.6	23.8
2005	48.5	30.3	21.1	22.2
2006	48.0	33.2	18.8	22.0
2007	46.3	36.2	17.5	22.1
Mittelwert	44.7	35.7	19.6	25.1

Svenska Spel ist der grösste Anbieter von Lotto- und Zahlenspiele. Die Tabelle unten zeigt den Anteil der verschiedenen Glücksspielformate der Svenska Spel.

Nach den gesetzlichen Vorschriften muss der Gewinnausschüttungsprozentsatz mindestens 35%, aber nicht mehr als 50% betragen.

Tabelle 4
Von Svenska Spel angebotene Spiele (2007)

Spiel	Anteil (%)
Zahlenspiele	57.1
Lotto	29.8
Viking Lotto	1.0
Joker	9.3
Keno	12.6
Internet Bingo	3.9
Limbo	0.3
Bingo live	0.0
Lotterien	43.9
Triss	35.7
Tia	3.1
Skrap-Spel	2.8
Penninglotten	0.3
Other lotteries	1.0
Total	100.0

Quelle: Svenska Spel, Jahresbericht 2007.

1.3 Steuern/Gebührabgaben

Svenska Spel (und auch Casino Cosmopol) zahlen keine Steuern.

SPANIEN

1.1 Allgemeines

Im Jahr 2007 wurde der Lotteriesektor von der Pasivos²⁸ mit 42% beherrscht. Das Bingospiel hat seit dem Jahr 2000 um 4% abgenommen, während der Gesamtumsatz von Lotterien und Bingo um 28% zunahm. Madrid, Andalusien, Katalonien und Valencia teilen sich 57% des Marktes, respektive 15.6%, 14.9%, 13.9% und 12.8%. Pro Kopf, nämlich € 262, wurde im Jahr 2007 aber am meisten in der Provinz Castilla y León gespielt, verglichen z.B. mit Andalusien, wo der Spieleinsatz pro Kopf nur € 172 erreichte. Der Mittelwert des Spieleinsatzes pro Kopf betrug in Spanien im Jahr 2007 € 221.

²⁸ Pasivos ist die traditionelle Nationallotterie (Lotería nacional) mit festgesetztem Gewinn, während Lotterien mit nicht festgesetztem Gewinn (z.B. Euromillion) zu den Activos gehören.

Tabelle 1
Lotteriewesen
(Millionen € und Anteile in %)

	Bingo	Anteil	Pasivos	Anteil	Activos	Anteil	Total
2000	3'819	35.7	4'103	38.3	2'778	26.0	10'700
2001	3'755	33.2	4'316	38.2	3'229	28.6	11'300
2002	3'716	32.7	4'397	38.7	3'240	28.5	11'353
2003	3'930	32.2	4'747	38.8	3'546	29.0	12'223
2004	3'854	29.9	4'992	38.8	4'035	31.3	12'881
2005	3'833	29.2	5'233	39.8	4'071	31.0	13'137
2006	3'694	27.7	5'453	40.9	4'194	31.4	13'341
2007	3'661	26.8	5'714	41.9	4'272	31.3	13'647
Mittelwert		30.9		39.4		29.6	

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

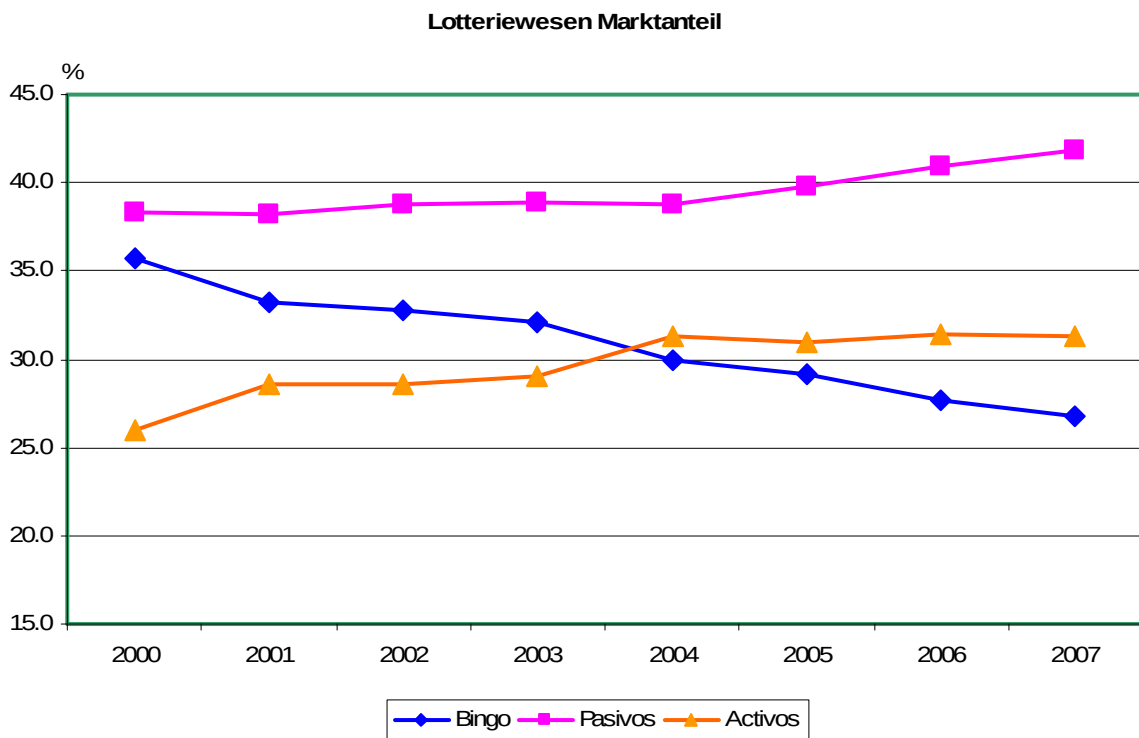


Abbildung 1

1.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Der Gesamtumsatz ist seit 2000 bei einer Gewinnausschüttungsquote, die in den letzten Jahren ziemlich stabil blieb, regelmässig gestiegen, obschon sie 2000 und 2001 leicht höher war, was im Zusammenhang mit dem Bingosektor zu sehen ist. Die Gewinnausschüttungsquote für Bingo hat stetig abgenommen, was dieses Spiel weniger

attraktiv macht. Die Pasivos hat die höchste Gewinnausschüttungsquote mit 70%, was auch wahrscheinlich die Erklärung dafür ist, warum die pro Kopf Spielsumme für Pasivos über den anderen liegt.

Tabelle 2
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	10'700		7'073		3'627		66.1
2001	11'300	5.6	7'425	5.0	3'875	6.8	65.7
2002	11'353	0.5	7'254	-2.3	4'099	5.8	63.9
2003	12'223	7.7	7'815	7.7	4'407	7.5	63.9
2004	12'881	5.4	8'212	5.1	4'669	5.9	63.8
2005	13'137	2.0	8'406	2.4	4'731	1.3	64.0
2006	13'341	1.5	8'414	0.1	4'926	4.1	63.1
2007	13'647	2.3	8'646	2.8	5'001	1.5	63.4
Mittelwert							64.2

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 3
Gewinnausschüttungsquote (%)

	Pasivos	Activos	Total Lotterien	Bingo
2000	70.0	55.0	63.9	70.0
2001	70.0	55.0	63.6	70.0
2002	70.0	55.0	63.6	64.4
2003	70.0	54.5	63.4	65.2
2004	70.0	54.7	63.1	65.2
2005	70.0	55.0	63.4	65.3
2006	70.0	55.1	63.5	61.9
2007	70.0	55.0	63.6	62.7
Mittelwert	70.0	54.9	63.5	65.6

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

Tabelle 4
Spielsumme pro Kopf (über 15 Jahre)
 (€)

	Pasivos	Activos	Bingo	Total
2000	119	81	111	310
2001	124	93	108	324
2002	124	92	105	321
2003	132	99	109	340
2004	137	110	105	352
2005	141	110	103	354
2006	145	111	98	354
2007	149	111	95	355

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

1.3 Steuern/Gebührabgaben

Die Steuerabgaben auf Bingospiele belaufen sich im Allgemeinen auf 20% des Umsatzes, dazu erheben jedoch verschiedene Verwaltungsgemeinschaften einen Steueraufschlag, so dass der definitive Steuersatz bei ein bisschen über 20% liegt.

Loterías y Apuestas del Estado gaben im Jahr 2007 27.2% ihres Umsatzes an die Staatskasse ab. Diese nutzte die Gelder, um verschiedene Posten der öffentlichen Ausgaben zu finanzieren und das gemäss Kriterien, die von der Regierung aufgestellt wurden. So wurde u.a. Gesundheitswesen, Arbeitslosenversicherung und Infrastrukturbauten finanziert. Ein Teil der Summen wird auch an die autonomen Gemeinden verteilt, sowie an den nationalen Fussballbund und an andere Sportverbände.

Tabelle 5
Steuerabgaben
 (Millionen € und Schwankungen in %)

	Lotterien	S	Bingo	S	Total	S	Abgaben/Umsatz (%)
2000	1'693		764		2'457		23.0
2001	1'856	9.6	751	-1.7	2'607	6.1	23.1
2002	1'879	1.2	790	5.1	2'668	2.3	23.5
2003	2'040	8.6	843	6.8	2'883	8.1	23.6
2004	2'221	8.9	822	-2.5	3'043	5.5	23.6
2005	2'291	3.2	817	-0.7	3'108	2.1	23.7
2006	2'370	3.5	838	2.6	3'208	3.2	24.0
2007	2'719	14.7	840	0.2	3'559	10.9	26.1
Mittelwert							23.8

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

S = Schwankung

1.4 Spenden für gute Zwecke

Nebst den Abgaben der LAE an den Staat, die sozialen Projekten dienen, werden weitere 1.4% des Umsatzes an den spanischen Krebsverband, an das Rote Kreuz und an andere Wohltätigkeitsorganisationen gespendet.

VEREINIGTES KÖNIGREICH²⁹

1.1 Allgemeines

Eine einzige Lizenz ist für den Betrieb der nationalen Lotterie vorgesehen und ist für mehrere Jahre gültig. Bis jetzt gab es drei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für folgende Perioden:

- 1. Lizenz für die Jahre 1994 - 2002
- 2. Lizenz für die Jahre 2002 - 2009
- 3. Lizenz für die Jahre 2009 - 2019

Die Lizenz wurde jedes Mal an Camelot vergeben, letztlich weil die *National Lottery Commission* zum Schluss kam, dass Camelot mit grösster Wahrscheinlichkeit die höchsten Umsätze erzielen und somit, entsprechend dem Ziel des Lotteriewesens, hohe Spenden für gute Zwecke garantieren konnte.

Tabellen 1a und 1b zeigen, dass im Lotteriewesen (inklusive Bingo) Lotto im Jahr 2007 mit fast 42% den höchsten Marktanteil hatte.

Tabelle 1a
Lotteriewesen
(Millionen £)

	Lotto	Rubellose	Euromillion	Sonstiges	Bingo	Total
2000	4'124	546	0	313	1'118	6'101
2001	3'850	578	0	406	1'164	5'998
2002	3'387	578	0	610	1'227	5'802
2003	3'225	641	15	734	1'445	6'060
2004	3'225	738	104	699	1'783	6'549
2005	3'021	865	435	692	1'826	6'839
2006	2'857	928	456	671	1'820	6'731
2007	2'752	1'109	476	623	1'620	6'580

Quelle: National Lottery Commission und Gambling Commission.

²⁹ Die wenigen Daten, die wir über Gibraltar erhältlich machen konnten, wurden unter Punkt 9, Glücksspielmarkt insgesamt, verarbeitet.

Tabelle 1b
Lotteriewesen
 (Anteile in %)

	Lotto	Rubellose	Euromillion	Sonstiges	Bingo
2000	67.6	8.9	0.0	5.1	18.3
2001	64.2	9.6	0.0	6.8	19.4
2002	58.4	10.0	0.0	10.5	21.1
2003	53.2	10.6	0.2	12.1	23.8
2004	49.2	11.3	1.6	10.7	27.2
2005	44.2	12.6	6.4	10.1	26.7
2006	42.4	13.8	6.8	10.0	27.0
2007	41.8	16.9	7.2	9.5	24.6
Mittelwert	52.6	11.7	2.8	9.3	23.5

Abbildung 1 zeigt jedoch, dass der Marktanteil des Lotteriewesens von 30% im Jahr 2000 auf 10.5% im Jahr 2007 gesunken ist, was darauf schliessen lässt, dass das Lotteriewesen im Vereinigten Königreich, wie in vielen anderen Ländern auch, an Reiz verliert.

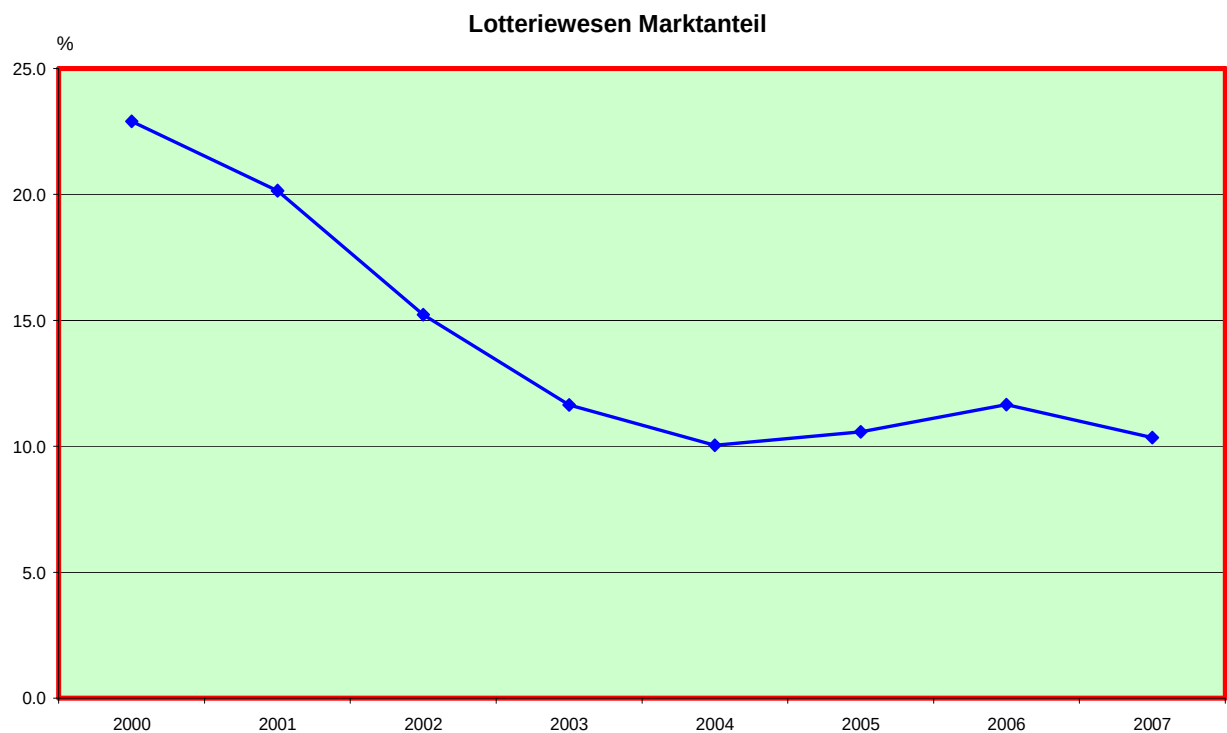


Abbildung 1

1.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass der Umsatz der Lotterien im Jahr 2007 ungefähr gleich hoch war, wie der aus dem Jahr 2000 und dass 50.7% vom Gesamtumsatz als Gewinnpreise an die Spieler ausbezahlt wurde. In den beiden letzten Jahren hat Camelot viel unternommen, um das virtuelle Glücksspiel zu fördern und auszubauen; nur so konnte der Umsatz wieder leicht angehoben werden. Der Umsatz des virtuellen Spiels erreichte im Jahr 2007 ungefähr 9% des Gesamtumsatzes der Lotterien.

Tabelle 2
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag*
 (Millionen £ und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	4'983		2'418		2'565		48.5
2001	4'834	-3.0	2'344	-3.1	2'490	-2.9	48.5
2002	4'575	-5.4	2'238	-4.5	2'337	-6.1	48.9
2003	4'615	0.9	2'294	2.5	2'321	-0.7	49.7
2004	4'766	3.3	2'386	4.0	2'380	2.5	50.1
2005	5'013	5.2	2'528	6.0	2'485	4.4	50.4
2006	4'911	-2.0	2'491	-1.5	2'421	-2.6	50.7
2007	4'960	1.0	2'517	1.0	2'444	0.9	50.7
Mittelwert							49.7

* ohne Bingo (keine Zahlen für Bruttospielertrag)

Quelle: National Lottery Commission und Gambling Commission, Créa.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

1.3 Steuern/Gebührabgaben

Lotterien und Bingo unterliegen keiner Mehrwertsteuerpflicht (MWST) auf Spielsummen, es müssen jedoch Gebühren bezahlt werden, die 12% des Lotterieuumsatzes betragen bzw., seit Oktober 2003, 15% des Bingogewinns (Bingoprofit) ausmachen. Vor Oktober 2003 wurde bei der Erhebung der Bingogebühr mit 10% ebenfalls auf den Umsatz abgestellt.³⁰ Aus diesem Grund wurde für die gesamte untersuchte Periode in der unterstehenden Tabelle die Bingogebühren in Prozent des Umsatzes angegeben; auf diese Weise lassen sich diese Angaben besser mit den Lotteriegeldern vergleichen. Seit der Einführung der neuen Gebührenberechnung ist die Höhe der Gebühr in Relationen zum Umsatz gefallen, obschon der Gesamtumsatz stark gestiegen ist. So stieg der Umsatz zwischen 2003 und 2007 um 12%, während die Gebühren um 39% fielen.

³⁰ Wobei zusätzlich 1/9 des Unterschieds zwischen Gesamtumsatz und gebührenfreier Umsatz eingezogen wurde.

Camelot unterliegt darüber hinaus auch noch einer Gesellschaftsteuer, die 30% des Betriebgewinns ausmacht. Diese Summe schlägt jedoch nur mit 2.5% der Gebühren zu Buche. Tabelle 4 zeigt die Gesamtabgaben, seien es Gebühren oder Steuern. Wiederum sieht man die Wirkung der Änderung des Gebührenobjekts für Bingo im Oktober 2003. Der Anteil der Gesamtabgaben gegenüber dem Gesamtumsatz fiel von 11.3% im Jahr 2003 auf 10.2% im Jahr 2004.

Tabelle 3
Gebühren
(Millionen £)

	Lotterien			Bingo			Total
	Gebühren	Geb/Umsatz	Anteil	Gebühren	Geb/Umsatz	Anteil	
2000	596	12.0	83.9	114	10.2	16.1	710
2001	580	12.0	83.3	116	10.0	16.7	696
2002	550	12.0	81.8	122	9.9	18.2	672
2003	559	12.1	83.4	111	7.7	16.6	670
2004	571	12.0	87.6	81	4.5	12.4	652
2005	599	11.9	88.0	82	4.5	12.0	681
2006	587	12.0	88.0	80	4.4	12.0	667
2007	593	11.9	89.3	68	4.2	10.3	661
Mittelwert		12.0	85.7		6.9	14.3	

Quelle: Gambling Commission und HM Revenue and Customs (HMRC), Créa.

Tabelle 4
Gesamtabgaben
(Millionen £ und %)

	Lotterien	Bingo	Total	Total/Umsatz
2000	613	114	727	11.9
2001	596	116	712	11.9
2002	570	122	692	11.9
2003	573	111	684	11.3
2004	586	81	667	10.2
2005	614	82	696	10.2
2006	602	80	682	10.1
2007	609	68	677	10.3

Quelle: Gambling Commission und HM Revenue and Customs (HMRC).

1.4 Spenden für gute Zwecke

Aus dem Lotteriewesen wurden 2007 £ 1'352 Millionen für gute Zwecke gespendet, was 27,4% ihres Umsatzes gleichkommt. Die Spenden gehen direkt an den *National Lottery Distribution Fund* (NLDF) und an den *Olympic Lottery Distribution Fund* (OLDF). Von der oben erwähnten Summe erhielt der OLDF 1'205 Millionen, die restlichen 147 Millionen gingen an den NLDF. Die *National Lottery* hat sich verpflichtet, insgesamt 2'200 Millionen für die Olympischen und Paralympischen Spiele von 2012 beizutragen. Davon werden 750 Millionen über die Abgaben für bestimmte Glücksspiele finanziert. Spenden für andere gute Zwecke werden durch die NLDF verteilt. Ungefähr 50% dieser Spenden gehen an Gesundheitswesen, Bildung, Umwelt und Hilfsorganisationen, 16,7% gehen jeweils an Sport, Kunst und Kulturgüter.

Tabelle 5
Spenden*

(Millionen £ und Schwankungen in %)

	Spenden	Schwankung	Spenden/Umsatz (%)
2000	1'376		27.6
2001	1'331	-3.3	27.5
2002	1'259	-5.4	27.5
2003	1'294	2.8	28.0
2004	1'354	4.6	28.4
2005	1'405	3.8	28.0
2006	1'341	-4.5	27.3
2007	1'360	0.8	27.3
Mittelwert			27.7

* ohne Bingo

Quelle: National Lottery Commission und Gambling Commission, Créa.

NORWEGEN

1.1 Allgemeines

Mit Ausnahme der Lotterien für soziale Zwecke (regionale und nationale)³¹ werden alle anderen Arten von Lotto-Spiele und Wetten durch die Norsk Tipping durchgeführt. Die folgende Tabelle zeigt die gesamte Produktpalette der Norsk Tipping, den Umsatz für jedes Produkt und seinen Anteil am Gesamtumsatz des Unternehmens für das Jahr 2007.

³¹ Siehe das Kapitel zu den Wohltätigkeitslotterien.

Tabelle 1
Von Norsk Tipping angebotene Spiele (2007)
(Millionen NOK und Anteile in %)

Spiel	Umsatz	Anteil
Lotto	3'872	37.3
Viking Lotto	1'560	15.0
Joker	803	7.7
Extra	874	8.4
Flax	867	8.3
Keno	87	0.8
Oddsens	1584	15.2
Tipping	741	7.1
Total	10'388	

Quelle: Norsk Tipping, Jahresbericht 2007.

Mit über 37% des Gesamtumsatzes im Jahr 2007 ist das 1986 eingeführte Lotto das wichtigste durch die Norsk Tipping veranstaltete Spiel, gefolgt von Oddsens und dem gesamtandinavischen Viking Lotto. Wie Tabelle 2 zeigt, ist der Lotto-Anteil im Laufe der Jahre ziemlich stabil geblieben. Lotto und Viking Lotto teilen sich zusammen über 50% vom Norsk Tipping-Markt.

Tabelle 2
Anteil am Umsatz
(%)

	Lotto	Viking Lotto	Joker	Extra	Oddsens	Flax	Keno	Tipping
2000	42.2	15.4	1.6	8.6	12.0	9.0	0.0	11.1
2001	40.9	15.2	3.2	8.7	13.2	7.9	0.0	10.9
2002	37.1	13.8	4.8	8.2	19.0	8.2	0.0	9.0
2003	36.3	14.1	7.0	8.4	16.6	9.2	0.0	8.5
2004	36.0	15.3	7.7	8.4	13.5	10.6	0.0	8.4
2005	36.0	15.7	8.2	8.4	14.2	9.6	0.0	7.9
2006	38.8	15.0	8.0	8.0	15.0	7.9	0.0	7.3
2007	37.3	15.0	7.7	8.4	15.3	8.3	0.8	7.1
Mittelwert	38.1	14.9	6.0	8.4	14.8	8.9	0.1	8.8

Quelle: Norsk Tipping, Jahresberichte.

Die totale Spielerbasis nahm zwischen 2000 und 2007 um 80% zu, während sich der durchschnittliche Einsatz in der gleichen Zeit mehr als verdoppelte. Man muss jedoch betonen, dass die Gesamtzahl der aufgeführten Spieler nicht in Korrelation zur Bevölkerung in denselben Altersgruppen gesetzt werden kann, da jeder Spieler verschiedene Angebote nutzen kann. Will man einen Vergleich zur Bevölkerung aufstellen, so kann dies nur in Bezug auf die Spielerbasis jedes einzelnen Spiels gemacht werden. Zum Beispiel erreichte die

Spielerbasis für Lotto 2007 rund 42% der über 15-jährigen Bevölkerung, d.h. fast die Hälfte der Bevölkerung über 15 Jahre spielte in drei Monaten mindestens einmal Lotto. Die meisten Spiele konnten ihre Spielerbasis zwischen 2000 und 2007 stark ausweiten, mit Ausnahme vom Lotto, bei dem die Zunahme nur 6% betrug. Andererseits hat der durchschnittliche Einsatz für Lotto im gleichen Zeitraum stark zugenommen. Weiter ist hervorzuheben, dass sich das Durchschnittsalter der Spieler für diese traditionellen Spiele alles in allem erhöht hat, was vermutlich daran liegt, dass jüngere Spieler vermehrt auf das Angebot im Internet zurückgreifen. Tatsächlich spielen 15% der Bevölkerung in der Altersklasse zwischen 18 und 29 Jahren im Internet, während nur 8% der Bevölkerung der Altersklasse zwischen 30 und 44 Jahren dies tun und bei den über 44-Jährigen fällt der Prozentsatz noch geringer aus.

Indessen ist die totale Spielerbasis von 2006 bis 2007 um 80'000 gesunken, weil der generelle Rückgang bei traditionellen Spielen wie Lotto, Extra und Joker nicht von der wachsenden Spielerbasis des neu eingeführten Spiels Keno ausgeglichen werden konnte. Bei Norsk Tipping ist man sich bewusst, dass mehr und mehr Spieler über Anbieter ausserhalb der norwegischen Regulierung spielen und die Herausforderung darin besteht, neue Spiele zu finden, die jene Spielergruppen ansprechen.

Tabelle 3
Spieler

	Spieler ^a (Tausend)		Einsatz ^b (NOK)		Alter (Jahre)		Geschlecht (%)			
							Männer		Frauen	
	2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Lotto	1'500	1'594	44	77	49	51	50	51	50	49
Viking Lotto	460	1'044	50	68	50	52	62	52	38	48
Joker	250	1'207	20	22	46	51	50	50	50	50
Extra	560	852	24	44	51	53	38	44	62	56
Flax	212	879	67	19	43	41	50	45	50	55
Oddsén	114	173	97	452	28	41	91	82	9	18
Tipping	247	290	52	127	49	49	67	71	33	29
Total/Mittel	3'343	6'039	354	809	45	48	58	56	42	44

Quelle: Norsk Tipping, Jahresberichte

^a Zahl der Norweger über 15 Jahre, die wenigstens einmal in den letzten 3 Monaten gespielt haben.

^b Durchschnittlicher Umsatz pro Woche geteilt durch die Zahl der Spieler pro Woche.

Tabelle 4
Schwankungen pro Spiel
2007/2000

	Spieler	Einsatz	Alter	Geschlecht	
	S (%)	S (%)	S (Jahre)	Männer	Frauen
Lotto	6	75	+2		
Viking Lotto	127	36	+2		
Joker	383	10	+5	T	T
Extra	52	83	+2		
Flax	315	-72	-2		
Oddsen	52	366	+13		
Tipping	17	144	+0		

Quelle: Norsk Tipping, Jahresberichte, und Créa.
S = Schwankung.

SCHWEIZ

1.1 Allgemeines

Lotterien sind durch das Eidgenössische Gesetz über die Lotterien und Wetten von 1923 geregelt, das in Artikel 1 ein Lotterieverbot vorsieht; Ausnahmen sind für gemeinnützige Zwecke vorgesehen. In diesem Fall können Lotterien von den Behörden des Kantons bewilligt werden, in dem sie organisiert werden. Somit fallen Lotterien, anders als Casinos, nicht unter die Zuständigkeit des Bundes, sondern der Kantone. Ebenfalls im Gegensatz zu den Casinos, die nach kommerziellen Standards³² betrieben werden, kommen die Gewinne aus Lotterien vollumfänglich gemeinnützigen Projekten zugute.

Bis 2005 war jeder Kanton für die Überwachung seines kantonalen Lotteriemarktes verantwortlich, im Januar 2005 anerkannten jedoch die 26 Schweizer Kantone eine neue Lotterie- und Wettkommission namens Comlot³³ als neue Aufsichtsinstanz für Lotterien und Wetten. Da die Gewinne aus Lotterien vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke ausgegeben werden sollen, führte die Comlot als erstes eine Untersuchung durch, um die Systeme für die Verteilung der Lotterieverträge in allen Kantonen zu analysieren, und gab einige Empfehlungen ab, die eine faire Verteilung der Gewinne sicherstellen sollen.

Gegenwärtig können Lotterien nur von zwei interkantonalen Gesellschaften durchgeführt werden, nämlich von Swisslos in den zwanzig deutsch- und italienischsprachigen Kantonen und von der Loterie Romande (LoRo) in den sechs französischsprachigen Kantonen. Von lokalen Gesellschaften organisierte regionale Lotterien (Tombolas, Bingo, etc.) können ohne

³² Die Steuereinnahmen von Casinos gehen jedoch in den AHV-Ausgleichsfonds.

³³ Commission des loteries et paris, Lotterie- und Wettkommission.

die Genehmigung der Comlot veranstaltet werden, brauchen aber die Zustimmung des Kantons. Swisslos wurde 2003 durch den Zusammenschluss mehrerer kantonaler Lotterien gegründet.³⁴

Die LoRo und Swisslos bieten zusammen mehr als 60 verschiedene Spiele an, darunter einige Online-Spiele. Gegenwärtig kann man auf der Internet-Plattform von Swisslos (die aber von der LoRo übernommen werden soll) Swiss Lotto, Sporttip und EuroMillion spielen bzw. wetten. Tabelle 12 zeigt, dass der Marktanteil der LoRo an den Lotto- und Zahlenspielen etwas grösser ist als jener von Swisslos. Dies liegt daran, dass die LoRo das Automatenpiel Tactilo betreibt, das nur in der Westschweiz eingeführt wurde und mehr als 70% des Umsatzes der LoRo ausmacht.³⁵ Seit dem Jahr 2000 ist der Gesamtumsatz um rund 50% gestiegen, dabei war in den Jahren 2001 und 2002 die Zunahme wegen der Einführung von Tactilo besonders markant³⁶ (siehe Kapitel 2).

Tabelle 1
Umsatz
(Millionen CHF, Schwankungen und Anteil in %)

	LoRo	Anteil	S	Swisslos	Anteil	S	Total	S
2000	813	49.6		826	50.4		1'640	
2001	1'086	56.8	33.6	825	43.2	-0.2	1'911	16.5
2002	1'275	59.8	17.4	856	40.2	3.8	2'131	11.5
2003	1'256	59.9	-1.5	840	40.1	-1.8	2'096	-1.6
2004	1'320	57.9	5.1	958	42.1	14.0	2'278	8.7
2005	1'330	54.9	0.7	1'094	45.1	14.2	2'424	6.4
2006	1'293	52.5	-2.8	1'171	47.5	7.0	2'464	1.6
2007	1'319	53.6	2.1	1'142	46.4	-2.5	2'461	-0.1
Mittelwert		55.6			44.4			

Quelle: Créa, Loterie Romande, Swisslos, Bundesamt für Justiz.
S = Schwankung.

Nach Schätzungen von Swisslos und der LoRo kaufen mehr als 50% der Schweizer mindestens einmal im Jahr ein Produkt der Lotteriegesellschaften. Die Internetplattform, die von Swisslos betrieben wird, hat derzeit rund 300'000 Kunden, was etwa 10% der Spieler entspricht. Für die ganze Lotterie- und Wettbranche ermittelte Swisslos einen geschätzten Bruttospielertrag pro Spieler von rund 300 Franken im Jahr und durchschnittliche Einsätze von 650 Franken pro Spieler.

³⁴ ILL (Interkantonale Landeslotterie, Zürich) und SEVA (Seva Lotteriegenossenschaft, Bern).

³⁵ LoRo betreibt dieses Spiel als Lotterie, doch die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) erklärte Tactilo 2007 zum Glücksspielautomaten, womit es nur in Casinos zulässig ist. Die LoRo und die Kantone riefen darauf das Bundesgericht an (siehe Abschnitt 2).

³⁶ Der Umsatz mit den Tactilo-Automaten wird von LoRo nicht veröffentlicht, doch haben wir ihn anhand von Informationen bezüglich seiner Gewinnauszahlungsquote geschätzt.

1.2 Umsatz und Bruttospielerträge

Die Schwankungen der Bruttospielerträge sind hauptsächlich (wenn auch nicht ausschliesslich) auf EuroMillion zurückzuführen, ein Spiel mit manchmal riesigen Jackpots, die im einen oder anderen Jahr ausserordentlich zu Buche schlagen. Die Gewinnausschüttungsquote ist im Verhältnis zum Umsatz geringer als in den Casinos. Tabelle 3 zeigt, dass die LoRo eine viel höhere Gewinnausschüttungsquote hat als Swisslos, was wiederum daran liegt, dass die LoRo die Tactilo-Automaten betreibt. Jetzt trägt Tactilo zu mehr als 70% des Umsatzes der LoRo bei. Die Gewinnausschüttung für Tactilo erreicht annähernd 90%. Tabelle 3 verdeutlicht auch die Auswirkung von Tactilo auf die Gewinnausschüttungsquote der LoRo.

Tabelle 2
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen CHF und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	1'640		1'098		542		66.9
2001	1'911	16.7	1'319	20.2	591	9.1	69.1
2002	2'131	11.8	1'516	14.9	615	4.0	71.1
2003	2'096	-2.5	1'386	-8.5	710	15.4	66.1
2004	2'278	8.7	1'492	7.7	786	10.7	65.5
2005	2'424	6.4	1'535	2.9	889	13.1	63.3
2006	2'464	1.6	1'533	-0.1	931	4.7	62.2
2007	2'461	-0.1	1'576	2.8	886	-4.8	64.0
Mittelwert							66.0

Quelle: Créa, Loterie Romande, Swisslos, Bundesamt für Justiz.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 3
Gewinnausschüttungsquote
(%)

	LoRo mit Tactilo	LoRo ohne Tactilo	Swisslos
2000	80.5	61.3	53.7
2001	82.4	63.0	51.5
2002	84.0	74.9	52.0
2003	75.5	41.9	52.2
2004	75.3	40.8	52.0
2005	72.7	30.1	52.0
2006	71.3	26.0	52.2
2007	73.2	30.5	53.4
Mittelwert	76.8	46.0	52.4

Quelle: Créa, Loterie Romande, Swisslos, Bundesamt für Justiz.

1.3 Steuern/Gebührabgaben

LoRo bezahlt keine Steuern auf Spielerträge, aber die üblichen MWST für Beschaffungen sowie Unternehmenssteuern. Swisslos zahlte bis Ende Juni 2006 Staatsgebühren in Höhe von 2% des Bruttospielertrags, nebst MWST auf Beschaffungen sowie Unternehmenssteuern. Zudem haben die beiden Lotteriegesellschaften eine Spielsuchtabgabe eingeführt. Diese Spielsuchtabgabe wird seit dem 1. Juli 2006 in der Höhe von 0.5% des Bruttospielertrags erhoben und dient der Finanzierung von Präventions- und Therapieangeboten. Die folgende Tabelle fasst die Abgaben der LoRo und von Swisslos zusammen.

Tabelle 4
Steuer- und Gebührabgaben
 (Millionen CHF und Schwankungen in %)

	Steuern	Schwankung	Steuern/BSE (%)
2000	18		3.3
2001	19	8.0	3.2
2002	20	3.7	3.2
2003	22	12.3	3.1
2004	25	13.4	3.2
2005	28	8.9	3.1
2006	20	-28.4	2.1
2007	12	-41.5	1.3
Mittelwert			2.8

BSE = Bruttospielertrag

1.4 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Die Gewinne der LoRo und von Swisslos werden vollumfänglich gemeinnützigen Projekten zugeführt. Die LoRo verteilt den grössten Teil ihrer Gewinne an die unabhängigen kantonalen Fondskommissionen der sechs französischsprachigen Kantone. Diese Kommissionen garantieren eine effiziente und faire Verteilung der Gewinne unter den Begünstigten nach Kriterien, die sie selbst festgelegt haben. Nachdem sie die Gesuche aus der ganzen Region beurteilt haben, entscheiden die Verteilungsorgane (CPOR³⁷), welcher Vereinigung das Geld zukommen soll. Die Mittel sollten gleichmässig zwischen dem Sport und wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken aufgeteilt werden. Die Regeln dieser Verteilung berücksichtigen die Einwohnerzahl des Kantons und den Umsatz der LoRo im betreffenden Kanton. In den sechs französischsprachigen Kantonen kommen etwa 4'000 Verbände in den Genuss einer finanziellen Unterstützung, proportional zu den Bedürfnissen ihrer Region. Wie Abbildung 3 zeigt, sind die Empfänger der Mittel vor allem in der Kultur engagiert. Von den 28 Millionen,

³⁷ Conférence des président(e)s des Organes de répartition.

die dem Sport zugute kamen, wurden 70% über kantonale Sportvereine an den Amateursport ausbezahlt, der Rest ging direkt an den Spitzensport (Swiss Olympic, Schweizerischer Fussball-Verband und nationale Fussball- und Eishockey-Ligen) und an den Schweizer Verband für Pferdesport.

Tabelle 5
Spenden der LoRo
(Millionen CHF und Anteil in %)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	total
2000	12	7	5	22	5	9	2	4	16	20	101
2001	13	10	8	35	4	12	1	5	21	22	131
2002	15	10	11	38	6	9	2	4	22	23	140
2003	19	8	8	39	6	13	1	5	24	28	152
2004	18	11	15	45	9	15	2	5	32	28	179
2005	18	13	15	47	6	11	2	9	30	29	180
2006	19	10	12	46	5	17	2	8	34	31	185
2007	18	9	12	42	5	13	2	7	32	28	168
Anteil	10.7	6.5	6.9	25.3	3.8	8.0	1.2	3.8	16.9	17.1	

Quelle: Loterie Romande

1 = Sozialwesen, 2 = Jugend und Ausbildung, 3 = Gesundheit und Behindertenbetreuung, 4 = Kultur, 5 = Forschung, 6 = Kulturgüter, 7 = Umwelt, 8 = Wirtschaft, 9 = Sonstiges, 10 = Sport.

Spenden von LoRo (2007)

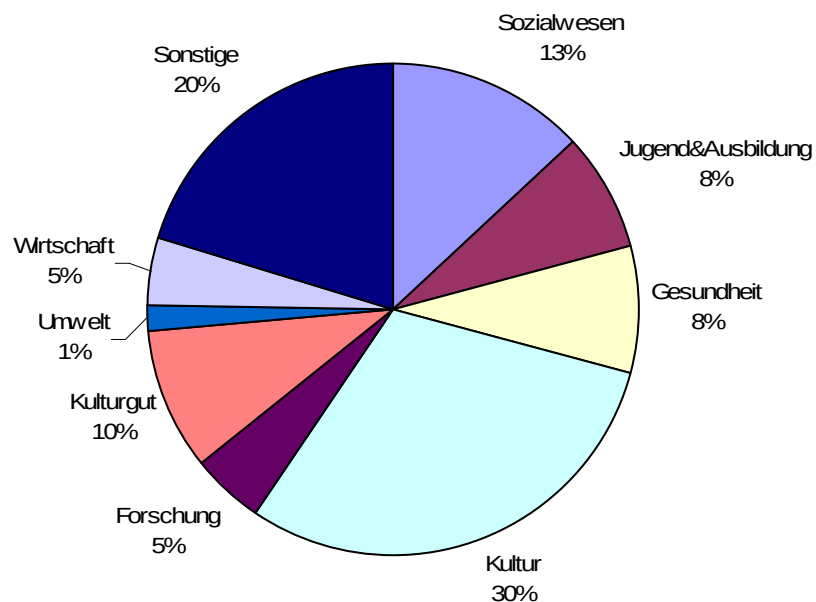


Abbildung 1

Von den Erträgen von Swisslos werden ebenfalls über 90% an kantonale Fonds in den deutsch- und italienischsprachigen Schweiz ausbezahlt, die rund 80% der gesamten Beiträge

kulturellen, Umwelt- und Sozialprojekten zuführen. 20% der gesamten Erträge von Swisslos gehen an Sportfonds.

Tabelle 6
Spenden von Swisslos
(Millionen CHF)

	Kultur, Umwelt, Sozialwesen	Sport	Total
2003	161	57	218
2004	193	65	258
2005	234	75	309
2006	265	82	347
2007	257	90	347
Anteil in 2007	75.0 %	25.0 %	

Quelle: Swisslos.

Tabelle 7 zeigt die Gesamtbeiträge von LoRo und von Swisslos für gemeinnützige Zwecke. Bedenkt man, dass diese Beiträge für Kultur, Soziales, Umwelt, Jugend und anderes im Jahr 2007 etwa 9% der Bundesbeiträge für dieselben Empfänger darstellen und mehr als 80% des Bundesbeiträge für Sport ausmachen, kann man sich eine Vorstellung der Wichtigkeit dieser Beiträge für die genannten Sektoren machen. Die Beiträge der Lotterien an die Kantone sichern das Überleben vieler lokaler Verbände und Vereine. Dies ist auch das Argument, das die Lotterien in der im April 2008 lancierten Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ vorbrachten und als Reaktion auf das Vorhaben der Eidgenössischen Spielbankenkommission zur Lockerung des Verbots zu sehen ist.

Tabelle 7
Gesamtspenden der LoRo und von Swisslos
(Millionen CHF und Anteile in %)

	Total	Kultur, Umwelt, Jugend, Sozialwesen, usw.	Anteil	Sport	Anteil
2003	369	285	77.1	85	22.9
2004	437	344	78.8	93	21.2
2005	489	385	78.6	105	21.4
2006	532	419	78.8	113	21.2
2007	515	397	77.0	118	23.0
Mittelwert			78.0		22.0

USA

1.1 Allgemeines

Staatslotterien sind das beliebteste Glücksspiel in den USA. Gegenwärtig gibt es in 43 von 50 Bundesstaaten Staatslotterien.

1.2 Umsatz und Bruttospielerträge

Tabelle 1 zeigt, dass das Lotteriewesen sich zwischen 2000 und 2007 stark entwickelt hat, da es im Ganzen um 50% gewachsen ist. Was die Gewinnausschüttungsquote betrifft, haben wir nur Angaben für 2006 und 2007. Anhand dieser beiden Werte haben wir den Bruttospielertrag für die anderen Jahre errechnet. Es sei auch zu bemerken, dass die Gewinnausschüttungsquoten zwischen den Staaten unterschiedlich sind. Im Staat Massachusetts zum Beispiel ist sie mit 71.2% am höchsten und in North Dakota ist sie mit 48% am niedrigsten. Massachusetts ist auch der Staat, wo mit \$ 690 pro Kopf am meisten gespielt wird und North Dakota derjenige, wo am wenigsten pro Kopf gespielt wird (\$ 36).

Tabelle 1
Umsatz und Bruttospielerträge
(Millionen \$ und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	39'080		22'510		16'570		57.6
2001	40'120	2.7	23'109	2.7	17'011	2.7	57.6
2002	43'050	7.3	24'797	7.3	18'253	7.3	57.6
2003	45'490	5.7	26'202	5.7	19'288	5.7	57.6
2004	49'380	8.6	28'443	8.6	20'937	8.6	57.6
2005	51'750	4.8	29'808	4.8	21'942	4.8	57.6
2006	52'750	1.9	30'331	1.8	22'419	2.2	57.5
2007	58'768	11.4	33'968	12.0	24'800	10.6	57.8
Mittelwert							57.6

Quelle: *Global Gambling Report*, Global Betting & Gaming Consultants, 4th edition, 2008.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

1.3 Abgaben für gemeinnützige Zwecke

In den USA werden keine Spielsteuern erhoben, da aber jede Lotterie als Staatsmonopol betrieben wird, fließen die Profite (nach Abzug der Ausgaben) von Gesetzes wegen an den Staat und werden für bestimmte gemeinnützige Programme eingesetzt. Im Durchschnitt wurden 30.4% des Umsatzes abgegeben. Dem Staat Florida flossen mit 39.8% am meisten zu,

am wenigstens erhielten Idaho und Rhode Island (18.3%).³⁸ Im Jahr 2007 wurden insgesamt fast \$ 18 Milliarden dem Staat zugeführt. Mehr als 60% dieser Einnahmen gingen an Erziehungsprojekte. In Prozent der jeweiligen Gesamtstaatseinnahmen erreichen diese Abgaben im Durchschnitt 1.1%. In Georgia erreichten sie 2.7% der Staatseinnahmen und in North Dakota nur 0.2%.

2. Casinoglücksspiel

FRANKREICH

2.1 Allgemeines

Casinos dürfen nur in Bade- oder Kurorten betrieben werden (Gesetz von 1907) sowie in touristischen Ortschaften mit mehr als 500'000 Einwohnern (Gesetz von 1988), jedoch unter sehr strikten Bedingungen. So müssen diese Ortschaften über ein grosses Budget für Kultur verfügen, z.B. sollte die lokale Theaterlandschaft zu mehr als 40% durch die Stadt oder durch die örtliche Verwaltung finanziert werden. Dies ist ein Grund, weshalb ein grosser Teil der französischen Casinos sich in Städten entlang der Küste befindet.

Vier Spielbankenbetreiber teilen sich 77% des Marktes: Groupe Lucien Barrière (GLB), Partouche, Joa Groupe und Tranchant. Daneben gibt es sieben kleinere Betreiberunternehmen (12%) und etwa 30 selbständige Betreiber.

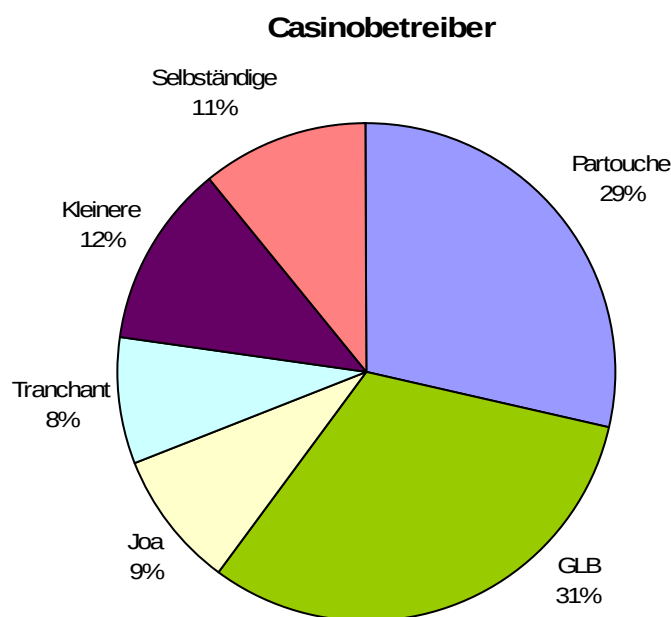


Abbildung 1

³⁸ *Global Gambling Report*, Fourth Edition, Global Betting & Gaming Consultants, 2008.

Das Gesetz schreibt vor, dass ein Casino nicht nur Spielautomaten anbieten darf, sondern seinen Kunden auch zumindest ein Tischspiel anbieten muss. Gegenwärtig zählt man auf dem französischen Markt etwa 22'000 Spielautomaten, die fast 93% des Bruttospielertrags ausmachen.

Bis zum 1. Mai 2006 mussten Besucher von Spielbanken eine Eintrittsgebühr von € 10 pro Tag bezahlen, um an Tische spielen zu können, während für Spielautomatensäle weder Eintritt verlangt wurde, noch Kontrollen vorgesehen waren. Seit November 2006 werden alle Kunden am Eingang kontrolliert, um Minderjährigen sowie Personen, die auf der Liste der generellen Eintrittsverbote stehen, den Eintritt zu verweigern. Nach Angaben der Casinobetreiber hatte dies eine negative Wirkung auf die Zahl der Besucher. Ab 1. Januar 2008 gilt dann auch ein generelles Rauchverbot in Casinos, wie in allen anderen öffentlichen Gebäuden; auch als Reaktion auf diese Massnahme erwartete man einen Rückgang der Besucherzahl, da viele Spieler Raucher sind.

2.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Spielautomaten machen etwa 93% des Bruttospielertrags der Casinos aus. Die Gewinnausschüttungsquote von Spielautomaten ist legal auf 85% festgesetzt, sie erreicht jedoch je nach Casino 92% - 95%. Der Bruttospielertrag hat sich seit dem Jahr 2000 um 36% gesteigert. Ersten Informationen zufolge ist der Bruttospielertrag im Jahr 2008 jedoch um 8.4% zurückgegangen, obschon die Zahl der Casinos und der Spielautomaten höher ist als im Jahr 2007. Zum grössten Teil ist dies auf das Rauchverbot zurückzuführen. Die Casinobesitzer hatten aufgrund des Rauchverbots einen Rückgang der Besucherzahlen von 10% bis 15% erwartet.

Tabelle 1
Umsatz und Bruttospielerträge
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	28'059		26'002		2'057		92.7
2001	31'084	10.8	28'806	10.8	2'278	10.8	92.7
2002	33'514	7.8	31'057	7.8	2'456	7.8	92.7
2003	35'001	4.4	32'454	4.5	2'547	3.7	92.7
2004	36'011	2.9	33'397	2.9	2'613	2.6	92.7
2005	36'518	1.4	33'870	1.4	2'648	1.3	92.7
2006	37'333	2.2	34'626	2.2	2'707	2.2	92.7
2007	38'450	3.0	35'662	3.0	2'788	3.0	92.7
Mittelwert							92.7

Quelle: Ministère de l'Intérieur, Casinos de France³⁹, eigene Schätzung des Umsatzes.
S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

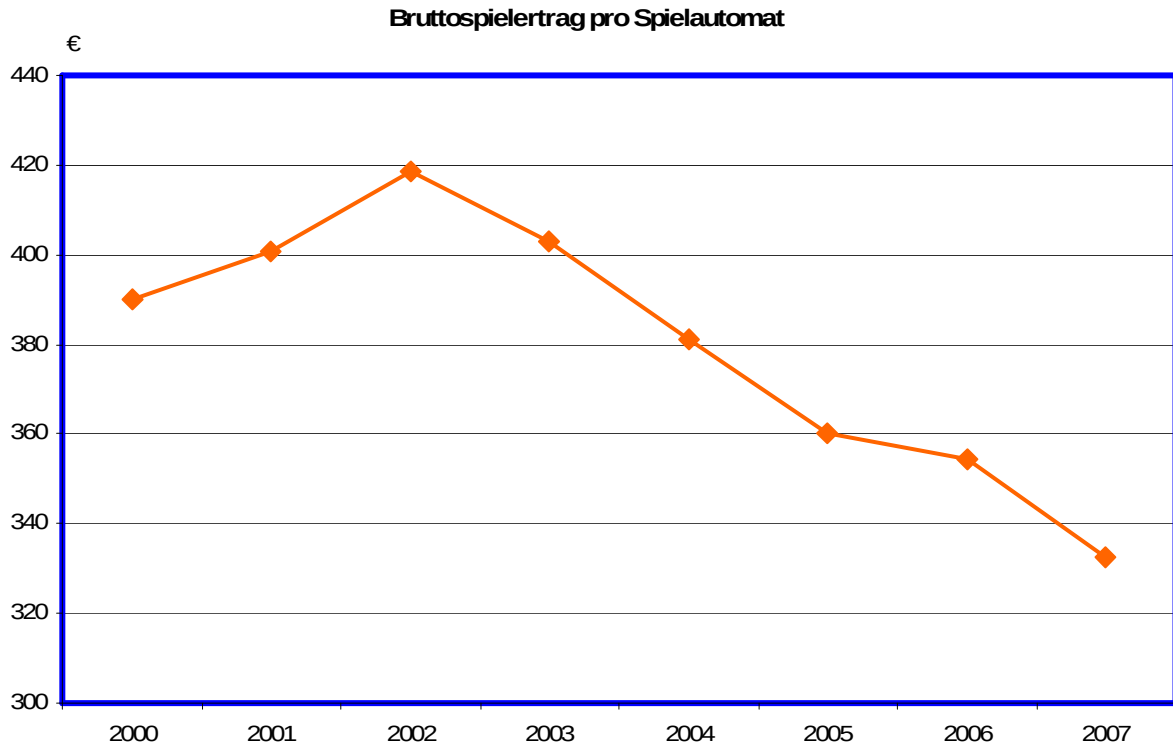
Tabelle 2
Bruttospielerträge Spielautomaten und Tischspiele
(Millionen € und Anteile in %)

	Spielautomaten	Anteil	Tischspiele	Anteil	Total
2000	1'882	91.5	175	8.5	2'057
2001	2'085	91.5	194	8.5	2'278
2002	2'249	91.6	207	8.4	2'456
2003	2'365	92.9	181	7.1	2'547
2004	2'440	93.4	173	6.6	2'613
2005	2'476	93.5	172	6.5	2'648
2006	2'523	93.2	184	6.8	2'707
2007	2'589	92.9	199	7.1	2'788
Mittelwert		92.5		7.5	

Quelle : Ministère de l'Intérieur, Casinos de France.

Obschon die Zahl der Spielautomaten von 13'557 im Jahr 2000 auf 21'854 im Jahr 2007 gestiegen ist, ist der Bruttospielertag pro Automaten seit 2002 gefallen, wie folgende Abbildung zeigt.

³⁹ Wir danken Jean-François Cot, Generalsekretär von Casinos de France, für die verfügbar gemachten Daten und Informationen.

**Abbildung 2**

2.3 Steuern/Gebührabgaben

Casinos müssen staatliche und kommunale Steuern abgeben. Das Steuersystem ist relativ komplex aufgebaut und setzt sich aus sechs verschiedenen Steuern und Abgaben zusammen. Im Jahr 2007 beliefen sich die Gesamtabgaben auf 57.9% des BSE. Ungefähr 10% dieser Steuereinnahmen wurden vom Staat wieder an die Gemeinden abgegeben. Abbildung 1 zeigt die Steuerumverteilung zwischen Staat und Gemeinden, in denen sich Casinos befinden. Der Staat bekommt etwa 80% dieser Steuerabgaben (inklusive Sozialabgaben gemäss Tabelle 3a) und die Gemeinden 20%.

Tabelle 3a
Steuern und Abgaben

Steuern	Satz
Progressive Staatssteuern	von 10% bis 80% auf BSE-Gruppen
Feste Staatssteuern (seit 1991)	0.5% des BSE der Tischspiele
Feste Staatssteuern (seit 1991)	2% des BSE der Spielautomaten
Kommunale Abgaben	maximal 15% des BSE
Beitrag zur Rückzahlung der Sozialschuld (seit 1.2.1996) ⁴⁰	3% des BSE
Allgemeiner Sozialbeitrag (seit 1.1.1997) ⁴¹	9.5% ⁴² des BSE der Spielautomaten

Quelle: Casinos de France.

BSE = Bruttospielertrag.

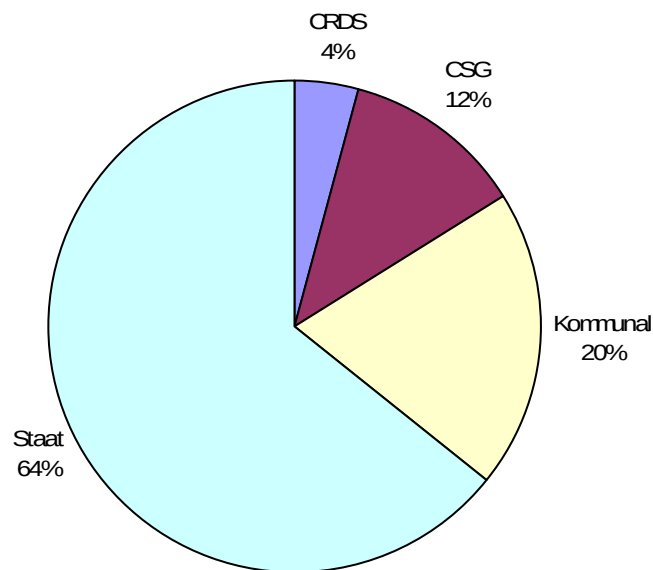
Tabelle 3b
Graduelle Steuern
(% und €)

Steuersatz	Bruttospielertrag	
	von	bis
10%	0	58'000
15%	58'001	114'000
25%	114'001	338'000
35%	338'001	629'000
45%	629'001	1'048'000
55%	1'048'001	3'144'000
60%	3'144'000	5'240'000
65%	5'240'001	7'337'000
70%	7'337'001	9'443'000
80%	9'443'001	und mehr

⁴⁰ Contribution au Remboursement de la Dette Sociale (CRDS).

⁴¹ Contribution Sociale Généralisée (CSG).

⁴² Der Prozentsatz ist von 7.5% im Jahr 1997 auf 9.5% im Jahr 2005 gestiegen.

Verteilung Steuerabgaben**Abbildung 2⁴³**

Da uns keine weiteren Angaben über die Steuerabgaben für die anderen Jahre vorliegen, haben wir die Steuerabgaben für diese geschätzt, indem wir uns auf den Bruttospielertrag und Tabelle 3b stützten, zumal sich die Steuersätze in der analysierten Periode nicht änderten. Tabelle 4 zeigt, dass die Abgaben zwischen 2000 und 2007 um 36% zunahmen. Der Anteil der Staatssteuern beträgt unverändert 80%.

Tabelle 4
Steuerabgaben
 (Millionen € und Anteile in %)

	Staat	Kommunal	Total	Total/Umsatz (%)
2000	952	238	1'190	57.8
2001	1'055	264	1'318	57.9
2002	1'137	284	1'422	57.9
2003	1'179	295	1'474	57.9
2004	1'210	303	1'513	57.9
2005	1'226	307	1'533	57.9
2006	1'254	313	1'567	57.9
2007	1'291	323	1'614	57.9
Anteil	80%	20%		

Quelle: eigene Schätzungen.

⁴³ CRDS = Contribution au Remboursement de la Dette Sociale und CSG = Contribution Sociale Généralisée (siehe Tabelle 3a).

2.4 Spenden für gute Zwecke

Casinos unterstützen in indirekter Weise über die kommunalen Steuern die Gemeinden, in denen sie sich befinden (siehe 2.3). Casinos sind oft die wichtigsten Steuerzahler in der Gemeinde. In Deauville beispielsweise machen die Steuerabgaben der Spielbanken 30% des Gemeindebudgets aus. Des Weiteren finanzieren Casinos direkt verschiedene regionale Kulturveranstaltungen (z.B. amerikanischer Filmfestival in Deauville, lyrischer Festival in Aix-en-Provence, Musikfestival in Evian) und tragen zur Organisation von Kongressen oder Sportsveranstaltungen bei.

ITALIEN

2.1 Allgemeines

Italien besitzt nur vier Casinos: Casino La Vallee, Campione, San Remo und Venezia. Die vier Casinos weisen insgesamt 1'839 Spielautomaten und 232 Spieltische auf; dies ist eine Steigerung von etwa 20% gegenüber dem Jahr 2003. Die Gewinnausschüttungsquote muss mindestens 80% betragen. Die Casinos werden durch die lokalen Regierungen besteuert.

2.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Um einen Vergleich mit den anderen Glücksspielsektoren zu erlauben, haben wir den Gesamtumsatz auf Basis des Bruttospielertrags und einer Gewinnausschüttungsquote von 83.5 geschätzt. In der Tat haben verschiedene Zahlen für einzelne Jahre gezeigt, dass der Mittelwert der Gewinnausschüttungsquote bei 83.5% liegt (wie vorhin erwähnt, muss diese mindestens 80% betragen).

Tabelle 1
Casinos
Umsatz und Bruttospielerträge
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	3'497		2'920		577		83.5
2001	2'835	-18.9	2'367	-18.9	468	-18.9	83.5
2002	3'224	13.7	2'692	13.7	532	13.7	83.5
2003	3'224	0.0	2'692	0.0	532	0.0	83.5
2004	3'697	14.7	3'087	14.7	610	14.7	83.5
2005	3'133	-15.2	2'616	-15.2	517	-15.2	83.5
2006	3'527	12.6	2'945	12.6	582	12.6	83.5
2007	3'697	4.8	3'087	4.8	610	4.8	83.5
Mittelwert							83.5

Quelle: Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) und eigene Schätzungen.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

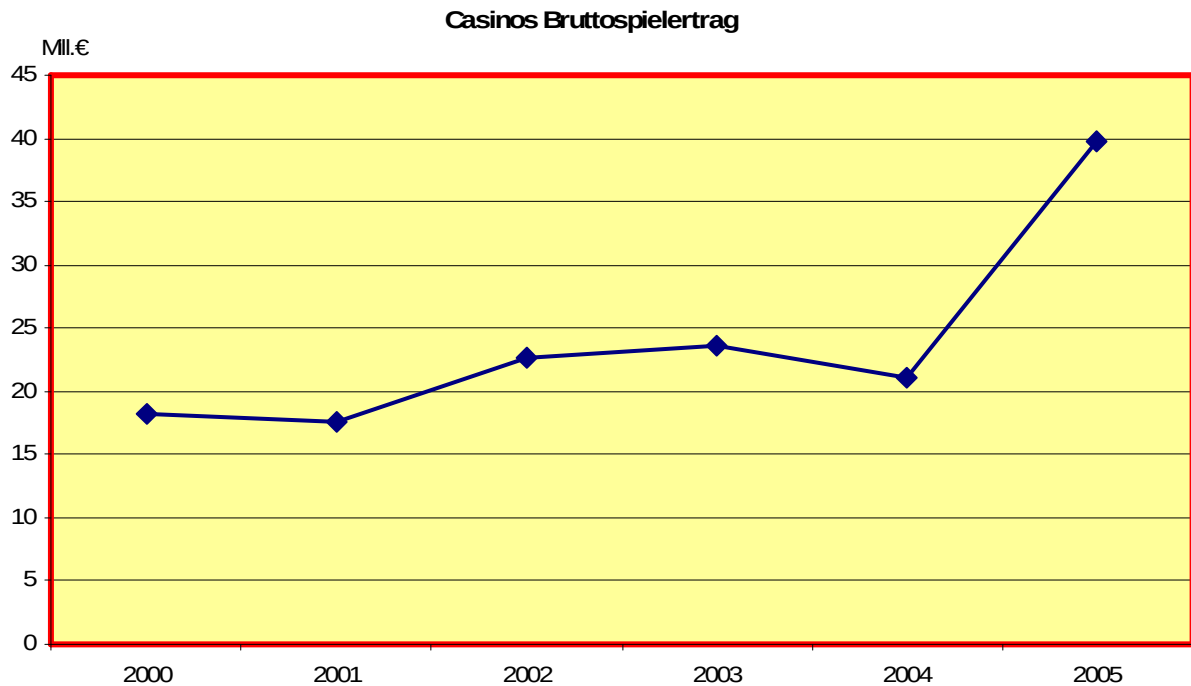
2.3 Steuern/Gebührabgaben

Leider konnten wir keine Angaben über Steuerabgaben erhältlich machen.

MALTA

Im Jahr 2006 gab es vier lizenzierte Casinos auf Malta mit insgesamt 54 Tischspielen und 535 Spielautomaten. Die Lizenz wird von einer Staatskonzession abhängig gemacht. Auf Spielautomaten geben Casinos 40% und auf Tischspielen 36% ihres Bruttospielertrags in Form von Steuern ab. Dazu bezahlen die Betreiber eine jährliche Lizenzgebühr von etwa € 46'200 pro Casino.

In Abbildung 1 sieht man eine starke Zunahme des Casinoglücksspiel im Jahr 2005 in Folge der neuen Regulierung, die im Jahr 2004 in Kraft getreten ist (siehe einführende Erklärungen).

**Abbildung 1**

ÖSTERREICH

2.1 Allgemeines

Es gibt 12 Spielcasinos, die, wie bereits erwähnt, alle der Casinos Austria unterstellt sind. Tabelle 1 vergleicht die 12 Casinos in Bezug auf Besucher und Bruttospielerträge. Daraus lässt sich entnehmen, dass in Österreich das Casino in Wien das grösste ist und zwar sowohl in Bezug auf Besucherzahlen wie auch auf Bruttospielerträge. Interessant ist aber auch die Beobachtung, dass der Anteil der Bruttospielerträge in Casinos mit einem relativ hohen internationalen Besucheranteil (Wien, Bregenz, Innsbruck und Seefeld) höher ist als der Anteil der ausländischen Besucher. Die Casinos Austria bestätigt diese Beobachtung und führt als Beispiel das Jahr 2006 an, in dem die nur 39% Besucher aus dem Ausland rund 70% der Spieleinsätze generierten.⁴⁴

2.2 Umsatz und Bruttospielerträge

Wie Tabelle 2 zeigt, ist der Casinoumsatz seit 2002 um mehr als 15% gesunken, und der Marktanteil fiel von etwa 70% auf 36.3%, was sich auch auf die staatlichen Steuereinnahmen auswirkte, wie wir unten sehen werden. Diese Schrumpfung des Casino-Spielmarkts scheint

⁴⁴ Siehe *Glücksspiel & Sportwetten in Österreich 2007*, Kreutzer Fischer & Partner Consulting GmbH, Wien, Juli 2007.

allen anderen Spielsektoren zugute zu kommen, mit Ausnahme der Lotterien, deren Anteil stabil bleibt, wie weiter unten dargelegt wird.

Tabelle 1
Anzahl Besucher und Bruttospielertrag (2007)
(Anteile in %)

	Besucher	Anteil	National (%)	International (%)	BSE	Anteil
Wien	400'817	16.4	56.8	43.2	41.7	21.5
Baden	327'738	13.4	88.3	11.7	16.2	8.4
Bregenz	295'434	12.1	37.4	62.6	29.2	15.1
Velden	258'712	10.6	74.4	25.6	18.3	9.5
Innsbruck	250'220	10.3	57.2	42.8	24.6	12.7
Linz	229'428	9.4	86.6	13.4	18.3	9.4
Graz	189'714	7.8	89.7	10.3	13.9	7.2
Salzburg	186'998	7.7	58.4	41.6	11.7	6.1
Seefeld	142'516	5.8	29.0	71.0	12.2	6.3
Kitzbühel	67'457	2.8	49.6	50.4	5.1	2.6
Kleinwalsertal	60'425	2.5	8.0	92.0	1.9	1.0
Bad Gastein	28'265	1.2	41.8	58.2	0.5	0.2
Total/Mittelwert	2'437'724		62.9	37.1	193.5	

Quelle: Casinos Austria AG.

BSE = Bruttospielertrag, in Millionen €.

Tabelle 2
Umsatz
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	Schwankung	Anteil am Gesamtumsatz (%)
2002	5'655		69.7
2003	6'032	6.7	66.6
2004	5'007	-17.0	55.4
2005	5'077	1.4	47.9
2006	4'638	-8.6	39.2
2007	4'758	2.6	36.3

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, *Glücksspiel & Sportwetten in Österreich 2007*, Wien, Juli 2007.

Der Abwärtstrend bestätigt sich bei der separaten Betrachtung von Tisch- und Automatenspielen, wie Tabelle 3 veranschaulicht. Während die Zahl der Tische und Automaten zwischen 2002 und 2007 eher stabil blieb, ist ihr Umsatz um 16.7% bzw. 14.4% zurückgegangen. Beim Automatenspiel sanken die Bruttospielerträge allerdings nur um 7,5%, während sie bei den Tischspielen um 29.3% abnahmen. Dies liegt daran, dass die Auszahlungen bei den Tischspielen wesentlich höher sind als bei den Automatenspielen (98% gegenüber 92.5%).

Tabelle 3
Tischspiele und Spielautomaten

	Tischspiele				Spielautomaten			
	Zahl	Umsatz (Mio. €)	BSE (Mio.€)	Gewinnquote (%)	Zahl	Umsatz (Mio. €)	BSE (Mio. €)	Gewinnquote (%)
2002	238	3'635	82	97.7	1'809	2'020	147	92.7
2003	226	4'139	74	98.2	1'834	1'894	144	92.4
2004	223	3'166	69	97.8	1'841	1'841	136	92.6
2005	215	3'290	65	98.0	1'810	1'786	136	92.4
2006	231	2'989	57	98.1	1'788	1'649	125	92.4
2007	238	3'028	58	98.1	1'814	1'730	136	92.2
Mittelwert	232	3'375	68	98.0	1'789	1'820	137	92.5

Quelle: Casinos Austria AG und Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

BSE = Bruttospielertrag.

Für 2007 scheint sich jedoch wieder ein Aufwärtstrend abzuzeichnen; möglicherweise ein Ergebnis der im 2006 begonnenen Neugestaltung und Reorganisation aller österreichischen Casinos durch die Casinos Austria. 2006 - 2007 wurden rund € 30 Millionen in den Umbau und die Erweiterung der Casinos und in ein attraktiveres Spielangebot investiert. Weil die Tischspiele mit ihrer Ausschüttungsquote von 98% rund 64% des Umsatzes ausmachten, war hierbei die Gewinnausschüttung sehr hoch.

Tabelle 4
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2002	5'655		5'427		228	2.8	96.0
2003	6'032	6.7	5'814	7.1	218	-4.3	96.4
2004	5'007	-17.0	4'802	-17.4	205	-6.0	95.9
2005	5'077	1.4	4'876	1.5	201	-2.0	96.0
2006	4'638	-8.6	4'457	-8.6	182	-9.6	96.1
2007	4'758	2.6	4'565	2.4	194	6.5	95.9
Mittelwert							96.1

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner und Casinos Austria AG, *op. cit.*

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

2.3 Steuern/Gebührabgaben

Die Casino Österreich AG ist nicht verpflichtet, für das Angebot von Glücksspieldienstleistungen obligatorische Zahlungen wie Lizenzgebühren, Abgaben etc. zu entrichten. Sie muss jedoch mit steigender Spieleinkommensstufe eine progressiv zunehmende Glücksspielsteuer zahlen. Die Bruttospielerträge, mit Ausnahme der Bruttospielerträge von Spielautomaten, sind von der Mehrwertsteuer in Höhe von 20% befreit. Die Berechnung der Glücksspielsteuer erfolgt gemäss Tabelle 5.

Tabelle 5
Steuersatz

BSE aus French Roulette, Baccara und Baccara chemin de fer (€)	%
0 T 35'000	35%
zusätzlich 35'000	45%
zusätzlich 35'000	50%
zusätzlich 75'000	55%
zusätzlich 110'000	60%
zusätzlich 185'000	65%
zusätzlich 220'000	70%
zusätzlich sums	80%
BSE aus Spielautomaten (nach Abzug von MWS)	39%
BSE aus anderen Glücksspielen	48%

Quelle: Casinos Austria AG.

Tabelle 6 zeigt, dass sich die Spielsteuern auf 49% der Bruttospielerträge belaufen, während die übrigen Abgaben 13% der Casinoeinnahmen ausmachen.⁴⁵ Die Abnahme der Spieleinkommen spiegelt sich selbstverständlich in den Finanzbeiträgen an den österreichischen Staat wider, wie Tabelle 6 veranschaulicht. Von 2000 bis 2007 sind die Abgaben insgesamt, also spielbezogene sowie übrige Abgaben, um rund 10% gesunken.

⁴⁵ Zu den Einnahmen gehören u.a. auch Eintrittsgebühren oder registrierte Trinkgelder.

Tabelle 6
Spielsteuern
 (Millionen €)

	Total	Spielsteuer	Sonstige	Steuer/BSE (%)
2000	147	106	41	48.6
2001	150	108	42	48.6
2002	153	111	42	48.7
2003	147	106	41	48.8
2004	140	99	41	48.4
2005	135	98	37	48.8
2006	126	91	35	50.1
2007	132	95	37	49.2
Mittelwert				48.9

Quelle: Casinos Austria AG.

BSE = Bruttospielertrag

2.4 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Die Casinos Austria und die Österreichischen Lotterien engagieren sich zusammen in verschiedenen Sport- oder Kulturprojekten sowie im humanitären Bereich und unterstützen zahlreiche soziale, kulturelle und wohltätige Organisationen.⁴⁶ 2007 wurden ca. € 65 Millionen von Casinos Austria und den Österreichischen Lotterien in humanitäre und kulturelle Projekte sowie in den Sport geleitet. Dieser Betrag entspricht ungefähr 10% der Bruttospielerträge der beiden Veranstalter.

SCHWEDEN

2.1 Allgemeines

Gegenwärtig ist AB Svenska Spel der einzige Betreiber von Casinos mit internationalen Spielregeln. Seine Tochtergesellschaft Casino Cosmopol betreibt vier internationale Casinos in Stockholm, Göteborg, Malmö und Sundsvall. Die beiden ersten Casinos wurden 2001⁴⁷ eröffnet, das dritte 2002⁴⁸ und das vierte 2003 in Stockholm. Ausserdem können private Betreiber eine Lizenz für Kartenspiele, Würfelspiele und Roulette beantragen, die in Hotels und Restaurants gespielt werden, den so genannten Restaurant-Casinos. Diese Tischspiele, die völlig denen in den Casinos gleichen, werden allerdings mit sehr niedrigen Einsätzen und Gewinne⁴⁹ gespielt und gelten als Unterhaltungsspiele. Die Altersgrenze für den Eintritt in Cosmopol Casinos ist 20 Jahre und für Casinos in Restaurants 18 Jahre.

⁴⁶ Wie die Wiener Staatsoper, Bregenzer Festspiele, Spanische Hofreitschule, SOS Kinderdorf, etc.

⁴⁷ Sundsvall im Juni und Malmö im Dezember.

⁴⁸ Göteborg.

⁴⁹ Beim Roulette dürfen Einsätze und Gewinne nicht höher als SEK 6 bzw. SEK 200 sein.

2.2 Umsatz und Bruttospielerträge

Mit der Einführung von Casinos seit 2001 verloren die Tischspiele in den Restaurants etwas von ihrer Attraktivität (siehe Tabelle 1) und die Zahl der privaten Betreiber nahm ab. Der Marktanteil der Restaurant-Casinos am gesamten Casino-Spiel fiel von 39% 2003 (dem Jahr, als alle vier Casinos in Betrieb waren) auf rund 18% im Jahr 2007. Die Kunden scheinen also von den höheren Einsätzen in den staatseigenen Casinos stärker angezogen. Tabelle 2 zeigt die Auswirkung der Eröffnung der staatseigenen Casinos auf die globalen Nettospielerträge. Die Abnahme der privaten Casino-Spielerträge wird vom staatseigenen Markt mehr als ausgeglichen: die Spielerträge der Casinos haben stetig zugenommen und waren 2007 dreimal höher als 2001. Das Casino-Spiel machte jedoch nur 3,6% des geregelten schwedischen Spielmarktes 2007 aus, obschon sich dieser Anteil seit 2001 mehr als verdoppelt hat.

Tabelle 1
Bruttospielertrag
(Millionen SEK, Schwankungen und Anteile in %)

	Cosmopol	Schwankung	Anteil	Private	Schwankung	Anteil	Total
2001	33		6.5	473		93.5	506
2002	304	821.2	38.5	486	2.7	61.5	790
2003	720	136.8	61.2	457	-6.0	38.8	1'177
2004	853	18.5	69.1	381	-16.6	30.9	1'234
2005	922	8.1	73.8	328	-13.9	26.2	1'250
2006	1'002	8.7	78.2	279	-14.9	21.8	1'281
2007	1'153	15.1	81.7	258	-7.5	18.3	1'411

Quelle: Lotteri Inspektionen und Svenska Spel.
Das erste Casino eröffnete im Jahr 2001.

Tabelle 2
Gesamtbruttospielertrag
(Millionen SEK und Schwankungen in %)

	Bruttospielertrag	S	Anteil am Gesamtspielmarkt (%)
2001	506	-0.4	1.5
2002	790	56.1	2.3
2003	1'177	49.0	3.2
2004	1'234	4.8	3.4
2005	1'250	1.3	3.5
2006	1'281	2.5	3.5
2007	1'411	10.1	3.6
Mittelwert		18.6	3.0

Quelle: Lotteri Inspektionen und Svenska Spel.
S = Schwankung

Für die vier Cosmopol-Casinos zeigt Tabelle 3, dass das Casino in Stockholm mit mehr als 40% der Spielerträge das grösste ist. Zwischen 2003 und 2007 haben die Besucherzahlen in den vier Casinos um 43.6% und die Bruttospielerträge um 60% zugenommen. Das bedeutet, dass die Bruttospielerträge pro Besucher um 11.6% zugenommen haben.⁵⁰ Da die Bruttospielerträge pro Besucher weniger gestiegen sind als die Bruttospielerträge insgesamt, lässt sich folgern, dass die Gewinnauszahlungsquote höher wurde.

Tabelle 4b zeigt die Verteilung der Tische und Spielautomaten auf die vier Casinos. Rund 60% der Bruttospielerträge stammen von Spielautomaten.

Tabelle 3
Cosmopol Casinos
Bruttospielertrag
(Millionen SEK und Anteile in %)

	Total	Stockholm	%	Gothenburg	%	Malmö	%	Sundsvall	%
2003	720	293	40.7	199	27.6	173	24.0	55	7.6
2004	855	364	42.6	219	25.6	209	24.4	63	7.4
2005	922	410	44.5	247	26.8	196	21.3	69	7.5
2006	1002	435	43.4	277	27.6	214	21.4	76	7.6
2007	1153	513	44.5	357	31.0	201	17.4	82	7.1
Mittel			43.1		27.7		21.7		7.4

Tabelle 4a
Cosmopol Casinos
Besucher

	Stockholm	Gothenburg	Malmö	Sundsvall	Total
2003	262'278	242'374	202'017	96'843	803'512
2007	401'861	326'490	242'059	183'251	1'153'661
Schwankung	+53.2%	+34.7%	+19.8%	+89.2%	+43.6%

Tabelle 4b
Cosmopol Casinos
Einrichtungen

	Stockholm		Gothenburg		Malmö		Sundsvall		Total	
	T	A	T	A	T	A	T	A	T	A
2003	31	300	25	200	21	184	15	125	92	809
2007	45	350	35	280	33	220	15	140	128	990

Quelle: Lotteri Inspektionen.

T = Tischspiele, A= Spielautomaten

⁵⁰ Leider haben wir keine Daten bezüglich Gewinnauszahlungen.

2.3 Steuern/Gebührabgaben

Casino Cosmopol bezahlt weder Steuern noch Gebühren. Die privaten Betreiber hingegen bezahlen eine Gebühr von SEK 2000 - 5000 pro Monat. 2007 gab es 92 private Betreiber mit 667 Konzessionen für Restaurant-Casinos.⁵¹ Anmeldegebühren beliefen sich für die Cosmopol auf SEK 7'400, für private Betreiber auf SEK 2'000.

2.4 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Svenska Spel führt einen Teil seiner Gewinne gemeinnützigen Zwecken zu, doch ist es nicht möglich, diese Beiträge nach Spielsektoren zu unterscheiden. Sie werden deshalb in Absatz 10.3 als Ganzes analysiert.

SPANIEN

2.1 Allgemeines

Während die Zahl der Casinos um 10 (33.3%) gestiegen ist, hat sich die Besucherzahl weniger stark entwickelt (+15%). Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, verteilt sich der höchste Anteil der Besucherzahl auf die fünf autonomen Gemeinden (Regionen), d.h. die vier Gemeinden die sich im Allgemeinen im Glücksspielmarkt stark entwickelt haben⁵² (siehe einführende Erklärungen) und die Kanarischen Inseln.

Tabelle 1
Zahl der Spielbanken und Besucherzahl

	Spielbanken	Besucher
2000	30	3'292'614
2001	31	3'262'856
2002	32	3'081'071
2003	32	2'966'164
2004	33	3'049'984
2005	37	3'479'373
2006	41	3'634'006
2007	40	3'782'713

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

⁵¹ 100 Betreiber mit 814 Lizenzen (2005).

⁵² Andalucía, Cataluña, Valencia und Madrid.

Tabelle 2
Casinos nach CCAA⁵³ und Besucherzahlen (2007)

CCAA	Casinos	Besucher	Anteil (%)
Andalucía	5	479'259	12.7
Aragón	3	71'299	1.9
Asturias	1	81'617	2.2
Baleares	3	178'226	4.7
Canarias	7	421'369	11.1
Cantabria	1	40'997	1.1
Castilla y León	3	139'337	3.7
Cataluña	3	748'462	19.8
Extremadura	1	88'501	2.3
Galicia	2	69'735	1.8
La Rioja	1	30'086	0.8
Madrid	2	709'702	18.8
Murcia	2	143'278	3.8
País Vasco	2	92'721	2.5
Valencia	2	458'388	12.1
Ceuta	1	15'684	0.4
Melilla	1	14'052	0.4
Total	40	3'782'713	

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

2.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Der Gesamtumsatz ist zwischen 2000 und 2007 um 61% gestiegen. 2005 gab es einen Sprung im Umsatz von mehr als 18%, verbunden mit einem Anstieg von 22% (oder 411 Stück) der Anzahl Spielautomaten. Ebenfalls gestiegen sind die Spielereinsätze an Tischspielen. Der Anteil des Spielautomatenumsatzes ist seit dem Jahr 2000 stetig gestiegen und dies auf Kosten der Tischspiele, die jedoch den höchsten Anteil des Umsatzes ausmachen (69.4% im Jahr 2007).

⁵³ CCAA = Comunidades Autónomas.

Tabelle 3
Umsatz und Bruttospielerträge
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	1'581		1'220		361		77.2
2001	1'687	6.7	1'298	6.4	389	7.9	76.9
2002	1'854	9.9	1'418	9.3	436	11.9	76.5
2003	1'914	3.2	1'483	4.6	431	-1.1	77.5
2004	2'067	8.0	1'595	7.6	472	9.4	77.2
2005	2'445	18.3	1'894	18.7	551	16.7	77.5
2006	2'460	0.6	1'907	0.7	553	0.4	77.5
2007	2'551	3.7	1'994	4.6	557	0.7	78.2
Mittelwert							77.3

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 4
Spieltische und Spielautomaten
(Millionen € und Anteile in %)

	Spieltische			Spielautomaten		
	Umsatz	Anteil	Gewinnquote (%)	Umsatz	Anteil	Gewinnquote (%)
2000	1'206	76.3	76.3	375	23.7	79.9
2001	1'262	74.8	75.9	425	25.2	79.9
2002	1'318	71.1	74.0	481	26.0	80.7
2003	1'404	73.4	76.6	510	26.6	80.0
2004	1'476	71.4	76.1	591	28.6	80.0
2005	1'735	71.0	76.4	710	29.0	80.1
2006	1'716	69.8	76.5	743	30.2	80.0
2007	1'770	69.4	77.2	781	30.6	80.4
Mittelwert			76.1			80.1

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

Gewinnquote = Gewinne/Umsatz

Tabelle 5
Umsatz und Gewinne pro Besucher
(€)

	Umsatz/Besucher	Gewinne/Besucher
2000	480	371
2001	517	398
2002	602	460
2003	645	500
2004	678	523
2005	703	544
2006	677	525
2007	681	533

2.3 Steuern/Gebührabgaben

Spielbanken bezahlen keine MWST aber Steuern auf dem Bruttospielertrag des Tischspiels und Gebühren auf Spielautomaten (je nach Gemeinde belaufen sich die Gebühren auf € 4'020 – 5'950 pro Automaten). Die Steuersätze auf Casino-Glücksspiel sind im Allgemeinen in den autonomen Gemeinden verschieden; manche Gemeinden wenden jedoch die Steuersätze des Staates an (mit oder ohne Aufschlag). Wir haben keine separaten Zahlen für Casino-Abgaben, diese sind in den Gesamtsteuerabgaben enthalten (Teil 9).

