



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Per email: innenausschuss@landtag-ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/149

European Casino Association
9, Rond-Point Schuman
1040 Brüssel, Belgien

Brüssel, den 24. September 2012

**Stellungnahme des Europäischen Casino Verbandes (ECA)
zum Gesetzesentwurf der Landesregierung DS18/79 und
zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, B90/GRÜNEN, SSW DS 18/104**

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Interessenvertretung der europäischen Spielbanken danken wir für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu Ihrer landesrechtlichen Glückspielgesetzgebung.

Zur Regulierung und Eindämmung des illegalen Online-Glücksspiels haben in den letzten Jahren bereits mehrere EU Mitgliedsländer entsprechende Online-Gesetzesregelungen geschaffen. Der Europäische Casino Verband (ECA) hat im Interesse eines umfassenden Spielerschutzes, stringenter Regelungen zur Vermeidung von Geldwäsche und eines überprüfbaren, fairen und manipulationsfreien Spielangebotes ein Grundsatzpapier erstellt, das diese Anforderungen auf nationaler und europäischer Ebene darlegt. Es soll als politische Orientierung dienen und ist an den hohen Standards ausgerichtet, die für konzessionierte Spielbanken gelten.

Für weitere Erläuterungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Ron Goudsmit
Chairman

Guido Berghmans
Vice-Chairman



Weißbuch
Umsetzung der Standards für
Online-Spiele in Europa

19.06.2012

1.	Zusammenfassung	5
2.	Einleitung.....	5
3.	Organisiertes Verbrechen im Internet - ein kurzer Überblick	6
3.1	Wie das Internet für Straftaten genutzt wird	6
3.2	Organisierte Kriminalität beim Online-Gaming.....	7
4.	Allgemeine Prinzipien für sichere Rahmenbedingungen beim Online-Gaming.....	8
4.1	Einen eingeschränkten freien Handel gewährleisten	11
4.2	Mögliche Auswirkungen auf die Gesellschaft beachten	11
4.3	Ähnliche Standards für alle Arten von Gaming, online oder offline, sicherstellen11	
4.4	Subsidiaritätsprinzip bei der Planung	11
4.5	Vorsorgende Planung	11
4.6	Realisierbarkeit und Fairness gewährleisten	11
4.6.1	Faire Besteuerung	11
4.7	Die Integrität der Gaming-Branche im Hinblick auf Risiken krimineller Aktivitäten wahren.....	12
5.	Besondere Vorschläge für Regelungen zu Online-Gaming-Lizenzen	12
5.1	Allgemeine Kriterien für Erwerb und Aufrechterhaltung nationaler Spiellizenzen von Mitgliedsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR).....	12
5.2	Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen zur Verhinderung illegaler Aktivitäten:	13
5.2.1	Kontrolle von Einlagen und Entnahmen	13
5.2.2	Vorschrift zur Nutzung sicherer elektronischer Zahlungsmethoden 13	
5.2.3	Blockieren des Internetproviders (ISP-Blocking)	14
5.2.4	Blockieren des Domainnamens (DNS-Blocking)	14
5.2.5	Werbung, um Verbraucher zu legalen Angeboten zu lenken	14
5.2.6	Einsatz nationaler Sondereinsatzkommandos („special task forces“) 14	

5.2.7 Berücksichtigung technischer Belange für Vorschläge zum lizenzierten Online-Gaming	14
5.3 Inhalt der Lizenzen	14
5.3.1 Entwurf einer verbindlichen Glücksspielpolitik zur Durchsetzung der folgenden Anforderungen:	15
5.3.2 Transparente Inhalte in den Lizenzrichtlinien sicherstellen	15
5.3.3 Gültigkeitsdauer für die Lizenz festlegen	15
5.3.4 Standards für die Rechnungslegung fordern, um die Einlagen der Kunden zu sichern	15
5.3.5 Unabhängige Zertifikate und Audits verlangen	15
5.4 Einbeziehung der Spieler	15

1. ZUSAMMENFASSUNG

Der Europäische Kasinoverband (ECA) ist entschlossen, seinen Beitrag zur Entstehung eines sichereren und verantwortungsbewussteren Online-Gaming-Sektors zu leisten, insbesondere im Hinblick auf die derzeitigen raschen Änderungen im Internetbereich und die Ausweitung der kommerziellen Online-Dienste.

Wenn die in diesem Dokument zusammengefassten Empfehlungen befolgt werden, kann Online-Gaming, zumindest in Europa, auf eine sichere und verantwortungsvolle Basis gestellt werden. Gestützt auf seine langjährige Erfahrung im Gaming-Sektor kann der ECA dazu beitragen, dass das Internet als Plattform für ein legales Online-Gaming-Angebot im Interesse aller sich gesetzeskonform verhaltenden Beteiligten genutzt wird.

Die wichtigsten Voraussetzungen sind Beschränkungen des freien Datenaustauschs im Online-Gaming-Bereich und die Festlegung obligatorischer Standards. Es muss gewährleistet sein, dass die einschlägigen Rechts- und Verbraucherschutznormen im Internet durchgesetzt werden können. Es ist sicherzustellen, dass lizenzierte Online-Gaming-Anbieter überprüft werden können. Betreibern ohne Lizenz darf nicht gestattet werden, ihre Produkte ohne rechtliche Konsequenzen in Europa anzubieten.

