

„Betertainment“*
Wirtschaftliche Bedeutung und
Potenziale im Einklang mit
Verbraucher-, Daten- und
Jugendschutz
– Endbericht –

Autoren:

Dr. Iris Henseler-Unger
Dr. Christin-Isabel Gries
Dr. Sonia Strube Martins

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef

*„Betertainment“: Online-Gambling, beinhaltet Sportwetten, Poker, Casino und Lotterien

Bad Honnef, Oktober 2015

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
1 Vorbemerkung	1
2 Motivation	2
3 Ziele und Inhalte der Studie	5
4 Bisherige Entwicklung des Online-Glücksspielmarktes	7
4.1 Konvergente Wertschöpfungskette	7
4.2 Umsatz, fiskalische Einnahmen und Beschäftigung auf dem Glücksspielmarkt	9
4.3 Rechts- und Planungsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen	12
4.4 Auswirkungen auf die konvergente Wertschöpfungskette	13
4.5 Online-Gambling in Schleswig-Holstein	14
4.5.1 Rechtliche Rahmenbedingungen in Schleswig-Holstein	14
4.5.2 Marktzugang	15
4.5.3 Steuern und Abgaben	16
4.5.4 Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz	17
4.5.5 Online-Gambling-Angebot in Schleswig-Holstein	17
5 Internationaler Vergleich der Glücksspielregulierung	22
5.1 Erkenntnisse aus der Glücksspielregulierung im Ausland	22
5.2 Europäische Märkte für Online-Glücksspiel	23
5.3 Glücksspielregulierung in Dänemark	27
5.4 Frankreich	28
5.5 Polen	28
6 Zukünftige Entwicklung: Gegenüberstellung Regulierungsszenarien	29
6.1 Vorgehensweise	29
6.2 Herleitung des Zielszenarios	30
6.3 Annahmen zum Umsatzwachstum	38
6.4 Ergebnisse marktwirtschaftlich zielorientierter Regulierung	40
6.4.1 Auswirkungen einer Liberalisierung auf dem Glücksspielmarkt	40
6.4.2 Auswirkungen einer Liberalisierung auf anderen Märkten	43
7 Ergebnisse	48
Literaturverzeichnis	50

ANHANG	55
1 Regulierungsrahmen	55
1.1 Rechtsgrundlagen	55
1.2 Glücksspielarten	56
1.3 Marktzugang in Deutschland	58
1.4 Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz	63
1.5 Steuern und Abgaben	68
2 Überblick über Online-Gambling-Angebot	69
3 Beispielrechnung Besteuerung von Online-Casino bei unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen	73
4 Ergänzende Informationen zum internationalen Vergleich	74
4.1 Dänemark	74
4.1.1 Definition	74
4.1.2 Rechtlicher Rahmen	74
4.1.3 Anbieter und Marktvolumen	80
4.1.4 Ökonomische Effekte	83
4.2 Frankreich	90
4.2.1 Rechtlicher Rahmen	90
4.2.2 Anbieter und Marktvolumen	93
4.2.3 Ökonomische Effekte	95
4.3 Polen	97
4.3.1 Rechtlicher Rahmen	97
4.3.2 Anbieter und Marktvolumen	98
4.3.3 Ökonomische Effekte	99
5 Liste der Interviewpartner	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Konvergente Wertschöpfungskette Online-Glücksspiel	8
Abbildung 2:	Entwicklung der Spieleinsätze und fiskalischen Einnahmen, Glücksspiel insgesamt (ohne gewerbliche Spielautomaten) von 2004 bis 2014 in Mio. Euro	11
Abbildung 3:	Steuer- und Abgabeaufkommen aus Glücksspiel in Schleswig-Holstein	20
Abbildung 4:	Online-Gambling: Verteilung der Spieleinsätze (gesamt und pro Kopf) im Ländervergleich (2012)	24
Abbildung 5:	Online-Gambling: Verteilung der Bruttospielerträge im Ländervergleich 2012	24
Abbildung 6:	Online-Gambling: Rohertragsmarge (2012)	25
Abbildung 7:	Umsatzentwicklung (Spieleinsätze in Mio. Euro) 2015-2020, Gegenüberstellung der zwei Szenarien*	41
Abbildung 8:	Umsatzentwicklung (Bruttospielerträge in Mio. Euro) 2015-2020, Gegenüberstellung der zwei Szenarien*	42
Abbildung 9:	Steuereinnahmen aus Glücksspiel in Mio. € (2015-2020) – Gegenüberstellung der zwei Regulierungsszenarien*	43
Abbildung 10:	Registrierte Spieler in ROFUS (2012-2015)	80
Abbildung 11:	Bruttospielertrag im gesamten dänischen Gambling-Markt (2008-2014, in Mio. Euro)	82
Abbildung 12:	Bruttospielertrag in den Bereichen Sportwetten (online und stationär), Online Casino und Online Poker – quartalsbezogene Entwicklung seit 2012 (in Mio. Euro)	82
Abbildung 13:	Frankreich – Bruttospielerträge in den Marktsegmenten Online-Poker, -Pferdewetten und -Sportwetten	93
Abbildung 14:	Ausgaben für Werbung in den Medien TV, Radio, Print, Internet (in Mio. Euro)	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Positionierung ausgewählter Unternehmen auf unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen	9
Tabelle 2:	Vergleich Regulierungsvorschriften GlüStV 2012 und Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein	17
Tabelle 3:	Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein – Lotterien	18
Tabelle 4:	Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein – Sportwetten	18
Tabelle 5:	Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein – Online-Casino/Poker	19
Tabelle 6:	Untersuchte Online-Gambling-Märkte im internationalen Vergleich	26
Tabelle 7:	Zentrale Annahmen der Regulierungsszenarien	37
Tabelle 8:	Beitrag des Glücksspielmarktes zum Umsatz in der konvergenten Wertschöpfungskette (2020)	46
Tabelle 9:	Beispielrechnung Besteuerung – Annahmen	73
Tabelle 10:	Beispielrechnung Besteuerung	73
Tabelle 11:	Dänemark - Jährliche Lizenzgebühr für Sportwetten und Online-Casino	78
Tabelle 12:	Geschätzte Steuereinnahmen in Dänemark, in Mio. Euro (2012-2014)	84
Tabelle 13:	Definitionen von Gambling nach dem dänischen Gesetz	86
Tabelle 14:	Steuersätze für unterschiedliche Gambling-Arten in Dänemark	89
Tabelle 15:	Lizenzierte Online-Gambling-Anbieter in Frankreich (Stand: August 2015)	96

1 Vorbemerkung

Der Online-Glücksspielmarkt ist geprägt von vielen Verzerrungen zwischen den Anbietern, rechtlichen Unsicherheiten für Unternehmen des Marktes sowie von Defiziten im Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz. So dominieren im regulierten Bereich weiterhin Staatsunternehmen. Ihr Umsatz schrumpft seit Jahren. Ein bemerkenswerter Aufschwung findet stattdessen im unregulierten Bereich statt. Manches Angebot weicht auf das Ausland aus, oft auch außerhalb der EU.

Trotz aller gut gemeinter Regulierung ist damit der gewollte hohe Standard im Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz schwer durchsetzbar, es sei denn, die Unternehmen haben sich selbstverpflichtet, z.B. mit dem Kodex Deutschland für Telekommunikation und Medien.

Die Ziele der heutigen Regulierung werden nur mangelhaft erreicht, reguliertes privates Engagement wird blockiert. Ökonomische Potentiale für Wachstum und Beschäftigung bleiben ungenutzt. Steuereinnahmen entfallen.

Dies strahlt über den eigentlichen Online-Gambling- und Glückspielbereich hinaus. Online-Gambling ist Teil einer konvergenten Wertschöpfungskette, in der z.B. Telekommunikationsinfrastrukturen, IT, Software-Anwendungen oder Authentifizierungssysteme stehen, ebenso betroffen sind Werbung, Marketing und Sponsoring. In allen Bereichen bleiben Wachstumsimpulse aus.

Kann man die Regulierung des Glücksspielmarktes nicht besser machen, um alle diese und noch weitere Nachteile zu vermeiden und gleichzeitig ein hohes Niveau an Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz gewährleisten?

Kann man nicht aus anderen Bereichen lernen? Das WIK hat jahrzehntelange Erfahrung und Expertise im Bereich der Entwicklung des Telekommunikationsmarktes. Es war als Think Tank Wegbegleiter der Liberalisierung und ist es heute noch.

Mit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes 1998 ist fast die Quadratur des Kreises gelungen: Der Markt wurde für privates Engagement im Wettbewerb mit einem ehemaligen Staatsmonopol geöffnet. Gleichzeitig wurde eine strikte Regulierung durch die Bundesnetzagentur (damals RegTP) beschlossen. Trotz oder gerade wegen dieser konsequenten Regulierung hat sich der Telekommunikationsmarkt zum Vorteil aller entwickelt. Konsumenten haben profitiert, nicht nur über niedrige Preise und Innovationen, sondern auch durch den im Telekommunikationsgesetz festgelegten Verbraucherschutz einschließlich Fernmeldegeheimnis. Der Markt wird von vielen prosperierenden Unternehmen getragen. Nicht nur die auch international erfolgreiche Deutsche Telekom investiert in Infrastruktur. Die Öffnung des Marktes bei gleichzeitiger strikter Regulierung der Marktteilnehmer war extrem erfolgreich.

Kann man daraus für den Glücksspielmarkt lernen? Wir meinen: ja.

2 Motivation

Der rechtliche Rahmen für das Online-Glücksspiel in Deutschland steht auf dem Prüfstand.

Weichenstellungen für eine neue Glücksspielregulierung sind jetzt möglich und dringend nötig.

Aktuell steht Deutschland im Rahmen eines Pilotverfahrens in der Informationspflicht gegenüber der EU-Kommission. Sofern es Deutschland nicht gelingt, die im Rahmen des EU-Pilotverfahrens geäußerten Kritiken der EU-Kommission auszuräumen, droht die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens. In der Konsequenz stellt sich vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation auf dem Glücksspielmarkt die Frage nach effizienteren und marktgerechteren Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Glücksspielregulierung, die gleichzeitig im Einklang mit europäischem Recht sind.

Die rechtlichen Grundlagen für Online-Glücksspiel in Deutschland sind vor allem geprägt durch den Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 (GlüStV 2012), der den Glücksspielstaatsvertrag vom 01.01.2008 (GlüStV 2008) abgelöst hat.

Der GlüStV 2012 schränkt den Marktzugang für private Anbieter stark ein:

- Staatliches Monopol für die Veranstaltung von Lotterien mit Ausnahme der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, die sehr eng definiert werden.
- Zahl der Sportwetten-Konzessionen begrenzt auf 20 und zeitlich limitiert im Rahmen einer Experimentierklausel.
- Verbot von Online-Casino/-Poker.

Gegenüber dem GlüStV 2008 hat der GlüStV 2012 einen Ausnahmehereich für den Online-Vertrieb von Lotterien und Sportwetten eingeführt. Vorher galt ein generelles Internetverbot für Glücksspielangebote.

Die Konzessionsvergabe wurde durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel (VGH) gestoppt, da das Konzessionsverfahren fehlerhaft und intransparent verlaufen ist.¹ In der Folge gibt es faktisch kein reguliertes Angebot von privaten Sportwettenanbietern mit Ausnahme des regulierten Glücksspielangebots in Schleswig-Holstein (SH).

¹ Im Mai 2015 hat die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts Wiesbaden durch Beschluss vom 05.05.2015 das Land Hessen auf den Eilantrag eines österreichischen Sportwettenanbieters hin verpflichtet, bis zu einer Entscheidung im Klageverfahren die angekündigte Erteilung von Sportwettenkonzessionen an die 20 ausgewählten Bewerber zurückzustellen. Am 16. Oktober 2015 hat der VGH Kassel den Beschluss des VG Wiesbaden bestätigt und das Konzessionsverfahren gestoppt. Vgl. Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 16.10.2015 Az.: 8 B 1028/15.

Laut VGH Kassel verstößt die gesamte Entscheidungsstruktur des Glücksspielkollegiums, das Gremium in dem die 16 Bundesländer die Glücksspielregulierung aushandeln, gegen das Grundgesetz.² Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof sieht durch die Regelungsbefugnisse des Glücksspielkollegiums das Rechtsstaatsprinzip verletzt.³

Schleswig-Holstein hat sich dem GlüStV 2012 zunächst nicht angeschlossen. Die Glücksspielregulierung orientierte sich in Schleswig-Holstein von 2012 bis 2013 am dänischen Modell und hat Online-Glücksspielangebote privater Anbieter unter strengen Auflagen im Bereich des Verbraucher- und Jugendschutzes zugelassen.⁴

Die Bevorteilung und in der Folge starke Dominanz von staatlichen Angeboten beim Glücksspiel und damit auch beim regulierten Online-Gambling wird mit den Zielen des GlüStV 2012 begründet.

Die Ziele des GlüStV 2012 stehen außer Diskussion und sind Dreh- und Angelpunkt jeder Glücksspielregulierung:⁵

- das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
- durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
- den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
- die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspiel, den Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und die Abwehr der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität sicherzustellen und
- Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

² Vgl. Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 16.10.2015 Az.: 8 B 1028/15, S. 14.

³ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof weist darauf hin, dass die zahlenmäßige Beschränkung der Sportwettenkonzessionen und der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen nicht in vollem Umfang den aus dem Rechtsstaatsprinzip sich ergebenden Anforderungen genügt. Vgl. DSW Pressemitteilung vom 30. September 2015. „Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hat zur Folge, dass sich die Vertreter des Freistaates Bayern in der Ministerpräsidentenkonferenz und im Glücksspielkollegium der Länder an keiner Beschlussfassung zu einer (Neu-)Festlegung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen für Sportwetten bzw. zur Werberichtlinie beteiligen dürfen. Die Werberichtlinie darf von bayerischen Organen nicht mehr angewandt werden.“ Pressemitteilung zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 25. September 2015, Vf. 9-VII-13, Vf. 4-VII-14, Vf. 10-VII-14, München 30. September 2015.

⁴ Ein Landesregierungswechsel hat ein Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV 2012 zu einem Kurswechsel in der Glücksspielregulierung in Schleswig-Holstein geführt, so dass das Glücksspielgesetz wieder aufgehoben und der GlüStV 2012 nun auch in diesem Bundesland gültig ist.

⁵ §1 GlüStV 2012.

Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.“⁶

Diese Maßnahmen betreffen sowohl die Rahmenbedingungen für eine Tätigkeit privater Unternehmen auf dem Glücksspielmarkt, insbesondere für die Möglichkeiten, Online-Glücksspiel anzubieten als auch Maßnahmen, die bei den Nutzern ansetzen, um die Ziele des Verbraucher- und Jugendschutzes zu erreichen.

Die derzeitige Regulierung wird zur Zeit allerdings hinterfragt, da sie die Ziele des GlüStV 2012 nicht erreicht, jedoch gleichzeitig ökonomische Potenziale für Wachstum und Beschäftigung ungenutzt lässt. Fiskalische Einnahmen für den Staat fallen folglich geringer aus. Dies betrifft neben dem Glücksspielmarkt insbesondere beim Online-Gambling die gesamte konvergente Wertschöpfungskette, zu der z.B. Informations- und Kommunikationsdienste, Zahlungsabwicklungssysteme und Softwareentwicklung gehören.

Dies wirft die Frage auf, ob eine regulierte Marktöffnung diese Fehlentwicklungen auffangen und gleichzeitig die Ziele des GlüStV 2012 besser erreichen könnte. Die vorliegende vom WIK für den DVTM durchgeführte Studie beschäftigt sich mit dieser Fragestellung.

⁶ §1 GlüStV 2012.

3 Ziele und Inhalte der Studie

Kann eine marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung des Online-Gambling

- Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz verbessern,
- gleichzeitig positive Effekte für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerb erreichen,
- und das nicht nur im Bereich des Online-Gambling, sondern auch entlang der ganzen konvergenten Wertschöpfungskette des Betertainments?

Die vorliegende Studie fokussiert sich auf den stark wachsenden Online-Bereich⁷ und hinterfragt kritisch die Entwicklungen der vergangenen Jahre im Rahmen einer ökonomischen Analyse des Glücksspielmarktes.

Sie zeigt, wie durch eine marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung

- Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz gewährleistet werden kann,
- gleichzeitig positive ökonomische Effekte für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerb erzielt werden können und auch
- die Konfliktfelder mit europäischem Recht deutlich reduziert werden können.

Die Vorteile einer marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierung werden durch einen Vergleich zur Fortsetzung der bisherigen staatsorientierten Regulierung herausgearbeitet. Dabei werden auch die Auswirkungen auf die konvergente Wertschöpfungskette untersucht.

Die Studie beginnt mit einem Überblick über die bisherige Entwicklung des Online-Glücksspielmarktes (Kapitel 3). Im Rahmen der Untersuchung der bisherigen Entwicklung des Glücksspielmarktes wird auf den Glücksspielmarkt in Schleswig-Holstein eingegangen, da Schleswig-Holstein vorübergehend ein an Dänemark angelehntes Regulierungsmodell angewandt hat, das bei der Herleitung des Zielszenarios als Vorbild herangezogen wird. Im internationalen Vergleich (Kapitel 4) werden die wichtigsten Aspekte der Glücksspielregulierung in Dänemark, Frankreich und Polen dargestellt. Genauere Informationen über die Glücksspielregulierung in diesen Ländern können dem Anhang entnommen werden. In Kapitel 5 wird in einer Gegenüberstellung von zwei entgegengesetzten Regulierungsszenarien die Vorteile einer marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierung herausgearbeitet. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse der Studie zusammen.

⁷ Die Studie befasst sich mit Lotterien, Sportwetten und Casino/Poker mit einem Schwerpunkt auf Online-Gambling, d.h. Lotterien-, Sportwetten- und Casino-/Poker-Angebote, die über Internetplattformen betrieben werden.

Die Studie basiert auf Desk Research, Experteninterviews und einer Szenarioanalyse. Außerdem werden Erkenntnisse aus einem internationalen Vergleich der Erfahrungen mit Glücksspielregulierung⁸ herangezogen.

⁸ Schwerpunktmäßig in Dänemark, Frankreich und Polen.

4 Bisherige Entwicklung des Online-Glücksspielmarktes

4.1 Konvergente Wertschöpfungskette

Online-Gambling: Beispiel für eine neue konvergente Wertschöpfungskette
Betertainment trägt damit auch zum wirtschaftlichen Erfolg anderer Branchen in der konvergenten Wertschöpfungskette bei.

Betertainment steht für die Digitalisierung, Virtualisierung und Konvergenz des Glücksspielmarktes, auf dem Online-Angebote zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Online-Glücksspiel ist dabei als digitaler Content zu verstehen, der über das Internet betrieben wird. Dabei ist es rein theoretisch denkbar, dass sämtliche Glücksspielarten über das Internet angeboten werden. Eine Definition der Glücksspielarten findet sich im Anhang. Dementsprechend wird bei einem Online-Angebot zwischen Online-Casino/-Poker, Online-Wetten und Online-Lotterien differenziert.⁹ Mittlerweile macht Online-Gambling 53% des gesamten Glücksspielmarktes aus.

Online-Gambling setzt als Internetangebot auf TK-Diensten auf. Zum einen benötigen Spieler einen Internetanschluss, um Online-Gambling zu nutzen, zum anderen brauchen Anbieter einen Server, auf den zugegriffen wird, um zu spielen. Dabei greifen sowohl Endnutzer, die über das Internet spielen, auf den Server zu, als auch Online-Gambling-Anbieter, die fremde Spielangebote in ihre eigene Internetplattform integrieren. Der Server muss genauso wie die Kunden mit dem TK-Netz verbunden sein.

Hinzu kommt, dass für das Online-Gambling entsprechende „Gambling“-Software eingesetzt wird. Für die Registrierung von und Abrechnung mit Kunden nutzen Online-Glücksspielanbieter Authentifizierungs- und Bezahlssysteme. Zu den Endgeräten, die für Online-Gambling genutzt werden, gehören Computer, Mobiltelefone bzw. Smartphones, Tablets und digitale Fernsehgeräte.¹⁰

Die Werbe- und Marketingbranche liefert Werbe- und Marketingdienstleistungen an Online-Glücksspiel Anbieter. Zu den Werbe- und Marketingkanälen, die durch die Verbreitung der Werbung Einnahmen erzielen, gehören das Internet, Fernsehen, Radio, Kino, Printmedien sowie Outdoorwerbeflächen.¹¹

⁹ Im Fall von gewerblichen Spielautomaten würde sich die Definition bei einem Internetangebot allerdings aufgrund der Plattform verlagern. Gewerbliche Spielautomaten werden aufgrund ihres Bezugsweges bzw. Spielortes von anderen Glücksspielarten abgegrenzt. Bei einem Internetangebot entfällt dieses Abgrenzungskriterium. Daher würde ein Online-Angebot, das in der Art dem eines Spielautomaten entspricht, sehr wahrscheinlich der Spielart Online-Casino zugeordnet werden. Gewerbliche Spielautomaten werden daher in dieser Studie nicht berücksichtigt.

¹⁰ Vgl. EU-Kommission (2011), S. 3 ff.

¹¹ Vgl. EU-Kommission (2011), S. 3 ff.

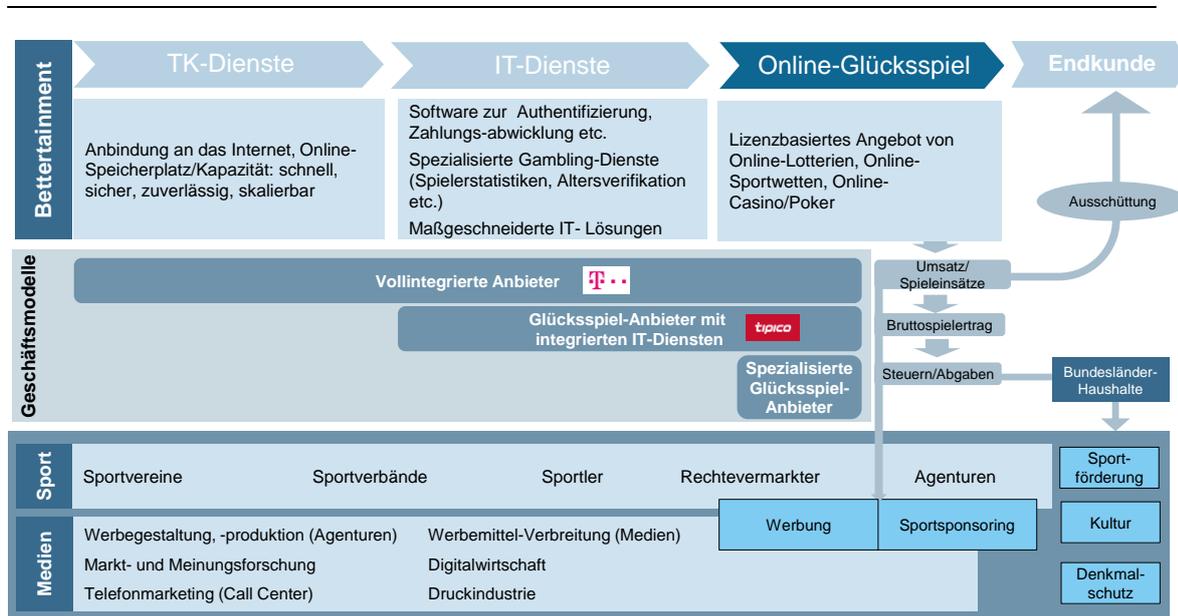
Nicht unmittelbar Teil der Wertschöpfungskette, aber ebenfalls von Entwicklungen auf dem Glücksspielmarkt betroffen, sind z.B. Sportvereine und Kultur- und Sozialprojekte, die mit Steuereinnahmen oder Abgaben aus dem Glücksspiel gefördert werden.

Entlang der konvergenten Wertschöpfungskette lassen sich vielfältige Geschäftsmodelle für Online-Glücksspiel realisieren. Während es zum einen spezialisierte Glücksspielanbieter, wie z.B. den Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) gibt, entwickeln viele Anbieter auch Software-/IT-Dienste selbst (z.B. Tipico, Cashpoint). Ein integriertes Glücksspielangebot ist für Anbieter aus dem Bereich des Netzbetriebs möglich, die, wie z.B. die Deutsche Telekom, im Rahmen einer Vorwärtsintegration Glücksspiel als attraktiven Content über ihre Plattformen vermarkten.

Die Nutzung von Internetplattformen für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspiel führt dazu, dass die Glücksspielregulierung Auswirkungen auf Branchen hat, die bisher nicht in das Angebot von Glücksspiel eingebunden waren, z.B. die TK-/IT- und Softwareentwicklungsbranche. Die Wertschöpfungskette wird differenzierter und verbreitert sich.

Die Wertschöpfungskette für Online-Glücksspiel ist in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Konvergente Wertschöpfungskette Online-Glücksspiel



Die Positionierung ausgewählter Unternehmen aus den Bereichen TK, IT und Glücksspiel in der konvergenten Online-Glücksspiel-Wertschöpfungskette ist in Tabelle 1 beispielhaft dargestellt.

Tabelle 1: Positionierung ausgewählter Unternehmen auf unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen

Unternehmen	TK-Dienste	IT-Dienste	Content: Glücksspiel
Deutsche Telekom	X	X	X
Telefónica	X		
Vodafone	X		
Unity Media	X		
Tipico		X	X
Bet-at-Home		X	X
PokerStars		X	X
Cashpoint		X	X
Wirecard		X	
PostIdent		X	
Deutscher Lotto- und Toto-Block			X

Die **Deutsche Telekom** hat sich mit 64% an der **Deutsche Sportwetten GmbH (DSW)** beteiligt und bietet Online-Sportwetten unter tipp3.de an.

4.2 Umsatz, fiskalische Einnahmen und Beschäftigung auf dem Glücksspielmarkt

Ökonomische Auswirkungen der jetzigen diffusen rechtlichen Lage:

- Rückgang des regulierten bei gleichzeitigem Anstieg des unregulierten Glücksspiel-Marktvolumens, insbesondere auch beim stark wachsenden Online-Glücksspiel.
- Negative Beschäftigungswirkungen, z.B. durch die Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland.
- Negative fiskalische Auswirkungen: zwischen 2004 und 2014 insgesamt ca. 1 Mrd. Euro entgangene Steuereinnahmen.

Seit zehn Jahren ist ein Umsatzrückgang im regulierten Bereich¹² zu beobachten. Im Jahr 2014 entfiel von einem gesamten Umsatz in Höhe von 43 Mrd. Euro weniger als die Hälfte auf den regulierten Bereich.¹³

Das Marktwachstum findet im unregulierten Markt¹⁴ statt, vor allem beim Online-Glücksspiel. Der Anteil des Online-Bereichs am Wachstum im unregulierten Bereich lag bei 90%.

Die Entwicklung der Steuer- und Abgabeneinnahmen aus Glücksspiel spiegeln die allgemeine Marktentwicklung wider. Insgesamt sind die Steuereinnahmen und Abgaben zwischen 2004 und 2014 um 24% (ca. 1 Mrd. €) zurückgegangen.

Die Einführung der Sportwettsteuer, die derzeit von über der Hälfte der Unternehmen¹⁵ im unregulierten Bereich entrichtet wird, hat seit 2012 einen Aufwärtstrend bewirkt. Die Sportwettsteuer machte 2014 fast 7% der gesamten fiskalischen Einnahmen aus.

Die Besteuerung der Spieleinsätze wird von der Branche stark kritisiert und erschwert – so die Argumentation - zusätzlich Geschäftsmodelle im regulierten Markt.

Dem Staat entgehen zudem Lizenzgebühren, die bei der Lizenzvergabe erhoben werden, z.B. Verwaltungs- und Kontrollgebühren.

¹² Unter reguliertem Angebot ist Glücksspiel zu verstehen, das auf der Grundlage des GlüStV 2012 stattfindet. Grundlegende Hintergrundinformationen über den Glücksspielmarkt wie z.B. der Regulierungsrahmen sowie eine Übersicht über das Online-Angebot finden sich im Anhang.

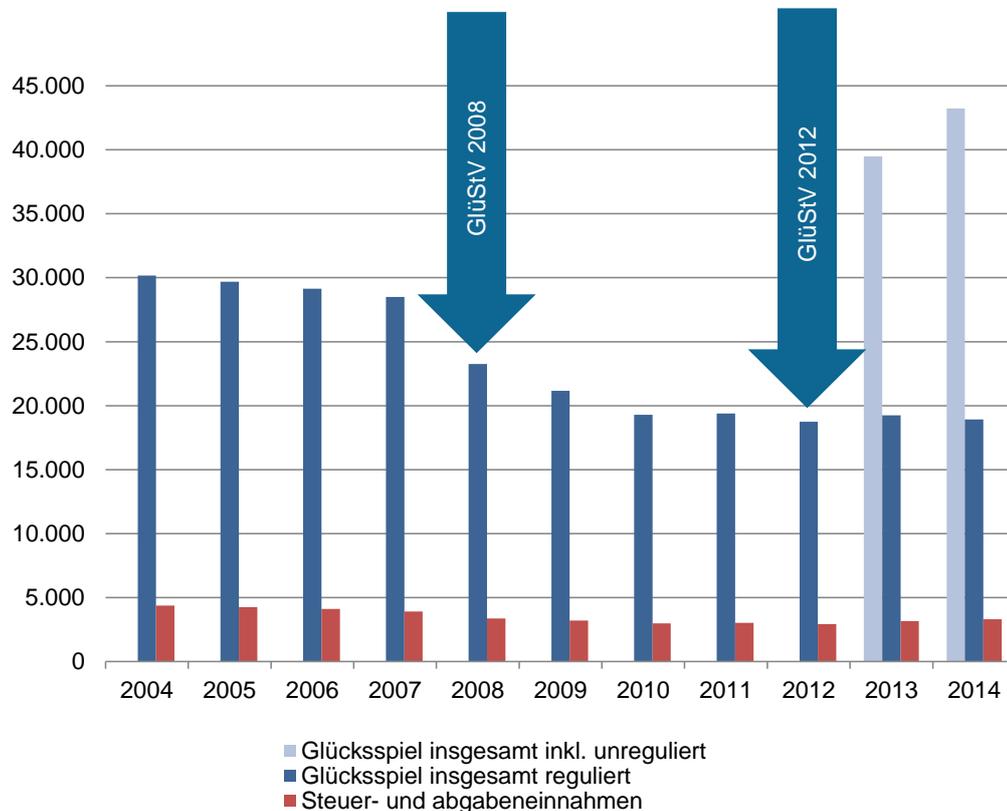
¹³ Vgl. zu den Daten zum Glücksspielmarkt: Pressemeldungen DLTB, Barth (2013b), Der deutsche Glücksspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung; Lotto Hessen (2015): Jahrespressekonferenz 21. Januar 2015 Lotto Hessen; Meyer, G. (2015), Glücksspiel Zahlen und Fakten, in: DHS, Das Jahrbuch Sucht 2015; Statistiken der IFHA <http://www.ifhaonline.org/default.asp?section=Resources&area=4>; Goldmedia (2014), International Vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse; Daten der Internethomepage der Verbände der privaten und öffentlichen Spielbanken für 2013 und 2014 (<http://www.bupris.de/> und <http://www.deutscher-spielbankenverband.de/0.1031,141341,-1.aspx>); Aktion Mensch (2015): Lagebericht 2014, Daten der Klassenlotterien, der Fernsehlotterie und Gewinnsparen PS für 2014 geschätzt, EU-Kommission (2015): EU-Pilotverfahren 7625/15/GROW.

Daten zu den fiskalischen Einnahmen: statistisches Bundesamt (Einnahmen aus Glücksspiel für die Jahre 2004 bis 2012), BMF I A 6, Steuereinnahmen für das Kalenderjahr 2013 und 2014, Barth (2013b), Der deutsche Glücksspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung, Meyer, G. (2015), Glücksspiel Zahlen und Fakten, in: DHS, Das Jahrbuch Sucht 2015.