Tabelle 5
Steuersätze auf Tischspiele

Bruttospielertrag (€)	Steuerrate (%)
0 T 1'322'226	20%
1'322'226 T 2'187'684	35%
2'187'684 T 4'363'347	45%
4'363'347 und mehr	55%

VEREINIGTES KÖNIGREICH

2.1 Allgemeines

Die meisten (140) Casinos waren schon unter der älteren Gesetzgebung in Betrieb. Die neue Gesetzgebung erlaubte es weitere 16 Casinos zu eröffnen, davon 8 kleine und 8 grosse Casinos. Der *Gambling Act 2005* führt nämlich die Unterscheidung zwischen regionalen, kleinen und grossen Casinos ein. Kleine Casinos müssen eine minimale Fläche von 500 m² für Spieltische vorsehen und eine spielfreie Fläche von 200 m², grosse Casinos eine Fläche von 1'000 m² für Spieltische und eine spielfreie Fläche von 500 m² und bei regionalen Casinos sind es respektive 1'000 m² und 1'500 m². Je nach Betriebslizenz können Spielbanken eine bestimmte Anzahl und bestimmte Kategorien von Spielautomaten anbieten (siehe Tabellen 1a und 1b).

Tabelle 1a
Spielautomaten in Casinos

Casino	Erlaubte Zahl und Art von Spielautomaten
Regional	Maximal 1'250 A-Spielautomaten und eine Kombination von maximal 1'250 Spielautomaten der Kategorien B1 bis D
Klein	Maximal 80 B1-Spielautomaten und eine Kombination von maximal 80 Spielautomaten der Kategorien B2 bis D
Gross	Maximal 150 B1-Spielautomaten und eine Kombination von maximal 150 Spielautomaten der Kategorien B2 bis D
Existierend	Kombination von maximal 20 Spielautomaten der Kategorien B bis D oder eine beliebige Zahl von C- oder D-Spielautoomaten.

Quelle: Gambling Commission.

Tabelle 1b
Arten von Spielautomaten

Kategorie	Maximal Einsatz (£)	Maximal Gewinn (£)
A	unbeschränkt	unbeschränkt
B1	2	4'000
B2	100	500
B3	1	500
B4	1	250
C	0.50	35
D	0.10 und 0.30	5 und 8

Quelle: Gambling Commission.

Zwischen 2000 und 2007 ist die Zahl der Casinos um 22% und die Besucherzahl um 44% gestiegen. London hat für sich allein ein Marktanteil von 56.4% obschon nur 26 Casinos in der Stadt ihren Sitz haben und deren Besucherzahl tiefer ausfällt als in zwei anderen Casinos. Tabelle 4 bestätigt die Vorherrschaft von London, denn der Umsatz pro Casino und pro Besucher steht weit über dem Mittelwert der anderen Regionen.

Tabelle 2
Zahl der Casinos und Besucherzahl

	Spielbanken	Besucher (Mio.)
2000	118	11'288
2001	122	11'781
2002	126	11'865
2003	131	11'886
2004	138	12'309
2005	140	13'939
2006	138	15'120
2007	144	16'202

Quelle: Gambling Commission.

Tabelle 3
Casinos nach Regionen und Umsatz (2007)

Region	Casinos	Umsatz (Mio. £)	Anteil (%)	Besucher (Mio.)
Scotland	14	201	4.5	1'361
North	38	672	15.2	4'758
Midlands und Wales	36	592	13.4	3'696
South	30	469	10.6	3'061
London	26	2'498	56.4	3'326
Total	144	4'432		

Quelle: Gambling Commission.

Tabelle 4
Umsatz pro Casino und pro Besucher

Region	Umsatz/Casino (Mio. £)	Umsatz/Besucher (£)
Scotland	14	148
North	18	141
Midlands und Wales	16	160
South	16	153
London	96	751
Total	31	274

Quelle: Gambling Commission, Créa.

2.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Wie die folgende Tabelle zeigt, ist der Gesamtumsatz in der Periode 2000 - 2007 um 34% gestiegen, der Bruttospielertrag hingegen nur um 23%. Dies ist auf die Gewinnausschüttungsquote zurückzuführen. Sie ist im Jahr 2007 leicht angestiegen, hauptsächlich weil London seine Gewinnausschüttungsquote von 83.6% im Jahr 2006 auf 85.2% erhöht hat.

Tabelle 5
Umsatz und Bruttospielerträge
(Millionen £ und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	3'316		2'783		533		83.9
2001	3'582	8.0	2'963	6.5	619	16.1	82.7
2002	3'797	6.0	3'128	5.6	669	8.1	82.4
2003	4'073	7.3	3'399	8.7	674	0.7	83.5
2004	4'138	1.6	3'423	0.7	715	6.1	82.7
2005	4'215	1.9	3'511	2.6	704	-1.5	83.3
2006	4'314	2.3	3'602	2.6	712	1.1	83.5
2007	4'432	2.7	3'775	4.8	657	-7.8	85.2
Mittelwert							83.4

Quelle: Gambling Commission, Créa.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

2.3 Steuern/Gebührabgaben

Tabelle 5 zeigt den progressiven Gebührensatz und die verschiedenen Klassen der Bruttospielerträge, die zur Festsetzung der Basis der Gebührenerhebung dienen. Mit dem neuen *Gambling Act 2005* wurde der minimale Gebührensatz ab April 2007 von 2.5% auf 15% erhöht und ein maximaler Satz von 50% eingeführt. Dies spiegelt sich dann auch in den Totalabgaben wider, die zwischen 2006 auf 2007 um 25% gestiegen sind. Gegenüber dem Bruttospielertrag sind sie von 18.8% im Jahr 2006 auf 25.5% gestiegen, was sogar höher ist als die Quote von 2000. Hierzu muss man jedoch sagen, dass ab 1. September 2007 Gebühren auf Internetglücksspiel in die generelle *Gaming Duty* eingeführt wurden.

Tabelle 6
Gebührensatz
(auf Bruttospielertrag in £)

	2.5% auf die ersten	12.5% auf die nächsten	15% auf die ersten	20% auf die nächsten	30% auf die nächsten	40% auf die nächsten	50% auf Rest
1.4.2000	470'500	1'045'500		1'045'500	1'830'000		
1.4.2001	484'500	1'076'000		1'076'000	1'883'500		
1.4.2002	488'000	1'083'500		1'083'500	1'997'000		
1.4.2003	502'500	1'115'500		1'115'500	1'953'000		
1.4.2004	516'500	1'146'500		1'146'500	2'007'500		
1.4.2005	534'500	1'186'500		1'186'500	2'078'000		
1.4.2006	546'500	1'212'500		1'212'500	2'124'000		
1.4.2007			1'836'500	1'266'000	2'217'500	4'680'000	

Quelle: HM Revenue and Customs, Betting and Gaming Bulletin.

Es kann auch festgestellt werden, dass während die Bruttospielerträge der verschiedenen Klassen zwischen 2000 und 2006 generell um 16%, die Gebührenabgaben nur um 3% gestiegen sind, so dass sogar die Gebühren per Bruttospielertrag tiefer waren als im Jahr 2000 (18.8% im Jahr 2006 gegen 24.4% im Jahr 2000). Veränderungen innerhalb einer Klasse hat somit zeigt weniger Wirkung als eine Änderung der Klassen selbst für einen Spielformat, wie sie 2007 vorgenommen wurde.

Tabelle 7
Gebührensatz
(auf Bruttospielertrag in £)

	2.5% auf die ersten	12.5% auf die nächsten	20% auf die nächsten	30% auf die nächsten	Gebühren (Mio.)	BSE (Mio.)
1.4.2000	470'500	1'045'500	1'045'500	1'830'000	130	533
1.4.2006	546'500	1'212'500	1'212'500	2'124'000	134	712
Schwankung	16.2%	16%	16%	16.1%	3.1%	33.6%

Quelle: HM Revenue and Customs, Betting and Gaming Bulletin.

Tabelle 8
Gebühren
(Millionen £ und Schwankungen in %)

	Abgaben	Schwankung	Abgaben/Umsatz (%)	Abgaben/BSE (%)
2000	130		3.9	24.4
2001	130	-0.4	3.6	20.9
2002	151	16.6	4.0	22.6
2003	138	-8.6	3.4	20.5
2004	157	13.8	3.8	22.0
2005	143	-8.9	3.4	20.3
2006	134	-6.3	3.1	18.8
2007	168	25.1	3.8	25.5
Mittelwert			3.6	21.9

Quelle: Gambling Commission und HM Revenue and Customs (HMRC), Créa.
BSE = Bruttospielertrag

2.4 Spenden für gute Zwecke

Die Vergabekriterien für Casinolizenzen setzen fest, dass Betreiber in die Suchtprävention und in die Forschung der Spielsucht investieren müssen. In welchem Umfang dies zu geschehen hat, wird jedoch offen gelassen.

NORWEGEN

Casinos sind in Norwegen verboten.

SCHWEIZ

2.1 Allgemeines

Spielcasinos waren in der Schweiz verboten, bis 1993 die Mehrheit des Schweizer Volkes und der Kantone in einer eidgenössischen Abstimmung die Aufhebung des in der Schweizer Verfassung verankerten allgemeinen Verbots beschloss. Das neue Gesetz über Glücksspiele und Spielbanken wurde von den beiden Schweizer Räten 1998 genehmigt und trat im April 2000 in Kraft. Damit endete eine 70-jährige Phase, während welcher der Betrieb von Spielcasinos verboten war. Nach dem Gesetz von 1929 konnten nur Kantone das Angebot von Glücksspielen in so genannte Kursäle⁵⁴ genehmigen, und dies nur, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt waren. Das neue Gesetz über Glücksspiele sieht vor, dass die Eidgenössische Spielbankenkommission den öffentlichen oder privaten Betreibern A-Konzessionen (Grand Casinos) oder B-Konzessionen (Kursäle) erteilt, selbstverständlich unter der Voraussetzung, dass die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind. Tatsächlich sind zwei Konzessionen erforderlich, eine Standortkonzession für die Einrichtung und eine Betriebskonzession für den Betrieb des Casinos. Die Standortkonzession wird nur mit der vorherigen Zustimmung des Kantons und der Gemeinde erteilt, in der das Casino eingerichtet werden soll. Für die Erteilung einer Konzession müssen nicht nur gesetzliche Bedingungen erfüllt⁵⁵, sondern auch wirtschaftliche Voraussetzungen gegeben sein. Der Gesuchsteller muss daher die erwarteten Auswirkungen der Spielbank in Bezug auf Arbeitsplätze, Tourismus, Steuern und die in der Region ansässigen Unternehmen aufzeigen.

A-Casinos können eine unbegrenzte Anzahl Tische⁵⁶ und Automaten betreiben, ohne Einsatzgrenze für Tischspiele (wobei die Casinos oft selbst eine Grenze setzen) oder Spielautomaten. Sie können auch verschiedene Jackpot-Systeme ohne Begrenzung anbieten. B-Casinos können von den gesetzlich zugelassenen Tischspielen bis zu 3 Arten anbieten und die Zahl der Glücksspielautomaten ist auf 150 begrenzt. Für jede Art von Tischspielen gibt es eine gesetzliche Einsatzgrenze; bei Spielautomaten ist der Höchsteinsatz gegenwärtig 25 Franken pro Spiel und der Höchstgewinn 25'000 Franken. B-Casinos können ein Jackpot-System mit einem Höchstbetrag von Fr. 100'000 anbieten. Die Gewinnausschüttungsquote ist gesetzlich auf mindestens 80% festgelegt, doch viele Casinos zahlen mehr aus (92%-96%).

Vor dem neuen Gesetz boten etwa 24 Kursäle Glücksspiele an, vor allem Roulette. In der Übergangszeit wurde ihnen eine vorläufige B-Konzession erteilt, mit der sie Spiele, die sie bis dahin angeboten hatten, weiter anbieten konnten. Gleichzeitig mussten sie wie alle anderen

⁵⁴ Kursäle könne als eine Art Heilbäder angesehen werden.

⁵⁵ In der Schweiz sind die meisten dieser Anforderungen aus dem Bankengesetz übernommen.

⁵⁶ Das Gesetz bezeichnet noch 11 Tischspiele.

Gesuchsteller bis September 2000 eine Bewerbung für eine A- oder B-Konzession einreichen. Nur 8 der 24 Kursäle beantragten schliesslich eine B-Konzession. 56 Bewerbungen gingen ein und die Schweizerische Eidgenossenschaft bewilligte 7 A-Konzessionen und 14 B-Konzessionen. Die 21 Casinos nahmen den Betrieb zwischen Juni 2002 und November 2003 auf. Inzwischen haben 2 Casinos mit einer B-Konzession den Betrieb eingestellt. Gegenwärtig gibt es in der Schweiz 19 Casinos, die von einer kleineren Gruppe von Betreibern (siehe Tabelle 1) geführt werden. Die Swiss Casinos Holding AG und die Casinos Austria (Swiss) AG betreiben zusammen 6 Casinos (3 A- und 3 B-Casinos) und der französische Konzern Lucien Barrière Suisse SA betreibt 3 Casinos (1 A-Casino und 2 B-Casinos). Alles in allem werden die 19 Schweizer Casinos von 9 Unternehmensgruppen betrieben.

Tabelle 1
Casinos und ihre Betreiber

Stadt	Besitz	Betreiber
Typ A		
Baden	Spielbank Baden AG	Stadtcasino Baden AG, Joy Management AG
Basel	Airport Casino Basel AG	Compagnie Financière Régionale, Petits actionnaires
Montreux	Casino de Montreux SA	Groupe Lucien Barrière Suisse SA, Commune de Montreux, Petits actionnaires
Lugano	Casinò Lugano SA	Città di Lugano, Petits actionnaires, A. Censi
Bern	Grand Casino Kursaal Bern AG	Kongress&Kursaal Bern AG, Swiss Casinos Holding AG, Casinos Austria (Swiss) AG
Luzern	Grand Casino Luzern	Kursaal-Casino AG Luzern, Casinos Austria (Swiss) AG
St. Gallen	Grand Casino St. Gallen AG	Swiss Casinos Holding AG, Casinos Austria (Swiss) AG, St. Gallen-Bodensee Tourismus

Typ B		
Bad Ragaz	Casino Bad Ragaz AG	Grand Hotels Bad Ragaz, ACE Casino Holding AG
Courrendlin	Casino du Jura SA	Groupe Lucien Barrière Suisse SA, Petits actionnaires
Crans-Montana	Société du Casino de Crans-Montana SA	Groupe de Divonne, ISPAR Holding, Commune de Rarogne, Petits actionnaires
Davos	Casino Davos AG	Siegfried Dietsche, Davos Tourimus
Granges-Paccot	Société Fribourgeoise d'Animation Touristique SA	Groupe Lucien Barrière Suisse SA
Interlaken	Casino Interlaken AG	Casino Kursaal Interlaken AG, Saarland Spielbank GmbH Saarbrücken
Mendrisio	Casinò Admiral SA	ACE Casino Holding SA
Meyrin	Casino du Lac de Meyrin SA	ISPAR Holding SA, Compagnie des Casinos Holding SA
Locarno	Casinò Locarno SA	ABE Casinos AG
Pfäffikon/Zürich	Casino Zürichsee AG	Swiss Casinos Holding AG, Casinos Austria (Swiss) AG
Schaffhausen	CSA Casino Schaffhausen AG	Swiss Casinos Holding AG, Casinos Austria (Swiss) AG, Petits actionnaires
St. Moritz	Casino St. Moritz AG	Swiss Casinos Holding AG, Casinos Austria (Swiss) AG

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission, Jahresbericht 2007.

Da keine Daten über den Umsatz vorliegen⁵⁷, werden vorliegend die grössten Casinos der Schweiz anhand der Bruttospielerträge bestimmt. Wie Tabelle 2 zeigt, ist das Casino von Mendrisio gemessen an seinen Bruttospielerträge und Besucherzahlen das grösste, obschon es nur eine B-Konzession hat. Für diese Tatsache gibt es zwei Erklärungen: Erstens hat Mendrisio von allen B-Casinos die höchste Zahl an Tischen (24). Sie ist sogar höher als die durchschnittliche Tischzahl in den A-Casinos (liegt aber natürlich nicht über die gesetzlich festgelegten Höchstzahl von 150). Während jedoch die Bruttospielerträge pro Tisch in A- und B-Casinos mehr oder weniger gleich hoch sind (Tabelle 3), liegen sie in Mendrisio weit über dem Durchschnitt (2.036 gegenüber den durchschnittlichen 0.861). Dasselbe gilt für die Spielautomaten. Eine zweite Erklärung ist die Nähe Mendrisios zu Italien: Etwa 90% der Besucher sind Italiener, welche stereotypisch als grosse Spieler gelten. Die höchsten Bruttospielerträge pro Besucher hat jedoch nicht Mendrisio, sondern Meyrin an der französisch-schweizerischen Grenze. Ein weiteres Casino mit hohen Bruttospielerträgen pro Tisch ist Basel, ebenfalls ein grenznahe Casino, zwischen der Schweiz, Frankreich und Deutschland gelegen. Es scheint, dass Casinos in Grenznähe ein paar Eigenschaften aufweisen, die sie von den Casinos im Binnenland unterscheiden. Auch lässt sich feststellen, dass die Bruttospielerträge pro Tisch zwar höher sind als jene pro Spielautomaten, wobei aber

⁵⁷ Später kann man den Umsatz anhand der durchschnittlichen Gewinnausschüttungsquote schätzen.

die Bruttospielerträge von allen Spieltischen nur 20% vom Total aller Bruttospielerträge ausmachen.

Tabelle 2
Besucher und Bruttospielertrag der 19 Casinos (2007)

Casino	BSE (Mio. CHF)	Besucher	BSE pro Besucher
Spielbank Baden AG	107	490'749	219
Airport Casino Basel AG	103	706'150	146
Casino de Montreux SA	116	588'426	197
Casinò Lugano SA	113	525'529	215
Grand Casino Kursaal Bern AG	58	291'523	199
Grand Casino Luzern AG	53	230'886	228
Grand Casino St. Gallen AG	52	259'177	199
Total A	601	3'092'440	194
Casino Bad Ragaz AG	25	164'621	150
Casino du Jura SA	14	96'216	143
Société du Casino de Crans Montana SA	23	123'276	186
Casino Davos AG	3	35'937	92
Société Fribourgeoise d'Animation Touristique SA	25	152'779	164
Casino Interlaken AG	13	100'911	131
Casinò Admiral SA (Mendrisio)	128	788'587	163
Société Casino du Lac Meyrin SA	87	338'703	255
Casinò Locarno SA	34	220'436	153
Casino Zürichsee AG	42	233'659	182
CSA Casino Schaffhausen AG	19	128'347	148
Casino St. Moritz AG	5	44'009	113
Total B	418	2'427'481	172
Total A+B	1'020	5'519'921	185

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission.
BSE = Bruttospielertrag.

Tabelle 3
Tischspiele und Spielautomaten (2007)
 (Anzahl und Bruttospielerträge in Millionen CHF)

	Tische	Automaten	BSE T	BSE A	BSE/T	BSE/A
Baden	27	311	23	84	0.860	0.271
Basel	15	340	18	85	1.206	0.250
Montreux	22	372	17	99	0.770	0.265
Lugano	30	354	25	88	0.838	0.248
Bern	15	266	8	50	0.515	0.189
Luzern	13	245	11	41	0.876	0.168
St. Gallen	13	190	13	38	1.028	0.201
Mittelwert A	19	297	17	69	0.858	0.234
Bad Ragaz	7	131	4	21	0.590	0.157
Courrendlin	6	95	1	13	0.194	0.133
Crans-Montana	7	132	2	21	0.311	0.157
Davos	5	68	1	2	0.187	0.035
Granges-Paccot	8	134	3	22	0.351	0.166
Interlaken	6	128	1	12	0.170	0.096
Mendrisio	24	150	49	80	2.036	0.531
Meyrin	15	150	14	72	0.942	0.483
Locarno	9	150	3	30	0.368	0.202
Pfäffikon/Zürich	12	150	11	32	0.885	0.212
Schaffhausen	8	140	6	13	0.788	0.090
St. Moritz	6	75	2	3	0.364	0.037
Mittelwert B	9	125	8	27	0.864	0.213
Mittelwert A+B	13	188	11	42	0.861	0.225

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission.

BSE = Bruttospielertrag, T = Tischspiel, A = Spielautomat.

2.2 Umsatz und Bruttospielerträge

Da Casino-Glücksspiele in der Schweiz ein ziemlich neues Phänomen darstellt, haben die Bruttospielerträge und folglich der Umsatz seit 2003 (als alle Casinos gegründet und eröffnet waren) stark zugenommen, nämlich um rund 80% innert vier Jahren. Aus dem gleichen Grund des relativ neuen Marktes ist es auch schwierig, die seit 2004 sinkenden jährlichen prozentualen Veränderungen zu interpretieren. Tatsächlich bestehen die Casinos noch nicht lange genug, um zu entscheiden, ob in den Casinos weniger gespielt wird, oder ob sie jetzt nach 2-3 Anfangsjahren mit hohen Wachstumsraten die Konsolidierungsphase erreicht haben. Nach einigen Schwankungen in den Jahren 2002 bis 2004 scheinen die Anteile der A- und B-Casinos an den Bruttospielerträgen sich bei 59% bzw. 41% stabilisiert zu haben. Zwischen 2003 und 2007 blieb die Zahl der Tische praktisch unverändert, doch der Anteil der Tischspiele an den Bruttospielerträgen verringerte sich stetig zugunsten der Spielautomaten, deren Bruttospielerträge sich im gleichen Zeitraum verdoppelten, während ihre Zahl nur um 6.8% zunahm. Pro Einheit sind die Bruttospielerträge indessen bei den Tischen fast viermal

höher als bei den Spielautomaten. Die Glücksspielverordnung (GSV)⁵⁸ regelt die Mindestgewinnauszahlungsquote für Spielautomaten, diese ist jedoch von Casino zu Casino unterschiedlich. Für Spielautomaten ist die theoretische Quote 80%, doch im Allgemeinen wenden die Casinos Quoten von 92% bis 96% an.

Tabelle 4
Bruttospielertrag
(Millionen CHF, Schwankungen und Anteile in %)

	Typ A	S	Anteil	Typ B	S	Anteil	Total	S
2002	102		73.4	37		26.6	139	
2003	334	224.6	59.6	227	517.1	40.4	561	301.4
2004	467	39.6	60.7	302	33.4	39.3	769	37.1
2005	517	11.0	59.1	356	17.9	40.7	875	13.7
2006	563	8.6	58.9	392	10.1	41.1	955	9.2
2007	601	6.9	59.0	418	6.6	41.0	1'020	6.8
Mittelwert			61.9			38.1		

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission.
S = Schwankung.

Tabelle 5
Tischspiele und Spielautomaten
(Millionen CHF und Anteile in %)

	Tischspiele				Spielautomaten			
	Zahl	BSE	Anteil	BSE/T	Zahl	BSE	Anteil	BSE/A
2002	168	45	32.4	0.270	2'238	94	67.6	0.042
2003	251	156	27.8	0.621	3'353	405	72.2	0.121
2004	239	191	24.9	0.801	3'300	578	75.1	0.175
2005	245	198	22.6	0.807	3'419	677	77.4	0.198
2006	248	207	21.7	0.836	3'471	748	78.3	0.215
2007	248	214	20.9	0.861	3'581	806	79.1	0.225
Mittelwert	233	168	25.1	0.699	3'227	551	74.9	0.163

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission.
BSE = Bruttospielertrag, T = Tischspiel, A = Spielautomat.

2007 entschied die Spielbankenkommission, Pokerturniere als Geschicklichkeitsspiele zu qualifiziert und folglich auch ausserhalb von Spielbanken veranstaltet werden dürfen. Das Format "Texas Hold'em" kann, wenn es als Poker-Cashgame gespielt, jedoch als Glücksspiel angesehen werden. Diese Spielformate werden noch nicht lange genug angeboten, um über nützliche Daten zu verfügen.

⁵⁸ Verordnung des EJPD über Überwachungssysteme und Glücksspiele.

2.3 Steuern/Gebührabgaben

In der Schweiz gibt es Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern. Das Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer schliesst Umsätze bei Wetten, Lotto- und anderen Glücksspielen aus, soweit sie einer Sondersteuer oder sonstigen Abgaben unterliegen. Von den Casinos erhebt der Bund Abgaben auf die Bruttospielerträge und setzt den Abgabesatz so fest, dass die Casinos eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital erzielen können. Die Abgabesätze für A- und B-Casinos können unterschiedlich und progressiv ausgestaltet sein (was bei der konkreten Ausgestaltung der Abgabesätze so gemacht wurde). Für A-Casinos beträgt der Abgabesatz bis 20 Millionen 40% von den Bruttospielerträgen. Für jede weitere Million steigt der Grenzabgabesatz um 0,5%, bis zu einem Höchstsatz von 80%. Für B-Casinos beträgt der Abgabesatz bis zu 10 Millionen 40% der Bruttospielerträge. Für jede weitere Million steigt er um 1%, bis zu einem Höchstsatz von 80%. Die folgende Grafik illustriert das Abgabesystem. B-Casinos können von einer Steuersenkung profitieren, wenn ein Teil (mindestens 12.5%) ihrer Nettospielerträge in Projekte von allgemeinem Interesse wie Kultur, Sport, öffentliches Gesundheitswesen, Tourismus oder soziale Aktivitäten für die Region oder in gemeinnützige Einrichtungen investiert wird. Die Senkung verhält sich proportional zum Betrag, der in solche Projekte investiert wird, kann aber ein Viertel des Abgabesatzes nicht übersteigen. Casinos in Regionen mit ausgeprägt saisonalem Tourismus können von einer Abgabeermässigung von bis zu einem Drittel profitieren, wenn ihre Aktivität in hohem Masse vom Tourismus abhängt. So wurden etwa die Casinos in Crans-Montana, Davos und St. Moritz⁵⁹ 2007 tatsächlich zu Abgabesätzen von 26%, 27% und 27% veranlagt, statt zu den theoretischen Abgabesätzen von 42%, 40% bzw. 40%. In diesen drei Fällen entspricht die Abgabeermässigung einem Drittel, für Crans-Montana etwas mehr, wahrscheinlich weil das dortige Casino aufgrund von gemeinnützigen Beiträgen noch etwas stärker entlastet wurde.

Die Einnahmen der Casinos aus anderen Aktivitäten (Restaurant, Hotels, etc.) unterliegen einem Mehrwertsteuersatz von 7.6%. Wie andere Unternehmen in der Schweiz müssen Spielbanken Gewinn- und Kapitalsteuern zahlen, die von den verschiedenen Kantonen erhoben werden. Schliesslich müssen sie eine jährliche Abgabe (0,3% von den Bruttospielerträgen) zahlen, um die Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Spielbankenkommission ESBK (Aufsichtsabgabe) zu finanzieren. Tabelle 6 zeigt die auf den Bruttospielerträgen erhobenen Abgaben und Tabelle 7 die anderen von den Casinos bezahlten Abgaben (ausgenommen die MWST).

⁵⁹ In den Bergen gelegen, daher stark saisonabhängig.

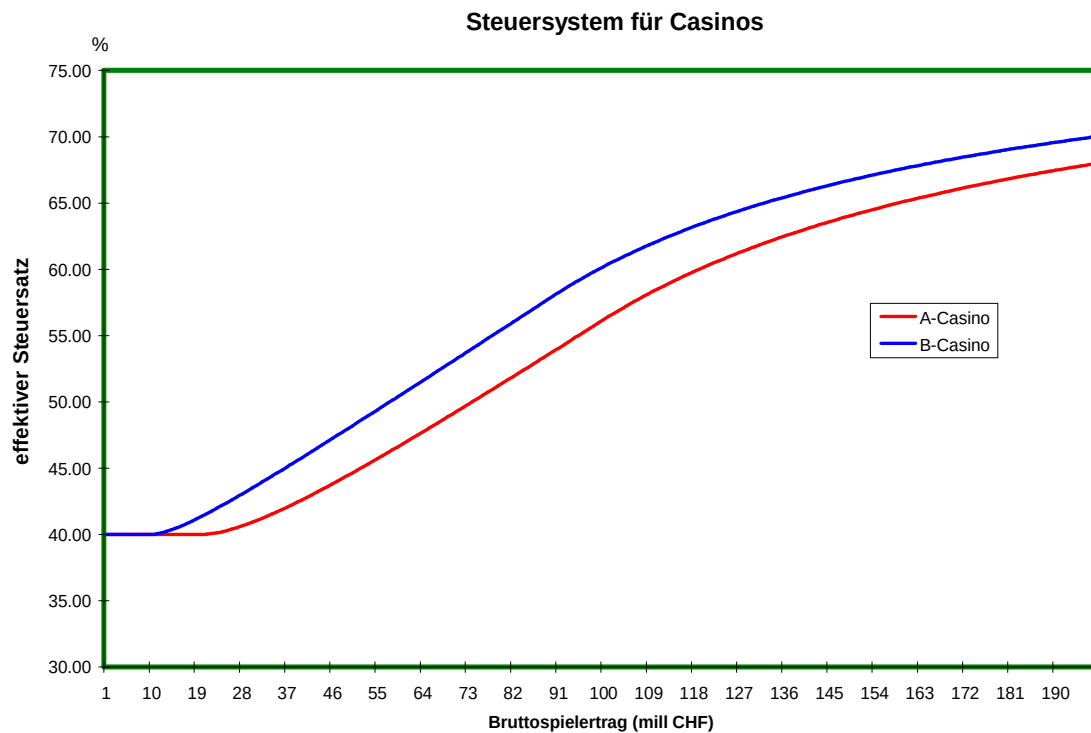
**Abbildung 1**

Tabelle 6
Spielbankenabgaben
 (Millionen CHF und Anteile in %)

	A-Casino			B-Casino			Total A + B	
	Steuern	Anteil	Steuern/BSE	Steuern	Anteil	Steuern/BSE	Steuern	Steuern/BSE
2002	53	79.4	51.5	14	20.6	37.5	67	47.8
2003	168	64.5	50.3	93	35.5	40.9	261	46.5
2004	234	62.9	50.2	138	37.1	45.7	372	48.4
2005	270	60.9	52.1	173	39.1	48.7	443	50.7
2006	301	60.7	53.5	195	39.3	49.6	495	51.9
2007	330	61.2	54.9	209	38.8	50.0	539	52.9
Mittelwert		64.9	52.1		35.1	45.4		49.7

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission.
 BSE = Bruttospielertrag.

Tabelle 7
Gesamtabgaben
 (Millionen CHF und %)

	Spielbanken- abgaben	in % des BSE	Gewinnsteuer	in % des BSE	Aufsichts- abgaben	in % des BSE
2002	67	47.8	4	2.8	1	1.0
2003	261	46.5	10	1.8	4	0.7
2004	372	48.4	21	2.8	2	0.3
2005	443	50.7	24	2.8	3	0.3
2006	495	51.9	33	3.5	3	0.3
2007	539	52.9	40	3.9	3	0.3
Mittelwert		49.7		2.9		0.5

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission.
 BSE = Bruttospielertrag.

A-Casinos entrichten im Durchschnitt höhere Steuern (gemessen an ihren BSE) als B-Casinos. Dies liegt am oben erwähnten Umstand, dass B-Casinos von Steuerermässigungen profitieren können, wenn sie einen Teil ihrer Nettospielerträge in Projekte von regionalem oder öffentlichem Interesse investieren und/oder wenn sie in Regionen mit stark saisonabhängigem Tourismus liegen. Steuerermässigungen werden gewährt, wenn die Beiträge für gemeinnützige Zwecke mindestens 1/8 der Nettospielerträge ausmachen. 2007 erreichten die Beiträge für gemeinnützige Zwecke 10 Millionen, wobei dies wieder nur die Beiträge von B-Casinos sind, die eine Steuerermässigung verlangt haben. 2007 haben nur 3 B-Casinos eine solche Ermässigung verlangt. Andere B-Casinos leisten ebenfalls Beiträge, die aber weniger als 12.5% ihrer Nettospielerträge ausmachen. Es lässt sich deshalb schwer sagen, wie viel die Beiträge in Höhe von 10 Millionen im Vergleich zu den gesamten Nettospielerträgen der B-Casinos ausmachen. Auch ist hervorzuheben, dass A-Casinos in verschiedenen Projekten investieren, obschon das Gesetz für A-Casinos in diesem Falle keine Steuerermässigung vorsieht.

Die Gesamtsumme der Spielbankenabgaben ist seit Beginn (2002 - 2003) stetig gestiegen und hat 2007 die Summe von 539 Millionen erreicht. Rund 82% der Abgaben werden von der Bundesregierung zur Deckung des AHV-Ausgleichsfonds⁶⁰ (Pensionskasse) verwendet, wenn auch mit einer Verzögerung von zwei Jahren. Der Zweck dieses Fonds ist, konjunkturbedingte Einkommensschwankungen auszugleichen. Wenn die jährlichen AHV-Renten an die Pensionsberechtigten die AHV-Einnahmen übersteigen, garantiert der Ausgleichsfonds die Zahlung der Renten. Die Zahlungen der Spielbankenabgaben in diesen Ausgleichsfonds bilden ungefähr 1,5% der gesamten Fondseinlagen.

⁶⁰ Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Tabelle 8 zeigt, dass ein Teil der Abgaben an die Kantone gehen, in denen die B-Casinos betrieben werden. Dies hängt mit dem Bundessystem der Umverteilung der Einnahmen an die Kantone zusammen.

Tabelle 8
Staats- und Kantonale Abgaben
(Millionen CHF)

	Staat		Kanton		Total
	A-Casino	B-Casino	A-Casino	B-Casino	
2003	168	56	0	37	261
2004	234	83	0	55	372
2005	270	104	0	69	443
2006	301	117	0	78	495
2007	330	126	0	84	539

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission, Jahresberichte.

2.4 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Sozialbeiträge sind nicht obligatorisch, werden aber durch die oben erwähnten steuerlichen Massnahmen angeregt. B-Casinos können eine Steuerermässigung erlangen, wenn sie einen Teil ihrer Gewinne in Projekte von regionalem oder öffentlichem Interesse investieren, wie die Förderung von Kultur, Sport, das öffentliche Gesundheitswesen, den Tourismus oder soziale Aktivitäten. Die Beiträge müssen mindestens 1/8 der Nettospielerträge erreichen, damit eine Abgabenermässigung gewährt wird. A-Casinos leisten ebenfalls Beiträge, wenn sie auch nicht von einer Abgabenermässigung profitieren. Leider liegen nur für jene B-Casinos Zahlen vor, die eine Abgabenermässigung beantragten und dafür ihre Beiträge deklarierten. Die in Tabelle 9 gezeigten Beträge sind deshalb, wenn auch nur geringfügig, zu tief ausgezeichnet. Nachdem einige A-Casinos direkt befragt wurden, scheint es, dass sehr wenige von ihnen Beiträge für gemeinnützige Zwecke leisten. Von den B-Casinos erhielten nur drei eine Abgabenermässigung im Zusammenhang mit ihren Beiträgen für gemeinnützige Zwecke. Für 2007 lässt sich jedoch bestätigen, dass Beiträge in Höhe von 10 Million für gemeinnützige Zwecke tatsächlich ungefähr 12.5% der Nettospielerträge der beitragenden Casinos erreichen. Eine Analyse der Entwicklung dieser Beiträge zeigt, dass durchschnittlich 2.6% der Bruttospielerträge der B-Casinos an gemeinnützige Zwecke gehen und dieses Verhältnis seit 2004 ziemlich stabil blieb.

Tabelle 9
Spenden von B-Casinos
 (Millionen CHF und %)

	Spenden	Schwankung	Spenden/BSE (%)
2002	1		3.7
2003	6	337.2	2.6
2004	7	16.3	2.3
2005	8	19.1	2.3
2006	9	4.4	2.2
2007	10	15.3	2.4
Mittelwert			2.6

Quelle: Eidgenössische Spielbankenkommission.
 BSE = Bruttospielertrag.

USA

2.1 Allgemeines

In den USA unterscheidet man zwischen *Commercial Casinos*, *Racetrack Casinos* und *Tribal Casinos*. *Commercial Casinos* kommen den Casinos in den anderen hier untersuchten Ländern gleich, *Racetrack Casinos* sind eine Mischung zwischen Pferdewetten, Lotterien und Spielautomaten und werden auch *Racinos* genannt. *Tribal Casinos* werden in Indianerreservate betrieben. Im Jahr 2007 gab es 467 *Commercial Casinos*, 41 *Racinos* und 424 *Tribal Casinos*. Zu diesen drei Arten von Casinos werden auch die etwa 700 *Card Rooms*, die nur Kartenspiele anbieten, gezählt.

2.2 Umsatz und Bruttospielertrag

Wie Tabellen 1a und 1b zeigen, haben sich die *Tribal Casinos* schnell entwickelt und ihr Anteil ist von 28.7% im Jahr 2000 auf 40.7% im Jahr 2007 geklettert. Dagegen hat das traditionelle Casinospiel (*Commercials*) an Boden verloren, obschon es noch immer das bedeutsamste ist.

Tabelle 1a
Bruttospielertrag
(Millionen \$)

	Commercial	Racinos	Tribal	Card Rooms	Total
2000	25'112	2'085	10'959	na	38'156
2001	25'613	2'127	12'822	na	40'562
2002	26'518	2'015	14'718	na	43'251
2003	27'023	2'199	16'826	na	46'047
2004	28'929	2'780	19'479	922	52'110
2005	30'285	3'154	22'578	1'025	57'042
2006	32'419	3'624	24'889	1'103	62'036
2007	34'129	2'647	26'016	1'180	63'973
Schwankung	35.9%	27.0%	137.3%	28.0%	67.7%

Quelle: American Gaming Association, *Annual Reports*.⁶¹

Tabelle 1b
Anteile in %

	Commercial	Racinos	Tribal	Card Rooms
2000	65.8	5.5	28.7	na
2001	63.1	5.2	31.6	na
2002	61.3	4.7	34.0	na
2003	58.7	4.8	36.5	na
2004	55.5	5.3	37.4	1.8
2005	53.1	5.5	39.6	1.8
2006	52.3	5.8	40.1	1.8
2007	53.3	4.1	40.7	1.8
Mittelwert	57.9	5.1	36.1	1.8

Der Commercial Casinomarkt wird vom Staat Nevada überragt, der allein 279 von 467 solcher Casinos betreibt und somit einen Marktanteil von 37.6% hat, obschon seine Besucherzahl nur knapp 20% der Gesamtzahl erreicht.

2.3 Steuern/Gebührabgaben

Die Steuersysteme und –sätze werden bei den Commercial Casinos von den einzelnen Staaten festgelegt, was dazu führt, dass die Prozentsätze zum Bruttospielertrag sehr verschieden sein können, wie Abbildung 1 zeigt. Im Jahr 2007 erreichte der Gesamtbruttospielertrag rund \$ 34 Milliarde, davon wurden 5.8 Milliarden (15.7%) als Spielsteuern an die Staaten abgegeben, die damit gemeinnützige Projekte im Bereich Erziehung, Infrastruktur, Umwelt, Tourismus, Jugend, Suchtprobleme, usw. unterstützten. Tabelle 2 gibt das generelle Steuersystem für die

⁶¹ *State of the States, The AGA Survey of Casino Entertainment*, American Gaming Association.

Staaten wider, in denen sich die Casinos befinden, wobei verschiedene Staaten (namentlich Michigan, Mississippi, Nevada, u.a.) noch Spezialsteuern erheben.

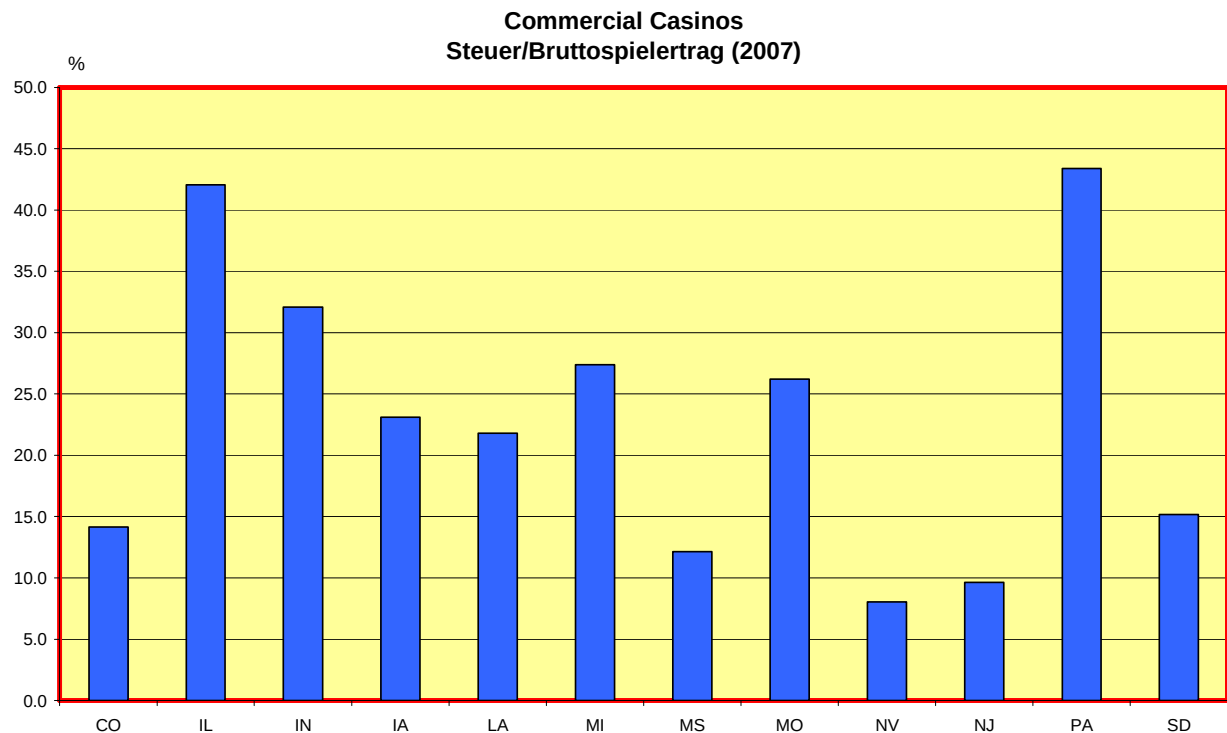


Abbildung 1

**Tabelle 2
Steuersätze**

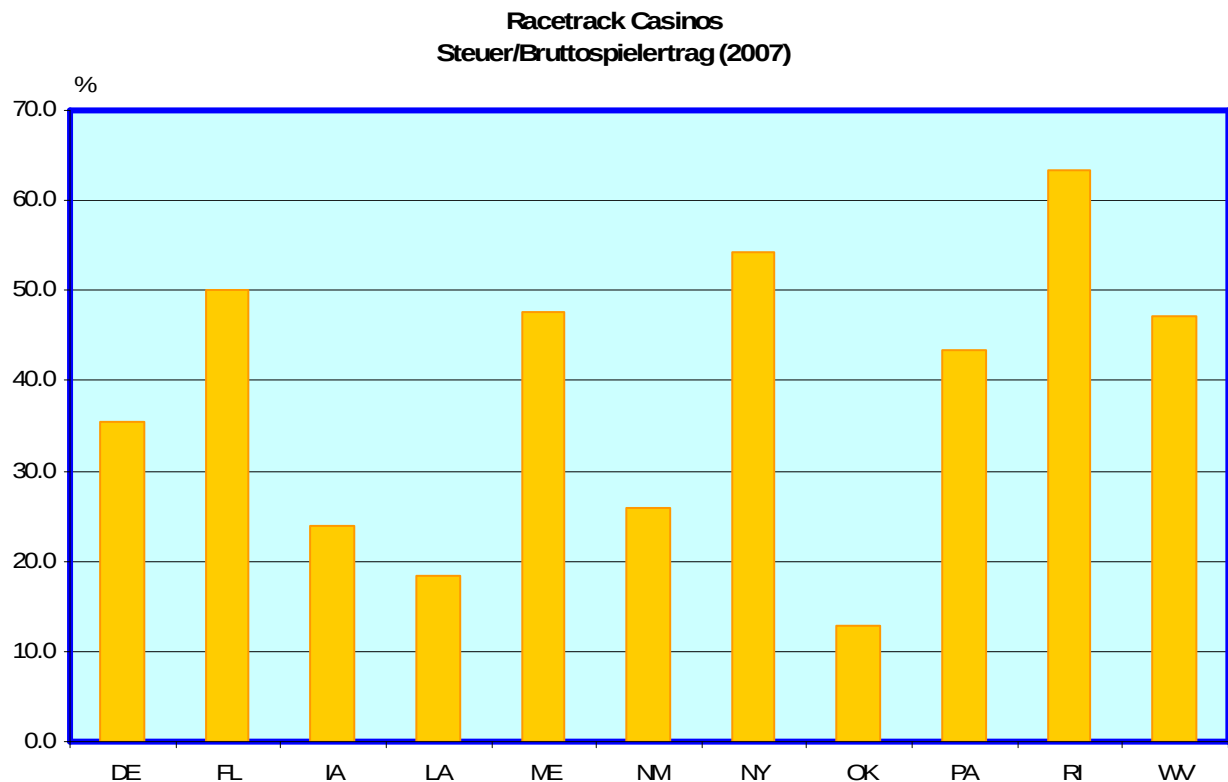
Staat	Steuersystem	Staat	Steuersystem
CO	Graduell, maximal 20% auf BSE	MS	Graduell, 8% auf BSE
IL	Graduell, 15%-50% auf BSE	MO	20% auf BSE
IN	Graduell, 15%-35% auf BSE	NV	Graduell, maximal 6.75% auf BSE
IA	Graduell, maximal 22% auf BSE	NJ	8% auf BSE
LA	21.5% auf BSE oder 60 Millionen ⁶²	PA	na
MI	24% auf BSE	SD	8% auf BSE

Quelle: American Gaming Association, *The AGA Survey of Casino Entertainment*, 2008.

BSE = Bruttospielertrag.

Abbildung 2 zeigt die Steuerabgaben von *Racinos* in Prozent ihrer Bruttospielerträgen. Auch hier unterscheiden sich die Prozentsätze von Staat zu Staat. Im Jahr 2007 erreichten die *Racinos* einen Bruttospielertrag von \$ 5.3 Milliarden und zahlten 440 Millionen (42.1%) an die respektiven Staaten. Auch hier wurden diese Gelder für Erziehung, Schulen, Infrastruktur, Steuererleichterungen, aber auch für die Bekämpfung von Spielsuchtproblemen investiert. Angaben über die verschiedenen Steuersysteme liegen in diesem Zusammenhang jedoch keine vor.

⁶² Den höheren Betrag zwischen den beiden.

**Abbildung 2**

Auf Tribal Casinoglücksspiel werden keine Steuern erhoben. Ihre Einnahmen sollen jedoch Staatsprogramme zur Erwerbung von Indianerland, zur Förderung des Wohlseins der Indianerstämme und deren Mitglieder oder zu deren wirtschaftlichen Entwicklung finanzieren.

3. Spielautomaten ausserhalb von Casinos

FRANKREICH

Obschon Spielautomaten ausserhalb von Spielbanken gesetzlich verboten sind, kann man sie in verschiedenen Getränkelläden finden. Diese Spielautomaten entgehen jeder Kontrolle und haben eine sehr hohe Gewinnausschüttungsquote im Vergleich zum Casinospiel.

ITALIEN

3.1 Allgemeines

Unterhaltungsspielautomaten ohne Geldgewinn gab es in Italien seit den 1940er Jahren; Spielautomaten mit Geldgewinn sind eine neuere Erscheinung. Erst im Jahr 2003 wurden

Regeln für legale Spielautomaten mit Geldgewinn festgelegt. Aus Dezember 2005 datiert eine Verordnung über VLTs (Video Lottery Terminals). Ab 2004 hat sich dann die Zahl der Spielautomaten schnell entwickelt und stieg von etwa 130'000 im Jahr 2004 auf 290'500 im Jahr 2007. Der Einsatz bei Spielautomaten beträgt maximal € 1, der Höchstgewinn € 100. Die Gewinnausschüttungsquote muss sich mindesten auf 75% belaufen.

3.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Der Umsatz hat sich seit der Einführung der Spielautomaten vervierfacht. Der starke Anstieg der Spielautomaten hat im Jahr 2006 die AAMS dazu getrieben, grössere Sicherheit für Spielautomaten zu fordern. Es wurden neue und striktere technische Regeln für die Herstellung von Spielautomaten aufgestellt, was zu den neuen AWP⁶³-Spielautomaten führte, die anfangs 2007 eingesetzt wurden. Die Netzwerke unterliegen auch strikteren Regeln. Es gab auch neue Kriterien für die Platzierung von Spielautomaten mit dem Ziel, die Spielautomaten nach und nach nur in geschützten Lokalen zu erlauben, in denen die Kontrolle einfacher ist.

Tabelle 1
Zahl und Umsatz
(Millionen €)

	Zahl	Umsatz	Umsatz pro Automat (€)
2004	130'000	4'474	34'415
2005	186'000	11'470	61'667
2006	190'000	15'436	81'242
2007	290'544	18'827	64'799

Quelle: Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS).

3.3 Steuern/Gebührabgaben

Auf Spielautomaten wird eine Einheitssteuer (*Prelievo erariale unico*) mit seit 2007 bei 12% liegenden Steuersatz auf den Umsatz erhoben. Vorher war der Steuersatz leicht höher. Trotz des tieferen Steuersatzes waren die Abgaben im Jahr 2007 höher als im Jahr zuvor, was beweist, dass der Umsatz mit der Einführung der neuen Spielautomaten stark gestiegen ist. Ziel der Herabsetzung des Steuersatzes im Jahr 2007 war es, einerseits den Bruttospielertrag in diesem Bereich zu erhöhen und den Spielbetreibern auf diese Weise mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Leistung dieses Spielsektor auszudehnen, anderseits eine *de facto* höhere Gewinnausschüttungsquote zu erreichen (im Moment liegt diese bei nur⁶⁴ 75%).

⁶³ Amusement With Payment.

⁶⁴ Im Vergleich zu den meisten anderen Ländern.

Tabelle 2
Steuerabgaben
 (Millionen € und %)

	Steuerabgaben	Steuern/Umsatz (%)
2004	513	11.5
2005	1'514	13.2
2006	2'072	13.4
2007	2'251	12.0
Mittelwert		12.5

Quelle: AAMS.

MALTA

Für Malta liegen keine Angaben über das Spielautomatenglücksspiel vor. Es gibt Unterhaltungsspielautomaten ausserhalb von Casinos, diese werden aber durch die Polizei kontrolliert. Diese Automaten werden nicht als Glücksspiel betrachtet.

ÖSTERREICH

3.1 Allgemeines

Spielautomaten unterliegen nicht dem Glücksspielmonopol, sie sind dennoch gesetzlich geregelt und nur in vier Länder⁶⁵ gestattet. Die Österreichischen Lotterien sind in diesem Markt auch mit den WinWin Videolotterie-Terminals präsent. Da diese VLTs als elektronische Lotto-Spiele gelten, können sie auch in Ländern installiert werden, in denen Spielautomaten verboten sind.

Es gibt auch illegale Spielautomaten (siehe Absatz 3.4), deren Betrieb aber selbstverständlich gesetzeswidrig ist. Die Behörden ignorieren diese Tatsache, obschon sie ihnen wohl bekannt ist, möglicherweise um politische Diskussionen zu vermeiden. Allerdings ist mit dieser Situation ein Verlust von Steuereinnahmen verbunden, wie wir unten sehen werden.

3.2 Umsatz und Bruttospielerträge

Der grösste Anbieter von Spielautomaten ist Novomatic, mit einem umsatzbezogenen Marktanteil am gesamten Spielautomatenmarkt von 30% im Jahr 2007, wie Tabelle 1 zeigt. Die Österreichischen Lotterien haben seit 2004 eine Lizenz für den Betrieb von Automaten-

⁶⁵ Wien, Niederösterreich, Kärnten und Steiermark.

spielen und bieten die WinWin VLTs in zehn Städte an.⁶⁶ Andere, kleinere Anbieter erzielen zusammen 68% des Gesamtumsatzes der Spielautomaten.

Tabelle 1
Umsatz Spielautomaten
(Millionen €, Schwankungen und Anteile in %)

	Novomatic	Anteil	Winwin	Anteil	Sonstige	Anteil	Total	S
2002	275	28.2	0	0.0	699	71.8	973	
2003	358	29.0	0	0.0	875	71.0	1'233	26.7
2004	483	28.9	42	2.5	1'148	68.6	1'673	35.7
2005	697	28.9	129	5.3	1'586	65.8	2'412	44.2
2006	959	29.3	168	5.1	2'143	65.6	3'269	35.5
2007	1'176	30.0	195	5.0	2'547	65.0	3'917	19.8
Mittelwert		29.1		3.0		68.0		

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, *Glücksspiel & Sportwetten in Österreich 2007*,
Wien, Juli 2007
S = Schwankung.

Der Spielautomatenmarkt hat sich beträchtlich entwickelt, die Einsätze waren im Jahr 2007 viermal höher als im Jahr 2002. So wird der Rückgang des Casino-Spiels teilweise durch die Zunahme des Automatenspiels (aber auch durch Sportwetten) kompensiert. Die Auszahlung beträgt durchschnittlich 81.8% des Umsatzes, also weniger als in den Casinos (96,1%). Das Verhältnis variiert jedoch je nach Betreiber. So hat Novomatic eine Quote von 85.2%, bei den WinWin VLTs der Austria Casinos beträgt die Quote 84% und bei den Spielautomaten aller anderen Betreiber ist die Auszahlungsquote 80.3%.

Tabelle 2
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2002	973		798		175		82.0
2003	1'233	26.7	1'009	26.5	224	27.6	81.9
2004	1'673	35.7	1'369	35.7	304	36.0	81.8
2005	2'412	44.2	1'974	44.2	438	43.9	81.9
2006	3'269	35.5	2'671	35.3	598	36.6	81.7
2007	3'917	19.8	3'204	20.0	713	19.3	81.8
Mittelwert							81.8

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*
S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

⁶⁶ 3 in Niederösterreich, 3 in Oberösterreich, 2 im Tirol, 1 in Salzburg und 1 in Wien, obschon letzterer (Donauplexx Mall) die Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen im Oktober 2007 eingestellt hat.

3.3 Steuern/Gebührabgaben

Die Betreiber im Spielautomatenmarkt haben pro Spielautomaten monatliche Gebühren zu zahlen, die allerdings in den verschiedenen Bundesländern ziemlich stark voneinander abweichen, wie Tabelle 3 zeigt. Wien leistet mit der grössten Zahl von Spielautomaten und der höchsten Monatsgebühr einen Anteil von über 60% an die staatlichen Einnahmen aus dem Spielautomatenmarkt.

Tabelle 3
Gebühren (2006)

	Zahl von Automaten	Gebühr/Automat (€)	Total (Mio. €)	Anteil (%)
Styria	3'140	468	17.6	20.8
Vienna	3'080	1'400	51.7	61.0
Lower Austria	900	1'000	10.8	12.7
Carinthia	600	636	4.6	5.4
Total	7'720		84.8	

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

3.4 Illegale Spielautomaten

Tabelle 4 zeigt die Zahl der in den verschiedenen Ländern illegal betriebenen Glücksspielautomaten. Daraus ergibt sich, dass die illegalen Automaten mehr als 70% der legalen und mehr als 40% aller in Österreich betriebenen Spielautomaten insgesamt ausmachen.

Tabelle 4
Spielautomaten (2006)

Legal		Illegal	
Styria	3'140	Oberösterreich	2'100
Vienna	3'080	Salzburg	1'500
Lower Austria	900	Tyrol	1'400
Carinthia	600	Vorarlberg	300
		Burgenland	210
Total	7'720		5'510
Total Automate	13'230		

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

Wenn die Gebühren pro Automaten auch von Land zu Land erheblich schwanken, lässt sich der Einkommensverlust durch illegale Automaten doch anhand des Mittelwerts der monatlichen Gebühren von Tabelle 3 schätzen, der sich auf 915 beläuft. Nach dieser Schätzung ist den Ländern durch illegal betriebene Spielautomaten ein geschätzter Einkommensverlust von rund € 60.5 Mio. im 2006 entstanden. Das entspricht 71.3% der für legale Automaten entrichteten Gebühren.

SCHWEDEN

3.1 Allgemeines

Nur die staatseigene AB Svenska Spel hat eine Lizenz für den Betrieb von Jeton-Spielautomaten ausserhalb von Casinos. Svenska Spel erhielt 1995 eine Lizenz für den Betrieb von höchstens 7'500 Videolotterie-Terminals (VLTs), seither bewegt sich die Zahl der VLTs um 7'000, wie Tabelle 5 zeigt. Svenska Spel zahlt keine Abgaben, aber eine Anmeldegebühr von SEK 2'000. Private Betreiber können Genehmigungen für den Betrieb von Unterhaltungsautomaten beantragen, deren Einsätze jedoch niedrig sind und im Vergleich zum Anteil von Svenska Spel als vernachlässigbar betrachtet werden können.⁶⁷ Es gibt auch illegale Terminals. Ihre Zahl wurde 2005 auf 3'000 bis 5'000 geschätzt. Es existieren keine Schätzungen über den Umsatz dieser illegalen Terminals, doch wenn man die aus Tabelle 2 ersichtlichen Quoten anwendet, kann man den Betrag auf ungefähr 3 bis 5 Milliarden schätzen.⁶⁸ Im November 2007 hat die schwedische Polizei hart gegen illegale VLTs und ihre Lieferanten durchgegriffen.⁶⁹

Tabelle 1
Spielautomaten
(Anzahl)

	VLT's
2000	7'132
2005	6'921
2006	7'187
2007	6'999

3.2 Umsatz und Bruttospielerträge

Die folgende Tabelle zeigt den Umsatz, die Gewinnausschüttung und die Bruttospielerträge (Umsatz minus Gewinnausschüttung). Von 2000 bis 2004 haben sich die Umsätze mehr als verdoppelt, doch sanken sie 2005 - 2006 im Vergleich zu 2004 um über 6%, bevor sie 2007 wieder zunahmen. Die Gewinnausschüttungsquote war 2005 - 2006 am höchsten. Für den Rückgang im Jahr 2005 gibt es zwei Gründe: Ein Grund, aber wahrscheinlich nicht der wichtigste, sind die Anstrengungen der Svenska Spel gegen übermässiges Spielen. Die einleuchtendste und relevanteste Erklärung für den Rückgang im 2005 ist jedoch das Mitte

⁶⁷ Die Spielbehörde hat keine Informationen bezüglich privaten Spielautomaten.

⁶⁸ Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, wurde in den Jahren 2005-2007 pro VLT ein durchschnittlicher Umsatz von rund 1 Million erzielt.

⁶⁹ Wir haben jedoch keine Informationen über die Auswirkungen dieser Massnahme.

2005 eingeführte Rauchverbot. Es ist weithin bekannt, dass die meisten Spieler Raucher sind. Das Rauchverbot wirkte sich nicht überraschend negativ auf die Besucherzahl aus und machte Anpassungen sowohl bei den Spielern wie in der Spielumgebung nötig. Es scheint jedoch, dass es ungefähr zwei Jahre dauerte, bis diese Anpassungen die gewünschte Wirkung hatten.

Tabelle 2
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
 (Millionen SEK und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	2'759		1'876		883		68.0
2001	4'171	51.2	2'899	54.5	1'272	44.1	69.5
2002	5'993	43.7	4'165	43.7	1'828	43.7	69.5
2003	6'919	15.5	4'809	15.5	2'110	15.4	69.5
2004	7'270	5.1	5'266	9.5	2'004	-5.0	72.4
2005	6'830	-6.1	4'982	-5.4	1'848	-7.8	72.9
2006	6'811	-0.3	4'989	0.1	1'822	-1.4	73.2
2007	7'093	4.1	5'161	3.4	1'932	6.0	72.8
Mittelwert							71.0

Quelle: Lotteri Inspektionen, Svenska Spel.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

3.3 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Svenska Spel führt einen Teil ihrer Erträge gemeinnützigen Zwecken zu, doch können diese Beiträge nicht nach Spielsektoren unterschieden werden, weshalb sie in Absatz 9.3 als Ganzes analysiert werden.

SPANIEN

3.1 Allgemeines

Man unterscheidet zwischen drei Arten von Spielautomaten. A-Typ Spielautomaten stehen in Bars, Cafés oder Spielarkaden. Man setzt zwar Geld ein, Gewinne werden aber nicht in Geld, sondern in Spielzeit ausbezahlt. Man zählt über 100'000 solcher Spielautomaten. C-Typ Spielautomaten befinden sich nur in Casinos. In den Statistiken über Spielautomaten ausserhalb von Casinos werden nur B-Typ Spielautomaten in Betracht gezogen (C-Typ Spielautomaten werden in den Zahlen für Casinos eingeschlossen). B-Typ Spielautomaten befinden sich auch in Bars, Cafés, Spielarkaden und Bingosälen. Die Gewinne werden in Geld ausbezahlt.

Spielautomaten stellen 41% des Gesamtumsatzes dar und haben eine festgesetzte Gewinnausschüttungsquote von 75%.

3.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Der Gesamtumsatz war ziemlich stabil in der Periode 2000 - 2006. Im Jahr 2007 gab es dann einen starken Anstieg der gespielten Summen, da der Umsatz pro Spielautomaten sich um 14% erhöhte.

Tabelle 1
Umsatz und Bruttospielerträge
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	10'416		7'812		2'604		75.0
2001	10'592	1.7	7'944	1.7	2'648	1.7	75.0
2002	10'368	-2.1	7'776	-2.1	2'592	-2.1	75.0
2003	10'292	-0.7	7'719	-0.7	2'573	-0.7	75.0
2004	10'076	-2.1	7'557	-2.1	2'519	-2.1	75.0
2005	10'729	6.5	8'047	6.5	2'682	6.5	75.0
2006	10'939	2.0	8'204	2.0	2'735	2.0	75.0
2007	12'627	15.4	9'470	15.4	3'157	15.4	75.0
Mittelwert							75.0

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 2a
Umsatz pro Spielautomat und Spielsumme pro Kopf (€)

	Umsatz (Mio. €)	Anzahl Automaten	Umsatz pro Automat	Spielsumme pro Kopf
2000	10'416	241'289	43'168	302
2001	10'592	245'076	43'219	304
2002	10'368	245'324	42'262	293
2003	10'292	241'907	42'547	286
2004	10'076	243'206	41'430	276
2005	10'729	245'966	43'620	289
2006	10'939	248'796	43'966	290
2007	12'627	252'021	50'102	329

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

Tabelle 2b
Schwankungen in %

	Umsatz (Mio. €)	Anzahl Automaten	Umsatz pro Automat	Spielsumme pro Kopf
2001	1.7	1.6	0.1	0.5
2002	-2.1	0.1	-2.2	-3.5
2003	-0.7	-1.4	0.7	-2.4
2004	-2.1	0.5	-2.6	-3.7
2005	6.5	1.1	5.3	4.7
2006	2.0	1.2	0.8	0.4
2007	15.4	1.3	14.0	13.4

3.3 Steuern/Gebührabgaben

Im Jahr 1997 änderte der Staat die Steuerregeln für Spielautomaten und ging von der Steuererhebung auf den Bruttospielertrag auf Gebühren pro Spielautomaten über. Zugleich teilte er den Gemeinden mehr Kompetenzen im Rahmen der Gebührenregelung zu. Fast alle C.C.A.A. führten feste Gebühren für Spielautomaten ein, die jedoch zwischen den einzelnen Gemeinden stark unterscheiden und durchschnittlich etwa € 3'500 betragen.

3.4 Spenden für gute Zwecke

Für diesen Spielsektor liegen keine Daten über Spenden vor.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

3.1 Allgemeines

Der *Gambling Act 2005* unterscheidet zwischen Spielautomaten und Vergnügungsautomaten. Bei letzteren handelt es sich um SWP-Automaten (*skill with prizes*), d.h. Geschicklichkeitsspiele, bei denen der Gewinn nicht vom Glück abhängt (z.B. Quiz-Spiele). Alle anderen Automaten, bei denen das Glück eine Rolle spielt, sind Spielautomaten. In dieser Kategorie findet man hauptsächlich AWP-Automate (*amusement with prizes*), Club- oder Jackpot-Automate und, seit Dezember 2005, auch FOBTs (*Fixed Odds Betting Terminals*). Die FOBTs sind Wettspielautomaten, die man nur in Wettbüros findet. Im Dezember 2005 wurden sie neu eingeordnet und werden seitdem nicht mehr als Wettspielmaschinen, sondern als B2-Spielautomaten angesehen (siehe Tabelle 1). Seit August 2006 erhebt man auf FOBTs auch keine Wettgebühren mehr, sondern Spielautomatenlizenzen-

gebühren. Der *Gambling Act 2005* hat drei neue Kategorien von Spielautomaten eingeführt, B2, B3 und B4, was die Auswahl der Spielautomaten vergrößert und somit eine positive Wirkung auf Lizenzgebühren hat, wie wir später sehen werden.

Tabelle 1
Arten von Spielautomaten

Kategorie	Maximal Einsatz (£)	Maximal Gewinn (£)
A	unbeschränkt	unbeschränkt
B1	2	4'000
B2	100	500
B3	1	500
B4	1	250
C	0.50	35
D	0.10 und 0.30	5 und 8

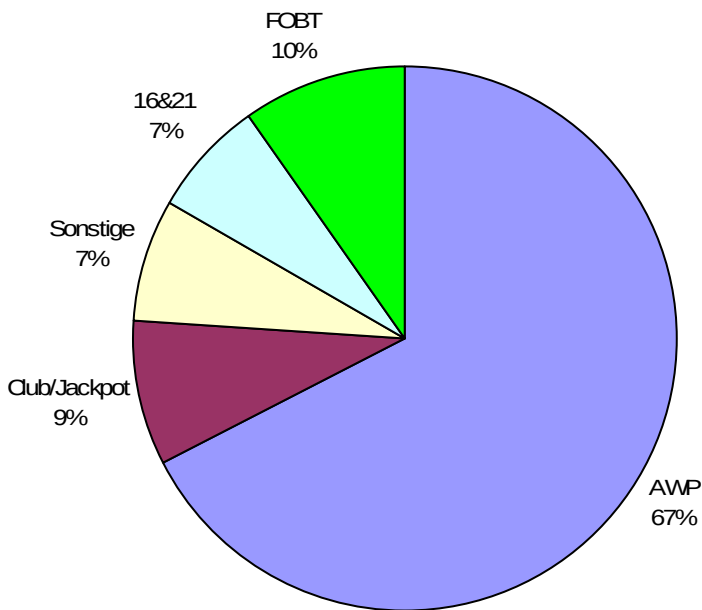
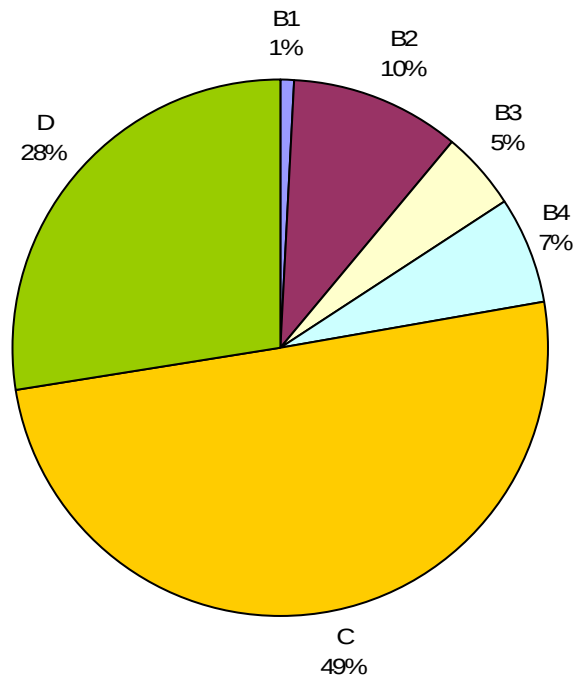
Quelle : Gambling Commission.

Abbildung 1a zeigt, dass im Jahr 2006 der grösste Teil der Spielautomaten AWP-Automate mit niedrigen Spieleinsätzen waren, die jetzt den Kategorien C oder D angehören. Die neue Klassifizierung für Spielautomaten wird in Abbildung 1b veranschaulicht. Jackpotautomate der Kategorie A werden in Zukunft nur in Casinos erlaubt sein. Jeweils 26% der Spielautomaten befinden sich in Pubs und Unterhaltungszentren (FEC)⁷⁰, 22% in Spielzentren⁷¹, 12% in Wettbüros und nur 1% in Casinos. Spielautomaten sind im Moment auch noch in Takeaway-Läden, in Minicab- und Taxibüros anzutreffen. Mit dem neuen *Gambling Act 2005* müssen Spielautomaten an solchen Stellen entfernt werden. Etwa 6'000 Spielautomaten werden damit nach und nach abgeschafft, sobald ihre drei-jährigen Genehmigungen abläuft.

Die neue Gesetzgebung beschränkt die Zahl von B3/B4-Spielautomaten in Spielzentren auf vier. C oder D Spielautomaten können in unbeschränktem Ausmass vorgesehen sein. Der Höchsteinsatz wurde von £ 2 auf £ 1 bei einem Höchstgewinn von £ 500 herabgesetzt (siehe Tabelle 1).

⁷⁰ FEC = Family Entertainment Centres.

⁷¹ AGC = Adult Gaming Centres.

Anteil Spielautomaten (2006)**Anteil Spielautomaten (2007)**

Quelle: British Amusement Catering Trade Association, Créa.

Abbildung 1a**Abbildung 1b**

3.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Mit der Einführung der FOBTs ist die Zahl der Spielautomaten von 235'000 im Jahr 2006 auf 288'000 im Jahr 2007 gestiegen (+23%), was sich im Umsatz und im Bruttospielertrag widerspiegelt. Der Umsatz ist um mehr als 20% gestiegen und der Bruttospielertrag um 22%. Die Gewinnausschüttungsquote liegt bei 79.6%, was tiefer als in den Jahren 2000 - 2003 ist. Der Umsatz der Spielbanken im Jahr 2007 belief sich auf 12.6 Milliarden, was 19.3% des gesamten Glücksspielumsatzes ausmacht.

Tabelle 2
Umsatz und Bruttospielerträge
(Millionen £ und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	10'300		8'800		1'500		85.4
2001	10'340	0.4	8'760	-0.5	1'580	5.3	84.7
2002	10'340	0.0	8'760	0.0	1'580	0.0	84.7
2003	10'410	0.7	8'670	-1.0	1'740	10.1	83.3
2004	10'710	2.9	8'540	-1.5	2'170	24.7	79.7
2005	10'300	-3.8	8'200	-4.0	2'100	-3.2	79.6
2006	11'330	10.0	9'019	10.0	2'311	10.1	79.6
2007	12'623	11.4	10'048	11.4	2'575	11.4	79.6
Mittelwert							82.1

Quelle: Gambling Commission, British Amusement Catering Trades Association (BACTA), Créa.
S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

3.3 Steuern/Gebührabgaben

Mit der Einführung der neuen Spielautomatenkategorien sowie der Änderung der jährlichen Lizenzgebühren (Tabelle 3) sind die Abgaben von 2005 auf 2006 um 35% gewachsen. Hinzu kommt die neue Einordnung der FOBTs als Spielautomaten. Die sind im Vergleich zum Bruttospielertrag auch wieder höher und haben sich den Quoten von 2002 - 2003 genähert.

Tabelle 3
Lizenzgebühren (£)

	Kategorie						
	A	B1	B2	B3	B4	C	D
4.8.2000	250	645				680	1'375
30.4.2002	250	645				695	1'375
22.3.2004	250	645				715	1'415
1.8.2006	5'000	2'500	1'965	1'965	1'780	735	na

Quelle: HM Revenue and Customs, Betting and Gaming Bulletin.
na = not available (nicht verfügbar)

Tabelle 4
Lizenz-Abgaben
(Millionen £ und Schwankungen in %)

	Abgaben	Schwankung	Abgaben/Umsatz (%)	Abgaben/BSE (%)
2000	153		1.5	10.2
2001	155	1.3	1.5	9.8
2002	149	-3.9	1.4	9.4
2003	144	-3.4	1.4	8.3
2004	157	9.0	1.5	7.2
2005	154	-1.9	1.5	7.3
2006	208	35.1	1.8	9.0
2007	220	5.6	1.7	8.5
Mittelwert			1.5	8.7

Quelle: Gambling Commission und HM Revenue and Customs (HMRC), Créa.
BSE = Bruttospielertrag.

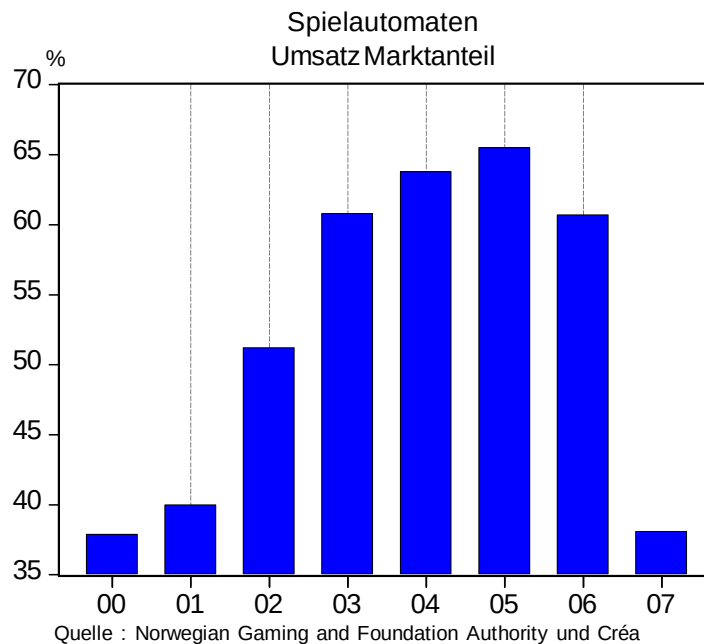
3.4 Spenden für gute Zwecke

Die BACTA (British Amusement Catering Trades Association) hat 1990 eine Wohltätigkeitsstiftung gegründet, die jedes Mal während einer zwei- bis drei-jährigen Periode ein karitatives Projekt unterstützt. Gegenwärtig ist die BACTA Partner des *British Institute for Brain Injured Children* (BIBIC); davor arbeitete sie mit dem *Royal National Institute for the Deaf* (RNID) zusammen.

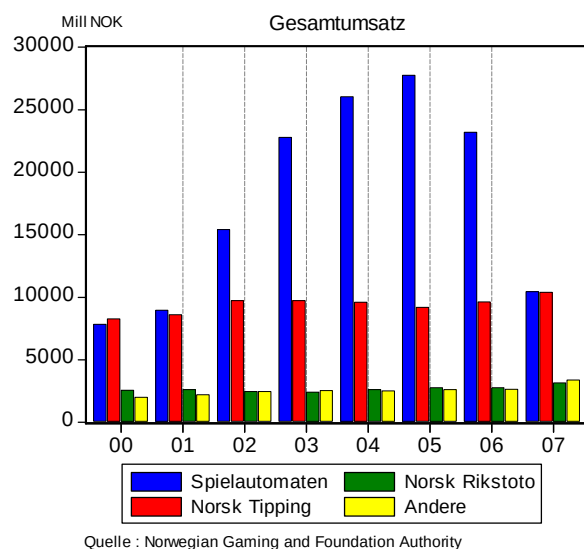
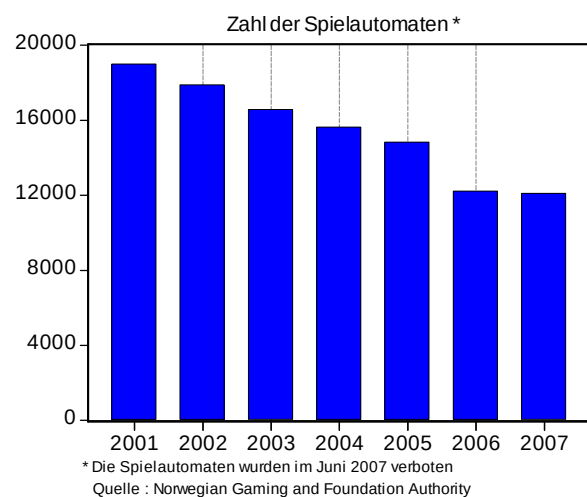
NORWEGEN

3.1 Allgemeines

1995 erlebte der Spielautomatenmarkt (Slot Machines) einen Aufschwung. Bis vor kurzem wurde dieser Markt unter einer extrem liberalen Gesetzgebung von Privatunternehmen betrieben. Sehr interessant ist die Feststellung, dass der Betreiber der grössten Zahl von Slot Machines das Rote Kreuz (!) war, das die Spieleinnahmen seinen gemeinnützigen Tätigkeiten zuführte. Aufgrund der sehr liberalen Gesetzgebung wurden immer mehr Spielautomaten aufgestellt, die mit immer höheren Einsätzen gespielt werden konnten. In den Jahren 2002 - 2005 explodierte der Marktanteil am Gesamtspielumsatz: Wie Abbildung 1 zeigt, kletterte er von 40% im 2001 auf über 65% im 2005.

**Abbildung 1**

Dasselbe trifft für den Umsatz zu, der ab 2002 stark anstieg, während der Umsatz der anderen Glücksspielsektoren in der gleichen Zeit ziemlich stabil blieb (Abbildung 2). Abbildung 3 zeigt, dass der Umsatz trotz des Abwärtstrends für die Anzahl Automaten stieg. Dies bestätigt, dass die Automaten aggressiver wurden, vor allem indem sie höhere Einsätze zuliessen.

**Abbildung 2****Abbildung 3**

Die Explosion des Spielautomatenmarkts stand im Gegensatz zum Interesse der Regierung, den Spielmarkt zu kontrollieren, um den Verbraucher zu schützen und negativen Konsequenzen des Spielens vorzubeugen. Das Angebot von Spielen ohne ausreichende staatliche Aufsicht führte zu einer Zunahme der Fälle von Spielsucht. 2004 genehmigte das Parlament die Einführung eines Staatsmonopols auch für Spielautomaten, doch tauchten aufgrund von Gerichtsverfahren regulatorische Unsicherheiten auf, die erst 2007 geklärt wurden. Da Norwegen durch das Europäische Wirtschaftsabkommen (EEA) mit der Europäischen Union (EU) verbunden ist, wird in Norwegen für das Glücksspiel ein EU-Gesetz angewendet. Nach Norwegens Entscheidung, den privaten Spielautomaten-Markt abzuschaffen und ihn durch ein Staatsmonopol zu ersetzen, leitete die EFTA-Überwachungsbehörde ein Verfahren gegen Norwegen ein, was die Implementierung des Staatsmonopols verzögerte. 2005 entschied das EFTA-Gericht, dass das Staatsmonopol nicht gegen den EWR-Vertrag verstosste und folglich mit dem EU-Glücksspielgesetz kompatibel war.

In einem ersten Schritt wurde 2006 ein Verbot der Verwendung von Banknoten für das Spiel an privaten Spielautomaten eingeführt, was nicht nur einen Umsatzrückgang um mehr als 16% bewirkte, sondern auch die Zahl der Anrufe bei der Helpline um 40% sinken liess. Nach dem abschliessenden positiven⁷² Entscheid des EFTA-Gerichts im März 2007, der ein ähnliches Urteil des Obersten Gerichtshofs von Norwegen folgte, konnte die Regierung das Staatsmonopol schliesslich einführen und die alten Spielautomaten wurden im Juli 2007 verboten. Das Verbot führte zu einem starken Rückgang des Marktanteils und des Umsatzes der Spielmaschinenindustrie, wie oben in den Abbildungen 2 und 3 aufgezeigt wird. Ausserdem wurde eine signifikante Abnahme der Zahl der Spieler mit Suchtproblemen beobachtet. Der Rückgang von 2005 bis 2007 konnte auf 45'000 Personen beziffert werden und reflektierte hauptsächlich die Wirkung der Restriktionen von 2006 und natürlich des Spielautomatenverbots von 2007.

Die Verantwortung für die Einführung neuer Spielterminals wurde der Norsk Tipping übertragen. Durch die Ausstattung des Anbieters mit monopolistischen Kompetenzen wird dafür gesorgt, dass dieser Teil des Spielmarktes mit der Regierungspolitik im Einklang ist. Im August 2008⁷³ wurden neue, von in einer Spielerkarte sehr genau umschriebene und strenge Gebrauchsanweisungen begleiteten Typen von Spielautomaten in Verkehr gebracht. Schon 2006 hatte die Norsk Tipping eine Spielerkarte eingeführt, welche es erlaubt auf registrierte Spiele Zugang zu haben. Ende 2007 waren bei Norsk Tipping 1.8 Millionen Spieler registriert, was der Hälfte der norwegischen Bevölkerung über 18 Jahre entspricht. Norsk Tipping plant alle ihre Spiele, einschliesslich der neuen Spielautomaten, nur registrierten

⁷² Für Norwegen.

⁷³ Genau am Tag, an dem unsere Besprechung mit Norsk Tipping stattfand.

Spielern zugänglich zu machen. Die Karte ist auch mit Kontoangaben des Spielers gefüttert und sieht je nach Einkommen des Spielers monatliche oder wöchentliche Grenzen vor. Die in die Karte integrierte elektronische ID erlaubt die sichere Identifikation des Spielers und ermöglicht es, problematisches Spielverhalten einzudämmen. Die neuen Spielautomaten sind an Orten aufgestellt, wo die Altersgrenze (+18 Jahre) fortlaufend kontrolliert werden kann. Etwa 30% dieser Automaten befinden sich in Bars, Restaurants und geeigneten Geschäften.

