

## DIE ZUKUNFT DES ONLINE-GLÜCKSSPIELS

### Das Grünbuch der Kommission als Anstoß zu einer Lösung der seit Jahren bestehenden Problematik des Unterlaufens nationaler Glücksspielmonopole durch konzessionslos angebotene Online-Glücksspiele

*Michael Kreuzmair*

#### I. PROBLEMAUFRISS

Die Rechtsordnungen vieler europäischer Staaten sehen ein Glücksspielmonopol vor, wodurch privaten Anbietern die Durchführung von Glücksspielen verboten wird. In einigen EU-Mitgliedstaaten besteht hingegen ein regulierter Markt, zu dem sich private Anbieter bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen mit dem Erwerb einer Lizenz Zugang verschaffen können.<sup>1</sup> Die nationalen Glücksspielmärkte waren in der Vergangenheit mehr oder weniger voneinander abgeschottet, weshalb die unterschiedlichen Regelungen keine Probleme nach sich zogen. Durch die Entstehung des Mediums Internet und die Gründung zahlreicher Online-Portale war es Menschen auf der ganzen Welt plötzlich möglich, vom heimischen Computer aus an Glücksspielen teilzunehmen und Wetten abzuschließen. Das Online-Glücksspiel entwickelte sich schnell zu einem boomenden Markt mit hohen Wachstumsraten.<sup>2</sup> Durch

---

<sup>1</sup> Als Vorreiter eines regulierten Glücksspielmarktes eröffnete Großbritannien mit dem Gambling Act 2005 die Möglichkeit zur Erlangung von Lizenzen. Auch in Italien und Frankreich besteht ein regulierter Markt für Online-Glücksspiele. Darüber hinaus bestehen derartige Gesetzesentwürfe in Spanien und Griechenland. Dänemark entschied sich ebenfalls zu einer Regelung, welche die Erlangung von Lizenzen möglich macht. Die dänische Regelung wird allerdings aktuell in einem förmlichen Verfahren von der Kommission auf deren Vereinbarkeit mit den EU-Beihilfavorschriften überprüft.

<sup>2</sup> Vgl dazu die Statistik von H2 Gambling Capital, wonach sich der Bruttoumsatz der Branche im Jahr 2010 auf ca 30 Mrd US-Dollar belief. Insgesamt waren gegen Ende letzten Jahres über 2.400 Online-Glücksspielseiten von ca 650 Veranstaltern in

das grenzüberschreitende Angebot von Glücksspielen über das Internet ergeben sich allerdings zahlreiche Fragestellungen in Hinblick auf die bestehende Divergenz zwischen den nationalen Bestimmungen. Die rechtliche Problematik besteht in der vermehrten Partizipation illegaler Anbieter am Onlinemarkt, die ihre Dienstleistungen entweder gänzlich ohne Genehmigung oder lediglich mit der Genehmigung in einem Mitgliedstaat (vielfach mit einer Lizenz in einem Staat mit einer liberalen Glücksspielgesetzgebung wie zB Malta, Gibraltar, Isle of Man etc) Bürgern aller EU-Mitgliedstaaten via Internet zugänglich machen. In anderen Mitgliedstaaten erteilte Lizenzen müssen nach der Judikatur des EuGH<sup>3</sup> allerdings nicht anerkannt werden, weshalb die legale Durchführung von Online-Glücksspielen meist nur mit einer Lizenz des betreffenden Staates möglich ist.

Durch das konzessionslose Online-Glücksspiel, das nicht vor nationalen Grenzen Halt macht, kommt es zu gravierenden Einbußen für staatlich lizenzierte Unternehmen. Damit geht der Verlust von

---

Betrieb, was durchschnittlichen Bruttoeinnahmen von ca 46 Mio US-Dollar pro Veranstalter entspricht; abrufbar unter [http://www.h2gc.com/h2data\\_and\\_reports.php](http://www.h2gc.com/h2data_and_reports.php) (27.4.2011).