Es müssen verantwortungsvolle Gaming-Standards und Verbraucherschutzrechte durchgesetzt werden. Der Missbrauch des Online-Gaming-Sektors für Straftaten wie Betrug oder Geldwäsche muss verhindert werden. Der ECA kann als starker Partner an der Erreichung dieser Ziele mitwirken.

2. EINLEITUNG

Der ECA vertritt nationale Verbände und einzelne Kasinobetreiber in Europa. Wir vertreten die Interessen von etwa 800 lizenzierten Kasinos und über 60.000 Mitarbeitern in 22 europäischen Ländern. Gegründet in den frühen 1990er-Jahren, ist der ECA im Laufe der Jahre stetig gewachsen. Heute gehören ihm Mitglieder aus nahezu allen EU-Mitgliedsstaaten sowie aus der Schweiz und Serbien an.

Die Mitglieder des ECA verfügen über Fachkenntnisse in der Kasinobranche, die sie durch jahrzehntelange Erfahrung erworben haben. Basierend auf den Prinzipien von Integrität und professioneller Geschäftsführung hat sich die Kasinobranche in Europa schrittweise und verantwortungsvoll an den wirtschaftlichen, aufsichtsrechtlichen und technologischen gesellschaftlichen Wandel angepasst. Insbesondere in den letzten Jahren hat sich das Umfeld, in dem Kasinos betrieben werden, dramatisch verändert. Dies gilt auch für die Geschäftsmodelle der europäischen Kasinos.

Ein relativ neues Phänomen in diesem Zusammenhang ist die Entstehung von Online-Kasinos. Diese Art von Gaming-Angebot war zunächst bestimmten Nischen-Betreibern vorbehalten. Sein wachsender Erfolg hat es jedoch in ein Geschäft verwandelt, das europaweit Umsätze in Höhe von Milliarden Euro erzielt, und in dieser Hinsicht große Auswirkungen auf die Kasinobranche hatte.

Dem ECA geht es nicht darum, die Entwicklungen im Online-Gaming-Bereich zu bekämpfen. Online-Kasinos sollten nicht als unabhängiger Bereich betrachtet werden, sondern vielmehr als alternativer Vertriebsweg der klassischen Kasinobranche. Das Internet bietet eine Reihe von Chancen. Der ECA sieht jedoch zugleich die Notwendigkeit, dass alle gutgläubigen Beteiligten (ECA-Mitglieder, Behörden, Ämter, Verbraucher usw.) wachsam bleiben. Mit den Möglichkeiten des Internets eröffnen sich nämlich auch Kriminellen und Betrügern neue Gelegenheiten.

Illegale Aktivitäten in Zusammenhang mit Online-Kasinos können Verbrauchern, Behörden und all jenen Betreibern Schaden zufügen, die sich an die Regeln halten und deren Ziel es ist, Gaming-Servicieleistungen in einem sicheren und kontrollierten Umfeld anzubieten. Es liegt daher im besten Interesse aller, bestimmte gemeinsame Standards für das Online-Gaming festzulegen, welche dazu beitragen können, das Risiko der Geldwäsche oder anderer Arten von Betrug zu minimieren und den Verbraucherschutz im weiten Sinne zu maximieren.

Das Umfeld von Online-Kasinos sollte mindestens genau sicher wie die klassischen Spielbanken gestaltet werden. Aufgrund der Besonderheiten des Internets ist Online-Gaming für Kriminelle und Betrüger sehr interessant. Deshalb ist es wichtig, genau die richtigen Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen. Ein völliges Verbot von Online-Kasinos ist sinnlos, weil dadurch noch mehr Verbraucher in die Hände unkontrollierter und illegaler Betreiber geraten würden. Alle Beteiligten sollten sich gemeinsam für die Schaffung eines sicheren Umfeldes für Online-Kasinos engagieren, in dem Spieler geschützt werden und nationale Behörden wie bei regulären Spielbanken Steuern erheben dürfen. Zugleich sollten die Behörden strenge Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen gegen all jene Betreiber ergreifen, die sich nicht an die Regeln halten wollen und entschlossen sind, sich außerhalb der gesetzlichen Grenzen zu bewegen.

Dank seiner weitreichenden Vertretungsstrukturen und Kompetenzen kann der ECA eine Reihe von Vorschlägen zu Regelungen und Best Practices unterbreiten, um mit wohlgedachten Richtlinien für den Online-Gaming-Sektor optimale Abläufe und die Verhinderung von Straftaten sicherzustellen.