3.2 Umsatz und Bruttospielertrag

Aus der folgenden Tabelle sind Umsatz, Gewinnausszahlung und Bruttospielerträge (Umsatz minus Gewinnausszahlung) zu entnehmen. Die Tabelle zeigt eine steile Zunahme des Umsatzes sowie der Gewinnausschüttung für 2002 und 2003, die auf die explosionsartige Zunahme des Automatenspiels in jenen Jahren zurückzuführen ist. Die Gewinnausszahlung hat in diesen beiden Jahren jedoch stärker zugenommen als der Umsatz (siehe auch letzte Spalte), was bedeutet, dass der BSE (Bruttospielertrag) weniger stark zunahm. Für den gesamten Zeitraum belief sich die Gewinnausszahlung auf durchschnittlich fast 80% des Umsatzes. Die Tabelle zeigt auch die Auswirkungen der Restriktionen bezüglich Spielautomaten im Jahr 2006 und der Abschaffung der Automaten im Jahr 2007. Der Umsatz sank von 2006 bis 2007 um mehr als 55%. Man beachte, dass der Umsatz in den Jahren 2004 - 2005 1,5% des norwegischen Bruttoinlandsprodukts und 3,1% des norwegischen Nettohaushaltseinkommens entsprach.

Tabelle 1
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen NOK und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	7'836		5'529		2'307		70.6
2001	8'958	14.3	6'412	16.0	2'546	10.4	71.6
2002	15'426	72.2	12'038	87.7	3'388	33.1	78.0
2003	22'789	47.7	18'279	51.8	4'510	33.1	80.2
2004	26'034	14.2	21'074	15.3	4'960	10.0	80.9
2005	27'754	6.6	22'464	6.6	5'290	6.7	80.9
2006	23'203	-16.4	18'790	-16.4	4'413	-16.6	81.0
2007	10'440	-55.0	8'458	-55.0	1'982	-55.1	81.0
Mittelwert							78.0

Quelle: Créa, The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

3.3 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Die Beiträge des Spielautomatenmarkts für gemeinnützige Zwecke erreichten von 2000 bis 2007 durchschnittlich fast 40% seiner Bruttospielerträge und 30% der Gesamtbeiträge des Spielmarkts für karitative Angelegenheiten. Dies ist der zweithöchste Beitrag nach den durch die Norsk Tipping zur Verfügung gestellten Gelder (im gleichen Zeitraum 55,2%). 2007 nahmen die Beiträge für gemeinnützige Zwecke infolge des Spielautomatenverbots vom Juli 2007 um mehr als 800 Millionen ab und der Anteil des Spielautomatenmarkts an den Gesamtbeiträgen für gemeinnützige Zwecke fiel auf 21%. Daraus lässt sich einerseits schliessen, dass Spielautomaten nicht nur einen grossen Beitrag für gemeinnützige Zwecke leisteten, sondern dass ihr Anteil auch konstant gestiegen war; auf der anderen Seite waren sie jedoch eine Quelle problematischen Spielverhaltens. Für die Regierung fiel die zweite Beobachtung mehr ins Gewicht, da ihr an der Gewährleistung eines mässigen und verantwortungsvollen Spielangebots, das keine sozialen Probleme schafft, sehr viel lag. Deshalb hat die Regierung sehr früh (und schliesslich mit Erfolg) versucht, den privaten Spielautomatenmarkt durch einen staatlichen zu ersetzen, obschon ihr vollkommen bewusst war, dass diese Entscheidung die Beiträge für gemeinnützige Zwecke mindern würde. Im Jahr 2006 wurden denn auch 500 Millionen als Ausgleich für den Einnahmenverlust auf dem Spielautomatenmarkt an verschiedene Organisationen gezahlt. 168 Millionen gingen an den Sport und der Rest wurde an andere Arten von wohltätigen Organisationen verteilt.

Tabelle 2
Spenden
(Millionen NOK und Schwankungen in %)

	Spenden	Schwankung	Spenden/BSE (%)	Anteil an Gesamtspenden (%)
2000	813		35.2	19.0
2001	917	12.8	36.0	20.5
2002	1'224	33.5	36.1	24.9
2003	1'691	38.2	37.5	31.6
2004	2'008	18.7	40.5	37.2
2005	2'207	9.9	41.7	39.1
2006	1'824	-17.4	41.3	33.9
2007	988	-45.8	49.8	20.9
Mittelwert			39.8	28.4

Quelle: Créa, The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

BSE = Bruttospielertrag

SCHWEIZ

3.1 Allgemeines

Gemäss dem Eidgenössischen Spielbankengesetz dürfen Glücksspielautomaten nur von konzessionierten Casinos betrieben werden. Automaten für Geschicklichkeitsspiele dürfen jedoch ausserhalb von Casinos betrieben werden, sofern sie nach kantonalem Gesetz zugelassen sind. Vor der Einführung des Verbots im Jahr 2004 durften Spielautomaten in verschiedenen Kantonen frei aufgestellt werden.

Die GSV⁷⁴ präzisiert den Unterschied zwischen den beiden Automatentypen. Die Aufsichtsinstanz (ESBK) für Glücksspiele (ausgenommen Lotterien und Wetten) sieht sich mit verschiedenen Fällen konfrontiert, in denen die Unterscheidung zwischen den beiden Gerätetypen nicht so einfach ist. Das neuste Beispiel ist das Spiel Tactilo, das von der Loterie Romande LoRo angeboten wird, dem Lotterieorganisator für die französischsprachigen Kantone der Schweiz⁷⁵. Laut der LoRo ist Tactilo ein Gerät für Bars und Restaurants, das elektronische Spiellose mit Rubbelfläche verkauft. Die Eidgenössische Spielbankenkommission entschied jedoch anfangs 2007, Tactilo-Geräte seien Spielautomaten, die nur in Casinos betrieben werden dürften, und ordnete die Entfernung der (etwa 700) ausserhalb von Spielbanken betriebenen Tactilo-Automaten innert sechsmonatiger Frist an. Die LoRo und die Kantone riefen das Bundesgericht an. Inzwischen werden die Geräte ausserhalb von Casinos weiter betrieben, der LoRo wurde jedoch untersagt, neue Geräte zu installieren. Die Aufsichtsinstanz für Lotterien, Comlot⁷⁶, erteilte einem internationalen Experten ein Mandat zur Erstellung eines Assessment der Tactilo-Automaten. Dies jedoch nur mit dem Ziel, zu überprüfen, ob die Anbieter der Geräte nach den Regeln zur Vorbeugung sozialschädlicher Auswirkungen arbeiten. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wäre es anmassend die Klassifizierung von Tactilo-Automaten vorzunehmen; für die Analyse des Umsatzes wird jedoch von der Fiktion ausgegangen, Tactilo-Spiele gehörten zu den Spielautomaten.

3.2 Umsatz und Bruttospielertrag

Zwischen 2000 und 2007 ist der Umsatz von Tactilo stark gestiegen, nämlich um 75%, während der Lotterie-Umsatz (ohne Tactilo) um 37% und derjenige aus Sportwetten um 31% zugenommen haben. Die Gewinnausschüttung ist bei Tactilo im Vergleich mit anderen Lotteriespielen sehr hoch und erreicht fast diejenige der Casinos. Steuern und Beiträge an

⁷⁴ Art. 1 der Glücksspielverordnung (GSV).

⁷⁵ Siehe auch Kapitel 3.

⁷⁶ Commission des loteries et paris, Lotterie- und Wettkommission.

wohltätige Organisationen sind hier in der Verteilung der Gewinne durch die LoRo eingeschlossen, da Tactilo Teil des LoRo-Marktes darstellt.

Tabelle 1
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
 (Millionen CHF und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	545		490		55		89.9
2001	785	44.0	705	44.0	80	44.5	89.8
2002	775	-1.3	696	-1.3	79	-1.3	89.8
2003	880	13.5	790	13.5	90	13.9	89.8
2004	935	6.2	837	5.9	97	8.6	89.6
2005	951	1.8	852	1.8	99	1.7	89.6
2006	921	-3.1	826	-3.1	96	-3.1	89.6
2007	953	3.4	854	3.4	99	3.6	89.6
Mittelwert							89.7

Quelle: Loterie Romande, Bundesamt für Justiz und Créa.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Wie wir in der Einführung dargestellt wurde, sind Geschicklichkeitsspiele an Automaten nicht verboten und jeder Kanton kann den Betrieb von Geschicklichkeits-Spielautomaten erlauben. Tatsächlich werden solche immer noch in verschiedenen Kantonen betrieben, wobei sich ihr Erfolg nicht mit demjenigen der Tactilo-Geräte vergleichen lässt. Es liegen zu diesem Thema nur einige wenige Daten zum Kanton Fribourg vor: Die Einsätze sind auf 2 Franken pro Spiel begrenzt, die Gewinne dürfen 50 Franken nicht überschreiten. Die vom Kanton erhobenen Abgaben belaufen sich auf 5‰ vom Total der Einsätze, wobei 2‰ der gesamten Abgaben sozialen Projekten für die Bekämpfung problematischen Spielverhaltens zugute kommen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich der Spielautomatensektor mit dem am 01. April 2005 eingeführten Glücksspielautomatenverbot veränderte. Von 2005 bis 2007 nahm der Umsatz um rund 98% ab und die vom Kanton erhobenen Steuern schrumpften trotz einer starken Zunahme der Zahl der Spielautomaten von 915'000 Franken auf nur 14'000 Franken.

Tabelle 2
Spielautomaten und Geschicklichkeitsautomaten im Kanton Fribourg
Anzahl Automaten, Umsatz und Steuern
 (Millionen CHF)

	Spielautomaten (Anzahl)	Geschicklichkeitsautomate (Anzahl)	Umsatz	Steuern
2002	1'229		194.9	0.975
2003	1'271	123	198.0	0.990
2004	1'227	156	182.4	0.912
2005	1'092	178	183.1	0.915
2006		825	59.3	0.297
2007		822	2.8	0.014

Quelle: Kanton Fribourg, Service de la police du commerce.

USA

Es gibt 6 Staaten, die zusammen etwa 11'660 elektronische Spielautomaten ausserhalb von Casinos zulassen oder betreiben, aber leider konnten wir keine oder nur widersprüchliche Daten für diesen Sektor erhältlich machen.

4. Wettwesen

FRANKREICH

Sportwetten erreichten weniger als 1% des Gesamtumsatzes des Glücksspielmarktes und werden im Rahmen dieser Arbeit als Teil des Lotteriewesens analysiert (Teil 1.2). Der folgende Teil der Arbeit beschäftigt sich nur mit dem Pferdewettwesen.

4.1 Pferdewetten

Die Organisation von Pferdewetten beruht noch immer auf ein Gesetz von 1891, obschon es bereits verschiedenen Änderungen unterlag. Unter anderem sieht das Gesetz vor, dass das einzige Ziel der Pferderennen die Verbesserung der Pferdeart sein soll. Eine feste Gebühr auf Pferdewetten wird zur Unterstützung der Pferdeindustrie erhoben. In Frankreich sind nur Kollektivwetten erlaubt, wobei man nur auf reale Pferderennen (und nicht auf virtuelle) seine Wetten platzieren kann. Das PMU (*Pari Mutuel Urbain*) organisiert die Pferdewetten und steht unter der Kontrolle der französischen Ministerien des Innern, der Landwirtschaft und der Finanzen. Wie vorher erwähnt besitzt, der PMU ein Staatsmonopol und trägt zu 26% am Bruttospielertrag des gesamten Spielmarktes bei.

Um auf Pferderennen wetten zu dürfen, muss man das gesetzliche Alter von 18 Jahren erreicht haben, in Frankreich, den französischen Überseeterritorien (DOM-TOM⁷⁷) oder Monaco wohnhaft sein und ein Bankkonto in einer dieser Territorien besitzen.

Tabelle 1
Pferdewetten Bruttospielertrag
(Millionen € und Anteil %)

	Bruttospielertrag	Anteil am Gesamtbruttospielertrag
2000	1'758	27.1
2001	1'826	26.3
2002	1'847	25.4
2003	1'973	25.9
2004	2'078	25.7
2005	2'187	26.1
2006	2'205	25.2
2007	2'299	26.1
Mittelwert		26.0

Quelle: PMU, Secrétariat Général.

4.2 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Tabelle 2 gibt die maximalen Wetteinsätze und Abbildung 1 zeigt den Anteil der verschiedenen französischen Pferdewettenkategorien. Ungefähr 8% des Umsatzes werden durch interaktives Spielen erreicht, davon 65% übers Internet.

Tabelle 2
Maximale Einsätze
(€)

Kategorie	Mindestens	Maximal
Trio	1.50	120 mal Mindesteinsatz
Tiercé	1	20 mal Mindesteinsatz
Quarté Plus	1.30	20 mal Mindesteinsatz
Quinté Plus	2	20 mal Mindesteinsatz
2sur4	3	100 mal Mindesteinsatz
Multi	3	200 mal Mindesteinsatz
Quadrio	1.50	100 mal Mindesteinsatz

Quelle: PMU, Secrétariat Général.

⁷⁷ Domaines et territoires d'Outre-mer.

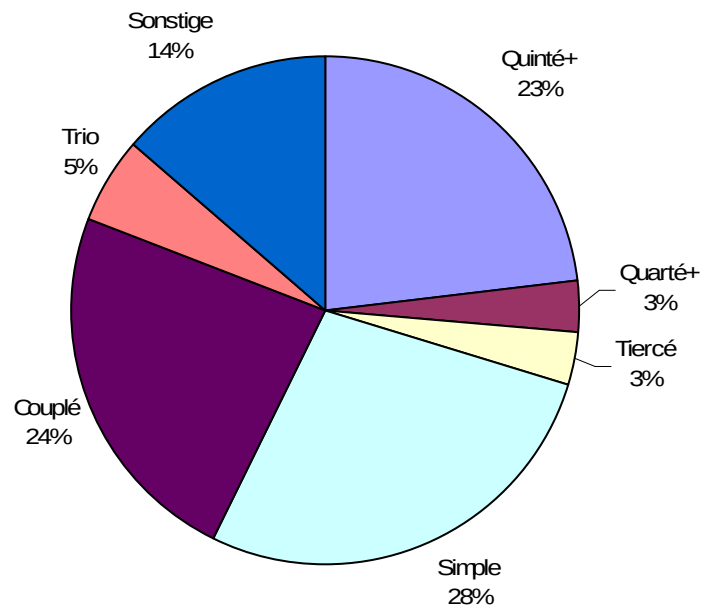
Anteil der Wettkategorien**Abbildung 1**

Tabelle 3
Pferdewetten
Umsatz, Gewinnquote und Bruttospielerträge
 (Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	5'782		4'025		1'758		69.6
2001	6'170	6.7	4'344	7.9	1'826	3.9	70.4
2002	6'414	4.0	4'567	5.1	1'847	1.1	71.2
2003	7'021	9.5	5'048	10.5	1'973	6.8	71.9
2004	7'557	7.6	5'479	8.5	2'078	5.3	72.5
2005	8'010	6.0	5'823	6.3	2'187	5.2	72.7
2006	8'106	1.2	5'901	1.3	2'205	0.8	72.8
2007	8'842	9.1	6'543	10.9	2'299	4.3	74.0
Mittelwert							71.9

Quelle: PMU, Secrétariat Général.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

4.3 Steuern/Gebührabgaben

Die Organisation von Pferderennen müssen mit der Zielsetzung durchgeführt werden, die Pferderassen zu verbessern. Aus diesem Grund werden die besten Pferdezüchter und -besitzer durch Preisgewinne belohnt. Dies wird durch Beiträge, die auf Wetten erhoben werden, ermöglicht. Man unterscheidet zwischen den Beiträgen, die an dem Staat abgegeben werden

und solche, die direkt an die Pferdeindustrie gehen. Im Jahr 2007 wurden gut 12.1% des Umsatzes an den Staat bezahlt und 13.5% des Umsatzes an die Pferdeindustrie.

Tabelle 4
Steuern
(Millionen € und %)

	Steuern	Anteil am Umsatz
2000	954	16.5
2001	981	15.9
2002	975	15.2
2003	1'032	14.7
2004	1'081	14.3
2005	1'129	14.1
2006	1'021	12.6
2007	1'070	12.1

Quelle: PMU, Secrétariat Général.

Verteilung der Wetteinsätze

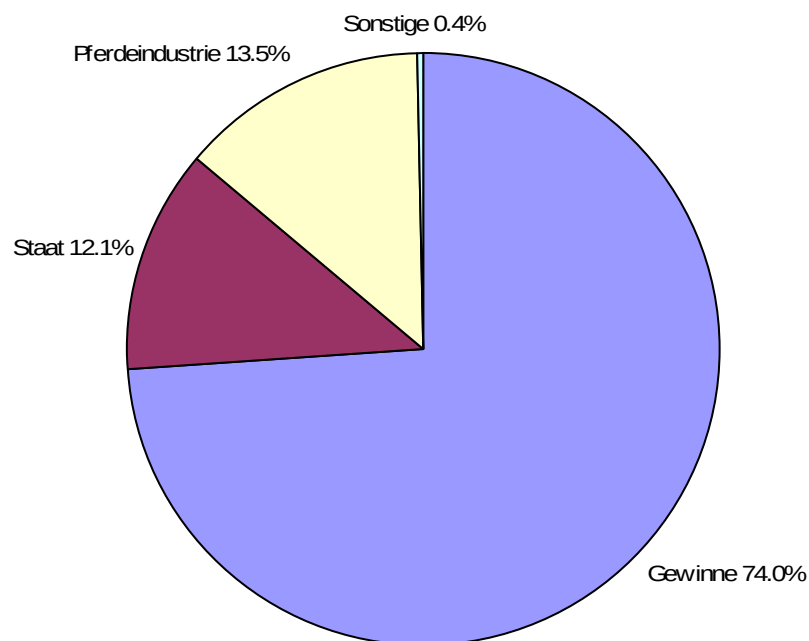


Abbildung 2

4.4 Spenden für gute Zwecke

Von den Abgaben an die Pferdesportindustrie abgesehen, werden keine weiteren Spenden für wohltätige Zwecke getätigt.

Tabelle 5
Abgaben an die Pferdesportindustrie
(Millionen € und %)

	Steuern	Anteil am Umsatz
2000	775	13.4
2001	827	13.4
2002	834	13.0
2003	906	12.9
2004	960	12.7
2005	1'025	12.8
2006	1'102	13.6
2007	1'194	13.5

Quelle: PMU, Secrétariat Général.

ITALIEN

4.1 Umsatz

Prognosen auf Sportresultate und Pferderennen sind ein traditionelles Glücksspiel in Italien. Man unterscheidet zwei Familien von Wettspielen:

- Sportwetten, auf die ein staatliches Monopol liegt und seit 2002 von der AAMS (*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*) verwaltet und von einem Konzessionskonsortium betrieben werden. Dieses besteht aus der *Lottomatica S.p.A.*, der *Sisal S.p.A.* und dem *Snai* (Sindacato Nazionale Agenzia Ippiche) *S.p.A.*
- Pferdewetten, die der *UNIRE* (Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine) unterstehen und gegenwärtig durch die *Sisal S.p.A.* betrieben werden.

Der Sportwettenumsatz hat sich zu Ungunsten des Pferdewettwesens stark entwickelt. Der Umsatz aus Pferdewetten sind seit 2003 zurückgegangen und nur im Jahr 2006 konnte man eine leichte Erholung feststellen, die aber nur von zeitlich begrenzter Bedeutung war. Deswegen wurden 2006 von der AAMS und der UNIRE neue Wettformeln eingeführt, um die Wettangebote im Pferdesport zu vergrößern.

Tabelle 1
Wettwesen Umsatz
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Sportswetten	Pferdewetten	Total	Schwankung	Total/Gesamtumsatz (%)
2003	1'621	2'962	4'583		24.5
2004	1'747	2'903	4'650	1.5	16.3
2005	1'847	2'775	4'622	-0.6	14.6
2006	2'586	2'909	5'495	18.9	14.2
2007	2'819	2'749	5'568	1.3	12.1
Mittelwert					16.3

Quelle: AAMS (*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*).

Im Durchschnitt erreichen die Gewinne aus Pferdewetten etwa 69% der Wetteinsätze, während die von Sportwetten tiefer sind und nur mit 50% zu beziffern sind.

4.2 Steuern/Gebührabgaben

Die Steuerregeln und -sätze werden für jedes Wettspiel speziell festgelegt und entweder auf Umsatz oder auf Bruttospielertrag erhoben. Auf Pferdewetten erreichen die Steuersätze in Abhängigkeit zur Art des Wettspiels zwischen 4.5% und 9% des Bruttospielertrags, während die Abgaben für die UNIRE 12.6% bis zu 21.8% betragen. Für andere Wetten befinden sich die Steuersätze zwischen 10% und 33.8%, wobei 2.4% dem Sport zur Verfügung gestellt werden. Im Vergleich zum Gesamtumsatz des Wettwesens machen die Steuerabgaben 8.2% aus. Die Steuersätze auf Wettspiele mit festen Quoten haben stark abgenommen; sie sind von 20 - 25% im Jahr 1998 auf 3 - 8% gefallen.

Tabelle 2
Steuern
(Millionen € und %)

	Steuern	Steuern/Umsatz
2003	442	9.6
2004	363	7.8
2005	427	9.2
2006	431	7.8
2007	364	6.5
Mittelwert		8.2

Quelle: AAMS.

4.3 Spenden für gute Zwecke

Ein Teil des Umsatzes auf Pferdewetten wird von der UNIRE benutzt, um die Pferdeindustrie zu unterstützen. Ein Teil des Umsatzes auf Sportwetten dient dazu, den Nationalen Olympischen Komitee und Sportvereine zu unterstützen. Ein grosser Teil der Steuern, die auf Motorradwetten erhoben werden, kommen kultureller und sozialer Projekte zugute.

MALTA

Die LGA reguliert seit der neuen Gesetzgebung von 2004 auch das Wettwesen. Auch in diesem Zusammenhang konnten keine Daten erhältlich gemacht werden.

ÖSTERREICH

Sportwetten können von privaten Veranstaltern organisiert werden, da sie in Österreich nicht als Glücksspiel gelten. Die Österreichischen Lotterien sind mit Fussballpools und Torwetten vertreten, wobei ihr Anteil am Gesamtumsatz extrem gering ausfällt (1,1% für das Jahr 2007). Der Umsatz der Österreichischen Lotterien ist seit 2003 rückläufig, anders als jener der Veranstalter in den Ländern, deren Umsatz ständig zunahm. Das Online-Gaming wird zwar unter Punkt 8 analysiert; es wird in diesem Zusammenhang jedoch in Tabelle 1b erwähnt, um das Wettwesen im Internet mit den traditionellen Sportwetten zu vergleichen. Wie Tabelle 1b zeigt, ist die erhebliche Zunahme der Sportwetten am Gesamtumsatz (der sich zwischen 2002 und 2007 versechsfacht hat) dem Online-Gaming zu verdanken. Während der Umsatz aus traditionellen Sportwetten zwischen 2002 und 2007 sich verdreifacht hat, ist der Online-Umsatz 2007 sogar rund neun Mal höher als 2002. Ihr Marktanteil wuchs von 48,8% im 2002 auf 75,8% im 2007.

Tabelle 1a
Sportwettenumsatz
(Millionen € und Anteile in %)

	Öster. Lotterien	Anteil	Inland-Betreiber	Anteil	Total
2002	13	3.8	340	96.2	353
2003	17	3.8	440	96.2	458
2004	15	2.8	536	97.2	551
2005	14	2.2	619	97.8	633
2006	16	2.0	791	98.0	807
2007	12	1.2	1'005	98.8	1'017
Mittelwert		2.6		97.4	

Quelle: Österreichische Lotterien, Jahresbericht 2007 und Kreutzer Fischer & Partner, *Glücksspiel & Sportwetten in Österreich 2007*, Wien, Juli 2007.

Tabelle 1b
Online Sportwettenumsatz
(Millionen € und Anteile in %)

	Traditional	Anteil	Online	Anteil	Total
2002	353	51.2	337	48.8	690
2003	458	44.2	577	55.8	1'035
2004	551	35.1	1'018	64.9	1'570
2005	633	26.8	1'731	73.2	2'364
2006	807	23.6	2'618	76.4	3'425
2007	1'017	24.2	3'181	75.8	4'198

Quelle: Österreichische Lotterien, Jahresbericht 2007 und Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

Bei den Online-Sportwetten winkt auch eine weit höhere Gewinnausschüttung als bei den traditionellen. Bei den Online-Sportwetten beträgt die Auszahlungsquote fast 90%, während sie bei den traditionellen nur 81% erreicht, was sicher ein Grund für den oben beschriebenen Boom im Online-Markt ist. Hier ist allerdings hinzuzufügen, dass das Online-Gaming verhältnismässig neu ist und ein sich entwickelnder Markt im Allgemeinen grössere Wachstumsraten aufweist als ein gut gefestigter.

Tabelle 2
Sportwetten
Gewinnausschüttungsquote
(%)

	Traditional	Online	Total
2002	79.2	87.8	83.4
2003	79.4	89.0	84.8
2004	80.2	90.4	86.8
2005	80.6	90.8	88.1
2006	83.1	90.4	88.7
2007	82.7	90.4	88.5
Mittelwert	80.9	89.8	86.7

Quelle: Österreichische Lotterien, Jahresbericht 2007 und Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

4.2 Steuern/Gebührabgaben

Die Höhe der Wettgebühr beträgt bei allen Spielen 16% des Wetteinsatzes und der Bruttospielerträge.

SCHWEDEN

4.1 Sportwetten

Svenska Spel ist der einzige Veranstalter, der Sportwetten anbieten darf. Sportwetten machen rund 18% des Gesamtumsatzes von Svenska Spel aus. Der Anteil der Sportwetten am gesamten Spielgeschäft der Svenska Spel hat jedoch von über 20% in den Jahren 2001 und 2002 auf weniger als 18% abgenommen. Eine Anmeldegebühr gibt es nicht. Hier ist anzumerken, dass es in Schweden Windhundrennen gab, die jedoch 2005 eingestellt wurden. Aus diesem Grund werden diese in dieser Studie nicht mitberücksichtigt. Im Jahr 2000 wurden jedoch rund 2.5% des Gesamtumsatzes des schwedischen Glücksspielmarkts mit Hunderennwetten erzielt.

Tabelle 1
Sportwettenumsatz
(Millionen SEK und Schwankungen in %)

	Sportwetten	Schwankung	Anteil am Gesamtumsatz (%)
2000	3'467		10.8
2001	3'611	4.2	10.9
2002	3'584	-0.7	10.2
2003	3'691	3.0	10.2
2004	3'751	1.6	10.3
2005	3'559	-5.1	10.0
2006	3'471	-2.5	9.6
2007	3'816	9.9	9.9
Mittelwert			10.2

Quelle: Svenska Spel, Jahresberichte.

4.2 Pferdewetten

Die private AB Trav och Galopp (ATG) ist der einzige Veranstalter von Pferderennen. Die Wettaktivitäten des Unternehmens sind durch einen Vertrag zwischen dem schwedischen Staat mit der Swedish Trotting Association und dem Swedish Jockey Club (Besitzer der ATG) geregelt. Im Jahr 2007 erzielten die Wettbüros rund 70% des Umsatzes, die Rennplätze 10% und Wetten via Internet and Mobiltelefon erreichten 20%, gegenüber erst 16,5% im 2006. Das Internet ist der am schnellsten wachsende Distributionskanal (siehe Kapitel 9). Im Jahr 2007 machte die ATG auch die ersten Schritte im Mobiltelefonmarkt. Letzterer ist jedoch vorläufig noch klein. Der Marktanteil der ATG bewegt sich um die 30%, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 2
AB Trav och Galopp Umsatz
(Millionen SEK und Schwankungen in %)

	Umsatz	Schwankung	Marktanteil (%)
2000	10'502		32.6
2001	10'680	1.7	32.1
2002	10'177	-4.7	29.0
2003	10'534	3.5	29.1
2004	10'776	2.3	29.5
2005	10'988	2.0	31.0
2006	11'278	2.6	31.1
2007	11'869	5.2	30.7
Mittelwert			30.6

Quelle: Lotteri Inspektionen und ATG.

Während der ganzen Untersuchungsperiode (2000 - 2007) hat der Umsatz um 13% zugenommen. Das ist etwas mehr als bei den Sportwetten der Svenska Spel. Die Gewinnausschüttung beläuft sich auf rund 70% des Umsatzes.

Tabelle 3
Pferdewetten
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen SEK und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	10'502						
2001	10'680	1.7					
2002	10'177	-4.7					
2003	10'534	3.5	7'338		3'196		69.7
2004	10'776	2.3	7'514	2.4	3'263	2.1	69.7
2005	10'988	2.0	7'678	2.2	3'310	1.5	69.9
2006	11'278	2.6	7'902	2.9	3'376	2.0	70.1
2007	11'869	5.2	8'347	5.6	3'522	4.3	70.3

Quelle: ATG, Jahresberichte 2006 und 2007.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

4.3 Steuern/Gebührabgaben

Das Unternehmen bezahlt keine Mehrwertsteuer auf die Spielerträge, doch erhebt der Staat eine Totalisatorsteuer. Die Totalisatorsteuer wird auf der Basis des Umsatzes berechnet, nach Abzug der an die Spieler ausbezahlten Gewinne plus Rundungsdifferenzen und nicht abgeholte Gewinne (Nettospielertrag). Gegenwärtig beträgt sie 36%⁷⁸ der Nettospielerträge.

⁷⁸ Die Totalisatorsteuer ist seit 2008 um einen Prozentpunkt gesunken.

Tabelle 4
Steuern
 (Millionen SEK und Schwankungen in %)

	Steuern	Schwankung	in % des Nettospielertrags
2000			
2001			
2002			
2003	1'172		35.9
2004	1'202	2.6	36.1
2005	1'215	1.1	36.0
2006	1'243	2.3	36.0
2007	1'293	4.0	36.0

Quelle: ATG, Jahresberichte 2006 und 2007.

4.4 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Gemäss einer Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und der Regierung geht der Gewinn aus Pferdewetten an Pferdezuchtvereine und den Pferdesport im Allgemeinen. Die Beiträge belaufen sich auf ungefähr 12% des gesamten Wettumsatzes.

Tabelle 5
Spenden an die Pferdeindustrie
 (Million SEK und Schwankungen in %)

	Spenden	Schwankung	Spenden/Umsatz (%)
2000	1'324	1.9	12.6
2001	1'349	2.4	12.6
2002	1'381	-0.3	13.6
2003	1'377	-5.5	13.1
2004	1'301	2.4	12.1
2005	1'332	2.6	12.1
2006	1'367	3.9	12.1
2007	1'420	1.9	12.0
Mittelwert			12.5

Quelle: Lotteri Inspektionen.

SPANIEN

4.1 Umsatz

Das Wettwesen ist sehr wenig entwickelt und machte 2007 nur 1.9% des gesamten Glücksspiels aus.

Tabelle 1
Umsatz
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Sportwetten	Pferdewetten	Total	Schwankung	Total/Gesamtumsatz (%)
2000	493	0	493		2.0
2001	530	0	530	7.7	2.0
2002	457	0	457	-13.9	1.8
2003	533	0	533	16.7	2.0
2004	534	0	534	0.2	2.0
2005	501	4	504	-5.5	1.8
2006	490	17	507	0.5	1.8
2007	557	18	575	13.5	1.9
Mittelwert					1.9

Quelle: Loterías y Apuestas del Estado.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

In der neuen Gesetzgebung finden wir das *General Betting* und das *Pool Betting*. Wie folgende Tabelle zeigt, wird der Hauptteil des Wettwesens vom sog. generellen Wettwesen bestimmt. Dieses besteht aus *off-course* Wettbüros, *on-course* Buchmacher sowie interaktives Wetten via Internet, Telefon und Fernsehen. Im Jahr 2007 gab es etwas mehr als 8'800 Wettbüros, wovon fast 70% von Ladbrokes, William Hill und Corals betrieben wurden. Die meisten Lizenzen (94.8%) wurde für das generelle Wettwesen vergeben. 11% aller Lizenzen wurden Anbietern von interaktiven Wettspielen erteilt. Ein Monopol besteht noch immer für Totalisatorwetten, deren Summe jedoch nur ungefähr 6% des *General Bettings* ausmacht.

Tabelle 1
Lizenzen

	Zahl	Anteil	Nicht interaktiv	Anteil	Interaktiv	Anteil
General	1'423	94.8%	1'300	91.4%	123	8.6%
Pool	58	3.9%	30	51.7%	28	48.3%
Wettvermittler	20	1.3%	4	20.0%	16	80.0%
Total	1'501		1'334	88.9%	167	11.1%

Quelle: Gambling Commission, Annual Report 2007/08.

4.1 Gesamtumsatz

Wie aus folgender Tabelle hervorgeht, besteht das Wettwesen fast ausschliesslich aus dem *General Betting*. Letzteres hat sich zwischen 2000 und 2007 mehr als verfünffacht, während das *Pool Betting* um die Hälfte abnahm.⁷⁹ Im Jahr 2006 sieht man die Wirkung der neuen

⁷⁹ Wetten auf Windhund-Rennen haben stark abgenommen; ihr Anteil am Wettwesen ist fast null.

Klassifizierung der FOBTs (*Fixed Odds Betting Terminals*) zu den Spielautomaten. Der Umsatz auf Wettwesen ging 2006 um 17.7% zurück, obschon nicht genau gesagt werden kann, in welchem Umfang man dies auf die Neuklassifizierung der FOBTs zurückführen kann.

Tabelle 2
Umsatz
(Millionen £, Schwankungen und Anteile in %)

	General B.	S	Anteil	Pool B.	S	Anteil	Total	S
2000	7'098		97.6	174		2.4	7'272	
2001	10'123	42.6	98.6	144	-17.2	1.4	10'267	41.2
2002	18'781	85.5	99.4	121	-16.5	0.6	18'902	84.1
2003	32'341	72.2	99.7	112	-7.2	0.3	32'453	71.7
2004	44'971	39.1	99.8	109	-2.4	0.2	45'080	38.9
2005	44'438	-1.2	99.8	90	-17.6	0.2	44'528	-1.2
2006	36'553	-17.7	99.8	88	-2.8	0.2	36'641	-17.7
2007	41'381	13.2	99.8	82	-6.8	0.2	41'463	13.2
Mittelwert			99.3			0.7		

Quelle: HM Revenue and Customs, Betting and Gaming Bulletin, Créa.

S = Schwankungen.

4.2 Steuern/Gebührabgaben

Im April 2001 wurde eine Reform der Gesetzgebung zu den Wettgebühren unternommen, welche im April 2002 in Kraft trat. Das Gebührenobjekt ging vom Umsatz zum Bruttoprofit über. Wettgebühren auf generellen Wetten entsprechen 15% der Differenz zwischen Gesamteinsatz und Gewinnauszahlung.⁸⁰ Für *Pool Betting* sind es 15% der Differenz zwischen Gesamteinsatz+Ausgaben+Profit und Gewinnauszahlung. Ausgaben (Spenden) für gute Zwecke oder Sport werden in diesem Zusammenhang jedoch nicht berücksichtigt.

Tabelle 3
Gebührensätze

Seit	General Betting	Pool Betting
28.3.1999	6.75%	17.5%
6.10.2001	15.00%	
31.3.2002	15.00%	15.0%

Quelle: HMRC, Betting and Gaming Bulletin.

Die im April 2002 eingetretenen Änderungen in der Gesetzgebung führten zu einem Rückgang der Gebühreneinnahmen von 30% bzw. 39% für *General Betting* und *Pool Betting*.

⁸⁰ Was wir bei anderen Glücksspielen "Bruttospielertrag" nennen.

Tabelle 4 illustriert auch klar die Wirkung der Neueinordnung der FOBTs als Spielautomaten im Jahr 2006. Genau wie der Gesamtumsatz gingen die Gebühreneinnahmen im Jahr 2006 stark zurück. Ausserdem sieht man, dass der Anteil der generellen Wetten an den Gesamtgebühreneinnahmen leicht niedriger war als der Anteil der Gebühren auf *Pool Bettines*, was damit zusammenhängt, dass bei letzterem Ausgaben und Profit berücksichtigt werden, um die Gebührenhöhe zu berechnen. Im Vergleich zum Gesamtumsatz fielen die Gebühren auch beim *Pool Betting* höher aus als beim *General Betting*. Die Zunahme von 13.6% im Jahr 2007 ist auf das Wachstum des Umsatzes vom *General Betting* zurückzuführen.

Tabelle 4
Gebühren
(Millionen £, Schwankungen und Anteile in %)

	General B.	S	Anteil	Pool B.	S	Anteil	Total	S
2000	487		94.2	30		5.8	517	
2001	433	-11.1	94.3	26	-13.3	5.7	459	-11.2
2002	304	-29.8	95.0	16	-38.5	5.0	320	-30.3
2003	383	26.0	96.7	13	-18.8	3.3	396	23.8
2004	443	15.7	97.4	12	-7.7	2.6	455	14.9
2005	433	-2.3	97.5	11	-8.3	2.5	444	-2.4
2006	373	-13.9	97.4	10	-10.2	2.6	383	-13.8
2007	424	13.6	97.9	9	-6.9	2.1	433	13.0
Mittelwert			96.3			3.7		

Quelle: HM Revenue and Customs, Betting and Gaming Bulletin, Créa.
S = Schwankungen.

Tabelle 5
Gebühren in % des Umsatzes

	General Betting	Pool Betting
2000	6.9	17.2
2001	4.3	18.0
2002	1.6	13.3
2003	1.2	11.6
2004	1.0	11.0
2005	1.0	12.2
2006	1.0	11.3
2007	1.0	11.3

Zu den Gebühren kommen noch Sondersteuern (*horserace betting levy*), die auf *off-course* Wetten und Totalisatorwetten erhoben werden und von dem *British Horseracing Levy Board* verwaltet werden. Durchschnittlich kommen 95% dieser Sondersteuern der Pferderennenindustrie zu.

Tabelle 6
Gesamtabgaben
 (Millionen £)

	General Betting	Pool Betting	Sondersteuer	Total
2000	487	30	60	577
2001	433	26	73	532
2002	304	16	85	405
2003	383	13	86	482
2004	443	12	96	551
2005	433	11	104	548
2006	373	10	99	482
2007	424	9	101	534

4.3 Spenden für gute Zwecke

Wie wir unter Punkt 4.2 gesehen haben, sind im Durchschnitt 95% der Sondersteuern auf den *off-course* Wetten und auf dem Unterbereich der Totalisatorwetten für die Pferderennenindustrie bestimmt.

Tabelle 7
Spenden für gute Zwecke
 (Millionen £)

	Pferdesport
2000	60
2001	73
2002	85
2003	86
2004	96
2005	104
2006	99
2007	101

NORWEGEN

4.1 Sportwetten

Wetten, Pferdewetten vorbehalten, werden von der Norsk Tipping organisiert. Das Football Pools Tipping, das älteste Spiel der Norsk Tipping, wurde nach dem Zweiten Weltkrieg 1948 eingeführt. Der Tipping-Marktanteil am Gesamtumsatz ist jedoch gering und hat, wie Tabelle 1 zeigt, seit 2000 abgenommen, während Oddsden seinen Marktanteil halten konnte.

Tabelle 1
Sportwetten
Umsatz und Marktanteil
(Millionen NOK, Schwankungen und Marktanteile in %)

	Tipping			Oddsen			Total
	Umsatz	Schwankung	Marktanteil	Umsatz	Schwankung	Marktanteil	
2000	916		11.1	996		12.0	1'912
2001	939	2.5	10.9	1'138	14.3	13.2	2'077
2002	874	-6.9	9.0	1'847	62.3	19.0	2'721
2003	826	-5.5	8.5	1'614	-12.6	16.6	2'440
2004	801	-3.0	8.3	1'296	-19.7	13.5	2'097
2005	727	-9.2	7.9	1'308	0.9	14.2	2'035
2006	703	-3.3	7.3	1'444	10.4	15.0	2'147
2007	741	5.4	7.1	1'584	9.7	15.2	2'325
Mittelwert			8.8			14.8	

Quelle: Créa, Norsk Tipping.

4.2 Pferdewetten

Das norwegische *Rikstoto* ist die Organisation, die Wetttipps, Programme, Resultate und Gewinnchancen für Pferdewetten abgibt. Norsk Rikstoto wurde von *The Norwegian Trot Company* und dem Norwegischen *Jockey Club* gegründet. Wie die unten stehende Tabelle zeigt, beläuft sich der Anteil der Norsk Rikstoto am Gesamtumsatz auf durchschnittlich 8.8%. Wie bei den Fussball-Wetten hat dieser jedoch von 2000 bis 2005 stetig abgenommen. In 2006 - 2007 hat dieser Sektor (wie andere) Marktanteile hinzugewonnen, welche durch die Restriktionen und das Verbot von Spielautomaten frei wurde. Norsk Rikstoto ist verpflichtet, sich nach den strengen Rahmenbedingungen zu richten, nach denen die verantwortungsvolle Wahrnehmung ihrer Buchmachertätigkeit und die Spielsuchtdebatte entscheidende Faktoren sind.

Tabelle 2
Pferdewetten
Umsatz und Marktanteil
(Millionen NOK und %)

	Umsatz	Marktanteil
2000	2'572	12.4
2001	2'626	11.7
2002	2'479	8.2
2003	2'414	6.4
2004	2'623	6.4
2005	2'781	6.6
2006	2'780	7.3
2007	3'162	11.6
Mittelwert		8.8

Die Gewinnausschüttungen belaufen sich für den ganzen Zeitraum auf durchschnittlich rund 66% des Umsatzes.

Tabelle 3
Pferdewetten
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
 (Millionen NOK und Schwankung in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	2'572		1'699		873		66.1
2001	2'626	2.1	1'739	2.4	887	1.6	66.2
2002	2'479	-5.6	1'650	-5.1	829	-6.5	66.6
2003	2'414	-2.6	1'604	-2.8	810	-2.3	66.4
2004	2'623	8.7	1'721	7.3	902	11.4	65.6
2005	2'781	6.0	1'822	5.9	959	6.3	65.5
2006	2'780	0.0	1'835	0.7	945	-1.5	66.0
2007	3'163	13.8	2'107	14.8	1'056	11.7	66.6
Mittelwert							66.1

Quelle: Créa, The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

4.3 Abgaben

Norsk Rikstoto bezahlt eine Abgabe an den Staat in Höhe von 3.7% ihres Umsatzes.

4.4 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Die Beiträge von Norsk Rikstoto für gemeinnützige Zwecke erreichten von 2000 bis 2007 durchschnittlich mehr als die Hälfte seiner Bruttospielerträge, doch sind dies nur 9.4% der gesamten Beiträge für gemeinnützige Zwecke. Diese Beiträge kommen vollumfänglich dem aktiven Pferderennsport, der Pferdepflege und der Zucht zugute.

Tabelle 4
Spenden
(Millionen NOK und Schwankungen in %)

	Spenden	Schwankung	Spenden/BSE (%)	Anteil an Gesamtspenden (%)
2000	476		54.5	11.1
2001	483	1.5	54.5	10.8
2002	435	-9.9	52.5	8.9
2003	410	-5.7	50.6	7.7
2004	453	10.5	50.2	8.4
2005	482	6.4	50.3	8.5
2006	487	1.0	51.5	9.1
2007	526	8.0	49.8	11.1
Mittelwert			51.7	9.4

Quelle: Créa, The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

SCHWEIZ

Nach Art. 33 des Bundesgesetzes über Lotterien und Wetten sind Wetten auf Pferderennen, Bootsrennen, Fussballspiele und ähnliche Veranstaltungen untersagt, wenn sie auf gewerbsmässiger Basis organisiert werden, die eine reguläre Wettinfrastruktur voraussetzen und dem Anbieter Einnahmen verschaffen. Wetten sind folglich erlaubt, wenn sie zeitlich begrenzt sind und dem Anbieter keine Einnahmen verschaffen. Letzterer darf die Einsätze nur verwalten und muss sie vollständig auszahlen. Das Gesetz schreibt jedoch auch fest, dass die Kantone Sportwetten gestatten können, die auf ihrem Gebiet organisiert werden.

4.1 Sportwetten

Swisslos und die LoRo bieten die Wetten der Sport-Toto-Gesellschaft an (Toto-R, Toto-X und Sporttip). Sportwetten erreichen durchschnittlich nur 2.4% des Gesamtumsatzes des Lotteriemarktes. Ende 2003 wurde ein neues Spiel eingeführt, das den Umsatz in die Höhe klettern liess, allerdings nur vorübergehend. Von 2004 bis 2007 nahm der Umsatz um 17% ab. Dies liegt vermutlich daran, dass ab 2004 gleichartige Wettspiele im Internet angeboten wurden. Diese Spiele bieten höhere Gewinnausschüttungsquoten und konnten dadurch beträchtliche Marktanteile gewinnen.

Tabelle 1
Sportwetten
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen CHF und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	39		20		19		50.9
2001	41	5.4	21	6.0	20	4.9	51.1
2002	35	-14.2	18	-14.8	17	-13.5	50.7
2003	47	33.8	25	40.5	22	26.8	53.3
2004	74	58.4	42	69.3	32	46.0	57.0
2005	62	-17.0	34	-20.3	28	-12.5	54.7
2006	60	-3.2	32	-5.6	28	-0.3	53.3
2007	61	1.7	32	1.7	28	1.7	53.3
Mittelwert							53.0

Quelle: Créa, Loterie Romande, Swisslos und Bundesamt für Justiz.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

4.2 Pferdewetten

Die LoRo bietet im französischen Teil der Schweiz Wetten auf inländische und ausländische⁸¹ Pferderennen (PMUR⁸²) an. Ihr Marktanteil ist jedoch klein und der Umsatz erreicht nur etwa 4.6% der gesamten Lotterieuumsätze. Tabelle 20 zeigt den Rückgang der Pferdewetten seit 2004, wobei hier 2007 durch einen starken Anstieg auffällt, der auf die Erhöhung der Gewinnauszahlungsquote für Einzelwetten zurückzuführen ist. Die ganze Palette der Live-Wetten profitierte von diesem Anstieg. 2007 belief sich die Gewinnauszahlung auf 73.6% vom Umsatz, das heisst die Bruttospielerträge betrugen rund 30 Millionen, von denen 12% an Organisationen für Pferdezucht und Pferderennen gingen, während der Rest dem Betrag hinzugefügt wurde, der an die in Abschnitt 3 erwähnten kantonalen Verteilungsfonds ging.

⁸¹ Insbesondere Pferderennen in Frankreich.

⁸² Paris Mutuel Urbain Romand.

Tabelle 2
Pferdewetten
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen CHF und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	93		66		27		71.1
2001	91	-1.9	65	-1.9	26	-1.9	71.1
2002	97	6.9	69	6.9	28	7.0	71.1
2003	102	4.5	72	4.8	29	3.6	71.3
2004	107	5.1	77	5.8	30	3.4	71.8
2005	103	-3.8	74	-3.4	29	-5.0	72.1
2006	100	-2.8	72	-3.0	28	-2.4	72.0
2007	112	12.2	82	14.7	29	5.7	73.6
Mittelwert							71.8

Quelle: Créa, Loterie Romande, Swisslos, Bundesamt für Justiz.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

USA

4.1 Umsatz

Das Wettwesen wird von Wetten auf Pferderennen beherrscht (Tabelle 1), wobei der Marktanteil ständig abnimmt. Dasselbe gilt für Greyhoundwetten. Tierschutzaspekte machen diese Rennen immer weniger attraktiv. Der Gesamtumsatz ist in den Jahren 2000 - 2007 um 2.3% gefallen. In der Tat konnte vor allem die Abnahme bei Pferdewetten nicht durch den Anstieg der Sportwetten ausgeglichen werden, weil deren Gewicht nicht hoch genug war.

Tabelle 1
Wettwesen
(Millionen \$)

	Pferdewetten	Anteil	Sportwetten	Anteil	Greyhound	Anteil	Total
2000	17'200	80.2	1'989	9.3	2'250	10.5	21'439
2001	17'210	80.1	2'073	9.6	2'200	10.2	21'483
2002	17'170	81.1	1'936	9.1	2'060	9.7	21'166
2003	17'800	82.4	1'865	8.6	1'940	9.0	21'605
2004	17'560	81.6	2'086	9.7	1'880	8.7	21'526
2005	16'850	80.9	2'256	10.8	1'730	8.3	20'836
2006	16'950	80.6	2'428	11.5	1'650	7.8	21'028
2007	16'740	79.9	2'596	12.4	1'610	7.7	20'946
Mittelwert		80.9		10.1		9.0	

5. Gewinnspiele des Rundfunks und der Telemedien

MALTA

Gewinnspiele des Rundfunks und der Telemedien sind im *Lotteries and Other Act 2001* geregelt. Betreiber müssen eine Lizenz besitzen: die Regelung des genauen Verfahrens und der Verpflichtungen, die mit einer Lizenz verbunden sind, wurden noch nicht veröffentlicht. Die Spieler nehmen live während den Sendezeiten an den Spielen teil oder schalten sich durch andere Kanäle hinzu (z.B. übers Internet oder übers Telefon).

ÖSTERREICH

Im 2003 führten die Österreichischen Lotterien einen SMS-Dienst für Lotto 6/45 ein. UPC Digital TV-Abonnenten in Österreich konnten dadurch den Zugang zu einer interaktiven Gaming-Plattform von Zone4Play verlangen. Die Plattform bietet vier Spiele an: Slots, Video Poker, Blackjack und Baccara. Die Spieler erwerben durch ein Premium Telefonsystem Punkte.

SCHWEDEN

Es gibt keine exklusiven Medien Spiele, jedoch finden sich Lotterien mit Ziehung am Fernsehen. Der Umsatz dieser Lotterien ist in den Zahlen für Lotto-Spiele in Punkt 1 enthalten. Obschon Media Gambling in Schweden illegal ist, sind mehrere Medien-Unternehmen in den Wettmärkten aktiv. Grobe Schätzungen zeigen, dass viele Medien mit der illegalen Werbung für ausländische Wettfirmen tausende Millionen SEK verdienen.

NORWEGEN

Es liegen keine Daten über das sog. Media Gambling vor, doch können dessen Marktanteil laut der norwegischen Glücksspielbehörde aufgrund seiner geringen Bedeutung vernachlässigt werden.

SCHWEIZ

Das Media-Gambling fällt nicht unter das Lotteriegesetz, wenn die Teilnahme kostenlos ist. Leider sind für das Online-Gambling in der Schweiz keine Daten verfügbar.

6. Werbeausspielungen

MALTA

Werbeausspielungen sollen auf 'ad hoc' Gesetzgebungsinstrumente beruhen. Solche wurden jedoch nicht durch die LGA publiziert.

ÖSTERREICH

Diese Art von Glücksspielen ist wenig verbreitet und kann im Rahmen dieser Analyse aussen vor gelassen werden.

SCHWEDEN

Das Lotteriegesetz verbietet Verkaufsverlosungen.

NORWEGEN

Informationen über Verkaufsverlosungen liegen leider keine vor.

7. Von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstaltetes Glücksspiel

MALTA

Von Wohltätigkeitsinstitutionen veranstaltetes Glücksspiel ist verbreitet und benötigt keine Lizenz mehr. Leider liegen keine spezifischen Daten zu diesem Sektor vor.

ÖSTERREICH

Diese Art von Glücksspielen ist wenig verbreitet und fällt nicht ins Gewicht.

SCHWEDEN

Obschon der Zweck aller Lotterien die Unterstützung der Wohltätigkeit, des Sports, der Kultur oder anderer gemeinnützigen Zwecke ist, gehen wir hier davon aus, dass die Lotterien, die von den Gemeinden und Provinziallandtagen veranstaltet werden, als reine Wohltätigkeitslotterien angesehen werden können. Diese machen jedoch nur einen sehr kleinen Anteil am gesamten Glücksspielmarkt aus.

Tabelle 1
Gemeinde- und Provinziallotterien
(Millionen SEK, Schwankungen und Marktanteile in %)

	Umsatz	Schwankung	Marktanteil
2000	140		0.4
2001	121	-13.6	0.4
2002	116	-4.1	0.3
2003	110	-5.2	0.3
2004	106	-3.6	0.3
2005	106	0.0	0.3
2006	116	9.4	0.3
2007	115	-0.9	0.3
Mittelwert			0.3

Quelle: Lotteri Inspektionen.

SPANIEN

Wir haben das Glücksspiel von ONCE unter diesem Teil der Studie eingegliedert, weil ONCE spezifisch im Wohltätigkeitsbereich tätig ist. In der Tat arbeitet diese Organisation für blinde oder sehbehinderte Leute in Spanien, indem sie diesen verschiedene Dienste anbietet. Ungefähr 80% der Angestellten sind blind oder behindert und helfen, u.a. Lose zu verkaufen. Zudem wird ein Teil des Bruttospielprodukts genutzt, um Arbeitsstellen und Infrastruktur zu schaffen, welche die soziale Integration dieser Leute vereinfachen soll. ONCE ist die einzige private Organisation, die Lotterien anbieten darf.

Tabelle 1
ONCE
Umsatz und Bruttospielerträge
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	2'432		1'167		1'265		48.0
2001	2'457	1.0	1'179	1.0	1'278	1.0	48.0
2002	2'383	-3.0	1'144	-3.0	1'239	-3.0	48.0
2003	2'299	-3.5	1'103	-3.5	1'196	-3.5	48.0
2004	2'263	-1.6	1'086	-1.5	1'177	-1.6	48.0
2005	2'024	-10.6	972	-10.5	1'052	-10.6	48.0
2006	2'143	5.9	1'029	5.9	1'114	5.9	48.0
2007	2'165	1.0	1'039	1.0	1'126	1.1	48.0
Mittelwert							48.0

Quelle : Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Die Gewinnausschüttungsquote erreicht 48% und mehr als 10% des Umsatzes werden gespendet. Bei ONCE belaufen sich die Gehaltskosten auf mehr als 30% des Umsatzes, da die blinden oder behinderten Angestellten in Relationen zu ihrer Tätigkeit hoch entlohnt werden. ONCE hat ungefähr 9 Millionen Spieler; es sind vor allem Leute mittleren Alters und ältere Leute, welche ONCE-Lose regelmässig kaufen.

ONCEs Umsatz ist steuerfrei. Der Staat schreibt aber vor, dass der Gewinn zur Förderung sozialer Projekte für blinde Menschen investiert werden soll.

Tabelle 2
Spenden für gute Zwecke
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Total	Schwankung	Total/Umsatz (%)
2000	209		8.6
2001	238	14.0	9.7
2002	239	0.6	10.0
2003	239	-0.1	10.4
2004	224	-6.2	9.9
2005	233	3.7	11.5
2006	231	-0.9	10.8
2007	225	-2.4	10.4
Mittelwert			10.2

Quelle: ONCE.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

In der Kategorie der *Society Lotteries* findet man Sportclubs, Kultur- und Wohltätigkeitsvereine, die Lotterien für gute Zwecke organisieren. Diese brauchen keine Gebühren oder andere Steuern zu zahlen, müssen aber bei der *National Gambling Commission* registriert sein. Im Jahr 2007 waren 562 *Society Lotteries* mit einem Gesamtumsatz von £ 170 Millionen aktiv. Die Gewinnausschüttungsquote ist hierbei ziemlich tief, weil der grösste Teil des Umsatzes an gute Zwecke geht. Der Prozentsatz der Spenden im Vergleich mit dem Umsatz nahm in der Periode 2000 und 2007 stetig zu und erreichte fast 60% im Jahr 2007.

Tabelle 1
"Society Lotteries"
Umsatz und Bruttospielerträge
 (Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	107		27		80		25.3
2001	108	0.8	23	-15.8	85	6.5	21.1
2002	130	20.3	28	23.2	102	19.5	21.6
2003	127	-2.5	29	1.8	98	-3.7	22.6
2004	141	11.4	30	4.5	111	13.5	21.2
2005	139	-1.7	30	-0.7	109	-2.0	21.4
2006	164	18.1	33	11.1	131	20.0	20.1
2007	170	3.7	30	-9.7	140	7.1	17.5
Mittelwert							21.4

Quelle: Gambling Commission, Créa.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 2
Spenden
 (Millionen £ und Schwankungen in %)

	Spenden	Schwankung	Spenden/Umsatz (%)
2000	50		47.1
2001	57	12.7	52.7
2002	68	19.2	52.2
2003	65	-4.7	51.0
2004	75	16.0	53.1
2005	74	-1.7	53.1
2006	91	22.8	55.3
2007	101	11.0	59.2
Mittelwert			53.0

Quelle: Gambling Commission.

NORWEGEN

Der Marktanteil der Wohltätigkeitslotterien ist klein (durchschnittlich 8.2%) und besteht hauptsächlich aus regionalen und verschiedenen nationalen Lotterien für soziale Zwecke, einschliesslich des Zahlenspiels Bingo, das in Bingohallen gespielt wird. Wie bei allen anderen Lotterien und Geldspiele kommen Gewinne aus Wohltätigkeitslotterien auch gemeinnützigen Zwecken zugute (siehe Tabelle 1). Obschon ihr Anteil an den Bruttospielerträgen nur 33% beträgt, bilden die Beiträge für gemeinnützige Zwecke 7% der gesamten Beiträge und liegen damit proportional höher als jene der Norsk Rikstoto.

Tabelle 1
Wohltätigkeitslotterien
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
 (Millionen NOK und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	2'013		1'039		974		51.6
2001	2'220	10.3	1'246	19.9	974	0.0	56.1
2002	2'474	11.4	1'481	18.9	993	0.2	59.9
2003	2'550	3.1	1'497	1.1	1'053	0.6	58.7
2004	2'528	-0.9	1'490	-0.5	1'038	-0.1	58.9
2005	2'610	3.2	1'552	4.2	1'058	0.2	59.5
2006	2'645	1.3	1'585	2.1	1'060	0.0	59.9
2007	3'381	27.8	2'021	27.5	1'360	28.3	59.8
Mittelwert							58.1

Quelle: Créa, The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 2
Wohltätigkeitslotterien
Spenden
 (Millionen NOK und Schwankungen in %)

	Spenden	Schwankung	Spenden/BSE (%)	Anteil an Gesamtspenden (%)
2000	343		35.0	8.0
2001	320	-6.7	32.9	7.1
2002	350	9.4	35.2	7.1
2003	340	-2.9	32.3	6.4
2004	327	-3.8	31.5	6.1
2005	344	5.2	32.5	6.1
2006	357	3.8	33.7	6.6
2007	424	18.8	31.2	9.0
Mittelwert			33.1	7.0

Quelle: Créa, The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

SCHWEIZ

Es gibt kleine Lotterien für regionale Gesellschaften, die jedoch als Tombolas angesehen werden und daher nicht unter das Lotteriegesetz fallen. Wie beim Online-Gambling gibt es keine Statistiken zu den Wohltätigkeits-Glücksspielen, doch brachten sie nach einer groben Schätzung des Bundesamts für Justiz Einnahmen von bis zu 200 Millionen Franken.

USA

Wohltätigkeitsglücksspiel ist der kleinste Glücksspielsektor in den USA, wobei dessen Marktanteil weiter stetig schrumpft.

8. Internetglücksspiel

FRANKREICH

La Française des Jeux (FDJ) bietet drei virtuelle Spiele an, die im Jahr 2007 einen Umsatz von 148 Millionen erzielten, das ist 1.6% des Gesamtumsatzes der FDJ. Etwa 500'000 - 600'000 Spieler haben mindestens einmal an einem Internet-Spiel der FDJ teilgenommen. Der PMU hat auch sein eigenes elektronisches Angebot, übers Internet, Telefon, interaktives TV oder Mobiltelefon. Ungefähr 8% des Umsatzes werden durch interaktives Spielen erreicht, davon 65% übers Internet.

Tabelle 1
Interaktives Spiel (2007)
(Millionen € und Anteil in %)

	Umsatz	Anteil am Gesamtumsatz
FDJ	148	1.6%
PMU	184	8%

Quelle: FDJ und PMU.

Gemäss einer Studie⁸³ von LEXSI⁸⁴, zählte Frankreich Anfang 2006 ungefähr 500'000 - 600'000 on-line Spieler. Weltweit gab es mehr als 14'000 Websites, davon sind 1'280 in französischer Sprache und erlauben Verbindungen aus Frankreich. Es gibt keine offiziellen Schätzungen den Gesamtumsatz betreffend, der durch französische Spieler generiert wird. Finanzberichten zufolge kann man jedoch schätzen, dass der französische Markt € 300 - 400

⁸³ *Cybercriminalité des Jeux en Ligne*, Livre Blanc du CERT-LEXSI, Juli 2006.

⁸⁴ Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique, Paris.

Millionen pro Jahr auf ausländischen on-line Glücksspielmärkten umsetzt, während das legale Spiel von der FDJ und vom PMU nur € 110 erzielt. Drei Viertel des on-line Marktes sind also illegal, bis jetzt wurden jedoch keine Massnahmen dagegen ergriffen. Aus Frankreich stammt etwa 20% des Umsatzes der on-line Glücksspielbetreiber aus Malta.

Das Internet-Glücksspiel ist im Moment noch verboten (ausser für die zwei Staatsmonopole), obschon der Staat ab Januar 2010 die Grenzen öffnen will. Es wird geschätzt, dass zurzeit 25'000 Glücksspiel-Websites zugänglich sind und ungefähr € 2.4 Millionen pro Stunde über diese gespielt werden.⁸⁵ Der grösste Anbieter ist *Unibet* der in Malta ansässig ist. *Unibets* grösste Kundengruppe sind Franzosen, die etwa 20% seines Umsatzes generieren. Wie vorher erwähnt, will der französische Staat die Grenzen auch für ausländische Internetspiel-Anbieter ab 2010 mit dem Vorbehalt einer französischen Lizenz öffnen. Poker-Spiele sollen mit 2% besteuert werden und Sportwetten mit 7.5%. Diese Steuersätze liegen 15 Mal höher als in Malta. Dies soll dem Staat zusätzlich € 2 - 3 Milliarden einbringen. Die Frage ist, ob ausländische Betreiber eine Lizenz in Frankreich beantragen, wo die Besteuerung viel höher ist als in den Ländern, von denen aus sie die Spiele anbieten (hauptsächlich Malta).

ITALIEN

Der Umsatz des interaktiven Glücksspiels (Telefon und Internet) hat im Jahr 2007 etwa € 1'000 Millionen erreicht, was 2.4% des gesamten Umsatzes am Glücksspielmarkt darstellt. Es wird damit gerechnet, dass es bis Ende 2010 etwa 10% sein werden.

Um Kriminalität vorzubeugen, hat das italienische Finanzministerium zusammen mit der AAMS im Februar 2006 beschlossen, alle illegalen Internetseiten für on-line Glücksspiele aus dem Ausland zu blockieren. Die AAMS hat eine Liste dieser Websites aufgestellt und die Telekommunikationsbetreiber aufgefordert, den Zugang zu etwa 600 Websites zu blockieren. Eine Strafe von € 180'000 pro Spieler trifft denjenigen, der Zugang zu diesen Spielen liefert.

Kürzlich hat Italien jedoch virtuelle Geschicklichkeitsspiele eingeführt, die hauptsächlich durch den Internetkanal angeboten werden. Die ersten Genehmigungen wurden im September 2007 vergeben. In den ersten vier Monaten erreichte der Spielertrag schon € 242 Millionen und die auf einen Satz von 3% des Umsatzes basierenden Steuereinnahmen € 7.2 Millionen.

⁸⁵ "Complément d'enquête : comment gagner des millions ?", französische TV-Reportage vom 23.März 2009, *France 2*.

MALTA

Der virtuelle Spielsektor ist der dynamischste und am stärksten wachsende Glücksspielsektor in Malta. Das erste on-line Wetten geht auf das Jahr 2000 zurück. Malta ist eines der ersten europäischen Länder, das das interaktive Glücksspiel gesetzgeberisch eingerahmt hat. Der neuen Gesetzgebung folgte auch die Einrichtung des maltesischen *Remote Gaming Council*, der sich um alle Lizenzen kümmert. Die Gesetzgebung umfasst alle Arten von Internetglücksspielen und setzt gewisse Massstäbe fest, u.a. bezüglich eines einwandfreien Funktionierens der virtuellen Glücksspielen, des Spielerschutzes, der Bekämpfung von Geldwäscherei und der Lizenzvergabe für fünf Jahre.

Es gibt vier Arten von Lizenzen:

- Kategorie 1 : Lizenz für on-line Glücksspiele;
- Kategorie 2 : Lizenz für on-line Wettspiele;
- Kategorie 3 : Lizenz, um das Glücksspiel aus Malta zu fördern;
- Kategorie 4 : Lizenz, um on-line Spielunternehmen zu beherbergen und zu verwalten.

Folgende Gebühren gelten für Lizenzen:

- für on-line Glücksspiel: € 4'700 pro Monat während den ersten sechs Monaten der Lizenz und dann € 7'040 pro Monat;
- für Kategorie 4 : keine Gebühren während den ersten sechs Monaten, dann € 2'350 pro Monat während den nächsten sechs Monaten und schlussendlich € 4'700 für den Rest der Lizenzdauer;
- für Wettspiele: 0.5% auf Umsatz und 5% für Casinos,

wobei die Abgaben die Obergrenze von € 470'000 nicht überschreiten dürfen.

Es sei auch zu bemerken, dass die Steuersätze auf Wettwesen und Casinoglücksspiel 40 bzw. 12 Mal niedriger liegen als z.B. in Frankreich. Das virtuelle Glücksspiel ist mit dem Lotteriewesen zusammen die wichtigste Einnahmequelle des Staates. Ende 2007 waren mehr als 180 Lizenzen vergeben.

Genaue Daten gibt es auch in diesem Zusammenhang nicht, Schätzungen zufolge spielen etwa drei Millionen Spieler on-line Glücksspiele aus Malta, die vor allem im Wettwesen aktiv sind.⁸⁶ Etwa € 20 Millionen fließen dem Staat aus on-line Glücksspielen zu, was immerhin 0.9% der Gesamtstaatseinnahmen ausmachen.

⁸⁶ "Complément d'enquête : comment gagner des millions ?", französische TV-Reportage vom 23.März 2009, *France 2*.

ÖSTERREICH

Casinos Austria hält zusammen mit den Österreichischen Lotterien die einzige Konzession für das Angebot von Online-Gambling und bietet auf der Online-Plattform Win2day verschiedene Spiele an. Wie wir in Kapitel 4 gesehen haben, können auch Sportwetten bei privaten Veranstaltern und bei den Österreichischen Lotterien on-line geschlossen werden (deren Anteile sind jedoch vernachlässigbar⁸⁷). Anfangs 2008 wurde auf Win2day zudem ein Poker-Room eingeführt. Damit kann man nicht nur auf dem Internet spielen (mit einem Minimaleinsatz von 5 Cents), sondern auch an grossen Live-Turnieren teilnehmen, die in zwölf Casinos organisiert werden. Zu den on-line Glücksspielen gehören auch die in Tabelle 1 angegebenen ausländischen on-line Glücksspiele, die in Österreich verboten sind. Die Kontrolle verbotener on-line Glücksspielen ist wie in den meisten anderen Ländern schwierig. Trotz Werbeverbots für nicht lizenzierte ausländische Online-Anbieter werden auf ausländischen on-line Glücksspiel-Plattformen, die zum grössten Teil Lizenzen von Malta oder Gibraltar halten, zunehmend höhere Einsätze gespielt. Selbstverständlich sind diese Einsätze (und damit die entsprechenden Bruttospielerträge) keine Einnahmequelle für Österreich, sondern für die ausländischen Anbieter und Staaten.

Der Umsatz der lizenzierten Win2day-Plattform hat sich zwischen 2002 und 2007 etwa vervierfacht, während er bei anderen Betreibern sogar um mehr als das achtfache zunahm. Auch im Bereich der Sportwetten konnte man einen Umsatzzuwachs auf das neunfache verbuchen. Während der Marktanteil von Win2day eine sinkende Tendenz aufweist, steigt jener der anderen Anbieter leicht an. Der Marktanteil der Sportwetten wächst dagegen stark.

Tabelle 1
Online Glücksspielumsatz
(Millionen € und Anteile in %)

	win2day	Anteil	Sportwetten	Anteil	Andere	Anteil	Total
2002	205	32.8	337	54.0	82	13.2	624
2003	282	28.7	577	58.7	124	12.6	983
2004	428	25.8	1018	61.4	212	12.8	1'658
2005	626	23.1	1'731	63.8	356	13.1	2'714
2006	772	19.7	2'618	66.8	530	13.5	3'920
2007	808	17.2	3'181	67.7	708	15.1	4'696

Quelle: Österreichische Lotterien, Jahresbericht 2007 and Kreutzer Fischer & Partner, *Glücksspiel & Sportwetten in Österreich 2007*, Wien, Juli 2007.

⁸⁷ Siehe Kapitel 4.

In Bezug auf die Bruttospielerträge erreicht das ausländische on-line Glücksspiel einen viel geringeren Prozentanteil an den gesamten Bruttospielerträgen. Dies bedeutet, dass ihre Ausschüttungsquote höher liegt als bei den anderen Anbietern. Tabelle 2 bestätigt diese Schlussfolgerung. Bei on-line Sportwetten, die den höchsten Anteil am on-line Markt haben, betrug die Ausschüttungsquote 2007 90.4%, bei Win2day waren es 94.7% und bei den ausländischen Veranstaltern 95.8%.

Tabelle 2
Online Bruttospielertrag
(Millionen € und Anteile in %)

	win2day	Anteil	Sportwetten	Anteil	Andere	Anteil	total
2002	11	19.4	41	73.7	4	6.8	56
2003	15	18.1	63	75.5	5	6.3	84
2004	23	17.4	98	75.7	9	6.9	130
2005	33	16.0	160	76.6	15	7.4	208
2006	41	12.9	252	80.0	22	7.0	314
2007	43	11.4	305	80.8	30	7.9	378

Quelle: Österreichische Lotterien, Jahresbericht 2007 und Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

Tabelle 3
Online Gewinnausschüttungsquote
(%)

	win2day	Sportwetten	Andere	Total
2002	94.7	87.8	95.4	91.1
2003	94.6	89.0	95.7	91.5
2004	94.7	90.4	95.7	92.2
2005	94.7	90.8	95.7	92.3
2006	94.7	90.4	95.8	92.0
2007	94.7	90.4	95.8	92.0

Quelle: Österreichische Lotterien, Jahresbericht 2007 und Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*

SCHWEDEN

2002 wurde den Akteuren des Spielmarkts das Recht zugestanden, für die Veranstaltung von Lotto-Spielen das Internet zu benutzen. Somit können gemeinnützige Vereinigungen, deren Ziele von öffentlichem Interesse sind, seit August 2002 Genehmigungen einholen, um ihre Lotterien via Internet, Mobiltelefonie und Digital-TV zu veranstalten. Svenska Spel und ATG erhielten diese Möglichkeit wenig Zeit später im Januar 2003. Das Mobiltelefon-Gaming ist bisher unbedeutend. Tabelle 1 zeigt die starke Zunahme des regulierten nationalen Internet Gamings. ATG hat den grössten Anteil, wobei dieser allerdings in letzter Zeit zugunsten von

Svenska Spel zurückgegangen ist. Dies ist wahrscheinlich auf die neue Poker-Website zurückzuführen, die als erste staatseigene Internet Poker-Website der Welt im März 2006 aufgeschaltet wurde. Ausserdem wurde 2007 ein neuer Service eingeführt, mit dem bis zu 20 Spieler in mehreren Spielen als Company oder Spielgemeinschaft zusammen spielen können. Die Poker-Website wurde sofort die grösste Seite des Marktes. Am Company-Gaming hat gemäss einer kürzlich durchgeführten Umfrage jeder dritte Schwede schon einmal teilgenommen und ca. 600'000 Schweden spielen jede Woche. 2007 zählte ATG rund 275'000 Kunden mit einem ATG-Konto, mit dem Wetten via Internet und Mobiltelefon abgeschlossen werden können, wobei das Wetten per Handy erst 2007 eingeführt wurde.

Welche Summen schwedische Spieler für illegale internationale on-line Glücksspiele aufwenden, ist schwer zu messen. Gemäss einer groben Schätzung waren es 2007⁸⁸ rund 1.5 Milliarden, was ungefähr einem Drittel des gesamten nationalen Internet-Umsatzes entspricht oder etwa 4% vom Umsatz des gesamten Spielmarktes.

Tabelle 1
Internet Glücksspiel (legal)
(Millionen SEK, Schwankungen und Anteile in %)

	Svenska Spel	Anteil	ATG	Anteil	Total	Schwankung
2003	495	40.4	730	59.6	1'225	
2004	777	47.0	876	53.0	1'653	34.9
2005	1'013	44.3	1'274	55.7	2'287	38.4
2006	1'560	45.4	1'878	54.6	3'438	50.3
2007	2'218	48.1	2'398	51.9	4'616	34.3
Mittelwert		45.0		55.0		

Quelle: Svenska Spel and ATG.

SPANIEN

Das legale Glücksspiel per Internet hat sich in Spanien erst kürzlich entwickelt, wächst jedoch schnell. Obschon das on-line Lotteriewesen im Jahr 2007 nur 0.1% des Lotterieuumsatzes ausmachte, ist es im Vergleich zu 2006 doch um mehr als 70% gestiegen. Die meisten illegalen on-line Glücksspiele werden von ausländischen Betreibern angeboten. Es wird geschätzt, dass die Einsätze der Spieler von € 250 Millionen im Jahr 2005 auf 600 im Jahr 2007 gewachsen sind, d.h. sie haben sich mehr als verdoppelt, bei einer hohen Gewinnausschüttungsquote von mehr als 90%.

⁸⁸ Svenska Spel, Jahresbericht 2007.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

Eines der wichtigen Änderungen des *Gambling Act 2005* betrifft das virtuelle und vor allem das Internet-Glücksspiel. Betreiber von virtuellem Glücksspiel konnten ab dem 1. September 2007 ihre Spiele im Vereinigten Königreich anbieten, vorausgesetzt sie hatten eine Lizenz erhalten. Vor der neuen Gesetzgebung war nur das interaktive Wettspiel erlaubt. On-line Spielbetreiber aus der EU, Gibraltar, Alderney oder der Insel Man⁸⁹ können für ihre Angebote im Vereinigten Königreich werben, ohne sich strafbar zu machen.

Unter der neuen Gesetzgebung wurden 300 Lizenzen für interaktives Glücksspiel an mehr als 160 Betreibern vergeben, die meisten davon im Wettwesen (Tabellen 1 und 2). Lizenzierte on-line Glücksspielbetreiber scheinen in der Tat ihre Angebote weiterhin aus ihren aktuellen offshore Gebieten anzubieten, unter anderem aus steuerlichen Gründen. Der Gebührensatz wurde auf 15% des Bruttosprofits festgelegt, was wahrscheinlich viele on-line Glücksspielbetreiber davon abhielt, sich im Vereinigten Königreich niederzulassen.

Tabelle 1
Lizenzen für on-line Glücksspiel

Glücksspiel	Zahl der Lizenzen
Generelles Wetten	80
Generelles Wetten per Telefon	43
Pool Betting	28
Wettvermittler	16
Bingo	9
Casino	19
Spielautomaten	25
Lotteriemanager	13
Society Lotteries	25
Glücksspiel-Software	42
Total	300

Quelle: Gambling Commission, Gambling Industry Statistics 2007/08.

Die *Gambling Commission* sammelt erst seit dem 1. September 2007 Daten über Internetglücksspiel. Folgende Tabelle bestätigt jedoch, dass das interaktive Glücksspiel vorerst weiterhin vom Wettwesen beherrscht wird.

⁸⁹ Alderney, die Insel Man und Tasmanien gehören der "weissen Liste" an, die von der *Gambling Commission* aufgestellt wurde.

Tabelle 2
On-line Glücksspiel (1.9.07–31.3.08)
(Millionen £)

Glücksspiel	Bruttospielertrag
Wettwesen	595
Casino	19
Bingo	1
Total	615

In Gibraltar erreichte der Bruttospielertrag aus on-line Glücksspielen im Jahr 2007 € 8 Millionen. Etwa 80% der Spieler kamen aus der EU. Es wird geschätzt, dass Casinospiele etwa 35% des BSE ausmacht, Spielautomaten 30% und Wettwesen 35%. Millionen von Spielern haben sich registriert, wobei nur etwa 100'000 aktiv spielen. Die junge Altersgruppe der 18 - 35jährigen stellt die Mehrheit der Spieler dar. Insgesamt wurden £ 9.3 Millionen an den Staat abgegeben, was ungefähr 3.2% der Gesamtstaatseinnahmen darstellt. Dies ist viel mehr als in anderen Ländern, wo dieser Beitrag meistens nicht über 1% hinausgeht.

NORWEGEN

Bislang sind virtuelle Spiele in jeder Form (z.B. Poker, Casinos) verboten, seit 2002 konnte man jedoch eine starke Zunahme des virtuellen Glücksspielmarkts verzeichnen. Obschon keiner der ausländischen Betreiber eine norwegische Lizenz für das Spielgeschäft besitzt, machen sie ihre Spiele leicht zugänglich und betreiben ihr Marketing mit aggressiven Methoden. Nach Schätzungen der norwegischen Glücksspielbehörde erhöhten ausländische Websites ihren Umsatz mit Geldspielen von NOK 5,3 Milliarden im Jahr 2006 auf 6,3 Milliarden im Jahr 2007, was einem Wachstum von 18,9% entspricht. Die folgende Tabelle zeigt Schätzungen für den Zeitraum von 2000 - 2007. Es ist jedoch zu betonen, dass diese Zahlen nur Schätzungen sind, für die eine Marge von $\pm 20\%$ in Betracht gezogen werden muss. Die Zahlen für 2000 bis 2002 stammen ausserdem von Schätzungen der Norsk Tipping. Nach diesen Schätzungen war 2007 der Umsatz mehr als 15 Mal höher als im Jahr 2000. Tabelle 16 vermittelt eine Vorstellung von den am häufigsten gespielten Internet-Spielen.

Tabelle 1
Online Glücksspiel
Schätzung des Umsatzes von ausländischen Anbietern
(Millionen NOK)

	Umsatz	
2000	400	} Norsk Tipping
2001	600	
2002	1'000	
2003	1'400	} Norwegian Gaming Authority
2004	1'800	
2005	4'000	
2006	5'300	
2007	6'300	

Tabelle 2
Online Glücksspiel (2007)

Number games	Poker	Sport games	Equestrian games	Other odds	Machine linked games	Other casino games	Scratch tickets	Bingo	Other
48%	28%	16%	13%	27%	7%	9%	10%	4%	1%

Nach verschiedenen von der Glücksspielbehörde durchgeführten Befragungen nimmt der Prozentsatz der erwachsenen Bevölkerung, die im Internet (auf nationalen und ausländischen Websites) spielt Jahr für Jahr zu. 12% der männlichen und 2% der weiblichen norwegischen Spieler sind auch im Internet aktiv. 15% der Bevölkerung in der Altersklasse zwischen 18 und 29 Jahren spielen im Internet, aber nur 8% der Gruppe der 30- bis 44-Jährigen. In den älteren Altersklassen ist der Anteil noch kleiner. Wie in der Einführung erwähnt, zeigen die Anrufe bei der Geldspiel-Helpline, dass die Probleme im Zusammenhang mit dem Online-Spielen zugenommen haben. 52% der Anrufe, die im Jahr 2007 dort eingingen, standen im Zusammenhang mit dem Online-Pokern.

Tabelle 3
Prozent der Bevölkerung, die im Internet spielt
(Nationale und ausländische Websites)

Zahl der Stichproben		% der Bevölkerung
2002	1	4
2003	3	5
2004	4	4
2005	4	6
2006	4	6
2007	4	7
2008	2	8

Jedes Mal wurden 1'000 Personen von mehr als 18 Jahren befragt.
Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

Die Zahlen in der obigen Tabelle beziehen sich auf nationale und ausländische Internetseiten. Die beiden Staatsmonopolisten bieten ihre Spiele nämlich auch im Internet an. Während sich mehr und mehr Menschen an die modernen elektronischen Medien gewöhnen, verzeichnen die auf diese Kanäle angebotenen Spiele ein stetes Wachstum. 2007 kamen fast 7% (693 Millionen) des Gesamtumsatzes der Norsk Tipping von ihrem Internetangebot; für Norsk Rikstoto waren es fast 20%, wie die Tabelle unten zeigt. Der Internet-Umsatz von Norsk Tipping hat sich zwischen 2002 und 2007 verzehnfacht, während er bei Norsk Rikstoto nur auf etwas mehr als das Fünffache gestiegen ist.

Tabelle 4
Internet-Glücksspiel
(Millionen NOK und Schwankungen in %)

	Norsk Tipping			Norsk Rikstoto		
	Umsatz	S	in % des Gesamtumsatzes	Umsatz	S	in % des Gesamtumsatzes
2002	65.9		0.7	110.6		4.5
2003	154.4	134.3	1.6	212.8	92.4	8.8
2004	229.2	48.4	2.4	303.0	42.4	11.6
2005	297.4	29.8	3.2	424.3	40.0	15.3
2006	468.1	57.4	4.9	480.1	13.2	17.3
2007	693.0	48.0	6.7	623.0	29.8	19.7

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority und Créa.

S = Schwankung.

SCHWEIZ

Artikel 5 des Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken hält fest, dass die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen verboten ist. Die beiden Veranstalter Swisslos und LoRo können ihren Spielern jedoch die Teilnahme an Lotto-Spielen ermöglichen, die auf dem Internet angeboten werden. Alle anderen Veranstalter, die Spiele im Internet anbieten, betätigen sich in illegaler Weise.

Gegenwärtig bieten Swisslos und die LoRo auf dem Internet nur drei Spiele an. Auf dem Internet gespielt werden können Swiss Lotto (seit 2000), EuroMillion (seit 2006) und Sporttip (seit 2003). Die von Swisslos betriebene Plattform soll auf die ganze Auswahl von Spielen ausgedehnt werden, die auf traditionelle Art verfügbar ist. In nächster Zukunft sollten diese Spiele auch via Mobiltelefon und digitales Fernsehen angeboten werden.

Während die 3 auf dem Internet angebotenen Games die einzige wachsende Gruppe bilden, verzeichnet EuroMillion den stärksten Wachstum, zu Ungunsten des traditionellen Swiss Lotto und anderer, ähnlicher Spiele (Joker, Extra-Joker, etc.).⁹⁰ Die interaktiven Spiele tragen mehr und mehr zur Zunahme der Bruttospielerträge von Swisslos und LoRo bei. Darüber hinaus ist die Distribution via Internet billiger als auf traditionellem Weg (Detaillisten, etc.).