<sup>3</sup> Vgl EuGH Rs C-42/07, *Liga Portuguesa*, Slg 2009, I-7633, Rz 69; EuGH Rs C-258/08, *Ladbroke's*, Rz 54 ff (noch nicht in amtlicher Sammlung veröffentlicht); EuGH Rs C-203/08, *Sporting Exchange*, Rz 33 ff (noch nicht in amtlicher Sammlung veröffentlicht); EuGH verb Rs C-316-07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, *Marcus Stoß*, Rz 108 ff (noch nicht in amtlicher Sammlung veröffentlicht).

Steuereinnahmen einher, da die Betreiber von Online-Glücksspielseiten ihre Steuern im Sitzstaat abführen. Darüber hinaus sind derartige Glücksspiele der staatlichen Aufsicht entzogen, was insbesondere hinsichtlich des fehlenden Spielerschutzes gravierende Probleme nach sich zieht und daher abzulehnen ist.

## II. RECHTSLAGE IN ÖSTERREICH

Das Glücksspielwesen ist in Österreich im GSpG<sup>4</sup> geregelt, dessen § 3 die Durchführung von Glücksspielen dem Bund vorbehält. Der BMF kann das Recht zur Durchführung von Ausspielungen durch Erteilung einer Konzession übertragen. Als Ausspielungen iSd GSpG gelten auch elektronische Lotterien, zu deren Durchführung in Österreich lediglich ein Unternehmen berechtigt ist. Die Konzession wurde an „win2day“, die Online-Spieleplattform der Österreichischen Lotterien GmbH und der Casinos Austria AG, vergeben. Dennoch machen zahlreiche Österreicher ihre Einsätze auf konzessionslosen Online-Glücksspielseiten. Dass sie sich dabei (verwaltungsrechtlich) strafbar machen<sup>5</sup>, ist häufig ebenso wenig bekannt wie die Gefahren, die beim Online-Glücksspiel auf derartigen Seiten bestehen. Die Betreiber von Online-Glücksspielseiten sind aufgrund fehlender Zuständigkeit österreichischer Gerichte meist nicht greifbar, was die Geltendmachung möglicher Ansprüche von Spielern erschwert.<sup>6</sup>

Die aktuelle Situation in Österreich ist nicht zufriedenstellend, da sich das Glücksspielmonopol des Bundes zwar auch auf den Online-Bereich erstreckt, jedoch durch das konzessionslos betriebene und florierende Online-Glücksspiel unterlaufen wird. Die im letzten Jahr beschlossenen GSpG-Novellen 2008 und 2010<sup>7</sup> beinhalteten keine Neuregelung des Online-Glücksspiels, welche von dem zu dieser Zeit als Staatssekretär tätigen Reinhold Lopatka allerdings

noch für diese Legislaturperiode angekündigt wurde.<sup>8</sup> Dies stellt eine große Chance dar, um nach den – mit nur wenigen Abstrichen sehr gelungenen – GSpG-Novellen 2008 und 2010 auch im bisher mehr oder weniger unregelmäßigem Bereich des Online-Glücksspiels zu einer zukunftsorientierten Lösung zu finden, die den Prämissen der Rechtssicherheit und des Spielerschutzes genügt.

Die geschilderte Problematik besteht nunmehr bereits seit geraumer Zeit, ohne dass hierfür eine wirksame Lösung gefunden wurde. Große Hoffnung ging vom Grünbuch der Europäischen Kommission zum Online-Glücksspiel aus, da dieses Problem aufgrund seiner grenzüberschreitenden Komponente wohl am besten auf europäischer Ebene zu lösen ist. Am 24. 3. 2011 veröffentlichte die Kommission schließlich das – lange angekündigte und mehrmals verschobene – Grünbuch Online Gewinnspiele im Binnenmarkt<sup>9</sup>, dessen Gegenstand über reine Glücksspiele hinausgeht (siehe Pkt 3.2.), und leitete somit einen bis 31. 7. 2011 angesetzten Konsultationsprozess ein.