¹⁴ Unter den unregulierten Glücksspielbereich fallen Angebote, die auf der Grundlage von Lizenzen aus dem EU-Ausland stattfinden, oder von Anbietern vermarktet werden, die auf die Erteilung einer Konzession für Sportwetten auf der Grundlage des GlüStV 2012 warten.

¹⁵ Informationen der Marktteilnehmer aus Expertengesprächen mit Verweis auf Angaben der Finanzverwaltung Hessen.

Abbildung 2: Entwicklung der Spieleinsätze und fiskalischen Einnahmen, Glücksspiel insgesamt (ohne gewerbliche Spielautomaten) von 2004 bis 2014 in Mio. Euro*



Quelle: Pressemeldungen des DLTB, Jahrespräsentation 2014 Lotto Hessen, Meyer (2015), IFHA (Pferdewetten), Goldmedia (2014) für die Rohertragsmargen, Barth (2013b), Daten der Spielbanken für 2013 und 2014 veröffentlicht auf den Internetseiten der Verbände der privaten und öffentlichen Spielbanken, Lagebericht 2014 Aktion Mensch, EU-Kommission (2015).

*Daten der Klassenlotterien, der Fernsehlotterie und Gewinnsparen PS für 2014 sowie für online-Casino/Poker in 2014 geschätzt. Der Umsatz mit unregulierten Sportwetten wurde auf der Grundlage der Steuereinnahmen berechnet, wobei nicht alle Sportwettenanbieter Steuern zahlen. Der Anteil der Anbieter, die Steuern zahlen auf dem unregulierten Markt wird auf über 70% geschätzt. Die Daten für unregulierte Angebote von 2004 bis 2014 sind nicht konsistent, so dass es nicht sinnvoll ist, sie in einer Zeitreihe darzustellen. Daher wird das unregulierte Angebot nur für die Jahre 2013 und 2014 berücksichtigt, auf der Grundlage der Daten, die von den deutschen Regulierern an die EU-Kommission im Rahmen des Evaluierungsverfahrens weitergeleitet wurden.

Die fehlenden Lizenzen für private Sportwetten und das Online-Casino/-Poker Verbot führen dazu, dass Arbeitsplätze eher im Ausland entstehen oder ins Ausland verlagert werden.¹⁶

¹⁶ Allerdings werden im Online-Bereich deutlich weniger Arbeitskräfte beschäftigt als im stationären Bereich. In UK wurde die Anzahl der Beschäftigten in 2011 auf 35800 bei stationären Wetten gegenüber 3.000 bei Wetten über Fernabsatz geschätzt. In den Industriestatistiken der Gambling Commission wird die Anzahl der Beschäftigten im Remote Gambling auf ca. 6.200 geschätzt gegenüber ca. 89.000 im stationären Bereich. Vgl. ABB (2013), S. 15 und Gambling Commission (2014), S. 7 und 40.

Die Anzahl der Beschäftigten bei stationären Spielbanken ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen (manche Standorte mussten geschlossen werden). Es stellt sich die Frage, inwieweit die Möglichkeit, in einen legalen Online-Casino/-Poker Markt einzusteigen, den Spielbanken die Umsetzung innovativer Geschäftsmodelle ermöglicht hätte (z.B. mit kombinierten stationären und Online-Angeboten), die im Erfolgsfall diese negative Entwicklung ein Stückweit aufgefangen hätten.

4.3 Rechts- und Planungsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen

Zudem **Verschärfung des wirtschaftlichen Ungleichgewichts** durch:

- Rechts- und Planungsunsicherheit nach gescheiterter Konzessionsvergabe.
- Wettbewerbsverzerrungen.

Die ausstehende Konzessionsvergabe bremst nicht nur die Entwicklung des Marktes, sondern fördert darüber hinaus die Entstehung eines unregulierten Marktes, größtenteils durch im Ausland lizenzierte Anbieter. In der Konsequenz werden die Regelungen des GlüStV 2012 nur auf einen Teilbereich des Marktes angewendet. Die Anbieter, die Konzessionen beantragt haben, agieren in einer rechtlichen Grauzone und können ihre Geschäftstätigkeit nicht in vollem Umfang aufnehmen.

Die Rechts- und Planungsunsicherheit erschwert die Umsetzung von Verbraucher-, Jugend- und Datenschutzmaßnahmen. Allerdings stehen dem freiwillige Selbstregulierungsinitiativen der privaten Anbieter gegenüber, z.B. der Kodex in Deutschland für Telekommunikation und Medien. Informationen zum Regulierungsrahmen, Verbraucherschutzmaßnahmen sowie Selbstregulierungsabkommen werden im Anhang aufgeführt.

Der Marktzugang wird für private Anbieter eingeschränkt, z.B. durch ein staatliches Veranstaltungsmonopol (Lotterien), durch die Begrenzung der Anzahl an Anbietern (Sportwetten) und durch ein Totalverbot (Online-Casino/-Poker). Es stellt sich die Frage, ob private Anbieter durch entsprechende regulatorische Auflagen nicht in der Lage wären, ebenfalls ein Glücksspielangebot bereitzustellen, das den Zielen des GlüStV 2012 gerecht wird.

Regulierte Anbieter stehen im Wettbewerb mit unregulierten Anbietern, die keine Steuern zahlen und geringere oder keine regulatorischen Auflagen erfüllen.

4.4 Auswirkungen auf die konvergente Wertschöpfungskette

Negative Auswirkungen auf die **konvergente Wertschöpfungskette**:

Wachstumspotenziale für Anbieter in vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen und für weitere Akteure in Märkten, die mit Glücksspiel in Beziehung stehen, können nicht ausgeschöpft werden.

Die negativen Entwicklungen im Glücksspielmarkt wirken sich nachteilig auf vor- und nachgelagerte Ebenen der konvergenten Wertschöpfungskette aus:

- TK-Unternehmen entgehen Umsätze u.a. dadurch, dass das unregulierte Angebot überwiegend durch im EU-Ausland angesiedelte Unternehmen bereitgestellt wird, z.B. für die Bereitstellung von Servern und hochqualitativen Kommunikationsdiensten bspw. für die Datenübertragung.
- Während Softwareentwickler im Ausland an der Wachstumsdynamik des Online-Glücksspielmarktes partizipieren¹⁷, verunsichert die rechtliche Lage potenzielle Anbieter in Deutschland.
- Ebenso erzielen Anbieter von Zahlungsabwicklungs- und Authentifizierungssystemen geringere Umsätze, weil Online-Glücksspiel hauptsächlich im unregulierten Bereich stattfindet.
- Einnahmen deutscher Unternehmen in den Bereichen Werbung, Marketing und Kundenbetreuung werden deutlich geschmälert, weil Glücksspielanbieter ihre Werbebudgets in der rechtlichen Grauzone nicht voll ausschöpfen.

Anbieter in der konvergenten Wertschöpfungskette können von den positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung, die mit der Ausschöpfung des ungenutzten Marktpotenzials verbunden gewesen wären, wie z.B.:

- Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich des Kundenservices wie Call-Centern, Servicrufnummern,
- Arbeitsplätze bei Softwareentwicklungsunternehmen sowie Anbietern von Zahlungsabwicklungs- und Registrierungssystemen und/oder
- Beschäftigungsmöglichkeiten im TK-Sektor

nicht profitieren.

¹⁷ Ein Anbieter im Ausland wie Playtech weist z.B. für die letzten 5 Jahre eine CAGR von 31,8% für den Umsatz aus; Vgl. Playtech (2015), S. 6. NetEnt gibt für 2012/13 und 2013/14 Wachstumsraten von jeweils 19% und 35% an; Vgl. NetEnt (2015), S. 4.

Die Auswirkungen auf die Umsatzentwicklung und Beschäftigung auf Märkten der erweiterten Wertschöpfungskette schlagen sich unmittelbar in den fiskalischen Einnahmen des Staates aus diesem Bereich nieder.

Die Marketingbranche und der Sportsektor sehen in den Online-Glücksspielanbietern potenziell wichtige Partner und beklagen hohe Einnahmeeinbußen durch die ausstehende Konzessionsvergabe.

4.5 Online-Gambling in Schleswig-Holstein

4.5.1 Rechtliche Rahmenbedingungen in Schleswig-Holstein

Vor dem Beitritt zum Glücksspielstaatsvertrag galt in Schleswig-Holstein vom 1. Januar 2012 bis 7. Februar 2013 das Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (GlücksspielG). Das GlücksspielG unterscheidet sich in einigen Punkten vom GlüStV 2012, die für eine Einschätzung der ökonomischen Auswirkungen einer Liberalisierung von Interesse sind, so dass dem Glücksspielgesetz von Schleswig-Holstein ein eigenes Kapitel gewidmet wird. 2013 ist Schleswig-Holstein nach dem Wechsel der Landesregierung allerdings dem GlüStV 2012 nachträglich beigetreten und hat das GlücksspielG aufgehoben. Die Lizenzen, die erteilt wurden, bleiben bis Ablauf der Frist gültig.

„Ziel des GlücksspielG ist es, einen dem jeweiligen Glücksspiel angemessenen Ordnungsrahmen für das Angebot (Veranstaltung, Vertrieb und Vermittlung) von öffentlichen Glücksspielen zu schaffen und hierbei insbesondere

1. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß, fair, verantwortlich und transparent durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt werden und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt wird,
2. den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere den ungesetzlichen Glücksspielmarkt einzudämmen und den legalen entgeltlichen Spielkonsum nur in einem angemessenen Umfang zuzulassen,
3. einen wirksamen Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten,
4. Suchtgefahren bei Glücksspielen vorzubeugen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung sowie Vorkehrungen vor Ausbeutung durch Glücksspiel zu schaffen,
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten vorzubeugen.“¹⁸

¹⁸ §1 GlücksspielG.

Das Glücksspiel laut GlücksspielG in Schleswig-Holstein bezieht sich auf Spiele, Lotterien und Wetten, wobei Casino-Spiele explizit miteinbezogen werden und als alle herkömmlich in Präsenz-Spielbanken angebotene Glücksspiele sind, insb. Poker, Blackjack, Baccara und Roulette.

Glücksspielanbieter veranstalten, vertreiben oder vermitteln Glücksspiele, wobei Online-Glücksspiel über den Fernvertrieb angeboten wird. Fernvertrieb ist der Vertrieb unter ausschließlicher Verwendung von Fernkommunikationsmitteln im Sinne von §312 des BGB. Bei Online-Glücksspielen ist der Ort des Vertriebs dort, wo der Spieler seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hat.

4.5.2 Marktzugang

Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit einer glücksspielrechtlichen Genehmigung angeboten werden. Zu den genehmigungspflichtigen Glücksspielen zählen vor allem Lotterien und Ausspielungen, Sportwetten, Pferderennenwetten sowie Online-Casinospiele und Online-Poker. Wer ohne behördliche Erlaubnis ein öffentliches Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt, handelt rechtswidrig und kann sich strafbar machen. Die Teilnahme an unerlaubtem Glücksspiel kann ebenfalls strafrechtlich relevant sein.

Die Genehmigung ist bei der Ersterteilung auf sechs Jahre zu befristen. Anschließende Genehmigungserteilungen sollten für jeweils vier Jahre erfolgen.

Die Veranstaltung von Großlotterien ist in Schleswig-Holstein dem Land vorbehalten, so dass hier genauso wie im GlüStV 2012 eine Fortsetzung des staatlichen Monopols vorgesehen war. Die Veranstaltung und der Vertrieb gemeinnütziger Lotterien, d.h. Lotterien, bei denen sichergestellt ist, dass die Reinerträge überwiegend gemeinnützig verwendet werden, dürfen genehmigt werden, wenn

1. „die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse nicht öfter als zweimal wöchentlich erfolgt,
2. der Höchstgewinn einen Wert von 5 Millionen nicht übersteigt und
3. die von den Spielern zu entrichtenden Entgelte auch nicht teilweise zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot).“¹⁹
4. „Die Veranstaltung und der Vertrieb von Online-Casinospielen erfordern eine Genehmigung als Veranstalter bzw. für den Vertrieb von Online-Casinospielen. Als Veranstalter kann auf Antrag genehmigt werden, wer Unionsbürger, diesem nach dem Recht der Europäischen Union gleichgestellt oder eine juristische Person ist, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder eine Niederlassung

¹⁹ §10 (2) GlücksspielG.

im Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union oder einen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat, und

5. die für den beabsichtigten Spielbetrieb erforderliche Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Sachkunde besitzt. Bei juristischen Personen müssen die gesetzlichen Vertreter die Voraussetzungen der Zuverlässigkeit und Sachkunde erfüllen.“²⁰

Das Gleiche gilt für die Genehmigung von Wettunternehmern, wobei nicht nur die Veranstaltung und der Vertrieb von Online-Wetten, sondern auch von stationären Wetten genehmigt wird (während bei Spielbanken die Genehmigung für Online-Casinospiele gilt).

Auf der Grundlage des GlücksspielG erteilte das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (MIB) Genehmigungen für Lotterien, Sportwetten und Online-Casinospiele, welche auch nach der Aufhebung des GlücksspielG fortgelten. Die Regelungen des GlücksspielG finden für die erteilten Genehmigungen weiterhin Anwendung. Das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (MIB) ist die oberste Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Schleswig-Holstein. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auf alle Formen des öffentlichen Glücksspiels, mit Ausnahme des gewerblichen Spiels (Spielhallen, Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit), welches in der Ressortzuständigkeit des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie liegt.

4.5.3 Steuern und Abgaben

Laut GlücksspielG muss Nordwestlotto Zweckabgaben an das Land abführen.

Für den Vertrieb von Glücksspielen wird eine Glücksspielabgabe erhoben. Die Glücksspielabgabe findet keine Anwendung auf Lotterien und Wetten, die auf der Grundlage des Rennwett- und Lotteriewettgesetzes besteuert werden, Präsenz-Glücksspiele, die der Spielbankabgabe unterliegen, Spielgeräte und andere Spielmöglichkeiten, die der Umsatzsteuer auf der Grundlage der Gewerbeordnung unterliegen und Online-Glücksspiele, sowie sie der Umsatzsteuer unterliegen.²¹

Die Abgabe beträgt 20% des Rohertrags aus den angebotenen und durchgeführten Glücksspielen. Falls eine Vergnügungssteuer von der Gemeinde erhoben wird, ist diese von der Bemessungsgrundlage abzuziehen.

²⁰ §19 (1) GlücksspielG.

²¹ Vgl. §35 GlücksspielG.

4.5.4 Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz

Genauso wie im GlüStV 2012 sind im GlücksspielG Vorschriften zum Spielerschutz enthalten, die sich auf die Informationspflichten, Werbung, Minderjährigenschutz, Spielerschutz und Aufklärung beziehen. Anbieter von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, die Spieler von pathologischem Spielen abzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen und dafür Sozialkonzepte zu entwickeln.

Im Gegensatz zum GlüStV 2012 gibt es für Online-Angebote keinen Höchsteinsatz von 1000 € im Monat, sondern die Möglichkeit einer freiwilligen Selbstbeschränkung der Spieler.

Tabelle 2: Vergleich Regulierungsvorschriften GlüStV 2012 und GlücksspielG Schleswig-Holstein

Regulierungsvorschrift	GlüStV 2012	GlücksspielG SH
Besteuerung	5% auf Spieleinsatz	20% auf Bruttospielertrag
Genehmigungsverfahren	Konzessionierung max. 20 Anbieter	unbegrenzte Anzahl Lizenzen
Höchstgrenze für Spieleinsatz	1000€/Monat bei Online-Angeboten	Freiwilliges selbst zu bestimmendes Einsatzlimit
Regelung Live-Wetten	Live-Wetten nur eingeschränkt (auf Endergebnis) zugelassen	Live-Wetten unbeschränkt zugelassen
Online-Casino/Poker	verboten	zugelassen
Registrierung	Geschlossene Benutzergruppen	Altersverifikation

Quelle: Goldmedia (2013).

4.5.5 Online-Gambling-Angebot in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurden auf der Grundlage des Glücksspielgesetzes Genehmigungen an Glücksspielanbieter erteilt. Nicht alle haben die Lizenz aktiviert und sind tatsächlich mit einem aktiven Angebot auf dem Markt. Viele Anbieter (im Bereich der Sportwetten) sahen den Einstieg in den Markt in Schleswig-Holstein als Vorbereitung auf den bundesweiten Markteinstieg. Nach Expertenmeinung ist durch die Verzögerungen in der bundesweiten Vergabe der Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten für viele die Situation zu unsicher, um die Kosten eines aktiven Angebots in Schleswig-Holstein auf sich zu nehmen. Die folgenden Tabellen enthalten eine Übersicht über die Unternehmen, die eine Genehmigung in Schleswig-Holstein erteilt bekommen haben.²²

²² Vgl. Homepage des Innenministeriums zum Glücksspielwesen mit Angaben zu den Genehmigungsinhabern, <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/genuehmigungsinhaber.html> (Stand Juli 2015).

Tabelle 3: Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein – Lotterien

Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein	
Lotterien	
Veranstaltung und Vertrieb von Lotterien	Gewerbliche Spielvermittlung
<ul style="list-style-type: none"> • NordwestLotto Schleswig-Holstein • Aktion Mensch • Gewinnsparverein der Volksbanken und Raiffeisenbanken Norddeutschland e.V. • Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein 	<ul style="list-style-type: none"> • Braun-Lotto-System-Service • Burda Direct • FABER Lotto-Service FABER Online-Service • Lotterie.de • LOTTO 24 • Lottoarena • Lottobay • Lottohelden • LottoWelt • Jumbo Interactive • NeoLotto • OnGoingMedia • XOTTO

Tabelle 4: Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein – Sportwetten

Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein		
Sportwetten		
Veranstaltung	Veranstaltung und Fernabsatz	Veranstaltung, Fernabsatz und stationärer Vertrieb
Primebet	<ul style="list-style-type: none"> • 888 Germany • bet-at-home • Bwin • Bet365 • Interwetten • Ladbrokes • Ongoing Media (nur Fernvertrieb für Mybet) • Mybet • Betfair • Bttv • Spread your wings • Merkur-Win • BetVictor 	<ul style="list-style-type: none"> • Admiral Sportwetten (3 Wettshops) • Bet 90 • Cash-Line • Cashpoint (12 Wettshops) • Bet3000 (4 Wettshops) • Nordbet • Oddset • Tipico (13 Wettshops) • Wettmeister Service (stationärer Vertrieb für Primebet) • Happybet

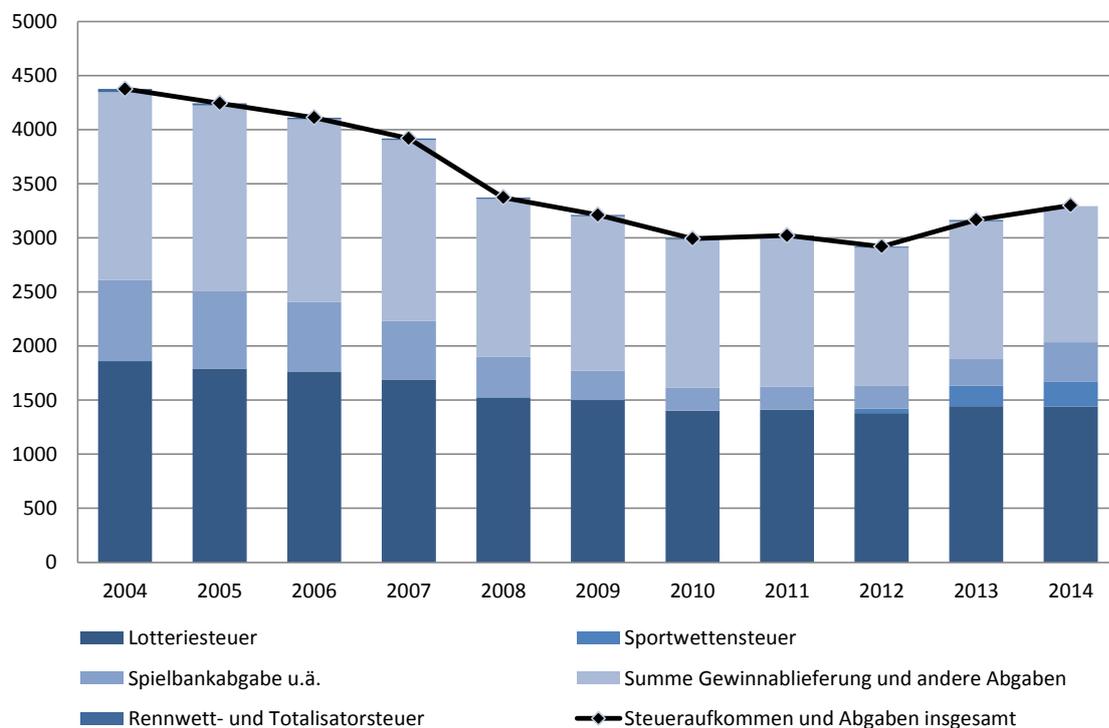
Tabelle 5: Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein – Online-Casino/Poker

Erteilte Genehmigungen in Schleswig-Holstein	
Online-Casino/-Poker	
Casino	Casino und Poker
<ul style="list-style-type: none"> • Betway • Merkur Spielcasino • Greentube • Bet365 • Löwen Casino • Roxy Palace • Online Casino • CherryCasino • DrückGlück • Tipico • Merkur-Win • Unibet • World of Sportsbetting 	<ul style="list-style-type: none"> • 888 Germany • bet-at-home • Bwin • Interwetten • Ladbrokes • Mybet • OnGoingMedia (Fernvertrieb für Mybet) • Betfair • PokerStars • BetVictor

Entwicklung der Steuern und Abgaben

Die Genehmigung von Glücksspielanbietern hat in der Folge Steuereinnahmen generiert, die vor allem aus der Glücksspielabgabe resultieren. Die Glücksspielabgabe auf den Bruttospielertrag der Sportwettenanbieter wurde durch die Sportwettsteuer auf der Grundlage des Rennwett- und Lotterieggesetzes abgelöst. Da die Sportwettsteuer daraufhin teilweise nach Hessen abgeführt und teilweise vor- oder nachgezahlt wurde, kommt für 2014 ein negativer Betrag für die Sportwettsteuer zustande. Trotzdem ist erkennbar, dass zumindest für 2013 ein höheres Steueraufkommen generiert wurde (+12 Mio. € Sportwettsteuer und +6,2 Mio. € Glücksspielabgabe). Weitere Einnahmesteigerungen stammen aus den Konzessionseinnahmen und sonstigen Einnahmen im Lotteriebereich (+25 Mio. €).

Abbildung 3: Steuer- und Abgabenaufkommen aus Glücksspiel in Schleswig-Holstein



Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzministerium Schleswig-Holstein (Haushaltsrechnungen der Jahre 2012 und 2013 für Ist-Werte und Haushaltsplan 2014 für Sollwerte 2014)

Laut Glücksspielgesetz müssen Anbieter neben den Steuern und Abgaben eine Bearbeitungsgebühr für die Bearbeitung des Antrags auf Genehmigung ihres Angebots zahlen. Hinzu kommt eine jährliche Kontrollgebühr für die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Genehmigungskontrolle. Die Höhe der Gebühr wird vom Innenministerium per Rechtsverordnung bestimmt.

Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz in Schleswig-Holstein

Anbieter von Online-Lotterien, Sportwetten und Casino/Poker müssen genauso wie stationäre Anbieter sicherstellen, dass die Spieler volljährig (18 Jahre alt) sind. Alle Anbieter haben auf ihrer Homepage einen Hinweis auf das Teilnahmeverbot für Minderjährige. Die Anbieter setzen diese Vorschrift um, indem sie beispielsweise eine Abfrage bei der Schufa oder das PostIdent-Verfahren durchführen. Weitere Möglichkeiten, die genutzt werden, sind die Zusendung des Personalausweises sowie die nachträgliche Verifizierung mittels Strom- oder Telefonrechnung. In manchen Fällen findet die Alterskontrolle erst bei Überweisung einer Gewinnauszahlung statt.²³

²³ Vgl. Barth (2013a), S. 9 ff.

Außerdem räumen die Inhaber einer Genehmigung in Schleswig-Holstein der Aufklärung, Beratung und Therapie (in Bezug auf Spielsucht) einen großen Stellenwert ein. Neben der Auskunft über einen gewissenhaften Umgang mit Spielangeboten weisen die Anbieter auf Beratungs- und Therapiemöglichkeiten hin. Alle Anbieter standen 2013 mit einer Beratungs- und Therapiestelle in Verbindung.

Eine Untersuchung des Spielverhaltens vor und nach dem GlücksspielG in Schleswig-Holstein ergab keine Steigerung der Prävalenz des Glücksspiels in SH und keinen größeren Unterschied zwischen Schleswig-Holstein und dem Bundesgebiet, der sich auf Online-Glücksspiel zurückführen lässt. Aus den Prävalenzdaten lässt sich nach den Ergebnissen dieser Studie keine spiefördernde Auswirkung des veränderten rechtlichen Rahmens ableiten.²⁴

Außerdem hat sich der Anteil von Klienten, die eine ambulante Suchthilfe aufsuchen und Glücksspiel als Hauptproblem haben, von 2012 auf 2013 nicht erhöht und liegt weiterhin bei 6%.²⁵

²⁴ Vgl. Hanewinkel, R.; Clemens, F.; Walther, B.; Morgenstern, M. (2015), S. 19 ff.

²⁵ Vgl. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung; Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung Schleswig-Holstein (2013), S. 32.

5 Internationaler Vergleich der Glücksspielregulierung

5.1 Erkenntnisse aus der Glücksspielregulierung im Ausland

Der internationale Vergleich²⁶ zeigt, dass mehr wirtschaftliche Leistung und mehr Verbraucherschutz gleichzeitig möglich sind bei klaren rechtlichen Rahmenbedingungen.

Erfahrungen im Ausland deuten darauf hin, dass

- es nicht sinnvoll ist, einzelne Spielsegmente im Online-Glücksspielmarkt von der Liberalisierung auszunehmen, z.B. Liberalisierung von Online-Poker ohne Online-Casino in Frankreich,
- sich die Regelungen für eine Zulassung von Unternehmen aus dem Ausland (mit einer Domain im Lizenzland, Serverstandort im Lizenzland oder Unternehmenssitz im Lizenzland) stark auf die Anzahl der lizenzierten Anbieter und die damit verbundene Verlagerung von Umsätzen aus dem Schwarzmarkt in den regulierten Markt auswirken,
- das Volumen des Online-Glücksspielmarktes nach der Liberalisierung stark steigt, der gesamte Glücksspielmarkt jedoch nur geringfügig wächst; dies deutet auch auf eine Verlagerung von Offline- zu Online-Glücksspiel hin;
- der Bruttospielertrag²⁷ als Bemessungsgrundlage für Steuern sinnvoller ist als der Spieleinsatz/Umsatz,
- ein zu hoch festgelegter Steuersatz Anbieter ins Ausland verdrängt und damit die Entstehung unregulierter Angebote fördert,
- es bisher keine Hinweise darauf gibt, dass die Liberalisierung des Online-Glücksspiels die Spielsucht steigert. Allerdings liegen zu dieser Thematik noch wenig fundierte Studien vor und es besteht erheblicher Forschungsbedarf.

Positivbeispiele aus dem Ausland, insbesondere aus dem auch in Schleswig-Holstein genutzten Regulierungsmodell von Dänemark, können als Vorbild für die Ausgestaltung der deutschen Glücksspielregulierung dienen.

²⁶ Vgl. auch den internationalen Vergleich im Anhang.

²⁷ Bruttospielertrag ist der Umsatz (=Spieleinsatz) abzüglich der Ausschüttung an die Spieler.

5.2 Europäische Märkte für Online-Glücksspiel

Bereits vor etwa 15 Jahren begannen in Europa Diskussionen um eine Vereinheitlichung der europäischen Regulierungsbedingungen für Online-Gambling. Zum damaligen Zeitpunkt waren die nationalen Vorschriften für den Gambling-Markt extrem unterschiedlich ausgestaltet. Durch die zunehmende Verbreitung des Internet und der darüber angebotenen Spiele war es jedoch immer weniger möglich, ausländische Angebote in den nationalen Gambling-Märkten zu kontrollieren.²⁸

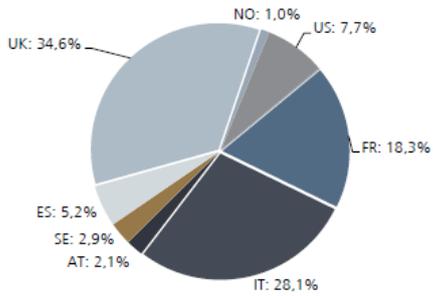
Die europäischen Märkte für Online-Gambling unterscheiden sich auch heute noch wesentlich im Hinblick auf ihre regulatorischen Rahmenbedingungen. Die regulatorischen Vorgaben führen dazu, dass ganz unterschiedlich abgegrenzte Marktsegmente und Betätigungsmöglichkeiten für Anbieter vorgegeben sind. Die Regelungen von Steuern und Abgaben variieren ebenfalls erheblich. Dies schlägt sich in verschiedenen hohen Marktvolumina, Bruttospielerträgen pro Kopf und Steuereinnahmen nieder. Allerdings sind aufgrund einer unzureichenden Datenlage direkte Vergleichsbetrachtungen zwischen Online-Gambling-Märkten einzelner EU-Länder nicht möglich. Eine separate Ausweisung der online generierten Gambling-Umsätze ist für viele Länder nicht möglich.

Gemessen am Gesamtspieleinsatz und am Bruttospielertrag hat das Vereinigte Königreich den höchsten Anteil am europäischen Markt: Goldmedia zufolge lag der Anteil von Großbritannien bezogen auf den Gesamtspieleinsatz im Jahr 2012 bei 34,6%, der Anteil am Bruttospielertrag bei 25,2% (wobei sich diese Angabe aufgrund der lückenhaften Datenlage nur auf wenige ausgewählte Länder bezieht und lediglich als Anhaltspunkt dienen kann). Auch beim Pro-Kopf Spieleinsatz nimmt das Vereinigte Königreich die führende Stellung ein. Den zweitgrößten Gesamtspielsatz verzeichnete Italien (28,1% Anteil im Jahr 2012), wobei dessen Bruttospielertrag einen deutlich geringeren Anteil hatte (13,2% im Jahr 2012).

Deutschland hat einen sehr geringen Anteil am europäischen Online-Gambling-Markt und weist einen äußerst niedrigen Bruttospielertrag pro Kopf auf. Bezogen auf die Rohertragsmarge hingegen weist Deutschland im Online-Gambling mit 52% (2012) den höchsten Betrag der von Goldmedia untersuchten Vergleichsländer auf (siehe Abbildung 4).

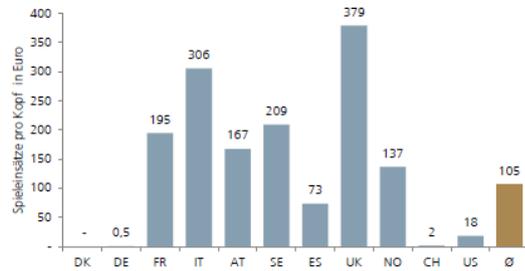
²⁸ Vgl. EU-Kommission (2011).

Abbildung 4: Online-Gambling: Verteilung der Spieleinsätze (gesamt und pro Kopf) im Ländervergleich (2012)



Basis: Spieleinsätze i.H.v. 53,5 Mrd. Euro. Österreich ohne Online-Wetten.
 Quellennachweise sind in den Abschnitten zu den entsprechenden Sektoren in Kapitel 4 vermerkt.

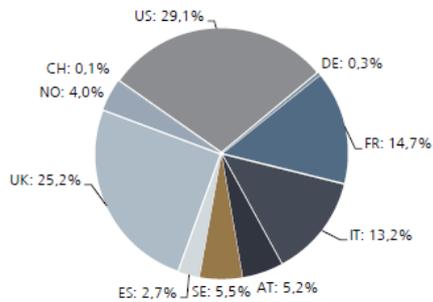
Abb. 78: Online: Spieleinsätze pro Kopf 2012



Quellennachweise sind in den Abschnitten zu den entsprechenden Sektoren in Kapitel 4 vermerkt.
 Österreich ohne Online-Wetten. Pro-Kopf-Angaben basieren auf den Angaben von Eurostat sowie des U.S. Census Bureau zur Erwachsenen-bevölkerung des Jahres 2010.

