



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

E-Avis ISDC

VERSCHIEDENE ASPEKTE DER REGELUNG DES GELDSPIELWESENS

**Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien,
Liechtenstein, Norwegen, Österreich,
Vereinigtes Königreich**

Stand: 28.04.2015,

Entwicklungen bis 31.07.2015 vereinzelt berücksichtigt

Vorgeschlagene Zitierweise: M. Sychold & L. Heckendorn Urscheler / S. Deuring / J. Fournier / V. Peano / S. Vest,
C. Viennet / H. Westermark,
Verschiedene Aspekte der Regelung des Geldspielwesens, Stand 28.04.2015,
E-Avis ISDC , verfügbar unter www.isdc.ch.

Dieses Dokument darf ausschliesslich zu privaten Recherchezwecken heruntergeladen werden. Jegliche Vervielfältigung zu anderen Zwecken, ob als Ausdruck oder elektronisch, bedarf der Zustimmung des Instituts. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung lehnt jede Haftung aus einer anderweitigen als der akademischen Verwendung des Textes ab.

E-Avis ISDC

Série de publications électroniques d'avis de droit de l'ISDC / Elektronische Publikationsreihe von Gutachten des SIR / Serie di pubblicazioni elettroniche di pareri dell'Istituto svizzero di diritto comparato / Series of Electronic Publications of Legal Opinions of the SICL

ZUSAMMENFASSUNG – EXECUTIVE SUMMARY

1. Hintergrund und Entwicklungen

Eine Revision der Geldspielgesetzgebung der Schweiz wird gegenwärtig vorbereitet. Eine rechtsvergleichende Analyse der in anderen Staaten geltenden oder vorgesehenen Regulierung der Glücksspielindustrie kann zu dieser Revision einen nützlichen Beitrag leisten. Das Bundesamt für Justiz hat das Schweizerische Institut daher mit der Erstellung einer umfangreichen rechtsvergleichenden Studie beauftragt. Folgende Staaten werden in dieser Studie berücksichtigt: Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Norwegen, Österreich und das Vereinigte Königreich.

Im Laufe der vergangenen fünf Jahre haben Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Liechtenstein, Österreich und das Vereinigte Königreich gesetzliche Neuerungen im Glücksspielrecht eingeführt. Die Glücksspielgesetzgebung des Fürstentums Liechtenstein wurde 2011 umfassend erneuert. In den anderen Staaten handelt es sich um Teilrevisionen, welche in erster Linie das Online-Angebot an Glücksspieldienstleistungen regeln und den gesetzlichen und praktischen Spielerschutz verbessern sollten. Diese beiden Gebiete sind eng miteinander verbunden; da die derzeitigen gesetzlichen Regelungen des Online-Glücksspiels grundsätzlich alle gegen den für die betreffenden Staaten verbindlichen Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit im Europäischen Wirtschaftsraum verstossen, werden entsprechende Regelungen durchgehend mit Spielerschutz, d.h. mit den Gefahren für jugendliche, unvermögende oder suchtfährdete Spieler gerechtfertigt.

2. Grundlagen

In allen untersuchten Staaten sind mehrere Glücksspielbetreiber zugelassen; mit anderen Worten besteht heutzutage nirgends mehr ein Glücksspielmonopol. Einer Monopolsituation am nächsten kommen Norwegen, wo traditionelle Spielbanken gar nicht zugelassen sind und zwei Unternehmen in öffentlicher Hand ein staatliches Oligopol für andere kommerzielle Spielarten aufrecht erhalten sowie Österreich, wo das staatliche Monopol über den Spielbankenbetrieb im Jahre 1989 zwar abgeschafft, aber lediglich eine einzige Konzession zum Betrieb aller zugelassenen Spielbanken erteilt worden ist. Das früher weit verbreitete und auf moralischen, gesellschaftlichen und ordnungspolitischen Verwerflichkeitserwägungen begründete Grundsatzverbot des Geldspiels besteht weiterhin in Belgien und Italien, aber auch dort nur noch als Grundsatz, der angesichts der Anzahl der Ausnahmen und entsprechenden Vielfalt des (wenn auch nur) ausnahmsweise zugelassenen Glücksspielangebotes praktisch bedeutungslos geworden ist.

In allen untersuchten Rechtsordnungen werden separate Konzessionen, Genehmigungen oder Lizenzen für unterschiedliche Glücksspielarten (Spielbanken, Geldspielautomaten, Wetten, Lotterien usw.) vergeben. Auch die rechtlichen Grundlagen der Regelungen der verschiedenen Bereiche sind in den meisten Staaten uneinheitlich, dies aus historischen, politischen oder beiden Gründen. So werden z.B. von Medienbetreibern angebotene Gewinnspiele in Deutschland im Rundfunkstaatsvertrag und nicht im sonst umfassenden Glücksspielstaatsvertrag geregelt. Ein weiteres Beispiel ist der Umstand, dass die Totalrevision der Glücksspielregulierung im britischen Gambling Act 2005 den nationalen Lotteriebetrieb nicht erfassen konnte; letzterer untersteht weiterhin separate National Lottery Acts.

3. Zulassungs- und Aufsichtsregime sowie Sanktionen

In allen untersuchten Staaten sind Glücksspielangebote, die weder vom Gesetz grundsätzlich erlaubt noch mittels Konzession oder Lizenz bewilligt sind, verboten und wenigstens im Grundsatz strafbar.

Grenzüberschreitende Glücksspieldienstleistungen ohne inländische Zulassung sind überall verboten, da keiner dieser Staaten ausländische Zulassungen anerkennt.

Ein flächendeckendes Verbot des Anbietens von Glücksspieldienstleistungen über das Internet (sog. Online-Verbot) besteht hingegen in keinem der untersuchten Staaten. Einem Online-Verbot stehen Deutschland und Österreich am Nächsten, doch sind Wettangebote über Internet auch in diesen Staaten zulässig. Die beiden staatlichen Glücksspielunternehmen Norwegens dürfen ihre Dienstleistungen seit 2011 auch online anbieten und machen von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch. In allen anderen untersuchten Staaten werden (zahlenmässig begrenzte) Konzessionen oder (zahlenmässig grundsätzlich unbegrenzte) Lizenzen zum Betrieb von Online-Glücksspieldienstleistungen formell vergeben.

Neben diesen allgemeinen Grundzügen erscheint es im Hinblick auf den Zweck des vorliegenden Gutachtens sinnvoll, auf zwei Regelungsansätze etwas näher einzugehen. Relativ umfassende Massnahmen zur Verhinderung nicht-zugelassener Glücksspielangebote aus dem Ausland werden seit 2010 in Dänemark angewendet. Wer Geldspiele in Dänemark ohne gesetzliche oder behördliche Zulassung nach dänischem Recht anbietet, macht sich strafbar und kann mit Geldstrafe oder Freiheitsentzug bis zu einem Jahre bestraft werden. Ausländische Angebote, welche in dänischer Sprache verfasst, offensichtlich auf dänische Spieler zugeschnitten, oder mit einem dänischen Kundendienst versehen sind, gelten juristisch als Angebote in Dänemark. Wer für in Dänemark nicht zugelassenen Geldspieldienstleistungen wirbt, oder sich von den Anbietern solcher Dienstleistungen im Rahmen eines Sponsorings finanzieren lässt, macht sich ebenfalls strafbar. Die dänische Glücksspielaufsichtsbehörde zeigt Fälle strafbarer Werbung allerdings nicht sofort an, sondern weist die Werbenden auf die Illegalität der Werbung oder des Sponsorings hin und verlangt Unterlassung. Nur wenn dieser Aufforderung nicht nachgekommen wird, erstattet die Behörde eine Strafanzeige bei der Polizei. Auch wer Informationen über ein Kommunikationsnetzwerk an einen Anbieter nicht zugelassener Geldspieldienstleistungen übermittelt, macht sich strafbar. Die einschlägige Strafbestimmung betrifft allerdings nur die Internetzugangsdienste (*internet service providers*). Strafanzeigen gelten auch in dieser Hinsicht als letztes Mittel; die dänische Glücksspielaufsichtsbehörde bittet die dänischen Internetzugangsdienste, den Zugang ihrer Kunden zu der Internetstellen illegaler Glücksspielanbieter zu verhindern (sog. *domain name blocking*). Nur wenn diese Aufforderung nicht nachgekommen wird, nimmt die Behörde eine polizeiliche Strafanzeige vor. Schliesslich macht sich eine Bank, ein Kreditkartenherausgeber oder ein sonstiger Zahlungsdienst strafbar, wenn er Geldsummen an oder von Anbieter nicht zugelassener Geldspieldienstleistungen übermittelt. Die dänische Glücksspielaufsichtsbehörde teilt den dänischen Zahlungsdiensten regelmässig Einzelheiten nicht zugelassener Anbieter mit. In der Praxis wendet die Behörde regelmässig alle drei Verhinderungsmechanismen (*payment blocking*, *internet blocking* und Werbungs-Stop) auf nicht zugelassene Anbieter an und kann, wenn die dänischen Zahlungs- oder Internetzugangsdienste nicht kooperieren, einstweilige Unterlassungsbefehle bei Gericht beantragen.

Sehr aktuell und interessant im internationalen Vergleich der Regelungen von Zulassung und Aufsicht ist die gesetzliche Neuausrichtung des Vereinigten Königreichs in Bezug auf grenzüberschreitende Glücksspielangebote, insb. im Internet. Die britische Regierung hat während ungefähr zehn Jahren auf den freien Glücksspieldienstleistungsverkehr im Europäischen Wirtschaftsraum gesetzt und es in einem anderen EWR-Mitgliedstaat zugelassenen Glücksspielveranstaltern erlaubt, ihre Dienstleistungen ebenfalls im Vereinigten Königreich anzubieten, d.h. an britische Spieler zu verkaufen. Werbung aussereuropäischer ausländischer Anbieter über im Vereinigten Königreich ausgestrahlte oder zugängliche Kommunikationsmittel wurde auch nicht verboten. Nur wenn solche nicht-europäische Anbieter im Vereinigten Königreich gegenständliche Werbung platzieren oder Rechner unterbringen wollten, mussten sie von der britischen Glücksspielaufsichtsbehörde Lizenzen beantragen. Seit dem 1. November 2014 sollen nun alle Anbieter grenzüberschreitender Glücksspieldienstleistungen, von wo auch immer sie ihre Dienstleistungen erbringen, im Vereinigten Königreich Lizenzen beantragen,

insoweit sie nicht britische Spieler vom Zugang zu ihrem Angebot ausschliessen. Blockierungs- oder andere Ausschlussmassnahmen gegen Anbieter im Ausland sind jedoch nicht vorgesehen. Die britische Regierung geht vielmehr davon aus, dass die Marktbedingungen alle wichtigen Anbieter dazu bringen werden, sich dem Lizenzierungszwang zu unterwerfen. Die Internet-Anbieter arbeiten aus Effizienz- und Rentabilitätsgründen nämlich in sog. *Networks* zusammen. Sind einige an einem *Network* beteiligte Anbieter nicht von der britischen Behörde genehmigt, so machen sich die übrigen Teilnehmer, die im Vereinigten Königreich präsent sind und/oder Lizenzen halten, strafbar und gefährden ihre Lizenzen. Im Ausland zugelassene Anbieter werden zudem mit Aussichten auf relativ niedrige Lizenzgebühren und Kontrollverpflichtungen, entsprechend des Niveaus der staatlichen Beaufsichtigung in ihren Heimatländern, zur Antragsstellung im Vereinigten Königreich angereizt. Die britische Regierung setzt nun auf ein Modell der Besteuerung grenzüberschreitender Glücksspieldienstleistungen im Land des Spielers und bietet anderen Staaten eine Zusammenarbeit bei der Lizenzierung der Anbieter an. Nach diesem Modell würden nationale Lizenzen gegenseitig anerkannt und Informationen zwischen nationalen Aufsichtsbehörden ausgetauscht, wobei jeder Staat die Möglichkeit behält, als Voraussetzung der Lizenzanerkennung zusätzliche Bedingungen oder Kontrollen aufzuerlegen. Abmachungen dieser Art sind bereits unter dem nun verworfenen Modell des freien Glücksspieldienstleistungsverkehrs im EWR mit den Aufsichtsbehörden auf Alderney, Antigua und Barbuda und Gibraltar zustande gekommen.

4. Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel

Die Glücksspielgesetzgebung sieht in allen untersuchten Staaten eine sehr breite Palette an Vorbeugungs-, Gestaltungs- und Behandlungsmassnahmen zum Schutz der Spielenden vor. Eine ausführliche Darstellung und Bewertung dieser Massnahmen erscheint hier angesichts des grossen Aufwands und begrenzten Erkenntnisgewinns nicht sinnvoll. Wir beschränken uns daher auf die Erwähnung einzelner Massnahmen, die aus der Sicht des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung besonders interessant und näher untersuchungswürdig erscheinen.

- In Belgien hat das Justizministerium ein zentrales Register aller vom Glücksspiel ausgeschlossenen Personen zu führen und die Glücksspielbetreiber in der Ausführung ihrer Ausschlusspflicht zu unterstützen, bzw. zu überwachen.
- Um die Verwirklichung der Ausschlusspflicht und die Ernsthaftigkeit anderer Spielerschutzmassnahmen zu sichern, gilt in Belgien der Grundsatz der Genehmigung, wonach Glücksspielanbieter ihre Dienstleistungen nur dann über das Internet für belgische Spieler erbringen dürfen, wenn sie ebenfalls Genehmigungen des Glücksspielbetriebs in physischen Räumlichkeiten in Belgien halten.
- Die im schweizerischen Recht vorgesehene Verpflichtung der Betreiber der Spielbanken, bzw. Konzessionshalter, den lokalen Bedürfnissen angepasste Sozialpläne zu entwickeln und das Personal für die Ausführung dieser Pläne zu schulen, sind vom deutschen Gesetzgeber übernommen worden. In Deutschland kommt eine Verpflichtung der Spielbankenbetreiber, wesentliche Daten zu sammeln und den Aufsichtsbehörden zur Auswertung zur Verfügung zu stellen, hinzu.
- Die neue Gesetzgebung Liechtensteins macht einen grundsätzlichen Unterschied zwischen (zeitlich unbegrenzten) Verboten und (vorübergehenden) Sperrungen einzelner Spieler. Es sieht für den Bereich des Internet-Glücksspiels eine ausgedehnte Datenerfassung in einem elektronischen Register vor. So sollen die Spielbetreiber die Umstände, die zur Sperre eines Spielers geführt haben und die im Zusammenhang oder Anschluss mit der Sperre beschlossenen und tatsächlich durchgeführten Beratungs- und Unterstützungsmassnahmen insoweit als möglich im Register aufgenommen werden. Das Register sollte anschliessend

wichtige Erkenntnisse für die therapeutische Behandlung süchtiger Spieler und die wissenschaftliche Erforschung der Spielsucht liefern.

- Erhält ein Glücksspielbetreiber in Liechtenstein Hinweise darauf, dass ein Spieler überschuldet sei, seine finanziellen Verpflichtungen nicht nachkomme oder im Vergleich zu seinem Einkommen und Vermögen unverhältnismässig hohe Spieleinsätze tätigt, so ist der Betreiber zur Sperrung des Spielers verpflichtet.
- Wissenschaftliche Erkenntnisse bezüglich des besonderen Suchtpotenzials elektronischer Geldspiele haben den norwegischen Gesetzgeber veranlasst, detaillierte Regeln für die Gestaltung elektronischer Spiele festzulegen, besonders im Rahmen des Online-Angebots. So muss zwischen jedem einzelnen Spiel eine Mindestzeit vergehen und die Spielsession muss regelmässig automatisch unterbrochen werden, um den Spieler eine Beendigung der Session vorzuschlagen.
- Ebenfalls infolge solcher wissenschaftlicher Erkenntnisse hat der französische Gesetzgeber die allgemeine, durchschnittliche Gewinnquote bei Casino- und Maschinenspiele auf 86% begrenzt. Da aufgeklärte Spieler wenigstens in der Theorie das Spielangebot mit der höchsten Gewinnquote suchen, kann diese Massnahme nur in einem staatlich kontrollierten Markt, in dem der freie Wettbewerb unter Geldspieldienstleistungsanbietern beschränkt ist, ergriffen werden.
- Zu den weit verbreiteten Marketing-Methoden kommerzieller Unternehmen gehört der Angebot sog. Boni zugunsten neuer Kunden und zugunsten bestehender Kunden, die neue Kunden hinzuwerben. Davon ausgehend, dass solche Angebote im Glücksspielmarkt besonders wirksam sind, bzw. dass sie die allgemeine Bevölkerung besonders stark zum Spielen veranlassen, hat die für das Online-Geldspiel zuständige, französische Behörde diese Praxis auf verschiedene Arten (Höhe des Bonus, Anzahl der „Patenschaften“ usw.) eingeschränkt.
- Das in Norwegen eingeführte staatliche Monopol des Betriebs von Geldspielmaschinen aller Art erlaubt es dem einschlägigen Staatsunternehmen, die von einzelnen Spielern erlittenen Spielverluste zu kontrollieren und zu begrenzen. Spieleinsätze erfolgen nämlich nicht in der Form von Münzen oder sonstigen generischen Einwürfe, sondern ausschliesslich in der Form einer mit einem elektronischen Konto verbundene Zugangskarte. Diese kann zentral deaktiviert werden, falls eine tägliche, monatliche oder jährliche Verlustgrenze überschritten wird.
- Die Anwendung des allgemeinen Konsumentenschutzes auf Glücksspielanbieter wurde besonders in Österreich hervorgehoben, ist (auch) dort aber aus (regelungs)politischen Gründen bisher abgelehnt worden.
- Die potenzielle Haftung der Glücksspielanbieter auf Grund des allgemeinen Zivilrechts wurde besonders in Österreich, aber mit unterschiedlichem Erfolg gerichtlich geltend gemacht.

5. Ertragsverwendung

Die Zwecke, für denen die für die Gemeinwohlförderung (im erweiterten Sinne) bestimmten Sonderabgaben aus Glücksspielerträgen verteilt werden müssen, sind in Belgien, Deutschland, Österreich, Norwegen und das Vereinigte Königreich gesetzlich festgelegt. Deutschland stellt wegen dessen föderalistischen Verteilung der Gesetzgebungskompetenz in Sachen Glücksspielregulierung eine Besonderheit dar: der Glücksspielstaatsvertrag verpflichtet die Länder lediglich zur Verwendung eines erheblichen Teils der Glücksspielerträge für „öffentliche, gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke“. Nur sechs der 16 Länder, die dem Vertrag beigetreten sind, haben einen Verteilschlüssel per Gesetz festgelegt und die tatsächliche Verteilung in den übrigen Ländern ist wegen mangelnder Rechnungslegung oft kaum nachvollziehbar. Die Haushaltsgesetzgebung Italiens verlangt

die Auszahlung bestimmter Teile der jährlichen Steuereinnahmen aus dem Geldspiel an die nationalen Sport- und Pferdezuchtförderungsbehörden, überlässt es aber der Regierung, für Zahlungen zugunsten der Suchtprävention und anderen gemeinnützigen Zwecken zu sorgen.

Die tatsächliche Verteilung der für die Gemeinwohlförderung bestimmten Glücksspielabgaben ist im Vereinigten Königreich mehreren Behörden anvertraut worden. Zwar werden die Mitglieder deren Verwaltungsräte teilweise von Ministern ernannt, doch handeln sie traditionsgemäß und *de facto* sehr unabhängig von den politischen Ausrichtungen der jeweiligen Regierung. Als problematisch wird nicht die Möglichkeit der politischen Einflussnahme, sondern die begrenzte demokratische Rechnungslegungsverpflichtung dieser allzu unabhängigen Behörden betrachtet. Um dieser Problematik zu entgegnen, wurden die wichtigsten Verteilbehörden mit der Erforschung tatsächlicher Gemeinwohlbedürfnisse, der Befragung betroffener Bevölkerungsgruppen und der Veröffentlichung strategischer Verteilpläne unter ministerieller und parlamentarischer Aufsicht beauftragt.

Die tatsächliche Verteilung der aus der vom Betreiber der nationalen Lotterie Österreichs zu leistende Konzessionsabgabe generierten Gelder zur Förderung des Sports ist seit 2013 einem Bundes-Sportförderungsfonds anvertraut. Diese Organisation entscheidet unabhängig von der Regierung, ist jedoch der Aufsicht des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport sowie der Kontrolle des Rechnungshofes unterstellt. Das Bundes-Sportförderungsgesetz bestimmt allgemein die Kategorien von Organisationen und Verbänden, welche Fördermittel beantragen können. Über einzelne Anträge entscheiden zwei Förderungsbeiräte, einer für den Breitensport, der andere für den Leistungs- und Spitzensport. Formell geben diese Beiräte Empfehlungen ab, die von der Geschäftsleitung des Fonds im Rahmen von Förderprogrammen zusammengeführt und umgesetzt werden. Die Förderprogramme unterstehen der Genehmigung der Bundes-Sportkonferenz, deren Mitglieder überwiegend die nationalen Sportorganisationen vertreten. Die Bundes-Sportkonferenz darf nur aus wichtigen und dokumentierten Gründen von den Empfehlungen der Förderungsbeiräte abweichen. Zur öffentlichen Transparenz werden alle tatsächlich geleisteten Förderungen in eine über Internet zugängliche Datenbank eingefügt.

Die Erträge aus dem nationalen Lotteriebetrieb Norwegens werden hauptsächlich von der Glückspielaufsichtsbehörde gemäss einem gesetzlichen Schlüssel verteilt. Gelder werden allerdings nur an Organisationen verteilt, die in Norwegen als gemeinnützige Vereine registriert und von der Glückspielaufsichtsbehörde als förderungswürdig designiert sind. Wird ein Verein allgemein oder bezüglich eines bestimmten Antrags von der Glückspielaufsichtsbehörde abgelehnt, kann es bei einer unabhängigen Behörde Berufung einlegen. Spieler haben zudem die Möglichkeit, dieses Verteilungsverfahren zu umgehen, indem jeder Spieler dem staatlichen Spielbetrieb selbst bekanntgeben kann, dass die Erträge aus seiner Spielaktivität einem bestimmten Sportverein oder einer bestimmten Gemeindeeinrichtung zugutekommen sollen.

I. INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG – Executive Summary	2
I. INHALTSVERZEICHNIS	7
II. SACHVERHALT UND FRAGESTELLUNG.....	11
1. Hintergrund und Entwicklungen	11
2. Grundlagen.....	11
3. Zulassungs- und Aufsichtsregime sowie Sanktionen	11
4. Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel	12
5. Ertragsverwendung	12
III. METHODISCHE VORBEMERKUNGEN.....	12
IV. LÄNDERBERICHTE ZU DEN NACHBARSTAATEN.....	14
A. Deutschland	14
Übersicht	14
1. Grundlagen.....	15
1.1. Rechtlicher Rahmen.....	15
1.2. Aktuelle Entwicklungen	16
1.3. Geltungsbereich der Regelung der Geldspiele und Ausnahmen.....	16
1.4. Definition der Geldspiele und deren einzelne Unterformen.....	18
2. Zulassungs- und Aufsichtsregime sowie Sanktionen	19
2.1. Bewilligungs- und/oder Konzessionssysteme und ihre Voraussetzungen	19
2.2. Zulässigkeit von Geldspielen im Internet	26
2.3. Massnahmen gegen nicht erlaubte Geldspiele im Internet	27
3. Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel	28
3.1. Konkrete Gefahren der Geldspiele, deren Verwirklichung verhindert werden soll....	28
3.2. Konkrete Schutz- und Behandlungsmassnahmen	30
4. Verteilung der Erträge.....	33
B. Frankreich	36
Vue d’ensemble.....	36
1. Fondements.....	38
1.1. Cadre juridique	38
1.2. Développements récents et actuels	41
1.3. Types de jeu de hasard et définitions.....	42
2. Régime d’admission et de surveillance et sanctions.....	44
2.1. Autorisation et conditions	44
2.2. Légalité des jeux en ligne.....	48
2.3. Mesures contre des jeux en ligne illégaux.....	51

2.4.	Conditions et mesures contre le blanchiment d'argent.....	52
2.5.	Autorités et échange d'information avec l'étranger.....	54
2.6.	Sanctions.....	56
3.	Mesures de protection des joueurs.....	58
3.1.	L'objet des mesures.....	58
3.2.	Mesures concrètes.....	60
4.	Utilisation des bénéfiques.....	64
4.1.	Taxation des sommes gagnées.....	64
4.2.	Taxation des jeux.....	65
4.3.	Critères de distribution des bénéfiques.....	66
C.	Italien.....	66
	Overview.....	66
1.	Background and Developments.....	69
1.1.	Statutory Framework.....	69
1.2.	Current Developments.....	69
1.3.	Definition and Forms of Gambling.....	74
2.	Authorisation, Monitoring and Sanctions.....	96
2.1.	Autorisation Structures, Conditions and Procedures.....	96
2.2.	Autorisation of Online Gambling.....	98
2.3.	Measures to Combat Illegal Online Gambling.....	102
2.4.	Authorities and Exchange of Information with Foreign Authorities.....	104
2.5.	Operating Conditions and Measures to Combat Money Laundering.....	106
2.6.	Sanctions.....	109
3.	Measures to Protect Gamblers.....	113
3.1.	Aims of the Protective Measures.....	113
3.2.	Specific Protection and Treatment Measures.....	116
4.	Distribution of Benefits.....	118
D.	Österreich.....	119
	Übersicht.....	119
1.	Hintergrund und Entwicklungen.....	121
1.1.	Rechtlicher Rahmen.....	121
1.2.	Aktuelle Entwicklungen.....	123
2.	Zulassungs- und Aufsichtsregime sowie Sanktionen.....	125
2.1.	Bewilligungs- und/oder Konzessionssystem, Zulassungsvoraussetzungen, Verfahren Zertifikate, Aufsicht.....	125
2.2.	Online-Geldspiele - Rahmenbedingungen.....	135
2.3.	Bekämpfung nicht zugelassener online-Angebote.....	136
2.4.	Transparenter Spielbetrieb, Geldwäscherei.....	138

2.5.	Behörden, Zusammenarbeit und Datenaustausch, ausländische Behörden	142
2.6.	Sanktionen	145
3.	Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel	150
3.1.	Konkrete Gefahren der Geldspiele, deren Verwirklichung verhindert werden soll..	150
3.2.	Konkrete Schutz- und Behandlungsmassnahmen	151
4.	Ertragsverwendung	156
4.1.	Versteuerung von Spielgewinnen bei Spielenden	156
4.2.	Gemeinwohlbindung der Erträge, Abgaben an das Gemeinwesen	156
4.3.	Kriterien der Verteilung der Erträge aus den Geldspielen sowie Unabhängigkeit der Behörde	157
V.	THEMENSPEZIFISCHE BERICHTE ZU WEITEREN RECHTSORDNUNGEN.....	164
A.	Länderweise Übersicht	164
1.	Belgien.....	164
1.1.	Vue d’ensemble	164
1.2.	Cadre juridique	165
1.3.	Développements récents et actuels	166
2.	Dänemark.....	168
3.	Norwegen	168
3.1.	Übersicht.....	168
3.2.	Rechtlicher Rahmen.....	170
3.3.	Aktuelle Entwicklungen	170
4.	Vereinigtes Königreich	171
4.1.	Übersicht.....	171
4.2.	Rechtlicher Rahmen.....	173
4.3.	Aktuelle Entwicklungen	173
5.	Liechtenstein	174
5.1.	Übersicht.....	174
5.2.	Aktuelle Entwicklungen	175
B.	Zulassung und Aufsichtsregime	175
1.	Belgien.....	175
1.1.	Général	175
1.2.	Autorisation des jeux en ligne	178
1.3.	Mesures contre les jeux en ligne non-autorisés.....	180
2.	Dänemark.....	182
2.1.	Allgemeines	182
2.2.	Zulässigkeit des Online-Geldspielangebotes	186
2.3.	Eindämmung nicht zugelassener online-Angebote	192

2.4.	Spielbetriebsanforderungen und Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei ...	193
2.5.	Behörden und Datenaustausch mit ausländischen Behörden	195
2.6.	Sanktionen	196
3.	Norwegen	198
3.1.	Legal framework governing online gambling	198
3.2.	Available measures and sanctions to combat illegal online gambling	199
4.	Vereinigtes Königreich	202
C.	Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel	204
1.	Belgien	204
1.1.	Dangers	204
1.2.	Mesures	204
2.	Norwegen	208
2.1.	General	208
2.2.	Preventative measures relating to specific games under the lotteriloven	209
2.3.	Preventive measures relating to specific games subjected to a monopoly	211
2.4.	General preventive measures	216
3.	Vereinigtes Königreich	217
3.1.	Dangers the regulation aims to avoid	217
3.2.	Measures	217
4.	Liechtenstein	219
4.1.	Schutzzweck	219
4.2.	Konkrete Schutz- und Behandlungsmassnahmen	219
D.	Ertragsverwendung	223
1.	Belgien	223
2.	Norwegen	224
3.	Vereinigtes Königreich	225
3.1.	Concepts and framework	225
3.2.	National lottery proceeds	226
3.3.	Levy on betting on horseracing	229
3.4.	Contributions to gambling harm reduction	229
3.5.	Misuse of proceeds	230

II. SACHVERHALT UND FRAGESTELLUNG

Im Rahmen einer bevorstehenden Gesetzesrevision wünscht das Bundesamt für Justiz eine rechtsvergleichende Studie der Regelung des Geldspielwesens in neun europäischen Staaten. Dabei wurde folgende umfassende Fragestellung formuliert. Angesichts des Umfangs und der sehr grossen Zersplitterung der rechtlichen Regelung der Geldspiele und der begrenzten Ressourcen des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung wurde die Fragestellung nicht für alle untersuchte Rechtsordnungen umfassend, sondern nach Absprache mit dem Bundesamt für Justiz entsprechend verschiedenen Prioritäten (s. dazu ausführlicher die Methodischen Vorbemerkungen unter III.).

