

GLÜCKSSPIEL IM INTERNET

SCHLUSSBERICHT

Bern, 4. Februar 2009

Dieser Bericht wurde in deutscher Sprache verfasst. Bei Differenzen zu allfälligen Übersetzungen ist der deutschsprachige Originaltext massgebend.

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	7
TEIL I: BERICHT ÜBER DIE AKTUELLE SITUATION	19
1. AUSGANGSLAGE, HINTERGRUND UND ABGRENZUNG	19
1.1. AUSGANGSLAGE	19
1.2. HINTERGRUND	20
1.3. ABGRENZUNG	22
1.3.1. Rechtliche Abgrenzung	22
1.3.2. Sachliche Abgrenzung	22
2. AKTUELLE RECHTLICHE SITUATION IM BEREICH DES NICHT BEWILLIGTEN BZW. NICHT KONZESSIONIERTEN INTERNET-GLÜCKSSPIELS UND DEREN DURCHSETZUNG	25
2.1. AKTUELLE RECHTLICHE SITUATION UND DEREN (NICHT-) DURCHSETZUNG	25
2.2. NOTWENDIGKEIT DER DURCHSETZUNG DES VERBOTS NICHT BEWILLIGTER BZW. NICHT KONZESSIONIERTER INTERNET-GLÜCKSSPIELANGEBOTE	26
3. STRUKTUR DES LEGALEN (INTERNET-) GLÜCKSSPIELMARKTS IN DER SCHWEIZ	29
3.1. LOTTERIEN UND SPORTWETTEN	30
3.2. SPIELBANKEN	37
4. STRUKTUR DES ILLEGALEN INTERNET-GLÜCKSSPIELMARKTES	41
4.1. ANBIETER UND PRODUKTE	41
4.1.1. Beispiele illegaler Glücksspielanbieter	42
4.2. SCHÄTZUNG DES VOLUMENS DES ILLEGALEN INTERNET-GLÜCKSSPIELMARKTES	47
4.2.1. Illegaler Internet-lotterienmarkt	48
4.2.2. Illegaler Internet-Sportwettenmarkt	51
4.2.3. Illegaler Internet-Casinomarkt	55
4.3. MARKTENTWICKLUNG	57
4.4. NACHFRAGE	61
4.5. VERWENDUNG DER ERTRÄGE	62
5. SYNTHESE: VOLUMEN DES LEGALEN UND ILLEGALEN GLÜCKSSPIELMARKTES	65
5.1. BRUTTOSPIELERTRAG	65
5.2. ANZAHL SPIELER	66
5.3. VERGLEICH ZUM AUSLAND	67
6. REGULIERUNG DES INTERNET-GLÜCKSSPIELMARKTES IM AUSLAND	71
6.1. REGULIERUNGSFORMEN DES INTERNET-ANGEBOTS	72

6.1.1.	Verbot _____	73
6.1.2.	Beschränkung auf zugelassene Anbieter _____	73
6.1.3.	(Relativ) freier Markt _____	75
6.2.	DURCHSETZUNG DER REGULIERUNG _____	76
6.3.	TYPLOGIE DER REGULIERUNGEN _____	76
6.4.	TERRITORIALITÄTSPRINZIP _____	77
6.5.	REGULIERUNGEN DES INTERNET-LOTTERIEN- UND -WETTENMARKTS IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN _____	78
6.5.1.	USA _____	78
6.5.2.	Frankreich _____	80
6.5.3.	Deutschland _____	80
6.5.4.	Niederlande _____	81
6.5.5.	Norwegen _____	81
6.5.6.	Grossbritannien _____	82
6.5.7.	Offshore Finanzplätze _____	83
6.5.8.	Übersicht über die Internet-Regulierungen _____	86
TEIL II:	NOTWENDIGKEIT DER REGULIERUNG DES INTERNET-ANGEBOTS VON LOTTERIEN- UND WETTEN _____	87
7.	GEFAHRENPOENZIALE DES INTERNET-ANGEBOTS VON LOTTERIEN- UND WETTEN _____	89
7.1.	SPIELSUCHT _____	89
7.1.1.	Definition der Spielsucht _____	89
7.1.2.	Verbreitung der Spielsucht _____	90
7.1.3.	Begünstigende Faktoren für die Spielsucht _____	93
7.1.4.	Einfluss des Internet-Absatzes auf die Spielsucht _____	95
7.1.5.	Auswirkungen der Spielsucht _____	97
7.1.6.	Massnahmen der Kantone gegen die Spielsucht _____	99
7.2.	GELDWÄSCHEREI _____	99
7.3.	BETRÜGERISCHE UND INSOLVENTE ANBIETER, WETTBETRUG _____	100
8.	ZIELE DER BESTEHENDEN REGULIERUNG UND INTERESSEN DER ILLEGALEN ANBIETER _____	102
8.1.	ZIELE UND MASSNAHMEN DER BESTEHENDEN REGULIERUNG _____	102
8.2.	EIGENSCHAFTEN UND INTERESSEN DER ILLEGALEN INTERNETANBIETER _____	102

9.	SOZIALE KOSTEN UND ÖFFENTLICHE EINNAHMEN AUS DEM LEGALEN UND ILLEGALEN ANGEBOT	105
9.1.	VERGLEICH DER SOZIALEN KOSTEN	105
9.2.	VERGLEICH DER ÖFFENTLICHEN EINNAHMEN AUS DEM LEGALEN UND ILLEGALEN ANGEBOT	107
9.3.	FAZIT	110
TEIL III:	ABKLÄRUNGEN UND POSITION DER KANTONE	117
10.	MÖGLICHE OPTIONEN ZUR REGULIERUNG DES INTERNET-ANGEBOTS VON LOTTERIEN UND WETTEN	111
10.1.	ÜBERBLICK ÜBER DIE OPTIONEN	111
10.2.	UNTERVARIANTEN	111
10.3.	ERWARTETE WIRKUNGEN DER VERSCHIEDENEN OPTIONEN	114
10.3.1.	Verbot	114
10.3.2.	Monopol mit oder ohne Ausschreibung	115
10.3.3.	Mehrere Konzessionen	118
10.3.4.	Freier Markt	124
10.4.	ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG DER OPTIONEN	124
10.5.	WECHSELWIRKUNGEN MIT DEM SPIELBANKENBEREICH	128
11.	BERICHT DER ESBK ÜBER INTERNET-SPIELBANKEN	129
12.	POSITION DER KANTONE	131
12.1.	PRÄMISSEN	131
12.2.	POSITION ZUM BEREICH DER LOTTERIEN UND WETTEN	132
12.3.	POSITION ZU DEN ÜBRIGEN GLÜCKSSPIELBEREICHEN	133
13.	WEITERES VORGEHEN	136
13.1.	DURCHSETZUNG DES VERBOTS NICHT BEWILLIGTER BZW. NICHT KONZESSIONIERTER GLÜCKSSPIELANGEBOTE	136
13.2.	MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG ILLEGALER INTERNET-GLÜCKSSPIELANGEBOTE	137
13.2.1.	Sperrung von IP-Adressen und Verbot für Spieler	137
13.2.2.	Einschränkung des Zahlungsverkehrs	138
13.3.	NÄCHSTE SCHRITTE	141
ANHANG I:	ANMERKUNGEN ZU VERFÜGBAREN STUDIEN / MARKTKENNZIFFERN ZUM INTERNET-GLÜCKSSPIEL	143
ANHANG II:	BENCHMARK-VERGLEICH CAMELOT - SWISSLOS	153
ANHANG III:	ARTIKEL ZUR UNTERBINDUNG DES ZAHLUNGSVERKEHRS	155
LITERATUR		157

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Die Eidg. Spielbankenkommission (ESBK) liess sich vom Bundesrat den Auftrag erteilen, „die gesetzlichen Grundlagen daraufhin zu überprüfen, ob eine Lockerung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (insbesondere mittels Internet) zweckmässig wäre und ihm darüber Bericht zu erstatten sowie Antrag zu stellen“. Dabei wurde keine Differenzierung zwischen dem Spielbankenangebot (für das die ESBK zuständig ist) und dem Angebot von Sportwetten und Lotterien (für welche die Kantone zuständig sind) gemacht.

Im Rahmen der Besprechung zwischen Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, ESBK, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegeseztz (FDKL) sowie Lotterie- und Wettkommission vom 10. August 2007 wurde vereinbart, dass die Kantone ebenfalls einen Bericht über das Internet-Glücksspielangebot erarbeiten. Der Bericht der FDKL fokussiert sich auf das Internetangebot von Lotterien und Wetten, umfasst indessen auch eine Stellungnahme zum Internetangebot von Spielbankenprodukten.

Der vorliegende Bericht der FDKL gibt im ersten Teil einen umfassenden Überblick über den legalen und den illegalen Internet-Lotterien- und Sportwettenmarkt sowie über die Hintergründe und Ausgestaltungen der Regulierungen im In- und Ausland. Im zweiten Teil wird die Notwendigkeit der Regulierung des Internet-Angebots von Lotterien und Wetten dokumentiert. Der dritte Teil hält auf der Basis einer eingehenden Diskussion und Bewertung entsprechender Optionen die Position der Kantone für den von ihnen verantworteten Lotterie- und Sportwettensektor fest und nimmt Stellung zu einer allfälligen Lockerung des Verbots von Spielbankenangeboten im Internet.

Teil I: Bericht über die aktuelle Situation

Rahmenbedingungen und Entwicklungen in der Schweiz

Gemäss Art. 5 des Spielbankengesetztes (SBG) ist die telekommunikationsgestützte Durchführung von Spielbankenprodukten, insbesondere mittels Internet, verboten. Im Bereich der Lotterien und Wetten existiert keine vergleichbare Regelung. Gemäss Art. 1 Abs. 1 LG sind Lotterien verboten. Ob Lotterien und damit auch ihr Absatz via Internet gestützt auf Art. 5 LG ausnahmsweise erlaubt werden können, entscheiden die Lotterie- und Wettkommission (Ausgabebewilligungen) und anschliessend die Kantone (Durchführungsbewilligungen) in Bewilligungsverfahren. Dies gilt ebenfalls für die als lotterieähnliche Veranstaltungen bewilligten Sportwetten. Die Kantone haben sich dazu verpflichtet, ausschliesslich ihren Lotteriegesellschaften (in der Westschweiz der Loterie Romande und in der übrigen Schweiz der Swisslos) die Durchführung von Lotterien und Wetten zu bewilligen. Damit wird ein kontrolliertes und sozialverträgliches Angebot sowie eine vollumfängliche Gewinnverteilung zugunsten der Kantone bzw. guter

Zwecke gewährleistet. Gestützt auf entsprechende kantonale Bewilligungen wird seit dem Jahr 2000 die Internet-Teilnahme an den Ziehungen des Schweizer Zahlenlottos und seit 2006 auch an Euro Millions und an der Sportwette Sporttip angeboten.

In den letzten Jahren verbreiteten sich sowohl im Spielbanken- als auch im Lotterie- und Sportwettenbereich illegale Glücksspielangebote von Dritten im Internet und untergraben die politisch gesetzte regulatorische Ordnung. Sie operieren in aller Regel von Offshore-Standorten aus und entziehen sich Auflagen, welche die legalen Anbieter erfüllen (insbes. Massnahmen zur Spielsuchtprävention, Gewinn vollumfänglich zugunsten gemeinnütziger Zwecke bzw. Spielbankenabgabe, Verrechnungssteuerabzug auf Lotterie- und Wettgewinnen), überlassen die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Spielsucht der Allgemeinheit und bergen erhebliche Kriminalitätspotenziale (Geldwäscherei und Betrug). Bislang ist die Schweiz (Bund und Kantone) – im Gegensatz zum Ausland – nur in bescheidenem Rahmen gegen die illegalen Internetangebote vorgegangen.

Der Internet-Glücksspielmarkt

Es gibt kaum verlässliche Zahlen über das Glücksspiel im Internet, da ein Grossteil des Markts illegal, von Offshore-Standorten aus abgewickelt wird. Von entsprechenden Anbietern werden oft sehr hohe Umsatzzuschätzungen genannt, um unmittelbaren politischen Handlungsbedarf zu suggerieren. Diese Werte täuschen darüber hinweg, dass die effektiven Erträge (Bruttospielerträge = Spieleinsätze minus aus-bezahlte Gewinne) aufgrund hoher Gewinnausschüttungsquoten von über 90% der Spieleinsätze meist nur einen kleinen Bruchteil verkörpern; sie werden in der Deregulierungsdiskussion primär als (irreführendes) Argument für hohe entgangene Steuererträge ins Feld geführt. Eigenen Schätzungen zufolge erwirtschafteten die illegalen Anbieter 2007 in der Schweiz im Internet Bruttospielerträge von CHF 1 bis 2 Mio. im Lotteriebereich, ca. CHF 34 Mio. mit Sportwetten und ca. CHF 39 Mio. mit Casinospielen. Die illegalen Internetangebote wurden in der Schweiz bei den Lotterien und Sportwetten von rund 35'000 Personen und bei den Casinospielen von rund 40'000 Personen genutzt (ebenfalls auf eigenen Berechnungen basierende Schätzungen).

Die niedrigen Markteintrittsbarrieren führten zu einer Vielzahl von privaten Internet-Glücksspielanbietern. Diese Anbieter lassen sich – idealtypisch – grob in folgende Gruppen unterteilen, deren Angebot indessen zunehmend konvergiert, indem von allen ein Komplettsortiment mit Lotterien, Sportwetten, Casino- und anderen Glücksspielen angestrebt wird: Internetcasinos, Poker-Sites, traditionelle (englische) Buchmacher, jüngere Internet-Sportwettenanbieter, Online-Lotto-Vermittler, Medienunternehmen und unseriöse Veranstalter/Vermittler bzw. Betrüger. Daneben vertreiben in den meisten Ländern die staatlichen Lotteriegesellschaften zumindest einen Teil ihrer Angebotssortimente und häufig auch spezifisch für den elektronischen Absatz geeignete Angebote via Internet. Die von den beiden Schweizer Lotteriegesell-

schaften via Internet vertriebenen Produkte werden aktuell von über 300'000 Personen regelmässig über diesen Absatzkanal genutzt und generierten im Jahr 2007 einen Bruttospielertrag von CHF 35 Mio.

Die Geschäftsmodelle der staatlichen Gesellschaften lassen sich indessen kaum mit denjenigen der privaten, illegalen Internetanbieter vergleichen: Einerseits operieren die staatlichen Anbieter mit vergleichsweise geringen Gewinnausschüttungsquoten und realisieren Massnahmen gegen Spielsucht und Geldwäscherei. Andererseits erwirtschaften sie weltweit Milliardenbeträge für gute Zwecke, indem sie im regulierten Markt eine Monopolrente abschöpfen. Die privaten, in den meisten Ländern illegal operierenden Internetanbieter erwirtschaften dagegen zurzeit zu einem beträchtlichen Teil kaum Gewinne, sondern fahren aufgrund höchster Gewinnausschüttungsquoten und Risiken sowie aufwändigen Kundenakquisitionsmassnahmen teilweise hohe Verluste ein. Sie sind oft auf Kapitalzuflüsse angewiesen und basieren primär auf zukünftigen Gewinnerwartungen. Sie residieren zumeist in nicht oder kaum regulierten Offshore-Ländern und versuchen, mit massivem Lobbying und juristischen Anfechtungen – bisher weitgehend erfolglos – eine Öffnung der Glücksspielmärkte zu erzwingen und damit das Rad der Geschichte zurück zu drehen (die faktisch weltweite Regulierung des Glücksspielsektors geht auf eine Phase der Überhitzung mit negativen Auswüchsen auf der Seite der Anbieter (Insolvenzen, Betrug, Geldwäscherei) und der Nachfrager (Spielsucht, um Gewinne geprellte Spieler) zurück).

Regulierung im Ausland

Aufgrund der Besonderheiten des Glücksspiels (vgl. anschliessenden Textabschnitt „Besondere Merkmale des Glücksspiels“) ist die Notwendigkeit zur Regulierung des Glücksspielmarkts international weitgehend unbestritten. Es besteht die Möglichkeit, Glücksspiel im Internet generell zu verbieten, wenn die damit verbundenen Gefahren als zu gross erachtet werden. Dieser Weg wird von Deutschland und den USA beschritten. Verbreiteter ist eine Beschränkung auf zugelassene Anbieter, wie sie von den meisten europäischen Staaten praktiziert wird, sei es in Form eines Staatsmonopols oder über die Vergabe von (wenigen) Lizenzen. Ein weitgehend freier Internet-Glücksspielmarkt besteht nur in Offshore-Staaten. Diese stellen Bewilligungen oder Konzessionen aus, die weltweit gelten sollen, und lassen es entsprechend zu, dass die betreffenden Angebote auch für Einwohner anderer Länder zugänglich sind - auch wenn sie in den betreffenden Ländern verboten sind. Es handelt sich um eine Missachtung des sogenannten Territorialitätsprinzips, das darauf basiert, dass Glücksspielerträge im Land abgeschöpft (und in aller Regel für gute Zwecke eingesetzt) werden sollen, in welchem sie generiert wurden. Diese Missachtung veranlasst immer mehr Länder dazu, Massnahmen gegen illegale Internetangebote zu ergreifen.

Eine Missachtung des Territorialitätsprinzips kommt für die Schweiz – auch für den Spielbankbereich – aus der Sicht der Kantone nicht in Frage; nicht nur weil immer mehr Länder Massnahmen ergreifen, um die bestehende Rechtsordnung auch im Internet durchzusetzen, sondern auch weil sich die

Schweiz kaum unter die das Territorialitätsprinzip missachtenden Offshore-Staaten einreihen sollte. Die USA gingen mit der Blockierung der Finanzflüsse zu illegalen Internetanbietern voran; in Deutschland, Norwegen, den Niederlanden, Italien und Frankreich befinden sich ähnliche und/oder auch weitere entsprechende Massnahmen in der Umsetzung oder im parlamentarischen Prozess.

Die Versuche der illegal, meist via Internet operierenden Anbieter insbesondere auch in der EU mit grosser Vehemenz gegen diese Regulierungen und ihre Umsetzung vorzugehen, waren bisher weitgehend erfolglos. Der Europäische Gerichtshof kam wiederholt zum Schluss, dass im Glücksspielsektor die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheiten zum Zwecke der Eindämmung von externen sozialen Effekten (wie der Spielsucht) erfolgen darf. Das Parlament der EU hat zudem am 24. Juli 2006 wegweisend entschieden, Glücksspiele der so genannten Dienstleistungsrichtlinie und damit dem länderübergreifenden Wettbewerb zu entziehen. Es betont damit, dass das Glücksspiel nicht als „normale“ Dienstleistung anzusehen ist.

Teil II: Notwendigkeit der Regulierung des Internet-Angebots von Lotterien- und Wetten

Besondere Merkmale des Glücksspiels

Glücksspiele lassen sich nicht mit herkömmlichen Dienstleistungen vergleichen. Bestimmte Formen bergen insbesondere ein hohes Suchtpotenzial mit unerwünschten sozialen und wirtschaftlichen Folgekosten. Während traditionelle Lotterien weitgehend unbedenklich sind, weisen gewisse Sportwetten mit hohen Gewinnausschüttungsquoten und hoher Ereignisfrequenz sowie vor allem Casino-(Automaten-)Spiele, die hohe Ausschüttungsquoten sowie extrem hohe Ereignisfrequenzen aufweisen, ein erhöhtes Gefährdungspotenzial auf. Im Internet ist die Gefahr, eine Spielsucht zu entwickeln, durch die Anonymität, die hohe Verfügbarkeit, die virtuelle Bezahlung und die Loslösung von Zeit und Raum besonders ausgeprägt. Die Gefahrenpotenziale gewisser Glücksspiele werden mit den problematischen entsprechenden Eigenschaften eines Internetangebots multipliziert. Bei einem unregulierten oder nur leicht regulierten Angebot von Lotterien und Wetten im Internet, sind für die Schweiz ungedeckte Folgekosten in der Grössenordnung von CHF 68 bis 270 Mio. pro Jahr zu befürchten. Neben gesundheitlichen Schäden der Betroffenen fallen unter die Kosten auch die sozialen Belastungen im persönlichen Umfeld der Süchtigen und die verminderte Leistungsfähigkeit sowie Ausfälle am Arbeitsplatz. Über die Spielsucht hinaus können durch Internet-Glücksspiel zudem durch Geldwäscherei und (Wett-) Betrug beträchtliche wirtschaftliche Kosten entstehen. Die entsprechenden Kosten sind zum genannten Betrag von CHF 68 bis 270 Mio. pro Jahr addieren.

Um die hohen möglichen Folgekosten für die Gesellschaft wie bisher einzudämmen (so weist Spielsucht in der Schweiz bisher eine im Vergleich zu anderen Suchterkrankungen geringe Prävalenz auf), ist es notwendig, das Angebot von Glücksspielen im Internet zu kontrollieren. Kämpfen mehrere Anbieter um

Kunden und Marktanteile, resultieren ein grösseres, aggressiveres Angebot (monopolistisches Angebot = kleiner und teurer) sowie geringere Margen aufgrund von verstärktem Marketing und höheren Gewinnausschüttungsquoten. Werden die Marketingaktivitäten verstärkt und die Gewinnausschüttungsquoten erhöht, steigt das Spielsuchtpotenzial und das Risiko von Insolvenzen auf Seiten der Anbieter bzw. von geprellten Konsumenten nimmt zu. Im Weiteren steigern hohe Gewinnausschüttungsquoten die Attraktivität für Geldwäscherei und (Wett-)Betrug. Die heutige Regulierung des schweizerischen Lotterien- und Wettenmarktes ist – auch für den Internetabsatz – dazu geeignet, diese negativen Effekte wirkungsvoll einzudämmen.

Öffentliche Einnahmen

Die Regulierung des Internetangebots von Lotterien und Wetten hat nicht nur einen erheblichen Einfluss auf die resultierenden Kosten für die Gesellschaft. Eine Deregulierung hätte auch Auswirkungen auf die Einnahmen bzw. die Mittel, welche für gemeinnützige Zwecke und den Sport in der Schweiz zur Verfügung stehen. Aufgrund des bisher geringen Marktanteils des illegalen Internetabsatzes im Lotterie- und Sportwettenbereich (Basis: Bruttospielertrag) sind die negativen Einnahmeneffekte der bislang begrenzten Durchsetzung des Verbots illegaler Internetangebote bisher gering. Es ist indessen bekannt, dass - unabhängig vom Absatzkanal - grosse profitorientierte Glücksspielanbieter nur rund 3% der Spieleinsätze als Steuerzahlungen entrichten, was nicht zur Deckung der von ihnen verursachten externen Kosten ausreicht. Demgegenüber fließen rund 33% der bei den Staatslotteriegesellschaften der EU getätigten Spieleinsätze in die Finanzierung öffentlicher Güter. Selbst wenn mit einer Deregulierung des Internetangebots von Lotterien und Wetten eine Ausweitung des Marktvolumens einher ginge (was aus Gründen der Spielsuchtprävention problematisch ist), wäre auch in der Schweiz unter den Strich mit einem erheblichen Einnahmenverlust für gemeinnützige Zwecke und den Sport zu rechnen.

Teil III: Abklärungen und Position der Kantone

Regulierungsoptionen für Lotterien und Wetten im Internet

Die Kantone haben überprüft, ob es andere Regulierungsmodelle zur Befriedigung des Bedarfs an Lotterien und Sportwetten im Internet gibt, die zu einer ähnlich guten oder besseren Sozialschutz-, Kontroll- und Einnahmesituation für gute Zwecke führen wie die bestehende Lösung. Solche Modelle müssen indessen – wie auch solche für Internet-Spielbanken - die aktuell unbefriedigende Situation der fehlenden Rechtsdurchsetzung in der Schweiz beseitigen (vgl. dazu insbes. den abschliessenden Textabschnitt „Weiteres Vorgehen“). Näher untersucht wurden für das Internet-Angebot von Lotterien und Wetten folgende vier Optionen:

- A. Verbot des Lotterie- und Sportwettenangebots im Internet
- B. Monopol für Internet-Lotto und –Sportwetten (mit oder ohne Ausschreibung)
- C. Mehrere Lizenzen
- D. Freier Markt.

Alle Optionen basieren auf den Grundsätzen, dass das Territorialitätsprinzip respektiert und die geltende Regulierung effektiv durchgesetzt wird. Um sie zu beurteilen, wurden ihre Auswirkungen auf folgende Bereiche beleuchtet:

- › Gesellschaft: Kosten für Spielsucht, Wettbetrug und Geldwäscherei, andere soziale Kosten.
- › Wirtschaft: Wertschöpfung und Arbeitsplätze innerhalb der Glücksspielbranche und in der gesamten Volkswirtschaft.
- › Kantone: administrative Kosten der Regulierung, Steuereinnahmen zur Kompensation der externen Kosten.

› Erwartete Wirkungen der Optionen				
›	› Verbot (A)	› Ein einziger Anbieter (B)	› Mehrere Anbieter (C)	› Freier Markt (D)
› Gesellschaft	›	›	›	›
› Prävention von Spielsucht	› ●●	› ●●●●	› ●●	› ●
› Vermeidung von Geldwäscherei	› ●●	› ●●●●	› ●●	› ●
› Verunmöglichung von Wettbetrug	›	› ●●●●	› ●●●	› ●
› Wirtschaft	›	›	›	›
› Wertschöpfung/Arbeitsplätze im Glücksspielsektor CH	› ●	› ●●●	› ●●●	› ●
› Effizienz des/der Anbieter(s)	›	› ●●●	› ●●●●	› ●●●●
› Kantone	›	›	›	›
› Geringe administrative Kosten	› ●●	› ●●●●	› ●	› ●●●●
› Mittel für gemeinnützige Zwecke	› ●	› ●●●●	› ●●	› ●

Tabelle 1 ● geringe Wirkung (negativ) ●●●● starke Wirkung (positiv)

Die in Tabelle 1 zusammenfassend bewerteten Wirkungen zeigen, dass die Optionen A und D negativ zu beurteilen sind. Option A vermag die Kosten für die Gesellschaft nicht zu mindern, da ein Verbot die Umgehungstendenzen verstärkt. Aus wirtschaftlicher Sicht werden heute bestehende Arbeitsplätze vernichtet und aus Sicht der Kantone gehen Steuereinnahmen zur Kompensation externer Kosten verloren. Option D wiederum erhöht nicht nur die sozialen Folgekosten, sondern vermindert auch die Wertschöpfung in der Schweiz, da die Angebote primär aus dem Ausland bzw. von Firmen mit vornehmlich ausländischer Besit-

zerstruktur stammen würden. Den Kantonen gehen auch hier die Einnahmen zur Kompensation der mit dem Internet-Glücksspiel einhergehenden Kosten verloren. Bei der Option C mit mehreren konzessionierten Anbietern sind höhere soziale Kosten zu erwarten als bei einem monopolistischen Angebot (Option B). Auch die Kosten für die Administration des Marktes sind bei mehreren Anbietern ungleich höher als bei einem einzigen zugelassenen Anbieter (Konzessionsvergabe, Aufsicht). Eine leicht effizientere Betriebsführung, wie sie beim Modell mit mehreren Anbietern theoretisch denkbar ist, kann die oben genannten Nachteile nicht aufwiegen. Option B mit einem monopolistischen Anbieter zeigt insgesamt die besten Wirkungen und steht aus Sicht der Kantone deutlich im Vordergrund. Dieses Monopol kann von den Kantonen direkt zugewiesen oder in einer Ausschreibung vergeben werden. Die beiden Möglichkeiten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen nicht massgeblich. Immerhin ist im Hinblick auf Ausschreibungen, welche erfahrungsgemäss auch Kriterien in Bezug auf wirtschaftliche Erfolge bzw. hohe Abgaben umfassen, von einem doch leicht aggressiveren Angebot auszugehen als bei einem Modell ohne periodische Ausschreibungen. Vor allem aber vergrössert sich der administrative Aufwand für die Kantone bei einer Ausschreibung beträchtlich. Die bei einer Ausschreibung möglichen Effizienzgewinne sind zudem auch aufgrund der begrenzten Grösse des Schweizer Internetmarktes so klein, dass sie die zusätzlich anfallenden administrativen Kosten für die Kantone nicht aufzuwiegen vermögen. Schliesslich ist zu beachten, dass zwischen dem terrestrischen und dem Internet-Angebot erhebliche Synergiepotenziale existieren. Entsprechend ist es zweifelhaft, ob ein Bewerber bei einer Ausschreibung ein im Vergleich zu den Eingaben der terrestrischen Anbieter konkurrenzfähiges Angebot einreichen kann.

Position der Kantone

Zur Beurteilung des zukünftigen Umgangs mit dem Internet-Glücksspielangebot sind folgende sechs Prämissen zu berücksichtigen, die als Erkenntnisse aus den Teilen I und II resultieren:

1. Das Internet-Glücksspielangebot muss aufgrund seiner erheblichen negativen externen Effekte – wie das übrige Glücksspielangebot – reguliert bleiben (kein freier Markt).
2. Die aktuelle Angebots- und Regulierungssituation in der Schweiz ist nicht befriedigend: Private ausländische Firmen bieten via Internet (meist von Offshore-Standorten aus) nur beschränkt behindert illegal Sportwetten, Casinoprodukte, Poker etc. für Schweizer Spieler an. Das Problem besteht in der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen (Verbot im Spielbankenbereich und Verbot mit Ausnahmeverbehalt im Lotterien- und Wettbereich).
3. Da in der Schweiz die Spielbanken dem Bund und die Lotterien und Wetten den Kantonen unterstehen, ist bei einer Regulierung eine Differenzierung nach diesen Teilbereichen vorzunehmen, wobei für die Lotterien und Wetten auch im Internet die Kantone zuständig sind.

4. Ein Ausschluss illegaler Internet-Glücksspielanbieter vom Absatz in der Schweiz ist technisch weitgehend durchsetzbar; der Marktzugang kann so erschwert werden, dass ein kommerziell erfolgreicher Internet-Vertrieb verunmöglicht wird. Dieser Ausschluss illegaler Anbieter ist unabdingbar, da zugelassenen Anbietern einschränkende Auflagen und Abgaben aufzuerlegen sind, welche die Attraktivität ihrer Angebote schmälern.
5. Allfällige von der Schweiz erteilte Internet-Angebotskonzessionen und –Bewilligungen gelten ausschliesslich für die Schweiz; es kann nicht angehen, dass mit einer Schweizer Konzession illegal in anderen Ländern operiert wird (Territorialitätsprinzip).
6. Die aktuell auf dem Internet (und damit auch in der Schweiz) illegal operierenden Glücksspielanbieter sind aufgrund ihrer Strukturen, ihrer Provenienz und ihres Geschäftsgebarens nicht für ein (kontrolliertes) Angebot auf dem Schweizer Markt geeignet.

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt nimmt zum Umgang mit dem Internet-Glücksspielangebot in zwei Teilen Stellung, da die Kompetenzen im Bereich der Lotterien und Wetten bei den Kantonen liegen, während der Spielbankenbereich vom Bund verantwortet wird.

Für die unter die Kompetenz der Kantone fallenden **Lotterien und Sportwetten** kommt für den Internetabsatz nur die aktuelle Lösung eines kontrollierten Angebots über die Gesellschaften Swisslos und Loterie Romande in Frage. Diese beiden Unternehmen bieten seit dem Jahr 2000 Angebote via Internet an. Die Kantone haben sich mit ihren Konkordaten – unabhängig von den eingesetzten Absatzkanälen – zu einem kontrollierten, sozialverträglichen Angebot von Lotterien und Wetten entschlossen. Wie die Analyse alternativer Optionen zeigt, besteht keine Veranlassung, von der heutigen Lösung abzuweichen. Der Internetabsatz wurde von den Lotteriegesellschaften bisher vergleichsweise moderat beworben und unterliegt z.B. auch Alters- und Einsatzgrenzen. Weiter ist zu beachten, dass z. B. (Internet-)Konzessionsmodelle dazu führen, dass die Gewinne aus dem Glücksspielbetrieb nicht vollumfänglich zur Finanzierung gemeinnütziger Projekte in den Bereichen Kultur, Sport, Natur und Soziales zur Verfügung stehen, sondern zu einem beträchtlichen Teil in die Taschen (ausländischer) Investoren (mit teilweise zweifelhafter Provenienz) wandern. Handlungsbedarf besteht indessen – wie im Internet-Casinobereich - bei der Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen bzw. des Ausschlusses illegaler Internet-Anbieter.

Die **übrigen Glücksspiele, insbesondere die in Casinos angebotenen Spiele**, werden vom Bund bzw. von der ESBK beaufsichtigt. Die Kantone formulieren diesbezüglich trotzdem eine Position, die es zu beachten gilt, da die Kantone als wichtige Träger des Gesundheits- und Sozialsystems direkt von möglicherweise schädlichen Auswirkungen eines problematischen Internet-Glücksspielangebots betroffen sind. In Abhängigkeit vom regulatorischen Rahmen und dessen Umsetzung werden folgende zwei Szenarien und damit verbundene Positionen in Bezug auf das Internet-Spielbankenangebot unterschieden:

- › Wird der Marktzugang nicht zugelassener Internet-Glücksspielanbieter nicht nur verboten, sondern dieses Verbot auch durchgesetzt, erscheint aus Sicht der FDKL die Vergabe einer beschränkten Zahl von Schweizer Internet-Casino-Lizenzen denkbar. Solche Lizenzen gelten naturgemäss ausschliesslich für den Vertrieb in der Schweiz bzw. an BewohnerInnen der Schweiz und sind nicht gleichzusetzen mit Konzessionen aus Malta, Gibraltar oder Antigua, die von gewissen Unternehmen dazu verwendet werden, ihre Produkte illegal primär in anderen Ländern anzubieten. Solche Lizenzen wären weiter mit klaren, einschränkenden Auflagen zu verbinden (insbesondere in den Bereichen Spielsuchtprävention und Steuerabgaben) und nur an Unternehmen zu vergeben, die sich auch bisher an die schweizerische Gesetzgebung gehalten haben und eine sichere, kontrollierte Erfüllung des Bedarfs an Internet-Casinoangeboten gewährleisten. Bevor über eine Internet-Casino-Konzessionsvergabe entschieden werden kann, müssen die Massnahmen zur Durchsetzung des Verbots illegaler Internet-Glücksspielanbieter realisiert sein.
- › Gelingt es (aus politischen oder anderen Gründen) nicht, das illegale Internet-Angebot in der Schweiz mit Hilfe der nachstehend aufgeführten Massnahmen wirkungsvoll einzudämmen und damit die Rahmenbedingungen für ein funktionierendes Konzessionsmodell zu schaffen, lehnt die FDKL die Lockerung des in Art. 5 SBG verankerten Verbots des Internet-Angebots von Casinoprodukten (inkl. Poker) ab und befürwortet eine verstärkte Bekämpfung illegaler Internet-Glücksspielangebote. Dies weil sich in diesem Fall die Ziele in den Bereichen Spielsuchtprävention, Ordnungspolitik und Spielbankenabgabe nicht realisieren lassen. Die Angebote von Bewilligungs- oder Konzessionsinhabern sind aufgrund entsprechender Auflagen naturgemäss weniger attraktiv als diejenigen von illegalen, sich solchen Auflagen entziehenden Anbietern. Unter solchen Rahmenbedingungen vergebene Konzessionen oder Bewilligungen sind kommerziell weitgehend wertlos. Die Kosten des nicht eingedämmten, im Internet dominierenden illegalen Angebots werden externalisiert und vom Steuerzahler getragen, währenddem ausländische, illegal operierende Investoren die Gewinne abschöpfen.

Weiteres Vorgehen

Aus Sicht der Kantone ist es unabdingbar, illegale Internet-Glücksspielangebote wirkungsvoll zu bekämpfen. Dies trifft sowohl für den Anwendungsbereich des Spielbankengesetzes als auch für denjenigen des Lotteriegesetzes zu. Ziel einer allfälligen Gesetzesnovelle im Lotteriegesetz müsste es daher sein, die kantonalen Aufsichtsbehörden im Lotterie- und Wettbereich mit effektiven Instrumenten zur Bekämpfung des nicht bewilligten Internetglücksspiels auszustatten.

Die von der ESBK in ihrem Bericht „Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen“ für den Spielbankenbereich festgehaltenen Einschätzungen und Vorgehensvorschläge (Anträge) verfolgen in wesentlichen Teilen die gleiche Stossrichtung, wie sie

die FDKL vorsieht. Insbesondere im Bereich der wirkungsvollen Unterbindung des illegalen Internetangebots, welche Anpassungen im SBG bedingt, drängt sich ein koordiniertes Vorgehen auf. Die ESBK schlägt die Erarbeitung und Einführung entsprechender Bestimmungen auch für den Fall vor, in welchem ein Entscheid gegen Internet-Spielbanken-Konzessionen getroffen würde.

Als effektive Massnahmen haben sich im Ausland die Unterbindung des Zahlungsverkehrs der illegalen Glücksspielanbieter sowie die Sperrung ihrer Internet-Adresse durchgesetzt. Beispielsweise setzten die USA im Jahr 2006 das „Unlawful Internet Gambling Enforcement Act“ (UIGEA) in Kraft, das den Zahlungsverkehr zu illegalen Glücksspielanbietern im Internet blockiert. Diesem auch in der Praxis erfolgreichen Beispiel wollen Länder wie Norwegen, die Niederlande oder Frankreich folgen. In Deutschland ist seit dem 1. Januar 2008 die Glücksspielaufsichtsbehörde ermächtigt, u.a. Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel zu untersagen und den Telediensteanbietern, im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten zu untersagen. Die Kantone streben eine vergleichbare Lösung in der Schweiz an. Dazu sind die Kantone bzw. die Comlot auf dem Gesetzgebungsweg mit entsprechenden Kompetenzen im Lotteriede- und Wettbereich auszustatten. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten der ESBK und der Lotteriede- und Wettkommission sind dabei zu beachten.

Da die Anträge der ESBK (für den Internet-Spielbankenbereich) und die Position/Handlungsabsichten der Kantone (insbesondere für den Bereich des Internetangebots von Lotterien und Wetten) einerseits dieselbe Stossrichtung aufweisen und andererseits bei den resultierenden Planungs- und Umsetzungsaktivitäten Synergiepotenziale und Abstimmungsbedarf bestehen, erscheint es zweckmässig,

- › den Antrag 1.b. der ESBK¹ *„Das EJPD ist zu beauftragen, eine Änderung der Rechtsgrundlagen im Bereich der Spielbankengesetzgebung vorzubereiten, die darauf gerichtet ist, die Grundlage dafür zu schaffen, mittels technischer Massnahmen die illegale telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen zu verunmöglichen oder einzuschränken“* auf den Bereich der Lotterien und Wetten auszudehnen und durch eine gemeinsame, mit Vertretern von Bund und Kantonen zu bildende Arbeitsgruppe/Expertenkommission entsprechende Grundlagen für beide Glücksspielbereiche erarbeiten zu lassen, wobei die Lotteriegesellschaften der Kantone und der Schweiz. Casinoverband als Instanzen mit breitem entsprechendem Branchenwissen Mitglieder dieser Arbeitsgruppe/Expertenkommission sein sollten
- › diese Arbeitsgruppe/Expertenkommission im Fall eines positiven Entscheids des Bundesrates zum Antrag 1.a. der ESBK² bei der Ausarbeitung der Grundlagen für die Vergabe von Internet-Spielbanken-Konzessionen mitwirken zu lassen.

¹ Antrag 1.b. am Schluss des Entwurfs des ESBK-Berichts „Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen“ vom 14. November 2008

² Antrag 1. b. ebenda.

Dabei gilt es zu beachten, dass die allfälligen Arbeiten im Zusammenhang mit Antrag 1.a. der ESBK zusammen mit den Massnahmen zur Unterbindung des illegalen Internet-Glücksspiels anzugehen sind. Die Unterbindung der illegalen Internet-Glücksspiele muss spätestens gleichzeitig mit der Ausschreibung von Internet-Spielbanken-Konzessionen erfolgen.

Die zunehmende Dynamisierung und Internationalisierung der Glücksspielbranche stellt erhöhte Anforderungen an Bund, Kantone sowie die mit einem kontrollierten Glücksspielbetrieb beauftragten Spielbanken- und Lotterieunternehmen. Zur Sicherung der durchaus gemeinsamen Interessen im zunehmend anspruchsvolleren Umfeld sind vermehrt zusammen tragfähige Lösungen für den gemeinschaftlich verantworteten und bearbeiteten Schweizer Glücksspielmarkt zu erarbeiten.

TEIL I: BERICHT ÜBER DIE AKTUELLE SITUATION

1. AUSGANGSLAGE, HINTERGRUND UND ABGRENZUNG

1.1. AUSGANGSLAGE

Die Eidg. Spielbankenkommission (ESBK) liess sich vom Bundesrat den Auftrag erteilen, „die gesetzlichen Grundlagen daraufhin zu überprüfen, ob eine Lockerung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (insbesondere mittels Internet) zweckmässig wäre, und ihm darüber Bericht zu erstatten sowie Antrag zu stellen“ (ESBK: Bericht Casinolandschaft Schweiz vom 20.10.2006).

Im zitierten Bericht wird von Glücksspielen im Online-Bereich und Glücksspielen, die telekommunikationsgestützt durchgeführt werden, geschrieben, wobei das Spielbankengesetz die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen bisher untersage.

Der Bundesrat hat auf Anfragen von Nationalrat Hutter betreffend das illegale Sportwettenangebot ausländischer Internetanbieter geantwortet, dass entsprechende Abklärungen vorgenommen würden (vgl. http://search.parlament.ch/cv-geschaefte?gesch_id=20063828). Offen bleibt, wer diese Abklärungen trifft und ob die notwendige Differenzierung zwischen Casinoangeboten auf der einen sowie Sportwetten- und Lotterierprodukten auf der anderen Seite vorgenommen wird.

Es wird beim eingangs aufgeführten Auftrag insbesondere auch keine Differenzierung zwischen dem Spielbankenangebot (für das die ESBK zuständig ist) und dem Angebot von Sportwetten oder Lotterien (für welche die Kantone zuständig sind) gemacht. Internet-Angebote in diesen Bereichen sind teilweise sehr differenziert zu beurteilen.

Weiter ist die Begriffsverwendung bisher wenig präzise: Es geht offensichtlich primär um das Internet-Angebot. Das Schweizer Zahlenlotto beispielsweise wird seit Jahrzehnten telekommunikationsgestützt bzw. mit der Hilfe von Online-Technologien angeboten und auch Teile der Spielbankenangebote bedienen sich solcher Technologien, ohne dass daraus bisher irgendwelche Probleme resultierten. Im Folgenden geht man im Bericht davon aus, dass sich die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen primär auf das Angebot im Internet bezieht. Nicht einbezogen werden Vertriebsformen via Mobilfunk und Interaktives Fernsehen, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen können.

Am 10. August 2007 haben die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelsetz (FDKL) und die ESBK vereinbart, dass die Kantone als Zuständige für Sportwetten und Lotterien ebenfalls einen Bericht einreichen. Während die ESBK sich in ihrem Bericht auf den Teilmarkt Casino fokussiert, behandeln die Kantone schwergewichtig den Bereich der Lotterien und Wetten.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, einen Überblick über den legalen und illegalen Lotterien- und Sportwettenmarkt und dessen Entwicklung seit Aufkommen der illegalen Internetanbieter zu geben. Zwei-

tens wollen die Kantone – als wichtige Finanzierende des Gesundheits- und Sozialwesens – zu einer möglichen Lockerung des Verbots des Angebots von Spielbankenprodukten im Internet Stellung nehmen.

1.2. HINTERGRUND

Situation in der Schweiz

Der Glücksspielmarkt in der Schweiz lässt sich in die Teilmärkte Spielbanken, Lotterien und Wetten unterteilen. Wie in vielen anderen Ländern ist das Angebot von Spielbankenprodukten via Internet in der Schweiz verboten (Art. 5 Spielbankengesetz SBG). Im Bereich der Sportwetten und Lotterien präsentiert sich die Situation sowohl in der Schweiz als auch international anders: Die fast ausnahmslos staatlich kontrollierten Lotterien, welche in den meisten Ländern auch für das Sportwettenangebot verantwortlich sind, distribuieren ihre Produkte seit Jahren auch via Internet. Dieser Unterschied liegt zu einem grossen Teil darin begründet, dass Lotterien und Sportwetten ein kleineres Spielsuchtpotenzial aufweisen als Casinoprodukte, insbesondere Spielautomaten bzw. ähnliche Angebote, welche die Haupteinnahmequelle der Casinos darstellen.

Lotterien und Wetten dürfen in der Schweiz nur von Veranstaltern angeboten werden, welche von den Kantonen über die entsprechenden Bewilligungen verfügen. Dies gilt für alle Absatzkanäle – also auch für den Vertrieb via Internet. Von den Kantonen nicht bewilligte Lotterie- und Wettangebote (im Internet) sind in der Schweiz illegal³. Trotz dieser regulatorischen Rahmenbedingungen konnten sich mit Aufkommen des Internets illegale Glücksspielanbieter via Internet in der Schweiz verbreiten. Sie verzerren den Markt und untergraben die politisch gesetzte regulatorische Ordnung. Im Unterschied zu den staatlichen Anbietern in der Schweiz unterliegen die illegalen Anbieter aus dem Ausland keinen oder höchstens geringen Auflagen. Zur Bekämpfung der Spielsucht beispielsweise sind die staatlichen Anbieter gehalten, einschränkende Präventionsmassnahmen zu realisieren. Demgegenüber locken die illegalen Anbieter mit aggressiven Angeboten und intensiver Werbung. Sie operieren in aller Regel aus Offshore-Ländern und profitieren von tiefen Steuern.

Die Folgen des illegalen Internet-Angebots sind vielfältig. Zum einen hebeln die illegalen Internetanbieter die Massnahmen der legalen Lotterie- und Casinoanbieter zur Eindämmung der Spielsucht aus. Darüber hinaus führen die aggressiven, keinen Kontrollen und Steuern unterworfenen Angebote der illegalen Internetanbieter zu einer Abwanderung von Spielenden „ins Ausland“ mit der Konsequenz, dass gemeinnützigen Schweizer Institutionen weniger Mittel zur Verfügung stehen. Das illegale Internet-Angebot birgt zudem Gefahrenpotenziale im Bereich der Geldwäscherei, mit den entsprechenden Schäden für die

³ Das Lotteriegelgesetz enthält ein Verbot von Lotterien mit Bewilligungsvorbehalt (Art. 1, Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5). Das Recht, Lotterien zuzulassen, steht ausschliesslich den Kantonen zu.

Volkswirtschaft. Schliesslich grassieren unter den illegalen Internetanbietern eine Reihe von nicht seriösen Anbietern mit betrügerischen Praktiken.

Bislang wurde – im Gegensatz zum Ausland – nur in bescheidenem Rahmen gegen die illegalen Internet-Angebote in der Schweiz vorgegangen. Zum einen lässt sich das illegale Angebot aufgrund der Undurchsichtigkeit des Internets und des schnellen Wachstums dieses Marktes nur schwer kontrollieren. Zum anderen fehlen in der Schweiz v.a. die Grundlagen und Infrastrukturen, um das Verbot durchzusetzen.

Situation im Ausland

Das Ausland beschäftigt sich zunehmend mit der Problematik der Durchsetzung der Regulierungen der Glücksspielmärkte im Internet. Die USA haben im Herbst 2006 den „Unlawful Internet Gambling Enforcement Act“ (UIGEA) in Kraft gesetzt, der die Zahlungsverkehrsanbieter verpflichtet, keine Transaktionen an illegale Glücksspielanbieter im Internet auszuführen. Diesem auch in der Praxis erfolgreichen Beispiel folgen Länder wie Norwegen, Niederlande oder Frankreich, die zurzeit entsprechende Bestimmungen erarbeiten.

Auf Ebene der EU versuchen private Anbieter mit grosser Vehemenz und entsprechenden PR-Aktivitäten, eine Lockerung der Glücksspielregulierungen zu erzwingen. Seit einigen Jahren strengen private Internetanbieter in der EU entsprechende Gerichtsverfahren gegen Mitgliedsländer an. Der Europäische Gerichtshof kam indessen wiederholt zum Schluss, dass im Glücksspielsektor die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheiten zum Zwecke der Eindämmung von externen sozialen Effekten (wie der Spielsucht) erfolgen darf. Mindereinnahmen der staatlichen Anbieter seien dagegen kein Grund des Allgemeininteresses und damit kein Grund für ein Staatsmonopol. Bisher ist in der EU-Gerichtssprechung keine Erodierung der grundsätzlichen Zulässigkeit der Monopole zu beobachten, wenn gewisse Anforderungen (glaubhafte Prävention gegen negative externe Effekte wie Spielsucht, Geldwäscherei oder Betrug) erfüllt sind.

Das Parlament der EU hat zudem am 24. Juli 2006 wegweisend entschieden, Glücksspiele der so genannten Dienstleistungsrichtlinie und damit dem länderübergreifenden Wettbewerb zu entziehen. Es betont damit, dass das Glücksspiel nicht als „normale“ Dienstleistung anzusehen ist.

Schliesslich hat das Plenum des Europäischen Parlaments (EP) am 8. Mai 2008 eine Resolution zu einem Strategiepapier („Weissbuch“) der Europäischen Kommission zum Thema Sport verabschiedet, in dem es „seine Besorgnis über die mögliche Liberalisierung“ nationaler Glücksspielmärkte ausdrückt. Das Europäische Parlament betont, dass die von den staatlich konzessionierten Lotterien und Glücksspielanbietern generierten Einkünfte die „bei weitem wichtigste Einkunftsquelle“ und „unverzichtbar“ für Sportorganisationen in der EU sind. Das EP warnt, dass für den Fall einer Liberalisierung bisher „keine nachhalti-

ge und politisch machbare Alternative zu dieser Finanzierung“ vorgeschlagen oder ernsthaft diskutiert wurde und appelliert an die Europäische Kommission, eine Studie darüber zu erstellen, welche Auswirkungen eine Liberalisierung von Glücksspiel, inklusive Wetten, auf Gesellschaft und Sport hätte. Das EP stellt weiter fest, dass sich „Aktivitäten im Bereich der Sportwetten unkontrolliert entwickelt haben (insbesondere die grenzüberschreitenden Wetten im Internet)“ und weist auf eine zunehmende Zahl von Spielmanipulationen und auf Wettskandale hin. Die Resolution fordert Massnahmen, um die Integrität von sportlichen Wettbewerben zu schützen.

1.3. ABGRENZUNG

1.3.1. RECHTLICHE ABGRENZUNG

Es erscheint wichtig festzuhalten, dass die von der ESBK initiierte Fragestellung nach einer Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (insbesondere mittels Internet) einzig für diejenigen Glücksspiele gilt, die dem Spielbankengesetz (SBG) unterstehen. Die ESBK ist nur für die dem Spielbankengesetz unterstellten Glücksspiele zuständig. Nicht betroffen sind die Glücksspiele, die dem Bundesgesetz betreffend Lotterien und gewerbsmässige Wetten (LG) unterstehen (Lotterien, lotterieähnliche Veranstaltungen und Sportwetten). Für die Lotterien und Wetten sind die Kantone zuständig.

Für die dem LG unterstellten Lotterien, lotterieähnlichen Veranstaltungen und gewerbsmässigen Wetten stellt sich die Frage nach einer Lockerung des Verbots einer Durchführung über das Internet nicht. Die Frage, unter welchen Bedingungen ihr Angebot über das Internet erfolgen kann, ist bereits heute Gegenstand der Bewilligungsverfahren.

1.3.2. SACHLICHE ABGRENZUNG

Der vorliegende Bericht fokussiert sich auf das für Einwohner der Schweiz relevante Internet-Glücksspielangebot mit Schwergewicht in den Bereichen Lotterien und Wetten⁴. Dadurch sind

- › Sportwettenangebote in Hinterzimmern schweizerischer Lokale, die oftmals über das Internet online mit Rechnern privater, illegaler Anbieter im Ausland verbunden sind, eingeschlossen (illegale Internet-Sportwettenangebote stellen mit anderen Worten auch die Basis für illegale terrestrische Verkaufspunkte dar) und
- › Internet-Glücksspielseiten ausländischer staatlicher Lotteriegesellschaften und Spielbanken, welche Einwohnern anderer Länder keinen Zugang zu ihren Angeboten gewähren, ausgeschlossen (so können

⁴ Unter Ziffer 4.1 wird gezeigt, dass die meisten bedeutenden Internet-Glücksspielanbieter ein umfassendes Sortiment mit (Sport-)Wetten, Casino- und lotterieähnlichen Spielen aufweisen oder anstreben.

Personen mit Wohnsitz Schweiz auf den Internetseiten z. B. der französischen, österreichischen, schwedischen oder italienischen Lotteriegesellschaft sowie der Lotteriegesellschaften der deutschen Bundesländer oder der US-amerikanischen Staaten nicht spielen). Diesem Prinzip des Verzichts auf Cross-Border-Angebote haben sich alle traditionellen Rechtsstaaten verpflichtet – deshalb operieren die illegalen Internet-Glücksspielanbieter aus Offshore-Standorten wie Antigua & Bermuda, Gibraltar u. Ä.

2. AKTUELLE RECHTLICHE SITUATION IM BEREICH DES NICHT BEWILLIGTEN BZW. NICHT KONZESSIONIERTEN INTERNET-GLÜCKSSPIELS UND DEREN DURCHSETZUNG

2.1. AKTUELLE RECHTLICHE SITUATION UND DEREN (NICHT-) DURCHSETZUNG

Die aktuelle rechtliche Situation des Internet-Glücksspiels ist klar:

- › Im Spielbankenbereich existiert ein explizites Verbot (Art. 5 SBG). Daneben ist das Anbieten von Spielbankenprodukten durch nicht konzessionierte Anbieter generell verboten (Art. 4 Abs. 1 SBG).
- › Im Lotterie- und Wettbereich wird keine Differenzierung zwischen verschiedenen Absatzkanälen gemacht. Es existiert ein generelles Angebotsverbot für Lotterien und Wetten (Art. 1 und 33 LG), wobei Art. 3 und Art 5ff. LG Ausnahmen bestimmen. Diese Ausnahmen umfassen ausschliesslich von den Kantonen bewilligte Lotterien. Dies gilt auch für Lotterien und Wetten, die via Internet angeboten werden. Die von Swisslos und Loterie Romande via Internet vertriebenen und von den Kantonen bewilligten Angebote sind mit anderen Worten im Gegensatz zu den zahlreichen übrigen Glücksspielangeboten, die in der Schweiz via Internet gespielt werden können, legal.

Auf illegale Internet-Lotterien- und -Wetten reagier(t)en die Kantone, indem sie die gemäss Art. 4 LG illegalen Werbeaktivitäten (insbes. Internet-Bannerwerbung und Sponsorings, die Logoplatzierungen als Gegenleistungen vorsehen) für nicht bewilligte Internet-Lotterie- und -Wettangebote unterbinden bzw. zur Anklage bringen. Da eine Belangung von Unternehmen mit operativem Sitz in Ländern wie Gibraltar oder Malta wenig Erfolg versprechend ist und war, wird und wurde rechtlich gegen Schweizer Medien und Sportvereine vorgegangen, die Werbung für illegale Sportwettenanbieter schalten. Belangt wurden so z.B. die Zeitung „Blick“, das Schweizer Fernsehen, der Zürcher Schlittschuh-Club und andere.⁵ Weiter wurde z. B. die Mannschaft des italienischen Fussballvereins AC Milan daran gehindert, beim Europacup-Spiel in Zürich, ihre Trikots mit der Werbung für bwin zu tragen.

Für ein auf die Spezifika des Internets ausgerichtetes Vorgehen wie es z. B. im Bereich Kinderpornografie realisiert wird, fehlen den Kantonen bisher die Infrastrukturen. Auf Anregung der FDKL prüfen die kantonalen Polizeikommandanten die Schaffung eines bei einem federführenden Kanton zu domizilierenden Kompetenzzentrums.

⁵ Zunächst wurde in aller Regel versucht, über die Illegalität der Werbemassnahmen zu orientieren. Rechtlich belangt wurden lediglich Medien, Vereine etc., die sich uneinsichtig zeigten und die Streuung der Werbung nicht einstellten. Da die illegalen Auftraggeber oftmals versprachen, Anwalts- und Prozesskosten zu übernehmen, kam es vereinzelt zu Verurteilungen.

Die ESBK, welche auf ihrer Internet-Seite⁶ unter der Rubrik „Illegales Glücksspiel/Internet-Casinos“ schreibt „Wer aber in der Schweiz für ein Internet-Casino Werbung betreibt (auch Hypertext Links) ... muss mit der Strafverfolgung durch die Eidg. Spielbankenkommission rechnen.“ und weiter unten auf der Seite „wer im Ausland eine der oben beschriebenen Handlungen ausführt, muss mit einer Strafverfolgung in der Schweiz rechnen, wenn seine Tat unmittelbare Auswirkungen in der Schweiz hat. Dies ist bspw. dann der Fall, wenn jemand vom Ausland her in der Schweiz gezielt Werbung für ein Internet-Casino (typischerweise in Presseerzeugnissen) betreibt. Die Strafverfolgung und der -vollzug richten sich nach den Regeln der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen.“ Trotz dieser Androhung von Strafverfahren hat die ESBK gemäss aktuellem Wissensstand der FDKL gegen Anbieter wie bwin oder Party Gaming bisher keine wirkungsvollen Aktivitäten entfaltet, obwohl diese seit geraumer Zeit Casinoprodukte anbieten und in der Schweiz mehrfach Werbemittel platziert haben.

Das Bundesamt für Justiz, das für die Überwachung der Einhaltung des Lotterieggesetzes zuständig ist (Art. 52 LG), war bis anhin im Internet-Bereich weitgehend inaktiv.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Internet-Glücksspielangebote aktuell bis auf die Angebote der Lotteriegesellschaften der Kantone illegal sind und dass die entsprechenden Verbote bislang nur sehr beschränkt durchgesetzt wurden. Die Aktivitäten der Kantone zur Bekämpfung des illegalen Internet-Angebots beschränkten sich auf die Bekämpfung der Werbeaktivitäten und das „Aus-heben“ illegaler Wettlokale. Flankierend zum Internet-Sportwettenangebot sind in „Hinterzimmern“ von Bars, Restaurants, Clubs u. Ä. vermehrt stationäre, illegale Sportwettenverkaufsstellen zu beobachten. Sie setzen ihre Angebote vielfach über Fax und neu über Personal Computer, meist Laptops, an die Veranstalter in Österreich bzw. Gibraltar oder Ländern des Balkans ab. Diese illegalen Verkaufsstellen werden häufig organisiert in Ketten akquiriert und betrieben. Die Kantone haben - vor allem auch aufgrund von Hinweisen durch die Kiosk-Verkaufsstellen und die Aussendienstmitarbeitenden der Lotteriegesellschaften –eine Vielzahl entsprechender Lokale „ausgehoben“.