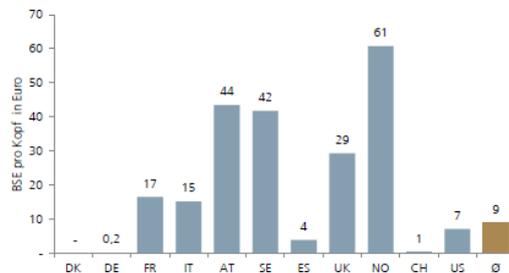
Quelle: Goldmedia (2014).

Abbildung 5: Online-Gambling: Verteilung der Bruttospielerträge im Ländervergleich 2012



Basis: Bruttospielerträge i.H.v. 5,7 Mrd. Euro. Österreich ohne Online-Wetten.
 Quellennachweise sind in den Abschnitten zu den entsprechenden Sektoren in Kapitel 4 vermerkt.

Abb. 79: Online: Bruttospielerträge pro Kopf 2012

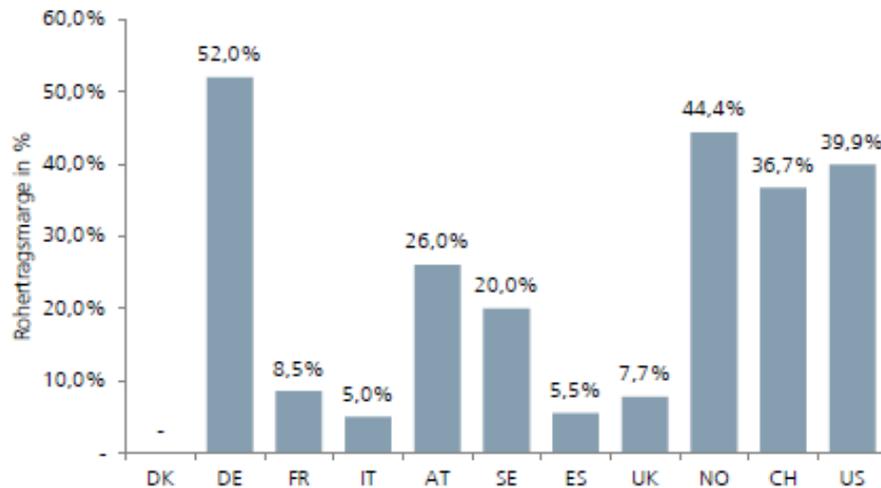


Quellennachweise sind in den Abschnitten zu den entsprechenden Sektoren in Kapitel 4 vermerkt.
 Österreich ohne Online-Wetten. Pro-Kopf-Angaben basieren auf den Angaben von Eurostat sowie des U.S. Census Bureau zur Erwachsenen-bevölkerung des Jahres 2010.

Quelle: Goldmedia (2014).

Abbildung 6: Online-Gambling: Rohertragsmarge (2012)

Abb. 83: Online (gesamter Sektor): Rohertragsmarge 2012



Quellennachweise sind in den Abschnitten zu den entsprechenden Sektoren in Kapitel 4 vermerkt.

Quelle: Goldmedia (2014)

Die Glücksspielregulierung wurde für die ausgewählten Länder vor allem im Hinblick auf ihre Regulierungsbestimmungen, Marktsegmente und Marktentwicklung erörtert. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Glücksspielregulierung in Dänemark, Frankreich und Polen. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte zusammengefasst dargestellt. Genauere Informationen finden sich im Anhang.

Tabelle 6: Untersuchte Online-Gambling-Märkte im internationalen Vergleich

	Dänemark	Frankreich	Polen
REGULIERUNG			
Liberalisierungsbeginn	2012	2010	2010
Liberalisierte Online-Gambling-Segmente	Sportwetten (online und stationär), Online-Casino und Online-Poker	Online-Pferdewetten, Online-Sportwetten, Online-Poker („Jeux cercle“)	Sportwetten
Aufsichtsbehörde	Spillemyndigheden	ARJEL	Finanzministerium
Zahl der Lizenzen	unbegrenzt	unbegrenzt	Unbegrenzt
Steuer	20% des Bruttospielertrags	2-13,6% des Spieleinsatzes, abhängig von Gambling-Art	12% des Spieleinsatzes
Standortbezogene Anforderungen an den Lizenznehmer	Lizenznehmer muss Sitz in Dänemark oder in einem anderen EU oder EEA-Land haben oder einen in Dänemark ansässigen und von der Regulierungsbehörde autorisierten Repräsentanten	Kein Unternehmenssitz oder Gambling-Server in Frankreich erforderlich, lediglich Einrichtung einer Website .fr erforderlich	Unternehmensstandort in Polen, nur bestimmte Rechtsform und mit Mindeststammkapital zugelassen
MARKT			
Marktvolumen Online-Gambling (nur bezogen auf die liberalisierten Segmente)	1 Mrd. Euro Bruttospielertrag (2014)	725 Mio. Euro Umsatz (2014)	k.A.
Anzahl der Anbieter	29 Unternehmen (April 2015), Anzahl rückgängig	16 Unternehmen, Anzahl rückgängig	4 Unternehmen, unverändert seit Liberalisierungsbeginn
Wichtigste Anbieter	Danske Licens Spil (Marktführer), europäische Anbieter	Française des Jeux (FDJ), Pari Mutuel Urbain (PMU)	Fortuna PL
ÖKONOMISCHE EFFEKTE			
Größe des Schwarzmarkts (Schätzung)	5% (Regulierungsbehörde) bis 17% (Anbietervereinigung DOGA)	Vor der Liberalisierung 2010: etwa 75% der Online-Gambling-Umsätze (PMU und FDJ) waren bereits seit 2001 im Online-Gambling aktiv)	Anteil des Schwarzmarkts am gesamten Online-Gambling-Markt wird auf etwa 90% geschätzt.
Daten-, Jugend- und Verbraucherschutz	Eher streng, freiwilliger Ausschluss durch Eintrag in das „ROFUS“-Register möglich	Register für selbstbestimmten Ausschluss	Daten müssen auf einem Server mit Standort in Polen gespeichert werden. Die Website der Online-Gambling-Anbieter muss eine polnische domain haben.
Werbung	Danske Spil hat das größte Werbebudget des Landes	190 Mio. Euro (2014) Werbeausgaben der französischen Online-Gambling-Anbieter (ca. 3% der Spieleinsätze)	Werbung nur in sehr restriktivem Umfang erlaubt
Konvergenz	Vergnügungspark-Betreiber Tivoli unter den Online-Gambling-Anbietern, TK- und Medienunternehmen weniger erfolgreich		Anbieter Totolotek ist im Besitz von Intralot, einem internationalen Dienstleister im Gambling-Markt mit Sitz in Athen
Steuereinnahmen	Ca. 76,5 Mio. Euro (2014), geschätzt als 20% des Bruttospielertrags	k.A.	k.A.
Bemerkungen	Steuerliche Unterschiede zwischen Online-Casino und stationären Spielbanken/-hallen wurden von der Europäischen Kommission akzeptiert	Überdurchschnittlich hohe Bedeutung von Pferderennen/-sport in Frankreich, Pferdewetten ca. ein Drittel des Marktvolumens, Regulierungsänderung wird diskutiert	Gesetzentwurf einer Regulierungsänderung liegt dem Parlament zur Entscheidung vor

5.3 Glücksspielregulierung in Dänemark

Key Facts

- Seit dem 1. Januar 2012 ist der dänische Gambling-Markt liberalisiert.
- Es wurde ein Lizenzsystem für Sportwetten (online und stationär), Online-Casino und Online-Poker eingeführt.
- Die Zahl der Lizenzen ist unbegrenzt.
- Teile des Marktes, z.B. Lotterie, Hunde- und Pferdewetten werden weiterhin nur vom dänischen Monopolunternehmen Danske Spil angeboten. Danske Spil hat auch Online-Lizenzen für die liberalisierten Segmente erhalten.
- Als Aufsichtsbehörde fungiert die Danish Gambling Authority, eine dem dänischen Ministerium für Steuern untergeordnete unabhängige Regierungsbehörde, die mit anderen dänischen Ministerien kooperiert, um gegen Geldwäsche u.ä. Delikte vorzugehen.
- Bei Online-Gambling müssen 20% des Bruttospielertrags versteuert werden. Für andere Gambling-Angebote gelten andere Steuersätze. Dieser Unterschied wurde von der Europäischen Kommission mit Blick auf „State Aid“ untersucht, jedoch aufgrund der positiven Wettbewerbswirkung der Online-Gambling-Liberalisierung akzeptiert.
- Das Volumen des Online-Gambling-Markts (gemessen am Bruttospielertrag) ist seit der Regulierung im Jahr 2012 stark gewachsen. Im Jahr 2014 wurde ca. 1 Mrd. Euro Bruttospielertrag im Online-Gambling erwirtschaftet. Das Marktvolumen des gesamten Gambling-Markts stieg jedoch nur geringfügig.
- Nachdem zunächst 38 Anbieter Lizenzen für Online-Gambling hielten hat sich die Anbieterzahl nach Marktaustritten und Übernahmen auf 28 Unternehmen (April 2015) reduziert. Mit Ausnahme von einem Unternehmen bieten all diese Unternehmen Online-Casino an, während Sportwetten nur von 13 Anbietern in Dänemark vermarktet werden.
- Die Danske Licens Spil, eine Tochter des staatlichen Unternehmens Danske Spil, hat im Online-Gambling-Markt einen Marktanteil von etwa 50%. Ihr Marktanteil ist jedoch rückläufig (im ersten Jahr nach der Liberalisierung – 2012 - lag ihr Anteil noch bei ca. 60%).
- Europäische Anbieter wie z.B. Ladbrokes, Betfair spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle im regulierten dänischen Online-Gambling-Markt.
- Der Vergnügungspark-Betreiber Tivoli ist in den Online-Gambling-Bereich expandiert.

5.4 Frankreich

Key Facts

- Liberalisierung: seit 2010 Lizenzen für Online-Pferdewetten, Online-Sportwetten, „Jeux cercle“ (Online-Poker)
- Aufsichtsbehörde: ARJEL
- Kein Unternehmenssitz oder Gambling-Server in Frankreich erforderlich, lediglich Einrichtung einer Website .fr erforderlich
- Steuern: Bemessungsgrundlage Wett-/Spieleinsatz, Höhe der Steuern von Gambling-Art abhängig (zwischen 2% und 13,6%)
- Marktvolumen: 725 Mio. Euro Umsatz (Spieleinsätze) mit Online-Gambling im Jahr 2014.
- Anbieter: 16 lizenzierte Online-Gambling-Anbieter. FDJ und PMU, französische Monopolanbieter aus den Bereichen Lotterie und stationäre Pferdewetten spielen wesentliche Rolle
- Frankreich unterscheidet sich von anderen europäischen Märkten durch eine große Bedeutung des Pferdewettenmarkts, der sich aus dem traditionell hohen Stellenwert von Pferdesport in Frankreich ergibt. Aus dieser landesspezifischen Besonderheit lässt sich die starke Marktstellung des aus dem stationären Pferdewettenbereich stammenden Ex-Monopolisten PMU erklären.

5.5 Polen

Key Facts

- Liberalisierung besteht seit 2010, ist jedoch sehr restriktiv: Grundsätzlich ist Online-Gambling in Polen verboten, wobei für den Sportwettenbereich Ausnahmeregelungen gelten.
- Aufsichtsbehörde: Finanzministerium (zuständig für den gesamten Gambling-Markt)
- Steuern: 12% des Spieleinsatzes/Umsatzes
- Marktvolumen: keine offiziellen Angaben
- Anbieter: nur vier Anbieter mit Lizenz
- Hohe Markteintrittsbarrieren, u.a. durch hohe Anforderungen an den Unternehmensstandort in Polen
- Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen geplant.

6 Zukünftige Entwicklung: Gegenüberstellung Regulierungsszenarien

6.1 Vorgehensweise

In einer Gegenüberstellung von zwei gegensätzlichen Ansätzen zur zukünftigen Glücksspielregulierung (staatsorientiert und marktwirtschaftlich orientiert) können die Vorteile einer marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierung des (Online-)Gambling eindrücklich herausgearbeitet werden.

Dabei wird in einem Szenario davon ausgegangen, dass die derzeitige Regulierung umgesetzt wird. Es wird die Annahme getroffen, dass 20 (Sportwetten-)Konzessionen vergeben werden („Szenario Fortsetzung staatsorientierte Regulierung“).

Diesem Szenario wird ein marktwirtschaftlich zielorientiertes Modell gegenübergestellt, das von einer Liberalisierung bei gleichzeitiger strikter Regulierung – orientiert am Modell von Schleswig-Holstein und Dänemark – ausgeht. Im Folgenden wird auf die Herleitung des Zielszenarios eingegangen und wichtige Änderungen gegenüber der jetzigen Regulierung werden begründet. Darüber hinaus werden die Annahmen zum Umsatzwachstum und zu den Anteilen des unregulierten sowie des Online-Marktes in den unterschiedlichen Szenarien erläutert.

Die Schätzung der zukünftigen Entwicklung erfolgt ausgehend von den Daten der bisherigen Entwicklungen in 2014. Auf der Grundlage von Annahmen zum Umsatzwachstum wird die Marktentwicklung bis 2020 fortgeschrieben. Die Regulierungsszenarien treten 2016 in Kraft und bezüglich der Internalisierung unregulierter Angebote werden Annahmen darüber getroffen, wie hoch der regulierte Anteil im jeweiligen Szenario in 2016 ist. In den darauffolgenden Jahren errechnet sich der regulierte Anteil aus der Marktentwicklung (und damit aus den angenommenen Umsatzwachstumsraten).

Grundlage für die Herleitung des Zielszenarios sowie für die Schätzungen des Umsatzwachstums und der Anteile des unregulierten sowie des Online-Marktes in 2016 in den unterschiedlichen Szenarien ist

- die bisherige Entwicklung der Märkte in Deutschland und die Auswirkung des GlüStV 2012 auf die Entwicklung
- Die Glücksspielregulierung in Schleswig-Holstein und Dänemark
- Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich
- Schätzungsergebnisse anderer Studien
- Geschäftsberichte der Jahre 2012, 2013 und 2014 der Glücksspielanbieter Lotto24, bwin, bet-at-home, 888 Holding, Novomatic (die auch in Ländern anbieten, in denen die Glücksspielregulierung bereits liberalisiert wurde)

- Erkenntnisse aus den Interviews mit Marktteilnehmern
- Erfahrungen aus der Liberalisierung in anderen Branchen wie z.B. des TK-Sektors

6.2 Herleitung des Zielszenarios

- Regulatorische Maßnahmen werden dahingehend hinterfragt, ob sie für die Erreichung der Ziele des GlüStV 2012 tatsächlich wirksam, durchsetzbar und erforderlich sind.
- Zu den wichtigsten Anforderungen an eine marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung gehört die Kanalisierung des unregulierten Online-Glücksspielangebots in einen regulierten Rahmen.

Die Bestandsaufnahme des Glücksspielmarktes hat gezeigt, dass die Wirksamkeit und Erforderlichkeit der Regulierungsmaßnahmen angezweifelt werden muss. Während manche Maßnahmen wenig umstritten sind, wird bei vielen Maßnahmen über das unterschiedliche Gefährdungspotential der jeweiligen Spielsegmente hinweggesehen und/oder vernachlässigt, dass nur ein Teil der Spieler pathologisches Verhalten aufweist. Insofern stellt die Teilnahme an Glücksspielen nur für den kleineren Anteil der Spieler eine Gefährdung dar. Für einen Großteil der Spieler stellt stationäres und Online-Glücksspiel ein Unterhaltungsangebot unter vielen anderen dar.²⁹

Regulatorische Maßnahmen sollten dahingehend hinterfragt werden, ob sie für die Erreichung der Ziele des GlüStV 2012 tatsächlich wirksam und erforderlich sind. Zum einen sollte die Durchsetzbarkeit der Maßnahmen gewährleistet sein, zum anderen sollte die Erforderlichkeit nachgewiesen werden, z.B. durch empirische Studien, die die Suchtgefährdung, die von einem Spielsegment ausgeht, nachweisen.³⁰

Zu den wichtigsten Anforderungen an eine marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung gehört die Kanalisierung des unregulierten Online-Gambling-Angebots in einen regulierten Rahmen, damit der überwiegende Teil der Angebote in einem regulierten Rahmen bereitgestellt wird. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zu allen Zielen des GlüStV 2012, da verbleibende Maßnahmen für den Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz nur greifen können, wenn die Glücksspielangebote im regulierten Bereich stattfinden.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Ziele des GlüStV 2012 liegt der Fokus bei der Herleitung des marktwirtschaftlich zielorientierten Szenarios auf Änderungen von jetzigen Regelungen, die (hauptsächlich) dazu führen, dass eine hohe Anzahl Anbieter

²⁹ Vgl. Alice Rap (2013), S. 1 ff.

³⁰ Vgl. Monopolkommission (2012), S. 47 ff. sowie EU-Gerichtshof (2011).

bzw. Spieler in den unregulierten Bereich gedrängt werden. Gleichzeitig sollten andere negative Effekte der jetzigen Regulierung wie z.B. Wettbewerbsverzerrungen nicht vernachlässigt werden.

Die Begrenzung der Anzahl Konzessionen für private Sportwettenanbieter

Eine Begrenzung der Anzahl Konzessionen für private Anbieter ließe sich aus ökonomischer Sicht rechtfertigen, wenn Anbieter auf knappe Ressourcen zurückgreifen. Ein weiterer Grund für eine Begrenzung der Anzahl Anbieter wäre die Entstehung von erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten, wenn zu viele Anbieter auf dem Markt sind. Beide Gründe liegen auf dem Glücksspielmarkt nicht vor.³¹

Vor dem Hintergrund des hohen Anteils unregulierter Sportwetten führt eine Begrenzung der Anzahl Anbieter dazu, dass eine möglichst vollständige Kanalisierung des unregulierten Angebots in regulierte Bahnen verhindert wird und wirkt den Zielen des GlüStV entgegen.³²

Das Verbot von Online-Casino/Poker

Hinter dem Verbot ausgewählter Spielsegmente und Vertriebswege steht der Gedanke, dass Online-Glücksspiel stärker suchtgefährdend sein soll. Bisher gibt es allerdings wenig Studien, die sich empirisch mit der Thematik auseinandersetzen.

Es lässt sich jedoch wie bereits erwähnt festhalten, dass der Großteil der Spieler nicht suchtgefährdet ist. Ein Verbot erscheint vor diesem Hintergrund unverhältnismäßig, vor allem wenn berücksichtigt wird, dass sich über strenge Auflagen zum Verbraucherschutz eine Ausgestaltung von Spielangeboten durchsetzen lässt, die gegen Suchtgefahren vorsorgt³³. Darauf deuten z.B. Erfahrungen in Dänemark hin (siehe Erläuterungen zu Dänemark und auch zum Verbraucherschutz im Anhang). In Schleswig-Holstein wurden die mit einer Zulassung von Online-Casino/Poker verbundenen Befürchtungen bisher nicht bestätigt.³⁴ In einer Studie zu Glücksspielangeboten und zur Problemlast in der Bevölkerung wird darauf verwiesen, dass bisher kein Zusammenhang zwischen einer höheren Verfügbarkeit und stärkeren Problemlast nachgewiesen wurde.³⁵

Gegen ein Verbot von Online-Casino/Poker-Angebot spricht vor allem das Argument, dass sich ein solches Verbot kaum durchsetzen lässt. Im Ergebnis wandern Spieler in unregulierte und illegale Angebote ab, so dass ohne die freiwilligen Maßnahmen von Anbietern, die sich an Selbstregulierungsabkommen freiwillig binden, Verbraucher- und Spielerschutzmaßnahmen nicht greifen würden.

³¹ Vgl. Monopolkommission (2012), S. 54.

³² Vgl. Grzeszick, B. (2011), S. 8 f.

³³ Vgl. Alice Rap (2013), S. 8 ff. und auch Monopolkommission (2012), S. 48.

³⁴ Vgl. auch Ausführungen zum Glücksspiel in Schleswig-Holstein.

³⁵ Vgl. Häfeli (2014), S. 21.

Die Ausgestaltung der Glücksspielabgabe

Einer der wichtigsten Faktoren für den Erfolg der Kanalisierung des unregulierten Bereichs in ein reguliertes Angebot ist die Ausgestaltung der Besteuerung. Die Wahl des Spieleinsatzes als Bemessungsgrundlage für die Sportwettsteuer steht stark in der Kritik. Der Spieleinsatz ist insofern ein ungeeignetes Maß für eine Besteuerung, die am Umsatz anknüpfen soll, da der Spieleinsatz nicht bei den Glücksspielanbietern verbleibt, sondern davon die Auszahlungen an die Endkunden noch abzuziehen sind. Wenn eine Umsatzgröße besteuert werden soll, dann ist es sinnvoller, den Bruttospielertrag heranzuziehen.³⁶

Beispielmodelle, in dem die Steuerlast bei der jeweiligen Besteuerung von Spieleinsätzen und Bruttospielerträgen im Vergleich berechnet wird, zeigen, dass die Steuerlast um ein Vielfaches höher sein kann, wenn der Spieleinsatz besteuert wird. Dies ergibt sich daraus, dass Spieler bei Spielbeginn z.B. 100 Euro einzahlen und solange spielen, bis sie nur noch 50 Euro haben. Aufgrund der Auszahlung von Beträgen und der Möglichkeit, diese wieder im Spiel einzusetzen, summiert sich der Spieleinsatz zu Beträgen, die deutlich höher liegen, als die 50 Euro, die faktisch beim Spielanbieter bleiben. In der Folge ist die Steuerlast z.B. bei Online-Casinos um ein 33faches höher (bei einer marktüblichen Ausschüttungsquote von 97%), wenn Spieleinsätze und nicht Bruttospielerträge besteuert werden (vgl. dazu die Beispielrechnung im Anhang).³⁷

Daher wird im Zielszenario als Bemessungsgrundlage der Bruttospielertrag gewählt.

Als Steuersatz im Zielszenario werden 15% angesetzt. In Dänemark wurde die dort bestehende Besteuerung von 20% der BSE jüngst als zu hoch bewertet. Daher überlege man nun – ebenso wie in UK³⁸ – einen Steuersatz von 15% auf den Spielertrag zu erheben.³⁹ Dies basiert auf der Erkenntnis, dass ein niedrigerer Steuersatz regulierten Unternehmen die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber unregulierten Anbietern aus Ländern außerhalb der EU ermöglicht, da er im Regelfall mit höheren Wett- und Gewinnquoten verbunden ist.

Bezüglich der Steuereinnahmen und Abgaben ist grundsätzlich anzumerken, dass beim Glücksspiel derzeit die Glücksspielregulierer vor dem Interessenkonflikt stehen, als Vertreter der öffentlichen Hand von höheren Einnahmen aus dem Glücksspiel zu profitieren, gleichzeitig aber für die Ziele des Verbraucher-, Jugend- und Datenschutzes verantwortlich zu sein und damit Maßnahmen ergreifen zu müssen, die in der Tendenz die Nachfrage nach Glücksspiel senken (zumindest in den stark suchtfördernden Spielarten) und damit auch Einnahmen aus diesen Spielsegmenten. Es wäre in der institutionellen Ausgestaltung des Regulierungsrahmens sinnvoll, die Verantwortlichkeit für

³⁶ Vgl. Englisch (2013).

³⁷ Vgl. auch worldonline gamblingreport (2011).

³⁸ Vgl. <https://www.gov.uk/guidance/general-betting-duty-pool-betting-duty-and-remote-gaming-duty>

³⁹ Vgl. worldonline gamblingreport (2015).

solche Entscheidungen institutionell zu trennen, um solche Interessenkonflikte zu beseitigen.⁴⁰

Die starke Einschränkung des Marktzugangs für private Anbieter bei der Veranstaltung von Lotterien

Die weitere Entwicklung des Lotteriemarktes wird davon abhängen, inwieweit innovative Produkte auf den Markt kommen und Spielvermittler erfolgreich auf dem Markt sein können. Dies wird durch die derzeitige Ausgestaltung des Rechtsrahmens erschwert, da die Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien durch private Anbieter sehr stark eingeschränkt wird.⁴¹

Soziallotterien können definiert werden als Lotterien, bei denen ein Mindestanteil des Umsatzes für einen guten Zweck verwendet wird. Die Empfänger des Geldes, das für einen guten Zweck verteilt wird kann vom Veranstalter bestimmt werden und wird ohne staatliche Intervention seiner Bestimmung zugeführt. Eine Soziallotterie kann auf regionaler oder nationaler Ebene durchgeführt werden.⁴²

Soziallotterien privater Anbieter sind in Deutschland derzeit nur sehr begrenzt realisierbar, zum einen da der Gewinn auf 2 Mio. € begrenzt und außerdem keine Gewinnmarge für den private Anbietern zugelassen wird. Bezüglich des Verbraucher- und Spielerschutzes lässt sich festhalten, dass wöchentliche und monatliche Lotterien weniger suchtgefährdend sind als andere Glücksspielarten, so dass mit der Öffnung des Lotteriemarktes für Soziallotterien kein hohes Suchtgefährdungspotential verbunden wäre.⁴³ Die Umsätze mit Soziallotterien werden – das zeigen Erfahrungen aus dem Ausland – i.d.R. nicht zu Lasten des bestehenden Lotterieangebots erzielt, sondern es würde zusätzliches Marktvolumen generiert, der Markt würde also wachsen.⁴⁴

Nach Meinung von Experten besteht bei Fortsetzung des staatlichen Monopols für Lotteriegesellschaften die Gefahr, dass das Marktvolumen stagniert bzw. zurückgeht, da jüngere Generationen als Kunden verloren gehen. Für jüngere Kunden braucht der Lotteriemarkt innovative Lotterierprodukte. Die Einführung innovativer Produkte schließt dabei nicht aus, dass weiterhin das Ziel verfolgt wird, Einnahmen für einen sozialen Zweck zu generieren. Ebenso wenig bedeutet eine stärkere Öffnung des Marktes z.B. für Soziallotterien nicht notwendigerweise, dass der Umsatz der staatlichen Lotteriegesellschaften sich verringert (und eine Substitution von traditionelle Lotterien durch Soziallotterien stattfindet). Es ist eher wahrscheinlich, dass das Marktvolumen insgesamt steigt und zusätzlicher Umsatz generiert wird.⁴⁵

⁴⁰ Vgl. Monopolkommission (2012).

⁴¹ Vgl. Jarass (2015) und Fuchs (2013).

⁴² Vgl. House of Commons Culture, Media and Sports Committee (2015), S. 8 ff.

⁴³ Vgl. Alice Rap (2013), S. 7.

⁴⁴ Vgl. Baarsma, B.; Gerritsen, M.; Leenheer, J. (2007) sowie Rebeggiani (2010).

⁴⁵ Vgl. Baarsma, B.; Gerritsen, M.; Leenheer, J. (2007) sowie Rebeggiani (2010).

Der EU-Gerichtshof fordert, dass ein Monopol für Internet-Glücksspiel nur gerechtfertigt werden kann, wenn mit ihm das Ziel der Bekämpfung der mit diesen Spielen verbundenen Gefahren in systematischer und kohärenter Weise verfolgt wird.⁴⁶

In den Erläuterungen zum GlüStV 2012 wird das staatliche Lotteriemonopol damit begründet, dass die Länder ein besseres Steuerungspotential haben, deswegen den Gefahren im Bereich der Lotterien wirksamer begegnen können und damit für die Erreichung der Ziele des GlüStV 2012 besser geeignet sind.⁴⁷

Die Systematik und Kohärenz dieser Maßnahme erscheint fragwürdig, wenn berücksichtigt wird, dass in anderen Spielsegmenten, die als stärker suchtfördernd eingestuft werden, wie z.B. gewerbliche Spielautomaten oder Spielbanken, private Angebote genehmigt werden. Der Hinweis, dass bei entsprechender Ausgestaltung die Suchtförderung vergleichbar ist⁴⁸, ist in diesem Zusammenhang wenig überzeugend, da bei einer Lizenzierung von privaten Anbietern die Lizenzen mit entsprechenden Auflagen erteilt werden können, die eine solche Ausgestaltung ausschließen.⁴⁹

Private Anbieter haben ein starkes Interesse daran, dass die Spieler sich nicht verschulden und in die Spielsucht geraten. Selbstregulierungsmaßnahmen enthalten zahlreiche Maßnahmen zum Verbraucher-, Jugend- und Spielerschutz. Darüber hinaus kooperieren Anbieter mit Therapie- und Behandlungszentren (in Schleswig-Holstein und im Ausland zu beobachten).

Lotterien sind bei entsprechender Ausgestaltung nicht so stark suchtfördernd und bieten eine gute Möglichkeit, Mittel für einen guten Zweck zu generieren, ohne dass ein hohes Suchtpotential besteht. Eine stärkere Öffnung des Marktes für private Anbieter im Bereich der Veranstaltung von Soziallotterien würde nicht nur, aber insbesondere im Bereich der Online-Lotterien zusätzliches Marktpotenzial erschließen.

Im marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierungsszenario wird daher vorgeschlagen, den Markt für die Veranstaltung von Soziallotterien stärker für private Anbieter zu öffnen.

Die Höchstgrenze für den Spieleinsatz im Internet

Die Höchstgrenze für den Spieleinsatz im Internet ist auf dem Prüfstand und wird auch vom staatlichen Anbieter hinterfragt. Alternativ ist es möglich eine freiwillige Selbstbeschränkung vorzusehen, bei der die Höchstbeträge vom Spieler selbst bestimmt wer-

⁴⁶ Vgl. EU-Gerichtshof (2011), S. 1.

⁴⁷ Vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag vom 07.11.2011, https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/111207_erlaeuterungen_erster_glueaendstv.pdf

⁴⁸ Vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag vom 07.11.2011, https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/111207_erlaeuterungen_erster_glueaendstv.pdf

⁴⁹ Das Argument verliert weiter an Gewicht, wenn mit anderen Suchtproblematiken verglichen wie Alkohol und Nikotin, die unbestritten in ihren Folgen und in ihrer Bedeutung schwerer wiegen, aber bei denen ein staatliches Monopol nicht als Lösungsmodell gesehen wird. Vgl. Rebeggiani (2010), S. 12 ff.

den. Dies würde die Geschäftsmodelle der Anbieter weniger einschränken und hat sich im Ausland bewährt.⁵⁰

Die Werberichtlinie des Glücksspielkollegiums

Werbebeschränkungen können eine wirksame Maßnahme des Verbraucher- und Jugendschutzes sein. Bei der Ausgestaltung ist es allerdings wichtig, die Suchtgefährdung im Auge zu behalten und die Notwendigkeit der Maßnahme zu belegen.⁵¹ Ein Begründung von Werbebeschränkungen für ausgewählte Bereiche ist dann auch glaubwürdiger, wenn bei der Entscheidung kein Interessenkonflikt vorliegt zwischen den Zielen des GlüStV 2012 und dem Ziel, Einnahmen für den öffentlichen Haushalt zu erzielen.

Werbung hat für Online-Gambling-Anbieter bei der Vermarktung ihrer Produkte grundsätzlich eine sehr hohe Bedeutung. Insbesondere für Sportwettenanbieter besteht ein direkter Bezug zwischen Werbung bei einem Sportereignis und dem angebotenen Wettprodukt.