1. Hintergrund und Entwicklungen

- 1.1. Was ist der historische, ökonomische, soziale und rechtliche Hintergrund der Regelung der Geldspiele?
- 1.2. In welchem Erlass/in welchen Erlassen werden die Geldspiele geregelt? Seit wann ist die Regelung der Geldspiele in Kraft?
- 1.3. Welche Entwicklungen hat die Regelung der Geldspiele während den letzten fünf Jahren durchlaufen?
- 1.4. Welche Entwicklungen im Hinblick auf eine Änderung der Regelung der Geldspiele sind zurzeit im Gange?
- 1.5. Was ist der Einfluss des EU-Rechts?
- 1.6. Was ist der Einfluss von internationalen Koordinationsmechanismen?

2. Grundlagen

- 2.1. Was ist der Geltungsbereich der Regelung der Geldspiele und welche (Geld-)spiele werden vom Geltungsbereich der Regelung ausgenommen bzw. unterliegen keiner Regelung (z.B. Gewinnspiele zur Verkaufsförderung, Spiele im Privatkreis)?
- 2.2. Wie werden die Geldspiele und deren einzelne Unterformen definiert?
- 2.3. Wer entscheidet über die Zuordnung der einzelnen Spiele zu den Unterformen?
- 2.4. Gibt es unterschiedliche Veranstalterinnen von Geldspielen? Wenn ja, wie viele? Wenn ja, welche Geldspiele werden den einzelnen Veranstalterinnen zugeteilt bzw. vorbehalten (insbesondere Abgrenzung von Casinos, Lotteriegesellschaften, Wettveranstalterinnen, Geschicklichkeitsspielerveranstalterinnen)?
- 2.5. Inwieweit bestehen staatliche Monopole für die Durchführung von Geldspielen?

3. Zulassungs- und Aufsichtsregime sowie Sanktionen

- 3.1. Nach welchem Bewilligungs- und/oder Konzessionssystem oder dergleichen werden die einzelnen Geldspiele zugelassen? Was sind die einzelnen materiellen Zulassungsvoraussetzungen einerseits für die Veranstalterinnen und andererseits für die einzelnen Spiele? Wie ist das jeweilige Verfahren (betreffend Veranstalterinnen und betreffend einzelne Spiele) geregelt? Inwieweit werden im Zulassungsverfahren Zertifikate von akkreditierten Prüfstellen berücksichtigt?
- 3.2. Inwieweit ist es zulässig, Geldspiele online (über Internet, Mobiltelefonie, etc.) durchzuführen (wer darf welche Geldspiele unter Beachtung von welchen Rahmenbedingungen online durchführen)?
- 3.3. Mit welchen Massnahmen werden die nicht zugelassenen online-Angebote eingedämmt und bekämpft (Blockingmassnahmen, Unterbindung Finanztransaktionen, etc.)?

- 3.4. Was sind die wesentlichen Anforderungen an einen sicheren und transparenten Spielbetrieb und die wesentlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei?
- 3.5. Welche Behörden haben im Bereich der Geldspiele welche Aufgaben? Wie sind die Zusammenarbeit und der Datenaustausch unter diesen Behörden sowie mit entsprechenden ausländischen Behörden geregelt?
- 3.6. Welches Verhalten wird mit welchen Sanktionen (strafrechtliche und/oder andere) belegt?

4. Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel

- 4.1. Die Verwirklichung welcher konkreten Gefahren der Geldspiele soll verhindert werden (Tätigen von Einsätzen, die in keinem Verhältnis zu Einkommen und Vermögen stehen, und/oder Spielsucht? andere oder weitere Gefahren?)?
- 4.2. Wer (Veranstalterinnen und/oder Behörden und/oder weitere Akteure) soll welche konkreten Schutz- und Behandlungsmassnahmen (z.B. Erfassen Spielhäufigkeit; Erfassen Spieldauer; Erfassen Spieleinsätze; Verpflichtung Spielende, ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen; Selbstkontrollen; Spielbeschränkungen; Spielsperren) in Bezug auf welche Spiele (inwieweit bestehen in Bezug auf die Schutzmassnahmen Unterschiede zwischen den einzelnen Spielen; welche konkreten Massnahmen treffen die Casinos, welche die Lotterieveranstalter, welche die Veranstalter von online-Spielen, etc.) treffen müssen?

5. Ertragsverwendung

- 5.1. Inwieweit werden seitens der Spielenden Spielgewinne versteuert?
- 5.2. Inwieweit unterliegen seitens der Veranstalterinnen von Geldspielen die Erträge aus den Geldspielen einer Gemeinwohlbindung? Welche Abgaben haben die Veranstalterinnen von Geldspielen in welchem Umfang an das Gemeinwesen zu leisten?
- 5.3. Nach welchen Kriterien werden die Erträge aus den Geldspielen, die an das Gemeinwesen fliessen, durch welche Behörde verteilt? Inwieweit verfügt diese Behörde über Unabhängigkeit?
- 5.4. Wie werden seitens der Veranstalterinnen von Geldspielen die Spielerträge ermittelt? Welche Rechnungslegungsvorschriften haben die Veranstalterinnen von Geldspielen zu beachten?

III. METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

Die Auswahl der Rechtsordnungen erfolgte in Absprache und nach Vorgaben des Bundesamtes für Justiz. Dabei wurden in erster Linie die Nachbarstaaten der Schweiz berücksichtigt. Zusätzlich untersucht wurden Belgien (insbesondere wegen der dortigen Regelung des Online-Bereichs), Dänemark und Norwegen als Vertreterin der skandinavischen Rechtsordnungen sowie das Vereinigte Königreich als europäische Common Law Staat.

Bei der Bearbeitung der Fragestellung lag das Hauptgewicht auf dem zweiten und dritten Fragenkomplex (Zulassungs- und Aufsichtsregime, inkl. Regelung des online-Bereichs, sowie Spielerschutz). Im ersten Fragenkomplex die Priorität auf den allgemeinen rechtlichen Rahmen sowie die aktuellen Entwicklungen gelegt, im fünften Fragenkomplex auf die Kriterien der Ertragsverteilung. Dabei sollten die Nachbarstaaten eingehender behandelt werden als die übrigen Rechtsordnungen.

Die erwähnten Prioritäten wurden in der Struktur des vergleichenden Berichts so umgesetzt, dass für die Nachbarstaaten je gleich aufgebaute Länderberichte verfasst wurden (IV.). Gegenüber der

Fragestellung wurden dabei die ersten zwei Fragenkomplexe in einem ersten allgemeinen Teil zusammengefasst. Für die übrigen Staaten lag der Fokus darauf, die für den schweizerischen Gesetzgeber interessanten Regelungen zu identifizieren und zu vergleichen, ohne dabei notwendigerweise alle Rechtsordnungen im Detail darzustellen. Deshalb ist der entsprechende Teil (V.) thematisch aufgegliedert, wobei ein erster Unterteil auch hier einen Überblick über die verschiedenen Rechtsordnungen ermöglicht.

IV. LÄNDERBERICHTE ZU DEN NACHBARSTAATEN

A. DEUTSCHLAND

Übersicht

Glücksspiele sind in Deutschland im Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 2012 geregelt, welcher auf dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 aufbaut. Allerdings waren zunächst nur 15 der 16 deutschen Bundesländer Vertragspartei des Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Das Land Schleswig-Holstein ist diesem erst im Februar 2013 beigetreten.¹ Die Bundesländer verfügen jeweils über Ausführungsgesetze zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag auf Landesebene.

Darüber hinaus finden sich auch in anderen Gesetzen Vorschriften über das Glücksspiel. In erster Linie sind hier die §§ 284-287 Strafgesetzbuch zu nennen. Diese verbieten es unter Strafandrohung, unerlaubtes Glücksspiel oder eine unerlaubte Lotterie oder Ausspielung zu veranstalten. Des Weiteren befindet sich in der Spielverordnung, welche das Betreiben von Glücksspielautomaten regelt, ein Ordnungswidrigkeitenkatalog.²

Da der Glücksspieländerungsstaatsvertrag erst seit zwei Jahren in Kraft ist, bestehen derzeit unseres Wissens keine Pläne, das Glücksspielrecht zu reformieren. Die mit dem Vertrag eingeführten Neuerungen werden zudem erst nach fünf Jahren evaluiert.

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag verfolgt fünf Ziele. Neben der Suchtbekämpfung und -prävention sind dies das Lenken des Spieltriebs weg von Schwarzmärkten, der Jugend- und Spielerschutz, das Abwehren von Folge- und Begleitkriminalität sowie die Integrität des sportlichen Wettbewerbs. Diese Ziele stehen nunmehr und anders als im Glücksspielstaatsvertrag von 2008 gleichrangig nebeneinander. Jedoch enthält der Glücksspieländerungsvertrag keine konkreten Vorgaben zu Schutz- und Überwachungsmaßnahmen wie beispielsweise das genaue Erfassen von Spieleinsätzen und Spieldauer. Dennoch treffen vor allem die Veranstaltenden und Vermittelnden von Glücksspielen verschiedene Pflichten, um die Ziele des Vertrags zu erreichen. Sie müssen zu verantwortungsbewusstem Spiel anhalten und der Entstehung von Spielsucht vorbeugen. Von besonderer Bedeutung sind hier das nach dem Schweizer Vorbild gestaltete Erfordernis eines Sozialkonzepts, die Pflicht, das Personal zu schulen, sowie die Möglichkeit einer Spielersperre für Glücksspiele.

Eine Spielersperre ist sowohl in Form der Selbstsperre als auch als Fremdsperre möglich. Im Falle einer Selbstsperre dürfen die Einrichtungen, an welche sich die Spielenden mit ihrer Bitte um Sperrung wenden, nicht nach dem Grund für die Selbstsperre fragen. Eine Fremdsperre nehmen Spielbanken und Veranstaltende von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial vor, wenn ihnen durch ihr Personal oder durch Dritte bekannt ist, dass die Person spielsuchtgefährdet oder überschuldet ist. Ebenso kommt als Grund in Frage, dass die Person ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder im Verhältnis zu ihrem Einkommen unverhältnismässig hohe Spieleinsätze riskiert. Eine solche Fremdsperre ist auch möglich, wenn den Spielbanken oder genannten Veranstaltenden sonstige konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen der aufgezählten Tatbestände bekannt sind. Eine Spielersperre wird in einer übergreifenden Sperrdatei für mindestens ein Jahr eingetragen.

¹ § 1 Schleswig-holsteinisches Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zu Glücksspielwesen in Deutschland (GlüÄStVG SH).

² § 19 Spielverordnung (SpielV).

Um das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen überwachen zu können, enthält der Glücksspieländerungsstaatsvertrag sowohl ein Erlaubnis- als auch ein Konzessionssystem. Das Erlaubnissystem betrifft alle Arten von Glücksspielen, einer Konzession bedürfen hingegen derzeit nur Veranstaltende und Vermittelnde von Sportwetten. Die beiden Systeme unterscheiden sich zum einen dadurch, dass die Voraussetzungen, um eine Konzession zu erhalten, deutlich strenger sind, die Antragstellenden also insbesondere mehr Informationen offen legen müssen, welche Gewähr für eine ordnungsgemässe Organisation der Spiele bieten. Zum anderen ist die Anzahl der Konzessionen im Gegensatz zur Anzahl der Erlaubnisse beschränkt. Schliesslich liegt ein weiterer Unterschied darin, dass die Konzession in erster Linie im Glücksspieländerungsstaatsvertrag selbst geregelt ist, die Bundesländer das Erteilen einer Erlaubnis jedoch in ihren jeweiligen Ausführungsgesetzen detaillierter ausgestalten. Für öffentlich-rechtliche Veranstaltende ergibt sich im Rahmen des Erlaubnisverfahrens zudem eine weitere Besonderheit. Sie dürfen nur solche neuen Glücksspielangebote einführen, die zuvor vom sogenannten Fachbeirat im Hinblick auf die Ziele des § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrags bewertet wurden. Dieser Fachbeirat ist dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport angegliedert und bedient sich zur Erfüllung seiner Aufgaben der ebenfalls dort angesiedelten Gemeinsamen Geschäftsstelle^{3,4}.

Grundsätzlich ist das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten. Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag definiert die wichtigsten Begriffe in diesem Zusammenhang selbst. Demnach ist ein Glücksspiel dann öffentlich, wenn es einem grösseren, nicht geschlossenen Personenkreis möglich ist, an dem Spiel teilzunehmen, oder wenn es sich um gewohnheitsmässig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt. Die Bundesländer dürfen in ihren Ausführungsgesetzen hiervon jedoch eine Ausnahme für den Eigenvertrieb, also für den Vertrieb direkt durch die Veranstaltenden selbst ohne zwischengeschaltete vermittelnde Dritte, und die Vermittlung von Lotterien sowie für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten vorsehen. Von dieser Möglichkeit haben die meisten Bundesländer auch Gebrauch gemacht. Um gegen unerlaubtes Glücksspiel im Internet vorzugehen, sind die jeweiligen Aufsichtsbehörden der Bundesländer ermächtigt, die erforderlichen Anordnungen zu erlassen. In der Regel verbieten sie den Veranstaltenden und Vermittelnden durch Verwaltungsakt das Anbieten des unerlaubten Glücksspiels im Internet und erlegen ihnen auf, die jeweiligen Angebote zu löschen. Für den Fall des Nichtbefolgens drohen die Behörden oftmals ein Zwangsgeld an.

Die Verteilung derjenigen Erträge, die dem Gemeinwesen zugutekommen müssen, ist im deutschen Recht sehr uneinheitlich und oftmals gar nicht geregelt. Die Länder müssen lediglich gewährleisten, dass ein erheblicher Teil der Erträge öffentlichen, gemeinnützigen, kirchlichen oder mildtätigen Zwecken zukommt.

1. Grundlagen

1.1. Rechtlicher Rahmen

In erster Linie sind Glücksspiele in Deutschland im Glücksspieländerungsstaatsvertrag geregelt. Dieser ist in der heute gültigen Form seit 1.7.2012 in Kraft. Er baut auf dem Glücksspielstaatsvertrag vom 1.1.2008 auf, integriert jedoch sowohl Forschungsergebnisse als auch Rechtsprechung seit dieser Zeit.⁵ Zu beachten ist allerdings, dass zunächst nur 15 der 16 deutschen Bundesländer Vertragsparteien des Glücksspieländerungsstaatsvertrages sind. Das Land Schleswig-Holstein hatte stattdessen

³ § 9a Abs. 7 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁴ § 10 Geschäfts- und Verfahrensordnung des Fachbeirats vom 1.3.2013.

⁵ Erläuterungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 7.12.2011, S. 5, abrufbar unter https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/111207_erlaeuterungen_erster_glueaendstv.pdf (Stand 25.11.2014).

entschieden, Glücksspiele in einem eigenen Landesgesetz zu regeln.⁶ Seit Februar 2013 ist das Land dem Glücksspieländerungsvertrag jedoch ebenfalls beigetreten.⁷ Die jeweiligen Bundesländer verfügen über Ausführungsgesetze, in welchen sie die Vorgaben des Glücksspieländerungsstaatsvertrags umsetzen und ergänzen.⁸

Vereinzelt finden sich auch in anderen Gesetzen Vorschriften zum Glücksspiel. Relevant sind hier insbesondere die §§ 284-287 Strafgesetzbuch, welche es unter Androhung von Strafe verbieten, unerlaubtes Glücksspiel oder eine unerlaubte Lotterie oder Ausspielung zu veranstalten. In ihrer grundsätzlichen Form bestehen diese Normen bereits seit 1919, wurden jedoch teilweise leicht verändert, insbesondere wurde im Rahmen der 6. Strafrechtsreform 1998 ein Verbot eingeführt, für illegales Glücksspiel zu werben.⁹ Zum Schutz der Jugendlichen enthält ausserdem § 6 Jugendschutzgesetz seit 2003 Regelungen zur Anwesenheit Minderjähriger in einer Spielhalle sowie zur Teilnahme an Glücksspielen. Die Erlaubnis, Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufzustellen oder andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit anzubieten, ist ausserdem in den seit 2000 gültigen und 2013 nur leicht geänderten §§ 33c, 33d Gewerbeordnung geregelt und in der Spielverordnung weiter ausgeführt. Die Spielverordnung wurde ursprünglich 1962 ausgefertigt, 2006 jedoch neu gefasst und im August 2013 nochmals an einzelnen Stellen geändert. Darüber hinaus regelt das seit 1922 existierende, zuletzt 2012 geänderte Rennwett- und Lotteriegesetz steuerrechtliche Aspekte. Schliesslich ist für Gewinnspiele im Rundfunk ausschliesslich der zum 1.9.2008 eingeführte § 8a Rundfunkstaatsvertrag anwendbar.

1.2. Aktuelle Entwicklungen

Nachdem der derzeit gültige Glücksspieländerungsstaatsvertrag erst seit zwei Jahren in Kraft ist, bestehen unseres Wissens derzeit keine konkreten Änderungspläne des Glücksspielrechts. Insbesondere wird eine Evaluierung der mit dem Vertrag eingetretenen Neuerungen erst nach fünf Jahren, also zum frühestens zum 1.1.2017 vorgelegt werden.¹⁰

1.3. Geltungsbereich der Regelung der Geldspiele und Ausnahmen

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag regelt grundsätzlich die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen.¹¹ Nicht erfasst sind jedoch Bagatellfälle mit einem nur geringen Spieleinsatz sowie gelegentliche Glücksspiele im privaten Kreis. Gewinnspiele im Rundfunk unterfallen zwar nicht dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag, sind dafür aber anderweitig geregelt. Darüber hinaus enthalten auch andere Gesetze wie insbesondere das Strafgesetzbuch einzelne Vorschriften zum Glücksspiel, wobei der Begriff des öffentlichen Glücksspiels in den verschiedenen Gesetzen von der Mehrheit der Literatur und Rechtsprechung einheitlich definiert wird.

Der Vertrag selbst definiert die Begriffe „öffentlich“ und „Glücksspiel“, wobei Rechtsprechung und Literatur diese Definitionen teilweise weiter ausgestaltet haben. Demnach handelt es sich um ein Glücksspiel, wenn zum einen die Entscheidung über Gewinn und Verlust allein oder hauptsächlich vom

⁶ Lippert, *Glücksspielrecht – nationale und europarechtliche Grundlagen*, in: Juristische Arbeitsblätter 2012, S. 124 (124).

⁷ § 1 Schleswig-holsteinisches Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zu Glücksspielwesen in Deutschland (GlüÄStVG SH).

⁸ § 28 S. 1, 2, 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁹ Beckemper, in: von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar StGB*, 24. Edition, München 2014, § 284, Rn. 1, 3.

¹⁰ § 32 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹¹ § 2 Abs. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

Zufall abhängt und wenn die/der Spielende zum anderen einen Einsatz von mindestens 0.50 EUR¹² tätigt.¹³ Damit sind Bagatellfälle mit unter dieser Grenze liegenden Einsätzen nicht vom Anwendungsbereich des Glücksspieländerungsstaatsvertrages erfasst. Lediglich eine Mindermeinung nimmt an, diese Mindestgrenze bestehe nicht im Rahmen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages, sondern nur für die strafrechtlichen Regelungen des Strafgesetzbuches zum Glücksspiel.¹⁴

Ein Glücksspiel ist dann öffentlich, wenn ein grösserer, nicht geschlossener Personenkreis daran teilnehmen kann oder wenn Vereine oder andere geschlossene Gesellschaften gewohnheitsmässig Glücksspiele veranstalten.¹⁵ Für Öffentlichkeit im Sinne der Norm reicht es noch nicht aus, wenn das Spiel an einem öffentlichen Platz stattfindet. Die Spielenden müssen erkennbar bereit sein, auch andere am Spiel teilnehmen zu lassen.¹⁶ Die Ausweitung auf Vereine und andere geschlossene Gesellschaften soll vermeiden, dass das Glücksspiel im Geheimen unter einem anderen Vorwand veranstaltet wird. Damit auch solche Spiele vom Anwendungsbereich des Glücksspieländerungsstaatsvertrages erfasst sind, müssen diese Veranstaltungen jedoch regelmässig und ohne besonderen Anlass stattfinden.¹⁷ Gelegentliches, rein privates Glücksspiel im Freundeskreis fällt mithin nicht in den Regelungsbereich des Glücksspieländerungsstaatsvertrages.

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag stellt auf drei verschiedene Tätigkeiten ab, nämlich auf das Veranstalten, das Durchführen und das Vermitteln von Glücksspielen.

Veranstalter/in eines Glücksspiels ist, wer den äusseren Rahmen organisiert, in welchem das Glücksspiel abgehalten wird, und wer dadurch den Teilnehmenden die Möglichkeit gibt, einen Spielvertrag abzuschliessen.¹⁸ Dies umfasst insbesondere die Verantwortung für den Spielplan, die Spielbedingungen, die Ausstattung und im Internet die Verwaltung der Homepage.¹⁹ Um die verschiedenen Vorschriften des Glücksspieländerungsstaatsvertrags wie beispielsweise Werbe- und Internetverbote effektiv umsetzen zu können, erstreckt sich der Anwendungsbereich des Vertrages auch auf das Durchführen von Glücksspielen. Damit ist das tatsächliche Realisieren des Spiels gemeint, welches die Veranstaltenden Dritten überlassen können.²⁰ Schliesslich erfasst der Glücksspieländerungsstaatsvertrag auch das Vermitteln von Glücksspielen. Hierunter fallen Annahmestellen, Lottereeinnehmende, Wettvermittlungstellen und andere Spielvermittelnde, die selbst nicht an dem veranstalteten Glücksspiel beteiligt sind.²¹

¹² Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 28.9.2011 – I ZR 93/10; ebenso Oberlandesgericht (OLG) München, Beschluss vom 22.12.2005 – 6 W 2181/05; Bolay, *Glücksspiel, Glücksspiel oder doch Gewinnspiel? Einheitlichkeit zwischen straf- und glücksspielstaatsvertraglichem Gewinnspielbegriff*, in: MultiMedia und Recht 2009, S. 669 (671); Krus, *Verwaltungsakzessorietät und Einheit der Rechtsordnung: Plädoyer für eine einheitliche Auslegung des Glücksspielbegriffs in § 284 StGB, § 33 h GewO und 3 I GlüStV*, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012, S. 797 (801).

¹³ § 3 Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁴ Verwaltungsgerichtshof (VGH) München, Urteil vom 25.8.2011 – 10 BV 10.1176.

¹⁵ § 3 Abs. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁶ Hambach/Liesching, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 284 StGB, Rn. 60 in Verbindung mit § 3 GlüÄStV, Rn. 25.

¹⁷ Hambach/Liesching, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 284 StGB, Rn. 61 in Verbindung mit § 3 GlüÄStV, Rn. 25.

¹⁸ Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 28.11.2002 – 4 StR 260/02; Oberlandesgericht (OLG) München, Urteil vom 11.2.1993 – 5 St RR 170/92.

¹⁹ Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 2 GlüÄStV, Rn. 7.

²⁰ Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 2, Rn. 5.

²¹ Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 2 GlüÄStV, Rn. 11.

Zwar sieht der Wortlaut des Glücksspieländerungsstaatsvertrags einige Ausnahmen in seinem Anwendungsbereich auf bestimmte Veranstaltende und Glücksspiele vor. Bei näherer Betrachtung sind jedoch tatsächlich nur einzelne Normen ausgenommen, die für die jeweiligen Veranstaltenden oder Glücksspiele nicht gelten sollen.²² Abgesehen von denjenigen Vorschriften, die für sich genommen bereits nur bestimmte Veranstaltende oder Spiele betreffen, unterliegen Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmachenden nicht den Vorschriften über Konzessionen. Gleiches gilt für Pferdewetten. Mit Ausnahme der Spielbanken finden auf die genannten Veranstaltenden sowie auf Pferdewetten auch die Vorschriften zur Spielersperre keine Anwendung. Schliesslich gilt auch die Erlaubnispflicht nur beschränkt: Während Spielbanken den Regelungen zur Erlaubnispflicht voll unterliegen, scheidet für Spielhallen die Versagungsgründe für eine Erlaubnis aus und für Gaststätten, Wettannahmestellen der Buchmachenden und Pferdewetten entfällt die Erlaubnispflicht vollständig.

Auf **Gewinnspiele im Rundfunk** ist der Glücksspieländerungsstaatsvertrag insgesamt nicht anwendbar. Massgebend für solche Gewinnspiele ist ausschliesslich § 8a des Rundfunkstaatsvertrages.²³ Zudem existieren für Spielbanken spezialgesetzliche Regelungen auf Landesebene, die zusätzlich zu den Vorschriften des Glücksspieländerungsstaatsvertrages gelten.²⁴

1.4. Definition der Geldspiele und deren einzelne Unterformen

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag enthält eine Reihe gesetzlicher Definitionen für die verschiedenen Spiele. Zur Definition des öffentlichen Glücksspiels als Oberbegriff siehe Punkt 2.1.