3. ORGANISIERTES VERBRECHEN IM INTERNET - EIN KURZER ÜBERBLICK

3.1 Wie das Internet für Straftaten genutzt wird

Das Internet wird mehr und mehr von sich ausweitendem organisiertem Verbrechen bedroht. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Geschäftstätigkeiten zunehmend online abgewickelt werden. Für viele Unternehmen hat es sich einfach als vorteilhaft erwiesen, im Internet präsent zu sein. Insbesondere das Geschäftsmodell „Business-to-Customer“ (B2C) erweist sich als äußerst erfolgreich, wobei auch die Aktivitäten im Bereich „Business-to-Business“ (B2B) stark gestiegen sind. Und in Bereiche, in denen es viel Geld zu verdienen gibt, rückt früher oder später immer auch das organisierte Verbrechen vor. Nach einer Pressemitteilung von Europol¹ weisen Statistiken einen Gesamtbetrag von 750 Milliarden EUR an Schäden aus, die jährlich durch Internetkriminalität verursacht werden². Dies übertrifft die Kosten, welche durch die internationalen Schwarzmärkte für Marihuana, Kokain und Heroin zusammen verursacht werden und entspricht fast dem Wert des gesamten illegalen Drogenhandels. In vielerlei Hinsicht ist die Europäische Union (EU) ein Opfer ihres eigenen Erfolgs. Durch ihre fortschrittliche Infrastruktur, die hohe Zahl von Internetnutzern und die weitverbreitete Nutzung von Electronic Banking zählt sie zu den am stärksten von Computerviren und Schadprogrammen (Malware) betroffenen Regionen der Welt.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie Kriminelle kommerzielle Systeme im Internet angreifen können:

- Computerviren (Computerprogramme, die Computersoftware oder Daten schädigen und sich von Computer zu Computer weiterverbreiten)

¹ <https://www.europol.europa.eu/content/press/cybercrime-business-digital-underground-economy-517>

² <http://www.mcafee.com/us/resources/reports/rp-underground-economies.pdf>

- Denial-of-service-Attacken (Versuch, einen Computer oder eine Netzwerkressource für den eigentlichen Nutzer unbrauchbar zu machen)
- Schadprogramme/Malware (Software, die darauf ausgelegt ist, Vorgänge zu unterbrechen oder zu verweigern, sich unberechtigten Zugriff zu verschaffen oder Informationen zu sammeln, die zu einer Verwertung vertraulicher Daten oder zum Verlust der Privatsphäre führen)

Das organisierte Verbrechen nutzt die oben genannten Techniken, um die folgenden Ziele zu erreichen:

- Cyberstalking (die Nutzung des Internets, um einzelne Personen, Personengruppen oder Unternehmen zu verfolgen oder zu belästigen)
- Betrug (bewusste Täuschung zur persönlichen Bereicherung oder um andere Personen zu schädigen)
- Identitätsdiebstahl (Erlangung und Nutzung der Identität einer anderen Person, üblicherweise um Zugriff auf Ressourcen, Kredite oder sonstige Vorteile in deren Namen zu erhalten)
- Informationskrieg (Nutzung und Steuerung des Internets, um einen Wettbewerbsvorteil gegenüber einem Gegner zu erhalten)
- Phishing-Attacken (Versuch, an Informationen wie Benutzernamen, Passwörter und Kreditkartendaten zu gelangen, indem man sich als vertrauenswürdiges Unternehmen ausgibt)

3.2 Organisierte Kriminalität beim Online-Gaming

Um sich zu unserer derzeitigen Diskussion über Regelungen zum Online-Gaming kundig zu machen, ist es nützlich, auf die Erfahrungen der regulären Spielbanken zurückzugreifen. Dank der Erarbeitung überzeugender Regelungen und einer strikten Kontrolle ist es den Ländern gelungen, Kriminalität und mangelnden Verbraucherschutz von lizenzierten regulären Spielbanken fernzuhalten.

Ähnliche Regelungen wie die für lizenzierte reguläre Spielbanken getroffenen müssen nun auf die Welt des Online-Gaming angewendet werden. Sowohl bei nicht-virtuellen als auch bei Online-Spielen sind faire und realistische Wettbewerbsbedingungen vonnöten, um ein tragfähiges und gesundes Gaming-Umfeld sicherzustellen.

Organisierte Straftaten im Bereich Online-Gaming konzentrieren sich in erster Linie auf Poker und Online-Wettplattformen. Straftaten gibt jedoch auch bei typischen Online-Kasinos. In den letzten Jahren gab es mehrere Vorfälle auf Online-Gaming-Sites. In den folgenden Beispielen wird dieses Phänomen verdeutlicht:

- Es gibt Programme, die sogenannte Backdoor-Trojaner ohne Wissen der Betroffenen installieren. Diese Programme speichern Namen und Passwort der Spieler in der Absicht, Datendiebstahl zu begehen³.
- Dabei wurden einzelne Spieler mit einzigartigen (nur einmal vorhandenen) Viren infiziert, die nur aktiviert werden, wenn um einen hohen Einsatz gespielt wird. Bei ihrer Aktivierung erzeugen diese Viren Screenshots der Karten des Opfers und übermitteln diese an die Täter. Spieler, die ohne Antivirus- oder sonstige Schutzsoftware um hohe Einsätze spielten, wurden so betrogen.
- Die Betreiber sind das größte Risiko im Hinblick auf die Geldwäsche. Kriminelle Betreiber konnten bisher sehr leicht Einnahmen aus Straftaten zu den Gewinnen aus ihrem Online-Spielbetrieb hinzufügen. Da die Besteuerung von Einkünften aus wenig geregelten oder illegalen Geschäften sehr gering ist, kann Geld auf diese

³ RBCalc.exe, Backdoor.TDSS, OnLineGames.xevz oder Sub7 sind Beispiele für Trojaner, die auf das Online-Gaming abzielen.

Weise mit nur wenig Verlust gewaschen werden. Abgesehen davon gibt es viele weitere Geldwäsche-Risiken in diesem Zusammenhang, sowohl von Betreiber- als auch von Kundenseite.