2.2. NOTWENDIGKEIT DER DURCHSETZUNG DES VERBOTS NICHT BEWILLIGTER BZW. NICHT KONZESSIONIERTER INTERNET-GLÜCKSSPIELANGEBOTE

Unabhängig davon, ob ein umfassendes Internet-Glücksspiel-Verbot besteht oder einem oder mehreren Anbietern aufgrund von Bewilligungen oder Konzessionen das Recht auf ein kontrolliertes, mit Auflagen

⁶ Vgl. http://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/themen/illegales_gluecksspiel/Internet-Casinos.html; herunter geladen am 7.9.2007.

verbundenes Angebot gewährt wird⁷, ist es unabdingbar, dass illegale Internet-Glücksspielangebote wirkungsvoll bekämpft werden.

Die Angebote von Bewilligungs- oder Konzessionsinhabern sind aufgrund der damit verbundenen Auflagen und Kontrollen (in den Bereichen Besteuerung, Spielsuchtprävention und Schutz vor Geldwäscherei und Betrug) naturgemäss weniger attraktiv und konkurrenzfähig als diejenigen von illegalen Anbietern, die sich solchen Auflagen (inkl. Verrechnungssteuergesetzgebung) entziehen. Wird das illegale Internet-Glücksspielangebot nicht aktiv und wirkungsvoll bekämpft, sind vergebene Konzessionen oder Bewilligungen kommerziell weitgehend wertlos und die Bevölkerung wird den voranstehend erwähnten Gefahren schutzlos ausgeliefert. Die resultierenden Kosten⁸ werden externalisiert und vom Steuerzahler getragen, währenddem ausländische illegale Anbieter die Gewinne abschöpfen.

⁷ Eine vollständige Freigabe des Glücksspielangebots (über Internet) ohne Auflagen steht aufgrund der Besonderheiten des Glücksspiels bzw. den damit verbundenen Gefahren (vgl. Kapitel 7, 8, 1) kaum ernsthaft zur Diskussion.

⁸ Zu diesen Gefahren und Kosten vgl. Kapitel 7, 8, 1.

3. STRUKTUR DES LEGALEN (INTERNET-) GLÜCKSSPIELMARKTS IN DER SCHWEIZ

In diesem Kapitel werden die Struktur und Grösse des Schweizer Glücksspielmarktes, besonders die Situation im Absatzkanal Internet, behandelt. Die Strukturierung dient dem Überblick und der Identifikation der für diesen Bericht besonders relevanten Grössen. Wir konzentrieren uns auf den in der Hoheit der Kantone stehenden Bereich der Lotterien und Sportwetten. Gewisse Querbezüge zum in eidgenössischer Zuständigkeit stehenden Casinobereich sind allerdings unabdingbar. Zentral für die weitergehenden Analysen ist darzustellen, welche Erträge im Internet, besonders auch mit dem illegalen Internet-Angebot (Gegenstand von Kapitel 4) erzielt werden und wie viele Spielende in der Schweiz diese Angebote nutzen.

Der Schweizer Geldspielmarkt lässt sich in drei Angebotsbereiche unterteilen, welche ihrerseits verschiedene Absatzkanäle kennen:

- › **Lotterien und Wetten**, welche in der Kompetenz der Kantone liegen und von der Lotterie- und Wettkommission (Comlot) beaufsichtigt werden.
- › **Spielbanken**, welche in der Kompetenz des Bundes liegen und von der ESBK beaufsichtigt werden.
- › **Geschicklichkeitsspielautomaten**, welche von der ESBK homologiert werden und von den Kantonen zugelassen werden können.

Von den oben aufgeführten Angebotsbereichen fallen die Geschicklichkeitsspielautomaten nicht in den Bereich dieses Berichts, da sie nicht als Glücks-, sondern als Geschicklichkeitsspiele betrachtet werden. Zudem haben sich diese Automaten als nur schwerlich rentabel zu betreiben erwiesen. Die Spielautomatenbranche ausserhalb von Casinos schrumpfte in den letzten Jahren massiv, so verzichtete zum Beispiel der vormalige Schweizer Marktführer Escor auf das weitere Aufstellen von Geschicklichkeitsspielautomaten in Gaststätten (Escor 2005).

Poker, grundsätzlich ein Spielbankenprodukt, nimmt in der Schweiz teilweise eine zur Zeit umstrittene Sonderstellung zwischen Glücks- und Geschicklichkeitsspiel ein. In diesem Bericht wird Poker zu den Casinospielen gezählt.

Im vergangenen Jahrzehnt waren im Glücksspielmarkt Schweiz zwei Entwicklungen entscheidend: Zum einen trat 2000 das Spielbankengesetz in Kraft, worauf ab 2002 in der Schweiz in europaweit grösster Dichte Casinos eröffnet wurden. Zum anderen verbreitete sich mit dem Internet auch die Nutzung von illegalen, ausländischen Glücksspielangeboten über diesen Absatzkanal. Diese beiden Entwicklungen beeinflussten auch das Geschehen auf dem legalen Lotto- und Sportwettenmarkt.

In den beiden folgenden Abschnitten werden Anbieter, Produkte, Entwicklung der Bruttospielerträge und Absatzkanäle in den beiden wichtigsten legalen Teilbereichen, den Lotterien und Wetten sowie den Spielbanken, aufgeführt. Die Situation im unübersichtlichen illegalen Bereich wird im anschliessenden Kapitel betrachtet.

3.1. LOTTERIEN UND SPORTWETTEN

Anbieter, Produkte und Absatzkanäle

Den Schweizer Lotterie- und Sportwettenmarkt teilen sich im Wesentlichen zwei Gesellschaften. In den sechs Westschweizer Kantonen bietet die Loterie Romande (LoRo) Zahlenlotos (jeux de tirage, insbesondere „Euro Millions“, „Swiss Lotto“ und „Loto Express“), Rubbellose (jeux de grattage, zum Beispiel „Tribolo“) und Sportwetten (Toto, Sporttip und Pferdewetten (PMUR)) an. In den Kantonen der Deutschschweiz und im Tessin sowie auch im Fürstentum Liechtenstein bietet Swisslos eine ähnliche, teilweise deckungsgleiche und teilweise in Kooperation bzw. Arbeitsteilung mit der LoRo betriebene Produktpalette aus Zahlenlotos (ebenfalls insbesondere „Euro Millions“ und „Swiss Lotto“ sowie „Ecco“), Losen (zum Beispiel „Benissimo“) und Sportwetten (gleiche Produkte wie LoRo) an. Sportwetten wurden in der Deutschschweiz von der Sport-Toto-Gesellschaft angeboten, welche ab 2007 nur mehr für die Verteilung der Erträge an den nationalen Sport (Swiss Olympic, Schweizer Fussball und Eishockey) zuständig ist. Das Angebot an Sportwetten (Toto und Sporttip) wurde von Swisslos und LoRo übernommen und wird gemeinschaftlich betrieben.

Neben den beiden grossen Gesellschaften können von den Kantonen Kleinlotterien zugelassen werden, welche aber geringe Marktanteile aufweisen. Die Bruttospielerträge dieser Kleinlotterien betragen 2007 insgesamt lediglich gut ein Promille der gesamten Bruttospielerträge im legalen Lotterie- und Wettbereich (Lotteriestatistik 2007).

Klassische, terrestrische Absatzkanäle sind für die beiden grossen Gesellschaften einerseits der kleinräumige Detailhandel, vor allem Kioske, und andererseits Gastronomielokale, die vor allem für die LoRo bedeutend sind, seit 2007 aber auch von Swisslos verstärkt als Absatzkanal erschlossen werden. Seit 2000 ist Swisslos mit „Swiss Lotto“ zudem auch im Internet präsent, 2003 folgte das Sportwettenprodukt sporttip. 2007 wurde das Internet-Angebot mit der Lotterie „Euro Millions“ weiter ausgebaut. Das Internet-Angebot wird von Swisslos im Auftrag von LoRo auch für die Westschweiz betrieben, die LoRo plant jedoch die baldige Einführung einer eigenen Verkaufsplattform im Internet.

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die verschiedenen terrestrischen Angebote und Angebote via Internet der legalen Schweizer Anbieter.

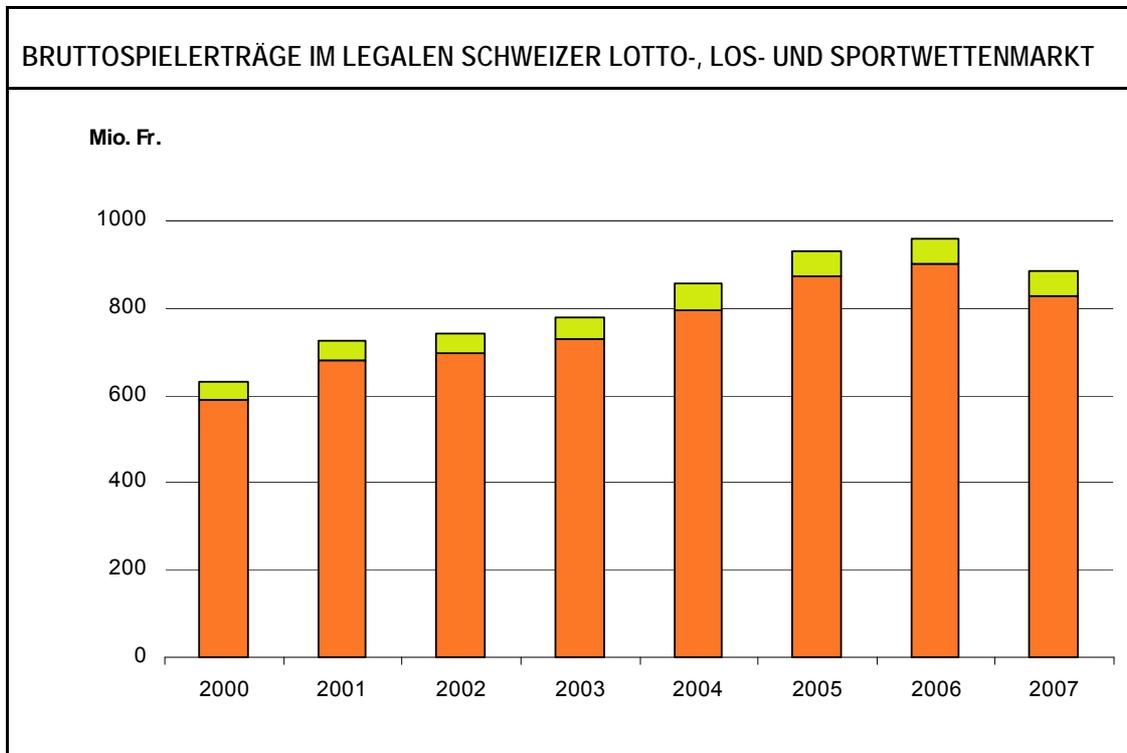
SCHWEIZER LOTTERIEN UND SPORTWETTEN – ANBIETER, PRODUKTE UND ABSATZKANÄLE			
Anbieter	Produktkategorie	Absatz terrestrisch	Absatz Internet
Swisslos	Zahlenlotto	Euro Millions, Swiss Lotto, Joker, EXTRA-Joker, Ecco	Euro Millions, Swiss Lotto, Joker, EXTRA-Joker
	(Rubbel-)Lose	Diverse, z.B. Benissimo, Millionen Los, Podium, Bingo Lotto, Pink Cash, Black Jack	Ab 2009 diverse Lose
	Sportwetten	Sporttip, Toto-X, Toto-R, PMU (Kanton Bern)	Sporttip
Loterie Romande	Zahlenlotto	Euro Millions, Swiss Lotto, Joker, EXTRA-Joker, Banco, Banco Jass, Lotto Express	Euro Millions, Swiss Lotto, Joker, EXTRA-Joker
	(Rubbel-)Lose	Diverse, z.B. Tribolo, Dico, Megalo, Carton, Rento, Solo. An Tactilo-Geräten können Rubbellose gespielt werden, mit anderem Spielplan.	Ab 2009 oder 2010 diverse Lose
	Sportwetten	Sporttip, Toto-X, Toto-R, PMU (Pferdewetten)	Sporttip
Kleinlotterien		Können von den Kantonen zu besonderen Anlässen bewilligt werden.	

Tabelle 2

Marktvolumen und -entwicklung

Die Bruttospielerträge der legalen Schweizer Lotterien und Sportwetten sind im Jahr 2007 insgesamt um 7.7% gegenüber 2006 gesunken, dies aber vor dem Hintergrund kontinuierlicher Ertragssteigerungen in den Jahren vor 2006 mit Wachstumsraten zwischen 3% und 14%. Der Rückgang im Jahr 2007 ist darauf zurückzuführen, dass bei Euro Millions keine hohen (Rekord-)Jackpots zu verzeichnen waren, die im Jahr 2006 zu Rekordergebnissen geführt hatten. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Bruttospielerträge⁹ der legalen Schweizer Zahlenlotos und Lose (orange) und Sportwetten (grün) aggregiert.

⁹ Bruttospielerträge: Differenz zwischen Einsätzen der Spieler und ausbezahlten Gewinnen.



Figur 1 Quellen: Geschäftsberichte Swisslos, Loterie Romande, Sport-Toto-Gesellschaft und SEVA.

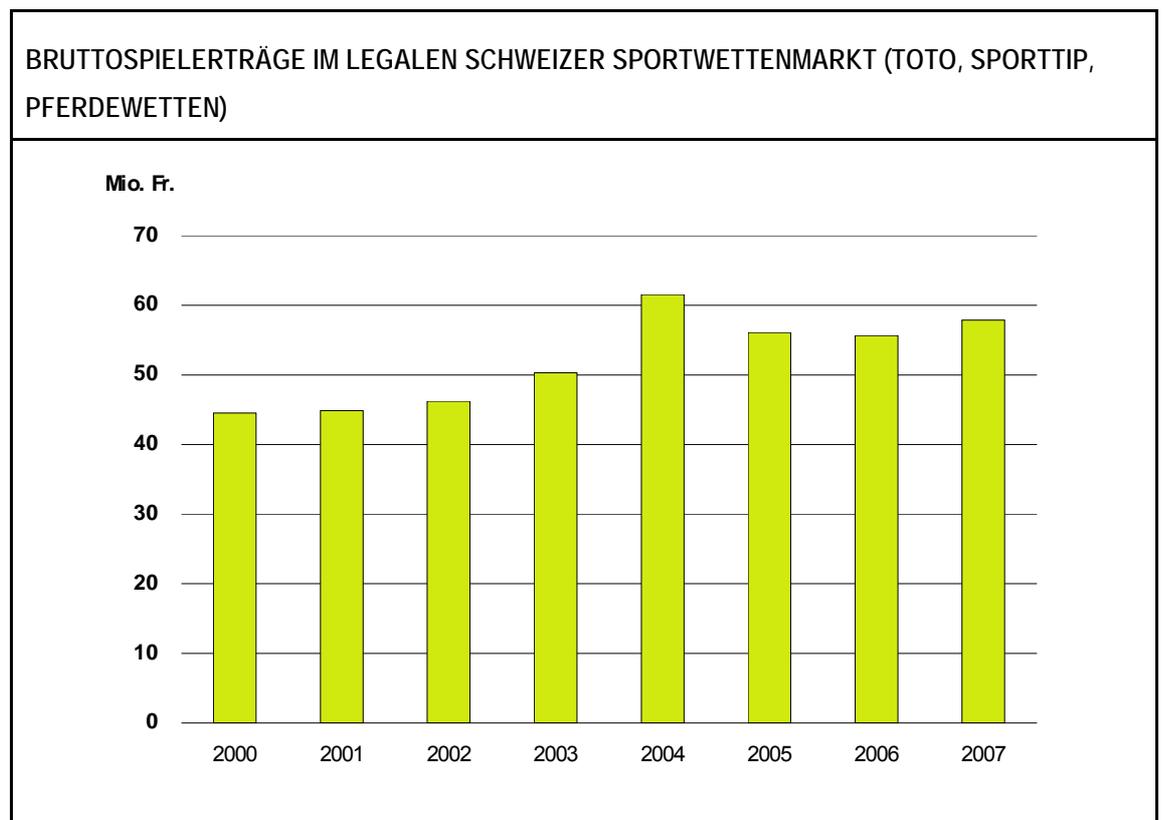
Eine Aufschlüsselung auf die beiden Produktgruppen Lotterien (Zahlenlotto und Lose) und Sportwetten¹⁰ zeigt ein differenziertes Bild. In der obenstehenden Grafik wird die Entwicklung der Bruttospielerträge aller legalen Schweizer Grosslotterien (Loterie Romande und Swisslos bzw. SEVA, Sport-Toto-Gesellschaft und ILL im Jahr 2002 und früher) mit Lotterierprodukten gut ersichtlich (orange dargestellt). Die Bruttospielerträge sind in den Jahren bis 2006 durchwegs angestiegen, mit unterschiedlichen jährlichen Wachstumsraten von 1.5 – 10%. Von 2006 bis 2007 war wie erwähnt ein Rückgang der Bruttospielerträge zu verzeichnen.

Im legalen Sportwettenmarkt, der insgesamt lediglich ca. 6% des Bruttospielertrags von LoRo und Swisslos beträgt, ist die Situation etwas anders. Wie die folgende Grafik zeigt, zeichnet sich hier kein allgemeiner Wachstumstrend wie im Lotteriemarkt und auch im Casinomarkt ab. Ende 2003 wurde mit Sporttip eine moderne Sportwette eingeführt und die traditionellen Toto-Wetten ergänzt. Nach einem kurzen Ertragswachstum bis 2004 sanken die Bruttospielerträge von Sporttip bis 2007 um 18% gegenüber 2004. Mitte 2004 begannen Anbieter aus Österreich illegal via Internet mit dem Vertrieb von Wetten der Art, wie sie Sporttip anbietet. Da diese illegalen Angebote keine Verrechnungssteuer abrechnen und hö-

¹⁰ Die Sportwetten sind als lotterieähnliche Veranstaltungen bewilligt. Die Bezeichnung Sportwetten ist m. a. W. juristisch nicht ganz korrekt.

here Gewinnausschüttungsquoten aufweisen als Sporttip, dessen Erträge für den Schweizer Sport verwendet werden, gelang es ihnen, erhebliche Marktanteile zu gewinnen.

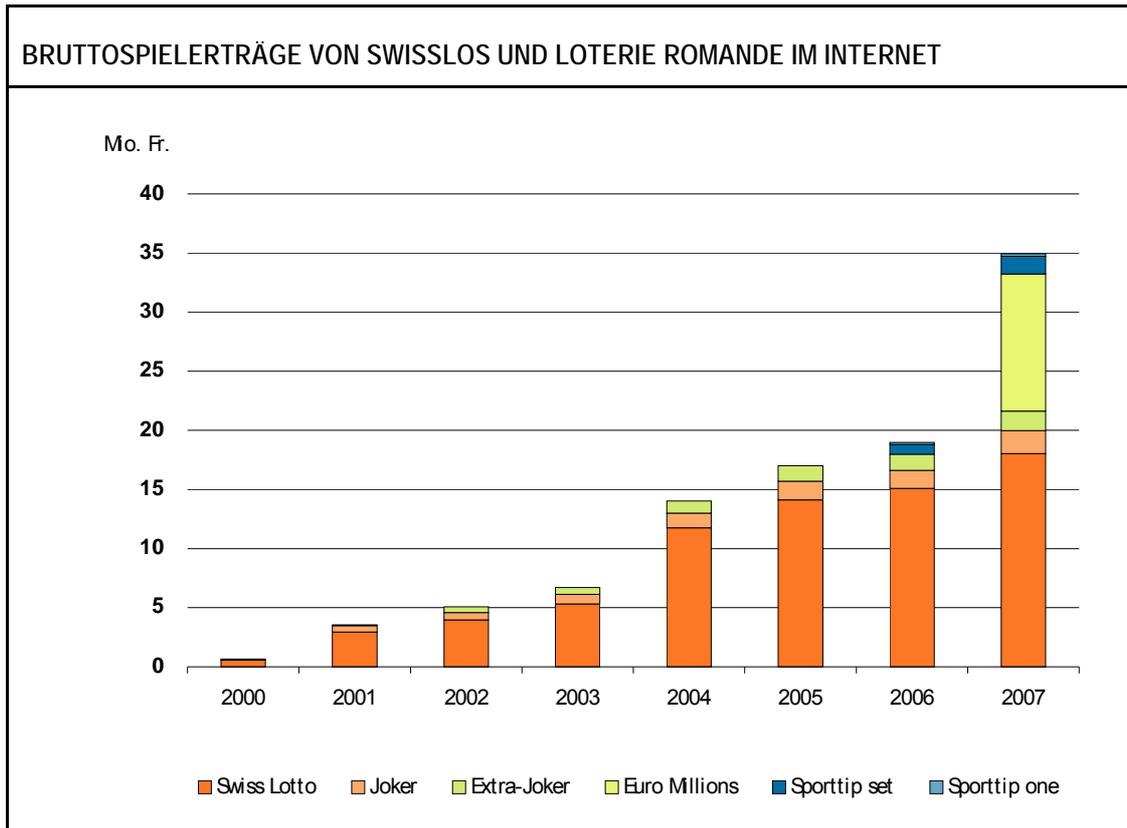
Im Lotteriemarkt wurde demgegenüber im selben Zeitraum ein Wachstum von 13%, im Casinomarkt – der allerdings aufgrund seiner „Gründung“ auf das Jahr 2002 hin nur bedingt vergleichbar ist bzw. sozusagen bei Null startete – gar ein solches von 24% erzielt.



Figur 2 Quelle: BJ 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, eigene Berechnungen.

Via Internet können die Spieler in der Schweiz seit dem Jahr 2000 an Swiss Lotto-Ziehungen teilnehmen. Seit 2006 ist auch die Teilnahme an Euro Millions und seit 2003 an der Sportwette Sporttip möglich. Die folgende Abbildung zeigt die realisierten Bruttospielerträge im legalen Internetmarkt. Die Teilnahme ist nur Personen über 18 Jahren mit Wohnsitz in der Schweiz und mit Spieleinsatzgrenzen möglich. Swisslos betreibt die Internet-Seite auch für die Romandie, wobei die Loterie Romande in nächster Zeit eine eigene Seite aufschalten wird. Im Jahr 2006 wurden rund CHF 19 Mio. Bruttospielertrag erzielt, im Jahr 2007 waren es vor allem auch aufgrund der Angebotsverbreiterung über CHF 38 Mio. Die Tendenz im Jahr 2008 ist klar steigend. Vor dem Hintergrund der verschlechterten Absatzmöglichkeiten im kleinflächigen Detailhandel (z. B. Probleme bzw. Verkaufsstellenschliessungen von Kiosk AG und Post) und der generell

steigenden Umsatzbedeutung des Internet-Absatzkanals werden auch die Schweizer Lotteriegesellschaften ihre Angebote im Internet kontinuierlich erweitern. Bisher wurde der Absatzkanal Internet von Swisslos mit Rücksicht auf ihre Detailhandelspartner bewusst nur relativ zurückhaltend beworben.



Figur 3 Quelle: Swisslos.

BRUTTOSPIELERTRÄGE VON SWISSLOS UND LOTERIE ROMANDE IM INTERNET								
Produkt	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Swiss Lotto	0.55	2.95	3.96	5.33	11.77	14.13	15.08	18.04
Joker	0.10	0.53	0.64	0.8	1.24	1.56	1.55	1.93
Extra-Joker		0.07	0.48	0.57	1.02	1.33	1.36	1.66
Euro Millions								11.58
Sporttip set							0.83	1.52
Sporttip one							0.15	0.21

Tabelle 3 Quelle: Swisslos.

Nachfrager

Anzahl Spieler und Spieleinsätze

Über 50% der erwachsenen Schweizer Bevölkerung fragen mindestens einmal pro Jahr ein Produkt der beiden Schweizer Lotteriegesellschaften nach (Swisslos 2003ff und Loterie Romande 2007). Im Swisslos-Gebiet spielten gut 30% der erwachsenen Bevölkerung im letzten Monat bei einer Lotterie oder Sportwette von Swisslos mit (Brodbeck et al. 2007). Die Internet-Plattform von Swisslos weist dabei aktuell rund 300'000 aktive Kunden auf, d.h. dass 10% der Spielenden in der Schweiz das Internet-Angebot nutzt.

Der durchschnittliche Bruttospielertrag (BSE), d.h. die durchschnittlichen Verluste pro Kunde im legalen Internet-Angebot betragen gut CHF 120 pro Jahr (eigene Berechnungen aus Swisslos 2008b und Swisslos 2003ff). Für den gesamten legalen Schweizer Lotterien- und Wettenmarkt (inklusive des terrestrischen Marktes) gehen wir von durchschnittlich gut CHF 150 an Bruttospielerträgen der erwachsenen Wohnbevölkerung aus¹¹. Rechnet man mit einer Untergrenze von 50% der Personen in der Schweiz, die mindestens einmal pro Jahr spielen, (s.o.) resultiert ein durchschnittlicher Pro-Kopf-BSE von mindestens CHF 300 pro Jahr. Bei einer Gewinn-Ausschüttungsquote von etwas über 50% entspricht dies einem durchschnittlichen Spieleinsatz von CHF 650 pro Jahr und Kunde im legalen Schweizer Lotterien- und Wettenmarkt.

Im Gegensatz zum Casinobereich, wo relativ wenige Personen mit viel Geld spielen, zeigen diese Zahlen, dass Lotterien- und Wetten von einer breiteren Bevölkerung gespielt werden, jedoch kleinere Beträge eingesetzt werden.

Sozioökonomische Merkmale der Spieler

Die sozioökonomische und demographische Zusammensetzung der Teilnehmer an Staatslotterien und –wetten unterscheidet sich, auch aufgrund der hohen Teilnahmeraten, nicht stark von derjenigen der gan-

¹¹ Die Spielintensität in der Romandie ist vergleichsweise höher als in der Deutschschweiz.

zen Bevölkerung. In Dänemark, Frankreich, Deutschland und Ungarn wurde von London Economics (2006) eine Reihe von Faktoren auf ihr Erklärungspotenzial für die Teilnahme an Lotterien untersucht. Die Studie ergab, dass sich weder das Alter noch das Einkommen oder die Ausbildung der Lottospieler massgeblich vom Durchschnitt der Bevölkerung unterscheiden. Personen mit einem höheren sozioökonomischen Status nehmen nur leicht weniger häufig an Lotterien teil (London Economics 2006). Lediglich das Geschlecht spielt in manchen Ländern eine Rolle. In Deutschland und Dänemark spielen überproportional viele Männer Lotto, in Ungarn ist die Situation gerade umgekehrt. In Frankreich nehmen beide Geschlechter gleich häufig an Lotterien teil (London Economics 2006). In der Schweiz zeigt sich primär ein Geschlechterunterschied im Bereich der Sportwetten, an denen Männer häufiger teilnehmen (Monitoring-Studien Swisslos 2003 ff.). Im Übrigen gilt ebenfalls, dass die soziodemografische Struktur der Spielenden sich nur wenig von jener der Gesamtbevölkerung unterscheidet (vgl. ebenda).

Verwendung der Erträge

Die Verwendung der Spieleinsätze bei den legalen Lotteriegesellschaften ist gekennzeichnet durch die im Vergleich zu Casinos und illegalen Internetanbietern relativ tiefen Gewinnausschüttungsquoten bzw. prozentual hohen Bruttospielerträgen. Der Monopolist (Swisslos und Loterie Romande in ihren jeweiligen Geschäftsgebieten) optimiert die Monopolrente, was zu einer Reduktion der Konsumentenrente (\Rightarrow Gewinnausschüttungsquote) führt – ein im Lotterie- und Sportwettenmarkt vom Staat generell beabsichtigter Effekt. Dies reduziert das Spielsuchtpotenzial und die Attraktivität für Geldwäscherei. Weiter besteht ein wichtiger Unterschied im Vergleich zu den Casinos darin, dass der gesamte Unternehmensgewinn via Kantone an gemeinnützige Institutionen weitergereicht wird.

- › Bei **Swisslos** werden gemäss Geschäftsbericht 2007 von den Spieleinsätzen 54% an die Gewinner ausbezahlt, der Bruttospielertrag beträgt also 46% der Spieleinsätze. Vom Bruttospielertrag entfallen 35% auf Betriebsaufwand und Provisionen an den Detailhandel. Der Reingewinn beträgt 65% des Bruttospielertrags und wird zu einem Teil (4% des Bruttospielertrags) an verschiedene nationale Sportorganisationen, insbesondere Swiss Olympic, ausbezahlt, der Löwenanteil (61% des Bruttospielertrags) fliesst den kantonalen Lotteriefonds für Kultur, Natur und Soziales sowie den kantonalen Sportfonds (für den Breitensport und Sportinfrastrukturen) zu. 0.5% des Bruttospielertrags dienen der Finanzierung von Präventions- und Therapieangeboten gegen Spielsucht.
- › Bei der **Loterie Romande** sehen diese Werte für die Zahlenlotos und Sportwetten ähnlich aus. Unterschiede bestehen bei den via Tactilo-Geräten angebotenen Losen und bei den Pferdewetten, welche beide höhere Gewinnausschüttungsquoten aufweisen. Insgesamt werden vom Spieleinsatz 76% an die Gewinner ausbezahlt, der Bruttospielertrag beträgt also 24% der Spieleinsätze. Vom Bruttospielertrag entfallen gemäss Geschäftsbericht 2006 29% auf Betriebsaufwand und 19% auf Detailhandels-

Provisionen. Der Reingewinn beträgt 52% des Bruttospielertrags und wird vollumfänglich für wohltätige Zwecke verwendet. Davon sind 3% des Bruttospielertrags Ausgaben für Spielsuchtprävention und Spezialsteuern, 8% der Bruttospielerträge werden an Sportorganisationen und kantonale Sportämter überwiesen, und 41% der Bruttospielerträge kommen den kantonalen Verteilorganisationen zu.

3.2. SPIELBANKEN

Anbieter und Produkte

Der Spielbankenbereich liegt in der Schweiz im Gegensatz zu den Lotterien und Wetten in der Kompetenz des Bundes. Das Spielbankenverbot in der Verfassung wurde 1993 aufgehoben, im Jahr 2000 trat das Spielbankengesetz in Kraft (Art. 62 SBG). Die ESBK beaufsichtigt die konzessionierten Anbieter und den Markt. Die beiden Casinolizenzen des Typs A und B unterscheiden sich nach der zulässigen Ausgestaltung des Spielangebots. So gilt für B-Casinos eine Einsatz- und Gewinnlimite. Zudem dürfen dort nicht mehr als 150 Spielautomaten betrieben werden. Das Produktangebot unterscheidet sich also nach der Lizenz der Casinos, grundsätzlich werden Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker etc.) und Glücksspielautomaten unterschieden.

Die lizenzierten Casinos öffneten im Zeitraum 2002 bis 2003. In der Schweiz existieren derzeit 7 A- und 12 B-Casinos. Zwei zusätzliche Casinos im Alpenraum mussten wegen mangelnden kommerziellen Erfolgs ihre Türen schliessen. Die Grösse der einzelnen Casinos unterscheidet sich stark. Eine Spitzengruppe von 5 Casinos erwirtschaftete 2007 Bruttospielerträge von je über CHF 100 Mio., die nächst grösseren Casinos weisen 2007 nur CHF 50–60 Mio. Bruttospielerträge aus. Von den CHF 908.8 Mio. Bruttospielertrag der SCV-Mitglieder¹² entfielen nur CHF 195.8 Mio. (21.6%) auf das Tischspiel (inkl. Poker) und CHF 713 Mio. (78.4%) auf die Glücksspielautomaten.

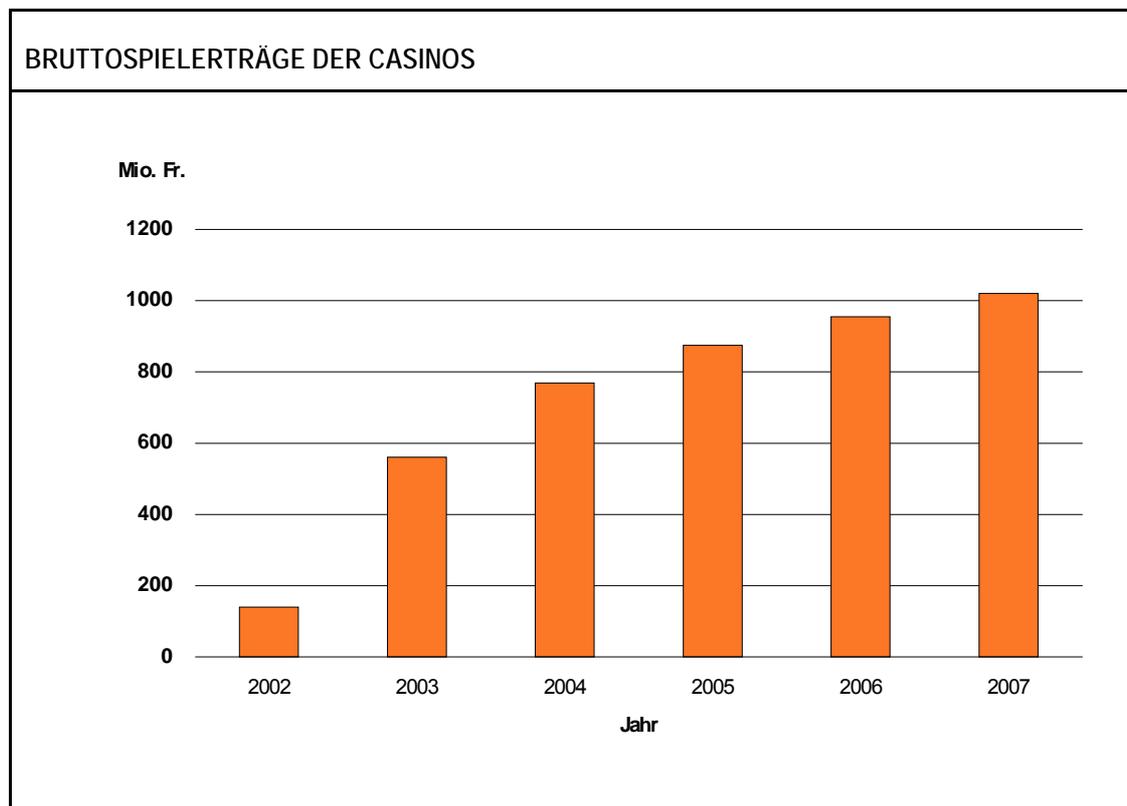
Die in der Schweiz lizenzierten Casinos vertreiben ihre Produkte ausschliesslich an den dafür vorgesehenen terrestrischen Casinostandorten. Diese Unternehmen bieten keine Spiele im Absatzkanal Internet oder via andere telekommunikationsgestützte Absatzkanäle an.

Marktvolumen und -entwicklung

Im Verlauf des Jahres 2002 eröffneten die ersten 15 Casinos nach neuem Recht, im gleichen Jahr mussten die letzten Kursäle nach altem Recht schliessen. 2003 waren bereits alle heute noch bestehenden 19 Casinos in Betrieb und verzeichneten in den folgenden Jahren ein erhebliches Wachstum der erzielten

¹² Bis auf zwei Casinos in der Westschweiz sind alle Schweizer Casinos Mitglieder des Schweizerischen Casinoverbands SCV.

Bruttospielerträge. Die folgende Grafik vermittelt einen Überblick über die Ertragsentwicklung der Branche in den Jahren seit der Einführung der neurechtlichen Casinos.



Figur 4 Quelle: Jahresberichte der ESBK (ESBK 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Nachfrager

2006 verzeichneten die Casinos, welche Mitglied beim SCV sind, über 4.7 Millionen Besuche (SCV 2007). Hochgerechnet auf die Nichtmitglieder-Casinos kann im Jahr 2006 insgesamt von 5.2 Millionen Besuchen in Schweizer Casinos ausgegangen werden. Dabei ist von einer grossen Zahl von Häufigbesuchern auszugehen, so dass die Zahl der Besucher/Spieler wesentlich kleiner als jene der Besuche ist.

Die Schweizer Casinos zeichnen sich, bedingt durch die hohe Casinodichte und die oft gute Erreichbarkeit aus dem Ausland (zu einem grossen Teil grenznahe Standorte), zudem durch einen sehr hohen Anteil an im Ausland wohnhaften Spielern aus.¹³ Von diesen werden 33% der Bruttospielerträge generiert (SCV 2007). Allerdings spielen die ausländischen Gäste oft hohe Einsätze, so dass ihr Anteil an den Besuchern nicht ganz einem Drittel entsprechen dürfte. Wir gehen hier davon aus, dass 25% der Gäste aus

¹³ Umgekehrt spielen auch viele Schweizer in Casinos im grenznahen Ausland. Viele Spieler bevorzugen ein für sie anonymes Umfeld.

dem Ausland stammen. Bei der Ermittlung der Spielerzahlen muss – wie vorangehend angedeutet – beachtet werden, dass Spieler mehrfach als Gäste gezählt werden, wenn sie mehrmals jährlich Casinos besuchen. Knapp 80'000 in der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz wohnhafte Personen gaben Ende 2006 an, im Vormonat ein Casino besucht zu haben (Brodbeck et al. 2007). Geht man davon aus, dass die Relation zwischen „Spielen im letzten Monat“ und „Spielen im letzten Jahr“ etwas geringer ist als bei den Lotterien, kann davon ausgegangen werden, dass rund 250'000 in der Schweiz wohnhafte Personen ein- oder mehrmals ein Casino besuchen. Dies entspricht einem Durchschnitt von gut 15 Besuchen pro Schweizer Casinospiele, was in Anbetracht der Tatsache, dass sehr viele Sehr-Häufig-Besucher existieren, eine plausible Grösse darstellt.

Verwendung der Erträge

Auf die Bruttospielerträge der Casinos erhebt der Bund die Spielbankenabgabe. Der Steuersatz ist progressiv ausgestaltet und beträgt zwischen 13 und 60 Prozent. Im Jahr 2007 betrug die Abgabe auf dem Bruttospielertrag für die A- und B-Casinos durchschnittlich 52.9% (Durchschnitt A-Casinos 54.9%, Durchschnitt B-Casinos 50.1%) (ESBK 2008). Die Spielbankenabgabe der Casinos mit einer A-Konzession fließt vollumfänglich in die AHV. Die Abgabe der Casinos mit einer B-Konzession geht zu 60% in die AHV und zu 40% an den Standortkanton (SCV 2007).

4. STRUKTUR DES ILLEGALEN INTERNET-GLÜCKSSPIELMARKTES

Wie einleitend beschrieben, ist das Anbieten von nicht von den Kantonen bewilligten Lotterien und Wetten verboten. Dieses Verbot gilt auch für das Internet. Praktisch wird das Verbot in der Schweiz jedoch nicht konsequent durchgesetzt, so dass illegale Anbieter von Lotterien und Wetten im Internet eine gewisse Bedeutung im Schweizer Markt einnehmen. Dies gilt grundsätzlich auch für das illegale Angebot von Casino-Produkten via Internet in der Schweiz. In diesem Kapitel werden dieser illegale Markt und die darin operierenden Anbieter beleuchtet und eine Schätzung für den Marktanteil am Gesamtmarkt vorgenommen.

4.1. ANBIETER UND PRODUKTE

Am 1. März 2007 waren auf CasinoCity.com, einem unabhängigen Casino- und Gaming-Verzeichnis, über 2'400 Internet-Glücksspieladressen aufgelistet. Diese Anbieter im illegalen Internetmarkt weisen folgende gemeinsame Merkmale auf:

- › Sie operieren in aller Regel mit Gewinnausschüttungsquoten über 90%.
- › Sie entrichten keine Steuern in den Märkten, die sie bearbeiten, und beachten z. B. auch die Verrechnungssteuergesetzgebung der Schweiz nicht.
- › Die Steuersitze und vor allem Standorte ihrer Server befinden sich in auf Glücksspiel spezialisierten Offshore-Finanzplätzen wie Gibraltar, Antigua oder im Indianerreservat Kahnawake bei Montreal, wo sehr niedrige Steuersätze, häufig auch nur pauschale Konzessionsgebühren anfallen.
- › Es handelt sich um gewinnorientierte private Firmen, die bewusst die nationalen Gesetzgebungen umgehen.
- › Sie stammen historisch meist aus einem spezifischen Angebotsbereich (z. B. Sportwetten, Poker etc.), bauen ihre Angebotpalette aber zu alle Glücksspielbereiche umfassenden Produktsortimenten aus.

Die illegalen Anbieter im Internet verzeichneten in den letzten Jahren ein namhaftes Umsatzwachstum (Ausnahme: 2006 aufgrund des Inkrafttretens des Unlawful Internet Gambling Enforcement Act in den USA), nur teilweise aber ein Gewinnwachstum, da die Investitionen in Marketing, Innovation, Technologie und politisches Lobbying erheblich sind und waren. Um in diesem Markt langfristig erfolgreich zu sein, gilt es indessen, insbesondere für den Casino-, Geschicklichkeitsspiele- und Poker-Bereich, eine an globalen Massstäben orientierte kritische Masse zu erreichen, um mit Wachstum und Gewinnmargen die grossen benötigten Investitionen in den Bereichen Produktinnovation, Marketing, Kundenservice und zunehmend ausgeklügeltere Technologie finanzieren zu können.¹⁴ Der Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA) führte im Jahr 2006 zu einer ersten Konsolidierung der Anbieterstruktur.

¹⁴ So beschäftigt z. B. der nachfolgend kurz charakterisierte Anbieter Party Gaming 300 Software-Ingenieure und Informatiker. Und bwin realisierte seit dem Jahr 2000 nicht weniger als 22 Kapitalerhöhungen.

Die erfolgreichen grossen illegalen Internetanbieter operieren global oder zumindest multinational. Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung eines Landes tummelt sich auf Poker- oder Casino-Seiten im Internet. Um die kritische Grösse für den langfristig konkurrenzfähigen und wirtschaftlichen Betrieb solcher zu erreichen, muss das geografische Marktgebiet mindestens zwei bis drei Länder mit Einwohnerzahlen im höheren zweistelligen Millionenbereich umfassen.

Die Anbieter von Glücksspielen im Internet lassen sich – idealtypisch – in folgende Gruppen unterteilen:

- › Internet-Casinos,
- › Poker-Sites,
- › Traditionelle (englische) Buchmacher,
- › Jüngere Internet-Sportwettenanbieter,
- › Online-Lotto-Vermittler,
- › Medienunternehmen,
- › Absolut unseriöse Veranstalter/Vermittler bzw. Betrüger.

Idealtypisch ist diese Unterteilung deshalb, weil sie eher den Ursprung der betreffenden Anbietergruppen als die aktuellen Angebotssortimente und Strategien charakterisiert. Inzwischen bieten die meisten Anbieter ihren Kunden mehrere oder alle Glücksspieltypen an, wobei das Spielerkonto selbstverständlich für alle Typen verwendet werden kann. Die Angebote weisen entsprechend eine Vielzahl von Spielen auf, die mit Hilfe aufwändiger Innovationsanstrengungen auch immer wieder aktualisiert und/oder ersetzt werden, um die Spieler bei Laune zu halten. Die privaten Internet-Anbieter bieten auch Lotterien oder lotterieähnliche Spiele an, wo sie teilweise als Vermittler auf Kosten der Spieler auch die Teilnahme an staatlichen Lotterien anbieten (Rees 2007). Bei vielen privaten Internet-Anbietern steht eine Integration des Absatzes via Mobilfunktelefonie (Handy) auf der Liste der nächstens zu realisierenden Projekte.

Zur Illustration des Anbietermarktes und dessen Wandel wird im Folgenden pro Anbietergruppe stellvertretend jeweils ein Beispiel kurz charakterisiert (in Klammern sind jeweils weitere Unternehmen aufgeführt, die zur entsprechenden Gruppe gehören).

4.1.1. BEISPIELE ILLEGALER GLÜCKSSPIELANBIETER

Internet-Casinos: 888.com (Intercasino, 32 Vegas, Enter Casino)

Die Internet-Seite CasinoCity.com listete am 29.8.2007 185 deutschsprachige Casino-Internetseiten auf, die Spieler aus der Schweiz akzeptieren. Stellvertretend werden einige Fakten zu 888 Holdings plc aufgeführt – einem Unternehmen, das 1997 gegründet wurde, im Jahr 2003 seinen Standort von Antigua nach

Gibraltar verlagerte, an der Londoner Börse gehandelt wird und mit 888.com, PacificPoker.com und Casino-on-Net.com bedeutendste Casino-Seiten betreibt. In den meisten Ländern operiert 888 illegal.

888 begann mit Casino-Angeboten und erweiterte sein Sortiment um Poker und Geschicklichkeitsspiele. Ab 2007 kamen Bingo(-Websites) und Sportwettenangebote dazu. Weiter plant das Unternehmen eine Handy-Absatz-Plattform. 888 ist auch von dem UIGEA „betroffen“; die folgenden Kennzahlen für die Jahre 2006 und 2007 verdeutlichen dies:

- › Spielertrag 2006: \$ 289.9 Mio.; ohne USA \$ 157.0 Mio., davon \$ 88.8 Mio. Casino und \$ 68.2 Mio. Poker.
- › Spielertrag 2007: \$ 217 Mio. (ab 2007 in USA nicht mehr aktiv), davon \$ 90.1 Mio. in Europa exkl. UK, \$ 120 Mio. Casino, \$ 82.3 Mio. Poker, \$ 14.4 Mio. emerging offerings (Bingo, Backgammon).
- › Operativer Gewinn 2006 (2007): \$ 85.6 Mio., ohne USA \$ 17.3 Mio. (\$ 40.8 Mio.).
- › Ausgaben Marketing 2007: \$ 70.9 Mio. (= 32.7% vom Operating income).
- › Anzahl der im letzten Quartal aktiven Spieler (exkl. US-Spieler) 2006 (2007): 189'000 (210'000), registrierte Spieler 2006 (2007): 3.6 Mio. (4.7 Mio.).
- › Kurseinbruch aufgrund der Einführung des UIGEA: 27%.

Poker-Sites: Party Gaming (Poker Stars, Everest Poker, Titan Poker)

Die Internet-Seite CasinoCity.com listete am 29.8.2007 92 deutschsprachige Poker-Seiten auf, die Spieler aus der Schweiz akzeptieren.

Party Gaming wurde 1997 gegründet, beschäftigt 1'200 Mitarbeitende, bezeichnet sich als weltweit führende online gaming company und betreibt PartyPoker.com, PartyCasino.com, PartyGammon.com, PartyBets.com sowie PartyBingo.com und operiert in den meisten Ländern illegal. In den Jahren 2006 und 2007 wurden Sites wie EmpirePoker.com akquiriert. Poker und Casino sind die ursprünglichen und bedeutendsten Angebotsbereiche von Party Gaming. RTL ist co-promoting Partner von Party Gaming für Poker. Beim Börsengang Mitte 2005 erzielte Party Gaming auf Anhieb einen höheren Börsenwert als beispielsweise British Airways – nämlich 6.9 Mia. Euro. Das war die grösste Einführung an der Londoner Börse seit 2003. Lizenz und Sitz von Party Gaming ist indessen Gibraltar. Der Ertrag 2006 (exkl. Ertrag in USA) belief sich auf \$ 325 Mio. (vor dem Inkrafttreten des UIGEA betrug der Ertrag mehr als \$ 1.1 Mia.). Ertrag 2007: \$ 457.8 Mio. (64.4% mit Poker, 32.1% mit Casino und 3.5% mit Sportwetten und übrige); mit Inkrafttreten des UIGEA verloren die Party Gaming-Aktien 56% ihres Wertes. 82% des Ertrags entfielen 2006 auf Poker (bei welchem eine Teilnahme-Gebühr und nicht ein Bruttospielertrag im üblichen Sinne anfällt) und 16% auf Casino-Spiele. Party Gaming verfügt über knapp 750'000 aktive Spieler (6 Mio. Spieler sind registriert) und der Ertrag pro Spieler und Tag beträgt \$ 19.1. Die EBITDA (Gewinn vor Abschreibungen,

Zinsen, Steuern und Wertminderungen) 2007 betragen \$ 50.9 Mio. (56% aus Poker, 39% aus Casino, 5% aus Sportwetten und übrige).

Traditionelle (englische) Buchmacher: Ladbrokes (William Hill, Paddypower, Totesport)

Die Internet-Seite CasinoCity.com listete am 29.8.2007 63 deutschsprachige Sportwetten-Seiten auf, die Spieler aus der Schweiz akzeptieren und in den meisten Ländern illegal operieren. Stellvertretend werden in diesem Abschnitt einige Fakten zu Ladbrokes und im anschließenden Abschnitt zu bwin aufgeführt.

Ladbrokes plc bezeichnet sich als einen der weltweit führenden Wett- und Glücksspielanbieter. Das Unternehmen ist 121 Jahre alt und beschäftigt 14'000 Mitarbeitende. Neben dem Internet-Vertrieb mit 601'000 aktiven Kunden (mit 16 Währungen und 12 Sprachen). US-Bürger konnten auf der Ladbrokes-Internetseite zu keiner Zeit spielen und in Deutschland wohnhaften Bürgern ist der Zugang seit Inkrafttreten des Glücksspielvertrags am 1.1.2008 auf die Ladbrokes-Internetseite nicht mehr möglich – Wettende aus der Schweiz und Österreich werden dort explizit aufgefordert, sich auf der englischsprachigen Version der Site zu registrieren!) betreibt Ladbrokes im Vereinigten Königreich, Irland, Belgien und Italien 2'625 Wettverkaufsstellen (2'140 im Vereinigten Königreich) sowie Telefon-(Wetten-) Verkauf mit 115'000 aktiven Kunden. Ladbrokes verfolgt auch beim terrestrischen Vertrieb eine internationale Expansionsstrategie und fasst insbesondere in Spanien, diversen afrikanischen Ländern, Vietnam sowie China Fuss. Die terrestrischen Verkaufsstellen vertreiben neben Sportwetten (inkl. Pferdewetten) lotterieähnliche Nummernspiele, Geschicklichkeitsspiele etc. auf elektronischen Oberflächen bzw. (Selbstbedienungs-)Terminals. Weiter diskutiert Ladbrokes die Übernahme der Casino-Site 888.com und betreibt auch ein terrestrisches Casinos in England (Ausbau des terrestrischen Casino-Geschäfts ist geplant).

Ladbrokes erzielte 2006 (2007) einen (Bruttospiel-)Ertrag von £ 947.4 Mio. (£ 1'235.0 Mio.) und einen EBTDA von £ 301.9 Mio. (£ 470.7 Mio.). Davon entfielen auf:

- › die terrestrischen Verkaufsstellen: Bruttospielertrag £ 772 Mio (804.5 Mio.); operativer Gewinn £ 213 Mio.
- › das Internet-Glücksspiel: (Bruttospiel-)Ertrag £ 144.4 Mio. (£ 143.5 Mio.) (im Jahr 2006 waren die Aufteilung: Sportwetten (£ 46.4 Mio.), Poker (£ 40.3 Mio.), Casino (£ 44.7 Mio.), Games (£ 13.0 Mio.) und der operative Gewinn: £ 47 Mio.).
- › die Telefonwetten: Bruttospielertrag £ 46 Mio.; operativer Gewinn £ 18 Mio.

Jüngere Internet-Sportwettenanbieter: bwin (interwetten, unibet, bet at home)

Die bwin Interactive Entertainment AG wurde Ende 1997 unter dem Namen BETandWIN gegründet. Sie begann im März 1998 mit dem Angebot von Sportwetten über das Internet und bezeichnet sich heute als

„weltweit führende Anbieterin von Online-Gaming-Entertainment“. Die Umfirmierung in bwin verrät auch einiges über die Entwicklung des an der Wiener Börse gehandelten Unternehmens (erfolgreichster Börsengang in der Geschichte der Wiener Börse im Jahr 2000 – Aufnahme von € 55 Mio. Kapital). Angeboten werden heute neben Sportwetten auch Poker, Casino-Spiele, Geschicklichkeitsspiele u. a. Die wichtigsten Server stehen in Gibraltar; weitere Tochterfirmen haben Sitz in Südamerika, Schweden und Italien.

bwin ist in der Schweiz mit Abstand der bedeutendste illegale Internet-Sportwettenanbieter und operiert in 25 Ländern (darunter grosse Länder wie Deutschland, Italien und Spanien). bwin realisierte im Jahr 2007 mit Sportwetten einen Bruttospielertrag von rund EUR 194.3 Mio., mit Casinospielen EUR 61.2 Mio, Poker 82.5 Mio und Games 15.5 Mio. – Total: CHF 353.5 Mio. bwin realisierte in den letzten Jahren mit Ausnahmen (teilweise erhebliche) Verluste. Vor allem der Sportwetten-, aber auch der Pokerbereich, arbeitete regelmässig mit Verlusten; rentabel ist vornehmlich der Casinobereich. Insbesondere die Marketingaufwendungen sind enorm; allein im zweiten Quartal des Fussball-WM-Jahres 2006 wurden € 60 Mio. in Marketingkommunikations-Massnahmen investiert. Ende 2007 verfügte bwin über 1.6 Mio. aktive Spieler, die indessen nicht sehr genau definiert sind. So werden im Geschäftsbericht 2007 für 2006 1.75 Mio. aktive Spieler ausgewiesen und im Vorjahr war an anderer Stelle von 758'000 aktiven Spielern zu lesen. Mit den illegalen Sportwettenangeboten werden zwar grosse Umsätze erzielt und gezielt kommuniziert. Es gilt aber zu beachten, dass die Gewinnausschüttungsquoten bei diesen Angeboten zwischen 90 und 94% liegen. Der Bruttospielertrag ist im Glücksspielmarkt die Kennzahl, welche für die Wertschöpfung (und das Steuersubstrat) relevant ist.

Online-(Lotto-)Vermittler: Jaxx¹⁵ (Tipp 24.de, absolutlotto.com)

Unternehmen dieser Anbietergruppe boten ursprünglich primär oder ausschliesslich und vielfach illegal die Teilnahme an staatlichen Lotterien (z. B. Deutsches Lotto oder Euro Millions) an. Stellvertretend wird im Folgenden die in Kiel domizilierte Jaxx AG kurz charakterisiert.

Das klassische Kerngeschäft der 1998 gegründeten Jaxx AG basiert auf Vermittlungsprovisionen und Treuhandgebühren auf an die staatlichen Lottogesellschaften und Pferderennbahnen über Internet (JAXX.de), Handy, Detailhandel und Mailings/Telefonverkauf (Lotto-Tippgemeinschaften der Tochter DSM Lottoservice GmbH) vermittelten Lotto- und Wetteinsätzen. Ein neuer stark wachsender Teil der Umsätze entstammt dem eigenen Buchmachergeschäft über die Internetseiten myBet.com und JAXX.com; im Oktober 2007 erwarb Jaxx zudem 25.4% der Sportwetten.de AG. Weiter werden Medienunternehmen wie Burda und Premiere oder AOL, freenet, Yahoo! und Lycos, aber auch Telekomkonzerne wie die spanische

¹⁵ Ursprünglich Fluxx AG; sie wurde im Jahr 2008 in die Jaxx AG umfirmiert.

Telefonica (auch mit entsprechenden IT-Lösungen) dahingehend unterstützt und beraten, wie auch sie erfolgreich Glücksspiele anbieten können (vgl. auch folgenden Textabschnitt „Medienunternehmen“).

JAXX vermittelt bzw. betreibt etliche (staatliche) Lotto-, Glücksspiel- und Wettangebote über das Internet mit 1 Mio. registrierten Kunden. Zudem ist JAXX in 500 deutschen Supermärkten und Tankstellen mit Verkaufsterminals präsent. myBet.com bietet neben Sportwetten seit 2007 Casino- und Pokerspiele an. Jaxx betreibt nicht nur über das Internet eine Internationalisierungsstrategie; das Unternehmen verfügt über Niederlassungen in Deutschland, Österreich, England und Malta.

Der Bruttoumsatz betrug im Jahr 2006 EUR 128 Mio. (2007 EUR 143 Mio.), davon entfielen auf vermittelte Spieleinsätze 77 Mio. (69 Mio.) – es bleibt ein Nettoumsatz von 51 Mio. (74 Mio.), davon entfallen 2007 wiederum 42.8 Mio. auf Sportwetten, 17.7 Mio. auf Lottoprovisionen und 13.5 Mio. auf Handlungsbühnen. Im Jahr 2006 resultierte ein negativer EBIT (Ergebnis vor Zinsen und Steuern) von EUR – 6 Mio. im Jahr 2007 ein solcher von – EUR 4.8 Mio.

Im November 2007 lancierte JAXX bzw. eine entsprechende in England domizilierte Tochtergesellschaft im Vereinigten Königreich ein Internet-Glücksspielportal mit Sportwetten, das um Casino- und Poker-Angebote erweitert werden wird. Jaxx hat die dazu notwendige Remote Gaming Operating Lizenz im Vereinigten Königreich erworben. Tipp24 hat im Vereinigten Königreich ebenfalls eine Tochtergesellschaft installiert, eine Internet-Glücksspielkonzession erworben und bietet auf ihrem Portal neben Sportwetten auch nationale Lotterierprodukte (deutsche Glücksspirale, italienisches SuperEnalotto oder Euro Millions) an, die auch in der Form von Spielgemeinschaften erhältlich gemacht werden.