Als eine Form des Glücksspiels nennt der Glücksspieländerungsstaatsvertrag sodann die Wetten. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass mit einem Einsatz auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses gesetzt wird.²⁵ Werden bei den Wetten feste Quoten verwendet und wird auf den Ausgang von Sportereignissen oder von einzelnen Abschnitten dieser Sportereignisse gewettet, so handelt es sich um eine Sportwette,²⁶ wobei sowohl Einzel- als auch Kombinationswetten erfasst sind.²⁷ Wetten anlässlich öffentlicher Pferderennen oder anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde sind hingegen als Pferdewetten definiert.²⁸

Eine weitere Form des Glücksspiels stellt die Lotterie dar. Bei dieser gibt es einen bestimmten Gewinnplan, nach welchem der Gewinn unter den Teilnehmenden verlost wird. Auch diese muss sich an eine Mehrzahl von Personen richten und erfordert einen Spieleinsatz.²⁹ Können die Teilnehmenden jedoch kein Geld, sondern Sachen oder andere geldwerte Vorteile gewinnen, so handelt es sich dem Begriff nach nicht um eine Lotterie, sondern um eine Ausspielung.³⁰

²² § 2 Abs. 2 (Spielbanken), 3 (Spielhallen), 4 (Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher), 5 (Pferdewetten) Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

²³ § 2 Abs. 6 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

²⁴ Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 2 GlüÄStV, Rn. 13 f.

²⁵ § 3 Abs. 1 S. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

²⁶ § 3 Abs. 1 S. 4 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

²⁷ § 12 Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

²⁸ § 3 Abs. 1 S. 5 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

²⁹ § 3 Abs. 3 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV); Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 2 GlüÄStV, Rn. 26.

³⁰ § 3 Abs. 3 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

Der Vertrag unterscheidet bei Lotterien ausserdem zwischen normalen Lotterien, welche einem staatlichen Monopol unterliegen,³¹ Lotterien mit planmässigem Jackpot, Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial sowie kleinen Lotterien. Bei einem sogenannten planmässigen Jackpot werden die Spieleinsätze angesammelt, um hiervon Gewinne bei zukünftigen Ziehungen zu finanzieren.³² Deren Höhe muss jedoch begrenzt werden, zudem dürfen Lotterien mit planmässigem Jackpot nur maximal zweimal pro Woche veranstaltet werden.³³ Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial dürfen höchstens zweimal pro Woche veranstaltet werden und der Höchstgewinn darf 2 Millionen EUR nicht übersteigen. Zudem darf mit der Veranstaltung kein wirtschaftlicher Zweck verfolgt werden, der über den Werbeeffect für die Gewinne hinaus geht,³⁴ insbesondere darf kein planmässiger Jackpot existieren.³⁵ Für kleine Lotterien im Sinne des Vertrags dürfen die Länder abweichende Vorschriften erlassen. Bei solchen kleinen Lotterien dürfen die Spieleinsätze 40.000 EUR nicht übersteigen und der Reinertrag muss ausschliesslich und unmittelbar gemeinnützigen, kirchlichen oder mildtätigen Zwecken zugutekommen. Zudem müssen sowohl der Reinertrag als auch die Gewinnsumme mindestens 25 % der Entgelte betragen.³⁶

2. Zulassungs- und Aufsichtsregime sowie Sanktionen

2.1. Bewilligungs- und/oder Konzessionssysteme und ihre Voraussetzungen

Im deutschen Glücksspielrecht gibt es sowohl ein Erlaubnis-³⁷ als auch ein Konzessionssystem³⁸. Während Veranstaltende oder Vermittelnde von öffentlichem Glücksspiel stets eine Erlaubnis benötigen, benötigen nur Veranstaltende von Sportwetten eine Konzession, wobei die Auswahlkriterien zum Erhalt einer solchen Konzession deutlich strenger sind. Inhabende einer Konzession müssen zudem eine monatliche Konzessionsabgabe leisten.

2.1.1. Erlaubnis

Jegliche öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der im jeweiligen Bundesland zuständigen Behörde veranstaltet oder vermittelt werden,³⁹ wobei die Bundesländer die Einzelheiten grösstenteils in ihren jeweiligen Ausführungsgesetzen regeln und dabei nur in den Details voneinander abweichen.⁴⁰ Liegt keine solche Erlaubnis vor, so handelt es sich per Legaldefinition um „unerlaubtes Glücksspiel“.⁴¹ Zwar besteht kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Erlaubnis,⁴² auch dann nicht, wenn kein

³¹ § 10 Abs. 2, 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

³² § 13 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

³³ § 22 Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

³⁴ Diese Voraussetzung ist nicht erforderlich beim sogenannten Gewinnsparen, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 25 % als Losanteil für die Gewinnspartlotterie verwendet wird, § 12 Abs. 1 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

³⁵ § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 1 lit. a), b), c) Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

³⁶ § 18 Nr. 1, 2, 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

³⁷ Insbesondere § 4 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

³⁸ §§ 4a-4e Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

³⁹ § 4 Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁴⁰ Bolay/Pfitze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 4 GlüÄStV, Rn. 54; Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 4, Rn. 99.

⁴¹ § 4 Abs. 1 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁴² § 4 Abs. 2 S. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

Versagungsgrund vorliegt.⁴³ Umgekehrt muss die Behörde diese jedoch nur dann versagen, wenn das geplante Veranstalten oder Vermitteln von Glücksspielen den in § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag genannten Zielen widerspricht oder wenn das geplante Vermitteln verbotene Spiele betrifft.⁴⁴ Ist kein solcher Verstoss gegeben, so liegt es im Ermessen der Behörde, die Erlaubnis zu erteilen.⁴⁵ Für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential enthält der Glücksspieländerungsstaatsvertrag besondere Vorschriften.⁴⁶

Die Erlaubnis muss zunächst beantragt werden. Die antragstellende Person muss dabei Nachweise über das Erfüllen der genannten Voraussetzungen in Form von Darstellungen, Konzepten und Bescheinigungen vorlegen, die Erlaubnisbehörden selbst sind nicht zu eigenen Ermittlungen verpflichtet.⁴⁷ Um eine Erlaubnis erhalten zu können, darf kein Versagungsgrund vorliegen. Die Ausführungsgesetze der Bundesländer verweisen hierfür in erster Linie auf die verschiedenen Ge- und Verbote des Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Demnach darf eine Erlaubnis nur erteilt werden⁴⁸, wenn Folgendes beachtet wird:

- die in § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag genannten Ziele,
- Jugendschutzanforderungen⁴⁹,
- Internetverbot⁵⁰,
- Werbebeschränkungen⁵¹,
- Anforderungen an das Sozialkonzept⁵²,
- Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken⁵³,
- Teilnahme und Mitwirken am Sperrsystem⁵⁴,
- Ausschluss gesperrter Spieler⁵⁵.

Darüber hinaus verlangen die Ausführungsgesetz der Bundesländer, dass die veranstaltende, vermittelnde oder betreibende Person zuverlässig sein und insbesondere eine Gewähr dafür bieten

⁴³ Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 4, Rn. 51 ff.; Bolay/Pfitze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 4 GlüÄStV, Rn. 57.

⁴⁴ § 4 Abs. 2 S. 1, 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV).

⁴⁵ Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 4, Rn. 51 ff.

⁴⁶ §§ 12 ff. Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁴⁷ § 2 Abs. 1 S. 5 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG BW); § 2 Abs. 1 S. 2 Glücksspielwesenausführungsgesetz Bayern (AGGlüStV Bay); § 7 Abs. 1 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Berlin (AGGlüStV Ber); § 9 Abs. 1 S. 2-4 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Hamburg (GlüÄStVAG Hmb); § 9 Abs. 1 S. 2 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG); § 5 Abs. 1 S. 3, 4 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (GlüStVAG MV); § 4 Abs. 1 S. 2 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGLüG); § 5 Abs. 1 S. 2 Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz (LGlüG RLP); § 4 Abs. 2 S. 1, 2 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Saarland (GlüStVAG Saar); § 5 Abs. 1 S. 2, 3 Glücksspielgesetz Thüringen (ThürGlüG).

⁴⁸ Die meisten Bundesländer haben diese Formulierung gewählt, hiervon weichen jedoch die folgenden Länder ab: Baden-Württemberg („können [...] nur erteilt werden“), Hamburg („soll erteilt werden“), Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen („setzt voraus, dass“, „soll [...] erteilt werden“) und Schleswig-Holstein („ist zu versagen“).

⁴⁹ § 4 Abs. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁵⁰ § 4 Abs. 4 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁵¹ § 5 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁵² § 6 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁵³ § 7 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁵⁴ §§ 8, 23, 45 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁵⁵ §§ 20, 21, 22, 43 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

muss, die Veranstaltung oder Vermittlung ordnungsgemäss und für die Spielenden sowie für die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchzuführen.⁵⁶ Hamburg präzisiert dieses Erfordernis noch weiter, wonach eine Person in der Regel nicht zuverlässig sei, wenn sie in den vergangenen drei Jahren wegen eines Verbrechens, wegen Diebstahls, Unterschlagung, Erpressung, Hehlerei, Betrugs, Untreue, unerlaubter Veranstaltung eines Glücksspiels, Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel oder wegen eines strafrechtlichen Verstosses gegen das Jugendschutzgesetz rechtskräftig verurteilt worden sei.⁵⁷ Um Spiele vermitteln zu dürfen, verlangen viele Bundesländer von der vermittelnden Person ausserdem eine Erlaubnis des jeweiligen Bundeslandes für das Veranstalten des entsprechenden Glücksspiels. Diese Erlaubnis des Bundeslandes kann auch durch eine Erlaubnis im ländereinheitlichen Verfahren ersetzt werden, welches der Glücksspieländerungsstaatsvertrag⁵⁸ regelt.⁵⁹

Die Behörde erteilt die Erlaubnis sodann schriftlich und stets befristet. Dabei muss sich die Behörde den Widerruf der Erlaubnis vorbehalten,⁶⁰ ausserdem darf die Erlaubnis nicht auf andere übertragbar sein oder zur Ausübung überlassen werden können.⁶¹ Darüber hinaus kann die Behörde bei Erteilung oder später weitere Auflagen anordnen⁶² oder weitere Bedingungen oder Vorbehalte vorsehen. Diese können unter anderem die Pflicht der Veranstaltenden und Vermittelnden betreffen, sicherzustellen, dass Minderjährige nicht an den Spielen teilnehmen können.⁶³ Insbesondere kann die Erlaubnis Vorgaben zu Einsatzgrenzen und zum Ausschluss gesperrter Spieler enthalten. Auch die Teilnahmebedingungen werden Teil der Erlaubnis. Zudem muss sie folgendes festlegen:

- Veranstalter, vermittelnde oder betreibende Person einschliesslich beteiligter dritter Personen,
- Das Glücksspiel, das veranstaltet oder vermittelt werden soll,

⁵⁶ § 2 Abs. 1 S. 1-3 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG BW); § 2 Abs. 1 S. 1 Glücksspielwesenausführungsgesetz Bayern (AGGlüStV Bay); § 7 Abs. 1 S. 3, 4 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Berlin (AGGlüStV Ber); § 3 Abs. 1 S. 2, 3 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Brandenburg (AGGlüStV BB); § 3 Abs. 1 Glücksspielgesetz Bremen (GlüG Brem); § 9 Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Hamburg (GlüÄStVAG Hmb); § 9 Abs. 1 S. 1 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG); § 5 Abs. 1 S. 2 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (GlüStVAG MV); § 4 Abs. 1 S. 1 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGLüG); § 4 Abs. 1 S. 1 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Nordrhein-Westfalen (GlüStVAG NRW); § 5 Abs. 1 S. 1 Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz (LGlüG RLP); § 4 Abs. 1 S. 1 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Saarland (GlüStVAG Saar); § 4 Abs. 1 Sächsisches Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz (GlüStVAG Sachs); § 3 Abs. 1 Nr. 3 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Schleswig-Holstein (GlüStVAG SH); § 4 Abs. 2 Glücksspielgesetz Sachsen-Anhalt (GlüG LSA); § 5 Abs. 1 S. 1 Glücksspielgesetz Thüringen (ThürGlüG).

⁵⁷ § 9 Abs. 5 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Hamburg (GlüÄStVAG Hmb).

⁵⁸ § 9a Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁵⁹ § 2 Abs. 3 S. 1, 2 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG BW); § 2 Abs. 2 S. 1, 2 Glücksspielwesenausführungsgesetz Bayern (AGGlüStV Bay); § 3 Abs. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Brandenburg (AGGlüStV BB); § 5 Abs. 1 S. 2 Glücksspielgesetz Bremen (GlüG Brem), jedoch ohne Hinweis auf § 9a Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV); § 5 Abs. 2 S. 1, 2 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (GlüStVAG MV); § 4 Abs. 5 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGLüG), jedoch ohne Hinweis auf § 9a Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV); § 5 Abs. 3 S. 1, 2 Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz (LGlüG RLP); § 4 Abs. 3, 4 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Saarland (GlüStVAG Saar); § 3 Abs. 2 S. 1 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Schleswig-Holstein (GlüStVAG SH), jedoch ohne Hinweis auf § 9a Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁶⁰ § 9 Abs. 4 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁶¹ § 9 Abs. 4 S. 4 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁶² § 9 Abs. 4 S. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁶³ § 4 Abs. 3 S. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

- Ort oder Gebiet der Veranstaltung sowie deren Beginn und Dauer,
- Bei Lotterieveranstaltungen deren Spielplan und
- Bei Vermittlungen der Veranstalter.⁶⁴

Für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential sieht der Glücksspieländerungsstaatsvertrag gesonderte Regeln für die Erlaubnis vor, von denen die einzelnen Bundesländer abweichen können, sofern es sich um sogenannte kleine Lotterien handelt.⁶⁵ Demnach dürfen Behörden nur unter bestimmten Voraussetzungen eine Erlaubnis erteilen.⁶⁶ Zunächst darf kein Versagungsgrund vorliegen. Ein solcher ist insbesondere gegeben, wenn nicht auszuschliessen ist, dass das Veranstalten der Lotterie den Spieltrieb in besonderer Weise fördern wird, wenn bereits ein ausreichendes Glücksspielangebot vorhanden ist.⁶⁷ Des Weiteren darf die Behörde eine Erlaubnis auch dann nicht erteilen, wenn öfter als zweimal pro Woche eine Ziehung erfolgen soll, wenn der Höchstgewinn 2 Millionen EUR übersteigt oder wenn ein planmässiger Jackpot⁶⁸ vorgesehen ist. Auch eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe stellt einen Versagungsgrund dar.⁶⁹ Neben diesen Versagungsgründen müssen Lotterien auch einige Voraussetzungen erfüllen. So müssen die Veranstaltenden zuverlässig sein und entweder gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen oder in öffentlicher Trägerschaft⁷⁰ stehen.⁷¹ Führt eine dritte Person die Veranstaltung durch, so müssen Transparenz und Kontrollierbarkeit gewährleistet sein.⁷² Darüber hinaus müssen Reinertrag, Gewinnsumme und Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu einander stehen und die Kosten müssen so gering wie möglich gehalten sein. Dabei sollen jeweils mindestens 30 % der Entgelte auf den Reinertrag sowie auf die Gewinnsumme entfallen und ein angemessener Anteil dieses Reinertrages soll in dem Bundesland

⁶⁴ § 2 Abs. 4 S. 1, 2, Abs. 5 S. 1, 2, Abs. 6 S. 1 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG BW); § 2 Abs. 4 S. 1, 2 Glücksspielwesenausführungsgesetz Bayern (AGGlüStV Bay); § 7 Abs. 2, 3, 4 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Berlin (AGGlüStV Ber); § 3 Abs. 3 S. 1, 2, Abs. 4 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Brandenburg (AGGlüStV BB); § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 1 S. 1, 3 Glücksspielgesetz Bremen (GlüG Brem); § 9 Abs. 3, Abs. 4 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Hamburg (GlüÄStVAG Hmb); § 9 Abs. 2 S. 1, 2 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG); § 5 Abs. 4 S. 1, 2, 3, Abs. 5 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (GlüStVAG MV); § 4 Abs. 6 S. 1, 2, Abs. 7, Abs. 8 S. 1, 3 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGlÜG); § 4 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Nordrhein-Westfalen (GlüStVAG NRW); § 5 Abs. 5 Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz (LGlüG RLP); § 4 Abs. 6 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Saarland (GlüStVAG Saar); § 4 Abs. 2, Abs. 4 S. 1 Sächsisches Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz (GlüStVAG Sachs); § 3 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Schleswig-Holstein (GlüStV SH); § 4 Abs. 4 S. 1, 2 Glücksspielgesetz Thüringen (ThürGlüG).

⁶⁵ § 18 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV); siehe hierzu Punkt 2.2.

⁶⁶ § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-4 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁶⁷ § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 1 S. 1, 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).
⁶⁸ Siehe hierzu Punkt 2.2.

⁶⁹ § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Nr. 1 lit. a)-c), Nr. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁷⁰ In Betracht kommen gemäss § 13 Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit § 10 Abs. 2 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV) die Länder selbst, eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, eine juristische Person des öffentlichen Rechts, eine privatrechtliche Gesellschaft, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar massgeblich beteiligt ist sowie das Bayerische Rote Kreuz (eine Körperschaft des öffentlichen Rechts).

⁷¹ § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 S. 1, 2, § 10 Abs. 2, 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV) und mit § 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftssteuergesetz (KStG).

⁷² § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 14 Abs. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

verwendet werden, in dem die Lotterie stattfindet.⁷³ Schliesslich dürfen mit der Veranstaltung auch keine über den reinen Werbeeffect hinausgehenden wirtschaftlichen Zwecke verfolgt und die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährdet werden.⁷⁴

Vereinzelt finden sich im Glücksspieländerungsstaatsvertrag auch weitere Voraussetzungen für bestimmte Arten der Erlaubnis.

Diese betreffen beispielsweise öffentlich-rechtliche Veranstaltende von Glücksspielen. Grundsätzlich können sowohl diese als auch private Personen und Einrichtungen Glücksspiele veranstalten. Jedoch trifft die Bundesländer hierbei auch die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Angebot an Glücksspielen sicherzustellen, um die Ziele des § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag zu verwirklichen.⁷⁵ Die Länder können diese Aufgabe entweder selbst erfüllen, oder sich zur Erfüllung ihrer Pflicht einer anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtung⁷⁶ bedienen oder einer privatrechtlichen Gesellschaft, an der eine juristische Person des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar massgeblich beteiligt ist (Public Private Partnership)^{77,78}. Da in dieser Konstellation die ordnungsrechtliche Aufgabe einerseits und das Erfordernis einer Erlaubnis beim Land zusammen fallen, hat der Erlaubnisvorbehalt hier jedoch rein symbolischen Charakter.⁷⁹

Des Weiteren darf nur eine von allen Vertragsländern gemeinsam getragene Anstalt des öffentlichen Rechts Klassenlotterien veranstalten.⁸⁰ Während es bis zum Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrags noch zwei Klassenlotterien in Deutschland gab, nämlich die Süddeutsche Klassenlotterie (SKL) und die Nordwestdeutsche Klassenlotterie (NKL), existiert nun nur noch die Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL).⁸¹

Jedoch kann sich in bestimmten Fällen für öffentlich-rechtliche Veranstaltende eine andere Erlaubnisvoraussetzung ergeben. So müssen die Veranstaltenden der Erlaubnisbehörde nach Einführung dieses Glücksspiels über die sozialen Auswirkungen dieses neuen Angebots berichten.⁸² Zudem müssen sie sich vom sogenannten Fachbeirat zuvor beraten lassen.⁸³ Der Fachbeirat besteht aus sieben Mitgliedern, die besondere wissenschaftliche oder praktische Kenntnisse über die Ziele des Vertrags haben.⁸⁴ Auch in seinen anderen Tätigkeitsbereichen kommt dem Fachbeirat in erster Linie eine rein beratende Funktion zu, wobei er zwar gehört werden, seinen Empfehlungen jedoch nicht

⁷³ § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 S. 1, 3, § 16 Abs. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁷⁴ § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 4 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁷⁵ § 10 Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁷⁶ Hierzu zählen eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts.

⁷⁷ W. Hambach/Brenner, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 10 GlüÄStV, Rn. 70.

⁷⁸ § 10 Abs. 2 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁷⁹ W. Hambach/Brenner, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 10 GlüÄStV, Rn. 21.

⁸⁰ § 10 Abs. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁸¹ W. Hambach/Brenner, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 10 GlüÄStV, Rn. 89.

⁸² § 9 Abs. 5 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁸³ § 10 Abs. 1 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁸⁴ § 10 Abs. 1 S. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV); § 2 Abs. 1 S. 1, 2 Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag (VwVGlüStV).

gefolgt werden muss.⁸⁵ So analysiert und evaluiert er ausserdem auch die Auswirkungen eines neuen Glücksspielangebots auf die Bevölkerung, wenn private oder öffentlich-rechtliche Veranstaltende ein solches einführen möchten.⁸⁶ Auch für die Änderung der Anzahl von Konzessionen muss der Fachbeirat zunächst angehört werden.⁸⁷ Schliesslich wirkt der Fachbeirat auch an der Evaluierung des Glücksspieländerungsstaatsvertrages nach fünf Jahren mit.⁸⁸

Für Spielhallen legt der Glücksspieländerungsstaatsvertrag ausdrücklich fest, dass zusätzlich zu anderen Genehmigungserfordernissen, wie sie sich beispielsweise aus dem Gewerberecht oder dem Bauplanungsrecht ergeben können, auch eine Erlaubnis nach diesem Vertrag bedarf. Dies gilt nicht nur für den Betrieb einer Spielhalle, sondern auch für deren Errichtung.⁸⁹ Wie es viele Bundesländer auch für die allgemeine Erlaubnis vorsehen, schreibt der Glücksspieländerungsvertrag für Errichtung und Betrieb von Spielhallen für alle Bundesländer vor, dass eine Erlaubnis versagt werden muss, wenn Errichtung und Betrieb den Zielen des § 1 widersprechen. Zudem muss die Erlaubnis schriftlich erteilt und befristet werden und kann bei Erteilung oder im Nachhinein mit Nebenbestimmungen versehen werden.⁹⁰ Auch hier können die Bundesländer weitere speziellere Regelungen erlassen.

Schliesslich sieht der Glücksspieländerungsstaatsvertrag auch zusätzliche Voraussetzungen für die Erlaubnis einer Tätigkeit gewerblicher Spielvermittler vor. Insbesondere müssen diese mindestens zwei Drittel der Einnahmen für die Teilnahme am Spiel den Veranstaltenden zuleiten, wobei der Vertrag hierfür noch weitere Details vorschreibt.⁹¹ Darüber hinaus müssen gewerbliche Spielvermittler sowie beauftragte Dritte bei jeder Spielteilnahme der veranstaltenden Person die Vermittlung offen legen.⁹² Ausserdem sind sie verpflichtet zu gewährleisten, dass bei Vertragsabschluss ein unabhängiger Treuhänder beauftragt wird, der Spielquittungen verwahrt Gewinnansprüche gegenüber den Veranstaltenden geltend macht. Dieser Treuhänder muss einen rechts- oder steuerberatenden Beruf ausüben.⁹³

⁸⁵ C. Hambach/Brenner, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 9 GlüÄStV, Rn. 12 ff.

⁸⁶ § 9 Abs. 5 S. 1, 2 in Verbindung mit § 10 Abs. 2, 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁸⁷ § 4a Abs. 3 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁸⁸ § 32 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁸⁹ § 24 Abs. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV); Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 24, Rn. 18 ff.

⁹⁰ § 24 Abs. 2 S. 1, 2, 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁹¹ § 19 Abs. 1 Nr. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV): „[...] Dies hat er durch einen zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuerberatenden Berufs befähigten Beauftragten zur Vorlage bei der Erlaubnisbehörde bestätigen zu lassen. Er hat die Spieler vor Vertragsabschluss in Textform klar und verständlich auf den für die Spielteilnahmen an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hinzuweisen sowie ihnen unverzüglich nach Vermittlung des Spielauftrages den Veranstalter mitzuteilen.“

⁹² § 19 Abs. 1 Nr. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁹³ § 19 Abs. 1 Nr. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV). Auch hier regelt der Vertrag noch weitere Einzelheiten: „[...] Dem Spieler ist bei Vertragsabschluss ein Einsichtsrecht an den Spielquittungen, die in seinem Auftrag vermittelt worden sind, einzuräumen. Wird ein Gewinnanspruch vom Spieler nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten beim Treuhänder geltend gemacht, so ist der Gewinnbetrag an den Veranstalter abzuführen.“

2.1.2. Konzession

Parallel zum Erlaubnissystem⁹⁴ sieht der Glücksspieländerungsstaatsvertrag auch ein Konzessionssystem vor. Dieses gilt derzeit jedoch nur für das Veranstalten von Sportwetten, wobei eine Anwendung auf andere Spiele nicht ausgeschlossen ist, sofern dies gesetzlich geregelt wird.⁹⁵

Besonders im Bereich der Sportwetten hat sich der Schwarzmarkt sowohl im Internet als auch zu Lande stark vergrößert, da das von staatlichen Veranstaltenden zur Verfügung gestellte Angebot die Nachfrage nicht erfüllt hat.⁹⁶ Um diesem Schwarzmarkt entgegen zu wirken und damit die Ziele des § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag zu erfüllen, haben die Bundesländer eine auf zunächst sieben Jahre begrenzte Experimentierklausel für Sportwetten eingeführt. Demnach ist es in diesem Zeitraum auch anderen als den staatlichen Anbietenden gestattet, Sportwetten zu veranstalten.⁹⁷ Dies soll jedoch nicht grenzenlos möglich sein, sondern ausschliesslich mit einer entsprechenden Konzession,⁹⁸ wobei die maximal zulässige Anzahl der Konzessionen 20 beträgt⁹⁹ und strenge Voraussetzungen an den Erhalt einer Konzession geknüpft sind. Die Behörde darf eine Konzession nur erteilen, wenn neben den Zielen des § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag auch folgende Voraussetzungen¹⁰⁰ aus den Bereichen (1) erweiterte Zuverlässigkeit, (2) Leistungsfähigkeit und (3) Transparenz- und Sicherheit erfüllt sind:

- (1) Offenlegung der Treuhand-, Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse, inklusive Identität und Adressen der Kapitalgeber,
- (1) Zuverlässigkeit, Sachkunde und Gewähr für ordnungsgemässe und nachvollziehbare Durchführung,
- (1) rechtmässige Herkunft der Mittel,
- (2) ausreichende Eigenmittel und einwandfreies Geschäftsverhalten,
- (2) Wirtschaftlichkeit des Glücksspielangebots,
- (2) erforderliche Sicherheitsleistungen und Abschluss notwendiger Versicherungen,
- (3) Transparenz des Betriebs, Überwachung des Vertriebsnetzes,
- (3) Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) oder im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR),
- (3) Sitz im Inland oder empfangs- und vertretungsbevollmächtigte Person im Inland,
- (3) Internetdomäne mit „.de“ bei Angeboten im Internet,
- (3) eigene Buchführung für Spiel- und Zahlungsvorgänge in Deutschland, Konto im Inland oder bei Kreditinstitut in der EU für spielbezogene Vorgänge,
- (3) Schnittstellen zur Prüfung aller Spielvorgänge in Echtzeit,
- (3) Gewährleistung für unmittelbares Guthaben von Einzahlungen durch Spielende auf ihrem Spielkonto und für jederzeitige Auszahlung des Guthabens an Spielende, getrennte Verwaltung der Kundengelder von sonstigem Vermögen.¹⁰¹

Um eine Konzession zu erhalten, muss man sich auf eine der im Amtsblatt der EU zu veröffentlichenden Ausschreibungen schriftlich bewerben und ein Auswahlverfahren durchlaufen.¹⁰² Hierfür müssen alle

⁹⁴ Siehe hierzu Punkt 3.1.1.

⁹⁵ § 4a Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsvertrag (GlüÄStV).

⁹⁶ Ruttig, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 4a, Rn. 3.