## III. DAS GRÜNBUCH UND DESSEN INHALTE

### A. Zielsetzung

Die Kommission will mit dem vorliegenden Grünbuch Online Gewinnspiele im Binnenmarkt einen unionsweiten Diskussionsprozess einleiten, bei dem alle beteiligten Kreise zur Abgabe von Stellungnahmen eingeladen sind. Somit will sie sich einen Überblick über die aktuelle Situation verschaffen, um beurteilen zu können, ob die derzeit auf EU-Ebene anwendbaren Bestimmungen für Online-Gewinnspiele geeignet sind, die Koexistenz der nationalen Systeme sicherzustellen, und ob eine stärkere Zusammenarbeit auf EU-Ebene den Mitgliedstaaten dabei helfen würde, die Ziele ihrer Glücksspielpolitik effizienter zu gestalten. Die Kommission betont, dass sie ohne vorgefasste Meinung in diese Konsultation geht und Schlussfolgerungen über Notwendigkeit, Art und Durchführungsebene etwaiger künftiger Maßnahmen in keinerlei Weise vorgreift. Der zuständige Kommissar Michel Barnier wies bei der Präsentation des Grünbuchs darauf hin, dass die Konsultation nicht

<sup>4</sup> BGBl 1989/620 idF BGBl I 2010/111.

<sup>5</sup> Vgl die Strafbestimmung des § 52 Abs 4 GSpG, wonach die Teilnahme an Elektronischen Lotterien, für die keine Konzession des BMF erteilt wurde, strafbar ist, wenn die erforderlichen Einsätze vom Inland aus geleistet werden. Bei einem Verstoß droht bei vorsätzlicher Begehung eine Geldstrafe von bis zu 7.500 Euro, ansonsten von 1.500 Euro.

<sup>6</sup> Vgl hierzu insb *Leidenmühler/Plöckinger*, Grenzüberschreitende Internet-Glücksspiele – Eine straf- und gemeinschaftsrechtliche Würdigung, ÖJZ 2006, 21.

<sup>7</sup> BGBl I 2010/54 (GSpG-Nov 2008); BGBl I 2010/73 (GSpG-Nov 2010).

<sup>8</sup> Vgl zum Inhalt dieser Novellen *Kreuzmair*, Die wesentlichen Neuerungen durch die GSpG-Novellen 2008 und 2010, *ecolex* 2010, 906.

<sup>9</sup> KOM(2011) 128 endg.

auf eine Liberalisierung, sondern auf eine Regulierung im Interesse aller abzielt.<sup>10</sup>

### *B. Begriffsdefinition*

Die Kommission definiert den Begriff der Gewinnspiele und damit den Gegenstand des Grünbuchs vorbehaltlich der Ergebnisse der Konsultation vorerst durch eine Kombination der Gewinnspiel-Definition in der E-Commerce-Richtlinie<sup>11</sup> und der Definition der Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der RL 98/34/EG<sup>12</sup>. Online-Gewinnspieldienste sind demnach alle Dienste mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz bei Glücksspielen, einschließlich Lotterien und Wetten, die im Fernabsatz, elektronisch und auf individuellen Abruf eines Dienstleistungsempfängers erbracht werden. Diese Definition umfasst also neben den „klassischen“ Glücksspielen auch Sportwetten, die nach österreichischer Rechtslage nicht dem Glücksspielmonopol des Bundes unterliegen, sondern aufgrund einer landesrechtlichen Bewilligung veranstaltet werden dürfen.