Medienunternehmen: ProSiebenSat.1 Media AG (Mediaset, Lycos, Eurosport)

Medienunternehmen wie die ProSiebenSat.1 Media AG (im Folgenden Pro7) betreiben vielfach eigene Internet-Seiten mit sehr hohen Besucherzahlen und sind bestrebt, neue Geschäftsfelder zu erschliessen. Pro7 erwirtschaftete im Jahr 2007 11.3% seiner Umsätze „mit neuen Geschäftsmodellen“, bei welchen das Internet eine zentrale Rolle spielt (im Jahr 2006 wurden z. B. erworben: myvideo.de oder wetter.com). Für 2008 werden 15% Umsatzanteil erwartet. Pro7.de und Sat1.de unterhalten ihre User mit eigenen Games-Channels, die zwar zahlreiche kostenlose Spielangebote (entsprechend auch ohne Geld- oder Sachpreise), aber auch kostenpflichtige Angebote umfassen (vgl. z. B. [www.sat1.de/spiele/gewinnspiele/](http://www.sat1.de/spiele/gewinnspiele/gewinnspielclub) gewinnspielclub). Eine 100%ige Tochter sind die 9Live Fernsehen GmbH und die 9Live International GmbH mit Sitz in Unterföhring, Deutschland. Weiter besteht auf www.sevengames.ch ein Internetportal, auf welchem Berichte und Download-Möglichkeiten von Spielen auf den PC und Konsolen angeboten werden. Ebenfalls besteht unter dieser Adresse eine Möglichkeit zum Mitmachen an Pokerspielen. Nach der Registration ist eine – bislang – kostenlose Teilnahme rund um die Uhr möglich. Einnahmen werden vielfach auch durch (Mobil-)Telefongesprächsgebühren generiert, welche höher sind als die tatsächlichen Kommunikations-

und Dienstleistungskosten. Die Konvergenz der elektronischen Medien (TV, Internet, Telefon, Audio/Video) und die zunehmende Interaktivität dieser Medien (z. B. interaktives TV, Spielen in Communities) führen gepaart mit dem Trend zum sog. Infotainment zu einer kontinuierlichen Vergrößerung des Spielangebots von Medienunternehmen.¹⁶

Absolut unseriöse Veranstalter/Vermittler und Betrüger

Im Internet tummeln sich etliche unseriöse bzw. betrügerische „Glücksspiel-Anbieter“. Bekannt sind z. B. die eMails mit dem „Sie haben gewonnen“-Aufhänger. Es handelt sich um Betrugsversuche, die zu einem grossen Teil aus Nigeria und anderen afrikanischen Staaten stammen. Die vermeintlichen Gewinner müssten einen Vorschuss leisten, damit die Gewinnüberweisung finanziert werden kann. Der Aufwand für die „Installation“ betrügerischer Geschäftsmodelle ist im Internet sehr klein. Dies gilt leider nicht für die Möglichkeiten, entsprechende Delinquenten zur Rechenschaft zu ziehen.

4.2. SCHÄTZUNG DES VOLUMENS DES ILLEGALEN INTERNET-GLÜCKSSPIELMARKTES

Zum Volumen des illegalen Glücksspielmarkts im Bereich Lotterien und Sportwetten, aber auch im Bereich der Casinoprodukte (inkl. Poker) sind nur wenige Quellen/Studien vorhanden, welche zudem wenig konsistente Werte ausweisen und in aller Regel weder den Ansprüchen kommerzieller Marktforschungen geschweige denn wissenschaftlicher Studien genügen (vgl. Annex I „Internet-Glücksspiel: Anmerkungen zu verfügbaren Studien/Marktkennziffern“).

Die bekannteste und am häufigsten zitierte Quelle für den weltweiten Internetmarkt ist das Unternehmen „Global Betting und Gaming Consultants“ (GBGC). Diverse von diesem Unternehmen veröffentlichte Zahlen über Ergebnisse von Lotteriegesellschaften in abgelaufenen Geschäftsjahren waren in der Vergangenheit jedoch erwiesenermassen in erheblichem Ausmass falsch, was an der Qualität der Erhebungsmethoden stark zweifeln lässt. Zudem tendieren diese und auch von Investmentbanken und Beratungsunternehmen publizierte Kennzahlen vor dem Hintergrund des wachsenden Interesses der Finanzmärkte zu teilweise euphorischen Wachstumsprognosen.

Mit dem Schweizer Markt im einzelnen befasst sich nahezu ausschliesslich die Studie von Goldmedia (2006), die indessen methodisch kaum haltbar bzw. weitgehend unbrauchbar ist und deren Autoren eigenständige kommerzielle Interessen verfolgen (vgl. ebenfalls Annex I). Vor diesem Hintergrund wird an die-

¹⁶ Am Rande sei erwähnt, dass viele Wettbewerbe mit Gewinnchancen von Schweizer Verlagen oder Fernsehstationen in Bezug auf das Geschäftsmodell wie Lotterien funktionieren. Die Teilnahme erfolgt in weit über 95% der Fälle über kostenpflichtige SMS (Kosten für die Teilnehmer mind. CHF -.70, von welchen mind. CHF -.40 für den Verlag bzw. den Sender abfallen). So betrifft z. B. der neue Deutsche Glücksspielstaatsvertrag auch alle Call-in Angebote und schmälert die entsprechenden Erträge von Sendern oder Verlagen bei Wettbewerben, Glücksspielen und unter Umständen auch bei Voting-Sendungen.

ser Stelle deshalb versucht, mittels verschiedener Ansätze eigenständig zuverlässige Marktkennziffern abzuleiten.

Die Grösse des gesamten Schweizer Internet-Glücksspielmarktes und des Marktes für die einzelnen Spielarten berechnen wir mit Top-down-Schätzungen (ausgehend von Schweizer und internationalen Quellen zur gesamten Marktgrösse) und Bottom-up-Schätzungen (ausgehend von Ausgaben je Einwohner oder Spielenden) und plausibilisieren die Ergebnisse anhand internationaler Vergleiche und Analogieschlüsse. Da viele ergänzende Annahmen zu treffen sind, bleibt eine grosse Unsicherheit bestehen, weshalb wir neben Punktschätzungen immer Bandbreiten realistischer Werte angeben.

An dieser Stelle soll noch angemerkt werden, dass beim illegalen Markt lediglich der Internetmarkt betrachtet wird. Genau genommen umfasst der illegale Markt auch Glücksspiele in Hinterzimmern, die jedoch gegenüber dem Internet-Angebot etwas weniger bedeutend und noch viel weniger erfassbar sind.

4.2.1. ILLEGALER INTERNET-LOTTERIENMARKT

Für die Schätzung des illegalen Internet-Lotterienmarktes in der Schweiz stützen wir uns bei den Top-down-Schätzungen primär auf Angaben zu den Erträgen privater Lottovermittler, die vor allem in Deutschland bekannt und von Bedeutung sind. Bei den Bottom-up-Schätzungen verwenden wir als Grundlage insbesondere Zahlen zur Bekanntheit der einschlägigen Internetanbieter, die aus den Monitoringstudien von Swisslos zur Verfügung stehen. Der illegale Internet-Lotterienmarkt bestand 2007 fast ausschliesslich aus Lottovermittlern, welche ihre Einkünfte an staatliche Lotterien weitervermitteln (nach Abzug einer erheblichen „Gebühr“). Seit Anfang 2008 sind auf den Websites der illegalen Anbieter vermehrt auch eigene Lotterienprodukte (insbes. Kenos oder Bingos) zu finden. Bislang dürften die damit in der Schweiz erzielten Umsätze indessen marginal sein.

Top-down-Ansatz

Der private Anbieter Jaxx (vormals Fluxx) vermittelte 2007 Lottospielerinsätze von 18 Mio. Euro (Fluxx 2008). Dazu kommen noch entsprechende Handlinggebühren von 2.5 Mio. Euro, die auf Lottovermittlungen entfallen (Fluxx 2008). Um zu den Bruttospielerträgen zu gelangen, sind 50% der Einsätze zu subtrahieren (die Gewinnausschüttung der staatlichen, insbesondere des hier relevanten Deutschen Zahlenlotos beträgt 50%). Von den umgerechnet resultierenden CHF 19 Mio. (9 Mio. Euro plus 2.5 Mio. Euro) dürften 2–4%, also CHF 0.4–0.75 Mio. aus der Schweiz stammen, der genaue Anteil lässt sich schwer eruieren. Es ist jedoch anzunehmen, dass der Anteil der Schweiz sehr klein ist, da Lottovermittlungen von Jaxx zum Beispiel in Deutschland auch über den Detailhandel geschehen (Fluxx 2008), was in der Schweiz nicht der Fall ist. Der Marktanteil von Jaxx am illegalen Internetlotto in der Schweiz lässt sich ebenfalls nur schwer eingrenzen. Da Jaxx der bekannteste Anbieter ist, gehen wir davon aus, dass er im

Markt eine relativ grosse Rolle spielt. Wir nehmen hier einen entsprechenden Marktanteil von Jaxx von knapp 40% an und schätzen den illegalen Internet-Lottomarkt in der Schweiz demzufolge auf CHF 1.0 bis 1.9 Mio. Bruttospielertrag.

Berechnungsschritt	Anhaltspunkte/Werte	Quelle	Vertrauenswürdigkeit
1	Jaxx-Lotto-BSE und Handling 2007: ca. CHF 19 Mio.	Fluxx 2008, Geschäftsbericht 2007	Wissen mit Unsicherheiten
2	Anteil CH an Jaxx: 2-4% -> Jaxx in CH CHF 0.4-0.75 Mio.	Eigene Annahme	Best guess
3	Marktanteil Jaxx in CH: 40% -> Marktgrösse CH CHF 1.0 – 1.9 Mio.	Eigene Annahme	Best guess

Tabelle 4

Diese Schätzung macht bereits deutlich, dass die Bedeutung des illegalen Internet-Lotteriemarkts im Vergleich zum Legalen (CHF 33.3 Mio. Bruttospielerträge) sehr gering ist. Diese Einschätzung kann durch eine weitere Top-down-Abschätzung unterstützt werden. Leinert (2008) schätzt, basierend auf Zahlen von GBGC (2005), den Bruttospielertrag im (legalen und illegalen) europäischen Lottomarkt 2006 auf 25.8 Mia. EUR¹⁷. Die 2006 von den der Branchenorganisation European Lotteries angeschlossenen Lotterien gemeldeten Bruttospielerträge mit Zahlenlotos im legalen Markt umfassen allein für die EU-27 und die beiden Länder des EWR (Norwegen und Island) 24.3 Mia. EUR (European Lotteries 2008c). Dazu kommen noch die Bruttospielerträge von EU-Nichtmitgliedern wie der Schweiz und anderen Ländern Europas. Der im Vergleich zur Schätzung von GBGC noch verbleibende Bruttospielertrag fällt also sehr gering aus, was die marginale Bedeutung der illegalen Internet-Lotterien weiter verdeutlicht.

¹⁷ Zahl basiert auf Interpolation der Marktschätzungen 2004 und 2008 von GBGC, angenommen wurde ein konstantes Wachstum in allen Jahren dazwischen. Basis Umrechnungskurse 31.12.2007.

Bottom-up-Ansatz

Berechnungsschritt	Anhaltspunkte/Werte	Quelle	Vertrauenswürdigkeit
1	Bekanntheit der Internetlottoanbieter in der Schweiz: private Lottoanbieter bzw. -vermittler unter 1%	Swisslos 2007, Monitoring, Teil Internetspielverhalten	Wissen mit Unsicherheiten
2	Durchschnittlicher BSE per Lotteriekunden Internetportal Swisslos: CHF 120	Rechnungswesen Swisslos, nicht veröffentlicht	Gesichertes Wissen
3	0.2% der Erwachsenen spielen illegales Internetlotto mit Verlusten von je CHF 120 -> CHF Marktgrösse 1.5 Mio.	Eigene Annahme	Best guess

Tabelle 5

Die mit Top-down-Schätzungen ermittelte Bandbreite kann durch Bottom-up-Schätzungen plausibilisiert werden. Der Bruttospielertrag pro Kunde auf dem Swisslos-Internetportal beträgt ca. CHF 120 pro Jahr (für Lotterien und Wetten). Das Monitoring zum Internetspielverhalten von Swisslos (2007) ergab, dass kein Lottovermittler – trotz erheblichen Werbeanstrengungen in Deutschland - bei den erwachsenen Schweizern eine Bekanntheit von 1 Prozent oder mehr aufweist. Unter der Annahme, dass maximal 0.2% der erwachsenen Schweizer Bevölkerung (maximal 12'500 Personen) bei privaten Internet-Lottovermittlern jährlich je CHF 120¹⁸ verlieren (Bruttospielertrag = Verluste der Spielenden), resultieren CHF 1.5 Mio. Bruttospielertrag, der durch private Internet-Lottovermittler generiert wird. Die durch die Top-down-Schätzungen gewonnenen Werte scheinen deshalb auch im Lichte der Bottom-up-Schätzung realistisch.

Der verbleibenden Unsicherheit über die Grösse des illegalen Internet-Lottomarktes tragen wir Rechnung, indem wir eine Bandbreite definieren, innerhalb deren der Wert wahrscheinlich liegt. Dieser Bereich reicht von 1.0 bis 2.0 Mio. CHF Bruttospielertrag mit illegalen Lotterien(-vermittlungen) im Internet im Jahr 2007. Wir nehmen an, dass der wahrscheinlichste Wert in der Mitte dieser Bandbreite liegt.

Andere private Internet-Lottovermittler wie z. B. Absolut Lotto, the Lotter oder Global Won Plus publizieren keine detaillierten Zahlen zum Geschäftsgang. Diese Firmen sind oft in Offshore-Ländern wie Curaçao (Absolut Lotto) oder Malta (GlobalWonPlus) domiziliert und in der Schweiz weitgehend unbekannt.

¹⁸ Annahme: Gleiche Ausgaben pro Spieler wie auf dem Internetportal von Swisslos. Für Lotterien allein liegen die Werte leicht tiefer (ca. 100-110 CHF) als die erwähnten 120 CHF für Lotterien und Wetten zusammen. Da bei den privaten Spielvermittlern aber zusätzlich Vermittlungsgebühren anfallen, ist der Wert von 120 CHF realistisch.

Weitere Quelle

Nach Goldmedia (2006) generierte das Internet-Gambling in den Bereichen Lotterien (inkl. „Sonstiges“) im Jahr 2004 gesamthaft CHF 21 Mio. Umsatz, also Bruttospielerträge von etwa CHF 10.5 Mio. Allein im legalen Internet-Angebot wurden in der Schweiz im Jahr 2004 allerdings Bruttospielerträge von CHF 14 Mio. erzielt, was die geringe Vertrauenswürdigkeit dieser Quelle und der befragten „Experten“ exemplarisch demonstriert. Andererseits deutet auch diese Zahl darauf hin, dass der Anteil des illegalen Internet-Lottos tatsächlich sehr klein sein dürfte.

Fazit

Die Erträge, welche mit illegalem Internet-Lotto erwirtschaftet werden, können zwar nicht exakt bestimmt werden; es wird aber deutlich, dass der in diesem Bereich bislang dominierende Angebotsbereich der Lottovermittlung im Vergleich zum legalen Internet-Lotto absolut unbedeutend ist. Der Hauptgrund hierfür ist, dass illegale Internet-Lottoanbieter bisher primär vornehmlich Vermittlungsangebote realisieren, deren Erträge abzüglich „Gebühren“ als Einsätze in die staatlichen Lotterien fließen. Die Vermittlung von Lotterien ist für die Schweizer Spieler auch daher eher unattraktiv, weil in der Schweiz mit Euro Millions ein Angebot auf dem legalen (Internet-)Markt ist, welches das Bedürfnis nach hohen Gewinnsummen befriedigt. Weiter sind die Ausschüttungsquoten der ausländischen Angebote (z. B. Deutsches Lotto) etwa gleich hoch wie in der Schweiz. Eigene Lotterierprodukte illegaler Internetanbieter sind bislang die Ausnahme; bwin bietet z. B. beispielsweise erst seit kurzem ein eigenes Lotterierprodukt des Typs Keno an.

4.2.2. ILLEGALER INTERNET-SPORTWETTENMARKT

Zur Schätzung des illegalen Sportwettenmarkts im Internet stehen zwei Top-down-Schätzquellen zur Verfügung. Einerseits liegt eine Marktschätzung von GBGC (zit. in bwin 2007) für den gesamten (legalen und illegalen) europäischen Sportwettenmarkt im Internet vor. Andererseits kann die Grösse des Schweizer Marktes über die Geschäftszahlen von bwin und den angenommenen Marktanteil dieses Unternehmens in der Schweiz abgeschätzt werden. Plausibilisiert werden die ermittelten Werte mit Bottom-up-Schätzungen zur Anzahl der Kunden in der Schweiz und ihren durchschnittlichen Ausgaben sowie mit Ergebnissen der Monitoringstudien von Swisslos.

Top-down-Ansätze

Berechnungsschritt	Anhaltspunkte/Werte	Quelle	Vertrauenswürdigkeit
1	Bruttospielertrag im europäischen Internet-Wettmarkt 2007 \$ 2.1 Mia. = CHF 2.35 Mia.	GBGC, zit. in bwin 2008, Geschäftsbericht 2007	Wissen mit erheblichen Unsicherheiten und einer Tendenz zur Übertreibung
2	Anteil der Schweiz am europäischen Markt 2.5% → CHF 58.8 Mio	Eigene Annahme, basierend auf Bevölkerungszahlen, Kaufkraft und Wettfreudigkeit/-tradition im internationalen Vergleich	Best guess
3	Subtraktion BSE im legalen Schweizer Internet-Wettmarkt 2007: CHF 1.5 Mio.	Rechnungswesen Swisslos und Loterie Romande	Gesichertes Wissen
	BSE im illegalen Schweizer Internetwettmarkt rund CHF 57 Mio.		

Tabelle 6

Im Jahr 2007 wurden gemäss Global Betting and Gaming Consultants (GBGC, zit. nach bwin 2008) mit Sportwetten im Internet \$ 4.8 Mia. Bruttospielerträge erzielt, auf Europa entfallen davon 44.6%, d.h. \$ 2.1 Mia. (ebenda). Wir nehmen an, dass davon ca. 2.5%, also \$ 52.5 Mio. \$ oder ca. CHF 58.8 Mio., mit Schweizer Kunden erzielt wurden. Der Anteil der Schweiz an der europäischen (EU-27) Bevölkerung beträgt zwar nur 1.5%, andererseits ist in der Schweiz aber eine überdurchschnittliche Kaufkraft vorhanden. Zudem wird der Schweizer Markt von den Internetanbietern – insbesondere der deutschsprachige Raum – stark beworben. Aus diesen Gründen gehen wir von einem gegenüber der Einwohnerzahl erheblich erhöhten Anteil aus (2.5% anstelle von 1.5%). Die CHF 58.8 Mio. Bruttospielertrag beinhalten den Ertrag mit legalen Schweizer Angeboten im Internet im Umfang von gut CHF 1.5 Mio. Zieht man diesen vom oben geschätzten Betrag ab, verbleibt ein illegaler Internetwetten-Bruttospielertrag von gut CHF 57 Mio. Dies entspricht einem Umsatzvolumen von CHF 670 Mio.

Berechnungsschritt	Anhaltspunkte/Werte	Quelle	Vertrauenswürdigkeit
1	bwin-BSE mit Sportwetten in Europa 304 Mio. CHF	bwin 2008, Geschäftsbericht 2007	Wissen mit Unsicherheiten
2	Anteil CH am europäischen Markt von bwin: 5%	Eigene Annahme	Best guess
3	Marktanteil bwin am illegalen Internetwettmarkt Schweiz ca. 55%	Ergebnisse Swisslos Monitoring (Anzahl bwin-Kunden) und Expertenschätzung	Wissen mit Unsicherheiten
	BSE im illegalen Schweizer Internet-Wettenmarkt total ca. CHF 27 Mio.		

Tabelle 7

Die Firma bwin erzielte 2007 mit Sportwetten einen BSE von 194 Mio. EUR (bwin 2008, S.81), also ca. CHF 320 Mio. Daran hat Europa 2007 einen Anteil von ca. 95% (bwin 2008, S. 83). Auf Europa entfallen also CHF 304 Mio. Sportwetten-Bruttospielertrag. Wir nehmen an, dass der Anteil der Schweiz daran bei bwin 5% ausmacht¹⁹, was einen BSE von bwin mit Sportwetten von gut CHF 15 Mio. entspricht. bwin ist der bedeutendste illegale Anbieter von Internet-Sportwetten in der Schweiz; wir schätzen den Marktanteil auf 55%. Der gesamte BSE mit illegalen Sportwetten im Internet in der Schweiz beträgt demnach ca. CHF 27 Mio. Dies entspricht einem Umsatzvolumen von CHF 320 Mio.

Bottom-up-Ansatz

Die ermittelten Schätzwerte können mit einer Bottom-up-Schätzung plausibilisiert werden.

¹⁹ Der Wert von 5% Anteil der Schweiz am Umsatz von bwin ist höher als die Schätzung von 2.5% für den Anteil der Schweiz am europäischen Internet-Sportwettenmarkt. Dieser erhöhte Anteil rechtfertigt sich durch die vergleichsweise starke Marketing-Präsenz von bwin im deutschen Sprachraum und die frühe Etablierung in der Schweiz.

Berechnungsschritt	Anhaltspunkte/Werte	Quelle-	Vertrauenswürdigkeit
1	BSE pro Kunde (CHF 96–537)	bwin 2008, Ladbrokes 2008, Party Gaming 2008: Geschäftsberichte 2007, Swisslos (unveröffentlicht)	Wissen mit Unsicherheiten
2	Gestützte Bekanntheit grosser illegaler Internet-Wettanbieter in der Schweiz: 0–5%	Swisslos (2007), Monitoring, Teil Internetspielverhalten	Wissen mit Unsicherheiten
3	Anteil der Erwachsenen, die bei illegalen Anbietern im Internet wetten (0.5%) (32'000)	Eigene Annahme; Quervergleiche mit Internet-Glücksspielnutzungsdaten in Swisslos (2007), Monitoring, Teil Internetspielverhalten, Brodbeck et al. (2007), Grundlagenstudie Spielsucht	Best guess
4	Durchschnittliche Verluste pro Spieler und Jahr (CHF 325)	Eigene Annahme (Schweizer mit höherem BSE pro Kunde aufgrund Kaufkraft)	Best guess
	BSE im illegalen Schweizer Internet-Wettenmarkt CHF 10.5–21 Mio.		

Tabelle 8

- › Der Glücksspielbetreiber bwin erzielte im Jahr 2007 im Segment Sportwetten pro Kunde einen Bruttospielertrag (BSE) von CHF 239 (bwin 2008), Party Gaming im Sportwettenbereich 96 CHF²⁰ (Party Gaming 2008) und Ladbrokes im e-Gaming-Bereich CHF 537²¹ (Ladbrokes 2008) pro Kunde. Da bwin in der Schweiz der bedeutendste illegale Internet-Anbieter ist, gewichten wir dessen BSE pro Kunde besonders stark. Da in der Schweiz eine relativ grosse Kaufkraft vorhanden ist, gehen wir davon aus, dass der Wert in der Schweiz noch leicht höher ist. Wir schätzen den Bruttospielertrag pro Spieler im illegalen Sportwettenmarkt der Schweiz auf CHF 325 pro Jahr. Dies entspricht einem durchschnittlichen Spieleinsatz von ca. CHF 4'000 pro Schweizer Wettenden pro Jahr.
- › Gemäss dem Monitoring von Swisslos (2007) ist der in der Schweiz mit Abstand bekannteste illegale Internet-Sportwettenanbieter bwin im November 2007 bei 5% der Erwachsenen – allerdings bei gestützter Fragestellung – bekannt.
- › Wir nehmen an, dass 0.5% der Erwachsenen (ca. 32'000)²² auf illegalen Wettportalen spielen und je CHF 325 pro Jahr verlieren (vgl. oben). Daraus folgt, dass illegale Internet-Sportwettenanbieter einen

²⁰ Der Bruttospielertrag pro Kunde errechnet sich aus dem Net revenue aus Sportwetten von 16.1 Mio.\$ (Basis Umrechnung 31.12.2007) und der Zahl aktiver Kunden im Sportwettenbereich von 168'500 Spielern.

²¹ Der Bruttospielertrag pro Kunde errechnet sich aus dem Net revenue im e-gaming-Bereich von 143.5 Mio. £ (Basis Umrechnung 31.12.2007) und der Zahl aktiver Kunden im e-Gaming-Bereich von 601'000 Spielern.

²² Zur Herleitung dieser Zahl vgl. Ziffer 4.4

Bruttospielertrag von **CHF 10.5 Mio.** erwirtschaften. Dies entspricht einem Umsatzvolumen von knapp 130 Mio. CHF

Weitere Quelle

Goldmedia (2006, S.61) schätzt den Internet-Wettmarkt-Umsatz 2004 in der Schweiz auf EUR 124 Mio., also ca. CHF 186 Mio.²³. Dies entspricht Bruttospielerträgen (BSE) von CHF 14.9 Mio. Bis 2007 dürften die BSE gewachsen sein. Die Goldmedia-Prognose für das Jahr 2010 („real case“: ca. CHF 65 Mio. BSE) kann indessen im Herbst 2008 als absolut unrealistisch qualifiziert werden. Wir betrachten die Zahlen der Studie von Goldmedia (2006) aufgrund der methodischen Unzulänglichkeiten der Studie nicht als taugliche Quelle (vgl. Annex I, wo auch dargelegt wird, warum Goldmedia Interesse daran hat, zu grosse Werte auszuweisen).

Fazit

Die Werte der Schätzungen divergieren erheblich. Alle Schätzungen kommen unter unsicheren Annahmen zustande und es besteht kein Anlass zur Annahme, dass eine besser ist als die anderen. Wir definieren eine **Bandbreite von CHF 10.5 bis CHF 57 Mio.** Bruttospielerträgen illegaler Internet-Wetten²⁴ und gehen in der Folge vom **Mittelwert von CHF 34 Mio.** aus.

Unabhängig von der genauen Grösse des illegalen Internet-Sportwettenmarkts innerhalb dieser von uns definierten Bandbreite lässt sich mit Sicherheit sagen, dass der illegale Sportwettenmarkt im Internet gegenüber dem illegalen Internet-Lotterienmarkt ein bedeutend grösseres Marktvolumen aufweist. Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass die legalen Sportwetten nach wie vor höhere Bruttospielerträge und damit eine höhere Wertschöpfung erzielen als die aus dem Ausland illegal operierenden Anbieter, deren hohe Umsatzzahlen stets mit den hohen Gewinnausschüttungsquoten in Bezug zu bringen sind.

4.2.3. ILLEGALER INTERNET-CASINOMARKT

Zur Schätzung der Grösse des illegalen Internet-Casinomarktes stützen wir uns auf eine Top-down und eine Bottom-up-Schätzung.

²³ Im Jahr 2004 gab es noch kein legales Internet-Sportwettenangebot.

²⁴ Dies entspricht einem Umsatz- bzw. Einsatzvolumen von 131 Mio.–550 Mio. CHF

Top-down-Ansatz

Berechnungsschritt	Anhaltspunkte/Werte	Quelle	Vertrauenswürdigkeit
1	BSE Casino 3.2 Mia. \$, BSE Poker 1.1 Mia. \$ weltweit	GBGC, zit. in bwin 2008	Wissen mit Unsicherheiten
2	Anteil Europa 30% (Casino), 38% (Poker)	GBGC, zit. in bwin 2008	Wissen mit Unsicherheiten
3	Anteil CH an Europa 2.5%	Eigene Annahme	Best guess
	Bruttospielerträge im illegalen Internet-Casinobereich CHF 58 Mio.		

Tabelle 9

Global Betting and Gaming Consultants (GBGC, zit. nach bwin 2008) weist für Casinospiele bzw. Poker für 2007 Bruttospielerträge von weltweit 3.2 bzw. 2.9 Mia. Dollar aus. Für Europa resultieren rund 1.0 bzw. 1.1 Mia. Dollar (Anteile von ca. 30 bzw. 38%), insgesamt rund CHF 2.35 Mia. Geht man auch hier von einem Anteil der Schweiz von 2.5% aus, resultiert für 2007 ein Marktvolumen für Online-Casino (inkl. Poker) von **CHF 58 Mio.** Bruttospielertrag. Bei den Werten von GBGC handelt es sich indessen erfahrungsgemäss um sehr optimistische Schätzungen, die zumindest teilweise auch auf Projektionen und nur beschränkt auf Fakten basieren. Der geschätzte Wert ist deshalb als Obergrenze zu betrachten. Er entspricht einem Umsatzvolumen von CHF 680 Mio. Bottom-up-Ansatz

Berechnungsschritt	Anhaltspunkte/Werte	Quelle	Vertrauenswürdigkeit
1	Verluste pro Spieler in Bereichen Poker und Casino (je ca. CHF 425)	bwin 2008, Ladbrokes 2008, Party Gaming 2008, 888 Holdings Plc 2008: Geschäftsberichte 2007	Gesichertes Wissen
2	Anzahl Spieler im Internet-Casinobereich (40'000)	Brodbeck et al. 2007, Grundlagenstudie Spielsucht	Wissen mit Unsicherheiten und Hochrechnung
	Bruttospielerträge im illegalen Internet-Casinobereich ca. CHF 23 Mio.		

Tabelle 10

Grundlage sind die Pro-Kopf Ausgaben für Poker- respektive Casino-Spiele im Jahr 2007 von CHF 273 bzw. CHF 433 bei bwin²⁵ (bwin 2008) und CHF 376 bzw. CHF 312 bei Party Gaming²⁶ (Party Gaming

25 Die Bruttospielerträge pro Kunde errechnen sich aus dem Gross gaming revenue aus Pokerspielen von 82.5 Mio. EUR (Basis Umrechnung 31.12.2007) und der Zahl aktiver Pokerkunden von 505'000 bzw. aus dem gross gaming revenue aus Casinospiele von 61 Mio. EUR und der Zahl aktiver Casinokunden von 236'000.

26 Der Bruttospielertrag pro Kunde errechnet sich aus dem Net revenue aus Pokerspielen von 310.8 Mio.\$ (Basis Umrechnung 31.12.2007) und der Zahl aktiver Kunden im Pokerbereich von 924'700 Spielern bzw. 149.1 Mio. \$ Net revenue und 534'600 Spielern im Casinobereich.

2008) sowie Ausgaben pro Kunde des Anbieters 888 in allen Segmenten von gut CHF 300 und die noch höheren Werte, welche Ladbrokes für alle e-Gaming-Bereiche ausweist²⁷. Nimmt man an, dass ca. 40'000 in der Schweiz wohnhafte Spieler im Internet-Casinobereich (inkl. Poker) spielen (Herleitung vgl. Kap. 4.4), diese Spieler eine vergleichsweise hohe Kaufkraft aufweisen und geht man davon aus, dass ein Drittel davon sowohl Poker- als auch Casino-Spiele nachfragen, ergibt sich folgende Schätzung: 26'700 Poker- oder Casino-Spieler verzeichnen jährliche Verluste in der Höhe von rund ca. CHF 425²⁸ und 13'300 Poker- und Casino-Spieler jährliche Verluste von CHF 850. Es resultieren für 2007 Bruttospielerträge in diesem illegalen Sektor von rund **CHF 23 Mio.**²⁹

Weitere Quelle

Goldmedia (2006) schätzt den Internet-Casino-Umsatz 2004 in der Schweiz auf gut CHF 100 Mio. Dies entspricht einem Bruttospielertrag von ca CHF. 10 Mio. Berücksichtigt man das seither zu verzeichnende Wachstum, besonders den Pokerboom und die damit einhergehenden Werbemassnahmen, erscheinen die oben geschätzten Werte für 2007 konsistent. Einmal mehr daneben liegen indessen die Prognosen von Goldmedia. Das Wachstum wird in dieser Quelle erheblich unterschätzt; der Pokerboom wurde von Goldmedia nicht antizipiert.

Fazit

Die beiden von uns erstellten Schätzungen kommen zu Ergebnissen mit erheblichen Differenzen. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Schätzung besser ist als die andere. Wir gehen aus vom **Mittelwert von CHF 39 Mio.** und einer **Bandbreite von CHF 23–55 Mio.** Bruttospielertrag. Der Markt für illegale Internet-Casinos in der Schweiz ist somit verglichen mit den in den terrestrischen Casinos erzielten Bruttospielerträgen klein, der Anteil der illegalen Internet-Anbieter am gesamten Markt für Casinospiele dürfte sich um rund 3.5% Prozent herum bewegen. Der illegale Casinomarkt ist wohl leicht grösser als derjenige der illegalen Sportwettenangebote im Internet. Mit dem aktuellen Pokerboom und den damit verbundenen Werbemassnahmen der illegalen Internet-Glücksspielanbieter ist zudem vom mit Abstand grössten Wachstum der drei Angebotsbereiche auszugehen.

4.3. MARKTENTWICKLUNG

Marktentwicklung weltweit

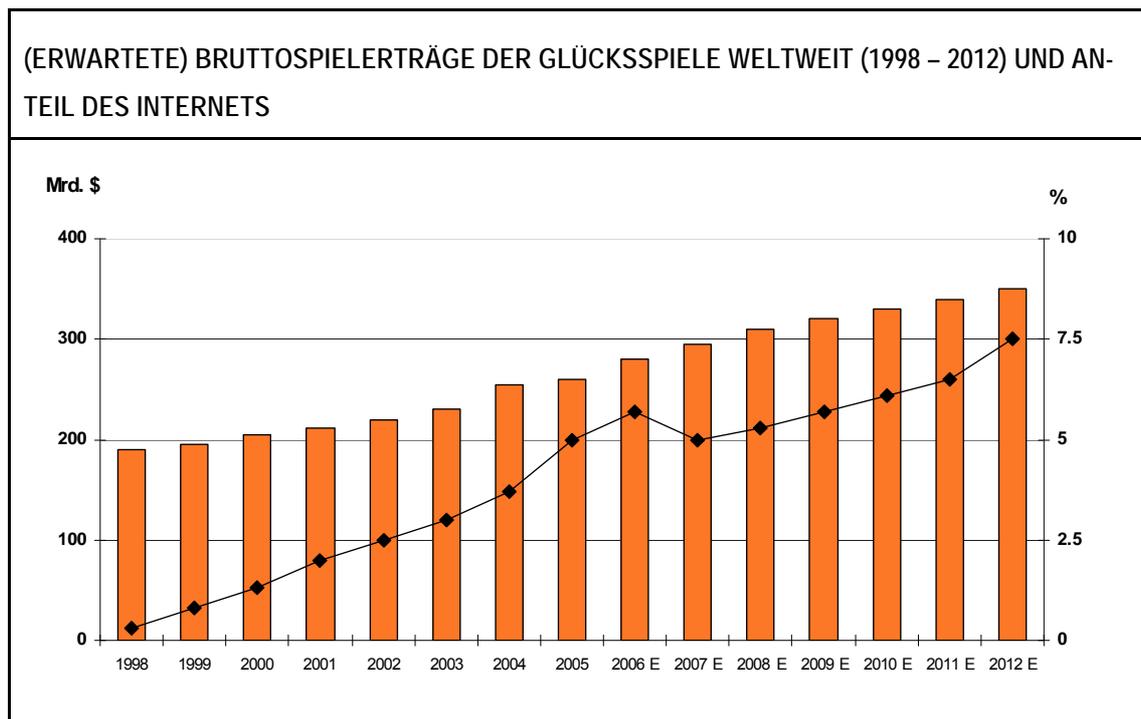
Die illegalen Internetanbieter weisen und wiesen weltweit insgesamt ein starkes Wachstum auf. Die folgenden Grafiken geben einen groben Eindruck über die Grössenordnung des Wachstums des weltweiten

²⁷ Der Wert von 537 CHF Ausgaben pro Kunde errechnet sich aus dem Net revenue im e-gaming-Bereich von 143.5 Mio. £ (Basis Umrechnung 31.12.2007) und der Zahl aktiver Kunden im e-Gaming-Bereich von 601'000 Spielern.

²⁸ Das bedeutet ein durchschnittliches Umsatz- bzw. Einsatzvolumen von gut 5'300 CHF pro Jahr.

²⁹ Das entspricht einem Umsatz- bzw. Einsatzvolumen von ca. 280 Mio. CHF

Glücksspielmarktes und dessen Online-Anteil. Die Zahlen sind jedoch mit grösseren Vorbehalten zu verstehen, da die Wachstumsprognosen grossen Schwankungen unterliegen; die Publikationen von GBGC wiesen vor zwei Jahren – insbesondere für den Internetbereich – aufgrund von Fehleinschätzungen der regulatorischen Situation in wichtigen Märkten noch wesentlich höhere Wachstumsraten auf.



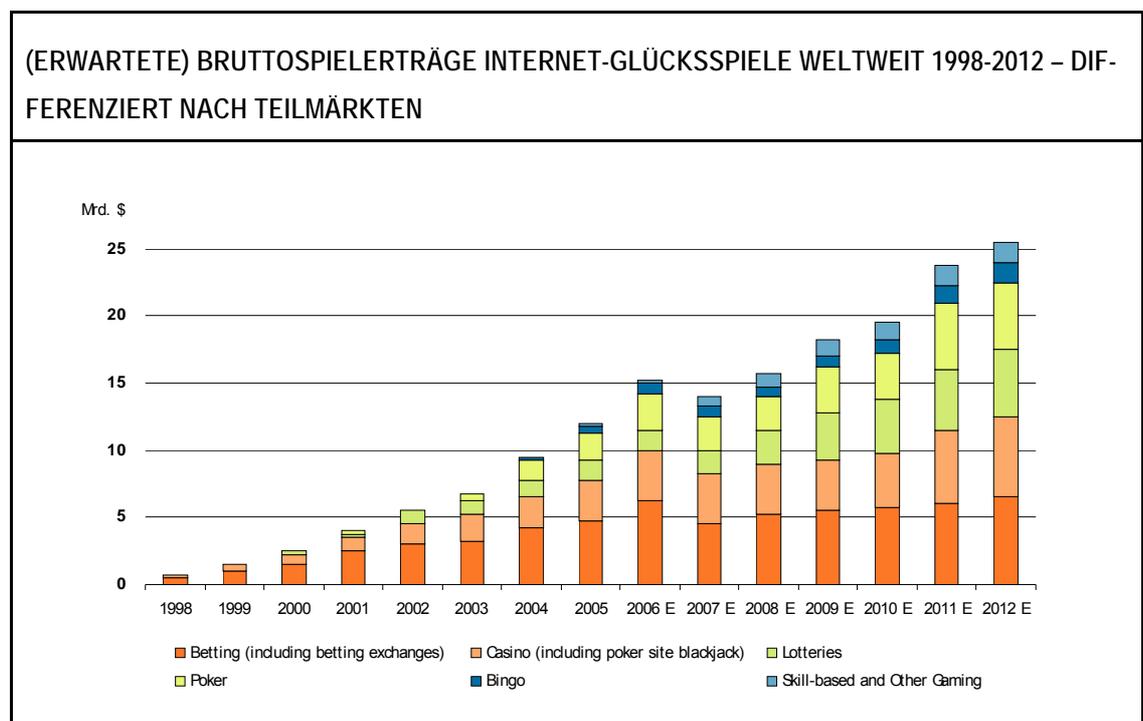
Figur 5 Quelle: GBGC 2007, Marktvolumen weltweit in Mia. \$ und Anteil des Internets in %.

Das Wachstum des illegalen Internet-Glücksspielmarktes wurde indessen durch den Wegfall der USA als Absatzmarkt im Jahr 2006 gebremst. In den USA sind seit dem 13. Oktober 2006 Geldtransfers zu Internet-Glücksspielseiten verboten. Das entsprechende Gesetz (Unlawful Internet Gambling Enforcement Act, Abkürzung: UIGEA) verbietet Kreditkartenfirmen, Banken und Bezahldiensten, Geld an die meist ausserhalb der USA (Karibik, Gibraltar, Malta etc.) ansässigen Internet-Glücksspiel-Betreiber zu überweisen. Damit können Spieler ihre Einsätze und Wetten nicht mehr bei solchen illegalen Anbietern platzieren. Die meisten Internet-Glücksspielanbieter wie Partypoker oder bwin stellten ihre Aktivitäten in den USA ein und erlitten – soweit börsenkotiert – veritable Kursstürze.³⁰ Bis 2006 vereinigte Nordamerika rund 50% der Internet-Glücksspiel-Bruttospielerträge auf sich, rund 25% entfielen auf Europa und rund 15% auf Asien (10%) und Ozeanien (5%).

³⁰ Zu weiterführenden Angaben zum UIGEA vgl. Holme, Roberts & Owen (2007).

In Europa zeichnet sich jedoch auch eine gewisse Sättigung ab. So prognostiziert eine Studie für Österreich für die Jahre ab 2009 ein Glücksspielmarktwachstum von 2.8% (Bezugsgrösse: Bruttospielertrag), während sie für die Vorjahre jeweils ein Wachstum von über 10% ausweist³¹. Und auch Global Betting and Gaming Consultants (GBGC zit. nach bwin 2008) prognostizieren für Europa für die Jahre 2008–12 ein im Vergleich zur Vorperiode verlangsamtes Wachstum von durchschnittlich 10.2%.

Die nächste Figur zeigt die (erwartete) Marktentwicklung der einzelnen Teilmärkte im Internet zwischen 1998 und 2012. Allen Teilmärkten wird ein Wachstum im Internet prognostiziert. Dem bis anhin bedeutendsten Teilmarkt der (Sport-)Wetten (im Jahr 2006 37% des Gesamtvolumens) wird das geringste Wachstum prognostiziert. Es gelten die gleichen Vorbehalte wie für die in der vorherigen Figur aufgeführten Kennzahlen.



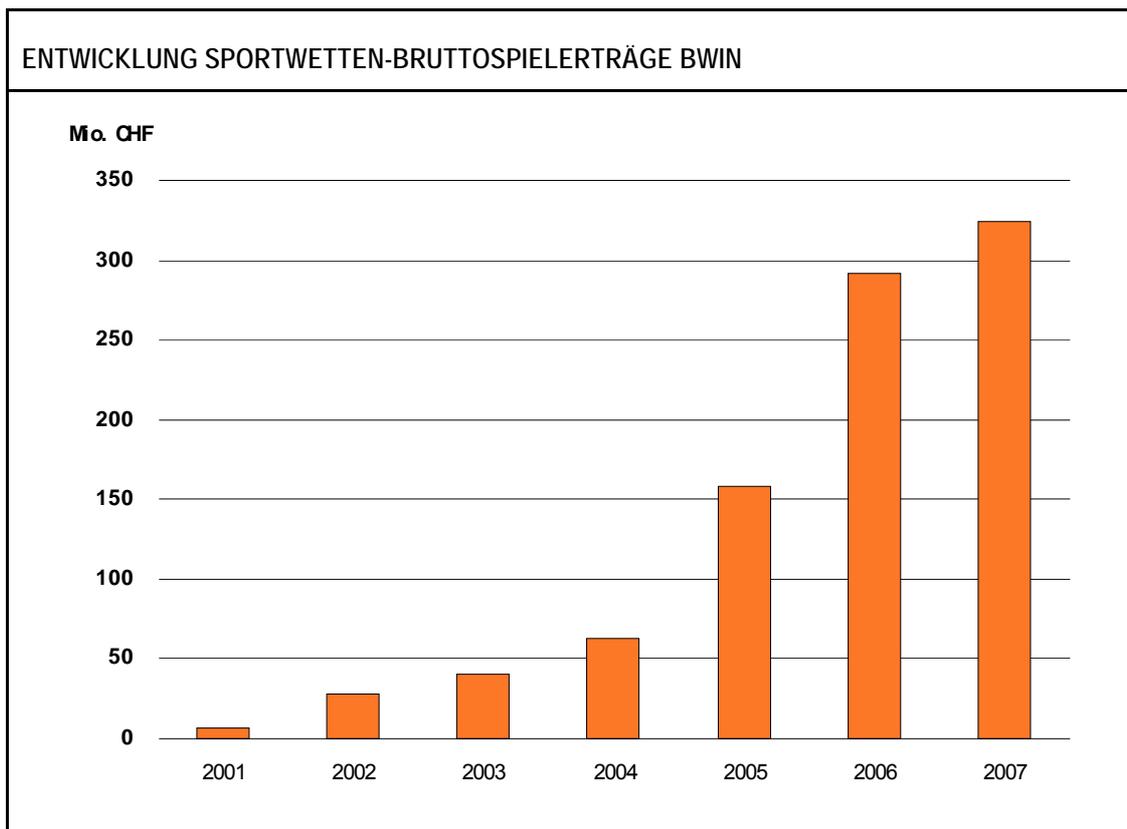
Figur 6 Quelle: GBGC 2007.

Marktentwicklung in der Schweiz

Die Entwicklung des illegalen Internetmarktes in der Schweiz lässt sich schwer einschätzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Markt auch in der Schweiz stetig wächst. bwin als ein in der Schweiz stark vertretener Internetanbieter verzeichnet 2007 gegenüber 2004 eine Verfünfachung des erzielten Brutto-

³¹ Vgl. Kreuzer 2008.

spielertrags (vgl. Figur 7) – allerdings ausgehend von einer kleinen Basis im Jahr 2004. bwin hat seither immer mehr neue ausländische Märkte erschlossen und hat vor zwei Jahren Casino-, und insbesondere Pokerangebote lanciert. Aufgrund des erstgenannten Umstandes ist in der Schweiz von einem klar weniger starken Wachstum des illegalen Internetmarktes auszugehen, als die Figur suggeriert.



Figur 7 Quelle: bwin Geschäftsberichte 2003–2007.

Am stärksten wachsen die Bereiche Poker, Casinospiele und übrige Games. Bis 2007 wurden vornehmlich im Internet und auf einzelnen Nischen-TV-Sendern Werbemassnahmen für Internet-Casinos getätigt. Mit dem Poker-Boom stieg aber in den letzten zwei Jahren das Werbevolumen erheblich an (inkl. TV-Übertragungen von Pokerturnieren in einschlägigen TV-Privatsendern und gewerblichen Pokerturnieren, die von Werbemassnahmen von Internet-Anbietern flankiert werden).

4.4. NACHFRAGE

Die Zahl der Nachfrager von illegalen Lotterien und Wetten im Internet kann mit den vorgängig geschätzten Marktzahlen und den durchschnittlichen Ausgaben pro Spieler im legalen Internet-Lotto und bei illegalen Sportwettenanbietern über eine Bottom-up-Schätzung eingegrenzt werden. Auf der Swisslos-Plattform waren 2007 300'000 Kunden aktiv (die Zahl der Registrierungen ist wesentlich höher), der durchschnittliche Umsatz (Spieleinsatz) pro Kunde betrug CHF 250 pro Jahr, der durchschnittliche Bruttospielertrag (Verlust) pro Kunde also ca. CHF 120. Illegale Internet-Anbieter von Sportwetten erzielen Bruttospielerträge pro Kunde in vergleichbarer bis grösserer Höhe³². So erzielt Party Gaming im Segment Sportwetten Bruttospielerträge pro Kunde und Jahr von CHF 96 (Party Gaming 2008), bwin ebenfalls nur im Segment Sportwetten CHF 239 (bwin 2008), der Anbieter 888 über alle Segmente CHF 302 (888 Holdings 2008), der Anbieter Ladbrokes ebenfalls über alle Segmente sogar CHF 537 (Ladbrokes 2008). Generell scheint der Ertrag pro Kunde grösser, wenn bei einem Anbieter Casinospiele, z.B. Poker, dominieren. Beim Anbieter Party Gaming, der die Erträge pro Kunde nach Spielsegment aufschlüsselt, ist diese Tendenz deutlich sichtbar. Wir schätzten den durchschnittlichen Verlust pro Spieler im Sportwettenbereich bei der Bottom-up-Berechnung auf CHF 325 (vgl. Kap 4.2) und es resultierten dabei Bruttospielerträge von CHF 10.4 Mio. Dies führt zu einer Anzahl Spieler im illegalen Sportwettenbereich von 32'000. Dazu kommen noch die Teilnehmer im illegalen Internet-Lotto, welche aufgrund des sehr kleinen entsprechenden Marktvolumens dieses Segments nicht sehr zahlreich sind. Wir gehen davon aus, dass die Spieler von illegalem Internet-Lotto pro Jahr je CHF 100 bis CHF 140 verlieren, und errechnen so zusammen mit dem geschätzten Bruttospielertrag (siehe oben) eine Zahl von rund 12'500 Spielern in diesem Bereich. Kombiniert dürften an illegalen Internet-Lotterien und -Wetten etwa 35'000 Personen teilnehmen (etliche entsprechende Spieler nutzen beide Angebotskategorien).

Gemäss der Grundlagenstudie Spielsucht von Brodbeck et al. (2007) haben Anfang 2007 im Monat vor der Befragung in der Deutschschweiz und im Tessin 9'000 Personen im Internet an illegalen Sportwetten teilgenommen. Rechnet man diese Zahlen für die ganze Schweiz hoch, ergeben sich monatliche Teilnehmerzahlen von 12'000 Personen. Geht man davon aus, dass zwei Drittel dieser Wettenden regelmässig spielen (mind. 1-mal pro Monat) und ein Drittel nur sporadisch (im Durchschnitt 2-mal pro Jahr – damit sind auch die vielen Einmalspieler bzw. Einsteiger und Wieder-Aussteiger berücksichtigt), resultieren insgesamt 32'000 Internet-Sportwettende (8'000 + 6 x 4'000).

Zur Ermittlung der Zahl der Personen, welche in illegalen Internet-Casinos spielen, können ebenfalls die Angaben in Brodbeck et al. (2007) verwendet werden. 10'000 Personen spielten demnach Anfang

³² Dahinter steht die Annahme, dass das Budget für Spielverluste bei den Kunden unabhängig von der Ausschüttungsquote gleich bleibt. Durch das aggressive Angebot der illegalen Anbieter wird es bei deren Kunden sogar erhöht sein. Hinzu kommt, dass vor allem die Vielspieler bei illegalen Anbietern spielen, der Gelegenheitsspieler eher bei legalen Anbietern.

2007 im Monat vor der Befragung in der Deutschschweiz und im Tessin in Internet-Casinos. Geht man davon aus, dass rund 2'000 Personen via Internet Poker spielten, die Poker nicht zu Casino-Spielen bzw. Casino-Sites zählten, sind es insgesamt 12'000 Personen. Hochgerechnet auf die ganze Schweiz entspricht dies ca. 15'000 Personen. Geht man weiter davon aus, dass zwei Drittel dieser Spieler regelmässig spielen (mind. 1-mal pro Monat) und ein Drittel nur sporadisch (im Durchschnitt 2-mal pro Jahr), resultieren insgesamt 40'000 Internet-Casinospieler (10'000 + 6 x 5'000).

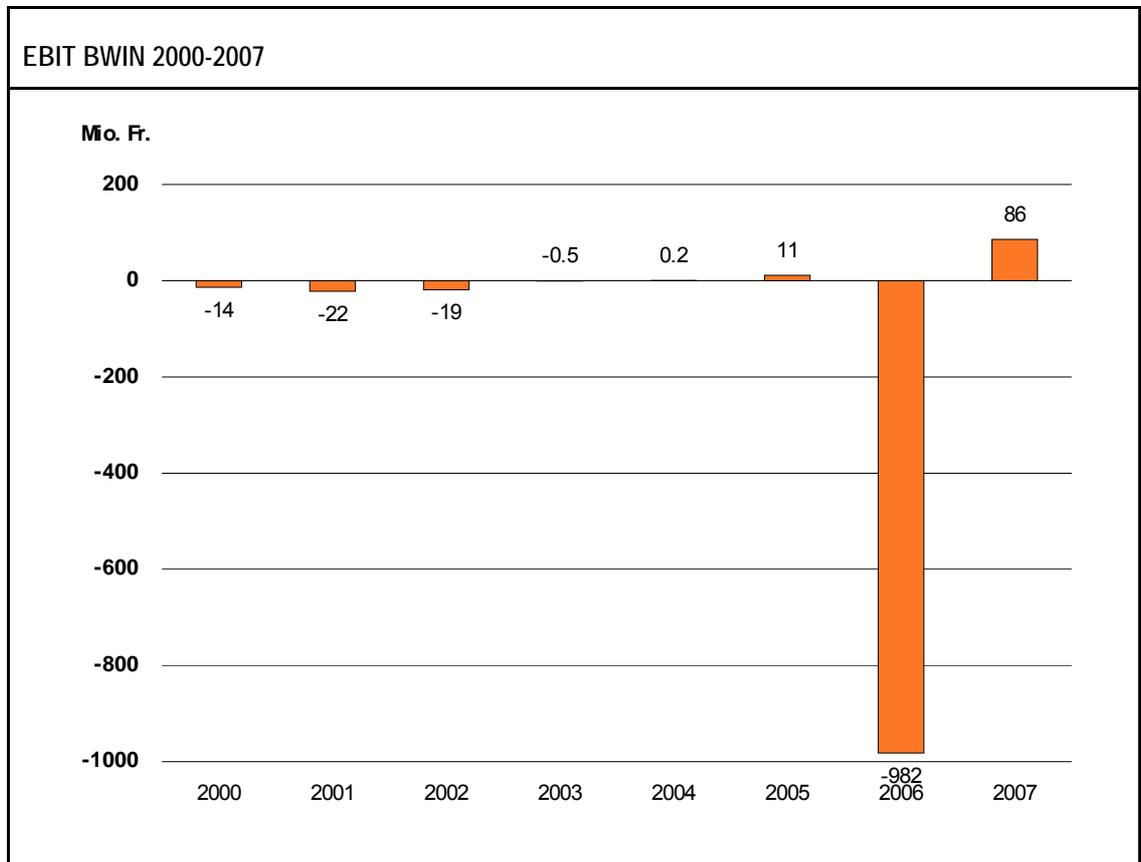
Abschliessend ist festzuhalten, dass die beiden Bottom-up-Schätzungen des illegalen Sportwetten- und Casino-Internetmarktes jeweils zu den kleinsten Marktvolumen-Resultaten führen und den unteren Pol der verwendeten Bandbreite darstellen. Die oben ausgewiesenen Spielerzahlen stellen daher eher eine konservative Schätzung dar.

4.5. VERWENDUNG DER ERTRÄGE

Die Verwendung der Erträge von illegal operierenden Anbietern von Wetten, Lotto und Casinoprodukten im Internet ist naturgemäss schwieriger zu bestimmen als diejenige der legalen Anbieter. Die entsprechenden Firmen operieren oft intransparent und geben vielfach keine Geschäftszahlen und Eigentümerstrukturen bekannt. An dieser Stelle zeigen wir deshalb am Beispiel der Firma bwin, welche am illegalen Sportwettenmarkt in der Schweiz sicherlich den grössten Marktanteil hat, stellvertretend für die vielen anderen illegal in der Schweiz operierenden Firmen, die Verwendung der Erträge auf.

Von den Spieleinsätzen werden im Sportwettenbereich 91.5% an die Gewinner ausgeschüttet (bwin 2008). Von den gesamten Bruttospielerträgen aus allen Segmenten werden gemäss bwin (2008) 29% für Marketing ausgegeben, 23% für Personal und 35% für übrigen Betriebsaufwand. Zur Gewinnung eines neuen Kunden waren 2007 Marketingausgaben von CHF 257 notwendig (bwin 2008). Der Allgemeinheit kommen lediglich Unternehmenssteuern im Umfang von 1.8% der Bruttospielerträge zu. 15% der Bruttospielerträge verbleiben 2007 als Gewinn beim Unternehmen bzw. den privaten Aktionären. In den Vorjahren mussten meist Verluste verzeichnet werden (vgl. Figur 8). Zwischen 2000 und 2007 wurden insgesamt 22 Kapitalerhöhungen vorgenommen.

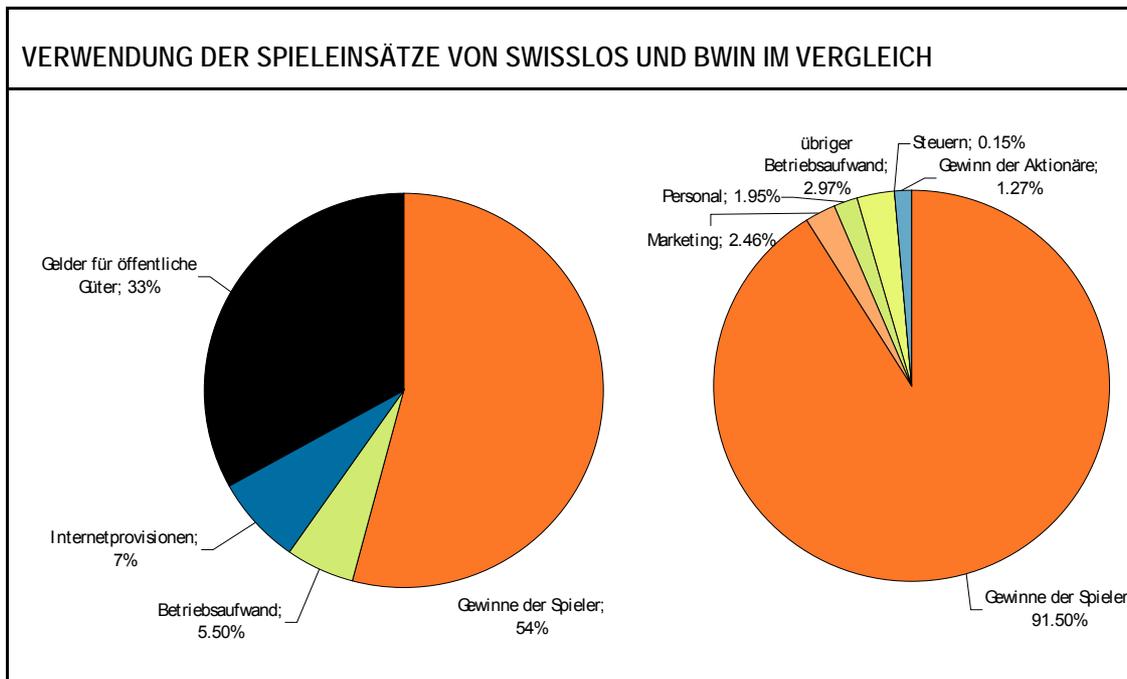
Diese Fakten verdeutlichen die wenig nachhaltigen Geschäftsmodelle der illegalen Internetanbieter. Aus den wenigen Gewinnen der Anbieter fallen kaum Kompensationen für die Gesellschaft in Form von Gewinnsteuern ab.