⁹⁷ § 10a Abs. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁹⁸ § 10a Abs. 2, § 4a Abs. 1 S. 1, 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

⁹⁹ § 10a Abs. 3, § 4a Abs. 3 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁰⁰ Die Voraussetzungen werden hier lediglich zusammengefasst wiedergegeben, teilweise sieht § 4a Abs. 4 S. 1 Nr. 1-3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag weitere Einzelheiten vor.

¹⁰¹ § 4a Abs. 4 S. 1 Nr. 1-3, S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁰² § 4b Abs. 1 S. 1, 2, Abs. 2 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

Angaben und Nachweise in deutscher Sprache eingereicht werden, aus denen das Vorliegen der genannten Voraussetzungen vorgeht.¹⁰³ Bei der Auswahl zwischen mehreren geeigneten Bewerbenden entscheidet die Behörde insbesondere danach, wer am besten geeignet ist, die Voraussetzungen zu erfüllen.¹⁰⁴ Kann die ausgewählte Person eine unbefristete selbstschuldnerische Bankbürgschaft eines Kreditinstituts mit Sitz in der EU oder dem EWR vorweisen,¹⁰⁵ so erteilt ihr die Behörde sodann schriftlich die Konzession. Diese Konzession enthält auch die erforderlichen Inhalts- und Nebenbestimmungen, um das Vorliegen der Konzessionsvoraussetzungen auf Dauer zu gewährleisten.¹⁰⁶

Sofern die Konzessionsinhabenden tatsächlich Sportwetten veranstalten, trifft sie eine monatliche Abgabepflicht.¹⁰⁷ Diese Konzessionsabgabe beläuft sich auf 5 % des Spieleinsatzes und muss an das hessische Ministerium des Inneren und für Sport entrichtet werden.¹⁰⁸ Das Ministerium verteilt die Konzessionsabgabe daraufhin nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel¹⁰⁹ auf die einzelnen Bundesländer, welche die Abgabe ihrerseits gesondert in den Anlagen ihrer jeweiligen Haushaltspläne ausweisen.¹¹⁰

2.2. Zulässigkeit von Geldspielen im Internet

Im Grundsatz verbietet der Glücksspieländerungsstaatsvertrag das Veranstalten oder Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet.¹¹¹ Allerdings dürfen die Bundesländer in ihren Ausführungsgesetzen den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet gestatten, sofern dadurch die Ziele des § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag besser erreicht werden.¹¹² Der Begriff des Eigenvertriebs ist im Glücksspieländerungsstaatsvertrag nicht definiert. Die Literatur verweist für eine Definition auf den allgemeinen Sprachgebrauch. Sie leitet daraus ab, beim Eigenvertrieb vertrieben die Veranstaltenden das Glücksspiel selbst und schalteten keine vermittelnden Dritten ein.¹¹³ Von dieser Möglichkeit, Ausnahmen in ihren Ausführungsgesetzen vorzusehen, haben die meisten Länder¹¹⁴ Gebrauch gemacht.¹¹⁵

¹⁰³ § 4b Abs. 2 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁰⁴ § 4b Abs. 5 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁰⁵ § 4c Abs. 3 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁰⁶ § 4c Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁰⁷ § 4d Abs. 1 S. 1, Abs. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁰⁸ § 4d Abs. 2 S. 1, Abs. 1 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV) in Verbindung mit § 16 Abs. 6 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG).

¹⁰⁹ Beim Königsteiner Schlüssel handelt es sich um ein besonderes Verfahren zur Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Finanzierungen, Birk/Brüggemann, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 4d, Rn. 18.

¹¹⁰ § 4d Abs. 2 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹¹¹ § 4 Abs. 4 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹¹² § 4 Abs. 5 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹¹³ Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 4 GlüÄStV, Rn. 142; Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 4, Rn. 85.

¹¹⁴ Keinen Gebrauch gemacht haben die Bundesländer Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen.

¹¹⁵ § 2 Abs. 2 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG BW); § 2 Abs. 3 Glücksspielwesenausführungsgesetz Bayern (AGGlüStV Bay); § 3 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) Glücksspielgesetz Bremen (GlüG Brem); § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz Hamburg (GlüÄStVAG Hmb); § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG); § 5 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (GlüStVAG MV); § 4 Abs. 2 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGLüG); § 5 Abs. 4 S. 1 Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz (LGlüG RLP); § 4 Abs. 5 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Saarland (GlüStVAG Saar); § 4 Abs.

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag schreibt jedoch vor, dass bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Demnach muss gewährleistet sein, dass minderjährige und gesperrte Spieler durch ein Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren vom Spiel ausgeschlossen werden. Des Weiteren liegt der monatliche Höchsteinsatz pro Spieler grundsätzlich bei 1'000 EUR, wobei in der jeweiligen Erlaubnis ein abweichender Betrag festgelegt werden kann. Hierfür müssen die Spielenden bei der Registrierung eine von ihnen änderbare¹¹⁶ sogenannte Selbstlimitierung vornehmen, indem sie ihr individuelles tägliches, wöchentliches oder monatliches Einzahlungs- oder Verlustlimit festlegen. Darüber hinaus muss eine schnelle Wiederholung von Spielen ausgeschlossen sein, um keine besonderen Suchtanreize zu schaffen. Das Sozialkonzept muss zudem an die besonderen Bedingungen des Sozialkonzepts¹¹⁷ angepasst sein und dessen Wirksamkeit wissenschaftlich evaluiert werden. Schliesslich dürfen Wetten und Lotterien weder über dieselbe Internetdomain angeboten werden noch darf auf andere Glücksspiele verwiesen oder dürfen diese verlinkt werden.¹¹⁸

2.3. Massnahmen gegen nicht erlaubte Geldspiele im Internet

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag regelt keine spezifischen Massnahmen gegen nicht zugelassene online-Angebote. Jedoch enthält er in § 9 eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage, nach welcher die in den verschiedenen Bundesländern jeweils zuständige Aufsichtsbehörde die „erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen [kann].“¹¹⁹ Insbesondere ist es der Behörde gestattet, das Veranstellen, Durchführen und Vermitteln unerlaubter Glücksspiele sowie die Werbung hierfür zu untersagen.¹²⁰ Zudem darf sie auch den am Zahlungsverkehr Beteiligten wie vor allem den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten verbieten, bei Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel sowie bei Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel mitzuwirken, sofern ihnen zuvor die unerlaubten Glücksspielangebote bekanntgegeben wurden.¹²¹

Die erforderlichen Anordnungen trifft eine Behörde in der Regel durch Verwaltungsakt, welcher sich gegen einzelne Personen richtet und diesen gegenüber eine verbindliche Regelung trifft.¹²² Tatsächlich finden sich in der Rechtsprechung zum insofern wortgleichen Glücksspieländerungsvertrag von 2008 verschiedene Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, aus denen hervor geht, dass Behörden Verwaltungsakte zur Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels im Internet erlassen haben. In diesen haben sie den Veranstaltenden oder Vermittelnden aufgegeben, das unerlaubte Glücksspiel im Internet zu unterlassen und die nötigen Massnahmen hierfür zu treffen.¹²³ Kommen die Adressaten eines Verwaltungsaktes diesem nicht nach, so kann die zuständige Behörde Zwangsmittel anwenden. Diese richten sich in der Regel nach dem Recht des jeweiligen Bundeslandes, wobei es in jedem Land unter anderem möglich ist, als Zwangsmittel ein Zwangsgeld zu verhängen. Auch hier ergibt sich aus

1 Nr. 1 Sächsisches Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz (GlüStVAG Sachs); § 4 Abs. 9 S. 1, 2 Glücksspielgesetz Land Sachsen-Anhalt (GlÜG LSA); § 5 Abs. 2 S. 1 Glücksspielgesetz Thüringen (ThürGlÜG).

¹¹⁶ Eine Erhöhung des Einzahlungs- oder Verlustlimits wird erst nach sieben Tagen wirksam, eine Verringerung hingegen sofort, § 4 Abs. 5 Nr. 2 S. 7, 8 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹¹⁷ Siehe hierzu Punkt 4.2.

¹¹⁸ § 4 Abs. 5 Nr. 1-5 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹¹⁹ § 9 Abs. 1 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹²⁰ § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹²¹ § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹²² § 35 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

¹²³ Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg, Beschluss vom 3.4.2009 – 11 ME 399/08; OVG Münster, Beschluss vom 30.10.2009 – 13 B 736/09; OVG Münster, Beschluss vom 5.11.2009 – 13 B 892/09; OVG Münster, Beschluss vom 5.11.2009 – 13 B 1148/09; OVG Münster, Beschluss vom 6.11.2009 – 13 B 723/09; OVG Münster, Beschluss vom 12.11.2009 – 13 B 959/09; OVG Münster, Beschluss vom 22.2.2010 – 13 B 1809/09; Verwaltungsgericht (VG) Düsseldorf, Beschluss vom 18.5.2009 – 27 L 190/09.

der Rechtsprechung, dass die Behörden zum Teil in den jeweiligen Untersagungsverfügungen ein solches Zwangsgeld bei Nichtbefolgen der Anordnung angedroht haben, wobei die Spanne hierfür in den genannten Entscheidungen von 1'000 EUR bis 50'000 EUR reicht.¹²⁴

Die Regelung zum Untersagen des Zahlungsverkehrs wurde neu in den Glücksspieländerungsstaatsvertrag eingeführt.¹²⁵ Sie ist an Vorschriften der Vereinigten Staaten¹²⁶ und Norwegens¹²⁷ angelehnt.¹²⁸ Zu beachten ist allerdings, dass ein Vorgehen gegen die am Zahlungsverkehr Beteiligten stets subsidiär ist und die Behörde daher vorrangig gegen die Veranstaltenden und Vermittelnden vorgehen muss. Erst wenn dies beispielsweise wegen Auslandsbezugs nicht möglich ist, kommt ein Rückgriff auf die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute und andere am Zahlungsverkehr Beteiligte in Betracht.¹²⁹ Dementsprechend hat unsere Recherche auch keine Rechtsprechung zu einem solchen Vorgehen ergeben.

3. Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag verfolgt fünf Ziele. Neben der Suchtbekämpfung und -prävention sind dies das Lenken des Spieltriebs weg von Schwarzmärkten, der Jugend- und Spielerschutz, das Abwehren von Folge- und Begleitkriminalität sowie die Integrität des sportlichen Wettbewerbs. Diese Ziele stehen gleichrangig nebeneinander.

Konkrete Vorgaben zu Schutz- und Überwachungsmaßnahmen wie beispielsweise das genaue Erfassen von Spieleinsätzen und Spieldauer enthalten die Vorschriften zum Glücksspielrecht jedoch nicht. Insbesondere die Veranstaltenden und Vermittelnden von Glücksspielen treffen allerdings verschiedene Pflichten, um die Ziele des Vertrags umzusetzen. So müssen sie ein Sozialkonzept erstellen und ihr Personal besonders im Hinblick auf Spielsucht und deren Früherkennung schulen. Als Massnahme zum Schutz vor Spielsucht sieht der Glücksspieländerungsstaatsvertrag in erster Linie die Spielersperre für Spielbanken, Wetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial vor.

3.1. Konkrete Gefahren der Geldspiele, deren Verwirklichung verhindert werden soll

Die Regulierung des Glücksspiels im Glücksspieländerungsstaatsvertrag dient der Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention.¹³⁰ Hierfür zählt § 1 des Vertrags fünf Ziele auf, welche gleichrangig nebeneinander stehen:

- Suchtbekämpfung und -prävention;

¹²⁴ Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg, Beschluss vom 3.4.2009 – 11 ME 399/08 (50'000 EUR); OVG Münster, Beschluss vom 5.11.2009 – 13 B 892/09 (1'000 EUR, später reduziert auf 350 EUR); OVG Münster, Beschluss vom 5.11.2009 – 13 B 1148/09 (30'000 EUR); OVG Münster, Beschluss vom 6.11.2009 – 13 B 723/09 (10'000 EUR); OVG Münster, Beschluss vom 22.2.2010 – 13 B 1809/09 (10'000 EUR); Verwaltungsgericht (VG) Düsseldorf, Beschluss vom 18.5.2009 – 27 L 190/09 (30'000 EUR);

¹²⁵ Die Vorgängerregelung betraf nicht das Vorgehen gegen am Zahlungsverkehr Beteiligte, sondern gegen am Zugang beteiligte Diensteanbieter.

¹²⁶ UIGEA 2006.

¹²⁷ Notifizierung 2008/9001/N.

¹²⁸ Oldag, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 9, Rn. 35.

¹²⁹ Oldag, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 9, Rn. 37.

¹³⁰ § 1 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

- Spieltrieb lenken/überwachen und Schwarzmärkten entgegenwirken;
- Jugend- und Spielerschutz;
- Spiele ordnungsgemäss durchführen und Folge-¹³¹ sowie Begleitkriminalität¹³² abwehren;
- Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei Sportwetten.¹³³

Im Vergleich zum ursprünglichen Glücksspielstaatsvertrag von 2007 wurden die bereits bestehenden Ziele beibehalten und um weitere ergänzt. So sind die Integrität des sportlichen Wettbewerbs sowie die Schwarzmarkt看ämpfung neu als Ziel hinzugekommen. Zudem wurde neu eingefügt, dass die Ziele nun ausdrücklich gleichrangig sein sollen. Während zuvor der Spielsucht看ämpfung die grösste Bedeutung zukam, steht diese nun auf der gleichen Ebene wie die anderen Ziele.¹³⁴ Mit diesen Änderungen haben die Bundesländer, die den ursprünglichen Glücksspielstaatsvertrag sowie den nun gültigen Glücksspieländerungsstaatsvertrag geschlossen haben, auf eine Evaluation zum Glücksspiel sowie auf europäische Rechtsprechung reagiert.¹³⁵

Den Zielen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags kommt eine wichtige Bedeutung zu, wie sich schon aus ihrer Stellung als § 1 des Vertrages ergibt. Vergleichbar den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes¹³⁶ dienen die in § 1 genannten Ziele als „Dreh- und Angelpunkt“ und als „Generalkompass“ hoheitlichen Handelns. Sie stellen daher den verbindlichen Massstab dar, wie die Vorschriften des Vertrags ausgelegt und interpretiert werden müssen.¹³⁷ Adressat dieser Ziele ist der Staat, das heisst zum einen die Legislative beim Erlass von Ausführungsvorschriften und zum anderen die Exekutive bei der Umsetzung der Normen. Auf Privatpersonen hingegen finden die Vorgaben keine unmittelbare Anwendung, da sie weder subjektive Rechte noch subjektive Pflichten statuieren.¹³⁸ Dies gilt sowohl bei juristischen Personen als auch bei natürlichen.

Ihre Wirkung entfalten die Ziele teilweise sogar ausdrücklich als Tatbestandsmerkmale einzelner Normen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags. So enthält beispielsweise § 4 des Vertrags, welcher die Erlaubnispflicht für das Veranstalten und Vermitteln öffentlichen Glücksspiels regelt und damit eine zentrale Norm des Vertrags darstellt, einen Hinweis auf § 1. Demnach darf die Behörde eine solche Erlaubnis nicht erteilen, wenn das Veranstalten oder Vermitteln des Glücksspiels, für das eine Erlaubnis beantragt wird, den Zielen des § 1 widerspricht.¹³⁹ Damit ist die Behörde verpflichtet, vor Erteilen einer Erlaubnis zu prüfen, ob alle Schutzzwecke des Glücksspieländerungsstaatsvertrags respektiert werden.

¹³¹ Z.B. Beschaffungskriminalität bei Spielsüchtigen, Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 1 GlüÄStV, Rn. 71.

¹³² Z.B. Diebstahl von Bankdaten, Kreditkartenbetrug, Geldwäsche, Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 1 GlüÄStV, Rn. 72.

¹³³ § 1 S. 1 Nr. 1-5 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹³⁴ Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 1, Rn. 5; Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 1 GlüÄStV, Rn. 32.

¹³⁵ Erläuterungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 7.12.2011, S. 5 f., abrufbar unter https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/111207_erlaeuterungen_erster_glueaendstv.pdf (Stand 21.11.2014).

¹³⁶ Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG)), Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 3 GG), Umwelt-/Tierschutz (Art. 20a GG), europäische Integration (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG), gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG).

¹³⁷ Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 1 GlüÄStV, Rn. 2 f., 22, 25.

¹³⁸ Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 1 GlüÄStV, Rn. 29.

¹³⁹ § 4 Abs. 2 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV); Bolay/Pfütze, in:

Um den natürlichen Spieltrieb zu kanalisieren, sollen Spielende nicht nur hin zu legalen Spielbereichen und weg vom illegalen Glücksspiel gelenkt werden. Gleichzeitig sollen sie auch näher an diejenigen Spiele mit nur geringem Suchtpotenzial herangeführt werden. Der Gesetzgeber möchte daher Glücksspielende zu den Lotterien hin lenken, welche unter dem staatlichen Monopol stehen und von denen keine grosse Suchtgefahr ausgeht.¹⁴⁰

3.2. Konkrete Schutz- und Behandlungsmassnahmen

Die meisten Schutzmassnahmen treffen im deutschen Glücksspielrecht die Veranstaltenden und Vermittelnden von Spielen. Dies beginnt bereits mit der Pflicht, ihre Werbung in Art und Umfang an den in § 1 aufgezählten Zielen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags¹⁴¹ anzupassen.¹⁴² So darf sich die Werbung insbesondere nicht an Minderjährige oder an vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten und darf nicht durch falsche Aussagen über die Gewinnchancen oder über die Gewinne irreführend wirken.¹⁴³ Vor der Spielteilnahme müssen die Veranstaltenden und Vermittelnden den Spielenden sodann spielrelevante Informationen zur Verfügung stellen. Zudem müssen sie sie über die Suchtrisiken informieren, über das Verbot der Teilnahme von Minderjährigen sowie über Beratungs- und Therapiemöglichkeiten.¹⁴⁴ Diese Vorschrift dient dem aktiven Spielerschutz und setzt zwei der Ziele aus § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag um, nämlich präventiv und nach ihrem Entstehen gegen Spielsucht vorzugehen und besonders jugendliche Spielsüchtige zu schützen. Damit hat der Staat seine Aufgabe, Gefahren von der Bevölkerung abzuwehren, auf die Veranstaltenden delegiert und damit auf diejenigen, die wirtschaftlich vom Glücksspiel profitieren.¹⁴⁵

Darüber hinaus müssen die Veranstaltenden und Vermittelnden von Glücksspielen auch auf anderem Wege zu verantwortungsbewusstem Spiel anhalten und der Entstehung der Spielsucht vorbeugen. Hierfür sieht § 6 Glücksspieländerungsstaatsvertrag drei obligatorische Mindestpflichten vor: Die Veranstaltenden und Vermittelnden müssen ein Sozialkonzept entwickeln, ihr Personal schulen sowie die im Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag enthaltenen Vorschriften beachten, welche die beiden genannten Mindestpflichten teilweise detaillierter regeln.¹⁴⁶ Dabei betreffen einige der Regelungen im Anhang allerdings nur die Veranstaltenden eines Glücksspiels und nicht wie die anderen beiden Mindestvoraussetzungen auch die Vermittelnden.¹⁴⁷

Der deutsche Gesetzgeber hat sich mit dem Erfordernis von Sozialkonzepten am Schweizer Vorbild orientiert.¹⁴⁸ Zunächst müssen die Veranstaltenden Beauftragte für die Entwicklung des jeweiligen

Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 1 GlüÄStV, Rn. 24.

¹⁴⁰ Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 1 GlüÄStV, Rn. 59.

¹⁴¹ Siehe hierzu Punkt 4.1.

¹⁴² § 5 Abs. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁴³ § 5 Abs. 2 S. 1, 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁴⁴ § 7 Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁴⁵ Thiel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 7, Rn. 1.

¹⁴⁶ § 6 S. 1, 2 in Verbindung mit den Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielssucht im Anhang des Glücksspieländerungsstaatsvertrags (GlüÄStV).

¹⁴⁷ Pfundstein, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 6 GlüÄStV, Rn. 9.

¹⁴⁸ Dietlein, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 6, Rn. 5.

Sozialkonzepts benennen.¹⁴⁹ Sowohl Veranstaltende als auch Vermittelnde sollen sich sodann an örtliche Hilfseinrichtungen wenden und mit diesen zusammenarbeiten. Dadurch sollen sich die Veranstaltenden und Vermittelnden intensiver mit pathologischem Spielverhalten auseinandersetzen und sich bei den Hilfseinrichtungen sowie bei Betroffenen darüber informieren.¹⁵⁰ Die Sozialkonzepte müssen Angaben darüber enthalten, mithilfe welcher Massnahmen die Veranstaltenden und Vermittelnden den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorbeugen werden und wie sie diese Auswirkungen beheben werden.¹⁵¹ Zu den in den Sozialkonzepten enthaltenen Massnahmen zählen demnach insbesondere Aufklärungs- und Informationsarbeit allgemein und im Besonderen zur Spielersperre sowie effektive Schulungen und Kontrollen des Personals.¹⁵²

Die Veranstaltenden erheben zudem Daten über die Auswirkungen der von ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung der Glücksspielsucht und erstatten der zuständigen Aufsichtsbehörde alle zwei Jahre Bericht über den Erfolg ihrer Massnahmen.¹⁵³

Veranstaltende und Vermittelnde sind verpflichtet, ihr Personal zu schulen. Dieses soll insbesondere frühzeitig erste Anzeichen einer Glücksspielsucht erkennen können¹⁵⁴ und ausreichend Kenntnisse über problematisches und krankhaftes Spielverhalten haben. Zudem soll das Personal für die Gefahren des Glücksspiels und der Glücksspielsucht selbst sensibilisiert werden und bei Bedarf handeln können.¹⁵⁵ Diese Schulung muss beim Personal ein gewisses Mass an Verantwortungsgefühl hervorrufen, damit das Personal die Glücksspiele verantwortungsbewusst anbietet und gefährdete Personen und Minderjährige zum Spiel nicht zulässt, auch wenn dies der Wirtschaftlichkeit der Glücksspiele entgegen steht.¹⁵⁶ Um das Personal gleichzeitig selbst vor Glücksspielsucht zu schützen, müssen die Veranstaltenden ihrem Personal zudem verbieten, selbst am dort angebotenen Glücksspiel teilzunehmen.¹⁵⁷ Zudem darf das Gehalt der leitenden Angestellten von Glücksspielveranstaltenden nicht abhängig vom Umsatz sein.¹⁵⁸

Zur weiteren Prävention sowie als Massnahmen gegen eine entstehende oder bereits bestehende Sucht müssen die Veranstaltenden es den Spielenden schliesslich auch ermöglichen, selbst ihre Gefährdung einzuschätzen.¹⁵⁹ Darüber hinaus müssen sowohl Veranstaltende als auch Vermittelnde zusammen mit Informationen über Höchstgewinne stets auch über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn

¹⁴⁹ Nr. 1 lit. a) Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁵⁰ Pfundstein, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 6 GlüÄStV, Rn. 7; Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag vom 14.12.2006, S. 17, abrufbar unter <http://www.gluestv.de/Gesetzesdatenbank/Staatsvertraege/Gluecksspielstaatsvertrag> (Stand 21.11.2014).

¹⁵¹ § 6 S. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁵² Dietlein, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 6, Rn. 5.

¹⁵³ Nr. 1 lit. b) Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁵⁴ Nr. 1 lit. c) Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁵⁵ Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag vom 14.12.2006, S. 17, abrufbar unter <http://www.gluestv.de/Gesetzesdatenbank/Staatsvertraege/Gluecksspielstaatsvertrag> (Stand 21.11.2014); Dietlein, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 6, Rn. 6.

¹⁵⁶ Pfundstein, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 6 GlüÄStV, Rn. 8.

¹⁵⁷ Nr. 1 lit. d) Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁵⁸ Nr. 3 Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁵⁹ Nr. 1 lit. e) Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

und Verlust aufklären.¹⁶⁰ Gleichzeitig sind die Veranstaltenden verpflichtet, eine bundesweite Telefonberatung einzurichten.¹⁶¹

Nach dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag ist eine Spielersperre sowohl in Form der Selbstsperre als auch in Form der Fremdsperre möglich. Demnach können sich die Spielenden selbst sperren lassen, indem sie sich an Spielbanken, an Veranstaltende von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial oder an Vermittelnde¹⁶² wenden. In diesem Fall dürfen die Einrichtungen, an welche sich die Spielenden jeweils mit ihrem Gesuch um eine Selbstsperre wenden, nicht nach dem Grund für die Selbstsperre fragen, sondern müssen diese umgehend annehmen und in die Sperrdatei eintragen.¹⁶³ Ebenso sperren die Spielbanken und Veranstaltenden der genannten Spiele selbst Personen für Glücksspiele, wenn ihnen entweder durch ihr Personal oder durch Dritte bekannt ist oder wenn sie sonstige tatsächliche Anhaltspunkte dafür haben, dass die betroffene Person spielsuchtgefährdet oder überschuldet ist, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder zu ihrem Einkommen unverhältnismässig hohe Spieleinsätze riskiert.¹⁶⁴ Eine Spielersperre wird von Spielbanken oder Veranstaltenden in einer übergreifenden Sperrdatei eingetragen und gilt für mindestens ein Jahr, wobei die Veranstaltenden die betroffene Person unverzüglich und schriftlich über die Sperre informieren müssen.¹⁶⁵ Dieses übergreifende System soll der wissenschaftlichen Erkenntnis Rechnung tragen, dass Spielsüchtige oftmals nicht nur nach einer Art Glücksspiel süchtig sind, sondern nach verschiedenen Spielen. Daher wurde eine Sperre geschaffen, die für die verschiedenen Spiele gleichzeitig gilt.¹⁶⁶ Als Konsequenz der Spielersperre dürfen gesperrte Spielende sodann an jeglichen Spielen in Spielbanken,¹⁶⁷ an Wetten¹⁶⁸ sowie an Lotterien, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden,¹⁶⁹ nicht teilnehmen. Dies müssen die Veranstaltenden jeweils durch Identitätskontrollen und einem Abgleich mit der Sperrdatei durchsetzen.¹⁷⁰ Die Veranstaltenden trifft hierbei eine Überwachungspflicht. So hat der Bundesgerichtshof eine Spielbank dazu verurteilt, Spielverluste einer Person zu ersetzen, die auf eigenen Wunsch hin gesperrt wurde, bei welcher die Mitarbeitenden der Spielbank die Person jedoch nicht ausreichend überprüft haben und dadurch dennoch am Spiel haben teilnehmen lassen.¹⁷¹

Auch die Behörden und das Land treffen in gewissem Masse Schutz- und Überwachungspflichten nach dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag. So müssen die Behörden die Auswirkungen von Lotterien mit

¹⁶⁰ Nr. 2 Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁶¹ Nr. 1 lit. f) Anhang zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁶² Dies ergibt sich aus § 8 Abs. 6 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV); Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 8, Rn. 10.

¹⁶³ Verwaltungsgericht (VG) Berlin, Urteil vom 18.5.2012 – VG 35 K 199.10; Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 8, Rn. 10.

¹⁶⁴ § 8 Abs. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁶⁵ § 8 Abs. 3 S. 1, 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁶⁶ Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 8, Rn. 7; Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag vom 14.12.2006, S. 18, abrufbar unter <http://www.gluestv.de/Gesetzesdatenbank/Staatsvertraege/Gluecksspielstaatsvertrag> (Stand 21.11.2014).