- Illegale Pokersites im Internet sind besonders anfällig für Geldwäsche. Dabei nutzt der Kriminelle eine gestohlene Identität und verliert (langsam und heimlich) Geld an die Inhaber echter und rechtmäßiger Benutzerkonten. Die Gewinner, die Komplizen der Verlierer sind, können diese Beträge leicht als Gewinn deklarieren.
- Geldwäscher im Internet erwarten nur geringe „Kapitalerträge“. Der „Trick“ besteht darin, ständig geringe Geldbeträge zu „waschen“ und sich so unauffällig wie möglich zu verhalten.

Studien⁴ belegen unsere Position, dass genau festgelegte Rahmenbedingungen für Online-Kasinos umgesetzt werden sollten.

4. ALLGEMEINE PRINZIPIEN FÜR SICHERE RAHMENBEDINGUNGEN BEIM ONLINE-GAMING

Bevor wir eine Reihe von Vorschlägen unterbreiten, die dazu beitragen könnten, dass Online-Gaming in einem sicheren, legalen und verbraucherfreundlichen Umfeld stattfindet, ist es wichtig, die entscheidenden Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) zu berücksichtigen. Sie bestätigen die Haltung des ECA, dass die Einzigartigkeit von Glücksspielen im Internet⁵ besondere Rahmenbedingungen erfordert:

- In dem Fall *Liga Portuguesa*⁶ bestätigte der EuGH das Recht der EU-Mitgliedsstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet Einschränkungen für Online-Gaming-Angebote vorzusehen, um verantwortungsbewusstes Spielen zu gewährleisten und Betrug und Kriminalität zu bekämpfen. Der Gerichtshof vertrat die Ansicht, dass allein der Umstand, dass ein privater Anbieter Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen ist, rechtmäßig über das Internet anbietet, nicht als hinreichende Garantie für den Schutz der nationalen Verbraucher vor den Gefahren des Betrugs und anderer Straftaten im Bestimmungsland angesehen werden kann. Er ging auch auf die Frage des besonderen Status des Internet-Gaming im Fall *Liga Portuguesa* ein und stellte fest, dass Internet-Gaming andere und schwerwiegendere Risiken birgt. Der Gerichtshof befand, dass angesichts der besonderen Merkmale des Gaming-Angebots im Internet andere und erheblichere Risiken des Betrugs von Kunden durch Betreiber mit Online-Spielen verbunden sind, als dies auf traditionellen

⁴ Die Studie „Online crime and internet gambling“ <http://www.cbc.ca/news/pdf/online-gaming-crimestudy.pdf> über Internetkriminalität und Internet-Gaming enthält viele Hinweise in diesem Zusammenhang.

⁵ Beim Internet-Gaming sind die Suchtrisiken aufgrund mehrerer Faktoren viel höher als bei traditionellen Spielangeboten: Online-Spiele sind ständig verfügbar, das Spielen im Internet erfolgt anonym, auf Online-Spiele kann mit Computer und Internetzugang leicht zugegriffen werden und entsprechende Angebote sind auch für weniger gebildete Menschen sowie gefährdete Personen erreichbar. Beim Internet-Gaming gestaltet sich der Verbraucherschutz schwieriger als auf den traditionellen Märkten für solche Spiele: Aufgrund des mangelnden direkten Kontaktes zwischen Verbraucher und Betreiber sind mit Glücksspielen über das Internet andere und schwerwiegendere Risiken des Betrugs von Verbrauchern durch die Betreiber verbunden. Der anfängliche direkte Kontakt zwischen Verbraucher und Betreiber ist von wesentlicher Bedeutung, nicht nur, um die Identität der Spieler zu prüfen, sondern auch, um diese kennenzulernen und ihr Verhalten zu erfassen, um sie, falls notwendig, schützen zu können.

⁶ EuGH-Urteil vom 8. September 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, ECR 2009, I-07633.

Märkten für derartige Spiele der Fall ist.⁷ Angesichts des Obenerwähnten bestätigte der EuGH die Rechtmäßigkeit besonderer nationaler Einschränkungen des Online-Gaming.