Figur 8 Quelle: bwin 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

Auch aus Figur 9 werden die markanten Unterschiede in der Verwendung der Spieleinsätze zwischen legalen und illegalen Anbietern im Internet gut ersichtlich. Als Beispiel eines legalen Anbieters ist hier das Swisslos-Internetportal aufgeführt, als Beispiel für einen illegalen Anbieter wiederum bwin. Während beim legalen Anbieter (links) ein Drittel der Spieleinsätze der Allgemeinheit zukommen als Entschädigung für die mit den Aktivitäten verbundenen externen Kosten und die Unterstützung gemeinnütziger Zwecke, sind es beim privaten Anbieter (rechts) nur 0.15% an Steuern – die erst noch keineswegs dort anfallen, wo auch die externen Kosten entstehen, sondern überwiegend in den Offshore-Jurisdiktionen, im Falle von bwin Gibraltar, und teilweise in Österreich. Bemerkenswert ist auch, dass ein Drittel des Betriebsaufwands des privaten Anbieters ins Marketing fließt. Dieser Anteil war bei bwin im vorhergehenden Jahr noch bedeutend höher, wurde aber wegen der grossen Verluste im Jahr 2007 zurückgefahren. Der Anteil der Betriebskosten des Swisslos-Internetportals ist tief, wenn man berücksichtigt, dass bwin in vielen Ländern gleichzeitig operiert und mit der damit möglichen Grösse Skalenerträge nutzen kann, während Swisslos – aufgrund des Territorialitätsprinzips (siehe separaten Abschnitt dazu) – auf den Markt Schweiz beschränkt

ist, wo noch dazu höhere Kosten im Bereich Personal und Infrastruktur anfallen als in den meisten Offshore-Staaten.



Figur 9 Verwendung der Spieleinsätze von Swisslos (links) und bwin (rechts) im Vergleich. Quelle: Swisslos (2008), bwin (2008).

5. SYNTHESE: VOLUMEN DES LEGALEN UND ILLEGALEN GLÜCKSSPIELMARKTES

In diesem Abschnitt führen wir in einer Synthese der obenstehend gemachten Ausführungen zu legalem und illegalem Glücksspielmarkt Schweiz zu zwei Schlüsselgrössen zusammenfassende Darstellungen auf, die einen Überblick über das Marktvolumen erlauben:

- › Bruttospielertrag (BSE): Einnahmen der Glücksspielbetreiber nach Ausschüttung der Gewinne an die Spielenden.
- › Anzahl Spielende: regelmässig Spielende, was aber auch seltener als monatlich bedeuten kann.

Im Folgenden sind unsere Schätzungen für die Bandbreiten und die wahrscheinlichsten Werte für den Bruttospielertrag und die Anzahl Spieler tabellarisch dargestellt, gegliedert nach den einzelnen Spielarten, Absatzkanälen und ihrem rechtlichen Status. Dabei führen wir die Werte jeweils entlang der vorher erwähnten Strukturierung von Lottospielen, Sportwetten und Casinospielen sowie legalen terrestrischen Spielen, legalen Internetspielen und illegalen Internetspielen einzeln auf. Die hier aufgeführten Werte für die illegalen Internet-Glücksspiele entsprechen den in den vorhergehenden Abschnitten hergeleiteten Schätzungen. Die Zahlen für die Bruttospielerträge sind, wenn nicht anders angegeben, jeweils Mio. CHF und beziehen sich auf das Jahr 2007.

5.1. BRUTTOSPIELERTRAG

BRUTTOSPIELERTRÄGE IM GLÜCKSSPIELMARKT SCHWEIZ 2007 (IN MIO. FR)				
Spiel		Absatzkanal		
		terrestrisch	Internet	
			Legal	Illegal
Lotterien	Punktschätzung	793	33.3	1.5
	Bandbreite			1 bis 2
Wetten	Punktschätzung	56	1.7	34
	Bandbreite			10.5 bis 57
Casinospiele	Punktschätzung	1'020	n.V.	39
	Bandbreite			23 bis 55
Alle Glücksspiele	Punktschätzung	1'869	35	74.5
	Bandbreite			34.5 bis 114

Tabelle 11

Es fällt auf, dass die Situation im Lotto- und im Sportwettenmarkt völlig unterschiedlich ist. In Ersterem sind illegale Internet-Angebote von marginaler Bedeutung. Im Sportwettenmarkt hingegen spielen die

illegalen Anbieter eine gewisse Rolle. Sie erwirtschaften ca. 37% der Bruttospielerträge aus Sportwetten. Betrachtet man nur die Situation im Internet, so sind die legalen Angebote im Lotteriebereich den illegalen überlegen. Die illegalen Anbieter tragen lediglich 4.5% zu den Erträgen bei, welche in diesem Absatzkanal erzielt werden. Bei den Sportwetten hingegen haben die illegalen Anbieter im Absatzkanal Internet die Nase vorne: Unseren Schätzungen zufolge stammen in diesem Segment über 95% der Erträge von illegalen Anbietern. Im Casinobereich wiederum ist die Bedeutung der illegalen Angebote insgesamt gering, die illegalen Internetanbieter kommen auf einen Marktanteil von rund 3.7%. Da im Casinobereich keine legalen Internet-Angebote bestehen, kann die Bedeutung der illegalen Anbieter nicht isoliert auf diesen Absatzkanal betrachtet werden.

Wachstum

Der (illegale) Internet-Bereich wächst schneller als der Gesamtmarkt, wobei das Wachstum aktuell im illegalen Internet-Casino-Bereich (inkl. Poker) mit Abstand am Grössten ist. Unterstellt man ab 2007 dort ein Wachstum von 10% pro Jahr und im Sportwettenbereich ein Wachstum von 5% pro Jahr³³, resultieren für 2010 folgende Bruttospielertrags-Prognosen:

- › CHF 51.9 Mio. für Internet-Casino und -poker und
- › CHF 45.3 Mio. für Internet-Sportwetten.

Die Bandbreiten lauten dabei: für den Casinobereich CHF 30.6 Mio. bis CHF 73.2 Mio. und für die Sportwetten CHF 14 Mio. bis CHF 76 Mio. Der Internet-Lottomarkt ist marginal und weist bisher eine sehr beschränkte Wachstumsdynamik auf.

5.2. ANZAHL SPIELER

In der folgenden Tabelle sind die Spielerzahlen der einzelnen Spielarten aufgeführt. Als Spieler gilt, wer mindestens einmal im Jahr ein entsprechendes Angebot konsumiert. Bei den Spielerzahlen wurde keine Differenzierung nach Lotterien und Wetten vorgenommen.

³³ Hinweise zur sich abzeichnenden Verlangsamung des Wachstums befinden sich in Ziff. 4.3.

ANZAHL SPIELER IM GLÜCKSSPIELMARKT SCHWEIZ 2007			
Spielkategorie	Absatzkanal		
	terrestrisch	Internet	
		legal	illegal
Lotterien und Wetten	3'700'000	303'000	35'000
Casinospiele	250'000	n.V.	40'000

Tabelle 12

Bei den Spielerzahlen fällt die grosse Popularität von Lotterien und Wetten gegenüber Casinobesuchern auf. Im Bereich der legalen Angebote konsumieren 15-mal mehr in der Schweiz wohnhafte Personen Lotterie- und Wettangebote als Casinospiele, trotz vergleichbarer Bruttospielerträge. Es lässt sich sagen, dass bei Lotterien und Wetten Viele wenig einsetzen, bei Casinospielen relativ Wenige viel einsetzen. Der legale Teil des Absatzkanals Internet kommt für knapp einen Zehntel der Spielerzahlen im Bereich Lotterien und Wetten auf. Es ist allerdings zu erwarten, dass einige Spieler auch beide Absatzkanäle nutzen. Die Zahl der Konsumenten von illegalen Lotterien und Wetten im Internet ist demgegenüber relativ tief und entspricht mit 35'000 rund 0.6% Prozent der erwachsenen Wohnbevölkerung in der Schweiz. Die Zahl der Teilnehmer an illegalen Casinospielen ist leicht grösser als diejenige im Lotterie- und Wettbereich.

5.3. VERGLEICH ZUM AUSLAND

In diesem Abschnitt werden die vorher ermittelten Zahlen zum gesamten Glücksspielmarkt (legal und illegal, Internet und terrestrisch) der Schweiz in Bezug gesetzt zu den entsprechenden Schätzwerten für die restlichen Länder Europas (EU-25 mit Ausnahme Maltas). Es zeigt sich, dass je nach Land recht unterschiedliche Strukturen des Glücksspielmarkts anzutreffen sind, bedingt einerseits durch unterschiedliche Vorlieben der Bevölkerung und andererseits durch sozioökonomische und regulatorische Rahmenbedingungen (so weist die Schweiz 20 Casinos auf, während im knapp achtmal grösseren Italien nur 4 Casinos existieren).

In der folgenden Tabelle sind die totalen Ausgaben (Spieleinsätze) für Glücksspiel in den einzelnen Ländern im Jahr 2004 aufgeführt. Absoluter Spitzenreiter ist Österreich mit Ausgaben für Glücksspiel von über CHF 3'000 pro Person. Danach folgen Grossbritannien und Finnland, ersteres ebenfalls ein Land mit wenig reguliertem Glücksspielmarkt. Eine solche Steigerung der Ausgaben für Glücksspiel ist nicht unproblematisch und daher nicht erwünscht. Die übrigen Länder der ehemaligen EU-15 bewegen sich mehr oder weniger im europäischen Durchschnitt von ungefähr CHF 1'000 Ausgaben für Glücksspiele pro Person und Jahr. Es ist zu beachten, dass die aufgeführten Beträge insofern irreführend sind, als dass sie die Umsatzsummen verschiedenartiger Produkte mit Gewinnausschüttungsquoten zwischen 45 und über 90% darstellen. Die damit verbundenen Wertschöpfungen, aber auch Gefahrenpotenziale (Spielsucht, Geldwäscherei etc.), sind entsprechend höchst unterschiedlich.

Für die Schweiz wurde bewusst der Wert für 2007 eingesetzt, da sich die Spielbanken im Jahr 2004 noch am Beginn ihrer Entwicklung befanden. Die Schweizer Werte bewegen sich, auch wenn man die Differenz von drei Jahren berücksichtigt, bedingt auch durch die relativ hohe Kaufkraft, am mittleren bis oberen Ende des europäischen Mittelfeldes. In den neu der EU beigetretenen Ländern Osteuropas sind die Ausgaben für Glücksspiel, bedingt durch die geringere Kaufkraft und den erst begonnen Aufbau moderner Glücksspielanbieter, generell tiefer; die mit Abstand tiefsten Werte verzeichneten Litauen und Polen mit lediglich CHF 33 bzw. CHF 50 Ausgaben für Glücksspiel pro Person und Jahr.

AUSGABEN FÜR GLÜCKSSPIEL (SPIELEINSÄTZE) IN DER EU-25		
Land	Ausgaben für Glücksspiel Total (Mio. CHF)	Ausgaben für Glücksspiel pro Kopf (CHF)
Belgien	7'448	718
Dänemark	6'012	1'119
Deutschland	57'799	701
Estland	1'637	1'202
Finnland	13'594	2'589
Frankreich	58'066	952
Griechenland	10'371	935
Grossbritannien	164'228	2'739
Irland	5'144	1'253
Italien	40'531	701
Lettland	1'052	451
Litauen	100	33
Luxemburg	501	1'119
Niederlande	17'802	1'086
Österreich	26'102	3'173
Polen	1'937	50
Portugal	4'075	384
Schweden	6'513	718
Slowakei	1'236	234
Slowenien	1'035	518
Spanien	45'574	1'035
Tschechische Republik	4'442	434
Ungarn	4'526	451
Zypern	167	234
EU-25 (ohne Malta)	479'858	1'052
Vergleich Schweiz (2007)	13'284	1'750

Tabelle 13 Quelle: London Economics (2006). Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2004. Malta ist nicht aufgeführt, weil keine Informationen zum maltesischen Spielsektor vorhanden sind. Basis Währungsumrechnung 31.12.2007. Quelle der Werte für CH: Angaben in vorangehenden Kapiteln (Legales und illegales Angebot).

In der folgenden Tabelle sind die Ausgaben pro Kopf nur für den Produktbereich Lotterien und dessen Anteil an den gesamten Glücksspielausgaben aufgeführt. Lotterien sind in Bezug auf die Spielsuchtprob-

lematik die unproblematischste Art von Glücksspiel. Die Anteile am gesamten Glücksspielmarkt sind daher auch ein Indikator für die „Aggressivität“ des Glücksspielsektors eines Landes.

Auch hier ist zu beachten, dass nicht die Bruttospielerträge, sondern die Spieleinsätze aufgeführt werden. Lotterien weisen meist Gewinnausschüttungsquoten zwischen 45–65% aus, wenn es sich um den bedeutendsten Produktbereich der Lottos handelt. Bei den Losen und anderen Lotterieförmungen liegen die Gewinnausschüttungsquoten zwischen 55–80%, im Fall des elektronischen Vertriebs (über Video Lottery Terminals oder Internet) sind bis zu 95% die Regel.

Lotterien sind besonders in den Mittelmeerländern Portugal, Spanien, Italien und Zypern sowie in einigen Staaten Mitteleuropas wie Deutschland, Polen und Litauen besonders beliebt. In diesen Ländern haben die Lotterien einen Anteil an den gesamten Ausgaben für Glücksspiele von 30% und mehr. Den höchsten Anteil der Lotterien am gesamten Glücksspielmarkt verzeichnet Italien mit 58%. Diese Anteile werden indessen von den regulatorischen Rahmenbedingungen stark beeinflusst – der hohe Lotterie-Anteil in Italien ist z. B. auch stark auf die kleine Zahl der zugelassenen Casinos zurück zu führen. Auffallend ist der geringe Anteil (7% bzw. 10%) der Lotterien am gesamten Glücksspielmarkt in den Ländern Grossbritannien und Österreich, beides Länder mit traditionell verankerter Wettkultur, entsprechend ausgebautem Wettangebot, aber auch vielfältigen anderen Glücksspielangeboten (Casinos, Spielautomaten ausserhalb von Casinos, Bingohallen etc.). Insbesondere der (Sport-)Wettensektor ist in diesen beiden Ländern vergleichsweise wenig reguliert. Die beiden Länder sind zudem das (ursprüngliche) Heimland grosser Glücksspielkonzerne (z. B. Casino Austria, Ladbrokes oder bwin, 888 plc) mit starkem Internationalisierungsdrang. Mit Ausnahme einiger mittelosteuropäischer Länder und Finnland bewegen sich die übrigen Länder Europas zwischen einem 15%igen und 25%igen Anteil der Lotterien am Glücksspielmarkt. In der Schweiz haben Lotterien eine im europäischen Vergleich in Anbetracht der hohen Casinodichte grosse Bedeutung mit einem Anteil an den Spieleinsätzen von knapp 14%. In Skandinavien nimmt Poker generell einen besonders grossen Anteil am Glücksspielmarkt ein. Durch die breite Verfügbarkeit von schnellen Internetverbindungen ist auch die Teilnahme an Glücksspiel über Internet in diesen Ländern überdurchschnittlich hoch (European Lotteries 2007). In Grossbritannien ist die Bedeutung der Sportwettenanbieter (Buchmacher) traditionell hoch. Für die Schweiz führen vor allem auch die via Tactilo vertriebenen Lose der Loterie Romande zu den hohen Pro-Kopf-Ausgaben bei den Lotterien.

AUSGABEN FÜR LOTTERIEN (SPIELEINSÄTZE) IN DER EU-25		
Land	Ausgaben für Lotterien pro Kopf (EUR)	Anteil der Lotterien an den gesamten Glücksspielausgaben
Belgien	167	24%
Dänemark	251	23%
Deutschland	200	30%
Estland	17	2%
Finnland	301	11%
Frankreich	234	24%
Griechenland	284	30%
Grossbritannien	200	7%
Irland	234	19%
Italien	401	58%
Lettland	3	1%
Litauen	17	47%
Luxemburg	184	17%
Niederlande	167	15%
Österreich	317	10%
Polen	17	48%
Portugal	167	42%
Schweden	167	23%
Slowakei	17	8%
Slowenien	67	15%
Spanien	434	41%
Tschechische Republik	33	7%
Ungarn	67	15%
Zypern	134	57%
EU-25 (ohne Malta)	234	22%
Vergleich Schweiz (2007)	360	21%

Tabelle 14 Quelle: London Economics (2006), Bundesamt für Justiz 2008. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2004 (ausser Schweiz, für welche aus dem gleichen Grund wie bei der vorangehenden Tabelle die Werte für 2007 verwendet wurden; Quelle: Werte aus voranstehenden Kapiteln). Malta ist nicht aufgeführt, weil keine Informationen zum maltesischen Spielsektor vorhanden sind.

Abschliessend wird nochmals darauf hingewiesen, dass zwischen Ausgaben bzw. Spieleinsätzen und Bruttospielerträgen zu differenzieren ist. Der Anteil der Lotterien an den Bruttospielerträgen ist aufgrund deren im Durchschnitt vergleichsweise geringen Gewinnausschüttungsquoten wesentlich höher als ihr Anteil an den Glücksspielausgaben.

6. REGULIERUNG DES INTERNET-GLÜCKSSPIELMARKTES IM AUSLAND

Mit dem Aufkommen der Internetanbieter weltweit ist in den letzten Jahren auch in vielen anderen Ländern die Diskussion zur Regulierung des Glücksspielmarktes in Bewegung gekommen. Die gesetzlichen Grundlagen zum Glücksspiel im Internet unterscheiden sich von Land zu Land. In den meisten Ländern Europas und Nordamerikas bestehen restriktive Regulierungen, welche das Glücksspiel im Internet grundsätzlich verbieten und/oder einschränkende Vorschriften zum Angebot machen. Einige Länder wie Frankreich oder Norwegen sind daran, ihre Regulierungen zu ändern oder flankierende Massnahmen zur Verhinderung des illegalen Glücksspiels via Internet einzuführen.

In Europa wurden die Diskussionen – von privaten Anbietern – vor allem auch auf der Ebene der EU losgetreten, mit der Argumentation, dass das Prinzip der Dienstleistungsfreiheit durch die bestehenden Regulierungen in den Ländern gefährdet sei. Im Jahr 2006 entschied das EU-Parlament jedoch, dass Glücksspiele von der Dienstleistungsdirektive ausgenommen sind (vgl. Kap. 1.2). Dieser Entscheid hat insbesondere auch für das Internet-Glücksspielangebot Geltung. Die Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie der EU, die den Wettbewerb bzw. die Grenzen für den länderübergreifenden Wettbewerb öffnen würde, hätte nach Ansicht des EU-Parlaments negative Folgen. Mit seinem Entscheid unterstreicht das EU-Parlament die Bedeutung eines staatlich geregelten Glücksspielmarktes und dokumentiert, dass das Glücksspiel keine herkömmliche Dienstleistung darstellt.

Wie im vorliegenden Studienbericht bereits einleitend erwähnt, kam der Europäische Gerichtshof wiederholt zum Schluss, dass im Glücksspielsektor die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheiten zum Zwecke der Eindämmung von negativen externen Effekten (wie der Spielsucht) erfolgen darf (vgl. Kap. 1.2).

In diesem Kapitel werden die verschiedenen Regulierungen des Internet-Glücksspielmarktes in einigen ausgewählten Ländern betrachtet und davon ausgehend eine Typologie von Regulierungsmöglichkeiten im Internetbereich entwickelt, welche als Ausgangsbasis für die spätere Diskussion grundsätzlich denkbarer Regulierungsoptionen dient. Die Auswahl der betrachteten Länder erfolgte aufgrund ihrer Bedeutung (als Benchmark für die Schweiz), ihrer Vergleichbarkeit mit der Schweiz und ihrer Betroffenheit von neueren regulatorischen Entwicklungen, wie der Diskussion um die Kompatibilität mit der EU-Dienstleistungsfreiheit. So wird im Folgenden auf die USA, Frankreich, Deutschland, Niederlande und Norwegen als Beispiele eher restriktiver Regulierung näher eingegangen. Grossbritannien ist ein Beispiel für eine regulierte, liberalisierte Form des Glücksspielmarktes. Als extremere Beispiele der Liberalisierung und primär zu Abdeckung des gesamten regulatorischen Spektrums dienen Malta und Antigua, die indes- sen kaum ernsthaft als Benchmark für die Schweiz herangezogen werden können.

Exkurs: Internetangebote staatlicher Lotteriegesellschaften im Ausland

Beinahe alle staatlichen Lotteriegesellschaften vertreiben ihre Angebote auch via Internet. Das Spektrum der Angebote divergiert indessen. In Ländern, in welchen die Lotteriegesellschaften auch für den Betrieb (eines Teils) der Casinos verantwortlich sind und/oder generell alle Glücksspielprodukte anbieten können, betreiben diese Gesellschaften Glücksspielportale, die von der Angebotsbreite denjenigen grosser illegaler privater Anbieter wie bwin oder Party Gaming ebenbürtig sind. Konkurrenzfähig sind diese Portale staatlicher Anbieter indessen nur dann, wenn sie – bis auf den Bereich nicht imitierbarer Klassiker wie das nationale Zahlenlotto oder Euro Millions – die gleichen oder zumindest ähnliche Geschäftsmodelle (sprich: vor allem ähnlich hohe Gewinnausschüttungsquoten und kaum Steuerabgaben) wie die illegalen privaten Anbieter fahren. Dies führt dazu, dass z. B. die Österreichischen Lotterien, welche ihre Internet-Seite win2day.at gemeinsam mit Casino Austria betreiben, via Internet hohe Umsätze, aber vergleichsweise geringe Bruttospielerträge und kaum Gewinne erzielen. Ähnliches gilt für die Schwedische Staatslotteriegesellschaft Svenska Spel, welche z. B. auf den Poker-Boom in Skandinavien damit reagiert hat, ein eigenes Poker-Angebot zu lancieren. Die Gewinne für das Unternehmen bzw. die Steuerpotenziale sind gering – erklärtes Ziel dieses Angebots ist es aber, die Spieler von illegalen, unkontrollierten Anbietern fern zu halten oder sogar zurück zu holen, um Probleme in den Bereichen Spielsucht, Geldwäscherei, Steuerhinterziehung und Betrug zu vermeiden.

Die Internetangebote staatlicher oder staatsnaher ausländischer Anbieter sind für in der Schweiz wohnhafte Personen nicht zugänglich, da für deren Konsumation ein Wohnsitz im entsprechenden Land, der überprüft wird, verlangt ist. Das beim terrestrischen Angebot geltende **Territorialitäts-Prinzip** wird mit anderen Worten von den Staaten – bis auf die Ausnahme erwähnter Offshore-Standorte – **auch im Internet eingehalten**.

6.1. REGULIERUNGSFORMEN DES INTERNET-ANGEBOTS

In den untersuchten Ländern sind die folgenden Regulierungsformen vorzufinden, die aus unserer Sicht die Palette theoretisch möglicher Optionen abdecken. Die verschiedenen Formen der Regulierung werden nachstehend aufgeführt und näher erläutert.

Zunächst gilt es indessen, eine Vorbemerkung zu den (technischen) Möglichkeiten der Durchsetzung des Verbots illegaler Internet-Angebote voranzustellen: Es wurde lange Zeit nicht für möglich gehalten,

illegale Glücksspielangebote einzudämmen, die (aus Offshore-Ländern) über das Internet angeboten werden. Länder wie die USA (mit ihrem Unlawful Internet Gambling Enforcement Act UIGEA)³⁴, Italien (mit der Sperrung von IP-Adressen)³⁵ und jüngste Diskussionen in den Niederlanden³⁶ und Massnahmenplanungen in Norwegen³⁷ haben aber gezeigt, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, sich den illegalen Angeboten wirkungsvoll und mit verhältnismässigem Aufwand entgegen zu stellen. Auch wenn entsprechende Massnahmen das illegale Internetglücksspiel nicht zu hundert Prozent verunmöglichen (so ist es z. B. Spielern mit (Kreditkarten-)Konten im Ausland möglich, den UIGEA zu umgehen), zeigen sie die gewünschte Wirkung, indem sie weit über 90% des Marktes bzw. illegalen Internetspiels eindämmen. So hat z. B. der UIGEA zum Rückzug etlicher Anbieter aus dem US-Markt und zu einem Börsenkurssturz etlicher einschlägiger Anbieter geführt.³⁸

6.1.1. VERBOT

Eine erste Möglichkeit, das Internetglücksspiel zu regulieren, ist ein komplettes Verbot. Dieser Weg wird von zwei untersuchten Ländern (USA und D) beschritten. Bei der Wahl dieser Variante wird davon ausgegangen, dass die Gefahren des Absatzkanals Internet für die Konsumenten zu gross sind.

6.1.2. BESCHRÄNKUNG AUF ZUGELASSENE ANBIETER

Als weitere Möglichkeit neben einem totalen Verbot gibt es die Möglichkeit, einen oder mehrere Internet-Anbieter zuzulassen, wenn sie bestimmte Anforderungen erfüllen, oder eine begrenzte Anzahl von – ebenfalls an Auflagen gebundenen – Konzessionen auszusprechen.³⁹

Eine Beschränkung auf eine limitierte Zahl zugelassener Anbieter im Lotterien- und Wettenmarkt kennt verschiedene Ausgestaltungsformen. Eine Beschränkung auf einen Anbieter kommt der heutigen Situation in den meisten Ländern gleich, bei der Monopolrenten abgeschöpft werden, die wiederum umverteilt werden an gemeinnützige Institutionen/ Zwecke. Darüber hinaus können der Lotterienmarkt und der Wettenmarkt unterschiedlich reguliert werden, was zu einem dualen System führt. Die verschiedenen

³⁴ Vgl. Ziff. 4.3 und die dort aufgeführten Quellen.

³⁵ Die Sperrung von IP-Adressen kann zwar durchaus umgangen werden. Für Anbieter mit grossem und regelmässig wiederkehrendem Kundenkreis, die nicht im kriminellen Untergrund operieren wollen und können, sind solche Sperrungen aber zumindest geschäftshemmend, wenn nicht sogar geschäftsverhindernd.

³⁶ Das niederländische Justizministerium begann Ende September 2007 Gespräche mit Zahlungsverkehrsanbietern über die Möglichkeiten, internationale Transaktionen mit ausländischen Glücksspielanbietern zu blockieren (vgl. Dutch News (2007)).

³⁷ Ende September 2007 wurde bekannt, dass die norwegische Regierung an einem Gesetz arbeitet, das ähnlich wie die US-amerikanische UIGEA den Zahlungsverkehr zu illegalen Internet-Glücksspielanbietern verbietet (vgl. z. B. Reuters (2007) oder Swiss-Press.com (2007)).

³⁸ Vgl. Ziff. 4.3 und dort aufgeführte Quellen.

³⁹ Am Rande sei erwähnt, dass diverse Konzessionsmodelle im Glücksspielsektor im Ausland unter starker Kritik stehen und Gegenstand aufwändiger gerichtlicher Auseinandersetzungen sind, weil immer wieder die gleichen Anbieter die Konzessionen erhalten. Meist handelt es sich um einen Anbieter aus dem eigenen Land und nicht selten um solche, an welchen die Bundes- oder Nationalstaaten beteiligt sind.

Ausgestaltungsformen einer beschränkten Anzahl zugelassener Anbieter werden im Folgenden als Varianten a–d aufgeführt.

2. a) Monopol⁴⁰

In vielen Ländern stellt ein einziger Anbieter das Glücksspielangebot, meist handelt es sich hierbei um einen staatlichen oder staatlich kontrollierten Anbieter. Es gibt verschiedene rechtliche Ausgestaltungen eines Monopols. Da sich die sozialen und ökonomischen Folgen dieser Ausgestaltungen aus unserer Sicht nicht unterscheiden sollten, sofern sie mit denselben Auflagen verbunden sind, werden sie im Folgenden als eine Regulierungsform behandelt und hier nur kurz angerissen. Mögliche Ausgestaltungsformen sind die Folgenden:

Staatliches Monopol (rechtliches oder faktisches Monopol)

Das staatliche Monopol ist dadurch gekennzeichnet, dass dem Staat die Ausübung des Glücksspielgewerbes ausschliesslich vorbehalten ist. Das rechtliche Monopol beruht dabei auf einem Rechtsatz (Verfassung/Gesetz) im Gegensatz zum faktischen Monopol, das auf sachlichen Gegebenheiten beruht und keiner weiteren Rechtfertigung bedarf. Im Glücksspielmarkt sind solche sachlichen Gegebenheiten jedoch nicht vorhanden, das Monopol muss daher durch einen Rechtssatz abgestützt werden.

Monopolkonzession

Eine andere Möglichkeit, einen einzigen Anbieter auf dem Markt sicher zu stellen, ist die Erteilung einer Monopolkonzession. Diese gewährt einem (auch nicht staatlichen) Anbieter das ausschliessliche Recht zur Ausübung eines Gewerbes, das aufgrund eines rechtlichen Monopols von Gesetzes wegen grundsätzlich dem Staat vorbehalten ist.

Weitere rechtliche Modelle eines Monopols

Es existieren weitere Möglichkeiten, eine Monopolsituation im Markt sicher zu stellen. Ein Beispiel ist die Schweizerische Regulierung durch kantonale Bewilligungen. Die Kantone haben gemäss Lotteriegesetz die Befugnis, gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien Bewilligungen zu erteilen. Gleichzeitig sind sie berechtigt, Lotterien auszuschliessen bzw. keine entsprechenden Bewilligungen zu erteilen. Ein anderes Beispiel sind die Casinokonzessionen in der Schweiz, bei welchen es sich um geografische Exklusivitäts- bzw. monopolartige Konzessionen handelt. Dass die geografische Monopolstel-

⁴⁰ Ein faktisches Monopol liegt vor, wenn das Gemeinwesen kraft seiner Herrschaft über den öffentlichen Grund Private von einer ihnen an sich nicht verbotenen wirtschaftlichen Tätigkeit ausschliesst. Ein rechtliches Monopol ist gegeben, wenn den Privaten durch Rechtssatz eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit untersagt und ausschliesslich dem Staat vorbehalten wird.

lung durchaus Fakt ist, zeigt sich z. B. darin, dass sich das Casino Baden vehement gegen ein Casino in Zürich ausspricht.

2. b) Konzessionsmodell (Mehrere Konzessionen mit Beschränkung der Anzahl)

Eine Konzession ist die behördliche Verleihung des Rechts zur Ausübung eines Gewerbes oder Handels, das grundsätzlich dem Gemeinwesen vorbehalten ist. Die Konzessionen werden vom Staat vergeben, der die Anzahl der Konzessionen selbst bestimmen kann. An die Konzessionen sind in der Regel Vorschriften bspw. zum Jugendschutz, zur Suchtprävention, zur Verwendung der Erträge etc. gebunden.

2. c) Duales System

Das duale System beschreibt eine rechtliche Situation, in der z. B. der Lotterienmarkt durch einen einzigen Anbieter abgedeckt wird und für den Wettenmarkt eine beschränkte Anzahl an Konzessionen vergeben wird. Diese Form der Regulierung besteht momentan beispielsweise in Grossbritannien.

Der Grund für die einseitige Regulierung durch Konzessionen ist die Natur des Lotteriespiels. Das Lotteriespiel ist umso attraktiver, je mehr Spieler sich an einem Spiel beteiligen – je grösser die Einsätze sind, desto höher können die ausbezahlten Gewinne gestaltet werden. Ein Parallelangebot zu einer bestehenden Lotterie würde sich – insbesondere in einem kleinen Land – daher nicht lohnen oder die Existenz der bestehenden Lotterien durch Abwanderungen zu grossen Lotterien im Ausland bedrohen. Insofern liegt im Lotterienmarkt ein natürliches Monopol vor, das durch eine rechtliche Regulierung im dualen System zementiert wird.

2. d) Anspruchskonzessionen/Polizeibewilligung

Eine gegenüber den oben genannten Konzessionen stärker liberalisierte Form der Regulierung sind Anspruchskonzessionen. Der Unterschied zu den obigen Konzessionen besteht darin, dass bei Einhalten der Vorschriften an die Konzessionen ein Anspruch auf eine Bewilligung zum Angebot von Glücksspielen (im Internet) besteht. Offshore-Standorte wie Malta mit Anspruchskonzessionen haben diese sowohl für Lotterien als auch für Wetten eingeführt. Ein Beispiel für ein duales System mit Anspruchskonzessionen im Wettenmarkt ist nicht bekannt.

6.1.3. (RELATIV) FREIER MARKT

Schliesslich ist es auch denkbar, Glücksspielangebote (auf dem Internet) frei zu geben und den Anbietern keine Auflagen zu machen und/oder deren Zahl nicht zu beschränken. Diese Lösung wird indessen nur aus Gründen der Vollständigkeit aufgeführt. Ausser von Offshore-Ländern und privaten Anbietern wird sie heute kaum von jemandem als ernsthafte Option ins Feld geführt, da Einigkeit besteht über das hohe

Spielsucht-Gefährdungspotenzial von Produkten mit hohen Ausschüttungsquoten und hoher Ereignisfrequenz, die insbesondere auf Casino-, Sportwetten- und Games-Internetseiten vertrieben werden⁴¹.

6.2. DURCHSETZUNG DER REGULIERUNG

Neben der Art der Zulassung von Anbietern im Lotterien und Wettenmarkt unterscheiden sich die betrachteten Länder in der Durchsetzung der Regulierung. So existieren die folgenden flankierenden Massnahmen zur Eindämmung des Glücksspiels bei ausländischen Anbietern im Internet:

- › Werbeverbote für ausländische Anbieter,
- › Blockierung von Webseiten ausländischer Anbieter,
- › Blockierung der Finanzströme zu ausländischen Anbietern.

Die beiden Blockademassnahmen vermögen das illegale Internetglücksspiel zwar wie erwähnt nicht zu hundert Prozent zu verunmöglichen, sie zeigen aber bereits weitgehend die gewünschte Wirkung, indem sie weit über 90% des Marktes bzw. illegalen Internetspiels eindämmen. Mit der Eidg. Spielbankenkommission und der Lotterie- und Wettkommission (Comlot) existieren Instanzen, welche die entsprechenden Massnahmen initiieren und überwachen können.

6.3. TYPOLOGIE DER REGULIERUNGEN

Die folgende Tabelle stellt eine Typologie der verschiedenen theoretisch möglichen Regulierungsformen dar, und eine Zuordnung der betrachteten Länder zu den entwickelten Typen. Die Typologie ergibt sich aus den Unterschieden in der Regulierungssituation und der Art der Ausgrenzung von ausländischen Internetanbietern bzw. der Stärke der Durchsetzung der Regulierung.

⁴¹ So mussten z. B. in Australien und auch im Vereinigten Königreich vormals (teilweise deregulierte) Internet-Glücksspiel-Gesetzgebungen wieder verschärft werden, da die Spielsuchtproblematik zu stark anwuchs (vgl. Vuaran, D. (2002)).

TYPOLOGIE DER REGULIERUNGEN DES INTERNET-ANGEBOTS VON LOTTERIEN UND WETTEN			
Regulierung	Territoriale Ausgrenzung von ausländischen Internetanbietern		
	Keine	Schwach (Werbeverbote o.ä.)	Strikt (Blockierung von Finanzflüssen und/oder Webseiten)
Verbot			USA, Deutschland (vorgesehen)
Staatliches Monopol		Status Quo Schweiz, Niederlande, Norwegen, Frankreich	Niederlande (geplant), Norwegen (geplant)
Duales System (Monopol oder Monopolkonzession für Lotterien, Konzessionen für Wetten)		Grossbritannien	Frankreich (evtl. geplant)
Anspruchskonzession (Rechtsanspruch bei Erfüllen aller Anforderungen)	Malta		
Freier Markt	Antigua		

Tabelle 15

Wie die Typologie zeigt, herrscht in den meisten Ländern ein staatliches Monopol. Einzig Grossbritannien hat den Wettenmarkt mit einem Konzessionssystem und den Lotteriebereich mit einer Monopolkonzession teilliberalisiert (gilt für terrestrisches und Internet-Angebot). In Frankreich ist ein Modell in der Diskussion, das im Lotteriebereich ein Monopol und im (Internet-)Sportwettenbereich ein Konzessionsmodell vorsieht. Allerdings sind die entsprechenden Auflagen gemäss noch unbestätigten Angaben so gross, dass sich bwin oder Ladbrokes damit schwer tun dürften und unter Umständen von einem Konzessionsgesuch absehen werden. Viele europäische Länder wie z. B. Deutschland, Niederlande und Norwegen planen aufgrund der zunehmenden Unterwanderung der Gesetzgebung durch die ausländischen Internetanbieter mit flankierenden Massnahmen wie der Blockierung von Finanzströmen und Webseiten eine stärkere Durchsetzung ihrer Regulierung.⁴²

Im Kapitel 6.5 werden die Regulierungen des Internet-Lotterien- und Wettenmarktes und die derzeitigen Entwicklungen diesbezüglich in den untersuchten Ländern detaillierter aufgeführt. Vorgängig gilt es, in Kapitel 6.4 das unter den traditionellen Nationalstaaten im Glücksspielsektor eingehaltene Territorialitätsprinzip zu diskutieren.

6.4. TERRITORIALITÄTSPRINZIP

Bewilligungen, Konzessionen u.ä. werden von den traditionellen Nationalstaaten vornehmlich für das eigene geografische Marktgebiet vergeben. Das faktisch weltweit verankerte Prinzip, dass die Gewinne aus dem Glücksspiel guten Zwecken und damit primär der eigenen breiten Bevölkerung zukommen, ver-

⁴² Vgl. Rat der Europäischen Union 2008, S. 23

bietet es einem Staat, eigenen Konzessionären die Erlaubnis zu erteilen bzw. es zu tolerieren, dass sie in anderen Ländern illegal Glücksspiele anbieten und entsprechende Gewinne erwirtschaften.⁴³

Dieses Territorialitätsprinzip wurde mit dem Aufkommen des Internet von Offshore-Standorten wie Antigua & Bermuda, Malta etc. erstmals durchbrochen. Diese Staaten beabsichtigen mit diesem Verhalten – ähnlich wie bei einschlägigen Finanzdienstleistungen – Investoren und Arbeitsplätze anzulocken. Dieses Verhalten führte zu Gegenreaktionen „normaler“ Staaten, wie sie in der voran stehenden Grafik in der rechten Spalte aufgeführt sind.

Die Schweiz ist im Glücksspielbereich dem Territorialitätsprinzip auch verpflichtet: Eine Schweizer Konzession/Bewilligung gilt ausschliesslich für den Absatz bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz und berechtigt nicht zum Angebot von Lotterie-, Sportwetten- oder Casinoangeboten im Ausland. Entsprechend ist das Angebot auf der Internet-Site der Lotteriegesellschaften nur für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz zugänglich. Gelingt es einem Anbieter mit Schweizer Konzession/Bewilligung, eine Konzession/Bewilligung im Ausland zu erlangen, ist sicherzustellen, dass die resultierenden Erträge separat erfasst und besteuert werden.⁴⁴ Weiter wäre die Einhaltung weiterer, sicherlich (ebenfalls) unterschiedlicher Auflagen (z. B. in Bezug auf Spielsuchtprävention und Geldwäscherei) sicher zu stellen. Falls die Schweiz das Territorialitätsprinzip in der Manier von Offshore-Standorten brechen würde, wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit mit negativen Gegenreaktionen anderer Nationen zu rechnen (z. B. Ausschluss der Schweizer Lotteriegesellschaften aus dem Euro Millions-Verbund).

6.5. REGULIERUNGEN DES INTERNET-LOTTERIEN- UND -WETTENMARKTS IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN

6.5.1. USA

Regulierung

Die Regulierung des Glücksspiels ist in den USA Sache der einzelnen Gliedstaaten. Die meisten von ihnen kennen gliedstaatliche Lotteriegesellschaften, in einigen Gliedstaaten sind zusätzlich Casinos erlaubt, oft mit Einschränkungen wie zum Beispiel die sogenannten „riverboat casinos“, wo nur auf Schiffen, zum Teil auch nur während einer zeitlich beschränkten Kreuzfahrt, gespielt werden darf (AGA 2006). Das Glücksspiel über das Internet ist grundsätzlich verboten.

⁴³ Anders sieht es grundsätzlich aus, wenn ein Anbieter in zwei oder mehreren Ländern eine Konzession oder Bewilligung erhält. In einem solchen Fall können sich aufgrund von Inkompatibilitäten der damit verbundenen Auflagen erhebliche Probleme ergeben (z. B. u. U. Gefahr von Quersubventionierungen).

⁴⁴ Einem Unternehmen mit Schweizer Internet-Casinokonzession sollte es möglich sein, in anderen Staaten, welche sich ebenfalls dem Territorialitätsprinzip verpflichten, eine Konzession/Bewilligung zu erlangen. Nicht zulässig bzw. problematisch ist es aber, wenn ein Schweizer Konzessionär mit einer Konzession/Bewilligung aus einem einschlägigen Offshore-Standort in anderen Ländern illegal operiert – u. U. sogar mit dem Prädikat „Swiss“ oder „offiziell in der Schweiz konzessioniert“.

Durchsetzung der Internetregulierung

Die Durchsetzung der Regulierung zum Internetglücksspiel in den USA ist geprägt durch die Verabschiedung des Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA) im Jahr 2006. Dieses Gesetz zielt darauf, die Finanzflüsse von Online-Spielern zu den Internet-Glücksspielanbietern zu blockieren und verbietet es den Glücksspielfirmen, Geld zu akzeptieren, welches durch verbotenes Internet-Glücksspiel erwirtschaftet wurde. Zusätzlich verpflichtet es US-Finanzintermediäre, Zahlungen an Glücksspielfirmen, welche im Zusammenhang mit verbotenem Internet-Glücksspiel stehen, zu unterbinden. Beim UIGEA handelt es sich nicht um eine Regulierung (die Glücksspielregulierung ist in der Hoheit der Gliedstaaten). Vielmehr ist dieses Gesetz für die Durchsetzung der unterschiedlichen gliedstaatlichen Regulierungen ausgelegt.

Vom UIGEA betroffene illegal operierende Internet-Glücksspielanbieter bzw. deren Verbände wie die Interactive Media Entertainment and Gaming Association strengten eine Klage gegen das Gesetz an mit der Begründung, es verletze Amerikanische Bürgerrechte und stehe im Widerspruch zu internationalen vertraglichen Verpflichtungen. Diese Klage wurde aber im März 2008 von einem Bezirksgericht abgewiesen (WLA Magazine 2008, The Daily Comet 7.3.2008).

In der Praxis zeigt sich, dass die Umgehung des UIGEA für amerikanische Online-Glücksspieler zwar möglich ist, die Teilnahme aber wesentlich aufwändiger ist als vor der Einführung des Gesetzes, und viele Anbieter – insbesondere die grössten Internet-Glücksspielanbieter – haben sich zurückgezogen. Internet-Finanzintermediäre, wie zum Beispiel Pay Pal, die sogenannte „e-Wallets“ (elektronische Portemonnaies) anbieten, sind nur dann ein möglicher Umgehungsweg, wenn diese nicht in den USA tätig sind. Bereits im Jahr 2002, vor der Einführung des UIGEA, wurde PayPal zu einer Strafzahlung verurteilt, weil Zahlungen an Internet-Glücksspielanbieter weitergeleitet wurden. Bei anderen „e-wallet“-Anbietern, welche nicht in den USA tätig sind, würde allerdings nur ein totales Verbot von Zahlungen amerikanischer Banken an diese „e-wallet“-Anbieter das Weiterleiten von Geld an Glücksspielanbieter verhindern.

Obwohl sie das Internet-Glücksspiel bzw. den entsprechenden Zahlungsverkehr nicht vollständig unterbinden kann, hatte und hat der UIGEA erhebliche geschäftshemmende Wirkungen und damit schwerwiegende Folgen für die illegalen Internet-Glücksspielanbieter. So verzeichneten die Aktien der Firma Party Gaming Plc, welche die Website PartyPoker.com betreibt, einen Kurssturz von 60% in den 24 Stunden nach der Verabschiedung des Gesetzes. 90% des Umsatzes dieser Glücksspielseite seien durch die Entscheidung, keine amerikanischen Kunden mehr zu akzeptieren, weggebrochen (Guardian 17.10.2006). Auch viele andere börsenkotierte Glücksspielanbieter akzeptieren keine in den USA domizilierten Kunden mehr (Guardian 13.10.2006), und auch die in der Schweiz zumindest im illegalen Sportwettenbereich dominante bwin AG machte diesen Schritt (bwin 2006), der mit einem massiven Kurseinbruch einher ging.

6.5.2. FRANKREICH

Regulierung

Bis jetzt unterliegen Lotterien und Sportwetten in Frankreich einem staatlichen Monopol mit zwei Anbietern am Markt, Française des Jeux (Lotterien und Fussballwetten) und PMU (Pferdewetten). Private (Internet-) Anbieter und Werbung dafür sind nicht erlaubt. Unter dem Druck der EU-Kommission, welche der Ansicht ist, dass die bestehende Regelung bzw. ihre konkrete Ausgestaltung nicht mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbar ist, wird derzeit eine Änderung der Gesetzgebung vorbereitet. Im Juni 2008 wurde der französische Vorschlag zu einer „kontrollierten“ Teilöffnung des französischen Glücksspielmarkts der EU-Kommission vorgestellt. Dieser umfasst gemäss nicht gesicherten Quellen die Öffnung des Marktes im Internet für Sportwetten und Casinospiele wie Poker, Roulette und Black Jack, nicht aber für Geldspielautomaten und Lotterien (Europe Information Service 2008, Thomson Reuters 6.6.2008). Der Vorschlag enthält ebenfalls strikte Vorschriften für Jugendschutz und Beschränkungen der Werbung. Insbesondere auch die Besteuerungsaufgaben für neu legale private Internet-Anbieter sind indessen offenbar so hoch, dass diese sich zumindest mit ihren bestehenden Geschäftsmodellen kaum um entsprechende Zulassungen bewerben werden bzw. können.

Durchsetzung der Internetregulierung

Neben der möglichen Öffnung von Sportwetten für einen regulierten Wettbewerb wird auch die forcierte Durchsetzung der bestehenden Regulierungen für den Internetabsatz angedacht. Dies ist unabdingbar, wenn zugelassene Anbieter strikte Auflagen zu erfüllen haben, da diese andernfalls mit einer für die Spieler attraktiveren Konkurrenz konfrontiert sind. Anfang 2008 war ein Gesetz geplant, welches die Banken, ähnlich wie der UIGEA in den USA, dazu verpflichtet, Zahlungen an Internetglücksspiel-Anbieter zu blockieren, auch an solche mit Lizenzen in anderen Ländern der Europäischen Union. Dieses Gesetz wird aktuell mit der EU-Kommission diskutiert (Reuters 2008a).

6.5.3. DEUTSCHLAND

Regulierung

Der deutsche Glücksspielmarkt ist grundsätzlich durch ein staatliches Monopol auf der Ebene der Bundesländer geregelt. Am 1. Januar 2008 trat der neue Glücksspiel-Staatsvertrag in Kraft, der die Staatsmonopole im Lotterien- und Sportwettenbereich stützt und das Angebot von Glücksspiel via Absatzkanal Internet verbietet.

Durchsetzung der Internetregulierung

Im Glücksspiel-Staatsvertrag ist neben dem Verbot (privater und staatlicher) Onlineangebote auch festgehalten, dass die Bundesländer von Internet Service Providern verlangen können, die Webseiten von illegalen Online-Glücksspielanbietern zu blockieren, wie dies auch schon in Italien praktiziert wird (Malta Today 2008). Ausserdem können Banken verpflichtet werden, Geldflüsse zu diesen Anbietern zu stoppen. Die Umsetzung dieser Massnahmen ist geplant. Bereits in Kraft ist das Verbot der Internetwerbung für Glücksspiel, welches auch konsequent durchgesetzt wird (ISA-Guide 2008a). Der private Anbieter bwin erlitt mehrere Niederlagen vor Gericht und wurde zur Zahlung von Ordnungsgeldern verurteilt (ISA-Guide 2008b).

6.5.4. NIEDERLANDE

Regulierung

In den Niederlanden gilt ein staatliches Monopol für das Glücksspiel. Im Absatzkanal Internet ist nur die staatliche Lottogesellschaft DeLotto als legaler Anbieter zugelassen (Reuters 2008d). In mehreren Fällen entschieden niederländische Gerichte jeweils zuungunsten illegaler Anbieter und verboten deren Aktivitäten bei hohen Strafen (EL Legal Bulletin 2008).

Durchsetzung der Internetregulierung

Um die Regulierung auch im Onlinebereich durchsetzen zu können, ist von der niederländischen Regierung ein Gesetz (der sogenannte Online Gaming Act) geplant, welches – ähnlich des UIGEA in den USA – den niederländischen Banken verbieten würde, Zahlungen von niederländischen Bürgern an ausländische Glücksspielbetreiber weiterzuleiten (Xinhua News Agency 2008, Reuters 2008d). Zu diesem Ansinnen der Regierung liegt noch kein Votum des Parlaments vor.

6.5.5. NORWEGEN

Regulierung

In Norwegen weist das Glücksspielgesetz aus dem Jahr 1992 dem staatlichen Glücksspielanbieter Norsk Tipping das Monopol im Sportwetten- und Lottobereich zu. Ausserdem besagt das Lotteriegesetz von 1995, dass Lotterien kleineren Formats wie Bingo und Rubbellosen nur von gemeinnützigen Gesellschaften betrieben werden dürfen.

Durchsetzung der Internetregulierung

Um die Spieler vor dubiosen Angeboten illegaler Betreiber und der Spielsucht zu schützen und um die staatliche Regulierung und mithin die Steuereinnahmen zu sichern, ist in Norwegen ebenfalls ein Gesetz zur Blockierung der Finanztransaktionen von Spielern an illegale Glücksspielbetreiber geplant, ähnlich des UIGEA in den USA (Gaming Intelligence Group 2007). Die Auswirkungen der Spielsucht haben in Norwegen in der Vergangenheit stark zugenommen. So fand der sogenannte Baasland-Fall, der Ruin einer Familie durch Spielsucht, starke Beachtung (Aftenposten 2008). Deshalb findet eine Einschränkung der Spielmöglichkeiten in der Öffentlichkeit Unterstützung (Jones 2007). Ein entsprechender Gesetzesvorschlag wurde von der norwegischen Regierung anfangs 2008 veröffentlicht (European Lotteries 2008b).

Für alle Geldspiele, die in Norwegen nicht zugelassen sind, ist auch jegliche Marketing- und Werbetätigkeit verboten. Das Direktmarketing und Sponsoring konnte erfolgreich bekämpft werden, allerdings finden illegale Anbieter mitunter kreative Umgehungsmöglichkeiten des Werbeverbots (European Lotteries 2007).

6.5.6. GROSSBRITANNIEN

Regulierung

In Grossbritannien trat Anfang September 2007 der „Gambling Act“ aus dem Jahr 2005 in Kraft (The Register 2007b). Dieses neue Gesetz ist die grösste Umwälzung in der britischen Glücksspielregulierung seit Jahrzehnten. Das Ziel war, die sich ausbreitenden illegalen (Internet-)Glücksspielaktivitäten in eine regulierte Legalität zu bringen und damit den Schutz der Spieler und Steuereinnahmen zu gewährleisten. Mit dem Gambling Act verankert Grossbritannien ein duales System, bei dem der Lotterienmarkt mit nur einer Lizenz weiterhin monopolisiert bleibt und der Wettenmarkt mit einem Mehrfach-Lizenzsystem reguliert wird (gilt sowohl für den terrestrischen als auch den telekommunikationsgestützten (Internet und Telefon)Bereich). Die Lizenzen werden von der neu geschaffenen „Gambling Commission“ herausgegeben.

Mit dem Gambling Act wurden insbesondere auch für den Internet-Absatz zusätzliche Vorschriften zum Jugendschutz und zur Suchtprävention wie die Möglichkeit, Ausgabenlimiten zu setzen oder sich selbst zu sperren, eingeführt. Gleichzeitig regelt das Gesetz, dass in vielen Angebotsbereichen – neben oder flankierend zu einer Fixabgabe – ein erheblicher Anteil der Bruttospielerträge für gemeinnützige Institutionen/Zwecke abgegeben werden müssen. Begrenzungen des zulässigen Gewinns und Mitgliedschaftsvorschriften bei Casinos wurden aufgehoben (The Register 2007c).

Durchsetzung der Internetregulierung

Mit dem neuen Gesetz dürfen erstmals Casinos, Buchmacher (traditionelle britische Sportwettenanbieter) und Wettanbieter Werbung in Fernsehen und Radio für via Internet vertriebene Angebote machen. Alle

Arten von Werbung für Glücksspielanbieter, die ausserhalb des europäischen Wirtschaftsraums domiziliert sind, sind jedoch verboten. Ausgenommen davon sind Länder, welche der britischen Aufsichtsbehörde glaubhaft machen können, dass wirksame Massnahmen zur Prävention von Spielsucht ergriffen werden. Alderney und die Isle of Man erfüllten diese Voraussetzung (The Register 2007a). Weitere Durchsetzungsmassnahmen wie die Blockierung von Finanzflüssen oder Webseiten sind bislang nicht vorgesehen.

Die eher zahnlosen Durchsetzungsmassnahmen – Länder innerhalb der EU, also auch Staaten wie Malta, sind von den an sich schon harmlosen Werbeverböten generell ausgenommen, also auch ohne Nachweis von Spielsuchtpräventionsmassnahmen – führten denn auch nicht zum erhofften Effekt, den illegalen, gänzlich ungeschützten Markt einzudämmen und illegale Anbieter dazu zu bewegen, ihren Sitz nach Grossbritannien zu verlegen und sich der Aufsicht der Gambling Commission zu unterstellen, weil Standorte wie Malta für Glücksspielfirmen offensichtlich bessere, das heisst weniger verantwortungsvolle Konditionen bieten (Grech 2007). Auch minimale Auflagen werden von den illegalen Internet-Glücksspielanbietern also umgangen, wenn sich aufgrund mangelnder Effektivität der Durchsetzung der Regulierung dazu die Möglichkeit bietet.

6.5.7. OFFSHORE FINANZPLÄTZE

Einige Länder haben das Online-Glücksspiel weitgehend legalisiert als Teil einer Entwicklungsstrategie, um Investitionen anzuziehen. Beispiele für diese Länder sind Antigua, Costa Rica, Kahnawake-Indianerterritorium, Curaçao, Gibraltar, niederländische Antillen etc. Entsprechend haben sich Glücksspielanbieter im Internet in diesen Ländern angesiedelt. Für März 2005 listen Studien (zit. in AGA 2005) für Antigua 536 Glücksspielseiten auf, für Costa Rica 474, für das Kahnawake-Indianerterritorium 401, für Curaçao 343, für Gibraltar 111.

LIZENZIERTE ANBIETER IN OFFSHORE-STAATEN UND GROSSBRITANNIEN	
Land	Anzahl lizenzierter Websites
Antigua	536
Costa Rica	474
Kahnawake Mohawk Indianerterritorium	401
Curaçao	343
Gibraltar	111
Grossbritannien	70
Belize	60

Tabelle 16 Quelle: Dresdner Kleiner (2005), zit. in Hayer 2006, AGA 2005.

Speziell fällt bei der obenstehenden Aufstellung ins Auge, dass die Anzahl lizenzierter (Internet-) Glücksspielanbieter in Offshore-Staaten um ein vielfaches höher ist als in Grossbritannien, das eine sehr permis-

sive Regulierung kennt, aber nicht als Offshorestaat zu bezeichnen ist. Offensichtlich sind die Bedingungen für in anderen Jurisdiktionen illegal operierende Glücksspielanbieter auch in Grossbritannien zu wenig attraktiv im Vergleich zu den Konditionen in Offshorestaaten. Bei den Offshorestaaten handelt es sich um Kleinstaaten oder kleine Regionen, die kaum namhafte eigene Marktpotenziale aufweisen – es geht vielmehr darum, unter Verletzung des Territorialitätsprinzips und der dortigen Gesetzgebung in anderen Ländern via Internet zu operieren.

Als entsprechende Beispiele werden im Folgenden Antigua und Malta kurz behandelt.

Antigua

Glücksspiellizenzen können in Antigua und Barbuda mittels eines Online zugänglichen Formulars beantragt werden. Die Lizenzgebühren betragen pro Jahr US-\$ 100'000 für Casinospiele und US-\$ 75'000 für Sportwetten. Dazu kommt noch eine einmalige Gebühr von US-\$15'000, die bei der Lizenzierung des Anbieters erhoben wird (Antigua und Barbuda 2008). An Gewinnsteuern sind 3% des Bruttospielertrags fällig, was bei den typischen Geschäftsmodellen der illegalen Internetanbieter mit Gewinnausschüttungsquoten von 91.5% lediglich ca. 0.3% der Spieleinsätze entspricht. Von den Bruttospielerträgen können sogar noch Softwareentwicklungskosten und allfällige Rückzahlungen an Kreditkartenfirmen abgezogen werden. Die Gewinnsteuern betragen maximal US-\$ 50'000 pro Monat, darüber liegende Gewinne sind steuerfrei (Slogold 2008), das heisst, dass ab Spieleinsätzen von knapp US-\$ 20 Mio. der tiefe Steuersatz noch weiter absinkt.

Offiziell bestehen einige Vorschriften, welche die Lizenznehmer einzuhalten haben – namentlich keine Minderjährigen zum Spiel zuzulassen, die Identität der registrierten Spieler erfassen und Warnhinweise zur Gefahr von Spielsucht aufzuschalten (Antigua Online Gaming Association 2008). Die Vorschriften sind jedoch alles andere als griffig und können leicht umgangen werden, da die von den Spielern gemachten Angaben nicht überprüft werden. Gerade beim Schutz von Minderjährigen ist evident, dass die Vorschriften untauglich sind.

Durch die Einführung des UIGEA wurde die Glücksspielindustrie Antiguas hart getroffen, da mit den USA einer der Hauptmärkte wegbrach. Entsprechend versuchte Antigua mit einer Klage vor der WTO, die Einführung des Gesetzes zu verhindern. Die USA kündigten darauf im Frühling 2007 an, wie zuvor schon die meisten europäischen Staaten ihr Recht wahrzunehmen, den Bereich des Glücksspiels von den WTO-Bestimmungen auszunehmen. Die darauf von Antigua vor der WTO von den USA geforderte Entschädigung von US-\$ 3 Mia. wurde vom WTO-Gericht auf lediglich US-\$ 21 Mio. reduziert (WLA Magazine 2008).

Malta

Malta hat seine Gesetzgebung bezüglich Glücksspiele im Jahr 1998 mit dem Gaming Act überarbeitet. Im Jahr 2001 führte Malta in diesem Rahmen Anspruchskonzessionen ein, die an eine Reihe an Auflagen punkto Suchtprävention und Geldwäscherei für die Konzessionsnehmer gebunden sind. Seit 2002 wacht die Aufsichtsbehörde (Lotteries and Gaming Authority (LOGA)) über die Einhaltung der Konzessionsauflagen. Daneben ist die Finanzbehörde (Malta Financial Services Authority) im Regulierungsprozess und in der Registrierung von neuen Anbietern involviert. Die Konzessionen sind auf fünf Jahre befristet, können jedoch nach Ablauf der Periode erneuert werden. Malta wurde in seiner Eigenschaft als EU-Mitglied in die weiße Liste von Grossbritannien aufgenommen, die alle Länder aufführt, welche gewisse Auflagen zum Glücksspielangebot erfüllen. Gemäss der maltesischen Gesetzgebung haben die Internet-Glücksspielanbieter Auflagen zu befolgen im Bereich der Verhinderung von Geldwäscherei und zum Schutz von Spielern. Es ist die maltesische Körperschaftssteuer von 35% und eine Steuer von 0.5% des Sportwettenumsatzes zu bezahlen (mit Capping). Es bestehen keine Einschränkungen hinsichtlich des Anbietens von Glücksspiel in anderen Jurisdiktionen.