Tabelle 1
Online Bruttospielertrag von Swisslos and der LoRo
 (Millionen CHF und %)

	Online BSE	Online BSE/Gesamt-BSE
2000	0.7	0.1
2001	3.6	0.7
2002	5.1	1.0
2003	6.7	1.1
2004	14.0	2.0
2005	17.0	2.2
2006	19.0	2.3
2007	34.9	4.4

Quelle: Swisslos

BSE = Bruttospielertrag.

Wie in anderen Ländern ist es schwierig, den Betrag zu schätzen, der mit verbotenen internationalen Internet-Games gespielt wird. Das Bundesamt für Justiz weiss in etwa, dass die Websites Bwin und Interwetten eine Schweizer Kundschaft von 15'000 bis 30'000 Personen aufweist und schätzt, dass insgesamt 100'000 Personen verbotene Internet-Games spielen. Die Gesamteinsätze werden auf 100 bis 200 Millionen Franken geschätzt. Hier ist auch zu beachten, dass zwar die Veranstaltung von Internet-Games (ausgenommen die 3 oben genannten) verboten ist, das Spielen dieser Games jedoch nicht unter Strafe gestellt ist.

Der Eidgenössischen Spielbankenkommission ist bestens bekannt, dass mehr und mehr internationale Firmen Möglichkeiten zum Gambling bieten und dass es nicht leicht ist, effizient gegen sie vorzugehen. Sie erwägt deshalb, das Verbot von Internet-Games zu lockern.

USA

Während der Staat Nevada das Internetglücksspiel legalisieren will, haben andere Staaten die andere Richtung eingeschlagen und Gesetze angenommen, die das Internetspiel auf ihrem Territorium verbieten.

⁹⁰ Wie in anderen Ländern.

9. Glücksspielmarkt insgesamt (europäische Länder)⁹¹

FRANKREICH

9.1 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Seit 2000 hat sich der Umsatz des Glücksspielmarktes bei einer Gewinnausschüttungsquote von 84.4% im Jahr 2007 um 40% erhöht. Die Quote wurde jedoch nur durch das Casinoglücksspiel erreicht. In der Tat wiesen Lotterie- und Wettwesen eine Gewinnausschüttungsquote von 60% bzw. 74% auf. Im Durchschnitt erreicht der Gesamtumsatz des Glücksspielmarktes 3% des Bruttoinlandproduktes. Französische Spieler verloren im Durchschnitt 0.7% ihres verfügbaren Haushaltseinkommen oder fast € 1'000.

Tabelle 1
Gesamtumsatz
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	40'367		33'904		6'463		84.0
2001	44'264	9.7	37'297	10.0	6'968	7.8	84.3
2002	47'357	7.0	40'051	7.4	7'307	4.9	84.6
2003	49'812	5.2	42'173	5.3	7'640	4.6	84.7
2004	52'118	4.6	43'991	4.3	8'127	6.4	84.4
2005	53'448	2.6	45'015	2.3	8'433	3.8	84.2
2006	54'912	2.7	46'179	2.6	8'734	3.6	84.1
2007	56'598	3.1	47'793	3.5	8'805	0.8	84.4
Mittelwert							84.3

Quelle: Créa, La Française des Jeux, PMU, Casinos de France.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

⁹¹ Einzelheiten sind in den respektiven Länderteilen enthalten (Punkte 1 bis 8, Teil II.1).

Tabelle 2
Gesamtumsatz per Bruttoinlandprodukt und
Bruttospielertrag per verfügbares Haushaltseinkommen
 (%)

	Umsatz/BIP	Bruttospielertrag/VHE
2000	2.8	0.7
2001	3.0	0.7
2002	3.1	0.7
2003	3.1	0.7
2004	3.1	0.7
2005	3.1	0.7
2006	3.0	0.7
2007	3.0	0.7
Mittelwert	3.0	0.7

Quelle : Créa, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Paris.
 BIP = Bruttoinlandprodukt, VHE = verfügbares Haushaltseinkommen.

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)

	€
2000	813
2001	886
2002	941
2003	983
2004	1'022
2005	1'041
2006	1'064
2007	1'090
Mittelwert	980

Quelle: Créa, INSEE, *op. cit.*

9.2 Glücksspiel pro Sektor

Im Jahr 2007 stellten die Casinos fast 68% des Gesamtumsatzes des Glücksspielmarktes dar, aber nur 32% des Gesamtbruttospielertrags, was mit der Gewinnausschüttungsquote zusammenhängt, da Casinos eine weit höhere Gewinnausschüttungsquote aufweisen als das Lotterie- oder das Pferdewettwesen.

Tabelle 4a
Umsatz pro Sektor
(Millionen €)

	Lotteriewesen	Casinos	Pferdewetten	Total
2000	6'525	28'059	5'782	40'367
2001	7'010	31'084	6'170	44'264
2002	7'430	33'514	6'414	47'357
2003	7'790	35'001	7'021	49'812
2004	8'550	36'011	7'557	52'118
2005	8'920	36'518	8'010	53'448
2006	9'473	37'333	8'106	54'912
2007	9'306	38'450	8'842	56'598

Quelle: La Française des Jeux, PMU, Casinos de France.

Tabelle 4b
Umsatz Marktanteil
(%)

	Lotteriewesen	Casinos	Pferdewetten
2000	16.2	69.5	14.3
2001	15.8	70.2	13.9
2002	15.7	70.8	13.5
2003	15.6	70.3	14.1
2004	16.4	69.1	14.5
2005	16.7	68.3	15.0
2006	17.3	68.0	14.8
2007	16.4	67.9	15.6
Mittelwert	16.3	69.3	14.5

Quelle: Créa, La Française des Jeux, PMU, Casinos de France.

Tabelle 4c
Bruttospielertrag Marktanteil
(%)

	Lotteriewesen	Casinos	Pferdewetten
2000	41.0	31.8	27.2
2001	41.1	32.7	26.2
2002	41.1	33.6	25.3
2003	40.8	33.3	25.8
2004	42.3	32.2	25.6
2005	42.7	31.4	25.9
2006	43.8	31.0	25.2
2007	42.2	31.7	26.1
Mittelwert	41.9	32.2	25.9

Quelle: Créa, La Française des Jeux, PMU, Casinos de France.

Tabelle 5
Gewinnausschüttungsquote (%)

	Lotteriewesen	Casinos	Pferdewetten	Total
2000	59.4	92.7	69.6	84.0
2001	59.2	92.7	70.4	84.3
2002	59.6	92.7	71.2	84.6
2003	59.9	92.7	71.9	84.7
2004	59.8	92.7	72.5	84.4
2005	59.7	92.7	72.7	84.2
2006	59.7	92.7	72.8	84.1
2007	60.0	92.7	74.0	84.4
Mittelwert	59.7	92.7	71.9	84.3

Quelle: Créa, La Française des Jeux, PMU, Casinos de France.

9.3 Steuern/Gebührabgaben

Das Lotteriewesen ist der grösste Steuerzahler mit fast 50% der Steuerabgaben des gesamten Glücksspielmarktes. Der Anteil hat sich in der Periode 2000 - 2007 leicht erhöht, während der Anteil aus Pferdewetten leicht zurückging. Im Vergleich zu den Gesamteinnahmen des Staates erreichen Spielsteuern im Durchschnitt 1.5% (Tabelle 7). Im Falle einer Öffnung des Marktes für ausländische Internet-Anbieter erwartet man neue Steuereinnahmen von 2 - 3 Milliarden, was zu einem Sprung von bis zu 1 Prozentpunkt des Anteils an den Gesamteinnahmen des Staates führen könnte.

Tabelle 6
Steuerabgaben
(Millionen € und Anteile in %)

	Lotteriewesen	A	Casinos	A	Pferdewetten	A	Total	Tot/UM
2000	1'729	44.6	1'190	30.7	954	24.6	3'873	9.6
2001	1'855	44.7	1'318	31.7	981	23.6	4'155	9.4
2002	1'993	45.4	1'422	32.4	975	22.2	4'389	9.3
2003	2'086	45.4	1'474	32.1	1'032	22.5	4'592	9.2
2004	2'330	47.3	1'513	30.7	1'081	21.9	4'924	9.4
2005	2'504	48.5	1'533	29.7	1'129	21.9	5'166	9.7
2006	2'699	51.0	1'567	29.6	1'021	19.3	5'287	9.6
2007	2'668	49.9	1'614	30.2	1'070	20.0	5'352	9.5
Mittelwert		47.1		30.9		22.0		9.5

Quelle: eigene Schätzungen, La Française des Jeux, PMU.

A = Anteil, UM = Umsatz.

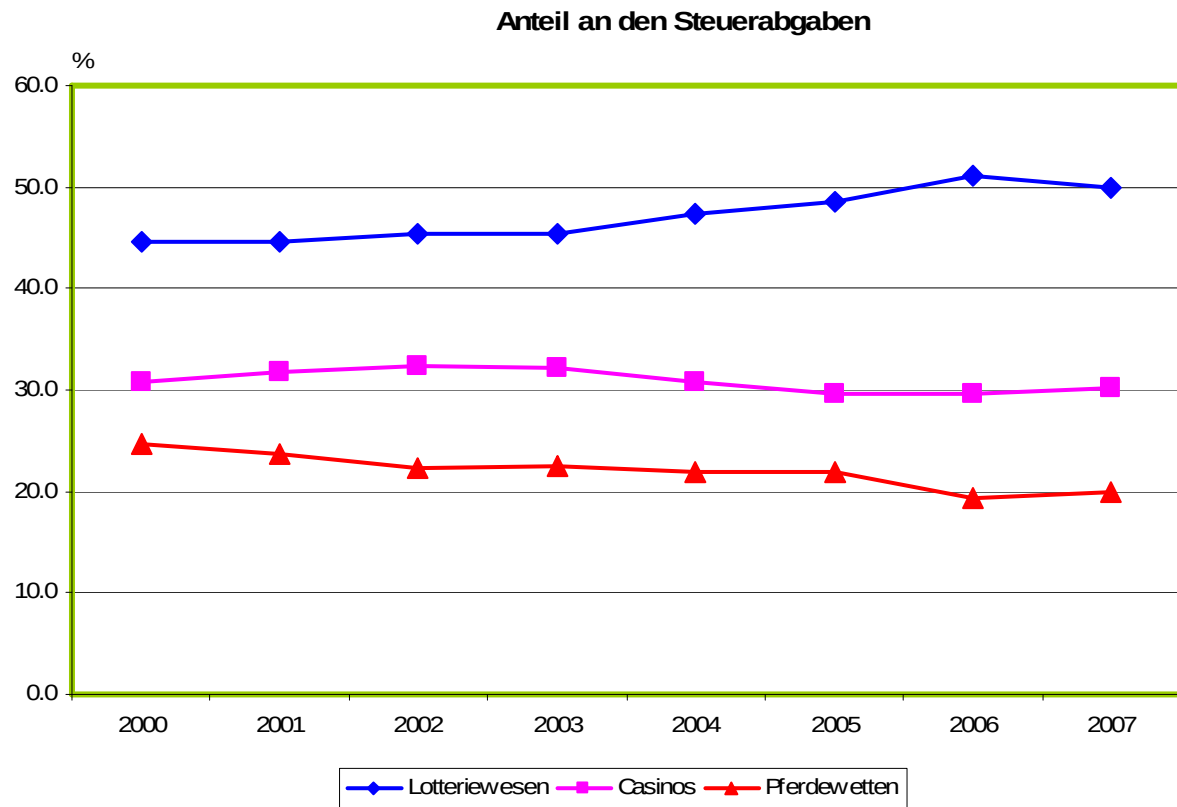


Abbildung 1

Tabelle 7
Anteil der Spielsteuern an den Gesamteinnahmen des Staates
 (%)

	Spielsteuern/Staatseinnahmen
2000	1.4
2001	1.4
2002	1.5
2003	1.6
2004	1.6
2005	1.6
2006	1.6
2007	1.6
Mittelwert	1.5

9.4 Spenden für gute Zwecke

Die folgende Tabelle zeigt die Abgaben der drei Glücksspielsektoren, welche nicht Steuern darstellen. Dem Gesetz nach müssen die Abgaben der Pferdewetten direkt an die Pferdesportindustrie gehen. Von Casinos liegen keine Angaben vor. Im Rahmen dieser Arbeit wurde angenommen, dass ungefähr 5% des Bruttospielertrags als Spenden abgegeben wurden. Casinos finanzieren direkt verschiedene regionale und kulturelle Veranstaltungen und tragen zur Organisation von Kongressen oder Sportveranstaltungen bei (siehe 2.4). Nur für das Lotteriewesen liegen genaue Angaben über Spenden vor. Diese werden grösstenteils für Sportentwicklung gespendet (siehe 1.4).

Tabelle 8
Spenden
(Millionen € und %)

	Lotteriewesen	Casinos	Pferdewetten	Total	Total/Umsatz (%)
2000	183	103	775	1'061	2.6
2001	197	114	827	1'138	2.6
2002	209	123	834	1'166	2.5
2003	218	127	906	1'251	2.5
2004	240	131	960	1'330	2.6
2005	251	132	1'025	1'408	2.6
2006	173	135	1'102	1'410	2.6
2007	195	139	1'194	1'528	2.7

Quelle: La Française des Jeux, PMU.

ITALIEN

9.1 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, hat sich der italienische Spielmarkt seit 2003 sehr stark entwickelt, mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 25% pro Jahr. Der Sprung im Jahr 2006 ist hauptsächlich auf das Blockieren von illegalen ausländischen on-line Glücksspielen zurückzuführen. Ein Teil der Internetspieler kamen entweder auf den legalen Markt zurück oder neu dazu.

Etwa 24 Millionen Italiener (fast die Hälfte der Bewohner) hat wenigstens einmal pro Jahr an einem Glücksspiel teilgenommen und 20% davon sind regelmässige Spieler (wenigstens einmal pro Woche). Die Zahl der Spieler ist in den letzten zwei Jahren etwa um drei Millionen zurückgegangen, obwohl der Einsatz pro Kopf gestiegen ist, wie Tabelle 3 zeigt.

Über 25% der Italiener spielen eines der Lotteriespiele, während 10% an Sportwetten teilnehmen und nur etwa 3% auf Pferde wetten. Der Gesamtumsatz des Glücksspielmarktes erreichte im Jahr 2007 3% des Bruttoinlandprodukts, wobei 1.6% des verfügbaren Haushalseinkommens von den Spielern verloren wurde.

Tabelle 1
Gesamtumsatz
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2003	18'717		11'620		7'097		62.1
2004	28'482	52.2	17'933	54.3	10'549	48.6	63.0
2005	31'620	11.0	20'874	16.4	10'746	1.9	66.0
2006	38'771	22.6	25'695	23.1	13'077	21.7	66.3
2007	45'890	18.4	30'302	17.9	15'588	19.2	66.0
Mittelwert							64.7

Quelle: AAMS (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato), eigene Schätzungen.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 2
Gesamtumsatz per Bruttoinlandprodukt und
Bruttospielertrag per verfügbares Haushaltseinkommen
(%)

	Umsatz/BIP	Bruttospielertrag/VHE
2003	1.4	0.8
2004	2.0	1.2
2005	2.2	1.2
2006	2.6	1.4
2007	3.0	1.6
Mittelwert	2.3	1.2

Quelle: Créa, Istituto nazionale di statistica (Istat).

BIP = Bruttoinlandprodukt, VHE = verfügbares Haushaltseinkommen.

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)

	€
2003	377
2004	567
2005	627
2006	763
2007	895
Mittelwert	646

Quelle: Créa, Istat.

9.2 Glücksspiel pro Sektor

Lotteriewesen hat im Durchschnitt noch immer den höchsten Umsatz, wobei aus Tabelle 5a hervorgeht, dass der Marktanteil zugunsten der Spielautomaten stark gesunken ist. Casinos und Wettwesen haben auch an Marktanteile verloren. Was den Bruttospielertrag betrifft, hat der Marktanteil der Lotterien weniger stark abgenommen. Dies könnte bedeuten, dass die Steuerbelastung weniger hoch war als noch vor ein paar Jahren, was dann auch durch Tabelle 5b bestätigt wird.

Tabelle 4
Umsatz pro Sektor
(Millionen)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	Wettwesen	Total
2003	10'543	367	3'224	4'583	18'717
2004	15'661	4'474	3'697	4'650	28'482
2005	12'395	11'470	3'133	4'622	31'620
2006	14'313	15'436	3'527	5'495	38'771
2007	17'798	18'827	3'697	5'568	45'890

Quelle: AAMS, eigene Schätzungen.

Tabelle 5a
Umsatz Marktanteil
(%)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	Wettwesen
2003	56.3	2.0	17.2	24.5
2004	55.0	15.7	13.0	16.3
2005	39.2	36.3	9.9	14.6
2006	36.9	39.8	9.1	14.2
2007	38.8	41.0	8.1	12.1
Mittelwert	45.3	27.0	11.5	16.3

Quelle: AAMS, eigene Schätzungen.

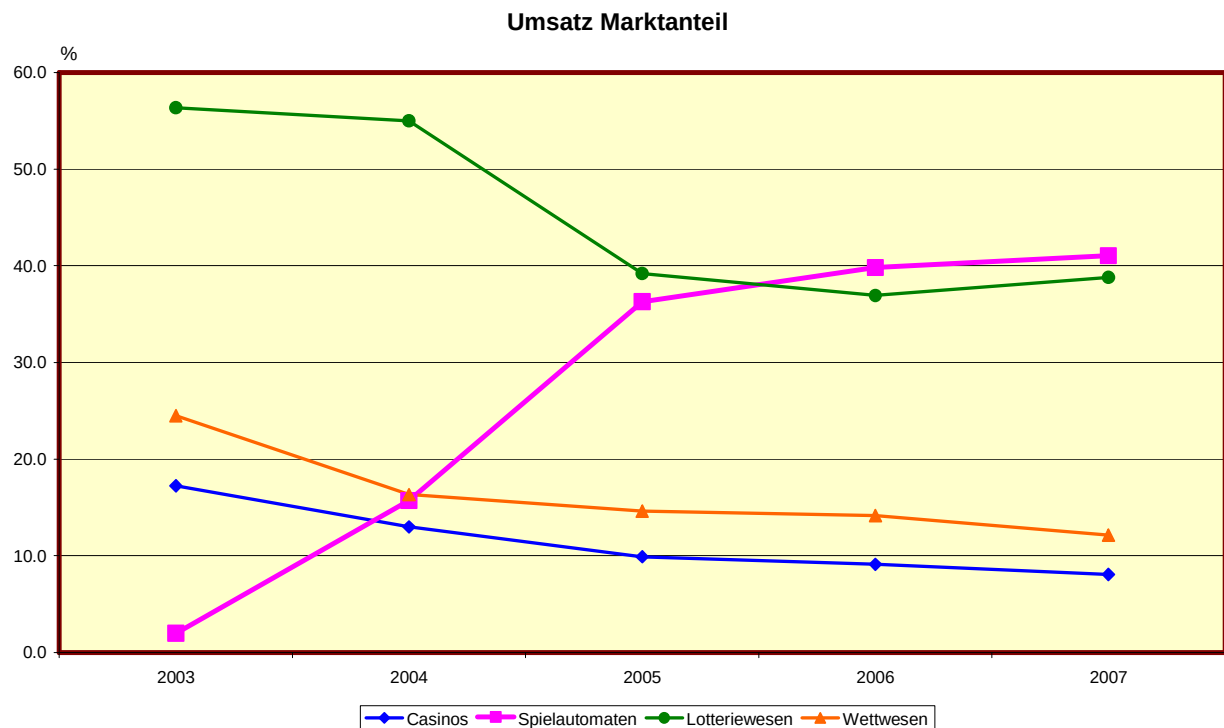


Abbildung 1

Tabelle 5b
Bruttospielertrag Marktanteil
 (%)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	Wettwesen
2003	66.9	1.3	7.5	24.4
2004	66.8	10.6	5.8	16.8
2005	51.9	26.7	4.8	16.6
2006	49.3	29.5	4.5	16.8
2007	51.4	30.2	3.9	14.5
Mittelwert	57.2	19.7	5.3	17.8

Quelle: AAMS, eigene Schätzungen.

9.3 Steuern/Gebührabgaben

Steuerabgaben haben für Lotteriewesen und Spielautomaten insgesamt zugenommen. Dies ist von umso grösserer Bedeutung, als der durchschnittliche Steuersatz auf Glücksspiele von fast 19% im Jahr 2003 auf nur mehr 16% gefallen ist. Die Gründe dafür sind erstens eine grössere Diversifikation von Steuereinnahmen (im Jahr 2002 kamen noch 56% von Steuereinnahmen aus dem Lottospiel) und zweitens eine Stärkung der Steuereinnahmen aus Spielen, die eine stabilere langfristige Tendenz haben (Spielautomaten z.B.). Somit sind für das Lotteriewesen die Steuerabgaben per Umsatz nicht mehr so schwerwiegend.

Tabelle 6a
Steuerabgaben
 (Millionen €)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Wettwesen	Total
2003	3'030	33	442	3'505
2004	6'422	513	363	7'298
2005	4'216	1'514	427	6'157
2006	4'214	2'072	431	6'717
2007	4'580	2'251	364	7'195

Quelle: AAMS.

Tabelle 6b
Steuerabgaben in % des Umsatzes

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Wettwesen	Total
2003	28.7	9.0	9.6	18.7
2004	41.0	11.5	7.8	25.6
2005	34.0	13.2	9.2	19.5
2006	29.4	13.4	7.8	17.3
2007	25.7	12.0	6.5	15.7
Mittelwert	31.8	11.8	8.2	19.4

Quelle: AAMS, eigene Schätzungen.

9.4 Spenden für gute Zwecke

In den Jahren 2005 bis 2007 wurden € 450 Millionen pro Jahr an das Nationale Olympische Komitee abgegeben. In den Jahren 2000 und 2006 wurde die Pferdeindustrie mit € 1'500 Millionen aus den Pferdewetten finanziert und durch die Lottospiele unterstützt das Finanzministerium mit etwa 150 Millionen u.a. künstlerische, kulturelle oder archäologische Projekte. Im Ganzen erreichten diese Abgaben für gute Zwecke etwa € 850 Millionen.

MALTA

Wir haben nur wenige und keine aktuellen Daten, was Umsatz oder Bruttospielertrag der verschiedenen Glücksspielsektoren in Malta betrifft. Das Lotteriewesen ist um etwa 85% in den Jahren 2000 bis 2006 gewachsen und hat sich besonders von 2004 auf 2005 mit dem Inkrafttreten der neuen Glücksspielregulierung im April 2004 stark entwickelt. Die Lizenz- und Gebühreneinnahmen der LGA setzen sich wie folgt zusammen:

Tabelle 1
Lizenz und Gebührenabgaben
(€)

	Lizenzgebühren	Spielgebühren	Online Gebühren	Sonstige	Total
2004	205'793	17'607'534	66'928	0	17'880'256
2005	310'288	24'896'261	175'369	24'333	25'406'250
2006	509'762	31'574'426	156'164	32'068	32'272'419
2007	894'680	33'860'004	292'893	70'438	35'118'015

Quelle: Lotteries and Gaming Authority, Jahresberichte.

Im Jahr 2007 brachte das Glücksspielwesen dem Staat mehr als € 30 Millionen ein, was etwa 1.5% der Gesamtstaatseinnahmen ausmacht.

ÖSTERREICH

9.1 Umsatz und Bruttospielerträge

2007 belief sich der Gesamtumsatz des österreichischen Spielmarkts auf 5.7% des österreichischen Bruttoinlandsprodukts (Tabelle 2). Das ist ziemlich viel. Eine Vorstellung von der Größenordnung dieser Zahl vermittelt vielleicht der Hinweis, dass sie weit über den durchschnittlichen Forschungsausgaben der EU-Länder liegt (2% vom BIP der EU). Für den gesamten Untersuchungszeitraum beträgt der Prozentsatz durchschnittlich 4.7%. Im Vergleich mit dem Nettoeinkommen der Haushalte erreichten die Bruttospielerträge durchschnittlich 1%. Es ist aber auch zu beachten, dass beide Quoten seit 2002 gestiegen sind, dass also die Österreicher mehr und mehr spielen, was die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einsätze in Tabelle 3 bestätigen. Diese haben zwischen 2002 und 2007 um mehr als 70% zugenommen.

Tabelle 1
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2002	8'588		7'489		1'099		87.2
2003	9'632	12.2	8'453	12.9	1'179	7.3	87.8
2004	9'749	1.2	8'435	-0.2	1'314	11.5	86.5
2005	11'539	18.4	10'014	18.7	1'524	16.0	86.8
2006	13'190	14.3	11'402	13.9	1'788	17.3	86.4
2007	14'705	11.5	12'736	11.7	1'970	10.2	86.6
Mittelwert							86.9

Quelle: Casinos Austria AG, Österreichische Lotterien, Kreutzer Fischer & Partner, *Glücksspiel & Sportwetten in Österreich 2007*, Wien, Juli 2007.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 2
Umsatz per Bruttoinlandprodukt
Bruttospielertrag per verfügbares Haushaltseinkommen
 (%)

	Umsatz/BIP	BSE/VHE
2002	4.0	0.8
2003	4.4	0.9
2004	4.3	0.9
2005	4.9	1.0
2006	5.3	1.2
2007	5.7	1.2
Mittelwert	4.7	1.0

Quelle: Casinos Austria AG, Österreichische Lotterien,
 Kreutzer Fischer & Partner, *op. cit.*, Statistics Austria und Créa.
 BIP = Bruttoinlandprodukt, VHE = verfügbares Haushaltseinkommen.

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Bevölkerung über 15 Jahre)

	€
2002	1'286
2003	1'438
2004	1'454
2005	1'720
2006	1'966
2007	2'198
Mittelwert	1'677

9.2 Glücksspiele nach Sektoren

Tabellen 4a und 4b zeigen, dass das Casino-Spiel vorläufig der grösste Spielsektor bleibt. Sein Anteil am Gesamtumsatz ist allerdings seit 2002 zugunsten von Spielautomaten, Sportwetten und anderen inländischen on-line Glücksspielen (anderen als Sportwetten⁹²) kleiner geworden. Auch die traditionellen Lotto-Spiele haben Schwierigkeiten, ihren Anteil am Gesamtumsatz zu halten.

⁹² Daten über Online-Sportwetten sind im Sportwetten-Sektor eingeschlossen.

Tabelle 4a
Umsatz pro Sektor
(Millionen €)

	Casinos	Lotterien	Spielautomaten	Sportwetten	Total
2002	5'655	1'065	973	690	8'383
2003	6'032	1'051	1'233	1'035	9'350
2004	5'007	1'071	1'673	1'570	9'321
2005	5'077	1'060	2'412	2'364	10'913
2006	4'638	1'085	3'269	3'425	12'418
2007	4'758	1'024	3'917	4'198	13'897

Tabelle 4b
Anteil am Umsatz
(%)

	Casinos	Lotterien	Spielautomaten	Sportwetten
2002	67.5	11.6	12.7	8.2
2003	64.5	13.2	11.2	11.1
2004	53.7	18.0	11.5	16.8
2005	46.5	22.1	9.7	21.7
2006	37.4	26.3	8.7	27.6
2007	34.2	28.2	7.4	30.2

9.3 Steuern/Gebührabgaben

Die Casinos Austria AG und die Österreichischen Lotterien AG sind für den österreichischen Staat die besten Beitragszahler. 2007 haben sie zusammen 85% der gesamten Spielsteuern bzw. Gebühren aufgebracht. Wie Tabelle 5 zeigt, ist ihr Gesamtbeitrag zwischen 2003 und 2007 jedoch um 8.7% gesunken, zugunsten der Steuern und Gebühren vom Spielautomatensektor. Wie wir in Punkt 3 gesehen haben, ist der Spielautomatenmarkt beträchtlich gewachsen, was sich günstig auf die Steuereinnahmen des österreichischen Staats ausgewirkt hat.

Tabelle 5
Spielgebühren und Steuern
(Millionen €)

	Casinos	Lotterien	Casinos & Lotterien	Spielautomaten	Total
2003	147	380	527	na	527
2004	140	395	535	na	535
2005	135	390	525	na	525
2006	126	376	502	na	502
2007	132	349	481	85	566
Anteil in 2007	23.3%	61.7%	85.0%	15.0%	

na = not available (nicht verfügbar).

9.4 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Die Österreichischen Lotterien und die Casinos Austria engagieren sich in verschiedenen Sport- und Kulturprojekten sowie im humanitären Bereich. Im Jahr 2007 erreichten die Beiträge insgesamt € 65 Millionen, was rund 10% der Bruttospielerträge der Österreichischen Lotterien und der Casinos Austria entspricht.

SCHWEDEN

9.1 Umsatz und Bruttospielerträge

Da wir keine vollständigen Informationen über die Umsätze (oder Verkäufe) und Bruttospielerträge für die verschiedenen Glücksspiele haben, sind wir nicht in der Lage, die Gesamtquote der Gewinnauszahlungen vom Umsatz zu berechnen. Der Begriff des Umsatzes wird jedoch für den weiteren Vergleich mit anderen Ländern weiter verwendet. Zwischen 2000 und 2007 stieg der Gesamtumsatz um 20%, wobei 2007 der Umsatz des regulierten schwedischen Spielmarkts 1.3% des schwedischen Bruttoinlandsprodukts erreichte (Tabelle 2). Dies ist weniger als EU-Länder durchschnittlich für Forschung ausgeben (2% vom BIP der EU)⁹³. In Schweden wird auch zurückhaltender gespielt als in anderen Ländern; die Schweden wenden durchschnittlich nur 0.3% ihres Nettohaushaltseinkommens für Glücksspiele auf. Es ist zu betonen, dass die Schwankungen um den Mittelwert, wie aus Tabelle 18 ersichtlich, sehr gering sind. Beide Quoten bleiben ziemlich stabil. Nach Tabelle 18 haben die Pro-Kopf-Einsätze von 2000 bis 2007 jedoch um 14% zugenommen.

Tabelle 1
Umsatz
(Millionen SEK und Schwankungen in %)

	Umsatz	Schwankung
2000	32'187	
2001	33'261	3.3
2002	35'108	5.6
2003	36'244	3.2
2004	36'575	0.9
2005	35'491	-3.0
2006	36'262	2.2
2007	38'666	6.6

Quelle: Lotteri Inspektionen, Svenska Spel, ATG und Créa.

⁹³ Wir nehmen diese Variable, um eine Vorstellung der Umsatzprozensätze im Vergleich zum BIP zu gewinnen.

Tabelle 2
Umsatz per Bruttoinlandprodukt
Bruttospielertrag per verfügbares Haushaltseinkommen
 (%)

	Umsatz/BIP	BSE/VHE
2000	1.4	0.2
2001	1.4	0.2
2002	1.5	0.3
2003	1.4	0.3
2004	1.4	0.3
2005	1.3	0.3
2006	1.3	0.3
2007	1.3	0.3
Mittelwert	1.4	0.3

Quelle: Lotteri Inspektionen, Svenska Spel, ATG, Statistics Sweden und Créa.
 BIP = Bruttoinlandprodukt, VHE = Verfügbares Haushaltseinkommen.

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Bevölkerung über 15 Jahre)

	SEK
2000	4'438
2001	4'563
2002	4'790
2003	4'913
2004	4'924
2005	4'740
2006	4'794
2007	5'060
Mittelwert	4'778

Etwa 83% der schwedischen Bevölkerung über 15 Jahre hat schon einmal gespielt. Rund 75% der Spieler sind Kunden von Svenska Spel, 35% sind Kunden der ATG und etwa 8% von Internet-Spielveranstaltern aus dem Ausland.⁹⁴ Der Anteil der Männer beläuft sich auf über 60% und die am häufigsten spielende Altersgruppe ist die der über 50-Jährigen. Männer wetten hauptsächlich auf Sportveranstaltungen und Geschicklichkeitsspiele, während bei weiblichen Spielern eher die Glücksspiele der Svenska beliebt sind. Die jungen Kunden zieht es hauptsächlich zum Internet Gaming und zu den VLTs.

⁹⁴ Das Total dieser Prozentsätze beläuft sich nicht auf 100%, da die Spieler-Kunden die Angebote verschiedener Veranstalter gleichzeitig nutzen können.

9.2 Glücksspiele nach Sektoren

Wetten sind bei Weitem der grösste Spielmarkt in Schweden, gefolgt von den traditionellen Lotto-Spielen. Zu den weiteren Sektoren gehören die Wohltätigkeitslotterien.

Tabelle 4a
Umsatz pro Sektor
(Millionen SEK)

	Casinos	Spielautomaten	Lotterien	Wetten	Andere	Total
2000	508	2'759	9'495	13'969	5'456	32'187
2001	506	4'171	9'819	14'291	4'474	33'261
2002	790	5'993	9'823	13'761	4'741	35'108
2003	1'177	6'919	9'147	14'225	4'776	36'244
2004	1'234	7'270	8'826	14'527	4'718	36'575
2005	1'250	6'830	7'979	14'547	4'885	35'491
2006	1'281	6'811	8'099	14'749	5'322	36'262
2007	1'411	7'093	8'678	15'685	5'799	38'666

Tabelle 4b
Marktanteil
(%)

	Casinos	Spielautomaten	Lotterien	Wetten	Andere
2000	1.6	8.6	29.5	43.4	17.0
2001	1.5	12.5	29.5	43.0	13.5
2002	2.3	17.1	28.0	39.2	13.5
2003	3.2	19.1	25.2	39.2	13.2
2004	3.4	19.9	24.1	39.7	12.9
2005	3.5	19.2	22.5	41.0	13.8
2006	3.5	18.8	22.3	40.7	14.7
2007	3.6	18.3	22.4	40.6	15.0
Mittelwert	2.8	16.7	25.5	40.8	14.2

Quelle: Lotteri Inspektionen, Svenska Spel, ATG.

9.3 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

Die folgenden Tabellen zeigen die Beiträge von Svenska Spel und ATG an gemeinnützige Organisationen. ATG ist mit ungefähr 59,4% der Gesamtbeiträge beider Veranstalter der grösste Beiträger (mit einem Umsatz-Marktanteil von zusammen 86%). Die Beiträge der ATG machen in Durchschnitt 12,5% des Umsatzes der Gesellschaft aus, während sie sich bei Svenska Spel nur auf ungefähr 5% belaufen. Der Rest der Gewinne von Svenska und ATG geht an den Staat. Insgesamt haben sich die Beiträge zwischen 2000 und 2007 fast verdoppelt.

Tabelle 5
Spenden
(Millionen SEK, Schwankungen und Anteile in %)

	Svenska Spel	Anteil	ATG	Anteil	Total	S	Spenden/Umsatz (%)
2000	310	19.0	1'324	81.0	1'634		6.7
2001	509	27.4	1'349	72.6	1'858	13.7	7.1
2002	910	39.7	1'381	60.3	2'291	23.3	8.1
2003	1'011	42.3	1'377	57.7	2'388	4.2	7.9
2004	1'169	47.3	1'301	52.7	2'470	3.4	8.0
2005	1'152	46.4	1'332	53.6	2'484	0.6	8.1
2006	1'370	50.1	1'367	49.9	2'737	10.2	8.7
2007	1'590	52.8	1'420	47.2	3'010	10.0	9.0
Mittelwert		40.6		59.4			8.0

Quelle: Lotteri Inspektionen, Svenska Spel und ATG.

S = Schwankungen.

Die gesamten Beiträge der ATG gehen an den Pferdesport (wie in Punkt 4.2 erwähnt), während die Beiträge der Svenska Spel hauptsächlich dem Sport, der Nationalen Jugendbehörde und zu einem kleineren Teil der Kultur zugute kommen.

Tabelle 6
Empfänger von Spenden aus dem Glücksspielmarkt
(Millionen SEK und Anteil in %)

	Sport	Anteil	Jugend & Kultur	Anteil	Pferdesport	Anteil	Total
2000	260	15.9	50	3.1	1'324	81.0	1'634
2001	423	22.8	86	4.6	1'349	72.6	1'858
2002	767	33.5	143	6.2	1'381	60.3	2'291
2003	868	36.3	143	6.0	1'377	57.7	2'388
2004	1'015	41.1	154	6.2	1'301	52.7	2'470
2005	1'020	41.1	132	5.3	1'332	53.6	2'484
2006	1'216	44.4	154	5.6	1'367	49.9	2'737
2007	1'394	46.3	196	6.5	1'420	47.2	3'010

Quelle: Lotteri Inspektionen, Svenska Spel und ATG.

SPANIEN**9.1 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge**

Der Gesamtumsatz vom Glücksspielmarkt hat in der Periode 2000 - 2007 stetig zugenommen und ist insgesamt um 23% gewachsen, bei einer Gewinnausschüttungsquote von 68.2% im Jahr 2007. Der Glücksspielmarkt erreichte 2.9% des jährlichen Bruttoinlandproduktes. Dieser Prozentsatz hat jedoch seit 2000 abgenommen. Der Bruttospielertrag machte im Jahr 2007 1.5% des verfügbaren Haushaltseinkommens aus, was bedeutet, dass Spieler 1.5% ihres Einkommens beim Glücksspiel verloren haben. Die Spanier verloren jedoch weniger als im Jahr 2000, obschon sie mehr spielten (Tabelle 3).

Tabelle 1
Gesamtumsatz
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	25'129		17'272		7'857		68.7
2001	26'036	3.6	17'846	3.3	8'190	4.2	68.5
2002	25'958	-0.3	17'592	-1.4	8'366	2.2	67.8
2003	26'728	3.0	18'121	3.0	8'607	2.9	67.8
2004	27'287	2.1	18'451	1.8	8'836	2.7	67.6
2005	28'335	3.8	19'319	4.7	9'017	2.0	68.2
2006	28'882	1.9	19'554	1.2	9'328	3.5	67.7
2007	30'989	7.3	21'149	8.2	9'840	5.5	68.2
Mittelwert							68.1

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 2
Gesamtumsatz per Bruttoinlandprodukt und
Bruttospielertrag per verfügbares Haushaltseinkommen
(%)

	Umsatz/BIP	Bruttospielertrag/VHE
2000	4.0	1.9
2001	3.8	1.8
2002	3.6	1.8
2003	3.4	1.7
2004	3.2	1.6
2005	3.1	1.5
2006	2.9	1.5
2007	2.9	1.5
Mittelwert	3.4	1.7

Quelle : Créa, Instituto Nacional de Estadística.

BIP = Bruttoinlandprodukt, VHE = verfügbares Haushaltseinkommen.

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)

	€
2000	729
2001	747
2002	734
2003	743
2004	747
2005	763
2006	766
2007	807
Mittelwert	754

Quelle: Créa, Instituto Nacional de Estadística.

9.2 Glücksspiel pro Sektor

Das Lotteriewesen und die Spielautomaten teilen sich den Glücksspielmarkt. Wie Abbildung 2 zeigt, nahm der Marktanteil des Lotteriewesens von 2002 bis 2004 stark zu, während der Anteil der Spielautomaten zurückging und erst seit 2005 wieder anstieg. Das Wettwesen ist hier im Lotteriewesen mit enthalten, nicht nur aufgrund seines schwachen Marktanteils aber auch weil es von der LAE (*Loterías y Apuestas del Estado*) betrieben wird.

Tabelle 4a
Umsatz pro Sektor
(Millionen €)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	ONCE	Total
2000	10'700	10'416	1'581	2'432	25'129
2001	11'300	10'592	1'687	2'457	26'036
2002	11'353	10'368	1'854	2'383	25'958
2003	12'223	10'292	1'914	2'299	26'728
2004	12'881	10'076	2'067	2'263	27'287
2005	13'137	10'729	2'445	2'024	28'335
2006	13'341	10'939	2'460	2'143	28'882
2007	13'647	12'627	2'551	2'165	30'989

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

Tabelle 4b
Marktanteil pro Sektor
 (%)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	ONCE
2000	42.6	41.5	6.3	9.7
2001	43.4	40.7	6.5	9.4
2002	43.7	39.9	7.1	9.2
2003	45.7	38.5	7.2	8.6
2004	47.2	36.9	7.6	8.3
2005	46.4	37.9	8.6	7.1
2006	46.2	37.9	8.5	7.4
2007	44.0	40.7	8.2	7.0
Mittelwert	44.9	39.2	7.5	8.3

Marktanteil pro Spielsektor (2007)

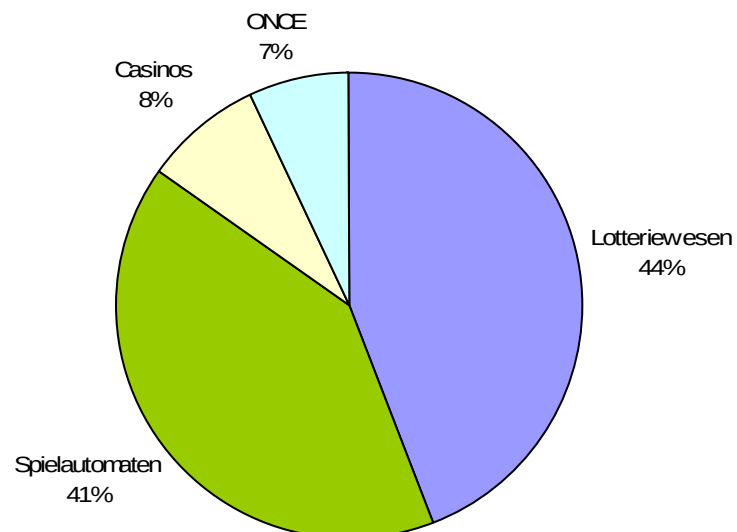


Abbildung 1

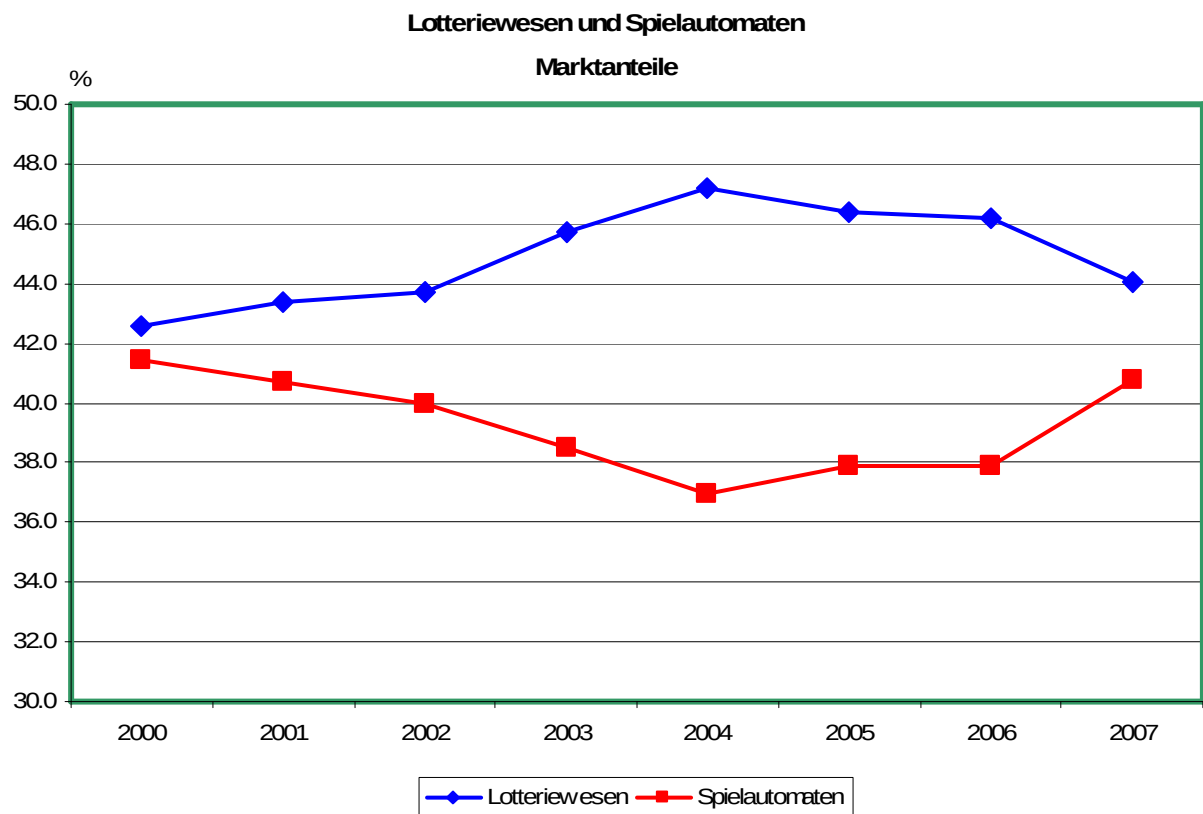


Abbildung 2

Tabelle 5
Spielsumme pro Kopf und pro Sektor
(€)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	ONCE	Total
2000	266	259	39	61	625
2001	275	258	41	60	633
2002	276	252	45	58	631
2003	285	241	45	54	625
2004	294	229	47	51	621
2005	299	243	55	46	643
2006	298	245	55	48	646
2007	302	279	56	48	686

Quelle: Informe anual del juego en España, Ministerio del Interior.

9.3 Steuern/Gebührabgaben

Tabelle 6 bestätigt, dass der spanische Spielmarkt sehr stark entwickelt ist, da seine Steuerabgaben 1.4% der Gesamtsteuer im Jahr 2007 ausmachten.

Tabelle 6
Spielsteuern im Vergleich zu den Staatsteuern
(Millionen € und Anteile in %)

	Staatssteuereinnahmen	Spielsteuer	Anteil
2000	103'118	1'222	1.2
2001	109'308	1'335	1.2
2002	94'125	1'420	1.5
2003	96'050	1'737	1.8
2004	100'397	1'860	1.9
2005	115'847	1'861	1.6
2006	130'127	1'849	1.4
2007	143'139	1'956	1.4

Quelle: Instituto Nacional de Estadística.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

9.1 Gesamtumsatz und Bruttospielerträge

Zwischen 2000 und 2007 hat sich der Gesamtumsatz mehr als verdoppelt. Der Rückgang im Jahr 2006 ist darauf zurückzuführen, dass die Zahl der AWP-Spielautomaten (*amusement with prizes*) mit sehr kleinen Einsätzen um 15'000 zurückgingen und die FOBTs (*Fixed Odds Betting Terminals*), die vom Wettwesen zu den Spielautomaten umklassifiziert wurden, den Rückgang des AWP-Umsatzes nur zum Teil ausgleichen konnten, da die AWP-Spielautomaten fast 70% des Marktes ausmachten.

Tabelle 1
Gesamtumsatz
(Millionen € und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	27'096		21'117		5'979		77.9
2001	30'295	11.8	23'965	13.5	6'330	5.9	79.1
2002	38'970	28.6	31'801	32.7	7'169	13.2	81.6
2003	53'122	36.3	44'204	39.0	8'918	24.4	83.2
2004	66'618	25.4	56'426	27.6	10'193	14.3	84.7
2005	66'021	-0.9	55'837	-1.0	10'184	-0.1	84.6
2006	59'180	-10.4	49'232	-11.8	9'947	-2.3	83.2
2007	65'269	10.3	54'947	11.6	10'322	3.8	84.2
Mittelwert							82.3

Quelle : Créa, Gambling Commission, National Lottery Commission, HMRC, BACTA.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Der Umsatz belief sich im Jahr 2007 auf 4.7% des Bruttoinlandprodukts und der Bruttospielertrag auf 1.2% des Haushaltseinkommen, was bedeutet, dass 1.2% des gesamten

Haushaltseinkommens verloren ging. Im Jahr 2000 waren es nur 0.9% pro Kopf (Einwohner älter als 15 Jahre) und es wurden £ 1'319 verspielt.

Tabelle 2
Gesamtumsatz per Bruttoinlandprodukt und
Bruttospielertrag per verfügbares Haushaltseinkommen
 (%)

	Umsatz/BIP	Bruttospielertrag/VHE
2000	2.8	0.9
2001	3.0	0.9
2002	3.6	1.0
2003	4.7	1.2
2004	5.5	1.3
2005	5.3	1.2
2006	4.5	1.2
2007	4.7	1.2
Mittelwert	4.2	1.1

Quelle : Créa, UK National Statistics.

BIP = Bruttoinlandprodukt, VHE = verfügbares Haushaltseinkommen.

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)

	£
2000	577
2001	641
2002	820
2003	1'110
2004	1'382
2005	1'357
2006	1'207
2007	1'319
Mittelwert	1'052

Quelle : Créa, UK National Statistics.

9.2 Glücksspiel pro Sektor

Im Jahr 2007 stellte das Wettwesen mehr als 60% des gesamten Glücksspielmarktes dar, während es im Jahr 2000 nur 26.8% waren. Der Wettumsatz hat sich mehr als verfünffacht und nur im Jahr 2006 konnte man einen Rückgang feststellen, der aber, wie vorhin erwähnt wurde, mit der neuen Klassifizierung der FOBTs zusammenhängt. Der Umsatz vom Lotteriewesen, Casinoglücksspiel und Spielautomaten ist hingegen im geringeren Umfang gewachsen; am wenigsten für das Lotteriewesen.

Tabelle 4a
Umsatz pro Sektor
(Millionen £)

	Lotteriewesen*	Spielautomaten	Casinos	Wettwesen	Total
2000	6'208	10'300	3'316	7'272	27'096
2001	6'106	10'340	3'582	10'267	30'295
2002	5'932	10'340	3'797	18'902	38'970
2003	6'187	10'410	4'073	32'453	53'122
2004	6'690	10'710	4'138	45'080	66'618
2005	6'978	10'300	4'215	44'528	66'021
2006	6'895	11'330	4'314	36'641	59'180
2007	6'751	12'623	4'432	41'463	65'269

Quelle: Gambling Commission, National Lottery Commission, HMRC, BACTA.

* Lotteriewesen = Lotterien + Bingo + Society Lotteries.

Tabelle 4b
Umsatz Marktanteil
(%)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	Wettwesen
2000	22.9	38.0	12.2	26.8
2001	20.2	34.1	11.8	33.9
2002	15.2	26.5	9.7	48.5
2003	11.6	19.6	7.7	61.1
2004	10.0	16.1	6.2	67.7
2005	10.6	15.6	6.4	67.4
2006	11.7	19.1	7.3	61.9
2007	10.3	19.3	6.8	63.5
Mittelwert	14.1	23.6	8.5	53.9

Quelle: Créa, Gambling Commission, National Lottery Commission, HMRC, BACTA.

Tabelle 5
Gewinnausschüttungsquote (%)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	Wettwesen
2000	51.3	85.4	83.9	87.3
2001	52.4	84.7	82.7	88.1
2002	53.0	84.7	82.4	88.7
2003	37.5	83.3	83.5	91.9
2004	36.1	79.7	82.7	93.3
2005	36.7	79.6	83.3	93.4
2006	36.6	79.6	83.5	93.0
2007	37.7	79.6	85.2	93.0
Mittelwert	42.7	82.1	83.4	91.1

Quelle: Créa, Gambling Commission, National Lottery Commission, HMRC, BACTA.

9.3 Steuern/Gebührabgaben

Beim Lotteriewesen sieht man, dass die Gebühren zwischen 2000 und 2007 abnahmen, während der Umsatz zunahm. Dies ist auf das Bingo-Spiel zurückzuführen, das in unserer Analyse im Lotteriewesen eingeschlossen ist. Das System zur Zahlung der Bingogebühren wurde am 27. Oktober 2002 geändert. Von da an erhob man die Gebühren auf das Bruttoprofit und nicht mehr auf den Gesamtumsatz. Dies führte zu einem Rückgang der Einnahmen durch Bingogebühren von 27% im Jahr 2004.

Die Lizenzabgaben für Spielautomaten nahmen um 43.8% zu, während der Gesamtumsatz nur um 22.6% zunahm. Dies ist auf die neuen Regeln für Lizenzabgaben der Spielautomaten zurückzuführen (siehe Punkt 3).

Beim Casinoglücksspiel sind die Gebühren hauptsächlich wegen der Einführung der Gebühren auf Internetglücksspiel in dieser Kategorie im Jahr 2007 stärker gestiegen.

Die Gebühren im Wettwesen haben im Vergleich mit dem Umsatz stark abgenommen, was im Zusammenhang mit dem neuen Gebührensystem zu sehen ist (siehe Punkt 4).

Tabelle 6a
Gebühren/Lizenzabgaben
 (Millionen £ und Schwankungen in %)

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	Wettwesen	Total	S
2000	710	153	130	577	1'570	
2001	696	155	130	532	1'512	-3.7
2002	672	149	151	405	1'377	-9.0
2003	670	144	138	482	1'434	4.1
2004	652	157	157	551	1'517	5.8
2005	681	154	143	548	1'526	0.5
2006	667	208	134	482	1'491	-2.3
2007	661	220	168	534	1'582	6.1

Quelle: Gambling Commission, National Lottery Commission und HMRC.

Tabelle 6b
Abgaben-Anteile in %

	Lotteriewesen	Spielautomaten	Casinos	Wettwesen
2000	45.2	9.7	8.3	36.8
2001	46.0	10.2	8.6	35.2
2002	48.8	10.8	11.0	29.4
2003	46.7	10.0	9.6	33.6
2004	43.0	10.3	10.3	36.3
2005	44.6	10.1	9.4	35.9
2006	44.7	14.0	9.0	32.3
2007	41.8	13.9	10.6	33.7
Mittelwert	45.1	11.1	9.6	34.2

Quelle: Gambling Commission, National Lottery Commission und HMRC.

Tabelle 7
Schwankungen Steuerabgaben im Vergleich zu Schwankungen Umsatz
zwischen 2000 und 2007

Lotteriewesen		Spielautomaten		Casinos		Wettwesen	
Umsatz	Gebühr	Umsatz	Gebühr	Umsatz	Gebühr	Umsatz	Gebühr
8.7%	-6.9%	22.6%	43.8%	33.7%	29.2%	470%	-7.5%

Vergleicht man die Gebühreneinnahmen mit den gesamten Staatseinnahmen, kann man einen Rückgang der Spielmarktgebühren feststellen, da die Gesamtgebühren nur noch 0.33% der Staatseinnahmen ausmachen, während es im Jahr 2000 noch 0.48% waren. Dieses ist weniger auf den Verlauf des Umsatzes im Spielmarkt zurückzuführen als auf neue Erhebungsregeln für Gebühren.

Tabelle 8
Gebühren/Lizenzabgaben im Vergleich mit den Staatseinnahmen
(Millionen £ und Anteile in %)

	Staatseinnahmen	Spielgebühren/Lizenzabgaben	Anteil
2000	315'800	1'510	0.48
2001	321'787	1'439	0.45
2002	324'731	1'292	0.40
2003	343'864	1'347	0.39
2004	371'075	1'421	0.38
2005	397'912	1'421	0.36
2006	423'659	1'391	0.33
2007	451'053	1'481	0.33

Quelle: HM Revenue and Customs, Annual Receipts.

9.4 Spenden für gute Zwecke

Tabelle 9
Spenden
(Millionen £)

	Lotterien	Society Lotteries	Wetten	Total	Total/Umsatz (%)
2000	1'376	50	60	1'486	5.5
2001	1'331	57	73	1'461	4.8
2002	1'259	68	85	1'412	3.6
2003	1'294	65	86	1'445	2.7
2004	1'354	75	96	1'525	2.3
2005	1'405	74	104	1'583	2.4
2006	1'341	91	99	1'531	2.6
2007	1'352	101	101	1'554	2.4
Mittelwert					3.3

Quelle: Gambling Commission, National Lottery Commission.

In Gibraltar erreichte der Bruttospielertrag des gesamten Glücksspielmarktes (inklusive on-line Glücksspiel) 2007 etwa 9 Millionen, davon sind fast 90% dem on-line Glücksspiel zuzuschreiben. 80% der on-line Spieler kommen aus der EU. Der Spielautomatenmarkt ist unwesentlich. Im Ganzen findet man 220 Spielautomaten in Bars oder Cafés, etwa 180 befinden sich in Casinos. Es gibt nur 1 Casino mit einem Bruttospielertrag von £ 5 Millionen, wovon 60% von Spielautomaten kommen.

NORWEGEN

9.1 Umsatz und Bruttospielerträge

In den Jahren 2003 bis 2005 erreichte der Gesamtumsatz des norwegischen Glücksspielmarktes durchschnittlich 2,3% des norwegischen Bruttoinlandsprodukts (Tabelle 2). Für den gesamten Zeitraum beträgt der Anteil durchschnittlich 1.8%. Die Größenordnung dieser Zahl versteht man besser, wenn man weiss, dass sie höher liegt als der Anteil vom BIP, der in den EU-Ländern durchschnittlich für Forschung aufgewendet wird (2% vom BIP der EU). Im Vergleich zum Nettoeinkommen der Haushalte beträgt der Umsatz durchschnittlich etwa 1.3%. In den Jahren 2006 und 2007 ist der Gesamtumsatz jedoch wegen der in Punkt 3 erwähnten Restriktionen und des Verbots von Spielautomaten gesunken. Dies spiegelt sich im Verhältnis Umsatz/BIP und Umsatz/Nettoeinkommen, das 2007 auf 1.2% bzw. 1% fiel, wider, nachdem es in den Jahren 2003 - 2005 durchschnittlich 2.3% und 1.4% betragen hatte. Daraus lässt sich schliessen, dass mit Spielautomaten um verhältnismässig mehr Geld gespielt wurde als mit anderen Spielen, obgleich die Spielerbasis kleiner war als jene der beliebtesten Spiele, wie Tabelle 2 zeigt.

In diesem Zusammenhang ist jedoch noch ein weiterer Punkt hervorzuheben. Aus der Tatsache, dass die Gewinnauszahlungs-/Umsatz-Quote 2007 ebenfalls steil abgefallen ist (Tabelle 1), lässt sich schliessen, dass der Anteil der Gewinnauszahlungen bei den Spielautomaten viel höher war als bei den anderen Spielen, wie Tabelle 6 bestätigt. Dies dürfte auch die Erklärung für den Reiz der Spielautomaten und den steilen Anstieg der Spielsucht-Fälle in den Jahren 2002 - 2006 sein. Tatsächlich nahm das Verhältnis Umsatz/Bruttoinlandsprodukt von 1.4% im Jahr 2000 auf durchschnittlich 2.3% von 2003 bis 2005 zu. Die Pro-Kopf-Einsätze (Spieler ab 15 Jahren) erreichten während jener Jahre mehr als NOK 11'000, bevor sie 2007 auf rund 7'000 sanken.

Tabelle 4 zeigt, dass Lotto das attraktivste Spiel bleibt, obschon der Anteil der norwegischen Spieler, die Lotto spielen, zwischen 2005 und 2007 gefallen ist, was auch für alle anderen in der Tabelle aufgezählten Spiele zutrifft. Dies liegt sicher daran, dass mehr und mehr Norweger im Internet spielen (auf legalen nationalen oder illegalen ausländischen Websites), wie unter Punkt 8 erläutert wird.

Tabelle 1
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
(Millionen NOK und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	20'698		12'561		8'137		60.7
2001	22'411	8.3	13'892	10.6	8'519	4.7	62.0
2002	30'113	34.4	20'450	47.2	9'663	13.4	67.9
2003	37'496	24.5	26'573	29.9	10'923	13.0	70.9
2004	40'802	8.8	29'295	10.2	11'507	5.3	71.8
2005	42'349	3.8	30'666	4.7	11'683	1.5	72.4
2006	38'247	-9.7	27'311	-10.9	10'936	-6.4	71.4
2007	27'372	-28.4	18'095	-33.7	9'277	-15.2	66.1
Mittelwert							67.9

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority und Créa.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Tabelle 2
Gesamtumsatz per Bruttoinlandprodukt und
Bruttospielertrag per verfügbares Haushaltseinkommen
 (%)

	Umsatz/BIP (%)	BSE/VHE (%)
2000	1.4	1.2
2001	1.5	1.3
2002	2.0	1.3
2003	2.4	1.4
2004	2.3	1.4
2005	2.2	1.3
2006	1.8	1.3
2007	1.2	1.0
Mittelwert	1.8	1.3

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority, Statistics Norway and Créa Institute.
 BIP = Bruttoinlandprodukt, VHE = verfügbares Haushaltseinkommen.

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Bevölkerung über 15 Jahre)

	NOK
2000	5'861
2001	6'317
2002	8'452
2003	10'458
2004	11'311
2005	11'649
2006	10'422
2007	7'375
Mittelwert	8'981

Tabelle 4
Spieler^a
 (% der Bevölkerung über 15 Jahre)

	Lotto	Viking Lotto	Extra	Flax	Tipping	Rikstoto	Spielautomaten
2005	61.5	33.0	27.0	43.5	16.5	12.0	20.5
2006	60.5	34.0	28.0	48.5	16.0	12.0	20.0
2007	55.5	26.5	22.0	40.0	12.5	8.5	14.5 ^b

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

^a Norweger über 15 Jahren wurden gefragt, ob sie mindestens ein Mal während den letzten 12 Monaten gespielt hätten. Die Untersuchung wird zwei Mal jährlich, normalerweise im Juni und im Dezember, durchgeführt. Die in der Tabelle aufgeführten Daten sind die Mittelwerte der zwei jährlichen Untersuchungen. Die Fehlerquote wird auf ±1.4–3.2% geschätzt.

^b Spielautomaten wurden im Juni 2007 verboten.

9.2 Glücksspiele nach Sektoren

Tabelle 5a und 5b zeigen, dass der Spielautomatensektor bis 2006 bei Weitem der grösste war und sogar nach dem Verbot der Spielautomaten im Juli 2007 der grösste blieb. Er hat auch die grösste Gewinnauszahlungsquote, während Lotterien die kleinste aufwiesen.

Tabelle 5a
Umsatz pro Sektor
(Millionen NOK)

	Lotterien & Zahlenspiele	Spielautomaten	Wetten	Andere ^a	Total
2000	6'365	7'836	4'484	2'013	20'698
2001	6'530	8'958	4'703	2'220	22'411
2002	7'013	15'426	5'200	2'474	30'113
2003	7'303	22'789	4'854	2'550	37'496
2004	7'520	26'034	4'720	2'528	40'802
2005	7'169	27'754	4'816	2'610	42'349
2006	7'472	23'203	4'927	2'645	38'247
2007	8'063	10'440	5'488	3'381	27'372

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

^a Bingo und andere Wohltätigkeitslotterien.

Tabelle 5b
Umsatz und Marktanteil (%)

	Lotterien & Zahlenspiele	Spielautomaten	Wetten	Andere
2000	30.8	37.9	21.7	9.7
2001	29.1	40.0	21.0	9.9
2002	23.3	51.2	17.3	8.2
2003	19.5	60.8	12.9	6.8
2004	18.4	63.8	11.6	6.2
2005	16.9	65.5	11.4	6.2
2006	19.5	60.7	12.9	6.9
2007	29.5	38.1	20.0	12.4
Mittelwert	23.4	52.2	16.1	8.3

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority und Créa.

Marktanteil pro Sektor (2007)

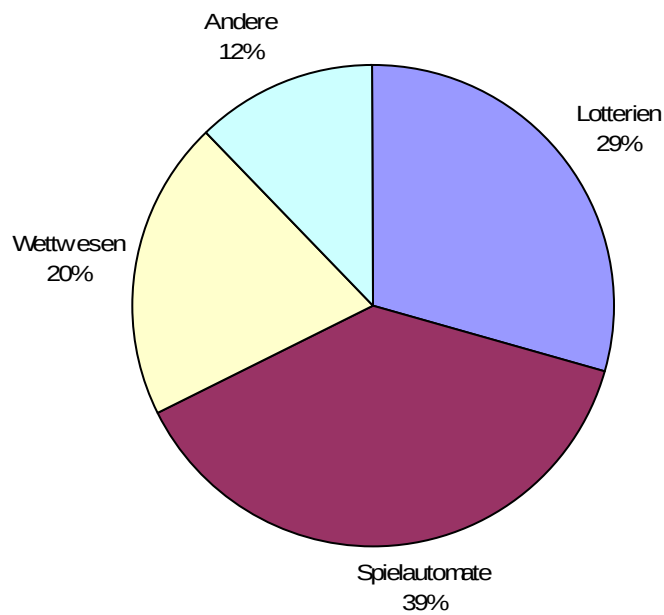


Abbildung 1

Marktanteil pro Sektor

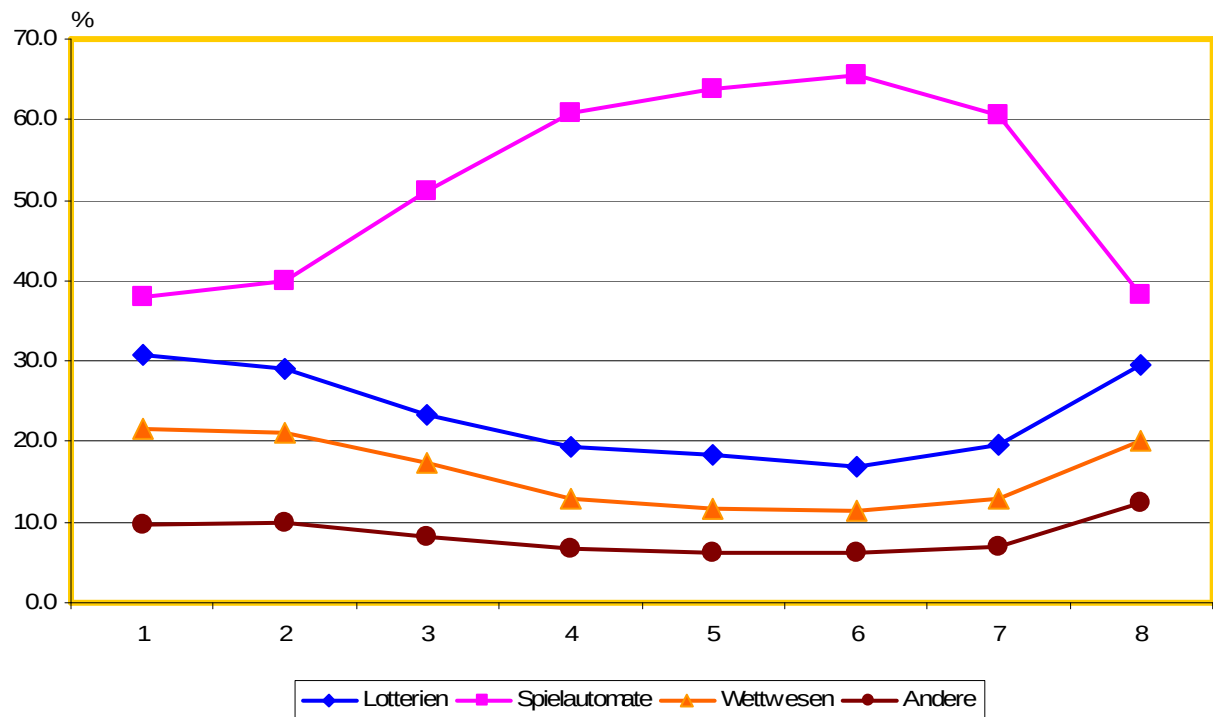


Abbildung 2

Tabelle 6
Gewinnausschüttungsquote (%)

	Lotterien & Zahlenspiele	Spielautomaten	Wetten	Andere	Total
2000	51.9	70.6	60.0	51.6	60.7
2001	52.2	71.6	60.0	56.1	62.0
2002	54.3	78.0	60.1	59.9	67.9
2003	53.3	80.2	59.8	58.7	70.9
2004	52.1	80.9	59.6	58.9	71.8
2005	52.5	80.9	60.0	59.5	72.4
2006	53.0	81.0	60.4	59.9	71.4
2007	53.0	81.0	60.9	59.8	66.1
Mittelwert	52.8	78.0	60.1	58.1	67.9

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority und Créa.

9.3 Beiträge für gemeinnützige Zwecke

In den letzten fünf Jahren wurden mehr als NOK 5 Milliarden gemeinnützigen Zwecken zugeführt, wobei Norsk Tipping mit fast 60% der gesamten Beiträge im Jahr 2007 der grösste Beitragszahler war. Der Gesamtbetrag stellt etwa 50% der gesamten Spielerträge dar.

Tabelle 7
Spenden
(Millionen NOK)

	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto	Spielautomaten	Andere	Total	Total/BSE (%)
2000	2'655	476	813	343	4'287	52.7
2001	2'758	483	917	320	4'478	52.6
2002	2'903	435	1'224	350	4'912	50.8
2003	2'903	410	1'691	340	5'344	48.9
2004	2'611	453	2'008	327	5'399	46.9
2005	2'607	482	2'207	344	5'640	48.3
2006	2'710	487	1'824	357	5'378	49.2
2007	2'798	526	988	424	4'736	51.1
Mittelwert	2'743	469	1'459	351	5'022	50.1

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority.
BSE = Bruttospielertrag.

Tabelle 8
Spenden
 (Anteile in %)

	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto	Spielautomaten	Andere
2000	61.9	11.1	19.0	8.0
2001	61.6	10.8	20.5	7.1
2002	59.1	8.9	24.9	7.1
2003	54.3	7.7	31.6	6.4
2004	48.4	8.4	37.2	6.1
2005	46.2	8.5	39.1	6.1
2006	50.4	9.1	33.9	6.6
2007	59.1	11.1	20.9	9.0
Mittelwert	55.1	9.4	28.4	7.0

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority und Créa.

Der Grossteil der Beiträge geht an Sport (37% im Jahr 2007) und Kultur (28%). Seit 2004 wendet Norsk Tipping NOK 12 Millionen für Massnahmen im Zusammenhang mit problematischem Spielverhalten auf. Diese Summe macht jedoch nur 0,2% der gesamten Beiträge aus. Die steile Zunahme der Spenden durch „andere“ Veranstalter im Jahr 2007 ist im Zusammenhang des vorübergehend zugestandenen Betrages zu sehen, welcher aufgrund des Spielautomatenverbots zugesprochen wurde (vgl. Punkt 3.3).

Tabelle 9a
Empfänger der Spenden aus dem Glücksspielmarkt
 (Millionen NOK)

	Sport	Pferde-industrie	Kultur ^a	Gesundheit	Humanitärer Bereich	Forschung	Problem-spiel	Andere
2000	1'136	476	870	390	379	824		211
2001	1'233	483	908	414	399	858		183
2002	1'520	435	1'110	471	549	600		227
2003	1'813	410	1'289	538	794	300		202
2004	1'923	453	1'283	583	932		12	215
2005	1'982	482	1'302	596	1'063		12	203
2006	1'958	487	1'355	548	837		12	182
2007	1'765	526	1'343	473	390		12	310

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

^a Staatsbudget und andere (das Staatsbudget macht 90% der Gesamtbeiträge an die Kultur aus).

Tabelle 9b
Anteile in %

	Sport	Pferde- industrie	Kultur^a	Gesundheit	Humanitärer Bereich	Forschung	Problem- spiel	Andere
2000	26.5	11.1	20.3	9.1	8.8	19.2	0.0	4.9
2001	27.5	10.8	20.3	9.2	8.9	19.2	0.0	4.1
2002	30.9	8.9	22.6	9.6	11.2	12.2	0.0	4.6
2003	33.9	7.7	24.1	10.1	14.9	5.6	0.0	3.8
2004	35.6	8.4	23.8	10.8	17.3	0.0	0.2	4.0
2005	35.1	8.5	23.1	10.6	18.8	0.0	0.2	3.6
2006	36.4	9.1	25.2	10.2	15.6	0.0	0.2	3.4
2007	36.6	10.9	27.9	9.8	8.1	0.0	0.2	6.4
Mittel	32.8	9.4	23.4	9.9	12.9	7.0	0.1	4.4

Quelle: The Norwegian Gaming and Foundation Authority.

^a Staatsbudget und andere (das Staatsbudget macht 90% der Gesamtbeiträge an die Kultur aus).

Der norwegische Spielmarkt gehört zu den restriktivsten der Welt, bietet aber auch einen sehr hohen Schutz für die Spieler. Gegenwärtig hat der Staat das Monopol auf ungefähr 90% des gesamten Spielmarkts. Das Hauptziel des Staates ist es, das Spielangebot für die norwegische Bevölkerung verantwortlich zu gestalten und die Nettospielerträge gemeinnützigen Zwecken in den Bereichen Kultur, Sport und Pferdesport zuzuführen. Der Staat hat also keine steuerlichen Interessen am Spiel. 2007 wurden somit mehr als NOK 5 Milliarden für gemeinnützige Zwecke ausgeschüttet.

Problematisches Spielverhalten gibt es, ist aber wenig verbreitet. In den Jahren 2002 - 2005 hatte es mit der Einführung von Spielautomaten, dessen Betreibung sehr liberal gehandhabt wurde, stark zugenommen. Nachdem das Parlament beschlossen hatte, der von Privaten betriebenen Spielautomatenmarkt zu verstaatlichen, wurden 2006 zuerst Restriktionen auf Spielautomaten eingeführt, denen im Juli 2007 ein Verbot folgte. Dieses wirkte sich unmittelbar positiv auf die Suchtproblematik aus. Inzwischen sind neue Automaten aufgestellt, die streng kontrolliert werden und Restriktionen unterworfen sind.

Norwegen hat in Bezug auf den Spielmarkt eine klare Philosophie und im Rahmen des Monopols wurde ein gewisses Gleichgewicht zwischen sozialen und kommerziellen Elementen gefunden. Daraus folgt, dass ein Monopol mit Zielen, wie sie von Norwegen verfolgt werden, vom wirtschaftlichen Standpunkt her vertretbar ist.

SCHWEIZ**9.1 Umsatz und Bruttospielerträge**

Tabelle 1 veranschaulicht sehr deutlich die Auswirkungen des Eintritts der Spielcasinos in den Glücksspielmarkt.⁹⁵ Das Verhältnis der Gewinnausschüttungsquote zum Umsatz ist 2002 - 2003 beträchtlich gestiegen, hat sich aber seither bei rund 84% eingependelt. Der Bruttospielertrag hat sich zwischen 2000 und 2007 mehr als verdreifacht.

Tabelle 1
Gesamtumsatz und Bruttospielertrag
 (Millionen CHF und Schwankungen in %)

	Umsatz	S	Gewinne	S	BSE	S	Gewinnquote (%)
2000	1'778		1'182		596		66.5
2001	2'054	15.5	1'427	20.7	627	5.3	69.5
2002	3'676	79.0	2'886	102.3	791	26.1	78.5
2003	7'855	113.7	6'535	126.5	1'320	66.9	83.2
2004	10'149	29.2	8'531	30.5	1'618	22.6	84.1
2005	11'332	11.7	9'513	11.5	1'820	12.5	83.9
2006	12'172	7.4	10'232	7.6	1'940	6.6	84.1
2007	12'830	5.4	10'867	6.2	1'963	1.2	84.7
Mittelwert							79.3

Quelle: Loterie Romande, Swisslos, Bundesamt für Justiz und Créa.

S = Schwankung, BSE = Bruttospielertrag, Gewinnquote = Gewinne/Umsatz.

Die beiden folgenden Tabellen zeigen, dass Casinos sich grosser Beliebtheit erfreuen, da das Verhältnis der Bruttospielertragsquote zum Nettoeinkommen der Haushalte von 0.2% in den Jahren 2000 - 2001 auf 0.6% ab 2004 gesprungen ist. Tabelle 2 bestätigt diese Beobachtung. Das Verhältnis des Bruttospielertrags zum Nettoeinkommen der Haushalte ist bei Casinos höher als bei anderen Spielen. Es ist jedoch schwierig zu sagen, ob der Anteil der Casinobesucher neue Spieler sind oder ob sie schon vorher gespielt haben. Jener für Lotterien stieg mit der Einführung des Spiels EuroMillion. Gemessen an der Schweizer Bevölkerung⁹⁶ über 15 Jahre⁹⁷ betrug der durchschnittliche Einsatz 2007 rund 2000 Franken und nach Gewinnausschüttung hat jeder Schweizer über 15 Jahren schliesslich 310 Franken beim Spielen verloren.

⁹⁵ Für den Gesamtumsatz haben wir den Umsatz der Casinos mit Hilfe der Gewinnausschüttungsquote geschätzt.

⁹⁶ Eine Unterscheidung zwischen nationalen und internationalen Spielern war nicht möglich.

⁹⁷ Diese Vergleichsbasis wird auch für andere Länder herangezogen.

Tabelle 2
Gesamtumsatz per Bruttoinlandprodukt und
Bruttospielertrag per verfügbares Haushaltseinkommen
 (%)

	Umsatz/BIP	BSE/VHE
2000	0.4	0.2
2001	0.5	0.2
2002	0.8	0.3
2003	1.8	0.5
2004	2.2	0.6
2005	2.4	0.6
2006	2.5	0.6
2007	2.5	0.6
Mittelwert	1.7	0.4

Quelle : Créa und Bundesamt für Statistik.

BIP = Bruttoinlandprodukt, VHE = verfügbares Haushaltseinkommen.

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Bevölkerung über 15 Jahre)

	CHF
2000	303
2001	345
2002	612
2003	1'296
2004	1'658
2005	1'835
2006	1'952
2007	2'028
Mittelwert	1'254

Eine 2006 - 2007 von der Universität Bern⁹⁸ im Auftrag der deutsch- und italienischsprachigen Kantone durchgeführte Befragung zeigt, dass etwa 35% der Personen in diesen Kantonen mindestens ein Glücksspiel gespielt haben. 88% spielten traditionelle Lotteriespiele, nur 18% nutzten das Angebot über Mobiltelefonie oder TV. Die folgenden Tabellen zeigen den durchschnittlichen Einsatz. Die meisten Spieler setzten weniger als 50 Franken ein und von den Lottospielern gaben ebenfalls mehr als die Hälfte der Spieler weniger als 50 Franken aus. Andere Arten von Spielen werden sehr unregelmässig gespielt, weswegen kein Durchschnittsbetrag geschätzt werden konnte.

⁹⁸ Jeannette Brodbeck, Sara Dürrenberger & Hansjörg Znoj, *Grundlagenstudie Spielsucht: Prävalenzen, Nutzung der Glücksspielangebote und deren Einfluss auf die Diagnose des Pathologischen Spielens*, Institut für Psychologie, Universität Bern, August 2007.

Tabelle 4a
Einsätze
(CHF)

Einsatz	% der Spieler
< 50	56.0
50 T 200	14.8
200 T 300	1.0
300 T 500	0.5
500 T 1'000	0.4
> 1'000	0.0

Quelle: Grundlagenstudie Spielsucht, Universität Bern, *op. cit.*

Tabelle 4b
Einsätze pro Spiel
(CHF)

	Lotto	Toto Wetten	Casino	Spielautomaten	Andere
< 50	56.3	5.6	3.2	0.1	8.6
50 T 200	12.7	0.7	1.3	0.1	1.5
200 T 500	0.7	0.0	0.7	0.1	0.1
500 T 1'000	0.1	0.0	0.2	0.0	0.2
> 1'000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Quelle: Grundlagenstudie Spielsucht, Universität Bern, *op. cit.*

9.2 Glücksspiele nach Sektoren

Tabellen 5a und 5b zeigen, dass Casinos momentan den grössten Spielsektor bilden. Seit 2003, als alle Casinos eröffnet waren, ist der Marktanteil der Casinos auf Kosten der klassischen Lotteriespiele stetig gewachsen.

Tabelle 5a
Umsatz pro Glücksspielsektor
(Millionen CHF)

	Casinos	Lotteriewesen	Spielautomaten	Sportwetten	total
2000		1'095	552	131	1'778
2001		1'124	798	132	2'054
2002	1'397	1'349	800	130	3'676
2003	5'610	1'216	880	148	7'855
2004	7'690	1'344	935	181	10'149
2005	8'744	1'473	951	164	11'332
2006	9'548	1'542	921	160	12'172
2007	10'196	1'508	953	173	12'830

Quelle: Loterie Romande, Swisslos, Bundesamt für Justiz und Créa.

Tabelle 5b
Anteile in %

	Casinos	Lotteriewesen	Spielautomaten	Sportwetten
2000		61.6	31.0	7.4
2001		54.7	38.8	6.4
2002	38.0	36.7	21.8	3.5
2003	71.4	15.5	11.2	1.9
2004	75.8	13.2	9.2	1.8
2005	77.2	13.0	8.4	1.5
2006	78.4	12.7	7.6	1.3
2007	79.5	11.8	7.4	1.3

9.3 Steuern/Gebührabgaben

Die gesamten Spielabgaben (Bund und Kantone) erreichten im Jahr 2007 eine Summe von rund 600 Millionen Franken. Von der Bedeutung dieser Summe gewinnt man eine genauere Vorstellung, wenn man weiss, dass sie 1.1% der gesamten Steuereinnahmen des Bundes ausmachten. Die Glücksspielabgaben der Casinos machen allein schon 98% der Abgaben aus und ihr Anteil ist ab 2002 stetig gestiegen. Man muss jedoch unterstreichen, dass ein Casino während den ersten vier Betriebsjahre von Steuerermässigungen von bis zu 20% profitiert. Dies erklärt, weshalb die Abgaben im Verhältnis zu den Bruttospielerträgen 2002 -2005 geringer waren als heute. 2006 konnten die Casinos von Davos und St. Moritz als letzte von einer solchen Abgabenermässigung profitieren.

Tabelle 6
Steuer- und Gebührenabgaben
(Millionen CHF und Anteile in %)

	Casinos	Anteil	per BSE	Lotteriewesen	Anteil	per BSE	Total	per BSE
2000				18		3.0	18	3.0
2001				19		3.1	19	3.1
2002	59	74.9	42.5	20	25.1	3.1	79	10.1
2003	275	92.5	49.0	22	7.5	3.0	297	22.5
2004	395	94.0	51.4	25	6.0	3.0	421	26.0
2005	470	94.5	53.8	28	5.5	2.9	498	27.4
2006	531	96.4	55.7	20	3.6	2.0	551	28.4
2007	582	98.1	57.1	12	1.9	1.2	594	30.3

BSE = Bruttospielertrag.

9.4 Spenden für gute Zwecke

Spenden für gute Zwecke erreichen im Durchschnitt etwa 24% des Bruttospielertrags. Diese Spenden kommen fast alle aus dem Lotteriewesen, Casinos tragen sehr wenig dazu bei.

Tabelle 7
Spenden
(Millionen CHF und %)

	Spenden	Spenden/BSE (%)
2000	101	17.0
2001	131	20.9
2002	141	17.9
2003	375	28.4
2004	444	27.5
2005	498	27.4
2006	541	27.9
2007	525	26.7
Mittelwert		24.2

II.2 GLÜCKSPIEL IM VERGLEICH⁹⁹

Dieser Teil der Analyse soll einen Gesamtüberblick über den Glücksspielmarkt in den hier untersuchten europäischen Ländern liefern. Alle Angaben werden in € ausgedrückt, um einen Vergleich zu ermöglichen. Für detaillierte Beschreibungen der Situation in den einzelnen Ländern verweisen wir auf die Punkte 1 bis 9 in Teil II dieser Studie.