- Im Fall *Carmen Media* ergänzte der Gerichtshof, dass „die Besonderheiten des Angebots von Glücksspielen im Internet als Quelle von, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, anders gearteten und größeren Gefahren für den Schutz der Verbraucher und insbesondere von Jugendlichen und Personen erweisen, die eine besonders ausgeprägte Spielneigung besitzen oder eine solche Neigung entwickeln könnten“. Der Gerichtshof bezog sich des Weiteren auf den mangelnden direkten Kontakt zwischen Verbraucher und Betreiber, den besonders leichten und ständigen Zugriff auf die Spiele sowie das mögliche große Volumen und die Häufigkeit eines solchen internationalen Angebots. Er erwähnte auch die Isolation der Spieler, ihre Anonymität und das Fehlen einer gesellschaftlichen Kontrolle als Faktoren, die zu einer Internet-Spielsucht führen können. Der EuGH kam ferner zu dem Schluss, dass ein Verbot jeglicher Glücksspiele über das Internet gerechtfertigt sein kann, um Verbraucher zu schützen, auch wenn das Angebot solcher Spiele über traditionellere Kanäle rechtmäßig bleibt.⁸
- Im Fall *Dickinger*⁹ bestätigte der Gerichtshof erneut, dass sich ein Mitgliedsstaat im Glücksspielbereich nicht auf die Kontrollen eines anderen Mitgliedsstaats verlassen muss. In diesem Fall erkannte der EuGH auch die positive steuernde Wirkung von Werbung auf rechtmäßige Gaming-Sites an¹⁰. Er bestätigte, dass die Einschränkung des nationalen Marktes für Online-Gaming angesichts der damit verbundenen Besonderheiten gerechtfertigt sein kann. Das kontrollierte Wachstum ausgewählter Betreiber ist nicht unvereinbar mit dem Ziel der Bekämpfung von Kriminalität, Betrug und Spielsucht, wenn es darauf abzielt, illegale Gaming-Angebote zu verdrängen und Verbraucher diesen vertrauenswürdigen und kontrollierten legalen Spielveranstaltern zuzuführen.
- Der Gerichtshof kam außerdem zu dem Schluss, dass Mitgliedsstaaten frei entscheiden können, wie ihre Online-Gaming-Beschränkungen durchgesetzt werden sollen.¹¹ Die Rechtsdurchsetzung ist ein unabdingbares Element jeder restriktiven Glücksspielpolitik. Auch bei einem Online-Betreiber, der keine aktive Vertriebspolitik in dem betreffenden Mitgliedsstaat verfolgt, insbesondere weil er auf Werbung in diesem Staat verzichtet, können Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung ergriffen werden, ganz einfach deshalb, weil seine Spiele für

⁷ EuGH-Urteil vom 8. September 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, ECR 2009, I-07633, Absatz 70.

⁸ EuGH-Urteil vom 8. September 2010, C-46/08, *Carmen Media*, ECR 2010, noch nicht veröffentlicht, Absätze 103-105.

⁹ EuGH-Urteil vom 15. September 2011, C-347/09, *Dickinger und Ömer*, ECR 2011, noch nicht veröffentlicht.

¹⁰ Siehe auch EuGH-Urteil vom 6. März 2007, C-338/04, C-359/04 und C-360/04, *Placanica und andere*, ECR 2007, I-01891, Absatz 55; und EuGH-Urteil vom 8. September 2010, C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 und C-410/07, *Markus Stoss und andere*, ECR 2010, noch nicht veröffentlicht, Absatz 101.

¹¹ EuGH-Urteil vom 3. Juni 2010, C-258/08, *Ladbrokes*, ECR 2010, I-04757, Absätze 43-44; EuGH-Urteil vom 8. September 2010, C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 und C-410/07, *Markus Stoss und andere*, ECR 2010, noch nicht veröffentlicht, Absatz 86.

die Öffentlichkeit in diesem Staat zugänglich sind.¹² Darüber hinaus können diese Maßnahmen von Gesetzes wegen strafrechtliche (oder sonstige) Sanktionen umfassen.¹³

- Abgesehen von den Besonderheiten des Online-Gaming sollte beachtet werden, dass das Glücksspiel als solches eine Tätigkeit ist, die einen sehr sensiblen und speziellen Charakter hat, und daher nicht wie eine „normale Binnenmarktdienstleistung“ behandelt werden sollte.
 - a.** Die europäischen Gerichte haben immer wieder den ganz besonderen Charakter von Glücksspielangeboten bestätigt und die Notwendigkeit gesehen, die europäischen Verbraucher zu schützen, indem die Nachfrage zu verantwortungsbewussten und stark regulierten Betreibern gelenkt wird.¹⁴
 - b.** Im Interesse der Gesundheit und des sozialen Wohlergehens sollten Gaming-Serviceleistungen ganz besonders und sorgfältig behandelt werden, statt sie als „normale“ Produkte auf dem freien Markt zu betrachten.
 - i. Wie oben erläutert, haben diese Arten von Serviceleistungen immer schon Kriminelle angezogen. Dies hängt mit den hohen Gewinnen durch Spielsüchtige zusammen.
 - ii. Verantwortungsbewusste und seriöse Spieleanbieter haben zuallererst die Verantwortung, ihre Kunden durch eine kontrollierte Erweiterung ihrer Angebote zu schützen. Dazu gehört auch die Werbung für Gaming-Serviceleistungen.
 - iii. Betreiber sollten anstreben, dem „natürlichen“ Bedarf nach Spielen in der Gesellschaft gerecht zu werden, anstatt Menschen zu Glücksspielen zu locken.
 - iv. Gaming-Angebote müssen anders behandelt werden als „normale“ Produkte auf dem freien Markt, um zu gewährleisten, dass der Konsum in sichere Bahnen gelenkt wird, und um schädliche Auswirkungen auf die Gesellschaft zu vermeiden.
 - c.** Darüber hinaus sind Kasinos in die besonderen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Umfelder der einzelnen Mitgliedstaaten eingebunden. Die Spielkulturen und geschichtlichen Hintergründe unterscheiden sich erheblich. Es ist daher wichtig, dass diese Unterschiede respektiert werden. So sind in einigen Mitgliedsstaaten Kasinos eigentlich mit Unterhaltungsaktivitäten und dem Tourismussektor des Landes verbunden (z. B. in Frankreich und Griechenland), während in anderen Mitgliedsstaaten Kasinos vor allem in Städten Anklang finden (z. B. in Großbritannien).