¹⁶⁷ § 20 Abs. 2 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁶⁸ § 21 Abs. 5 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁶⁹ § 22 Abs. 2 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁷⁰ §§ 20 Abs. 2 S. 2, 21 Abs. 5 S. 2, 22 Abs. 2 S. 2 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁷¹ Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 15.12.2005 – III ZR 65/05; Pfundstein, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 7 GlüÄStV, Rn. 8.

planmäßigem Jackpot¹⁷² auf die Bevölkerung mit einer wissenschaftlichen Begleituntersuchung evaluieren.¹⁷³ Ebenso sind die Länder dazu verpflichtet, eine ausreichende Suchtforschung sicherzustellen.¹⁷⁴

4. Verteilung der Erträge

Die Verteilung derjenigen Erträge, die dem Gemeinwesen zugutekommen müssen, ist im deutschen Recht sehr uneinheitlich und oftmals gar nicht geregelt. Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag enthält hierzu eine Vorschrift, die die Länder betrifft, und eine Vorschrift, die private Anbieter betrifft. Die Länder wiederum haben die relevante Norm zum Teil in den jeweiligen Landesglücksspielgesetzen umgesetzt, zum Teil haben sie die Verteilung jedoch nicht näher geregelt.

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag weist den Ländern die Aufgabe zu, ein ausreichendes Angebot an Glücksspielen sicherzustellen, um so zu vermeiden, dass sich illegales und damit nicht kontrollierbares Glücksspiel ausbreitet.¹⁷⁵ Im Rahmen dieser Aufgabe müssen die Länder ausserdem gewährleisten, dass ein erheblicher Teil der Erträge aus Glücksspielen für öffentliche, gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwendet wird.¹⁷⁶ Gemeinnützige, kirchliche und mildtätige Zwecke sind in der Abgabenordnung sehr detailliert definiert;¹⁷⁷ öffentlich ist ein Zweck nach allgemeinem Verständnis, wenn er dem Allgemeinwohl dient und nicht rein erwerbswirtschaftliche oder fiskalische Interessen des Staates befriedigt.¹⁷⁸ Diese Abgabepflicht trifft dabei nicht nur die Länder selbst, sondern auch diejenigen Körperschaften und juristischen Personen, derer sich die Länder zur Erfüllung ihrer Aufgabe bedienen,¹⁷⁹ um ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen.¹⁸⁰

Sechs der 16 am Glücksspieländerungsstaatsvertrag beteiligten Bundesländer, nämlich Bremen¹⁸¹, Hessen¹⁸², Niedersachsen¹⁸³, Saarland¹⁸⁴, Schleswig-Holstein¹⁸⁵ und Thüringen^{186, 187} haben in ihre jeweiligen Landesglücksspielgesetze genaue Verteilungsschlüssel aufgenommen. Diese legen entweder eine absolute Summe oder einen prozentualen Anteil der Abgabe für gemeinnützige Zwecke sowie teilweise auch die jeweiligen konkreten Einrichtungen fest, denen das Geld zugutekommen soll.

¹⁷² Siehe hierzu Punkt 2.2.

¹⁷³ § 22 Abs. 1 S. 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁷⁴ § 11 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁷⁵ § 10 Abs. 1 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁷⁶ § 10 Abs. 5 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁷⁷ §§ 52-54 Abgabenordnung (AO).

¹⁷⁸ W. Hambach/Brenner, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 10 GlüÄStV, Rn. 97.

¹⁷⁹ Die Länder können ihrer Pflicht entweder selbst nachkommen, oder sich einer von allen Vertragsländern gemeinsam geführten öffentlichen Anstalt, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer privaten Gesellschaft, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts zumindest mittelbar massgeblich beteiligt sind, bedienen, § 10 Abs. 2, 3 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

¹⁸⁰ W. Hambach/Brenner, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 10 GlüÄStV, Rn. 98; Dietlein/Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 10, Rn. 27.

¹⁸¹ § 12 Abs. 1 Bremisches Glücksspielgesetz (GlüG Brem).

¹⁸² § 8 Abs. 1, 3 Hessisches Glücksspielgesetz (GlüG Hes).

¹⁸³ § 14 Abs. 2, 3, 4 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (GlüG Nds).

¹⁸⁴ § 7 Abs. 1 S. 1 Saarländisches Ausführungsgesetz zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüGAG Saar).

¹⁸⁵ §§ 8f. Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz (GlüStVAG SH).

¹⁸⁶ § 9 Abs. 1, 2, 3 Thüringer Glücksspielgesetz (GlüG Thür).

¹⁸⁷ Sowie Sachsen-Anhalt für die Konzessionsabgabe, § 9 Abs. 3 Glücksspielgesetz Sachsen-Anhalt (GlüG LSA).

Die Länder unterstützen mit den gemeinnützigen Abgaben insbesondere Sportvereine und andere Einrichtungen, die geeignet sind, die Ziele Suchtprävention¹⁸⁸ sowie Spieler- und Jugendschutz zu fördern.

Die übrigen Landesgesetze wiederholen entweder lediglich die Vorgabe, die Abgabe an die Länder für gemeinnützige Zwecke verwenden zu müssen und/oder verweisen auf den Haushaltsplan oder enthalten keine weitere Regelung zur Verteilung der Abgaben. Wie die Abgaben im Endeffekt tatsächlich verteilt werden, ist daher in vielen Bundesländern kaum nachvollziehbar und wird oft auch nicht veröffentlicht.¹⁸⁹ Die nur spärlich vorhandene Rechtsprechung und Literatur bezeichnet die Umsetzung dieser Pflicht der Länder, einen erheblichen Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zugunsten des Gemeinwesens zu verwenden, als intransparent und haushaltsfern.¹⁹⁰ Dies ist vermutlich auf den weiten Gestaltungsspielraum zurückzuführen, den der Glücksspieländerungsstaatsvertrag den Ländern lässt.¹⁹¹

Auch unsere Recherche hat ähnliches ergeben. Beispielhaft für die zehn Bundesländer ohne genauere Regelung haben wir uns im Rahmen unserer Recherche an die Behörden des Landes Baden-Württemberg gewandt. Dort haben wir uns, ebenfalls beispielhaft, nach der genaueren Verwendung der Spielerträge zur Förderung des Sportes erkundigt. Laut Auskunft des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen des Landes Baden-Württemberg entscheide letztendlich der Landtag über die Verwendung der Erträge, indem er den Haushaltsplan verabschiede. Hierfür erhalte er von den jeweils zuständigen Ressorts Vorschläge, wie die Mittel verteilt werden sollten. Für die Sportförderung sei das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg zuständig.¹⁹² Letzteres hat uns auf weitere Anfrage erklärt, oftmals würden ganze Budgets den Sportorganisationen des Landes zur Bewirtschaftung in Eigenregie überlassen, der jeweils zuständige Sportbund könne demnach selbst über Investitionsmassnahmen einzelner Vereine entscheiden. Den Rahmen bildeten jeweils die Landeshaushaltsordnung sowie teilweise auch Verwaltungsvorschriften, also Regelwerke mit reiner Innenwirkung, welche keine Gesetzeskraft nach aussen hätten.¹⁹³ Das Ministerium hat uns die (Verwaltungs-)Richtlinien des Kultusministeriums für die Förderung des Sports zur Verfügung gestellt. Aus diesen geht hervor, dass der Landessportverband Baden-Württemberg, die Sportbünde, Sportfachverbände und Sportvereine Zuwendungen erhalten können, sofern sie gemeinnützig sind.¹⁹⁴ Die Richtlinien zählen ausserdem detailliert auf, welche einzelnen Massnahmen gefördert werden

¹⁸⁸ Zu § 10 Abs. 4 alte Fassung: Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag vom 14.12.2006, S. 10, abrufbar unter <http://www.gluetv.de/Gesetzesdatenbank/Staatsvertraege/Gluecksspielstaatsvertrag> (Stand 25.11.2014).

¹⁸⁹ Beckert/Lutter, *Wer spielt Lotto? Umverteilungswirkungen und sozialstrukturelle Inzidenz staatlicher Lotteriemärkte*, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2008, S. 233 (Fussnote zur Tabelle auf S. 254 f.), welche in der genannten Tabelle eine gute Übersicht zur Verwendung der Abgaben auf dem Stand von 2008 bieten; W. Hambach/Brenner, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 10 GlüÄStV, Rn. 99.

¹⁹⁰ Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.1.2010 – 1 S 207/08; W. Hambach/Brenner, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien: Kommentar*, München 2014, § 10 GlüÄStV, Rn. 99; Dietlein/Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 10, Rn. 29.

¹⁹¹ Dietlein/Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht: Kommentar*, 2. Auflage, München 2013, § 10, Rn. 29.

¹⁹² Telefonische Auskunft vom 15.1.2015 durch Herrn Michael Grepl, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg.

¹⁹³ Auskunft per E-Mail vom 16.1.2015 durch Herrn Bertram Stoll, Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg.

¹⁹⁴ Ziffer 3 Sportförderungsrichtlinien.

können.¹⁹⁵ Zuständig für die Bewilligung der Anträge auf Fördermittel durch den Landessportverband¹⁹⁶ ist demnach das Regierungspräsidium Karlsruhe^{197, 198}. Die Sportförderungsrichtlinien enthalten jedoch keine Angaben darüber, nach welchen Kriterien ausgewählt wird, sollten mehr Anträge eingehen als Fördermittel zur Verfügung stehen.

Für private Veranstalter von Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial enthält § 14 Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Verbindung mit dem Körperschaftssteuergesetz eine eigene Regelung. Demnach enthalten nur solche Körperschaften oder Personenvereinigungen eine Erlaubnis als Veranstalter, die sowohl nach ihrer Satzung als auch nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschliesslich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen.¹⁹⁹ Der Reinertrag muss hierbei ebenfalls einem solchen Zweck zukommen.²⁰⁰

¹⁹⁵ Ziffern 4.1-4.7 (Baumassnahmen), 5.1-5.3 (Beschaffung von Sportgeräten), 6.1-6.2 (Förderung von Anmietungen), 7.1-7.2.4 (Förderung von Lehrgängen), 8.1-8.3 (Übungsleitervergütung), 9.1-9.3 (Zusammenarbeit von Schulen und Vereinen), 10.1-10.3 (Jugendpflegerische Vorhaben der Sportjugend, 11 (Förderung sozialer Zwecke), 12.1-12.2 (Zentrale Verwaltungskosten), 13.1-13.2 (Förderung sonstiger Vorhaben) Sportförderungsrichtlinien.

¹⁹⁶ Ziffer 15.1 Sportförderungsrichtlinien.

¹⁹⁷ Die Abteilung für Lotterie- und Glücksspielrecht des Regierungspräsidiums Karlsruhe konnte uns zu Fragen der Ertragsverwendung aus Glücksspielen jedoch keine Informationen geben, telefonische Auskunft vom 15.1.2015 durch Herrn Markus Thomas, Regierungspräsidium Karlsruhe.

¹⁹⁸ Ziffer 14 Sportförderungsrichtlinien.

¹⁹⁹ § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV) in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftssteuergesetz (KStG).

²⁰⁰ Ergibt sich aus § 16 Abs. 2 S. 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄStV).

B. FRANKREICH

Vue d'ensemble

Les jeux d'argent et de hasard français occupent **une grande place dans le réseau mondial**. Longtemps délaissés par la doctrine, ils sont aujourd'hui de plus en plus étudiés et constituent un thème attractif de recherche.

Le droit des jeux d'argent et de hasard a deux **sources** en droit français. Premièrement, le droit commun qui a comme source le Code civil (ci-après : CC), dans lequel le contrat de jeu est considéré comme un contrat aléatoire réciproque et qui règle notamment la dette de jeu. Deuxièmement, le droit spécial a comme sources principales les art. L. 320-1 ss du **Code de la sécurité intérieure** (ci-après : CSI) ainsi que la **loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne** (ci-après : loi de 2010), qui comporte d'une part des règles communes aux jeux « en dur » et aux jeux en ligne, d'autre part la législation relative aux **jeux en ligne**. Le droit commun n'a plus qu'une place résiduelle dans le droit positif à côté du poids du droit spécial des jeux.

Les **jeux « en dur »**, c'est-à-dire les jeux physiques qui ne sont pas en ligne, sont divisés en plusieurs catégories, chacune ayant son socle de règles. Ainsi, il existe des règles spécifiques pour les **loteries**, les **casinos**, les **cercles de jeu**, les **paris hippiques** et les **paris sportifs**. Les jeux en ligne ont leur propre législation, contenue dans la loi de 2010.

Il existe des **difficultés pour définir certains termes tels que le « hasard »**. En effet, au fil des années, la notion de hasard a continuellement changé. Récemment, de nouvelles règles ont été introduites par le législateur dans le CSI incluant également les jeux d'argent relevant exclusivement du savoir-faire des joueurs.

La législation française établit un **principe général de prohibition des jeux d'argent et de hasard**, tout en soumettant certains jeux à **autorisation**. Les conditions pour obtenir cette autorisation dépendent de chaque type de jeux et sont dispersées dans les différentes législations qui régissent le domaine. Ces lois et règlements organisent également les conditions de fonctionnement que doivent remplir les organisateurs des différents types de jeux.

Ainsi, l'ouverture d'un **casino** est soumise à une autorisation du ministre de l'Intérieur délivrée sous certaines conditions, notamment de localisation. De plus, il existe des règles strictes relatives au fonctionnement des casinos. Ces normes régissent notamment les conditions d'engagement et l'organisation de la direction et des employés, les jeux qui y sont autorisés, le fonctionnement de ces derniers ainsi que les conditions d'accès aux salles de jeux. Un casino doit en outre proposer trois activités distinctes : animation, restauration et jeu.

Les **cercles de jeux** sont également soumis à une autorisation du ministre de l'Intérieur et doivent être tenus par une association dont la loi régit l'organisation. L'organisation et le fonctionnement des jeux sont réglementés de manière relativement semblable aux casinos.

En matière de **loteries**, la loi définit directement les loteries licites, c'est-à-dire les loteries organisées par une association portant sur des objets mobiliers et exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, les lotos traditionnels organisés dans un cercle restreint uniquement dans un but social, les loteries organisées lors de fêtes foraines ainsi que celles organisées par la Française des jeux (une société sous le contrôle de l'Etat qui a pour mission de concevoir, développer et commercialiser les loteries et certains jeux de pronostiques sportifs sur l'ensemble du territoire national).

Les **paris hippiques** sont uniquement autorisés sous la forme mutuelle et s'ils sont organisés par une société de course ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et ayant reçu l'autorisation du ministre de l'Agriculture. La gestion des paris hippiques est confiée à un organisme nommé « Pari mutuel urbain ». Enfin, la Française des jeux a le monopole sur les **paris sportifs** « en dur ».

Quant aux **jeux en ligne**, ils sont soumis à l'agrément de l'Autorité de régulation des Jeux en ligne (ci-après : ARJEL). Concernant la réglementation quant à la localisation, il est distingué entre le dispositif technique appelé Frontal, la plate-forme, le système d'information de l'opérateur et le siège social. Par exemple, ce dernier est obligatoirement situé soit dans un Etat membre de la Communauté européenne, soit dans un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention afin de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. De plus, l'opérateur qui souhaite obtenir l'agrément doit fournir certaines informations à l'ARJEL, notamment concernant son identité, sa structure, ses éventuelles condamnations pénales, la nature de son offre au public et les mesures de sécurité qu'il met en œuvre. Les opérateurs agréés doivent en outre respecter certaines obligations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, la transparence des opérations de jeux ainsi que la protection des joueurs. Enfin, l'opérateur doit mettre en place un site internet dédié, exclusivement accessible par un nom de domaine de premier niveau comportant la terminaison « .fr », vers lequel toute connexion avec une adresse IP française sera redirigée.

Trois secteurs sont ouverts à la concurrence sur le marché des jeux en ligne : les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercles (poker). Les jeux de grattage en ligne restent sous le monopole de la Française des jeux. Les jeux de casinos autres que les jeux de cercle sont toujours interdits en ligne.

La loi prévoit également des **mesures contre les jeux en ligne illégaux** : le blocage de l'accès au site illégal et le blocage des flux financiers liés à un tel site. Dans les deux situations, l'ARJEL adresse une mise en demeure à l'opérateur du site illégal. Passé ce délai, elle saisit le juge des référés afin que celui-ci ordonne au fournisseur d'accès internet ou à l'hébergeur de bloquer le site illégal ou qu'il requière du ministre chargé du Budget qu'il interdise tout mouvement ou transfert de fonds en lien avec ce site.

Concernant les mesures permettant d'assurer la **lutte contre le blanchiment d'argent**, les organisateurs de jeux doivent, sous peine de sanction administrative, enregistrer l'identité de certains joueurs et conserver celles-ci durant cinq ans. Le ministre chargé des Finances et le ministre de l'Intérieur peuvent interdire des mouvements en lien avec des comptes détenus par les organisateurs. De plus, les opérateurs en ligne doivent notamment décrire à l'ARJEL leurs modalités d'accès, d'inscription, d'encaissement et de paiement.

Les deux **autorités compétentes** dans le domaine des jeux ont été instaurées par la loi de 2010. Le comité consultatif des jeux (ci-après : CCJ) a une compétence sur l'ensemble des jeux d'argent et de hasard. Il est notamment chargé de centraliser les informations en provenance des autorités de contrôle et des opérateurs de jeux. Le CCJ donne également son avis sur l'effet des mesures de prévention et propose des évolutions législatives. L'ARJEL susmentionnée a pour but de délivrer les agréments et d'assurer le respect par les différents opérateurs de leurs obligations.

La **tutelle et la régulation** du secteur des jeux est principalement à la charge du ministère chargé du Budget. Il partage toutefois cette compétence avec les ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture en fonction des domaines. Par ailleurs, le ministère de la Santé, le ministère des Sports et le ministère de l'Economie et des Finances dans son ensemble interviennent ponctuellement.

En matière de **sanction**, la loi prévoit des sanctions pénales en cas d'infraction par les différents organisateurs de jeux, notamment en cas d'organisation de loteries illicites, de tenue d'une maison de jeux, d'organisation de jeux de hasard non autorisés sur la voie publique et d'importation ou de fabrication d'appareils de jeux non autorisés. La loi réprime également l'organisation de paris hippiques illicites ainsi que certaines infractions en ligne.

La **politique de protection des joueurs** a pour objectif de limiter et encadrer l'exploitation des jeux pour prévenir le jeu excessif ou pathologique. L'utilisation de la notion de « jeu responsable » sensibilise le joueur au fait qu'il est responsable de ses actes. La lutte contre la dépendance au jeu se confond avec la protection des personnes vulnérables, en particulier des mineurs. Dans les mesures de protection, on relève notamment : des restrictions d'accès et une liste d'interdits du jeu, des règles strictes quant à la publicité des jeux de hasard, des mesures de protection des mineurs, l'interdiction des jeux à crédit, des règles concernant le taux de retour aux joueurs, la limitation relative aux gratifications financières des joueurs ainsi que les dispositions quant à l'affichage de certaines informations et avertissements à l'entrée des casinos.

Finalement, quant à l'**utilisation des bénéfices**, les jeux sont lourdement taxés auprès des opérateurs de jeux. Chaque type de jeu a sa propre taxation. L'argent est réparti entre la commune concernée et l'Etat, pour être ensuite redistribué de plusieurs manières, notamment à titre de contribution sociale.

1. Fondements

Premier réseau européen devant la Grande-Bretagne et **second réseau mondial** derrière les Etats-Unis, la France occupe la tête de classement en matière de casinos et d'activités de jeux d'argent²⁰¹.

Les jeux d'argent, réglés par des textes anciens en France, ont longtemps été délaissés par la doctrine. Depuis l'arrivée des jeux de hasard en ligne, il s'agit d'un **thème attractif de recherche, faisant apparaître de nombreux contentieux** devant les juridictions nationales et supranationales. Ces jeux en ligne ont entraîné la promulgation de nouvelles lois adaptées. C'est donc un domaine juridique longtemps oublié, complexe et controversé, qui touche à toutes les branches du droit²⁰².

1.1. Cadre juridique

Pour appréhender le droit des jeux en France, il faut commencer par **distinguer le droit commun et le droit spécial** des jeux.

Le droit commun comprend les art. 1965 à 1967 CC ainsi que toutes les règles du CC susceptibles de s'appliquer au contrat de jeu et de régir sa formation. Il faut donc également songer aux règles relatives aux incapacités, à l'objet et à la cause d'un contrat. Le contrat de jeu est perçu comme un contrat spécial²⁰³. Cependant, le droit des jeux a de nombreuses règles dans le droit spécial qui appréhendent le contrat de jeu et déterminent, au sens large, son efficacité. Ainsi, le contrat de jeu **ne peut être appréhendé dans la seule optique du CC**. Souvent, les questions juridiques ne trouvent pas immédiatement leur réponse dans celui-ci mais dans d'autres textes.

1.1.1. Droit commun

Le jeu figure dans le CC sous forme d'exception. Il est reconnu comme un contrat, tout en étant exclu de la sphère du droit. En effet, selon l'art. 1965 CC, **aucune action pour une dette de jeu ou pour le paiement d'un pari n'est accordée**. De plus, l'art. 1967 CC dispose que « le perdant ne peut répéter ce qu'il a volontairement payé, à moins qu'il n'y ait eu, de la part du gagnant, dol, supercherie ou escroquerie ».

²⁰¹ J-B. Vila, Addiction aux jeux et santé publique : recomposition de l'ordre public ou nouveau motif d'intérêt général ?, AJDA 2008, p. 1804.

²⁰² M. Escande, Droit des jeux d'argent et de hasard, Les mutations de l'ordre public, Paris 2013, p. 22.

²⁰³ F. Guerchoun, Jeu-Pari, Répertoire de droit civil, Dalloz, juin 2014, n° 7.

Le **contrat de jeu** est « un contrat aléatoire réciproque c'est-à-dire que chacun des contractants court la même chance, et le risque (...) de perdre est le correspectif de la chance qu'il a de gagner (...) aussi n'y a-t-il dans ce contrat rien d'immoral ou d'illicite, et lorsqu'il est conclu et exécuté loyalement, il se présente à nous comme parfaitement valable et capable d'engendrer des obligations »²⁰⁴.

Pourvu que le jeu concerné ne soit pas prohibé par le droit pénal, sa cause n'est ni immorale ni illicite. L'**action en paiement des dettes de jeu** devrait alors être possible mais elle n'est ouverte que sous deux conditions énoncées à l'art. 1966 CC.

Il faut d'abord que le jeu tienne à l'adresse et à l'exercice du corps, en effet, comme le travailleur, le **vainqueur a un certain mérite**. L'art. 1966 CC autorise ainsi une action en gain pour les jeux propres à exercer au fait des armes, les courses à pied ou à cheval et les courses de chariot, cette liste n'étant pas exhaustive²⁰⁵. Sont en revanche exclus de l'action en paiement de dettes les jeux de hasard lorsque le hasard est l'unique élément du jeu concerné. « En effet, dans ce cas, il n'y a aucun motif utile ou raisonnable qui justifie la protection légale de cette relation contractuelle »²⁰⁶.

Le second alinéa de l'art. 1966 CC prévoit deuxièmement le **rejet de la demande en paiement** lorsque la dette de jeu d'adresse est excessive, tout en refusant implicitement toute révision judiciaire²⁰⁷.

Il faut préciser que le droit civil des jeux n'occupe plus qu'une **place résiduelle** dans le droit positif, et l'examen du droit spécial a aujourd'hui un poids considérable dans ce domaine²⁰⁸.

1.1.2. Droit spécial

Le droit spécial des jeux contient une **multitude de sources** législatives et réglementaires. Le **CSI** a récemment tenté d'estomper cette diversité en rassemblant, aux art. L. 320-1 ss CSI²⁰⁹ plusieurs législations précédemment séparées : la loi du 21 mai 1836 portant sur la prohibition des loteries, la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos et la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard (ci-après : loi de 1983).

De plus, l'**adoption de la loi de 2010** a constitué un grand développement dans le droit des jeux et a **ouvert le marché des jeux d'argent et de hasard en ligne**. En adoptant cette loi, le législateur a poursuivi **trois objectifs** : contenir le phénomène d'addiction que provoque le jeu, appréhender plus efficacement les sites criminels ayant pour objet le blanchiment d'argent et la fraude et maintenir le niveau des recettes publiques applicables au secteur d'argent et de hasard, le but étant d'affecter au mieux les sommes recueillies destinées à la collectivité²¹⁰.

La loi de 2010 comporte à son Chapitre I^{er} un certain nombre de **règles communes applicables aussi bien aux jeux d'argent « en dur » qu'aux jeux d'argent en ligne**, qui traitent de la protection des

²⁰⁴ A. Burgy, Du jeu et du pari, dissertation présentée à la Faculté de droit de l'académie de Genève, Ramboz et Schuchardt, 1870, p.6.

²⁰⁵ V. Da Silva, Jeu et droit, La semaine juridique, Edition générale n°39, 26 septembre 2011, doct. 1029, p.2.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.* et réf. citées, notamment E. Burgaud, 1966 du Code Civil : un article oublié : RRJ 2007/2, p. 651 à 670, spéc. 657.

²⁰⁸ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 8.

²⁰⁹ Modifiés par le décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples) (ci-après : décret de 2014).

²¹⁰ M. Escande, *op. cit.*, p. 391.

mineurs, la publicité, la prévention contre le jeu excessif ou pathologique ou la prévention d'activités frauduleuses²¹¹. Cette loi procède également à la définition de nombreuses notions, dont certaines ne concernent pas exclusivement les jeux en ligne. Elle détermine aussi l'âge requis pour la consommation des jeux, en excluant les mineurs (avec quelques exceptions).

Le système des **jeux « en dur »** est divisé en différentes catégories selon le type de jeu :

La législation sur les **loteries** se fonde principalement sur les art. L. 322-1 ss CSI. Le texte principal applicable aux **loteries organisées par la Française des jeux**, société d'économie mixte sous le contrôle de l'Etat et dont la mission est de concevoir, développer et commercialiser les loteries et certains jeux de pronostiques sportifs sur l'ensemble du territoire national et d'en assurer la fiabilité, la sécurité et la transparence²¹², est le décret n°78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 et de l'article 48 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994 (ci-après : décret de 1978). Enfin, les art. L121-36 ss de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (ci-après : loi relative à la consommation) s'appliquent aux **loteries publicitaires** ou promotionnelles.

Une imposante réglementation régit les **casinos**. Elle comprend principalement les art. L. 321-1 ss CSI et l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation dans les casinos (ci-après : arrêté de 2007).

La législation en matière de **cercle de jeux** n'a pas été reprise dans le CSI. Il s'agit de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923 (ci-après : loi de 1923), complétée par le décret n°47-798 du 5 mai 1947 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles (ci-après : décret de 1947) et par l'instruction du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles (ci-après : instruction de 1947), récemment modifiée par un arrêté²¹³.

Concernant les **paris**, on peut distinguer les paris spécifiques visés par la loi des autres paris, pour lesquels le législateur n'exprime pas de manière explicite le contenu de leurs activités²¹⁴.

Dans les paris nommés par loi, on trouve les paris sur les courses de chevaux, les paris sur les courses de lévriers²¹⁵ et les paris sur les parties de pelote basque²¹⁶. Ce sont des paris qui ont pour modèle de fonctionnement la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux (ci-après : loi de 1891). Le texte de cette loi, modifié dernièrement par la loi de 2010, demeure le texte le plus important en matière de paris hippiques (« en dur »). Ces dispositions n'ont pas été intégrées dans le CSI, étant donné qu'elles organisent plus largement le secteur des courses et de l'élevage chevalin. Les **paris hippiques** sont donc principalement régis par la loi de 2010 et la loi de 1891, ainsi que par le décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel (ci-après : décret de 1997) et l'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel (ci-après : arrêté de 1985). Le ministère de l'Agriculture approuve par arrêté le calendrier des courses hippiques nationales et étrangères pouvant

²¹¹ S. George, Le droit public des jeux, Emergence et mutations d'une forme originale de maîtrise étatique, Pouvoirs n° 139, 2011, p. 87.