Im derzeitigen Regulierungsrahmen agieren Online-Gambling-Anbieter in Deutschland allerdings unter sehr ungünstigen Bedingungen, die durch hohe Rechtsunsicherheit, lange Genehmigungsverfahren und starke Restriktionen charakterisiert sind:⁵²

- Die gesetzlichen Regelungen der Werbung im Gambling-Bereich (GlüSTV und Werberichtlinie) sehen umfassende Werbebeschränkungen für (Online)-Gambling-Anbieter vor. Grundsätzlich gilt ein Verbot von Werbung in TV und Internet, das für Lotterie-, Sportwetten- und Pferdewettenanbieter auf Antrag bei der Düsseldorfer Bezirksregierung aufgehoben werden kann. Das vorab vorzulegende Werbekonzept muss von der Behörde geprüft werden und bedarf einer anschließenden Zustimmung des Glücksspielkollegiums. Dieser Prozess ist kompliziert und dauert lange.⁵³
- Die Aufsichtspraxis der vergangenen Jahre lässt nach Expertenmeinung den Schluss zu, dass die eher vage formulierten Vorgaben der Werberichtlinie tendenziell streng ausgelegt werden.

Die Werberichtlinie muss zudem kritisch hinterfragt werden vor dem Hintergrund, dass die Verfassungskonformität des Glücksspielkollegiums in Frage gestellt ist.⁵⁴ Laut VGH Kassel verstößt die gesamte Entscheidungsstruktur des Glücksspielkollegiums gegen

⁵⁰ Vgl. Ausführungen zu Dänemark im Anhang sowie Griffiths, M. (2014).

⁵¹ Vgl. Binde (2014).

⁵² Vgl. BVDW (2013) und Bitkom (2012) sowie Expertenaussagen in Interviews.

⁵³ Vgl. GlüStV 2012 und Werberichtlinie (2012).

⁵⁴ Vgl. Kirchhof (2015).

das Grundgesetz.⁵⁵ Auch der bayerische Verfassungsgerichtshof sieht durch die Regelungsbefugnisse des Glücksspielkollegiums das Rechtsstaatsprinzip verletzt.⁵⁶

Verbraucher- und Spielerschutzmaßnahmen

Eine Öffnung des Marktes, die sich an den Zielen des GlüStV orientiert, geht damit einher, dass Maßnahmen, die an den Spielsucht auslösenden Faktoren anknüpfen, beibehalten werden. Zu diesen Faktoren zählen⁵⁷

- der Zeitabstand zwischen dem Spieleinsatz, dem Spielausgang und dem nächsten Spieleinsatz (Ereignisfrequenz). Bei schnell aufeinander folgenden Spielen und einer zeitlich nahen Gewinnausschüttung ist die Emotionale Distanz zum Glücksspiel geringer und das Suchtrisiko höher.
- die Möglichkeit, simultan mit mehreren Einsätzen zu spielen bzw. an verschiedene Spielen gleichzeitig (multiple Spiel- und Einsatzmöglichkeiten).
- die Wahrscheinlichkeit, einen Gewinn zu erzielen (inkl. Gewinne unterhalb des Einsatzes).
- Ton- und Lichteffekte, die während des Spiels eingesetzt werden, um dem Spieler einen Eindruck von Spaß und Aktivität zu vermitteln und positive Ereignisse hervorheben.
- die Möglichkeit der Selbstbestimmung der Einsatzhöhe des Spielers, worin der Spieler möglicherweise eine Chance sieht, durch Erhöhung der Einsätze vergangene Verluste wettzumachen.
- die Verfügbarkeit des Glücksspiels.
- die Aufsummierung von Einsätzen aller Spieler, die nicht als Gewinn ausgeschüttet wurden zu einem Jackpot.
- der zeitliche Abstand zwischen dem Spielausgang und der Gewinnauszahlung
- Spielausgänge, die dem Spieler den Eindruck vermitteln, fast gewonnen zu haben.
- Zeitspanne, in dem ein Spiel ununterbrochen gespielt werden kann bzw. ein nahtloser Wechsel zu einem anderen Spiel möglich ist.

⁵⁵ Vgl. Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 16.10.2015 Az.: 8 B 1028/15, S. 14.

⁵⁶ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof weist darauf hin, dass die zahlenmäßige Beschränkung der Sportwettenkonzessionen und der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen nicht in vollem Umfang den aus dem Rechtsstaatsprinzip sich ergebenden Anforderungen genügt. Vgl. DSW Pressemitteilung vom 30. September 2015. „Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hat zur Folge, dass sich die Vertreter des Freistaates Bayern in der Ministerpräsidentenkonferenz und im Glücksspielkollegium der Länder an keiner Beschlussfassung zu einer (Neu-)Festlegung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen für Sportwetten bzw. zur Werberichtlinie beteiligen dürfen. Die Werberichtlinie darf von bayerischen Organen nicht mehr angewandt werden.“ Pressemitteilung zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 25. September 2015, Vf. 9-VII-13, Vf. 4-VII-14, Vf. 10-VII-14, München 30. September 2015.

⁵⁷ Vgl. zu der Liste der Merkmale Monopolkommission (2012), S. 49.

Im Ergebnis geht das marktwirtschaftlich zielorientierte Szenario von den in Tabelle 7 zusammengefassten Eckpunkten eines Regulierungsrahmens aus.

Tabelle 7: Zentrale Annahmen der Regulierungsszenarien

Szenario „marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung“	
Marktzugang	<ul style="list-style-type: none"> • Unbegrenzte Anzahl Lizenzen. • Lizenznehmer aus dem EU-Ausland zugelassen mit Vertretung in Deutschland. • Zulassung aller Spielsegmente. • Lotto-Veranstaltungsmonopol des Staates mit Lockerung der Vorschriften für Soziallotterien.
Steuern und Abgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Bruttospielerträge als Bemessungsgrundlage. • Steuersatz von 15% auf Bruttospielerträge aus Sportwetten und Online-Casino/-Poker. • Für Lotterien und Spielbanken bleibt die derzeitige Besteuerung bestehen. • Zweckbindung: 30% der Steuereinnahmen aus Sportwetten und Online-Casino/-Poker kommen der Sportförderung zugute.
Werbung	<ul style="list-style-type: none"> • Es gelten die rechtlichen Regelungen in bestehenden branchenübergreifenden Rechtsvorschriften. • Alle Glücksspiel-Anbieter berücksichtigen die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats für Glücksspielwerbung.
Auflagen für Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Wirksame Alterskontrolle. • Sinnvolle, selbstbestimmte Einschränkung des Spiellimits. • Spielersperre und freiwillige Selbstbeschränkung: Datenschutzgerechter Abgleich mit Sperrdateien. • Zweckbindung der Datenerhebung in verschiedenen Bereichen: Alter, Einsatzlimits, Payment (ohne zentralisierte Speicherung). • ...
Institutionelle Ausgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Zielkonflikten: Keine neuen Kontrollinstitutionen – keine Verpflichtung Dritter zur Kontrolle. • Trennung der Funktionalitäten durch „Privacy by design“. • Regulierte Selbstregulierung: <ul style="list-style-type: none"> – Definition eines technik- und anwendungsoffenen Regelungsrahmens innerhalb der geltenden Gesetze. – Festlegung von Verfahren und Verantwortlichkeiten. • Moderation und Festlegung von Eckpunkten durch die Anbieter selbst.

Das Zielszenario öffnet den Markt für private Anbieter, die allerdings strenge regulatorische Auflagen erfüllen müssen, um Ziele des GlüStV 2012 wie z.B. den Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz zu sichern.

6.3 Annahmen zum Umsatzwachstum

In den zwei gegenübergestellten Regulierungsszenarien werden folgenden Entwicklungen der Umsätze angenommen:

Umsatzrends im Szenario Fortsetzung staatsorientierte Regulierung

- Die Kanalisierung des unregulierten Angebots gelingt nur begrenzt. Der Anteil unregulierter Sportwetten liegt im Jahr 2020 bei über 35%.
- Der regulierte Markt insgesamt (d.h. stationär und online) stagniert in allen Spielsegmenten.
- Bei Lotterien wird von einem Umsatzrückgang ausgegangen, da die traditionellen Lotterien jüngere Generationen weniger ansprechen und innovative Produkte fehlen.
- Es findet eine Umverteilung von stationären zu Online-Lotterien statt, da das Internet als Vertriebsweg immer stärker genutzt wird.
- Im Bereich der Sportwetten werden viele Anbieter in den unregulierten Bereich gedrängt und sind aus dem Ausland tätig.
- Casino/Poker wächst nur im unregulierten Bereich, aber deutlich schwächer als bisher, da ohne zusätzliche Impulse Marktsättigung zu erwarten ist.
- Online-Casino/Poker bleibt vollständig unreguliert.

Umsatzrends im Szenario marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung

- Es findet eine Kanalisierung der unregulierten Angebote in den regulierten Bereich in großem Umfang statt. Der Anteil unregulierter Angebote verringert sich gegenüber der bisherigen Situation bei Sportwetten und Casino/Poker deutlich und pendelt sich ein bei 8%. Der wichtigste Anreiz für Anbieter aus dem unregulierten Bereich, ist neben Imagegründen die Möglichkeit, im regulierten Bereich Werbung zu betreiben. Ist außerdem der Steuersatz so bemessen, dass es möglich ist, gegenüber unregulierten Anbietern wettbewerbsfähig zu bleiben, kann erwartet werden, dass der regulierte Anteil stabil bleibt und sich auf einem niedrigen Niveau einpendelt.
- Der regulierte Bereich weitet sich bis zum Jahr 2020 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (CAGR) von ca. 6 % stark aus. Es wird davon ausgegangen werden, dass eine Deregulierung Wachstumsimpulse mit sich bringt. Neben Schätzungen in anderen Studien⁵⁸ sprechen auch die Erfahrungen in

⁵⁸ Peren et al. gehen beispielsweise von einem CAGR für den Sportwettenmarkt in einem liberalen Szenario von 2010 bis 2014 von 10% (worst case) bzw. 20% (best case) aus. Vgl. Peren, F. W.; Clement, R.; Terlau, W. (2010), S. 131. Goldmedia unterstellt in einem liberalen Szenario 5,8% Marktwachstum von 2014 bis 2017 im regulierten Bereich, allerdings bei ungünstigerer Besteuerung. Vgl. Goldmedia (2013), S. 14.

Dänemark für ein starkes Marktwachstum nach einer Liberalisierung. Allerdings ist in den vergangenen Jahren der unregulierte Bereich stark gewachsen und damit muss auch eine gewisse Marktsättigung berücksichtigt werden, die den positiven Impulsen für das Marktwachstum insgesamt entgegenwirkt. Erfahrungen aus der Liberalisierung der TK-Märkte haben jedoch gezeigt, dass die Wachstumsimpulse, die durch eine Deregulierung von Märkten entstehen sehr stark sind, da bessere Wettbewerbsbedingungen und Innovation die Marktentwicklung antreiben.

- Die besseren Werbemöglichkeiten, innovative Produkte und die Ausgestaltung der Besteuerung (niedrigerer Steuersatz und BSE als Bemessungsgrundlage) wirken sich auf das Marktwachstum in allen Spielsegmenten positiv aus.
- Die Öffnung des Lotteriemarktes für Soziallotterien von privaten Anbietern resultiert in zusätzlichem Marktwachstum. Das Marktwachstum wird aus den Erfahrungen mit privaten Soziallotterien im Ausland abgeleitet.⁵⁹
- Der Online-Anteil ist bei Casino/Poker am höchsten, bleibt bei Sportwetten stabil und wächst im Lotteriebereich stark an, da hier am meisten Nachholbedarf besteht.
- Mobile Internetangebote spielen eine wichtige Rolle für den Umsatz mit Online-Angeboten. Hier wird Marktteilnehmern für die nächsten Jahre starkes Wachstum vorhergesagt. Für Online-Angebote wird daher ein etwas stärkeres Umsatzwachstum (CAGR) von 8% bis 2020 angenommen.

⁵⁹ Vgl. Baarsma, B.; Gerritsen, M.; Leenheer, J. (2007), S. 77 ff. Zeal Network (2015), S. 5.

6.4 Ergebnisse marktwirtschaftlich zielorientierter Regulierung

Ergebnisse marktwirtschaftlich zielorientierter Regulierung

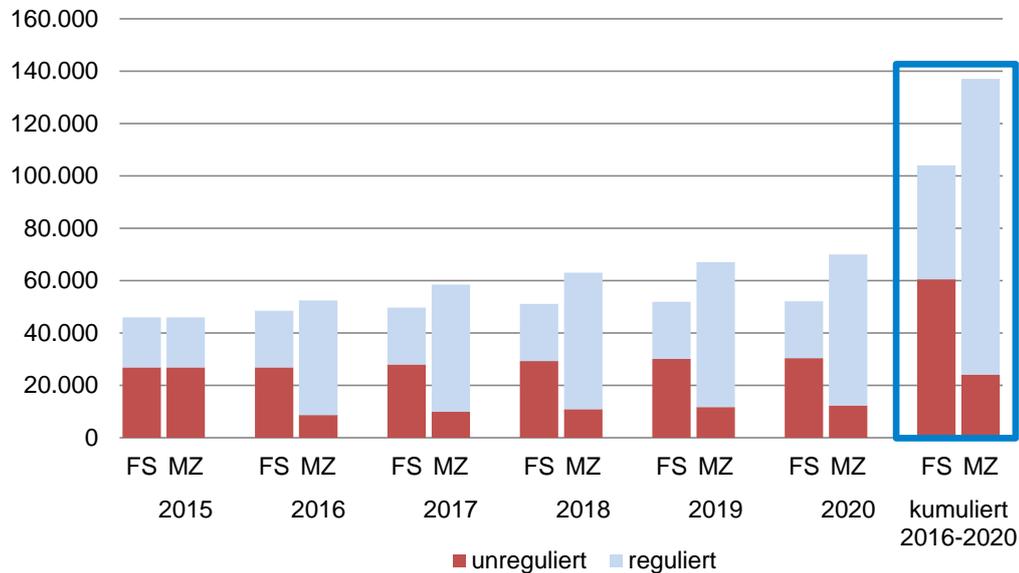
- Erfolgreiche Verlagerung von Umsätzen in den regulierten Bereich: unregulierter Umsatz 2020 nur noch geschätzt 8% des Marktes.
- Umfassende Implementierung strenger regulatorischer Auflagen zum Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz (entsprechend GlüStV 2012 oder freiwilligem Branchenkodex).
- Im Vergleich zur Fortsetzung staatsorientierter Regulierung 33 Mrd. Euro höhere kumulierte Umsätze im Glücksspielmarkt (2016-2020).
- Weitergabe positiver Wachstumseffekte u.a. an vorgelagerte Wertschöpfungsebenen, Werbe- und Marketingbranche und den Sportsektor. Hier mehr Umsatz (plus 800 Mio. Euro bei ITK, plus 3,6 Mrd. Euro bei Werbung und Medien bis 2020) und Beschäftigung.
- Steigende fiskalische Einnahmen: 8 Mrd. Euro fiskalische Mehreinnahmen im regulierten Glücksspielmarkt, 80 Mio. Euro fiskalische Mehreinnahmen durch ITK-Branche, 360 Mio. Euro Steuermehreinnahmen durch Werbe- und Medien-sektor.
- Mehr finanzielle Mittel aus Steuereinnahmen für Sportförderung (plus 30 Mio. Euro bis 2020) und andere soziale Zwecke.

6.4.1 Auswirkungen einer Liberalisierung auf dem Glücksspielmarkt

Im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario findet eine Verlagerung der Umsätze vom unregulierten in den regulierten Bereich des Glücksspielmarktes statt, die insbesondere deutlich wird, wenn die Umsatzentwicklung der Spieleinsätze betrachtet wird (siehe Abbildung 3). Der Anteil unregulierter Angebote verringert sich gegenüber der bisherigen Situation bei Sportwetten und Online-Casino/-Poker deutlich und pendelt sich bei 8% ein. Bei einer Fortsetzung der jetzigen Regulierung gelingt die Kanalisierung des unregulierten Angebots nur begrenzt und der Anteil unregulierter Sportwetten liegt im Jahr 2020 bei über 35%.

Bei einer marktwirtschaftlichen Regulierung wird von 2016 bis 2020 im Vergleich zum staatsorientierten Szenario kumuliert 33 Mrd. € mehr Umsatz (gemessen an Spieleinsätzen) erzielt.

Abbildung 7: Umsatzentwicklung (Spieleinsätze in Mio. Euro) 2015-2020, Gegenüberstellung der zwei Szenarien*

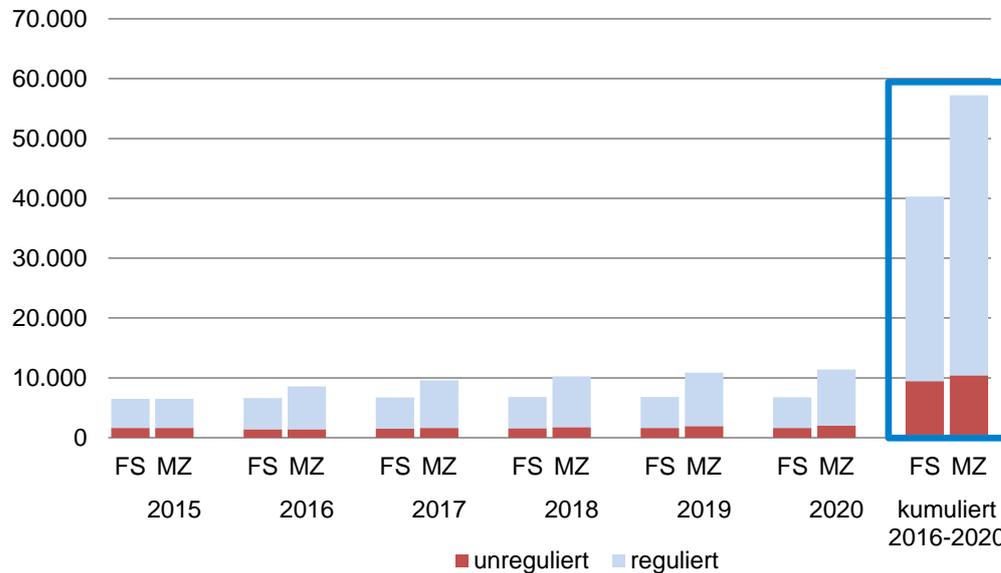


*FS: Szenario Fortsetzung staatsorientierte Regulierung
MZ: Szenario marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung

Insgesamt wird im marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierungsszenario ein deutlich höheres Wachstum im regulierten Bereich erzielt, das insbesondere durch hohe Wachstumsraten im Online-Segment geprägt ist. Im staatsorientierten Szenario stagniert der regulierte Glücksspielmarkt insgesamt (d.h. stationär und online) und das Marktwachstum findet weiterhin im unregulierten Bereich statt.

Bei einer marktwirtschaftlichen Regulierung wird von 2016 bis 2020 im Vergleich zum staatsorientierten Szenario kumuliert 16 Mrd. € mehr Umsatz (gemessen an Brutto-spielerträgen) erzielt.

Abbildung 8: Umsatzentwicklung (Bruttospielerträge in Mio. Euro) 2015-2020, Gegenüberstellung der zwei Szenarien*

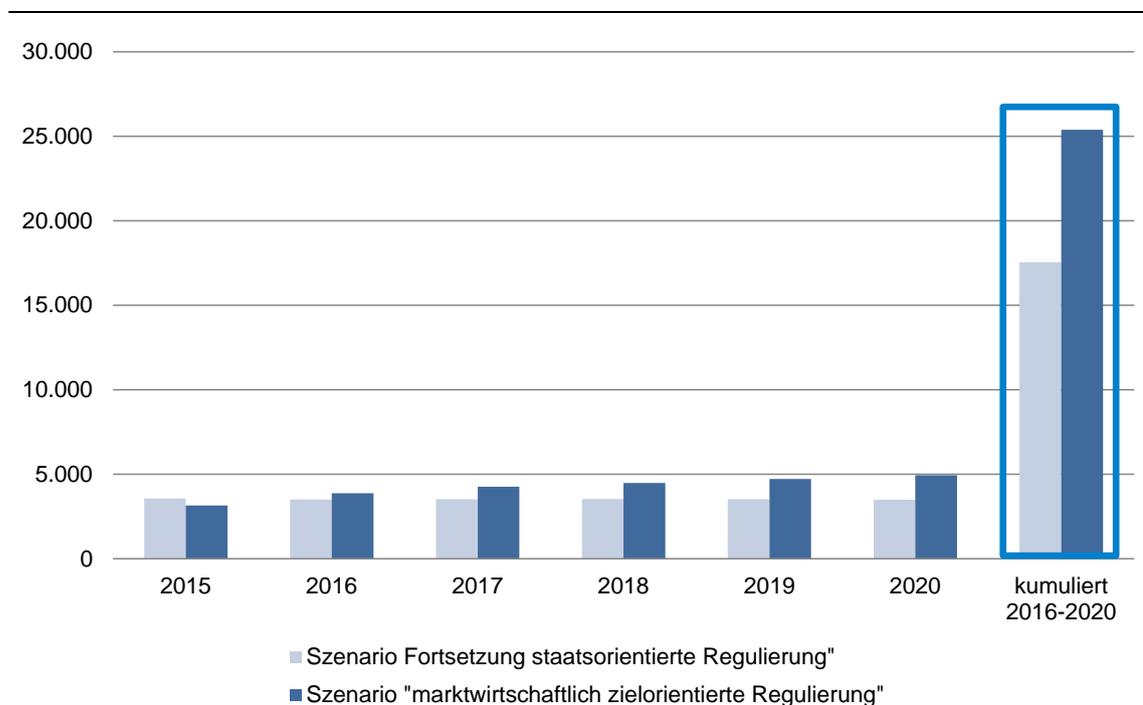


*FS: Szenario Fortsetzung staatsorientierte Regulierung
MZ: Szenario marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung

Von 2016 bis 2020 werden im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario kumuliert ca. 8 Mrd. € mehr fiskalische Einnahmen erzielt.

Die Steigerung der fiskalischen Einnahmen im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario liegt bis 2020 bei ca. 1,5 Mrd. Euro.

Abbildung 9: Steuereinnahmen aus Glücksspiel in Mio. € (2015-2020) – Gegenüberstellung der zwei Regulierungsszenarien*



* Annahme: Steuersatz 15%

6.4.2 Auswirkungen einer Liberalisierung auf anderen Märkten

Als starker Wachstumstreiber für zukünftige Umsätze fungiert das Online-Segment des Glücksspielmarkts. Die Entwicklungen in diesem Segment wirken sich unmittelbar auf die vorgelagerten **Anbieter in der Telekommunikations- und IT-Branche** aus:

- Online-Gambling-Anbieter beziehen ITK-Leistungen von Netzbetreibern und Service Providern sowie von anderen Dienstleistern (z.B. Content Delivery Network-Betreibern). Sie sind als wichtige und anspruchsvolle Kunden zu betrachten, da der Internet-Auftritt als Vertriebsweg für ihr Geschäftsmodell von strategischer Bedeutung ist:
 - Sie benötigen neben den für E-Commerce-Betreiber typischen Lösungen (z.B. für Payment und Customer Support) spezialisierte Gambling-Software und maßgeschneiderte Lösungen zur Ausgestaltung ihres Dienstes (z.B. Kamera- und Broadcasting-Lösungen für Live-Casinos) sowie eine Vielzahl an Applikationen und Zusatzdiensten (z.B. Monitoring und Reporting Tools). Diese Leistungen werden z.T. von Softwareunternehmen und Systemhäusern erbracht, bieten aber auch Potenziale für Unternehmen, die sich auf die Glücksspiel-Branche spezialisieren.

- Beflügelt wird die Nachfrage der Online-Gambling-Anbieter nach bestimmten Softwarelösungen auch durch die Umsetzung der regulatorischen Vorgaben, z. B. zur Altersverifikation.
 - Online-Glücksspielanbieter benötigen eine schnelle, sichere und zuverlässige Internet-Anbindung von einem TK-Netzbetreiber oder ISP.
 - Die vom Online-Glücksspielanbieter betriebene Homepage muss auch bei Spitzennachfragen (z.B. Großevents im Sport) ausreichend Kapazität bieten und über alle Endgeräte ausfallsicher zugänglich sein.
 - Online-Glücksspielanbieter sind daher wichtige Kunden für CDN-Betreiber (z.B. arbeitet die Svenska Spel mit dem großen CDN-Betreiber Limelight zusammen⁶⁰) und potenzielle Kunden für qualitätsdifferenzierte Dienste der TK-Netzbetreiber.
- TK-Netzbetreiber können im Rahmen einer Vorwärtsintegrationsstrategie selbst als Online-Gambling-Anbieter tätig werden.
 - TK-Netzbetreiber weltweit entwickeln Strategien zur Erschließung von digitalem Content als neuem Geschäftsbereich, um zusätzliche Umsatzströme zu generieren. Mit der Liberalisierung des Online-Gambling-Markts eröffnen sich für sie Chancen in einem neuen Markt, in den sie entweder durch Eigenentwicklung oder durch die Beteiligung an bestehenden Anbietern eintreten können.
 - Die Deutsche Telekom hat sich mit 64% an der Deutsche Sportwetten GmbH (DSW) beteiligt und bietet Online-Sportwetten unter tipp3.de an.⁶¹
 - **Softwareanbieter und Anbieter von Zahlungs- und Authentifizierungssystemen** erzielen sehr wahrscheinlich höhere Umsätze
 - Softwareentwickler in Deutschland hätten bei einem verlässlichen Rechtsrahmen die Möglichkeit, an der Wachstumsdynamik des Online-Glücksspielmarktes zu partizipieren.
 - Anbieter von Zahlungsabwicklungs- und Authentifizierungssystemen profitieren davon, dass mehr Unternehmen regulatorische Auflagen erfüllen müssen, für die z.B. Authentifizierungssysteme eingesetzt werden.

Es ist zu erwarten, dass Anbieter aus der Telekommunikations-/IT- und Softwarebranche im Jahr 2020 mit Glücksspielanbietern in Deutschland einen Umsatz in Höhe von etwa 470 Mio. Euro erwirtschaften (siehe Tabelle 8).

⁶⁰ <http://www.limelight.com/showcase/case-studies/svenska-spel.html>

⁶¹ Deutsche Telekom: Telekom startet mit tipp3.de faires und transparentes Angebot für Sportwetten in Deutschland, Pressemitteilung vom 22.04.2015, <http://www.telekom.com/medien/konzern/274796>

Insgesamt wirken sich die durch das Wachstum des regulierten Glücksspielmarkts bedingten Umsatzsteigerungen in vorgelagerten Wertschöpfungsstufen positiv auf die Sicherung von Arbeitsplätzen aus und schaffen in geringerem Umfang auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten (z.B. in neu gegründeten auf Online-Glücksspiel spezialisierten Softwareunternehmen).

Im **Werbe- und Medienbereich** können alle regulierten Anbieter Werbemaßnahmen planen und umsetzen, die zu einem starken Anstieg der Werbebudgets führen: Es ist zu erwarten, dass sich bei marktwirtschaftlich-zielorientierter Regulierung die Werbeausgaben im gesamten Glücksspielmarkt im Jahr 2020 auf etwa 940 Mio. Euro belaufen werden⁶². Ein hoher Anteil der Werbeausgaben wird voraussichtlich auf Sponsoringmaßnahmen entfallen.

Davon profitieren unterschiedliche Akteure im Werbe- und Mediensektor:

- Die Werbeausgaben der Glücksspiel-Anbieter bedeuten zu einem großen Teil Einnahmen für Verlagshäuser, Fernsehgesellschaften und Internetunternehmen, in deren Medien und auf deren Plattformen die Werbung übertragen wird.
- Unternehmen aus der Werbebranche (Agenturen, Werbemittel-Hersteller) profitieren von der Beauftragung durch Glücksspiel-Anbieter mit der Gestaltung und Umsetzung von Werbemaßnahmen.
- Die zusätzlichen Umsätze in der Werbe- und Medienbranche sichern die Beschäftigung und die Existenz von Unternehmen. Es ist davon auszugehen, dass auch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Dem **Sportsektor** kommt eine positive Entwicklung des regulierten Glücksspielmarkts in mehrfacher Hinsicht zugute:

- Die Einnahmen der nationalen Lottoanbieter wachsen auch in einem marktorientierten Regulierungsszenario.
- Mittel aus den Steuereinnahmen, die direkt dem Sportsektor zugeführt werden⁶³, sind in einem marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierungsszenario deutlich höher.
- Sportsponsoring als Werbemaßnahme der Glücksspiel-Anbieter wird Erfahrungen aus liberalisierten Glücksspiel-Märkten zufolge deutlich zunehmen. Es stehen mehr potenzielle Sponsoring-Anbieter zur Verfügung als in einem staatsorientierten Regulierungsszenario.

⁶² Annahme: 10% des zu erwartenden Umsatzes im gesamten Glücksspielmarkt in einem marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierungsszenario

⁶³ Annahme: Ein Drittel der Steuereinnahmen fließt direkt dem Sportsektor zu.

- Dienstleister wie Vermarktungsgesellschaften und Agenturen können infolge eines stärkeren Sponsoring-Engagements der Glücksspiel-Anbieter höhere Umsätze generieren und die Zahl ihrer Beschäftigten sichern oder gar erhöhen.
- Die Liberalisierung von Soziallotterien bietet auch Sportvereinen ein neues Geschäftsmodell und zusätzliche Einnahmequellen.

Auch Akteuren in den Bereichen Denkmalschutz und Kultur kommen die höheren Steuereinnahmen und die Möglichkeit, über Soziallotterien neue Einnahmequellen zu erschließen, zugute.

Zudem können höhere Standards beim Verbraucher- und Jugendschutz das Image der Glücksspiel-Branche verbessern und dadurch z.B. auch Werbeaktivitäten und Sponsoring-Engagements begünstigen.

Tabelle 8: Beitrag des Glücksspielmarktes zum Umsatz in der konvergenten Wertschöpfungskette (2020)

	Ausgaben der Glücksspielanbieter in % (bezogen auf ihre Bruttospielerträge)	Ausgaben der Glücksspielanbieter in Mio. Euro (2020)
Telekommunikation/IT/Software	5% ⁶⁴	470⁶⁵
Werbung/Medien	10% ⁶⁶	940
Ingesamt		1310

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario die Marktpotenziale auf anderen Märkten entfalten können. In der Summe äußert sich der positive Einfluss auf die Umsatzentwicklung wie folgt, wenn die Effekte der beiden Szenarien gegenübergestellt werden:

- Höheres Wachstum in der konvergenten Wertschöpfungskette und anderen Bereichen von kumuliert ca. + 4,4 Mrd. € (2016 – 2020) insgesamt (ITK und Werbung).
 - Höhere Nachfrage nach ITK-Leistungen, u.a. Internetanbindung, Kapazität, Software.
 - Bedarf an Zahlungsabwicklungs- und Authentifizierungssystemen für die Implementierung regulatorischer Auflagen.

⁶⁴ Anteil der Ausgaben für Telekommunikation/IT/Software am BIP, Quelle: BMWI (2014): Monitoring-Report Digitale Wirtschaft 2014, Innovationstreiber IKT.

⁶⁵ Bezogen auf die im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario geschätzten Bruttospielerträge mit Glücksspiel im regulierten Bereich.

⁶⁶ Konservative Schätzung basierend auf Geschäftsberichten und Benchmarks aus dem Ausland.

- Höhere kumulierte ITK-Ausgaben im gesamten Glücksspielmarkt 2016-2020: etwa 800 Mio. Euro (5% der Bruttospielerträge insgesamt).
- Starker Anstieg der Werbebudgets der Glücksspielanbieter (Profiteure sind bspw. Verlagshäuser, Fernsehgesellschaften, Internetplattformenanbieter, Werbebranche).
- Hoher Anteil der Werbeausgaben entfällt voraussichtlich auf Sponsoringmaßnahmen.
- Höhere kumulierte Werbeausgaben im gesamten Glücksspielmarkt 2016 – 2020: etwa 3,6 Mrd. (10% der Bruttospielerträge).
- Höhere Förderung des Sportsektors und anderer Bereiche, wie z.B. Kultur und Denkmalschutz aus zusätzlichen Steuereinnahmen.
- Möglichkeiten für Unternehmen der konvergenten Wertschöpfungskette, z.B. Deutsche Telekom, zur Expansion in den Online-Glücksspielmarkt.