Glücksspielmarkt insgesamt

1. Umsatz

Tabelle 1 zeigt eine starke Zunahme des Gesamtumsatzes für den Glücksspielmarkt in den untersuchten Ländern. Zwischen 2002 und 2007 hat der Gesamtumsatz um mehr als die Hälfte zugenommen. Deutlich zu erkennen ist aus den Statistiken auch die Wirkung neuer Regulierungen in den verschiedenen Ländern.

In Italien wurde 2003 eine neue Gesetzgebung bezüglich Spielautomaten angenommen, die zur Folge hatte, dass die Zahl der Spielautomaten auf dem Markt ab 2004 schnell zunahm. Ihr Marktanteil stieg von 2% im Jahr 2003 auf 41% im Jahr 2007. Darüber hinaus kam es 2007 zu einem Sprung im Gesamtumsatz, der auf die Blockierung illegaler Internetanbietern von Glücksspielen im Jahr 2006 zurückzuführen ist, da ein Teil der Internetspieler auf den legalen Markt übersiedelten. In der Schweiz trat im Jahr 2000 das neue Spielbankengesetz in Kraft und Casinos starteten ihre Aktivitäten ab Juni 2002. Der Umsatz des Glücksspielmarktes stieg in der Folge schnell, um sich dann ab 2005 zu stabilisieren. In Norwegen wurden, nach ersten Einschränkungen im Jahr 2006, Spielautomaten im Juni 2007 verboten, was zu einem deutlichen Rückgang des Umsatzes führte. Sieht man von Italien ab (mit der Einführung der neuen Spielautomaten) hat sich der Glücksspielmarkt im Vereinigten Königreich Dank der Deregulierung des Marktes, der Ausweitung des Casinosektors (von 118 Casinos im Jahr 2000 auf 144 im Jahr 2007) und einer grösseren Auswahl an Kanälen für das Angebot von Glücksspielen am stärksten entwickelt. Die Glücksspielmärkte von Frankreich und Spanien sind in der

⁹⁹ Für eine detaillierte Beschreibungen der einzelnen Länder, siehe Teil II, Punkte 1 bis 9.

Periode 2000 - 2007 ziemlich gleichmässig gewachsen. Schwedens Glücksspielmarkt ist mit einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von nur 1.2% praktisch stabil geblieben.

Tabelle 1
Gesamtumsatz
(Millionen €)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	40'367	16'197	na	3'830	25'129	44'750	2'564	1'147	133'983
2001	44'264	13'445	na	3'606	26'036	49'175	2'792	1'361	140'680
2002	47'357	15'214	8'383	3'821	25'958	61'655	4'000	2'500	168'888
2003	49'812	21'274	9'350	3'987	26'728	77'507	4'713	5'178	198'550
2004	52'118	28'482	9'321	4'031	27'287	98'111	4'904	6'630	230'883
2005	53'448	31'620	10'913	3'801	28'335	96'030	5'261	7'253	236'661
2006	54'912	38'771	12'418	3'931	28'882	87'674	4'773	7'790	239'151
2007	56'598	45'890	13'897	4'175	30'989	95'292	3'410	7'805	258'057
Schwankung	40.2%	183.3%	65.8%	9.0%	23.3%	112.9%	33.0%	50.7%	52.8%^a
Gewinnausschüttungsquote^b	84.4%	66.0%	86.1	na	68.2%	84.2%	66.1%	84.7%	78.9%

na = keine Daten vorhanden

^a Die Schwankung für das Total bezieht sich auf die Periode 2002 - 2007 (wegen fehlender Daten vor 2002 für Österreich) und für die Schweiz auf die Periode 2003 - 2007 (wegen den Casinos, die erst in den Jahren 2001 - 2002 ihre Aktivitäten begangen)

^b Die Gewinnausschüttungsquote betrifft das Jahr 2007.

Der Glücksspielmarkt wird bei den hier gezeigten Ländern weitgehend vom Vereinigten Königreich dominiert, mit einem Marktanteil von 37%, gefolgt von Frankreich mit 22%. Die Gewinnausschüttungsquote ist in Italien und Norwegen mit 66% am tiefsten, am höchsten ist diese in Frankreich (84.4%) und im Vereinigten Königreich (84.2%), wie Tabelle 1 zeigt. Vergleicht man den Spielmarkt mit den Wirtschaftsdaten der Länder, sieht man, dass das Gewicht des Spielmarktes mit 5.1% des Bruttoinlandprodukts im Jahr 2007 in Österreich am höchsten war. Dies bedeutet, dass die Österreicher sehr fleissig spielen, sogar mehr als ihre britischen Kollegen, was aus Tabelle 3 ersichtlich wird. Der Glücksspielmarkt hat das kleinste Gewicht in Schweden. Das ist auch das Land, in dem der Glücksspielmarkt sich am wenigsten entwickelt hat, wie bereits erwähnt wurde.

Zu denselben Schlussfolgerungen kommt man beim Vergleich der Pro-Kopf-Einsätze (der Bevölkerung über 15 Jahre). Die Österreicher spielten im Jahr 2007 rund € 2'000 pro Kopf; die Schweden gaben für Glücksspiele nur rund € 550 aus. Statistisch interessant wäre es die Einsätze der Spieler auf die einzelnen Spiele bezogen auszurechnen; dies ist jedoch nicht möglich, da keine Angaben vorliegen, auf welche Art und Weise die Daten (falls vorhanden) erhoben wurden. So zählten einzelne Länder die Verkaufszahl von Lose (wobei ein Spieler mehrere Lose kaufen kann) oder die Casinobesucher (wobei auch hier eine Person mehrmals dasselbe Casino besuchen kann). Da in diesem Zusammenhang ein Vergleich angestrebt wird, gibt die Pro-Kopf-Ausgabe dennoch Anhaltspunkte über den Stand des Glücksspiels in den einzelnen Ländern.

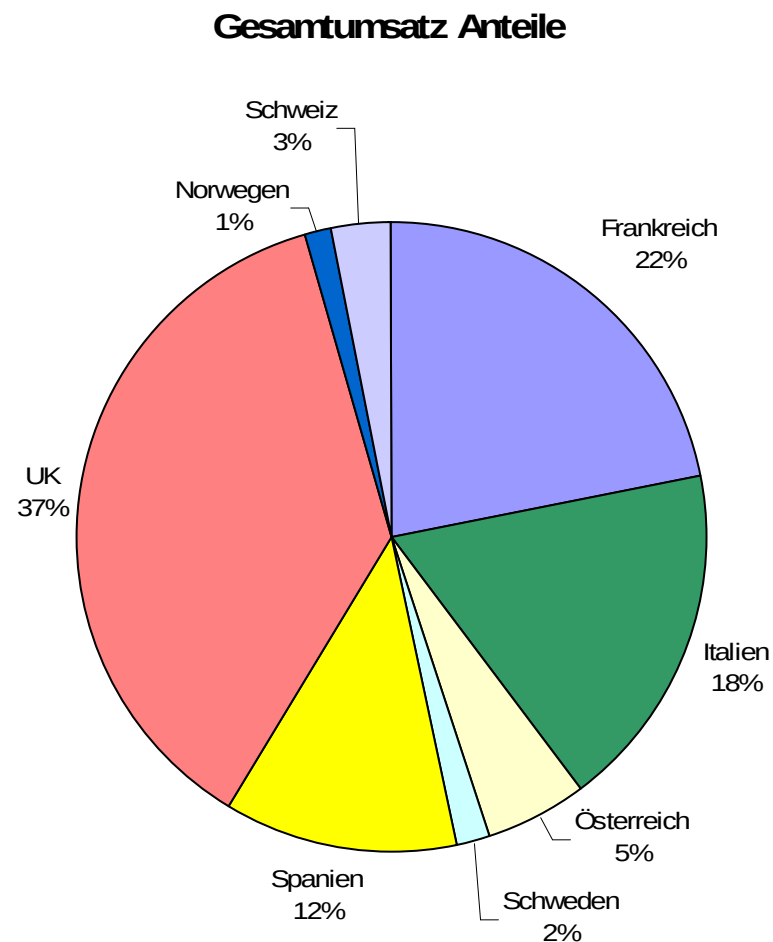


Abbildung 1

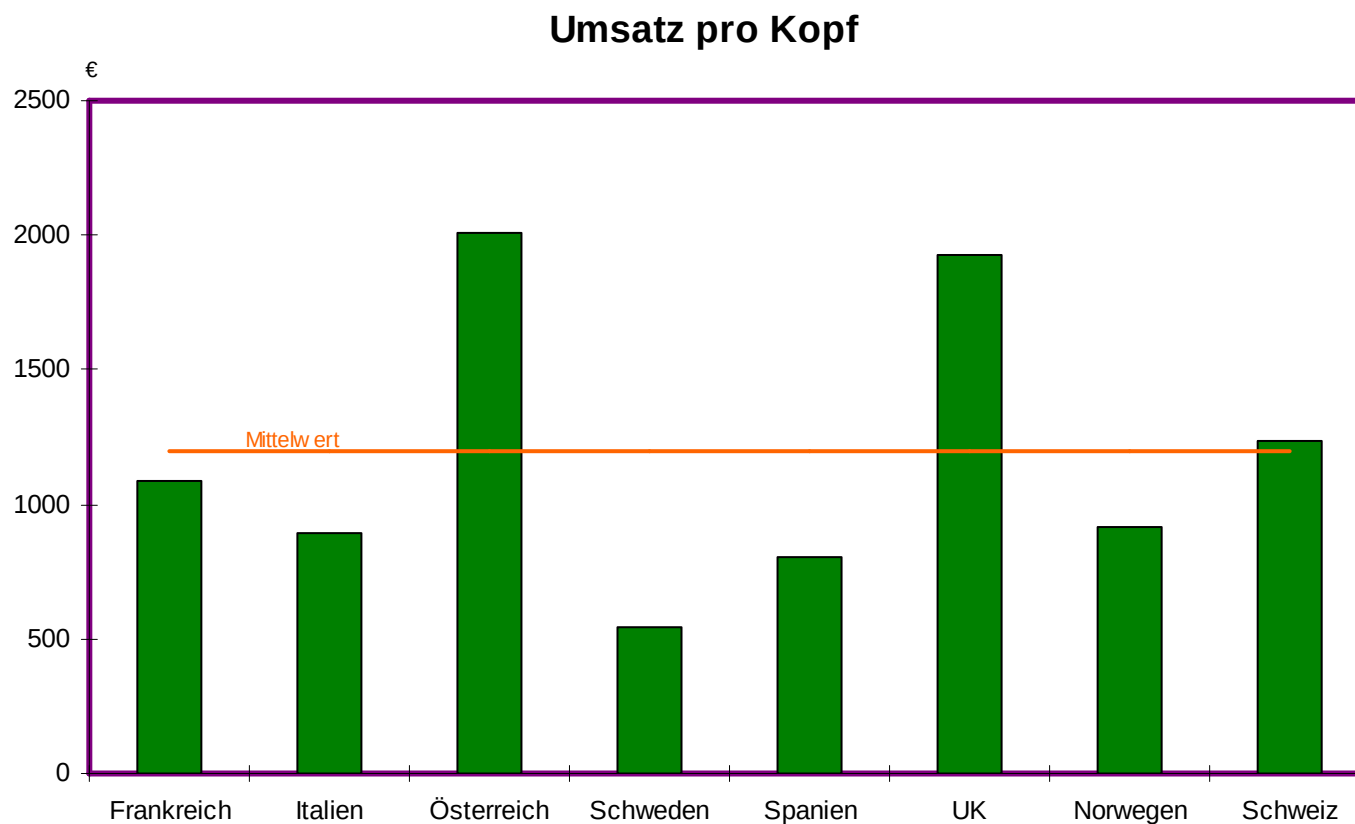
Tabelle 2
In % des Bruttoinlandproduktes

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	2.8	1.4	na	1.4	4.0	2.8	1.4	0.4	2.3
2001	3.0	1.1	na	1.4	3.8	3.0	1.5	0.5	2.3
2002	3.1	1.2	3.8	1.5	3.6	3.6	2.0	0.8	2.7
2003	3.1	1.6	4.2	1.4	3.4	4.7	2.4	1.8	3.1
2004	3.1	2.0	4.0	1.4	3.2	5.5	2.3	2.2	3.5
2005	3.1	2.2	4.5	1.3	3.1	5.3	2.2	2.4	3.4
2006	3.0	2.6	4.8	1.3	2.9	4.5	1.8	2.5	3.2
2007	3.0	3.0	5.1	1.3	2.9	4.7	1.2	2.5	3.3
Mittelwert	3.0	1.9	4.4	1.4	3.4	4.2	1.8	1.7	3.0

Tabelle 3
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)
(€)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	813	332	na	528	729	954	726	195	659
2001	886	275	na	495	747	1'041	787	229	688
2002	941	309	1'261	521	734	1'297	1'123	416	820
2003	983	428	1'397	541	743	1'620	1'315	854	955
2004	1'022	567	1'383	543	747	2'035	1'359	1'083	1'100
2005	1'041	627	1'609	508	763	1'974	1'447	1'174	1'117
2006	1'064	763	1'813	520	766	1'787	1'301	1'249	1'119
2007	1'090	895	2'010	546	807	1'926	919	1'234	1'196

Tabelle 3 veranschaulicht unter anderem die Entwicklung des Automatenglücksspiels und deren Auswirkungen in Norwegen. Von 2000 bis 2006 kannte Norwegen eine sehr liberale Regulierung der Spielautomaten, deren Zahl zwischen 2002 und 2005 förmlich explodierte und den Gesamtumsatz in die Höhe trieb. Von etwa € 790 stieg der pro Kopf Einsatz 2005 auf rund € 1'450 und fiel dann wieder aufgrund des Spielautomatenverbots im Jahr 2007 unter € 1'000. In der Schweiz stieg der pro Kopf Einsatz von rund € 400 im Jahr 2002 auf über 1'000 mit der Inbetriebnahme von Casinos.

**Abbildung 2**

Obschon die Österreicher am meisten Geld einsetzen, sind sie nicht diejenigen, die am meisten verloren, wie folgende Tabelle illustriert. Der Bruttospielertrag ist gleich Umsatz minus ausbezahlter Gewinn, d.h. er gibt an, was die Glücksspielbetreiber durchs Spielen verdienen oder, anders ausgedrückt, was die Spieler beim Spielen verlieren. Im Jahr 2007 wurden im Ganzen 1.1% des verfügbaren Haushaltseinkommens verloren. Die Italiener und Spanier verloren 2007 am meisten (1.6% bzw. 1.5% ihres verfügbaren Haushaltseinkommens). Dies hat zum Teil mit der Gewinnausschüttungsquote zu tun: Je tiefer diese ist, desto höher ist der Verlust der Spieler. Die Gewinnausschüttungsquoten in Italien und Spanien gehören zu den niedrigsten der analysierten Ländern (siehe Tabelle 1). Die theoretische Gewinnausschüttungsquote wird entweder durch die Glücksspielgesetzgebung oder durch die Steuerabgaben festgelegt, wenn sich letztere auf den Einsatz beziehen (und nicht auf den Bruttospielertrag).

Tabelle 4
Bruttospielertrag in % des verfügbaren Haushaltseinkommen

	Frankreich	Italien	Österreich	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	0.7	na	na	1.9	0.9	1.2	0.2	0.7
2001	0.7	na	na	1.8	0.9	1.3	0.2	0.7
2002	0.7	na	0.8	1.8	1.0	1.3	0.3	0.7
2003	0.7	0.8	0.9	1.7	1.2	1.4	0.5	1.0
2004	0.7	1.2	0.9	1.6	1.3	1.4	0.6	1.1
2005	0.7	1.2	1.0	1.5	1.2	1.3	0.6	1.1
2006	0.7	1.4	1.1	1.5	1.2	1.3	0.6	1.1
2007	0.7	1.6	1.2	1.5	1.2	1.0	0.6	1.1
Mittelwert	0.7	1.2	1.0	1.7	1.1	1.3	0.4	0.9

2. Glücksspiel pro Sektor

Obschon von Land zu Land die Anteile der vier Sektoren am Gesamtglücksspielmarkt stark verschieden sind (siehe auch Abbildung 3), sind sie global fast gleichmässig verteilt, da die Gesamtmarktanteile des Lotteriewesens, der Casinos, der Spielautomaten und des Wettwesens respektive 23%, 26.7%, 23.9% und 26.4% betragen.

Tabelle 5
Anteil Spielsektor (2007)
(%)

	Lotteriewesen	Casinos	Spielautomaten	Wettwesen
Frankreich	16.4	67.9	0.0	15.6
Italien	38.8	8.1	41.0	12.1
Österreich	7.4	34.2	28.2	30.2
Schweden	21.2	23.0	17.4	38.4
Spanien	51.0	8.2	40.7	0.0
UK	9.8	8.8	25.0	56.3
Norwegen	43.3	0.0	43.5	13.2
Schweiz	11.8	79.5	7.4	1.3
TOTAL	23.0	26.7	23.9	26.4

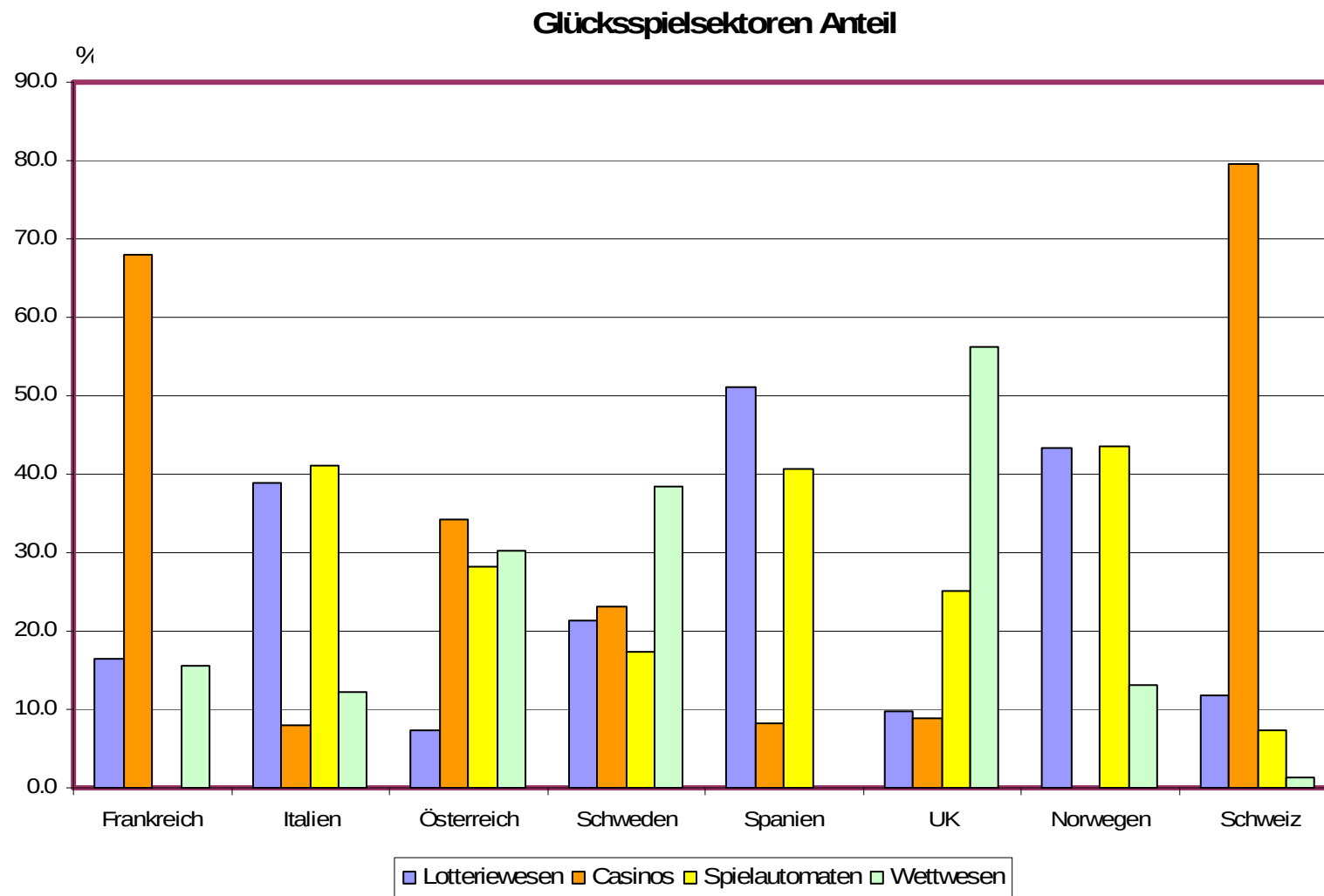


Abbildung 3

3. Steuern und Gebührrabgaben¹⁰⁰

Bei den Steuer- oder Gebührrabgaben war es schwierig statistische Angaben erhältlich zu machen, die geholfen hätten, die Abgaben genau klassifizieren zu können. Auch liegen von vielen Ländern keine detaillierten glücksspielspezifischen Angaben über Steuersätze oder Steuersysteme vor. Global gesehen kann man die Länder jedoch, wie in Tabelle 6 dargestellt, klassifizieren. Tabellen 7a und 7b geben die Gesamtabgaben und deren Gewicht zum Umsatz der hier untersuchten Länder wieder. Im Vergleich zum Umsatz sind die Steuern/Gebührrabgaben in Italien und in Spanien am höchsten. Am niedrigsten sind sie in Schweden, im Vereinigten Königreich, in der Schweiz und in Norwegen, wobei man bemerken muss, dass in Schweden und Norwegen, ausser auf Pferdewetten, überhaupt keine Steuern oder Gebühren auf Glücksspiele erhoben werden, was auch mit sich bringt, dass im Vergleich zu den Gesamtsteuereinnahmen des Staates der Prozentsatz aus Glücksspielabgaben fast null beträgt.

Im Vereinigte Königreich und in der Schweiz war im Jahr 2007 das Gewicht der Glücksspielabgaben für die gesamten Steuereinnahmen des Staates am niedrigsten (0.5%), während sie in Frankreich, Italien und Spanien mit respektive 2%, 1.6% und 1.8% weit über dem Mittelwert (0.6%) der hier aufgezählten Länder lagen. Relativ zum Gewicht des Glücksspielmarktes zum Bruttoinlandprodukt weisen das Vereinigte Königreich und Österreich am wenigsten Steuern oder Gebühren auf (siehe Abbildung 4). Zu bemerken ist, dass es in Österreich nur ein Lizenznehmer jeweils für das Casinospiele und für das Lotteriewesen gibt, im Vereinigten Königreich gibt es zwar mehrere Lizenzinhaber für Casinos und Wettwesen aber auch nur ein Lizenznehmer für das Lotteriewesen.

In den meisten Ländern sind zwischen 2000 und 2007 die Steuer- oder Gebührrabgaben ziemlich stark gewachsen, ausser in Österreich und im Vereinigten Königreich. Im Vereinigten Königreich sind sie sogar bis 2006 zurückgegangen, wobei zu bemerken ist, dass mit dem im Jahr 2007 vollständig in Kraft getretenen *Gambling Act 2005* ein Anstieg registriert wurde. Die Situation im Vereinigten Königreich bietet ein gutes Beispiel für die Analyse der Wirkung von verschiedenen Steuer- oder Gebührenregelungen auf den Markt. Der Rückgang der Glücksspielabgaben im Vereinigten Königreich hat nichts mit dem Glücksspielumsatz zu tun, sondern mit den Änderungen im Steuer- und Gebührensystem. In der Tat hat sich der Glücksspielmarkt im Vereinigten Königreich zwischen 2000 und 2007 mehr als verdoppelt und, wie wir

¹⁰⁰ Siehe Punkte 2.3 unter den Punkten 1 bis 8 in Teil II.1 und auch Punkt 9.3.

oben gesehen haben, beherrscht den Gesamtglücksspielmarkt der hier untersuchten Ländern. Jedoch haben mehrere Änderungen in den Spiel- oder Lizenzgebühren dazu geführt, dass der Glücksspielmarkt proportional zu seinem Umsatz weniger Abgaben leistet. Beispielsweise werden Gebühren auf das Bingoglücksspiel (das wir hier zum Lotteriewesen zählen) nicht mehr auf Umsatz, sondern auf Bruttospielertrag erhoben, was zu einer Abnahme der Bingogebühren führte, obschon deren Prozentsatz erhöht wurde. Beim Casinoglücksspiel hat der Bruttospielertrag zwischen 2000 und 2006 um rund 33% zugenommen, wobei die Gebührrabgaben (die auf einem System mit progressiven Sätzen beruhen) nur um rund 3% stieg, so dass der Anteil der Abgaben zum Bruttospielertrag von 24.4% im Jahr 2000 auf 18.8% im Jahr 2006 fiel. Im Wettwesen hatte der Übergang von Gebühren auf Umsatz zu Gebühren auf Bruttoprofit auch eine negative Wirkung auf die Summe der Gebührrabgaben. Durch die neue Gesetzgebung war praktisch für all diese Sektoren dann ein Aufschwung in den Gebührrabgaben zu verrechnen. Für das Casinoglücksspiel wurde der minimale Gebührrsatz von 2.5% auf 15% erhoben und beruht auf einer grösseren Bruttospielklasse als vorher.¹⁰¹ Bei Spielautomaten führte eine neue Klassifizierung und höhere Lizenzgebühren zu mehr Einnahmen, wozu man jedoch hinzufügen muss, dass ab 2006 die FOBTs¹⁰² nicht mehr wie vorher zum Wettwesen gezählt, sondern als Spielautomaten neu klassifiziert wurden.

¹⁰¹ Siehe Tabelle 6 in Punkt 2.3 für das Vereinigte Königreich, Teil II.1.

¹⁰² Fixed Odds Betting Terminals.

Tabelle 6

Land	Sektor	Steuer/Gebühren
Frankreich	Lotteriewesen Casinos Spielautomaten Wettwesen	Einheitssteuer auf Umsatz Steuern auf Bruttospielertrag, progressiv, BSE in Klassen aufgeteilt Spielautomaten ausserhalb Casinos sind verboten Einheitssteuer auf Wetteinsätze
Italien	Lotteriewesen Casinos Spielautomaten Wettwesen	Spielabhängige Steuern, auf Umsatz oder Bruttospielertrag Keine Angaben Einheitssteuer auf Umsatz Verschiedene Steuersätze je nach Spiel
Österreich	Lotteriewesen Casinos Spielautomaten Wettwesen	Spielabhängige Konzessionsabgaben Spielabhängige Steuern, progressiv Gebühren pro Automaten, verschieden von Region zu Region Wettgebühr auf Wetteinsätzen und Bruttospielertrag
Schweden	Lotteriewesen Casinos Spielautomaten Wettwesen	} Svenska Spel ist nicht steuerpflichtig Einheitssteuer auf Pferdewetten
Spanien	Lotteriewesen Casinos Spielautomaten Wettwesen	Einheitssteuer auf Umsatz Steuern auf Bruttospielertrag der Tischspiele, Gebühren auf Automaten, verschieden pro Region Gebühren pro Automat (keine Zahlen) Keine Angaben
Vereinigtes Königreich	Lotteriewesen Casinos Spielautomaten Wettwesen	Gebühren auf Umsatz Gebühren auf Bruttospielertrag, progressiv, BSE in Klassen geteilt Lizenzgebühren pro Automat und Kategorie Gebühren auf Bruttoprofit oder Bruttospielertrag
Norwegen	Lotteriewesen Casinos Spielautomaten Wettwesen	} Norsk Tipping ist nicht verpflichtet Steuern zu zahlen 3% auf Umsatz
Schweiz	Lotteriewesen Casinos Spielautomaten Wettwesen	Im allgemeinen keine Spielabgaben, MWST auf Einkäufe Steuern auf Bruttospielertrag, progressiv, BSE in Klassen geteilt Spielautomaten ausserhalb Casinos verboten (inklusive im Lotteriewesen)

Tabelle 7a
Steuern/Gebührrabgaben
(Millionen €)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	3873	na	na	na	2915	2593	11	11	9'404
2001	4155	na	na	na	3191	2455	12	13	9'826
2002	4389	na	556	na	3298	2178	12	54	10'488
2003	4592	3505	552	129	3777	2092	11	196	14'854
2004	4924	7298	569	132	4081	2234	12	275	19'524
2005	5166	6157	574	130	4152	2219	13	319	18'729
2006	5287	6717	568	135	4219	2209	13	353	19'501
2007	5352	7195	566	140	4674	2310	15	361	20'612
Schwankung*	38.2%	105.3%	1.8%	8.5%	60.3%	-10.9%	36.4%	84.2%	119.2%

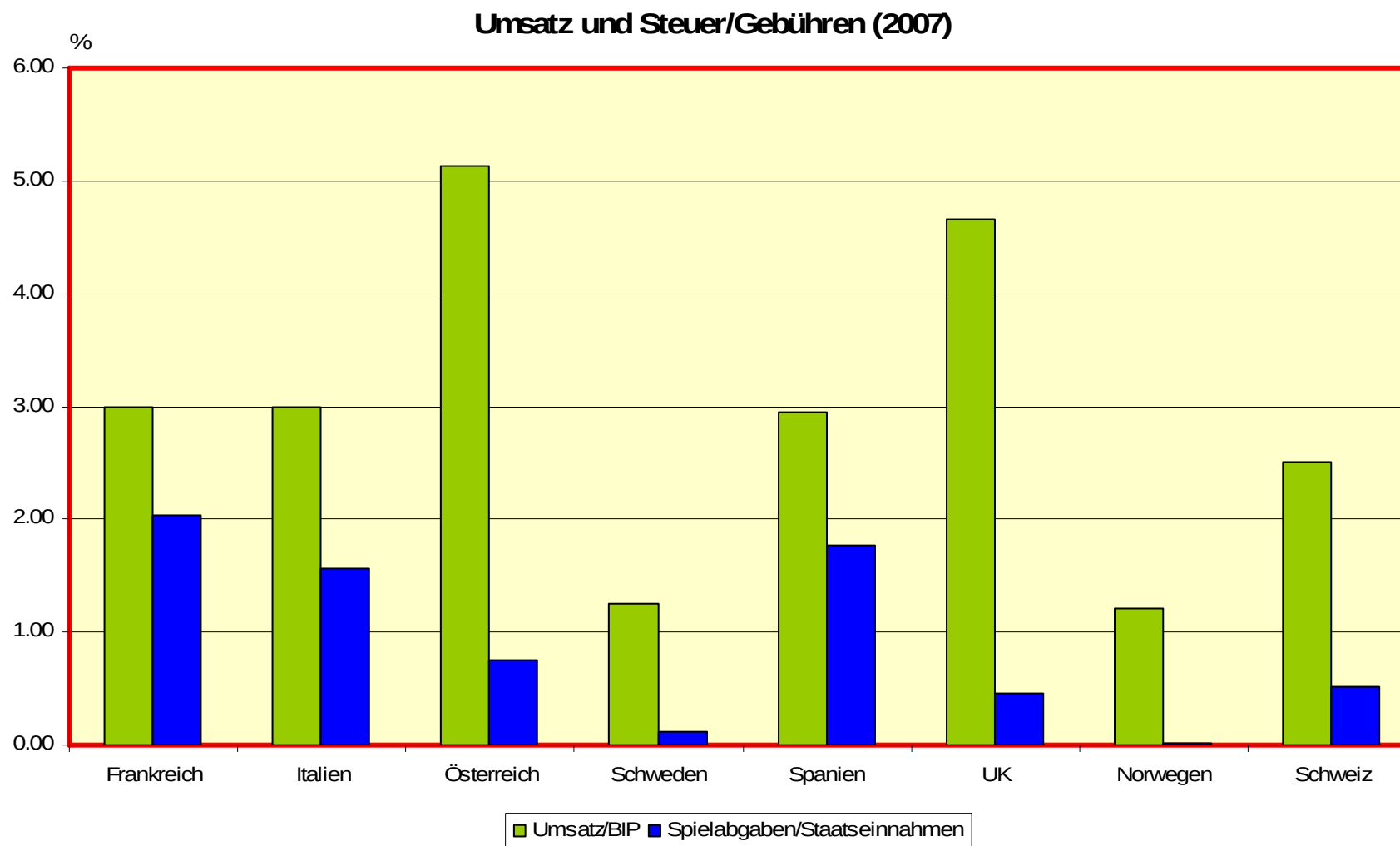
Frankreich, Spanien, Vereinigtes Königreich : Veränderung 2007/2000 ; Italien und Schweden : Veränderung 2007/2003
Österreich : Veränderung 2007/2002 ; Schweiz : Veränderung 2007/2003

Tabelle 7b
In % des Umsatzes

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	9.6	na	na	na	11.6	5.8	0.4	1.0	7.0
2001	9.4	na	na	na	12.3	5.0	0.4	0.9	7.0
2002	9.3	na	6.6	na	12.7	3.5	0.3	2.2	6.2
2003	9.2	16.5	5.9	3.2	14.1	2.7	0.2	3.8	7.5
2004	9.4	25.6	6.1	3.3	15.0	2.3	0.2	4.1	8.5
2005	9.7	19.5	5.3	3.4	14.7	2.3	0.2	4.4	7.9
2006	9.6	17.3	4.6	3.4	14.6	2.5	0.3	4.5	8.2
2007	9.5	15.7	4.1	3.3	15.1	2.4	0.4	4.6	8.0
Mittelwert	9.5	18.9	5.4	3.3	13.7	3.3	0.3	3.2	7.5

Tabelle 7c
In % der gesamten Staatssteuereinnahmen

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	1.66	na	na	na	2.11	0.62	0.02	0.02	0.66
2001	1.76	na	na	na	2.19	0.58	0.02	0.02	0.68
2002	1.88	na	0.88	na	2.06	0.53	0.02	0.08	0.72
2003	1.94	0.91	0.87	0.13	2.20	0.53	0.02	0.31	1.01
2004	1.86	1.88	0.86	0.13	2.16	0.52	0.02	0.43	1.13
2005	1.90	1.56	0.86	0.12	1.94	0.49	0.02	0.49	0.64
2006	2.00	1.55	0.81	0.12	1.76	0.44	0.01	0.51	0.61
2007	2.03	1.56	0.76	0.12	1.77	0.45	0.02	0.52	0.63
Mittelwert	1.88	1.49	0.84	0.12	2.02	0.52	0.02	0.30	0.76

**Abbildung 4**

Glücksspielsektoren

1. Lotteriewesen

Das Lotteriewesen hat sich in Italien und in Spanien am stärksten entwickelt. Diese beiden Länder machen rund 33% bzw. 29% des Lotteriegesamtmarktes der hier aufgezeichneten Länder aus. Das Lotteriewesen beträgt 20% bzw. 25% des Glücksspielmarktes des eigenen Landes. Diese beiden Länder gehören auch zu denen mit den höchsten Ausschüttungsquoten (siehe Abbildung 5), während z.B. das Vereinigte Königreich und Österreich eine ziemlich niedrige Gewinnausschüttungsquote vorsehen und wahrscheinlich auch deshalb das Lotteriewesen einen sehr kleinen Anteil des Gesamtmarktes des Landes ausmacht (4% für beide). Es gibt auch zwei Länder, in denen der Umsatz zwischen 2000 und 2007 gefallen ist.¹⁰³

Die Gewinnausschüttungsquote kann entweder auf gesetzgeberischem Weg oder durch eine auf den Umsatz basierende Steuererhebung kontrolliert werden. Für Lotteriewesen sehen praktisch alle Länder Steuern oder Gebührabgaben vor, welche auf den Umsatz erhoben werden, ausser in Italien, das eine Mischung aus Steuern und Gebühren auf Umsatz und auf Bruttospielertrag kennt.

Wie aus den Tabellen 10a und 10b hervorgeht, erreichten im Jahr 2007 die Steuern und Gebührabgaben für Frankreich, Italien und Österreich respektive 28.7%, 25.7% und 34% des Umsatzes. Dies ist höher als der Mittelwert in den hier angegebenen Länder (21.1%), während Spanien, das Vereinigte Königreich und die Schweiz einen tieferen Prozentsatz haben, nämlich 17.2%, 13.3% bzw. 0.8%. Es sei zu bemerken, dass die zwei Schweizer Lotteriegesellschaften praktisch keine Steuern zu zahlen brauchen. In den meisten Ländern sind die Steuern und Gebührabgaben über die ganze Periode ungefähr proportional zur Entwicklung der Umsätze geblieben, weil keine groben Änderungen der Steuer- oder Gebührensysteme im Lotteriewesen vorgenommen wurden.

¹⁰³ Für Schweden haben wir keine Angaben über die Gewinnausschüttungsquote.

Im Vergleich zu den anderen Glücksspielsektoren ist die Gewinnausschüttungsquote niedriger. Eine der Gründe dafür ist, dass ein Teil des Umsatzes gemeinnützigen Zwecken dient. Diese werden entweder direkt durch Spenden (Norwegen, Schweiz) oder indirekt durch Steuern und Gebührenabgaben (Frankreich, Spanien) oder auch durch beides gesammelt. In der Tat dienen in Ländern wie Spanien oder Frankreich die Steuerabgaben verschiedenen Posten der öffentlichen Ausgaben wie Gesundheitswesen, Arbeitslosenversicherung oder Infrastruktur u.a.¹⁰⁴ In diesem Fall sind die Steuerabgaben höher als bei Ländern, die durch Spenden gemeinnützige Projekte im Bereich Sport, Kultur oder Forschung (Norwegen, Schweiz) unterstützen, wie Abbildung 7 zeigt. Man sollte deshalb, speziell im Lotteriewesen, die Gesamtabgaben in Betracht ziehen und diese mit dem Umsatz vergleichen. Aus Tabelle 11 geht hervor, dass wenn man die Gesamtabgaben bestehend aus Steuern und Gebühren sowie Spenden für gemeinnützige Zwecke zusammenzählt, das Lotteriewesen in Frankreich, Italien, Österreich und in der Schweiz im Jahr 2007 zwischen 31% und 38% des Umsatzes spendete, in Norwegen waren es 28% und im Vereinigten Königreich über 40%. Es sei nochmals zu bemerken, dass das Vereinigte Königreich für Wetten eine einzige Lizenz vergeben hat. Diese an einen Betreiber, der mit der höchsten Wahrscheinlichkeit einen hohen Umsatz und somit entsprechend hohe Spenden für gute Zwecke garantieren kann.¹⁰⁵ Abbildung 7 bestätigt, dass die Länder mit dem niedrigsten Prozentsatz für Steuern/Gebühren auf Umsatz auch diejenigen mit der höchsten Spendenquote sind.

¹⁰⁴ Siehe Punkte 1.4 unter den Punkten 1 bis 8 in Teil II.1 und Punkt 9.4.

¹⁰⁵ Siehe Teil Drei, Wirtschaftswissenschaftliche Studie, Teil II.1, Punkt 1.

Tabelle 8
Umsatz Lotteriewesen
(Millionen €)

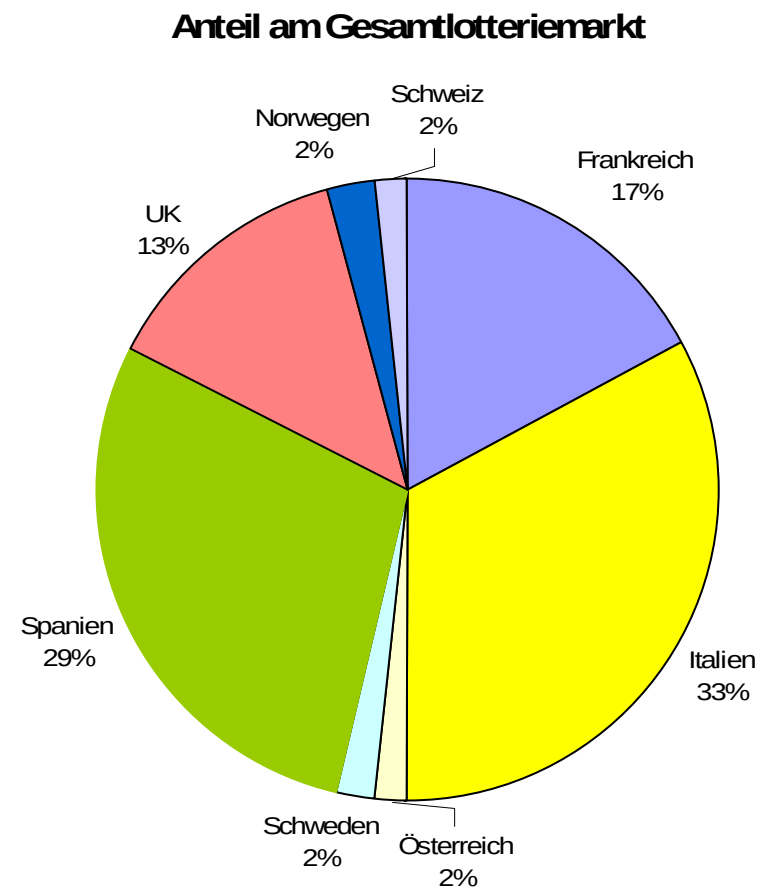
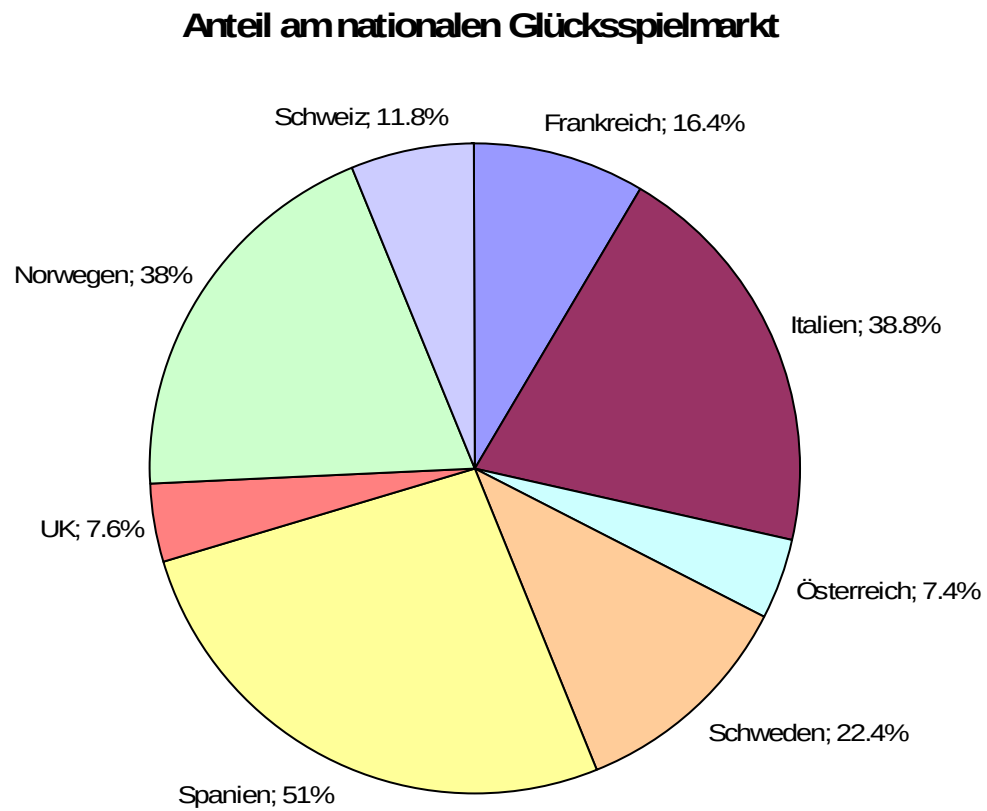
	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	6'525	na	na	1'130	13'132	8'230	1'025	710	30'752
2001	7'010	na	na	1'065	13'757	7'846	1'072	753	31'504
2002	7'430	na	1'065	1'069	13'736	7'238	1'293	934	32'765
2003	7'790	10'543	1'051	1'006	14'522	6'733	1'225	802	43'671
2004	8'550	15'661	1'071	973	15'144	7'019	1'156	878	50'452
2005	8'920	12'395	1'060	855	15'161	7'292	1'143	943	47'768
2006	9'473	14'313	1'085	878	15'484	7'276	1'200	987	50'697
2007	9'306	17'798	1'024	937	15'812	7'242	1'294	917	54'331
Schwankung	42.6%	68.8%	-3.8%	-17.1%	20.4%	-12.0%	26.2%	29.2%	24.4%^a
Gewinnaus- schüttungsquote^b	60.0%	55.0%	47.4%	na	61.3%	50.7%	53.0%	47.9	56.8%

^a Die Veränderung des Totals bezieht sich auf die Periode 2003 - 2007 (wegen fehlender Daten vor 2003 für verschiedene Länder).

^b 2007.

Tabelle 9
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)
(€)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	131	260	na	156	381	175	290	121	214
2001	140	217	na	146	395	166	302	127	206
2002	148	244	158	146	388	152	363	155	217
2003	154	264	155	136	404	141	342	132	222
2004	168	312	156	131	414	146	320	143	240
2005	174	246	153	114	408	150	315	153	226
2006	183	282	156	116	410	148	327	158	237
2007	179	347	146	123	412	146	349	145	252

Lotteriewesen Umsatz (2007)**Abbildung 5**

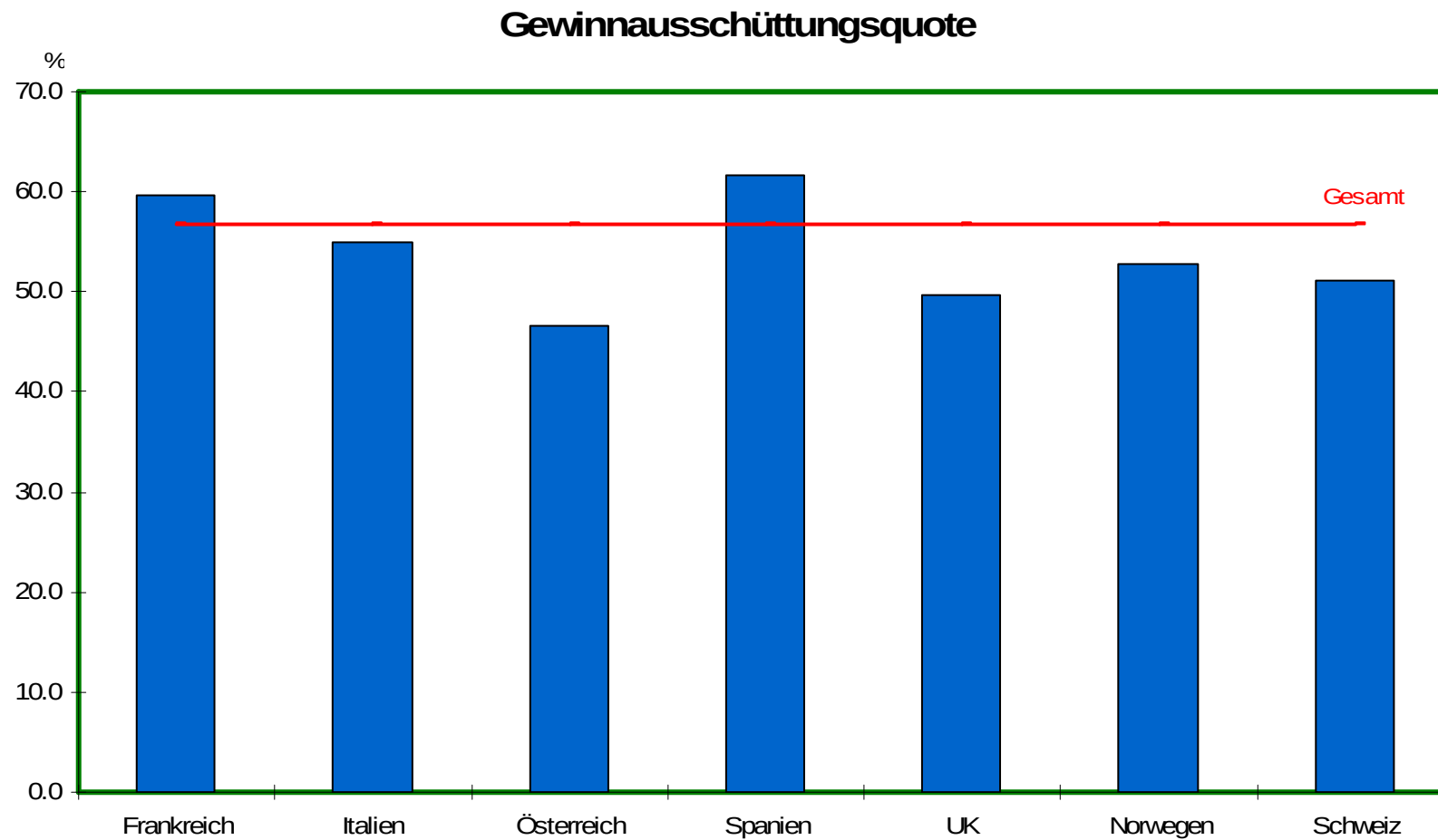
**Abbildung 6**

Tabelle 10a
Steuern/Gebührabgaben
 (Millionen €)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden *	Spanien	UK	Norwegen *	Schweiz	TOTAL
2000	1'729	na	na	0	1'694	1'173	0	11	4'607
2001	1'855	na	na	0	1'858	1'130	0	13	4'855
2002	1'993	na	na	0	1'880	1'063	0	14	4'950
2003	2'086	3'030	380	0	2'042	978	0	15	8'529
2004	2'330	6'422	395	0	2'222	960	0	17	12'347
2005	2'504	4'216	390	0	2'291	991	0	18	10'409
2006	2'699	4'214	376	0	2'370	988	0	13	10'660
2007	2'668	4'580	349	0	2'719	965	0	7	11'287
Schwankung*	54.3%	51.2%	-8.2%		60.5%	-17.7%		-36.4%	145.0%

Frankreich, Spanien, Vereinigtes Königreich: Veränderung 2007/2000 ; Italien und Österreich: Veränderung 2007/2003.

* Die staatseigenen Svenska Spel und Norsk Tipping bezahlen keine Spielsteuer.

Tabelle 10b
In % des Umsatzes

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	26.5	na		0	12.9	14.2	0.0	1.6	10.9
2001	26.5	na		0	13.5	14.4	0.0	1.7	11.8
2002	26.8	na	0.0	0	13.7	14.7	0.0	1.4	11.3
2003	26.8	23.1	36.1	0	14.1	14.5	0.0	1.8	18.9
2004	27.3	41.0	36.9	0	14.7	13.7	0.0	1.9	25.0
2005	28.1	34.0	36.8	0	15.1	13.6	0.0	1.9	22.2
2006	28.5	29.4	34.7	0	15.3	13.6	0.0	1.3	21.4
2007	28.7	25.7	34.0	0	17.2	13.3	0.0	0.8	21.1
Mittelwert	27.4	30.7	35.7		14.6	14.0		1.5	17.8

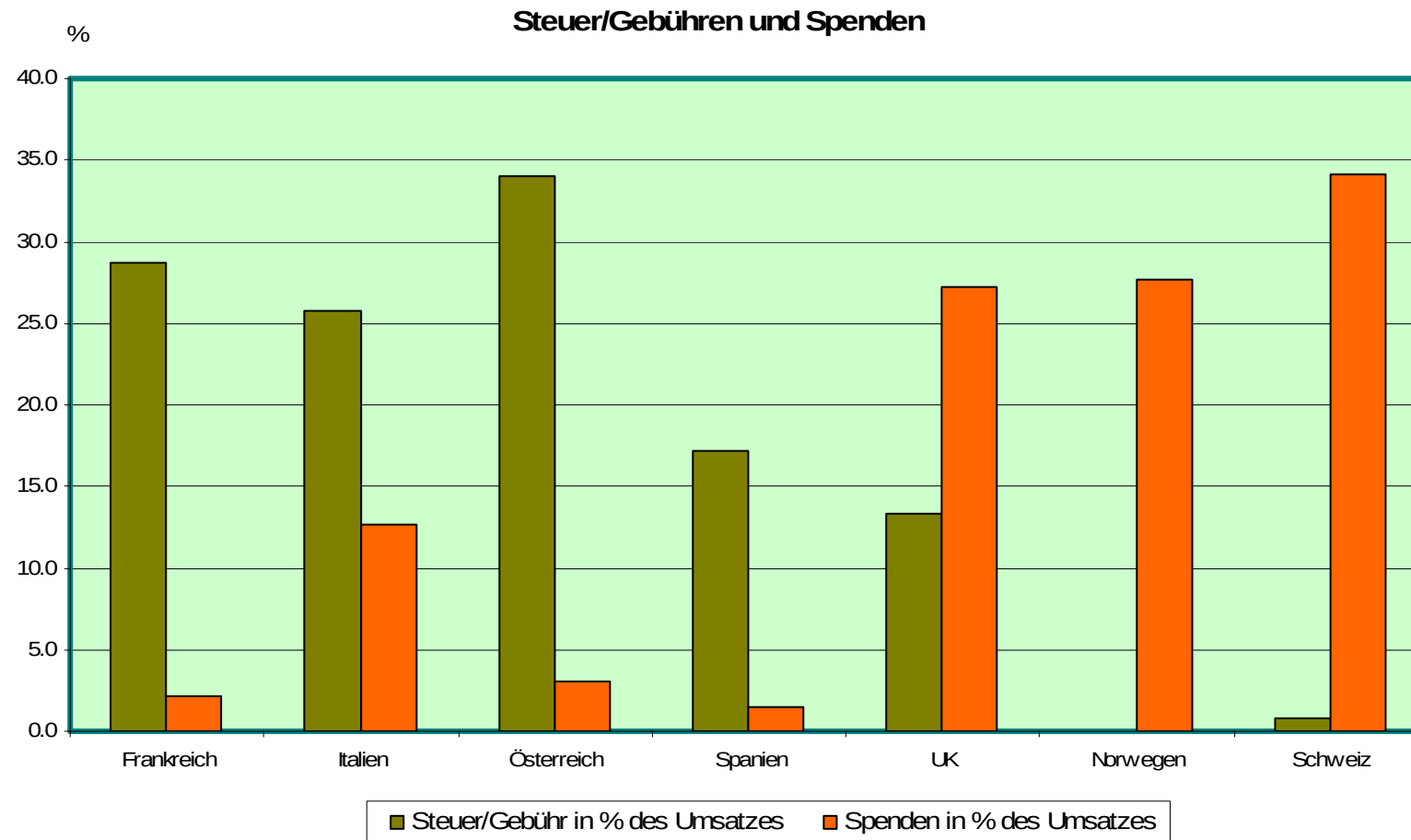


Abbildung 7

Tabelle 11
Gesamtabgaben in % des Umsatzes

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	29.3	na	na	na	12.9	41.9	32.1	10.8	17.6
2001	29.3	na	na	na	13.5	41.9	32.0	13.2	18.6
2002	29.6	na	na	na	13.7	42.2	29.8	11.6	17.5
2003	29.6	23.1	36.1	na	14.1	42.6	29.8	32.2	24.9
2004	30.1	41.0	36.9	na	14.7	42.1	27.1	34.4	30.7
2005	30.9	34.0	36.8	na	15.1	41.6	28.3	35.1	28.4
2006	30.3	29.4	34.7	na	15.3	40.9	28.2	35.8	27.1
2007	30.8	38.3	37.0	na	18.7	40.6	27.7	34.9	31.2
Mittelwert	30.0	33.2	36.3		14.7	41.7	29.4	26.0	24.5

Gesamtabgaben in % des Umsatzes (2007)

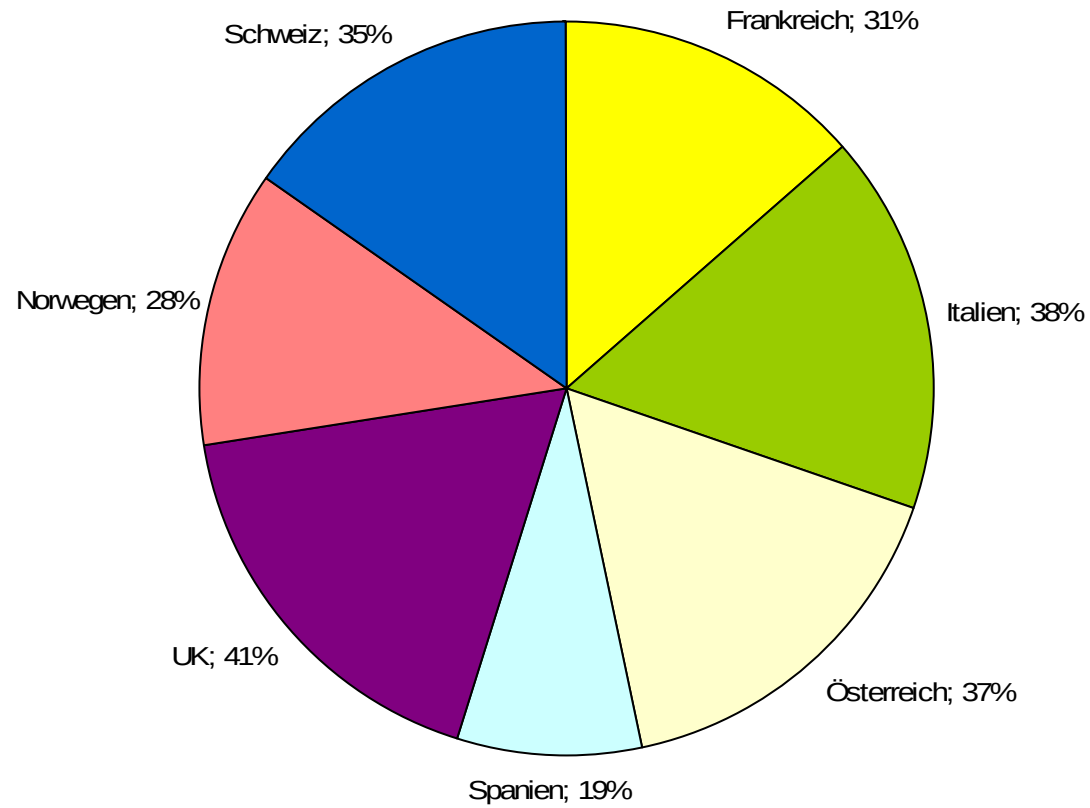


Abbildung 8

2. Casinos

Der Gesamtumsatz der Casinos der hier analysierten Länder ist in den Jahren 2000 - 2007 um 42% gestiegen, dabei hat Frankreich mit rund 60% den höchsten Anteil am Gesamtmarkt. Die Gewinnausschüttungsquote ist, ausser bei Spanien, weit über 80%. Was die Steuern- oder Gebührabgaben betrifft, werden die meisten Casinos auf ihren Bruttospielertrag mit progressiven Steuersätzen, welche auf verschiedenen Klassen basieren, besteuert. Frankreichs System setzt sich aus sechs verschiedenen Steuern und Abgaben zusammen.¹⁰⁶

Tabelle 15b zeigt, dass im Vergleich zu den anderen Ländern, Casinos im Vereinigten Königreich in Prozent zum Bruttospielertrag wenig Gebühren zahlen. In der Tat liegt der minimale Gebührensatz bei 15% und der maximale bei 50%, während diese Sätze in der Schweiz 40% bzw. 80% und in Frankreich 10% und 80% betragen. Dabei zu beachten ist, dass Bruttospielertragsklassen auch eine Rolle spielen:¹⁰⁷ Wie gesehen, gehen in Frankreich die Steuersätze von 10% bis 80% und in der Schweiz von 40% auf 80%. Trotz dieses Unterschiedes sind die Steuerabgaben in Prozent des Bruttospielertrags in beiden Ländern fast gleich, was mit den Bruttospielertragsklassen zusammenhängt, auf die sich die Steuersätze beziehen. Wenn man am Beispiel der Schweizer A-Casinos¹⁰⁸ die Obergrenze der ersten Bruttoertragsspielklasse von etwa € 12 Millionen auf 18 Millionen heraufsetzt, fällt, bei einem Bruttospielertrag von 120 Millionen, der effektive Steuersatz von 68.1% auf 66.1%. Je grösser die erste Bruttospielertragsklasse ist, desto niedriger ist der effektive Steuersatz (bei gleich bleibenden theoretischen Steuersätzen).

Im Vereinigten Königreich wurden jeweils im April die vier Bruttospielertragsklassen geändert und jedes Mal wurde die obere Grenze erhöht, im Ganzen um 16% zwischen 2000 und 2006, ohne aber dass der Gebührensatz geändert wurde. Dies hatte zur Folge, dass der Anteil der Gebühren zum Bruttospielertrag von 24.4% im Jahr 2000 auf 18.8% fiel. Im Jahr 2007 wurden dann die Bruttospielertragsklassen und die Steuersätze geändert. Die Abgaben stiegen um 25% und der Anteil der Gebühren zum Bruttospielertrag erhöhte sich wieder auf 25.5%. Wenn man also die Bruttospielertragsklassen ändern will ohne einen Verlust (aus der Sicht des Staates) der Glücksspieleinnahmen hinnehmen zu müssen, sollten die Gebührensätze ebenfalls angepasst werden.

¹⁰⁶ Siehe Punkt 2.3 für Frankreich im Teil II.1 (Punkt 2).

¹⁰⁷ Siehe z.B. Tabelle 3b für Frankreich, Tabelle 5 für Österreich, Tabelle 6 für das Vereinigte Königreich in Punkt 2.3 oder Punkt 2.3 für die Schweiz, Teil II.1 (Punkt 2).

¹⁰⁸ Siehe Punkt 2 für die Schweiz in Teil II.1.

Tabelle 12
Umsatz Casinos
 (Millionen €)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Schweiz	TOTAL
2000	28'059	3'497	5'450	403	1'581	5'476	0	44'466
2001	31'084	2'835	5'550	366	1'687	5'814	0	47'337
2002	33'514	3'224	5'655	573	1'854	6'007	950	51'777
2003	35'001	3'224	6'032	863	1'914	5'943	3'699	56'676
2004	36'011	3'697	5'007	907	2'067	6'094	5'023	58'805
2005	36'518	3'133	5'077	892	2'445	6'131	5'596	59'792
2006	37'333	3'527	4'638	926	2'460	6'391	6'111	61'386
2007	38'450	3'697	4'758	1'016	2'551	6'470	6'203	63'145
Schwankung	37.0%	5.7%	-12.7%	152.1%	61.4%	18.2%	67.7%^b	42.0%
Gewinnaus- schüttungsquote^a	92.7%	83.5%	95.9%	85.0	78.2%	85.2%	90.0%	90.7

^a 2007.

^b Veränderung 2007/2003.

Tabelle 13
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)
 (€)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Schweiz	TOTAL
2000	565	72	820	56	46	117	0	219
2001	622	58	830	50	48	123	0	232
2002	666	66	839	78	52	126	158	251
2003	691	65	889	117	53	124	610	272
2004	706	74	731	122	57	126	821	280
2005	712	62	734	119	66	126	906	282
2006	723	69	665	122	65	130	980	287
2007	740	72	679	133	66	131	980	293

Tabelle 14
Bruttospielertrag
 (Millionen €)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Schweiz	TOTAL
2000	2'057	577	218	60	361	880	0	4'153
2001	2'278	468	222	55	389	1'005	0	4'417
2002	2'456	532	229	86	436	1'058	95	4'892
2003	2'547	532	218	129	431	983	370	5'211
2004	2'613	610	205	136	472	1'053	502	5'591
2005	2'648	517	201	134	551	1'024	560	5'634
2006	2'707	582	182	139	553	1'055	611	5'828
2007	2'788	610	194	152	557	959	620	5'880
Schwankung	35.5%	5.7%	-11.0%	153.3%	54.3%	9.0%	23.5%*	41.6%

* Schweiz : Veränderung 2007/2004.

Tabelle 15a
Steuern/Gebührabgaben
 (Millionen €)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden*	Spanien	UK	Schweiz	TOTAL
2000	1'190	na	147	0	na	215	0	1'552
2001	1'318	na	150	0	na	210	0	1'678
2002	1'422	na	153	0	na	239	40	1'853
2003	1'474	na	147	0	na	201	181	2'004
2004	1'513	na	140	0	na	231	258	2'142
2005	1'533	na	135	0	na	208	301	2'177
2006	1567	na	126	0	na	199	340	2'232
2007	1'614	na	132	0	na	245	354	2'345
Schwankung	35.6%		-10.2%			14.0%	37.2%*	51.1%

* Schwedens Cosmopol Casinos zahlen keine Steuern.

Tabelle 15b
In % des Bruttospielertrags

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Schweiz	TOTAL
2000	57.8	na	67.5	0	na	24.4	0.0	49.2
2001	57.9	na	67.4	0	na	20.9	0.0	47.9
2002	57.9	na	66.7	0	na	22.6	42.5	48.3
2003	57.9	na	67.6	0	na	20.5	49.0	48.7
2004	57.9	na	68.2	0	na	22.0	51.4	49.0
2005	57.9	na	67.2	0	na	20.3	53.8	49.1
2006	57.9	na	69.3	0	na	18.8	55.7	49.0
2007	57.9	na	68.2	0	na	25.5	57.1	51.4
Mittelwert	57.9		67.8			21.9	54.5*	49.1

* Der Mittelwert für die Schweiz bezieht sich auf die Jahre 2004-2007, da die Schweizer Casinos während den ersten zwei Jahren ihrer Aktivitäten eine Steuererleichterung hatten.

3. Spielautomaten ausserhalb von Casinos¹⁰⁹

Norwegen hat während mehreren Jahren eine sehr liberale Spielautomatenpolitik betrieben, weswegen die Zahl der Spielautomate in den Jahren 2002 - 2005 förmlich explodierte; so auch der Umsatz. Norwegen hat dann Spielautomaten verboten und ab 2008 unter die Aufsicht vom staatseigenen Norsk Tipping gesetzt. In Frankreich und in der Schweiz sind Spielautomaten ausserhalb von Casinos verboten.¹¹⁰ Im Jahr 2003 änderte Italien seine gesetzlichen Regeln für Spielautomaten, was auch zu einem starken Anstieg des Umsatzes führte. Spanien, Italien und das Vereinigte Königreich hatten die höchsten Marktanteile im Jahr 2007. Im Grossen und Ganzen hat sich der Spielautomatenmarkt stark entwickelt und hat sich in den Jahren 2000 bis 2007 fast verdoppelt.

Leider liegen uns nicht genügend Angaben über Steuer- oder Gebührenabgaben vor. Italien hat eine Einheitssteuer von 12% des Umsatzes. Erst kürzlich wurde dieser Prozentsatz jedoch mit dem Ziel heruntergesetzt, den Bruttospielertrag zu erhöhen und somit diesem Spielsektor mehr Mittel zur Verfügung zu stellen und so die Leistung dieses Sektors zu verbessern. Österreich erhebt eine Gebühr auf jeden Automaten, die jedoch von Land zu Land verschieden ist, dasselbe gilt für Spanien. Die Staatsmonopole Schwedens und Norwegens bezahlen keine Steuern und das System des Vereinigten Königreichs beruht auf Lizenzgebühren pro Automaten, wobei die Klasse und Kategorie, in der ein Automat klassifiziert wurde, ebenfalls zu beachten ist. Eine Neuklassifizierung der Spielautomaten im Jahr 2006 sowie eine Erhöhung der Lizenzgebühren führten zu einem starken Wachstum der Lizenzabgaben.

¹⁰⁹ Siehe Punkt 4 in Teil II.1.

¹¹⁰ Obschon es im Moment in der Schweiz elektronische Lotteriespielautomate gibt die von der Eidgenössischen Spielbankenkommission als Spielautomaten erklärt wurden aber die Schweizer LoRo erhob Anspruch gegen diesen Entscheid. Wir zählen sie hier auch zu den Spielautomaten.

Tabelle 16
Umsatz Spielautomaten
 (Millionen €)

	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	0	na	328	10'416	17'011	971	352	29'077
2001	0	na	452	10'592	16'784	1'116	520	29'464
2002	0	973	652	10'368	16'359	2'049	527	30'928
2003	367	1'233	761	10'292	15'188	2'865	580	31'286
2004	4'474	1'673	801	10'076	15'773	3'129	610	36'537
2005	11'470	2'412	731	10'729	14'982	3'448	609	44'381
2006	15'436	3'269	738	10'939	16'785	2'896	590	50'653
2007	18'827	3'917	766	12'627	18'430	1'301	580	56'447
Schwankung	320.8%	202.6%	133.5%	21.2%	8.3%	34.0%	64.8%	94.1%
Gewinnaus- schüttungsquote^a	75.0%	81.8%	na	75.0	79.6%	81.0%	89.6%	77.6

^a 2007.

^b Italien : Veränderung 2007/2004.

Tabelle 17
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)
 (€)

	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	0	na	45	302	362	275	60	143
2001	0	na	62	304	355	315	87	144
2002	0	144	89	293	344	575	88	150
2003	7	182	103	286	318	799	96	150
2004	89	244	108	276	327	867	100	174
2005	227	349	98	289	308	948	99	210
2006	304	468	98	290	342	789	95	237
2007	367	559	100	329	373	350	92	262

Spielautomaten Anteil am Gesamtmarkt (2007)

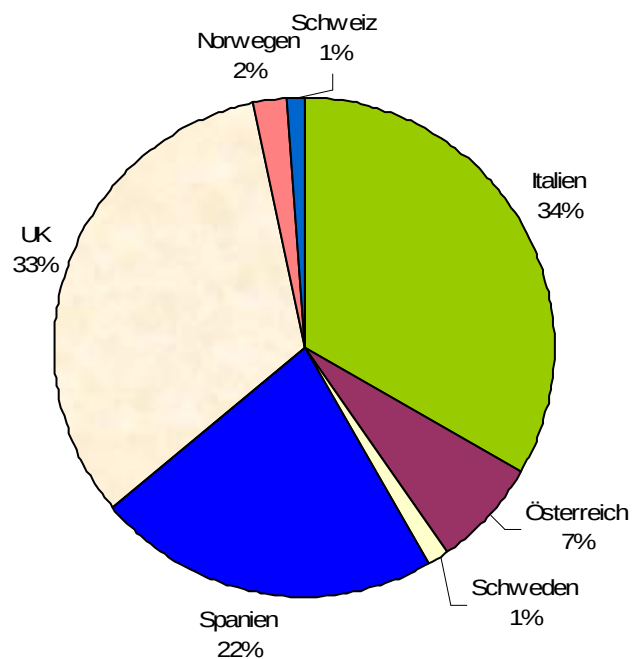


Abbildung 9

Tabelle 18a
Steuer/Gebührabgaben
 (Millionen €)

	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	0	na	na	na	253	na	na	253
2001	0	na	na	na	252	na	na	252
2002	0	na	na	na	236	na	na	236
2003	33	na	na	na	210	na	na	243
2004	513	na	na	na	231	na	na	744
2005	1'514	na	na	na	224	na	na	1'738
2006	2'072	na	na	na	308	na	na	2'380
2007	2'251	na	na	na	321	na	na	2'657

Tabelle 18b
In % des Umsatzes

	Italien	Österreich	Schweden	Spanien	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	0.0	na	na	na	1.5	na	na	0.9
2001	0.0	na	na	na	1.5	na	na	0.9
2002	0.0	na	na	na	1.4	na	na	0.8
2003	9.0	na	na	na	1.4	na	na	0.8
2004	11.5	na	na	na	1.5	na	na	2.0
2005	13.2	na	na	na	1.5	na	na	3.9
2006	13.4	na	na	na	1.8	na	na	4.7
2007	12.0	2.2	na	na	1.7	na	na	4.7
Mittelwert	11.8				1.5			2.3

4. Wettwesen¹¹¹

Wie Tabelle 19 zeigt, hat sich der Umsatz im Wettwesen in den Jahren 2000 bis 2007 mehr als verdreifacht. Dabei beherrschte das Vereinigte Königreich im Jahr 2007 diesen Markt mit einem Marktanteil von 67%. Pro Kopf spielten die Engländer auch weit mehr als die Bewohner anderer Länder. Die Steuer-/Gebührsysteme unterscheiden sich von Land zu Land sehr voneinander und besteuern entweder Wetteinsätze oder den Bruttospielertrag. In Italien sind die Steuersätze stark gefallen, was dann auch zur Folge hatte, dass die Abgaben in Prozent des Umsatzes von 9.6% im Jahr 2000 auf 6.5% im Jahr 2007 trotz einer Steigerung des Gesamtumsatzes von 21.5% gefallen sind. Im Vereinigten Königreich sind die Gebührabgaben um 16% in den Jahren 2000 bis 2006 gefallen, obwohl in derselben Periode einen starken Anstieg des Umsatzes ausgemacht wurde. Dies ist hauptsächlich auf die Umstellung des Besteuerungsobjekts im Jahr 2002 vom Umsatz zum Bruttospielertrag zurückzuführen. So sind im Jahr 2002 bei einem Anstieg des Bruttospielertrags von 85% die Gebühren um etwa 30% gefallen. Der Rückgang im Jahr 2006 ist auf die neue Einordnung der FOBTs¹¹² als Spielautomat zurückzuführen. Im Vergleich zum Wettumsatz ist der Anteil der Gebühren von 13.1% im Jahr 2000 auf 1.9% im Jahr 2007 gefallen.

¹¹¹ Siehe Punkt 4 in Teil II.1.

¹¹² Fixed Odds Betting Terminals.

Tabelle 19
Umsatz Wettwesen
 (Millionen €)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	5'782	na	na	1'662	7'272	319	85	15'120
2001	6'170	na	na	1549	10'267	327	87	18'401
2002	6'414	na	690	1'498	18'902	329	88	27'920
2003	7'021	4'583	1'035	1'565	32'453	303	98	47'058
2004	7'557	4'650	1'570	1'601	45'080	315	118	60'892
2005	8'010	4'622	2'364	1'558	44'528	345	105	61'533
2006	8'106	5'495	3'425	1'599	36'641	347	102	55'715
2007	8'842	5'568	4'198	1'694	41'463	394	105	62'263
Schwankung	52.9%	21.5%	508.3%	1.9%	470.2%	23.7%	23.9%	311.8%
Gewinnausschüttungsquote^a	74.0%	59.4%	88.5%	na	89.8%	66.6%	66.5%	84.9

^a 2007.

Tabelle 20
Umsatz pro Kopf (Einwohner über 15 Jahre)
 (€)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	117	na	na	229	155	90	14	74
2001	123	na	na	213	217	92	15	90
2002	127	na	102	204	398	92	15	135
2003	139	92	153	212	678	85	16	226
2004	148	93	229	216	935	87	19	290
2005	156	92	342	208	915	95	17	291
2006	157	108	491	211	747	95	16	261
2007	170	109	599	222	838	106	17	289

Tabelle 21a
Steuern/Gebührabgaben
 (Millionen €)

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	954	na	na	na	953	11	na	1'919
2001	981	na	na	na	863	12	na	1'856
2002	975	na	na	na	640	12	na	1'627
2003	1'032	442	na	na	703	11	na	2'188
2004	1'081	363	na	na	812	12	na	2'267
2005	1'129	427	na	na	796	13	na	2'366
2006	1'021	431	na	na	714	13	na	2'179
2007	1'070	364	na	na	779	15	na	2'228
Schwankung	12.2%	-17.6%			-18.2	36.4%		16.1%

Tabelle 21b
In % des Umsatzes

	Frankreich	Italien	Österreich	Schweden	UK	Norwegen	Schweiz	TOTAL
2000	16.5	na	na	na	13.1	3.5	na ^a	14.3
2001	15.9	na	na	na	8.4	3.7	na	11.1
2002	15.2	na	na	na	3.4	3.7	na	6.3
2003	14.7	9.6	na	na	2.2	3.7	na	4.9
2004	14.3	7.8	na	na	1.8	3.7	na	3.9
2005	14.1	9.2	na	na	1.8	3.7	na	4.1
2006	12.6	7.8	na	na	1.9	3.7	na	4.3
2007	12.1	6.5	na	na	1.9	3.7	na	4.0
Mittelwert	14.4	8.2			4.3	3.7		6.6

^a in den Gesamtabgaben von den zwei Schweizer Lotterieberbieter erhalten.

III. Besondere Aspekte der Glücksspielregulierung

1. Suchtprävention

Gewisse Glücksspielarten bergen ein höheres Suchtpotential für Problemspieler als andere. Dies ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen: kurzer Zeitablauf zwischen Einsatz und eventuellem Gewinn, Spieldauer, niedrige Spieleinsätze, hohe Gewinnausschüttungsquote, Zugänglichkeit, usw. Studien zeigen, dass die meisten Problemspieler an Spielautomaten spielen und dass das traditionelle Lotteriewesen zu nur wenig Spielabhängigkeit führt.

Betrachtet man die verschiedenen Studien über das Problemspiel, sieht man, dass im Durchschnitt 50% der pathologischen Problemspieler mehr als die Hälfte ihres Einkommens monatlich verlieren. Rund 85% unter ihnen verlieren ihren Arbeitsplatz, wobei dies nicht immer im direkten Zusammenhang mit ihrer Spielsucht zu sehen ist. Etwa 20% unter ihnen erklären, dass sie arbeitslos sind und ihre Arbeitslosenzulagen verspielen. In einigen Fällen begehen Problemspieler Verbrechen, um an Geld zu kommen. All dies verursacht soziale und wirtschaftliche Kosten.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht bestimmt sich die Zweckmässigkeit von Massnahmen zur Suchtprävention durch eine Kosten-Nutzen Analyse. In diesem Bereich wurden jedoch nur sehr wenige solcher Studien durchgeführt und die bestehenden werden allesamt kritisch begutachtet, da ihnen vorgeworfen wird, dass sie nicht das richtige messen oder nicht alle Gegebenheiten berücksichtigen.¹¹³ Man unterscheidet zwischen wahrnehmbaren (*tangible*) und nicht wahrnehmbaren (*intangible*) Kosten. Wahrnehmbare Kosten können berechnet werden, wenn auch nicht immer perfekt. Beispielsweise ist die Höhe der Gerichtskosten, welche sich in Folge eines durch ein Problemspieler begangenes Verbrechen, um an Geld zu kommen, ergeben, voraussehbar. Wird einem Problemspieler im Vorfeld geholfen, so hat dies eine positive Wirkung, da dadurch keine Kosten für ein allfälliges Gerichtsverfahren entstehen und die gesparten Mitteln der Gesellschaft für andere Zwecke zur Verfügung stehen (Konsum oder Investition). Reduziert man nun nicht wahrnehmbare Kosten, hat das nicht zur Folge, dass Mittel für die Gesellschaft freigesetzt werden, welche konsumiert oder investiert werden können. Wenn aus der Spielsucht eines Problemspielers familiäre Probleme entstehen, so kann durch eine Therapie die Leiden der betroffenen Familie gelindert werden; diese positive Wirkung kann jedoch nicht in Zahlen umgesetzt werden und es werden keine Mittel eingespart, welche der Gesellschaft auf andere Weise nützlich sein könnten. Dasselbe gilt für die Abschätzung des Produktivitätsverlustes eines Problemspielers. Sie ist manchmal im

¹¹³ Wie es auch der Fall bei Kosten-Nutzen Analysen in verschiedenen anderen Gebieten ist.

ganzen Produktionszyklus einfach nicht wahrnehmbar oder wird nicht mit dem Spielen in Verbindung gebracht.

Es geht also nicht nur darum, den Zusammenhang zwischen Spiel und Produktivitätsverlust oder erhöhtem Verbrechenpotential herauszufinden, diese Zusammenhänge müssen vielmehr auch messbar sein. Folgende Tabelle illustriert verschiedene Arten von sozialen Kosten.

Tabelle 1
Soziale Kosten des Glücksspiels

Wahrnehmbare	
Produktion	Verminderte Produktivität
Gesundheit	Verlust des Personals (Fernbleiben, Selbstmord)
Verbrechen	Behandlung des Spielers oder der Familienmitglieder
	Behandlung der Opfer von Verbrechen
Regulierung	Polizeiliche Eingriffe
Forschung	Justiz- und Kriminalsystem
Soziale Hilfe	Überwachung und Programme
Prävention	Forschung und Entwicklung
	Hilfsmittel und Programme
	Präventionsprogramme und Mittel
	Kriminalprävention
Nicht wahrnehmbare	
Sterbefall	
Leiden und Trauer	
Lebensqualität	
Kulturelle Einwirkungen	
Leiden der Opfer von Verbrechen	
Leiden der Spieler und anderen	

Quelle: *The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues*, David Collins und Helen Lapsley, Journal of Gambling Studies, Vol.19, Summer 2003.

Es gibt im Glücksspielbereich keine standardisierte Methode, die sozialen Kosten zu erheben und monetäre Schätzungen lassen sich aus den oben erwähnten Gründen nur mit grossen Schwierigkeiten bewerkstelligen. Die Schätzungen, die von verschiedenen Studien angegeben werden, sollten deshalb mit grösster Vorsicht interpretiert werden, auch wenn sie gewisse Anhaltspunkte geben.

FRANKREICH

Der verantwortungsvolle Umgang mit Glücksspiel ist ein zentrales Anliegen der *Française des Jeux* (FDJ), die durch gezieltes Informieren der Spieler und der Anbieter der Gefahr von Spielsucht entgegen zu wirken versucht. Seit 2006 besteht ein Programm, um das Problem um die Spielsucht ins Bewusstsein der Spieler zu rufen. Dieser trägt den Titel "Restez Maître du

jeu, fixez vos limites."¹¹⁴ Die FDJ unterstützt ausserdem Assoziationen, die Problemspieler aufnehmen und betreuen, wie z.B. den *Centre de référence sur le jeu excessif*, der von der Universitätsklinik von Nantes gegründet wurde, oder die Assoziation *SOS joueurs*, die schon seit 2000 der FDJ unterstützt wird. Für seine virtuellen Spiele hat die FDJ ein System entwickelt, das die Einsätze beschränkt. Der Spieler kann sich auch selbst das Spiel während 7 Tagen verbieten lassen. Wenn der Spieler sich selbst mehr als drei Mal ein Verbot erteilen hat lassen, kündigt die FDJ diesem sein Konto auf der Internetseite.