6.5.8. ÜBERSICHT ÜBER DIE INTERNET-REGULIERUNGEN

ÜBERSICHT ZUR REGULIERUNG DES INTERNET-LOTTERIEN UND -WETTENMARKTS IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN						
	Angebot Inland		Spielen bei ausländischen Internet-Anbietern			
	Regulierung		Regulierung	Durchsetzung/flankierende Massnahmen		
	Lotterien	Sportwetten		Blockierung Websites	Blockierung Finanzströme	Werbeverbot
USA	Verbot	Verbot	Sache der Gliedstaaten: alle mit Verbot		Ja (UIGEA)	
Frankreich	Staatl. Monopol	Staatl. Monopol; Regulierte Liberalisierung evtl. geplant	Verbot		geplant	
Deutschland	Verbot	Verbot	Verbot, ausser Pferdewetten	geplant	geplant	geplant
Niederlande	Staatl. Monopol	Kein staatliches Angebot, Verbot privater Anbieter	Verbot		geplant	
Norwegen	Staatl. Monopol	Staatl. Monopol	Verbot		geplant	ja
Grossbritannien	Monopol	Regulierte Liberalisierung (Lizenzen)	Verbot			Ja, mit vielen Ausnahmen („weisse Liste“)
Malta	Anspruchskonzession	Anspruchskonzession	Verbot			
Antigua	Freier Markt	Freier Markt				

Tabelle 17

TEIL II: NOTWENDIGKEIT DER REGULIERUNG DES INTERNET-ANGEBOTS VON LOTTERIEN- UND WETTEN

Das Internet-Angebot von Lotterien und Wetten ist reguliert. Einzig die beiden Lotteriegesellschaften der Kantone verfügen über Bewilligungen zum Vertrieb entsprechender Produkte. Im Teil I wurde geschildert, dass diese Regulierung unterlaufen wird. Teil II zeigt auf, weshalb dies problematisch ist und warum die Eindämmung des illegalen Lotterie- und Wettangebots im Internet an die Hand zu nehmen.

Gewisse Formen des Glücksspiels können negative soziale und wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Zu den entsprechenden Formen gehören insbesondere die traditionell in Spielbanken angebotenen Produkte (Tischspiele) und Glücksspielautomaten (deren Betrieb in der Schweiz nur noch in Spielbanken zugelassen ist). Dazu gehören aber auch Glücksspiele, die über die traditionellen Absatzkanäle wenig problematisch sind, bei einem Absatz via Internet – aufgrund der spezifischen Merkmale dieses Absatzkanals (vgl. Ziff. 7.1.4) - aber erhöhte Gefahrenpotenziale in sich bergen.

Diese Formen des Glücksspiels bergen nicht nur die Gefahr, die Spielsucht zu fördern (vgl. Ziff. 7.1), der entsprechende Markt ist auch für Geldwäscherei und betrügerische Anbieter interessant (vgl. Ziff. 7.2 und 7.3). Die mit dem Internet-Glücksspiel einhergehenden Kosten werden jedoch nicht von den Verursachern, sondern von der Allgemeinheit getragen. Damit liegt im insbesondere im Bereich des Internet-Glücksspiels, ein Marktversagen vor, das eine Regulierung erfordert.

Mit der bestehenden Regulierung des Glücksspielmarktes ist es bisher gelungen, die negativen Folgen des Glücksspiels so gering als möglich zu halten und die dennoch entstehenden Kosten zu kompensieren. Diese Situation wird jedoch durch die illegalen Internetanbieter zunehmend bedroht. In den folgenden Kapiteln werden zunächst die Gefahrenpotenziale eines nicht kontrollierten Internet-Glücksspielangebots auf die Gesellschaft näher beleuchtet. Darauf aufbauend wird geschildert, welche Kosten- und Nutzenwirkungen legale und illegale Internet-Lotterie- und Wettangebote zur Folge haben.

7. GEFAHRENPOENZIALE DES INTERNET-ANGEBOTS VON LOTTERIEN- UND WETTEN

7.1. SPIELSUCHT

7.1.1. DEFINITION DER SPIELSUCHT

Die Art, wie Glücksspiel ausgeübt wird, lässt sich idealtypisch in vier Kategorien gliedern (Brodbeck et al. 2007):

- › Soziales Spielen findet unter Bekannten statt, die zeitliche Ausdehnung und die Verluste sind vorher festgelegt.
- › Beim professionellen Spielen steht der finanzielle Gewinn im Vordergrund.
- › Beim problematischen Spiel geht dessen Bedeutung über ein Freizeitvergnügen hinaus, es kann als Kompensationsmittel von inneren Konflikten eingesetzt werden. Die Kriterien für das pathologische Spiel sind dabei aber noch nicht vollständig erfüllt.
- › Von pathologischem Spiel wird dann gesprochen, wenn die Person stark vom Glücksspiel eingenommen ist, immer höhere Einsätze spielt, ihren Arbeitsplatz oder eine Beziehung wegen des Spiels gefährdet oder verloren hat, erfolglose Suchtkontrollversuche unternommen hat oder gegenüber anderen Personen im sozialen Umfeld seine Spielsucht vertuscht und diese um Geld angeht oder sich zur Suchtfinanzierung Geld über illegale Handlungen beschafft hat (Meyer und Bachmann 2005, zit. in Brodbeck et al. 2007). Spielsucht bzw. pathologisches Spielen ist im Manual psychischer Störungen definiert als „andauerndes und wiederkehrendes fehlangepasstes Spielverhalten, das persönliche, familiäre und berufliche Zielsetzungen stört“ (Brodbeck et al. 2007).

Im Folgenden werden das problematische und das pathologische Spiel genauer betrachtet. Dabei kann zunächst aufgrund fehlender empirischer Evidenz nicht isoliert auf das Internet-Glücksspiel oder sogar nur auf Internet-Lotterien und –Sportwetten eingegangen werden; die Spielsuchtproblematik wird vorab in ihrer Gesamtheit diskutiert.

7.1.2. VERBREITUNG DER SPIELSUCHT

Schweizer Studien

Zur Verbreitung der Spielsucht wurden in verschiedenen Ländern Studien vorgenommen. Die Ergebnisse der Studien sind nicht in allen Fällen vergleichbar, da die Studien zum Teil voneinander abweichende methodische Vorgehensweisen, wie zum Beispiel unterschiedliche Diagnoseinstrumente, aufweisen.

Bislang existieren zwei wissenschaftliche Studien, welche die Verbreitung (Prävalenz) der Spielsucht in der gesamten Schweiz erhoben. Daneben wurde in einer dritten Studie (Brodbeck et al. 2007) die Prävalenz der Spielsucht in der Deutschschweiz und im Tessin untersucht. Zusätzlich wurde in einer vierten Studie die Prävalenz der Spielsucht im Tessin gemessen. Die erste Studie von Bondolfi et al. (2000) ermittelte mit Telefoninterviews für das Jahr 1998 eine Prävalenz (bezogen auf die erwachsene Bevölkerung) von 0.8% wahrscheinlich Spielsüchtigen und 2.2% potenziell Spielsüchtigen (Problemspielern). In einer Nachfolgeuntersuchung (Osiek und Bondolfi 2006) wurde für wahrscheinlich Spielsüchtige ein leicht höherer Wert von 1.1% ermittelt.

Der Wert ist also in der Zwischenzeit scheinbar etwas angestiegen, jedoch liegen die Veränderungen im Bereich statistischer Unschärfe, so dass nicht mit Sicherheit von einem Anstieg ausgegangen werden kann. Ein solcher kann allerdings auch nicht ausgeschlossen werden. Mögliche Gründe des allfälligen Anstiegs des Anteils der Spielsüchtigen werden in der Studie nicht genannt, auffällig ist jedoch die Koinzidenz zum Aufkommen des Internets im Glücksspielbereich und zur Eröffnung von über 20 Casinos in dieser selben Zeitspanne.

In der dritten, auf die Deutschschweiz und das Tessin beschränkten Untersuchung⁴⁵ wurden bezogen auf die erwachsene Bevölkerung (über 14 Jahre) Lebenszeit-Prävalenzen von 0.3% pathologischen Spielern, 0.6% problematischen Spielern und 2.0% Risikospielern ausgemacht. Diese Zahlen sind im Vergleich mit den beiden vorher erwähnten Studien deutlich geringer. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Vergleich mit den beiden anderen Studien Korrekturen am Diagnoseinstrument vorgenommen wurden, um falsch positive Diagnosen zu verhindern, und dass in der Deutschschweiz und im Tessin die Glücksspiel-Pro-Kopf-Ausgaben geringer sowie das Lotteriedeckungsangebot weniger breit sind als in der Romandie. Aufgrund anderer Überlegungen (sozial erwünschtes Antwortverhalten der Befragten etc.) sind die ermittelten Prävalenzwerte aber als Mindestzahlen zu verstehen (Brodbeck et al. 2007).

In der vierten Untersuchung, die sich auf das Tessin beschränkte (Molo Bettelini et al. 2000), wurde eine Prävalenz von 0.6% pathologischen Spielern und 0.6% Problemspielern ermittelt.

⁴⁵ Die Studien von Osiek und Bondolfi wurden von der Loterie Romande unterstützt; die Studie von Brodbeck et al. wurde aus der Spielsucht-abgabe von Swisslos für die Deutschschweizer Kantone und den Kanton Tessin finanziert und von diesen Kantonen in Auftrag gegeben.

Zusammenfassend lässt sich die Prävalenz der Spielsucht in der Schweiz auf 0.5%–1.5% eingrenzen.

Ausländische Studien

Diese Zahlen zur Prävalenz der Spielsucht in der Schweiz sind in einem vergleichbaren Rahmen wie diejenigen in anderen Ländern. In den USA lag die Prävalenz pathologischer Spieler zwischen 1 und 1.9% der Bevölkerung, in Europa zwischen 0.6 und 0.8% (Brodbeck et al. 2007). Für die skandinavischen Länder ergab sich eine speziell tiefe Prävalenzrate pathologischer Spieler von 0.3% (Jonsson 2006, zit. in Brodbeck et al. 2007). Ladouceur et al. (1999, 2005) untersuchten die Prävalenz von pathologischen Spielern in Québec in zwei Studien zu verschiedenen Zeitpunkten. 1996 betrug die Prävalenz 1%, 2002 0.8%, veränderte sich also nicht im grösseren Massstab.

Zugleich weisen Ladouceur et al. (2005) auch darauf hin, dass in hybriden Untersuchungen dieselben Personen mit verschiedenen diagnostischen Instrumenten hinsichtlich ihres Status als pathologischer Spieler zum Teil unterschiedlich eingeschätzt wurden, was die Zuverlässigkeit der mit solchen Studien erzielten Prävalenzwerte für Spielsucht etwas relativiert.

Die Übersicht von Wardle et al. (2007) in der folgenden Tabelle zeigt, dass die in den Prävalenzstudien in verschiedenen Ländern angewandte Methodik sehr divers ist. Es handelt sich bei den Angaben zur Prävalenz von Spielsucht nicht wie zum Beispiel in der Schweizer Studie von Brodbeck et al. (2007) um Lebenszeit-Prävalenzen, die angeben, welcher Anteil der Bevölkerung mindestens einmal im Leben eine Spielsucht entwickelt, sondern um Prävalenzen innerhalb der zwölf letzten Monate; im Fall der Studie zu Neuseeland allerdings der letzten 6 Monate, was die Vergleichbarkeit weiter einschränkt. Neben den tiefen Prävalenzraten in Norwegen fällt vor allem die grosse Verbreitung der Spielsucht in den untersuchten asiatischen Ländern auf.

Land	Jahr	Methodik der Studie	Prävalenz in %	Konfidenzintervall
Norwegen	2003	SOGS	0.2%	0.0-0.4
Kanada	2003	PGSI	0.5	k.A.
Neuseeland	1999	SOGS	0.5	0.3-0.7
Grossbritannien	2007	PGSI/DSM IV	0.5/0.6	0.4-0.8
Schweden	2000	SOGS	0.6	0.3-0.9
Island	2005	PGSI	1.1	0.7-1.5
Südafrika	2005	GA	1.4	k.A.
USA	2000	DIS	3.5	k.A.
Singapur	2004/5	Chinesischer DSM IV	4.1	k.A.
Macao	2003	Chinesischer DSM IV	4.3	k.A.
Hong Kong	2005	Chinesischer DSM IV	5.3	k.A.
Schweiz	2000	SOGS	0.8	k.A.
DCH + Tessin	2007	NODS	0.3	0.19-0.47

Tabelle 18 Quelle: Wardle et al. 2007. SOGS: South Oaks gambling screen, PGSI: Problem gambling severity index, DSM: Diagnostic and statistical manual of mental disorders, GA: Gamblers anonymous, DIS: Diagnostic interview schedule.

In Grossbritannien existieren für die Jahre 1999 und 2007 Untersuchungen zur Prävalenz von Spielsucht (Sproston et al. 2000, Wardle et al. 2007). In dieser Zeit wurde eine Zunahme der Glücksspielanbieter und der verfügbaren Glücksspielprodukte verzeichnet, der neue Gambling Act trat jedoch erst im September 2007 in Kraft, weshalb auch die neuere Studie die Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Spielsucht noch nicht erfassen kann. Die Prävalenz von „problem gambling“ in Grossbritannien ist mit 0.6% (bezogen auf die gesamte Bevölkerung, bezogen nur auf die Spielenden 0.9%) höher als in Norwegen und vergleichbar mit Kanada, Neuseeland und der Schweiz, aber tiefer als in Australien, Südafrika, den USA, Singapur, Macao und Hongkong (Wardle et al. 2007). Aufgrund methodischer Unterschiede sind diese Vergleiche aber nur mit Einschränkungen möglich. Im Vergleich zu 1999 zeigt sich 2007 praktisch keine Veränderung in der Prävalenz von Spielsucht.

Fazit Prävalenz der Spielsucht

Aus den Untersuchungen zur Verbreitung der Spielsucht wird auf jeden Fall deutlich, dass die grosse Mehrheit der Spielenden ihrer Beschäftigung nachgeht, ohne gesellschaftliche Kosten auszulösen. Der Anteil der problematischen und pathologischen Spieler ist im Vergleich zu anderen Suchterkrankungen und psychischen Störungen klein (Brodbeck et al. 2007). Diese Feststellung impliziert jedoch nicht, dass auch die gesellschaftlichen Kosten der Spielsucht klein sind, da die Kosten pro betroffene Person gleichwohl hoch sein können. Die Evidenz dazu wird im übernächsten Abschnitt näher ausgeführt. Insgesamt wird der Spielsucht im Vergleich zu anderen in der Gesellschaft verbreiteten Süchten wie Alkohol, Tabak,

Missbrauch von Medikamenten und illegalen Drogen eine mittlere Problemlast zugeschrieben (Spinatsch 2004, zit. in Schneider und Häfeli 2005).

7.1.3. BEGÜNSTIGENDE FAKTOREN FÜR DIE SPIELSUCHT

Nicht alle Glücksspiele weisen dasselbe Gefahrenpotenzial für die Entwicklung einer Spielsucht auf, und nicht alle Personen sind gleichermaßen gefährdet. Der Absatz über Internet stellt einen erheblich begünstigenden Faktor dar. Bevor dieses spezifische Gefahrenpotenzial in Kapitel 7.1.4 diskutiert wird, werden andere Faktoren, welche die Entstehung einer Spielsucht begünstigen, beschrieben. Manche dieser nachstehend aufgeführten Faktoren, besonders solche des Umfelds und persönlicher Art, sind nicht spezifisch für die Entstehung von Spielsucht. Sie erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Suchtverhalten entwickelt wird, sie sind aber weder als notwendige noch als hinreichende Faktoren für die Entstehung einer Spielsucht zu betrachten.

Spielbedingte Faktoren

Die verschiedenen Arten von Glücksspiel unterscheiden sich hinsichtlich ihres Stimulations- und damit auch Suchtpotenzials. Meyer und Bachmann (2005, zit. in Brodbeck et al. 2007) sowie Abbot et al. (2004, zit. in London Economics 2006) identifizieren folgende Faktoren, die für die Suchtgefährlichkeit des Glücksspiels zentral sind:

- › Hohe Ereignisfrequenz (rasche Spielabfolge)
- › Kurze Zeitspanne zwischen Spieleinsatz und -ergebnis,
- › Starker Einbezug des Spielers und damit hohe (wahrgenommene) Beeinflussbarkeit des Spiels,
- › Grosse Variabilität der Einsätze und Gewinnchancen,
- › Fast-Gewinne (z.B. bei Spielautomaten),
- › Assoziation mit persönlichen Interessen (z.B. bei Sportwetten),
- › Kleine Spieleinsatzeinheiten und insbesondere „virtuelle“ Einsätze mit Jetons oder Kreditkarte (z.B. im Internet),
- › Eine hohe Ausschüttungsquote,
- › Ton-, Licht- und Farbeffekte (z.B. bei Spielautomaten oder im Internet).

Aus den für die Spielsucht massgebenden Spieleigenschaften der traditionellen Lotterien gehen wenige Gefahren für Spielsucht aus, weil ihre tiefe Ereignisfrequenz, die lange Zeitspanne zwischen Einsatz und Ergebnis, der geringe Einbezug des Spielers, die tiefe Ausschüttungsquote und der weitgehende Verzicht auf Ton-, Licht- und Farbeffekte hemmend auf die Entstehung einer Spielsucht wirken. London Economics (2006) geht davon aus, dass Lotterien keine Quelle von schädlichem Spielverhalten sind. Dies zeigt sich

auch darin, dass Problemspieler sehr wenig Geld für Lotterien ausgeben (Australian Productivity Commission 1999, zit. in London Economics, 2006). In der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz ist die relative Wahrscheinlichkeit, problematisches Spielverhalten zu entwickeln, für Teilnehmer an Lotterien und Toto-Wetten signifikant tiefer, wenn auch andere Glücksspiele genutzt werden (Brodbeck et al. 2007). (Internet-)Sportwetten mit hohen Gewinnausschüttungsquoten, Casinospiele und insbesondere Geldspielautomaten weisen hingegen ein erhöhtes Suchtgefährdungspotenzial auf. Die Harvard Medical School (2008) kommt zwar zum Schluss, dass Casinospiele gegenüber Sportwetten ein noch höheres Suchtpotenzial aufweisen, die Studie wurde allerdings vom Internet-Sportwettenanbieter bwin in Auftrag gegeben, was die Glaubwürdigkeit der Resultate einschränkt. Zudem fehlt eine Differenzierung zwischen traditionellen Wettangeboten und sog. Live-Wetten mit höchster Ereignisfrequenz und Gewinnausschüttungsquoten.

Persönliche Faktoren

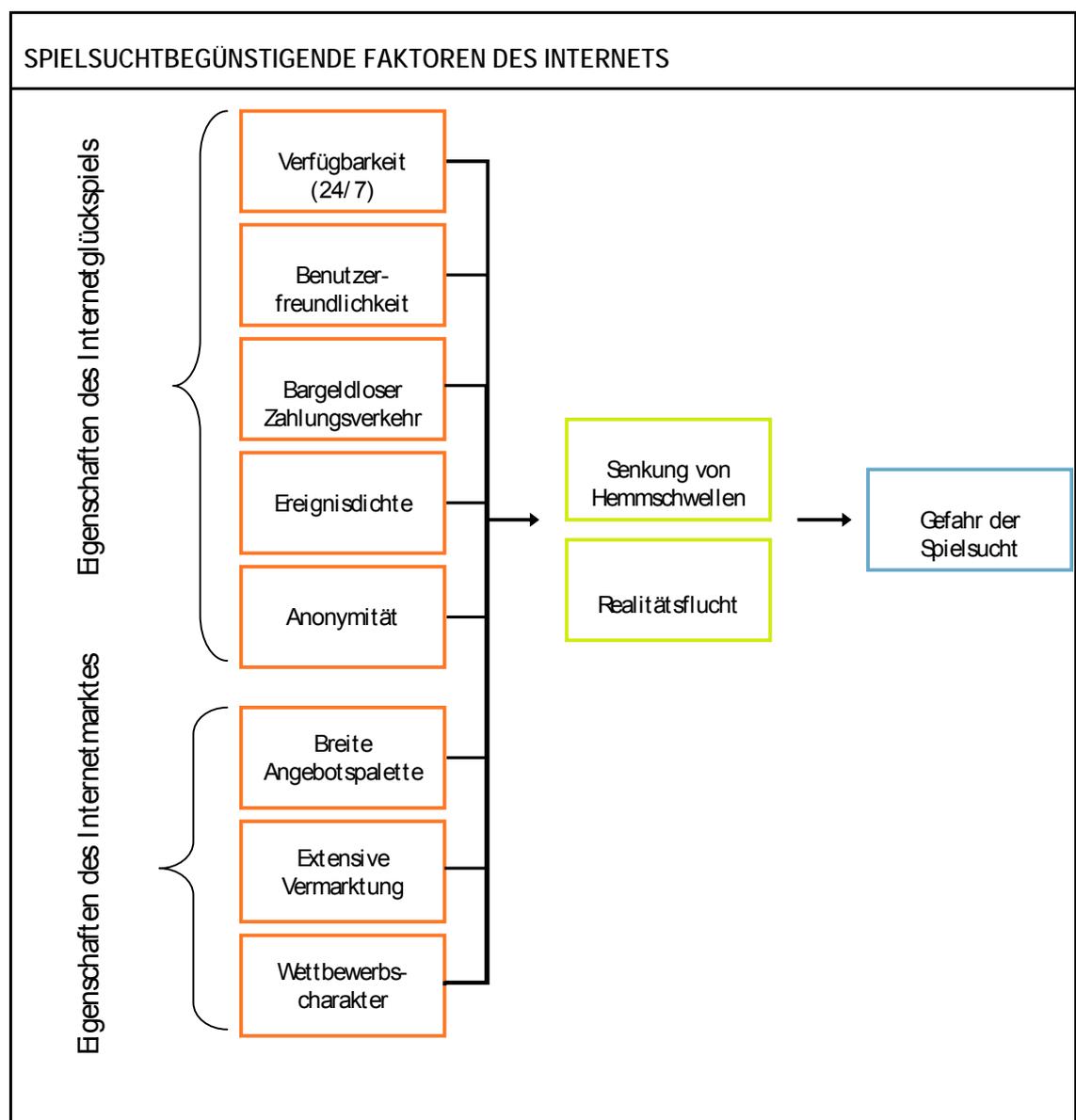
Auch persönliche Eigenschaften des Spielers haben Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit eines Spielers, Suchtverhalten zu entwickeln. Zum einen sind dies soziodemographische Faktoren wie das Geschlecht (Männer sind eher der Spielsucht unterworfen; nach Sproston et al. (2000) in Grossbritannien 0.9% der Männer gegenüber 0.3% der Frauen. Auch in der Schweiz hat das Geschlecht einen signifikanten Einfluss (Brodeck et al. 2007)) und der Bildungsstand (geringere Schulbildung führt zu höherer Gefährdung durch Spielsucht). Auch das Alter übt einen Einfluss aus auf die Wahrscheinlichkeit, eine Spielsucht zu entwickeln (in Grossbritannien galten 1999 1.7% der 16–24-Jährigen als spielsüchtig, bei den über 25-Jährigen nur 0.5% (Sproston et al. 2000); in der Schweiz hat das Alter ebenfalls einen signifikanten Einfluss (Brodbeck et al. 2007)). Zum andern sind dies psychologische Faktoren wie erhöhte Impulsivität, geringere Impulskontrolle, eine hohe (wahrgenommene, illusionäre) Kontrollüberzeugung und Dysfunktion hormoneller Belohnungssysteme (Brodbeck et al. 2007).

Faktoren des sozialen Umfelds

Die Einstellung der Gesellschaft und des unmittelbaren sozialen Umfelds zu Glücksspiel kann ebenfalls einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Entstehung einer Spielsucht haben. Je mehr Gelegenheiten zu Glücksspiel bestehen, desto mehr Personen sind durch Spielsucht gefährdet (Bondolfi et al. 2002). Ebenfalls erhöht wird die Gefährdung durch Spielsucht, wenn unter Freunden und in der Familie andere Spieler vorhanden sind und wenn sich die entsprechenden Personen in monotonen Arbeits- und Lebensverhältnissen bewegen (Brodbeck et al. 2007).

7.1.4. EINFLUSS DES INTERNET-ABSATZES AUF DIE SPIELSUCHT

Neben den bisher erwähnten Faktoren des sozialen Umfelds ist vor allem auch ein weiterer Umfeldfaktor für die Spielsuchtgefährdung entscheidend, nämlich, über welchen Absatzkanal Glücksspiel ausgeübt wird. Glücksspiele – allen voran Glücksspielautomaten und Casinospiele – weisen zwar allgemein Spielsuchtpotenziale auf. Diese Potenziale werden aber bei einem Vertrieb bzw. einer Abwicklung über das Internet verstärkt. Durch Ton-, Licht- und Farbeffekte, die virtuelle Bezahlung, die Anonymität sowie die Lösung von Zeit und Raum kann hier das Suchtpotenzial weiter gesteigert werden. Die folgende Abbildung zeigt die Faktoren, welche das Suchtgefährdungspotenzial des Internet-Glücksspiels begünstigen.



Figur 10 Eigene Darstellung angelehnt an Hayer 2008.

Etliche Forschungsergebnisse belegen die „doppelte Problematik“ des Internet-Glücksspiels.⁴⁶ Das Internet ist trotz der noch vergleichsweise geringen Teilnehmerzahl bereits der zweithäufigste Spielort von Anrufern einer Beratungshotline in Grossbritannien (Hayer 2006).

Das Zusammentreffen der gefährlichen Faktoren Anonymität und unbeschränkte Verfügbarkeit wird von Malcolm (2003) so beschrieben: "Internet gambling, unlike many other forms of gambling activity, is a solitary activity, which makes it even more dangerous; people can gamble uninterrupted and undetected for unlimited periods of time."

Auch die Demo-Seiten, wo ohne Geld gespielt werden kann, sind keineswegs harmlos. Gerade Jugendliche und junge Erwachsene finden über diese den Zugang zum Internetglücksspiel (Hayer 2006). Speziell für Jugendliche weist das Internet eine gegenüber terrestrischen Absatzkanälen erhöhte Gefahr für die Entwicklung einer Spielsucht auf. Die Schlüsselfaktoren, welche das Internet für Jugendliche attraktiv machen, sind die geringeren unmittelbaren Überwachungsmöglichkeiten durch die Betreiber der Glücksspielangebote und vor allem der Eltern, die Vertrautheit im Umgang mit dem Internet, die Ähnlichkeit zu Videospiele und die Verfügbarkeit von Demo-Spielen, welche oft höhere Ausschüttungsquoten als die Geldspiele aufweisen und so zum Realitätsverlust beitragen (RSe Consulting 2006). Neben der höheren Gefährlichkeit des Internets für die Entwicklung einer Spielsucht kann dieser Absatzkanal natürlich auch dazu beitragen, ein bestehendes Problem noch zu verschärfen.

Das Internet-Glücksspiel ist mit anderen Worten in noch ausgeprägterem Ausmass als das Glücksspiel über terrestrische Absatzkanäle durch Marktversagen gekennzeichnet. Es verursacht externe Kosten in Form von Spielsucht (dass daneben auch Geldwäscherei, (Wett-/Spiel-)Betrug, aufgrund von Insolvenzen geprellte Spieler und Begleitkriminalität problematisch sein können, wird im übernächsten Abschnitt noch genauer angesprochen). Diese Kosten werden in der Schweiz letztlich von der Allgemeinheit getragen, während die Gewinne vornehmlich von illegalen, ausländischen Investoren realisiert werden.

46 Vgl. die bei Hayer 2008 aufgeführten „Ausgewählten Forschungsbefunde“ und die entsprechenden Quellen zum Internet-Poker in: Meyer, Hayer 2008, S. 153 ff. oder Hayer, Meyer 2004.

7.1.5. AUSWIRKUNGEN DER SPIELSUCHT

Von pathologischen Spielern werden psychosoziale Folgen wie Probleme mit Angehörigen, Verlust des Arbeitsplatzes oder Betrugereien zur Finanzierung der Spielsucht berichtet (Brodbeck et al. 2007). Die physische Gesundheit von Problemspielern ist oft angegriffen. Quantifizierte Evidenz zum Zusammenhang zwischen Spielsucht und anderen Krankheiten existiert für Grossbritannien (Wardle et al. 2007). Personen mit schlechtem oder sehr schlechtem Gesundheitszustand (Selbstbeschreibung) haben eine dreimal höhere Wahrscheinlichkeit, Problemspieler zu sein, als Personen mit gutem oder sehr gutem Gesundheitszustand. Personen, die von einer chronischen Krankheit mit einschränkenden Wirkungen betroffen sind, haben eine doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit für Problemspiel wie Personen ohne chronische Krankheit. Raucher haben gar eine 3.5-mal erhöhte Wahrscheinlichkeit, ein problematisches Verhältnis zum Glücksspiel zu haben. Beim Alkohol ist diese Wahrscheinlichkeit bei Personen, die in der Woche vor der Befragung am Tag mit dem grössten Alkoholkonsum über 20 Standardgläser Alkohol konsumiert hatten, gar 34-mal so hoch wie bei Personen, die am Tag mit dem grössten Alkoholkonsum innerhalb der Woche vor der Befragung lediglich 1–4 Standardgläser konsumiert hatten. Auch Cunningham-Williams et al. (1998) stellen in ihrer Studie einen starken Zusammenhang von Spielsucht und Alkohol, Rauchen und psychiatrischen Diagnosen wie antisozialen Persönlichkeitsstörungen fest.

Externe Kosten der Spielsucht

Es sind viele Daten zur Prävalenz von Spielsucht in verschiedenen Gesellschaften und zum Suchtpotenzial der einzelnen Spiele vorhanden. Was jedoch fast vollständig fehlt, sind Abschätzungen der externen Kosten, welche durch das Glücksspiel verursacht werden. Eine Ausnahme ist die Studie der Australian Productivity Commission (1999) zu den externen Kosten des Glücksspiels in Australien. Australien mag höhere Einsätze für Glücksspiel und damit auch höhere absolute Kosten der Spielsucht aufweisen als die Schweiz, die relativen Kosten (bezogen auf die Spieleinsätze) dürften jedoch vergleichbar sein. Die australische Studie beziffert die totalen sozialen und ökonomischen Kosten des Glücksspiels auf zwischen 17% und 52% der Spieleinsätze. Eine andere, neue Studie aus Australien weist Kosten pro Spielsüchtigen und Jahr von gut CHF 8'000 bis gut CHF 25'000 aus (South Australian Centre for Economic Research 2008, S. 236). Diese Daten zeigen, dass die externen Kosten des Glücksspiels signifikant sind. Es ist damit jedoch noch nicht unmittelbar möglich, Rückschlüsse auf die Entwicklung der Höhe der externen Kosten aufgrund des Internet-Glücksspiels zu ziehen. In Tabelle 19 sind die Bandbreiten der Kosten des Glücksspiels laut Australian Productivity Commission (1999) detailliert nach einzelnen Kostenfeldern aufgeführt.

Kostenart	Kostenbandbreite
Konkurse	1.7 Mio. USD
Produktivitätsverluste	28–207 Mio. USD
Jobwechsel	62 Mio. USD
Polizei- und Justizkosten	15 Mio. USD
Stress für soziales Umfeld	783–3038 Mio. USD
Trennungen und Scheidungen	433–1159 Mio. USD
Gewalt	3 – 8 Mio. USD
Depression und Suizid	519–1274 Mio. USD
Spielberatungsstellen	20 Mio. USD
Total	1864–5783 Mio. USD
Total als % der Spieleinsätze	17% - 52%
Total pro Kopf	100–311 USD

Table 19 Quelle: Australia Productivity Commission, zit. in London Economics 2006.

Eine qualitative Aufstellung der externen Kosten des Glücksspiels findet sich bei Collins und Lapsley (2003, Zit. in London Economics 2006). Diese reichen von reduzierter Produktivität über Gesundheitskosten, vermehrter Kriminalität bis hin zu Präventionsprogrammen und nötiger Forschung dazu. Hinzu kommen noch schwierig zu bewertende Kosten wie verminderte Lebensqualität, kulturelle Verluste und Beeinträchtigung der Lebensqualität auch von Kriminalitätsoffern.

ÖKONOMISCHE UND SOZIALE KOSTEN DER GLÜCKSSPIELSUCHT	
Direkt fassbare Kosten	Nicht direkt fassbare Kosten
Gesellschaftliche Produktivität: reduzierte Produktivität der Arbeitskräfte, reduzierte Zahl der Arbeitskräfte (Krankheit, arbeitsmarktliche Unverwendbarkeit), reduzierte unbezahlte Arbeit, allokatonsverzerrende Effekte von Korruption	Verlust an Lebensqualität: Spieler, Familien, Opfer von Verbrechen in Zusammenhang mit Spielsucht
Gesundheit und Beratung: Psychologische Behandlung von Spielern und deren Familien, Behandlung von Opfern von Verbrechen in Zusammenhang mit Spielsucht	Kulturelle Folgen
Kriminalität: Mehraufwand des Justizsystems (Polizei, Gerichte, Gefängnisse), Versicherungen	Verlust an Leben, Leid und Trauer der Angehörigen
Regulierung: Entwickeln, Durchsetzen und Überwachen von Regulierungsprogrammen	
Forschung und Entwicklung	
Sozialstaat	
Prävention: Spielsucht- und Verbrechenprävention	

Table 20 Quelle: Collins und Lapsley (2003), eigene Darstellung.

7.1.6. MASSNAHMEN DER KANTONE GEGEN DIE SPIELSUCHT

Die Kantone realisieren diverse Massnahmen im Bereich der Spielsuchtprävention, obwohl die von ihnen verantworteten Lotterie- und Wettangebote nur einen sehr kleinen Ursachenanteil an der Spielsucht-Problematik aufweisen (vgl. Brodbeck et al. 2007):

- Die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und Lotterie Romande geben 0.5% ihrer Bruttospielerträge (ca. CHF 4.5 Mio. pro Jahr) als sog. Spielsuchtabgabe an die Kantone ab, die damit Präventions- und Therapieangebote finanzieren.
- Die beiden Lotteriegesellschaften haben sich internationalen Richtlinien zum sog. „Responsible Gaming“ verpflichtet und setzen entsprechende Präventionsmassnahmen um (vgl. Websites beider Gesellschaften).
- Die als Aufsichtsbehörde installierte Lotterie- und Wettkommission prüft die Lotterie- und Wettangebote auf ihr Spielsuchtpotenzial und stellt die Produktbewilligungen im Fall von Produkten mit erhöhtem Gefährdungspotenzial nicht oder mit Auflagen im Bereich der Prävention aus.

7.2. GELDWÄSCHEREI

Geldwäscherei im Glücksspielbereich kann grundsätzlich sowohl auf Spieler- als auch auf Anbieterseite betrieben werden. Je höher die Ausschüttungsquote eines Spiels festgesetzt ist, desto attraktiver ist die Geldwäscherei damit (vgl. Cert-Lexsi 2006). Auf der Anbieterseite ist es relativ leicht, im Internet ein Glücksspielportal einzurichten mit dem Zweck, Geld zu waschen. Dies kann nur mit strikter und effektiver staatlicher Kontrolle verhindert werden.

Europol (2005) weist darauf hin, dass in einigen Mitgliedstaaten der EU Glücksspiel ein weitverbreiteter Weg zur Geldwäsche ist. Es wird erwartet, dass dieser Trend sich in Zukunft noch verstärken wird. Internet-Casinos und andere Glücksspielangebote im Internet können alle zur Geldwäsche und zur Reinvestition von Gewinnen aus Kriminalität benutzt werden oder auch für verschiedene betrügerische Tätigkeiten (Europol 2006).

Es gibt starke Anzeichen, dass sich auch die organisierte Kriminalität im Internet-Glücksspielbereich engagiert (Malcolm 2003). Ein Beispiel dafür ist die Aufdeckung der Aktivitäten eines der grössten kanadischen Verbrechersyndikate, das sich in einem illegalen Internetglücksspielring organisiert hatte (Kelley 2001, zit. in MacKay 2004). Malcolm (2003) identifiziert verschiedene Vorgehensweisen, wie Gelder mit Internetglücksspielwebseiten gewaschen werden können. Für den Transfer schwarzer Gelder zu einer Stelle innerhalb des Casinos kann ganz einfach am Spiel teilgenommen werden, bis der entsprechende Betrag verloren ist. Für den Transfer von schwarzen Geldern von einem Casino-Insider zu einem Spieler kann das Spiel manipuliert werden, bis der gewünschte Betrag gewonnen ist. Malcolm (2003) weist auch

darauf hin, dass die Anonymität, Geschwindigkeit und Internationalität des Internets und der Gebrauch von Verschlüsselungstechnologie und elektronischem Geld die Nachverfolgung der Transaktionen besonders schwierig macht, was die Attraktivität für die Geldwäscherei weiter erhöht. Schopper (2002, zit. in MacKay 2004) schreibt dazu: „the potenzial use of electronic money ... for money laundering is enormous. Millions of dollars can be stored on a laptop ... and can be transferred anywhere in the world with the simple push of a button ... consequently, money launderers and other criminals pass millions of dollars' worth of electronic money around the world“.

Im von den Kantonen verantworteten Lotterie- und Sportwettenbereich sind die Gewinnausschüttungsquoten – insbesondere auch beim Internetangebot – so gering, dass die Attraktivität für die Geldwäscherei gering ist. Weiter existieren beim Internetangebot der Lotteriegesellschaften Ein- und Auszahlungsgrenzen, die mit der Eidg. Bankenkommision zur Verhinderung von Geldwäscherei definiert wurden.

7.3. BETRÜGERISCHE UND INSOLVENTE ANBIETER, WETTBETRUG

Ein Report der Europäischen Kommission (2008) zur Bekämpfung von Betrug im Zahlungsverkehr identifiziert innerhalb des generell risikoreicheren virtuellen Zahlungsverkehrs das Glücksspiel im Internet als für Betrügereien im Zahlungsverkehr besonders anfälligen Bereich. Allein im Jahr 2007 wurden im Internetglücksspielbereich hunderttausende gestohlener Kreditkartendaten verwendet (Woirhaye 2008).

Mit Ausnahme weniger Gruppierungen, die ausschliesslich auf diesem Sektor aktiv sind, stellt das Online-Glücksspiel für kriminelle Organisationen jedoch nur eine unter vielen Tätigkeiten dar, die sich im Internetglücksspiel auch gut kombinieren lassen. Es können nicht nur Gewinne manipuliert, auch die angegebenen Kreditkartendaten und die Ausbeute der Computerviren auf den Computern der Benutzer können illegal weiterverwendet werden (Woirhaye 2008). Die Anzahl und der Anteil der betrügerischen Internetglücksspielanbieter an allen solchen Anbietern sind nur schwer zu bestimmen. Woirhaye (2008) spricht davon, dass mindestens tausend solcher Sites existieren, was knapp 5% der Glücksspiel-Webseiten darstelle. Allerdings können betrügerische Websites nicht eindeutig von anderen, je nach Rechtsgebiet meistens ebenfalls illegal operierenden Anbietern unterschieden werden, da die juristischen Abgrenzungen mitunter sehr relativ sind – so können missbräuchliche Praktiken wie Spamming je nach Sitz der Firma bzw. des Opfers legal sein oder nicht.

Unter betrügerischen Aktivitäten ist auch aufzuführen, dass die Auszahlungsquoten im Demo- und im Realspielbetrieb bei einigen Anbietern erheblich voneinander abweichen. Diese täuschend hohen Gewinnquoten scheinen der Anwerbung von Neukunden zu dienen (Sévigny et al. 2005, zit. in Hayer 2006, RSeconsulting 2006).

Ein weiteres Problem illegal operierender, kleinerer Glücksspielanbieter ist die oftmals mangelnde finanzielle Stabilität und Absicherung. Die mehr als 17'000 Kunden der Firma betandgame.com verloren

ihre ausstehenden Gewinne und Spielguthaben nur darum nicht, weil die Firma JAXX.com nach mehrwöchigen Verhandlungen und Spekulationen die Kundenbeziehungen der insolventen Anbieterin, die über eine britische Lizenz verfügte, übernahm.

Schliesslich ist im Bereich der Sportwetten auch die latente Gefahr vorhanden, dass sich Akteure im Sport und Wettbetrüger absprechen, um den Verlauf von Spielen zu manipulieren. Der im deutschen Sprachraum bekannteste Wettbetrugsfall rund um den Fussballschiedsrichter Hoyzer machte die Problematik in der Schweiz erstmals in grösserer Breite bekannt. Aktuell sind folgende Bereiche Gegenstand von Wettbetrugs-Untersuchungen: Das Spiel Brasilien-Ghana an der WM 2006 und fast die gesamte polnische Fussball-Liga.⁴⁷ Auch zu verschiedenen Spielen der deutschen Bundesliga bestehen Verdachtsmomente, besonders zum Spiel Kaiserslautern – Hannover im Jahr 2005 (Biermann et al. 2008). Nur ein streng kontrolliertes bzw. mit einem entsprechenden Screening auf „verdächtige“ Einsätze versehenes Wettangebot vermag entsprechende Betrugsfälle aufzudecken. Die europäischen Staatslotteriegesellschaften verfügen über eine vernetzte entsprechende Organisation.

⁴⁷ Vgl. z. B. Bluewin.ch (2008a) und Bluewin.ch (2008b), Biermann und Wulzinger 2008.

8. ZIELE DER BESTEHENDEN REGULIERUNG UND INTERESSEN DER ILLEGALEN ANBIETER

8.1. ZIELE UND MASSNAHMEN DER BESTEHENDEN REGULIERUNG

Die heutige Regulierung des schweizerischen Lotterien- und Wettenmarktes verfolgt das Ziel, die negativen externen Effekte zu begrenzen. Das bedeutet

- › Grösse, Attraktivität und Aggressivität des Angebots zu kontrollieren und zu beschränken und damit
 - › die Spielsucht einzudämmen,
 - › Geldwäscherei zu verhindern und
 - › die Konsumenten vor unseriösen Anbietern zu schützen.

Um dies zu gewährleisten, ist das Angebot reguliert. Die Beschränkung auf einen Anbieter verhindert einen Konsum treibenden Wettbewerb mit aggressiven Werbeformen. Zudem wird mit relativ tiefen Ausschüttungsquoten die Attraktivität des Spiels beschränkt. Um die Spielsucht einzudämmen, werden zudem auch wirkungsvolle Präventionsmassnahmen eingesetzt.

Anreize zur Geldwäscherei werden durch die tiefen Ausschüttungsquoten vermindert. Durch den kontrollierten Betrieb von nur zwei Lotteriegesellschaften sind entsprechende Machenschaften ungleich schwieriger unentdeckt abzuwickeln und die Einhaltung entsprechender Begrenzungen leichter zu kontrollieren als bei einer Vielzahl von Anbietern. Schliesslich bietet die aktuelle Lösung im Lotterie- und Wettbereich den Konsumenten Schutz vor insolventen oder betrügerischen Anbietern.

Mit dieser Regelung ist es bisher gelungen, die negativen externen Effekte im Lotterien- und Wettenmarkt einzuschränken. Die geringen trotzdem noch entstehenden externen Kosten werden durch direkte Beiträge der Lotterien zur Spielsuchtprävention teilweise beglichen, zum andern indirekt durch die Finanzierung öffentlicher Güter im Bereich Soziales, Sport und Kultur kompensiert.

Die illegalen Internet-Anbieter gefährden die bisherige bewährte Regelung. Sie betreiben ihr Angebot aggressiv und unkontrolliert; ihre Profite werden durch private Investoren kassiert, während die Gesellschaft die externen Kosten zu tragen hat.

8.2. EIGENSCHAFTEN UND INTERESSEN DER ILLEGALEN INTERNETANBIETER

Den Zielen der schweizerischen Regulierung stehen die Interessen der privaten illegalen, aber auch anderer potenzieller privater Internetanbieter entgegen, die einen weitgehend ungehinderten Zugang zum Lotterien- und Sportwettenmarkt Schweiz anstreben. Die illegalen Internetanbieter verhalten sich wie Anbieter im freien Markt mit dem Ziel der Maximierung ihrer Gewinne. So machen sie ihr Angebot durch hohe Aus-

schüttungsquoten attraktiv, akquirieren Neukunden aggressiv mit erheblichen Gratisspielguthaben und bieten eine breite Angebotspalette.

Die Konkurrenzsituation ist beim aktuellen Internet-Glücksspielangebot besonders intensiv und aggressiv – ein Mausklick genügt, um den Anbieter zu wechseln. Kämpfen mehrere Anbieter um Kunden und Marktanteile, resultieren ein grösseres, aggressiveres Angebot sowie geringere Margen aufgrund von verstärktem Marketing und höheren Ausschüttungsquoten.

Zu beachten ist auch der Trend zu mehr Unterhaltung auf den Glücksspiel-Internet-Seiten und die Konvergenz mit den Angeboten von Medienkonzernen. Einerseits werden die (Glücks-)Spiele immer unterhaltender und andererseits bietet das Unterhaltungsangebot verstärkt auch Video- und Audio-Dateien. Vor allem die grossen Medienkonzerne, die bisher nur begrenzt im Glücksspiel- und stärker im Gaming-Sektor engagiert waren, stehen vor dem Hintergrund der (finanziellen) Attraktivität sogenannter Infotainment-Strategien bzw. -angebote vor einem verstärkten Einstieg in den Glücksspielmarkt⁴⁸.

Hohe Ausschüttungsquoten, aggressive Akquisitionsmassnahmen und der zunehmende Unterhaltungscharakter der Angebote bieten einen zusätzlichen Anreiz zum Internet-Glücksspiel und verringern somit den Schutz gefährdeter Personen, also potenzieller Problemspieler. Auch der Jugendschutz wird durch die illegalen Internetanbieter unterlaufen. Hohe Gewinnausschüttungsquoten und intensive Marketingaktivitäten bergen zudem ein höheres Risiko von Insolvenzen auf Seiten der Anbieter bzw. von geprellten Konsumenten.

Im Folgenden werden die sozialen Kosten der illegalen Internet-Glücksspielanbieter annäherungsweise beziffert und denen der staatlichen Anbieter gegenübergestellt.

48 Dass die nationalen Gesetzgebungen entsprechend gelockert werden, wird von diesen Konzernen nicht nur erhofft, sondern auch aktiv mit der Finanzierung entsprechender politischer Initiativen unterstützt.

9. SOZIALE KOSTEN UND ÖFFENTLICHE EINNAHMEN AUS DEM LEGALEN UND ILLEGALEN ANGEBOT

9.1. VERGLEICH DER SOZIALEN KOSTEN

Der Schutz vor den vorangehend beschriebenen Gefahren und die Bewältigung entstehender Schäden verursachen der Gesellschaft Kosten. Die bereits erwähnte Studie aus Australien schätzt beispielsweise die Kosten pro Spielsüchtigen auf umgerechnet CHF 8'000 bis 25'000 pro Jahr (South Australian Centre for Economic Research 2008, S. 236). Eine zweite australische Studie kann ebenfalls Hinweise zur Höhe der externen Kosten des Internet-Glücksspiels liefern. Dieser Studie zufolge ergeben sich Kosten pro Spielsüchtigen von CHF 9'200, was am unteren Rand der ersten Untersuchung liegt.⁴⁹

Aus der Spielsuchtstudie von Brodbeck et al. (2007, S. 25) und den Berechnungen in Kapitel 4 und 5 geht hervor, dass rund 40'000 Personen in der Schweiz illegale Internet-Casinospiele und 35'000 Personen illegale Sportwetten- und Lotteriespiele nachfragen. Es ist unbestritten, dass ein grosser Teil dieser Nutzer keine Probleme mit diesem Glücksspiel via Internet hat. Andererseits gilt es, das vorangehend begründete, sehr hohe Spielsuchtpotenzial des Internet-Glücksspiels zu berücksichtigen – vor allem dann, wenn es unkontrolliert erfolgt und in verkaufsaggressiver, sich einschlägiger psychologischer Techniken bedienender Art und Weise erfolgt. Schliesslich ist zu bedenken, dass die Zahl der Personen stark wächst, die Internet-Glücksspielangebote nachfragt. Die Höhe der sozialen Kosten hängt davon ab, ob es sich um ein sozialverantwortliches Angebot oder um ein nicht oder nur leicht reguliertes Angebot handelt.

Bei den folgenden groben Modellrechnungen zur Bestimmung der gesellschaftlichen Kosten des Internet-Glücksspielangebots sind folgende Kostenbereiche nicht berücksichtigt, deren Höhe ebenfalls in erheblichem Ausmass von der Art des Internet-Glücksspielangebots abhängig ist: Kosten durch Geldwäscherei, Betrug durch Anbieter⁵⁰ und entgangene Steuereinnahmen. Im Fall eines regulierten Angebots lassen sich diese Kosten vermeiden. Ist das Angebot nicht reguliert oder wird die Regulierung nicht durchgesetzt (keine wirkungsvolle Bekämpfung nicht bewilligter/konzessionierter Angebote), sind diese unberücksichtigten, schwer bezifferbaren Kosten als hoch zu bezeichnen und die im Folgenden ausgewiesenen Zahlen mithin als Mindestgrössen anzusehen.

49 Gemäss der Studie der Australia Productivity Commission (1999) betragen die Kosten für Spielsucht zwischen 17% und 52% der Spielverluste (Bruttospielerträge). Nimmt man den Mittelwert von 35%, kommt man für die Schweiz auf Kosten von gut 550 Mio. CHF (Annahme: Die Casino-Bruttospielerträge werden zu einem Drittel von Ausländern verspielt). Bei einer Prävalenz der Spielsucht von ca. 1% der erwachsenen Bevölkerung ist in der Schweiz von 60'000 Spielsüchtigen auszugehen, was zusammen mit den oben geschätzten Gesamtkosten pro spielsüchtige Person Kosten von rund 9'200 CHF ergibt.

50 Vgl z. B. auch Cert-Lexsi (2006): Cybercriminalité des Jeux en Ligne.

Soziale Kosten eines regulierten Angebots

Handelt es sich um ein reguliertes, sozialverantwortliches Angebot, gilt es zunächst, zu unterscheiden zwischen

- › einem unproblematischen Angebotsbereich (z. B. klassische Lotterien wie Swiss Lotto und Euro Millions, die aufgrund ihrer Merkmale (Ausschüttungsquote, Ereignisfrequenz etc.) kaum nennenswerte Spielsuchtpotenziale bergen) und
- › einem Angebotsbereich, der Spiele mit gewissen Spielsuchtpotenzialen aufweist (z. B. Losprodukte mit Gewinnausschüttungsquoten über 90%), die aber mit flankierenden Präventionsmassnahmen wie Zugangs- oder Einsatzbeschränkungen weitgehend neutralisiert werden.

In einer groben Modellrechnung für den Lotterie- und Sportwettenbereich kann davon ausgegangen werden, dass bei 0.8–1.2% der Internet-Spielnutzer im problematischen Angebotsbereich Spielsuchtprobleme entstehen.⁵¹ Bei 35'000 Internet-Lotto- und Sportwettenspielern⁵² und Kosten zwischen CHF 9'000 und CHF 30'000 pro Jahr und Spieler resultieren jährliche Kosten zwischen CHF 2.5 Mio. (0.8% von 35'000 Spielern x CHF 9'000 p. a.) und CHF 12.6 Mio. (1.2% von 35'000 Spielern x CHF 30'000 p. a.).

Soziale Kosten eines nicht oder leicht regulierten Angebots

Bei einem nicht oder nur leicht regulierten Sportwetten- und Lotterie-Angebot bzw. keiner wirkungsvollen Bekämpfung des entsprechenden illegalen Internet-Spielangebots wird bei der Modellrechnung von 5–6% der Internet-Spielnutzer ausgegangen, bei denen kostenrelevante Probleme entstehen. Zudem wird aufgrund des aggressiveren Angebots mit 150'000 Sportwetten und Lotterie-Spielern gerechnet, die bei (illegalen) Internet-Anbietern ihr Glück versuchen. Es resultieren pro Jahr Kosten zwischen CHF 68 Mio. (5% von 150'000 Spielern x CHF 9'000) und CHF 270 Mio. (6% von 150'000 Spielern x CHF 30'000).

In der folgenden Tabelle sind die jährlichen Kosten der Spielsucht für die beiden Regulierungsmodelle zusammengefasst. Dabei ist festzuhalten, dass lediglich der Lotterie- und Sportwettenbereich einbezogen wurde und sich die Werte bei einem Einbezug des Internet-Casinobereichs (inkl. Poker) mindestens verdoppeln würden.

⁵¹ Die aktuell 300'000 vornehmlich Swiss Lotto und Euro Millions sowie in geringem Ausmass Sporttip (mit seiner vergleichsweise kleinen Gewinnausschüttungsquote) nachfragenden Spieler auf der Swisslos-Internet-Seite werden hier entsprechend aufgrund ihrer Merkmale bzw. ihres geringen Spielsuchtpotenzials vernachlässigt.

⁵² Annahme, die darauf basiert, dass die bisher bei illegalen Anbietern spielenden Spieler zum legalen Internetangebot wechseln.

EXTERNE KOSTEN DER SPIELSUCHT NACH REGULIERUNGSMODELL – FÜR DEN BEREICH INTERNET-LOTTERIEN UND –SPORTWETTEN	
Reguliertes Internet-Angebot	CHF 2.5–12.6 Mio.
Nicht oder nur leicht reguliertes Internet-Angebot	CHF 68–270 Mio.

Tabelle 21 Externe Kosten der Spielsucht nach Regulierungsmodell. In dieser Aufstellung nicht enthalten sind Kosten durch Geldwäsche, Betrug der Anbieter und entgangene Steuereinnahmen.

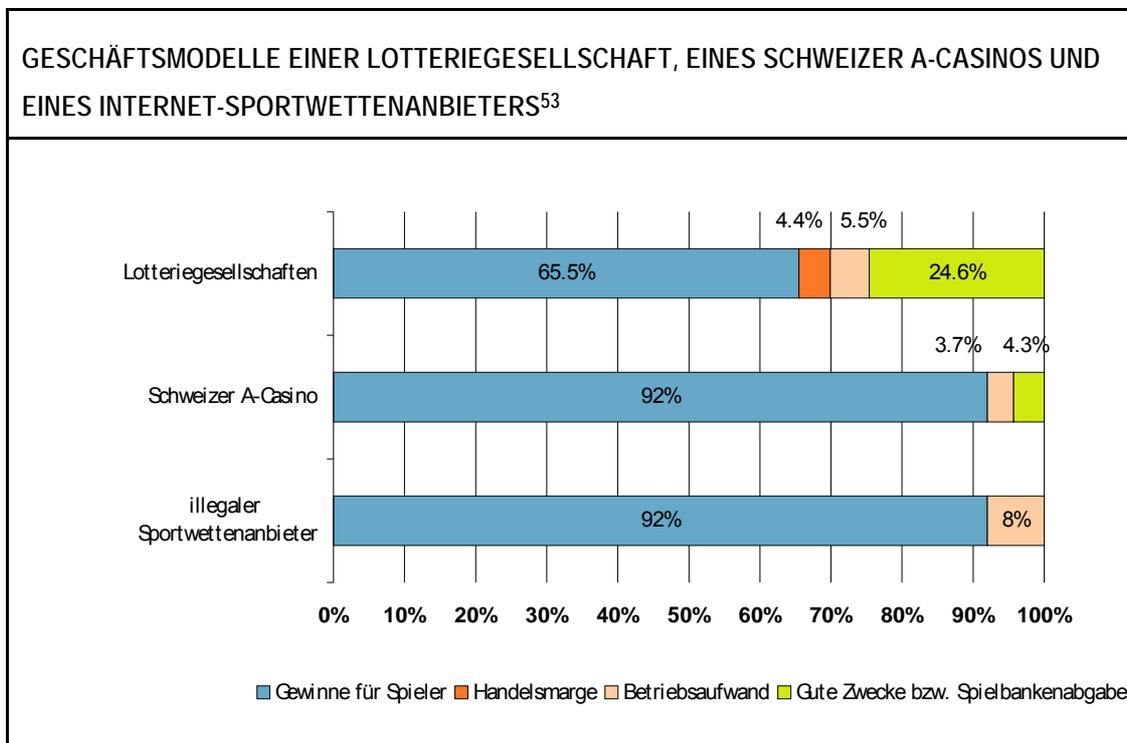
9.2. VERGLEICH DER ÖFFENTLICHEN EINNAHMEN AUS DEM LEGALEN UND ILLEGALEN ANGEBO

Unterschiede in den Geschäftsmodellen

Die legalen Anbieter – terrestrisch und im Absatzkanal Internet – tragen über Steuern bzw. ihre gemeinnützige Organisationsform massgeblich zur Finanzierung von öffentlichen Gütern im Bereich Soziales, Sport und Kultur sowie zur Altersvorsorge bei. Die Beiträge an die Finanzierung der öffentlichen Güter können als Kompensation für die vorangehend diskutierten externen Kosten betrachtet werden. Die Lotteriegesellschaften entrichten zudem die Spielsuchtabgabe an die Kantone.

Demgegenüber beteiligen sich die illegalen Anbieter nicht am Ausgleich der sozialen Kosten des Glücksspiels. Sie umgehen die Rechtsordnung und zahlen in Offshore-Staaten höchstens tiefe Steuern. Dass dabei auch die Spieler auf entsprechenden Sites profitieren, indem auf Gewinne über CHF 50 kein Verrechnungssteuerabzug erfolgt, wie ihn die Lotteriegesellschaften, nicht aber die Casinos in der Schweiz realisieren, sei hier nur am Rande erwähnt.

Figur 11 führt die Geschäftsmodelle einer Lotteriegesellschaft, eines Schweizer A-Casinos und eines illegalen Internet-Sportwettenanbieters vergleichend auf. Sie zeigt, wie die Spielumsätze (= 100%) auf Gewinne für die Spieler, Betriebsaufwendungen, Steuern/gute Zwecke und Unternehmensgewinne bzw. -verluste aufgeteilt werden.