Die Umsätze, die Unternehmen in der konvergenten Wertschöpfungskette durch Geschäftsbeziehungen mit Glücksspielanbietern generieren, tragen darüber hinaus zu höheren Steuereinnahmen bei marktwirtschaftlich zielorientierter Regulierung im Vergleich zu einer Fortsetzung der bisherigen Regulierung bei:

- Im Bereich ITK sind bei marktorientierter Regulierung etwa 80 Mio. Euro Steuermehreinnahmen bis zum Jahr 2020 zu erwarten.
- Durch die zusätzlichen Umsätze im Werbe- und Marketingbereich entstehen voraussichtlich Steuermehreinnahmen in Höhe von 360 Mio. Euro.

7 Ergebnisse

Am Beispiel von „Bettertainment“ werden die Potenziale der Konvergenz durch die Digitalisierung und Virtualisierung von Content deutlich. Hier verschmelzen Infrastrukturelemente aus IT/TK (z.B. Online-Plattformen und Payment-Services) mit Software und Inhalten der Glücksspielbranche. Es eröffnen sich potenziell Markteintrittsmöglichkeiten für Akteure aus bisher voneinander getrennten Märkten und Gestaltungsspielräume für vielfältige neue Geschäftsmodelle.

Die heutige Marktrealität ist jedoch ein Resultat der Fehlentwicklungen in den vergangenen Jahren. Das Online-Glücksspiel wächst vor allem im unregulierten Bereich. Geschäftsmodelle im regulierten Bereich sind nur begrenzt umsetzbar und Anbieter agieren daher schwerpunktmäßig unreguliert aus dem Ausland. Eine Vollstreckung von Verboten ist im Online-Zeitalter praktisch kaum durchsetzbar.

Eine weitreichende Umsetzung von Verbraucher-, Jugend- und Datenschutzmaßnahmen ist unter diesen Bedingungen nicht realisierbar, da insbesondere ein Großteil der Angebote unreguliert bleibt und damit nicht überwacht werden kann. Aufgrund der negativen Umsatzentwicklung im regulierten Glücksspielbereich entgehen dem Staat fiskalische Einnahmen. Darüber hinaus müssen die Werbe-/Medienbranche und der Sportsektor auf potenzielle Einnahmen durch Glücksspielanbieter verzichten.

Die derzeitige Marktsituation stellt die Glücksspielregulierung vor die Herausforderung, den geltenden Rechtsrahmen zu hinterfragen und einen konsistenten marktgerechten Regulierungsansatz zu entwickeln, in dem die Ziele des GlüStV 2012 erreicht werden können.

Dafür bestehen Vorbilder aus umfassend liberalisierten Märkten (insbesondere Dänemark), in denen Umsätze vom unregulierten in den regulierten Markt verlagert werden konnten.

Eine marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung für Deutschland nach dem dänischen Vorbild, also eine Liberalisierung des Glücksspielmarktes, damit auch für Online-Gambling, begleitet von strengen Auflagen für den Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz, hat viele nachweisbare Vorteile:

- Eine erfolgreiche Verlagerung von Umsätzen in den regulierten Bereich: der unregulierte Umsatz 2020 liegt bei nur noch geschätzt 8% des Marktes.
- Eine umfassende Implementierung strenger regulatorischer Auflagen zum Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz (entsprechend GlüStV 2012 oder freiwilligem Branchenkodex).
- Ein hohes Wachstum im regulierten Glücksspielmarkt, in den Jahren 2016 bis 2020 kumuliert allein 33 Mrd. Euro mehr Umsatz als bei der Fortsetzung der staatsorientierten Regulierung.

- Höhere fiskalische Einnahmen für den Staat, z.T. zweckgebunden und z.T. indirekt für soziale Zwecke, in den Jahren 2015 bis 2020 kumuliert allein 8 Mrd. Euro mehr Steuern als bei der Fortsetzung der staatsorientierten Regulierung.
- Mehr Wachstum in den anderen Bereichen der konvergenten Wertschöpfungskette, in den Jahren 2015 bis 2020 kumuliert allein 800 Mio. Euro mehr Umsatz und konservativ geschätzt kumuliert 80 Mio. Euro mehr Steuern als bei der Fortsetzung der staatsorientierten Regulierung.
- Steigende Einnahmen im Werbe- und Marketingbereich, in den Jahren 2015 bis 2020 kumuliert allein 3,6 Mrd. Euro mehr Umsatz als bei der Fortsetzung der staatsorientierten Regulierung. Darauf basierend sind Steuermehreinnahmen in Höhe von etwa 360 Mio. Euro zu erwarten.
- Zusätzliche Mittel für die Sportförderung, die sich aus einer teilweisen Zweckbindung der fiskalischen Einnahmen bei zielorientierter Regulierung ergibt, in Höhe von etwa 30 Mio. Euro bis 2020.

Eine marktwirtschaftliche Regulierung des deutschen Glückspielmarkts im Einklang mit Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz und den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags 2012 ist der Fortsetzung der heutigen Regulierung überlegen.

Sie würde von 2015 bis 2020 über alle Bereiche der konvergenten Wertschöpfungskette hinweg geschätzte 37 Mrd. Euro zusätzlichen Umsatz und konservativ geschätzt ca. 8,5 Mrd. Euro Steuermehreinnahmen generieren.

Literaturverzeichnis

- ABB; Cebr (2012): The contribution of betting shops to the UK economy. A study on the economic impacts of betting shops in the economies of the UK, England, Wales and the English regions, Report for the Association of British Bookmakers, London.
- ABB; Deloitte (2013): The full picture – 2nd edition. Measuring the economic contribution of the British Betting Industry, London.
- Aktion Mensch (2015): Lagebericht 2014.
- Alice Rap (2013): Gambling – two sides of the same coin: recreational activity and public health problem, Alice RAP Policy Paper Series, Policy Brief 2.
- Baarsma, B.; Gerritsen, M.; Leenheer, J. (2007): Better chances for charity lotteries, Study on the regulation of European lottery markets, Study commissioned by the Dutch National Postcode Lottery, SEO, Amsterdam.
- Barth (2013a): Genehmigung von Sportwetten und Online-Casinospielen in Schleswig-Holstein, Hohenheim.
- Barth (2013b): Der deutsche Glücksspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung.
- Binde, P. (2014): Gambling advertising: A critical research review, Gothenburg.
- Bitkom (2012): Stellungnahme zum Arbeitsentwurf für die Werberichtlinie der Länder gem. § 5 Abs. 4 GlüÄndStV.
- BMWi (2014): Monitoring Report Digitale Wirtschaft 2014, Innovationstreiber IKT.
- BVDW (2013): Whitepaper, Werbung für Glücksspiel nach der Werberichtlinie zum Glücksspielstaatsvertrag.
- Bundesministerium der Finanzen: BMF I A 6, Steuereinnahmen für das Kalenderjahr 2013 und 2014.
- Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW): Whitepaper Werbung für Glücksspiel nach der Werberichtlinie zum Glücksspielstaatsvertrag, http://www.bvdw.org/presseserver/bvdw_whitepaper_gluecksspielstaatsvertrag/bvdw_w_hitepaper_gluecksspielstaatsvertrag_2013.pdf
- Danish Ministry of Taxation (2001): The future of gaming in Denmark - the brief version, April 2001, <http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2001/april/rapport-om-spil-i-fremtiden-overvejelser-om-en-samlet-spillelovgivning,-april-2001/the-future-of-gaming-in-denmark-the-brief-version/>
- Danish Online Gambling Association (2015): Sport Betting - Black Market Study - Danish Online Gambling Association, 26/2 2015, https://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5500b787e4b027a44b13c3a6/1426110343911/W+Black+Market+Survey+-+sports+betting+2015+-+UK+version_V2.pdf
- Deloitte (2013): The full picture – 2nd edition. Measuring the economic contribution of the British Betting Industry, http://abb.uk.com/wp-content/uploads/2014/09/The_full_picture-_2nd_editionMeasuring_the_economic_contribution_of_the_British_Betting_Industry__March2013_HI-RES.pdf
- Deutscher Bundestag: 13. Sportbericht der Bundesregierung, Drucksache 18/3523, 05.12.2014 http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/13_sportbericht.pdf?__blob=publicationFile

- DVTM (2011): Kodex Deutschland für Telekommunikation und Medien.
- Englisch, J. (2013): Taxation of Online Gambling in Germany, in: Gaming Law Review and Economics, Volume 17, Number 1, 2013, pp. 20-32.
- EU-Gerichtshof (2011): Pressemitteilung Nr. 91/11, 15. September 2011, Luxemburg.
- EU-Kommission (2010): State Aid - Commission opens in-depth investigation into Danish taxation of gambling services, Brussels, Pressemitteilung, 14. Dezember 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1711_en.htm?locale=de
- EU-Kommission (2011a): Commission staff working paper, Accompanying document to the Green Paper "On on-line gambling in the internal market" {COM(2011) 128 final}, SEC(2011) 321 final, 24.3.2011.
- EU-Kommission (2011b): State aid: Commission clears Danish online gambling duties, Brüssel, Pressemitteilung, 20 September 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1048_en.htm
- EU-Kommission (2012): Roadmap for the initiative "Recommendation on common protection of consumers of gambling services" and "Recommendation on responsible gambling advertising"
- EU-Kommission (2013): Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt von Frankreich geplante steuerähnliche Abgabe auf Online-Pferdewetten, Pressemitteilung vom Brüssel, 19. Juni 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-568_de.htm
- EU-Kommission (2014a): Commission staff working document, Impact Assessment, Accompanying the document "Commission Recommendation on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online" {C(2014) 4630 final}, SWD (2014) 232 final, July 2014.
- EU-Kommission (2014b): Empfehlung der Kommission vom 14. Juli 2014 mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen (2014/478/EU).
- EU-Kommission (2014): Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement, Final Study Report, 2013.
- EU-Kommission (2015): EU-Pilotverfahren 7625/15/GROW.
- European Casino Association (ECA): European Casino Industry Report 2014, http://www.europecasinoassociation.org/fileadmin/user_upload/Home_About_ECA/ECA_2014_European_Casino_Report.pdf
- Finanzministerium Schleswig-Holstein: Haushaltsrechnungen der Jahre 2012 und 2013.
- Finanzministerium Schleswig-Holstein: Haushaltspläne der Jahre 2014 und 2015.
- Fuchs, A. (2013): Wettbewerbsbeschränkungen beim Online-Vertrieb von Glücksspielen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der gemeinsamen Internetplattform „www.lotto.de“ der Landeslottogesellschaften, ZWeR 2013, S. 233-271.
- Gambling Commission (2014): Industry Statistics April 2010 to September 2014, Birmingham.
- Gambling Compliance (2013): Danish Black Market Exceeds Regulator Estimates, Operators, say, 23 April 2013, http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/52ab0346e4b0324b1f61d0c4/1386939206826/GamblingCompliance_-_Danish_Black_Market_Exceeds_Regulator_Estimates_Operators_Say_-_2013-04-23-2.pdf

- Gambling Compliance (2014): Danske Spil 'Advantage' Probed By Competition Authority, Pressemitteilung, 11. April 2014, http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5369e811e4b0f13260e91a1a/1399449617718/GamblingCompliance_-_Danske_Spil_Advantage_Probed_By_Competition_Authority_-_2014-04-11.pdf
- Gambling Compliance: Danske Spil loses Danish market share in 2013, Pressemitteilung vom 21. März 2014, <http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/532b0721e4b07e365babcd97/1395328801798/2014-03-10+Danske+Spil+Loses+Danish+Market+Share+In+2013.pdf>
- Gauselmann AG (2014): Die Spielmacher – Anders als gedacht. Das Geschäftsjahr 2013 der Gauselmanngruppe, Espelkamp.
- Gauselmann AG (2015): Spielmacher weltweit. Das Geschäftsjahr 2014 der Gauselmanngruppe, Espelkamp.
- Goldmedia (2013): Glücksspielmarkt Deutschland 2017. Marktliche Effekte der Regulierung von Sportwetten in Deutschland. Key Facts zur Studie, Berlin.
- Goldmedia (2014): International Vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse.
- Griffiths, M. (2014): Responsible gambling initiatives and preliminary evaluation of the ABB Code of Conduct.
- Grzeszick, B. (2011): Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des aktuellen Entwurfs des Ersten Glücksspielstaatsvertrags, Wissenschaftliche Stellungnahme, Heidelberg.
- Häfeli, J. (2014): Glücksspielangebote und Problemlast in der Bevölkerung. Schwerpunkt Schweiz im Vergleich mit Deutschland und Österreich Entwicklung der Jahre 1998 bis 2011, Luzern.
- Hanewinkel, R.; Clemens, F.; Walther, B.; Morgenstern, M. (2015): Glücksspielgesetzgebung in Deutschland und Glücksspielverhalten der Bevölkerung, in: SUCHT, 61 (1), 2015, S. 19-27, Kiel.
- House of Commons Culture, Media and Sports Committee (2015): Society Lotteries, Fifth Report of Session 2014-15.
- Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung; Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung Schleswig-Holstein (2013): Spielsucht Jahresbericht 2013, Band 15, Moderne Dokumentation in der ambulanten Suchtkrankenhilfe, Trends 2008-2013.
- Jarass, H. D. (2015): EU-Rechtliche Probleme der Vorgaben für die Veranstaltung von Lotterien nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag.
- Kirchhof, G. (2015): Das Glücksspielkollegium – eine verfassungswidrige Kooperation zwischen den Ländern.
- Legifrance (2010a): LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (1), <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510&dateTexte=20100513>
- Legifrance (2010b): Décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2010/5/19/BCRB1012568D/jo#JORFARTI000022235533> Artikel 17.

- Legifrance (2010c): Décret n° 2010-605 du 4 juin 2010 relatif à la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs par les opérateurs agréés de paris hippiques et de paris sportifs en ligne, Version consolidée au 17 août 2015
<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022309169>
- Lotto Hessen (2013): Lotto Hessen Geschäftsbericht 2013.
- Lotto Hessen (2015): Jahrespressekonferenz 21. Januar 2015 Lotto Hessen.
- Meyer, G. (2015): Glücksspiel Zahlen und Fakten, in DHS, Das Jahrbuch Sucht 2015, Lengerich.
- Monopolkommission (2012): Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011, Drucksache 17/10365.
- NetEnt (2015): Annual Report 2014, Stockholm.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2015): Liste über die erlaubten gewerblichen Spielvermittler, welche der Auskunftserteilung zugestimmt haben.
- Peren, F. W.; Clement, R.; Terlau, W. (2010): Die Volkswirtschaftlichen Kosten einer Monopolisierung von Sportwetten in der Bundesrepublik Deutschland. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages für den deutschen Sportwettenmarkt.
- Playtech (2015): Annual Report and Accounts for the year ended 31st December 2014.
- Rebeggiani, L. (2010): Deutschland im Jahr Drei des GlüStV, Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes.
- RGA (2011): Online Gambling. Key objectives for a successful regulatory and tax framework.
- Spillemyndigheden (2013): Data for the gambling market - 4 q 2012, Statistics, 1 February 2013, <https://spillemyndigheden.dk/en/news/data-gambling-market-4-q-2012>
- Spillemyndigheden (2013): Gambling Act, <https://spillemyndigheden.dk/en/news/opening-liberalised-danish-gambling-market>
- Spillemyndigheden (2015): Data for the gambling market in Q1 2015
<https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/nyheder-downloads/Q1%202015.pdf>
- Spillemyndigheden: Guide on Betting and Online Casino,
https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Guide%20on%20betting%20and%20online%20casino_0.pdf
- Statistisches Bundesamt: Einnahmen aus Glücksspiel für die Jahre 2004 bis 2012.
- Westlotto (2014): Westlotto Geschäftsbericht 2014.
- worldonline gamblinglawreport (2011): Revenue maximisation & e-gambling: a taxing debate.
- worldonline gamblinglawreport (2015): Ladbrokes exit highlights “Danish Model” shortcomings.
- Zeal Network (2015): Annual Report 2014.

ANHANG

1 Regulierungsrahmen

1.1 Rechtsgrundlagen

Die **EU-Kommission** hat im Oktober 2014 eine Empfehlung mit „Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss von Minderjährigen von Online-Glücksspielen“ verabschiedet. Die Empfehlung ist Teil eines Aktionsplans zum Online-Glücksspiel vom Oktober 2102. In diesem Aktionsplan ist keine EU-weit geltende Rechtsvorschrift zum Online-Glücksspiel geplant, sondern ein Maßnahmenkatalog und gemeinsame Schutzprinzipien.

In diesem Zusammenhang soll die Empfehlung sicherstellen, „dass Glücksspiele eine Quelle der Unterhaltung bleiben, Verbrauchern ein sicheres Glücksspielumfeld geboten wird und Maßnahmen getroffen werden, die dem Risiko eines finanziellen oder sozialen Schadens entgegenwirken, und darlegen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um Minderjährige vom Online-Glücksspiel abzuhalten“⁶⁷.

Die Mitgliedstaaten sollen die EU-Kommission über die Maßnahmen, die auf der Grundlage der Empfehlungen ergriffen wurden, informieren sowie statistische Daten über die anwendbaren Schutzmaßnahmen und die kommerzielle Kommunikation sammeln. Die Kommission soll die Umsetzung der Empfehlung bis zum 19. Januar 2017 bewerten.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen bei der Ausgestaltung ihrer Glücksspielregulierung darauf achten, dass andere Ziele wie die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nur soweit eingeschränkt werden, wie es für die Erreichung der Ziele der Glücksspielregulierung notwendig ist.⁶⁸ Da dies in einigen EU-Mitgliedstaaten nicht der Fall ist hat die EU-Kommission gegen einige Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Aktuell steht Deutschland im Rahmen eines Pilotverfahrens in der Informationspflicht gegenüber der EU-Kommission. In der Konsequenz stellt sich vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation auf dem Glücksspielmarkt die Frage, nach effizienteren und

⁶⁷ Vgl. EU-Kommission (2014a): Commission staff working document, Impact Assessment, Accompanying the document “Commission Recommendation on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online” {C(2014) 4630 final}, SWD (2014) 232 final, July 2014.

⁶⁸ Der Europäische Gerichtshof hat unter Berücksichtigung der besonderen Eigenschaften des Glücksspiels allgemeine Leitlinien zur Auslegung der Grundfreiheiten des Binnenmarktes im Bereich des Online-Glücksspiels abgegeben. Prinzipiell steht es den Mitgliedstaaten frei, die Ziele ihrer Politik zum Glücksspielwesen festzulegen und das im Hinblick auf die Gesundheit der Verbraucher angestrebte Schutzniveau zu bestimmen, da es keine Harmonisierung der Ziele auf Unionsebene gibt. Doch die Mitgliedstaaten müssen die Eignung und Notwendigkeit einer Maßnahme nachweisen, die mit Verweis auf die Ziele des öffentlichen Interesses das grenzüberschreitende Angebot von Online-Glücksspielleistungen einschränkt oder begrenzt.

marktgerechteren Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Glückspielregulierung, die gleichzeitig im Einklang mit europäischem Recht sind.

Die rechtlichen Grundlagen der **Glücksspielregulierung in Deutschland** sind vor allem geprägt durch den Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 (GlüStV 2012), der den Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 01.01.2008 (GlüStV 2008) abgelöst hat.

Daneben gelten als rechtliche Grundlagen:

- Das Rennwett- und Lotteriegesezt in der Fassung vom 29.02.2012
- Die Werberichtlinie des Glücksspielkollegiums⁶⁹
- Ausführungsgesetze zum Glücksspiel auf Länderebene
- Spielbankgesetze auf Länderebene
- Sowie branchenübergreifend Bundes- und Landesdatenschutzgesetze, das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), das Geldwäschegesetz (GwG), das Jugendschutzgesetz (JuSchG), der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) sowie die Werberichtlinien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Landesmedienanstalten

1.2 Glücksspielarten

Glücksspiel liegt laut Glücksspieländerungsstaatsvertrag vor,

„wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist.“⁷⁰

Dabei lassen sich beim Glücksspiel vier Spielarten unterscheiden:

- Spielbanken
- Lotterien
- Wetten
- Gewerbliche Spielautomaten

Spielbank oder auch **Casino** bzw. Spielcasino ist eine öffentlich zugängliche Einrichtung in der (staatlich konzessioniertes) Glücksspiel betrieben wird. In den Spielbanken

⁶⁹ Werberichtlinie gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV vom 7. Dezember 2012.

⁷⁰ §3 (1) GlüStV 2012.

werden z.B. Spiele wie Roulette, Black Jack, verschiedene Arten von Poker, Baccara und Bingo angeboten. Außerdem betreiben Spielbanken auch Glücksspielautomaten (Geldspielgeräte).

Im GlüStV 2012 werden Lotterien, Sport- und Pferdewetten näher definiert.

Lotterien sind demnach öffentliches Glücksspiel, bei dem einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen. Die Regelungen zu Lotterien finden auch Anwendung, wenn nicht Geld sondern Sachen oder andere geldwerte Vorteile gewonnen werden können.

Öffentliches Glücksspiel findet dann statt, wenn ein größerer nicht geschlossener Personenkreis teilnehmen kann oder es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt.

Wetten sind laut GlüStV 2012 Glücksspiele, wenn sie gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses stattfinden. **Sportwetten** sind im GlüStV 2012 definiert als Wetten zu festen Quoten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen.

Pferdewetten sind Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde.

Gewerbliche Spielautomaten sind Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit.

Die verschiedenen Glücksspielarten können über verschiedene Bezugswege bzw. an verschiedenen Spielorten gespielt werden. Dabei kann zwischen terrestrischen/stationären Bezugswegen wie Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten, Jahrmärkte, Einzelhandel, Bankfilialen, Postfilialen, Wettbüros, Pferderennbahnen, Lotterie- und Wettannahmestellen und Bezugswegen über Fernabsatz unterschieden werden wie Telefon, Internet und Fernsehen.

Die Definition des Glücksspiels und der verschiedenen Spielarten ist geprägt durch die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Spielarten, die durch den Regulierungsrahmen zugelassen sind. In der Folge unterscheiden sich im internationalen Vergleich die Definitionen des Glücksspiels bzw. sie sind mehr oder weniger umfangreich. Beispielsweise werden Pferdewetten in manchen Ländern unter Sportwetten subsumiert oder Wetten fallen in den Lotteriebereich. Häufig ist die Zuordnung Ergebnis der historischen Entwicklung und den daraus entstandenen Marktgegebenheiten.

1.3 Marktzugang in Deutschland

Lotterien

Im derzeitigen Regulierungsrahmen besteht ein staatliches Veranstaltungsmonopol für den Bereich der Lotterien mit Ausnahme der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential. Die Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen erfordert die Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes. Diese Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn die Veranstaltung oder Vermittlung des Glücksspiels den Zielen des GlüStV 2012 zuwider läuft. Außerdem müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, die sicherstellen sollen, dass nur bei Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential die Erlaubnis erteilt wird:

- „mit der Veranstaltung werden keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt, die über den mit dem Hinweis auf die Bereitstellung von Gewinnen verbundenen Werbeeffect hinausgehen, und
- es ist nicht zu erwarten, dass durch die Veranstaltung selbst oder durch die Verwirklichung des Veranstaltungszwecks oder die Verwendung des Reinertrages die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird oder die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten beeinträchtigt werden.

Satz 1 Nr. 3 gilt nicht für Lotterien in der Form des Gewinnsparens, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 25 v.H. als Losanteil für die Gewinnsparelotterie verwendet wird.“⁷¹

Gründe dafür, eine Erlaubnis nicht zu erteilen, liegen dann vor, wenn

1. „der Spielplan vorsieht, dass
 - a) die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse öfter als zweimal wöchentlich erfolgt,
 - b) der Höchstgewinn einen Wert von 2 Millionen Euro übersteigt oder
 - c) Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot), oder
2. eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird.“

Die Erteilung einer Erlaubnis kann mit Auflagen zu einem Sozialkonzept sowie zu Aufklärungsmaßnahmen nach den §§6 und 7 des GlüStV 2012 verbunden werden. Darüber hinaus enthält §15 GlüStV 2012 Regelungen zum Spielplan, zur Kalkulation und Durchführung der Veranstaltung. Der Reinertrag der Veranstaltung muss zeitnah für

⁷¹ §12 GlüStV 2012.

den in der Erlaubnis festgelegten Zweck verwendet werden. Nach §10 (5) GlüStV 2012 ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen für wohltätige Zwecke verwendet wird. Bei Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential soll ein angemessener Teil des Reinertrags in dem Land verwendet werden, in dem die Lotterie verwendet wird.

„Die Länder können von den Regelungen des Staatsvertrages für Lotterien abweichen, bei denen

1. die Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigt,
2. der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und
3. der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25 v.H. der Entgelte betragen.“⁷²

Aufgrund der engen Definition von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, ergibt sich aus dem GlüStV 2012 ein staatliches Monopol für den überwiegenden Teil der Angebote auf dem Lotteriemarkt. Laut GlüStV 2012 sind die Länder dafür verantwortlich, zur Erreichung der Ziele des GlüStV 2012 ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Die Länder können ihr Glücksspielangebot selbst bereitstellen oder die Aufgabe übertragen an

- eine von allen Vertragsländern gemeinsame geführte öffentliche Anstalt
- juristische Personen des öffentlichen Rechts
- privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind

Bezüglich der Lotterien ist zudem im Staatsvertrag festgehalten, dass Klassenlotterien nur von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden dürfen.

Die Grenzen für ein privates Angebot von Lotterien sind sehr eng gesetzt. In der Folge sind private Anbieter nur in geringem Maße als Veranstalter von Lotterien tätig, aber sie treten auf dem Markt als Vermittler staatlicher Spielscheine auf. Laut §3 (6) GlüStV 2012 betreibt eine solche gewerbliche Spielvermittlung, wer mit der Absicht, Gewinne zu erzielen, einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermittelt oder Spielerinteressenten zu Spielgemeinschaften zusammenführt (und deren Spielbeteiligung dem Veranstalter vermittelt) ohne Annahmestelle, Lottereeinnehmer oder Wettvermittlungsstelle zu sein.

72 §18 GlüStV 2012.

Für die Vermittlung von Lottospielern an die staatliche Lottogesellschaften auf Länder-ebene können die Spielvermittler eine Provision verlangen. Ihre Dienstleistung besteht dabei darin, attraktive Vertriebswege zu erschließen. Darüber hinaus bieten Spielvermittler konzipierte Tippgemeinschaften an und dürfen für die Teilnahme an solchen Tippgemeinschaften ein Teilnahmeentgelt verlangen, von dem mindestens zwei Drittel an die staatlichen Veranstalter weitergeleitet werden müssen. Die Regulierung des Marktes hat bereits im Rahmen des Glücksspielvertrages von 2008 die Geschäftsmöglichkeiten der Spielvermittler stark eingeschränkt, so dass die Spielvermittlung stark zurückgegangen ist. Denn für die gewerbliche Spielvermittlung gilt ein Erlaubnisvorbehalt, der auch durch den GlüStV 2012 nicht abgeschafft wurde. Die Erlaubnis gilt nicht bundesweit, sondern muss für jedes Bundesland beantragt werden, allerdings werden die Verfahren gebündelt und die Anträge bei einer Stelle gestellt und von derselben Stelle verabschiedet und beaufsichtigt. Spielscheine dürfen nur an die landeseigene Lottogesellschaft vermittelt werden. Dies bedeutet für die Spielvermittler, dass sie nicht in Provisionswettbewerb zueinander treten dürfen, indem sie die Spielscheine an die Lottogesellschaft weitergeben, die die höchste Provision zahlt. Einzelne Landeslottogesellschaften sind schon unter dem Glücksstaatsvertrag von 2008 dazu übergegangen, keine Provision für die Vermittlung von Spielscheinen zu zahlen.⁷³

Spielbanken

Im Hinblick auf Spielbanken ist im GlüStV 2012 festgehalten, dass die Anzahl der Spielbanken in den Ländern zu begrenzen ist. Außerdem sind gesperrte Spieler vom Spielbetrieb in Spielbanken ausgeschlossen. Das Verbot ist durch eine Ausweiskontrolle (oder vergleichbare Identitätskontrolle) und einem Abgleich mit der Sperrdatei durchzusetzen.

Die Spielbankengesetze der Länder regeln, unter welchen Bedingungen in dem jeweiligen Land Spielbanken errichtet und betrieben werden dürfen.⁷⁴

Sportwetten

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 2012 regelt die Voraussetzungen für das Wettwesen. Im Bereich der Sportwetten gilt zwar auch das staatliche Veranstaltungsmonopol, allerdings mit einer Experimentierklausel für Sportwetten, welche die Möglichkeit einräumt, Konzessionen an private Anbieter zu erteilen.

Die Experimentierklausel sieht die probeweise Vergabe von 20 Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten an private Wettanbieter vor. Die Laufzeit der Konzessionen beträgt 7 Jahre (beginnend mit dem Jahr, an dem der GlüStV 2012 in Kraft getreten ist) bis zum 01.07.2019. Nach Ablauf der 7 Jahre soll über eine unbefristete Vergabe von Lizenzen entschieden werden.

⁷³ Vgl. Monopolkommission (2012), S. 56.

⁷⁴ Goldmedia (2014), S. 125.

Die Vermittlung von Sportwetten in Wettvermittlungsstellen erfordert eine Erlaubnis durch die zuständige Behörde des jeweiligen Landes. Für eine Erlaubnis ist wiederum eine Konzession Voraussetzung.

Der GlüStV 2012 regelt in §21 (1), dass Wetten als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen erlaubt werden können. Die Art und der Zuschnitt der Sportwetten sind in der Erlaubnis im Einzelnen zu regeln.

Sportwetten dürfen nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, vermittelt werden. Außerdem muss die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und personell getrennt sein von der Veranstaltung oder Organisation von Sportereignissen und dem Betrieb von Einrichtungen, in denen Sportveranstaltungen stattfinden. Ausgeschlossen von Sportwetten auf den Ausgang oder den Verlauf des Sportereignisses sind Beteiligte, die direkt oder indirekt auf den Ausgang eines Wettereignisses Einfluss haben, sowie von diesen Personen beauftragte Dritte. Die zuständige Behörde kann weitere geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Wettmanipulationen wie die Einrichtung eines Frühwarnsystems verlangen.⁷⁵

Die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten ist nicht zulässig. Das gleiche gilt für Wetten während des laufenden Sportereignisses (Live-Wetten). Davon abweichend können Sportwetten, die Wetten auf das Endergebnis sind, während des laufenden Sportereignisses zugelassen werden (Endergebniswetten); Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses (Ereigniswetten) sind ausgeschlossen.

Genauso wie bei Spielbanken dürfen gesperrte Spieler an Wetten nicht teilnehmen. Das Verbot ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei durchzusetzen.

Bezüglich der terrestrischen Wettvermittlungsstellen enthält der GlüStV 2012 die Auflage, dass die Länder die Zahl der Wettvermittlungsstellen begrenzen. Einzelne Länder haben unterschiedliche Regelungen zur Begrenzung der terrestrischen Wettvermittlungsstellen getroffen.

Pferdewetten

Aus Kohärenzgründen werden Pferdewetten im GlüStV 2012 berücksichtigt, allerdings nicht in gleicher Weise wie Sportwetten. Die Regelungen zu Pferdewetten sehen vor, dass Pferdewetten nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz veranstaltet oder vermittelt werden dürfen. Die Vermittlung von Pferdewetten an in Deutschland nicht zugelassene Veranstalter ist nicht erlaubt.

⁷⁵ §21 (2) und (3) GlüStV 2012.