Im Vergleich zu anderen Spielsektoren wird die Gewinnausschüttungsquote der durch die FDJ veranstalteten Spiele ziemlich tief gehalten (60% für das Lotteriewesen und 73% für Wetten), u.a. um das Problemspiel zu beschränken. In der Tat findet man Spielabhängigkeit vor allem bei Spielautomaten, die eine hohe Gewinnausschüttungsquote aufweisen (90%-93%). Man sollte aber unterstreichen, dass die Gewinnausschüttungsquote nicht der einzige Faktor für Spielabhängigkeit ist. Hinzu kommen z.B. persönliche Probleme.¹¹⁵

Auch Casinos ergreifen seit einigen Jahren Massnahmen, um dem Problemspiel entgegen zu wirken. Dies geschieht an erster Stelle durch gezieltes Informieren der Spieler. Angestellte werden darüber hinaus geschult, um potentielle Problemspieler früh zu erkennen. Problemspieler werden entweder direkt beraten oder man schlägt ihnen eine Besuchsvereinbarung vor, die ihnen das Spiel zwar erlaubt aber gewisse Grenzen setzt. Diese Massnahmen findet man in einer Charta wieder, die in allen Casinos aushängt. Der Spieler kann auch selbst ein Teilverbot erfragen, das seine Casinobesuche während einer bestimmten Periode einschränkt. Die Zahl der Casinobesucher, denen der Eintritt zu Spielbanken verboten wurde, belief sich im Jahr 2007 auf 30'000. Die Namen dieser Spieler befinden sich auf einer Liste, die vom Innenministerium zusammengestellt und an alle Casinos übermittelt wird.

ITALIEN

Neben den durch die AAMS gestarteten Aktionen, um über die Risiken des Geldglücksspiels aufzuklären (siehe Konsumenten- bzw. Spielerschutz), bestehen mehrere Zentren oder Organisationen, die auf dem Gebiet der Forschung, der Vorbeugung und der Hilfe von pathologischem Spielverhalten (z.B. SIIPAC, AGITA, ALEA¹¹⁶) aktiv tätig sind.

¹¹⁴ "Bleibt Herr über das Spiel, setzt eure Grenzen".

¹¹⁵ Siehe Teil zwei.

¹¹⁶ SIIPAC = Società italiana di intervento sulle Patologie Compulsive, AGITA = Associazione degli ex Giocatori d'Azzardo e delle loro famiglie, ALEA = Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e die comportamenti a rischio.

ÖSTERREICH

Sowohl die *Österreichischen Lotterien* als auch die *Casinos Austria* haben Spezialabteilungen, die sich mit verantwortungsbewusstes Spielen auseinandersetzen. Diese Abteilungen bieten Spielern mit Spielsuchtproblemen Beratung und Hilfe an. Die Mitarbeiter sind speziell ausgebildet, um Problemspieler so früh wie möglich zu erkennen und ihnen Hilfe anzubieten. Einzelhandelspartner mit Online-Terminals erhalten einschlägige Informationen und Broschüren zum Thema verantwortungsbewusstes Spielen, die an alle Kunden abgegeben werden können. In den Casinos kann gegen Spieler, deren Verluste eine bestimmte Grenze überschreiten, ein Casinoverbot verhängt werden. Die Spieler können auch freiwillig entweder eine Einsatzgrenze, die dann vom Casino einzuhalten ist, oder ein Casinoverbot verlangen. Seit 1986 wurde über 100'000 Casinoverbote verfügt. Beim legalen on-line Glücksspiel müssen sich die Spieler registrieren, bevor sie bei den Österreichischen Lotterien auf Win2day spielen können. Sie können pro Woche nicht mehr als € 800 einsetzen, wobei auch eine zeitliche Begrenzung vorgesehen ist. Auch der Spieler kann bei seiner Registrierung freiwillig eine Einsatzgrenze und eine maximale Spielzeit bestimmen.

SCHWEDEN

Das *Assessment der Swedish Inquiry on Gambling* hat ergeben, dass Spielautomaten, Casino-Glücksspiele und virtuelle Internet-Glücksspiele in Bezug auf eine Suchtgefährdung die problematischsten Formen des Glücksspiels darstellen.¹¹⁷

Offenbar steht ausser Zweifel, dass Produkte mit hoher Gewinnausschüttung oder, anders gesagt, mit geringer Marge für den Betreiber zur steigenden Zahl der Fälle problematischen Spielverhaltens beitragen. Ausserdem ist das Spielsuchtrisiko grösser, wenn Spieler in jungen Jahren zu spielen beginnen. Zu diesem Schluss kommt eine von Svenska Spel durchgeführte Untersuchung, nach der die meisten Spieler mit Suchtproblemen mit durchschnittlich 14 Jahren zu spielen begannen.

Svenska Spel und ATG haben beide in der Promotion von mässigem und verantwortungsbewusstem Spielen investiert, um problematischem Spielverhalten vorzubeugen, und Massnahmen zum Schutze der Spieler ergriffen. Sie stellen Informationen über verantwortungsbewusstes Spielen und über Hilfsstellen für Spieler mit Suchtproblemen zur Verfügung. Zusammen mit der ATG bietet Svenska Spel ein interaktives, webbasiertes Trainingsprogramm für Angestellte der Glücksspielindustrie an. Anfangs 2007 führte Svenska Spel für alle Detailhandelsspiele, mit Ausnahme der Lotterien, die Altersgrenze auf 18 Jahre

¹¹⁷ *Swedish Inquiry on Gambling*, Memorandum, Dezember 2008, Finanzministerium.

ein. Später im Verlauf des Jahres wurde für VLTs eine obligatorische Altersüberprüfung eingeführt. Die Altersgrenze für Casino-Spiele ist 20. Im Juni 2007 lancierte Svenska Spel das weltweit einzigartige Gerät Playscan, ein Hilfsmittel, das Spieler in einem frühen Stadium alarmiert und ihnen aktiv hilft, die Entwicklung von Spielproblemen zu vermeiden. Es basiert auf Informationen der Svenska Spel Kundendatenbank, konzentriert sich jedoch auf das individuelle Spielverhalten jedes Spielers. Es stellt mit einer Genauigkeit von über 90 Prozent fest, wenn ein Spieler Gefahr läuft, ein Spielproblem zu entwickeln. Das Spielen wird einem Modell angepasst, das die Position des Spielers anzeigt und dabei unterscheidet zwischen grün (stabiler Spieler), gelb (gefährdeter Spieler) und rot (Spieler begibt sich ernsthaft in Schwierigkeiten). In einem ersten Schritt werden die Spieler in der Gefahrenzone angesprochen und es wird ihnen empfohlen, ihr Spielverhalten zu korrigieren. Spielern in der roten Zone wird empfohlen, die Helpline anzurufen. Wenn Spieler in die rote Zone gelangen, stellt Svenska Spel die Sendung von Marketing-Mailings sofort ein. Jährlich werden etwa SEK 34 Millionen in die Prävention von Spielsucht investiert.

Es besteht kein Zwang, unter Einsatz von Playscan zu spielen. Bis 2007 hatten sich jedoch fast 19'000 Kunden für *Spelkoll* angemeldet. Darüber hinaus besteht eine Treuekarte, deren Besitz für fast alle Spiele fakultativ ist; für das Spielen übers die Internetseite der Svenska Spel und für Spiele über die Mobiltelefonie (die allerdings noch wenig verbreitet sind) ist sie obligatorisch. Das Spielkonto gibt den Spielern eine gute Übersicht über ihr Spielverhalten und die Möglichkeit, ein persönliches Budget aufzustellen und den oben genannten Playscan zu aktivieren. Ferner hilft es Svenska Spel auch, Minderjährige vom Spielen auf der Glücksspiel-Website abzuhalten. Playscan soll in Zukunft in allen Distributionskanälen eingesetzt werden.

Die ATG hat ebenfalls eine Altersgrenze von 18 Jahren eingeführt und lässt Spielen auf Kredit nicht zu. Wie Svenska Spel bildet die ATG ihr Personal über Risiken im Zusammenhang mit Wetten, über verantwortungsbewusstes Wetten und Sucht aus. Mit der ATG-Kontokarte ist es den Kunden möglich, ihr Wettbudget aufzustellen oder eine Höchstgrenze für einen bestimmten Zeitraum festzulegen.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

Der *Gambling Act 2005* sieht neue Massnahmen für verantwortungsbewusstes Spiel vor, die ein faires Glücksspiel garantieren und Minderjährige sowie andere Spieler zugleich vor den Gefahren des Glücksspiels schützen sollen. Jeder Glücksspielanbieter muss eine Lizenz besitzen und wird dadurch auch an die neuen Regeln gebunden. Diese sehen u.a. vor dass jeder Mitarbeiter von Glücksspielanbieter dahingehend geschult wird, Problemspieler früh zu erkennen und wissen muss, was zu unternehmen ist, um dem Spieler zu helfen. Dies geht von

der einfachen Information über Problemspiel bis zum Vorschlag, sich den Zugang zum Spiel für eine gewisse Zeit sperren zu lassen. Während der Sperrperiode muss der Betreiber alles Nötige unternehmen, um den Spieler effektiv am Spiel zu hindern. Am Ende der gewählten Periode läuft die Sperre automatisch weiter, wenn der Spieler keine Aufhebung der Sperre beantragt.

AUSTRALIEN

Eine Studie schätzt die wahrnehmbaren (*tangible*) Kosten des Problemspiels auf € 5 - 16 pro Kopf, was weit weniger ist als fürs Rauchen (225€), Alkohol (120€) oder Drogen (45€).

NORWEGEN

Mit der Einführung von Spielautomaten hat auch problematisches Spielverhalten zugenommen. Es gibt eine nationale Helpline, die Anrufe im Zusammenhang mit dem Spielen entgegennimmt. Die Entwicklung des problematischen Spielverhaltens wird anhand von Befragungen und Daten der nationalen Helpline und von Prävalenzbefragungen verfolgt. Eine für Norsk Tipping durchgeführte Befragung¹¹⁸ zeigt, dass das 2006 eingeführte Verbot der Verwendung von Banknoten für Spielautomaten eine Abnahme der Zahl der Anrufe von 40% bei der Helpline zur Folge hatte. Nach dem Spielautomaten-Verbot im Juli 2007 sank die Zahl der Anrufe weiter. So verringerte sich die Zahl der Spieler mit Suchtproblemen von 2005 bis 2007 um rund 45'000.¹¹⁹ Die norwegische Glücksspielbehörde führte mit dem Versand eines Fragebogens an eine Zufallsstichprobe aus der Bevölkerung von 10'000 Personen im Alter zwischen 16 und 74 Jahren im Sommer 2008 eine neue Befragung durch. Ihre frühere Befragung von anfangs 2007 hatte gezeigt, dass die meisten Spieler mit Suchtproblemen an Spielautomaten spielen. Aus der Prävalenz von 0,8% (0,7% in 2007) ergibt sich, dass 29'200 Spieler Suchtprobleme aufweisen. Die meisten Spieler mit Problemen berichteten, sie hätten früher an Spielautomaten gespielt aber spielen seit dem Spielautomatenverbot vorwiegend im Internet auf ausländischen Websites. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass Spielautomaten, wenn sie nicht unter strenger Kontrolle stehen, einen Grossteil der Spielprobleme verursachen. Der wachsende Anteil der Internet-Spiele stellt in Bezug auf Spielsuchtprobleme eine grosse Herausforderung dar.

SCHWEIZ

Die zwei Lotteriegesellschaften, LoRo und Swisslos, haben ein Programm für verantwortungsbewusstes Spiel entwickelt, das hauptsächlich die Kunden informieren und die

¹¹⁸ Von Synovate MMI und dem norwegischen Nationalen Zentrum für Suchtfragen, 2007.

¹¹⁹ Norsk Tipping, *Annual and Social Reports*, 2007.

Mitarbeiter schulen soll. Die Informationsbroschüre von LoRo *Das Spiel muss ein Spiel bleiben* findet man in allen Verkaufsstellen von Glücksspielen. Sie enthält einen Bewertungstest, Angaben, wie man sein Spielverhalten unter Kontrolle hält und vor allem die Adressen von Therapiezentren. Eine speziell für Tactilo-Spieler verfasste Broschüre befindet sich auf all diesen elektronischen Spielautomaten gespeichert. Die Betreiber dieser Automaten nehmen jedes Jahr an einer obligatorischen Schulung über exzessives Spielen teil. Sie sind verpflichtet, bei Problemspieler eine Präventionsarbeit zu leisten, wobei ihnen die Verkaufserlaubnis entzogen werden kann, falls sie dies nicht tun.

Die elektronischen Tactilospiele der LoRo sind mit verschiedenen Schutzmassnahmen versehen: so ist ein Mindestalter von 18 Jahren vorgesehen, es können keine Banknoten eingeführt werden, es werden keine Geldgewinne ausbezahlt und die Spielgeschwindigkeit sowie -dauer kann von der Zentrale aus reguliert werden.

Auf interkantonaler Ebene wurde ein mehrjähriges Programm aufgestellt, um gegen die Spielsucht anzukämpfen. Dieses Programm wird vom GREA¹²⁰ gesteuert und zum Teil durch die LoRo und von Swisslos finanziert. Seit 2006 werden 0.5% des Bruttospielertrags der LoRo und von Swisslos der Spielsuchtprävention zugeführt. Im Jahr 2007 waren es insgesamt 4.5 Millionen, wovon 80% direkt an die Kantone verteilt wurden, um spezifische Aktionen in diesem Gebiet zu finanzieren, die restlichen 20% gingen an den GREA.

Das Spielbankengesetz sieht die Verpflichtung für Casinos vor, ein Programm zur Suchtprävention zu entwickeln, das verschiedene Instrumente vorsehen muss. Die Sozialkonzepte werden ständig verbessert und weiterentwickelt. So liess die ESBK in den Jahren 2007 und 2008 eine Studie über die sozialen Konsequenzen der Eröffnung der Casinos für die Schweizer Bevölkerung erstellen. Gestützt auf die Resultate (zurzeit noch nicht veröffentlicht) wird die ESBK dann in diesem Jahr 2009 dem Bundesrat Vorschläge für gesetzliche Anpassungen für den Sozialschutz unterbreiten. Die ESBK forderte auch von Casinos die Definition von messbaren Zielsetzungen im Bereich der Sozialkonzepte, was ein fundiertes Datenmaterial voraussetzt. Der Schweizer Casino Verband (SCV) hat im Jahr 2007 in sechs Casinos Analysen durchgeführt, die zeigten, dass die Sozialkonzepte konsequent umgesetzt wurden. Drei Casinos haben ein Forschungsprojekt initiiert, das von der Hochschule für Soziale Arbeit in Luzern durchgeführt wird. Es hat als Ziel, qualitative und quantitative Datenanalyse im Bereich der Früherkennung des Problemspiels auszuführen.¹²¹ Der SCV erarbeitete auch strenge Empfehlungen aus, um eine hochwertige Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter zu gewährleisten. Es sei zu bemerken, dass einer Schätzung der

¹²⁰ Groupement romand d'études sur les addictions.

¹²¹ Schweizer Casino Verband, *Geschäftsbericht* 2007.

ESBK nach, die Kosten für all diese sozialen Massnahmen sich auf 0.3% bis 0.9% des Bruttospielertrags erheben.

Im Jahr 2007 zählten die Schweizer Casinos etwa 5.5 Millionen Besucher. Ende 2007 waren rund 19'500 Personen im gesamtschweizerischen Zutrittssystem (C-Key) gesperrt, was doppelt soviel ist wie Ende 2004. Rund 2'700 neue Sperren wurden im Jahr 2007 registriert, davon waren 84% vom Gast selbst beantragt worden und 16% wurden vom Casino angeordnet. Mit 500 Gästen wurde auch eine Besuchsvereinbarung geschlossen. Etwa 4'200 Personen richteten sich an die telefonische Helpline, um über ihr Problem mit dem Spielen zu sprechen.

In einer Studie von 2004 werden die sozialen Kosten von Problemspieler auf etwa € 66 Millionen oder € 9 pro Kopf geschätzt.¹²² Davon stellen dieser Studie nach fast 90% indirekte Kosten (nicht zurückbezahlte Schuld¹²³, Produktivitätsverlust) und nur 10% direkte Kosten (Justiz- und Verwaltungskosten) dar. Zum Vergleich haben Rauchen und Alkohol soziale Kosten von respektive € 6.7 und 4.4 Milliarden, also im erheblich höherem Umfang.

In einer neueren Studie hat Swisslos mittels einer groben Modellrechnung die jährlichen Kosten der Spielsucht für legales und illegales Internetspiel geschätzt.¹²⁴ Folgende Tabelle zeigt, dass die sozialen Kosten beim illegalen Internetspiel viel höher sind als beim legalen.

Tabelle 2
Externe Kosten der Spielsucht für Internetglücksspiel
Lotterien und Sportwetten

Internetangebot	Kosten (Millionen €)
Reguliert	1.7 – 8.4
Nicht oder nur leicht reguliert	45.6 – 180.9

Quelle: Swisslos.

USA

Im Jahr 1996 hat die *American Gaming Association* entschieden, das *National Center for responsible Gaming* (NCRG) zu gründen und zu finanzieren. Es ist die erste und bis jetzt

¹²² *Les jeux de hasard et la pathologie du jeu en Suisse*, Kilian Künzi, Tobias Fritschi und Theres Egger, BASS (Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien), Bern, 2004.

¹²³ Man kann sich die Frage stellen, warum die Autoren die unbezahlte Schuld zu den indirekten und nicht zu den direkten Kosten zählen.

¹²⁴ Die Resultate dieser Studie wurden noch nicht veröffentlicht und wir sind nicht im Besitz der globalen Studie. Wir haben jedoch von Swisslos verschiedene Resultate und Informationen im Voraus bekommen und möchten dafür sehr herzlich danken.

einzigste Organisation, die Forschung auf dem Gebiet des pathologischen und jugendlichen Spiels mit dem Ziel, Mittel zu finden, welche Problemspieler helfen sollen, finanziert. Bis jetzt wurden mehr als \$ 15 Millionen in das NCRG investiert. Diese Gelder werden durch Casinos, Hersteller von Glücksspielausstattung, Verkäufer und mit dem Glücksspiel verbundenen Organisationen zusammengetragen. Seit 1998 wird jedes Jahr im August für Mitarbeiter des Glücksspielsektors eine Studienwoche über verantwortungsbewusstes Spiel organisiert.

2. Jugendschutz

Mit dem Boom der Internetverbindungen haben auch Minderjährige vereinfacht Gelegenheit dazu, sich Zugang zu on-line Glücksspielen zu verschaffen. Mehr als 20% der Internetspieler haben weniger als 30 Jahre und junge Spieler verschulden sich mehr und mehr, obschon manche noch nicht arbeitstätig sind. Es besteht das Risiko, dass junge Leute früh beginnen um Geld zu spielen und somit zu Problemspieler werden können. Obschon die meisten on-line Websites für Jugendliche unter 18 Jahren verboten sind, ist es doch sehr schwer zu kontrollieren, ob diese Regel effektiv eingehalten wird. Generell sind alle Spiele Jugendlichen unter 18 Jahren versagt; spezifische Programme für Jugendschutz gibt es jedoch keine. Diese werden meistens in den Massnahmen gegen Spielsucht integriert. Im Fall von legalen Internetspielen wird versucht eine stichfeste Sicherheitspolitik aufzubauen (Schweiz). Z.B. können die Spielbetreiber vom Internetspieler die Vorlage seiner Identitätskarte oder seines Passes verlangen wobei eine Privatgesellschaft die persönlichen Daten des Spielers vor jedem Zugang zum Internetspiel überprüft. Der junge Internetspieler soll zudem verpflichtet sein eine Bankverbindung anzugeben. Man könnte sich sogar vorstellen dass es die Bank ist die das Alter des Internetspielers kontrolliert, wie es in Portugal der Fall ist. Bevor der Finanztransfer zwischen dem Online-Spieler und dem Online-Glücksspielanbieter von der Bank genehmigt wird, kontrolliert die Bank das Geburtsdatum des Spielers (das bei der Öffnung eines Bankkontos angegeben werden muss) .

FRANKREICH

Wie in den meisten anderen Staaten schützt auch Frankreich Minderjährigen vor dem Glücksspiel. Schon 1999 forderte *La Française des Jeux* (FDJ) seine Verkaufsleiter auf, keine Lose an Spieler unter 16 Jahren zu verkaufen. Auch die on-line Website der FDJ ist nur für volljährige Spieler zugänglich. Ausserdem verbietet sich die FDJ mit ihren Spielen Minderjährige anzuziehen oder Werbespots zu zeigen, in denen Minderjährige mit dem Glücksspiel in Verbindung gebracht werden.

Seit dem 01. Juli 2007 ist eine Regierungsverordnung in Kraft getreten, die es generell verbietet Minderjährigen Glücksspiele anzubieten. In Casinos werden seit November 2006 alle Kunden am Eingang der Casinos durch technische Mittel kontrolliert (vorher konnte man ohne Kontrolle zu den Spielautomaten gelangen).

ITALIEN

Im Laufe des Jahres 2006 hat die AAMS zusammen mit den Unterrichts- Universitäts- und Forschungsministerien ein Projekt aufgestellt, *Il Gioco fa scuola*, das als Ziel hat, das Konzept des verantwortungsbewussten Spielens in den Schulen vorzustellen. Im Jahr 2007 wurde von der AAMS und dem Unterrichtsministerium auch eine Aktion gestartet, um junge Studenten über die Risiken des Geldsglücksspiels aufzuklären.

SCHWEIZ

Wegen der starken Entwicklung des Internetspiels wollen die zwei Schweizer Lotteriegesellschaften ein Programm aufstellen, das Jugendliche unter 18 Jahren vor dem Glücksspiel schützen soll. Die LoRo untersucht zurzeit verschiedene Möglichkeiten, eine stichfeste Sicherheitspolitik zu entwickeln. Erstens will man vom Internetspieler die Vorlage seiner Identitätskarte oder seines Passes verlangen. Diesbezüglich ist eine Partnerschaft mit einer Privatgesellschaft denkbar, die die persönlichen Daten des Spielers vor jedem Zugang zum Internetspiel überprüft. Zweitens soll der Internetspieler verpflichtet sein, eine Bankverbindung anzugeben. Man könnte sich sogar vorstellen, dass es die Bank ist, die das Alter des Internetspielers kontrolliert, wie es in Portugal der Fall ist.

Ausserdem wurden verschiedene Broschüren herausgegeben, die den Eltern und auch den Lehrern erklären, wie man im Allgemeinen die Frage der übermässigen Benutzung des Internets bei Jugendlichen angehen soll.

3. Konsumenten- bzw. Spielerschutz

Das Glücksspiel ist ein Dienstleistungsangebot mit dem Ziel der Gewinnausschüttung. Der Spieler konsumiert die angebotene Dienstleistung, ist jedoch speziell zu schützen, da er – im Gegensatz zu anderen Dienstleistungsbranchen – oft den Inhalt des Glücksspielvertrages nicht kennt.

Um eine rationale Wahl zwischen verschiedenen Spielen treffen zu können, müsste der Konsument (Spieler) eine perfekte Information über Spielregeln und über den Preis des Spiels

haben. Letzterer steht in diesem Fall mit der Gewinnausschüttungsquote in Verbindung. Je höher die Gewinnausschüttungsquote liegt, desto niedriger der Preis des Spiels. Der Konsumentenschutz wird gewährleistet, indem man den Spieler nicht nur über Regeln, sondern auch über Gewinnchancen informiert. In der Tat weiss der Spieler sehr oft nicht, wie hoch seine Chancen auf Gewinn mit dem ausgegebenen Geld stehen.

Berichten zufolge ist das Internetspiel nicht immer fair ausgestaltet, da es öfters vorkommt, dass Gewinne nicht ausbezahlt werden oder sich die Betreiber mit den Einsätzen absetzen. Dieser Betrug beschränkt sich nicht immer auf kleine Websites. So wurden Spieler von einem Mitglied eines der grössten Poker-Website (*Absolute Poker*) betrogen.¹²⁵ Nach mehreren Zufallskontrollen durch die zuständige Glücksspielkommission wurde der Betreiber zwar bestraft, die Höhe der Strafe war jedoch sehr milde im Vergleich zu den veruntreuten Summen. Will man einen besseren Spielerschutz erreichen, ist auf jeden Fall auch bei den Angeboten im Internet anzusetzen.

Umgekehrt ist es auch möglich, dass on-line Spieler den Betreiber betrügen. Ein Bericht der *American Gaming Association*¹²⁶ gibt zu erkennen, dass Spieler einen Weg gefunden haben, die Websites zu betrügen, indem sie z.B. mehrere Bankenverbindungen unter verschiedenen Namen für Casinospiele eröffnen, um mehrmals von einer Bonusofferte zu profitieren, oder indem sie die Software manipulieren.

FRANKREICH

Der Lotteriebetreiber *La Française des Jeux* (FDJ) hat verschiedene Massnahmen ergriffen, um seinen Kunden maximale Sicherheit und Transparenz zu gewährleisten, die an erster Stelle bei den Verkaufsstellen eingeführt wurden. Die Verkaufsstellen die on-line Ziehungsspiele anbieten, sind mit elektronischen Bildschirmen ausgestattet, die direkt mit der Informatikzentrale der FDJ verbunden sind und dem Spieler eine zweifache Sicherheit im Falle eines Gewinns garantieren (durch Ton und Bild). Über 1'000 elektronische Prüfapparate in Selbstbedienung wurden für Spielempfangsscheine installiert und weitere 25'000 sollen bis Ende 2009 dazukommen. Die Qualität der Information an die Spieler soll auch kontinuierlich verbessert werden. So enthalten Lose eine bessere und eine komplettere Informationen über Spielregeln und Gewinnchancen.

Um die Kunden bei Pferdewetten zu schützen, sind nur Kollektivwetten erlaubt, d.h. der Spieler wettet nicht gegen den Betreiber, sondern gegen alle anderen Spieler. Dies vermindert das Betrugsrisiko durch Fälschung der Resultate durch den Betreiber. In der Tat ist bei einer

¹²⁵ *Internet and Wireless Gambling – A Current Profile*, Sally Monaghan, University of Sydney, May 2008.

¹²⁶ *Gambling and the Internet*, American Gambling Association, 2006.

Wette, wo der Spieler dem Betreiber gegenübersteht, der Betreiber finanziell am Ausgang des Pferderennens interessiert. Das kann zu Betrug oder Fälschung der Rennen führen.

Was die Casinos betrifft, haben die Betreiber im Jahr 1999 eine Charta unterschrieben, die die Interessen der Spieler aber auch den guten Ruf des Casinobetriebs garantieren soll.

ITALIEN

Die AAMS hat eine Reihe von Regeln aufgestellt, die den Spieler vor Missbrauch schützen sollen. Der starke Anstieg der Spielautomaten hat im Jahr 2006 die AAMS dazu bewogen, grössere Sicherheitsstandards für Spielautomaten zu verlangen. Es wurden neue und striktere technische Regeln für die Herstellung der Spielautomaten aufgestellt, was zur Produktion der neuen AWP¹²⁷-Spielautomaten führte, die Anfang 2007 in Betrieb genommen wurden. Die Netzwerke unterliegen auch strikteren Regeln. Es gab auch neue Kriterien für die Standorte, wo Spielautomaten aufgestellt werden können, mit dem Ziel die Spielautomaten nach und nach nur in geschützten Lokalen zu erlauben, in denen die Kontrolle einfacher ist.

Die AAMS hat auch ein Kommunikationssystem, mit dem Ziel den Konsument konstant über reguläre und unreguläre Spiele zu informieren, aufgebaut, *Gioco Sicuro*, das dem Spieler Auskunft über die Rolle der AAMS und über neue Spiele und Spielregeln im Glücksspielmarkt gibt.

MALTA

Die neue Regulierung, die im April 2004 in Kraft getreten ist, sieht u.a. ein wirkungsvoller Spielerschutz vor. So sind z.B. die Gelder der Spieler von denen der Spielbetreiber zu trennen. Strenge Kontrollen überwachen die Geldtransaktionen zwischen Spieler und Spielbetreiber.

ÖSTERREICH

Zum Schutz der Konsumenten und um die allgemeine Sicherheit zu garantieren, hat die *Casinos Austria* eine Tochtergesellschaft gegründet, CAST.¹²⁸ Die CAST hat die Aufgabe, die vom Unternehmen festgelegten Sicherheitsstandards für die Spiele wie auch für die Angestellten zu überwachen. Die technischen Standards der verschiedenen Spiele werden regelmässig kontrolliert und die Angestellten müssen bestimmte Regeln einhalten. Den Besuchern ist es nicht erlaubt, innerhalb der Casinos technische Mittel zu verwenden.

¹²⁷ Amusement With Payment.

¹²⁸ Casinos Austria Sicherheitstechnologie.

Bewegungsdetektoren sollen die Manipulation von Casinomaterial verhindern. Beim on-line Glücksspiel wurden Massnahmen eingeführt, die eine möglichst umfassende Sicherheit garantieren sollen. Teilnehmer von Internet-Spielen auf *Win2day* müssen sich zuerst registrieren und können erst spielen, nachdem ihre persönlichen Koordinaten und die obligatorische Bankverbindung kontrolliert worden sind. Damit können nur registrierte Personen spielen und der Veranstalter kennt die Koordinaten des zahlenden Kunden.

SPANIEN

Verordnungen zur Gewährleistung der Einhaltung von Spielregeln wurden auf nationaler und auf regionaler Ebene ausgearbeitet. Regelmässige Kontrollen bei den C.C.A.A. haben als Ziel zu kontrollieren, ob die technischen und finanziellen Regeln beim Glücksspiel eingehalten werden. Damit will man den Konsumenten vor Betrug schützen. Im Jahr 2007 gab es insgesamt 3'500 Inspektionen in den verschiedenen Glücksspielsektoren, wobei 214 davon zu Strafen führten.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

Der *Gambling Act 2005* sieht Massnahmen vor, welche dem Kunden ein faires Spiel garantieren sollen. Jeder Spielbetreiber wird durch die Lizenzvergabe dazu verpflichtet, muss diese Regeln zu beachten. Die Regeln jedes Spiels müssen genau beschrieben und bekannt gemacht werden.

NORWEGEN

Norsk Tipping verfolgt seit 2005, als die Spielerkarte eingeführt wurde, eine Politik des registrierten Spiels. Diese Spielerkarte der neusten Generation mit integrierter elektronischer ID gewährleistet unter anderem höhere Sicherheit und eine bessere Kontrolle. Im 2007 wurden rund 90,5% aller Spiele bei Norsk Tipping im registrierten Modus gespielt. Norsk Tipping plant für die nahe Zukunft, dass alle Spiele im registrierten Modus gespielt werden. Die Spielerkarte bietet den Zugriff zu Informationen über den Spieler, sie wird aber auch helfen, der Geldwäscherei vorzubeugen, da sich der Spieler klar identifizieren muss, wenn die Karte ausgestellt wird. Die Spielerkarte kann auch helfen, dem Kunden korrekte Informationen über das Spielen und über Spielprodukte zu liefern. Dies ist Teil des Konsumentenschutzes.

4. Werbebeschränkungen

Mehr und mehr wirksame und gut gezielte Werbekampagnen fördern Glücksspiel bei einer immer grösseren und jüngeren Kundschaft. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht soll der Konsument über eine vollständige Information über Glücksspiel verfügen, um seine Wahl rational zwischen mehreren Produkten treffen zu können. Zum heutigen Zeitpunkt wurden nur wenige Studien über die Wirkung der Glücksspielwerbung auf Spieler gemacht. Solche Studien verlangen mehrjährige Beobachtungen der Spieler. Man ist sich jedoch darüber einig, dass Werbung darauf abzielt, mehr Leute entweder in den Glücksspielmarkt oder in das Glücksspielwesen eines bestimmten Betreibers zu locken. Wenn neue Spiele erscheinen kann die Werbung die Leute dazu führen, solche Spiele auszuprobieren und eventuell mehr zu spielen.

ÖSTERREICH

Die Österreichischen Lotterien folgen seit Jahren dem Prinzip informativ zu werben und keine verführerische Werbung zu machen. Im 2005 setzten die *Casinos Austria* und die *Österreichischen Lotterien* 4,4% der Bruttospielerträge für Werbung ein, wobei jedoch der Anteil der Österreichischen Lotterien höher ist als jener der Casinos Austria. Zwischen 2002 und 2005 ist der Werbeaufwand stark gestiegen (41,3% für die Casinos Austria und 39% für die Österreichischen Lotterien).

SCHWEDEN

Marketing ist ein wichtiger Faktor für das verantwortungsbewusste Glücksspiel. Zwischen 2000 und 2007 wurde der Gesamtbetrag für Glücksspielwerbung in den Massenmedien verdreifacht. Die signifikante Zunahme von 2006 gegenüber 2005 (+30%) ist dadurch zu erklären, dass ausländische Firmen über TV-Kanäle intensiv aber illegal für Internet Poker und Wetten warben, obschon das Lotteriegesetz ein Werbeverbot für alle ausserhalb Schwedens veranstalteten und gesetzeswidrigen Lotterien enthält.

Das Thema Spielwerbung wird oft im Zusammenhang mit Spielproblemen thematisiert. Eine Forschungsstudie mit 25 Problemspielern¹²⁹ zeigte, dass Werbung auf 20% der interviewten Personen eine Wirkung hatte, bei 56% war die Wirkung marginal und bei 24% war keine Wirkung feststellbar. Als Gründe für ihre Spielprobleme nannten die meisten der interviewten Personen personenbezogene Faktoren, die Struktur des Automaten- und Casinoglücksspiels und den Zugang zum Spielangebot. Von den Befragten betrachtete niemand die Werbung als Hauptursache des eigenen Spielproblems: je schlimmer jedoch das Spielproblem ist, umso

¹²⁹ Per Binde, *Exploring the Impact of Gambling Advertising: An Interview Study of Problem Gamblers*, Springer, Dezember 2008.

eher hat der Spieler die Empfindung, dass Werbung auf ihn eine negative Wirkung hat. Besonders Werbung für riesige Jackpots brachte mehrere dieser Spieler dazu, grosse Summen einzusetzen. In diesem Sinne erhöhte die Werbung die Spielbereitschaft.

Man sollte jedoch beachten, dass diese Studie nur bei solchen pathologischen Spielern durchgeführt wurde, die auch Hilfe bei einer spezialisierten Institution suchten, also Spieler, die ein schwerwiegendes Problem mit dem Spielen hatten. Die Studie sagt wenig über die Wirkung der Glücksspielwerbung auf Spieler, die weiter keine Probleme mit dem Spielen haben. Folgende Tabelle vergleicht die Resultate verschiedener Studien über die Auswirkung der Glücksspielwerbung auf Spieler. Daraus geht hervor, dass Problemspieler doch mehr von der Werbung beeinflusst werden als Spieler ohne Probleme. Ausserdem scheint die Werbung durch den TV-Kanal mehr Wirkung zu zeigen als solche durch andere Medien.

Tabelle 1
Wirkung der Glücksspielwerbung auf Spieler

Autoren	Teilnehmer	Frage und Antwort	Prozent
Binde	Problemspieler, die Hilfe gesucht haben	Wirkung der Werbung - marginal - wahrnehmbar	56% 20%
Bonke	Spieler ohne Probleme	Wollen mehr spielen aufgrund von - TV Werbung für Spiel - Andere Werbung für Spiel	11% 6%
Bonke	Risiko- und Problemspieler	Wollen mehr spielen aufgrund von - TV Werbung für Spiel - Andere Werbung für Spiel	20% 14%
Boughton und Brewster	Frauen die sich über ihr Spiel Gedanken machen	Drang zum Spiel weil Werbung ausgesetzt - sehr oder extrem wichtig	20%
Grant und Kim	Problemspieler in Behandlung	Drang zum Spiel durch - Werbung für Glücksspiel	46%
Johnsson et al.	Spieler ohne Probleme	Häufigeres Spiel oder mehr Geldeinsätze wegen Werbung - ein wenig - viel	19% 3%
Johnsson et al.	Problemspieler	Häufigeres Spiel oder mehr Geldeinsätze wegen Werbung - ein wenig - viel	23% 5%

Quelle : *Exploring the Impact of Gambling Advertising: An interview Study of problem Gamblers*, Per Binde, Springer Science + Business Media, LLC 2008.

Da es doch gewisse Anzeichen für einen Zusammenhang zwischen Werbung und Spielbereitschaft gibt, hat Svenska Spel und ATG 2007 strengere Richtlinien für ethisches Marketing entwickelt. Svenska Spel macht keine Werbung für riskante Spielformate wie z.B. Casino-Spiele. Auch die ATG änderte ihr Marketing im Jahr 2007, indem sie vom aggres-

siven Werben hoher potentieller Gewinne abrückte und die Pferde in den Mittelpunkt der Wett-Werbung stellte, mit dem Ziel, die Beeinflussung von Personen mit Spielproblemen zu vermeiden. Darüber hinaus wird auf der Website besser über die Gefahren des Spielens aufgeklärt. Die ATG setzt rund 1,7% ihres Gesamtumsatzes für Marketing ein. Im 2006 startete die ATG eine eigene Medienfirma (Kanal 75) für die Medienberichterstattung über Pferderennen. Diese Medienfirma ist für die redaktionellen Inhalte fürs Fernsehen verantwortlich.

SPANIEN

Spanien hat ein Werbeverbot für Casinos, aber Lotterie- und Wettwesen können Werbespots schalten. Im Jahr 2003 erreichten Ausgaben für Werbung etwa 1% des Bruttospielertrags der Lotterien.

VEREINIGTES KÖNIGREICH

Werbung für Glücksspiel wird seit dem *Gambling Act 2005* von der *Advertising Standards Authority* verfolgt und muss gewisse soziale Regeln beachten. So darf Werbung keine Kinder anzielen oder das Glücksspiel als eine Lösung für Geldprobleme darstellen. Betreiber dürfen Werbung machen, diese muss jedoch im Verhältnis zum angebotenen Spiel sein.

NORWEGEN

Norsk Tipping nutzt Kommunikation und Marketing nicht nur, um Spieler über die Firmenprodukte zu informieren, sondern vor allem, um die Geldspielaktivitäten dem geregelten Markt zuzuführen, indem nicht nur die Regeln der verschiedenen Glücksspiele erklärt werden, sondern und vor allem auch wem die Einnahmen aus dem Glücksspiel dienen. Letzteres ist die Hauptstrategie von Norsk Tipping. Norsk Tipping wird auch als verantwortlichen Akteur dargestellt, indem gezeigt wird, wie die Gewinne der Gemeinschaft zugute kommen. Ausserdem hat das Ministerium für Kultur und Kirchliche Angelegenheiten Richtlinien für das Marketing der staatlich betriebenen Glücksspiele ausgearbeitet. Nach diesen Richtlinien muss Norsk Tipping alle Marketing-Aktivitäten der Glücksspielaufsicht melden.

Das Marketing sollte über spezielle Preise und Aspekte der Spiele informieren. Im Jahr 2007 erreichten die für Werbung aufgewendeten Beträge etwa 1,8% vom Umsatz. Dies entspricht dem Niveau im Jahr 2004. 2005 - 2006 wurde für das Marketing weniger aufgewendet. Die Zunahme im Jahr 2007 steht mit neuen Produkten und Änderungen im Spielautomatenmarkt in Verbindung, was die oben erwähnte Beobachtung bestätigt, dass das Marketing hauptsächlich der Information dient. Die für Werbung aufgewendeten Beträge nahmen von 2003 bis 2007 nur um 3% zu.

Bei Norsk Rikstoto beliefen sich die Marketing-Ausgaben während den letzten 4 Jahren durchschnittlich auf rund 1,2% des Umsatzes.

5. Durchsetzung von Internetverbotten

Es ist schwierig, das illegale Internetglücksspiel wirkungsvoll zu kontrollieren. Das eingesetzte Geld verlässt dabei das Land, ohne für gute Zwecke verwendet oder dem Staat Steuergelder einzubringen. Die Summe der für Internetspiele eingesetzten Gelder nimmt stetig und rasch zu; in verschiedenen Länder ist die Quote der Interneteinsätze heute 10 bis 15 Mal höher als anfangs 2000.

FRANKREICH

Gemäss einer Studie¹³⁰ von LEXSI¹³¹ zählte Frankreich anfangs 2006 ungefähr 500'000 bis 600'000 on-line Spieler. Weltweit gab es mehr als 14'000 Internetseiten, welche illegales Glücksspiel anboten, davon waren 1'280 in französischer Sprache und erlaubten den Zugang aus Frankreich. Es gibt keine offiziellen Schätzungen betreffend den Gesamtumsatz, der durch diese Kanäle durch französische Spieler erzeugt wird; Finanzberichten zufolge kann aber davon ausgegangen werden, dass der französische Anteil auf den ausländischen on-line Glücksspielmarkt € 300 bis 400 Millionen pro Jahr ausmacht, während das legale Spiel der FDJ und vom PMU nur 110 Millionen Umsatz erzielt. Dreiviertel des on-line Marktes operieren im illegalen Bereich. Bisher wurde nichts unternommen, um dagegen anzukämpfen. Aus Frankreich eingesetzte Gelder machen etwa 20% des Umsatzes der on-line Glücksspielbetreiber aus, welche von Malta aus operieren.

Im Juni 2008 hat der französische Haushaltsminister angekündigt, dass der on-line Glücksspielmarkt ab 2010 geöffnet würde; auch hierfür ist ein Lizenzsystem vorgesehen. On-line Anbieter die keine Lizenz besitzen, werden blockiert. Zudem soll das Pokerspiel zu 2% und Wettspiele zu 7.5% besteuert werden; diese Steuersätze sind 15 Mal höher als diejenigen in Malta. Der Staat erhofft Mehreinnahmen von € 2 bis 3 Milliarden. Das ist die Hälfte der jetzigen Einnahmen aus dem Glücksspielmarkt. Durch die Steuergelder sollen Sportaktivitäten finanziert werden.

ITALIEN

Das italienische Finanzministerium hat im Februar 2006 zusammen mit der AAMS beschlossen, den Zugang zu allen Internetseiten zu blockieren, die illegal on-line Glücksspiele anbieten oder ohne gültige Konzession handeln. Die AAMS hat eine Liste dieser Internetseiten aufgestellt und die Telekommunikationsbetreiber aufgefordert, den Zugang zu etwa 600 Internetseiten zu blockieren. Will man auf eine blockierte Internetseite zugreifen, so wird man automatisch zur Internetseite der AAMS geleitet, wo dem Spieler über ein Video-Screen mitgeteilt wird, dass die von ihm gesuchte Internetseite nicht mehr zugänglich ist, da

¹³⁰ *Cybercriminalité des Jeux en Ligne*, Livre Blanc du CERT-LEXSI, Juli 2006.

¹³¹ Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique, Paris.

der Betreiber keine gültige Genehmigung hatte. Zugleich kann der Spieler eine Liste mit legalen Betreibern konsultieren. Die Liste illegaler Glücksspielanbieter wird ständig erneuert und ergänzt. Wer dem Publikum Zugang zu illegales on-line Glücksspiel liefert, wird durch eine Busse von € 180'000 pro Spieler, dem man den Zugang ermöglicht hat, bestraft.

ÖSTERREICH

Gegenwärtig beläuft sich der Umsatz aus illegales ausländisches on-line Glücksspiel auf rund 5% des gesamten Umsatzes des regulierten Markts, wobei dieser stark zunimmt. Dabei verlassen nicht nur die in diesen ausländischen on-line Glücksspielen gesetzten Einsätze das Land, sondern dem österreichischen Staat entgehen natürlich auch die entsprechenden Steuern und Gebühren. Für den österreichischen Staat entstand durch illegale Spielautomaten im Jahr 2006 ein geschätzter Einkommensverlust von etwa € 60 Millionen. Dies entspricht 12% der gesamten von den *Casinos Austria* und den *Österreichischen Lottieren* bezahlten Steuern. Ohne Daten über die Steuern oder Gebühren, die auf legales on-line Glücksspielen bezahlt werden, ist es derzeit leider schwierig, die Verluste durch das illegale on-line Glücksspiel zu schätzen. Es ist jedoch klar, dass das Internetglücksspiel vor allem für junge Spieler zunehmend attraktiv wird. Während rund 8 - 12% der Spieler häufig klassische Glücksspiele (z.B. Lotterien) spielen, zieht es etwa 30% der Spieler öfter zu on-line Glücksspielen.¹³² Das starke Wachstum des Sportwetten-Sektors ist vor allem auf die on-line Wetten zurückzuführen, die rund 80% des Gesamtumsatzes der Sportwetten ausmachen. Die Ausschüttungsquoten sind sicher eine Erklärung für das Wachstum der on-line Glücksspiele. Tatsächlich erreichen die traditionellen Lotterie-Ausschüttungsquoten 46,5%, während jene von Spielautomaten mehr als 80% betragen und diejenigen von illegalen on-line Glücksspielen sogar 95,8%. Dies bedeutet, dass die Spieler den grössten Teil ihrer Einsätze verlieren, wenn sie traditionelle Lottospiele spielen.

SCHWEDEN

Etwa 2'000 ausländische Websites für Geldspiele sind von Schweden aus zugänglich, wobei sich die Einsätze nach einer Grobeinschätzung von Svenska Spel auf rund ein Drittel des gesamten nationalen Internetumsatzes belaufen. Es ist nicht mehr möglich, die Schutzziele der schwedischen Lotteriegesetzgebung aufrecht zu erhalten. Die *Swedish Inquiry on Gambling* muss unter Berücksichtigung der problematischsten Spielformen unter anderem klären, welche Spielformate für neue Veranstalter geöffnet werden könnten.¹³³ Das Spielen auf ausländischen Websites wird vermutlich deshalb über Betreiber mit einer Konzession in Schweden kanalisiert werden. Neue Betreiber müssen vor der Konkurrenz von Anbieter ohne

¹³² Siehe *Glücksspiel & Sportwetten in Österreich 2007*, Kreutzer Fischer & Partner Consulting GmbH, Wien, Juli 2007.

¹³³ *Swedish Inquiry on Gambling*, Memorandum, Dezember 2008, Ministerium der Finanzen.

Konzession geschützt werden, zum Beispiel durch die Verstärkung des Promotionsverbots für Spiele, die aus dem Ausland angeboten werden.

SPANIEN

Die meisten illegalen on-line Glücksspiele werden von ausländischen Betreibern angeboten. Es wird geschätzt, dass die Einsätze der Spieler von € 250 Millionen im Jahr 2005 auf 600 im Jahr 2007 gewachsen sind, d.h. sie haben sich bei einer hohen Gewinnausschüttungsquote von über 90% mehr als verdoppelt.

NORWEGEN

Gegenwärtig sind interaktive Glücksspiele in jeder Form verboten, während die Staatsmonopolisten ihre bestehenden Spiele via Internet anbieten können. Die Regierung setzt sich derzeit für die Beibehaltung des Verbots von Internetspielen in Norwegen ein, während sie gleichzeitig versucht, Massnahmen zur Begrenzung der nicht lizenzierten on-line Glücksspiele durchzusetzen. Im November 2007 präsentierte die Regierung einen Vorschlag, der Banken oder Kreditkartengesellschaften verpflichten soll, eine Transaktion nicht vorzunehmen, wenn diese erkennen, dass es sich hierbei um Zahlungen handelt, die im Zusammenhang mit in Norwegen nicht lizenzierte Online-Spielanbieter handelt. Dabei steht natürlich offen, ob die Banken gewillt sind, ein System zur Kontrolle von Geldeinsätzen für internationale Internetseiten einzurichten.

Gemäss einer Schätzung der *Norwegian Gaming Authority* wurden im Jahr 2007 € 720 Millionen in verbotene Internetspiele gesetzt. Aufgrund der Eigenschaften und Ziele des norwegischen Spielmarkts sind die Einsätze auf internationalen Internetseiten ein Verlust für andere, regulierte Spiele und dadurch für die Beiträge an gemeinnützige Zwecke. Man kann sich natürlich fragen, ob Spieler auf internationalen Websites auch an anderen Glücksspielen teilnehmen würden. Die oben genannte Studie scheint auf diese Frage eine positive Antwort zu geben, da die meisten Spieler mit Spielproblemen berichteten, dass sie früher Spielautomaten benützten und inzwischen das Internetspiel für sie die wichtigste Spielform geworden ist.

Man kann also den Verlust der Beiträge des Spielmarkts für wohltätige Zwecke evaluieren, indem man den letzten Wert des Verhältnisses Beiträge/Umsatz auf den geschätzten Umsatz im Internetmarkt für das Jahr 2007 anwendet. 2007 erreichten die Beiträge für gemeinnützige Zwecke 17,6% vom Gesamtumsatz des Spielmarkts. Auf die Einsätze in Höhe von 6,3 Milliarden, welche im illegalen Spielmarkt umgesetzt wurden, ergibt dies einen Verlust von rund 1,1 Milliarden für gemeinnützige Zwecke, was 23% des Gesamtbetrags darstellt, der gemeinnützigen Zwecken zugeführt wird. Interessant ist auch die Feststellung, dass dieser

Betrag von 1,1 Milliarden fast gleich hoch ist wie der geschätzte Verlust im Spielautomatensektor, was ein weiterer Hinweis für die Verlagerung von den Spielautomaten zum Internet Glücksspiel ist.

Daraus folgt, dass das illegale Internet Glücksspiel für ein Spielsystem, wie Norwegen es eingeführt hat, einen grossen Verlust an Beiträgen für gemeinnützige Zwecke bedeutet. Es ist daher sehr gut nachvollziehbar, dass die norwegische Regierung angesichts dieses Problems ernsthaft beunruhigt ist.

SCHWEIZ

Artikel 5 des Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken hält fest, dass die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen verboten ist. Die beiden Veranstalter Swisslos und LoRo können ihre Spiele jedoch auch übers Internet anbieten. Alle anderen Veranstalter, die Spiele im Internet anbieten, betätigen sich in illegaler Weise.

Wie in anderen Ländern ist es schwierig, den Betrag zu schätzen, der auf verbotenen ausländischen on-line Internetseiten gespielt wird. Das Bundesamt für Justiz weiss in etwa, dass die Website *Bwin* und *Interwetten* eine Schweizer Kundschaft von 15'000 bis 30'000 Personen zählen. Die Behörde schätzt, dass insgesamt 100'000 Personen verbotene Internetspiele spielen. Die Gesamteinsätze werden auf 100 bis 200 Millionen Franken geschätzt. Hier ist auch zu beachten, dass zwar das Angebot von Internetspielen (ausgenommen die der LoRo und von Swisslos) verboten ist, das Spielen jedoch nicht bestraft wird.

Der Eidgenössischen Spielbankenkommission ist bestens bekannt, dass mehr und mehr internationale Anbieter Möglichkeiten zum on-line Glücksspiel bieten und dass es nicht leicht ist, effizient gegen sie vorzugehen. So hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kürzlich entschieden das Verbot von Internetglücksspielen zu lockern und eine kleine Anzahl (6-8) Konzessionen für das Anbieten von Internet-Glücksspiele zu erteilen, flankiert von technischen Massnahmen um das illegale Glücksspielangebot einzuschränken.

6. Vergabekriterien für Konzessionen und Genehmigungen

Vergabekriterien für Konzessionen sollten nicht nur legale Aspekte in Betracht ziehen, sondern auch wirtschaftswissenschaftliche. Diese Aspekte können helfen, die Ziele, die sich die Staaten mit ihrer Glücksspielpolitik gesetzt haben, zu erreichen. Glücksspiel soll eine Wirkung auf die regionale oder nationale Wirtschaft haben. Deshalb sollten folgende Kriterien beachtet werden:

- Steueraspekte
- Wirkung auf den Arbeitsmarkt
- Wirkung auf die Unternehmen, welche im weitesten Sinne mit dem Glücksspiel in Verbindung stehen
- Wirkung auf Tourismus
- Benefiz für gemeinnützige Projekte
- Massnahmen für Suchtprävention

FRANKREICH

Ab 2010 wird der französische on-line Glücksspielmarkt auch für Ausländische Anbieter geöffnet. Dies wird auch über Lizenzen organisiert werden. Durch öffentliche Ausschreibungen sollen separate Lizenzen für Sportwetten, Pferdewetten und Casinospiele erteilt werden. Die Lizenzen werden für die Dauer von fünf Jahren ausgestellt, wobei sie erneuert werden können. Betreiber mit Lizenz in einem anderen EU-Land sind ebenfalls verpflichtet, sich für eine französische Lizenz zu bewerben, falls sie ihre Spiele in Frankreich anbieten wollen.

7. Aufsichts- und Kontrollstrukturen

Wirtschaftswissenschaftliche Aspekte sind nicht dafür geeignet, diese Strukturen zu analysieren.

8. Massnahmen zur Bekämpfung von Geldwäscherei

Geldwäscherei entwickelt sich durch das Internetspiel und insbesondere durch on-line Casinos. Genaue Zahlen gibt es nicht, nur grobe Schätzungen. In den USA wird geschätzt, dass \$ 500-1'500 Milliarden, welche grösstenteils aus dem Drogenmarkt und aus den Tätigkeiten krimineller Organisationen stammen, über Internetspiele "gewaschen" werden.¹³⁴

¹³⁴ *The Globe and Mail*, April 2008.

FRANKREICH

Strenge Überwachungsmaßnahmen in Casinos beschränken das Risiko der Geldwäscherei oder Kriminalität. Jeder Geldwechsel und jeder Gewinn über € 1'000 wird zusammen mit der Identität des Gewinners auf eine Liste eingetragen. Diese kann jederzeit durch das Innenministerium eingesehen werden.¹³⁵

Bei Pferdewetten sind nur Kollektivwetten erlaubt, d.h. der Spieler wettet nicht gegen den Betreiber, sondern gegen alle anderen Spieler. Bei Wetten gegen den Betreiber, bei denen die Gewinnquote bereits vor dem Wetteinsatz feststeht, erhöht sich die Bereitschaft, die Resultate zu Fälschen oder Rennen zu „kaufen“. Kollektivwetten vermindert dieses Risiko, da die Gewinne von der Zahl der Wetten abhängt.

Eine niedrige Gewinnausschüttungsquote beim Lotterie- und Wettwesen vermindert auch das Risiko der Geldwäscherei.

ÖSTERREICH

Strenge Kontrollen der Spieler-Identität, die Erfassung des Umsatzes, Transparenz der Transaktionen sowie externe Kontrollen durch das Finanzministerium und das Innenministerium¹³⁶ tragen zu den sehr strengen Schutzmaßnahmen gegen Geldwäscherei und Kriminalität bei. Alle Bargeschäfte werden mit Videorecorder aufgezeichnet und jede Gewinnausschüttung kann zurückverfolgt werden. Auch der Eintausch von Geld gegen Spieljetons wird mit Kameras überwacht. Bei Personen, die sehr hohe Beträge spielen, wird der finanzielle Hintergrund überprüft. Es ist schwieriger, Geldwäscherei bei Online-Spielen zu kontrollieren, deswegen ist fürs legale Spielen übers Internet der Einsatz pro Woche und Spieler auf € 800 begrenzt. Spieler müssen ebenfalls ihr Bankkonto registrieren, wobei jeder Spieler nur ein Konto angeben darf.

9. Betrugs- und allgemeine Kriminalitätsvorbeugung

Mit der Zunahme des Internetspiels wächst auch die Kriminalität. Eine Studie¹³⁷ von LEXSI¹³⁸ für das Jahr 2005 zeigt, dass weltweit 14'823 Internetseiten on-line Glücksspiel anbieten. Von diesen arbeiten nur 2'005 mit einer Lizenz, d.h. 86% dieser Seiten sind illegal.

¹³⁵ Solche Kontrollen brauchen jedoch von der FDJ und vom PMU nicht durchgeführt zu werden und nur bei einem Gewinn von über € 5'000 muss der Name des Gewinners notiert werden.

¹³⁶ Bundeskriminalamt, Abteilung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.

¹³⁷ *Cybercriminalité des Jeux en Ligne*, Livre Blanc du CERT-LEXSI, juillet 2006.

¹³⁸ Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique, Paris

Die meisten on-line Glücksspiele (62%) bieten Multispiele an, 31% bieten nur Casinospiele, 5% nur Wettspiele und 2% nur Lotteriespiele an. Die illegalen Websites werden oft von cyberkriminellen Gruppen geführt und sind mit kriminellen Aktivitäten verbunden (Geldwäscherei, Bankbetrug, Pornographie, u.a.). Sie wechseln mehrmals im Monat den Standort ihrer Servers, befinden sich aber vor allem in Israel, Russland, Costa Rica, Antigua & Barbados, Gibraltar, China, Bulgarien, Slowakei, Bahamas Zypern und Niederländische Antillen.

Mehr als 1'000 on-line Casinos werden von kriminellen Gruppen betrieben. Hauptaktivität dieser Gruppen sind Geldwäscherei und Verbreitung von Virusprogrammen, die u.a. dazu dienen Bankkontennummern umzuleiten und Werbung zu verbreiten. Weniger verbreitete Betrugsmachenschaften stellen das Nichtausbezahlen von Gewinnsummen oder die Manipulation der Gewinnausschüttungsquoten dar. Das on-line. Auch im Wettwesen betätigen sich kriminelle Organisationen; in diesem Bereich ist vor allem die Mafia aktiv. Im Jahr 2005 wurden in den USA ein Netz von on-line Buchmachern festgenommen, von denen drei Mitglieder einer Mafia-Familie angehörten. Auch übers on-line Wettwesen werden Delikte wie Geldwäscherei, Veruntreuung von Gewinnsummen, Manipulation der Gewinnausschüttungsquoten und Datenverkauf begangen. Durch Internetlotterien werden meistens Spieler betrogen, die überhaupt nicht am Spiel teilnehmen wollten. Durch den Versand so genannter „Nigerianer-Briefe“ über E-Mail wird der Gewinn von grossen Summen vorgetäuscht, wobei der mutmassliche Gewinner aufgefordert wird, seine Bankdaten oder eine Geldsumme für die Deckung von administrativen Kosten freizugeben. Diese Art von Betrug wird vor allem aus Nigeria, Spanien und den Niederlanden aus organisiert.

Es gibt verschiedene Optionen, die Kriminalität übers on-line Glücksspiel zu bekämpfen. Zum einen kann man die Banken auffordern, Geldtransaktionen ihrer Kunden zu ausländischen Spielanbietern zu blockieren. Zum anderen kann man polizeiliche Massnahmen ergreifen, aber das benötigt einen sehr grossen Aufwand an Mittel. Weiter kann man den Markt regulieren, indem man Lizenzen unter strikter Kontrolle vergibt und nicht lizenzierte Websites blockiert. Schlussendlich kann man auch alle ausländischen Websites blockieren.

FRANKREICH

Die oben erwähnte Studie schätzt, dass das illegale Spiel in Frankreich € 300 - 400 Millionen umsetzt, d.h. dass ungefähr 75% des on-line Glücksspiel illegal ist. Dazu müsste man jedoch auch die Summen zählen, welche durch indirekten Betrug unterschlagen wird.

Was das illegale Internetglücksspiel angeht, gibt es immer mehr Verdacht auf Entwendung gespielter Summen. Generell hat sich die Zahl der Anzeigen wegen des Verdachts auf

Geldentwendung von 4'639 im Jahr 2001 auf 12'481 im Jahr 2007 fast verdoppelt.¹³⁹ Immer mehr Anzeigen werden durch (legal agierende) on-line Glücksspielbetreiber erhoben. Im Jahr 2003 führten 347 Akten zu gerichtlicher Verfolgung mit 63 Urteilen für Geldwäscherei (5 Jahre Gefängnis und € 375'000 Geldstrafe).

Bei Pferdewetten sind nur Kollektivwetten erlaubt, um das Risiko auf Betrug oder Fälschung durch den Betreiber zu verhindern oder wenigstens zu vermindern. In der Tat ist bei einem Wettspiel, bei dem der Spieler gegen den Betreiber spielt, der Betreiber finanziell am Ausgang des Pferderennen interessiert, was zu Betrug oder Fälschung der Rennen führen kann.

ITALIEN

Um Kriminalität vorzubeugen, hat das italienische Finanzministerium zusammen mit der AAMS im Februar 2006 beschlossen, alle Internetseite für on-line Glücksspiele aus dem Ausland zu blockieren. Die AAMS hat eine Liste dieser Internetseiten aufgestellt und die Telekommunikationsbetreiber aufgefordert, den Zugang zu etwa 600 Internetseiten zu blockieren. Eine Strafe von € 180'000 pro Spieler trifft denjenigen, der Zugang zu diesen Spielen liefert.

SCHWEIZ

Die ESBK¹⁴⁰ verfügt über keine Schätzungen betreffend das Volumen des Glücksspielwesens auf dem Schwarzmarkt. Seit Januar 2003 hat die ESBK jedoch 565 Gerichtsverfahren wegen Verdachts auf illegales Glücksspiel eingeleitet und fast 1'000 Spielautomaten beschlagnahmt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass in Abhängigkeit zum Standort eines Spielautomaten, der Bruttospielertrag mehrere tausend € pro Monat erreichen kann. Der ESBK zufolge ist dies aber wahrscheinlich nur die Spitze des Eisberges. Über den Gesamtbetrag kann man nur spekulieren.

¹³⁹ *Rapport d'activité 2007*, Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Paris.

¹⁴⁰ Eidgenössische Spielbankenkommission.

Appendix I

Economic and Statistical Information 2000-2007

So as to be able to paint a complete and realistic picture of the role and impact of the gambling industry in your country, we require **any** relevant statistics or estimations which you may have available for the years **2000-2007**. If possible, please respond to each of the following questions for your **total** gaming sector and for **each¹ of the following sectors^{2, 3, 4}**:

- Casino gaming
 - Gaming machines in casinos
 - Machine gambling outside casinos
 - Lotteries
 - Sports betting
 - Horse race betting
 - Media gambling services
 - Charity gambling
 - Sales promotional gambling
- 1) Number and list of operators which supply gambling services, together with an estimate of the market share held by each type of operator. Please also indicate your estimates for the years 2008-2010.⁵
 - 2) Number of gamblers and age structure.
 - 3) Annual gross gaming revenue (GGR), turnover and prize payout. Estimates for 2008-2010.
 - 4) Taxes:
 - i) Value Added Tax (VAT) or other on gross gaming revenues. Tax rate.
 - ii) Gambling-specific taxes that are levied on gambling operations over and above normal business taxes (an example would be a tax of 25%, instead of VAT or over and above VAT, on the gross gaming revenues generated by the operation of slot machines).
 - iii) VAT on operating expenditures or Goods and Services Sales Tax (GST). Tax rate.
 - 5) List of license fees and/or other levies, which operators are required to pay as a precondition to lawful provision of gambling services. Please explain whether licence fees are to be paid only upon the issue of the license, or annually or on some other recurring basis.

¹ Or the ones you are concerned with.

² See appendix II for a few more details.

³ For online gambling, see appendix III.

⁴ If possible, please give amounts in Euros.

⁵ To see how the various gaming markets are supposed to change.

- 6) Are operators obliged to make other mandatory payments (an example would be direct contributions to good causes from the proceeds of lottery ticket sales)? If yes, aggregate annual value of such payments and estimates for 2008-2010.
- 8) Number of employees and/or number of full-time equivalent jobs:
 - gambling sector
 - gambling-related sectors (restaurants, hotels, etc.)Estimates for 2008- 2010.
- 9) Total costs. In percentage of turnover. Please give a list and percentage (in turnover) of main costs.
- 10) **For the casino sector only:** Description and estimation of the monetary value of any investments in non-gambling facilities, infrastructure or services which casino operators actually make, either as a condition of their licenses, or in order to win a license in a competitive tendering process (examples would be investments in casino-related hostelry, restaurant and tourism services, in communications infrastructure, or in local community development projects).
- 11) What proportion of the whole gaming sector is represented by the group of the sectors listed above?
- 12) Do you have any estimates of the proportion of the population of your country that gambles? By sector?
- 13) Do you have any estimates of the proportion of their disposable income invested by gamblers?
- 14) Do you have any estimate of the percentage amount of the gross gaming revenues of the **whole** gaming sector compared to the gross domestic product (GDP) of your country?
- 15) Any information about black market (for example, estimated amount of clandestine/illegal gambling, estimated gross gaming revenues and related loss of taxes for governments, number of players, for example).

Comments or remarks welcome

Appendix II
A few more details 2000-2007
Casino Gaming

If available, please give a list of casinos as well as their location

For **total** of casinos:

- 1) Number of tables and number of gaming machines.
- 2) Gross gaming revenues:
 - tables
 - gaming machines
- 3) Taxes for table games and taxes for gaming machines.

For **each** casino from the list:

- 1) Number of visitors.
- 2) Number of tables and number of gaming machines.
- 3) Gross gaming revenues:
 - tables
 - gaming machines
- 4) Taxes and tax rates for table games and for gaming machines.

Comments or remarks welcome

Machine gambling outside casinos

- 1) Numbers of gaming outlets where gaming machines are operated.
- 2) Types of outlets (for example shops, cafés, airports).
- 3) Number of devices per outlet.
- 4) Gross gaming revenues per outlet.

Comments or remarks welcome

Lotteries

- 1) Organizations allowed to run lotteries.
- 2) Number of outlets.
- 3) Main types of lotteries and market share.
- 4) Turnover, prize payout and gross gaming revenues per type of lottery.
- 5) Taxes per type of lottery.

Comments or remarks welcome

Sports betting

- 1) Organizations/associations allowed to run sports betting.
- 2) Types of sports betting (horse race betting is in the next separate appendix) and market share.
- 3) Number of licences and types of licences.
- 4) Number of outlets.
- 5) Number of bets per type.
- 6) Turnover per type.
- 7) Gross gaming revenue per type.
- 8) Taxes or levies per type.

Comments or remarks welcome

Horse race betting

- 1) Organizations/associations allowed to run horse race betting.
- 2) Types of horse race betting.
- 3) Number of bets. Per type.
- 4) Average stake per bet. Per type.
- 5) Turnover per type.
- 6) Gross gaming revenue per type.
- 7) Taxes or levies per type.

Comments or remarks welcome

Media gambling

Refers to games (most frequently lotteries) which may be offered by the operators of print, broadcast or electronic media in order to attract more readers, listeners or viewers and/or to directly generate profits for those media operators. An example is that of an invitation to viewers to call a premium rate telephone number in the hope of winning the right to appear in a television programme. In general, this category includes every gambling event which is publicised by media in their own interests, rather than in the interests of their sponsors or of clients who pay for advertising space in the media.

In particular, we require statistical and econometric information on the total number and financial value of media gambling initiatives, the market characteristics of media gambling as a business (including incidence among different categories of media and participation rates among readers, listeners or viewers) and the extent to which the economic survival of the relevant media operators depends upon the proceeds of this form of gambling. In particular:

- 1) For media dedicated to provision of gambling services:
 - i) How many channels, if any, offer interactive gambling services?
 - ii) Gross gaming revenue generated by these services?
- 2) For broadcast media supplemented by gambling services:
 - i) How many television or radio programmes are supported by premium rate telephone calls which give the participant the chance to win a prize or be a contestant in a game show?
 - ii) Income generated by these telephone calls?
- 3) For print media supplemented by gambling services:
 - i) How many regular (daily, weekly or monthly) publications offer lotteries or other prize games to attract and encourage readers?
 - ii) What has been the estimated effect of these offers on circulation figures and to which extent does the economic viability of the relevant publications depend upon such offers?
- 4) Are there equivalent gambling services via mobile phones? If yes, estimated income.

Comments or remarks welcome

Charity gambling

- 1) Organizations allowed to offer charity gambling.
- 2) List and types of charity gambling.
- 3) Gross gaming revenue per type.

Comments or remarks welcome

Sales promotional gambling

Refers to any kind of promotional game aimed at encouraging sales of a product or service. The cases in which participants must pay a separate entry fee, or an increase on the normal price of the good or service, in order to have a chance to win the game, are included in this category. It also includes any promotional game in which purchase of the relevant good or service (at the normal price) is an absolute prerequisite to participation.

- 1) Any information welcome.

Appendix III
Cross-Border Online or Remote Gambling Services
2000-2007

- 1) Gross gaming revenues (GGR) generated by online gambling:
 - i) from your own country
 - ii) from EU countries
 - iii) from non-EU countries
- 2) List of main EU and non-EU countries participating in your online gambling services and their percentage in your GGR.
- 3) Estimates for 2008-2010.
- 4) Number of employees and/or full time equivalent jobs paid by your country in connection with your gambling operations:
 - i) in your own country
 - ii) in EU countries
 - iii) in non-EU countries
- 5) Estimates for 2008-2010.
- 6) What proportion of GGR, derived from EU and non-EU markets, are generated by supply of the following basic types of gambling services:
 - i) Casino gaming
 - ii) Virtual slot machines
 - iii) Betting services
 - iv) lotteries
 - v) other (which?)
- 7) Number of players registered:
 - i) from your own country
 - ii) from EU countries
 - iii) from non-EU countries
- 8) Estimates for 2008-2010.
- 9) Percentage of players in age groups:
 - i) 18-35
 - ii) 36-55
 - iii) 60+
- 10) Market share of online gambling versus traditional gambling.
- 11) Estimates for 2008-2010.

- 12) Percentages of your GGR paid as taxes, license fees, levies or any other kind of payment required by law:
 - i) to your own country
 - ii) to EU countries
 - iii) to non-EU countries
- 13) Percentages of your GGR contributed in each of the years 2000 to 2004 on a voluntary basis (for good causes, charity, non-commercial sponsorship, etc.):
 - i) to your own country
 - ii) to EU countries
 - iii) to non-EU countries
- 14) List of main jurisdictions and good causes to which payments were made.
 - i) in your own country
 - ii) in EU countries
 - iii) in non-EU countries

Comments or remarks welcome

The logo for 'Crea' is written in a stylized, cursive green font.

31. Juli 2009

International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens

TEIL VIER

Gesundheitswissenschaftliche Studie

31. Juli 2009

Prof. Dr. Gerhard Meyer

Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen

Grazer Str. 4, 28359 Bremen, Tel. 0421 218-2193 E-Mail: gerhard.meyer@uni-bremen.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens.....	3
1.1 Prävalenzraten in Bezug auf verschiedene Glücksspielformen.....	13
1.2 Prävalenzraten und Verfügbarkeit von Glücksspielen.....	15
1.3 Erklärungsmodelle.....	16
1.4 Zusammenfassende Bewertung.....	18
2 Prävention problematischen und pathologischen Spielverhaltens.....	20
2.1 Frankreich.....	24
2.2 Italien.....	26
2.3 Malta.....	28
2.4 Österreich.....	29
2.5 Schweden.....	32
2.6 Spanien.....	35
2.7 Großbritannien.....	37
2.8 Australien.....	40
2.9 Norwegen.....	46
2.10 Schweiz.....	49
2.11 USA.....	53
2.12 Prävention und Regulierungskonzepte.....	55
2.12.1 Durchsetzung von Internetverboten.....	57
2.13 Zusammenfassende Bewertung.....	59
3 Jugendschutz.....	65
4 Betrugs- und allgemeine Kriminalitätsvorbeugung.....	70
5 Literaturverzeichnis.....	73

1 Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens

Zur Häufigkeit des Auftretens problematischen und pathologischen Spielverhaltens in der Bevölkerung liegen aus den Vergleichsländern (mit Ausnahme von Frankreich, Malta und Österreich) epidemiologische Untersuchungen vor, die konkrete Prävalenzraten benennen (vgl. Tab. 1).

Ein Vergleich der aufgezeigten Prävalenzraten wird allerdings erschwert durch methodologische Unterschiede in

- den gewählten Begriffsbestimmungen,
- den eingesetzten Erhebungsinstrumenten und diagnostischen Kriterien,
- der Methodik der Datenerhebung,
- den Antwortraten,
- den Referenzzeiträumen und
- den Altersgruppen.

In dem vorliegenden Ländervergleich werden die Begriffe „problematisches“ und „pathologisches“ Spielverhalten verwendet, die die verschiedenen Dimensionen glücksspielbezogener normabweichender Verhaltens- und Erlebensweisen umfassen.

Ein „problematisches Spielverhalten“ ist gekennzeichnet durch deutliche glücksspielbedingte Probleme, kurz vor der Schwelle einer klinischen Diagnose. Es lässt sich auch – in Analogie zu stoffgebundenen Abhängigkeiten – als missbräuchliche Nutzung des Glücksspiels charakterisieren.

Amerikanische Studien sprechen von „Level-2-Gambling“ oder von gefährdeten Spielern¹, die einige, moderate Probleme (noch keine schweren Probleme, wie bei „Level-3“) erkennen lassen und sich in einer Übergangsphase befinden (vgl. Shaffer et al., 1999; Gerstein et al., 1999).

¹ Im gesamten Text schließt die männliche Form auch die weiblichen Personen ein.

Tab. 1: Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens im Ländervergleich

Land	Studie	Erhebungs-jahr	Alter	Stich-probe (N)	Antwort-rate (%)	Methodik	Instrument	12-Monats-Prävalenz (%, Personen, KI ¹ , R ²)		Lebenszeit-Prävalenz (%, Personen, KI ¹ , R ²)	
								Problem-spieler	Pathol. Spieler	Problem-spieler	Pathol. Spieler
Deutschland ⁷	Bühringer et al. (2007)	2006	18-64	7.817	48	Telefon, Fragebogen	DSM-IV-TR	0,29 (149.000) KI: 0,17-0,42	0,2 (103.000) KI: 0,11-0,36	n.v.	n.v.
	Buth & Stöver (2008)	2006	18-65	7.980	56, 68	Telefon, Online	DSM-IV	0,64 (340.000)	0,56 (290.000)	n.v.	n.v.
	BZgA (2008)	2007	16-65	10.001	63	Telefon	SOGS	0,41 (225.000)	0,19 (100.000)	n.v.	n.v.
Frankreich	n.v.										
Großbritannien	Sproston et al. (2000)	1999	≥ 16	7.680	65	Fragebogen	SOGS	1,2	0,8 (370.000)	n.v.	n.v.
							DSM-IV	0,3	0,3	n.v.	n.v.
	Wardle et al. (2007)	2007	≥ 16	9.003	52	Fragebogen (auch per Telefon, Online)	0,6 (275.000) ³			n.v.	n.v.
							CPGI	1,4	0,5 (263.500)	n.v.	n.v.
							DSM-IV	0,3	0,3	n.v.	n.v.
Italien (Provinz Pavia)	Biganzoli et al. (2004)	2003/2004	18-74	1.093	60	Telefon	SOGS	0,7	0,4	n.v.	n.v.
Österreich	n.v.										
Malta	n.v.										
Schweden	Volberg et al. (2001)	1999	15-74	7.139	77	Telefon, Fragebogen	SOGS	1,4 KI: 1,1-1,7 (70.642-109.174)	0,6 KI: 0,4-0,8 (25.688-51.376)	2,7 KI: 2,3-3,1 (147.706-199.082)	1,2 KI: 0,95-1,45 (61.009-93.119)

Fortsetzung Tab. 1: Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens im Ländervergleich

Land	Studie	Erhebungs- jahr	Alter	Stich- probe (N)	Antwort- rate (%)	Methodik	Instrument	12-Monats-Prävalenz (%, Personen, KI ¹ , R ²)		Lebenszeit-Prävalenz (%, Personen, KI ¹ , R ²)	
								Problem- spieler	Pathol. Spieler	Problem- spieler	Pathol. Spieler
Norwegen	Götestam & Johansson (2003)	1997	≥ 18	2.014	48	Telefon	DSM-IV	0,45 ⁴	0,15 ⁴		
	Lund & Nordlund (2003; vgl. Götestam & Johansson, 2009)	2002	≥ 15	5.235	55	Telefon, Fragebogen	SOGS	0,4	0,2	0,7	0,3
							NODS	0,4	0,3	0,8	0,6
	Bakken et al. (2008)	2007	16-74	10.000	36	Fragebogen	NODS	0,4	0,3	1,1	0,6
Schweiz Deutsch-Schweiz und Tessin	Bondolfi et al. (2000, 2008)	1998	≥ 18	2.526	59	Telefon	SOGS	1,0	0,2	2,2 KI: 1,7-2,9 (107.090-179.759)	0,8 KI: 0,5-1,2 (32.712-77.768)
	Bondolfi et al. (2008)	2005	≥ 18	2.803	47	Telefon	SOGS	0,8 KI: 0,5-1,2	0,5 KI: 0,2-0,7	2,2 KI: 1,6-2,7	1,1 KI: 0,7-1,6
	Brodbeck & Znoj (2008)	2007	≥ 18	6.385	52	Telefon, Fragebogen	NODS	n.v.	n.v.	0,6 KI: 0,4-0,8 (19.300-38.100)	0,3 KI: 0,2-0,5 (9.000-22.100)
Spanien (Katalonien, Galizien, Andalusien)	Becona (2009)	1990 bis 2003	≥ 18	1.028 / 4.977	verschieden	Überblick, Telefon, Face-to-Face-Interviews	SOGS	n.v.	n.v.	R: 1,4-2,0 (Ka, Ga, An)	R: 1,4-1,6 (Ka, Ga, An)
							DSM-III-R / DSM-IV	1,6 (Ga)	1,7 (Ga)	3,3 (An)	1,7 (An)
							NODS	0,3 (Ga)	0,3 (Ga)	0,2 (Ga)	0,9 (Ga)

Fortsetzung Tab. 1: Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens im Ländervergleich

Land	Studie	Erhebungs- jahr	Alter	Stich- probe (N)	Antwort- rate (%)	Methodik	Instrument	12-Monats-Prävalenz (%, Personen, KI ¹ , R ²)		Lebenszeit-Prävalenz (%, Personen, KI ¹ , R ²)	
								Problem- spieler	Pathol. Spieler	Problem- spieler	Pathol. Spieler
Australien	Productivity Commission (1999)	1999	≥ 18	10.600	55	Telefon	SOGS	2,8 (399.498)	2,1 (292.737)	n.v.	n.v.
	Delfabbro (2008)	2001 bis 2006	≥ 18	1.873 / 30.000	verschieden	Überblick, Tele- fon	CPGI	R: 0,9-2,7	R: 0,4-0,9	n.v.	n.v.
							SOGS	n.v.	R: 1,1-2,0	n.v.	n.v.
USA	Shaffer et al. (1999)	bis 1997	≥ 18	79.037	verschieden	Metaanalyse	SOGS (überwiegend)	2,8 R: 1,95-3,65	1,1 R: 0,9-1,38	3,9 R: 2,9-4,8	1,6 R: 1,4-1,9
	Gerstein et al. (1999)	1998	≥ 18	2.417	56	Telefon	NODS	0,4	0,1	1,3	1,8
	Welte et al. (2001)	1999/2000	≥ 18	2.638	65	Telefon	SOGS	3,6	1,9	7,5	4,0
							DIS	2,2	1,3	2,8	2,0
	NESARC (vgl. Slutske, 2006)	2001/2002	≥ 18	43.092	81	Face-to-Face- Interviews	AUDADIS-IV	n.v.	n.v.	n.v.	0,4
	Kessler et al. (2008)	2001/2003	≥ 18	9.282	71	Face-to-Face- Interviews	DSM-IV	n.v.	0,3 ⁵	2,3 ⁶	0,6

- 1 Konfidenzintervall
- 2 Range
- 3 Zusammenfassung von problematischen und pathologischen Spielern zu der Kategorie „Problemspieler“
- 4 keine expliziten Angaben zum Referenzzeitraum
- 5 geschätzt
- 6 1-4 DSM-IV-Kriterien
- 7 Darstellung für Vergleichsoptionen

In den britischen und australischen Studien (Sproston et al., 2000; Wardle et. al, 2007; Delfabbro, 2008) wird der Terminus „Problem Gambling“ im Gegensatz dazu als übergeordneter Begriff genutzt, der sowohl ein problematisches (riskantes) als auch ein pathologisches Spielverhalten umfasst.

Der Begriff „Pathologisches Spielverhalten“ bzw. der synonym und umgangssprachlich häufig gebrauchte Begriff der „Glücksspielsucht/Spielsucht“ bezieht sich nachfolgend in Anlehnung an die gängigen Klassifikationsmanuale ICD-10 (Dilling et al., 1991) und DSM-IV (Saß et al., 2003) ausschließlich auf klinisch relevante, diagnostizierbare Ausprägungen des Spielverhaltens.

Messinstrumente

In den epidemiologischen Untersuchungen wurden unterschiedliche Instrumente und diagnostische Kriterien zur Erfassung des normabweichenden Spielverhaltens eingesetzt, die im kritischen Überblick kurz dargestellt werden.

South Oaks Gambling Screen (SOGS)

Das Instrument wurde von Lesieur und Blume (1987) in Anlehnung an die „20 Fragen“ der Gamblers Anonymous und die Kriterien des DSM-III entwickelt und ist inzwischen weltweit (übersetzt in mehr als 20 Sprachen) das am häufigsten genutzte Verfahren in repräsentativen Bevölkerungsumfragen. Es erfasst in 20 zur Auswertung herangezogenen Items Merkmale wie Leugnungsstrategien, Kritik durch andere Personen, Schuldgefühle, Jagd nach einem Verlustausgleich, Kreditaufnahme, Kontrollverlust und Abstinenzunfähigkeit. Personen, die im SOGS 5 oder mehr Punkte erreichen, gelten als „wahrscheinlich pathologische Spieler“. Außerdem hat sich etabliert, Personen, die 3 oder 4 Punkte erreichen, im Sinne einer vorklinischen Belastung als „problematische Spieler“ einzustufen (vgl. Volberg, 1996).

Die Prüfung der testdiagnostischen Gütekriterien weist auf eine hohe bzw. zufriedenstellende Reliabilität und hinreichende Validität des Verfahrens hin. Trotz der weiten Verbreitung wurde in den letzten Jahren zunehmend Kritik an der Verwendung des SOGS geübt. Das Instrument war ursprünglich als klinisches Screening-Verfahren

entwickelt worden und eignet sich daher nur begrenzt für Bevölkerungsbefragungen (Petry, 2005). Studien belegen, dass der SOGS zu einer Überschätzung pathologischen Spielverhaltens (hoher Anteil falsch-positiv klassifizierter Fälle) im Vergleich mit den DSM-IV-Kriterien führt (Delfabbro, 2008; Stinchfield, 2002; Welte et al., 2001). Die fehlende Validierung an einer angemessenen Kontrollgruppe von nicht-problematischen/nicht-pathologischen Spielern, die Überbetonung des Chasing-Verhaltens und der Geldbeschaffung sowie die mangelnde Einbeziehung der Intensität des Glücksspiels sind weitere Kritikpunkte (Delfabbro, 2008).