²¹² F. Trucy, pour la commission des finances du Sénat, L'évolution des jeux de hasard et d'argent : le modèle français à l'épreuve, Rapport d'information, 07.11.2006, II.A.1., disponible sous <http://www.senat.fr/rap/r06-058/r06-05819.html> (07.07.2015).

²¹³ Arrêté du 18 décembre 2014 modifiant l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles.

²¹⁴ M. Escande, *op. cit.*, p. 205.

²¹⁵ Loi n° 51-681 du 24 mai 1951 modifiant l'article 4 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

²¹⁶ Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

faire l'objet de paris en ligne.²¹⁷ Les sociétés de courses disposent d'un monopole légal (exercé via le groupe d'intérêt économique dénommé Pari mutuel urbain) pour l'organisation des courses de chevaux et la prise de paris « en dur » sur celles-ci. La loi du 12 mai 2010 a ouvert à la concurrence le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, dont les paris hippiques en ligne. L'Autorité de régulation des jeux en ligne agréé les opérateurs en ligne²¹⁸.

Les paris innomés par la loi possèdent un champ plus étendu. Concernant les **paris sportifs**, la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985 (ci-après : loi de 1984) et le décret n°85-390 du 1 avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985 (ci-après : décret de 1985) assimilent les paris sportifs aux loteries. En vertu de l'art. 17 du décret de 1978, la Française des jeux détient le monopole des paris sportifs « en dur ». Toutefois, avec la loi de 2010, le législateur a ouvert à la concurrence et à la régulation le secteur des paris sportifs en ligne.

Les **jeux en ligne**, quant à eux, sont régis par la loi de 2010. Rappelons toutefois que le chapitre I^{er} de la loi s'applique aussi bien aux jeux « en dur » qu'aux jeux en ligne²¹⁹.

Enfin, le **droit pénal relatif aux jeux de hasard** se trouvait jusqu'en 2012 principalement dans la loi de 1983 qui coexistait avec le Code pénal. Aujourd'hui, tous les articles de la loi de 1983 sont abrogés et codifiés aux art. L. 324-1 ss CSI.

On peut encore préciser que le **Code monétaire et financier** (ci-après : C. mon. fin.) contient de nombreuses dispositions concernant les obligations relatives à la **lutte contre le blanchiment** des capitaux, le financement des activités terroristes et les loteries, ainsi que les jeux et paris prohibés²²⁰.

1.2. Développements récents et actuels

La profusion normative explique le souhait de certains auteurs²²¹ d'une **recodification** du droit des jeux. Un premier pas a été franchi avec la loi de 2010, avec la récente intégration des normes sur les casinos, loteries et paris hippiques au CSI en 2012, puis l'adoption d'une réglementation d'application dans le décret de 2014. On voit donc une tendance à codifier les jeux d'argent de plus en plus marquée.

Plusieurs **solutions pour le futur** sont proposées par Escande²²². Selon lui, la séparation des jeux d'argent et de hasard en ligne et hors ligne s'avère incohérente, voire dangereuse. Pour y remédier, les réformes législatives envisagées et souhaitables sont de deux ordres : le droit des jeux d'argent et de hasard doit présenter une unité structurelle, organisationnelle et institutionnelle, afin d'éviter une division injustifiée entre la réglementation virtuelle et traditionnelle.

Ensuite, les lois civiles et pénales doivent être **révisées** et intégralement codifiées. Ainsi, il est possible d'envisager d'instituer une seule autorité (l'ARJEL) pour tous les jeux et non pas seulement pour les jeux en ligne.

²¹⁷ Autorité de régulation des jeux en ligne, Paris hippiques, disponible sous <http://www.arjel.fr/-Paris-hippiques-.html> (29.06.2015).

²¹⁸ Autorité de la concurrence, Paris hippiques en ligne, disponible sous http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=591&id_article=2307 (29.06.2015).

²¹⁹ Avant l'entrée en vigueur de cette loi, les règles aujourd'hui applicables aux jeux « en dur » s'appliquaient également aux jeux en ligne.

²²⁰ Art. L. 561-1 ss C. mon. fin.

²²¹ Voir par exemple V. Da Silva, *op. cit.*

²²² M. Escande, *op. cit.*, p. 486 ss.

Il suggère également l'**abandon de la théorie de la « prédominance »** en droit français, qui oblige à ce que le hasard prédomine sur l'habileté. Cette exigence peut s'avérer très difficile à mettre en œuvre et à interpréter, c'est pourquoi il prône l'adoption du principe de « *any chance test* », où une simple intervention du hasard suffirait.

Un **renforcement des règles sur le jeu pathologique et excessif** est aussi envisageable, la législation française ne présentant « qu'une façade protectrice bien mince à l'égard des joueurs vulnérables. Le discours politique et la mise en œuvre législative (étant) clairement en contradiction ». Il propose, afin de renforcer cette protection l'introduction d'un droit de rétractation, afin que le joueur puisse se rétracter après avoir passé un pari par exemple, une obligation d'information quant aux chances réelles de gagner (cela permettrait de rationaliser l'acte de jeu) ainsi que l'instauration d'un plafond d'endettement proportionnel aux revenus des joueurs.

1.3. Types de jeu de hasard et définitions

Un **jeu de hasard** : l'expression « jeu de hasard » n'est pas définie. « Il est constant qu'elle recouvre les jeux de pur hasard »²²³. Concernant les jeux qui combinent une part de hasard et d'intelligence, la question s'est posée de savoir quelle doit être la part de hasard. La définition s'est forgée dans le passé par la jurisprudence. En effet, par un arrêt du 7 janvier 1877, la Cour de cassation avait jugé qu'est de hasard un jeu où la chance prédomine sur l'habileté, la ruse, l'audace et les combinaisons de l'intelligence²²⁴. Récemment, la Cour de cassation a épuré cette définition, et a qualifié les jeux de hasard comme étant ceux dans lesquels « **la chance prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence** »²²⁵. Ne sont donc pas visés tous les jeux de hasard. Une pesée du hasard, qui n'est pas toujours facile à réaliser, et sur laquelle la Cour exerce son contrôle, s'impose donc²²⁶.

La difficulté s'est principalement présentée en relation avec le jeu de **poker**. Certains juges ont considéré que le poker est un « jeu de hasard raisonné », qu'il ne s'agit en réalité pas d'un jeu de hasard pour le « joueur habituel qui s'appuie sur son expérience, approfondit les mécanismes et les ressorts du jeu et se fonde sur une connaissance des probabilités, sur sa perspicacité dans la compréhension de la stratégie des autres joueurs ainsi que sur la suggestion de la propre tactique et vient ainsi par son action personnelle minimiser et même supplanter le hasard initial »²²⁷.

En 2014, le législateur a introduit l'art. L. 322-2-1 al. 1 CSI interdisant plus largement les jeux d'argent **reposant exclusivement sur le savoir-faire des joueurs**. Dans l'intervalle, la Cour de cassation a même qualifié, au regard de la loi de 1983, que « le poker Texas Hold'em, le poker Omaha et le rami-poker sont des jeux dans lesquels la chance prédomine sur habileté et les combinaisons d'intelligence »²²⁸.

Un **jeu d'argent** : un **enjeu financier doit être au centre de la convention de jeu de hasard**. L'absence d'intérêt pécuniaire dans le jeu a comme conséquence de faire sortir l'acte du champ répressif et il est considéré comme un simple divertissement²²⁹. La loi de 2010 évoque bien les jeux payants à l'art. 2 en parlant de « jeux d'argent et de hasard ». L'argent procure tout l'intérêt de ce type de jeu, contrairement au jeu d'adresse où le talent du joueur est mis en valeur, les jeux de hasard dépendent principalement du sort et ce sont les abus dans les jeux d'argent ou simplement l'exploitation du jeu

²²³ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 55.

²²⁴ Crim. 5 janv. 1877. Cf. F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 55.

²²⁵ Crim. 30 octobre. 2013.

²²⁶ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 55.

²²⁷ Toulouse, 17 janv. 2013.

²²⁸ Crim. 30 octobre 2013.

²²⁹ M. Escande, *op. cit.*, p. 169.

qui méritent d'être condamnés. Ainsi, « sans argent, les jeux de hasard ne portent préjudice à personne et ne sont pas répréhensibles par la loi pénale »²³⁰.

Une **maison de jeux** : la tenue d'une maison de jeux est pénalement répréhensible²³¹, bien que la loi autorise deux types de maisons de jeux : les casinos et les cercles de jeux²³². La notion de maison de jeux de hasard doit être appréciée de la façon la plus large possible²³³. La constitution de l'infraction suppose l'existence d'une « maison » où des jeux sont organisés. Il faut entendre ce terme dans le sens le plus usuel comme visant tout lieu où le jeu peut être pratiqué (appartement, villa, débit de boissons)²³⁴. Il a même été jugé, avant l'entrée en vigueur de la loi de 2010, que le concept de « maison » s'appliquait aussi à un site de jeu en ligne, donc à un « cybercasino »²³⁵. Ainsi, même si la loi ne définit pas la notion de maison de jeux, « le législateur a voulu prohiber tout établissement qui, par les modalités de son organisation ou de son fonctionnement, sa régularité ou sa fixité, ne peut pas être confondu avec les jeux tenus de manière accidentelle et occasionnelle dans un lieu public »²³⁶. Finalement, il n'est pas nécessaire que la maison soit exclusivement affectée au jeu²³⁷.

Loterie : selon l'art. L. 322-2 CSI, « (s)ont réputées loteries et interdites comme telles : les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles ont été réunies des primes ou autres bénéfiques dus, même partiellement, au hasard et, d'une manière générale, toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard et pour lesquelles un sacrifice financier est exigé par l'opérateur de la part des participants ».

La **caractérisation d'une loterie prohibée** exigeait à l'origine quatre conditions : une offre faite au public (publicité réalisée par plusieurs biais comme la presse, des prospectus, internet, et qui s'adressent à un public français), un sacrifice financier, une espérance de gain et un hasard, fût-il partiel²³⁸. La loi relative à la consommation a porté à trois ces **conditions**, en supprimant l'exigence du hasard. En effet, l'art. L. 322-2-1 CSI dispose que l'interdiction posée à l'art. L. 322-2 CSI « recouvre les jeux dont le fonctionnement repose sur le savoir-faire des joueurs ». La raison d'un tel changement provient principalement du fait qu'un jeu peut également être dangereux quand bien même son issue ne dépendrait pas du hasard et qu'une absence de hasard ne justifierait pas qu'un jeu soit autorisé.

Paris hippique et paris sportifs : les paris hippiques et les paris sportifs sont définis par l'art. 4 de la loi de 2010 comme des paris comportant un enjeu en valeur monétaire où les gains éventuels des joueurs dépendent de l'exactitude de leurs pronostics portant sur le résultat de toute épreuve hippique ou compétition sportive réelle légalement organisée en France ou à l'étranger.

²³⁰ *Ibid.*, p. 170.

²³¹ Art. L. 324-1 CSI. Cf. *infra* 3.6.2.

²³² Cf. art. L. 321-1 CSI pour les casinos et art. 1 décret de 1947 pour les cercles de jeux.

²³³ M. Escande, *op. cit.*, p. 171.

²³⁴ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 54.

²³⁵ Versailles, 4 mars 2009, CCE 2009, n°46.

²³⁶ Crim. 30 octobre 2013, n°12-84.784.

²³⁷ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 54.

²³⁸ *Ibid.*, n° 15 ss.

2. Régime d'admission et de surveillance et sanctions

2.1. Autorisation et conditions

La loi française **interdit de manière générale les jeux d'argent et de hasard tout en établissant des exceptions très réglementées** concernant les loteries, les casinos et cercles de jeux ainsi que les paris hippiques et sportifs.

Les conditions à remplir pour pouvoir organiser ces types de jeux sont **propres à chaque catégorie de jeux**. Les conditions relatives aux jeux « en dur » seront traitées ici ; celles relatives à l'agrément pour les jeux en ligne le seront ensuite²³⁹.

2.1.1. Loteries

Le droit français interdit les loteries²⁴⁰ tout en établissant un régime de dérogations. Il existe donc des **loteries prohibées** (illicites) et des **loteries autorisées** (licites)²⁴¹. Les art. L. 322-3 ss et D. 322-1 ss CSI régissent les loteries autorisées.

Les dérogations concernent premièrement les loteries d'objets mobiliers **exclusivement destinées à des actes de bienfaisance**, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif. Celles-ci doivent avoir été autorisées préalablement par le maire de la commune du siège social de l'organisme bénéficiaire²⁴².

Deuxièmement, sont autorisés les **lotos traditionnels organisés dans un cercle restreint et uniquement dans un but** social, culturel, scientifique, éducatif, sportif ou d'animation sociale et dont les mises sont de faible valeur (moins de 20 euros). Les lots de ces loteries peuvent consister en bons d'achat non remboursables, mais pas en somme d'argent²⁴³. Aucune autorisation préalable n'est exigée pour ces loteries, toutefois elles doivent être **organisées par une association**, sous peine d'être présumées irrégulières²⁴⁴.

La jurisprudence interprète les conditions à l'organisation de telles loteries de manière restrictive. Ainsi, la notion de « cercle restreint » est incompatible avec l'organisation répétée, dans des locaux réservés à cet effet, de « soirées loto ». Par ailleurs, « l'importance et le coût des publicités réalisées, l'étendue de leur zone de diffusion et le nombre des participants à chaque loterie » ne coïncide pas avec le caractère restreint et le but non lucratif de telles loteries²⁴⁵.

Finalement, les loteries proposées au public pendant la durée et dans l'enceinte des **fêtes foraines** sont aussi autorisées²⁴⁶ à condition qu'elles n'offrent que des lots en nature, fonctionnent avec une mise unitaire de 1,5 euros maximum, ne proposent pas de lots dont la valeur excèdent trente fois le montant de la mise et soient proposées par des professionnels dont la seule activité est la tenue

²³⁹ Cf. *infra* 3.2.

²⁴⁰ Art. L. 322-1 CSI. Cf. la notion de « loterie » *infra* 2.2.

²⁴¹ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 12. Cf. *infra* 3.6.1.

²⁴² Art. L. 322-3 CSI. A Paris, l'autorisation pour de telles loteries doit avoir été délivrée par le préfet de police. Les art. D. 322-1 ss règlent les modalités de l'autorisation par le maire.

²⁴³ Art. L. 322-4 CSI.

²⁴⁴ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 33.

²⁴⁵ Cf. *ibid.* et réf. citées.

²⁴⁶ Art. L. 322-5 CSI.

d'établissements de loisirs²⁴⁷. La **participation de mineurs** à ces loteries est autorisée²⁴⁸. A noter que les appareils de jeux proposés au public à l'occasion de fêtes foraines sont autorisés aux mêmes conditions que les loteries²⁴⁹.

Aux loteries autorisées par le CSI s'ajoutent les **loteries organisées par la Française des jeux** en vertu de l'art. 17 du décret de 1978. L'Etat a en effet le **monopole** sur les jeux de grattage et de tirage, ainsi que sur les paris sportifs « en dur », la loi de 2010 ayant libéralisé ce domaine en ligne²⁵⁰. Les jeux de loterie que propose la Française des jeux doivent respecter les objectifs mentionnés à l'art. 1 du décret de 1978, c'est-à-dire la transparence de leur exploitation, la lutte contre leur exploitation criminelle ou le blanchiment d'argent ainsi que la prévention de la dépendance. Les mineurs ne sont pas autorisés à participer à ces jeux²⁵¹.

Enfin, les **loteries commerciales ou publicitaires** sont régies uniquement par le droit de la consommation²⁵².

2.1.2. Casinos et cercles de jeux

Les jeux d'argent sont autorisés dans les casinos et les cercles de jeu titulaires d'une autorisation.

2.1.2.1. Casinos

Les conditions permettant l'ouverture d'un casino se trouvent aux art. L. 321-1 ss et R. 321-1 ss CSI et dans l'arrêté de 2007. L'ouverture d'un casino est soumise à des **conditions très strictes** afin d'éviter toute pratique illicite.

Tout d'abord, le casino ne peut s'implanter **que dans certaines villes ou communes, classées stations balnéaires ou de tourisme**, mentionnées à l'art. L. 321-1 CSI ou à bord de certains navires mentionnés à l'art. L. 321-3 CSI.

Il faut pour cela obtenir une **autorisation du ministre de l'Intérieur** après enquête et avis du conseil municipal, « en considération d'un cahier des charges établi par le conseil municipal et approuvé par le ministre de l'intérieur »²⁵³.

Les **modalités de délivrance de l'autorisation** d'ouverture d'un casino sont régies par les art. R. 321-1 ss CSI et l'arrêté de 2007. Après la désignation d'un exploitant de casino²⁵⁴, la demande est adressée au préfet. Le contenu du dossier est fixé par les art. R. 321-2 CSI et 4 de l'arrêté de 2007. S'il s'agit d'une nouvelle demande, une enquête administrative est ouverte²⁵⁵. Celle-ci a lieu selon les modalités de l'art. 5 de l'arrêté de 2007. Le préfet adresse ensuite la demande au ministre de l'Intérieur. Cette dernière est en outre soumise à l'avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos, l'une des commissions du CCJ²⁵⁶.

²⁴⁷ Art. D. 322-4 CSI.

²⁴⁸ Art. 5 al. 1 loi de 2010.

²⁴⁹ Art. L. 322-6 et D. 322-4 CSI.

²⁵⁰ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 34.

²⁵¹ Art. 1 décret de 1978.

²⁵² Art. L. 322-2-2 CSI et L. 121-36 ss de la loi relative à la consommation. Il ne s'agit pas de traiter ce sujet ici. Cf. F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 39 ss.

²⁵³ Art. L. 321-2 CSI.

²⁵⁴ Cf. art. 3 arrêté de 2007.

²⁵⁵ Art. R. 321-3 CSI : une enquête n'est pas nécessaire en cas de renouvellement d'autorisation ou d'augmentation du nombre de tables de jeux autorisées ou du nombre de machines à sous autorisées.

²⁵⁶ Cf. *infra* 3.5.1.. Celle-ci est instituée selon les art. R. 321-7 CSI et le décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux (ci-après : décret de 2011).

L'autorisation est ensuite délivrée par le ministre de l'Intérieur. Elle est **temporaire**²⁵⁷ et **fixe** principalement : la durée de la concession, le nombre et la nature des jeux autorisés, leur fonctionnement, les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité, les conditions d'admission dans les salles de jeux, les heures d'ouverture et de fermeture, le taux et le mode de perception des prélèvements prévus aux art. L. 321-6 et R. 321-37 CSI²⁵⁸. Elle prévoit aussi l'interdiction d'affermier les activités de jeu et d'animation, l'interdiction pour la direction de participer aux jeux du casino et l'interdiction de transmettre l'autorisation de jeux²⁵⁹.

L'autorisation peut être **révoquée** en cas de manquement de l'exploitant à ses obligations²⁶⁰. Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande d'autorisation vaut décision de **rejet**²⁶¹.

Le casino doit avoir **un directeur ainsi qu'un comité de direction tous deux responsables** de son fonctionnement. Ces derniers ainsi que les **employés** doivent avoir la nationalité française ou être ressortissants de l'un des États de l'Union européenne, être majeurs, jouir de leurs droits civiques et politiques et enfin être agréés par le ministre de l'Intérieur²⁶².

Les **jeux pouvant être autorisés dans un casino sont listés** à l'art. D. 321-13 CSI et l'arrêté de 2007 régit leur fonctionnement et leur exploitation aux art. 36 ss. Les machines à sous sont particulièrement réglementées : leur fonctionnement, maintenance, cession, et destruction sont étroitement surveillées²⁶³.

Les art. R. 321-27 s. CSI fixent les **conditions d'accès aux salles de jeux** ainsi que celles requises pour que le ministre de l'Intérieur prononce l'exclusion des salles de jeux de certaines personnes²⁶⁴. Le **fonctionnement des casinos** est réglementé de manière très détaillée aux art. R. 321-29 ss CSI ainsi qu'aux art. 21 ss de l'arrêté de 2007.

Enfin, les casinos sont **tenus de proposer trois activités distinctes** d'animation, de restauration et de jeu²⁶⁵. Ces conditions rigoureuses ont pour conséquences que la jurisprudence reconnaît en principe l'efficacité des contrats de jeu conclu dans les casinos autorisés, sauf en présence d'une interdiction de jeu²⁶⁶.

2.1.2.2. Cercles de jeux

Les conditions pour l'ouverture de cercles de jeux se trouvent à l'art. 47 de la loi de 1923, dans le décret de 1947 et dans l'instruction de 1947.

L'ouverture d'un cercle de jeux est soumise à l'octroi d'une **autorisation du ministre de l'Intérieur** après avis de la commission consultative des cercles de jeux et de casinos. Les modalités de délivrance de l'autorisation sont contenues aux art. 4 ss de l'instruction de 1947.

²⁵⁷ Art. L. 321-1 CSI et 1 arrêté de 2007.

²⁵⁸ Art. L. 321-2 CSI.

²⁵⁹ Art. R. 321-5 CSI.

²⁶⁰ Art. L. 321-2 et R. 321-30 CSI.

²⁶¹ Art. R. 321-6 CSI.

²⁶² Art. L. 321-4 CSI. Cf. ég. Le Titre II, Chapitre I^{er} de l'arrêté de 2007, relatif à l'administration des casinos.

²⁶³ Art. L. 321-5, R. 321-14 et R. 321-17 CSI. Cf. ég. art. R. 321-21 et D. 321-22 ss CSI.

²⁶⁴ Cf. *infra* 4.2.1.

²⁶⁵ Art. 1 arrêté de 2007.

²⁶⁶ Cf. F. Guerchoun, *op. cit.*, n^{os} 68 et 71 ss.

L'autorisation est **incessible**²⁶⁷. Elle **fixe** le nombre et la nature des jeux autorisés, la durée de l'autorisation et les heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeux. Cette autorisation peut être suspendue au maximum quatre mois ou **révoquée** si les obligations ne sont pas respectées²⁶⁸. Le silence pendant quatre mois vaut décision de **rejet**²⁶⁹.

L'autorisation ne peut être accordée qu'à des cercles formés sous le **régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association** (ci-après : loi de 1901). Les cercles **doivent comporter** des statuts, un conseil d'administration, un comité de direction, un président, un bureau et un comité des jeux²⁷⁰. Le directeur et le comité des jeux doivent en permanence veiller à la régularité du fonctionnement des jeux et fournir toutes les informations nécessaires au contrôle par le ministère de l'intérieur. De plus, un expert-comptable vérifie chaque année la comptabilité des cercles²⁷¹.

Le **fonctionnement des cercles de jeux** est détaillé dans l'instruction de 1947. La réglementation de détails relatifs à la condition des membres du comité de direction, au personnel, aux exclus des jeux, aux mises, aux appareils, etc. est semblable à celle des casinos²⁷². Toutefois, elle diffère de celle-ci quant aux jeux autorisés, mais surtout quant aux conditions d'accès du public : **l'entrée dans les cercles de jeux est limitée aux membres de l'association**. L'accès est interdit aux mineurs²⁷³.

Les membres d'un cercle de jeux autorisé ont le **droit de pratiquer tous les jeux de hasard que l'autorisation définit**²⁷⁴, toutefois aucun jeu de hasard ne peut être pratiqué dans un cercle proposant des jeux de commerce (tels que le poker, bridge, le tarot et le rami). A noter que certains jeux ne sont pas susceptibles d'être autorisés dans les cercles de jeux (par exemple la boule, la roulette, le trente et quarante, etc.)²⁷⁵.

L'association titulaire de l'autorisation **doit souscrire à la déclaration** mentionnée à l'art. 5 de la loi de 1901, **s'engager à verser régulièrement au Trésor** le montant de l'impôt sur le produit brut des jeux et se soumettre à des **mesures de contrôles**²⁷⁶.

2.1.3. Paris hippiques et paris sportifs²⁷⁷

La loi de 1891 établit que l'ouverture d'un champ de course requiert l'autorisation du ministre de l'Agriculture²⁷⁸.

En France les paris hippiques sont proposés uniquement en la **forme mutuelle**²⁷⁹, c'est-à-dire « le pari au titre duquel les joueurs gagnants se partagent l'intégralité des sommes engagées, réunies dans une même masse avant le déroulement de l'épreuve, après déduction des prélèvements de toute nature

²⁶⁷ Art. 5 décret de 1947.

²⁶⁸ Art. 1-9 décret de 1947.

²⁶⁹ Art. 1 décret de 1947. Cf. ég. décret de 2011.

²⁷⁰ Art. 3 instruction de 1947.

²⁷¹ Art. 1-2 décret de 1947.

²⁷² Art. 1-3 ss décret de 1947 et instruction de 1947.

²⁷³ Art. 1-8 décret de 1947.

²⁷⁴ Art. 1 al. 2 décret de 1947.

²⁷⁵ M. Culioli/P. Giovanni, Jeu-Pari, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz, juin 2013, n° 182.

²⁷⁶ Art. 47 loi de 1923.

²⁷⁷ Cf. la notion de « paris » *infra* 2.2.

²⁷⁸ Art. 1 loi de 1891.

²⁷⁹ Pour un aperçu des autres formes de paris, M. Culioli/P. Giovanni, *op. cit.*, n° 201.

prévus par la législation et la réglementation en vigueur et de la part de l'opérateur, ce dernier ayant un rôle neutre et désintéressé quant au résultat du pari »²⁸⁰.

Seules les **sociétés de courses**²⁸¹ ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et dont les statuts auront été approuvés par le ministre de l'Agriculture peuvent organiser le pari mutuel²⁸². Elles doivent pour cela **recevoir une autorisation spéciale**, révocable, du **ministre de l'Agriculture**, moyennant prélèvements. Cette dernière ne doit pas infirmer les autres dispositions de l'art. 4 de la loi de 1891²⁸³.

Les paris hippiques étaient à l'origine autorisés dans les hippodromes ; les paris mutuels urbains sont désormais autorisés. La gestion des paris hippiques est confiée à un **organisme nommé « Pari mutuel urbain »** (PMU), réglementé par le décret de 1997 et l'arrêté de 1985.

Enfin, l'organisation de **paris sportifs** est autorisée par l'art. 42 de la loi de 1984. La **Française des jeux a le monopole sur les paris sportifs « en dur »** et les organise d'après les art. 18 du décret de 1985 et 17 du décret de 1978. Les paris doivent respecter les objectifs mentionnés à l'art. 1 du décret de 1985. D'après ce même article, ils ne peuvent être vendus aux mineurs.

2.2. Légalité des jeux en ligne

A la suite de l'avènement d'internet, une offre illégale de jeux en ligne s'est développée en France ces quinze dernières années²⁸⁴. La loi de 2010 ainsi que ses décrets d'application ont alors été adoptés. Le **marché des jeux en ligne est depuis libéralisé**, toutefois chaque entreprise ou société souhaitant obtenir le statut d'*opérateur* de jeux en ligne est **soumis à l'agrément** de l'ARJEL. Sans cet agrément, les sites internet sont considérés comme étant illégaux. Trois secteurs sont ouverts à la concurrence sur le marché des jeux en ligne : les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercles (poker)²⁸⁵. Les jeux de tirage et de grattage en ligne restent sous le monopole de la Française des jeux. Les jeux de casinos autres que les jeux de cercle, tels que les machines à sous, le blackjack et la roulette, sont toujours interdits en ligne²⁸⁶.

D'après l'art. 10 1^o de la loi de 2010, **le jeu et le pari en ligne** « s'entendent d'un jeu et d'un pari dont l'engagement passe exclusivement par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne (...) ».