Die Grundlagen für die Buchmacher- bzw. Wettvermittlungstätigkeit sowie für das Veranstellen von Totalisatoren werden durch das Rennwett- und Lotteriegesetz definiert. Demnach benötigt ein Verein, der das Unternehmen eines Totalisators aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde betreiben will, eine Erlaubnis der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Die Erlaubnis darf nur solchen Vereinen erteilt werden, die sicherstellen, dass die Einnahmen ausschließlich zum Besten der Landespferdezucht verwendet werden.

Genauso wie bei Totalisatoren bedarf es für die gewerbsmäßige Veranstaltung und Vermittlung von Wetten bei öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde (Buchmacher), der Erlaubnis der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Ebenso benötigt der Buchmacher eine Erlaubnis für die Örtlichkeit, wo die Wetten entgegengenommen oder vermittelt werden, und auch für die Personen, deren er sich zum Abschluss und zur Vermittlung von Wetten bedienen will.

Regelungen zu Online-Angeboten

Das Veranstellen und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist laut GlüStV 2012 verboten. Eine Ausnahme wird gemacht, in der die Länder zur besseren Erreichung der Ziele des GlüStV 2012 den Eigenvertrieb von Lotterien durch die staatlichen Lotteriegesellschaften und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlauben können, wenn das online Angebot den Zielen des GlüStV 2012 nicht zuwiderläuft und folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- „1. Der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler wird durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet.

2. Der Höchsteinsatz je Spieler darf grundsätzlich einen Betrag von 1 000 Euro pro Monat nicht übersteigen. In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 ein abweichender Betrag festgesetzt werden. Gewinne dürfen nicht mit Einsätzen der Spieler verrechnet werden. Die Beachtung des Kreditverbots ist sichergestellt. Bei der Registrierung sind die Spieler dazu aufzufordern, ein individuelles tägliches, wöchentliches oder monatliches Einzahlungs- oder Verlustlimit festzulegen (Selbstlimitierung). Darüber hinaus ist den Spielern zu jeder Zeit die Möglichkeit einzuräumen, tägliche, wöchentliche oder monatliche Einzahlungs- und Verlustlimits neu festzulegen. Will ein Spieler das Einzahlungs- oder Verlustlimit erhöhen, so wird die Erhöhung erst nach einer Schutzfrist von sieben Tagen wirksam. Wenn Einzahlungs- oder Verlustlimits verringert werden, greifen die neuen Limits für neue Spieleinsätze sofort.

3. Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung sind ausgeschlossen.

4. Ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept nach § 6 ist zu entwickeln und einzusetzen; seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren.

5. Wetten und Lotterien werden weder über dieselbe Internetdomain angeboten noch wird auf andere Glücksspiele verwiesen oder verlinkt.“⁷⁶

Diese Regelung gilt für die staatlichen Anbieter von Lotterien und Sportwetten, für Pferdewetten sowie für private Spielvermittler und für konzessionierte Sportwettenanbieter. Private Spielvermittler und Anbieter von Pferdewetten müssen sich für jedes Bundesland eine Erlaubnis holen, während die Konzession für die Veranstaltung von Sportwetten ein bundesweites Internetangebot ermöglicht.

Konzessionierte Anbieter von Sportwetten (online und terrestrisch) müssen dabei sämtliche nicht regulierte Glücksspielangebote von ihren Online-Plattformen entfernen. Die konzessionierten Anbieter dürfen sich mit ihren internationalen Plattformen nicht an Spieler aus Deutschland wenden.

Online Spielcasinos sind verboten, d.h. die aktiven staatlichen und privaten Spielcasinos dürfen ihre Casino-Spiele ebenfalls nicht online anbieten. Der Onlinemarkt ist somit auf Lottoprodukte sowie auf Sport- und Pferdewettangebote beschränkt.

1.4 Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz

Verbraucherschutz/Spielerschutz

Der Verbraucher- und Jugendschutz ist der Dreh- und Angelpunkt des GlüStV 2012. In den Zielen finden sich

- die Verhinderung von Spiel- und Wettsucht
- die Schaffung von Voraussetzungen für eine effektive Suchtbekämpfung
- die Steuerung des natürlichen Spieltriebs in geordnete und regulierte Bahnen
- der Jugend- und Spielerschutz
- Schutz der Spieler vor betrügerischen und kriminellen Machenschaften
- Abwehr der Folge- und Begleitkriminalität von Glücksspiel
- Vorbeugung gegen Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei Sportwetten

Die starke Einschränkung des Marktzugangs auf dem Glücksspielmarkt sowie das Internetverbot für ausgewählte Glücksspielarten (mit wenigen Ausnahmen für ein staatli-

⁷⁶ §4 (5) GlüStV 2012.

ches Angebot) wird mit den Zielen des GlüStV 2012 begründet. Dahinter steht die Überzeugung, dass staatliche Veranstalter im Vergleich zu einer Glücksspielaufsicht von privaten Anbietern über zusätzliche Mittel verfügen, um die Ziele des GlüStV 2012 zu erreichen. Inwieweit das staatliche Monopol tatsächlich dazu beiträgt, die Ziele des GlüStV 2012 effizienter bzw. überhaupt zu erreichen, und ob sich ein staatliches Monopol beim Online-Glücksspiel durchsetzen lässt, wird an anderer Stelle diskutiert und hinterfragt. Festzuhalten bleibt in diesem Zusammenhang, dass eine überwiegend staatliche Versorgung mit Glücksspiel als Maßnahme eingesetzt wird, um die Ziele des Verbraucher- und Jugendschutzes zu erreichen.

Andere Maßnahmen setzen an den Faktoren an, die als besonders gefährdend eingestuft werden, Spieler zu problematischem bzw. pathologischem Spielverhalten zu verleiten.

Mindestalter

Das Mindestalter für Nutzung von Glücksspiel liegt bei 18 Jahren.

Auflagen zu Werbemaßnahmen

Dazu zählen Auflagen zu Art und Umfang von Werbung. Letztere haben sich an den Zielen des GlüStV 2012 auszurichten. Werbung darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Außerdem ist irreführende Werbung (insb. Werbung, die falsche Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne enthält) für öffentliches Glücksspiel verboten. Ebenso mit dem Spielerschutz begründet wird das Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen, Internet und über Telekommunikationsanlagen. Davon abweichend können die Länder Werbung für Lotterien und Sport- und Pferdewetten im Internet und Fernsehen erlauben (die Erlaubnis sollte sich an den oben genannten Auflagen halten). Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis ist nicht erlaubt. Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist verboten.

Die Länder haben eine Werberichtlinie erlassen, in der die Auflagen des GlüStV 2012 konkretisiert werden.⁷⁷

Sozialkonzept

§6 GlüStV 2012 verpflichtet Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen dazu, Spieler zu verantwortungsbewusstem Spielen anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Sie haben Sozialkonzepte zu diesem Zweck zu entwickeln, sollen ihr Personal schulen, und die Vorgaben der „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht erfüllen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, welche Maßnahmen ergriffen werden, um den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorzubeugen und diese zu beheben.

⁷⁷ Werberichtlinie gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV vom 7. Dezember 2012.

Aufklärung

Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen müssen den Spielern vor der Spielteilnahme die spielrelevanten Informationen zu Verfügung zu stellen. Darüber hinaus haben sie über die Suchtrisiken, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und über Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären. Als mögliche spielrelevante Informationen sind im GlüStV 2012 aufgeführt:

1. „alle Kosten, die mit der Teilnahme veranlasst sind, die Höhe aller Gewinne,
2. wann und wo alle Gewinne veröffentlicht werden,
3. der Prozentsatz der Auszahlungen für Gewinne vom Einsatz (Auszahlungsquote),
4. Informationen zu den Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten,
5. der Annahmeschluss der Teilnahme,
6. das Verfahren, nach dem der Gewinner ermittelt wird, insbesondere die Information über den Zufallsmechanismus, der der Generierung der zufallsabhängigen Spielergebnisse zu Grunde liegt,
7. wie die Gewinne zwischen den Gewinnern aufgeteilt werden,
8. die Ausschlussfrist, bis wann Gewinner Anspruch auf ihren Gewinn erheben müssen,
9. der Name des Erlaubnisinhabers sowie seine Kontaktdaten (Anschrift, E-Mail, Telefon),
10. die Handelsregisternummer (soweit vorhanden),
11. wie der Spieler Beschwerden vorbringen kann und
12. das Datum der ausgestellten Erlaubnis.

Spieler und Behörden müssen leichten Zugang zu diesen Informationen haben.“

Auf den Losen, Spielscheinen und vergleichbare Bescheinigungen muss auf die vom jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und auf Hilfsmöglichkeiten hingewiesen werden.

Spielersperre

Eine weitere Maßnahme, die zum Spielerschutz und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht ergriffen wird, ist ein übergreifendes Sperrsystem. In diesem System können sich Spieler selbst sperren lassen (Selbstsperre) oder Anbieter von Glücksspielen sperren Personen, „von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Ver-

hältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).⁷⁸ Die Sperre geht über mindestens ein Jahr und wird dem Spieler unverzüglich mitgeteilt. Außerdem wird die Sperre in eine Sperrdatei eingetragen.

Weitere Maßnahmen zum Spielerschutz sind

- Vorgaben zu den Öffnungszeiten bei terrestrischen Angeboten,
- ein Mindestabstand zwischen einzelnen Spielstätten bzw. Vermittlungsstellen,
- eine Begrenzung der Anzahl Spielgeräte in Gaststätten bzw. gastronomischen Einrichtungen
- Maximaleinsätze von Geldspielautomaten und Casinospielen sowie teilweise auch Maximalgewinne und –verluste
- Maximaleinsätze im Bereich der Online-Glücksspielangebote und des stationären Sportwettgeschäfts

Datenschutz

Die Grundlage des deutschen Datenschutzrechts bildet das Bundesdatenschutzgesetz. Im Jahr 2001 wurde das Bundesdatenschutzgesetz an die EG-Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG), mit der innerhalb der Europäischen Gemeinschaft der Datenaustausch erleichtert und ein einheitlicher Datenschutz-Mindeststandard geschaffen wurde, angepasst.

Eine weitere Aktualisierung im Jahr 2005 diente der Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes (BGBl. I 2005, 2722). Sie betraf den Aufgabenbereich der Bundesbeauftragten für den Datenschutz, die seitdem auch die Funktion der Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahrnimmt.

Im Jahr 2006 folgte mit dem sog. Mittelstandsentlastungsgesetz eine weitere Änderung. Sie erleichterte für kleine und mittelständische Unternehmen die Vorgaben zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten.

Im Jahr 2009 folgten schließlich mit den sog. "BDSG-Novellen I bis III" die bisher letzten Änderungen. Mit der BDSG-Novelle I, der sog. Scoring-Novelle, sollte die Transparenz bei der Tätigkeit von Auskunftseien erhöht und mehr Rechtssicherheit für Unternehmen und Betroffene erzielt werden. Mit der BDSG-Novelle II wurde u.a. die Verwendung personenbezogener Daten zu Zwecken der Werbung neu geregelt. Ziel war eine erhöhte Transparenz und Kontrolle durch Betroffene sowie eine Stärkung der Datenschutzaufsicht. Die BDSG-Novelle III stärkt die Auskunft Betroffener in Bezug auf Verbraucherdarlehen.

⁷⁸ §8 (2) GlüStV 2012.

Ergänzt werden die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes durch spezialgesetzliche Regelungen für spezifische Bereiche der Datenverarbeitung - wie z.B. den Telekommunikationssektor oder die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden - und die Datenschutzgesetze der Länder. Zudem haben eine Reihe von internationalen Datenschutzvorgaben (z.B. die EG-Datenschutzrichtlinie, Datenschutzkonvention des Europarats und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention) Eingang in das deutsche Datenschutzrecht gefunden. Im GlüStV 2012 findet sich allerdings keine explizite Berücksichtigung des Datenschutzes.

Am 25. Januar 2012 hat die EU-Kommission im Rahmen ihres Initiativrechts den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung, KOM(2012) 11 endg.) vorgelegt, der die geltende EG-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG ablösen soll. Der Vorschlag wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat der Europäischen Union beraten.

Am 27. August 2014 hat die Bundesregierung den vom Bundesminister des Innern vorgelegten "Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Stärkung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Bund durch Errichtung einer obersten Bundesbehörde" beschlossen. Dadurch wird die EU-rechtliche Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Bund weiter abgesichert und die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) gestärkt. Der Gesetzesentwurf sieht die Überführung der BfDI zum 1. Januar 2016 in eine neue, eigenständige oberste Bundesbehörde mit Dienstsitz in Bonn vor.

Selbstregulierungsabkommen der Glücksspielbranche

Glücksspielbranche hat eigene Standards zur Selbstregulierung verabschiedet⁷⁹ z.B. festgehalten im Rahmen des DVTM Kodex⁸⁰, des CEN Workshop Agreement „Responsible remote gambling measures“⁸¹, in den “Responsible Gaming Standards and Certification Process” der European Lotteries oder auch im “Responsible Gambling Statement” von Euromat.

Im September 2008 verabschiedeten Gamcare, eCOGRA, der Interactive Gaming Council, die Remote Gambling Association und die European Gaming and Betting Association den internationalen Verhaltenskodex für verantwortungsvolles Glücksspiel („Responsible Gambling“). Der Kodex spiegelt die Verantwortung wider, zu der sich Glücksspielbranche und -behörden bekennen.

⁷⁹ Vgl. EU-Kommission (2014a), S. 14 ff.

⁸⁰ Vgl. DVTM (2011), Kodex Deutschland für Telekommunikation und Medien.

⁸¹ Vgl. RGA (2011), S. 11.

1.5 Steuern und Abgaben

Besteuerungsgrundlage bei deutschen **Lotterien** ist der Nennwert der Lose. Darauf wird eine Lotteriesteuer von 162/3 Prozent erhoben. Darüber hinaus sind die Lotteriegesellschaften zur Zahlung einer Konzessionsabgabe bzw. zu einer Gewinnablieferung verpflichtet. Die Konzessionsabgabe unterscheidet sich abhängig davon, ob ein Unternehmen eine eigene Rechtspersönlichkeit hat und auf eigene Rechnung tätig ist oder ob es um Unternehmen geht, die im Namen und auf Rechnung des Staates wirtschaften. Erstere zahlen eine Konzessionsabgabe von 20 Prozent der Wetteinsätze. Letztere verteilen ihre Gewinne an die Ländern nach individuellen Sätzen der Länder.⁸²

Die Konzessionsabgaben und Gewinnablieferungen der Lotteriegesellschaften werden für soziale und kulturelle Zwecke verwendet.

Spielbanken müssen eine Spielbankabgabe zahlen, die in den Spielbankgesetzen der Bundesländer geregelt ist. Bemessungsgrundlage ist der Bruttospielertrag der jeweiligen Spielbanken. Der Abgabesatz variiert zwischen 20 und 80 Prozent. In einigen Bundesländern gibt es zudem Sonder- bzw. Tronc-Abgaben.

Die Spielbankabgaben werden für soziale und kulturelle Zwecke verwendet. Ein Teil geht an die Gemeinde, wo die jeweilige Spielbank ihren Sitz hat.

Die Steuer auf **Sportwetten** liegt bei 5 Prozent des Spieleinsatzes.

Totalisatorensteuer und Rennwettsteuer wurden 2012 einheitlich auf 5 Prozent des Wetteinsatzes festgelegt (betrifft Pferdewetten), vor 2012 betrug die Rennwettsteuer 16,67 Prozent des Wetteinsatzes. Die Einnahmen aus der Totalisatorensteuer werden zum großen Teil für die Förderung der Pferdezucht und des Pferdesports verwendet und an Pferderennvereine weitergegeben.

Für Online-Wetten liegt der Steuersatz genauso wie bei stationären Wetten bei 5 Prozent der Online-Wetteinsätze.

Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof Grundregel für die kommerzielle Kommunikation aufgestellt. Die Werbemaßnahmen eines Anbieters insbesondere eines staatlichen Monopolisten müssen auf das begrenzt bleiben, was erforderlich ist, um die Verbraucher zum Angebot des Monopolinhabers hinzulenken und sie damit von anderen, nicht genehmigten Zugangskanälen zu Spielen wegzuführen. Sie dürfen nicht darauf abzielen, den Spieltrieb der Verbraucher zu fördern und sie zwecks Maximierung der aus den entsprechenden Tätigkeit erwarteten Einnahmen zu aktiver Teilnahme am Spiel zu stimulieren.

⁸² Vgl. Goldmedia (2014), S. 101.

2 Überblick über Online-Gambling-Angebot

Online Lotterien

Durch die Lockerung des Verbots für den Vertrieb von Lotterien über das Internet, können sowohl die staatlichen Lotteriegesellschaften als auch private gewerbliche Spielvermittler auf Internetplattformen Lotteriescheine der staatlichen Lotterie verkaufen bzw. vermitteln.⁸³ Die staatlichen Lotteriegesellschaften bieten unter dem bundesweiten Dach des DLTB ihre Produkte auf einer Internetplattform an.

Veranstalter von Lotterien sind i.d.R. die 16 **staatlichen Lotteriegesellschaften** der Länder, die unter dem Dach des **Deutschen Lotto- und Totoblocks** (DLTB) bundesweit folgende Glücksspiele anbieten:⁸⁴

- Lotto 6aus49
- Eurojackpot
- Glücksspirale
- KENO
- Zusatzlotterien (Spiel 77, Super 6, in BW Plus 5)
- Toto

Toto zählt zwar zum Lotterieangebot, weil Sportwetten laut Definition des GlüStV 2012 zu festen Quoten angeboten werden, was auf Toto nicht zutrifft. Bei der Berechnung der Umsätze wurde es in der Studie aus Gründen der Vergleichbarkeit mit anderen Ländern den Sportwetten zugerechnet.⁸⁵

Auf der Homepage der staatlichen Lotteriegesellschaften wird Werbung für Sofortlose bzw. –lotterien gemacht, die allerdings über die Annahmestellen vertrieben werden.

Die staatlichen Lotteriegesellschaften versuchen sich in ihrem landesspezifischen Angebot stärker voneinander abzugrenzen als bisher, so dass das Angebot auf Länderebene, das über die bundesweit einheitlich angebotenen Produkte hinausgeht, nicht deckungsgleich ist. Die Unterschiede sind allerdings gering. Lotto Hessen hat beispielsweise ein Online Games Angebot, das im Design Richtung Spielautomaten geht. Lotto Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bewerben Bingo-Angebote. Schleswig-Holstein bietet eine Umweltlotterie an.⁸⁶

⁸³ Im Zusammenhang mit dem rechtlichen Rahmen für Lotterien wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Möglichkeiten für private Anbieter, Lotterien zu veranstalten, durch den GlüStV 2012 sehr stark eingeschränkt werden, so dass faktisch ein staatliches Monopol für die Veranstaltung von Lotterien besteht.

⁸⁴ Vgl. Internetseite des DLTB Stand August 2015.

⁸⁵ Vgl. dazu auch Goldmedia (2014).

⁸⁶ Vgl. Internetseiten der staatlichen Lotteriegesellschaften.

Im Bereich der **Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential** veranstalten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter die beiden Wohltätigkeitslotterien

- ARD: „Deutsche Fernsehlotterie“ und
- ZDF: „Aktion Mensch“

Daneben gibt es kleinere Wohltätigkeitslotterien und Angebote in den einzelnen Bundesländern.

Die privaten Spielvermittler vertreiben Spielscheine der staatlichen Lottogesellschaften gegen Provision. Nachdem die Möglichkeit, durch den Wettbewerb zwischen den jeweiligen staatlichen Lotteriegesellschaften bei der Nachfrage nach Vermittlung der Spielscheine, höhere Provisionen zu bekommen, durch den GlüStV 2008 unterbunden wurde (indem die Spielscheine nur an die jeweilige Landesgesellschaft vermittelt werden darf, wo der Käufer des Spielscheins seinen Wohnsitz hat), haben sich die Möglichkeiten für private Spielvermittler, mit der Spielvermittlung Geld verdienen zu können, sehr verschlechtert.

Wenn eine Lizenz für die **gewerbliche Spielvermittlung** in mehr als einem Bundesland beantragt wird, dann ist die Aufsichtsbehörde in Niedersachsen zuständig (Wirtschaftsministerium). Die Liste über die erlaubten gewerblichen Spielvermittler, welche der Auskunftserteilung zugestimmt haben, enthält 25 Spielvermittler. Allerdings sind nur wenige der 25 genehmigten Spielvermittler tatsächlich aktiv als Spielvermittler von Lotterieangeboten aktiv. 15 haben ein aktives Homepageangebot, zwei Genehmigungen wurden offenbar Tippgemeinschaften erteilt, die keine Homepage betreiben (Euro Tippgemeinschaft, Tipp-Club-Service). Firmen wie Excellent connections bieten Verwaltungs- und Betreuungsdienste für Tippgemeinschaften an und Ongoing Media betreibt ein Internetangebot des shz Medienhauses im Auftrag von sh-tipp.⁸⁷

Zum Lotterie-Angebot gehören auch Spielvermittler, die nur in einem Bundesland vermitteln und Veranstalter und Vermittler von kleinen Lotterien und Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential sind. In diesem Bereich ist das Angebot unübersichtlich und unterscheidet sich in jedem Bundesland. Die Liste der 77 Werbeerlaubnisse für Lotterien, die Werbung im Internet dürfen (35 davon dürfen auch Werbung im Fernsehen machen) umfasst solche Anbieter sowie z.B. Anbieter von Gewinnsparen-Lotterien der Banken.

Online Sportwetten (inkl. Pferdewetten)

Im regulierten Markt werden derzeit nur vom DLTB Sportwetten angeboten, da das Vergabeverfahren für die Konzessionen nach dem GlüStV 2012 noch nicht beendet wurde.

⁸⁷ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2015).

Der Deutsche Lotto- und Totoblock bietet im Bereich der Sportwetten unter den Markennamen OddSet und Toto Sportwetten an. Oddset ist eine Sportwette mit fest vorgegebenen Quoten. Derzeit bietet Oddset die Wettprogramme Plus und Kompakt an. Das Wettangebot kann online oder über die Annahmestellen von 13 Bundesländern genutzt werden.

Auf dem unregulierten Markt bieten zahlreiche Anbieter mit einer Lizenz aus dem europäischen Ausland stationäre und online Wet Glücksspiele an. Es haben sich über 70 Anbieter für eine Konzession im Rahmen des Konzessionsvergabeverfahrens beworben. Für folgende Anbieter war die Erteilung einer Konzession vorgesehen:

- Cashpoint (Malta) Ltd.
- Admiral Sportwetten GmbH
- ODS ODDSET Deutschland Sportwetten GmbH
- Oddsline Entertainment AG
- Primebet International Ltd.
- ElectraWorks Ltd. – Bwin
- Digibet Ltd.
- Bet at home.com Internet Ltd.
- Ladbrokes International PLC
- Bet90 Ltd.
- Deutsche Sportwetten GmbH
- Personal Exchange International Ltd. – Mybet
- Polco Ltd. – Betfair
- Intermedia GmbH
- Bernd Hobiger Wettbüro Goldesel
- RULEO Alpenland GmbH
- Racebets International Gaming Ltd.
- Albers Wettbörsen Deutschland OHG mbH
- IBA Entertainment Ltd. – Bet3000
- Star Sportwetten GmbH

Pferdewettangebote finden im Regelfall im regulierten Rahmen statt. Internetangebote sind zwar zulässig, allerdings sind online Pferdewetten in Deutschland nicht sehr verbreitet.

Online Casino/Poker

Internetangebote sind laut GlüStV 2012 verboten, allerdings gibt es ein umfangreiches unreguliertes Angebot an online Casino und Games sowie online Poker. Die Angebotspalette im Internet ist i.d.R. deutlich umfangreicher als in stationären Spielbanken. Beim Online Poker können Spieler online gegeneinander spielen oder gegen das Haus in einem online oder stationären Casino.

Im Rahmen der rechtlichen Grundlagen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Länder über die Zulassung einer begrenzten Zahl von Spielbanken entscheiden. Einige Länder treffen außerdem die Entscheidung über den Standort der Spielbank. Es gibt zwei Arten von Spielbanken. Entweder werden die Spielbanken von privater Hand betrieben und oder direkt oder indirekt von den Ländern.

Derzeit bestehen 18 staatlich konzessionierte Spielbankunternehmen mit ca. 5.000 Mitarbeitern an 66 Standorten. Davon sind neun staatlich konzessionierte Spielbankunternehmen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft mit 36 Standorten in acht Bundesländern. Die verbleibenden Spielbanken werden von privater Hand betrieben.

3 Beispielrechnung Besteuerung von Online-Casino bei unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen

Tabelle 9: Beispielrechnung Besteuerung - Annahmen

Annahmen	
Einzahlung	100€
Bruttospielertrag (=Spieleinsatz minus Kundengewinne, hier wird davon ausgegangen, dass ein Spieler so lang spielt, bis von seiner Einzahlung 50€ übrig bleiben)	50€
Spieleinsatz (durchschnittlicher Spieleinsatz, der sich unter Berücksichtigung der Ausschüttungsquote ergibt)	1666,67€
Ausschüttungsquote (übliche Ausschüttungsquote bei Online-Casinos)	97%
Steuersatz (die Einzahlung enthält dabei keine Umsatzsteuer)	15%

Tabelle 10: Beispielrechnung Besteuerung

Beispielrechnung	
Einzahlung	100€
Spieleinsatz	1666,67€
Bruttospielertrag	50€
Steuerlast bei Besteuerung des Spieleinsatzes (15% von 1666,67€)	250€
Steuerlast bei Besteuerung des Bruttospielertrags (15% von 50€)	7,5€

4 Ergänzende Informationen zum internationalen Vergleich

4.1 Dänemark

4.1.1 Definition

Im dänischen Gesetz werden unter Online-Games alle Arten des Glückspiels verstanden, bei denen sich Anbieter und Spieler nicht physisch treffen, sondern das Spiel über „remote communication“ (d.h. Telefon, Internet, TV) abgewickelt wird.

Seit der Liberalisierung des dänischen Glückspielmarkts werden an private Anbieter Lizenzen für Sportwetten (online und stationär), Online Casino und Online Poker vergeben. Zudem können auch die dänischen Monopolunternehmen online anbieten und sich um Lizenzen außerhalb ihres angestammten Geschäftsfeld (hauptsächlich Lotterie) bewerben. In den Bereich der Sportwetten fallen keine Pferde- und Hundewetten, da diese im Monopolbereich verbleiben.

Sportwetten umfassen “Fastodds betting” wie z.B. Oddset und “Pool Betting” wie z.B. gemanagte Spiele, bei denen der Gewinn von der Größe des Pools und der Aufteilung unter den Spielern abhängt.⁸⁸ Die Sportwetten-Lizenz berechtigt den Anbieter, sowohl online als auch stationär/über Wettbüros tätig zu werden.

Das im dänischen Gambling Act definierte Konzept des ‘online casino’ umfasst nicht nur online stattfindende Spiele stationärer Casinos, sondern ist breiter gefasst: es bezieht auch sogenannte “Combination Games” mit ein, d.h. Spiele, deren Ergebnis durch eine Kombination von Glück und Können bestimmt ist (in Abgrenzung dazu sind reine Glücksspiele z.B. Lotterien und Bingo, während unter einem Spiel des Könnens z.B. Schach zu verstehen ist).

Aufgrund der beschriebenen Gambling-Kategorien (und darauf basierenden Lizenzen) lassen sich die Online-Gambling-Aktivitäten von privaten Anbietern in Dänemark nicht eindeutig abgrenzen: Es besteht eine Überschneidung zwischen online und stationär angebotenen Games im Bereich der Sportwetten sowie eine Überschneidung zwischen privaten und staatlichen Anbietern.

4.1.2 Rechtlicher Rahmen

Historie und Hintergrund der Regulierung

Bereits im Dezember 1999 setzte das Ministry of Taxation, Trade and Justice eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit einer Umgestaltung der bestehenden Gambling-Regulierung

⁸⁸ Spillemyndigheden: Guide on Betting and Online Casino, https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Guide%20on%20betting%20and%20online%20casino_0.pdf Abschnitt 4.1.

vor dem Hintergrund einer stärkeren Bedeutung von Online-Gambling und unregulierten Bereichen des Gambling-Markts befassen sollte.⁸⁹ Im Jahr 2000 wurde der gesamte Umsatz im dänischen Gambling-Markt auf ungefähr 10 Mrd. DKK (1,34 Mrd. Euro) geschätzt und gegenüber dem Jahr 1989 eine Verdoppelung des Umsatzes angenommen.⁹⁰ Eine bedeutende Rolle im Markt spielten traditionell Wohltätigkeits- und non profit-Organisationen, die von dem im Jahr 1948 gegründeten staatlichen Lotterieuunternehmen Dansk Tipstjeneste Group finanzielle Mittel erhielten.

Im April 2001 veröffentlichte das Ministerium einen Ergebnisbericht und Empfehlungen für eine 'National Internet Gaming Strategy'. Insbesondere das unkontrollierbare Wachstum und die Globalisierung des Gambling-Markts in Folge des Internet machte eine Reform der bestehenden Gambling-Regulierung erforderlich. Als wesentliche Reformelemente wurden dabei insbesondere identifiziert:

- Vereinheitlichung, Modernisierung und Vereinfachung der Gambling-Gesetzgebung.
- Implementierung einer nationalen Internet-Strategie im Gambling-Bereich.
- Einrichtung einer zentralen, spezialisierten Verwaltungsagentur („administrative agency“).

Damit sollte u.a. eine bessere Kontrolle der über das Internet stattfindenden Gambling-Aktivitäten ermöglicht und den beiden dänischen Unternehmen Dansk Tipstjeneste Group und Klasselotteriet das Angebot ihrer Spiele im Internet erlaubt werden.

Zunächst war eine Umsetzung der Glücksspielreform bereits zum 1. Januar 2011 angestrebt. Am 14. Oktober 2010 eröffnete die Europäische Kommission jedoch eine formelle Untersuchung unter „State Aid Rules“, die sich mit den Unterschieden zwischen Steuersätzen für stationäre Spielhallen und Spielbanken (bis zu 75% des Bruttospielertrags) und Online-Casinospiele (20% des Bruttospielertrags) als eine möglicherweise unerlaubte Beihilfe befasste.⁹¹ Am 20. September 2011 gab die Europäische Kommission bekannt, dass die positiven Effekte der Liberalisierung des Sektors diejenigen einer möglichen Wettbewerbsverzerrung übersteigen und damit geringere Steuersätze für Online Casinos akzeptabel seien.⁹² Auch eine anschließende Klage von Royal Casino

⁸⁹ Vgl. zum folgenden Absatz Danish Ministry of Taxation (2001): The future of gaming in Denmark - the brief version, April 2001, <http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2001/april/rapport-om-spil-i-fremtiden-overvejelser-om-en-samlet-spillelovgivning,-april-2001/the-future-of-gaming-in-denmark-the-brief-version/>

⁹⁰ <http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2001/april/rapport-om-spil-i-fremtiden-overvejelser-om-en-samlet-spillelovgivning,-april-2001/the-future-of-gaming-in-denmark-the-brief-version/>

⁹¹ Europäische Kommission: State Aid - Commission opens in-depth investigation into Danish taxation of gambling services, Brussels, Pressemitteilung, 14. Dezember 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1711_en.htm?locale=de

⁹² Europäische Kommission (2011): State aid: Commission clears Danish online gambling duties Brussels, Pressemitteilung, 20 September 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1048_en.htm

Aarhus und der Dansk Automat Branche forening (DAB) beim Europäischen Gerichtshof wurde im September 2014 zurückgewiesen.⁹³

Die ersten Lizenzen für Wetten und Online Casino konnten bis zum Oktober 2011 beantragt werden und waren ab dem 1. Januar 2012 zunächst nur für 1 Jahr und nach einer eingehenden Überprüfung für insgesamt 5 Jahre gültig.⁹⁴

Regulierungsaufsicht

Die Aufsicht über den Gambling-Markt obliegt der dänischen Regulierungsbehörde „Spillemyndigheden“, die am 31. März 2011 ihre Arbeit aufgenommen hat und im Auftrag des dänischen Ministry of Taxation tätig ist.