DSM-IV-Kriterien

Als Grundlage für die Bestimmung eines pathologischen Spielverhaltens dienen die Kriterien des DSM-IV (bzw. der textrevidierten Fassung des DSM-IV-TR, Saß et al., 2003). Die Diagnose ist bei andauernd und wiederkehrend fehlangepasstem Spielverhalten zu stellen, was sich in mindestens 5 der folgenden 10 Merkmale ausdrückt:

Der Betroffene

1. ist stark eingenommen vom Glücksspiel (z.B. starkes Beschäftigtsein mit gedanklichem Nacherleben vergangener Spielerfahrungen, mit Verhindern oder Planen der nächsten Spielunternehmungen, Nachdenken über Wege, Geld zum Spielen zu beschaffen),
2. muss mit immer höheren Einsätzen spielen, um die gewünschte Erregung zu erreichen,
3. hat wiederholt erfolglose Versuche unternommen, das Spielen zu kontrollieren, einzuschränken oder aufzugeben,
4. ist unruhig und gereizt beim Versuch, das Spiel einzuschränken oder aufzugeben,
5. spielt, um Problemen zu entkommen oder um eine dysphorische Stimmung (z.B. Gefühle von Hilflosigkeit, Schuld, Angst, Depression) zu erleichtern,
6. kehrt, nachdem beim Glücksspiel Geld verloren wurde, oft am nächsten Tag zurück, um den Verlust auszugleichen (dem Verlust „hinterherjagen“),
7. belügt Familienmitglieder, den Therapeuten oder andere, um das Ausmaß seiner Verstrickung in das Spiel zu vertuschen,

8. hat illegale Handlungen, wie Fälschungen, Betrug, Diebstahl oder Unterschlagungen begangen, um das Spielen zu finanzieren,
9. hat eine wichtige Beziehung, seinen Arbeitsplatz, Ausbildungs- oder Aufstiegschancen wegen des Spielens gefährdet oder verloren,
10. verlässt sich darauf, dass andere ihm Geld bereitstellen, um die durch das Spielen verursachte hoffnungslose finanzielle Situation zu überwinden.

Bei 3 oder 4 zutreffenden Kriterien wird ein problematisches Spielverhalten diagnostiziert.

Zum Einsatz kommt neben der Kriterienliste des DSM-IV ein von Stinchfield (2002) entwickeltes Instrument (Diagnostic Interview for Gambling Severity, DIGS), das die Kriterien in 19 Items überträgt. Mit Ausnahme des Merkmals „Entzugerscheinungen“ werden die Kriterien durch jeweils zwei dichotome Einzelfragen operationalisiert und gelten als erfüllt, wenn mindestens eines dieser beiden Items bejaht wird. Stinchfield (2003) berichtet über eine hinreichende Reliabilität, Validität und Klassifikations-genauigkeit.

Die DSM-IV-Kriterien bildeten ebenfalls die Grundlage für das von Gerstein et al. (1999) konzipierte Instrument „National Opinion Research Center DSM Screen for Gambling Problems“ (NODS), zu dessen psychometrischen Qualitäten nur wenige Daten verfügbar sind (vgl. Petry, 2005; 3 - 4 = problematischer Spieler; ≥ 5 = pathologischer Spieler).

Kritische Betrachtungen der Anwendung der DSM-IV-Kriterien in Bevölkerungsstudien verweisen auf die ursprüngliche Konzeption für den klinischen Kontext, die starke Orientierung am medizinischen Krankheitsmodell und die mangelnde Sensitivität gegenüber Variationen in dem Grad glücksspielbedingter Probleme (Delfabbro, 2008).

Die im DSM-IV angeführte Differentialdiagnose einer „manischen Episode“ wurde bisher nur in wenigen epidemiologischen Studien berücksichtigt (Bühringer et al., 2008; Kessler et al., 2008; vgl. kritischen Vergleich von Hayer & Meyer, 2008a).

Canadian Problem Gambling Index (CPGI)

Der Canadian Problem Gambling Index (CPGI) wurde von Ferris und Wynne (2001) für epidemiologische Untersuchungen konzipiert und validiert. Das Instrument wurde – bezogen auf den vorliegenden Ländervergleich – in Großbritannien und vor allem in Australien eingesetzt. Es besteht aus neun Items, die Merkmale wie Toleranzerwerb, Chasing-Verhalten, Kreditaufnahme, gesundheitliche Probleme, Kritik durch andere Personen, finanzielle Probleme und Schuldgefühle (Skala: 0-3) beschreiben. Bei einem Gesamtwert von 3 - 7 wird eine moderate Gefährdung und bei 8 - 27 ein Problemverhalten angenommen. Das Verfahren erfüllt die testtheoretischen Gütekriterien zufriedenstellend. Im Vergleich mit dem SOGS ermittelte der CPGI niedrigere Prävalenzwerte (Delfabbro, 2008).

Sonstige Verfahren

Weitere Verfahren, die in einzelnen Studien zum Einsatz kamen, sind das „Diagnostic Interview Schedule“ (DIS, Robins et al. 1996) und der „Alcohol Use Disorder and Associated Disabilities Interview Schedule“ (AUDADIS-IV, Grant et al., 2003). Es handelt sich um breitere Screening-Verfahren für psychiatrische und substanzbezogene Diagnosen, die auch einige Items zur Erfassung des pathologischen Glücksspiels enthalten.

Methodik der Datenerhebung

Beim Vergleich der aufgezeigten Prävalenzraten ist weiterhin die unterschiedliche Methodik der Datenerhebung zu berücksichtigen. Fragebogenstudien erreichen vor allem Personen, die eine ausgeprägte Meinung zu der abgefragten Thematik haben. Sie können zudem im Falle der Selbstausfüllung alle Fragen und Antwortenvorgaben im Vorhinein einsehen, was ihr Antwortverhalten beeinflussen kann. Die Daten aus selbstausgefüllten Fragebogen scheinen von geringerer Qualität zu sein als die aus Telefoninterviews mit automatischem Ablaufplan und der Kontrolle unsachgemäßer Antworten (Volberg, 2007). In anonymeren Telefoninterviews fällt es den Befragten dagegen leichter, Probleme mit dem Glücksspiel einzuräumen, als in Face-to-Face-Interviews, mit der Folge, dass die Prävalenzraten in persönlichen Befragungen in

der Regel niedriger sind. Die kritische Herausforderung bei Online-Stichproben, die auf Freiwilligkeit basieren, ist die Sicherung der Repräsentativität.

Die Studien unterscheiden sich zudem dadurch, dass einige Untersuchungen das Ziel verfolgten, unproblematische Fälle im Vorfeld herauszufiltern. Ausgehend von der Annahme, dass Personen, die nur gelegentlich spielen bzw. nur geringe Geldsummen für das Glücksspiel aufwenden, keine glücksspielbezogenen Probleme entwickeln können, erfolgte die Diagnostik pathologischen Glücksspiels mitunter nur bei mindestens wöchentlicher Spielteilnahme oder einem festgelegten monatlichen Mindesteinsatz.

Die Kostenvorteile von Telefoninterviews, generell vergleichbare Ergebnisse sowie der höhere Grad an Anonymität bei einer sensiblen Thematik sind die Gründe dafür, dass überwiegend diese Methode der Datenerhebung zur Anwendung kam (Volberg, 2007). Die Antwortrate in Telefoninterviews ist allerdings deutlich geringer als in persönlichen Befragungen. Hier besteht die berechtigte Annahme, dass unter den Nicht-Erreichten oder die Befragung ablehnenden Personen ein überproportional hoher Anteil von problematischen und pathologischen Spielern zu finden ist.

Die jeweils erhobenen Referenzzeiträume beziehen sich auf die vergangenen 12 Monate und/oder die Lebenszeit. Das Alter der ausgewählten Stichproben beträgt in der Regel ≥ 18 Jahre, mitunter wurden aber auch Stichproben ab 15 Jahren (Volberg et al., 2001; Götestam & Johansson, 2008) oder ab 16 Jahren gezogen (wie in den britischen Studien)².

Bei der Bestimmung und Interpretation der Auftretenshäufigkeit problematischen und pathologischen Spielverhaltens sind zudem die grundsätzlichen Probleme repräsentativer Bevölkerungsstudien zu derartigen Störungsbildern zu berücksichtigen, die aufgrund der geringen Prävalenzen (kleine Fallzahlen) große Stichprobenumfänge erfordern. Auf eine genauere Gewichtung der Ergebnisse, die erwartungstreue, repräsentative Informationen über das Spielverhalten in der Bevölkerung liefern sollen, ist ebenfalls zu achten (Volberg, 2007).

² Die deutsche Studie der BZgA (2008) bezieht ebenfalls Personen ab 16 Jahren ein.

Datenvergleich

Die aufgelisteten Prävalenzraten des Ländervergleichs (Tab. 1) für ein problematisches Spielverhalten bezogen auf die letzten 12 Monate reichen von 0,3% in Großbritannien bis 3,6% in den USA (Median: 0,7%; Mittelwert: 1,1%). Unter Ausschluss der SOGS-Daten, die zu einer Überschätzung der Prävalenz tendieren, liegen die Werte in einem Schwankungsbereich von 0,3% für Großbritannien und Spanien (Galizien³) bis 2,7% für Australien (Queensland), mit einem Median von 0,5% und einem Mittelwert von 0,8%.

Die Werte für ein pathologisches Spielverhalten (12-Monats-Prävalenz) liegen im europäischen Vergleich (mit Ausnahme des Wertes für Spanien, Galizien) zwischen 0,15% und 0,8% (Median: 0,3%; Mittelwert: 0,4%). Bei den amerikanischen und australischen Studien ist die Streubreite mit 0,1% bis 2,1% deutlich höher, Median und Mittelwert liegen jeweils bei 1,1%. Ohne Berücksichtigung der SOGS-Daten liegen die Werte im Gesamtvergleich zwischen 0,1% (USA) und 1,7% (Spanien, Galizien), mit einem Median von 0,3% und einem Mittelwert von 0,5%.⁴

Für Großbritannien wird die Zahl der Problemspieler (einschließlich der pathologischen Spieler) für 2007 mit 236.500 Personen (CPGI) bzw. 284.000 Personen (DSM-IV) beziffert (Wardle et al., 2007). Das Konfidenzintervall (von 95%) bedeutet, dass mit einer Zuverlässigkeit von 95% der wahre Wert zwischen 189.000 - 378.000 (CPGI) bzw. 236.500 - 378.000 (DSM-IV) liegt. Im Vergleich mit einer Studie aus dem Jahr 1999 ist die Anzahl der Problemspieler in Großbritannien nahezu konstant geblieben (275.000, DSM-IV, vgl. Sproston et al., 2000).

Für die USA beziffern Gerstein et al. (1999) in ihrem Bericht für die „National Impact Study Commission“ die Anzahl der problematischen Spieler auf der Basis der SOGS-Daten sowie zusätzlicher Stichproben auf 3 Mio., die der pathologischen Spieler auf

³ Studie aus den 1990er Jahren auf der Grundlage der DSM-III-R-Kriterien

⁴ Die Prävalenzwerte deutscher Studien zu einem problematischen Spielverhalten liegen mit 0,29% (Bühringer et al., 2007) und 0,41% (BZgA, 2008) an der unteren Grenze des Schwankungsbereiches bzw. mit 0,64% (Buth & Stöver, 2008) im mittleren Bereich. Das gleiche gilt für die Prävalenz pathologischen Spielverhaltens in Deutschland mit Werten von 0,2%, 0,19% bzw. 0,56%. Hochgerechnet auf die Bevölkerung ist damit bei 149.000-340.000 Bundesbürgern ein problematisches und bei 100.000-290.000 ein pathologisches Spielverhalten bezogen auf die letzten 12 Monate erkennbar

2,5 Mio.. Die Productivity Commission (1999) benennt für Australien entsprechende Zahlen von rund 400.000 bzw. 293.000 Personen.

1.1 Prävalenzraten in Bezug auf verschiedene Glücksspielformen

Ein Vergleich der Prävalenzen problematischen und pathologischen Spielverhaltens (12-Monats-Prävalenz) bezogen auf verschiedene Glücksspielformen zeigt für die einzig verfügbaren und vergleichbaren Daten aus Deutschland⁵, Großbritannien und Australien ähnliche Ergebnisse auf (Tab. 2).

Spielautomaten (Geld- und Glücksspielautomaten), Tischspiele im Kasino (Roulette, Black Jack) und Sportwetten weisen deutlich höhere Prävalenzraten auf als das Lottospiel.

Für Großbritannien belegen die aktuellen Daten aus 2007 (Wardle et al., 2007) vor allem für „Fixed-Odds-Betting-Terminals“ (11,2%), die in Wettbüros stehen und Glücksspiele wie Roulette mit Höchstgewinnen von 500 Pfund anbieten, sowie für das sehr differenzierte Angebot von Wetten beim Buchmacher (3,9%), Wetten auf Hunderennen (5,2%), Online-Wetten (6,0%), Austausch-Wetten (betting exchange, 9,8%) bis hin zu Differenz-Wetten (spread betting, 14,7%) hohe Prävalenzraten⁶.

Lebenszeit-Prävalenzdaten pathologischen Spielverhaltens aus den USA (Kessler et al., 2008) weisen ebenfalls auf hohe Prozentsätze bezogen auf Spielautomaten (wie Videopoker) mit 3,3%, Sportwetten mit 3,3% und Wetten auf Hunde- und Pferderennen mit 3,3% hin, während der Wert für das Lottospiel bei 0,6% liegt. Den höchsten Wert mit 12,2% erzielten Spielformen, die bestimmte Kompetenzen erfordern (wie Kartenspiele).

⁵ Darstellung aufgrund der insgesamt geringen Befundlage

⁶ In Deutschland ist der Anteil von problematischen und pathologischen Spielern unter den Automatenspielern am höchsten

Tab. 2: Anteil problematischer und pathologischer Spieler nach Glücksspielart (12-Monats-Prävalenz) im Ländervergleich

	Deutschland						Großbritannien				Australien
	Bühringer et al. (2007)		Buth & Stöver (2008)		BZgA ¹ (2008)		Sproston et al. (2000)		Wardle et al. (2007)		Productivity Commis- sion (1999)
Glücksspiel	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Problem- spieler (%)	Pathol. Spieler (%)	Pathologische Spieler (%)
Glücksspielautomaten	4,9	6,7	} 4,3	8,7	8,5				2,6		} 4,7
Geldspielautomaten	3,6	5,1			9,0		2,6 ²		14,7 ³		
Tischspiele im Kasino	1,8	1,4	4,6	5,2	2,0		5,6		5,2		6,1
Kasinospiele im Internet	0,0	0,0	-	-	5,1		-		7,4		-
Sportwetten	2,5	1,7	4,6	4,2	5,2		5,8 ⁴		3,9 ⁴ / 11,2 ⁵		-
Pferdewetten	0,0	0,0	4,3	4,6	0,0		1,8		1,7		4,5 ⁶
Rubbellose	-	-	3,5	2,5	1,2		1,5		1,9		2,8
Lotto	0,1	0,1	0,1	0,4	0,7		0,7		1,0		-

¹ Quotenverhältnis von problematischen/pathologischen Spielern und Personen mit unproblematischem Spielverhalten

² Fruit-machines

³ Fixed Odds Betting Terminals (Automaten mit verschiedenen Glücksspielen, deren Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten begrenzt sind)

⁴ beim Buchmacher, außer Hunde- und Pferderennen

⁵ Spread betting (Differenzwette)

⁶ Einschließlich Hunderennen

1.2 Prävalenzraten und Verfügbarkeit von Glücksspielen

In vielen Ländern hat in den letzten Jahrzehnten eine starke Expansion des Glücksspielangebots stattgefunden. In der Schweiz wurden beispielsweise 2002 erstmalig Spielbanken eröffnet. In den USA begann Ende der 1980er Jahre – nach ca. 50 Jahren restriktiver staatlicher Kontrolle – eine Expansionswelle kasinotypischer Glücksspiele in Indianerreservaten und auf Flussschiffen.

Es stellt sich die Frage, ob mit dem Anstieg der Verfügbarkeit auch eine Zunahme der Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens verbunden ist. Shaffer et al. (1999) haben in ihrer Metaanalyse der Prävalenzraten aus den USA Werte aus der Zeit vor 1993 mit denen aus dem Zeitraum 1993 bis 1997 verglichen. Sie fanden einen signifikanten Anstieg in der kombinierten Lebenszeitprävalenz von 4,4% auf 6,7%. Unterschiedliche Methoden und Erhebungsinstrumente schränken allerdings die Vergleichbarkeit ein. Nach Längsschnittuntersuchungen mit gleichen Instrumenten zeigt sich in verschiedenen Bundesstaaten ein differenzierteres Bild (National Research Council, 1999). In Connecticut ist zwischen 1991 und 1996 kein signifikanter Anstieg erkennbar, obwohl 1992 dort das größte Spielkasino der Welt (Foxwoods) eröffnet wurde. In Iowa weist dagegen ein Vergleich der Daten aus 1988 und 1995 – nach der Inbetriebnahme von Riverboat-Kasinos – signifikante Anstiege in den Prävalenzraten aus. In Minnesota verdoppelte sich die Anzahl der Problemspieler zwischen 1990 und 1994, bezogen auf pathologische Spieler war die Zunahme statistisch nicht bedeutsam.

Amerikanische Studien zum Einfluss der Erreichbarkeit von Spielkasinos auf die Prävalenzrate fanden eine fast doppelt so hohe Rate bei Personen, die im Umkreis von 50 Meilen eines Kasinos lebten, als bei Personen außerhalb dieses Radius (Gerstein et al., 1999). Ein 10-Meilen-Radius erwies sich in der Studie von Welte et al. (2004) als bester Prädiktor für glücksspielbedingte Probleme in der Bevölkerung. Die Erfassung des regionalen Einflusses der Glücksspielbelastung (Regional Impact of Gambling Exposure, RIGE, vgl. Shaffer et al., 2004) über einen standardisierten Skalenwert ergab für Nevada, dass die Landkreise mit den vier höchsten RIGE-Werten signifikant höhere Prävalenzraten aufwiesen als diejenigen mit den niedrigsten Wer-

ten (LaPlante & Shaffer, 2007). Im Vergleich verschiedener Bundesstaaten erzielte Nevada zwar den höchsten RIGE-Wert, der sich allerdings nicht linear in den Prävalenzraten widerspiegelt.

Ein Vergleich der Prävalenzraten für die Schweiz aus den Jahren 1998 und 2005 zeigt auf, dass sich die Werte trotz der Verbreitung von Spielbanken kaum verändert haben. Allerdings fällt in diesen Zeitraum das Verbot der Aufstellung von Geldspielautomaten in Spielhallen, Gaststätten etc., das sich als Regulativ auf die Rate ausgewirkt haben könnte.

Für Großbritannien mit einer traditionell hohen Verfügbarkeit von Glücksspielen sind ebenfalls keine Veränderungen in den Prävalenzraten von 1999 und 2007 erkennbar, die kombinierten DSM-IV-Prävalenzwerte lagen jeweils bei 0,6%⁷. Nach der Einführung der „National Lottery“ in 1994 ermittelten Grun und McKeigue (2000) einen signifikanten Anstieg subklinischer Erscheinungsformen glücksspielbedingter Probleme, der sich jedoch nicht auf der klinischen Ebene bemerkbar machte.

Nach der Mehrzahl der verfügbaren Daten scheint mit der Expansion und zunehmenden Verfügbarkeit von Glücksspielen ein Anstieg der Anzahl problematischer und pathologischer Spieler in der Bevölkerung verbunden zu sein. Es mangelt allerdings an breit angelegten, aussagekräftigen Längsschnittstudien. Die Vergleichbarkeit der vorliegenden Studien ist darüber hinaus durch Unterschiede in den Antwortraten, Methoden und Instrumenten erheblich eingeschränkt. Zudem dauert es in der Regel 4 bis 10 Jahre, bevor ein Spieler Probleme wahrnimmt und eine Behandlungssuche aufsucht (Petry, 2005), so dass entsprechende Karenzzeiten nach der Einführung neuer Spielangebote bei der Datenerhebung sinnvoll wären.

1.3 Erklärungsmodelle

Der Einfluss der Verfügbarkeit auf das Ausmaß glücksspielbedingter Probleme wurde in den offiziellen nationalen Untersuchungsberichten in Australien (Productivity Commission, 1999), in den USA (National Research Council, 1999) und in Großbri-

⁷ Eine potentielle Erklärung liefern Anpassungsprozesse in Folge der langen Glücksspieltradition (vgl. Kap. 1.3)

tannien (Gambling Review Body, 2001) hinreichend gewürdigt. Sie kommen jeweils zu dem Schluss, dass mit steigender Verfügbarkeit des Glücksspielangebots ein wachsender Konsum in der Bevölkerung und eine Zunahme der Problemspieler verknüpft sind.

Diese Schlussfolgerung spiegelt den Grundsatz des Gesamtkonsum-Modells wider, das beispielsweise im Alkoholbereich häufig zur Anwendung kommt und auf das Glücksspiel übertragen wird. Die Kernaussage lautet: Die Anzahl von Häufigspielern in einer Bevölkerung hängt ab von dem Ausmaß der durchschnittlichen Teilnahme am Glücksspiel in der Gesellschaft. Obwohl die Verfügbarkeit eines Suchtmittels und das Ausmaß der Probleme außerhalb des Aussagebereiches dieses Modells liegen, lassen sich aus der empirischen Validierung relevante Hinweise für gesundheitspolitische Konzepte ableiten. Lund (2008) sowie Hansen und Rossow (2008) fanden die Grundannahmen und Vorhersagen des Modells für Norwegen in repräsentativen Bevölkerungsstudien unterschiedlicher Altersgruppen bestätigt. Populationen mit geringer Spielerfahrung hatten einen geringeren Anteil an Häufigspielern als Populationen mit höherer Spielerfahrung (Lund, 2008). Unter Heranwachsenden (13 bis 19 Jahre) ermittelten Hansen und Rossow (2008): Je höher das Spielausmaß und die Ausgaben für Glücksspiele waren, desto höher war die Prävalenz problematischen Spielverhaltens.

Petry (2005, S.32f) vermutet, dass sich der Anstieg der Prävalenzrate in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit von Glücksspielen letztendlich stabilisieren wird (also kein linearer Zusammenhang besteht).

„As more people are exposed to gambling opportunities throughout their lives, the proportion that develops gambling problems may rise rapidly initially and then taper off”.

Diese „Sättigungs-Hypothese” (vgl. Hodgins, 2006) bedarf aber ebenso der empirischen Überprüfung in Längsschnittuntersuchungen mit großen Stichproben wie die „Anpassungs-Hypothese“ von LaPlante und Shaffer (2007).

Shaffer (2005) sowie LaPlante und Shaffer (2007) leiten aus der Analyse internationaler Befunde zu den Auswirkungen der Verfügbarkeit von Glücksspielen (exposure

effect) die Hypothese ab, dass in Teilen der Bevölkerung und zumindest einigen Regionen ein Anpassungsprozess an die Risiken und Gefahren des Glücksspiels stattfindet. Soziale Bedingungen greifen demnach moderierend in den Expositionsprozess ein, so dass die Prävalenzrate anfänglich durch das neue Angebot zwar ansteigt. Die Abschwächung des Neuigkeitseffektes, soziale Lernprozesse und Präventionsmaßnahmen sind jedoch mit einer graduellen Anpassung verbunden, erhöhen die Widerstandsfähigkeit und führen schließlich zu einem Rückgang des Problemausmaßes. In welchem Zeitraum dieser Anpassungsprozess abläuft und ob neue Technologien wie das Internet ähnliche Prozesse hervorrufen, bleibt offen (LaPlante & Shaffer, 2007).

In seiner Kritik an diesem Ansatz verweist Orford (2005a) auf die weltweit im öffentlichen Gesundheitswesen angewandte Grundregel für die Einschätzung des Gefahrenpotenzials von Suchtmitteln (wie Alkohol, Tabak und andere Drogen), die nach empirischen Befunden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf das Glücksspiel anzuwenden ist:

„(...) the more the product is supplied in an accessible form, the greater the volume of consumption and the greater the incidence and prevalence of harm” (S. 1236).

1.4 Zusammenfassende Bewertung

In der Zusammenschau der vorliegenden Daten und Erkenntnisse zeigt sich, dass die Prävalenzraten pathologischen Spielverhaltens (12-Monats-Prävalenz) besonders in den europäischen Ländern trotz unterschiedlicher Untersuchungsmethoden, differierenden und veränderten Angebotsstrukturen ähnliche Werte im Bereich von 0,15% bis 0,8% annehmen (Median: 0,3 %; Mittelwert: 0,4 %). Vor dem Hintergrund der insgesamt eher geringen Prävalenzraten weisen Länder wie die USA und Australien ein mehr als doppelt so hohes Problemausmaß auf als die europäischen Länder.

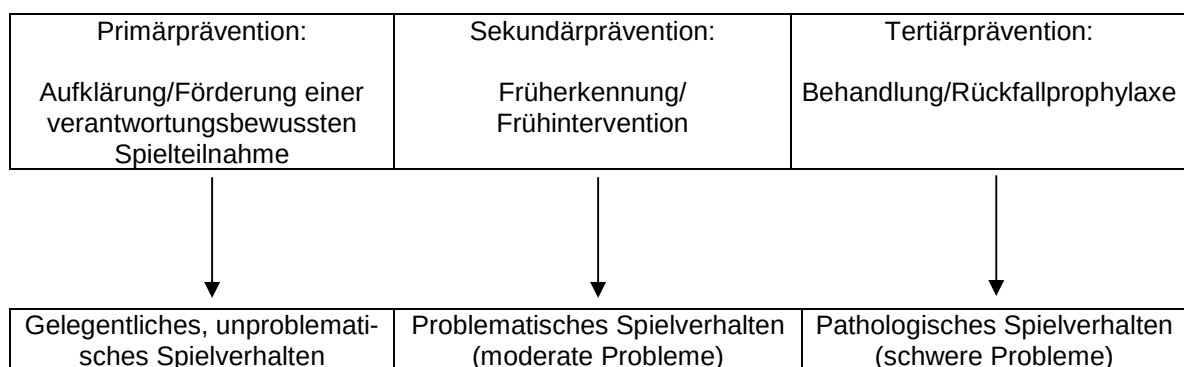
Eine Zunahme in der Verfügbarkeit von Glücksspielen führt zunächst zu einem Anstieg in der Prävalenz glücksspielbedingter Probleme. Vermutlich handelt es sich aber nicht um eine lineare Beziehung, da sich die Prävalenz über die Zeit auf einem bestimmten Level einzupendeln scheint. Hier bedarf es weiterer Längsschnittstudien,

um diesen Sachverhalt zu klären. Unabhängig davon hat der weitgehend akzeptierte direkte Einfluss der Verfügbarkeit weitreichende Implikationen für gesundheitspolitische Maßnahmen im Glücksspielbereich.

2 Prävention problematischen und pathologischen Spielverhaltens

Aus gesundheitswissenschaftlicher Perspektive umfasst Prävention jegliche Handlungsmaßnahme, die dem Aufkommen unerwünschter psychischer oder physischer Zustände entgegenwirkt bzw. sie von vornherein abwendet. Seit Caplan (1964) wird konzeptuell in primäre, sekundäre und tertiäre Prävention unterschieden, wobei als Kriterium der Zeitpunkt des Eingriffs relativ zum Krankheitsverlauf entscheidend ist. Während primärpräventive Maßnahmen darauf abzielen, das Auftreten einer psychischen Störung zu verhindern (z.B. durch Aufklärung oder Förderung des Fakten- und Handlungswissens), reagieren tertiärpräventive Maßnahmen auf bereits manifeste oder fortgeschrittene Störungsbilder, indem aversive Konsequenzen und Spätfolgen des pathologischen Spielverhaltens mit Hilfe störungsspezifischer Behandlung kompensiert werden sollen. Sekundärpräventive Maßnahmen haben die Funktion, bereits eingetretene negative Ereignisse rechtzeitig zu erkennen, zu korrigieren und abzuwenden oder weitere schädigende Konsequenzen zu vermeiden. Sie nehmen Bezug auf vorhandene Störungsanzeichen und wollen den Störungsauslösern inklusive der aversiven Konsequenzen frühzeitig entgegenwirken. Die Zielpopulation besteht demnach aus Spielern mit subklinischer Symptomatik, also aus problematischen bzw. gefährdeten Spielern (Abb. 1).

Abb. 1: Ansatzpunkte von Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention



Ausgehend von dieser konzeptionellen Einordnung ergibt sich für den Bereich des problematischen und pathologischen Spielverhaltens eine Vielzahl an primär-, sekundär- und tertiärpräventiven Eingriffsmöglichkeiten. Die präventiven Maßnahmen können an jeder der drei Säulen der Suchttrias Person, Umwelt und Medium anset-

zen, die miteinander in intensiver Wechselwirkung stehen und den entsprechenden Rahmen für ein biopsychosoziales Erklärungsmodell einer glücksspielbezogenen Suchtentwicklung bilden (Meyer & Bachmann, 2005).

Ein derartiges Erklärungsmodell ist mit vier bedeutenden Implikationen für die Prävention verbunden:

1. Aufgrund der Vielzahl an Risikofaktoren und deren teilweise biologische Grundlagen lassen sich die Risiken für ein Suchtverhalten in der Bevölkerung reduzieren, aber nicht beseitigen.
2. Da sich viele Risikofaktoren auch auf andere Suchtformen und psychopathologische Entwicklungen beziehen, stellen allgemeine Präventionsmaßnahmen, die auf ein breites Spektrum von Störungsbildern (speziell im Jugendalter) ausgerichtet sind, wahrscheinlich notwendige und wirksame Aspekte der Spielsuchtprävention dar.
3. Da eine Vielzahl internaler und externaler Faktoren zur Entwicklung der Spielsucht beitragen, erfordert eine effektive Vorbeugung einen nachhaltigen, vielfältigen und koordinierten Ansatz, der auf unterschiedliche Altersgruppen ausgerichtet ist.
4. Eingriffe in die Angebots- oder Spielstruktur durch staatliche Regulation sind direkter und zielgerichteter zu realisieren als der Einfluss auf biopsychosoziale, risikoerhöhende und -mindernde Bedingungen, wie etwa bestimmte Persönlichkeitsmerkmale oder der Einfluss des sozialen Umfeldes (Familie, Freunde etc.).

Aus der Literatur lässt sich ein ganzer Katalog an glücksspielformübergreifenden Möglichkeiten der Primär- und Sekundärprävention zusammenstellen, die im Folgenden im Zentrum der Betrachtung stehen (Tab. 3). Auf der Grundlage dieses umfassenden Überblicks soll anschließend die Umsetzung einzelner Maßnahmen in den Ländern dargestellt werden.

Tab. 3: Glücksspielformübergreifende Möglichkeiten der Primär- und Sekundärprävention. (vgl. Hayer & Meyer, 2004)

Maßnahme der Primärprävention	Umsetzung in der Praxis
Verfügbarkeit/Griffnähe	• Maßvolle Zulassung von Glücksspielangeboten und restriktiver Umgang mit Angebotserweiterungen • Nachweis des Bedarfs und der Auswirkungen im Vorfeld neuer Angebote • Ansiedlung der Standorte an der Peripherie der Stadt und nicht in sozial schwachen Einzugsgebieten • Einbau von Maßnahmen, die den Zugang zum Glücksspiel erschweren (wie z.B. Ausweispflicht)
Verbraucherschutz	• Eindeutige und gut sichtbare Produktinformationen inkl. prägnanten Warnhinweisen zum problematischen Spielverhalten • Angemessene Aufklärung der Kundschaft über Gewinn-/Verlustwahrscheinlichkeiten und Ausschüttungsquoten sowie Hinweise zu den psychotropen Effekten und möglichen negativen Konsequenzen • Schutz vor übermäßigen finanziellen Verlusten in kurzen Zeiträumen, etwa über Begrenzungen der Einsatzhöhe pro Spiel bzw. der Gesamtspieldauer, die Verlangsamung der Spielgeschwindigkeit oder der regelmäßigen Ausschüttung von Gewinnen nach einer bestimmten Zeitspanne oder Betragshöhe • Einführung von persönlicher Identifizierung mithilfe eines Chipkartensystems (und damit z.B. Ermöglichung der Speicherung ausgewählter Parameter des Spielverhaltens) unter Berücksichtigung des Datenschutzes und Verbot der missbräuchlichen Nutzung zum Zweck der Kundenbindung
Kindes- und Jugendschutz	• Bestimmung einer Altersgrenze von 18 Jahren als Voraussetzung für die Teilnahme an Glücksspielen • Informations- und Aufklärungskampagnen in der Schule unter Einbeziehung der Lehrer und Eltern • Einbindung des Themas „problematisches Spielverhalten“ in übergreifende suchtpreventive Handlungsmaßnahmen • stringente Überwachung der Jugendschutzbestimmungen
Werbung	• Werbebeschränkung (bei Glücksspielen mit niedrigem Gefährdungspotenzial) bzw. Werbeverbot (bei Glücksspielen mit hohem Gefährdungspotenzial) • Verzicht auf extensive und irreführende Werbestrategien • Verpflichtung zur aufklärenden Werbung • Beschränkung von Hauspostsendungen und Fernsehwerbespots • Verbot von besonderen Spielanreizen wie Freispiele oder Gratisgeschenke (z.B. zur Anwerbung neuer Kunden)
Öffentlichkeitsarbeit	• Sensibilisierung der Öffentlichkeit mittels verschiedener Medien und Kanäle • Projekte und Ausstellungen zum Glücksspiel/problematischen Spielverhalten • Aussenden konsistenter, kompatibler und eindeutiger Botschaften über die Vor- und Nachteile des Glücksspiels • Setzen des problematischen Spielverhaltens auf die politische Agenda als eine bedeutsame gesundheitswissenschaftliche Aufgabe
Steuerpolitik/Einnahmeverteilungspolitik	• Steueranhebungen auf das Betreiben von Glücksspielen als Lenkungsinstrument zur Reduktion des problematischen Spielverhaltens. Alternativ: Steuerentlastungen, um mit den frei gewordenen Mehreinnahmen von Anbieterseite gesetzlich zu fordern, sich proaktiv für den Spielerschutz einzusetzen • Einführung von allgemeinen Pflichtabgaben: zweckgebundene Abführung und zielgerichteter Einsatz von Einnahmeanteilen in die Beratung/Behandlung von Problemspielern, als Forschungsmittel, in die Gesundheitsförderung und zur kontinuierlichen Finanzierung flächendeckender Präventionsarbeit.
Alkoholkonsum	• Einschränkung der Verknüpfung von Alkoholkonsum und Glücksspiel • kein Alkoholausschank während der Glücksspielteilnahme bzw. in unmittelbarer zeitlich-räumlicher Nähe
Zahlungsverkehr	• Einschränkung/Unterbindung von bargeldlosem Zahlungsverkehr • Verbot von EC-Cash-Terminals in Spielstätten
Verzahnung von Präventionsarbeit und Versorgungsstrukturen	• Festlegung einer einheitlichen politischen Grundorientierung • Einrichtung eines überregionalen und umfassenden Verbundsystems mit Abstimmung der einzelnen präventiven Maßnahmen (auf Bundes- und EU-Ebene) • Einberufung eines staatlichen Referenten mit dem Aufgabengebiet „Responsible Gambling“

Fortsetzung Tab. 3: Glücksspielformübergreifende Möglichkeiten der Primär- und Sekundärprävention (vgl. Hayer & Meyer, 2004)

Qualitätsmanagement (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität)	• Qualitätskontrolle und -sicherung in Form von evidenzbasiertem Controlling • Einführung einer unabhängigen und interdisziplinären Kommission zur Evaluation des Spielverhaltens, des problematischen Spielverhaltens und den gesellschaftlichen Folgen mit Berichtspflicht an die zuständigen Ministerien • regelmäßige und systematische Evaluation der Präventionsmaßnahmen mit dem Ziel ihrer Weiterentwicklung und Optimierung anhand von wissenschaftlichen Befunden • Vergabe von Gütesiegeln für ein verantwortungsbewusstes Produktmanagement
Maßnahme der Sekundärprävention	Umsetzung in der Praxis
Versorgung und „Ausstiegshilfen“	• Bereitstellung eines facettenreichen Versorgungsangebots • Ausbau niedrigschwelliger Kontaktmöglichkeiten für Spieler • Etablierung von Beratungsangeboten für Angehörige von Spielern • Einführung von glücksspielformübergreifenden Selbstsperrern
Personal-schulung, Coaching und Supervision	• Vermittlung umfassender Fähigkeiten (Sachwissen) und Fertigkeiten (Handlungswissen) rund um das Thema des problematischen Spielverhaltens sowie Motivierung zur Umsetzung der Massnahmen für die im Glücksspielsektor beschäftigten Personen • Erstellung von Leitlinien zur Beobachtung und Erkennung von Symptomen problematischen Spielverhaltens in den Glücksspielstätten auf empirischer Basis • Identifikation des problematischen Spielverhaltens und dessen aktive Unterbindung (z.B. durch den Ausschluss vom Spielbetrieb) • Kommunikationstraining: Erlernen von Strategien zum Ansprechen vermeintlich gefährdeter Spieler • Team- und Fallsupervision unter externer Begleitung
Verpflichtung zur Aus-, Weiter- und Fortbildung	• Konzipierung von Aus-, Weiter- und Fortbildungsangeboten zum problematischen Spielverhalten für Bedienstete von Suchtberatungsstellen • Aufbau und Evaluation eines Curriculums „Problematisches Spielverhalten“ mit besonderer Berücksichtigung des Gefährdungspotenzials unterschiedlicher Glücksspielangebote

2.1 Frankreich

Trotz einer restriktiven Angebotspolitik über ein staatliches Monopol ist die Verfügbarkeit von Glücksspielen in Frankreich seit 1987 stark gestiegen. Die Gesundheitspolitik wird dieser Entwicklung seit 2006 ansatzweise mit der Anerkennung des pathologischen Glücksspiels als wachsendes Problem im öffentlichen Gesundheitswesen und ersten, angepassten präventiven Maßnahmen gerecht (Valleur, 2009). Die Einrichtung einer Kommission für ein verantwortungsbewusstes Glücksspielangebot (COJER), die Vorschläge für den zukünftigen Umgang mit Glücksspielen erarbeitet, soll der Verringerung glücksspielbedingter Schäden dienen. Ob dieses Konzept der Schadensminimierung den „quasi-prohibitiven“ Ansatz des staatlichen Monopols ablösen wird, hängt nach Valleur (2009) nicht zuletzt von den Entscheidungen der europäischen Rechtsprechung ab.

Das Konzept der Schadensminimierung verfolgt folgende Zielsetzungen:

- Ein verantwortungsbewusstes Spielangebot für Erwachsene, einschließlich der Aufklärung über die Risiken und Gewinnwahrscheinlichkeiten, Sperroptionen und spezielle Angebotsräume für Glücksspiele mit hohem Suchtpotenzial,
- Schutzmaßnahmen für gefährdete Personen, einschließlich Jugendschutz und Früherkennung von Problemspielern,
- Informationen über Hilfeeinrichtungen und Zugang zu Behandlungsstellen.

Eine Reduktion der Verfügbarkeit als primärpräventive Maßnahme steht nach wie vor auf der politischen Agenda. Dies gilt insbesondere für das Automatenspiel, das ein ausgeprägtes Suchtpotenzial aufweist und auch zukünftig nur in Spielkasinos mit den existierenden Kontrollmechanismen angeboten werden soll. Weniger suchtgefährdende Spielformen wie Lotterien sollen zugänglicher für die Bevölkerung sein. Eine abschließende Einschätzung von Spielformen wie Rapido (vergleichbar mit „Quicky“ in Niedersachsen), „Course par Course“ (Wetten auf Pferderennen) und Internetglücksspiele steht noch aus. Nach Empfehlungen von COJER wurden in 2007 keine neuen Verkaufsstellen für Rapido mehr zugelassen.

Die Spielbanken informieren auf Flyern, Postern und den Frontscheiben der Automaten über die Risiken des Glücksspiels und über Behandlungsstellen. Auch der staatliche Lotterieberbieter „Francaise des Jeux“ druckt inzwischen Warnhinweise auf Rubbellose und Lotteriescheine und wirbt für einen verantwortungsbewussten Umgang mit Glücksspielen auf den Internet-Seiten.

Für Glücksspielprodukte, die in Frankreich verboten sind, darf nicht geworben werden. Werbebeschränkungen für legale Spielformen bestehen nicht.

Für den Kasinobereich steht die Option der Selbstsperre als sekundärpräventive Maßnahme gefährdeten oder suchtkranken Spielern zur Verfügung. Die Sperre gilt für drei Jahre und ist nicht verhandelbar. Ende 2006 hatten rund 25.000 Spieler eine derartige Sperre beantragt, die seit der Einführung der Ausweispflicht für den Besuch des Automatenbereiches der Spielbanken (in 2006) strikt kontrolliert wird.

Fortbildungen für die Mitarbeiter der Spielbanken und der Lotteriegesellschaft in der Früherkennung, dem Umgang mit und der Hilfestellung für Problemspieler sind weitere, in jüngster Zeit umgesetzte, sekundärpräventive Maßnahmen.

Hinweise für den zukünftigen Umgang mit Glücksspielen im Internet erhofft sich die Politik von Testläufen durch den Lotterieberbieter „Francaise des Jeux“. Das Unternehmen will Spielangebote auf seiner Internet-Seite schalten und die Auswirkungen eines verantwortungsbewussten Spielangebots über die Erfassung des Spielverhaltens für sekundärpräventive Maßnahmen ableiten. Der Anbieter von Pferdewetten „P.M.U.“ ermöglicht bereits Wetten per Mobiltelefon.

2.2 Italien

Ein nationales Präventionskonzept für den Glücksspielbereich liegt für Italien nicht vor (Croce et al., 2009). Obwohl das staatliche Monopol, das bis Anfang der 1990er Jahre der strikten Begrenzung des Angebotes diente, schrittweise durch eine liberalere Regulation ausgehöhlt wurde, ist ein gleichzeitiger Aufbau systematischer Vorbeugungsansätze bis heute nicht erkennbar. Zwar führte der Gesetzgeber beispielsweise mit der Legalisierung von Video-Poker-Automaten maximale Gewinn Grenzen ein, diese wurden jedoch in großem Stil umgangen. Grundsätzlich gilt ein Mindestalter von 18 Jahren für die Spielteilnahme am Glücksspiel, das nach Croce et al. (2009) vor allem im Bereich des Mafia-kontrollierten Automatenspiels⁸ in Bars und ähnlichen Lokalisationen kaum eingehalten und überwacht wird.

Die Erweiterung des Angebotes hat die Kanalisierung des vorhandenen Bedarfs zum Ziel. Allerdings kann die Nachfrage nach Glücksspielen durch die Weckung von Bedürfnissen gesteigert werden, da keine Werbebeschränkungen erlassen wurden (Capitanucci, 2007). Die italienische Glücksspielpolitik, die für sich mitunter auch einen „dritten Weg“ zwischen Monopol und Liberalisierung reklamiert, dürfte in erster Linie durch fiskalische Interessen motiviert sein.

Die unzureichende staatliche Glücksspielpolitik zur Minimierung glücksspielbedingter Folgeschäden wird ansatzweise durch Initiativen von öffentlichen Diensten, Einrichtungen für Drogenabhängige oder privaten Organisationen aufgefangen. Die regionale Zuständigkeit für derartige Aufgaben, die in der neuen Gesetzgebung verankert wurden, ist in jüngster Zeit in den nördlichen Regionen wie Piemont, Lombardei und Venetien durch vereinzelte Maßnahmen, wie Informationen über die Risiken, die Propagierung eines verantwortungsvollen Umgangs mit Glücksspielen und Aufklärungsvideos für Jugendliche, umgesetzt worden (Capitanucci, 2008). Mit Hilfe kommunaler Gesetzgebungen erfolgte zudem in einigen Regionen eine Begrenzung der Spielgelegenheiten.

⁸ Ein Hinweis auf die unzureichende Kontrolle vorhandener gesetzlicher Normen (vgl. Kap. 2.1)

Neue gesetzliche Rahmenbedingungen für telekommunikationsgestützte Glücksspiele (remote gambling) ermöglichen die Lizenzvergabe für Angebote im Internet (Peano, 2008). Auflagen für ein verantwortungsbewusstes Glücksspielangebot verpflichten die Betreiber im Sinne des Spielerschutzes lediglich zum Ausschluss von Minderjährigen, zur Aufklärung der Spieler und Registrierung der Nutzer.

2.3 Malta

Keine Angaben verfügbar.

2.4 Österreich

Die Prävention der Spielsucht steht in Österreich erst seit kurzem auf der politischen Agenda. Nach Ansicht des Nationalen Drogenkoordinators soll eine Novelle des Glücksspielgesetzes zu einer Ausdehnung des Spielerschutzes und Werbeverbots führen (Pietsch, 2008). Als Ziel zukünftiger Aktivitäten wird die Erarbeitung von Standards, Empfehlungen und Maßnahmen zur Suchtprävention genannt. In ersten Schritten soll die Erhebung des Status quo der Angebote zur aktiven und effektiven Vorbeugung, der Ausbau und die Verbesserung der Versorgungsangebote, die Vermeidung unkontrollierter Ausweitungen des Glücksspiels und die Verbesserung der Datenlage zur Prävalenz und den Auswirkungen der Spielsucht erfolgen. In der Vorgehensweise werden Analogien zum bundesdeutschen Modellprojekt „Intervention beim pathologischen Glücksspiel“ der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen hervorgehoben.

Vorschläge für Maßnahmen aktiver Suchtprävention umfassen sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite.

Angebotsseite:

- Generelles Verbot von Glücksspielen im Internet,
- Jackpotbegrenzungen, Werbeverbote für Glücksspiel,
- Begrenzung der Lotto- und Wettannahmestellen⁹,
- übergreifendes Selbst- oder Fremdsperrsystem,
- staatliche Regulierungen und Kontrollen.

Nachfrageseite:

- Beratung, Information und Aufklärung (auch im Internet),
- Früherkennung und Intervention bei problematischem Spielverhalten durch Schulungen etc.,
- Einrichtung eines leistungsfähigen Suchthilfesystems (Bund und Länder),

⁹ Sportwetten werden in Österreich nicht als Glücksspiel sondern als Geschicklichkeitsspiel eingestuft

- schriftliche Informationsmaterialien für die Allgemeinbevölkerung, Betroffene und Angehörige,
- telefonische Beratungshotline,
- Medienmaßnahmen,
- Kooperationsvereinbarungen von Anbieterseite und Hilfesystem,
- Ausbau der Forschungsaktivitäten zur Weiterentwicklung der Präventions- und Interventionsmaßnahmen,
- Evaluierung von Sozialkonzepten und Maßnahmen in der Suchtprävention.

Der Nationalrat hat die Novelle des Glücksspielgesetzes am 10. Juli 2008 beschlossen. Aus dem Regierungsentwurf sind letztendlich nur zwei Punkte übrig geblieben, die eine geringfügige Ausweitung des Spielerschutzes umsetzen. So beziehen sich die Maßnahmen des Konsumentenschutzes zukünftig auch auf Bürger der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes. Die Werbung für Glücksspiele hat außerdem einen verantwortungsvollen Maßstab zu bewahren.

Das Glücksspielgesetz enthält Vorgaben für präventive Maßnahmen in Spielbanken sowie zum Jugendschutz. Besteht bei einem Gast in der Spielbank die begründete Annahme, dass Häufigkeit und Intensität der Teilnahme am Spiel das Existenzminimum gefährdet, ist die Spielbankleitung zu Maßnahmen, wie Bonitätsprüfungen, Beratungsgesprächen, Besuchsbeschränkungen und Eintrittsverboten, verpflichtet. Unterlässt die Spielbankleitung die Überprüfung oder Warnung des Spielers oder die Untersagung und Einschränkung des Zugangs, haftet sie für die eingetretenen Spielverluste. Diese Vorgaben erfordern neben der Registrierung ein Monitoring der Spieler, das eine periodische Beurteilung aufgrund der Besuchshäufigkeit und Spielhöhe sowie eine automatische Insolvenzüberprüfung beinhaltet.

Für das Internet-Angebot gelten folgende Schutzbestimmungen (veranlasst durch die Österreichischen Lotterien ohne gesetzliche Vorgaben):

- Einzahlungslimits (maximal 800 Euro pro Woche, 3.200 Euro pro Monat),
- Selbstbeschränkungen der Spieler: Zeitlimits (pro Spielsession, Tag) und Verlustgrenzen (Tag/Woche/Monat), die obligatorisch vom Spieler festzulegen sind,
- Selbstsperrungen: Sperrzeiten von 1, 3, 6 und 12 Monat(en) wählbar,

- laufende Kontrolle der Hocheinzahler (mehr als 450 Euro pro Woche) und aktive Kontaktaufnahme bei Auffälligkeiten,
- Informationen zur Spielsucht und Links zu Beratungsstellen,
- Schulungen des Personals,
- Supervision des Kunden-Service-Centers bei Anfragen zum problematischen Spielverhalten.

In Österreich wird derzeit der zukünftige Umgang mit dem sog. „kleinen Glücksspiel“ (Geldspielautomaten) kontrovers diskutiert. In einigen Bundesländern ist die Aufstellung von Automaten mit Einsatz- und Gewinnlimitierung (ohne Festlegung der Spieldauer) außerhalb von Spielbanken erlaubt. Vor dem Hintergrund des Spielerschutzes wird auf der einen Seite befürchtet, dass eine bundesweite Verfügbarkeit der Geldspielautomaten zu einer Zunahme glücksspielbedingter Probleme führt. Gegenargumente verweisen auf das potenzielle Anwachsen eines illegalen Marktes in Folge des Verbots.

2.5 Schweden

Mit einem staatlich regulierten Glücksspielmarkt verfolgt die Regierung die Zielsetzung einer Schadensminimierung. Maßnahmen der Prävention von Folgeschäden (wie Spielsucht, Kriminalität und Korruption) und des Spielerschutzes sollen ein breitgefächertes Spielangebot begleiten. Die Konzeption, Umsetzung und Optimierung derartiger Maßnahmen soll stärker als in der Vergangenheit und als bisher in vielen europäischen Ländern auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren (Jonsson & Rönnerberg, 2009).

Ein gutes Beispiel für die staatliche Glücksspielpolitik ist die Konzessionierung von Poker im Internet in 2006. Mit der Argumentation, das augenscheinlich massive Spielbedürfnis der schwedischen Bevölkerung zu kanalisieren und an eine – im internationalen Angebotsvergleich – besser kontrollierte und verantwortungsvollere Poker-Seite des staatlichen Anbieters „Svenska Spel“ zu binden, wurde eine Poker-Plattform mit Maßnahmen zum Spielerschutz wie obligatorische Begrenzungen des Einsatzes und der Spieldauer pro Spielsession, Tag, Woche und Monat sowie Sperroptionen geschaltet.

Im Zuge der Evaluation dieser Zielsetzung präsentieren Jonsson und Nilsson (2008) erste Forschungsbefunde. Unter anderem wurden im Rahmen eines repräsentativen Web-Panels 2.002 aktive schwedische Internet-Pokerspieler (Studie 1) bzw. 1.031 zufällig ausgewählte Kunden von „Svenska Spel“ (Studie 2) nach einem problematischen oder pathologischen Spielverhalten (erfasst durch den CPGI) und der Einstellung zu sowie Nutzung von Spielerschutzmaßnahmen befragt. Ergebnisse des Web-Panels vom Dezember 2007 zeigen, dass bezogen auf die vergangenen drei Monate 28% der Befragten ausschließlich beim einheimischen Anbieter „Svenska Spel“ pokerten, 25% zusätzlich auf mindestens einer weiteren ausländischen Online-Seite und 47% nur bei anderen, nicht-schwedischen Pokeranbietern. Die Prävalenz pathologischen Spielverhaltens unter allen Pokerspielern lag bei 8,2%, die Prävalenz problematischen Spielverhaltens bei 14,8%. Von den Spielern bei „Svenska Spel“ (n=567) zeigten 2,6% ein pathologisches und weitere 8,8% ein problematisches Spielverhalten. Demgegenüber weist die Gruppe, die ausschließlich auf nicht-schwedischen Websites spielt (n=938), einen weitaus höheren Belastungsgrad auf (pathologische Spieler: 11,4%, problematische Spieler: 15,9%). Unter denjenigen Personen, die beide Angebote wahrnahmen (n=495), finden sich insgesamt 8,7% pathologische Spieler und 19,8% Problemspieler.

Ferner belegt Studie 2, dass die Spielerschutzmaßnahmen von „Svenska Spel“ wie Begrenzungen des Einsatzes und der Spieldauer von der Mehrheit der Spieler positiv gewürdigt wurden. Die Option der Spielsperre für einen bestimmten Zeitraum hatten 5,4% aller Befragten in Anspruch genommen; knapp ein Viertel dieser Gruppe wich jedoch auf andere Poker-Websites aus und spielte dort weiter. Zusammenfassend deuten die Analysen an, dass die Bereitstellung eines sozialverantwortlichen Angebots mit adäquaten Maßnahmen des Spielerschutzes zu einer Reduktion der schädlichen Auswirkungen des Pokerspiels führen kann. Detailanalysen müssen indes zeigen, ob der Kanalisierungsauftrag tatsächlich ohne unerwünschte Nebeneffekte erfüllt wird. Es wäre bspw. zu hinterfragen, ob gefährdete Spieler erst über das vermeintlich sichere staatliche Pokerangebot in diesen Spielbereich gelangen.

Mit Hilfe eines Programms zur Analyse von Spielverhaltensdaten (Playscan) versucht „Svenska Spel“ zudem, eine möglichst frühzeitige Identifizierung von gefährdeten Spielern zu erreichen. Der Einsatz des Programms erfolgte zunächst im Online-Bereich. Die Erfolgsquote einer Prognose zukünftiger Fehlentwicklungen durch Playscan wird mit 90% angegeben. Identifizierte Spieler werden in einem ersten Schritt mit ihrem pathologischen Spielverhalten konfrontiert und auf präventive Maßnahmen (Verhaltenskorrekturen, Spielsperre, Hilfeangebote) hingewiesen. Für 2009 ist die Umsetzung dieser Früherkennungsmaßnahme im Bereich der Spielautomaten vorgesehen. Eine Evaluation der Effektivität steht noch aus (Parke et al., 2008; vgl. Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1).

Die Bekanntmachung staatlicher Angebote erfolgt über ausgeprägte Werbekampagnen. So war „Svenska Spel“ in 2003 der sechstgrößte Anzeigenkunde der schwedischen Massenmedien (vgl. Jonsson & Rönnerberg, 2009).

In 2003 hat das „Nationale Institut für das öffentliche Gesundheitswesen“ (Folkhälsoinstitutet) einen Aktionsplan zur Prävention im Glücksspielbereich veröffentlicht, um die Anzahl der problematischen und pathologischen Spieler in Schweden zu verringern. Der Plan beinhaltet:

- Forschungsförderung (z.B. Längsschnittstudien),
- Monitoring des Problemausmaßes und der Grundbedingungen,
- Entwicklung und Evaluation vorbeugender Maßnahmen,

- Fortbildungsprogramme für strategische Zielgruppen in der Gesellschaft,
- Ausrichtung der Verfügbarkeit von Glücksspielen und der Werbung auf eine Schadensminimierung,
- keine Erlaubnis für neue Spielangebote.

Die Empfehlungen haben zwar die Einführung neuer Spielformen (wie Online-Poker) nicht verhindert, viele Aspekte haben aber inzwischen Eingang in die nationale Glücksspielpolitik gefunden (Jonsson & Rönnerberg, 2009).

Das Institut finanziert seit 1999 eine nationale Telefon-Helpline für Spieler. Seit 2004 befinden sich Hinweise auf dieses Hilfeangebot auf Lotteriescheinen, Quittungen und Flyern.

Die Glücksspielanbieter haben sich zu einem verantwortungsvollen Spielangebot verpflichtet. Dies umfasst Selbstbeschränkungen in der Werbung, Alterskontrollen, Fortbildungen für das Personal sowie Hilfen zur Selbstkontrolle für die Spieler. Ein Teil des Personals wird im Hinblick auf eine aktivere Rolle in der Früherkennung und Hilfestellung betroffener Spieler geschult. Optionen für Selbstsperrungen oder Besuchsbeschränkungen sind außer im Internet auch für Spielkasinos verfügbar. Vor der Einführung in 2001 bis Ende 2006 haben 5.820 Kasinospieler derartige Schutzmaßnahmen wahrgenommen. Die Effektivität der Maßnahmen wurde allerdings bisher nur unzureichend überprüft.

Nach Einschätzung von Jonsson und Rönnerberg (2009) ist das staatliche Monopol im Wettbewerb mit ausländischen Anbietern durch die gesetzlich festgelegten, niedrigeren Auszahlungsquoten benachteiligt. Internationale Unternehmen, die in Schweden über das Internet aktiv sind, entziehen sich zudem weitgehend der Kontrolle und Regulation. Ob zukünftig in Schweden die Verteidigung des Monopols oder der Weg einer Lizenzierung ausländischer Unternehmen mit Auflagen zum Spielerschutz gewählt wird, ist offen. Unabhängig von der weiteren Vorgehensweise sollte die Glücksspielpolitik auf Erkenntnissen der Forschung basieren, die es auszubauen gilt, und der Verantwortung für Problemspieler gerecht werden.

2.6 Spanien

Im Jahr 1977 bzw. 1981 erfolgte die Legalisierung kasinotypischer Spielformen sowie von Geldspielautomaten (Automatentyp B, in Bars und ähnlichen Lokaltäten), die zu einer starken Erhöhung der Verfügbarkeit und Griffnähe von Glücksspielen geführt hatte. Die schädlichen Begleiterscheinungen wurden erstmals Ende der 1980er Jahre öffentlich registriert und mündeten in der Einsetzung einer parlamentarischen Kommission, die 1992 ihren Abschlussbericht mit Empfehlungen für die Regierung vorlegte (Congreso de los Diputados, 1992). Die Vorschläge beinhalteten:

- Restriktionen in der Vermarktung von Glücksspielen mit rascher Spielabfolge,
- Beschränkungen in der Aufstellung von Typ-B-Automaten wegen des hohen Suchtpotenzials,
- Aufstellung dieser Geräte in speziellen Betrieben mit Zutrittskontrollen für Minderjährige und Personen mit offiziellen Zutrittsverboten,
- Entwicklung von Präventionsprogrammen,
- Aufbau oder Ausweitung von Behandlungsstellen für pathologische Spieler,
- Forschungsförderung im Bereich sozialer Folgeschäden der Spielsucht,
- Beibehaltung der Politik begrenzter Geldgewinne,
- Analyse des Zusammenhangs von pathologischem Glücksspiel und Kriminalität (Becona, 2009).

Die Empfehlungen der Kommission wurden bislang nur teilweise umgesetzt. Der Gesetzgeber erließ Verordnungen, die vor allem auf das Automatenspiel abzielten. So wurde die Spieldauer von 3 auf 5 Sekunden erhöht und die maximale Speicherung von Einsätzen auf 20 Einheiten festgelegt. Licht- und Ton-Effekte wurden verboten und die Höchstzahl der aufstellbaren Geräte in Bars etc. auf ein Gerät reduziert. Diese Maßnahmen waren mit einem deutlichen Rückgang der Umsätze und nach Becona (2009) auch mit einer Reduzierung der Anzahl pathologischer Spieler verbunden.

In 1998 trat eine Novellierung der Verordnung für das Automatenspiel in Kraft. Neben der Festlegung der mittleren Spieldauer auf 5 Sekunden und der Gewinnausschüttung auf mindestens 75% wurde das Aufstellen eines zweiten Geldspielgerätes (Typ B) erlaubt. Diese Liberalisierung führte zu einem erneuten Anstieg der Umsätze.

Optionen für Selbstsperrungen bestehen für Spielkasinos und Bingohallen. Ende 2005 waren 33.826 Namen auf der Sperrliste der Spielbanken verzeichnet und 24.445 bezogen auf Bingohallen, jeweils mit steigender Tendenz seit 1995.

Präventionsprogramme im Sinne einer Aufklärung der Bevölkerung gibt es bisher auf nationaler Ebene nicht. In Andalusien wurden Pilot-Projekte entwickelt wie der jährliche „Tag ohne Glücksspiel“.

Nach Becona (2009) mangelt es an einer öffentlichen Diskussion über verantwortungsbewusste Strategien für den Glücksspielbereich. Der Gesetzgeber scheint den schädlichen Auswirkungen eher desinteressiert gegenüber zu stehen und primär auf die Steuereinnahmen fokussiert zu sein.

2.7 Großbritannien

Am 1. September 2007 ist in Großbritannien ein neues Glücksspielgesetz (Gambling Act 2007) in Kraft getreten, das die hohe Verfügbarkeit von Glücksspielen weiter verstärkt hat. In der Tradition einer eher liberalen Grundposition in der Regulation des Glücksspielwesens sieht die Gesetzgebung eine Lizenzierung privater Anbieter (einschließlich derjenigen mit telekommunikationsgestützten Spielformen) vor, wobei die Vergabe an Bedingungen und Verfahrensregeln geknüpft ist. Vorrangige Ziele sind:

1. Die Abwehr von Kriminalität,
2. die Gewährleistung eines fairen und transparenten Spielangebots und
3. der Schutz von Kindern und gefährdeten Personen.

Nachweisbare Risiken für ein problematisches Spielverhalten sollen durch staatliche Interventionen minimiert werden. So kann der Staat bspw. für Spielautomaten Schutzmaßnahmen über Eingriffe in die Spielstruktur einfordern, die nach Griffiths (2009) folgende Aspekte umfassen:

- Begrenzung der Spielgeschwindigkeit,
- Kontrolle von Fast-Gewinnen und progressiven Gewinnreihen (Jackpot),
- Informationen über Gewinnwahrscheinlichkeiten und aktuelle Gewinn- und Verlustinformationen während der Spielsession,
- Angebot eines Realitätschecks oder eine bewusste Bestätigung der Fortsetzung des Spielens,
- Verlustbegrenzungen vor Beginn des Spiels durch die Nutzung einer Smartcard,
- variierende Einsatz- und Gewinnbeschränkungen.

Inwieweit diese Gestaltungskompetenzen zukünftig genutzt werden, bleibt abzuwarten. Staatliche Optionen für die Vergabe von drei Konzessionen für „Super-Kasinos“ mit angeschlossenen Hotel- und Konferenzanlagen sowie Unterhaltungszentren wurden von der derzeitigen Regierung, die eine zurückhaltendere Angebotspolitik zu betreiben scheint, bisher nicht umgesetzt.

Mit der neuen Gesetzgebung bestehen zwar ausgeprägte Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten des Staates. Die Abkehr vom Grundprinzip der unstimulierten Nachfrage sowie vom folgerichtigen Bedarfsnachweis für neue Wettbüros, Bingoklubs und Kasinos entspricht einer Liberalisierung, die die Griffnähe in der Bevölkerung erhöht und aus suchtpreventiver Sicht kritisch zu würdigen ist (Orford, 2005b). Der Abbau folgender vorbeugender Maßnahmen ist gleichfalls Ausdruck der Liberalisierungstendenzen:

- Die Rücknahme der 24-Stunden-Regel für die neue Mitgliedschaft in einem Kasino, die den erstmaligen Besuch erst 24 Stunden nach dem Beitritt erlaubte,
- die Erlaubnis zum Konsum von Alkohol in den Kasinos,
- die Genehmigung von Spielautomaten mit unbegrenzten Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten in regionalen Kasinos,
- die Erlaubnis zur Werbung für Glücksspielprodukte und
- die Konzessionierung von telekommunikationsgestützten Spielformen (internet and remote gambling).

Nach der Aufhebung des Werbeverbotes wird in allen Medien mit großem finanziellem Aufwand für Glücksspiele geworben. Gesetzliche Vorgaben verlangen eine sozial verantwortungsbewusste Werbung, den Verzicht auf Leitbilder unter 25 Jahren und Verknüpfungen von Glücksspielen mit sexueller Attraktivität. Werbung im Fernsehen wird auf freiwilliger Basis erst ab 21 Uhr geschaltet (mit der Ausnahme von Werbung für Sportwetten während des Sportereignisses).

Glücksspielanbieter sind dazu verpflichtet, ihren Kunden Informationen über einen verantwortungsbewussten Umgang mit Glücksspielen und Hinweise auf Hilfeeinrichtungen zu vermitteln. Außerdem müssen sie einen finanziellen Beitrag für Behandlungseinrichtungen für pathologische Spieler, Fortbildungs- und Aufklärungskampagnen sowie Forschungsprojekte leisten. Die Gelder gehen an den „Responsibility In Gambling Trust“ (RIGT), eine wohltätige Organisation, die mit Unterstützung der Regierung von der Glücksspielindustrie gegründet wurde und die Finanzierung derartiger Projekte übernimmt.

Sekundärpräventive Maßnahmen der britischen Glücksspielanbieter, wie Personalschulungen und Spielsperren, beruhen auf Freiwilligkeit. Fortbildungsprogramme haben sich primär im Bereich der Kasinos und der Aufstellung von Glücksspielautomaten (Video-Lottery-Terminals) etabliert. Sie beinhalten verschiedene Module, wie die Sensibilisierung für das Erleben und Verhalten von Spielsüchtigen, Erkennungsmerkmale und Hilfestellungen für betroffene Spieler. Die Qualität der Maßnahmen und die Bereitschaft zur Umsetzung sind gering ausgeprägt (Griffiths, 2009). Evaluationen zur Effektivität und Optimierung der Maßnahmen stehen bisher nicht auf der Agenda.

2.8 Australien

Die liberale Handhabung der Lizenzvergabe für private Anbieter (Spielkasinos, Spielautomaten, Wettbüros) und staatliche Angebote (Lotterien) führten zu einer starken Ausbreitung des Glücksspiels. Nach der Vorlage des Untersuchungsberichtes zur australischen Glücksspielindustrie durch die Productivity Commission (1999) wurde das problematische Spielverhalten zu einem nationalen Gesundheitsproblem erklärt. Die Kommission hat Empfehlungen für Strategien zur Schadensminimierung vorgelegt. Sie sollen auf der einen Seite eine Förderung des Glücksspiels als Freizeitvergnügen für breite Bevölkerungsschichten sowie wirtschaftliche und finanzielle Vorteile für die Gesellschaft ermöglichen und auf der anderen Seite die Folgeschäden problematischen Spielverhaltens minimieren. Ein verantwortungsbewusster Umgang aller Akteure auf dem Glücksspiel-Markt (Regierung, Industrie, Forschungs- und Beratungsinstitutionen, Konsumenten) soll diesem Ziel dienen.

Ein Beispiel für die als notwendig erachtete Kooperation ist der Präventionsansatz des „Independent Pricing and Regulatory Tribunal“ (IPART) in New South Wales. Unter Einbeziehung der verschiedenen Interessensgruppen wurde folgende Zielsetzung formuliert (IPART, 2004):

1. Schutz gefährdeter Personen,
2. Reduzierung der Prävalenzrate problematischen Spielverhaltens,
3. Reduzierung der sozialen und gesundheitlichen Folgeschäden für Individuen, Familien und die Gesellschaft,
4. Aufrechterhaltung eines angemessenen Maßes an Freizeitvergnügen für Gelegenheitsspieler,
5. keine unnötige Gefährdung der Arbeitsplätze in der Glücksspielindustrie.

Die verschiedenen Interessensgruppen sollen mit ihrer Verantwortung in spezifischen Bereichen zum gemeinsamen Erfolg der Maßnahmen beitragen. Potenzielle Maßnahmen sollen nur dann implementiert werden, wenn breite Übereinstimmung über die Wirksamkeit besteht oder in Auftrag zu gebende Forschungsvorhaben entsprechende Erkenntnisse ermitteln.

Eine Reihe primär- und sekundärpräventiver Maßnahmen zur Schadensminimierung wurde inzwischen in Australien umgesetzt und teilweise in Forschungsprojekten evaluiert.

- **Informations- und Aufklärungsprogramme in der Schule**

Es sind verschiedene schulbasierte Programme entwickelt worden, wie z.B. „Don't bet on it!“, „Is it worth to gamble“, „Dicey dealing“ und „You figure it out – know the odds“. Die Evaluation einzelner Programme zeigt, dass die Kenntnisse der Schüler über Wahrscheinlichkeiten beim Glücksspiel, Zufallsentscheidungen sowie das Bewusstsein über die vorhandenen Risiken erweitert wurde (Department of Education and Children's Service, 2005).

- **Aufklärung der Öffentlichkeit und Hinweise für einen verantwortungsbewussten Umgang mit Glücksspielen**

Da bei der Spielsucht körperliche Symptome weitgehend fehlen und vorhandene Probleme nur schwer zu erkennen sind, werden Strategien als sinnvoll erachtet, die auf die Früherkennung von Warnhinweisen im sozialen Umfeld abzielen. Empfehlungen für Warnhinweise, die sich an Spieler richten, schließen die Platzierung in unmittelbarer Nähe der Spielautomaten oder als Teil des Spielablaufes sowie Inhalte und Design mit ein (Delfabbro, 2008).

Es ist unwahrscheinlich, dass eine Änderung im problematischen Spielverhalten durch die Präsentation von Informationen über Gewinnwahrscheinlichkeiten und Zufallsentscheidungen erreicht werden kann. Von derartigen Inhalten profitieren Gelegenheitsspieler, die emotional noch eine größere Distanz zum Glücksspiel aufweisen und denen bspw. die Vorteile von Einsatz- und Verlustbegrenzungen bewusst sind. Problemspieler benötigen dagegen konkrete Botschaften zur Wahrnehmung der eigenen Suchtsymptomatik. Dynamische Informationsvermittlungen haben sich dabei als effektiver erwiesen als statische Mitteilungen (Monaghan & Blaszczynski, 2007).

- **Werbebeschränkungen**

Beschränkungen im Ausmaß und in den Inhalten der Werbung für Glücksspiele, wie das Verbot irreführender Werbung, falsche Angaben zu Gewinnwahrscheinlichkeiten und die Darstellung des Glücksspiels als vernünftige Strategie des Gelderwerbs, sind in vielen Verhaltensregeln für Anbieter verankert. Zusätzliche Spielanreize durch verbilligte Mahlzeiten, Freigetränke und kostenlose Teilnahme an Gewinnspielen wurden von der Productivity Commission (1999) kritisch gewürdigt.

- **Restriktiver Zugang zu Geldautomaten**

Nur in Tasmanien sind Geldautomaten in Spielstätten verboten. Die anderen Staaten und Territorien haben räumliche Beschränkungen oder Limitierungen des Geldbetrages pro Abhebung (nicht jedoch bezogen auf die Anzahl der Transaktionen) verfügt. In Befragungen von Problemspielern wurde das Verbot von Geldautomaten in Spielstätten als effektivste Maßnahme zur Reduzierung des problematischen Spielverhaltens genannt (Delfabbro, 2008).

- **Unterbrechung einer kontinuierlichen Spielteilnahme**

Die automatische Abschaltung von Spielautomaten nach einer bestimmten Spieldauer wurde in einigen Staaten umgesetzt. Erste Forschungsbefunde deuten an, dass eine Unterbrechung von 5 bis 10 Minuten nicht ausreicht, sondern Pausen von 25 bis 30 Minuten notwendig sind. Ein Ausweichen auf andere Geräte ist jedoch kaum zu unterbinden. Verkürzte Öffnungszeiten der Spielstätten (< 24 Stunden) gelten gleichfalls als effektive Schutzmaßnahme.

- **Eingriffe in die Spielstruktur**

Eingriffe in die Spielstruktur von Spielautomaten, wie die Begrenzung der Spiellinien, Reduzierung der Höchsteinsätze und Verringerung der Spielgeschwindigkeit, wurden in Befragungen von australischen Problemspielern und Mitarbeitern aus Beratungsstellen als wirkungsvolle Schutzmaßnahme genannt. Eine Reduzierung des Guthabenspeichers und der Geldscheinakzeptoren, der Abbau von Bonus- und Freispielen sowie von Licht- und Toneffekten, Pop-up-Informationen nach 60-minütiger Spieldauer und Zwangspausen nach höheren Gewinnen werden als weitere Maßnahmen diskutiert. Die Verknüpfung von

Spielautomaten und Einrichtung progressiver Jackpots wird als besonders gefährdend betrachtet, da sie bei Spielern die Jagd nach einem Verlustausgleich fördern und Hinweise auf einen verantwortungsbewussten Umgang untergraben (Delfabbro, 2008). Empirische Effektivitätsstudien von Blaszczynski et al. (2001) ergaben, dass eine Reduzierung der maximalen Einsatzhöhe von 10 AUD auf 1 AUD einen schadensminimierenden Effekt erzielte, während die Verlangsamung der Spielgeschwindigkeit auf 5 Sekunden keine eindeutigen Ergebnisse erbrachte und die Begrenzung der Geldscheinakzeptoren ohne den gewünschten Effekt blieb. Eine Umsetzung einzelner Maßnahmen in die Praxis ist bisher nicht erfolgt.

- **Smartcard**

Der Einsatz von Speicherkarten (beim AutomatenSpiel), auf denen sowohl Geldbeträge als auch individuelle Daten, wie Einsatz- und Verlustbegrenzungen, Sperrverfügungen sowie Daten zum Spielverlauf, erfasst werden können, bietet die Möglichkeit einer besseren Kontrolle des Spielverhaltens und damit der Optimierung des Spielerschutzes (vgl. Meyer & Hayer, 2008). Grundsätzlich wird die neue Technologie von Spielern und Präventionskräften befürwortet. Die Spieler äußern Vorbehalte gegenüber Verpflichtungen zur Nutzung dieses Systems und bevorzugen wöchentliche oder monatliche Ausgabenbegrenzungen auf freiwilliger Basis.

Um die Nutzung mehrerer Kundenkarten und damit die Umgehung dieser Schutzmaßnahme durch Problemspieler zu verhindern, sind bereits Technologien entwickelt worden, die einen Fingerabdruck als Voraussetzung für die Spielteilnahme in das System integriert haben (Ryan, 2008).

- **Sperroptionen**

Die Spielsperre wird als Schutzmaßnahme in den meisten Staaten in Form der Selbstsperre (durch betroffene Spieler) und der Fremdsperre (auf Antrag von Familienangehörigen, durch den Konzessionsinhaber oder Behörden) angeboten (Sperrdauer: 6 Monate bis zu einem unbegrenzten Zeitraum). Zutrittskontrollen in Spielstätten und Vernetzungen von Sperrdateien gibt es nicht, so dass es gesperrten Spielern leicht fällt, die Sperre zu umgehen. Ein Abrücken vom

Kontrollansatz hin zu einer aktiven Übernahme persönlicher Verantwortung durch betroffene Spieler versucht das landesweit umgesetzte Sperrmodell von Blaszczynski et al. (2007). Im Zuge der Aufnahme in das Sperrprogramm wird der Kontakt zu einem Self-Exclusion-Educator vermittelt, der in persönlichen Gesprächen über die Grundlagen und den Zweck der Sperre aufklären, die individuelle Motivation und Ziele der Betroffenen erfassen sowie geeignete Behandlungsschritte vorschlagen soll. Die stärkere Vernetzung mit professionellen Hilfeeinrichtungen soll die Effektivität der Sperroption erhöhen.

- **Verhaltensregeln für ein verantwortungsbewusstes Spielangebot**

In den meisten australischen Staaten oder Territorien gibt es Verhaltensregeln (Code of Practice) für ein verantwortungsbewusstes Spielangebot. In einigen Staaten wird die Einhaltung per Gesetz mit Strafandrohungen eingefordert, andere Staaten sind eher auf Kooperation mit der Industrie ausgerichtet (vgl. IPART, 2004). Die Verhaltensregeln betreffen:

- Personalschulungen (Identifikation von Problemspielern, Hilfestellungen),
- Aufklärung über die Risiken des Spiels, Hilfeangebote,
- Auszahlung von hohen Gewinnen nur per Scheck oder Banktransfer,
- keine Vergabe von Krediten und Annahme von Schecks,
- Unterbindung irreführender Werbung,
- Optionen für spielstättenspezifische oder generelle Spielsperren,
- Beschränktes Alkoholangebot im Spielbereich.

- **Rauchverbot in Spielstätten**

Obwohl ein Rauchverbot in Spielstätten in den meisten Bundesstaaten und Territorien geplant ist, wurde es bisher lediglich in Tasmanien umgesetzt. Das Verbot führte zu einem signifikanten Rückgang der Einnahmen aus Glücksspielen (Williams et al., 2008). In einer Untersuchung von Automatenspielern, von denen 49% Nikotin konsumierten (mit einem signifikant höheren Anteil unter den Problemspielern) nannten 67% das Verbot als effektive Maßnahme des Spielerschutzes. 49% der Raucher verbrachten infolge der Restriktionen weniger Zeit vor den Automaten. Dieser Befund wird gestützt durch die Ergebnisse einer

Befragung von Automatenaufstellern, die das Rauchverbot als effektivste aller Maßnahmen zur Schadensminimierung bezeichneten.

In seiner zusammenfassenden Bewertung kommt Delfabbro (2008) zu dem Schluss, dass die überwiegend auf Freiwilligkeit basierenden Maßnahmen nur inkonsistent zur Anwendung kommen und bisher noch nicht Gegenstand unabhängiger Forschung und Evaluation waren. Analysen der Umsetzung in spezifischen Marktsegmenten belegen, dass der Wettbewerb am Markt und finanzielle Interessen eine offene und transparente Kooperation unter den Anbietern verhindern (Hing, 2001; Hing & Dickerson, 2002).

Aus der Befundlage lassen sich drei Strategien ableiten, die im Kontext der australischen Glücksspielpolitik zielführend in der Schadensminimierung sein können:

1. Förderung eines verantwortungsbewussten Umgangs mit Glücksspielen in der Bevölkerung,
2. Reduzierung der Risiken durch Modifizierung der Spielangebote (Eingriff in die Spielstruktur),
3. gesetzliche Vorgaben statt Empfehlungen für verbindliche Standards.

Eine inkonsistente und ambivalente Präventionspolitik ist im Bereich des Online-Glücksspiels erkennbar. Ein staatlich lizenziertes und reguliertes Online-Kasino (Lasseters.com) war im Internet bis vor kurzem verfügbar, allerdings nur für Spieler aus dem Ausland. Der eigenen Bevölkerung ist die Teilnahme an kasinotypischen Spielformen nicht erlaubt. Anhaltende Verluste nach der restriktiven US-Gesetzgebung für den Online-Bereich und eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit führten schließlich zur Schließung des Unternehmens am 13. Oktober 2008. Sport- und Pferdewetten, Poker und Lotterien sind dagegen im Internet weiter auch für die einheimische Bevölkerung spielbar.

2.9 Norwegen

Die Glücksspielpolitik in Norwegen ist über ein staatliches Monopol auf eine reduzierte Verfügbarkeit von Glücksspielen ausgerichtet. Neben der Begrenzung in der Produktvielfalt, dokumentiert durch die fehlende Konzessionierung von Spielbanken, sollen über Eingriffe in die Veranstaltungsmerkmale und Beschränkungen in der Werbung die schädlichen Auswirkungen minimiert werden.

Das zuständige Ministerium für Kultur und Kirchliche Angelegenheiten hatte das Norwegian Gaming Board beauftragt, einen Aktionsplan vorzulegen, der folgende Ziele verfolgt (erste Vorlage in 2003, revidiert in 2007):

1. Erweiterung der wissenschaftlichen Grundlagen von Glücksspielen und glücksspielbedingten Problemen durch fortlaufende Erfassung relevanter Daten der Telefon-Helpline, aus Selbsthilfegruppen sowie aus offiziellen Datenbanken.
2. Reduzierung der Anzahl von Problemspielern durch:
 - die Einschränkung der Verfügbarkeit und die Altersbegrenzung für die Teilnahme auf 18 Jahre (ehemals: 16 Jahre),
 - Werbebeschränkungen,
 - Eingriffe in die Spielstruktur (bezogen auf Risikoelemente) sowie
 - die Entwicklung und Implementierung von zielgerichteten Aufklärungsprogrammen.
3. Minimierung glücksspielbedingter Schäden durch:
 - Früherkennung problematischen Spielverhaltens,
 - Trainingsprogramme für Berufsgruppen, die in frühen Stadien der Suchtentwicklung Kontakt zu Problemspielern haben,
 - Ausarbeitung von Empfehlungen für die Schuldnerberatung,
 - Ausbau der Behandlungsmöglichkeiten,
 - Fortbildung des Personals in den Bereichen Kinder- und Jugendpsychiatrie, Gesundheits- und Sozialdienst,
 - Ausbau von Interventionsprogrammen mit niedriger Zugangsschwelle,
 - finanzielle Unterstützung von Selbsthilfegruppen,

- langfristige Sicherung der Telefon-Helpline (Götestam & Johansson, 2009).

In Folge dieses Aktionsplanes wurde die Verfügbarkeit von Glücksspielen durch das Verbot der privaten Aufstellung von Spielautomaten verringert. Das Verbot wurde vor allem mit der Zunahme der Glücksspielsucht und der Ausweitung des Angebotes seit dem Jahr 2000 (verbunden mit deutlichen Umsatzsteigerungen, vgl. Bakken et al., 2008) begründet, die dem bestehenden Monopol zuwidergelaufen sei. Das zwischenzeitlich (in 2006) ergangene Verbot der Nutzung von Banknoten als Zahlungsmittel an Spielautomaten hatte bereits zu einer Verringerung der Umsätze geführt (Götestam & Johansson, 2009) und die Anzahl der Anrufe von Problemspielern bei der Telefon-Helpline um 40% reduziert. Nach dem Verbot der Aufstellung von Spielautomaten zum 1. Juli 2007 sank die Zahl der Anrufe weiter. Die Anzahl der Spieler mit Suchtproblemen verringerte sich von 2005 bis 2007 um rund 45.000. Eine Befragung von Problemspielern ergab, dass die Mehrzahl auf Spielangebote im Internet ausgewichen war (vgl. Teil Drei „Wirtschaftswissenschaftliche Studie“, Titel II, Punkt 3 und Titel III, Punkt 1). Diese Entwicklung spiegelt sich in der Zunahme der Helpline-Anrufe von Problemspielern aus dem Internet-Bereich (vorwiegend Poker) wider (vgl. Teil Zwei „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 1.9).

Seit August 2008 dürfen nur noch Geräte des staatlichen Monopolisten „Norsk Tipping“ aufgestellt werden. Die als Terminals betriebenen Automaten sind zentral mit einem Server verbunden und ermöglichen damit eine größere Kontrolle der Behörden sowie eine direkte Steuerungsmöglichkeit über das Spielgeschehen. Ein geringeres Suchtpotenzial der neuen Geräte soll durch veränderte Spielstrukturen gewährleistet werden. So wurden die Gewinnhöhe und die maximalen Verluste gesetzlich limitiert. Der Gewinn pro Spiel darf höchstens 1500 NOK (183,5 Euro) betragen. Der Höchstverlust in einem Spiel ist auf 50 NOK (6,1 Euro) begrenzt, an einem Tag sind maximal 400 NOK (48,9 Euro) und in einem Monat 2.200 NOK (269,1 Euro) an Verlusten erlaubt. Nach einer Spieldauer von einer Stunde tritt eine Zwangspause von 10 Minuten ein. Es dürfen nur Spieler, die sich über elektronische Karten registriert haben, an dem AutomatenSpiel teilnehmen (Bakken et al., 2008). Die bargeldlose Bezahlung des Spiels in Kombination mit Möglichkeiten der täglichen, wöchentlichen oder monatlichen Einsatzlimitierung sind weitere Maßnahmen des Spieler-

schutzes. Die elektronischen Karten sind auch zur Identifizierung bei anderen Formen des Glücksspiels vorgesehen.