¹² EuGH-Urteil vom 3. Juni 2010, C-258/08, *Ladbrokes*, ECR 2010, I-04757, Absatz 56.

¹³ EuGH-Urteil vom 8. Juli 2010, C-447/08 und C-448/08, *Sjöberg und Gerdin*, ECR 2010, I-06921.

¹⁴ Siehe z. B. EuGH-Urteil vom 21. September 1999, C-124/97, *Läärä*, ECR 1999, I-06067, Absatz 37; EuGH-Urteil vom 21. Oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, ECR 1999, I-07289, Absatz 35; und EuGH-Urteil vom 8. September 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, ECR 2009, I-07633, Absatz 67.

- d.** Es ist wichtig, dass Behörden eine klare Vorstellung vom Markt in ihrem Rechtsgebiet haben, um eine effektive Kontrolle der Aktivitäten zu gewährleisten. Die Behörden kennen die seit langer Zeit in ihrem Zuständigkeitsbereich präsenten regulären Betreiber bereits und vertrauen ihnen. Sie kennen die Anzahl der Betreiber, den Umfang ihrer Aktivitäten, ihr Dienstleistungsangebot, ihr Vermögen und die Umsatzströme in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen.

Angesichts des Obenerwähnten würde der ECA die folgenden Vorschläge unterbreiten, um zu gewährleisten, dass Online-Gaming in einem sicheren, legalen und verbraucherfreundlichen Umfeld abläuft. Darüber hinaus könnte auf diese Weise verhindert werden, dass Online-Kasinos für Straftaten genutzt werden.

4.1 Einen eingeschränkten freien Handel gewährleisten

Online-Gaming darf nicht als Ware oder Dienstleistung im freien Handel betrachtet werden.

4.2 Mögliche Auswirkungen auf die Gesellschaft beachten

Glücksspiel ist eine sensible Aktivität, die einen negativen Einfluss auf die Gesellschaft haben kann, wenn sie nicht richtig geregelt wird.

4.3 Ähnliche Standards für alle Arten von Gaming, online oder offline, sicherstellen

Auf Online-Gaming-Angebote sollten ähnliche Standards, Vorschriften und Schutzmaßnahmen wie für klassische Spielbanken angewendet werden.

4.4 Subsidiaritätsprinzip bei der Planung

Die einzelnen Mitgliedsstaaten sind am ehesten in der Lage, geeignete Anforderungen an eine Regulierung festzulegen, die den kulturellen, geschichtlichen und traditionellen Gegebenheiten des Landes entsprechen.

4.5 Vorsorgende Planung

Die Ziele der Regulierung werden am besten mithilfe eines stufenweisen Ansatzes erreicht, der auf relevantem Wissen basiert und anhand von unabhängigen und neutralen Daten geprüft wird.

4.6 Realisierbarkeit und Fairness gewährleisten

Welche Lösungen auch immer angewendet werden, sie müssen tragfähig sein und für gleiche Wettbewerbsbedingungen bei allen Arten von legalen Spielen sorgen.

4.6.1 Faire Besteuerung

Damit die Lösungen langfristig realisierbar sind und der Gaming-Markt wettbewerbsfähig bleibt, ist es wichtig, dass eine vergleichbare und für den Wettbewerb neutrale Besteuerung für Offline- und Online-Angebote gilt. Immerhin sind Online-Spiele im Grunde nichts weiter als ein anderer Vertriebskanal für Glücksspielaktivitäten.

In nahezu allen europäischen Ländern werden die regulären Spielbanken extrem hoch besteuert. Eine entsprechende Besteuerung von Online-Angeboten wäre ein großer

Vorteil für nationale Regierungen, die über das Internet erzielte Einnahmen in diesem Bereich in ihr Steuersystem integrieren möchten.

Die Besteuerungssysteme ermöglichen es Ämtern oder nationalen Behörden, sich einen genauen Eindruck von Gaming-Aktivitäten zu verschaffen. Durch die Regulierung können sie die Anzahl der Betreiber, den Umfang ihrer Aktivitäten, ihr Dienstleistungsangebot, ihr Vermögen und die Umsatzströme in ihrem Zuständigkeitsbereich kontrollieren und zurückverfolgen.

Darüber hinaus kann die Besteuerung auch eine Rolle beim Verbraucherschutz spielen, weil Online-Gaming im Vergleich zu klassischen Spielbanken als gefährlicher im Hinblick auf Suchtrisiken gilt. Wie zuvor erläutert, ist aufgrund des mangelnden direkten Kontakts zwischen Kunde und Betreiber die Gefahr bei Glücksspielen im Internet höher, dass Kunden vom Betreiber getäuscht werden. Dies wurde durch das Urteil des EuGH im Fall *Liga Portuguesa*¹⁵ bestätigt. Ein wichtiger Punkt für den Verbraucherschutz ist der Vorschlag der Betreiber-Transparenz zusätzlich zu geschützten und geregelten Online- und Offline-Märkten.