Sie ist verantwortlich für:⁹⁵

- Vergabe und Verwaltung von Lizenzen an die Danske Lotteri Spil, die Danish Class Lottery (Klasselotteriet A/S), Wetten, Online Casino, Spielautomaten, stationäre Casinos, öffentliche Pokerturniere und Soziallotterien.
- Überwachung der Gambling-Provider und des dänischen Gambling Markts
- Beobachtung der Entwicklungen im internationalen Gambling-Bereich und Kooperationen mit anderen Behörden.

Gesetzgebung und Lizenzen

Die wichtigste rechtliche Bestimmungen für den dänischen Online-Gambling-Markt ist der am 1. Juli 2010 erlassene Act on Gambling⁹⁶:

Für Online Casinos und Online Betting wurden am 25. Januar 2012 jeweils eine „**Executive Order**“ erlassen.⁹⁷ Diese Regeln zeigen die Details auf bezogen auf die Informationen, Identität und Registrierung, Vertraulichkeit, Responsible Gambling (Einrichten maximaler Spielbeträge, freiwilliger Ausschluss vom Gambling durch Eintrag in das ROFUS-Register) und Verbraucherbeschwerden.

Ende Dezember 2014 wurden geringfügige Anpassungen des dänischen Gambling Act beschlossen. Diese umfassten u.a. Zahlungsmodalitäten der jährlichen Lizenzgebühren und die Abgaben an gemeinnützige Vereine.

⁹³ European Casino Association (ECA): European Casino Industry Report 2014, http://www.europecasinoassociation.org/fileadmin/user_upload/Home_About_ECA/ECA_2014_European_Casino_Report.pdf, S. 10.

⁹⁴ Spillemyndigheden (2013): Gambling Act, <https://spillemyndigheden.dk/en/news/opening-liberalised-danish-gambling-market>

⁹⁵ <https://spillemyndigheden.dk/en/about-us>

⁹⁶ Siehe <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Act%20on%20Gambling.pdf>

⁹⁷ <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Executive%20order%20on%20online%20casino.pdf> und https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Executive%20order%20on%20online%20betting_0.pdf

Lizenzen

Seit 2012 ist es in Dänemark privaten Anbietern möglich, Lizenzen für (Sport-)Wetten und Online Casino zu erhalten. Lotterien, auch online Bingo, Hunde- und Pferdewetten werden weiterhin nur von den dänischen Monopolbetrieben erbracht. Unter Online Casino fasst das dänische Gambling-Gesetz das Angebot von Roulette, Baccarat, Punto Banco, Blackjack, Poker und Spielautomaten (mit Bargewinnen) in einem Online Casino.

Die Anzahl der Lizenzen ist nicht begrenzt.

Bedingung für die Lizenzvergabe ist, dass der Lizenznehmer seinen Sitz in Dänemark oder in einem anderen EU oder EEA-Land hat. Unternehmen mit einem Sitz außerhalb dieser Länder können über einen in Dänemark ansässigen und von der Regulierungsbehörde autorisierten Repräsentanten eine Lizenz beantragen.

Die Lizenzen für Online Casino und Sportwetten können von der dänischen Regulierungsaufsicht mit einer Laufzeit von bis zu 5 Jahren erteilt werden.

Die Lizenznehmer müssen eine einmalige Lizenzgebühr und jährliche Lizenzgebühren in Abhängigkeit vom erwirtschafteten versteuerbaren „Gambling Income“ (Bruttospielertrag?) entrichten, die im Gambling Act 2010 festgelegt wurden und von der Gambling Authority jährlich angepasst werden können.⁹⁸

Die dänische Steuerbehörde SKAT ist zuständig für die Registrierung der Lizenznehmer und die Erhebung der Lizenzgebühren.

Die einmaligen Lizenzgebühren sind wie folgt festgelegt⁹⁹:

- Für eine Lizenz, die entweder das Angebot von Sportwetten oder Online-Casino gestattet, muss der Lizenzinhaber einmalig Euro 34.617 (DKK 258,300) (2015¹⁰⁰) an die Regulierungsaufsicht entrichten, spätestens mit dem Zeitpunkt der Lizenzbewerbung.
- Für eine Lizenz, die sowohl das Angebot von Sportwetten als auch Online-Casino gestattet, muss der Lizenzinhaber einmalig Euro 48.462 (DKK 361,600) (2015¹⁰¹) an die Regulierungsaufsicht entrichten, spätestens mit dem Zeitpunkt der Lizenzbewerbung.

Darüber hinaus gibt es sogenannte „restricted revenue licences“, die kleine Anbieter sowohl für Betting als auch für Online Casino erwerben können. Für diese Art Lizenz,

⁹⁸ Spillemyndigheden (2013): Gambling Act, [https://spillemyndigheden.dk/en/news/opening-liberalised-danish-gambling-market Part VII](https://spillemyndigheden.dk/en/news/opening-liberalised-danish-gambling-market-Part-VII)

⁹⁹ Spillemyndigheden Website (abgerufen am 29. Juni 2015): <https://spillemyndigheden.dk/en/online-casinos>

¹⁰⁰ Im Gambling Act 2010 zunächst DKK 250,000

¹⁰¹ Im Gambling Act 2010 zunächst DKK 350.000

die nur 1 Jahr gültig ist und sich auf begrenzte Bruttospielertrag von maximal Euro 134.000 (DKK 1 Mio.) bezieht, müssen einmalige Lizenzgebühren in Höhe von DKK 51,700 (2015¹⁰²) entrichtet werden. Diese Lizenzen sind nicht durch die “executive orders” im Zusammenhang mit dem Danish Gambling Act geregelt.

Die jährliche Lizenzgebühr für das Angebot von Sportwetten oder Online Casino ist von dem im Kalenderjahr eingenommenem versteuerbaren Gambling-Einkommen abhängig und spätestens einen Monat nach dem Inkrafttreten der Lizenz zu zahlen.

Tabelle 11: Dänemark - Jährliche Lizenzgebühr für Sportwetten und Online Casino

Höhe des jährlichen versteuerbaren Gambling Einkommens	Lizenzgebühr (2012 und 2013)	Lizenzgebühr 2014
Weniger als DKK 5.000.000	Euro 6.701 (DKK 50.000)	Euro 6.822 (DKK 50.900)
DKK 5.000.000 to DKK 10.000.000	Euro 33.505 (DKK 250.000)	Euro 34.041 (DKK 254.500)
DKK 10.000.000 to DKK 25.000.000	Euro 60.309 (DKK 450.000)	Euro 61.395 (DKK 458.100)
DKK 25.000.000 to DKK 50.000.000	Euro 87.113 (DKK 650.000)	Euro 87.341 (DKK 661.700)
DKK 50.000.000 to DKK 100.000.000	Euro 113.917 (DKK 850.000)	Euro 115.968 (DKK 865.300)
Mehr als DKK 100.000.000	Euro 201.030 (DKK 1.500.000)	Euro 204.645 (DKK 1.527.000)

Quelle: Part VII <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Act%20on%20Gambling.pdf> und <https://spillemyndigheden.dk/en/fee-betting-and-online-casino>.

1 DKK = 0.13402 Euro (Stand: Juni 2015)

Steuern und Abgaben

In Dänemark werden die Bruttospielerträge von Online-Glücksspielbetreibern mit 20 Prozent besteuert. Die Steuersätze für verschiedene Arten von Gambling sind sehr unterschiedlich. So werden z.B. stationäre Casinos mit bis zu 75% des Bruttospielertrags besteuert: für Bruttospielerträge bis etwa 538.000 Euro werden 45% des Bruttospielertrags besteuert, während auf die darüber liegenden Bruttospielerträge sogar ein Steuersatz in Höhe von 75% angesetzt wird. Die stationären Casinos haben diese unterschiedliche Besteuerung beim European Court of Justice angefochten, jedoch erfolglos.

¹⁰² Im Gambling Act 2010 zunächst DKK 50.000

Aspekte des Verbraucherschutzes

Für dänische Online-Gambling-Anbieter gelten Auflagen zur Sicherung von Verbraucherschutz, Datenschutz und Jugendschutz, die von Experten als vergleichsweise streng beurteilt werden.

Für Spieler in Dänemark ist eine generelle Altersgrenze von 18 Jahren festgelegt (Lotterie ist jedoch bereits ab 16 Jahre erlaubt).

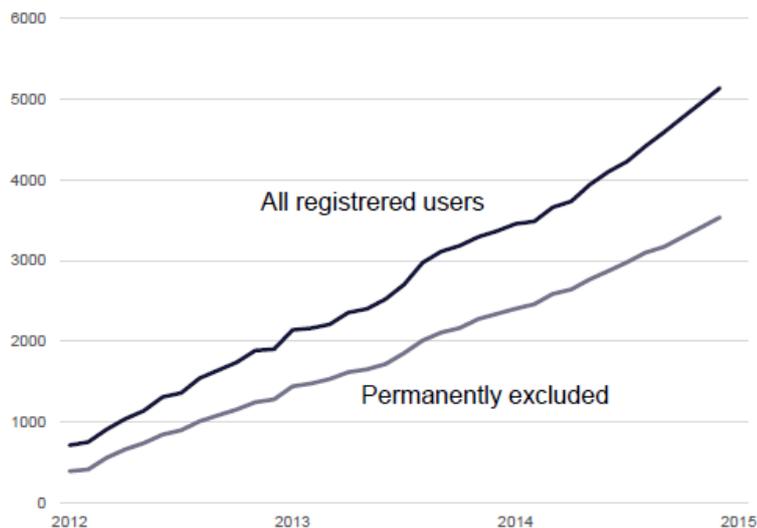
Spieler von Online-Gambling-Anbietern müssen sich registrieren und erhalten zunächst nur ein auf einen Monat befristetes und auf max. 10.000 DKK (1.340 Euro) Spieleinsatz beschränktes Gambling-Account bis der Anbieter alle Angaben überprüft hat. Vor jedem erneuten Spiel muss der Anbieter eine Identitätsprüfung durchführen. Darüber hinaus muss der Online-Gambling-Anbieter dem Spieler umfangreiche Informationen über die Konditionen des Spiels sowie eine detaillierte Übersicht über seine Gewinne und Verluste geben.

Die dänischen Online-Gambling-Anbieter sind darüber hinaus zu „Responsible Gambling“-Maßnahmen verpflichtet.¹⁰³ Hierzu hat die dänische Regulierungsbehörde konkrete Bestimmungen entwickelt. Anbieter müssen ihren Kunden die Angabe maximaler Spielvolumen gestatten und auch einen freiwilligen Ausschluss vom Online-Gambling akzeptieren. Zu diesem Zwecke hat die dänische Aufsichtsbehörde das „Register of self-excluded players“ (ROFUS) eingerichtet. Hier können sich Spieler freiwillig für einen von ihnen gewählten Zeitraum von Online-Gambling ausschließen. Gambling-Anbieter müssen bei jedem Log-In eines Spielers prüfen, ob der Spieler bei ROFUS eingetragen ist. Der Gambling-Anbieter selbst darf jedoch keine Spieler in das Verzeichnis eintragen lassen.

Seit Juni 2012 hat sich eine steigende Anzahl von Spielern in ROFUS eintragen lassen, um sich selbst von Online-Gambling auszuschließen: Im Mai 2015 waren mehr als 5.100 Personen registriert, von denen sich etwa 70% dauerhaft vom Online-Gambling ausgeschlossen haben, während der Rest den Zeitraum auf ein bis sechs Monate befristet hatte (siehe Abbildung 10). Von den registrierten Spielern waren mehr als 75 % männlich.

103 Spillemyndigheden: Guide on Betting and Online Casino, https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Guide%20on%20betting%20and%20online%20casino_0.pdf

Abbildung 10: Registrierte Spieler in ROFUS (2012 – 2015)



Quelle: Spillemyndigheden (2015) - Data for the gambling market in Q1 2015
<https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/nyheder-downloads/Q1%202015.pdf>, Seite 5.

Alle Gambling-Server des Anbieters müssen in Dänemark betrieben werden, wobei Ausnahmen möglich sind.

Die dänische Aufsichtsbehörde besitzt das Recht, Zahlungstransaktionen und illegale Websites blockieren zu lassen. Darüber hinaus ist Werbung für unlicenzierte Spiele in Dänemark strafbar.

4.1.3 Anbieter und Marktvolumen

Im gesamten dänischen Gambling-Markt wurden im Jahr 2014 etwa 1 Mrd. Euro (7,75 Mrd. DKK) Bruttospielertrag erwirtschaftet. Seit der Liberalisierung im Jahr 2012 hat sich das gesamte Marktvolumen geringfügig erweitert: Die Wachstumsraten lagen bei 1% zwischen 2012 und 2013 und bei 2% zwischen 2013 und 2014. Vor der Liberalisierung jedoch waren im Gambling-Markt tendenziell rückläufige Bruttospielerträge zu beobachten.

Die Liberalisierung hat ganz offensichtlich Umsätze aus dem unregulierten in den regulierten Bereich verlagert und in einem geringen Umfang die Verschiebung von Umsätzen aus dem stationären in den Online-Bereich bewirkt. Während im Jahr 2008 stationäre Spielautomaten mit 300 Mio. Euro Bruttospielertrag das größte Segment im Gambling-Markt bildeten, führte im Jahr 2014 das Sportwetten-Segment mit 239 Mio. Euro vor den stationären Spielautomaten mit 202 Mio. Euro jährlichem Bruttospielertrag.

Im Jahr 2014 entfielen mit insgesamt etwa 383 Mio. Euro ca. 37% der gesamten Bruttospielerträge im dänischen Gambling-Markt auf den Online-Gambling-Bereich (Betting, Online Casino und Online Poker).¹⁰⁴ In diesem Bruttospielertrag sind allerdings die Erträge aus Wettbüros enthalten, da die Lizenzen für Sportwetten online und offline-Angebote gestatten.

Sportwetten bildeten dabei das größte Segment mit einem Anteil von 62% am Bruttospielertrag, auf Online-Casino entfielen 32% und auf Online-Poker 6% (2014). Seit dem Jahr 2012 weist der Sportwetten-Bereich die höchsten Wachstumsraten auf (+29% im Jahr 2014, 185,62 Mio. Euro Bruttospielertrag in 2013), während Online-Casino weniger stark wächst (+14% im Jahr 2014) und Online Poker leicht zurückgeht (-13%). Dadurch konnte der führenden Anteil von Sportwetten am Gesamtbruttospielertrag noch weiter gesteigert werden.

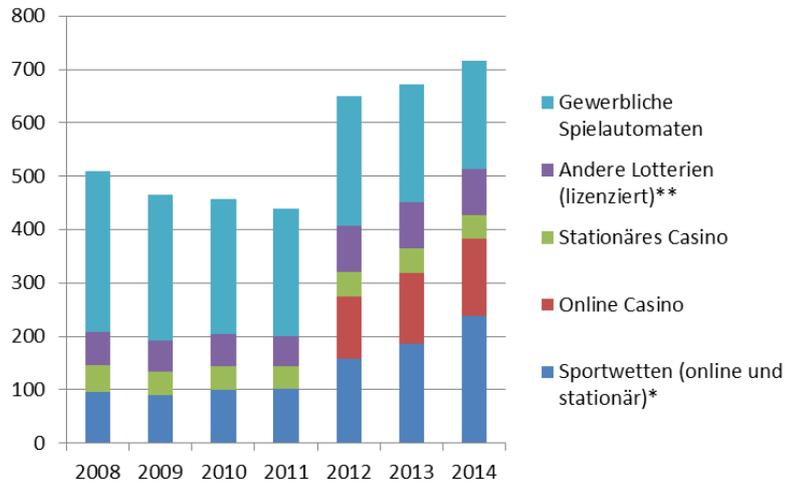
Offizielle Angaben zum online erzielten Bruttospielertrag im Bereich der Sportwetten liegen nicht vor.

Basierend auf Informationen des dänischen Regulierers und der Danske Spil kann bezug das Volumen des Online-Sportwettenmarkts im Jahr 2013 82 Mio. Euro lag. Damit würde der Anteil der Online-Sportwetten am gesamten Sportwettenmarkt bezogen auf den Umsatz bei 44,3% (2013).¹⁰⁵ In unseren Expertengesprächen wurde geäußert, dass etwa die Hälfte der Bruttospielerträge im Sportwetten-Segment online erwirtschaftet werden.

¹⁰⁴ Spillemyndigheden (2015), <https://spillemyndigheden.dk/en/news/data-gambling-market-q1-2015>, Umrechnung in Euro (1 DKK = 0.13402 Euro)

¹⁰⁵ Siehe Gambling Compliance: Danske Spil loses Danish market share in 2013, Pressemitteilung vom 21. März 2014, <http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/532b0721e4b07e365babcd97/1395328801798/2014-03-10+Danske+Spil+Loses+Danish+Market+Share+In+2013.pdf>

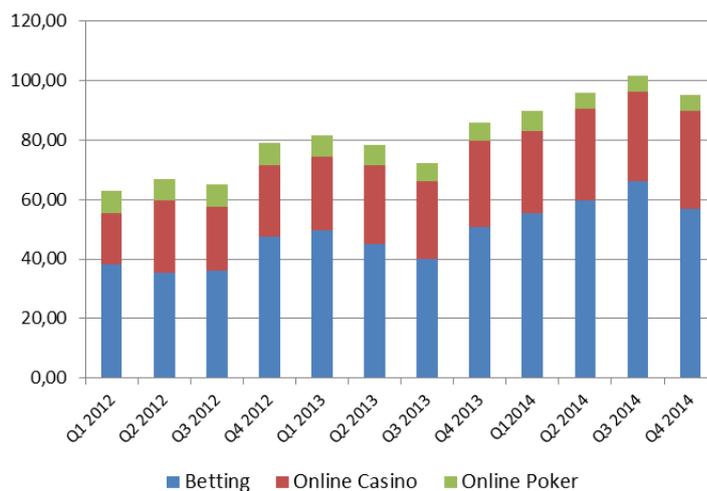
Abbildung 11: Bruttospielertrag im gesamten dänischen Gambling-Markt (2008-2014, in Mio. Euro)



* Online-Sportwetten-Anteil an gesamten Sportwetten schätzungsweise 50%
 ** keine offizielle Angabe für 2014 verfügbar, Annahme: 2014 entspricht 2013

Quelle: WIK basierend auf Danish Online Gambling Association DOGA (2015)

Abbildung 12: Bruttospielertrag in den Bereichen Sportwetten (online und stationär), Online Casino und Online Poker – quartalsbezogene Entwicklung seit 2012 (in Mio. Euro)



Quelle: Spillemyndigheden (2015), <https://spillemyndigheden.dk/en/news/data-gambling-market-q1-2015>, Umrechnung in Euro (1 DKK = 0.13402 Euro)

Anbieter

Ende April 2015 waren im dänischen Gambling-Markt insgesamt 27 Lizenznehmer tätig, die 13 Lizenzen für das Wettangebot und 27 Lizenzen für Online-Casino hielten.¹⁰⁶

- 9 Lizenzen für den Betrieb von Online Casino und 4 Lizenzen für Sportwetten erreichten einen GGR unter 670.000 Euro (5 Mio. DKK) in 2014.
- 10 Lizenzen für den Betrieb von Online Casino und 4 Lizenzen für Sportwetten erreichten einen GGR über 3,35 Mio. Euro (25 Mio. DKK) in 2014.

11 Anbieter haben Lizenzen für das Angebot von beiden Diensten – Sportwetten und Online Casino – erworben.

Darüber hinaus hatten sieben Anbieter eine „restrictive revenue licence“ für Betting (2 Anbieter) oder Online Casino (5 Anbieter).

Eine vollständige Liste der Lizenznehmer im dänischen Markt für Betting und Online Casino (Stand: Juni 2015) befindet sich im Anhang.

Insgesamt ist die Anzahl der Anbieter und Lizenzen in den letzten Jahren stark zurückgegangen: Im Jahr 2012 waren bei der Gambling Authority noch 38 Anbieter mit insgesamt 54 Lizenzen registriert. Die Reduktion der Anbieterzahl ist durch Übernahmen sowie durch den Rückzug einiger Anbieter zu erklären.

4.1.4 Ökonomische Effekte

Konvergenz

Unternehmen aus anderen Branchen engagieren sich mit unterschiedlichem Erfolg im Glücksspielbereich. Der Vergnügungspark-Betreiber Tivoli ist ein Beispiel für einen erfolgreichen Eintritt in den Glücksspielmarkt, während große TK- und Medienunternehmen sich bisher weniger gut etablieren konnten.

Beschäftigungseffekte

Direkte Beschäftigungseffekte der Liberalisierung sind in Dänemark Schätzungen von Marktexperten zufolge eher gering einzuschätzen.

Indirekte Effekte in den Bereichen Medien, Marketing und PR, Finanzdienstleistungen und Software sind vermutlich größer.

¹⁰⁶ <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/nyheder-downloads/Q1%202015.pdf>, Folie 2.

Fiskalische Effekte

Es liegen keine offiziellen Angaben über die Höhe der Steuern aus den Bereichen Sportwetten, Online Casino und Online-Poker vor. Basierend auf den Angaben über Bruttospielerträge und unter Anwendung eines Steuersatzes von 20% können die Steuereinnahmen aus Online-Gambling (einschließlich stationärer Sportwetten) im Jahr 2014 auf 76,5 Mio. Euro geschätzt werden.

Tabelle 12: Geschätzte Steuereinnahmen in Dänemark, in Mio. Euro (2012-2014)

	Sportwetten	Online Casino	Online Poker	Total
2012	31,49	17,42	5,90	54,8
2013	37,12	21,31	5,23	63,7
2014	47,71	24,26	4,56	76,5

Quelle: Schätzung des WIK, basierend auf Angaben der Danish Gambling Authority und basierend auf einem Steuersatz von 20% auf den Bruttospielertrag

Größe des Schwarzmarkts

Es kann davon ausgegangen werden, dass Teile des illegalen Glücksspielmarkts durch die Regulierung in den legalen Bereich verlagert werden konnten und dass dies in Dänemark aufgrund des stark marktorientierten Regulierungsmodells und der breiten Einbeziehung von Online Marktsegmenten recht erfolgreich war. Gleichwohl besteht nach wie vor ein Online-Gambling-Schwarzmarkt, über dessen Volumen allerdings sehr unterschiedliche Einschätzungen vorliegen. Während die Regulierungsbehörde den Schwarzmarkt auf max. 5% des Gesamtmarkts schätzt, gehen lizenzierte Anbieter von 17% aus und sehen die Höhe der Steuern als Anreiz für illegalen Geschäftsbetrieb an:

- Ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Regulierung stellte die dänische Regulierungsaufsicht fest, dass die Aktivitäten im illegalen Glücksspielmarkt stark zurückgegangen sind. Die Behörde ging damals davon aus, dass der illegale Glücksspielmarkt maximal 5% des gesamten Marktvolumens beträgt.¹⁰⁷ Als Gründe für diese positive Entwicklung wurden vor allem die relativ hohe Anzahl von vergebenen Lizenzen und die hohen Bruttospielerträge angesehen sowie die möglichen Maßnahmen, die die Danish Gambling Authority gegen ohne Lizenz agierende Glücksspielanbieter ergreifen kann (insbesondere das Werbeverbot und die Möglichkeiten, Homepages ohne Lizenz zu blockieren).
- Private Anbieter hingegen bezweifelten diese Einschätzung des Marktvolumens, das auf illegale Spielangebote entfällt. Sie schätzten im Jahr 2013, dass 35% des gesamten Online-Gambling-Marktes auf illegale Angebote entfallen könnten.

¹⁰⁷ Spillemyndigheden (2013): Data for the gambling market - 4 q 2012, Statistics, 1 February 2013, <https://spillemyndigheden.dk/en/news/data-gambling-market-4-q-2012>

Dafür machten sie auch die aus ihrer Sicht zu hohen Steuersätze sowie die nicht implementierten Sanktionen (Payment Ban) verantwortlich.¹⁰⁸

- Die Danish Online Gambling Association DOGA führte im Januar 2015 eine Befragung von 4.637 Personen zur Nutzung von Sportwettenangeboten durch. Diese Erhebung kam zu dem Ergebnis, dass ein Viertel der Befragten schon einmal Online-Sportwetten genutzt hat und 8% der Spieler bei unlizenziierten Anbieter Wetten abgeschlossen haben. Aufgrund der höheren Spieleinsätze dieser Spieler unlizenzierter Anbieter (durchschnittlich 3,7 mal höher als Spieler von lizenzierten Anbietern) sind dies etwa 17% der gesamten Spieleinsätze. Die Studie zeigte zudem Informationsdefizite der Nutzer auf: 4 von 10 Befragten wussten nicht, dass nur Anbietern mit einer dänischen Lizenz zum Angebot von Online- Gambling berechtigt sind.¹⁰⁹

Verbraucherschutz

Der Verbraucherschutz in Dänemark wird von Experten als eher streng beurteilt. Das Register ROFUS mit dem Zweck eines selbstbestimmten Ausschlusses von Online-Gambling hat sich bewährt.

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass im Zuge der Liberalisierung und einer zusätzlichen Werbung für Online-Gambling die Spielneigung gestiegen ist. So hat sich auch das Volumen des gesamten dänischen Gambling-Markts - gemessen an den Bruttospielerträgen – seit der Liberalisierung kaum ausgeweitet.

Werbudgets

Über die Werbebudgets dänischer Online-Gambling-Anbieter liegen keine offiziellen Angaben vor.

Die Anbieter im dänischen Spielmarkt spielen jedoch eine sehr bedeutende Rolle im dänischen Werbemarkt. Der dänische Marktführer Danske Spil hatte mit ca. 35 Millionen Euro in den erste 10 Jahren des Jahres 2013 das größte Werbebudget des Landes –

108 Gambling Compliance (2013): Danish Black Market Exceeds Regulator Estimates, Operators, say, 23 April 2013,

http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/52ab0346e4b0324b1f61d0c4/1386939206826/GamblingCompliance_-_Danish_Black_Market_Exceeds_Regulator_Estimates_Operators_Say_-_2013-04-23-2.pdf

109 Danish Online Gambling Association (2015): Sport Betting - Black Market Study - Danish Online Gambling Association, 26/2 2015,

https://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5500b787e4b027a44b13c3a6/1426110343911/W+Black+Market+Survey+-+Compliance:_Danske_Spil_'Advantage'_Probed_By_Competition_Authority,_Pressemitteilung,_11._April_2014,_

http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5369e811e4b0f13260e91a1a/1399449617718/GamblingCompliance_-_Danske_Spil_Advantage_Probed_By_Competition_Authority_-_2014-04-11.pdf sports+betting+2015+-+UK+version_V2.pdf

höher als Coca Cola und Carlsberg zusammen.¹¹⁰ Dies allerdings umfasst sämtliche Gambling-Aktivitäten.

Tabelle 13: Definitionen von Gambling nach dem dänischen Gesetz

- i) **Game:** Lottery, combination game and betting.
- ii) **Lottery:** Activities in which a participant has a chance of winning a prize and where the probability of winning is solely based on chance.
- iii) **Combination game:** Activities in which a participant has a chance of winning a prize and where the probability of winning is based on a combination of skill and chance.
- iv) **Betting:** Activities in which a participant has a chance of winning a prize and where bets are placed on the outcome of a future event or the occurrence of a particular event in the future.
- v) **Class lottery:** Lotteries that are subdivided into several classes with separate drawings in each class.
- vi) **Pool betting:** Bets where the entire or parts of the winnings depend on the size of the total stake pool or are divided among the winners.
- vii) **Gaming machines offering cash winnings:** Mechanical or electronic machines that may be used for games offering winnings for the player.
- viii) **Online games:** Games that take place between a player and a game provider through the use of remote communication.
- ix) **Land-based games:** Games that take place by a player and a game provider or the game provider's distributor meeting physically.

Quelle: Spillemyndigheden (2013): Gambling Act, Part II "Definitions",
<https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Act%20on%20Gambling.pdf>

Dänemark – Lizenznehmer Liste (Stand: 24. Juni 2015)

Lizenznehmer	Betting	Online casino
Apollo Entertainment Limited		X
Bet25 A/S	X	X
Betfair International Plc.	X	X
Betway Limited		X
BML Group Limited	X	X
Cashpoint Limited	X	X
Dansk Underholdning Limited		X
Danske Licens Spil A/S	X	X
Ekstra Bladet Spil A/S		X
ElectraWorks Limited	X	X
Hillside (Gibraltar) Limited		X
Hillside (Shared Services) Limited	X	
Interactive Sports Limited	X	X
Intouch Casino Limited		X
Ladbrokes International Limited	X	X
Megapixel Entertainment Limited		X
NG Communications Limited		X

¹¹⁰ Gambling Compliance: Danske Spil 'Advantage' Probed By Competition Authority, Pressemitteilung, 11. April 2014,
http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5369e811e4b0f13260e91a1a/1399449617718/GamblingCompliance_-_Danske_Spil_Advantage_Probed_By_Competition_Authority_-_2014-04-11.pdf

Lizenznehmer	Betting	Online casino
PKR Technologies Limited		X
Reel Denmark Limited		X
Reel Denmark Limited		X
SIFA (Samvirkende Idræts-Foreninger Aalborg)		X
Skill on Net Limited		X
Spillehallen.dk ApS		X
SPILNU.DK A/S		X
Stanleybet Danmark ApS	X	
Tipico Co. Limited	X	X
Tivoli A/S		X
Tonybet OU	X	X
Unibet (Denmark) Limited	X	X
Anzahl der Lizenznehmer	13	27

Restricted Revenue Licence

Lizenznehmer	Betting	Online casino
Aller Media A/S		X
Dumarca Gaming Ltd		X
JJnet.dk A/S	X	
Kræftens Bekæmpelse		X
Responsfabrikken A/S		X
Swush.com ApS	X	
THWeb Games ApS		X
Anzahl der Lizenznehmer	2	5

Quelle: <https://spillemyndigheden.dk/liste-over-tilladelsesindehavere-v%C3%A6ddem%C3%A5l-og-onlinecasino>

Unter den Lizenznehmern befinden sich sowohl große europäische Anbieter wie Ladbrokes, PokerStars, Betfair, Tipico und Sportingbet als auch dänische Provider wie die Danske Spil und die kleineren Anbieter wie Tivolicasino.dk und spilnu.dk, die sich auf das Angebot von Online Casino konzentrieren (siehe Anhang für eine vollständige Liste der Lizenznehmer). Über die Marktanteile der einzelnen Anbieter sind keine offiziellen Informationen verfügbar.

Danske Spil ist der größte Anbieter im dänischen Gambling-Markt und hat auch die stärkste Wettbewerbsstellung im Online-Gambling-Segment. 80% der Danske Spil Group sind im Besitz des Staates, 10% gehören dem National Olympic Committee and Sports Federation of Denmark (DIF), weitere 10% dem Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger (DGI). Die wichtigsten Produkte der Danske Spil-Gruppe sind Oddset und Eurojackpot. Danske Licens Spil ist das auf Online-Gambling spezialisierte Tochterunternehmen der Danske Spil und wurde im Zuge der anstehenden Liberalisierung des Online-Gambling-Markts bereits im Jahr 2010 gegründet. Das Unternehmen bietet alle liberalisierten Produkte – Online Sportwetten, Online Casino und Online Poker – an, darunter

eine Online-Version ihres Oddset-Produkts. Der Bruttospielertrag von Danske Licens Spil belief sich im Jahr 2014 auf ca. 1,4 Mrd. DDK (196 Mio. Euro) und betrug damit 33% des gesamten Bruttospielertrags des Danske Spil-Gruppe.¹¹¹ Bezogen auf den gesamten Online-Gambling-Markt liegt der Marktanteil der Danske Licens Spil bei etwa 50%.

Der Rest des Markts wird durch die großen europäischen Anbieter dominiert.