### *C. Niederlassung und Zulassung von Online-Gewinnspielanbietern*

Unter dieser Überschrift beschreibt die Kommission die unterschiedlichen Regime in den Mitgliedstaaten, nach denen die Durchführung von Online-Gewinnspielen entweder ganz verboten ist, eine unbeschränkte Anzahl an Lizenzen vergeben wird oder die Zahl der Zulassungen beschränkt wird. Darüber hinaus unterscheiden sich die nationalen Systeme auch bei der Anerkennung von Lizenzen eines anderen Mitgliedstaats. In diesem Zusammenhang möchte die Kommission die größten Vorteile bzw Schwierigkeiten der aktuellen Koexistenz unterschiedlicher nationaler Systeme und Praktiken für die Zulassung von Online-Gewinnspieldiensten evaluieren.

### *D. Verbundene Dienste*

Die Kommission setzt sich im Grünbuch auch mit sogenannten „verbundenen Diensten“ auseinander, die

von Spieleanbietern genutzt werden, um zu Online-Gewinnspielen zu ermuntern oder diese zu vereinfachen. Konkret geht es dabei um die Bewerbung von Online-Gewinnspielen durch Maßnahmen wie zB TV-Werbung, kommerzielle Online-Kommunikation oder Sponsoring. Darüber hinaus beschäftigt sich die Kommission mit Online-Zahlungsdiensten und der Identifizierung der Kunden. In diesem Zusammenhang sollen vor allem die nationalen Beschränkungen bekannt gegeben werden.

### *E. Ziele des Allgemeininteresses*

Die Kommission weist im Grünbuch darauf hin, dass die Mitgliedstaaten beim Schutz legitimer Ziele des Allgemeininteresses dem Vertrag zufolge über einen bestimmten Ermessensspielraum verfügen. Konkretisierend geht sie auf die Ziele des Verbraucherschutzes, der öffentlichen Ordnung und der Finanzierung für Tätigkeiten, die sie als dem Allgemeininteresse dienlich betrachten, ein. Die beteiligten Kreise werden ua aufgefordert, Studien und andere Informationen über das Suchtpotenzial von Online-Gewinnspielen einzureichen, nationale Maßnahmen zur Früherkennung von Spielsucht zu nennen, Maßnahmen zur Alterskontrolle zu beschreiben, Informationen über Betrug und Geldwäsche in Zusammenhang mit Online-Gewinnspielen zu liefern und die Bedingungen bei der Verwendung von Einnahmen für im Allgemeininteresse gelegener Tätigkeiten darzulegen.

### *F. Durchsetzung*

Die Kommission betont, dass der unerlaubte grenzüberschreitende Markt für Online-Gewinnspiele derzeit entweder de facto toleriert wird oder es an einer wirksamen Durchsetzung der bestehenden Vorschriften mangelt. Nachdem im Grünbuch die unterschiedlichen Tätigkeiten der nationalen Glücksspielbehörden und die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit zwischen diesen Behörden angesprochen werden, widmet sich das Dokument der Blockierung von Zahlungen und Haftungsregelungen für Diensteanbieter. In der Folge werden die Möglichkeiten der DNS-Filterung, der IP-Blockierung und der Zahlungsblockierung als Möglichkeiten zur Beschränkung von unerlaubten grenzüberschreitenden Online-Gewinnspielen genannt. Daran schließt die Kommission die Frage, ob derartige Möglichkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten genutzt werden und wie deren Wirksamkeit beurteilt werden kann.

<sup>10</sup> Vgl IP/11/358.

<sup>11</sup> RL 2000/31/EG über bestimmte rechtliche Aspekte der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl 2000, L 178/1.

<sup>12</sup> RL 98/34/EG über Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl 1998 L 204/37.

#### IV. WÜRDIGUNG

Die Auseinandersetzung mit dem bereits seit langer Zeit thematisierten Online-Glücksspiel auf europäischer Ebene ist äußerst begrüßenswert. Ein derartiges Problem, wie es sich aufgrund des grenzüberschreitenden Angebots von Online-Glücksspielen darstellt, bedarf einer unionsweiten Diskussion über mögliche Lösungen. Die Kommission will mit dem vorliegenden Grünbuch zunächst nähere Informationen über die dargelegten Aspekte sammeln, um sich darauf aufbauend Gedanken über etwaige weitere Schritte zu machen.