Figur 11

Es wird deutlich, dass die Lotteriegesellschaften und die Schweizer A-Casinos direkt erhebliche Gewinne für gute Zwecke bzw. die AHV abwerfen. Ganz anders sieht die Situation bei den illegalen Internet-Sportwettenanbietern (stellvertretend für alle illegalen Internet-Glücksspielanbieter) aus. Die Geschäftsmodelle sehen keine direkten Abgaben für Zwecke im Interesse der Gesellschaft vor.

Höhe der Einnahmenverluste durch illegale Internetanbieter

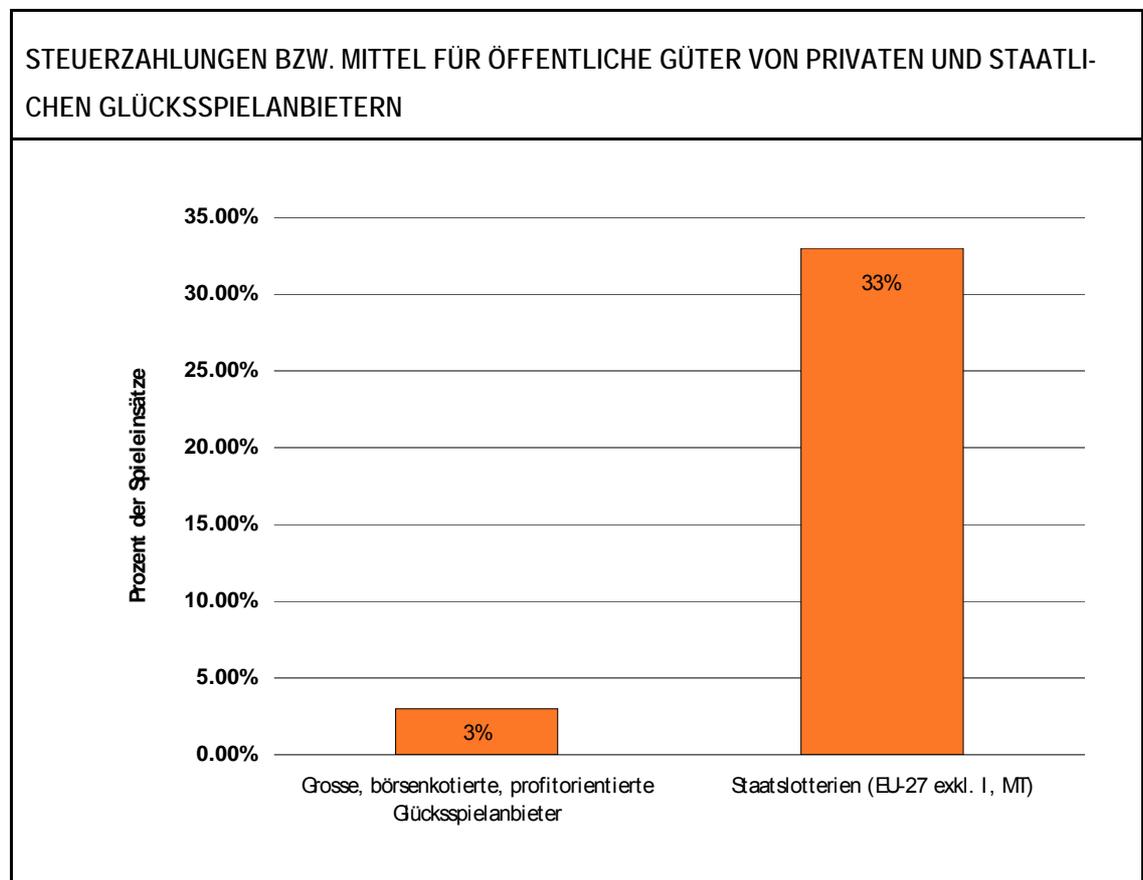
Auch die Steuereinnahmen durch private Internetanbieter – die ohnehin ins Ausland fließen – sind sehr beschränkt. Die Anbieter weisen seit ihrer Gründung häufig geringe Margen und Gewinne bzw. teilweise auch Verluste aus. Auf der anderen Seite waren die Wachstumsraten vielfach hoch. Kapitalerhöhungen gehören zur Tagesordnung. bwin führte im Jahr 2006 nicht weniger als acht Kapitalerhöhungen durch. Jaxx erhöhte sein Kapital im Jahr 2005 um EUR 25.5 Mio. Die Liste lässt sich problemlos erweitern. Die

⁵³ Zur Gewinnausschüttungsquote der A-Casinos liegen keine offiziellen Angaben vor; bei den aufgeführten 92% handelt es sich um einen branchenüblichen Durchschnittswert.

Zur Gewinnausschüttungsquote der illegalen Sportwettenanbieter liegen ebenfalls keine offiziellen Angaben vor. bwin beispielsweise schüttete im Sportwettenbereich rund 92% aus; die Gewinnausschüttungsquoten der übrigen Geschäftsbereiche liegen nicht vor; im Geschäftsbereich Poker werden die Erträge teilweise nicht in der Form von %-Abzügen vom Umsatz, sondern in der Form von Teilnahme- bzw. Dienstleistungsgebühren erzielt. Wo %-Abzüge vorliegen, weist z. B. Party Poker einen Bruttospielertrag von 7% (= Ausschüttungsquote von 93%) aus, so dass z. B. für bwin insgesamt von 92% Ausschüttungsquote ausgegangen werden kann.

Kapitalerhöhungen werden teilweise auch für die Finanzierung von Akquisitionen benötigt – grundsätzlich investiert die Internet-Glücksspielbranche in zukünftige Gewinnerwartungen. Es ist zu einem grossen Teil nicht bekannt, woher dieses Kapital stammt.

London Economics (2006) hat die durch die illegalen Anbieter verursachten Einnahmenverluste abgeschätzt. Die folgende Abbildung zeigt den Anteil des Spieleinsatzes, der für die Bereitstellung öffentlicher Güter sowohl direkt als auch über Steuereinnahmen von den verschiedenen Anbietern abfällt. Dieser Anteil ist bei den privaten Anbietern um ein Zehnfaches kleiner als bei den staatlichen Lotteriegesellschaften.



Figur 12 Quelle: London Economics (2006).

Bei der Abbildung ist zu berücksichtigen, dass sich die Angaben auf grosse, börsenkotierte Anbieter beziehen, die zu einem grossen Teil via Internet operieren. Bei den vielfach intransparenten kleineren privaten Firmen dürfte der Anteil der Spieleinsätze, welcher über Steuern der Allgemeinheit zukommt und damit die externen Kosten des Glücksspiels teilweise kompensieren kann, noch weit kleiner sein. Demgegenüber stellen die staatlichen Lotterien in der EU-27 im Schnitt einen Drittel der Spieleinsätze zur Finanzie-

zung öffentlicher Güter zur Verfügung. In der Schweiz bewegt sich dieser Anteil in einem vergleichbaren Rahmen.

Um das Ausmass entgangener Einnahmen für die Gesellschaft abzuschätzen, greift London Economics auf das Beispiel Grossbritannien zurück, dem Land mit dem (abgesehen von Malta) am wenigsten regulierten Glücksspielmarkt in der EU. Dort wird der Anteil des Marktes ausserhalb der staatlichen Lotterien (d.h. des Marktes mit geringen Steuern) auf 93% des gesamten Glücksspielmarktes geschätzt, während es in Ländern mit einem eher regulierten Glücksspielmarkt wie Frankreich, Deutschland, Spanien und Schweden 20–40% sind.⁵⁴ In einer Modellrechnung nahm London Economics (2006) an, dass in einem unregulierten Glücksspielumfeld der Marktanteil der Staatslotterien mittel- bis langfristig auf das britische Niveau absinkt. Diese Annahme ist plausibel, da sich die Konsumenten bei fehlender Durchsetzung der Regulierung an den für sie persönlich, aber nicht für die Gesellschaft optimalen Angeboten orientieren. Die Möglichkeit der staatlichen Lotteriegesellschaften, auf die Konkurrenz der illegalen Internetanbieter mit einer Erhöhung der Ausschüttungsquoten zu reagieren, reduziert ebenfalls die Mittel für öffentliche Güter, welche für die Kompensation der externen Kosten des Glücksspiels sowie gute Zwecke und den Sport zur Verfügung stehen. Die so errechneten Einnahmenverluste belaufen sich auf über CHF 9 Mia. pro Jahr in der EU-27 (London Economics 2006).

9.3. FAZIT

Aufgrund der aktuellen Situation bei den Internet-Glücksspielen greift die bewährte Regulierung im Lotterie- und Wettbereich nicht mehr vollumfänglich. Zum einen lassen sich die Spielsucht und andere negative Effekte nicht mehr wie gehabt kontrollieren, mit entsprechenden Kostenfolgen für die Gesellschaft. Zum anderen fliesst ein Teil der Gewinne aus dem Internet-Glücksspiel ins Ausland ab. Dadurch entgehen der Gesellschaft zunehmend Einnahmen, mit denen die negativen externen Effekte des Glücksspiels finanziell kompensiert und gemeinnützige Zwecke unterstützt werden könnten.

Die Öffentlichkeit hat ein Interesse an einem regulierten und damit kontrollierten Lotterie- und Sportwettenangebot. Das aktuelle aufgrund des Alleinvertriebs durch die beiden Lotteriegesellschaften der Kantone vergleichsweise teure und damit die Nachgefragemenge reduzierende Angebot erfolgt sozialverträglich und kontrolliert.

⁵⁴ Als Bezugsgrösse wurden dabei die Umsätze bzw. Spieleinsätze verwendet. Aufgrund der häufig unterschiedlichen Gewinnausschüttungsquoten der verschiedenen Glücksspielprodukte sind diese Relationen je nach Verwendungszweck differenziert zu beurteilen.

TEIL III: ABKLÄRUNGEN UND POSITION DER KANTONE

Die Kantone haben sich die Frage gestellt, ob es andere Regulierungsmodelle zur Befriedigung des Bedarfs an Lotterien und Sportwetten im Internet gibt, die zu einer ähnlich guten Sozialschutz-, Kontroll- und Besteuerungs-/Einnahmensituation für gute Zwecke führen wie die bestehende Lösung. Entsprechende Optionen werden im Kapitel 10 diskutiert und auf ihre Auswirkungen überprüft. Darauf aufbauend werden im Kap. 12 die Position der Kantone zum Internet-Glücksspiel und Empfehlungen für das weitere Vorgehen (Kap. ») dargestellt.

10. MÖGLICHE OPTIONEN ZUR REGULIERUNG DES INTERNET-ANGEBOTS VON LOTTERIEN UND WETTEN

10.1. ÜBERBLICK ÜBER DIE OPTIONEN

Bevor wir auf realistische Optionen zur Regulierung des Internet-Marktes für Lotterien und Wetten in der Schweiz eingehen, geben wir einen Überblick über denkbare Regulierungsoptionen, wie sie aus internationalen Vergleichen und logischen Überlegungen hervorgehen. Diese Optionen basieren auf der im Abschnitt zur Internet-Glücksspielregulierung im Ausland entwickelten Typologie (vgl. Tabelle 15). Mögliche Optionen sind im Einzelnen:

- › A: Verbot des Internet-Angebots (einschliesslich der heute legalen Angebote)
- › B: Ein einziger Anbieter im Internet (Monopol, mit und ohne Ausschreibung)
- › C: Mehrere Lizenzen (Mit und ohne Beschränkung der Anzahl)
- › D: (Relativ) freier Markt ohne besondere Vorschriften

Neben diesen aufgeführten Regulierungsoptionen, die sich immer sowohl auf den Lotterie- als auch auf den Wettenmarkt im Internet beziehen, ist auch eine Kombination zweier verschiedener Optionen für den Lotterie- und den Wettenmarkt im Internet denkbar. Diese Möglichkeit wird als duales Modell bezeichnet.

10.2. UNTERVARIANTEN

Schliesslich sind für die aufgeführten Optionen jeweils Untervarianten denkbar. Diese Untervarianten betreffen erstens den geografischen Geltungsbereich einer Bewilligung/Konzession (vgl. Ziff. 10.2.1).⁵⁵ Zweitens können die Regulierungsoptionen je nach Stärke der Durchsetzung der Regulierung unterschiedlich ausgeprägt sein (vgl. Ziff. 10.2.2).

⁵⁵ Inwieweit ein Internetangebot den Auflagen und (Abgabe-)Bedingungen zweier Länder genügen kann und wie z. B. Quersubventionierungen vermieden werden könnten, ist eine nicht leicht lösbare Problemstellung, die hier allerdings nicht weiter diskutiert wird.

10.2.1 GEOGRAFISCHER GELTUNGSBEREICH UND RESPEKTIERUNG AUSLÄNDISCHER GESETZGEBUNGEN

Der geografische Geltungsbereich einer Bewilligung/Konzession betrifft die Zulassung oder Nicht-Zulassung von Spielern aus dem Ausland zum in der Schweiz bewilligten/konzessionierten Angebot bzw. die Verpflichtung von schweizerischen Bewilligungs-/Konzessionsnehmern, ausländische Gesetzgebungen einzuhalten – entweder indem entsprechende Verbote respektiert und mittels Ausschlüssen durchgesetzt werden oder indem in anderen Ländern entsprechende Bewilligungen/Konzessionen erworben werden, welche zu spezifischen Auflagen und Abgaben in den betreffenden Ländern führen.

Für alle aufgeführten Optionen (mit Ausnahme des Verbots) existieren mit anderen Worten theoretisch zwei Möglichkeiten bei der Zulassung von Personen, die nicht in der Schweiz wohnhaft sind.

- › Die zugelassenen Internet-Anbieter können verpflichtet werden, sich auf Kunden zu beschränken, die in der Schweiz wohnhaft sind, und den Wohnsitz der Kunden konsequent zu verifizieren, bevor sie zum Spiel zugelassen werden. Die erteilte Bewilligung/Konzession gilt ausschliesslich für das definierte schweizerische Marktgebiet. Falls von einem in der Schweiz konzessionierten/bewilligten Anbieter in einem anderen Land eine Bewilligung/Konzession erworben wird, sind weiter führende Abklärungen in Bezug auf eine getrennte Geschäftsführung und Auflagen- und Abgabenerfüllung vorzunehmen.
- › Die andere Möglichkeit ist, sämtliche spielwilligen Personen zuzulassen, unabhängig von ihrem Wohnsitz und unabhängig davon, ob die Teilnahme in ihrem Wohnsitzland legal ist (Modell wie es „Internet-Piraten-Länder“ wie Malta, Antigua u. a. realisieren).

Grundsätzlich schliessen wir diese zweite Möglichkeit aus und **respektieren das** im Lotterie- und Wettsektor praktizierte **Territorialitätsprinzip**.⁵⁶ Zwar würde eine Verletzung dieses Prinzips durch die Schweiz es ermöglichen, auch von ausländischen Spielern Steuereinnahmen zu erhalten und sich als Hafen für – im Ausland illegale - Glücksspielanbieter zu profilieren. Die zu erwartenden Erträge wären aber aufgrund der internationalen Konkurrenz, der Dumpingpreise und der aggressiven Akquisitionsmassnahmen der Offshoreanbieter sehr klein. Die der Schweiz durch eine solche Regulierung entstehenden Nachteile in den Beziehungen zu anderen Ländern, die eine Missachtung ihrer Rechtsordnung nicht ohne weiteres hinnehmen dürften, stünden dazu in keinem Vergleich. Diese Option ist daher für die Schweiz nicht praktikabel und wird nicht weiter betrachtet.

⁵⁶ Vgl. Ziff. 6.4.

10.2.2 DURCHSETZUNG / NICHT-DURCHSETZUNG DER REGULIERUNG

Weitere Untervarianten der oben aufgeführten Regulierungsoptionen betreffen die Durchsetzung der Regulierung bzw. den Ausschluss nicht zugelassener Anbieter. Diese Unterscheidung betrifft nicht die letzte Option (freier Markt).

- › Die erste Möglichkeit besteht darin, nicht zugelassene, illegale Internetanbieter durch die Blockierung von Finanzströmen oder Websites und Werbeverbote sowie allenfalls andere Durchsetzungsinstrumente am Angebot in der Schweiz zu hindern. Auch wenn sich kein 100%-iger Ausschluss realisieren liesse, beweisen Beispiele aus dem Ausland, dass Barrieren, welche für den Grossteil der Spieler kaum überwindbar sind, wirkungsvolle Massnahmen darstellen. Die damit realisierte Begrenzung des erschliessbaren Marktpotenzials führt insbesondere auch dazu, dass sich einschlägige Marketingmassnahmen illegaler Anbieter nicht mehr rechnen.
- › Bei der anderen Möglichkeit wird, analog zum Status Quo, wo lediglich ein Werbeverbot durchgesetzt wird, auf eine griffige Durchsetzung der geltenden Gesetze verzichtet.

Wir **schliessen die Untervarianten ohne Durchsetzung der gewählten Regulierung aus**. Zum einen aus prinzipiellen Gründen, da bei der Wahl von Regulierungsoptionen und dem Erlass von Gesetzen in einem Rechtsstaat grundsätzlich von deren Durchsetzung auszugehen ist. Zum andern aus pragmatischen Gründen, weil eine fehlende Durchsetzung jedweder gewählten Regulierung zum gleichen unbefriedigenden Zustand wie heute führen würde: Illegale Internetanbieter erwirtschaften Gewinne, ohne sich um die entstehenden externen Kosten für die Allgemeinheit zu kümmern und ohne die Gesellschaft dafür zu entschädigen. Die Auflage von Anforderungen und/oder die Ausschreibung von (ebenfalls an Auflagen gekoppelten) Konzessionen ist nur dann praktikabel, wenn gleichzeitig sichergestellt werden kann, dass andere Internet-Anbieter vom Vertrieb im eigenen Land abgehalten werden können. Andernfalls werden Anbieter mit Auflagen gegenüber Anbietern ohne Auflagen nicht konkurrenzfähig sein, da die Auflagen für die Spieler attraktivitätssenkend sein werden (z. B. Identifikation der Spieler, Einsatzlimiten, Spielunterbrechungen sowie vor allem: Besteuerung und damit bei vergleichbarer Kostenstruktur geringere Ausschüttungsquote oder geringere Reingewinne⁵⁷). Eine volkswirtschaftlich und legislatorisch zweckdienliche Regulierung muss darum in jedem Fall auch die griffige Durchsetzung der gewählten Regulierung beinhalten.

57 Im Gambling Act (vgl. Gambling Commission (2005)) des Vereinigten Königreichs ist für Internet-Glücksspiel-Lizenzen eine Steuer von 15% auf dem Bruttospielertrag vorgesehen – mit dem Ergebnis, dass bis im September 2007 lediglich 14 Lizenzen ausgestellt wurden, während z. B. in Malta ein Vielfaches entsprechender Gesuche eingegangen ist, weil dort die Besteuerung minimal ist (vgl. Grech (2007)).

10.3. ERWARTETE WIRKUNGEN DER VERSCHIEDENEN OPTIONEN

Die erwarteten Wirkungen der oben erwähnten Optionen auf die Schweiz werden jeweils nach folgenden Bereichen beurteilt:

- › Gesellschaft (vor allem kostspielige soziale Effekte wie Spielsucht),
- › Wirtschaft (Wertschöpfung und Arbeitsplätze im Glücksspielsektor und darüber hinaus),
- › Kantone (administrative Kosten der Regulierung und Steuereinnahmen zur Kompensation der in anderen Bereichen durch das Internet-Glücksspiel anfallenden Kosten).

10.3.1. VERBOT

Bei der ersten Option würde das Angebot von Lotterien und Wetten im Internet gänzlich verboten. Das heisst, auch das heute legale Angebot wäre von diesem Verbot betroffen. Ein solches Verbot kann über die Blockierung des Zahlungsverkehrs und/oder von Websites sowie Werbeverbote durchgesetzt werden. Wohl ist eine 100%-ige Durchsetzung dieses Verbots nicht zu erreichen; die Erfahrungen anderer Länder zeigen aber, dass die genannten Barrieren ausreichend hoch sind, um den Markt weitgehend zum Erliegen zu bringen.

Gesellschaft

Ein komplettes Verbot des Internet-Angebots im Lotterie- und Wettbereich würde zur Umgehung einladen bzw. zu einer Verschiebung der Befriedigung des natürlichen Spieltriebs in die Illegalität führen, wo zudem Gefahrenpotenziale in den Bereichen Geldwäscherei und (Wett-)Betrug lauern.⁵⁸ Ein Verbot erscheint zudem unverhältnismässig, weil die grosse Mehrheit der Spielenden keine oder geringe externe Kosten erzeugt und an der legitimen Ausübung ihrer Vorlieben gehindert würde. Zur Sicherung der gesellschaftlichen Ansprüche wie dem Jugendschutz und dem Schutz vor Spielsucht und Geldwäscherei bestehen Regulierungsoptionen mit weniger drastischen Eingriffen.

Wirtschaft

Die heute bestehenden und für die Zukunft geplanten Arbeitsplätze im Bereich des legalen Internetangebots von Lotterien und Wetten würden wegfallen. Für die gesamte Volkswirtschaft kann davon ausgegangen werden, dass die Konsumausgaben der Bevölkerung auch nach Wegfall der legalen Spiel- und Wettmöglichkeit im Internet ähnlich hoch ausfallen, dass sich also die Wertschöpfung zu einem Teil lediglich in andere Bereiche der (Unterhaltungs-) Wirtschaft verlagern würde. Allerdings würde sich durch die ver-

⁵⁸ Verbreitet sind auch „Hinterzimmer“ von Bars u. ä., in welchen via Computer-Terminals illegale Wetten und andere illegale Glücksspiele angeboten werden und problematische Spieler vielfach auch mit anderen Suchtmitteln wie Alkohol und anderen Drogen konfrontieren.

stärkte Tendenz, das Verbot zu umgehen, ein Teil der Konsumnachfrage auch ins Ausland verlagern, wie dies auch heute beim Status Quo in geringerem Ausmass der Fall ist.

Es ist also damit zu rechnen, dass sich ein gewisser Teil der aufgehobenen Arbeitsplätze ins Ausland verschiebt, womit sich die inländische Wertschöpfung bei einem Verbot gegenüber einer regulierten Zulassung negativ entwickelt. Mit einem Verbot des heutigen legalen Internet-Lotterien- und Wettangebots wären auch Transaktionskosten (vorübergehende Arbeitslosigkeit, Neuorientierung der betroffenen Arbeitnehmer und ihrer Familien) verbunden, die von der Gesellschaft zu tragen wären.

Kantone

Die administrativen Kosten einer Durchsetzung der gewählten Regulierung dürften im Fall eines Verbots höher ausfallen als bei einzelnen anderen Optionen. Zwar fallen die Auswahl von zu lizenzierenden Anbietern bzw. Bewilligungsverfahren und deren Kontrolle weg, dafür werden die Versuche, die Regulierung zu umgehen, zunehmen, wenn kein legales Internet-Angebot als Ventil für die Spielbedürfnisse vorhanden ist.

Die aus dem Internet-Angebot zusätzlich resultierenden Erträge, welche für gemeinnützige Zwecke und den Sport verwendet werden, würden wegfallen. Es stünden auch weniger Mittel zur Verfügung für die Bewältigung der administrativen Kosten des Internetangebots und für die Kompensation der Gesellschaft für die von ihr zu tragenden Kosten (siehe oben).

10.3.2. MONOPOL MIT ODER OHNE AUSSCHREIBUNG

Die Option „Monopol ohne Ausschreibung“ entspricht weitgehend dem Status Quo. Dieser ist gekennzeichnet durch Bewilligungsverfahren für neue Produkte und eine Aufsichtsbehörde, die auch überwacht, dass die bei der Bewilligung gemachten Auflagen eingehalten werden. In der Option mit Ausschreibung kommen dazu noch eine Evaluation der Bewerber und die Überwachung der mit der Konzessionserteilung gemachten Vorgaben.

Gesellschaft

In einem Monopol ist gegenüber Lizenzmodellen mit mehreren Anbietern eine kleinere Verbreitung der Spielsucht zu erwarten, da die Monopolrente abgeschöpft wird, was die Gewinnausschüttungsquoten reduziert, das Angebot unattraktiver macht und damit bereits einen wichtigen Ansatzpunkt für die Spielsuchtprävention darstellt. Ausserdem steht der monopolistische Anbieter nicht im Wettbewerb und damit auch nicht unter Druck, Vorschriften zu umgehen, die zum Schutz vor Spielsucht erlassen wurden. Durch die fehlende Konkurrenz besteht weiter kein Anlass zu aggressiven Marketinganstrengungen. Das Problem der Geldwäsche seitens der Spieler ist durch strikte Kapitalverkehrskontrollen, die Identifikation der

Benutzer und durch die vergleichsweise tiefen Gewinnausschüttungsquoten sowie Einsatzgrenzen in einem Monopolportal ein gut zu bewältigendes Thema. Durch die alleinige Präsenz eines einzigen Anbieters im Internet-Lotterie- und -Wettmarkt ist auch gewährleistet, dass dieser ganz besonders im Fokus der überwachenden Behörden stehen kann. Ebenso ist zu erwarten, dass von betrügerischen Anbietern geprellte Konsumenten vollständig vermieden werden können, da ein einziger grosser Anbieter von der Regulierungsbehörde gut überwacht werden kann und sich ein solcher keine Negativschlagzeilen erlauben kann, um seine Vertrauenswürdigkeit zu wahren.

Monopol mit Ausschreibung

Bei einem Modell, in dem das Monopol für eine gewisse Zeit ausgeschrieben wird, ergeben sich gegenüber dem Modell direkter Bezeichnung des Monopolisten andere soziale Effekte. Bei einer Ausschreibung stellt die Höhe der an den Staat bzw. die Kantone abzuliefernden Gewinne ein wichtiges Auswahlkriterium dar. Es resultiert zumindest in der Ausschreibungsphase ein Konkurrenzdruck und danach beim Betrieb ein Erfolgsdruck, um die zugesicherten Abgaben/Gewinne, aber auch eigene Gewinne erwirtschaften zu können. Im Fall direkter Bezeichnung des Monopolisten, der seine Gewinne vollumfänglich für gute Zwecke und den Sport abliefert, besteht weniger Druck für aggressives Marketing oder sonstige spielsuchterhöhende Praktiken.

Wirtschaft

Durch die Abschöpfung der Monopolrente ist das Angebot vergleichsweise unattraktiv und aufgrund des fehlenden Konkurrenzdrucks weniger aggressiv. Dies reduziert die in der Branche realisierten Umsätze, möglicherweise auch die angebotenen Arbeitsplätze, nicht aber zwingend die erzielten Bruttospielerträge und Reingewinne gegenüber einer Lösung mit mehreren Konzessionen. Die Umsatzreduktion ist aus Gründen der Spielsuchtprävention keineswegs unerwünscht; und bei konstanter Konsumneigung der Bevölkerung resultiert eine teilweise Verlagerung des Konsums weg vom Lotterien und Wetten hin zu anderen Unterhaltungsbereichen. Falls dort Schweizer Firmen und Arbeitskräfte aktiv sind, bleiben Wertschöpfung und Arbeitsplätze sowie Steuern in der Volkswirtschaft. Der inländische Anteil an der Wertschöpfung ist in den meisten Unterhaltungsbranchen höher als bei den bisher illegalen oder anderen Internetanbietern, die sich im Modell mit mehreren Lizenzen möglicherweise in der Schweiz eine Konzession beschaffen würden.

Im Vergleich zum Status Quo ist bei einem durchgesetzten Monopolmodell kein Absinken der Wertschöpfung und der Zahl der angebotenen Arbeitsplätze zu befürchten, sondern im Gegenteil ein Anstieg. In einem Monopol mit konsequenter Durchsetzung der geltenden Gesetze wird der heute in dubiosen illegalen Kanälen versickernde Konsum vor allem von Internet-Sportwetten in legale, inländische Bahnen ge-

lenkt. Dort wird die Monopolrente abgeschöpft, was die Mittel für gemeinnützige Zwecke und den Sport maximiert.

Das Argument für eine forcierte Deregulierung des Internetglücksspiels, wonach Erträge, die heute ins Ausland abwandern, ins Inland geholt werden können, greift nicht. Eine solche Deregulierung müsste mit tiefen Steuern/Abgaben einhergehen. Andernfalls operieren die Internetanbieter von den bekannten Offshore-Standorten aus und unterwerfen sich nicht einer Besteuerung und Kontrolle in der Schweiz. Tiefe Steuern/Abgaben könnten jedoch die externen Kosten nicht decken und generieren keine Mittel für gemeinnützige Zwecke und den Sport. Eine solche forcierte Deregulierung würde zudem unter dem Strich – ausser bei Verletzung des Territorialitätsprinzips – sowieso nicht mehr Geld in die Volkswirtschaft bringen, da es lediglich bei anderen Unterhaltungsangeboten abgezogen würde, wenn die Konsumrate der Gesellschaft insgesamt unverändert bleibt.

Monopol mit Ausschreibung

Bei einer Monopollösung mit Ausschreibung würden sich die wirtschaftlichen Effekte nicht massgeblich von denjenigen bei einer Lösung ohne Ausschreibung unterscheiden. Womöglich wäre durch den Druck, mit dem Angebot in einer Ausschreibung gegen potentielle Konkurrenten bestehen zu müssen, eine leichte Effizienzsteigerung des Anbieters möglich.⁵⁹ Jedoch müssen allfällige Effizienzsteigerungen immer in Bezug gesetzt werden zu den administrativen Kosten, mit denen sie erkauf werden (siehe folgenden Abschnitt).

Kantone

An administrativem Aufwand für die Kantone fällt in einem Monopol (mit und ohne Ausschreibung) vorab die Durchsetzung der geltenden Regulierung an (z. B. das Erstellen und kontinuierliche Aktualisieren einer Aufstellung von Firmen, für oder an die von Finanzintermediären keine Zahlungen getätigt werden dürfen und/oder deren IP-Adressen zu sperren sind, weil sie als nicht zugelassene Anbieter im internationalen Internetglücksspiel aktiv sind). Dieser Aufwand ist nicht zu vernachlässigen, die Erfahrungen anderer Länder zeigen aber, dass ein solcher Weg gangbar ist und die Kosten vertretbar sind. Durch die gleichgerichteten Bestrebungen in vielen anderen europäischen Ländern eröffnen sich mögliche Synergiepotenziale, wodurch der administrative Aufwand reduziert werden kann. Durch die verringerten gesellschaftlichen Aufwendungen für negative soziale Effekte (v.a. Spielsucht) und die Mittel für gemeinnützige Zwecke

⁵⁹ Im Anhang II befindet sich ein Benchmark-Vergleich zwischen der privaten britischen Unternehmung Camelot und der Lotteriegesellschaft Swisslos. Camelot gewann das Ausschreibungsverfahren zum Betrieb der nationalen Lotterien des Vereinigten Königreichs im Jahr 2007 zum dritten Mal in Folge (Konzession für 10 Jahre). Die Gegenüberstellung zeigt, dass Swisslos bezüglich Effizienz durchaus mit dem privaten, im Rahmen einer Ausschreibung evaluierten Konzessionär im Vereinigten Königreich mithalten kann.

und den Sport steht dem administrativen Aufwand ein grosser gesellschaftlicher und menschlicher Nutzen gegenüber.

Gegenüber Lizenzmodellen mit mehreren Anbietern entsteht ein wesentlich geringerer Aufwand für Überwachung der Einhaltung der Vorschriften. Der administrative Überwachungsaufwand dafür, dass der Monopolanbieter bei der Gestaltung seines Angebots und seiner Aktivitäten auf die Limitierung der externen Kosten, insbesondere der Spielsucht achtet, ist unterproportional klein, da ein einziger monopolistischer Anbieter eben nicht im Wettbewerb steht und mit der Abschöpfung der Monopolrente bereits ein bedeutender Schritt zum Schutz vor Spielsucht gewährleistet ist.

Im Modell ohne Ausschreibung ist durch die anzunehmende direkte Verantwortlichkeit eines monopolistischen Anbieters gegenüber staatlichen Instanzen auch die Priorität des Gemeinwohls vor partikulären Profitinteressen vorgegeben und die erheblichen Kosten einer Ausschreibung können vermieden werden. Der administrative Aufwand kann im Monopol ohne Ausschreibung auch deshalb klein gehalten werden, weil die Regulierung im Internetbereich weitgehend derjenigen im terrestrischen Bereich entsprechen würde. Zusätzliche, anders geartete Regulierungen, allenfalls auch Abgrenzungsprobleme zwischen den Absatzkanälen werden vermieden.

Monopol mit Ausschreibung

Bei der Variante des Monopols mit Ausschreibung entsteht gegenüber dem Monopolmodell ohne Ausschreibung ein zusätzlicher Aufwand für den Zuschlag der Monopol Lizenz in einem Bewerbungsverfahren. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass es sich dabei um erhebliche, teilweise heikle Arbeiten mit grossen Kostenfolgen handelt. So umfasste die Eingabe von Camelot für die britische Monopol Lizenz im Lotteriebereich über 18'000 Seiten. Neben den Kosten für das Ausschreibungsverfahren der Lizenz brächte ein Monopolmodell mit Ausschreibung auch deshalb höhere administrative Kosten mit sich als das Modell ohne Ausschreibung, weil die Regulierung im Internetbereich von derjenigen im terrestrischen Bereich abweichen würde, was die Nutzung von administrativen Verbundvorteilen erschweren würde.

10.3.3. MEHRERE KONZESSIONEN

Theoretisch ist sowohl im Internet-Lotterie- als auch im Internet-Sportwetten-Markt die Vergabe mehrerer Konzessionen möglich. Aus praktischen und ökonomischen Überlegungen wird hier nur die Vergabe mehrerer, in der Anzahl beschränkter Konzessionen im Internet-Sportwettenmarkt genauer betrachtet (siehe übernächsten Textabschnitt mit dem Titel „Natürliches Monopol im Bereich der Lotterien“). Aufgrund des beschränkten Marktpotenzials könnten im Internet-Sportwettenbereich nur eine bis max. zwei Konzessionen vergeben werden, wenn das Territorialitätsprinzip eingehalten und davon ausgegangen wird, dass

grosse bestehende Anbieter wie bwin, die bisher Schweizer Recht verletzen, nicht als potentielle Bewerber in Frage kommen.

Konzessionen mit beschränkter Anzahl vs. Anspruchskonzessionen

Ein Modell mit mehreren Konzessionen ist sowohl in Form von Anspruchskonzessionen (mit potentiell unbeschränkter Anzahl zugelassener Anbieter) als auch in Form von beschränkten, in einem Auswahlverfahren vergebenen (und zeitlich meist beschränkten) Konzessionen denkbar.

Das System der Anspruchskonzessionen, bei dem die Erfüllung von gewissen Bedingungen zu einem rechtlichen Anspruch auf die Erteilung einer Konzession führt und welches damit auch eine potentiell unbeschränkte Anzahl Marktteilnehmer zur Folge hat, generiert stark negative soziale Effekte und höhere administrative Kosten als ein Konzessionsmodell, welches eine beschränkte Anzahl Konzessionen vorsieht. Zwar können über die Formulierung der Bedingungen für das Erteilen der Konzession gewisse Auflagen zum Schutz der Gesellschaft vor externen Kosten gemacht werden. Durch die potenziell unbeschränkte Zahl der Anbieter entsteht aber gleichwohl ein in diesem Bereich unerwünschter intensiver Wettbewerb, da die Unternehmen zu ihrem Erfolg am Markt gezwungen sind, Kunden mit attraktiven Angeboten anzulocken und Wettbewerber vom Markt zu verdrängen. Da alle Vorschriften zum Schutz vor Spielsucht Lücken aufweisen, die von den Marktteilnehmern schnell entdeckt werden, droht ein unabsehbarer Regulierungswettlauf. Das Modell der Anspruchskonzessionen im Internet-Sportwettenbereich wird hier aus diesen Gründen nicht weiterverfolgt.

Natürliches Monopol im Bereich der Lotterien

Die Option, welche nicht nur für Sportwetten, sondern auch für Lotterien mehrere, in der Anzahl beschränkte Internet-Konzessionen vorsieht, wird ebenfalls nicht weiter betrachtet. Der Grund dafür ist, dass das Lottospiel den Charakter eines natürlichen Monopols aufweist. Je grösser die Teilnahme an einem traditionellen Zahlenlotto ist, desto höher kann der für den Absatzerfolg entscheidende Hauptgewinn dotiert werden – bei gleichzeitig trotz hohem Hauptgewinn attraktiver Dotierung der übrigen Gewinnränge. Bei der Erteilung mehrerer Konzessionen im Lotteriebereich würde die in der Folge zu erwartende Aufsplitterung der Marktanteile zwischen den einzelnen Anbietern dazu führen, dass für jeden einzelnen Konzessionsnehmer nur eine geringere Teilnehmerzahl und damit auch weniger attraktive Gewinne möglich wären. Flankierend dazu führten der Betrieb und die Vermarktung mehrerer Lottos zu höheren Kosten, was zu einer weiteren Reduktion der Gewinne für die Spieler und/oder zu einer Reduktion der mit Lottos erwirtschafteten Gewinne für gemeinnützige Zwecke führen würde. Die Gesellschaft würde sich vom volkswirtschaftlichen Optimum entfernen. Zudem wären als Reaktion der Konsumenten auf die Einschränkung ihres Nutzens auch verstärkte Bemühungen, die Regulierung zu umgehen und bei ausländischen

Monopollotterien mit hohen Hauptgewinnen mitzuspielen, zu erwarten. Dies brächte entweder ein Abfließen von Einnahmen ins Ausland oder aber erhöhte Kosten zur Durchsetzung der Regulierung mit sich. Durch den dem Lottospiel innewohnenden Charakter des natürlichen Monopols ist es also volkswirtschaftlich nicht vernünftig, mehr als eine (gebietsweise) Lizenz oder Bewilligung für diesen Markt vorzusehen. Anders geartete Regulierungsoptionen werden deshalb nicht weiter betrachtet. Die Beurteilung der Option, mehrere Internetanbieter zuzulassen, erfolgt hier deshalb nur in ihrer Ausgestaltung als duales Modell mit einem Monopol im Internet-Lotteriebereich und mehreren Konzessionen lediglich im Internet-Sportwettenbereich.

Gesellschaft

Für die Beurteilung der gesellschaftlichen Effekte, besonders im Bereich der Spielsucht, bei einer Liberalisierung des Internet-Angebots im Sportwettenbereich würde sich die Entwicklung in Grossbritannien anbieten. Die britische Gambling Act ist allerdings zu jung, als dass bereits verlässliche empirische Daten vorliegen könnten.

Aus den Ausführungen zur Spielsucht in Kapitel 7.1 ist bekannt, dass der Internetabsatz das Gefahrenpotenzial von Glücksspielen erheblich erhöht. Vor diesem Hintergrund sind die mit einer Konkurrenzsituation verbundenen aggressiven Werbe- und Akquisitionsformen (Startguthaben, Boni etc.) sowie Gewinnausschüttungsquotenerhöhungen zusätzlich problematisch, da sie die Gefahrenpotenziale weiter verschärfen. In einem Konzessionsmodell könnten den Anbietern zwar Auflagen gemacht werden. Die bisherigen Erfahrungen in Grossbritannien zeigen aber, dass zum Teil wenig griffige Bestimmungen vorgesehen sind. So fiel in Grossbritannien zum Beispiel die Beschränkung der Spieleinsätze mit der Liberalisierung weg. Zudem ist zu berücksichtigen, dass private Konzessionsnehmer profitorientierte Gesellschaften sind. Auch bei gründlicher Ausgestaltung der Vorschriften werden sie – und müssen sie zur Sicherung ihrer Existenz! – Mittel und Wege finden, ihr Angebot attraktiver zu gestalten als dasjenige der anderen Anbieter. Weil andere Anbieter Innovationen, die im Rahmen des Gesetzes liegen, kopieren, ist die Chance gross, dass schlussendlich derjenige Anbieter am Markt überwiegt, der am unverfrorensten an den Vorschriften zum Schutz der Gesellschaft vor externen Kosten des Internetglücksspiels ritzt oder diese gar bricht. Eine solche Entwicklung kann nur mit einem teuren Regulierungswettlauf und damit stark steigenden administrativen Kosten (siehe unten) vermieden werden und auch dies nur unvollständig.

Die in Kap. 1 aufgeführte grobe Modellrechnung für den Lotterie- und Sportwettenbereich zeigt, dass die mit Spielsucht verbundenen Sozialkosten beträchtlich sind. Bei einem regulierten Internet-Monopolangebot resultieren Kosten zwischen CHF 2.5 Mio. und 12.6 Mio. pro Jahr. Nimmt man an, dass sich durch das aggressivere Angebot bei mehreren zugelassenen Anbietern der Anteil der Spieler, welche

Kostenfolgen für die Gesellschaft generieren, leicht erhöht, resultieren Mehrkosten für die Gesellschaft im zweistelligen Millionenbereich.

In den Bereichen Geldwäscherei und Wettbetrug ist in einem Lizenzmodell mit mehreren Anbietern von Sportwetten im Internet gegenüber den anderen beiden diskutierten Modellen im Gegensatz zur Spielsucht kein grösserer Anstieg der externen Kosten zu erwarten. Die relativ kleine vorzusehende Zahl der zugelassenen Anbieter erlaubt den Aufsichtsbehörden wohl eine Kontrolle der diesbezüglichen Vorschriften und der Solvenz der Anbieter. Jedoch ist auch dafür ein leicht steigender administrativer Aufwand zu erwarten (siehe nachfolgenden Textabschnitt „Wirtschaft“).

Wirtschaft

Wertschöpfung / Beschäftigungssituation

Durch die Zulassung von Konzessionären im Internet-Sportwettenbereich wäre nur eine marginale Steigerung der in diesem Sektor vorhandenen Arbeitsplätze zu erwarten. Für mehrere schweizerische Anbieter ist der Markt zu klein und die einschlägigen, international operierenden Anbieter sind aufgrund ihrer aktuellen illegalen Aktivitäten keine potenziellen Konzessionsnehmer. Sie würden zudem ihre Angebote weiterhin in ihren Betriebsstätten an Offshore-Standorten erstellen.

Die illegalen Internet-Sportwettenanbieter nennen bei Interviews bewusst hohe Umsatzzahlen, welche von ihnen in der Schweiz realisiert würden. Diese Zahlen sind zu relativieren, da die Bruttospielerträge klar weniger als 10% der Umsätze betragen. Es wird versucht, der Politik einen unmittelbaren Handlungsbedarf zu suggerieren. Auch falls sich die Wertschöpfung im Internet-Sportwettenbereich nennenswert erhöhen sollte, wird die Konsumneigung der Bevölkerung kaum insgesamt zunehmen. Damit würden die für Internet-Sportwetten verwendeten Mittel lediglich aus anderen Glücksspielbereichen und anderen Unterhaltungsindustrien wie Kinos o.ä., die weniger negative soziale Effekte erzeugen, abgezogen. Eine Studie von Arthur Andersen (1997, zit. in London Economics 2006) untermauert diesen Zusammenhang. Sie untersuchte die ökonomischen Auswirkungen der Liberalisierung des Glücksspiels im australischen Bundesstaat Victoria. Die Studie ergab, dass innerhalb der Glücksspielindustrie etwa 5'000 Stellen neu geschaffen wurden, bei den Zulieferfirmen weitere 8'500 Stellen. In derselben Zeit verzeichneten allerdings andere Unterhaltungsangebote und Hotels eine erhebliche Verschlechterung ihrer Geschäftsergebnisse. Vor allem auch traditionelle Glücksspielanbieter gehörten zu den Betroffenen. Diese Untersuchung bezog sich zwar nicht auf das Internet-Angebot; von einer Freigabe des Internet-Angebots für mehrere Konzessionäre im Bereich Sportwetten sind indessen ähnliche Auswirkungen zu erwarten. Durch den Wettbewerb der Anbieter untereinander und die zu erwartenden Marketingoffensiven wird sich die Nachfrage bis zu einem gewissen Grad von für Spielsucht wenig anfälligen traditionellen Glücksspielangeboten wie Lotterien und anderen Unterhaltungsangeboten wie Kinos etc. hin zu Anbietern von Internet-

Sportwetten verlagern. Dies ist eine Entwicklung, die aus sozialpolitischer Sicht völlig unerwünscht ist, da die mit ihr verbundenen externen Kosten von der Allgemeinheit zu tragen wären. Zu den negativen, nicht internalisierten sozialen Effekten einer Ausdehnung des Internet-Sportwettenangebots auf Kosten anderer Unterhaltungsbereiche kommen die Transaktionskosten einer solchen Verschiebung innerhalb der Unterhaltungsbranche in Form von Arbeitslosigkeit und Neuorientierung der betroffenen Arbeitnehmer.

Effizienzwirkungen

Ein Vorteil eines Modells mit mehreren Lizenzen gegenüber einer Monopollösung könnte in einer gesteigerten (betrieblichen) Effizienz liegen. Durch die fehlende Konkurrenz kann in einem Monopol zwar der Schutz vor Spielsucht besser gewährleistet werden, der monopolistische Anbieter hat jedoch auch weniger direkte Anreize als in einem Modell mit Wettbewerb, effizient tätig zu sein. Die mit einem Wettbewerbsmodell möglicherweise verbundenen Effizienzgewinne sind indessen nicht notwendigerweise gross. Durch die öffentliche Aufmerksamkeit für einen monopolistischen Anbieter und den möglichen Vergleich mit Anbietern im Ausland oder aus anderen vergleichbaren Gebieten ist gewährleistet, dass Effizienzpotenziale genutzt werden.⁶⁰ Dennoch allenfalls mögliche Effizienzgewinne durch Wettbewerb sind immer in Beziehung zu setzen zu den administrativen Umtrieben, die aus der notwendigen Regulierung des Wettbewerbs entstehen. Bei den Internet-Sportwetten spielen darüber hinaus die bedeutenden externen sozialen Effekte eine Rolle, die bei der vergleichenden Bewertung der verschiedenen Optionen miteinbezogen werden müssen. Falls die betriebliche Effizienz monopolistischer Anbieter dennoch als ungenügend erachtet würde, wäre ein Wettbewerb über die Ausschreibung des Monopols einem Wettbewerb am Markt selbst vorzuziehen. Damit liessen sich die Betriebskonzepte und die Effizienz der sich um die Konzession bewerbenden Anbieter miteinander vergleichen, ohne dass daraus negative soziale Effekte entstehen.

Die folgende quantitative Abschätzung des Effizienzpotenzials zeigt darüber hinaus, dass die Effizienzpotenziale in absoluten Zahlen bescheiden sind: Der jetzige Anteil der Betriebskosten an den Spieleinsätzen beträgt beim Internetportal der Schweizer Lotteriegesellschaften 12.5%. Nimmt man an, dass eine Verringerung auf 10% möglich wäre, so ergibt sich ein Effizienzpotenzial von 87'500 CHF pro Jahr (2.5% von 3.5 Mio. CHF Spieleinsätzen (1.7 Mio. CHF Bruttospielerträgen) bei legalen Internet-Sportwetten). Ein Modell mit mehreren Internet-Sportwetten-Konzessionären würde zwar zu einer Ausweitung des (legalen) Marktvolumens und dadurch zu einem potenziell geringeren Betriebskostenanteil führen. Dieser Effekt dürfte durch die Kosten des Aufbaus und Betriebs mehrerer Internet-Sportwettenangebote mehr als kompensiert werden. Die bei einem Internet-Sportwetten-Regulationsmodell mit mehreren Konzessionären notwendige Administration (Auswahl der Bewerber,

⁶⁰ So zeigt z. B. der Vergleich der Kostenstrukturen von Swisslos und bwin oder Camelot (vgl. Anhang II), dass staatliche Anbieter auch im Vergleich mit Privaten effizient arbeiten können.

Überwachung der Anbieter, Rechtsstreitigkeiten) dürfte entsprechend mehr kosten, als die allfällige wirtschaftliche Effizienzsteigerung einbringen würde; von der Zunahme der für die Gesellschaft resultierenden externen Kosten (insbesondere Spielsucht) ganz zu schweigen.

Kantone

Von allen diskutierten Optionen verursacht diejenige mit mehreren zugelassenen Anbietern am meisten administrativen Aufwand. Neben der (periodischen) Ausschreibung der Lizenzen ist die fortdauernde Überwachung und Kontrolle mehrerer Anbieter nötig.⁶¹ Da die verschiedenen Anbieter im Wettbewerb stehen, besteht eine ständige Tendenz, die in der Konzession enthaltenen Vorschriften zur Maximierung der Einnahmen auszureizen oder sogar zu unterlaufen. Dies erzeugt einen kostentreibenden Regulierungswettbewerb, bei dem es darum geht, die von den Anbietern entdeckten Schlupflöcher zu stopfen.

Weiter ist festzuhalten, dass durch eine unterschiedliche Sportwetten-Regulierung im Internetbereich und im terrestrischen Bereich zwangsläufig ein höherer administrativer Aufwand entstehen würde.

Schliesslich würden auch die für die Bereitstellung öffentlicher Güter in den Bereichen Kultur, Sport, Natur und Soziales zur Verfügung stehenden Beträge sinken. Von Konzessionären im Bereich Internet-Sportwetten könnten kaum ähnlich hohe Steuersätze erhoben werden, wie sie heute implizit bei den beiden nicht gewinnorientierten Anbietern gelten, welche die aus ihrer Monopolstellung generierten gewinnmaximalen Ergebnisse vollumfänglich an die Öffentlichkeit abgeben.

Bei fehlender Durchsetzung der Regulierung im Internetbereich wären hohe Steuersätze / Abgaben grundsätzlich illusorisch; das illegale Angebot ist für Produzenten wesentlich lukrativer und führt auch für die Spieler zu attraktiveren Produktangeboten. Konzessionsmodelle mit privaten Anbietern führten unabhängig davon dazu, dass die Gewinne aus dem Internet-Sportwettenangebot nicht vollumfänglich zur Finanzierung gemeinnütziger Projekte in den Bereichen Kultur, Sport, Natur und Soziales zur Verfügung stehen, sondern zu einem beträchtlichen Teil in die Taschen (ausländischer) Investoren (mit teilweise zweifelhafter Provenienz) wandern und dass keine spielsuchtpräventive Abschöpfung der Monopolrente erfolgt.

⁶¹ Die Eidg. Spielbankenkommission verfügt neben den Kommissionsmitgliedern über mehr als 30 Mitarbeitende, die zu einem grossen Teil mit der Kontrolle der Spielbanken beschäftigt sind.

10.3.4. FREIER MARKT

Die Option des (relativ) freien Marktes bezeichnet die Lösung, bei der für das Internet-Lotterie- und -Sportwettenangebot gegenüber anderen unternehmerischen Handlungsfeldern keine besonderen Vorschriften zu beachten sind - also keine besonderen Auflagen zum Schutz der Gesellschaft vor negativen sozialen Effekten wie Spielsucht und Geldwäscherei. Zwar würden damit die administrativen Kosten der gewählten Regulierung stark sinken und nahe bei null liegen; eine solche Deregulierung würde jedoch die externen Kosten für die Allgemeinheit in jedem Fall übermässig stark erhöhen. Von den profitierenden Internetanbietern als „normalen Unternehmen“ wären auch keinerlei besonderen Beiträge zur Kompensation der in dieser Branche hohen externen Effekte oder Mittel für gemeinnützige Zwecke und den Sport zu erwarten. Für die gesamte Volkswirtschaft resultieren aus dieser Option eindeutig stark negative Effekte. Ein positiver Beitrag aufgrund einer vergrösserten Schweizer Internet-Lotterie- und -Sportwettenindustrie wäre nur zu erwarten, wenn das Territorialitätsprinzip missachtet würde und mit Hilfe inländischer Konzessionen auch mit ausländischen Kunden Wertschöpfung und damit auch Arbeitsplätze im Inland generiert würden, ohne die im Ausland entstehenden sozialen Kosten tragen zu müssen (bzw. ohne sich den dortigen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Auflagen zu unterwerfen). Es versteht sich aber, wie in diesem Kapitel einleitend erwähnt, von selbst, dass eine Missachtung der Rechtsordnung anderer Staaten nicht zur Debatte steht. Eine ausführlichere Diskussion der nachteiligen volkswirtschaftlichen Folgen eines freien Internet-Sportwettenmarktes, der nur in Jurisdiktionen wie zum Beispiel dem Zwergterritorium der Kahnawake-Indianer besteht und auf der Missachtung der Rechtsordnung anderer Staaten beruht, erübrigt sich deshalb.

10.4. ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG DER OPTIONEN

Optionen

Im vorangehenden Abschnitt wurden die erwarteten Wirkungen der verschiedenen Optionen diskutiert. Dabei konnten einige Untervarianten dieser Optionen als für die Schweiz nicht praktikabel ausgeschlossen werden. Als mögliche und hier in einem Vergleich zu beurteilende Optionen verbleiben vier Möglichkeiten, den Lotterie- und Wettmarkt im Internet zu regulieren:

- › Verbot (A)
- › Ein einziger Anbieter (B)
 - › Ohne Ausschreibung
 - › Mit Ausschreibung

- › Mehrere, in der Anzahl beschränkte Anbieter im Internet-Sportwettenmarkt und Monopol im Internet-Lotteriemarkt (Duales Modell) (C)
- › Freier Markt (D).

In der folgenden Tabelle sind die im vorhergehenden Abschnitt für jede Option einzeln beschriebenen zu erwartenden Auswirkungen zusammenfassend grob quantitativ bewertet. Die angegebenen Werte sind als ordinal skalierte Rangfolge der Auswirkungen verschiedener Optionen zu verstehen. Da eine exakte Quantifizierung aufgrund der hohen Unsicherheiten und der Notwendigkeit eines theoretisch-deduktiven Vorgehens schwierig ist, wurde darauf verzichtet, die erwarteten Wirkungen genau zu beziffern. Die Aufstellung ermöglicht aber dennoch einen Vergleich der zu erwartenden Wirkungen der Optionen. Wo die Auswirkungen vergleichbar sein dürften, wurde der gleiche ordinale Wert zugewiesen. Maximal wurden 4 Punkte pro Kriterium vergeben, wobei 4 Punkte die positivste Ausprägung und 1 Punkt die negativste Ausprägung bedeutet.

ERWARTETE WIRKUNGEN DER OPTIONEN				
	Verbot (A)	Ein einziger Anbieter (B)	Mehrere Anbieter (C)	Freier Markt (D)
Gesellschaft				
Prävention von Spielsucht	••	••••	••	•
Vermeidung von Geldwäscherei	••	••••	••	•
Verunmöglichung von Wettbetrug		••••	•••	•
Wirtschaft				
Wertschöpfung/Arbeitsplätze in CH	•	•••	•••	•
Effizienz des/der Anbieter(s)		•••	••••	••••
Kantone				
Administrative Kosten	••	••••	•	••••
Mittel für gemeinnützige Zwecke	•	••••	••	•

Tabelle 22 • geringe Wirkung (negativ) •••• starke Wirkung (positiv)

Gesellschaft

Im Bereich der gesellschaftlichen Effekte wird deutlich, dass sowohl das Modell D (Freier Markt) als auch in etwas geringerem Mass das Modell A (Verbot) durchwegs die schlechtesten Auswirkungen haben. Der Spielsucht, der Geldwäscherei und dem Wettbetrug würde im freien Markt nichts entgegengesetzt, bei einem Totalverbot würden viele Konsumenten dessen Umgehung suchen und wären illegalen Anbietern ohne Schutz ausgesetzt. Der Vergleich der Optionen B und C zeigt, dass die Konkurrenz mehrerer Anbieter auch bei einer Kontrolle derselben in der Tendenz dazu führt, dass das Marktvolumen erhöht wird und

die Anbieter versuchen werden, an den Vorschriften zu ritzen, um ihre Profitabilität sicherzustellen. Mit strikten Kontrollen kann das Ausmass dieser Tendenz wohl etwas eingeschränkt werden, allerdings nur um den Preis stark erhöhter administrativer Kosten. Die sozialen Auswirkungen der Option C mit mehreren Anbietern präsentieren sich deshalb negativer als bei der Option B mit nur einem Anbieter.

Wirtschaft

Von Option A (Verbot) ist naturgemäss kein Beitrag an Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu erwarten. Auch vom anderen Extrembeispiel, dem freien Markt, sind in diesem Bereich nur sehr kleine Beiträge zu erwarten. Bei dieser Option sind aufgrund der grossen, auch internationalen Konkurrenz, dem nötigen Marketingaufwand und dem Massenwaren-Charakter des Internet-Glücksspiels die Möglichkeiten gering, Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Steuermittel zu generieren (siehe auch Diskussion der Betriebsergebnisse von bwin in Abschnitt 4.5). Die Auswirkungen der Optionen B (monopolistisches Angebot) und C (mehrere Anbieter) sind im wirtschaftlichen Bereich vergleichbar, was Wertschöpfung und Arbeitsplätze (innerhalb des Sektors) angeht. Allenfalls sind als Folge des Expansionsdrangs im Fall mehrerer Anbieter leicht erhöhte Beiträge an Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu erwarten. Gesamtwirtschaftlich bleiben diese aber wirkungslos, da die gesamte Konsumnachfrage der Bevölkerung nicht steigen dürfte und der Konsum daher lediglich aus anderen Unterhaltungsbereichen abgezogen wird, wie auch das Beispiel Australiens zeigt (Arthur Andersen 1997). Hingegen sind von einem Modell mit mehreren Anbietern geringere Beiträge für öffentliche Güter und damit zur Kompensation sozialer Kosten zu erwarten (London Economics 2006). Die Effizienz der Anbieter ist dafür bei der Option mit mehreren Anbietern (Option C) oder mit einem freien Markt (Option D) möglicherweise leicht höher; dieser oft auftretende Effekt muss allerdings nicht zutreffen (siehe z. B. Vergleich Camelot-Swisslos in Anhang II) und in jedem Fall immer in Bezug zu den damit verbundenen administrativen Kosten gesetzt werden.

Kantone

Die administrativen Kosten fallen beim Modell C (mehrere Anbieter) am höchsten aus, da zuerst Lizenzen zugewiesen und danach die Anbieter kontinuierlich überwacht werden müssen. Auch die Option A (Verbot) verursacht hohe Vollzugskosten, da eine beständige Tendenz zur Umgehung des Verbots besteht. Eher niedrig sind die Vollzugskosten im Modell D (freier Markt), da dort keine Vorschriften durchzusetzen sind – allerdings um den Preis massiver negativer sozialer Effekte. Ebenfalls vergleichsweise niedrig sind die administrativen Kosten der Option B (monopolistisches Angebot), da die Umgehungstendenzen der Konsumenten gering sind und die mangelnde Konkurrenz den Anreiz zum Übertreten von Vorschriften und damit den Kontrollaufwand gering hält.