4.7 Die Integrität der Gaming-Branche im Hinblick auf Risiken krimineller Aktivitäten wahren

Für die Gaming-Branche sollten sowohl online als auch offline die Bestimmungen der Anti-Geldwäsche-Richtlinie (AML) der EU gelten. Der ECA unterstützt eine umfassendere Anwendung der AML-Richtlinie, wobei der genaue Anwendungsbereich allerdings auf Basis der jeweiligen Risiken festzulegen ist. Klare Regeln sind eine wichtige Basis zur Verhinderung von Straftaten.

Es ist darauf zu achten, dass das Eigentümer-Betreiber-Risiko vermieden wird: Ein großes Risiko für Geldwäsche liegt darin, dass Eigentümer/Betreiber versucht wären, ihren Gewinnen aus Online-Spielen „Schwarzgeld“ hinzuzufügen, um Erlöse aus kriminellen Aktivitäten zu waschen.

5. BESONDERE VORSCHLÄGE FÜR REGELUNGEN ZU ONLINE-GAMING-LIZENZEN

Es gibt eine Reihe organisatorischer und technischer Möglichkeiten, um Straftaten zu vermeiden. Diese müssen den Datenschutzbestimmungen und sonstigen gesetzlichen Anforderungen für jedes Land entsprechen, in dem ein Betreiber eine Lizenz für seine Serviceleistungen erhalten hat.

5.1 Allgemeine Kriterien für Erwerb und Aufrechterhaltung nationaler Spiellizenzen von Mitgliedsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)

Lizenzen sollten nur an Betreiber im EWR vergeben werden. Eine Lizenz sollte nur für das ausstellende Land gelten.

Die Liquidität¹⁶ sollte in den Gesetzen jedes Landes Berücksichtigung finden.

¹⁵ EuGH-Urteil vom 8. September 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, ECR 2009, I-07633, Absatz 70; und EuGH-Urteil vom 8. September 2010, C-46/08, *Carmen Media*, ECR 2010, noch nicht veröffentlicht, Absatz 102.

¹⁶ Die Liquidität bezieht sich darauf, zu jedem erforderlichen Zeitpunkt über ein ausreichendes Handelsaufkommen, d. h. Spieler, Spiele und Geld, zu verfügen.

Die Redlichkeit und Integrität der Lizenznehmer, Kapitaleigner, Entscheidungsträger, Drittlieferanten, des leitenden Managements und aller Mitarbeiter sollte nachgewiesen werden.

Regelmäßige Überprüfungen der Lizenznehmer, der letztendlichen wirtschaftlichen Eigentümer, der Kapitaleigner für den Betrieb, des Vorstands und des leitenden Managements sollten obligatorisch sein.

Es sollte Standard sein, dass Betreiber ein Führungszeugnis für alle Mitarbeiter einholen.

Personen, die Straftaten oder Steuervergehen begangen haben, sollten keine Lizenz erhalten dürfen.

5.2 Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen zur Verhinderung illegaler Aktivitäten:

Online-Glücksspiele ohne Lizenz zu verhindern, ist unerlässlich, um Verbraucher und legale Betreiber zu schützen. Daher sollten mit Unterstützung der EU-Richtlinien Mitgliedsstaaten auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips etwa folgende Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen ergreifen, um Verbraucher und legale Betreiber zu schützen:

5.2.1 Kontrolle von Einlagen und Entnahmen

Die Kontrolle von Einlagen und Entnahmen kann verhindern, dass Gaming-Systeme für die Geldwäsche genutzt werden.

5.2.2 Vorschrift zur Nutzung sicherer elektronischer Zahlungsmethoden

Die Nutzung anonymer elektronischer Zahlungen zu vermeiden, ist wichtig für die Verhinderung von Geldwäsche.

- 5.2.2.1 Prepaid-Kreditkarten: Es sollten nur sichere und zuverlässige Zahlungsmethoden genutzt werden, bei denen in Einklang mit den Anti-Geldwäsche-Richtlinien der EU die Identität der Kunden überprüft werden kann.
- 5.2.2.2 Alle riskanten Online-Bezahldienste blockieren: Wenn jegliche Finanztransaktionen über riskante Online-Bezahldienste ohne ordnungsgemäße Registrierung des Kunden verboten werden, ist sichergestellt, dass das gesamte gezahlte Geld aus legalen Quellen stammt.
- 5.2.2.3 Nur direkte und zurückverfolgbare Transaktionen über Bankkonten gestatten: Dies ist eine gute Möglichkeit, zur Bekämpfung der Geldwäsche beizutragen. Ferner würde die Teilnahme an illegalen Spielaktivitäten sinken, weil eine Umgehung der Bestimmungen sich nicht lohnt. Es sollte nur ein Bankkonto je Spieler erlaubt werden.
- 5.2.2.4 Zahlungsverkehr kontrollieren: Behörden sollten nach Aufzeichnungen zu Finanztransaktionen fragen und nicht gesetzeskonform handelnde Finanzinstitute ausfindig machen, die Überweisungen von und an illegale Betreiber von Gaming-Sites akzeptieren. Dadurch sollte es auch möglich sein, illegalen Betreibern von Gaming-Sites und/oder ihren Vertretern auf die Spur zu kommen.
- 5.2.2.5 Forderung einer umfassenden Zusammenarbeit zwischen Finanzinstituten, zuständigen Ministerien, Behörden und lizenzierten Betreibern: Die

Finanzinstitute sollten ihren Pflichten nach der AML-Richtlinie nachkommen und keine Geschäftsbeziehungen mit Betreibern von illegalen Gaming-Sites eingehen.