Selon l'art. 10 2^o de la loi de 2010, « est un **opérateur** de jeux ou de paris en ligne toute personne qui, de manière habituelle, propose au public des services de jeux ou de paris en ligne comportant des enjeux en valeur monétaire et dont les modalités sont définies par un règlement constitutif d'un

²⁸⁰ Art. 4 loi de 2010.

²⁸¹ Art. 1 décret de 1997. Ces sociétés de courses sont régies par la loi de 1901 tant que ses dispositions ne contreviennent pas à celles de la loi de 1891. Le décret de 1997 règle leur organisation et fonctionnement.

²⁸² Art. 2 et 5 loi de 1891.

²⁸³ Art. 5 loi de 1891.

²⁸⁴ A. De Guillenschmidt, Les contrats de jeux d'argent et de hasard en ligne, Jurisclasseur, Fascicule 3330, 15 juin 2014, n° 8. Cf. ég. M. Escande, *op. cit.*, p. 310 ss. ; F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 95.

²⁸⁵ Autorité de régulation des jeux en lignes, Rôle et missions, disponible sous <http://www.arjel.fr/-Role-et-missions-.html> (29.06.2015).

²⁸⁶ Autorité de la concurrence, Avis n° 11-A-02 du 20.01.2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, p. 12, disponible sous <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/11a02.pdf> (29.06.2015).

contrat d'adhésion au jeu soumis à l'acceptation des joueurs ». L'opérateur peut être une personne morale ou physique²⁸⁷.

2.2.1. Conditions préalables à l'agrément

La demande d'agrément est **réservée aux opérateurs « dont le siège social est établi soit dans un Etat membre de la Communauté européenne, soit dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales »**²⁸⁸.

Les opérateurs doivent mettre en place **un dispositif technique** permettant de garantir une traçabilité des opérations de jeu d'une part, et de générer et de transmettre des rapports sur l'activité de jeu d'autre part. L'ARJEL a besoin de s'appuyer sur ces informations pour pouvoir accomplir sa mission. Pour ce faire, l'opérateur met en place un dispositif appelé Frontal qui recueille et archive les transactions allant du joueur vers la plate-forme de jeu de manière sécurisée. Le support de ce dispositif doit être situé sur le territoire français métropolitain. La plate-forme ne peut être située dans un Etat ou un territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du Code général des impôts²⁸⁹. Le système d'information²⁹⁰ de l'opérateur peut être installé hors de France (hors Etats et territoires non coopératif). En outre, toute connexion d'un joueur avec une adresse IP (*Internet Protocol*) réputée française ou avec un login référencé en France (adresse postale en France) à la plate-forme de jeu doit être redirigée vers ce Frontal, ainsi que les données échangées ultérieurement entre le joueur et la plate-forme. Ces données sont stockées dans un format spécifique défini par l'ARJEL. Par ailleurs, l'opérateur doit transmettre à l'ARJEL, périodiquement ou à la demande, des données nécessaires à la supervision des jeux.²⁹¹

L'opérateur doit également mettre en place un site internet dédié, exclusivement accessible par un **nom de domaine de premier niveau comportant la terminaison « .fr »**. Toutes les connexions à destination d'un site de l'opérateur ou d'une de ses filiales et issues d'une adresse IP française ou d'un compte joueur dont l'adresse est en France doivent être redirigées vers ce site dédié.²⁹²

L'entreprise souhaitant obtenir l'agrément **doit fournir certaines informations** à l'ARJEL, notamment son identité, son adresse ou siège social, sa structure juridique ainsi que l'identité et l'adresse de ses dirigeants. Elle doit également fournir des indications sur les éventuelles condamnations pénales prononcées à son encontre²⁹³.

²⁸⁷ A. De Guillenschmidt, *op. cit.*, n° 184.

²⁸⁸ Art. 21-II loi de 2010.

²⁸⁹ Code général des impôts, art. 238-0 A al. 1 *in limine* : « Sont considérés comme non coopératifs, à la date du 1er janvier 2010, les Etats et territoires non membres de la Communauté européenne dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'Organisation de coopération et de développement économiques et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze Etats ou territoires une telle convention. ».

²⁹⁰ Le système d'information est l'ensemble des composants, aux niveaux système, réseau et applicatif et plus généralement tout système ou application susceptible d'interagir avec les plates-formes de jeux de l'opérateur.

²⁹¹ Autorité de régulation des jeux en ligne, Ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent en ligne, Dossier des exigences techniques, p. 6 et 8, disponible sous <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/det.pdf> (29.06.2015).

²⁹² *Ibid.*, p. 6.

²⁹³ Art. 15 loi de 2010.

L'entreprise doit informer l'ARJEL de la nature et des caractéristiques de son offre au public et des **moyens qu'elle met en œuvre pour assurer la sécurité et la fiabilité de son site internet**²⁹⁴. Elle doit en outre justifier sa capacité à maintenir la conformité des jeux proposés à la réglementation en termes de sécurité et de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale²⁹⁵.

Ces différentes obligations sont précisées par décret²⁹⁶.

2.2.2. Procédure d'agrément

L'agrément est délivré pour cinq ans. Il est renouvelable et incessible. Il est de plus subordonné au **respect du cahier des charges** mentionné à l'art. 20 de la loi de 2010 ainsi que de ses autres obligations par l'opérateur²⁹⁷.

La **procédure** de délivrance d'agrément est fixée dans le décret n° 2010-482 du 12 mai 2010 fixant les conditions de délivrance des agréments d'opérateur de jeux en ligne (ci-après : décret de 2010)²⁹⁸.

L'entreprise candidate **doit fournir les informations nécessaires à l'ARJEL** pour établir qu'elle remplit bien les conditions des art. 15 ss de la loi de 2010²⁹⁹. Toute modification relative aux informations de la demande intervenant après la délivrance d'un agrément doit être communiquée à l'ARJEL dans un délai d'un mois à compter de cette modification³⁰⁰.

L'ARJEL établit les modalités et conditions d'examen des dossiers de demande d'agrément³⁰¹. L'ARJEL prend une **décision dans les quatre mois** à partir du dépôt de la demande d'agrément, sous réserve d'une prolongation du délai.

La décision d'agrément est publiée sur le site internet de l'ARJEL et au Journal officiel de la République française³⁰². Elle **indique** les caractéristiques de l'offre de jeux ou de paris en ligne autorisée ainsi que, le cas échéant, les obligations particulières imposées au titulaire, compte tenu des spécificités de son offre et de son organisation³⁰³. L'ARJEL doit tenir une liste de tous les opérateurs de jeux en ligne agréés³⁰⁴.

Tout **refus d'agrément** doit être motivé. L'agrément ou son renouvellement peut être refusé pour des motifs tirés de l'incapacité technique, économique ou financière du demandeur à faire face durablement à ses obligations ; de la sauvegarde de l'ordre public, de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, des nécessités de la sécurité publique et de la lutte

²⁹⁴ Art. 16 loi de 2010.

²⁹⁵ Art. 17 ss loi de 2010.

²⁹⁶ Art. 20 loi de 2010. Décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne.

²⁹⁷ Art. 21-I loi de 2010.

²⁹⁸ Art. 21-VIII loi de 2010.

²⁹⁹ Art. 1 et 2 décret de 2010. **Cf. supra 3.2.1.**

³⁰⁰ Art. 3 **décret de 2010.**

³⁰¹ Art. 6 décret de 2010.

³⁰² Art. 8 **décret de 2010.**

³⁰³ Art. 21-IV loi de 2010 et 10 **décret de 2010.**

³⁰⁴ Art. 21-VII loi de 2010.

contre le jeu excessif ou pathologique ; d'une sanction prononcée par l'ARJEL à l'encontre de l'opérateur ; ou d'une condamnation pénale de l'entreprise, de son propriétaire, de ses dirigeants, de ses mandataires sociaux³⁰⁵.

2.2.3. Obligations des opérateurs agréés

Les opérateurs agréés doivent respecter certaines obligations relatives à la **lutte contre le blanchiment d'argent** et à la **transparence des opérations de jeux**³⁰⁶ ainsi qu'à la **lutte contre le jeu excessif ou pathologique**³⁰⁷.

De plus, afin de **prévenir les conflits d'intérêts**, le législateur impose certaines règles aux opérateurs. Le propriétaire, les dirigeants, les mandataires sociaux et le personnel d'un opérateur de jeux ou de paris en ligne titulaire de l'agrément ne peuvent notamment pas engager, à titre personnel, directement ou par personne interposée, des mises sur des jeux ou des paris proposés par cet opérateur. Tout conflit d'intérêts constaté par l'ARJEL fait l'objet d'une sanction dans les conditions prévues à l'art. 43 de la loi de 2010³⁰⁸.

2.3. Mesures contre des jeux en ligne illégaux

Outre les mesures pénales décrites aux art. 56 et 57 de la loi de 2010, les art. 61 et 62 de la loi de 2010 proposent des mesures afin de lutter contre les sites illégaux de jeux en ligne.

2.3.1. Blocage de l'accès aux sites illégaux

L'art. 61 de la loi de 2010 permet à l'ARJEL d'entamer une procédure pouvant aboutir au blocage de l'accès à un site illégal de jeu en ligne³⁰⁹.

L'ARJEL adresse en premier lieu à l'opérateur non autorisé une **mise en demeure** par envoi recommandé. La lettre doit rappeler les dispositions de l'art. 56 de la loi de 2010 sur les sanctions encourues par un opérateur non agréé, sommer l'opérateur de respecter cette interdiction et l'inviter à présenter ses observations dans un délai de huit jours³¹⁰.

Si l'opérateur n'a pas arrêté son activité une fois passé ce délai, le président de l'ARJEL peut saisir le **juge des référés afin que celui-ci ordonne l'arrêt de l'accès à ce service aux prestataires techniques** qui sont : les fournisseurs d'accès à Internet et les hébergeurs de sites, moteurs de recherche et gestionnaires de forums et de blogs³¹¹. Afin de bloquer l'accès au site, le juge des référés, en tant qu'autorité judiciaire, transmet aux fournisseurs d'accès à internet ou aux fournisseurs d'hébergement une adresse à filtrer, conduisant à l'établissement d'une « liste noire » de sites illégaux³¹². En plus du blocage des sites illégaux, le président de l'ARJEL peut saisir le président du tribunal de grande instance afin que ce dernier ordonne l'arrêt du référencement du site³¹³.

³⁰⁵ Art. 21-III loi 2010 et 12 **décret de 2010**.

³⁰⁶ Art. 22 ss et 31 loi de 2010. Cf. *infra* 3.4.

³⁰⁷ Art. 26 ss loi de 2010. Cf. *infra* 4.

³⁰⁸ Art. 32 loi de 2010.

³⁰⁹ Cf. M. Escande, *op. cit.*, p. 319 s. Concernant la constitutionnalité de la procédure décrite à l'art. 61 de la loi de 2010, cf. A. De Guillenschmidt, *op. cit.*, n° 233 ss.

³¹⁰ Art. 61 al. 1 loi de 2010.

³¹¹ Art. 61 al. 2 loi de 2010. Cf. ég. A. De Guillenschmidt, *op. cit.*, n° 231.

³¹² A. De Guillenschmidt, *op. cit.*, n° 232 s.

³¹³ Art. 61 al. 3 loi de 2010.

Un décret³¹⁴ fixe les **modalités de blocage** que doivent mettre en œuvre les fournisseurs d'accès à internet et les hébergeurs de sites et la compensation des coûts engendrés par une telle procédure³¹⁵.

La **constitutionnalité** de telles mesures de blocage est controversée « en raison des faiblesses procédurales de la mesure de filtrage et de blocage des communications électronique (...). Le risque serait celui de l'absence de limites dans le blocage de l'accès au service internet »³¹⁶.

2.3.2. Blocage des flux financiers

L'art. 62 de la loi de 2010 permet quant à lui de faire bloquer tout mouvement ou transfert de fonds en provenance ou à destination des comptes détenus par les opérateurs non autorisés. Le joueur ne peut ainsi plus alimenter son compte joueur ni obtenir le remboursement de ses avoirs.

Comme c'est le cas lors de la procédure de blocage, l'ARJEL adresse aux opérateurs non autorisés une lettre de **mise en demeure** qui rappelle les sanctions encourues et les dispositions de l'alinéa suivant, ordonne à ces opérateurs de respecter cette interdiction et les invite à présenter leurs observations dans un délai de huit jours³¹⁷.

A l'issue de ce délai, si l'opérateur n'a pas cessé son activité, le ministre chargé du Budget peut, sur proposition de l'ARJEL, **décider d'interdire pour une durée de six mois renouvelable tout mouvement** ou transfert de fonds en provenance ou à destination des comptes détenus par ces opérateurs³¹⁸.

Le ministre chargé du Budget **lève cette interdiction** sur demande des personnes concernées lorsque les mouvements ou transferts de fonds sont réalisés dans le cadre d'opérations non prohibées sur le territoire français³¹⁹.

2.4. Conditions et mesures contre le blanchiment d'argent

Le blanchiment d'argent est pénalement réprimé par les art. 324-1 et 324-7 du Code pénal. Le C. mon. fin. et la loi de 2010 prévoient des **mesures pour lutter contre la fraude, le blanchiment d'argent, ainsi que pour garantir la transparence des opérations de jeux**. Ces mesures vont de pair avec le respect de leurs obligations par les organisateurs de jeux et un contrôle rigoureux des activités par les différentes autorités.

2.4.1. Mesures du C. mon. fin.

Les règles fixées par le C. mon. fin. en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Livre V, Titre VI) s'appliquent aux différents types de jeux et paris.

La **déclaration de soupçon** de l'art. L. 561-1 C. mon. fin. s'impose aux groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques.

³¹⁴ Décret n° 2011-2122 du 30 décembre 2011 relatif aux modalités d'arrêt de l'accès à une activité d'offre de paris ou de jeux d'argent et de hasard en ligne non autorisée.

³¹⁵ Les prestataires techniques procèdent à l'arrêt de l'activité de l'opérateur en utilisant le protocole de blocage par nom de domaine (DNS). L'ARJEL prend en charge les éventuels surcoûts résultant de l'opération de blocage, après que le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies a analysé la situation. Ce décret assure la situation pour les prestataires techniques, qui jusqu'alors devaient prendre en charge les surcoûts liés au blocage.

³¹⁶ M. Culioli/P. Giovanni, *op. cit.*, n° 261.

³¹⁷ Art. 62 2° al. 1 loi de 2010.

³¹⁸ Art. 62 2° al. 2 loi de 2010.

³¹⁹ Art. 62 2° al. 3 loi de 2010.

L'art. L. 323-2 CSI renvoie à l'art. L. 561-13 C. mon. fin. Celui-ci énonce les obligations des organisateurs de jeux. Les casinos **doivent enregistrer les noms et adresses de toutes les personnes** échangeant tous modes de paiement dont le montant excède 2'000 euros par séance³²⁰. Ils doivent **conserver ces informations** sur un registre spécifique pendant cinq ans. Les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques sont également tenus de s'assurer de l'identité des joueurs gagnant un montant fixé par décret et d'enregistrer ces informations durant cinq ans.

L'art. L. 561-37 C. mon. fin. énonce que tout manquement à ces obligations peut faire l'objet de **sanctions administratives et pécuniaires prises par la Commission nationale des sanctions**³²¹. Ces sanctions sont : l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans et le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle³²².

Par renvoi de l'art. L. 323-2 CSI, les art. L. 563-1 ss du C. mon. fin. permettent **l'interdiction, par le ministre chargé des Finances et le ministre de l'Intérieur, de tout mouvement ou transfert de fonds** en provenance ou à destination des comptes détenus par des personnes physiques ou morales qui organisent des activités de jeux, paris ou loteries prohibés³²³. Les conditions d'application de cette interdiction sont détaillées aux art. L. 563-1 ss et R. 563-1 ss C. mon. fin.

2.4.2. Mesures de la loi de 2010

L'un des **objectifs de la loi de 2010** est de lutter contre la fraude et le blanchiment d'argent : « cet objectif relève du champ traditionnel du droit pénal et a longtemps constitué la justification première, sinon exclusive, du projet de loi 2010 »³²⁴.

Les art. 15 et 16 de loi de 2010 instaurent en premier lieu des **obligations préalables** pour les entreprises sollicitant l'agrément. Celles-ci ont été présentées ci-dessus³²⁵. Les dispositions de lutte contre la fraude sont contenues aux art. 17 à 20 de la loi de 2010. Toutes ces obligations sont précisées par décret³²⁶.

L'entreprise qui sollicite l'agrément doit **préciser les modalités d'accès et d'inscription** sur son site de tout joueur ainsi que les moyens qui lui permettent de s'assurer de l'identité de chaque nouveau joueur. L'entreprise doit également démontrer auprès de l'ARJEL qu'un **compte doit être ouvert** avant toute activité de jeu ou de pari³²⁷.

Elle doit en outre préciser les **modalités d'encaissement et de paiement** des mises et des gains à partir de son site et justifier sa capacité à assumer ses obligations en matière de **lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles**, en particulier le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme³²⁸.

³²⁰ Art. D. 561-10-1 C. mon. fin.

³²¹ Les modalités de fonctionnement et la composition de la Commission nationale des sanctions sont exposées aux art. L. 561-39 ss et R. 561-43 ss C. mon. fin.

³²² Art. L. 561-40 C. mon. fin.

³²³ Art. L. 563-2 C. mon. fin.

³²⁴ A. De Guillenschmidt, *op. cit.*, n° 98 et réf. citée.

³²⁵ Cf. *supra* 3.2.1.

³²⁶ Décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne.

³²⁷ Art. 17 loi de 2010.

³²⁸ Art. 18 loi de 2010.

La loi de 2010 instaure un dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent aux art. 23 ss de la loi de 2010. L'opérateur doit, dans l'année suivant l'obtention de l'agrément, attester auprès de l'ARJEL de la **certification qu'il a obtenue au titre du respect de l'ensemble de ses obligations** légales et réglementaires³²⁹. De plus, toute entreprise titulaire de l'agrément d'opérateur transmet ses comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, à l'ARJEL après la clôture de chaque exercice³³⁰. Ces entreprises rendent également compte annuellement des résultats des contrôles qu'elles ont réalisés en matière de lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme³³¹.

Enfin, afin de garantir la **transparence des opérations de jeu**, l'art. 31 de la loi de 2010 prévoit que l'opérateur est tenu de « procéder à l'archivage en temps réel, sur un support matériel situé en France métropolitaine, de l'intégralité des données mentionnées (...) ».

2.5. Autorités et échange d'information avec l'étranger

Auparavant, les autorités chargées de la régulation des jeux étaient au nombre de huit. Ceci était dû au morcellement de réglementation par type de jeux et à l'attachement de chaque ministère à ses prérogatives³³².

Désormais, il existe **deux autorités mentionnées par la loi de 2010**. L'art. 3-III de la loi de 2010 instaure une autorité unique ayant compétence pour l'ensemble des jeux d'argent et de hasard (« en dur » ou en ligne), le Comité consultatif des jeux auprès du Premier ministre (CCJ). Les art. 34 ss de la loi de 2010 réglementent quant à eux l'Autorité de la régulation des jeux en ligne (ARJEL).

2.5.1. Le Comité consultatif des jeux

Le CCJ est chargé de **centraliser les informations** provenant des autorités de contrôle et des opérateurs de jeux, **d'assurer la cohérence de la régulation du secteur des jeux d'argent** et de hasard au regard des objectifs généraux de la loi ainsi que **d'émettre des avis** sur l'ensemble des questions relatives à ce secteur et sur l'information du public concernant les dangers du jeu excessif³³³.

Le décret de 2011 définit les **compétences et le fonctionnement** du CCJ. Celui-ci est présidé par un membre du Parlement et composé d'un collège, d'un observatoire des jeux et de deux commissions consultatives³³⁴.

Le **collège** est composé de dix-neuf membres et détient principalement une compétence d'avis sur les effets des mesures de prévention³³⁵ et de proposition pour des évolutions législatives et réglementaires³³⁶. Il est chargé de conseiller le Premier ministre dans la politique d'encadrement des jeux³³⁷. L'**observatoire des jeux** est quant à lui composé de huit membres qui ont essentiellement pour mission d'informer et de conseiller le collège et les commissions³³⁸.

³²⁹ Art. 23-II loi de 2010.

³³⁰ Art. 25 loi de 2010.

³³¹ Art. 27 loi de 2010.

³³² A. De Guillenschmidt, *op. cit.*, n° 103.

³³³ Art. 3-III-1 loi de 2010.

³³⁴ Art. 1 décret de 2011.

³³⁵ Décret de 2011, article 5, n° 4.

³³⁶ *Ibid.*, n° 2.

³³⁷ Art. 3 ss décret de 2011.

³³⁸ Art. 7 ss décret de 2011.

Les membres des **commissions consultatives** peuvent être des membres du collège. Ces deux commissions sont chargées de mettre en œuvre, respectivement, la politique d'encadrement des jeux de cercle et de casino et celle des jeux et paris sous droits exclusifs. Elles examinent les demandes d'autorisation de jeux dans les cercles de jeux et les casinos, ont pour fonction de prévenir le jeu excessif, de favoriser une pratique raisonnable du jeu et de proposer des mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent³³⁹.

Enfin, les membres du CCJ sont tenus à la **confidentialité** des débats et des informations auxquelles ils ont accès dans leur fonction³⁴⁰.

2.5.2. L'Autorité de régulation des jeux en ligne

L'ARJEL est une **autorité administrative indépendante** ; elle n'a donc pas la personnalité morale. Elle est chargée de **veiller au respect des objectifs de la politique des jeux et des paris en ligne** soumis à agrément sur le fondement des art. 11, 12 et 14 de la loi de 2010 ; d'exercer la **surveillance** des opérations de jeu ou de pari en ligne et participe à la lutte contre les sites illégaux et contre la fraude ; de proposer aux ministres compétents le cahier des charges mentionné au second alinéa de l'art. 20 de la loi de 2010 ; de rendre un avis sur tout projet de texte relatif au secteur des jeux en ligne soumis à agrément que lui transmet le Gouvernement ; de proposer au Gouvernement les modifications législatives et réglementaires qui lui paraissent nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique des jeux d'argent et de hasard mentionnés à l'art. 3 de la loi de 2010³⁴¹.

Les modalités de **fonctionnement et d'organisation** de l'ARJEL sont fixées dans un décret³⁴². L'ARJEL est composée d'un président, d'un directeur général, d'un collège, d'une Commission des sanctions et, le cas échéant, de commissions spécialisées³⁴³.

Le **collège** comprend sept membres nommés pour six ans à raison de leurs compétences économiques, juridiques ou techniques. Leur mandat n'est ni révocable, ni renouvelable³⁴⁴. La **Commission des sanctions** est composée de six membres dont la durée de fonction est de six ans, renouvelable une fois. La fonction de membre de la Commission des sanctions est incompatible avec celle de membre du collège³⁴⁵.

Afin de préserver leur **indépendance et leur intégrité**, les membres de l'ARJEL ont des obligations strictes d'informations, doivent satisfaire à des exigences d'incompatibilité avec d'autres fonctions et respecter le secret professionnel³⁴⁶.

L'ARJEL dispose d'un **pouvoir d'information et d'enquête** en vertu de l'art. 42 de la loi de 2010, ainsi que d'un **pouvoir de sanctions** en vertu des art. 43 ss de la loi de 2010. Les sanctions que la commission des sanctions peut prononcer sont : l'avertissement, les réductions d'une année au maximum de la durée de l'agrément, la suspension de l'agrément pour trois mois au plus et le retrait de l'agrément³⁴⁷.

³³⁹ Art. 3-III loi de 2010 et 10 ss décret 2011.

³⁴⁰ Art. 2 décret de 2011.

³⁴¹ Art. 34-I loi de 2010. Cet article mentionne également les autres compétences de l'ARJEL.

³⁴² Décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

³⁴³ Art. 35-I loi de 2010.

³⁴⁴ Art. 35-II loi de 2010.

³⁴⁵ Art. 41 loi de 2010.

³⁴⁶ Art. 36 loi de 2010.

³⁴⁷ Art. 41 et 43-IV loi de 2010.

2.5.3. Coopération entre autorités

Le président de l'ARJEL présente chaque année un **bilan de l'activité de l'ARJEL au CCJ**³⁴⁸.

Concernant la coopération avec des autorités étrangère équivalentes, le président de l'ARJEL peut conclure, au nom de l'Etat, des **conventions avec les autorités de régulation des jeux d'autres Etats** membres de la Communauté européenne ou d'autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen pour échanger les résultats des contrôles réalisés à l'égard d'opérateurs de jeux ou de paris en ligne³⁴⁹.

2.6. Sanctions

En droit pénal, les infractions relatives aux jeux sont définies aux art. L. 324-1 ss **CSI**, ainsi que dans la **loi de 2010 pour les jeux en ligne** et dans les lois spéciales concernant les cercles et paris hippiques³⁵⁰.

Sur le **plan civil**, le contrat conclu entre un joueur et une loterie illicite, dans une maison de jeux, en public, constituant un pari illicite, ou avec un opérateur illégal est frappé de **nullité absolue**³⁵¹.

A noter que les **paris sportifs** n'ont pas de sanctions spécifiques réglementées par une loi ou un règlement : il faut donc faire appel au droit commun des escroqueries³⁵².

2.6.1. Loteries illicites

Les peines ont été **progressivement aggravées** par le législateur. Elles figurent désormais aux art. L. 324-6 ss CSI.

Selon l'art. L. 324-6 CSI, **l'organisateur d'une loterie prohibée** risque une peine de trois ans d'emprisonnement et de 90'000 euros d'amende. Si l'infraction a été commise en bande organisée, la peine est de 7 ans d'emprisonnement et 200'000 euros d'amende.

Les art. L. 324-7 et L. 324-8 CSI prévoient des **peines supplémentaires** pour les personnes physiques et morales. En outre, les personnes ayant assuré la promotion commerciale de loteries illicites sont passibles d'une amende pouvant atteindre 100'000 euros en vertu de l'art. L. 324-9 CSI.

2.6.2. Maisons de jeux, jeux de hasard non autorisés en public, appareils de jeux

D'après les art. L. 324-1 ss CSI, sont interdits : la tenue d'une maison de jeux de hasard, l'établissement ou la tenue de jeux de hasard non autorisé dans les lieux publics ou ouverts au public et les appareils de jeux.

La **tenue de maison de jeux de hasard** est réprimée à l'art. L. 324-1 CSI : « le fait de participer, y compris en tant que banquier, à la tenue d'une maison de jeux de hasard où le public est librement admis, même lorsque cette admission est subordonnée à la présentation d'un affilié, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 90'000 euros d'amende. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 200'000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée ». La publicité en faveur d'une telle maison de jeux est également réprimée par cet article ; la peine

³⁴⁸ Art. 6 décret de 2011.

³⁴⁹ Art. 34-V loi de 2010.

³⁵⁰ Cf. M. Culioli/P. Gioanni, *op. cit.* pour une présentation de toutes ces infractions.

³⁵¹ Cf. *ibid.*, n^{os} 26, 60, 66, 86 et 118.

³⁵² *Ibid.*, n^o 178.

est de 100'000 euros d'amende. L'infraction suppose une maison de jeux dans laquelle le public est librement admis et où sont organisés intentionnellement des jeux de hasard ayant un enjeu monétaire³⁵³.

D'après l'art. L. 324-1 al. 2 CSI, « le fait d'établir ou de tenir **sur la voie publique** et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent est puni de six mois d'emprisonnement et de 7'500 euros d'amende ». Cette infraction suppose un jeu de hasard avec un enjeu monétaire, proposé cette fois-ci dans un lieu public, notion qui doit être comprise de manière large³⁵⁴.