Für gemeinnützige Zwecke und den Sport fallen beim Modell A (Verbot) keine und beim Modell D (Freier Markt) praktisch keine Mittel an, da keine zugelassenen Anbieter vorhanden sind, bei welchen über die allgemeine Steuerbelastung herausgehende Steuern zur Kompensation der externen Kosten erhoben werden könnten. Bei den Modellen B und C kann mit mehr Mitteln für gute Zwecke und zur Kompensation von externen Kosten gerechnet werden. Jedoch ist bei mehreren Anbietern (Modell C) wegen gesteigerten Marketingaufwendungen und fehlender Abschöpfung der Monopolverrente damit zu rechnen, dass wesentlich weniger Mittel für gemeinnützige Zwecke verbleiben als bei einem Monopol (Modell B).

Fazit

Option B (ein einziger Anbieter bzw. monopolistisches Angebot) kristallisiert sich als relativ beste Option heraus. Der einzige allenfalls denkbare Vorteil einer Lösung mit mehreren Konzessionen gegenüber Option B ist eine mögliche Effizienzsteigerung auf der Anbieterseite, welche jedoch sehr ungewiss ist und vom Umfang her beschränkt wäre. Zudem müsste sie in Bezug zu den damit verbundenen administrativen Kosten gesetzt werden.

Falls dennoch eines Tages grosse Effizienzsteigerungspotenziale vermutet würden, sind diese besser über eine Ausschreibung des zugelassenen Anbieters im Modell Monopol zu erschliessen (weniger externe Kosten und weniger ex-post-Regulierungsaufwand, sprich administrativen Kosten). Ein Lizenzmodell mit mehreren Anbietern im Bereich Internet-Sportwetten ist volkswirtschaftlich als nicht optimal zu beurteilen und zu vermeiden, ebenso wie die sehr nachteiligen Optionen A (Verbot) und D (Freier Markt).

Die beiden Varianten der zweckmässigsten Regulierungsoption B (mit oder ohne Ausschreibung) unterscheiden sich hinsichtlich ihrer sozialen und wirtschaftlichen Wirkungen kaum. Hingegen unterscheiden sie sich in Bezug auf den mit ihnen verbundenen administrativen Aufwand. Die Ausschreibung der Konzession, die Evaluation der eingegangenen Angebote, der Entscheid und allenfalls damit verbundene rechtliche Auseinandersetzungen verursachen den Kantonen erhebliche Kosten. Eine direkte Zuweisung des Internet-Sportwetten-Monopols an die Lotteriegesellschaften der Kantone hat auch den Vorteil, dass damit im Internetbereich die gleiche Regulierung gewählt wird wie im terrestrischen Bereich. Durch die Verbundvorteile des terrestrischen und des Internet-Angebots kann insbesondere auch ein effizienteres Angebot gewährleistet werden, als wenn die Sportwetten in den beiden Absatzkanälen von verschiedener Seite angeboten würden. Die entsprechenden Kostenvorteile kommen vollumfänglich den Mitteln für die gemeinnützigen Zwecke und den Sport zugute. Eine Ausschreibung des Monopols kann auch dazu führen, dass ein allfälliger privater Konzessionär einen Teil der Erträge für sich beansprucht, womit keine vollumfängliche Abführung des Reingewinns an gute Zwecke mehr möglich wäre. Da sich die beiden Arten der monopolistischen Regulierung in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht nicht voneinander unterschei-

den, scheint es wenig sinnvoll, eine Monopolkonzession auszuschreiben und den damit verbundenen Aufwand zu tragen, ohne dass diesem Aufwand ein entsprechender Nutzen gegenüber stehen würde.

10.5. WECHSELWIRKUNGEN MIT DEM SPIELBANKENBEREICH

Zwischen der Regulierung des Internet-Lotterien- und -Wettenmarktes auf der einen und dem Internet-Spielbankenbereich auf der anderen Seite sind gewisse Wechselwirkungen zu erwarten. Da Sportwetten, Lotterien und Casinospiele indessen nicht allzu enge Substitute darstellen, sind diese Wechselwirkungen auf der Nachfrageseite als begrenzt einzuschätzen. Die Konkurrenzbeziehung zwischen Lotteriegesellschaften, welche auch die Sportwetten anbieten, und Casinos ist nicht so intensiv, wie dies von etlichen Akteuren der Branche zunächst befürchtet wurde (Swiss Gaming Magazine 2007). Die Besucher von Casinos suchen vor allem auch Unterhaltung, zu einem kleinen Teil sind sie professionelle oder notorische Spieler. Diese Bedürfnisse können durch die meisten Lotterien und Sportwetten kaum befriedigt werden, da die Gewinnausschüttungsquoten für professionelle Spieler und länger dauernde Unterhaltung meist zu tief sind und z. B. das Ausfüllen eines Spielscheins kaum Unterhaltung bietet. Die Konkurrenzintensität zwischen Internet-Casinos und Internet-Lotterien bzw. -Sportwetten dürfte etwas höher sein als diejenige im terrestrischen Bereich; sie ist indessen immer noch begrenzt, weil sich die Angebote bzw. die damit befriedigten Bedürfnisse auch im Internet voneinander unterscheiden.

Die Regulierung des Internet-Lotterien- und Internet-Wettenbereichs ist daher grundsätzlich relativ unabhängig von derjenigen des Internet-Casinobereichs. Entscheidend ist indessen, dass die meisten illegalen Internet-Anbieter ein Vollsortiment mit allen drei Produktkategorien anbieten. Verbot und Verbotsdurchsetzung in der Schweiz sollten – nicht zuletzt zur Nutzung von Synergiepotenzialen und zur Sicherstellung der Widerspruchsfreiheit – in koordinierter Weise erfolgen. Sowohl der Lotterie- und Wettbereich als auch der Casinobereich haben ein entscheidendes Interesse an der Durchsetzung einer wirkungsvollen Eindämmung illegaler Internet-Angebote. Von der Schweiz bewilligte bzw. konzessionierte (mit Auflagen belegte) Internet-Angebote sind im Internet nur dann konkurrenzfähig, wenn eine solche Eindämmung realisiert wird.

11. BERICHT DER ESBK ÜBER INTERNET-SPIELBANKEN

Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) erstellt den Bericht „Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen“. Er beschränkt sich naturgemäß auf Glücksspiele im Sinne des Spielbankengesetzes. Der FDKL liegt der entsprechende Berichtsentwurf vom 14. November 2008 vor, der ihr zur Stellungnahme zugestellt wurde.

Die von der ESBK geschilderten Einschätzungen und Vorgehensvorschläge (Anträge) verfolgen in wesentlichen Teilen die gleiche Stossrichtung, wie sie die FDKL vorsieht. Sie zeigen daher auch, dass ein gemeinsames Vorgehen durchaus realisierbar ist. Im Vergleich zum vorliegenden Bericht der FDKL fallen beim Bericht der ESBK insbesondere folgende Differenzen auf:⁶²

- › Der Bericht der ESBK argumentiert primär juristisch; ökonomische und (sozial-)politische Aspekte werden nur begrenzt gewichtet. Die Kombination von Spielbankenprodukten und Internetabsatz führt zu erheblichen Spielsucht-Gefahrenpotenzialen. Die verschiedenen untersuchten Liberalisierungsmodelle führen zu unterschiedlichen Spielauflagen und damit auch zu unterschiedlichen Kosten im Bereich der Spielsucht, welche primär von den Kantonen getragen werden. Beim Ausweis von Kosten und Nutzeneffekten müssen die entsprechenden Kosten (Schätzungen) ausgewiesen werden.
- › Wenn die entsprechenden externen Kosten berücksichtigt werden, wird deutlich, dass die in den Berechnungen verwendeten Steuersätze zu tief sind bzw. erhöht werden müssen, um eine volkswirtschaftlich positive Veränderung gegenüber dem „Status Quo mit Durchsetzung des Verbots“ zu bewirken.⁶³ Die Kantone ziehen ein Besteuerungsmodell vor, das – wie bei den terrestrischen Casinos – Steuersätze vorsieht, welche mit zunehmendem Bruttospielertrag ansteigen, um dem hohen Fixkostenanteil eines Internet-Casinobetriebs Rechnung zu tragen.
- › Der Bericht der ESBK stützt sich bei der Schätzung von Marktvolumen und Marktpotenzial im Internet-Spielbankenbereich stark auf eine wenig verlässliche Quelle ab⁶⁴ und geht von sehr optimistischen Wachstumsraten aus, wobei die Marktkennziffer-Schätzungen und –Berechnungen für den Leser weder transparent noch nachvollziehbar sind.
- › Das in der Schweiz für konzessionierte (Internet-)Anbieter erschliessbare Marktpotenzial ist in entscheidendem Ausmass abhängig von Ausschluss illegaler Anbieter. Ein mit Auflagen (dazu gehören z. B. auch eine verlässliche Identifikation der Spieler und Spielsuchtpräventionsmassnahmen) versehenes Angebot ist für die Spieler weniger attraktiv als die illegal in der Schweiz angebotenen Spielmöglichkeiten.

⁶² Der ESBK wurde eine separate umfassendere Rückmeldung zu ihrem Berichtsentwurf vom 14.11.2008 zugestellt.

⁶³ Eine steuerliche Bevorzugung des Internet-Casinobereichs gegenüber den terrestrischen Casinos kann zudem zu Wettbewerbsverzerrungen und unerwünschten „Lenkungsmaßnahmen oder –wirkungen“ führen.

⁶⁴ Vgl. dazu Anhang I, wo die betreffende Quelle „Goldmedia“ und die betreffende Marktstudie diskutiert werden.

ten. Wenn das illegale Angebot nicht wirkungsvoll eingedämmt wird, reduzieren sich die ausgewiesenen erschliessbaren Marktpotenziale auf einen Bruchteil – zumal sich ein erheblicher Teil dieser Marktpotenziale aktuell bereits in der Hand illegaler Anbieter befindet. Die Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Internet-Glücksspiels sind mit anderen Worten eine notwendige Voraussetzung für Internet-Spielbankkonzessionen, die für Konzessionäre wirtschaftlich attraktiv sein müssen.

- › Die FDKL geht aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem Betrieb der Internet-Spielplattform der Lotteriegesellschaften davon aus, dass die im ESBK-Bericht aufgeführte Zahl von 5-10 Internet-Spielbankkonzessionen zu gross ist. Einerseits wäre der Überwachungsaufwand auf Seiten der ESBK sehr hoch und würde in einem ungünstigen Verhältnis zu den Steuereinnahmen stehen. Andererseits ist das Marktpotenzial zu klein, um die (auch aufgrund der Auflagen) erheblichen Investitionen und Betriebskosten von mehr als zwei Konzessionären tragen zu können. Schliesslich würde eine in Relation zum Marktpotenzial zu grosse Zahl von Konzessionären zu einem intensiven Verdrängungswettbewerb führen, der in Hinblick auf die Spielsuchtpräventionsziele nicht anzustreben ist.
- › Bei den im Rechtsvergleich berücksichtigten Gesetzgebungen überwiegen Länder oder Gebiete, die aus wirtschaftspolitischen Gründen Internet-Glücksspielanbietern, die ihre Produkte illegal in anderen Ländern vertreiben, attraktive Standortbedingungen bieten und mithin als „Glücksspiel-Piraten-Häfen“ bezeichnet werden müssen. Es handelt sich bei diesen Offshore-Anbietern weder um eine repräsentative noch eine für die Schweiz vorbildliche Auswahl. Die auf S. 9 des ESBK-Berichts aufgeführte Aussage, dass die meisten Rechtsordnungen keinerlei territoriale Beschränkungen vorsehen, ist höchstens im Lichte dieser Auswahl haltbar. Es ist vielmehr so, dass Rechtsstaaten wie D, I, Oe, F, die USA oder die Skandinavischen Länder entweder ein Verbot des Internet-Glücksspiels kennen oder in ihren – teilweise aktuell entstehenden – entsprechenden Bestimmungen eine territoriale Beschränkung vorsehen; Glücksspiel wurde in der EU dem länderübergreifenden Wettbewerb entzogen.
- › Zum unter Kap. 5.2 thematisierten Gutachten des Bundesamts für Justiz wird sich die FDKL separat, bei anderer Gelegenheit äussern.
- › Schliesslich ist festzuhalten, dass die ESBK die Regulierungsoption „Verbot von Internet-Spielbanken mit Durchsetzung dieses Verbots mithilfe geeigneter Massnahmen“ nicht diskutiert und bewertet. Es wird lediglich der Status Quo (Verbot ohne Durchsetzung) behandelt.

12. POSITION DER KANTONE

Als Basis für die Position der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz und ihre Empfehlungen für das weitere Vorgehen sind zunächst sechs zentrale Prämissen festgehalten, die aus der Analyse der aktuellen Situation im ersten Teil dieses Berichts resultieren.

12.1. PRÄMISSEN

- › Das Internet-Glücksspielangebot muss aufgrund seiner erheblichen negativen externen Effekte – wie das übrige Glücksspielangebot – reguliert bleiben (kein freier Markt).
- › Die aktuelle Angebots- und Regulierungssituation in der Schweiz ist nicht befriedigend: Private ausländische Firmen bieten via Internet (meist von Offshore-Standorten aus) nur beschränkt behindert illegal Sportwetten, Casinoprodukte, Poker etc. für Schweizer Spieler an. Das Problem besteht in der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen (Verbot im Spielbankenbereich und Verbot mit Ausnahmevorbehalt im Lotterie- und Wettbereich).
- › Da in der Schweiz die Spielbanken dem Bund und die Lotterien und Wetten den Kantonen unterstehen, ist bei einer Regulierung eine Differenzierung nach diesen Teilbereichen vorzunehmen, wobei für die Lotterien und Wetten im Internet die Kantone zuständig sind.
- › Ein Ausschluss illegaler Internet-Glücksspielanbieter vom Absatz in der Schweiz ist technisch weitgehend durchsetzbar; der Marktzugang kann so erschwert werden, dass ein kommerziell erfolgreicher Internet-Vertrieb verunmöglicht wird. Dieser Ausschluss illegaler Anbieter ist unabdingbar, da zugelassenen Anbietern einschränkende Auflagen und Abgaben aufzuerlegen sind, welche die Attraktivität ihrer Angebote schmälern.
- › Allfällige von der Schweiz erteilte Internet-Angebotskonzessionen und -Bewilligungen gelten ausschliesslich für die Schweiz; es kann nicht angehen, dass mit einer Schweizer Konzession illegal in anderen Ländern operiert wird (Territorialitätsprinzip).
- › Die aktuell auf dem Internet (und damit auch in der Schweiz) illegal operierenden Glücksspielanbieter sind aufgrund ihrer Strukturen, ihrer Provenienz und ihres Geschäftsgebarens nicht für ein (kontrolliertes) Angebot auf dem Schweizer Markt geeignet.

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz formuliert ihre Position in Bezug auf den Umgang mit dem Internet-Glücksspielangebot in zwei Teilen, da die Kompetenzen im Bereich der Lotterien und Wetten bei den Kantonen liegen, während der Spielbankenbereich vom Bund verantwortet wird.

12.2. POSITION ZUM BEREICH DER LOTTERIEN UND WETTEN

Für die unter die Kompetenz der Kantone fallenden Lotterien und Sportwetten kommt auch für den Internetabsatz nur die aktuelle Lösung des Angebots von Lotterien und Wetten über die Gesellschaften Swisslos und Loterie Romande in Frage. Diese beiden Unternehmen bieten seit dem Jahr 2000 Angebote via Internet an.⁶⁵ Die Kantone haben sich mit ihren Konkordaten – unabhängig von den eingesetzten Absatzkanälen – zu einem kontrollierten, sozialverträglichen und klar beschränkten Angebot von Lotterien und Wetten entschlossen und haben keine Veranlassung dazu, davon abzuweichen.⁶⁶ Der Internetabsatz wurde von den Lotteriegesellschaften bisher vergleichsweise moderat beworben und unterliegt z. B. auch Alters- und Einsatzgrenzen. Bisher ist es den Kantonen mit dieser Strategie gut gelungen, die negativen sozialen Nebenwirkungen, insbesondere das Phänomen der Spielsucht, einzugrenzen. Diese Situation wird jedoch zunehmend durch die illegalen Internetanbieter bedroht.

Die Analyse in Teil II hat gezeigt, dass von einer verschärften Konkurrenzsituation eine grössere Gefahr für unerwünschte Begleiterscheinungen des Glücksspiels ausgeht. So lassen sich die bestehenden Probleme im Internet-Lotterien- und -Wettenmarkt nicht mit einer Lockerung der Bestimmungen im Bereich der zugelassenen Anbieter wie z. B. einer Konzessionslösung lösen. Benötigt wird vielmehr eine wirkungsvolle Umsetzung der geltenden gesetzlichen Regelungen. Teil III dieses Berichts zeigt, dass die bestehende monopolistische Regulierung sowohl in Bezug auf gesellschaftliche als auch wirtschaftliche Auswirkungen anderen Regulierungsmodellen überlegen ist. Dass durch das bestehende Modell die meisten Mittel für gemeinnützige Projekte in den Bereichen Kultur, Sport, Natur und Soziales generiert werden, versteht sich dabei von selbst.

Das Problem des Internet-Lotterien- und -Wettenmarktes besteht daher aus Sicht der Kantone nicht in der Regulierung. Vielmehr fehlen zurzeit die nötigen Instrumente, um das Verbot illegaler, ausländischer Internetanbieter durchzusetzen. Eventuelle Anpassungen der Regulierung im Lotterien- und Wettenmarkt sollten sich daher auf eine Verbesserung der Mittel zur Abschottung der ausländischen Anbieter fokussieren, welche das bestehende sozialverträgliche Angebot unterlaufen.

Weiter lehnen es die Kantone ab, mit Unternehmen wie bwin, interwetten oder Party Gaming zusammen zu arbeiten und weisen darauf hin, dass mit einer Zulassung solcher Unternehmen in bzw. durch die Schweiz eine Signalwirkung realisiert würde, die von einer grossen Zahl von Ländern mit Unverständnis aufgenommen würde.

⁶⁵ Vgl. Ziffer 3.1.

⁶⁶ Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7.1.2005; Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005; Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937.

12.3. POSITION ZU DEN ÜBRIGEN GLÜCKSSPIELBEREICHEN

Die übrigen Glücksspiele, insbesondere die in Casinos angebotenen Spiele, werden vom Bund bzw. der ESBK beaufsichtigt. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz (FDKL) formuliert indessen trotzdem eine diesbezügliche Position, die es zu beachten gilt, da die Kantone als wichtige Träger des Gesundheits- und Sozialsystems sowie als Finanzierende einer grossen Vielzahl gemeinnütziger Projekte aus den Bereichen Sport, Kultur, Natur und Soziales direkt betroffen sind von möglichen schädlichen Auswirkungen eines problematischen Internet-Glücksspielangebots.

In Abhängigkeit vom regulatorischen Rahmen und dessen Durchsetzung unterscheiden die Kantone folgende zwei Szenarien und damit verbundene Positionen in Bezug auf das Internet-Spielbankenangebot:

1. Szenario „durchgesetzter Ausschlusses nicht zugelassener Anbieter“

Wird der Marktzugang nicht zugelassener Internet-Glücksspielanbieter nicht nur verboten, sondern dieser Zugang auch wirkungsvoll eingedämmt, erscheint aus Sicht der FDKL die Vergabe einer, allenfalls zweier Schweizer Internet-Casino-Konzessionen zweckmässig⁶⁷. Die (technischen) Möglichkeiten und Grenzen zur Eindämmung des Marktzutritts illegaler Internetanbieter, welche sowohl für den Casino- als auch den Lotterie- und Sportwettenbereich von zentraler Bedeutung sind, werden in Kapitel 12 („Empfehlungen für das weitere Vorgehen“) skizziert.

Die oder die zwei Internet-Casinokonzessionen gewährleisten ein kontrolliertes, sozialverträgliches Internet-Casinoangebot und ermöglichen Spielern, ihr Bedürfnis nach Internet-Casinospiel zu befriedigen. Ein Bedürfnis, das andernfalls unter Umständen bei illegalen Anbietern weder sozialverträglich noch kontrolliert erfüllt würde. Diese Konzessionen gelten naturgemäss ausschliesslich für den Vertrieb von Spielbankenprodukten in der Schweiz bzw. an Bewohner der Schweiz und wären mit klaren, einschränkenden Auflagen – insbesondere in den Bereichen Spielsuchtprävention und Steuerabgaben – zu verbinden. Eine Schweizer Konzession ist m. a. W. nicht gleichzusetzen mit Konzessionen aus Malta, Gibraltar oder Antigua, die von den konzessionierten Anbietern dazu verwendet werden, ihre Produkte primär in anderen Ländern anzubieten. Es ist kaum denkbar, dass sich die Schweiz ähnlich verhalten kann und will wie solche „Internet-Piraten-Länder“. Länder wie die USA, Frankreich, Deutschland, England etc. würden sich gegen eine solche Politik der Schweiz sicherlich zur Wehr setzen.

Weiter müssten Bewerber für eine Internet-Spielbanken-Konzession sehr genau geprüft werden (viele aktuell im Internet operierende Glücksspielanbieter sind als Partner für die Eidgenossenschaft kaum ge-

⁶⁷ Ein Monopolangebot wie es im Lotterien- und Wettenmarkt von den Kantonen am sinnvollsten erachtet wird, macht im Spielbankenbereich kaum Sinn, da das terrestrische Spielbankenangebot einem anderen Regulationsmodell unterliegt. Die Beschränkung auf ein bis maximal zwei Internet-Casino-Lizenzen resultiert aus dem geschätzten Marktvolumen und -potenzial, welche einen wirtschaftlichen Betrieb von mehreren Internet-Casinos kaum zulassen.

eignet und insbesondere die aktuell illegal in der Schweiz aktiven Internet-Anbieter fallen als entsprechende Kandidaten weg) und es sollten auch Schweizer Unternehmen echte Chancen für den Erwerb dieser Konzessionen erhalten, damit die schweizerische Glücksspielbranche nicht noch weiter an ausländische Unternehmen „verkauft“ wird. Die Konzessionsvergabe muss aus Sicht der Kantone nicht zwingend an Unternehmen erfolgen, die zurzeit über eine Schweizer Casinokonzession verfügen.

Die Notwendigkeit des Ausschlusses illegaler Internet-Angebote ergibt sich auch daraus, dass das konzessionierte und daher erheblich besteuerte sowie mit spielsuchtpräventionsbezogenen Auflagen belegte Angebot gegenüber illegalen Konkurrenten, die einen Mausklick entfernt sind, nicht konkurrenzfähig wäre.

Zu klären wäre schliesslich auch die Frage, wie mit Internet-Cafés oder Bars umgegangen würde, in welchen in grösserem Stil Glücksspiel via Internet angeboten würde und die mithin sozusagen Mini-Casinos darstellen. Entsprechende prohibitive Bestimmungen erscheinen unabdingbar, da weder Bund noch Kantone am Aufkommen solcher Mini-Casinos ein Interesse haben können.

2. Szenario „kein durchgesetzter Ausschlusses nicht zugelassener Anbieter“

Gelingt es (aus politischen oder anderen Gründen) nicht, das Angebot illegaler Internet-Anbieter in der Schweiz wirkungsvoll einzudämmen bzw. die Rahmenbedingungen für ein Konzessionsmodell zu schaffen, lehnt die FDKL eine Lockerung des in Art. 5 SBG verankerten Verbots des Internet-Angebots von Casinoprodukten (inkl. Poker) aus nachfolgend aufgeführten Gründen ab und befürwortet eine verstärkte Bekämpfung illegaler Internet-Glücksspielangebote, wie sie von anderen Ländern realisiert wird.

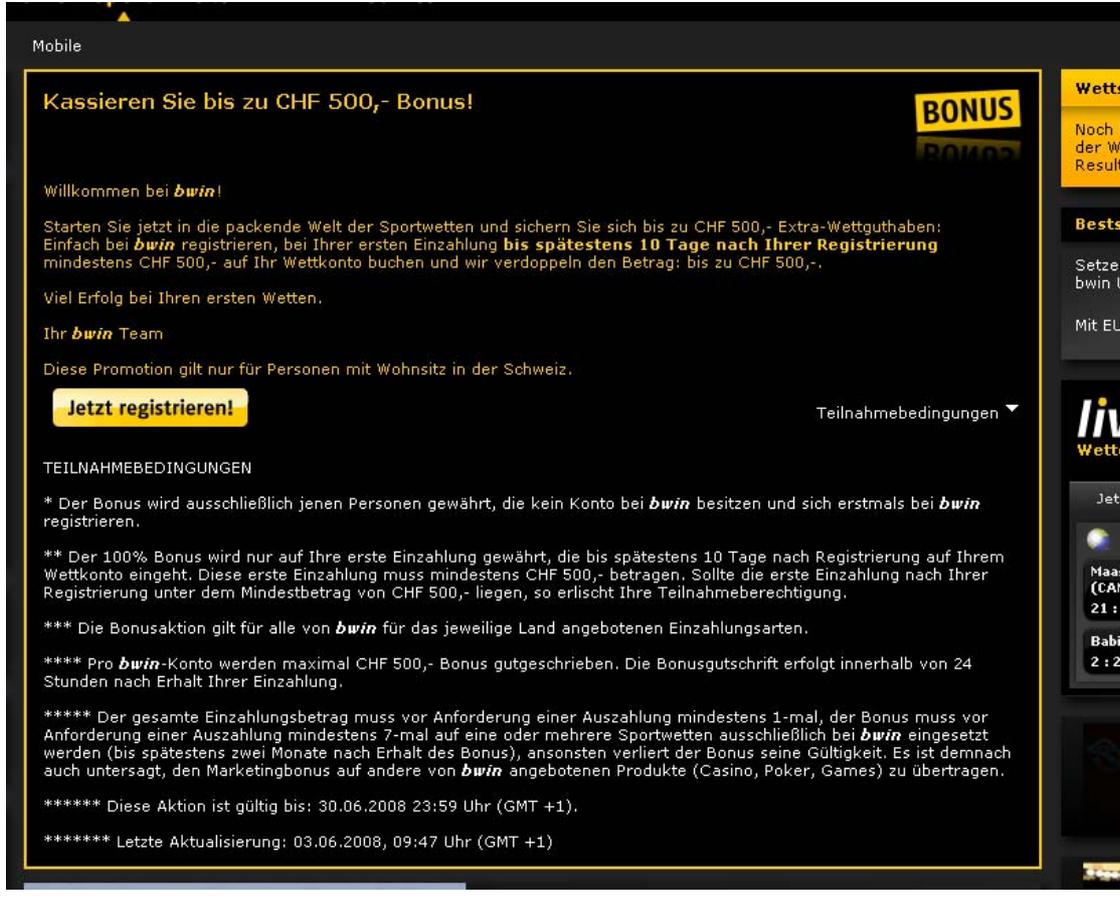
Folgende Gründe führen zu dieser Position:

- › Über Internet betriebene Casinospieleangebote (inkl. Poker) weisen - insbesondere wenn sie nicht kontrolliert bzw. mit Auflagen erfolgen - ein beträchtliches Spielsuchtpotenzial auf. Aktuelle von den Kantonen finanzierte wissenschaftliche Studien zur Spielsuchtprävalenz zeigen, dass das bisherige Glücksspielangebot und die ergriffenen Präventionsmassnahmen dazu geführt haben, dass die Spielsucht in der Schweiz (bisher) im Vergleich zu anderen Suchterkrankungen wenig verbreitet ist.⁶⁸ Dies soll so bleiben.
- › Unternehmen wie Party Poker und bwin realisieren zwar ebenfalls Spielsuchtpräventions-Massnahmen „auf freiwilliger Basis“, um die Rechtfertigung der Glücksspielmonopole mit der Spielsuchtproblematik zu entkräften. Aus der ökonomischen Theorie (und Praxis) ist indessen bekannt, dass bei konkurrierendem Angebot mehrerer Anbieter ein grösseres und (preis-)aggressiveres Angebot resultiert als bei einer mo-

⁶⁸ Vgl. Brodbeck et al. (2007) und Osiek, C., Bondolfi, G. (2006).

nopolistischen oder eingeschränkten Versorgung des Marktes mit sozialverträglichem Angebot, das unter Einhaltung der sozial- bzw. gesundheitspolitischen Vorgaben die Erträge für die guten Zwecke maximiert. Zudem sind die Präventionsprogramme der erwähnten illegalen Internetanbieter kritisch zu hinterfragen, da parallel dazu Kundengewinnungsaktionen mit Bonus- bzw. Freispielbeträgen von CHF 500 angeboten werden.

AGGRESSIVE BONUSANGEBOTE BEI BWIN



Kassieren Sie bis zu CHF 500,- Bonus!

Willkommen bei **bwin**!

Starten Sie jetzt in die packende Welt der Sportwetten und sichern Sie sich bis zu CHF 500,- Extra-Wettguthaben: Einfach bei **bwin** registrieren, bei Ihrer ersten Einzahlung **bis spätestens 10 Tage nach Ihrer Registrierung** mindestens CHF 500,- auf Ihr Wettkonto buchen und wir verdoppeln den Betrag: bis zu CHF 500,-.

Viel Erfolg bei Ihren ersten Wetten.

Ihr **bwin** Team

Diese Promotion gilt nur für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz.

Jetzt registrieren! Teilnahmebedingungen ▾

TEILNAHMEBEDINGUNGEN

* Der Bonus wird ausschließlich jenen Personen gewährt, die kein Konto bei **bwin** besitzen und sich erstmals bei **bwin** registrieren.

** Der 100% Bonus wird nur auf Ihre erste Einzahlung gewährt, die bis spätestens 10 Tage nach Registrierung auf Ihrem Wettkonto eingeht. Diese erste Einzahlung muss mindestens CHF 500,- betragen. Sollte die erste Einzahlung nach Ihrer Registrierung unter dem Mindestbetrag von CHF 500,- liegen, so erlischt Ihre Teilnahmeberechtigung.

*** Die Bonusaktion gilt für alle von **bwin** für das jeweilige Land angebotenen Einzahlungsarten.

**** Pro **bwin**-Konto werden maximal CHF 500,- Bonus gutgeschrieben. Die Bonusgutschrift erfolgt innerhalb von 24 Stunden nach Erhalt Ihrer Einzahlung.

***** Der gesamte Einzahlungsbetrag muss vor Anforderung einer Auszahlung mindestens 1-mal, der Bonus muss vor Anforderung einer Auszahlung mindestens 7-mal auf eine oder mehrere Sportwetten ausschließlich bei **bwin** eingesetzt werden (bis spätestens zwei Monate nach Erhalt des Bonus), ansonsten verliert der Bonus seine Gültigkeit. Es ist demnach auch untersagt, den Marketingbonus auf andere von **bwin** angebotenen Produkte (Casino, Poker, Games) zu übertragen.

***** Diese Aktion ist gültig bis: 30.06.2008 23:59 Uhr (GMT +1).

***** Letzte Aktualisierung: 03.06.2008, 09:47 Uhr (GMT +1)

Figur 13 Beispiel eines aggressiven Bonusangebots von bwin, welches sich explizit an Spielende in der Schweiz richtet.

- › Die Geschäftsmodelle der illegal und ungehindert operierenden Internet-Glücksspielanbieter ermöglichen keine Abschöpfung von namhaften Abgaben. Unter Ziffer 4.5 wurde gezeigt, dass diese Anbieter aktuell zu einem grossen Teil keine Gewinne realisieren, sondern auf zukünftigen Ertragsersparungen basieren.

13. WEITERES VORGEHEN

13.1. DURCHSETZUNG DES VERBOTS NICHT BEWILLIGTER BZW. NICHT KONZESSIONIERTER GLÜCKSSPIELANGEBOTE

Die von der ESBK realisierte Prüfung der Lockerung des Verbots von Spielbankenangeboten via Internet führt zur Empfehlung, die Grundlagen für ein reguliertes und kontrolliertes entsprechendes Angebot – in der Form von Konzessionen – auszuarbeiten. Ein solches Angebot bedingt eine wirkungsvolle Unterbindung von illegalen Internet-Glücksspielangeboten. Bei den im Fall einer Verbotslockerung vorzusehenden Anpassungen im SBG ist es demgemäss unabdingbar, flankierende Bestimmungen einzufügen, welche die Durchsetzung des Verbots illegaler Internet-Angebote ermöglichen. Die ESBK schlägt die Erarbeitung und Einführung solcher Bestimmungen auch für den Fall vor, in welchem ein Entscheid gegen Internet-Spielbanken-Konzessionen getroffen würde.

Art. 5 SBG ist auf Lotterien und Wetten nicht anwendbar. Gemäss Art. 1 Abs. 1 LG sind Lotterien verboten. Ob Lotterien und damit auch Internetlotterien ausnahmsweise erlaubt werden können, entscheidet die Lotterie- und Wettkommission im Bewilligungsverfahren. Eine explizite Regelung der Internetlotterie im Lotteriegesetz erübrigt sich. Gestützt auf entsprechende kantonale Bewilligungen wird seit dem Jahr 2000 die Internet-Teilnahme an den Lotto-Ziehungen und seit 2006 auch an Euro Millions und an der Sportwette Sporttip angeboten. Der Bedarf an effektiven Massnahmen zur Bekämpfung des nicht bewilligten Internetglücksspiels trifft auch für den Anwendungsbereich des Lotteriegesetzes zu. Ziel einer allfälligen Gesetzesnovelle im Lotteriegesetz sollte es daher sein, die Aufsichtsbehörden im Lotterie- und Wettbereich mit effektiven Instrumenten zur Bekämpfung des nicht bewilligten Internetglücksspiels auszustatten.

Als effektive Massnahmen haben sich im Ausland die Unterbindung des Zahlungsverkehrs der illegalen Glücksspielanbieter sowie die Sperrung deren Internet-Adresse durchgesetzt (vgl. Ziff. 12.2). Ausländische Glücksspielaufsichtsbehörden werden u. a. ermächtigt, Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel und den Teledienstleistern, im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten zu untersagen. Die FDKL strebt eine vergleichbare Lösung in der Schweiz an. Die Kantone bzw. die Comlot sind auf dem Gesetzgebungsweg mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten. Dabei sind die unterschiedlichen Zuständigkeiten der ESBK und der Lotterie- und Wettkommission zu beachten.

13.2. MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG ILLEGALER INTERNET-GLÜCKSSPIELANGEBOTE

Bund und Kantone sollten sich gemeinsam mit der Frage beschäftigen, wie sie illegale Internet-Glücksspielangebote bekämpfen wollen. Wie unter Ziffer 12.3 erwähnt, spricht sich die FDKL nur dann für ein Internet-Casino-Konzessionsmodell aus, wenn sicher gestellt ist, dass nicht zugelassene Internet-Anbieter am Vertrieb in der Schweiz gehindert werden. Die Durchsetzung entsprechender wirksamer Massnahmen muss realisiert worden sein, bevor eine Internet-Casino-Konzession vergeben wird.

Aus dem Ausland sind drei Möglichkeiten bzw. Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Internet-Glücksspiel-Angebots bekannt, die auch parallel zum Einsatz gelangen oder geplant sind (vgl. Ziffer 6.2):

- › Einschränkungen des Zahlungsverkehrs
- › Sperrung von IP-Adressen und
- › entsprechendes Verbot für Spieler.

Werbeeinschränkungen oder –verbote stellen flankierende Massnahmen dar. Die FDKL beurteilt Einschränkungen im Bereich des Zahlungsverkehrs als praktikabelste Möglichkeit; die damit verbundenen technischen Vorkehrungen werden entsprechend in Ziff. 13.2.2 detailliert beschrieben. Die beiden anderen Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Internet-Glücksspiels sind Alternativen bzw. Ergänzungen zweiter Priorität und werden in Ziff. 13.2.1 kurz beschrieben.

Die mit diesen Massnahmen errichtbaren Marktzugangsbarrieren sind so hoch, dass sie für illegale Internetanbieter stark geschäftshemmend wirken. Die damit einhergehende erhebliche Reduktion des Marktpotenzials macht den Schweizer Markt für solche Anbieter unattraktiv. Die Wirkung des Unlawful Internet Gambling Acts der USA und die entsprechenden Aktivitäten anderer Staaten belegen, dass diese Massnahmen die gewünschte Wirkung entfalten.

13.2.1. SPERRUNG VON IP-ADRESSEN UND VERBOT FÜR SPIELER

Die Sperrung von IP-Adressen durch entsprechende Verpflichtung der Internetservice-Provider ermöglicht keine hundertprozentige bzw. dauerhafte Eindämmung des illegalen Glücksspielangebots, da eine solche immer wieder umgangen werden kann. Das resultierende „Katz- und Maus-Spiel“ ist für die illegalen Anbieter aber einerseits äusserst aufwändig und andererseits geschäftsschädigend (z. B. Betriebs- bzw. Angebots-Unterbrüche).

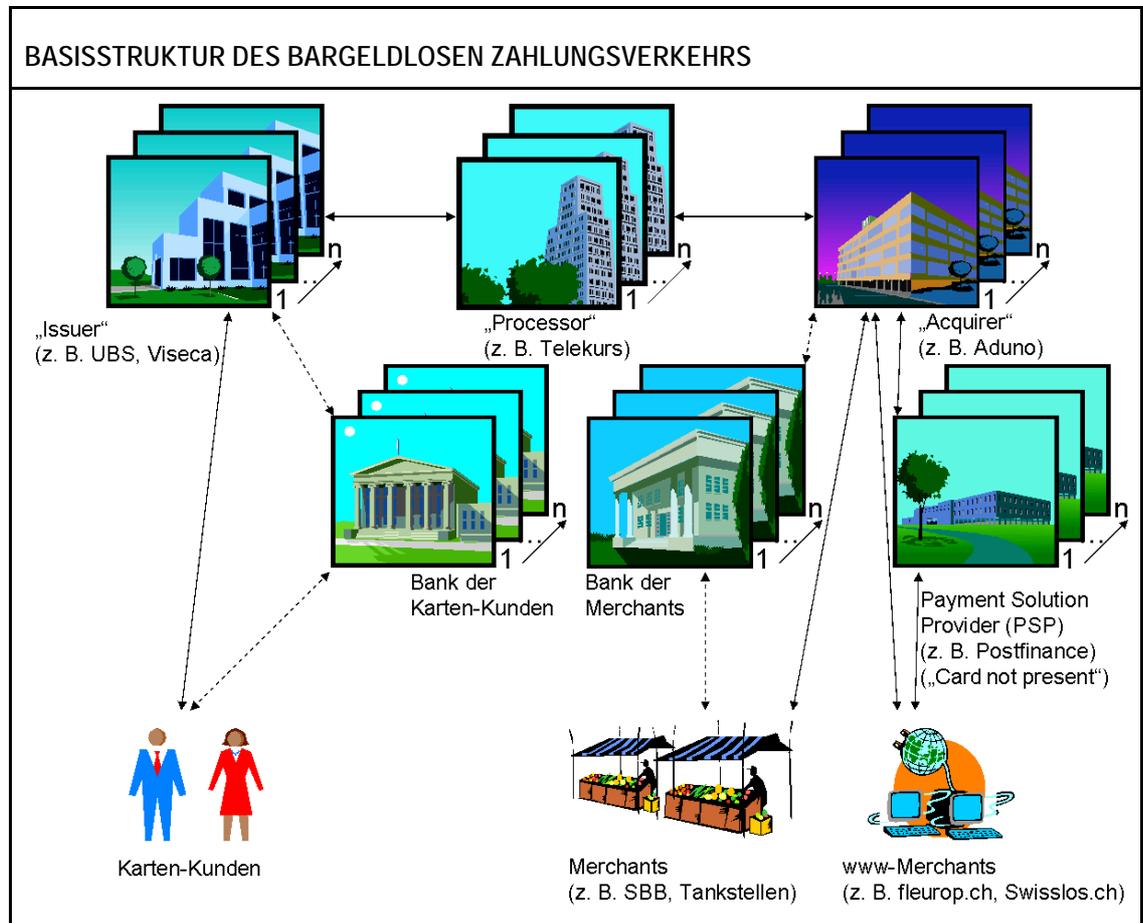
Ein Verbot der Nachfrage nach Internet-Glücksspielprodukten illegaler Anbieter gilt in Österreich. Einzig die Österreichische Lotteriegesellschaft hat die Konzession zur Durchführung elektronischer Glücksspiele in Österreich und bietet gemeinsam mit Casinos Austria über die Spieleplattform win2day.at eine breite Palette derartiger Spiele an. Mitspielen können nur Personen mit Wohnsitz Österreich. win2day.at ist das einzige Internet-Angebot für Lotterie- und Casinospiele, das von Österreich aus legal genutzt wer-

den kann. Wer dennoch von anderen Angeboten Gebrauch macht, muss mit nachteiligen Auswirkungen rechnen: Bei der Überweisung erzielter Gewinne gelangt man leicht ins Visier der Finanzbehörden, da die Banken aufgrund der Geldwäschebestimmungen zur Meldung verpflichtet sind. Für den Gewinner kann dies zu Strafen bis zu Euro 7.500 führen. Sollte sich ein Anbieter als unseriös erweisen und erzielte Gewinne nicht auszahlen, ist für den Spielteilnehmer der Rechtsweg de facto ausgeschlossen, da durch eine Klage die österreichische Glücksspielaufsicht auf die illegale Spielteilnahme aufmerksam gemacht wird. Allerdings steht in der Schweiz ein Verbot für Spieler heute nicht zur Diskussion.

13.2.2. EINSCHRÄNKUNG DES ZAHLUNGSVERKEHRS

Da Online-Glücksspielangebote aus Offshore-Standorten wie Antigua und Barbuda, St. Kitts und Nevis, Malta und Ähnlichen realisiert werden, ist die Verfolgung durch die schweizerische Justiz mit wenigen Erfolgsaussichten verbunden. Währenddem sich die illegalen Anbieter der Justiz entziehen, kann es auch den Spielern kaum zugemutet werden, zwischen legalen und illegalen Angeboten zu unterscheiden. Die Durchsetzung des Verbots des illegalen Glücksspielangebots ist entsprechend am Besten im Bereich der Transaktions-Schnittstelle zwischen Anbieter und Nachfrager bzw. Spieler zu realisieren – insbesondere beim Zahlungsverkehr. Im Folgenden wird der technische Prozess des Zahlungsverkehrs beschrieben, um aufzuzeigen, dass eine Blockierung der Finanzströme möglich ist.

Spieleinsätze werden im Internet bargeldlos bzw. elektronisch bezahlt. Bargeldloses Bezahlen erfolgt üblicherweise mit Credit-/Debit-Karten (Cash-Karten werden hier nicht explizit betrachtet, da sie sich noch nicht breitflächig durchgesetzt haben). Diese Zahlungsmittel wurden aufgrund der spezifischen Anforderungen im Internet (Karten werden beim Bezahlvorgang nicht physisch präsentiert, Sicherheitsanforderungen) weiter entwickelt und haben sich im e-Business durchgesetzt. Nachfolgend ist die Basisstruktur des bargeldlosen Zahlungsverkehrs skizziert.



Figur 14

Kreditkartenfirmen wie Visa, Mastercard vergeben in den verschiedenen Ländern Lizenzen an sogenannte „Issuer“ und „Acquirer“, welche ihrerseits mit Kartenkunden bzw. „Merchants“ Verträge abschliessen.

Personen, die eine bestimmte Karte wünschen, schliessen in der Regel mit einer Bank, die als Absatzmittler eines „Issuers“ der jeweiligen Karte fungiert, oder direkt mit einem „Issuer“ einen Vertrag ab, um entsprechende Karten-Kunden zu werden. Nicht alleine auf Kreditkarten bezogen kann der Issuer als die Partei definiert werden, die eine Vertragsbeziehung mit dem Karten-Kunden (Endkunde beim Zahlungsverkehr) hat und das Geld bei diesem in Rechnung stellt oder dessen Bank belastet.

„Merchants“, das heisst Händler, die eine bestimmte Karte als Zahlungsmittel akzeptieren wollen, schliessen in der Regel mit einer Bank, die als Absatzmittler eines „Acquirers“ der jeweiligen Karte fungiert, oder direkt mit einem „Acquirer“ einen Vertrag ab, um entsprechender „Merchant“-Kunde zu werden.

Beim elektronischen Bezahlen, bei welchem die Karte nicht physisch präsentiert wird, werden üblicherweise Verträge mit so genannten „Payment-Solution Providers“ (PSP) abgeschlossen, welche von den „Acquirern“ autorisiert sind und den „www-Merchants“ technische Schnittstellen für die sichere elekt-

ronische Zahlungsabwicklung zur Verfügung stellen. „PSP's“ können den „www-Merchants“ über ihre Schnittstellen auch verschiedene Zahlungsmittel von unterschiedlichen „Acquiren“ in einheitlicher Form zur Verfügung stellen.

Beim Bezahlen mittels Karten werden im Falle einer Online-Prüfung entweder über ein Gerät beim „Merchant“ (physische Präsentation der Karte) oder eine Internet-Maske (keine physische Präsentation der Karte) die Karteninformationen zum „Acquirer“ übermittelt, der mittels Transaktion beim „Issuer“ die Zahlungstransaktion validieren lässt. Als „Mittler“ zwischen „Acquirer“ und „Issuer“ fungiert der „Processor“.

Das Verbot von nicht konzessionierten/bewilligten Glücksspielangeboten im Internet lässt sich am Besten durch eine Einschränkung des Zahlungsverkehrs durchsetzen, indem der Handel mit illegalen „Merchants“ (wie Party Gaming, bwin etc.) bzw. die Bezahlung und Gewinnauszahlung von rechtswidrigem Internet-Glücksspiel untersagt wird. Diverse europäische Länder (z. B. NL, F oder N) prüfen bzw. realisieren ähnliche Bestimmungen wie sie die USA kennen, welche ein entsprechendes Verbot im Jahr 2006 in Kraft setzten⁶⁹ und Umsetzungsverordnungen erliessen. Diese Bestimmungen sind dazu geeignet, die elektronischen Zahlungsverkehrssysteme zu Massnahmen zu verpflichten, welche einschlägige Transaktionen identifizieren und blockieren.

Für Spieler in der Schweiz ist es nicht unmittelbar ersichtlich, ob bzw. dass es sich bei Internet-Glücksspielangeboten um illegale, aus dem (Offshore-)Ausland operierende Anbieter bzw. „Merchants“ handelt, und es kümmert sie in der Regel auch nicht, denn über das Internet gibt es technisch keinen Unterschied, ob sich der Lieferant im Ausland oder in der Schweiz befindet. Das heisst, die Schweizer Anbieter befinden sich nur einen Mausklick von ausländischen Anbietern entfernt, für die andere bzw. kaum Gesetze gelten. Da die internationalen Kreditkarten sowohl in der Schweiz als auch im Ausland als Zahlungsmittel akzeptiert werden, macht es für die Spieler zudem keinen Unterschied, ob die Zahlungstransaktion über einen in- oder ausländischen „PSP“/„Acquirer“ abgewickelt wird.

Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Zahlungsverkehrskarten der meisten in der Schweiz wohnhaften Personen von einem (der zahlenmässig begrenzten) Schweizer „Issuer“ ausgestellt worden sind, bei denen Schweizer Recht durchgesetzt werden kann.

Werden die 30 wichtigsten illegalen Internet-Glücksspielanbieter (illegale ausländische „Merchants“) vom Zahlungsverkehr mit von in der Schweiz wohnhaften Personen mit Karten von Schweizer „Issuers“ ausgeschlossen, indem Transaktionen von und zu diesen „Merchants“ blockiert werden, unterbindet man

⁶⁹ Der Unlawful Internet Gambling Enforcement Act verbietet das Akzeptieren elektronischer Zahlungsmittel für die Teilnahme an rechtswidrigen Internet-Glücksspielen, verbunden mit der Pflicht für entsprechende Zahlungsverkehrsdienstleister zur Umsetzung dieses Verbots. Börsennotierte Internet-Glücksspielanbieter wie Party Gaming oder bwin erlitten nach Inkrafttreten des Gesetzes massive Kurseinbrüche, die bekannten grösseren Anbieter zogen sich aus dem US-amerikanischen Markt zurück und bwin beispielsweise realisierte 2006 nicht weniger als acht Kapitalerhöhungen.

wohl weit über 95% des illegalen Internet-Glücksspiels in der Schweiz. Es handelt sich mit anderen Worten um eine realisierbare und wirkungsvolle Massnahme.⁷⁰

Die Definition der zu blockierenden illegalen Internet-Glücksspielanbieter kann von den relevanten Aufsichtsbehörden (Lotterie- und Wettkommission sowie Eidg. Spielbankenkommission) realisiert werden; sie ist periodisch zu aktualisieren. Diese Behörden obliegt es auch, die wenigen Schweizer „Processors“ (z. B. Telekurs) über die einschlägigen Verbotsbestimmungen zu orientieren, die Liste der auszuschliessenden illegalen Anbieter zu übergeben und die wirkungsvolle Realisation der Sperren durch die „Processors“ zu kontrollieren sowie Widerhandlungen zu sanktionieren bzw. sanktionieren zu lassen.⁷¹

Mit der Eidg. Spielbankenkommission und der Lotterie- und Wettkommission existieren mit anderen Worten Instanzen, welche die entsprechenden Massnahmen initiieren und überwachen können.

13.3. NÄCHSTE SCHRITTE

- (1) Der Bundesrat analysiert den Bericht der ESBK sowie jenen der FDKL und beurteilt die darin aufgeführten Anträge und Positionen.
- (2) Da die Anträge der ESBK (für den Internet-Spielbankenbereich) und die Position/Handlungsabsichten der Kantone (insbesondere für den Bereich des Internetangebots von Lotterien und Wetten) einerseits dieselbe Stossrichtung aufweisen und andererseits bei den resultierenden Planungs- und Umsetzungsaktivitäten Synergiepotenziale und Abstimmungsbedarf bestehen, erscheint es zweckmässig,
 - › den Antrag 1.b. der ESBK⁷² *„Das EJPD ist zu beauftragen, eine Änderung der Rechtsgrundlagen im Bereich der Spielbankengesetzgebung vorzubereiten, die darauf gerichtet ist, die Grundlage dafür zu schaffen, mittels technischer Massnahmen die illegale telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen zu verunmöglichen oder einzuschränken“* auf den Bereich der Lotterien und Wetten auszudehnen und durch eine gemeinsame, mit Vertretern von Bund und Kantonen zu bildende Arbeitsgruppe/Expertenkommission entsprechende Grundlagen für beide Glücksspielbereiche erarbeiten zu lassen, wobei die Lotteriegesellschaften der Kantone und der Schweiz. Casinoverband als Instanzen mit breitem entsprechendem Branchenwissen Mitglieder dieser Arbeitsgruppe/Expertenkommission sein sollten

⁷⁰ Es wird bewusst darauf verzichtet, wie beim US-amerikanischen Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA) von den in die Zahlungsverkehrstransaktionen involvierten Unternehmen zu verlangen, dass sie Massnahmen und Prozesse installieren, welche die Identifikation illegaler „Merchants“ bzw. Glücksspielanbieter erlauben. Diese Anforderung führt zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Die Beschränkung auf eine Liste der wichtigsten entsprechenden Anbieter, deren Definition nachstehend diskutiert wird, stellt eine erhebliche Vereinfachung dar, welche die Wirksamkeit der Durchsetzung des Verbots kaum schmälert.

⁷¹ Bei Beecken 2008 finden sich interessante Hinweise zur technischen Abwicklung der Unterbindung des Zahlungsverkehrs mit illegalen Glücksspielanbietern. Der betreffende Artikel ist im Anhang III aufgeführt.

⁷² Antrag 1.b. am Schluss des Entwurfs des ESBK-Berichts „Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen“ vom 14. November 2008

- › diese Arbeitsgruppe/Expertenkommission im Fall eines positiven Entscheids des Bundesrates zum Antrag 1.a. der ESBK⁷³ bei der Ausarbeitung der Grundlagen für die Vergabe von Internet-Spielbanken-Konzessionen mitwirken zu lassen.

Dabei gilt es zu beachten, dass die allfälligen Arbeiten im Zusammenhang mit Antrag 1.a. zusammen mit den Massnahmen zur Unterbindung des illegalen Internet-Glücksspiels anzugehen sind. Die Unterbindung der illegalen Internet-Glücksspiele muss spätestens gleichzeitig mit der Ausschreibung von Internet-Spielbanken-Konzessionen erfolgen.

Die zunehmende Dynamisierung und Internationalisierung der Glücksspielbranche stellt erhöhte Anforderungen an Bund, Kantone sowie die mit einem kontrollierten Glücksspielbetrieb beauftragten Spielbanken- und Lotterieunternehmen. Zur Sicherung der durchaus gemeinsamen Interessen im zunehmend anspruchsvolleren Umfeld sind vermehrt zusammen tragfähige Lösungen für den gemeinschaftlich verantworteten und bearbeiteten Schweizer Glücksspielmarkt zu erarbeiten.

⁷³ Antrag 1. b. ebenda.

ANHANG I: ANMERKUNGEN ZU VERFÜGBAREN STUDIEN / MARKTKENNZIFFERN ZUM INTERNET-GLÜCKSSPIEL

AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG DER VORLIEGENDEN ANMERKUNGEN

Die ESBK und die Arbeitsgruppe der FDKL, welche den Bericht zum Internet-Glücksspiel verfasst, haben im Rahmen der ersten Austauschitzung vom 7.12.2007 vereinbart, Informationsquellen über den Internet-Glücksspielmarkt auszutauschen. Dabei fiel auf, dass die ESBK entsprechende Studien und Marktkennziffern unter Umständen unkritisch und unreflektiert in ihren Bericht übernehmen wird.

Damit wird der Tatsache nicht Rechnung getragen, dass alle bisher bekannten publizierten Markt- oder Branchenberichte, Marktkennziffern etc. von Interessenvertretern und nicht von neutralen und wissenschaftlich arbeitenden Institutionen stammen. Es sind auch keine Berichte von solid arbeitenden kommerziellen Marktforschungsinstituten zugänglich, da solche Studien von den Auftraggebern nicht veröffentlicht werden.

Die folgenden Ausführungen zeigen auf, dass die verfügbaren Marktkennziffern und Branchenstudien keine verlässlichen oder fundierten Entscheidungsgrundlagen darstellen. Ihre Verwendung müsste sogar als irreführend bezeichnet und entsprechend kritisiert werden.

ANMERKUNGEN ZU ZWEI PUBLIZIERTEN STUDIEN

Stellvertretend werden zwei Studien diskutiert. Die Studie von Goldmedia wird – aufgrund ihres Fokus auf Deutschland, Österreich und die Schweiz – exemplarisch einer genaueren Analyse unterzogen. Der Internet Gambling Report von Cabot ist anschliessend Gegenstand einer grundsätzlichen Beurteilung.

Studie „Online Betting & Gambling 2010.

Marktpotenziale für Online-Glücksspiele in Deutschland, Österreich und der Schweiz“ der Goldmedia GmbH Media Consulting & Research, 2006 (Autoren: Michael Schmid, Christian Veer)

Methodische Defizite bzw. weitgehend fehlende Methodik:

Der Studienbericht umfasst 121 Seiten und wurde in der Pressemitteilung zur Studie von Goldmedia vom 27.3.2006 als „erste wissenschaftlich fundierte Analyse der Online-Glücksspielmärkte in Deutschland, Österreich und der Schweiz, (DACH) bezeichnet. Die verwendete Studienmethodik wird auf einer halben Seite beschrieben.⁷⁴ Bei wissenschaftlichen Studien wird der Erklärung der verwendeten Methodik ein

⁷⁴ In Kapitel 7 sind zudem noch einige Hinweise zum Vorgehen bei der Prognose des Marktvolumens zu finden.

wesentlich grösserer Raum gewidmet. Dies gilt auch für seriöse, fundierte kommerzielle Marktforschungen.⁷⁵

Die Aussagen zur Methodik sind sehr vage und umfassen drei Teilbereiche:

- › Desk Research: Ein Blick ins vergleichsweise spärliche Quellenverzeichnis zeigt indessen erhebliche Lücken; es fehlt z. B. der Geschäftsbericht der Sport-Toto-Gesellschaft, und was mit „Auswertung von Zweit- oder Drittstudien“ gemeint ist, bleibt unklar.
- › 29 Experteninterviews, wobei die „Experten“ im Dunkeln bleiben. Bei seriösen Studien kommt es zwar vor, dass der eine oder andere Experte nicht namentlich aufgeführt sein möchte und wird – in der Regel werden aber die Experten namentlich genannt. Für den Schweizer Markt wurde kein Vertreter von Swisslos, Loterie Romande oder der Sport-Toto-Gesellschaft befragt; für Deutschland wird aufgrund der einschlägigen Bekanntheit von Goldmedia auch kein Vertreter eines offiziellen bzw. regulären Lotterieder Wettanbieters als Experte zur Verfügung gestanden haben. Die Experten dürften m. a. W. aus dem Goldmedia zugewandten Lager der Deregulierungsbefürworter stammen. Trotzdem ist davon auszugehen, dass bei einzelnen Fragekreisen zwischen den einzelnen Expertenurteilen (grössere) Abweichungen existierten. Bei fundierten Auswertungen/Studien werden solche Abweichungen ausgewiesen und diskutiert – in der vorliegenden Studie nicht. Dass Hinweise oder gar Dokumentationen über allenfalls verwendete Gesprächsleitfaden für die Experteninterviews und über die Art der Interviewauswertung fehlen, sei nur am Rande erwähnt.
- › Die wohl wichtigste Quelle sind „zur Schliessung von Datenlücken“ (S. 3): Schätzungen. Das folgende Beispiel des verwendeten „Top-down-Ansatzes“ (S. 3) gibt einen illustrativen Einblick über die offenbar sehr begrenzten methodischen Kenntnisse bzw. die sehr limitierten bzw. schon fast eher als banal zu bezeichnenden verwendeten Schätzmethoden: „Anhand der Anteile einer Einheit am Gesamtmarkt wird bei bekanntem Gesamtmarkt das Volumen geschätzt (z. B. sei bekannt, dass DACH einen Anteil am weltweiten Markt X von zehn Prozent bei 100 Mia. Euro habe; dann beträgt das Marktvolumen von DACH zehn Mia. Euro)“. Die im Studienbericht am häufigsten verwendete Formulierung lautet: „Goldmedia schätzt“; bezeichnenderweise nicht „Goldmedia hat berechnet“ oder „Goldmedia hat recherchiert“. Wobei meist nicht geschrieben steht, ob und falls ja, auf welchen Grundlagen diese Schätzungen erfolgen. In den seltenen Fällen, in welchen entsprechende Informationen im Studienbericht zu finden sind, handelt es sich zumindest teilweise um problematische Grundlagen bzw. Schlussfolgerungen. So wird z. B. die Zahl der Online-Gambler aus der Zahl abgeleitet, die eine (nicht weiter beschriebene) deutsche Studie als Teilnehmerzahl an Online-Gewinnspielen ausweist. In diesem Zusammenhang schreiben die

⁷⁵ Der Auftraggeber will in aller Regel wissen, wie das Marktforschungsinstitut vorgegangen ist, um die Verlässlichkeit der Forschungsergebnisse beurteilen zu können.