Ob die neue Generation der Spielautomaten tatsächlich – wie erwartet – ein geringeres Suchtpotenzial aufweist, die Geräte in erster Linie der Unterhaltung dienen und die Maßnahmen und Grenzwerte glücksspielbedingte Schäden in ausreichendem Maße minimieren, gilt es in empirischen Untersuchungen zu verifizieren.

2.10 Schweiz

Das Präventionskonzept in der Schweiz beruht im Wesentlichen auf einer beschränkten Konzessionierung von Spielbanken (A- und B-Konzessionen) und der Erlaubnis zur Aufstellung von Spielautomaten ausschließlich unter dem Dach der Kasinos. Die beiden Kategorien unterscheiden sich durch das zulässige Spielangebot sowie die erlaubten Spieleinsätze und -gewinne. B-Konzessionen sind mit Einschränkungen verbunden, die sich auf die Anzahl aufstellbarer Glücksspielautomaten (max. 150) und den Höchsteinsatz und Höchstgewinn an Spielautomaten (25 bzw. 25.000 Franken) bzw. dieselben Restriktionen für die verschiedenen Tischspiele beziehen.

In der Gesetzgebung ist ein Präventionsansatz verankert, der Sozialkonzepte einfordert und im Sinne einer aktiven Früherkennung die Entwicklung von Suchtproblemen vermeiden soll. Die Pflicht zur Prävention liegt ausschließlich auf der Seite der Glücksspielanbieter. Öffentliche Maßnahmen zur Vorbeugung wurden bisher nicht ergriffen. Dieses auch im Vergleich mit stoffgebundenen Abhängigkeiten deutliche Manko ist von Nett et al. (2007), Häfeli und Schneider (2003) sowie Spinatsch und Hofer (2004) kritisiert worden, die eine integrative Suchtpolitik und breitere Aufklärungskampagnen einfordern.

Die Schweizer Spielbanken sind zur Ausarbeitung und Umsetzung eines Sozialkonzeptes verpflichtet, das insbesondere folgende Maßnahmen verlangt:

- Maßnahmen zur Prävention und Früherkennung gefährdeter Spieler,
- Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung des mit dem Vollzug des Konzepts betrauten Personals und
- Erhebung von Daten zur Spielsucht.

Eine wichtige Kennzahl für den Verdacht einer Gefährdung ist die Häufigkeit der Spielbankbesuche, die die Spielbanken bisher nicht bezogen auf einzelne Spieler registrieren. Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) schlägt daher vor, dieses zusätzliche Instrument zur Optimierung der Früherkennung einzuführen (ESBK, 2006).

Die Spielbanken müssen niedrigschwellige Informationsangebote zu den Risiken des Spiels, zu potenziellen Hilfeangeboten (Spielsperren, Beratungsstellen und Selbsthil-

fegruppen) sowie zur Selbsteinschätzung der Suchtgefährdung durch die Spieler zur Verfügung stellen. Das Personal der Spielbanken muss Richtlinien und Checklisten zur Hand haben, die ihnen die frühzeitige Identifikation von Problemspielern (vgl. Meyer & Hayer, 2008) und einen angemessenen Dialog mit den betroffenen Menschen ermöglichen. Alle Beobachtungen und Interventionen sind zu dokumentieren und zu speichern. Zur Sicherung der Effektivität dieser Maßnahmen können externe Experten auf dem Gebiet der Spielsuchtprävention herangezogen werden. Seit Oktober 2004 können mit Problemspielern monatliche Besuchbeschränkungen vertraglich vereinbart werden. Ist das Limit erreicht, wird der Zutritt zu sämtlichen Schweizer Spielbanken verweigert. Außerdem wurde ein standardisierter Meldezettel für die Früherkennung eingeführt.

Ein generelles Spielverbot in Spielbanken besteht für Personen unter 18 Jahren, für das am Spielbetrieb beteiligte Personal und für Personen, die einer Spielsperre unterliegen. Eine Spielsperre erfolgt, wenn feststeht oder angenommen werden muss, dass Spieler überschuldet sind, wenn sie Spieleinsätze riskieren, die in einem Missverhältnis zu ihren finanziellen Verhältnissen stehen oder sie den Spielbetrieb stören. Spieler können aber auch eine Selbstsperre erwirken. Im Falle einer Sperre muss die Spielbank die Identität der gesperrten Person und die Dauer der Sperre an sämtliche Schweizer Kasinos übermitteln, die über Ausweiskontrollen beim Zutritt der Gäste einen Abgleich mit der Sperrdatei vornehmen. Die Sperre gilt für eine unbestimmte Zeit. Frühestens nach einem Jahr kann der Spieler eine Aufhebung der Sperre beantragen, für die ein Auszug aus dem Betreibungsregister sowie ein Einkommensnachweis erforderlich ist.

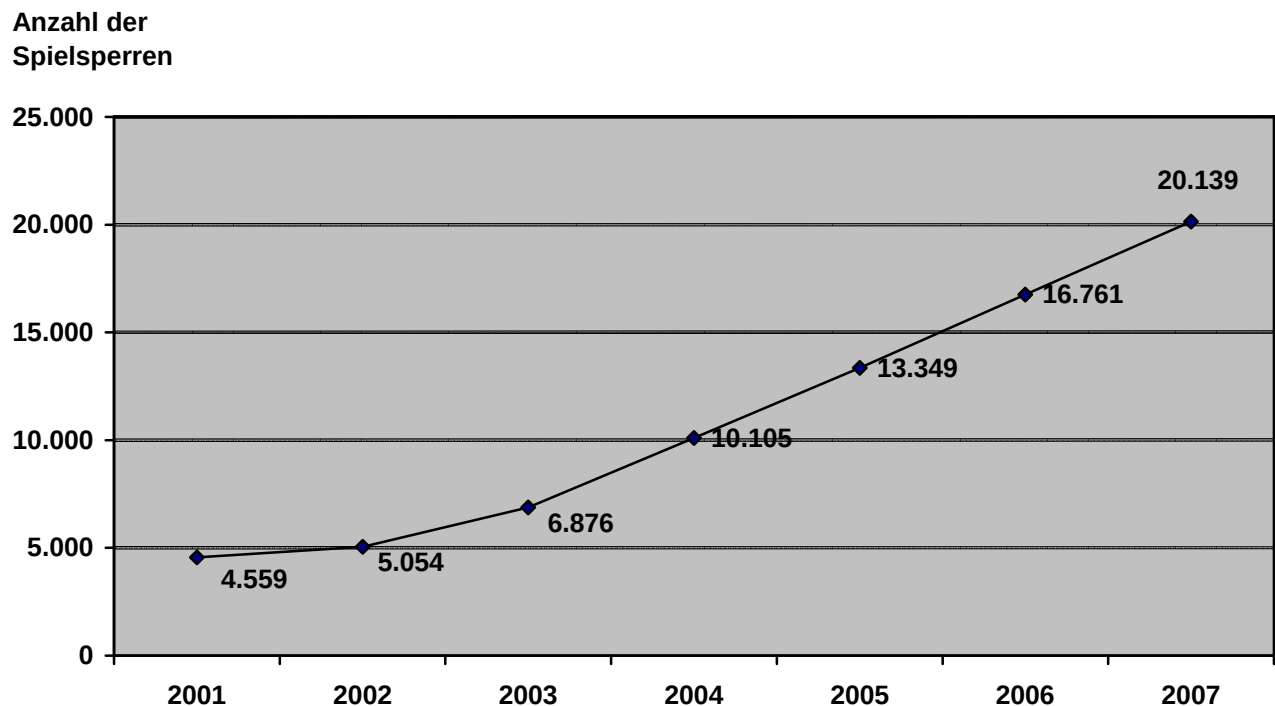
Die Spielbanken sind dazu verpflichtet, ein Register der Spielsperren zu führen, indem neben Personalien und Dauer der Sperre auch die Ereignisse, die zur Spielsperre geführt haben, erfasst werden müssen. Außerdem ist zu speichern, welche Maßnahmen (z.B. Gespräche, finanzielle Unterstützung, Vermittlung von Beratung) mit welchem Ergebnis ergriffen wurden. Der ESBK muss ein jährlicher Bericht mit folgenden Details vorgelegt werden:

- stattgefundenen Fortbildung des Personals,
- Umsetzung präventiver Maßnahmen,
- Durchführung von Maßnahmen zur Früherkennung,

- Anzahl der Spieler, die in suchtpräventive Einrichtungen, Beratungsstellen und Behandlungszentren vermittelt wurden,
- Anzahl der Spielsperren und Aufhebungen von Sperren.

Die Anzahl der erwirkten Spielsperren stellt einen Indikator für die Effektivität der proaktiven Vorbeugung dar. Zum Zeitpunkt der Eröffnung der ersten Spielbanken in 2002 waren bereits 4.559 Personen aus verschiedenen Gründen in der Sperrdatei registriert (Abb. 2). Bis zum Ende des Jahres 2007 ist die Zahl der gesperrten Personen auf über 20.000 angestiegen. Bezogen auf die Anzahl der Spielbankbesuche wurde bspw. im Jahr 2005 eine Spielsperre per 1.038 Besuche erwirkt. Die Anzahl der Sperraufhebungen liegt bei 223 bis 504 pro Jahr (mit steigender Tendenz).

Die auch im internationalen Vergleich (vgl. Häfeli, 2008a; Meyer & Hayer, 2007) hohe Anzahl der Spielsperren deutet auf ein wirksames Interventionskonzept hin. Noch ist es allerdings zu früh, um die Wirksamkeit der Früherkennung abschließend beurteilen zu können.

Abb. 2: Spielsperren in Schweizer Spielbanken (Häfeli, 2008b)

Die interkantonale Vereinbarung für den Bereich der Lotterien und Wetten, die am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist, sieht eine Abgabe der Anbieter in Höhe von 0,5% der Bruttospielerträge für Prävention und Spielsuchtbekämpfung vor. Weitere präventive Maßnahmen beinhalten die Informationsverpflichtung zu den Risiken des Spiels und Werbebeschränkungen. Eine unabhängige Kommission hat zudem vor der Erteilung einer Bewilligung das Suchtpotenzial neuer Lotterien oder Wetten zu prüfen. Eine Altersbeschränkung für die Teilnahme an Lotterien besteht nicht.

Ein Verbot als präventive Maßnahme betrifft Glücksspiele im Internet. Nach dem Spielbankengesetz ist die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen zwar verboten, Schweizer Bürger dürfen aber dennoch an Online-Glücksspielen teilnehmen. Da das Territorialprinzip eine konsequente Umsetzung des Verbotes verhindert, das Angebot zunehmend von der Schweizer Bevölkerung genutzt und bei einem Verbot die Möglichkeiten zur Verhinderung der sozialschädlichen Auswirkungen nicht gegeben sind, schlägt die ESBK in ihrer Analyse eine Lockerung der restriktiven gesetzlichen Beschränkungen vor (ESBK, 2006).

2.11 USA

Mit der Ausnahme von Hawaii und Utah sind Glücksspiele inzwischen in allen Staaten der USA erlaubt. Die Verfügbarkeit von Lotterien ist am höchsten, Spielautomaten waren Ende 2006 in 35 der 50 Staaten legalisiert. Lizenzen für Glücksspiele, die die Staaten an private Unternehmen vergeben, sind mit Auflagen verbunden, die die Vielfalt und Verfügbarkeit des Angebotes und den Spielerschutz betreffen. Zwischen den einzelnen Regelungen bestehen deutliche Unterschiede. Während einige Staaten die Anzahl und Standorte der Kasinos festlegen (nur auf Flussschiffen, in ausgewählten Städten oder Indianerreservaten) und die Anzahl der aufstellbaren Automaten und Spieltische reglementieren, überlässt Nevada die Angebotsstruktur weitestgehend dem Marktgeschehen und genehmigt auch die Aufstellung von Spielautomaten in Lokalen, Supermärkten und am Flughafen.

Am Beispiel der Spielsperre lassen sich Grundpositionen zum Spielerschutz und Discrepanzen in den Rahmenbedingungen und Verfahrensweisen verdeutlichen. In den USA basiert die Spielsperre auf der Grundannahme, dass in erster Linie der einzelne Spieler die Verantwortung für sein Spielverhalten trägt. Verpflichtungen zur Fremdsperre (durch die Kasinos) gibt es ebenso wenig wie Einlass- und Identitätskontrollen. In einigen Bundesstaaten sind Selbstsperren möglich (z.B. Connecticut, New Jersey, New Mexico), ohne dass sie durch Zugangskontrollen überwacht werden. Die Strafandrohung bei Verstößen geht von der Beschlagnahmung von Gewinnen (Illinois) bis hin zur Inhaftierung (Missouri). Der Zeitraum der Sperre reicht von 6 Monaten bis hin zur lebenslangen Sperre. Freiwillige Sperroptionen der Kasinobetreiber beruhen auf dem Verhaltenskodex der American Gaming Association für ein verantwortungsbewusstes Spielangebot. Der Kodex empfiehlt, Spieler, die schriftlich ein Sperranliegen äußern, unter Vorhaltung angemessener Maßnahmen nicht gezielt zur Spielteilnahme aufzufordern. Zukünftig sollen keine Werbesendungen mehr an die betroffenen Spieler versandt und bestehende Privilegien (z.B. Kreditierung von Spieleinsätzen) widerrufen werden.

Die Notwendigkeit einer stärkeren Prävention haben inzwischen die meisten Bundesstaaten erkannt. Einzelne Initiativen, vor allem von Lotteriegesellschaften, zielen in erster Linie auf die Aufklärung der Bevölkerung und der Jugend über die Risiken des Spiels ab (vgl. Überblick über Maßnahmen in den einzelnen Staaten bei Dickson-Gillespie et al., 2008). Die Wirkung von Aufklärungskampagnen ist allerdings

eher begrenzt (Najavits et al., 2003). Daneben veranstaltet die Kasinoindustrie Aktionswochen, in denen das Personal und die Öffentlichkeit auf die Problematik aufmerksam gemacht werden soll. Programme für Internet- und CD-ROM-basierte Personalschulungen wurden entwickelt. Den Schulen stehen Aufklärungsvideos („Deal me in“) und Unterrichtseinheiten („Facing the odds“, „Wanna bet?“) zur Verfügung (vgl. Dickson-Gillespie et al., 2008).

In einigen Bundesstaaten wurden Kommissionen gebildet, die Vorschläge zur Schadensminimierung erarbeitet haben. So wurden in South Carolina in 2000 rund 36.000 legale Spielautomaten verboten. In Oregon hat die Oregon Lottery Commission u. a. vorgeschlagen, die Abhängigkeit des Staates von den Lottereeinnahmen durch Festsetzung einer Höchstgrenze, Herausnahme der Einnahmen aus dem operativen Haushalt und Zuweisung der Gelder zu befristeten Projekten zu reduzieren.

Auf nationaler Ebene hat die National Gambling Impact Study Commission ihren Bericht mit Empfehlungen vorgelegt (Gerstein et al., 1999). Die wesentlichen Vorschläge umfassen:

- Nationale Altersbeschränkung auf 21 Jahre (einige Staaten erlauben bspw. Bingo-Spiele für 16-Jährige),
- Informationen über Gewinnwahrscheinlichkeiten und Risiken an zentraler Stelle in den Spielstätten,
- Abbau von Spielautomaten in der Nachbarschaft (z.B. in Supermärkten, Gaststätten etc.),
- Verbot von Wetten auf Amateur-/College-Sportereignisse,
- keine Erlaubnis für Sofort-Lotterien, die Karten- oder Kasinospiele nachbilden,
- Verbot aggressiver Werbung, die auf gefährdete Bevölkerungskreise ausgerichtet ist,
- keine Vollstreckbarkeit bei Kreditkartenschulden, die aus Glücksspielen resultieren,
- Verbot von Geldautomaten in Spielstätten,
- spezielle Warnungen für Schulkinder,
- Verbot des Internet-Glücksspiels.

2.12 Prävention und Regulierungskonzepte

Die Regulierungskonzepte Monopol, Konzession und Wettbewerb sind mit nachhaltigen Auswirkungen auf das Angebot von Glücksspielen verbunden. Von besonderer Bedeutung für die Zielsetzung einer effektiven Suchtprävention sind die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten auf das Marktgeschehen, die Verfügbarkeit und Griffnähe von Glücksspielen und damit auf die Prävalenz problematischen und pathologischen Spielverhaltens.

Vergleichsstudien zu den Auswirkungen der verschiedenen Konzepte sind bisher nicht verfügbar, da sie mit erheblichen methodologischen Problemen verknüpft sind. Die Regulierungskonzepte lassen sich eher auf einem Kontinuum als in klaren, abgrenzbaren Kategorien beschreiben. Für verschiedene Glücksspielsegmente sind in der Regel in einem Land unterschiedliche Konzepte zur Anwendung gekommen. Eindeutige Konzepteffekte sind zudem nicht nachweisbar, da eine Konfundierung mit anderen Einflussgrößen (wie divergierende soziokulturelle Ausgangs-/Lebensbedingungen und Gefährdungsgrade in der Bevölkerung, unterschiedliche Präventions- und Behandlungsangebote) kaum auflösbar erscheint. Auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit der Prävalenzstudien wurde schließlich bereits an anderer Stelle (Kap. 1.1) hingewiesen.

Trotz der fehlenden empirischen Evidenz kann auf theoretischer Basis eine Einschätzung des Wirkungspotentials der unterschiedlichen Konzepte abgegeben werden.

Ein staatliches Glücksspielmonopol scheint eher geeignet zu sein, eine zielgerichtete Stimulation der Nachfrage nach Glücksspielen zu verhindern. Über eine Öffnung des Glücksspielmarktes (Wettbewerb) oder – in abgeschwächter Form – die Vergabe von Konzessionen ist mit einer Ausweitung des Angebots und Reduzierung proaktiver Präventionsmaßnahmen zu rechnen, da das Gewinnstreben der privaten Anbieter originärer Bestandteil ihres Geschäftskonzeptes ist.

Weitere Vorteile des staatlichen Monopols:

- Umsatzrückgänge durch effektive Spielerschutzmaßnahmen sind leichter tolerierbar,
- kohärente Maßnahmen zum Spielerschutz (z.B. Sperroption über alle Glücksspielsektoren) und einheitliche Standards sind leichter umsetzbar,
- Gratwanderung zwischen hinreichend attraktivem Spielangebot und effektiver Prävention scheint eher realisierbar zu sein,
- stärkere Verankerung des Spielerschutzes in der Motivation der Mitarbeiter der Anbieter,
- proaktive Maßnahmen sind eher zu erwarten,
- kein Wettbewerb um den Konsumenten, wie er ansatzweise auch beim Konzessionsmodell gegeben ist,
- keine gezielte Umgehung von gesetzlichen Vorgaben durch private Anbieter,
- aus Forschungsergebnissen abgeleitete Optimierungen des Spielerschutzes lassen sich schneller umsetzen (kein Schutz privater Investitionen).

Nachteile des Monopols:

- Starke Konkurrenz mit attraktiven Spielangeboten an den Grenzen zu anderen Staaten sowie im Internet,
- kaum Anreiz für innovativen Spielerschutz,
- sozialer Nutzen (Arbeitsplätze, staatliche Einnahmen) kann nur begrenzt ausgeschöpft werden.

Eine Optimierung des Spielerschutzes verlangt zudem nach einer regelmäßigen Überprüfung der staatlichen Glücksspielpolitik durch ein von Anbieterseite unabhängiges Kontrollorgan, um Interessenskonflikte zu vermeiden.

Produktvielfalt und Spielanreize lassen sich im Konzessions- und Wettbewerbskonzept weniger stringent regulieren. Das Angebot richtet sich im Wesentlichen nach der Nachfrage, die mit großem finanziellem Aufwand durch gezielte Werbung – wie beispielsweise in Großbritannien – stimuliert wird. Gesetzliche Auflagen für eine verantwortungsbewusste Werbung werden den Werbeeffect nur geringfügig minimieren.

2.12.1 Durchsetzung von Internetverboten

Glücksspielangebote im Internet sind für die nationalen Regulierungsbehörden mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Auf der einen Seite besteht aufgrund der hohen Verfügbarkeit, des Potentials einer interaktiven Spielteilnahme vom eigenen Wohnzimmer oder Arbeitsplatz aus, der fehlenden sozialen Kontrolle sowie der hohen Ereignisfrequenz der angebotenen Spielformen ein ausgeprägtes Sucht- und Gefährdungspotential (Hayer et al., 2005). Auf der anderen Seite lässt die grenzüberschreitende Kapazität des Internet eine effektive Kontrolle des Zugangs zu Online-Glücksspielen fraglich erscheinen. Zugleich bieten diese Spielformen zahlreiche Gelegenheiten für eine obligatorische Verankerung von Maßnahmen des Spielerschutzes. Besonders hervorzuheben ist die Möglichkeit einer lückenlosen Aufzeichnung des Spielverlaufs und damit die automatische Erfassung bestimmter Indikatoren problematischen Spielverhaltens (Spielfrequenz und -dauer, Einsatz-, Gewinn- und Verlusthöhe, Entwicklungsdynamik des Spielverhaltens) mit Hilfe einer Software, die als Ausgangspunkt für eine persönliche Kontaktaufnahme durch geschulte Fachkräfte dienen könnte.

Die Komplexität der Problematik spiegelt sich in den unterschiedlichen regulativen Maßnahmen der Vergleichsländer wider. Sie reichen vom umfassenden Verbot über die Zulassung des Internets als Vertriebsform für Glücksspiele mit geringerem Gefährdungspotential (Lotterien), Genehmigungen für einzelne Spielformen (Pferdewetten) bis hin zur restriktiven Zulassung einer breiten Palette an Glücksspielen im Rahmen des staatlichen Monopols oder der Konzessionsvergabe.

Eine Einschätzung der Effektivität der verschiedenen Regulierungskonzepte als suchtpräventive Maßnahme kann bisher nur auf wenig belastbare empirische Daten zurückgreifen und muss daher im Wesentlichen auf theoretischer Basis erfolgen. Die Durchsetzbarkeit des Verbots von Online-Glücksspielen steht zurzeit auf dem Prüfstand. Amerikanische Versuche, die Geldflüsse von Kreditkartenunternehmen und Online-Bezahldiensten zu Glücksspielanbietern zu unterbinden, haben nach der Verabschiedung des „Unlawful Internet Gambling and Enforcement Act“ in 2006 zwar zu einer Reduzierung der Spielteilnehmer und Umsätze geführt. In 2008 spielten aber beispielsweise noch 3,3% der US-Bürger im Alter von 14 bis 22 Jahren wenigstens

einmal im Monat Kartenspiele um Geld im Internet (2007: 2,4%; vgl. The Annenberg Public Policy Center, 2008). Ähnliche Erfahrungen wurden auch in Australien gemacht. So führten das Internetverbot und die Blockierung bestimmter Websites mit Hilfe spezieller Filterprogramme zwar zu einer Reduzierung der Spielteilnehmer (um zwei Drittel), nicht aber zu einer vollständigen Verhinderung der Glücksspielaktivitäten (vgl. Smith, 2004; Teil Zwei, „Rechtswissenschaftliche Studie“, Titel III, Punkt 5.8.2.1)..

Eine lückenlose technische Überwachung erscheint illusorisch zu sein, da es immer wieder Anbieter und Kunden geben wird, die bestehende Maßnahmen gezielt aushebeln, und sich daher ein illegaler Markt entwickelt. Ein weiteres Argument gegen die Zweckmäßigkeit eines Verbots von Online-Glücksspielen besteht darin, dass das Mittel der Prohibition im Suchtbereich, insbesondere bei stoffgebundenen Suchtformen, die Zielvorgabe bisher in der Regel verfehlt hat. Dies gilt vor allem für Suchtmittel, die bereits am Markt etabliert bzw. in der Bevölkerung verankert waren und deren Verbot als präventive Maßnahme erst im Nachhinein angewandt wurde.

Falls eine effektive Kontrolle des Zugangs zu Glücksspielen im Internet nicht zu realisieren ist, müsste eine restriktive Zulassung unter staatlicher Kontrolle angestrebt werden. Diese regulativen Rahmenbedingungen würden – wie erste Erfahrungen aus Schweden zeigen – am ehesten eine auf Risikominimierung ausgerichtete Ausgestaltung des Angebots erlauben und damit dem Gedanken des Spielerschutzes in proaktiver und nachhaltiger Weise Rechnung tragen.

Die regulativen Maßnahmen sollten schließlich – auch bezogen auf das Internet – das unterschiedliche Gefährdungs- und Suchtpotential einzelner Spielformen berücksichtigen. Eine Differenzierung zwischen der ausschließlichen Vermittlung von Glücksspielprodukten, wie Lotterien, bei denen das Internet nur einen zusätzlichen Vertriebsweg darstellt, und der expliziten, internetbasierten Veranstaltung von Glücksspielen, wie Poker und Roulette, sollte zu abgestuften Maßnahmen der Suchtprävention führen.

2.13. Zusammenfassende Bewertung

Die zusammenfassende Darstellung der verschiedenen Maßnahmen zur Verhaltensprävention, die auf Individuen und ihr Verhalten orientiert sind (z.B. durch Training von Lebenskompetenzen, Wissensvermittlung und Einstellungsänderungen), und zur Verhältnisprävention, die sich auf die Strukturen der sozialen Umgebung beziehen (z.B. Angebot, Preise und Steuern), verweist auf eine breite Palette an Handlungsempfehlungen, die in den verschiedenen Ländern geplant oder bereits implementiert worden sind (vgl. Tab. 4). Die Bereitschaft zur Schadensminimierung ist nach der Expansion auf der Angebotsseite weltweit stetig gewachsen.

Vielfach mangelt es aber an einer begleitenden wissenschaftlichen Evaluation der Maßnahmen. Eine Optimierung des Spielerschutzes ist nur durch die empirische Überprüfung der Effektivität zu gewährleisten. Ein Monitoring der Spielsuchtgefährdung in der Bevölkerung in festgelegten Zeitintervallen sowie regelmäßige Kontrollen der Maßnahmen sind daher sinnvoll. Einen Maßstab stellen in erster Linie Verhaltensänderungen dar. Die Erweiterung des Bewusstseins über die Risiken, des Wissens über Wahrscheinlichkeiten und der grundlegenden Einstellung zu Glücksspielen sind nur von begrenzter Bedeutung, wenn sie nicht von Verhaltensänderungen begleitet werden.

Der Mangel an empirischer Evidenz lässt nur eine vorläufige, überwiegend theoretische Einschätzung des Wirkungspotentials einzelner Maßnahmen auf Länderebene zu. Erfahrungswerte in Teilbereichen sowie Erkenntnisse der Gesundheitsprävention in den Bereichen Alkohol, Tabak und illegale Drogen können die Bewertungsgrundlage erweitern (vgl. Tab. 4).

Nach den Erkenntnissen der Suchtforschung besteht in der Reduzierung des Gesamtumsatzes von Suchtmitteln ein wirkungsvolles Präventionskonzept. So korreliert der Pro-Kopf-Verbrauch an Alkohol in einer Gesellschaft hoch positiv mit der Rate von Alkoholmissbrauchern und Alkoholabhängigen (Gesamtkonsum-Modell, vgl. auch Edwards, 1997). Da dieser Zusammenhang wahrscheinlich auch für den Glücksspielmarkt gilt, sind weitere Expansionsbestrebungen kontraproduktiv (vgl. Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, 2007).

Tab. 4: Einschätzung des Wirkungspotentials verschiedener Präventionsmaßnahmen (in Anlehnung an Williams et al., 2008)

		hoch	mittelmäßig bis hoch	mittelmäßig	gering bis mittelmäßig	Gering
1.	Verhaltensprävention (Aufklärungsmaßnahmen)			X		
	Informations-/ Aufklärungskampagnen (massenmedial)				X	
	Nachhaltigere und direkte Aufklärung (zielgruppenspezifisch)			?		
	Statistische Informationen				X	
	Breitgefächerte Schulprogramme			?		
2.	Verhältnisprävention (Regulierungsmaßnahmen)			X		
	Begrenzung der generellen Verfügbarkeit von Glücksspielen		X ¹			
	Beschränkung der Anzahl von Spielstätten		X ¹			
	Begrenzung von Glücksspielen mit hohem Suchtpotential		X ¹			
	Beschränkung von Spielgelegenheiten in Spielstätten			?		
	Örtliche Beschränkungen für Spielstätten		X			
	Begrenzung der Öffnungszeiten				? ¹	
	Beschränkungen für bestimmte Personengruppen			?		
	Spielsperre			X ²		
	Eingriffe in die Angebotsform von Glücksspielen			?		
	Schulungsprogramme für Mitarbeiter				?	
	Standardisierte Früherkennung von Problemspielern			X		
	Modifizierung von Spielparametern				X ³	
	Verlustlimits				?	
	Beschränkungen des Zugangs zu Geld			?		
	Beschränkungen des Alkohol-/Tabakkonsums während des Glücksspiels		X			
	Werbebeschränkungen				?	
	Erhöhung der Kosten einer Spielteilnahme				?	
	Unabhängigkeit zwischen Glücksspielaufsicht und Anbietern			?		
3.	Regulierungskonzepte					
	Verbot (Vertriebsweg „Internet“)				?	
	Staatsmonopol		?			
	Lizenzvergabe			?		
	Wettbewerb					?

¹ Bei substanziellen Reduzierungen² Bei sachgerechter Umsetzung von Fremdsperren³ Vorrangig: Reduzierung der Ereignisfrequenz/Spielgeschwindigkeit, Gewinnhöhe, Häufigkeit von Fast-Gewinnen und interaktiver Spielfeatures, Verbot von Geldscheinakzeptoren, Präsentation von Pop-up-Informationen

? Steht für unzureichende empirische Evidenz

Aus suchtpolitischer Sicht ist vielmehr ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt anzustreben. Verhältnispräventive Ansätze, wie eine Verteuerung und Einschränkung des Angebotes oder eine Erschwerung des Zugangs, stellen das Mittel der Wahl dar, wenn es um die effektive Begrenzung der Glücksspielsucht geht. Wirksame Prävention in diesem Sinne lässt sich an geringeren Umsatzzahlen messen, Umsatzsteigerungen hingegen belegen letztendlich die Wirkungslosigkeit präventiver Bemühungen.

Ob eine Erhöhung der Kosten für eine Spielteilnahme tatsächlich einen schadensmindernden Effekt hat, ist aus den wenigen Befunden (Clotfelter, 2005) nicht ableisbar. Glücksspielprodukte beinhalten bereits substantielle betriebswirtschaftliche Kosten. Die gegenwärtigen Auszahlungsquoten oder Kosten für Glücksspiele haben tendenziell einen geringen Effekt auf den Konsum, wie die mit Abstand beliebteste Spielform der Lotterien verdeutlicht, die nachweislich die geringsten Auszahlungsquoten aufweist. Innerhalb spezifischer Glücksspielsegmente (Roulette, Sportwetten) beeinflusst die Variation der Auszahlungsquoten allerdings die Ausgaben für diese Spielformen (geringere Einsätze bei niedrigen Auszahlungsquoten, vgl. Paton et al., 2004).

Präventive Ansätze im Glücksspielbereich sollten zunächst insbesondere auf Spielformen mit hohem Suchtpotential abzielen. Wirksame Maßnahmen zur Reduzierung der Anzahl problematischer und pathologischer Spieler dürften zwangsläufig mit Umsatzrückgängen verbunden sein, da Problemspieler einen bedeutsamen Anteil der Umsätze mit kasinotypischen Spielformen und Spielautomaten (bis zu 30%, vgl. Productivity Commission, 1999; Williams & Wood, 2004) liefern. Nach Williams et al. (2007) sollte zukünftig die Optimierung der Einnahmen die staatliche Glücksspielpolitik bestimmen statt deren Maximierung.

Das Auftreten der Spielsucht kann grundsätzlich nicht gänzlich verhindert werden, da eine Vielzahl an Risikofaktoren mit teilweise biologischen Grundlagen an der Suchtentwicklung beteiligt sind. Eine Reduktion der Prävalenzrate ist jedoch möglich.

Die Einschränkung des Angebots, Erschwerung des Zugangs und proaktive Früherkennung sind aus suchtpolitischer Sicht geeignete Maßnahmen zur Begrenzung der Spielsucht. Dieser Zielsetzung kommt das Regulierungskonzept für den gesamten Glücksspielmarkt von Norwegen am nächsten. Erfolgversprechende Konzepte für einzelne Glücksspielsegmente bestehen in der Schweiz für Glücksspiele in Spielbanken und Spielautomaten, realisiert durch die Einforderung und Kontrolle von Sozialkonzepten, obligatorische Frühinterventionen sowie das exklusive Angebot von Spielautomaten in Kasinos. In anderen Ländern sind einzelne Aspekte der Regulierungskonzepte als zielführend zu würdigen, wie die restriktive Zulassung von Spielautomaten ausschließlich unter dem Dach der Spielbanken in Frankreich und der stärker an Forschungsergebnissen ausgerichtete Präventionsansatz in Schweden. Häufig werden erfolgversprechende Maßnahmen jedoch nur ansatzweise und inkonsequent umgesetzt. In den USA sind zwar Spielautomaten ebenfalls in fast allen Bundesstaaten nur in Kasinos zulässig, der präventive Effekt wird jedoch durch die liberale Konzessionsvergabe (Indianerreservate), unzureichende Umsetzung von Sperroptionen und fehlende Einlasskontrollen weitgehend aufgehoben. Weniger einschneidende Maßnahmen, wie Aufklärungskampagnen, Warnhinweise auf Lotteriescheinen und Spielautomaten sowie Personalschulungen, sind dagegen in den Ländern am weitesten verbreitet. Die meisten Länder scheinen Prävention betreiben zu wollen, ohne Einnahmeverluste hinnehmen zu müssen.

In allen Ländern ist grundsätzlich ein abgestuftes Vorgehen in Abhängigkeit vom vermuteten Gefährdungspotential der einzelnen Spielformen zu erkennen. Glücksspiele mit hoher Ereignisfrequenz, wie Glücksspielautomaten, Roulette und Black Jack, sind strengeren Auflagen unterworfen als Lotterieprodukte mit lang gestrecktem Spielablauf.

Eine Modifizierung von Spielparametern scheint grundsätzlich eine plausible Maßnahme zu sein. Die nachgewiesenen Effekte marginaler Strukturveränderungen erweisen sich jedoch als eher gering. Stärkere Eingriffe in die Spielstruktur, wie eine deutliche Reduzierung der Spielanreize und Spielfrequenz, stellen allerdings einen Ansatz dar, das Gefährdungspotential einzelner Spielformen zu reduzieren.

In den Vergleichsländern bestehen weit verbreitete Beschränkungen der Werbung für Glücksspiele. Sie basieren auf der Annahme, dass gefährdete Personen durch gezieltes Marketing zur Spielteilnahme verleitet werden. Eine Bestätigung dieser Hypothese liefert die Untersuchung von Grant und Kim (2001), nach der die Hälfte der Stichprobe von pathologischen Spielern darüber berichtet, dass Werbung der Auslöser für ihre Spielteilnahme war. Aus der Alkohol- und Tabakforschung ist zudem bekannt, dass ein starker Zusammenhang zwischen Werbeaktivitäten und dem Konsum dieser Substanzen in der Jugend besteht. Das Verbot irreführender und auffordernder Werbung (wie die Suggestion höherer als tatsächlich gegebener Gewinnchancen) ist gerade im Glücksspielbereich von besonderer Bedeutung.

Da die Mehrzahl der problematischen und pathologischen Spieler gleichzeitig nikotinabhängig ist (Petry et al., 2005), können Rauchverbote in Spielstätten zu einer Reduktion des Spielverhaltens führen. Beschränkungen des Alkoholkonsums sind ebenfalls sinnvolle Strategien der Schadensminimierung, da Alkoholkonsum besonders bei Problemspielern längere Spielsequenzen und ein riskanteres Spielverhalten fördert (Ellery et al., 2005; vgl. auch Kyngdon & Dickerson, 1999).

Effektive Präventionsstrategien erfordern darüber hinaus koordinierte, breit gefächerte und längerfristige Bestrebungen, die von der schulischen Suchtvorbeugung bis hin zu politischen Initiativen reichen. Einzelne Maßnahmen erzielen für sich allein keine hinreichende Wirkung. Erfahrungen aus dem Bereich stoffgebundener Suchtformen zeigen zudem, dass Verhaltensänderungen in kleinen Schritten erfolgen und längere Zeiträume in Anspruch nehmen (Williams et al., 2007).

Aus der Perspektive der Suchtprävention ist prinzipiell eine restriktive Grundausrichtung staatlicher Glücksspielpolitik zu präferieren, insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden Auswirkungen alternativer Regulierungsmodelle. Zum einen würden deregulierende Maßnahmen, wie die Öffnung des Glücksspielmarktes, ein Anwachsen des Ausmaßes glücksspielbezogener Probleme mit sich bringen. Zum anderen hätte eine zu starke repressive Ausrichtung oder ein vollständiges Verbot von Glücksspielen den negativen Nebeneffekt des Auf- und Ausbaus eines illegalen Marktes zur Folge (Quinn, 2001). Demgegenüber verkörpert die Monopolsituation eine geeignete Ausgangsbasis für unmittelbare Eingriffe in das Marktgeschehen und

die Bereitstellung eines hinreichend attraktiven Glücksspielangebotes unter Verzicht auf übermäßige Spielanreize. Eine Optimierung des Spielerschutzes verlangt zudem eine regelmäßige Überprüfung der staatlichen Glücksspielpolitik durch eine von den fiskalischen Interessen des Staates weitgehend unabhängige Kontrollinstanz.

Nach der vorwiegend theoretischen Beurteilung der Effektivität suchtpreventiver Maßnahmen in den Vergleichsländern sind folgende Handlungsoptionen als erfolgversprechend zu werten:

- Einsatz und Koordination eines breiten und aufeinander abgestimmten Spektrums an verhaltens- und verhältnispräventiven Maßnahmen,
- Reduzierung der generellen Verfügbarkeit und Griffnähe von Glücksspielen mit dem Ziel der Verringerung des Pro-Kopf-Umsatzes,
- abgestufte primär- und sekundärpräventive Maßnahmen in Abhängigkeit vom Suchtpotential der verschiedenen Spielformen,
- stark beschränktes Angebot von Glücksspielen mit hohem Gefährdungspotential,
- Gesetzliche Vorgaben statt selbstbeschränkende Standards auf freiwilliger Basis,
- Verpflichtung zur Früherkennung,
- Beschränkung des Tabak- und Alkoholkonsums während des Glücksspiels,
- restriktiver Zugang zum Geld während des Glücksspiels,
- Vermittlung von Wissen, Einstellungen und Fähigkeiten, um der Entwicklung problematischen Spielverhaltens entgegenzuwirken,
- Unabhängigkeit zwischen Kontrollinstanz und Anbietern,
- Optimierung des Spielerschutzes auf der Grundlage empirischer Evaluation der Effektivität.

3 Jugendschutz

Ein zentraler Baustein des Spielerschutzes bezieht sich auf Personengruppen, die als besonders gefährdet gelten, glücksspielbezogene Probleme zu entwickeln. Zu diesen Risikopopulationen zählt auch die Gruppe der Jugendlichen. Charakteristisch für die Entwicklungsphase der Adoleszenz ist unter anderem eine vergleichsweise hohe, zumindest temporäre Affinität zu Risikoverhaltensweisen unterschiedlicher Art (Scheithauer, Hayer & Niebank, 2008). Entsprechend hat sich unabhängig vom kulturellen Kontext sowie über verschiedene Interessensgruppen hinweg ähnlich wie beim Konsum von psychotropen Substanzen die Erkenntnis durchgesetzt, den Zugang zu Glücksspielen für Jugendliche zu beschränken, ein verbindliches Mindestalter als Teilnahmevoraussetzung festzulegen (üblicherweise 18 Jahre) und damit eine wichtige primärpräventive Aufgabe zu erfüllen.

Trotz bestehender Jugendschutzbestimmungen zeigen empirische Untersuchungen zum Nachfrageverhalten in konsistenter und länderübergreifender Weise, dass die Mehrheit aller Minderjährigen bereits Erfahrungen mit kommerziellen oder selbstorganisierten Formen des Glücksspiels aufweist (vgl. Fröberg, 2006). Zumindest bestimmte Formen des Glücksspiels sind demzufolge Bestandteil der Lebenswirklichkeit vieler Jugendlicher. Als besonders beliebt erweisen sich Spielvarianten, die leicht verfügbar sind, nur einen geringen Geldeinsatz verlangen, im familiären Umfeld toleriert werden und in der Peergruppe eine hohe Akzeptanz erfahren. Aus der Perspektive der Suchtprävention bedenklich stimmt in diesem Zusammenhang insbesondere ein Befund aus den USA, wo das Erstkontakalter der Spielteilnahme vor dem Hintergrund eines umfassenden Glücksspielangebotes im Durchschnitt bei 11 bis 13 Jahren liegt (vgl. für eine Zusammenfassung von Studienbefunden aus den Jahren 1989 bis 2002 Jacobs, 2004). Differenzierend ist allerdings davon auszugehen, dass die Zugänglichkeit zu kommerziellen Glücksspielangeboten in Abhängigkeit der Umsetzungspraxis des Jugendschutzes variiert: So dürften Spielstätten, die Ausweiskontrollen verlangen (wie z.B. in der Regel europäische Spielbanken), nur in Ausnahmefällen von Jugendlichen frequentiert werden.

Im Hinblick auf das Ausmaß glücksspielbezogener Probleme im Jugendalter bleibt festzuhalten, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Jugendlichen als belastet einge-

stuft werden kann. Für den nordamerikanischen Sprachraum legten Shaffer und Hall (2001) metaanalytische Befunde vor (drei Viertel der Studien stammen aus den USA, ein Viertel aus Kanada), die Jugendliche unzweifelhaft als Risikopopulation ausweisen. In ihrer quantitativen Zusammenfassung der Erkenntnisse von 32 Primärstudien mit Jugendlichen-Samples sowie 66 Studien mit Erwachsenen-Samples ergaben sich im Durchschnitt Ein-Jahres-Prävalenzen pathologischen Spielverhaltens von 4,80% (Jugendliche) bzw. 1,46% (Erwachsene). Weitere 14,60% bzw. 2,54% der jeweiligen Altersgruppen gelten als gefährdet für die Entwicklung glücksspielbezogener Probleme. Ähnliche, wenngleich auch tendenziell weniger stark ausgeprägte Unterschiede ließen sich in Bezug auf Lebenszeit-Prävalenzen konstatieren.

Dass Jugendliche eine Risikogruppe für glücksspielbedingte Fehlanpassungen darstellen, belegen auch Erkenntnisse aus anderen Ländern. So bilanzieren Delfabbro et al. (2005) für Australien, dass die Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens in der Adoleszenz etwa doppelt so hoch ausfallen wie im Erwachsenenalter. In Einklang damit verweisen wissenschaftliche Untersuchungen aus Europa ebenfalls auf einen beträchtlichen Belastungsgrad im Jugendalter: Während Fisher (1999) für England und Wales von einem Anteil adoleszenter Problemspieler von 5,6% ausgeht, ermittelten Johansson und Götestam (2003) für Norwegen Größenordnungen von 3,5% (gefährdete Spieler) bzw. 1,8% (pathologische Spieler). Inwieweit die Differenzen im Problemausmaß zwischen Jugendlichen und Erwachsenen auf tatsächlichen Gegebenheiten (z.B. entwicklungsbedingten Besonderheiten und Bedürfnislagen) oder methodologischen Artefakten (z.B. Überschätzung der Prävalenzraten in der Adoleszenz aufgrund des Mangels an psychometrisch abgesicherten Messinstrumenten; divergierende Klassifikationsweisen) basieren, lässt sich derzeit jedoch nicht abschließend beantworten. Unabhängig davon lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass Minderjährige trotz gesetzlicher Verbote mehrheitlich am Glücksspiel teilnehmen und ein nicht unerheblicher Anteil dieser Altersgruppe glücksspielbezogene Probleme entwickelt. Wie in anderen Suchtbereichen auch (z.B. Alkohol) findet die Entstehung des Problemverhaltens folglich im Zuge einer illegalen Nutzung von Glücksspielangeboten statt und verweist zugleich auf eine unzureichende Umsetzung von Maßnahmen des Jugendschutzes.

Mittlerweile hat sich eine Vielzahl von wissenschaftlichen Untersuchungen mit der Frage beschäftigt, welche Faktoren das Risiko für die Entstehung glücksspielbezogener Probleme in der Adoleszenz erhöhen. In der Gesamtbetrachtung der Befunde auffallend sind vor allem erhebliche Überschneidungen bei den risikoerhöhenden Bedingungen von Substanzmissbrauch und süchtigem Spielverhalten, was ähnliche Wirkzusammenhänge bzw. vergleichbare Fehlanpassungen im Entwicklungsverlauf bei diesen beiden Arten von Problemverhalten vermuten lässt (Scheithauer et al., 2005). Die Risikofaktoren einer Suchtentwicklung umfassen biologische, psychologische und soziale Parameter und reichen von einer genetischen Prädisposition über bestimmte Persönlichkeitsfaktoren (z.B. Impulsivität) bis zu familiären Einflüssen (z.B. das Spielverhalten der Eltern). Für verhaltenspräventive Ansätze von Interesse ist ferner, dass sich der jugendliche Problemspieler durch einen unangemessenen Umgang mit Stress auszeichnet (= mangelhaftes Coping). Es fehlt ihm grundsätzlich an den notwendigen Ressourcen, um Alltagsbelastungen und Entwicklungsaufgaben erfolgreich begegnen zu können. Die alternative Flucht in die „Welt des Glücksspiels“ kann daher zumindest bei einem Teil der Betroffenen als missglückter Versuch gewertet werden, Überforderungssituationen und alltäglichen Frustrationen vermeiden bzw. ausblenden zu wollen (vgl. Hayer & Meyer, 2008b).

Das Wissen um derartige Risikobedingungen erweist sich als eine notwendige Voraussetzung für die Konzeption von Erfolg versprechenden Präventionsmaßnahmen. Hervorzuheben sind in diesem Kontext insbesondere diejenigen Variablen, die sich kosteneffizient und schnell verändern lassen. Beispielsweise erhöhen positive Mediendarstellungen von Spielangeboten sowie ein früher Erstkontakt mit dem Glücksspiel nicht nur das Risiko einer Spielteilnahme, sondern zudem auch das Risiko, im weiteren Entwicklungsverlauf schädliche Konsummuster zu entwickeln. Im Umkehrschluss erscheinen daher Handlungsschritte im Sinne der Verhältnisprävention wie Restriktionen in der Werbung (z.B. Verzicht auf Vermarktungsstrategien, die sich explizit an Jugendliche richten) oder Einschränkungen der Verfügbarkeit (z.B. Einführung von Altersbeschränkungen, um das Erstkontakalter hinauszuzögern) geeignete Mittel zu sein, die mit dem Glücksspiel assoziierten Gefahren für Minderjährige zu reduzieren. Die Forderung nach struktureller Prävention deckt sich wenig überraschend mit den Erkenntnissen aus anderen Suchtbereichen. Jordan und Sack (2009) legten unlängst eine aktuelle Übersicht über Risiko- und Schutzfaktoren bezüglich

der Entwicklung von substanzbezogenen Störungen im Jugendalter vor. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass gerade mit Verkaufsbeschränkungen und dem Heraufsetzen der Altersgrenze positive Effekte verbunden sind, wie etwa die Reduktion des Zigarettenkonsums, eine partielle Verhinderung des Alkoholkonsums sowie die Senkung der Trinkmenge und Trinkhäufigkeit.

Es lässt sich festhalten, dass jegliche Erhöhung der Zugangsbarrieren zu Suchtmitteln (einschließlich der Glücksspiele) etwa in Form von Altersbeschränkungen eine notwendige, jedoch keineswegs hinreichende Strategie verkörpert, um das Ausmaß glücksspielbezogener Probleme im Jugendalter zu minimieren. Zum einen ist eine detaillierte Evaluation der Umsetzungspraxis von Teilnahmeverboten unabdingbar, um etwaige Lücken identifizieren und unter Umständen schließen zu können. Hier bieten sich insbesondere sogenannte Testkäufe durch Minderjährige unter pädagogischer Begleitung an, die von einer unabhängigen Instanz mit dem Ziel durchgeführt werden, den Jugendschutz in der Praxis auf die Probe zu stellen. Mit diesem Vorgehen lassen sich Verstöße gegen den Jugendschutz in transparenter Weise dokumentieren und sanktionieren. Zum anderen besteht im Sinne eines „Policy-Mix“ ergänzend die Notwendigkeit einer verhaltensbezogenen Präventionsarbeit, die bereits vor dem Auftreten des jugendlichen Problemverhaltens ansetzt, bestimmte emotionale, soziale und Handlungskompetenzen stärkt und somit einen verantwortungsbewussten Umgang mit potenziell gesundheitsgefährdenden Substanzen bzw. Aktivitäten fördert (vgl. Scheithauer et al., 2005). Diesen Anspruch verfolgt der sogenannte „Life-Skill-Approach“, der auf die Vermittlung grundlegender Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Lebensbewältigung abzielt und im Gegensatz zu reinen Informations- und Abschreckungsansätzen Wirksamkeitsnachweise erbracht hat. Im Allgemeinen gilt daher folgender Leitsatz: Lernen Kinder und Jugendliche, mit negativen Gefühlen umzugehen, konstruktive Strategien zur Stressbewältigung und Problemlösung anzuwenden und befriedigende Sozialbeziehungen aufzubauen, wird das Ausweichen auf Risikoverhaltensweisen als Ersatzbefriedigung unwahrscheinlicher. Zu begrüßen wären hier insbesondere Konzepte, die sowohl suchtmittelunspezifisch als auch suchtmittelspezifisch ausgerichtet sind, interaktive Elemente beinhalten und in ein breites Konzept der Gesundheitsförderung eingebettet werden. Die Umsetzung sowohl von verhältnispräventiven als auch verhaltenspräventiven Maßnahmen des Jugendschutzes – einschließlich der Bereitstellung finanzieller Mittel für notwendige Kontrollen –

sollte vor dem Hintergrund der vorliegenden Forschungsbefunde ein zentrales Anliegen staatlichen Handelns darstellen.

Auf Länderebene nimmt Großbritannien in Sachen Jugendschutz eine Sonderstellung ein, die aus der Perspektive der Suchtprävention widersprüchlich anmutet. Wie in den anderen Ländern der Vergleichsstudie auch stellt der Schutz britischer Kinder und Jugendlicher zwar einen wesentlichen Aspekt des Gambling Act 2005 dar. Gleichwohl besteht keine gesetzliche Altersbeschränkung für das Spiel an Geldspielautomaten (amusement with prizes machines, fruit machines) mit einem Höchstgewinn pro Spiel von 6,95 Euro (Bargeld oder als Ware) und einem Höchsteinsatz von 0,14 Euro (oder 0,42 Euro bei Warengewinnen), die in Spielstätten (amusement arcades) aufgestellt sind. Dieser Regelung liegt die vielfach widerlegte Einschätzung (Griffiths, 1995; Griffiths, 2008) zugrunde, dass es sich um harmlose Unterhaltungsautomaten handele. Damit bleibt Großbritannien weltweit das einzige Land, das Glücksspiele reguliert und gleichzeitig sogar Kindern das Spiel um Geld an Automaten erlaubt. Ab 16 Jahren können Jugendliche sich zudem am Fußball-Toto beteiligen, Lotterietickets oder Rubbellose kaufen. Der Zugang zu Wettbüros und Kasinos ist hingegen erst ab 18 Jahren möglich. Freiwillige Selbstbeschränkungen der Anbieter sehen mitunter den Ausschluss von Personen unter 16 oder 18 Jahren vor. Eine Längsschnittuntersuchung zu den schädlichen Auswirkungen des Spielangebots für Kinder und Jugendliche soll zukünftig in Großbritannien die Erkenntnislage erweitern und ggf. zu einer Modifikation der Altersbeschränkungen führen.

4 Betrugs- und allgemeine Kriminalitätsvorbeugung

Die illegale Beschaffung finanzieller Mittel für das Glücksspiel ist nach den gängigen Klassifikationsmanualen DSM-IV und ICD-10 ein charakteristisches Merkmal pathologischen Spielverhaltens. In zahlreichen klinischen Studien über pathologische Spieler aus Behandlungseinrichtungen oder Selbsthilfegruppen zeigt sich fast ausnahmslos ein hoher Prozentsatz an Probanden, die derartige strafbare Handlungen begangen haben. Der Anteil variiert – weltweit – zwischen 27% und 90%, wenn die Daten auf Selbstdarstellungen beruhen, oder zwischen 13% und 48%, wenn objektive Kriterien wie Inhaftierungen und registrierte Vorstrafen zugrunde gelegt werden (vgl. für die Schweiz: Künzi et al., 2004; für Großbritannien: Greenberg & Rankin, 1982; Brown, 1987; für Australien: Blaszczyński & McConaghy, 1994; Productivity Commission, 1999; Delfabbro, 2008; für die USA: Ciarrocchi & Richardson, 1989; Lesieur, 1993; Ledgewood et al., 2007). Bei einer amerikanischen Telefonhotline räumten 20,7% der Anrufer Straftaten und 11,5% Inhaftierungen ein (Potenza et al., 2000). Untersuchungen von Strafgefangenen und Straftätern (vgl. für Australien: Productivity Commission, 1999; Lahn & Grabosky, 2003; für die USA: Walters, 1997; Anderson, 1999), Spielbankbesuchern (vgl. für Großbritannien: Fisher, 1996) und vereinzelt auch von Bevölkerungsstichproben verweisen gleichfalls auf enge Verknüpfungen zwischen dem pathologischen Spielverhalten und der Begehung von Straftaten. Nach einer Schweizer Studie von Nett et al. (2007) bestätigen 3% der Deutschschweizerischen Bevölkerung direkte Opfererfahrung durch Beschaffungsdelinquenz im Zusammenhang mit Glücksspielproblemen und 4% haben eine indirekte Schädigung erlebt. In einer aktuellen Bevölkerungsstudie aus Südastralien berichteten 26% der Problemspieler über illegale Geldbeschaffung für das Glücksspiel, 10% über Polizeikontakte und 4% über Gerichtsverfahren in diesem Kontext (vgl. Delfabbro, 2008).

Das delinquente Verhalten von pathologischen Spielern ist typischerweise nicht gewalttätig und besteht in der Regel aus Eigentumsdelikten. Ein Vergleich der Deliktstruktur von Spielern aus Behandlungseinrichtungen sowie Gelegenheits- und Häufigspielern (aus Bevölkerungsstichproben) sowie mit den Daten der polizeilichen Kriminalstatistik zu Tatverdächtigen zeigt für die Delikte Betrug und Veruntreuung die größten Diskrepanzen auf (vgl. Meyer et al., 1997; Delfabbro, 2008).

Es handelt sich – ähnlich wie bei Drogenabhängigen – um eine Form indirekter Beschaffungskriminalität, die auf eine Zuspitzung des Widerspruchs zwischen dem für die Teilnahme am Glücksspiel benötigten und den legal verfügbaren Geldmitteln der Spieler zurückgeführt werden kann. Da Glücksspiele und illegale Drogen – im Gegensatz zu Alkohol und Nikotin - teure Suchtmittel darstellen, die auf Dauer kaum mit legalen Mitteln zu finanzieren sind, ist die Beschaffungsdelinquenz umso intensiver.

Dem delinquenten Verhalten sind allerdings neben der Eigendynamik der Suchtentwicklung weitere potentielle Bedingungsfaktoren zuzuordnen, wie:

- Persönlichkeit des pathologischen Spielers,
- vorangehende und begleitende Sozialisationsbedingungen bzw. -störungen,
- delinquente Vorerfahrungen,
- Alter und sozialer Kontext bei Beginn der Spielerkarriere,
- Eigendynamik der Abhängigkeit von dem Milieu der Spielerszene und
- verstärkende oder abschwächende Einflüsse glücksspielpolitischer Kontrollstrategien und Praktiken.

Da das süchtige Spielverhalten einen Risikofaktor für die Begehung von Beschaffungsdelikten darstellt, ist zu vermuten, dass die Expansion des Glücksspielangebotes einen Anstieg der Kriminalitätsrate bewirkt. In den USA wurden Vergleiche der Kriminalitätsrate vor und nach Eröffnung von Kasinos herangezogen, um diesen Zusammenhang zu analysieren. In Atlantic City erhöhte sich beispielsweise die Rate von 100,6 pro 1000 Einwohner in 1977 (aus dem Jahr vor Eröffnung des ersten Kasinos) auf 416,8 in 1983 (Albanese, 1985; Curran & Scarpitti, 1991). Friedman et al. (1989) ermittelten in einem quasiexperimentellen Design auch im Umkreis von 50 Kilometern eine höhere Kriminalitätsrate, was sie auf die Einführung der Glücksspiele zurückführen. Berücksichtigt man jedoch die gestiegene Anzahl an Touristen, zeigt sich keine Zunahme der Kriminalität (Albanese, 1985; Curran & Scarpitti, 1991; Margolis, 1997; Gazel et al., 2001; Stitt et al., 2003). Die Aussagekraft der Studien ist allerdings begrenzt, da typische Beschaffungsdelikte pathologischer Spieler wie Fälschung, Betrug und Unterschlagung gar nicht erfasst wurden und die Betroffenen in

der Regel keine Straftaten im Kasino oder der unmittelbaren Umgebung begehen, sondern in ihrem sozialen und beruflichen Umfeld.

Zu Australien zeigte sich ein minimaler kriminogener Effekt durch die Eröffnung von Kasinos in Sydney (Lynch, 1999) und Brisbane (McMillen & Rolfe, 1997). Forschungsbefunde aus Südaustralien verweisen auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben für das Glücksspiel an Automaten und Eigentumsdelikten: Mit wachsenden Pro-Kopf-Ausgaben stieg die Kriminalitätsrate an (Wheeler et al., 2008).

Die Forschung zum pathologischen Spielverhalten als potentielle Ursache kriminellen Verhaltens liefert insgesamt bisher nur bedingt belastbare empirische Daten. Dies liegt im Wesentlichen an der politisch und subjektiv sensiblen Thematik, den fehlenden objektiven Daten, der Grauzone von Beschaffungskriminalität im familiären Umfeld, nur schwer erreichbaren Daten zu Verurteilungen von Straftätern sowie der komplexen Interaktion mit anderen kriminogenen Faktoren. Dennoch scheint auf der Grundlage der Befunde die Aussage plausibel zu sein, dass mit wirksamen präventiven Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Spielverhaltens führen, gleichzeitig eine Eindämmung der Beschaffungskriminalität erreicht werden kann.

5 Literaturverzeichnis

- Albanese J. S. (1985). The effect of casino gambling on crime. *Federal Probation* 48, 39-44.
- Anderson D. B. (1999). Problem gambling among incarcerated male felons. *Journal of Offender Rehabilitation* 29, 113-127.
- Bakken, I.J.; Oren, A. & Götestam, K.G. (2008). Norway: The slot machine and problem gambling. Paper presented at the 7th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues, Nova Gorica (Slovenia), July 1-4.
- Becona, E. (2009). Spain. In: Meyer, G.; Hayer, T. & Griffiths, M. (Eds.) *Problem Gambling in Europe – Challenges, Prevention and Interventions* (p. 281-298). New York: Springer.
- Biganzoli, A., Capelli, M., Capitanucci, D., Smaniotto, R., & Alippi, M. (2004). Indagine sui comportamenti di gioco d'azzardo in provincia di Pavia. Il gioco nel territorio. [An investigation into pathological gambling. Epidemiological study of gambling attitudes and prevalence of pathological gambling in the Pavia province (Italy)]. Gavirate: Dream.
- Blaszczynski, A. & McConaghy, N. (1994). Criminal offenses in Gamblers Anonymous and hospital treated pathological gamblers. *Journal of Gambling Studies*, 10, 99-127.
- Blaszczynski, A.; Ladouceur, R. & Nower, L. (2007) Self-exclusion: A proposed gateway to treatment model. *International Gambling Studies*, 7, 59-71.
- Blaszczynski, A; Sharpe, L. & Walker, M. (2001). The Assessment of the Impact of the Re-configuration on Electronic Gaming Machines as Harm Minimisation Strategies for Problem Gambling, Final Report. Sydney: University of Sydney.
- Bondolfi, G., Jermann, F., Ferrero, F., Zullino, D. & Osiek, C. (2007). Prevalence of pathological gambling in Switzerland after the opening of casinos and the introduction of new preventive legislation. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 117, 236-239.
- Bondolfi, G., Osiek, C. & Ferrero, F. (2000). Prevalence estimates of pathological gambling in Switzerland. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 101, 473-475.
- Brodbeck, J. & Znoj, H. (2008). Individuelle Entstehungsgeschichte der Spielsucht, Ansatzpunkte für Präventionsmaßnahmen und Validierung des NODS. Bern: Institut für Psychologie.
- Brown, R. (1987). Pathological gambling and associated patterns of crime: Comparisons with alcohol and other drug addictions. *Journal of Gambling Behavior*, 3, 98-114.
- Bühringer, G.; Kraus, L.; Sonntag, D.; Pfeiffer-Gerschel, T. & Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. *Sucht*, 53, 296-308.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA (2008). Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007. Köln: BZgA.
- Buth, S. & Stöver, H. (2008). Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung. *Suchttherapie* 9, 3-11.

- Capitanucci, D. (2007). Azzardo, frullatori e tutela dei consumatori. *Prospettive Socialie Sanitarie*, 14, 1-8.
- Capitanucci, D. (2008). Importing preventive tools from abroad. Adapting the Laval University video "Le hazard, lucky, on peut rien y changer" to the Italian context and testing the efficacy and the McGill University website "Just for Young". Paper presented at the 7th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues, Nova Gorica (Slovenia), July 1-4.
- Caplan, G. (1964). *Principles of Preventive Psychiatry*. New York: Basic Books.
- Ciarrocchi, J. & Richardson, R. (1989). Profile of compulsive gamblers in treatment: Update and comparisons. *Journal of Gambling Behavior*, 53-65.
- Clotfeter, C. T. (2005). Gambling taxes. In: S. Clossen (ed.) *Theory and Practice of Excise Taxation* (p. 84-119). New York: Oxford University Press.
- Congreso de los Diputados (1992). Informe sobre la situación actual del juego en España [Report about the actual situation of gambling in Spain]. Madrid: Congreso de los Diputados, Comisión de Justicia e Interior.
- Croce, M.; Lavanco, G.; Varveri, L. & Fiasco, M. (2009). Italy. In: Meyer, G.; Hayer, T. & Griffiths, M. (Eds.) *Problem Gambling in Europe – Challenges, Prevention and Interventions* (p. 153-171). New York: Springer.
- Curran, D. & Scarpitti, F. (1991). Crime in Atlantic City: Do casinos make a difference? *Deviant Behavior* 12, 431-449.
- Delfabbro, P., Lahn, J. & Grabosky, P. (2005). Adolescent gambling in the ATC. Canberra: Australian National University Centre for Gambling Research.
- Delfabbro, P. (2008). *Australasian Gambling Review*, 3rd edition (1992-2007). Adelaide: Independent Gambling Authority.
- Department of Education and Children's Services, DECS (2005). *Dicey Dealing - Final Report*. Adelaide: DECS.
- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (2007). *Prävention der Glücksspielsucht*. http://www.dhs-intern.de/pdf/Memorandum_Glücksspielsucht.pdf [Zugriff am 20.05.2007].
- Dickson-Gillespie, L.; Rugle, L.; Rosenthal, R. & Fong, T. (2008). Preventing the incidence and harm of gambling problems. *Journal of Primary Prevention*, 29, 37-55.
- Dilling, H.; Mombour, W. & Schmidt, M. H. (1991). *Internationale Klassifikation psychischer Störungen: ICD-10, Kapitel V (F), klinisch-diagnostische Leitlinien*, Weltgesundheitsorganisation. Bern: Huber.
- Edwards, G. (1977). *Alkoholkonsum und das Gemeinwohl*. Stuttgart: Enke.
- Eidgenössische Spielbankenkommission, ESBK (2006). *Kasinolandschaft Schweiz*. Bern: ESBK.

- Ellery, M.; Stewart, S. H. & Loba, P. (2005). Alcohol`s effect on video lottery terminal (VLT) play among probable pathological and non-pathological gamblers. *Journal of Gambling Studies*, 21, 299-324.
- Ferries, J. & Wynne, H. (2001). *The Canadian Problem Gambling Index*. Ottawa, Ontario: Canadian Centre on Substance Abuse.
- Fisher, S. (1996). *Gambling and problem gambling among casino patrons*. University of Plymouth, Plymouth.
- Fisher, S. (1999). A prevalence study of gambling and problem gambling in British adolescents. *Addiction Research*, 7, 509-538.
- Friedman, J.; Hakim, S. & Weinblatt, J. (1989). Casino gambling as a „growth pole“ strategy and its effect on crime. *Journal of Regional Science*, 29, 615-623.
- Fröberg, F. (2006). *Gambling among young people: A knowledge review*. Stockholm: Swedish National Institute of Public Health.
- Gambling Review Body (2001). *Gambling Review Report* . Norwich: TSO.
- Gazel, R.; Rickman, D. & Thompson, W. (2001). Casino gambling and crime: A panel study of Wisconsin counties. *Managerial and Decision Economics*, 22, 65-75.
- Gerstein, D. R.; Volberg R. A.; Toce, M. T.; Harwood, H.; Johanson, R. A.; Buie, T. et al. (1999). *Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*. Chicago: National Opinion Research Center.
- Götestam, K.G. & Johansson, A. (2003). Characteristics of gambling and problematic gambling in the Norwegian context: A DSM-IV-based telephone interview study. *Addictive Behaviours*, 28, 189-197.
- Götestam, K.G. & Johansson, A. (2009). Norway. In: Meyer, G.; Hayer, T. & Griffiths (Eds.). *Problem Gambling in Europe – Challenges, Prevention and Interventions* (p. 209-218). New York: Springer.
- Grant, J. E. & Kim, S. W. (2001). Demographic and clinical features of 131 adult pathological gamblers. *Journal of Gambling Studies*, 14, 347-358.
- Grant, B. F.; Dawson, D. A.; Stinson, F. S.; Chou, P. S.; Kay, W. & Pickering, R. (2003). The Alcohol Use Disorder and Associated Disabilities Interview Schedule-IV (AUDADJS-IV): Reliability of alcohol consumption, tobacco use, family history of depression and psychiatric diagnostic modules in a general population sample. *Drug and Alcohol Dependence*, 71, 7-16.
- Greenberg, D. & Rankin, H. (1982). Compulsive gamblers in treatment. *British Journal of Psychiatry* 140, 364-366.
- Griffiths, M. (2005). *Adolescent Gambling*. London: Routledge.

- Griffiths, M. (2009). Great Britain. In: Meyer, G.; Hayer, T. & Griffiths, M. (Eds.). *Problem Gambling in Europe – Challenges, Prevention and Interventions* (p. 103-121). New York: Springer.
- Grun, L. & McKeigue, P. (2000). Prevalence of excessive gambling before and after introduction of a national lottery in the United Kingdom: Another example of the single distribution theory. *Addiction*, 95, 959-966.
- Häfeli, J. (2008). The current state of gambling in Switzerland. Paper presented at the 7th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues, Nova Gorica (Slovenia), July 1-4.
- Häfeli, J. (2009). Switzerland. In: Meyer, G.; Hayer, T. & Griffiths, M. (Eds.). *Problem Gambling in Europe – Challenges, Prevention and Interventions* (p. 317-326). New York: Springer.
- Häfeli, J. & Schneider, C. (2003). *Versorgungssituation von Glücksspielsüchtigen in der Schweiz – Eine Bestandsaufnahme 2003*. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.
- Hansen, M. & Rossow, I. (2008). Adolescent gambling and problem gambling: Does the total consumption model apply? *Journal of Gambling Studies*, 24, 135-149.
- Hayer, T.; Bachmann, M. & Meyer, G. (2005). Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet. *Wiener Zeitschrift für Suchtforschung*, 28, 29-41.
- Hayer, T. & Meyer, G. (2004). Die Prävention problematischen Spielverhaltens. - eine multidimensionale Herausforderung. *Journal of Public Health/ Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften*, 12, 293-303.
- Hayer, T. & Meyer, G. (2008a). Kommentar zu Bühringer et al. (2007), Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. *Sucht*, 54(2), 109-111.
- Hayer, T. & Meyer, G. (2008b). Problematisches Glücksspielverhalten. In H. Scheithauer, T. Hayer & K. Niebank (Hrsg.), *Problemverhalten und Gewalt im Jugendalter: Erscheinungsformen, Entstehungsbedingungen, Prävention und Intervention* (S. 164-179). Stuttgart: Kohlhammer.
- Hing, N. (2001). Changing the odds: A study of corporate social principles and practices in addressing problem gambling. *Journal of Business Ethics*, 33, 115-144.
- Hing, N. & Dickerson, M. (2002). *Responsible Gambling: Australian Voluntary and Mandatory Approaches*. Canberra: Australian Gambling Council.
- Hodgins, D. (2006). What is the impact of gambling availability and gambling problems? Paper presented at the Alberta Gambling Research Institute's 5th Annual Conference, Banff (Canada), April 20-22.
- Independent Pricing Regulatory Tribunal, IPART (2004). *Gambling: Promoting a Culture of Responsibility*. Sydney: Independent Pricing and Regulatory Tribunal of New South Wales.

- Jacobs, D.F. (2004). Youth gambling in North America: Long-term trends and future prospects. In J.L. Derevensky & R. Gupta (Eds.), *Gambling problems in youth: Theoretical and applied perspectives* (pp. 1-24). New York: Kluwer.
- Johansson, A. & Götestam, K.G. (2003). Gambling and problematic gambling with money among Norwegian youth (12-18 years). *Nordic Journal of Psychiatry*, 57, 317-321.
- Jonsson, J. & Nilsson, T. (2008). Responsible Gaming and gambling problems among 3.000 Swedish internet poker players. Paper presented at the 7th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues, Nova Gorica (Slovenia), July 1-4.
- Jonsson, J. & Rönnerberg, S. (2009). Sweden. In: Meyer, G.; Hayer, T. & Griffiths, M. (Eds.). *Problem Gambling in Europe – Challenges, Prevention and Interventions* (p. 299-315). New York: Springer.
- Jordan, S. & Sack, P.M. (2009). Schutz- und Risikofaktoren. In R. Thomasius, M. Schulte-Markwort, U.J. Küstner & P. Riedesser, P. (Hrsg.), *Suchtstörungen im Jugendalter. Das Handbuch: Grundlagen und Praxis* (S. 127-138). Stuttgart: Schattauer.
- Kessler, R.C.; Hwang, I.; Labrie, R.; Petukhova, M.; Sampson, N. A.; Winters, K.C. & Shaffer, H. J. (2008). DSM-IV pathological gambling in the National Comorbidity Survey Replication. *Psychological Medicine*, 38, 1351-1360.
- Künzi, K.; Fritschi, T. & Egger, T. (2004). Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien.
- Kyngdon, A. & Dickerson, M. (1999). An experimental study of the effect of prior alcohol consumption on a simulated gambling activity. *Addiction*, 94, 697-707.
- Lahn, J. & Grabosky, P. (2003). *Gambling and Clients of ACT Corrections*. Canberra: Centre for Gambling Research, Australian National University.
- LaPlante, D. & Shaffer, H. J. (2007). Understanding the influence of gambling opportunities: Expanding exposure models to include adaption. *American Journal of Orthopsychiatry*, 77, 616-623.
- Ledgerwood, D. M. ; Weinstock, J.; Morasco, B. J. & Petry, N. M. (2007). Clinical features and treatment prognosis of pathological gamblers with and without recent gambling-related illegal behavior. *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 35, 294-301.
- Lesieur, H. R. (1993). Female pathological gamblers and crime. In: Eadington, W. R. & Cornelius, J. (eds.). *Gambling Behavior and Problem Gambling* (p. 495-515). Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, Reno.
- Lesieur, H. R. & Blume, S. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): A new instrument for the identification of pathological gamblers. *American Journal of Psychiatry*, 144, 1187-1188.

- Lund, I. (2008). The population mean and the proportion of frequent gamblers: Is the theory of total consumption valid for gambling? *Journal of Gambling Studies*, 24, 247-256.
- Lynch, R. (1999). Crime in relation to the Sydney Harbour Casino. *Current Issues in Criminal Justice*, 10, 237-258.
- Margolis, J. (1997). Casinos and crime: An analysis of the evidence. American Gaming Association, Washington.
- McMillen, J. & Rolfe, R. (1997). Casino Impact Study: Crime Impacts (Brisbane)-Progress Report. Queensland University of Technology.
- Meyer, G.; Althoff, M. & Stadler, M. (1998). Glücksspiel und Delinquenz – eine empirische Untersuchung. Lang, Frankfurt/M.
- Meyer, G. & Bachmann, M. (2005). Spielsucht – Ursachen und Therapie. Heidelberg: Springer.
- Meyer, G. & Hayer, T. (2007). Die Spielsperre des Glücksspielers - eine Bestandsaufnahme. *Sucht*, 53(3), 160-168.
- Meyer, G. & Hayer, T. (2008). Die Identifikation von Problemspielern in Spielstätten. *Prävention und Gesundheitsforschung*, 3, 67-74.
- Monaghan, S. & Blaszczynski, A. (2007). Recall of electronic gaming machine signs: A static versus dynamic mode of presentation. *Journal of Gambling Issues*, 20, 253-267.
- Najavits, L. M.; Grymala, L. D. & George, B. (2003). Can advertising increase awareness of problem gambling? A statewide survey of impact. *Psychology of Addictive Behaviors*, 17, 324-327.
- National Research Council (1999). Pathological gambling: A critical review. Washington, DC: National Academy Press.
- Nett, J.C.; Jaussi, C. & Schatzmann, S. (2007). Perzeption Glücksspielsucht – Erfahrungswissen und Problemwahrnehmung in der Deutschschweizer Bevölkerung. Bern: Berner Fachhochschule.
- Orford, J. (2005a). Complicity on the river bank: The search for the truth about problem gambling: Reply to the commentaries. *Addiction*, 100, 1226-1239.
- Orford, J. (2005b) Disabeling the public interest: Gambling strategies and policies for Britain. *Addiction*, 100, 1219-1225.
- Parke, J., Rigbye, J. & Parke, A. (2008). Cashless and card-based technologies in gambling: A review of the literature (Report for the Gambling Commission, Great Britain). Centre for the Study of Gambling, University of Salford.
- Paton, D., Siegel, D. & Vaughan Williams, L. (2004). A time series analysis of the demand for gambling in the United Kingdom. *National Tax Journal*, 57, 847-861.

- Peano, V. (2008). The new legal framework of the Italian remote gambling market. Paper presented at the 7th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues, Nova Gorica (Slovenia), July 1-4.
- Petry, N. M. (2005). Pathological Gambling – Etiology, Comorbidity and Treatment. Washington: American Psychological Association.
- Petry, N. M.; Stinson, F. S. & Grant, B.F. (2005). Comorbidity of DSM-IV pathological gambling and other psychiatric disorders: Results from the national epidemiologic survey on alcohol and related conditions. *Journal of Clinical Psychiatry*, 66, 564-574.
- Pietsch, F. (2008). Spielsucht aus der Sicht des BMGFJ – Österreich quo vadis? Beitrag auf der Fachtagung „Suchtkrank: Glücksspielsucht und substanzgebundene Komorbidität“, Hinterbrühl, 11./12. Januar.
- Potenza, M. N.; Steinberg, M. A.; McLaughlin, S. D.; Wu, R.; Rounsaville B. J. & O'Malley, S. S. (2000). Illegal behaviors in problem gambling: Analysis of data from a gambling helpline. *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 28, 389-403.
- Productivity Commission (1999). Australia's Gambling Industries. Inquiry Report. URL: <http://www.pc.gov.au/inquiry/gambling/finalreport/index.html> [Zugriff am 12. August 2004].
- Quinn, F. L. (2001). First do not harm: What could be done by casinos to limit pathological gambling. *Managerial and Decision Economics*, 22, 132-142.
- Robins, L.; Cottler, L. B.; Buchholz, K. & Compton, W. M. (1996). Diagnostic Interview Schedule, fourth version (DISIV). Saint Louis, MO: Washington University Press.
- Ryan, P. (2008). Beyond smart cards to smart technologies. Paper presented at the 7th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues, Nova Gorica (Slovenia), July 1-4.
- Saß, H.; Wittchen, H.-U.; Zaudig, M. & Houben, I. (2003). Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen – Textrevision – DSM-IV-TR. Göttingen: Hogrefe.
- Scheithauer, H., Hayer, T. & Niebank, K. (2008). Problemverhaltensweisen und Risikoverhalten im Jugendalter – Ein Überblick. In: H. Scheithauer, T. Hayer & K. Niebank (Hrsg.), Problemverhalten und Gewalt im Jugendalter: Erscheinungsformen, Entstehungsbedingungen, Prävention und Intervention (S. 11-33). Stuttgart: Kohlhammer.
- Scheithauer, H., Petermann, F., Meyer, G. & Hayer, T. (2005). Entwicklungsorientierte Prävention von Substanzmissbrauch und problematischem Glücksspielverhalten im Kindes- und Jugendalter. In R. Schwarzer (Hrsg.), *Enzyklopädie der Psychologie, Themenbereich C: Theorie und Forschung, Serie X: Gesundheitspsychologie, Band 1: Gesundheitspsychologie* (S. 503-523). Göttingen: Hogrefe.
- Shaffer, H. J. (2005). From disabling to enabling the public interest: Natural transitions from gambling exposure to adaptation and self-regulation. *Addiction*, 100, 1227-1229.

- Shaffer, H.J. & Hall, M.N. (2001). Updating and refining prevalence estimates of disordered gambling behaviour in the United States and Canada. *Canadian Journal of Public Health*, 92, 168-172.
- Shaffer, H. J.; Hall, M. N. & Vander Bilt, J. (1999). Estimating the prevalence of disordered gambling behaviour in the United States and Canada: A research synthesis. *American Journal of Public Health*, 89, 1369-1376.
- Shaffer, H. J.; LaBrie, R. A. & LaPlante, D. A. (2004). Laying the foundation for quantifying regional exposure to social phenomena: considering the case of legalized gambling as a public health toxin. *Psychology of Addictive Behaviors*, 18, 40-48.
- Slutske, W. S. (2006). Natural recovery and treatment-seeking in pathological gambling: Results of two U.S. national surveys. *American Journal of Psychiatry*, 163(2), 297-302.
- Smith, A. D. (2004). Controversial and emerging issues associated with cybergambling (e-casinos). *Online Information Review*, 28, 435-443.
- Spinatsch, M. & Hofer, S. (2004). Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Bern: Dr. Markus Spinatsch, Beratung für Politik und Verwaltung.
- Sproston, K.; Erens, B. & Orford, J. (2000) Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey. London: The National Centre for Social Research.
- Stinchfield, R. D. (2002). Reliability, validity and classification accuracy of a the South Oaks Gambling Screen (SOGS). *Addictive Behaviors*, 27, 1-9.
- Stinchfield, R. D. (2003). Reliability, validity and classification accuracy of a measure of DSM-IV diagnostic criteria for pathological gambling. *American Journal of Psychiatry*, 160, 180-182.
- Stitt, B. G.; Giacomassi, G. & Nichols, M. (2000). The effects of casino gambling on crime in new casino jurisdictions. *Journal of Crime and Justice*, 23, 1-23.
- The Annenberg Public Policy Center (2008). Internet gambling stays low among youth ages 14 to 22 but access to gambling sites continues; sports gambling makes resurgence. Philadelphia: University of Pennsylvania, 26th November 2008.
[<http://www.annenbergpublicpolicycenter.org>. Zugriff am 23.12.2008]
- Valleur, M. (2009). France. In: Meyer, G.; Hayer, T. & Griffiths, M. (Eds.). *Problem Gambling in Europe – Challenges, Prevention and Interventions* (p. 71-84). New York: Springer.
- Volberg, R. A. (1996). Prevalence studies on problem gambling in the United States. *Journal of Gambling Studies*, 12, 111-128.
- Volberg, R. A. (2007). Population surveys. In: Smith, G.; Hodgins, D.C. & Williams, R. J. (Eds.). *Research and Measurement in Gambling Studies* (p. 33-54). Amsterdam: Elsevier.
- Volberg, R. A.; Abbott, M. W.; Rönnerberg, S. & Munck, I.M.E. (2001). Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 104, 250-256.

- Walters, G. (1997). Problem gambling in a federal prison population: Results from the South Oaks Gambling Screen. *Journal of Gambling Studies*, 13, 7-24.
- Wardle, H.; Sproston, K.; Orford, J.M; Erens, B.; Griffiths, M. & Constantine, R. (2007). British Gambling Prevalence Survey 2007. London: National Center for Social Research.
- Welte, J. W.; Barnes, G. M.; Wieczorek, W.; Tidwell, M.-C. & Parker, J. (2001). Alcohol and gambling pathology among U.S. adults: Prevalence, demographic patterns and comorbidity. *Journal of Studies on Alcohol*, 62, 706-712.
- Welte, J. W.; Wieczorek, W.; Barnes, G.; Tidwell, M.-C. & Hoffmann, J. (2004). The relationship of ecological and geographic factors to gambling behavior and pathology. *Journal of Gambling Studies*, 20, 405-423.
- Wheeler, S. A.; Round, D. K.; Sarre, R. & O'Neil, M. (2008). The influence of gaming expenditure on crime rates in South Australia: A local area empirical investigation. *Journal of Gambling Studies*, 24, 1-12.
- Williams, R. J.; West, B. L. & Simpson, R. J. (2007). Prevention of problem gambling. In: Smith, G.; Hodgins, D. & Williams, R. J. (Eds). *Research and Measurement in Gambling Studies* (p. 399-435). Amsterdam: Elsevier.
- Williams, R. J.; West, B. L. & Simpson, R. I. (2008). Prevention of Problem/Pathological Gambling: A comprehensive review of the evidence. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre. Guelph, Ontario, Canada. May 1, 2008. <http://hdl.handle.net/10133/414>.
- Williams, R. J. & Wood, R. T. (2004). The proportion of gaming revenue derived from problem gamblers: Examining the issues in a Canadian context. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 4, 33-45.