5.2.2.6 Bewertung des „italienischen Systems“: Eine Plattform für alle Betreiber von Gaming-Sites kann illegale Aktivitäten verhindern. In Italien gibt es nur einen Zugang bzw. ein Eintrittsportal für alle legalen und lizenzierten Spielaktivitäten. Dadurch können Kunden besser feststellen, ob sie auf einer lizenzierten oder illegalen Gaming-Site spielen.

5.2.3 Blockieren des Internetproviders (ISP-Blocking)

Der ECA empfiehlt ISP-Blocking als effiziente Möglichkeit, illegale Inhalte, auch im Bereich von illegalem Gaming, aus dem Internet fernzuhalten.

5.2.4 Blockieren des Domainnamens (DNS-Blocking)

Der ECA empfiehlt DNS-Blocking als effiziente Möglichkeit, illegale Inhalte, auch im Bereich von illegalem Gaming, aus dem Internet fernzuhalten.

5.2.5 Werbung, um Verbraucher zu legalen Angeboten zu lenken

Werbung sollte nur genutzt werden, um Verbraucher zu legalen Online-Gaming-Betreibern zu lenken.

5.2.6 Einsatz nationaler Sondereinsatzkommandos („special task forces“)

Ein für illegales Gaming zuständiges Sondereinsatzkommando nach dem Modell des Sondereinsatzkommandos zur Verhinderung der Drogenkriminalität könnte auf EU-Ebene und in jedem Land eingesetzt werden.

5.2.7 Berücksichtigung technischer Belange für Vorschläge zum lizenzierten Online-Gaming

Die Art der Datenspeicherung ändert sich angesichts der rapiden technischen Entwicklung ständig. Ohne die Art der Datenspeicherung von Betreibern von Online-Sites zu berücksichtigen, empfehlen wir, dass staatliche Behörden bei Bedarf alle erforderlichen Daten erhalten sollten, um eine zuverlässige Kontrolle des Betreibers, seiner Kunden, der Finanztransaktionen und aller relevanter Daten zum Gaming (Wetten, Verluste und Gewinne, Spielergebnisse usw.) zu ermöglichen. Es sollte gewährleistet sein, dass diese Daten dergestalt gespeichert werden, dass ein Ändern, Fälschen oder Löschen durch den Betreiber oder seine Vertreter unmöglich wird.

5.3 Inhalt der Lizenzen

Glücksspiele sind sehr sensible Produkte und weichen als solche in vielerlei Hinsicht von der üblichen Beziehung zwischen Unternehmen und Kunden ab. Insbesondere die Anforderungen an verantwortungsbewusstes Glücksspiel und die Maßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und Kriminalität unterscheiden diesen Bereich von vielen anderen Branchen. Die folgenden Richtlinien können dazu beitragen, die Hauptanforderungen der Gaming-Branche zu erfüllen, insbesondere im Bereich Online-Gaming. Diese Bedingungen sollten durch klare Verpflichtungen für Lizenznehmer geregelt werden:

5.3.1 Entwurf einer verbindlichen Glücksspielpolitik zur Durchsetzung der folgenden Anforderungen:

- Angebot und Nutzung einschränken und entsprechende Rahmenbedingungen schaffen
- Kontrollen zur Vermeidung von exzessivem oder pathologischem Spielen
- Minderjährige schützen
- Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Transparenz von Spielangeboten und Betreibern sicherstellen
- Betrug, Geldwäsche, die Finanzierung von Terrorismus und sonstige Straftaten verhindern
- Datenschutz bei allen Kundendaten gewährleisten
- Ausgeglichene und faire Weiterentwicklungen der verschiedenen Arten von Spielen sicherstellen, um eine wirtschaftliche Destabilisierung zu verhindern
- Strenge Regeln zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie des Gesundheits- und Jugendschutzes festlegen

5.3.2 Transparente Inhalte in den Lizenzrichtlinien sicherstellen

- In der Lizenz sollte genau beschrieben werden, welche Spiele erlaubt sind und welche Regeln gelten.

5.3.3 Gültigkeitsdauer für die Lizenz festlegen

- Es sollte klar sein, wie lange die Lizenz gültig ist.

5.3.4 Standards für die Rechnungslegung fordern, um die Einlagen der Kunden zu sichern

- Finanzielle Mittel der Spieler sollten getrennt von den finanziellen Mitteln des Unternehmens aufbewahrt werden, um zu verhindern, dass Spieler in die Gefahr geraten, Opfer einer Unternehmensinsolvenz zu werden.

5.3.5 Unabhängige Zertifikate und Audits verlangen

- Durch unabhängige Überprüfungen und Audits kann sichergestellt werden, dass Branchenstandards wie ISO/IEC 27001, GoodPriv@cy usw. eingehalten werden.
- Durch bewährte Managementsysteme können Unternehmen ein besseres Risikomanagement betreiben.

5.4 Einbeziehung der Spieler

- Eine zuverlässige Identifizierung der Spieler, insbesondere zum Schutz von Kindern und Jugendlichen
- Nur ein Kundenkonto pro Spieler erlauben
- Vereinbarungen zwischen Spielern, gemeinsam gegen einen anderen Spieler anzutreten, grundsätzlich verhindern