Goldmdia-Autoren weiter (S. 27) „lässt sich aber vermuten, dass ein erheblicher Teil von ca. 70% der Online-Gambler nur gelegentlich an Online-Glücksspielen teilnimmt.“ Wie diese Vermutung und die ca. 70% zustande kamen, bleibt unklar.

Defizite bei der Erhebung von aktuellen Marktkennziffern

In den Kapiteln 4 und 5 werden zur Erhebung von aktuellen Marktkennziffern

- › die Ergebnisse verschiedenster Studien aus und für verschiedene Länder bzw. verschiedene geografische Gebiete sequentiell aufgeführt (meist mit Grafiken)
- › die entsprechenden Studien (Erhebungsmethode, Stichprobengröße u. Ä.) nicht weiter diskutiert oder auf ihre Güte hinterfragt
- › Differenzen bzw. Widersprüche zwischen diesen Studien⁷⁶ höchstens am Rande erwähnt und selten zu erklären versucht; es fehlen Querbezüge oder Verbindungen zwischen den Studien, die ähnliche oder dieselben Marktmerkmale oder –kennziffern – oftmals in widersprüchlicher Art – thematisieren⁷⁷.

Es resultiert ein bunter Mix von in ihren Ergebnissen und Erhebungsmethoden nicht kompatiblen Studien; bis auf eine Ausnahme werden keine Vergleiche, Querbezüge/–berechnungen oder Synthesen zwischen den Studien(-ergebnissen) angestellt. Dass es sich bei einer der am Häufigsten erwähnten Quellen um eine nicht weiter spezifizierte Präsentation aus dem Jahre 2000 eines Mitarbeiters einer Investitionsberatungsgesellschaft handelt (Präsentation „Internet Gambling“ eines Herrn Sinclair von Christiansen Capital Advisors), lässt weitere Rückschlüsse auf den Umgang mit Quellen bzw. deren Fundierung zu. Bezeichnend ist es auch, dass die Autoren – auch wenn vorangehend widersprüchliche Aussagen/Werte aufgeführt werden – schliesslich ohne weitere Begründung die Aussagen/Werte einer Quelle übernehmen.

Defizite bei den Marktpotenzialprognosen

Die Aussagen zu den Marktpotenzialen basieren auf Marktkennziffern aus dem Jahr 2004. Die Einführung des Unlawful Internet Gambling Enforcement Acts (UIEGA) in den USA im Jahr 2006 ist nicht berücksichtigt. Dieses Gesetz hat die Internet-Glücksspielbranche erschüttert und die entsprechenden Prognosen

⁷⁶ Auf S. 43 wird eine Quelle verwendet, die für Wetten ein Deutschland in Umsatzvolumen von 2.9 Mia. Euro ausweist; auf S. 41 waren es (aufgrund einer anderen Quelle) noch 1.1 Mia. Euro.

⁷⁷ Symptomatisch sind folgende Textpassagen aus der Studie:

„Für das Jahr 2000 wies Christiansen Capital Advisors eine deutlich andere Struktur aus. Demnach wäre Aber auch hier besteht nur eine bedingte Vergleichsmöglichkeit aufgrund der zum Teil unklaren Datenbezüge.“ (S. 32).

„Einschränkend muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass sich die Abschätzung des internationalen Volumens von Online-Gambling aufgrund des stark fragmentierten Marktes als überaus schwierig gestaltet. Je nach Quelle finden sich mehr oder weniger starke Schwankungen bei den angegebenen Umsätzen.“ (S. 30).

„Etwas unscharf ist auch das Volumen des Online-Gamblings in Deutschland.“ (S. 42).

sowie die Kurse der börsenkotierten Anbieter zusammenbrechen lassen. Mit der Einführung dieses Gesetzes wurde auch der Mythos eliminiert, wonach keine Regulation des Internet-Glücksspiels möglich sei. Länder wie Norwegen, Frankreich oder die Niederlande bereiten dem UIGEA entsprechende Gesetze vor; die Kantone überprüfen die entsprechenden Möglichkeiten für den Lotterie- und Wettbereich in der Schweiz und in Deutschland finden ebenfalls entsprechende Diskussionen statt – mit entsprechenden Wirkungen auf die in Zukunft realisierbaren Marktvolumina. Die ausgewiesenen Marktpotenziale sind m. a. W. auch aufgrund dieses Gesetzes nicht haltbar.

Unabhängig von dieser erheblichen Veränderung der Rahmenbedingungen muss zur Ziffer 7.1 „Entwicklung des Prognosemodells“ Folgendes festgehalten werden:

- › Es wird ein Mix verschiedener Prognoseverfahren aufgeführt und geschrieben, dass sie alle zum Einsatz gekommen seien. Unklar bleiben wiederum, wie vorgegangen wurde: ob und wie entsprechende Verknüpfungen vorgenommen wurden; wie mit unterschiedlichen bzw. Differenzen aufweisenden Einzelergebnissen umgegangen wurde; ob und wie Berechnungen erfolgten. Die Aussage (S. 101) „Das von Goldmedia entwickelte Prognosemodell integrierte alle hier aufgeführten Methoden und hat die Ergebnisse der verschiedenen Berechnungsansätze untereinander geglättet.“ genügt weder in einer kommerziellen und schon gar nicht in einer wissenschaftlichen Studie. Die Intransparenz lässt gepaart mit den zahlreichen einsehbaren Defiziten (vgl. folgenden Textabschnitt c)) erhebliche Zweifel an der Güte der Prognosewerte aufkommen.
- › Bei der Prognosemethodik gibt Goldmedia an, einen Top-down- und einen Bottom-up-Ansatz zu verwenden. Ersterer prognostiziert das Marktpotenzial aus der Marktperspektive und Zweiterer aus der Kundenperspektive (vgl. Abb. 109). Da gemeinhin davon ausgegangen wird, dass die Kunden einen zentralen Bestandteil eines Marktes darstellen, sind hinter diese methodische Strukturierung von Goldmedia erhebliche Fragezeichen zu setzen.
- › Die in Tab. 17 aufgeführten Prämissen zur Verwendung der ebenfalls an dieser Stelle aufgelisteten vergangenheitsbezogenen Prognoseverfahren sind für den Studienbereich „Gambling DACH“ zu einem grossen Teil nicht erfüllt: der regulatorische Rahmen ist insbesondere in D als instabil zu bezeichnen; es liegen zu wenig verwendbare Daten aus der Vergangenheit vor; Analogien mit UK sind aufgrund anderer Marktstruktur, Historie und (Wett-)Kultur unzweckmässig (S. 101: „Dabei wurde angenommen, dass sich der Wachstumsverlauf in einem anderen ökonomisch und kulturell eng verwandten Markt mit einer zeitlichen Verschiebung auch auf andere Märkte übertragen lässt.“) etc.
- › Die in Tab. 18 aufgeführten zukunftsorientierten Prognoseverfahren basieren alle auf Expertenurteilen. Zur Problematik der für diese Studie interviewten Experten vgl. voran stehende Ausführungen.
- › Als Quelle im Bereich der Prognoseverfahren wird Niedereichholz, Christel (1997), Unternehmensberatung. Band 2: Auftragsdurchführung und Qualitätssicherung, München, Wien verwendet. Dass es sich

dabei um eine höchstens bedingt geeignete Quelle handelt, wird in den Tabellen 17 und 18 deutlich, die offenbar aus diesem Werk stammen. Die dort aufgeführten Verfahren sind weder vollständig noch in ihrer Abgrenzung zweckmässig (so basieren z. B. Trendextrapolationen häufig auf Regressionsverfahren).

- › Das Real Case Szenario ab Anfang 2008 (vgl. S. 104) hat sich in der Zwischenzeit in den wichtigsten Punkten als falsch heraus gestellt. So erfolgte z. B. keine Zulassung privater Anbieter.

Problematik der Aggregation verschiedener Glücksspiele mit unterschiedlich hohen Bruttospielerträgen

Die aggregierte Betrachtung von

- › Casinospielen

(Umsätze in aller Regel nicht bekannt, Bruttospielertrag im Branchenschnitt bei rund 8% des Umsatzes; bei Poker fallen meist keine Bruttospielerträge, sondern Teilnahmegebühren an).

- › Lotterien

(Bruttospielerträge (in % vom Umsatz) bei Lottos zwischen 45 und 55%, bei Losen zwischen 50 und 80% – auf Video Lottery Terminals hingegen > 90%).

- › Sportwetten

(Bei verantwortungsvoll agierenden staatlichen Anbietern mit Bruttospielerträgen zwischen 35 und 45%; bei privaten, vielfach illegal operierenden Anbietern rund 8%) ist aus ökonomischer Sicht nicht haltbar, weil sie ein verzerrtes Abbild der durch die Branche effektiv erzielten Wertschöpfungspotenziale widergibt.⁷⁸ Eine Verzerrung resultiert insbesondere auch in Bezug auf die für die Gemeinnützigkeit zur Verfügung gestellten Mittel und die mit hohen Ausschüttungsquoten verbundenen Gefahren im sozialen und ordnungspolitischen Bereich – die Geschäftsmodelle und damit die Umsätze von privaten und staatlichen Anbietern lassen sich insbesondere im Sportwettenbereich nicht miteinander vergleichen und eine Aggregation dieser Grössen ist nicht zulässig.

Folgendes Beispiel verdeutlicht die Problematik. In Kapitel 3 wird auf S. 16 ein Bruttoumsatz von 41 Mia. Euro als Marktvolumen für DACH genannt (ohne Quelle oder eine Erklärung, wie die Autoren zu diesem Wert gelangt sind). Liest man weiter, wird für die Schweiz ein Marktvolumen von 8.4 Mia. Euro für das Jahr 2004 ausgewiesen und für Österreich ein solches von nur 4.8 Mia. Euro (auch ohne Quelle oder Erklärung). Die erhebliche und zumindest auf den ersten Blick unplausible Differenz (Österreich hat 1 Mio. mehr Einwohner, einen liberalisierten Sportwettenbereich, und die österreichische Lotteriegesellschaft realisiert wesentlich mehr Umsatz als alle schweizerischen Anbieter zusammen) wird nicht erklärt oder

⁷⁸Am Rande sei erwähnt, dass dies auch für die anfallenden bzw. realisierten Steuervolumina gilt. Bei illegalen Anbietern hat der Staat zweimal das Nachsehen: Die Anbieter operieren aus Ländern wie Malta oder Gibraltar und die Spieler zahlen auf ihre Gewinne keine Steuern. In der Schweiz sind Casinogewinne für Spieler steuerfrei; Lotteriegewinner versteuern dagegen Millionenbeträge.

diskutiert. Analysiert man die grosse Umsatzdifferenz zwischen Österreich und der Schweiz, entdeckt man sehr rasch höchst relevante strukturelle Differenzen:

- › In der Schweiz resultieren über 80% der Glücksspielumsätze aus den Casinos, die rund 50% der Bruttospielerträge realisieren.⁷⁹
- › In Österreich sind Glücksspielautomaten ausserhalb von Casinos zulässig. Weiter ist der Sportwettenbereich liberalisiert. Die Gesellschaft Österreichische Lotterien wies 2004 einen Umsatz von 1.55 Mia. Euro aus. Casino Austria, Betreiberin der 12 Spielbanken in Österreich, realisierte 2004 damit einen Bruttospielertrag von 292 Mio. Euro, was in etwa 3.65 Mia. Euro Umsatz entspricht. Damit realisierten allein die Lotteriegesellschaft und Casino Austria im Jahr 2004 einen Umsatz von 5.2 Mia. Euro. Im Sportwetten- und Glücksspielautomatenbereich fallen erhebliche weitere Umsätze an; wer Österreich ein wenig kennt, weiss um die Vielzahl kleinerer und grösserer Etablissements, in welchen gespielt und gewettet wird. Entsprechend weist eine Studie von London Economics für 2004 ein Umsatzvolumen von 15.6 Mia. Euro aus (London Economics: The case for State Lotteries. A report for the European Lotteries and Toto Association. London 2006). Dieser Wert erscheint verlässlicher als die 4.8 Mia. Euro, welche Goldmedia ausweist.

Solche strukturellen Differenzen sind insbesondere auch für die Prognose von zukünftigen Marktpotenzialen von grösster Relevanz. Leider finden sich in der Studie von Goldmedia keinerlei Hinweise auf die Differenzen oder ihre Berücksichtigung bei Marktpotenzialschätzungen.

Befürworter einer Deregulierung des Glücksspielbereichs verwenden mit Vorliebe bzw. bewusst Umsatz- und nicht Bruttospielertragswerte – nicht zuletzt, um mit der Hilfe hoher Umsatzwerte (die mit hohen Gewinnausschüttungsquoten realisiert werden) zu suggerieren, dass der Staat und/oder die Benefiziere sich das Potenzial der illegal abgewickelten Glücksspiele erschliessen sollten. Wenn behauptet wird, dass aufgrund der restriktiven Gesetzgebung in Deutschland mehr als 80% und in der Schweiz mehr als 90% des Marktes illegal am Fiskus vorbei laufen (vgl. Pressemeldung zur Studie von Goldmann vom 27.3.2006), wird bewusst vernachlässigt, dass letztlich nicht die Umsätze, sondern nur die Bruttospielerträge bzw. die Wertschöpfung besteuert werden können (auch wenn dies in der Form von Umsatzprozenten erfolgt). Und diesbezüglich bestehen zwischen dem staatlichen und dem illegalen privaten Angebot erhebliche Unterschiede.

⁷⁹Da die grenznahen Casinos den Hauptanteil der entsprechenden Erträge einspielen, ist es offensichtlich, dass ein grosser Teil dieser Umsätze durch Besucher aus Italien, Frankreich und Deutschland generiert wird (Italien weist nur 4 Casinos auf).

Exemplarische Auflistung weiterer Defizite

Online-Gambler werden (S. 29) als dominant männlich, jung (bis 35 Jahre), mit geringer Bildung und geringem Einkommen beschrieben. Damit sei diese Zielgruppe nicht identisch mit der Zielgruppe des klassischen Glücksspiels (wobei das „klassische Glücksspiel“ nicht weiter definiert wird), sondern eine komplementäre, bisher nicht erschlossene Zielgruppe. Aus Marktforschungen weiss jeder Branchenkenner, dass diese Aussage falsch ist; es handelt sich insbesondere für Sportwetten, aber auch für Lotto und Lose nicht um eine gänzlich neuartige Zielgruppe.

Die Klassifikation von (Online-Gambling-)Lotterien („Lotto-Varianten“) in Abbildung 1 auf S. 4 ist absolut unzweckmässig bzw. inkonsistent und lässt daran zweifeln, ob die Autoren die angebotenen Produkte und Lotterien überhaupt in genügender Weise kennen.

Die ausgewiesenen Marktkennziffern enthalten zumindest teilweise grobe Fehler. Ein paar Beispiele verdeutlichen dies: Auf S. 57 wird aufgeführt, dass die Gewinnausschüttungsquote der Schweizer Lottos 48% betrage. Im relevanten Jahr 2004 waren es bei Swiss Lotto und Euro Millions jeweils 50%. Die in Abb. 69 aufgeführten Online-Gambling-Umsätze der staatlichen Anbieter sind falsch: 2002 gut 10 anstelle von 8.4 Mio. CHF; 2003 gut 12 anstelle von 10.9 Mio. CHF und 2004 über 27 anstelle von 22.5 Mio. CHF. In Abbildung 66 fanden die Zahlen der Loterie Romande offensichtlich keinen Eingang. Die Kategorisierung der Anbieter in Abbildung 67 ist unzweckmässig: Zahlenlotto (inkl. Jokerlotterien) sind Produkte von Swisslos und Loterie Romande. Als entsprechende Quelle wird ein Fachhochschuldozent vermerkt – im Quellenverzeichnis findet man diese Quelle aber nicht; dagegen wird die Loterie Romande nicht als Quelle aufgeführt, obwohl deren Geschäftsbericht für die Erstellung von Abbildung 67 hätte Verwendung finden müssen. Das aufgeführte Online-Gambling-Volumen ist massiv höher als die entsprechenden Marktforschungsergebnisse von Swisslos. Bezeichnend ist dann auch folgende Textpassage (S. 59): „Die Abschätzung und Segmentierung des Marktvolumens baut auf einigen wenigen verfügbaren Informationen gepaart mit Aussagen der befragten Experten und Unternehmen auf. Daher ist bei der Marktbeschreibung in der Schweiz von einer erhöhten Unschärfe auszugehen.“

Im Textabschnitt über die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz werden die beiden Konkordate aus den Jahren 1937 (Deutschschweiz und Tessin) und 2005 (Romandie) nicht aufgeführt, was insbesondere deshalb als wichtige Lücke zu nennen ist, weil in diesen Konkordaten die Monopolstellungen der Lotteriegesellschaften der Kantone begründet sind. Die Schilderung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Europa (S. 11 ff.) erfolgt (z. B. im Abschnitt 2.4.2) nicht wertneutral. Dies wird auch durch folgende Textpassage augenfällig: „... im günstigsten Fall frühestens ab diesem Zeitpunkt mit einer liberaleren Politik zu rechnen.“ Für eine ausgewogene Auseinandersetzung mit den rechtlichen Rahmenbedin-

gungen in Europa vgl. z. B. Muresan, R., Leitlinien des EuGH für die Ausgestaltung nationaler Regelungen im Bereich von Sportwetten, in: *causa sport*, 4/2007, S. 412–425.

Bei der Marktprognose wird auf S. 104 von einem online-Glücksspiel-Marktvolumen 2005 für DACH von 5 Mia. Euro ausgegangen (warum 2005 als Ausgangsjahr genommen wird, nachdem die meisten in den Kapiteln 4 und 5 verwendeten Statistiken und Geschäftsberichte aus dem Jahr 2004 stammen, bleibt unklar). Offenbar wurden dabei Umsätze, die österreichische Anbieter in Deutschland und in der Schweiz realisierten, doppelt – d. h. sowohl in Österreich als auch in den beiden anderen Ländern – erfasst. Diese Doppelerfassung hat vor dem Hintergrund der dominanten Stellung der österreichischen Online-Anbieter in Deutschland und der Schweiz eine massive Überschätzung des Ausgangsmarktvolumens für die Marktpotenzialschätzungen zur Folge.

Der Ansatz, das Wachstum von Breitbandanschlüssen und des E-Commerce-Marktvolumens (im Einzelhandel) als Hilfsgrößen bei der Bestimmung des Wachstums des Internet-Glücksspiels zu verwenden, erscheint zulässig und zweckmässig. Leider unterlassen es die Studienautoren dann aber, offen zu legen, ob und – falls ja – wie sie diese Wachstumsfaktoren bei Berechnungen oder Schätzungen des zukünftigen Marktvolumens des Internet-Glücksspiels verwendeten (fehlende Prognosemodelle). Weiter fehlt in diesem Zusammenhang auch die Diskussion weiterer Einflussfaktoren auf das Wachstum des Internet-Glücksspiels. Falls nur die beiden Faktoren Wachstum Breitbandanschlüsse und E-Commerce Marktvolumen berücksichtigt wurden, erscheint das allenfalls verwendete Prognosemodell als unvollständig.

Das Kapitel 5.6 „Online-Gambling-Unternehmen in DACH“ umfasst nicht weniger als 22 Seiten des 121-seitigen Studienberichts und ist „profilierter Unternehmen“ gewidmet, die im Jahr 2004 in Deutschland, Österreich und/oder der Schweiz Internet-Angebote realisierten. Es handelt sich dabei vornehmlich um private österreichische und deutsche Unternehmen, die teilweise illegal operieren. Die Auswahl erscheint auch deshalb problematisch bzw. sehr subjektiv, weil der Casinobereich und die in diesem Sektor operierenden Unternehmen wie Party Gaming oder 888 plc, aber z. B. auch Casino Austria, nicht berücksichtigt wurden. Zudem handelt es sich bei den Ausführungen in diesem langen Kapitel weniger um eine Analyse als um eine unkritische Abschrift von Informationen aus den Web-Sites und/oder Geschäftsberichten der porträtierten Unternehmen.

Die in der Marktprognose Schweiz ausgewiesenen Werte des Online Gambling-Umsatzes für Lotto (vgl. Abb. 118) liegen für 2007 um weit über 100% unter den von den Staatslotterien im Jahr 2007 effektiv erreichten Werten.

Berücksichtigt man bei den Marktvolumen-Schätzungen (S. 105 f.) die unterschiedlichen Gewinnauszahlungsquoten, welche die drei verwendeten Szenarien (Worst, Best und Real Case) zur Folge haben, würde die Branche mit dem Worst Case-Szenario wesentlich mehr Bruttospielerträge und damit mehr

Wertschöpfung als im Best Case-Szenario erwirtschaften. Dies erscheint als nicht sehr wahrscheinlich und als eine von den Studienautoren sicherlich auch nicht beabsichtigte Aussage.

Die Analyse der deutschsprachigen Gambling-Internetsites auf der Basis nur einer Quelle, die Anbieter wie Tipp24.de oder Lotto.de nicht aufführt, erscheint unzweckmässig; wobei erschwerend dazu kommt, dass viele Online-Gambler in DACH englisch sprechen und entsprechend nicht auf deutschsprachige Sites angewiesen sind (dass die Schweiz französisch- und italienischsprachige Bürger hat, ist ein Faktum, dass den Studienautoren offenbar auch entgangen ist.).

Im Kapitel 5.3 wird das Wachstum des deutschen Glücksspielmarktes seit den 70er Jahren diskutiert und mit durchschnittlich 4.8% p. a. ausgewiesen. Wenn man – wie dies insbesondere bei so langen Zeiträumen von seriösen Ökonomen gemacht wird – die Inflation mit berücksichtigt, kann kaum mehr von einem grossen Wachstum gesprochen werden.

Beim Zitieren lässt sich ebenfalls ein unsorgfältiger Umgang mit Quellen feststellen. Folgende Beispiele dienen zur Illustration: Eine Quelle des Spielsuchtextperten Meyer weist im Quellenverzeichnis das Erscheinungsjahr 2005 und beim Zitat im Text 2004 auf. Das schweizerische Bundesamt für Justiz wird als Bundesministerium bezeichnet. Mehrmals werden für eine Abbildung auch mehrere Quellen genannt (z. B. Abb. 23 oder 25), wobei jeweils unklar bleibt, welche Angaben aus welcher Quelle stammen und/oder ob Verdichtungen von Daten aus den genannten Quellen vorgenommen wurden. Erschwerend kommt dazu, dass die verwendeten Quellen nicht selten widersprüchliche Aussagen/Werte enthalten.

Zur Autorenschaft der Studie

Die Goldmedia GmbH ist kein traditionelles Marktforschungsinstitut. Sie bietet neben „Forschungs-“, auch Beratungs- und Vermarktungsleistungen (von Anzeigenverkauf bis zu Verkaufstrainings) für Medienunternehmen an. In Kapitel 6 der Studie werden die Zielgruppe von Goldmedia sowie vor allem auch das Ziel der vorliegenden Studie offensichtlich: Es geht darum, Medienkonzernen wie RTL, Premiere oder Bertelsmann die Möglichkeiten zum Einstieg in den Glücksspielmarkt aufzuzeigen (und schmackhaft zu machen). Der Kundenstamm soll Goldmedia (Beratungs- und Umsetzung-)Aufträge zur Erschliessung des Glücksspielmarktes erteilen. Die Studie, die weitgehend branchenfremden, aus der Medienbranche stammenden Lesern Kompetenz suggerieren soll, stellt ein Akquisitionsinstrument dar. Auf S. 99 steht entsprechend: „Allerdings kann die relativ unattraktive Vermittlungsprovision langfristig für Medienunternehmen nicht ausreichen. Über die Akquisition eines Buchmachers oder über den eigenen Aufbau eines Angebots kann der Wertschöpfungsanteil im Gambling weiter auf etwa zehn Prozent des Spieleinsatzes ausgebaut werden.“.

Die fehlende – für eine objektive Studie indessen aber unabdingbare – Neutralität der Studienautoren äussert sich auch in Kapitel 7. Dort werden eine Deregulierung des Glücksspielbereichs (mit Markteintritt

von Medienunternehmen) in Deutschland mit Overspill-Effekten auf die Schweiz und Österreich wertend als „Best Case Annahmen“ für die nachfolgenden Marktvolumenprognosen bezeichnet.

Die Ausbildungen und Lebensläufe der beiden Studienautoren lassen ebenfalls daran zweifeln, dass bei der Erarbeitung der Studie genügend einschlägiges Know how vorhanden war:

- › Michael Schmid studierte Publizistik und Kommunikationswissenschaften. Vor seinem Eintritt bei Goldmedia im Jahr 2003 war er seit 2000 als Journalist in Berlin, u. a. bei privaten Hörfunksendern sowie als freier Mitarbeiter bei der competent.consulting im Bereich Broadcast-Infrastrukturen tätig.
- › Christian Veer berät bei der Goldmedia seit 2005 Medien- und Telekommunikationsunternehmen. 2005 schloss er sein Studium in Publizistik, BWL und Psychologie ab. Parallel war er u. a. lange Zeit bei der ARD im Bereich digitales und interaktives Fernsehen tätig, beim Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger und einer Zeitschriftengründung sowie als Freelancer für verschiedene Werbe- und PR-Agenturen.

„Internet Gambling Report“ von Anthony Cabot (Hrsg.)

Dieser Report beinhaltet Beiträge diverser Autoren. Es handelt sich dabei um Personen, die in irgendeiner Weise mit der Glücksspielbranche verbunden sind und entsprechend zumindest teilweise eine eigene spezifische Interessenlage aufweisen.

Als entsprechendes Beispiel kann Kapitel 42 „Poker – A German Perspective“ verwendet werden. Die Autoren Wulf Hambach und Andreas Gericke sind Partner der Deutschen Rechtskanzlei Hambach & Hambach. Auf deren Web-Site kann man lesen:

Zum Mandantenkreis von Hambach & Hambach gehören u. a.

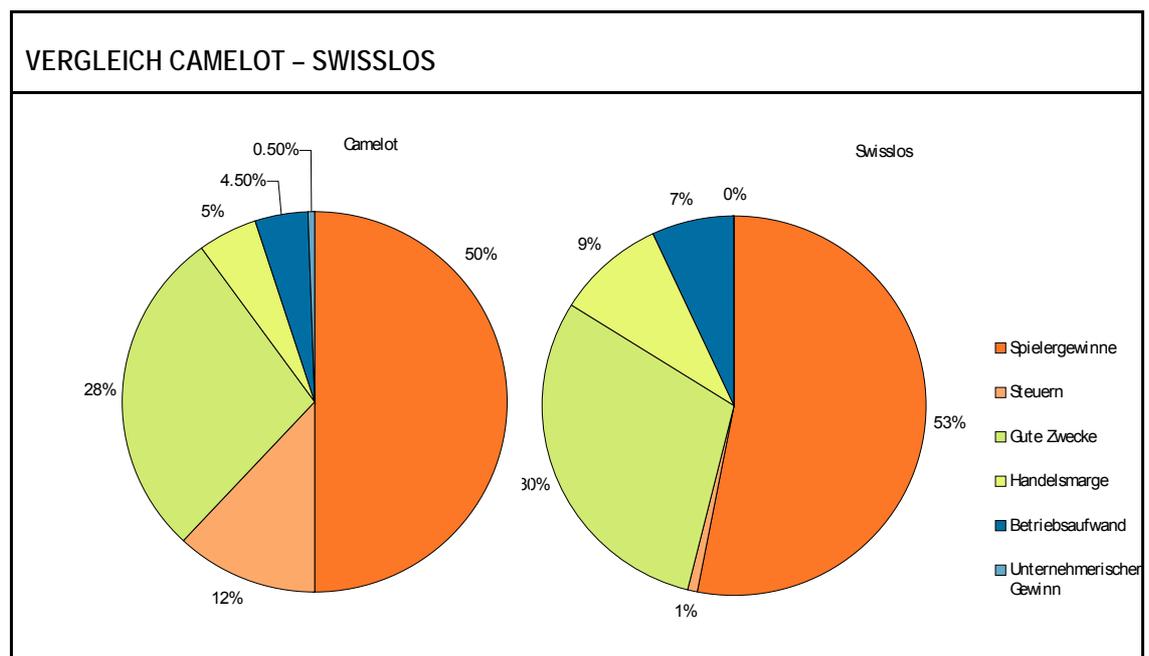
- › Einige der weltweit grössten Online-Sportwetten-, Online-Casino- bzw. Pokeranbieter,
- › Industrieverbände wie z. B. die Remote Gambling Association, die die Kanzlei in rechtspolitischen Fragen berät,
- › Deutsche und ausländische TV-, Print-, Online-Medienanbieter, Marketing- und Eventagenturen sowie e-Payment Anbieter,
- › Hersteller von Gamingsoftware-Produkten,
- › Beschuldigte in Strafverfahren wegen Veranstaltung unerlaubten Glücksspiels bzw. Werbung hierfür.

Es handelt sich offensichtlich um Klienten, die an einer Deregulierung Interesse haben. Und im Autorenportrait im Report steht „... advises national and international companies who are seeking to gain access to, or who are already active on the German Gaming Market...“.

ANHANG II: BENCHMARK-VERGLEICH CAMELOT - SWISSLOS

Benchmark-Vergleich Camelot – Swisslos

Der Benchmark-Vergleich zwischen Camelot und Swisslos dokumentiert, dass die Schweizer Lotteriegesellschaften den Effizienzvergleich auch mit lizenzierten privaten Lotterieberatern wie Camelot nicht zu scheuen brauchen. Camelot gewann 2007 zum drittenmal in Folge das Ausschreibungsverfahren zum Betrieb der nationalen englischen Lotterien (Konzession für 10 Jahre). Die folgende Figur zeigt, wie ein bei der englischen Lotteriegesellschaft Camelot und ein bei Swisslos gespielter Franken „verteilt“ wird. Dabei ist zu beachten, dass das Vereinigte Königreich 60 Mio. Einwohner und das Wirtschaftsgebiet von Swisslos 5.5 Mio. Einwohner aufweisen – daraus resultiert ein erheblicher (Fix-)Kostenvorteil bei Camelot. So sind z. B. die Kosten für die Maschine zur Ziehung der Lottozahlen für Swisslos und Camelot in etwa gleich hoch, können bei Letzterer aber „auf“ ein über 10 x grösseres Marktpotenzial überwältigt werden.



Figur 15 Quelle: Swisslos.

Die Abbildung zeigt, dass

- > der Betriebskostenanteil von Swisslos mit 7% im Vergleich zu den 5% (Betriebsaufwand plus unternehmerischen Gewinn) von Camelot aufgrund des über 10-mal kleineren Marktes durchaus konkurrenzfähig ist.
- > Camelot aufgrund der Vorteile bei der Handelsmarge (Δ von 4 Prozentpunkten), der Gewinnausschüttungsquote (Δ von 3 Prozentpunkten) und dem Betriebsaufwand (Δ von 2 Prozentpunkten) insgesamt

40% an gemeinnützige Zwecke (28%) und an Steuern (12%) abliefern kann, während dies bei Swisslos 31% (30% gemeinnützige Zwecke und 1% Steuern) sind.

Würde Swisslos einen ähnlich grossen Absatzmarkt aufweisen wie Camelot, ist von Kennzahlen auszugehen, wie sie die englische Unternehmung ausweist.

Als weiterer in oben stehender Abbildung nicht berücksichtigter Faktor ist die Verrechnungssteuer zu beachten. Sie existiert nur in der Schweiz, verschafft dem Staat weitere Steuereinnahmen und hat vor allem auf das Spielverhalten der Schweizer Lotterieteilnehmer eine hemmende Wirkung. Die Gewinne von Swisslos generieren ein Verrechnungssteuervolumen von rund CHF 120 Mio., was ca. 10% des Umsatzes entspricht. Addiert man diese 10% zu den oben stehenden 31%, resultieren 41% zugunsten von Gemeinnützigkeit und Steuereinnahmen.

Ein weiterer Vergleich mit dem Benchmark Camelot stellt die Innovationskraft dar. Camelot realisierte im Jahr 2007 36% ihres Umsatzes mit Produkten, die im Jahr 2002 noch nicht auf dem Markt waren. Bei Swisslos waren dies sogar 42%.

ANHANG III: ARTIKEL ZUR UNTERBINDUNG DES ZAHLUNGSVERKEHRS

(Quelle: Süddeutsche Zeitung, 30.12.2008, S. 21)

Die Bank gewinnt immer

Das Pokern im Internet ist verboten. Dennoch verdienen viele Kreditinstitute gut daran, wenn sich ihre Kunden verschulden

Von Gert Beeken

München – „Beim ersten Spiel hab ich sofort gewonnen, das war der Kick“, sagt er. „Darauf wurden die Einsätze höher und höher.“ Ulf Bauer, der eigentlich auf einen anderen Namen hört, hat 18 Jahre lang jeden Tag im Internet gepokert. „Ich bin abends nach Hause, habe mich um nichts gekümmert, den Rechner angestellt, gespielt“. Seine Bilanz: 180 000 Euro Schulden, angekauft über mehrere Kaskokredite und die Limits von vier Kreditkarten. „Es war unglaublich leicht, an Geld zu kommen“, erzählt der 48-Jährige. „Als Postbesitzer war ich ein gern gesehener Kunde.“ Postbank, Royal Bank of Scotland und die Baden-Württembergische Bank stellten bereitwillig Kreditkarten aus. „Niemand hat mich darauf angesprochen, dass ich meine Schulden beim Onlinepokern ankäufte.“

Seine Hausbank dürften an seiner Spielucht gut verdient haben. Neben den Kreditzinsen erheben sie Gebühren für den Einsatz der Kreditkarte im Onlinecasino. Dass Öffentliches Glücksspiel im Internet verboten ist, hilft viele Banken nicht davon ab, die Zahlungen im Auftrag der Kunden durchzuführen.

„Sehr lukrative Margen“

„Die Margen in diesem Geschäft sind sehr lukrativ“, sagt der Syndikus eines Zahlungsanwärtlers. Denn Spielerschulden können ihre Schulden oft nicht begleichen, und so fallen manche Forderungen aus. Dies treibe die Gebühren in die Höhe – Risiko hat seinen Preis. Über diesen möchte keiner öffentlich sprechen.

Experten vermuten, dass zehn Prozent aller Kreditkartenzinsätze im illegalen Glücksspiel anfallen. Denn was in der virtuellen Welt nur ein Klick ist, hat in der Realität eine Zahlung zur. Dieses Missverhältnis senke die Hemmschwelle, sich zu verschulden, sagt Dora Pflüschneider, Leiterin der Landesfachstelle Glücksspielaucht in Nordrhein-Westfalen. Gerade bei denen, die ohnehin knapp

sen. „Onlinepokern ist ein Verfahren, um die Mittelschicht kleiner und die Unterschicht größer zu machen“, sagt Michael Adams an. Er ist Professor für Wirtschaftsrecht an der Uni Hamburg.

Nach einer Focus-Umfrage im Juni 2008 spielen 430 000 Deutsche im Internet Pokern. Die Agentur Global Betting and Gaming Consultants beauftragte die weltweiten Umfragen im Onlinepokern vor zwei Jahren auf mehr als drei Milliarden Dollar, die dürften bis heute gestiegen sein. Auch der Zahlungsdienstleister der Deutschen Bank, Pago, beobachtet den Markt: Laut einer Studie ist die durchschnittliche Höhe der Einsätze 2007 gestiegen, gespielt wird abends und nachts. „Gecoacht wird also offenbar zu Hause, nicht am Arbeitsplatz“, so die Studie. Dort fühle sich der Spieler angestört.

Die Banken könnten das illegale Spielen beenden. Bei einer Kreditkartenzahlung erkennen sie an einer Kennziffer, dass eine Forderung aus illegalem Glücksspiel eingezogen wird. Aber sie unternehmen nichts. „Für uns ist es unerheblich, was unsere Kunden tun und wo sie einkaufen“, sagt ein Sprecher der Deutschen Bank. Es könne nicht Aufgabe der Bank sein zu prüfen, wo eine Zahlung herkommt. „Dass die Banken in dieser Form mitspielen, ist wirklich bedenklich“, sagt Pflüschneider. Jurist Adams hat gemeinsam mit seinen wissenschaftlichen Mitarbeitern herausgefunden, dass die meisten Banken ähnlich wie die Deutsche Bank agieren.

Doch nicht nur moralisch, auch rechtlich könnte die Haltung der Banken problematisch sein. Wenn die Institute wissen, dass illegales Glücksspiel bezahlt wird, machen sie sich möglicherweise strafbar. „Die Staatsanwaltschaft müsste in jedem Einzelfall prüfen, ob sich die Verantwortlichen strafbar machen“, heißt es im Bayerischen Justizministerium. Adams hat diese Frage an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zur Prüfung gegeben.

Die Behörde wird vorerst nicht reagie-

ren: „Aus bankaufsichtlicher Sicht wird das Thema interessant, wenn ein Geschäftsteiler strafrechtlich verurteilt wird“, lautet die Auskunft. Die Behörde sei zunächst nicht zuständig. „Wenn uns bekannt wird, dass sich Institute flichtendekend rechtswidrig verhalten, dann würden wir reagieren.“

Prepaidkarten als Ausweg

Die Kreditkartendiesen sind noch eigenen Angaben zufolge, das Glücksspiel zu unterbinden. Denn nicht sie selber schließen Verträge mit den Onlinekasinos, sondern Drittfirmen, sogenannte Acquirer. Diese prüfen, mit welchen Händlern sie Abkommen schließen und wissen, welcher Vertragspartner ein Onlinekasino ist. „Jede einzelne Zahlung zu prüfen, ist aber sehr aufwendig. Daher entfällt diese Kontrolle“, sagt der Sprecher eines solchen Acquirers.

Nach Ansicht von Mastercard sind Banken und Acquirer gemeinsam dafür verantwortlich, die illegalen Zahlungen zu unterbinden. „Nach unseren Regularien sollte man bei diesen Plattformen nicht handeln können“, sagt ein Mastercard-Sprecher. Dennoch ist in vielen Fällen die Zahlung mit Mastercard möglich. Auch bei Visa heißt es: „Wir schreiben nicht, dass unsere Produkte für illegale

Transaktionen eingesetzt werden.“ Die Visa-Regulieren würden alle Banken verpflichten, sich an dieses Verbot zu halten. Doch nur vereinzelt unterbinden einzelne Banken die Zahlungen.

Denn kann der Spieler immer noch mit einer Prepaidkarte zahlen. Sie funktioniert wie ein Gutschein. Der Käufer bezahlt beispielsweise 10 Euro und bekommt dafür eine mit 10 Euro aufgeladene Karte. Prepaidkarten werden auch an Minderjährige verkauft. Die Commerzbank beispielsweise gibt die „Presecard“ heraus, die laut Flichtenschaider auf etlichen Pokersseiten akzeptiert wird.

Nur wenige Zahlungsdienstleister wie die Ebay-Tochter Paypal sind aus dem Geschäft ausgestiegen. „Da Onlinepoker nach dem Glücksspielstaatsvertrag rechtlich nicht erlaubt ist, bietet Paypal in Deutschland in diesem Bereich keine Zahlungsdienstleistung mehr an“, heißt es dort. Auch American Express unterstützt Onlinekasinos nicht, Inkassounternehmen ziehen sich laut Adams ebenfalls zurück: „Die meisten Unternehmen kaufen keine Forderungen aus illegalen Glücksspiel an“, sagt Jurist Adams. Ulf Bauer aber muss seine Kredite abzahlen: „Ich habe Insolvenz beantragt. In ein paar Jahren kann ich wieder bei Null anfangen“. Darauf freut er sich, sagt er.

LITERATUR

- Abbott, Volberg, Rönnerberg 2004:** Comparing the New Zealand and Swedish National Surveys of Gambling and Problem Gambling, *Journal of Gambling Studies*, 20 (3).
- ACCESS ECONOMICS 1999:** Productivity commission Inquiry into the Australian Gambling Industry – Submission on behalf of Tattersall's, prepared for Tattersall Sweep Consultation.
- Aftenposten 2008:** Baasland lost a fortune gambling. *Aftenposten*, 17.9.2008.
[<http://www.aftenposten.no/english/local/article2659341.ece>]
- AGA 2005:** An Analysis of Internet Gambling and its Policy Implications. American Gaming Association (AGA) White Paper Series, Washington 2005.
- AGA 2006:** State of the States. The AGA Survey of Casino Entertainment. American Gaming Association (AGA), Washington 2006.
- Antigua und Barbuda 2008:** Interactive gaming and interactive wagering regulations.
[http://www.antiguagaming.gov.ag/files/Antigua_and_Barbuda_Gaming_Regulations-Final.pdf]
- Antigua Online Gaming Association 2008:** Antigua and Barbuda Information.
[<http://www.aoga.ag/abinfo.html>]
- Arthur Andersen 1997:** Summary of Findings 1996–97 Research Program, Report prepared for the Victorian Casino and Gaming Authority. Arthur Andersen, 1997.
- Beecken, G. 2008:** Die Bank gewinnt immer. *Süddeutsche Zeitung*, 30.12.2008, p. 21.
- Betfair 2007:** Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages Glücksspielwesen in Schleswig-Holstein, betfair.
- Biermann, C., M. Wulzinger 2008:** „Er würde mich umbringen“. *Der Spiegel*, Nr. 36, p.123.
- Biermann, C., L. Gorris, M. Wulzinger 2008:** Die Spielverderber. *Der Spiegel*, Nr. 36, p.116.
- Bluewin 2008a:** Brasilien nur durch Manipulation im Viertelfinal?, auf: Bluewin.ch, 30.8.2008
- Bluewin 2008b:** Polen versinkt im Betrugssumpf, auf: Bluewin.ch, 22.4.2008
- Bondolfi, G., C. Osiek, F. Ferrero 2000:** Prevalence estimates of pathological gambling in Switzerland. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 101 (3), 473-475.
- Brodbeck, J., S. Dürrenberger, H. Znoj 2007:** Grundlagenstudie Spielsucht: Prävalenzen, Nutzung der Glücksspielangebote und deren Einfluss auf die Diagnose der Spielsucht. Schlussbericht August 2007. Institut für Psychologie der Universität Bern, Bern 2007
- Bundesamt für Justiz 2001:** Lotteriestatistik 2000. Bundesamt für Justiz, Bern 2001.
- Bundesamt für Justiz 2002:** Lotteriestatistik 2001. Bundesamt für Justiz, Bern 2002.
- Bundesamt für Justiz 2003:** Lotteriestatistik 2002. Bundesamt für Justiz, Bern 2003.
- Bundesamt für Justiz 2004:** Lotteriestatistik 2003. Bundesamt für Justiz, Bern 2004.
- Bundesamt für Justiz 2005:** Lotteriestatistik 2004. Bundesamt für Justiz, Bern 2005.

- Bundesamt für Justiz 2006:** Lotteriestatistik 2005. Bundesamt für Justiz, Bern 2006.
- Bundesamt für Justiz 2007:** Lotteriestatistik 2006. Bundesamt für Justiz, Bern 2007.
- bwin 2001:** Geschäftsbericht 2000. bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2001.
- bwin 2002:** Geschäftsbericht 2001. bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2002.
- bwin 2003:** Geschäftsbericht 2002. bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2003.
- bwin 2004:** Geschäftsbericht 2003. bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2004.
- bwin 2005:** Geschäftsbericht 2004. bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2005.
- bwin 2006:** Geschäftsbericht 2005. bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2006.
- bwin 2007a:** Zwischenbericht Quartal 2/2007, bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2007.
- bwin 2007b:** Annual Report 2006. bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2007.
- bwin 2008:** Annual Report 2007. bwin Interactive Entertainment AG, Wien 2008.
- Carter 2007:** Schwerer Rückschlag für Poker in Norwegen. In Pokernews.com, 4.10.2007.
- CERT-LEXSI 2006 :** Cybercriminalité des Jeux en Ligne, Paris 2006.
- Collins, Lapsley 2003:** The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues. In Journal of Gambling Studies, 19, 2.
- Cunningham-Williams, R.M., L.B.Cottler, W.M.Compton, E.L.Spitznagel 1998:** Taking Chances: Problem Gamblers and Mental Health Disorders Results from the St. Louis Epidemiologic Catchment Area Study. American Journal of Public Health, 88, 1093–1096.
- The Daily Comet 2008:** Judge dismisses challenge to internet gambling ban. The Daily Comet, 7.3.2008.
- Deutscher Lotto- und Totoblock 2007:** Bürger eindeutig gegen Liberalisierung des Glücksspielmarktes. Deutscher Lotto- und Totoblock, Stuttgart 2007.
- Dutch News 2007:** Dutch football players bet via illegal circuit, DutchNews.nl, 28.9.2007
- ESBK 2003:** Jahresbericht 2002. Eidgenössische Spielbankenkommission, Bern 2003.
- ESBK 2004:** Jahresbericht 2003. Eidgenössische Spielbankenkommission, Bern 2004.
- ESBK 2005:** Jahresbericht 2004. Eidgenössische Spielbankenkommission, Bern 2005.
- ESBK 2006:** Jahresbericht 2005. Eidgenössische Spielbankenkommission, Bern 2006.
- ESBK 2006b:** Casinolandschaft Schweiz. Bericht über die Situation, Empfehlungen für das weitere Vorgehen, Bern 2006.
- ESBK 2007:** Jahresbericht 2006. Eidgenössische Spielbankenkommission, Bern 2007.
- ESBK 2008a:** Jahresbericht 2007. Eidgenössische Spielbankenkommission, Bern 2008.
- ESBK 2008b:** Poker, Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), Bern 2008. Online in Internet: <http://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/themen/poker.html> (Stand 9.7.2008)
- ESBK 2008c:** Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen, Bern, Entwurf vom 14. November 2008

- ESCOR 2005:** Escor vor Neubeginn. Mediencommuniqué zum Halbjahresbericht. Escor, Düdingen 2005.
- Europäische Kommission 2008:** Report on fraud regarding non cash means of payments in the EU: the implementation of the 2004–2007 EU Action Plan. Europäische Kommission, Brüssel 2008.
- European Lotteries 2007:** Skandinavien, ein attraktiver Online-Glücksspielmarkt. European Lotteries, 2007.
- European Lotteries 2008a:** European Lotteries welcomes French move against uncontrolled online gambling. European Lotteries, Brüssel 2008.
- European Lotteries 2008b:** Norway notifies legislation prohibiting online gambling to the Commission. European Lotteries, Brüssel 2008
- European Lotteries 2008c:** European Lotteries' Report on Lotteries in the EU/EEA in 2006. European Lotteries, Lausanne 2008.
- Europe Information Service 2008:** France to End Online Gambling Monopoly. Europe Information Service, 2.6.2008.
- EUROPOL 2005:** The European Union organised crime situation report 2005. Online in Internet: [www.europol.eu.int/publications/EUOrganised CrimeSi-tRep/2005/EU_OrganisedCrimeReport2005.pdf](http://www.europol.eu.int/publications/EUOrganised%20CrimeSitRep/2005/EU_OrganisedCrimeReport2005.pdf)
- EUROPOL 2006:** European organised Crime Threat Assessment 2006. Online in Internet: <http://europol.europa.eu/publications/OCTA/OCTA2006.pdf>
- Federal Reserve System, Department of the Treasury 2007:** Prohibition on funding of unlawful internet gambling. Federal Reserve System/Department of the Treasury, Washington 2007.
- FLUXX 2008:** Geschäftsbericht 2007.
- Gambling Commission 2005:** Gambling Act 2005, London 2005.
- GBGC (Global Betting and Gaming Consultants) 2007:** Diverse Abbildungen mit Marktkennziffern, entnommen aus: Party Gaming Plc Annual report 2006, Gibraltar 2007.
- Grech 2007:** Malta cashes in on internet gaming, in: The Times, Malta, 24. August 2007, verfügbar unter: www.timesofmalta.com, 29.8.2007.
- Guardian 2006:** Last chance saloon for Online gaming firms. Guardian, 13.10.2006.
- Guardian 2006:** Player walk away as US law wipes out 90% of PartyGaming's poker revenue. Guardian, 17.10.2006.
- Harvard Medical School 2008:** Inside the virtual casino: a prospective longitudinal study of actual Internet casino gambling. Harvard Medical School, 2008.
- Hayer 2006:** Impulsreferat zum Thema "Glücksspiele im Internet" an der 18. Jahrestagung des Fachverbands Glücksspielsucht e.V., Berlin 2006.
- Hayer 2008:** Online-Glücksspiel – doppeltes Suchtrisiko?, Präsentationsunterlagen Jahrestagung der Niedersächsischen Landesstelle für Suchtfragen, Hannover, 24. Juni 2008.

- Hayer, Meyer 2008:** Sportwetten im Internet. Eine Herausforderung für suchtpräventive Handlungsstrategien, in: Sucht Magazin 1/2004, S. 33-41.
- Holme, Roberts, Owen 2007:** Unlawful Internet Gambling Enforcement Act. Das Aus für das Internet-Glücksspiel in den USA?, München; verfügbar unter: –
www.hro.com/resources/custom/publications/Alert%20-%20Neues%20Internet%20Gambling%20Recht.pdf, 29.8.2007
- ISA-Guide 2008a:** Regierung von Mittelfranken geht gegen Glücksspielwerbung im Internet vor.
- ISA-Guide 2008b:** Lotto informiert: bwin.com vor dem Aus in Deutschland.
- Jonsson, J. 2006:** An overview of prevalence surveys of problem and pathological gambling in the nordic countries. Journal of Gambling Issues, 18, 31–38.
- Jones 2007:** Norway plans U.S. style gambling ban. Reuters, 5.10.2007.
- Kelley, R., P. Todosichuk, J.J. Azmier 2001.** Gambling @ home: Internet gambling in Canada. Gambling in Canada Research Report 15, Canada West Foundation, Calgary 2007.
- Kreutzer, A. 2008:** Österreicher verspielen 2007 fast zwei Mia. Euro mit Glücksspiel und Sportwetten, Kreutzer Fischer & Partner Consulting GmbH, Wien. Zusammenfassung Branchenradar Glücksspiel & Sportwetten in Österreich 2008, Online im Internet [www.kfp.at, 17.9.2008].
- Ladbrokes 2007:** Annual Report and Accounts 2006, Harrow 2007.
- Ladouceur, R., C. Jacques, F. Ferland, I. Giroux 1999:** Prevalence of problem gambling: A replication study 7 years later. Canadian Journal of Psychiatry, 44 (8), 802–804.
- Ladouceur, R., C. Jaques, S. Chevalier, S. Sévigny, D. Hamel 2005:** Prevalence of pathological gambling in Quebec in 2002. Canadian Journal of Psychiatry, 50 (8), 451–455.
- Leinert 2008:** Lotto tippen im Internet und im europäischen Ausland. Online im Internet: [www.leinert.com/lotto/index.htm]
- London Economics 2006:** The case for State Lotteries, Final Report, London 2006.
- Loterie Romande 2008:** Les jeux de loterie. Actualité et résultats.
[<http://www1.loterie.ch/games/index.php>]
- Loterie Romande 2007:** Rapport d'activité 2006, Lausanne 2007.
- Mackay, T.L. 2004:** Internet gambling in Canada waits in legal purgatory. National Policy Working Group Discussion Document, Addiction Foundation of Manitoba 2004.
- Malcolm, J.G. 2003:** Statement before the subcommittee on crime, terrorism, and homeland security committee on the judiciary United States House of Representatives.
[www.usdoj.gov/criminal/cybercrime/Malcolmtestimony42903.htm]
- Malta Today 2008:** Italy's Gaming Site Black-List Growing. Malta Today, 11.4.2008.

- Matussek 2007:** Germany to ban online gambling Jan. 1 under accord by States. Bloomberg-Pressemeldung, 2007.
- Meyer, Hayer 2008:** Poker – Glücksspiel mit Geschicklichkeitsanteil und Suchtpotenzial, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, Juni 2008, S. 153–160.
- Molo Bettelini, C., M. Alippi, B. Wernli 2000:** Il gioco patologico in Ticino. Centro di documentazione e ricerca OSC, 47, 48. [www.ti.ch/DSS/DSP/OrgSC/cdr/temi/ricerca/ricerche.htm]
- NZZ 2007:** Wankende Staatsmonopole in Norwegen. EFTA-Urteil zu Lotto und Sportwetten. Neue Zürcher Zeitung, 31.5.2007.
- Osiek, C., G. Bondolfi 2006 :** Etude de prévalence du jeu pathologique en Suisse. Resultats principaux. Hôpitaux Universitaires de Genève, Genève 2006.
- Party Gaming 2007 :** Party Gaming plc. Annual Report 2006, Gibraltar 2007.
- Party Gaming 2008 :** Party Gaming plc. Annual Report 2007, Gibraltar 2008.
- Planzer 2007a:** Les jeux ne sont pas (encore) faits. In European Law Reporter 4/2007.
- Planzer 2007b:** Place your bets – towards a policy of responsible gaming. In European Law Reporter, 6/2007.
- PRO SIEBEN SAT.1 Media AG 2007:** Geschäftsbericht 2006, Unterföhring 2007.
- Rat der Europäischen Union 2008:** Rechtsrahmen und Politik im Bereich der Glücksspiele und Wetten in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Sachstandsbericht des Vorsitzes. Brüssel, 27. November 2008
- Rees 2007:** Camelot anger at bookies, in: The Mail on Sunday, 12 August 2007.
- The Register 2007a:** UK gambling ad ban hits overseas operators. The Register, 10.8.2007.
- The Register 2007b:** UK online gambling regs go live tomorrow. The Register, 31.8.2007.
- The Register 2007c:** UK Gambling Act is now in force. The Register, 4.9.2007.
- RSeconsulting 2006:** A literature review and survey of statistical sources on remote gambling. RSeconsulting, London 2006.
- Reuters 2007:** Norway plans U.S. style online gambling ban, London, 5. Oktober 2007.
- Reuters 2008a:** EU Executive battles France over gaming. Reuters, 3.3.2008.
- Reuters 2008b:** France expects first online betting permits in 2009. Reuters, 6.6.2008.
- Reuters 2008c:** Dutch parliament votes against online gambling bill. Reuters, 3.4.2008.
- Reuters 2008d:** Dutch want banks help to fight illegal web casinos. Reuters, 10.5.2008.
- Schneider 2008:** Rasantes Wachstum des Schwarzmarktes für Sportwetten erwartet. ISA-Guide, 2008.
- Schneider, C., J.Häfeli 2005:** Glücksspiel in der Schweiz – Grundlagen und Früherkennung. Abhängigkeiten 2, 20–35.

- Schopper, M.D. 2002:** Internet gambling, electronic cash & money laundering: The unintended consequences of a monetary control scheme. *Chapman Law Review*, 5, 303.
- SCV 2007:** Geschäftsbericht 2006. Schweizer Casinoverband (SCV), Bern 2007.
- SCV 2008a:** Der SCV führt Beschwerde gegen Pokerturniere ausserhalb von Casinos, Medienmitteilung, Schweizer Casinoverband (SCV), Bern 2008.
- SCV 2008b:** Geschäftsbericht 2007. Schweizer Casinoverband (SCV), Bern 2008.
- Slogold 2008:** Antigua Gambling License. [http://www.slogold.net/antigua_gambling_license_get_gambling_licence_on_antigua.html]
- South Australian Centre of Economic Studies 2008:** Social and Economic Impact Study into Gambling in Tasmania, Vol. 1, Final Report, June 2008.
- Spinatsch, M. 2004:** Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit, Bern 2004.
- Sproston, K., B. Erens, J. Orford 2000:** Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey, National Centre for Social Research, London 2007.
- Süddeutsche Zeitung 2007:** Monopol für vier Jahre. *Süddeutsche Zeitung*, 14.3.2007.
- Swiss Gaming Magazine 2007:** Das gemeinsame Brancheninteresse fehlt. *Swiss Gaming Magazine* 1/2007, S.12f.
- Swisslos 2003 ff.:** Monitoring-Studien. Nicht veröffentlichte Marktforschungsstudienresultate, Studienrealisierung Demoscope, Adligenswil 2003 ff.
- Swisslos 2008:** Lose. [www.swisslos.ch]
- Swisslos 2008b:** Entwicklung Erträge Internetspielportal Swisslos. Nicht veröffentlichte Daten Rechnungswesen Swisslos. Swisslos, Basel 2008.
- Swiss Press 2007:** Norway to Ban Online Gambling? Medienmitteilung vom 1.10.2007, Swiss Press, Zürich 2007.
- Swiss Press 2008:** King's Poker Card Casino Thun öffnet seine Tore dieses Weekend. Medienmitteilung vom 6.3.2008, Swiss Press, Zürich 2008.
- The Times 2007:** France backs away from fight over internet betting. *The Times*, 1.10.2007.
- Vuaran 2002:** The Banning of Internet Gambling in Australia: The Interactive Gambling Act 2001, in: *Gaming Law Review*, 2002, 6(3), S. 207–212.
- Wardle, H., K.Sproston, J.Orford, B.Erens, M.Griffiths, R. Constantine, S.Pigott 2007:** British Gambling Prevalence Survey 2007. National Centre for Social Research, London 2007.
- Welt Online 2008:** „Wir verbieten das Pokern, weil es süchtig macht“. *Welt Online*, 27.5.2008.
- WLA Magazine 2008:** Enforcing the law: principles and practice. *WLA Magazine*, Spring 2008.

Woirhaye, N. 2008: Zunahme der Cyberkriminalität beim Online-Glücksspiel. Hrsg. European State Lotteries and Toto Association.

Xinhua News Agency 2008: Netherlands to crack down on internet gambling. Xinhua news Agency, 2008.

888 Holdings PLC 2008: Annual Report & Accounts 2007, Gibraltar 2008.

888 Holdings PLC 2007: Annual Report & Accounts 2006, Gibraltar 2007.