Konkurrenten werfen dem Unternehmen vor, dass es wettbewerbswidrig die gleiche Website und Kundendatenbanken wie das Mutterunternehmen Danske Spil benutzt, Vorteile aus dem gemeinsamen Werbebudget hat und sich dadurch Vorteile verschafft.¹¹²

¹¹¹ <https://om.danskespil.dk/engelsk>

¹¹² Gambling Compliance (2014): Danske Spil 'Advantage' Probed By Competition Authority, Pressemitteilung, 11. April 2014, http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5369e811e4b0f13260e91a1a/1399449617718/GamblingCompliance_-_Danske_Spil_Advantage_Probed_By_Competition_Authority_-_2014-04-11.pdf

Tabelle 14: Steuersätze für unterschiedliche Gambling-Arten in Dänemark

Art des Spiels	Zahlbarer Steuersatz (%)	Steuerzeitraum
Wetten (sowohl online als auch stationär) Für Wettbörsen (sowohl online als auch stationär)	20% des Bruttospielertrages (definiert als erhaltene Einsätze minus ausgezahlte Gewinne) 20% der berechneten Provision	wöchentlich
Online Casinos Für Poker und andere Fälle/Spiele, bei denen der Profit des Glücksspielbetreibers in der berechneten Provision besteht	20% des Bruttospielertrages 20% der berechneten Provision	wöchentlich
Stationäre Casinos	45% des Bruttospielertrages abzüglich des Betrages von speziellen Trinkgeld-Chips plus zusätzliche 30% auf den Teil des Bruttospielertrages, der DKK 4,0 Mio. (etwa EUR 538.000) übersteigt	Kalendermonat
Stationäre Spielautomaten in Restaurant oder Spielhallen	41% des Bruttospielertrages Bei Spielautomaten in Restaurants: zusätzliche 30% auf den Teil des Bruttospielertrages, der DKK 30.000 (etwa EUR 4.025) übersteigt Bei Spielautomaten in Spielhallen: zusätzliche 30% auf den Teil des Bruttospielertrages, der DKK 250.000 (etwa EUR 33.600) übersteigt, plus DKK 3.000 (etwa EUR 400) pro Spielautomat (bei bis zu 50 Automaten) bzw. DKK 1.500 (etwa EUR 200) pro Spielautomat (bei über 50 Automaten)	Kalendermonat
<u>Gemeinnützige Lotterie:</u> Geldgewinne Preise, die aus Waren oder Dienstleistungen bestehen (Marktwert)	15% des DKK 200 (etwa EUR 27) übersteigenden Betrages 17,5% des DKK 200 (etwa (EUR 27) übersteigenden Betrages	15 Tage nach der Ziehung

Quelle: Denmark – Gambling 2015, in: International comparative legal guide, <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/gambling/gambling-2015/denmark>

4.2 Frankreich

4.2.1 Rechtlicher Rahmen

Hintergrund

In Frankreich haben Pferdewetten traditionell eine hohe Bedeutung. Dabei besteht eine landesspezifische Besonderheit: Pferdewetten wurden vor der Liberalisierung des Gambling-Markts vom Monopolanbieter PMU, einer wirtschaftlichen Interessengemeinschaft der Rennvereine, angeboten. Mit den Wetteinnahmen wurde ein Großteil des wirtschaftlich sehr bedeutsamen Pferdesportbereichs – Reitsportanlagen, Zucht, Trainingszentren u.a. – finanziert. Bei der Liberalisierung des Gambling-Markts sah Frankreich zunächst eine steuerähnliche Abgabe von 8% auf die Pferdewetteinsätze vor mit der Begründung, dass der Pferdesport als „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ zu betrachten sei. Die Kommission begann daraufhin im Jahr 2010 mit einer eingehenden Prüfung und forderte eine Anpassung der Abgabe auf Pferdewetten, die daraufhin auf 5,6% gesenkt wurde.¹¹³

Nachdem jahrelang gegen Online-Gambling vorgegangen wurde, entschloss sich die damalige Regierung im Jahr 2010, privaten Anbietern den Zugang zum Markt zu ermöglichen. Es bestand zum damaligen Zeitpunkt ein Duopol der Unternehmen PMU und FDJ, aus dem der französische Staat erhebliche Steuereinnahmen generierte. Im Jahr 2009 haben diese beiden Unternehmen zusammen etwa 20 Mrd. Euro Euro Umsatz im stationären Bereich und online erwirtschaftet. PMU und FDJ hatten bereits im Jahr 2001 die Erlaubnis erhalten, ihre Dienste online anzubieten. Schätzungen zufolge wurden vor der Liberalisierung etwa 75% der Online-Gambling-Umsätze von illegal betriebenen Websites generiert.¹¹⁴

Zudem hatte die Europäische Kommission Frankreich wegen des Ausschlusses anderer Anbieter im Oktober 2006 zur Stellungnahme bezüglich der Verletzung der Dienstleistungsfreiheit aufgefordert. Zudem hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in mehreren Entscheidungen die Verletzung von Art 43 EGV und Art 49 EGV gerügt.

Im April 2010 trat das erste Gesetz zur „kontrollierten Öffnung des Online Gambling Marktes“ in Frankreich in Kraft.¹¹⁵ Das zentrale Ziel des Gesetzes bestand darin, illegale Aktivitäten in den legalen Bereich zu verlagern. Dies sollte vor allem zum Schutz

¹¹³ Vgl. hierzu Europäische Kommission (2013): Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt von Frankreich geplante steuerähnliche Abgabe auf Online-Pferdewetten, Pressemitteilung vom Brüssel, 19. Juni 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-568_de.htm

¹¹⁴ Epp&Kühl (2010): Öffnung des Marktes der Online-Wettspiele in Frankreich, http://www.avocat.de/ffnung-des-marktes-der-online-wettspiele-in-frankreich_167.html?PHPSESSID=0f6f62caef042a2fc8d5c3a286361216

¹¹⁵ Legifrance (2010a): LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (1), <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510&dateTexte=20100513>.

der Spieler und Bekämpfung von Kriminalität geschehen. Das Gesetz sah die Schaffung einer Regulierungsbehörde vor.

Von Seiten der EU-Kommission wurden einige Ausgestaltungen des Gesetzes stark kritisiert und Nachbesserung gefordert, u.a. in Bezug auf die Position des Anbieters PMU und die geplante steuerähnliche Abgabe für Pferderennenveranstalter (die ursprünglich mit 8% vorgesehen war und nach Intervention durch die Europäische Kommission auf 5,6% gesenkt wurde).¹¹⁶

Im Jahr 2012 fand der in Artikel 69 des Online Gambling Act 2010 vorgesehene Review des Marktes statt. Von Anbieterseite wurden einige Bedingungen aufgezeigt, die einer Überarbeitung bedürften (z.B. Steuerregelungen).

Die ursprünglichen Regelungen wurden jedoch seitdem kaum angepasst (lediglich im Hinblick auf die Zulassung bestimmter Spielvariationen und zusätzlicher Sportwettenkategorien) und geforderte Anpassungen der Steuerregelungen bisher nicht vorgenommen.

Im November 2014 kündigte ARJEL an, dass ein weiterer Review des Marktes durchgeführt werde und dem Parlament Änderungsvorschläge – z.B. zur Vereinfachung des Lizenzierungsprozesses - vorgelegt werden sollen. Im Laufe des Jahres 2015 soll dieser Review abgeschlossen werden.

Lizenzen

Die Anzahl der Lizenzen für Online-Gambling ist nicht begrenzt. Alle Anbieter, die die festgelegten Lizenzierungsbedingungen erfüllen, können zugelassen werden.

Die Lizenzen werden zunächst für 5 Jahre vergeben und können anschließend erneuert werden.

Die Lizenzgebühren hängen davon ab, wie viele Lizenzen erworben werden. Für Online-Sportwetten, –Pferdewetten und –Poker werden Euro 5.000 für die erste Lizenz fällig. Für zwei Lizenzen werden Euro 8.000 erhoben und für alle drei Lizenzen Euro 10.000.

Steuern und Abgaben

Das französische Online Gambling-Gesetz 2010 regelt Steuern und Abgaben in Kapitel XI. Sie sind für verschiedene Online-Gambling-Arten unterschiedlich geregelt.

- Festgelegt in Kapitel 11 des Online Gambling Act 2010.
- Als Bemessungsgrundlage wird der Wett-/Spieleinsatz herangezogen.

¹¹⁶ Europäische Kommission (2013): Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt von Frankreich geplante steuerähnliche Abgabe auf Online-Pferdewetten, Pressemitteilung vom Brüssel, 19. Juni 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-568_de.htm

- Steuervorschriften unterscheiden sich für die verschiedenen Online-Gambling-Segmente.
 - Online-Sportwetten: 9,2% des Wetteinsatzes
 - Steuer: 5,7 % des Wetteinsatzes
 - Sozialabgaben: 1,8% des Wetteinsatzes
 - Abgabe zugunsten des nationalen Zentrums zur Entwicklung des Sports: 1,8% des Wetteinsatzes
- Online-Pferdewetten: 12,1-13,6% des Wetteinsatzes
 - Steuer zugunsten des Staates: 5,3% des Wetteinsatzes
 - Steuer zugunsten der sozialen Sicherheit: 1,8% des Bruttospielertrags
 - Steuer zugunsten von Pferderennen: 5-6,5% (von was?)
- Online-Poker:
 - Steuer: 1,8% des Spieleinsatzes
 - Sozialabgaben: 0,2% des Spieleinsatzes

Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz

In Frankreich gilt eine Altersgrenze von 18 Jahre für die Teilnahme an Online-Gambling.

Es gibt keine Vorgaben über die Höhe der Spieleinsätze eines Spielers. Der Spieler selbst ist aufgefordert, seinen eigenen Höchstbetrag bei Anlegen seines Nutzerkontos festzulegen.¹¹⁷

Die Quote der Einnahmen, die ein Anbieter im Durchschnitt an seine Spieler ausschütten muss, ist für Online-Sportwetten und Online-Pferdewetten auf 85% festgelegt.¹¹⁸

Darüber hinaus gibt es in Frankreich ein Register für den selbstbestimmten Ausschluss vom Gambling, das ursprünglich für stationäre Casinos eingerichtet wurde ("L'interdiction volontaire de jeux") und vom Innenministerium geführt wird. Der Online Gambling Act 2010 regelt, dass Online-Gambling-Anbieter Spieler über die Möglichkeiten dieses Registers informieren müssen und einen Ausschluss der Spieler zu berücksichtigen haben.

¹¹⁷ Legifrance (2010b): Décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne
<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2010/5/19/BCRB1012568D/jo#JORFARTI000022235533> Artikel 17.

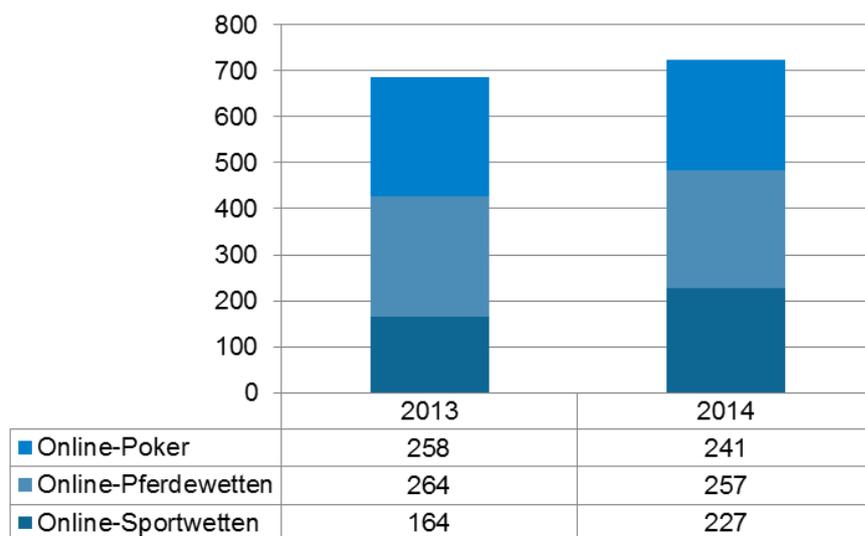
¹¹⁸ Legifrance (2010c): Décret n° 2010-605 du 4 juin 2010 relatif à la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs par les opérateurs agréés de paris hippiques et de paris sportifs en ligne, Version consolidée au 17 août 2015
<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022309169> Artikel 3.

Es gibt keine Verpflichtung für Anbieter, ihren Hauptsitz in Frankreich zu haben oder einen Gambling-Server in Frankreich zu betreiben. Es muss lediglich eine Website.fr eingerichtet werden.

4.2.2 Anbieter und Marktvolumen

Im Jahr 2014 wurden im französischen Online-Gambling-Markt (Sportwetten, Pferdewetten, Poker) insgesamt Euro 725 Mio. Bruttospielerträge erwirtschaftet. Der Pferdewetten-Bereich bildete mit 35% das größte Segment (Online-Poker 33%, Sportwetten 31% Anteil). Ein Anstieg der Bruttospielerträge im Sportwettensegment um 35% gegenüber dem Vorjahr kompensierte die sinkenden Bruttospielerträge bei Pferdewetten und Poker.

Abbildung 13: Frankreich – Bruttospielerträge in den Marktsegmenten Online-Poker, -Pferdewetten und -Sportwetten



Quelle: Arjel: Analyse trimestrielle du marché des jeux en ligne en France 4ème trimestre 2014, <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/2014T4.pdf> S. 2-3

Anbieter

Im französischen Online-Gambling-Markt verfügen 16 Anbieter über eine Lizenz (Stand: August 2015). Gegenüber dem Beginn der Liberalisierung (35 Anbieter) ist ein starker Anbieterrückgang zu verzeichnen.

Insbesondere die Besteuerung auf der Basis des erwirtschafteten Umsatzes wird häufig kritisiert und für einen wesentlichen Grund der sinkenden Zahl regulierter Anbieter gehalten.

Als stärkste Anbieter im französische Gambling-Markt sind die Unternehmen PMU und FDJ tätig, die ihre bereits vor der Liberalisierung des Online-Gambling-Markts starken Marktstellungen in den Online-Bereich übertragen haben. Es wurde bereits bei der Öffnung des Markts als problematisch angesehen, dass PMU und FDJ ihre bestehende Kundenbasis für die Vermarktung von Online-Gambling nutzen können.

Pari Mutuel Urbain (PMU) ist der führende französische Pferdewettenanbieter, der seit der Liberalisierung des Online-Gambling-Segments sowohl stationär als auch online tätig ist und dabei alle Online-Gambling-Segmente bedient. PMU wurde im Jahr 1930 von französischen Pferderennen-Verbänden gegründet. Seit dem Jahr 1985 ist PMU in Form einer Economic Interest Group (EIG) tätig, der heute 58 Pferderennen-Verbände angehören. Damit ist PMU ein vertikal integriertes Unternehmen, da es sowohl Events veranstaltet als auch Wetten in Bezug auf diese Events anbietet.

Inzwischen gehört PMU im Online-Gambling-Markt in allen Segmenten zu den führenden Anbietern: Eigenen Angaben zufolge ist PMU der größte Anbieter im Bereich der Online-Pferdewetten mit einem Marktanteil von 82% (2014).¹¹⁹ Im Online Poker-Segment ist PMU eigenen Angaben zufolge der drittgrößte Anbieter mit einem Umsatz in Höhe von Euro 591,6 Mio. (2014), der einem Marktanteil von fast 10% entspricht.¹²⁰ Im Sportwettenbereich hat PMU im Jahr 2014 Euro 228,7 Mio. Umsatz erwirtschaftet (+14,9% gegenüber dem Vorjahr) und hält einen Marktanteil von 22% an.¹²¹ Damit bezeichnet sich PMU als zweitgrößter Anbieter, verzeichnet jedoch einen leichten Rückgang seines Marktanteils (2013: 25%). Der Großteil der Sportwetten entfällt auf den Fußballsport (67% des Umsatzes mit Online-Sportwetten im Jahr 2014), wobei die WM 2014 ein starker Umsatztreiber war.

PMU wurde von Wettbewerbern wegen des Ausnutzens seiner Monopolstellung im stationären Pferdewettenbereich zugunsten seiner Online Aktivitäten stark kritisiert. Der Wettbewerber Betclie legte bei der französischen Wettbewerbsbehörde Beschwerde ein, dass PMU stationär und online abgeschlossene Wetten in einen Pool zusammenfasst und dadurch seinen Online-Gambling-Kunden attraktivere Gewinne bieten kann (da die Gewinne direkt von der Gesamtsumme der Spieleinsätze abhängen). Im Jahr 2013 legte PMU 8.693 Mrd. Euro Wetteinsatz aus dem stationären Bereich mit 943 Mio. Euro Wetteinsatz aus dem Online-Geschäft zusammen. Hinzu kommt der Vorwurf, dass Kundendatenbanken von PMU für beide Geschäftsbereiche gleichermaßen genutzt werden und Werbemaßnahmen ebenfalls nicht klar zuzuordnen seien. Im April 2014

¹¹⁹ Bezugsgröße nicht eindeutig, vermutlich bezogen auf Zahl der Spieler, Pari Mutuel Urbain (PMU): Geschäftsbericht 2015,

https://www.pmu.fr/turf/static/entreprise/rapport-activite/2014/pdf/PMU_RA2014GB_MD.pdf, S. 10.

¹²⁰ Pari Mutuel Urbain (PMU): Geschäftsbericht 2015,

https://www.pmu.fr/turf/static/entreprise/rapport-activite/2014/pdf/PMU_RA2014GB_MD.pdf, S. 13.

¹²¹ Pari Mutuel Urbain (PMU): Geschäftsbericht 2015,

https://www.pmu.fr/turf/static/entreprise/rapport-activite/2014/pdf/PMU_RA2014GB_MD.pdf, S. 15.

wurde von der französischen Wettbewerbsbehörde dazu aufgefordert, seine Online- und Offline-Aktivitäten bis zum 30. September 2015 voneinander zu trennen.¹²²

Ein weiterer bedeutender Anbieter im französischen Online-Gambling-Markt ist das Unternehmen **Française des Jeux (FDJ)**, das sich zu 72% im Besitz des Staates befindet. FDJ ist der einzige gesetzlich zugelassene Betreiber stationäre Lotterie- und Bingo-Spiele in Frankreich (mit Ausnahme einiger weniger Soziallotterien). FDJ gibt an, dass 55% der Franzosen über 18 Jahre im Jahr 2014 an einem von FDJ veranstalteten Spiel teilgenommen haben.¹²³ FDJ bezeichnet sich als den zweitgrößten Lotterieveranstalter Europas und den viertgrößten Lotterieveranstalter der Welt.¹²⁴ Das Unternehmen hatte im Jahr 2014 1.164 Beschäftigte. Im Jahr 2014 erwirtschaftete FDJ 13 Mrd. Euro Umsatz (+5,2% gegenüber dem Vorjahr).¹²⁵ Auf den Sportwettenbereich, der 15% der gesamten Umsätze von FDJ generierte, entfielen 1,978 Mrd. Euro (+20% gegenüber dem Vorjahr).¹²⁶

4.2.3 Ökonomische Effekte

Der französische Online-Gambling-Markt hat sich bisher nicht erfolgreich entwickeln können. Ein großer Teil der Gambling-Aktivitäten dürfte nach wie vor im unregulierten Bereich stattfinden. Als bedeutendes Hindernis für das erfolgreiche Agieren regulierten Online-Gambling-Anbieter in Frankreich wird eine hohe Steuerlast gesehen, die am Umsatz/Spieleinsatz als Bemessungsgrundlage anknüpft. Aber auch der Ausschluss von Online-Casino aus den liberalisierten Marktsegmenten dürfte sich hier auswirken.

Derzeit steht eine Anpassung der Regulierungsbestimmungen an, die seit 2010 trotz massiver Kritik nahezu unverändert sind und auch von der Regulierungsbehörde ARJEL befürwortet wird. ARJEL erarbeitet derzeit Änderungsvorschläge, die voraussichtlich im Oktober 2015 vorliegen werden.

Werbeausgaben

Französische Online-Gambling-Anbieter haben im Jahr 2014 190 Mio. Euro für Werbung in TV, Radio, Printmedien und Internet ausgegeben. Das entspricht 3% der Umsätze/Spieleinsätze (bzw. 26% der erwirtschafteten Bruttospielerträge). Hinzu kommen Ausgaben für Sportsponsoring.

¹²² Autorité de la concurrence (2014): Online horserace betting, Pressemitteilung vom 25. Februar 2014, http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=592&id_article=2337

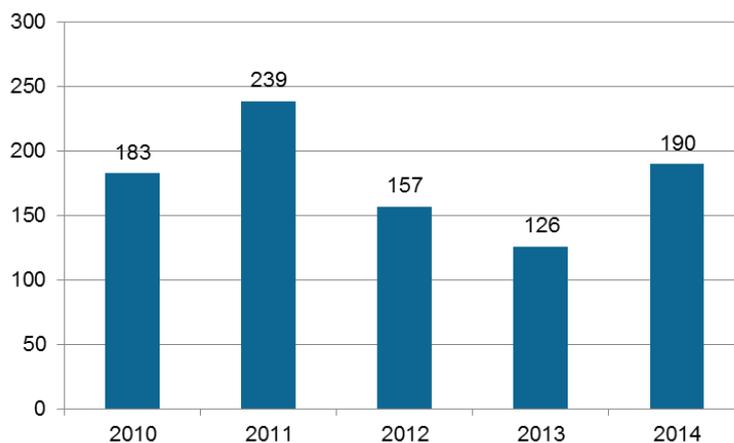
¹²³ FDJ: Rapport Annuel 2014, <http://www.groupefdj.com/uploads/corpo/documents/rapport-annuel-2014.pdf>, S. 38.

¹²⁴ FDJ: Rapport Annuel 2014, S. 62.

¹²⁵ FDJ: Financial Report 2014, <http://www.groupefdj.com/uploads/corpo/documents/key-figures-2014.pdf>, S. 2.

¹²⁶ FDJ: Financial Report 2014, S. 8.

Abbildung 14: Ausgaben für Werbung in den Medien TV, Radio, Print, Internet
(in Mio. Euro)



Quelle: Arjel

Tabelle 15: Lizenzierte Online-Gambling-Anbieter in Frankreich
(Stand: August 2015)

Anbietername	Website	Online-Gambling-Art
B.E.S. SAS	bwin.fr	Jeux de cercle - Paris sportifs
Betclic Enterprises Limited	betclic.fr	Paris hippiques - Jeux de cercle - Paris sportifs
Beturf	leturf.fr	Paris hippiques
Electraworks France Limited	partypoker.fr - acfpoker.fr - wptpoker.fr	Jeux de cercle
EPMEDIA France	europoker.fr	Jeux de cercle
Everest Gaming Limited	everestpoker.fr	Jeux de cercle
France Pari	france-pari.fr	Paris Sportifs - Paris Hippiques
Geny Infos	genybet.fr	Paris hippiques - Paris sportifs
Itechsoft Game SAS	netbet.fr - netbetsport.fr - netbetpoker.fr - turbopoker.fr	Paris sportifs - Jeux de cercle
JOAonline	joaclub.fr - joa-club.fr - joa-online.fr - joaonline.fr	Jeux de cercle - Paris sportifs - Paris hippiques
La Française des Jeux	parionsweb.fr - parionsweb.fdj.fr	Paris Sportifs
Pari Mutuel Urbain	pmu.fr	Jeux de cercle - Paris sportifs - Paris hippiques
Reel Malta Limited	pokerstars.fr - pokerstarsmobile.fr	Jeux de cercle
SPS Betting France Limited	unibet.fr	Paris sportifs - Jeux de cercle - Paris hippiques
Winamax	winamax.fr	Jeux de cercle - Paris sportifs
Zeturf France Limited	zeturf.fr - zebet.fr	Paris hippiques - Paris sportifs

Quelle: Arjel, <http://www.arjel.fr/-Liste-des-operateurs-agrees-.html>

4.3 Polen

4.3.1 Rechtlicher Rahmen

Seit dem 1. Januar 2010 gilt in Polen der Gambling Act 2009.¹²⁷ Online-Gambling ist damit in Polen grundsätzlich verboten. Lediglich Online-Sportwetten werden unter sehr restriktiven Bedingungen erlaubt. Als offizielle Begründung wurde angeführt, dass es sich bei Sportwetten um reale Ereignisse handele (im Gegensatz zu von Computer generierten Ergebnissen).¹²⁸

Als Aufsichtsbehörde für den Online-Gambling-Bereich sowie für alle anderen Gambling-Bereiche fungiert das polnische Finanzministerium.

Das polnische Gaming-Gesetz wurde von der Europäischen Kommission stark kritisiert, da es eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs bedeutet.

Veränderungen der Rahmenbedingungen sind derzeit geplant und ein entsprechender Gesetzesentwurf vom polnischen Finanzministerium vorgelegt.¹²⁹ Dabei sollen insbesondere die Anforderungen an die Präsenz in Polen gelockert werden. Es ist vorgesehen, auch Unternehmen in der Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaft mit Sitz in einem EU- oder EFTA-Mitgliedsland eine Lizenz in Polen erhalten können, wobei Auflagen in Bezug auf die Ernennung eines polnischen Repräsentanten und detaillierte Vorschriften in Bezug auf vorzulegende Dokumente und Berichtspflichten vorgesehen sind.

Ein entsprechender Vorschlag liegt dem Parlament zur Entscheidung vor: Die niedrige Kammer (Sejm) hat dem Änderungsvorschlag bereits zugestimmt. Eine Zustimmung der hohen Kammer (Senat) könnte im Oktober 2015 erfolgen. Die anstehenden Wahlen eines neuen Parlaments könnten die Gesetzesänderungen jedoch gefährden.

Lizenzen

Lizenzen für Online-Sportwetten werden vom Finanzministerium für sechs Jahre erteilt.

Es werden strenge Anforderungen an die Präsenz des Lizenznehmers in Polen gestellt: Der Lizenznehmer muss über einen Unternehmenssitz in einer vorgeschriebenen Rechtsform (Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaft) in Polen

¹²⁷ Ministry of Finance, Poland (2009): Gambling Law 1 dated 19 November 2009, Journal of Laws No. 201 Item 1540, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/936116/Gambling+Law.pdf>

¹²⁸ European Commission (2014): Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement, Final Study Report, 2013, Country Fiche Poland, S. 3.

¹²⁹ Ministry of Finance (2011): Act on the amendment of the Gambling Law and some other Act, of 26 May 2011, Journal of Laws No. 134, item 779, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/936116/Act_on_the_amendment_of_the_gambling_law_and_some_other_acts.pdf

verfügen. Das Mindest-Stammkapital dieses Unternehmens muss etwa 500.000 Euro betragen.¹³⁰

Die einmalige Lizenzgebühr beträgt 2.000% auf eine Bezugsgröße, die sich aus dem durchschnittlichen monatlichen Wetteinsatz im privaten Sektor ergibt (bezogen auf das zweite Quartal des Vorjahres). Für jede Website zahlt der Lizenznehmer darüber hinaus 5.000% der Bezugsgröße pro Jahr.¹³¹

Steuern

Nach Artikel 74 des Gambling Act 2009 wird auf Sportwetten eine Steuer in Höhe von 12% auf den Spieleinsatz/Umsatz erhoben.

Über das Steueraufkommen des Online-Sportwettenanbieter sind keine offiziellen Informationen verfügbar.

Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz

Die Teilnahme an Online-Sportwetten ist Spielern ab 18 Jahre erlaubt.

Daten müssen auf einem Server mit Standort in Polen gespeichert werden. Die Website der Online-Gambling-Anbieter muss eine polnische domain haben.

Zahlungsblockierung für illegale Glücksspielanbieter ist möglich.

Die Blockade von Websites ist nicht vorgesehen.

Es gelten sehr starke Restriktionen für die Werbung von Online-Gambling-Anbietern.

4.3.2 Anbieter und Marktvolumen

Über das Volumen des polnischen Online-Gambling-Markts liegen keinerlei offizielle Angaben vor.

Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass nur ein geringer Teil des Markts von den vier regulierten Anbietern im Sportwettensegment bedient wird. Eine Vielzahl illegaler Online-Gambling-Anbieter ist in Polen aktiv und der Anteil des Schwarzmarkts am gesamten Online-Gambling-Markt wird von Marktexperten auf etwa 90% geschätzt.

¹³⁰ European Commission (2014): Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement, Final Study Report, 2013, Country Fiche Poland, S. 3.

¹³¹ European Commission (2014): Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement, Final Study Report, 2013, Country Fiche Poland, S. 3.

Anbieter

Die Anzahl der Online-Sportwetten-Anbieter in Polen ist gering und verändert sich nicht. Nur vier Unternehmen haben eine Lizenz für Online-Gambling in Polen:

- Fortuna PL (größter zentraleuropäischer Sportwetten-Anbieter mit Aktivitäten in Tschechien und Slowakei)
- Totolotek (im Besitz von Intralot – einem international tätigen B2B-Provider (z.B. CRM-Software) im Gambling-Markt mit Hauptsitz in Athen – und teilweise in Staatsbesitz)
- Star-Typ Sport Zakłady Wzajemne Sp. z o.o.
- Wzajemne Zakłady Bukmacherskie Milenium Sp. z o.o.

Alle Online-Sportwetten-Anbieter stammen aus dem Bereich der stationären Sportwetten-Anbieter.

Fortuna hat als erstes Unternehmen im Jahr 2012 eine Lizenz erhalten. Milenium und STS ebenfalls im Jahr 2012. Totolotek hat seine Lizenz im Jahr 2013 erworben.

Fortuna PL schätzt seinen eigenen Marktanteil am regulierten polnischen Sportwettenmarkt auf ca. 37%.¹³²

4.3.3 Ökonomische Effekte

- Die Markteintrittsbarrieren für den polnischen Online-Sportwetten-Markt sind hoch. Es würde zu einer Veränderung der gesetzlichen Regelungen kommen, wenn der Senat dem vorliegenden Änderungsvorschlag zustimmt.
- Beschäftigungseffekte sind vermutlich begrenzt: geringe direkte Effekte, da ausschließlich Unternehmen, die bereits stationär Sportwetten angeboten haben online als zusätzlichen Vertriebskanal betreiben.
- Keinerlei Effekte im Bereich Marketing&PR oder Sportsponsoring, da Werbung von Online-Gambling-Anbietern ist nur in sehr begrenzten Umfang erlaubt, d.h. lediglich auf der Website, die für das Angebot der Online-Sportwetten betrieben wird.
- Vertikale Integration im polnischen Gambling-Markt besteht schon länger: Der Anbieter Totolotek wurde bereits im Jahr 2005 von einem internationalen Dienstleister (Software, Zahlungs- und Prozessmanagement) im Gambling-Markt (Intralot) übernommen.

¹³² Fortuna Annual Report 2014, http://www.fortunagroup.eu/public/6e/26/44/695273_995423_Fortuna_annual_report_2014.pdf, Seite 12.

5 Liste der Interviewpartner

- Bet-at-Home
- Danish Gambling Association
- EU-Kommission
- Gauselmann Gruppe
- Hambach&Hambach
- Heiko Hubertz (Whow)
- Mechthild Heil (Verbraucherpolitische Sprecherin der CDU)
- Peter Schaar (ehemaliger Bundesbeauftragter für den Datenschutz und Informationsfreiheit)
- RTL
- Rudi Michel (Multi-Sportwetten GmbH)
- Tipico
- ZAW Gruppe Glücksspiel
- Zeal Network

Impressum

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
eMail: info(at)wik-consult.com
www.wik-consult.com

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführer und Direktor Dr. Iris Henseler-Unger

Direktor
Abteilungsleiter
Post, Logistik und Verkehr Alex Kalevi Dieke

Prokurist
Abteilungsleiter
Kostenmodelle und Internetökonomie Dr. Thomas Plückebaum

Direktor
Abteilungsleiter
Regulierung und Wettbewerb Dr. Ulrich Stumpf

Prokurist
Leiter Verwaltung Karl-Hubert Strüver

Vorsitzender des Aufsichtsrates Winfried Ulmen

Handelsregister Amtsgericht Siegburg, HRB 7043

Steuer Nr. 222/5751/0926

Umsatzsteueridentifikations Nr. DE 123 383 795