Diejenigen, die sich vom Grünbuch bereits eine Vorankündigung auf eine unionsweite Harmonisierung der Rahmenbedingungen von Online-Gewinnspielen erwartet haben, dürften allerdings enttäuscht worden sein, da das Dokument eine mehrfache Akzentuierung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Regelung von Glücksspielen innerhalb der durch die Rechtsprechung des EuGH vorgegebenen Grenzen beinhaltet. Formulierungen wie „im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip Sache der Mitgliedstaaten“, „je nach Rechtslage bleiben wirksame Durchsetzungsmaßnahmen der Schlüssel zum Erfolg“ oder „dass in den Mitgliedstaaten ein Rechtsrahmen geschaffen wird, der mehr Rechtssicherheit bietet“ und die breite Darstellung jener Ziele des Allgemeininteresses, zu deren Schutz die Mitgliedstaaten über einen bestimmten Ermessensspielraum verfügen, unterstreichen die nationale Dimension, sodass eine zeitnahe europäische Lösung durch Sekundärrecht fraglich erscheint.

Des Weiteren fällt bei genauer Betrachtung die sehr neutrale und nüchterne Schilderung der Problematik im Grünbuch auf. War einige Monate vor der Veröffentlichung in einem von „Statewatch“ geleakten Entwurf zum Grünbuch<sup>13</sup> noch davon die Rede, dass „Netzsperrern im Allgemeinen technisch herausfordernd und kostspielig seien“, dass „die DNS-Filterung teuer sei“, oder dass „die Geolokalisationstechnologie noch nicht 100% präzise bei der Bereitstellung der Herkunft einer IP-Adresse sei“, findet man in der endgültigen Fassung keine wertenden Formulierungen mehr. Die Bewertung der technischen Möglichkeiten wird schlussendlich bei der Entscheidung über etwaige weitere Maßnahmen von besonderer Relevanz sein. Ob sich während der

Ausarbeitung des Grünbuchs bei der Kommission hinsichtlich dieser technischen Möglichkeiten ein Sinneswandel vollzogen hat oder ob sie das Dokument lediglich unvoreingenommen formulieren wollte, wird sich nach dem Ende der Konsultation zeigen. Sollte die Kommission zur Auffassung gelangen, dass Sperrverfügungen alleine keine verlässliche, wirtschaftlich vertretbare und sinnvolle Alternative zur Lösung der bestehenden Problematik sind, wäre der logische Schritt eine unionsweite Harmonisierung der Vorschriften über Online-Gewinnspiele in Richtung eines regulierten Marktes, auf dem Anbieter mit einer Lizenz unter der Aufsicht einer Regulierungsbehörde agieren können.

Fest steht jedoch, dass am Ende des Diskussionsprozesses eine zukunftsorientierte Lösung stehen muss, die Rechtssicherheit und Spielerschutz gewährleistet. Die aktuelle Situation – ua Verbote ohne Durchsetzung, fehlender Spielerschutz und Steuerverluste durch konzessionsloses Glücksspiel – ist jedenfalls unhaltbar und entspricht nicht den Erfordernissen der digitalisierten Welt des 21. Jahrhunderts.

#### Über den Autor:

Dr. MMag. Michael Kreuzmair ist Universitätsassistent am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck.

#### Kontaktadresse:

Innrain 52d, 6020 Innsbruck

#### E-Mail:

[michael.kreuzmair@uibk.ac.at](mailto:michael.kreuzmair@uibk.ac.at)

<sup>13</sup> Siehe unter: <http://www.statewatch.org/news/2011/jan/eu-com-draft-green-paper-on-internet-gambling.pdf> (27.4.2011).