Enfin, l'art. L. 324-2 CSI énonce que « l'importation ou la fabrication de tout **appareil** dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet, éventuellement par l'apparition de signes, de procurer moyennant enjeu un avantage direct ou indirect de quelque nature que ce soit, même sous forme de parties gratuites, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45'000 euros d'amende. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100'000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée ».

Cette infraction vise les **machines à sous**³⁵⁵. Elle suppose un sacrifice financier par le joueur. Le fonctionnement de l'appareil doit reposer de manière prépondérante sur le hasard, et non pas sur l'adresse du joueur³⁵⁶. Cependant, il existe des exceptions. Ainsi, sont autorisés : les appareils de jeux proposés lors de fêtes foraines, les appareils de jeu proposés dans des casinos autorisés et les appareils de jeux individuels, portables, jetables servant de support à un jeu exploité par la Française des jeux³⁵⁷.

Les art. L. 324-3 et L. 324-4 CSI prévoient des **peines complémentaires** pour les personnes physiques et morales.

L'art. L. 324-5 CSI permet la répression des personnes ayant exercé les fonctions de **directeur ou de membre du comité de direction** sans avoir obtenu l'agrément préalable du ministre de l'intérieur, ayant fait fonctionner des jeux de hasard en infraction aux dispositions de l'arrêté d'autorisation ou ayant dissimulé tout ou partie du produit des jeux servant de base aux prélèvements. Enfin, l'art. R. 324-1 CSI prévoit des **peines pour la direction ou les membres du personnel** d'un casino.

Quant aux sanctions relatives aux **cercles de jeux**, l'art. 49 de la loi de 1923 énonce les infractions poursuivies et les peines susceptibles d'être prononcées.

2.6.3. Paris hippiques illicites

L'art. 8 de l'arrêté de 1985 interdit à toute personne d'engager ou d'accepter des paris sur les courses organisées en France **sans passer par les services du pari mutuel français**.

L'art. 4 de la loi de 1891³⁵⁸ énonce que quiconque aura en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit, **offert de recevoir ou reçu des paris sur les courses de chevaux**, soit directement, soit par intermédiaire, sera puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 90'000 euros. Les

³⁵³ Cf. la notion de « maison de jeux » *infra* 2.2. Cf. ég. F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 54 ss.

³⁵⁴ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 61. Cf. ég. M. Culioli/P. Gioanni, *op. cit.*, n° 96 ss.

³⁵⁵ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 64.

³⁵⁶ *Ibid.*, n° 65 et réf. citées.

³⁵⁷ Art. L. 321-5 et L. 322-6 CSI ; Cf. ég. M. Culioli/P. Gioanni, *op. cit.*, n° 132 ss.

³⁵⁸ Au sujet des autres infractions que celles prévues par la loi de 1891, cf. M. Culioli/P. Gioanni, *op. cit.*, n° 245 ss.

peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 200'000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée. L'élément matériel de l'infraction consiste en la réception (ou l'offre) d'une somme d'argent en vue d'un pari sur une course hippique, « dans un établissement non autorisé, par n'importe quel biais, éventuellement par téléphone »³⁵⁹.

Le **champ répressif de cette disposition est très large** : il condamne aussi tout intermédiaire³⁶⁰. Cet article prévoit également des **peines complémentaires** pour les personnes physiques et morales.

2.6.4. Infractions en ligne

Outre les mesures complémentaires à la répression (blocage des sites illégaux et des flux financiers³⁶¹) et les sanctions que peut prononcer la commission des sanctions³⁶², la loi de 2010 mentionnent des infractions pénales.

L'art. 9 de la loi de 2010 réprime la **communication commerciale illégale** par n'importe quel moyen. La peine est une amende de 100'000 euros. Il s'agit ici d'empêcher l'offre de jeux aux personnes vulnérables en raison de leur jeune âge ou d'un risque d'addiction.

L'art. 56 de la loi de 2010 sanctionne **l'offre de jeux en ligne par un opérateur qui n'est pas titulaire de l'agrément** nécessaire. La sanction est de trois ans d'emprisonnement et de 90'000 euros d'amende. Ces peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 200'000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée. L'article mentionne également des **peines complémentaires** pour les personnes physiques et morales.

Enfin, l'art. 57 de la loi de 2010 réprime **l'offre publicitaire de sites non autorisés**. La peine prévue est une amende de 100'000 euros.

3. Mesures de protection des joueurs

3.1. L'objet des mesures

3.1.1. Politique de prévention

Les jeux d'argent et de hasard ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire; ils font partie d'un **encadrement strict au regard des enjeux d'ordre public**, de sécurité publique et de protection de la santé et des mineurs³⁶³.

Historiquement, **la prohibition des jeux de hasard** peut être considérée comme une forme de prévention et une volonté de l'Etat de réduire les effets négatifs du *gambling*, bien qu'une telle politique « liberticide » fasse débat et favorise plutôt les jeux clandestins. On peut également considérer **l'encadrement du jeu de hasard** (avec une situation de monopole) comme une tentative des pouvoirs publics de contrôler et limiter le jeu³⁶⁴. Aujourd'hui, suite à une forte demande européenne concernant la modernisation du secteur de jeux de hasard et d'argent³⁶⁵, le gouvernement

³⁵⁹ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 83 et réf. citées.

³⁶⁰ M. Escande, *op. cit.*, p. 209. Cf. ég. M. Culioli/P. Gioanni, *op. cit.*, n° 224 ss.

³⁶¹ Cf. *supra* 3.3.

³⁶² Cf. *supra* 3.5.2.

³⁶³ Art. 1 de la loi de 2010.

³⁶⁴ M. Escande, *op. cit.*, p. 274.

³⁶⁵ Voir notamment la Recommandation de la Commission européenne du 14 juillet 2014 relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services et jeux

a souhaité adopter des mesures pour lutter contre le jeu excessif et promouvoir le concept de « jeu responsable » grâce notamment à des actions d'information, de prévention et de formation.

Au sein de l'Etat, trois acteurs principaux sont chargés de la tutelle et de la régulation du secteur des jeux. Le **ministère en charge du Budget**³⁶⁶ est le chef de file de la politique des jeux ; une responsabilité qu'il partage avec le **ministère de l'Intérieur** pour les casinos et le **ministère de l'Agriculture** pour l'exercice de la tutelle du PMU. De manière ponctuelle, le **ministère de la Santé** intervient sur des sujets relatifs à l'addiction et le **ministère des Sports** pour les paris sportifs³⁶⁷. Chacun de ces ministères a ainsi un domaine sur lequel il est chargé d'exercer son contrôle : le ministère de l'Intérieur sur les casinos et cercles de jeu ; le ministère en charge des Finances sur la Française des jeux, le PMU et les casinos ; le ministère de l'Agriculture pour le PMU ; et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) pour les jeux en ligne.³⁶⁸ **Un Comité pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable** (Cojer) a été installé au ministère de l'Economie et des Finances. Il est consultatif et concerne les activités de la Française des jeux³⁶⁹.

La politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs, assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu, prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées³⁷⁰.

Les **casinos** ont été les premiers à mettre en place des actions spécifiques contre le jeu excessif et à informer leur clientèle sur les risques liés à l'abus de jeu³⁷¹. On trouve aujourd'hui un syndicat professionnel des casinos en France, qui a adopté une charte de déontologie³⁷² en 2003. Les syndicats se sont engagés à mieux surveiller les interdits de jeu volontaire et à mettre en place des mesures préventives en matière de jeu problématique³⁷³.

Les normes de protection des joueurs peuvent être trouvées principalement dans la loi de 2010. En effet, **la loi de 2010 est un socle commun** de règles applicables à tous les opérateurs. Ces normes visent à **protéger les mineurs** et à **lutter contre la dépendance** aux jeux en s'inspirant notamment des règles applicables en matière de commercialisation de tabac ou de l'alcool³⁷⁴. Cependant, certaines

d'argent et de hasard en ligne pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs, Journal officiel du 19 juillet 2014, p. 38.

³⁶⁶ Le ministère de l'Economie et des Finances se compose actuellement (au 07.07.2015) d'un ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, et d'un ministre des Finances et des Comptes publics. Ils comprennent eux-mêmes respectivement, d'une part, un secrétaire d'Etat chargé du Numérique et d'un secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Economie sociale et solidaire, et, d'autre part, d'un secrétaire d'Etat chargé du Budget.

³⁶⁷ Direction du budget, Rapport d'activité 2012, p. 104, disponible sous http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/publications/rapports_activites/2012/RA2012_web.pdf (29.06.2015).

³⁶⁸ Institut national de la statistique et des études économiques, Le contrôle des jeux d'argent par l'Etat et les instances liées au secteur, disponible sous http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1493#encadre1 (29.06.2015).

³⁶⁹ Expertise collective de l'Institut nationale de la santé et de la recherche médicale, Jeux de hasard et d'argent, Contextes et addictions, Paris 2008, p. 274.

³⁷⁰ Art. 3 ch. 1 n° 1 à 4 de la loi de 2010.

³⁷¹ Expertise collective de l'Institut nationale de la santé et de la recherche médicale, *op. cit.*, p. 275.

³⁷² Disponible sous : <http://www.casinos.fr/index.php/casinos-france/charte-de-deontologie> (03.12.2014).

³⁷³ Expertise collective de l'Institut nationale de la santé et de la recherche médicale, *op. cit.*, p. 275.

³⁷⁴ S. George, *op. cit.*, p. 87.

dispositions de protection de la loi de 2010 ne concernent que les jeux en ligne. C'est pourquoi l'on trouve également des normes de protection dans les autres lois spéciales directement pour les jeux concernés.

3.1.2. Conception de base : la notion de « jeu responsable »

En France, **la lutte contre la dépendance aux jeux se confond en grande partie avec la protection des personnes vulnérables, en particulier les mineurs**³⁷⁵. Freiner la dépendance aux jeux est l'un des principaux objectifs de la loi de 2010. Le financement de cette mesure est procuré par un prélèvement sur l'activité des jeux et paris en ligne³⁷⁶. Le législateur parle de « jeu responsable ». Cette notion « intervient de manière importante dans le transfert de la responsabilité de l'Etat et de son rôle providentiel vers le joueur, désormais seul responsable de ses actes »³⁷⁷. Selon les débats et les travaux parlementaires, l'addiction au jeu est un problème prioritaire pour le législateur³⁷⁸.

La loi de 2010 consacre un chapitre entier au jeu pathologique et excessif aux art. 26 ss. Cependant, elle ne propose rien de complètement nouveau par rapport à l'état antérieur de la loi, hormis **l'obligation d'information** destinée aux joueurs sur les risques financiers et sanitaires encourus. Sous le monopole de la Française des jeux et du Pari mutuel urbain, l'information aux joueurs et la promotion du jeu responsable étaient occultés³⁷⁹.

Les différentes lois sur les jeux de hasard **prévoient de nombreuses mesures de protection** des joueurs et de l'ordre public. Parmi les plus importantes, nous pouvons trouver les restrictions d'accès et des listes des interdits de jeu, une réglementation stricte sur les publicités des jeux d'argent et de hasard, des normes de protection des mineurs, une interdiction des jeux à crédit, le plafonnement du taux de retour aux joueurs, la limitation des gratifications financières des joueurs et des règles sur l'affichage d'informations destinées aux joueurs.

3.2. Mesures concrètes

3.2.1. Restrictions d'accès et liste des interdits du jeu

Toute personne n'est **pas autorisée à pénétrer dans un casino**. L'interdiction ne concerne pas uniquement l'acte de jouer mais l'entrée dans les salles de jeu, afin de ne pas susciter l'envie de jouer³⁸⁰.

Un **contrôle rigoureux** est exercé auprès de chaque client désireux d'entrer dans les salles de jeu. Toute personne désirant y accéder est tenue de **justifier de son identité**, chaque établissement devant mettre en place un dispositif de contrôle systématique à l'entrée des salles de jeu. Ce contrôle est exercé dans tous les cas, que l'accès aux salles soit payant ou non. L'accès aux salles de jeu est bien entendu interdit aux mineurs, même émancipés. Les fonctionnaires ou militaires en uniforme, en

³⁷⁵ Sénat, La lutte contre la dépendance aux jeux, Les documents de travail du Sénat, Série Législations comparées, n° LC 175, sept. 2007.

³⁷⁶ M. Escande, *op. cit.*, p. 414.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ *Ibid.* Voir par exemple : Assemblée nationale, projet de la loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, n°1549, 30 mars 2009 ou Assemblée nationale, Rapport par M. J-F. Lamour relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, n°1860, 22 juillet 2009.

³⁷⁹ M. Escande, *op. cit.*, p. 415.

³⁸⁰ F. Guerchoun, *op. cit.*, n° 75.

dehors de l'exercice de leurs missions, ainsi que les individus en état d'ivresse ou susceptibles de provoquer des incidents doivent également se voir refuser l'entrée au casino³⁸¹.

Il existe en outre des **restrictions spéciales d'accès**. Le **ministre de l'Intérieur** peut prononcer l'exclusion des salles de jeux : des personnes qui ont volontairement sollicité cette mesure, des personnes placées sous mesure de protection juridique à la demande de la personne en charge de la mesure de protection habilitée à cet effet dans le respect de l'art. 459 CC, des condamnés bénéficiant de sursis avec mise à l'épreuve à l'égard desquels a été prononcée l'interdiction d'accès aux casinos et maisons de jeux prévue par l'art. R. 59 du Code de procédure pénale, des condamnés admis au bénéfice de la libération conditionnelle sous condition de ne pas fréquenter les casinos et maisons de jeux, et finalement des personnes dont la présence dans les salles serait de nature à troubler l'ordre, la tranquillité ou le déroulement normal des jeux. Ces mesures sont susceptibles d'être révisées périodiquement³⁸².

L'art. 26 de la loi de 2010 prévoit qu'un opérateur de jeux ou de paris **en ligne** titulaire d'un agrément est **tenu de faire obstacle à la participation du jeu ou du pari qu'il propose aux personnes interdites** de jeu en vertu de la réglementation en vigueur ou exclues du jeu à leur demande. Il peut donc interroger l'ARJEL concernant les fichiers des interdits de jeu tenus par le ministère de l'intérieur. Il peut en outre clôturer tout compte joueur dont le titulaire viendrait à être touché par une interdiction ou une exclusion³⁸³.

L'opérateur doit, de plus, **prévenir les comportements de jeu excessif ou pathologique** par la mise en place de mécanismes d'auto-exclusion et de modération et de dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises. Il communique à tout moment le solde de leur compte aux joueurs, il les informe des risques liés au jeu excessif ou pathologique par le biais d'un message de mise en garde, ainsi que des procédures d'inscription sur les fichiers des interdits de jeu tenus par les services du ministère de l'Intérieur³⁸⁴.

Les opérateurs de jeux en ligne doivent rendre un **rapport annuel** à l'ARJEL relatif aux actions qu'ils ont menées et aux moyens qu'ils ont consacrés pour promouvoir le jeu responsable et lutter contre le jeu excessif ou pathologique³⁸⁵.

Un **numéro d'appel téléphonique** est, de plus, mis à la disposition des joueurs excessifs ou pathologiques et de leur entourage par les pouvoirs publics sous la responsabilité de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé³⁸⁶.

Finalement, le **personnel des jeux dans les casinos** doit être agréé par le ministre de l'Intérieur et tout employé de jeux nouvellement agréé devra dans les quatre-vingt-dix jours de sa prise de fonction bénéficier d'une **formation à la détection des personnes en difficulté avec le jeu**³⁸⁷.

³⁸¹ Art. R. 321-27 CSI.

³⁸² Art. R. 321-28 CSI.

³⁸³ Art. 26 al. 1 loi de 2010.

³⁸⁴ Art. 26 al. 2 loi de 2010.

³⁸⁵ Art. 27 de la loi de 2010.

³⁸⁶ Art. 28 de la loi de 2010.

³⁸⁷ Art. 15 arrêté de 2007.

3.2.2. Publicité

L'infraction sur les publicités illégales est de portée générale puisqu'elle est inscrite dans toutes les lois relatives aux jeux d'argent et de hasard³⁸⁸. L'objectif est clair : **réprimer la publicité illégale**.

Depuis 2010, la publicité est réglementée à l'art. 7 de la loi de 2010³⁸⁹, qui prévoit un encadrement de la publicité des opérateurs de jeux de hasard et d'argent, **que l'offre soit en ligne ou « en dur »**. Il est prévu que toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard est **autorisée si elle est assortie d'un message de mise en garde contre le jeu pathologique ou excessif** ainsi que d'un message faisant référence au système d'information et d'assistance prévue à l'art. 29 de la loi de 2010³⁹⁰. En outre, la publicité est interdite dans les publications aux mineurs, sur les services de communication audiovisuelle et dans les programmes de communication audiovisuelle présentés comme s'adressant aux mineurs, dans les services de communication au public en ligne à destination des mineurs et dans les salles de spectacles cinématographiques lors de la diffusion d'œuvres accessibles aux mineurs.

L'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité (ARPP), les professionnels du secteur publicitaire et les associations ont engagé en 2008 un groupe de réflexion sur la publicité des jeux qui a abouti à la publication d'une **recommandation déontologique** des jeux d'argent le 3 juillet 2009³⁹¹. Ce texte vise tous les jeux d'argent et de hasard, quel qu'en soit le support et selon quatre axes : la protection des mineurs, le jeu responsable, la juste information du public et la responsabilité sociale. Toutefois il ne couvre pas les loteries publicitaires régies par le code de la consommation (art. L. 121-36 ss du Code de la consommation). Il n'est pas non plus applicable aux loteries visées par le CSI³⁹².

Concernant les **jeux en ligne**, l'art. 26 al. 3 de la loi de 2010 impose à l'opérateur de **s'abstenir d'adresser toute communication commerciale** aux titulaires d'un compte joueur bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion sur son site ou d'une mesure d'auto-exclusion définitive. A compter du 1^{er} janvier 2015, il doit également s'abstenir d'adresser toute communication commerciale aux anciens titulaires de compte joueur dès lors qu'ils sont inscrits sur les fichiers des interdits de jeux mentionnés à l'art. 26 al. 1 et que l'opérateur dispose des informations personnelles relatives à ces joueurs³⁹³.

3.2.3. Protection des mineurs

La loi de 2010 prévoit des mesures de **protection spéciales pour les mineurs**³⁹⁴. En effet, les mineurs, même émancipés, ne peuvent prendre part à des jeux d'argent et de hasard dont l'offre publique est autorisée par la loi, à l'**exception de certains jeux de loterie**³⁹⁵. Les opérateurs d'argent et de hasard légalement autorisés sont tenus de faire obstacle à la participation de mineurs, même émancipés, aux activités qu'ils proposent. Ils ne peuvent financer l'organisation ou parrainer la tenue d'événements à destination spécifique des mineurs. De plus, les opérateurs de jeux en ligne mettent en place lors de

³⁸⁸ Désormais, seul les art. 4 de la loi de 1891, L. 324-1 al. 3 CSI et 57 de la loi de 2010 condamnent cette infraction. Cf. M. Escande, *Droit des jeux d'argent et de hasard*, *op. cit.*, p. 176.

³⁸⁹ Un décret d'application précise les modalités d'application de cet article : décret n°2010-624 du 8 juin 2010 relatif à la réglementation des communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ainsi qu'à l'information des joueurs quant aux risques liés à la pratique du jeu : Journal officiel du 9 juin 2010.

³⁹⁰ Le décret du 8 juin 2010 détermine les modalités de mise en place d'un message de mise en garde devant figurer lors des communications commerciales.

³⁹¹ Disponible sous : http://www.arpp-pub.org/IMG/pdf/Reco_Jeux_d_argent-2.pdf (03.12.2014).

³⁹² A. De Guillenschmidt, *op. cit.*, n° 245.

³⁹³ Art. 26 al. 3 de la loi de 2010.

³⁹⁴ Art. 5 de la loi de 2010.

³⁹⁵ Ceux prévus aux art. L. 322-1, L. 322-3 et L. 322-5 CSI.

toute connexion à leur site, **un message avertissant** que les jeux d'argent et de hasard sont interdits aux mineurs. La **date de naissance du joueur est exigée** au moment de son inscription, ainsi qu'à chacune de ses visites sur le site de l'opération.

Finalement, comme nous l'avons vu, la réglementation sur la publicité consacre une grande protection aux mineurs et interdit de faire de la publicité dans les publications, les services de communication audiovisuelle et dans les spectacles cinématographiques destinés aux mineurs³⁹⁶.

3.2.4. Interdiction du jeu à crédit

L'interdiction du jeu à crédit existe déjà depuis de nombreuses années dans le système français. L'interdiction relative à la **Française des jeux et au Pari mutuel urbain** est liée aux modalités de vente de ces jeux, les règlements intérieurs de ces deux opérateurs n'autorisant l'achat de jeux et de paris que « comptant »³⁹⁷. Quant aux **casinos**, l'art. R. 321-35 CSI interdit à toute personne employée à titre quelconque dans un casino de consentir des prêts d'argent aux joueurs.

En droit commun, les dispositions combinées des art. 1965 et 1967 CC soumettent le contrat de jeu et tous les contrats qui lui sont connexes (y compris le contrat de prêt) au régime de « l'exception de jeu » : le prêteur, dès lors qu'il a connaissance de la destination des fonds empruntés par le joueur, ne dispose d'**aucune action en justice pour obtenir le remboursement d'une dette de jeu**³⁹⁸. « Il résulte de cette disposition que, d'une part, **le paiement d'une dette de jeu doit être volontaire** et, d'autre part, que **la reconnaissance d'une dette de jeu**, de même que les sûretés consenties en garanties d'une dette de jeu, n'ont **pas de valeur juridique** »³⁹⁹.

Depuis quelques années, l'art. 30 de la loi de 2010 prévoit une **interdiction du jeu à crédit pour les jeux en ligne**. En effet, il est interdit à tout opérateur de jeux titulaire de l'agrément ainsi qu'à tout dirigeant, mandataire social ou employé d'un tel opérateur de consentir des prêts d'argent aux joueurs ou de mettre en place directement ou indirectement des dispositifs permettant aux joueurs de s'accorder des prêts entre eux. Le site de l'opérateur agréé de jeu en ligne ne peut en outre contenir aucune publicité en faveur d'une entreprise susceptible de consentir des prêts d'argent aux joueurs ou de permettre le prêt entre joueurs, ni aucun lien vers le site d'une telle entreprise.

3.2.5. Taux de retour aux joueurs

La détermination, pour chaque catégorie de jeux ou paris, de la **proportion maximale des mises rendues aux joueurs**, aussi appelée taux de retour aux joueurs (ci-après : TRJ), joue un rôle essentiel dans le dispositif français de régulation d'offre et de consommation de jeu⁴⁰⁰. Il est également établi que l'addiction aux jeux d'argent et de hasard est associée au **TRJ**. Plus les joueurs gagnent, plus ils sont tentés de réitérer l'acte de jeu⁴⁰¹. Il est avéré que la perception de l'aléa par le joueur est troublée par le nombre de fois qu'il gagne⁴⁰². Ainsi, plus le TRJ est élevé, plus un opérateur est susceptible d'attirer les joueurs. Le législateur a plafonné le TRJ en matière de paris à 86 % la proportion maximale

³⁹⁶ Art. 7 de la loi de 2010.

³⁹⁷ Rapport du projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne, Rapport n° 209 (2009-2010) de M. François TRUCY, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 janvier 2010, art. 21 quater, commentaire.

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Assemblée nationale, projet de la loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, n°1549, 30 mars 2009.

⁴⁰¹ M. Escande, *op. cit.*, p. 412.

⁴⁰² *Ibid.* et réf. citées.

des sommes versées en moyenne aux joueurs⁴⁰³. Les jeux de cercle, quant à eux, ne sont contraints à aucun plafonnement⁴⁰⁴.

3.2.6. Limitation relative aux gratifications financières des joueurs

Afin d'attirer de nouveaux clients, les opérateurs de jeux et paris en ligne proposent **une gratification financière**, appelée « bonus », pour toute nouvelle inscription avec dépôt d'argent⁴⁰⁵. L'art. 34 de la loi de 2010 énonce que l'ARJEL peut prévoir des recommandations au sujet des évaluations et résultats des actions menées par les opérateurs agréés en matière de prévention du jeu excessif ou pathologique. Elle peut limiter les offres commerciales comportant une gratification pour les joueurs.

Une telle décision⁴⁰⁶ a été prise en 2011 par l'ARJEL. Toutes les offres commerciales comportant une gratification financière aux joueurs doivent obéir à **quatre conditions** : le bonus offert ne peut excéder le montant déposé par le joueur, cette gratification financière ne peut en aucune manière franchir le seuil de 500 euros, l'argent offert par l'opérateur doit être disponible pour le joueur pendant au moins 90 jours, le nombre de parrainages réalisés par le joueur est limité au nombre de cinq joueurs par site, et, finalement, les gratifications financières destinées à compenser les pertes enregistrées par un joueur sont interdites.

3.2.7. Affichage

La loi oblige les casinos à **afficher certaines informations et avertissements à l'entrée de leurs casinos**, notamment une information à l'intention des clients sur les risques d'abus de jeu et sur les dispositions légales permettant à toute personne de solliciter volontairement son exclusion des salles de jeux⁴⁰⁷. Doivent également être affichées les règles d'accès aux salles de jeux, c'est-à-dire le fait que ne peuvent être admis dans les casinos les catégories de personnes listées au § 3.2.1. du présent rapport⁴⁰⁸.

4. Utilisation des bénéfices

4.1. Taxation des sommes gagnées

Les **sommes gagnées par les joueurs** par le biais de jeux d'argent et de **hasard ne sont pas taxées en France**. Le Code général des impôts (ci-après : CGI) donne une définition des jeux de hasard à son art. 126 CGIAN4 : « Sont considérés, en principe, comme jeux de hasard, tous les jeux d'argent qu'il s'agisse de jeux de cartes ou d'autres jeux. »

Les gains réalisés lors de lotos et autres jeux de la Française des jeux, paris hippiques ou au casino sont donc exonérés d'impôts⁴⁰⁹, qu'ils soient le fait d'une participation exceptionnelle, occasionnelle ou quotidienne aux jeux. Il faut toutefois noter que ces gains peuvent être **taxés par la suite**, lors d'un placement sur une assurance-vie, d'investissements en bourses générant de la plus-value ou de l'achat d'un immeuble taxé par l'impôt sur la fortune, par exemple.

⁴⁰³ Décret n° 2010-605 du 4 juin 2010 relatif à la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs par les opérateurs agréés de paris hippiques et de paris sportifs en ligne.

⁴⁰⁴ M. Escande, *op. cit.*, p. 412.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 413.

⁴⁰⁶ JORF n°0264 dz 15 novembre 2011, texte n°95.

⁴⁰⁷ Art. 35 4° arrêté de 2007.

⁴⁰⁸ Art. 35 1° arrêté de 2007.

⁴⁰⁹ Mémento pratique, Fiscal, éd. Francis Lefebvre, Paris, 2013, n° 1305.

Une **exception à la non-taxation** existe dans certains cas, lorsque les gains générés sont importants et sont le fruit d'une participation régulière aux jeux, notamment quand le joueur ne possède pas d'activité professionnelle et tire ses revenus de la seule participation aux jeux. Ainsi, sont imposables « les gains réalisés par les joueurs professionnels dans des conditions permettant de supprimer ou d'atténuer fortement l'aléa normalement inhérent aux jeux de hasard »⁴¹⁰.

Les gains issus du bridge sont imposables si l'activité est exercée à titre professionnel ; ils sont exonérés lorsqu'elle est exercée à titre amateur. De plus, les gains issus de la **pratique habituelle du poker** en ligne sont imposables si un tel jeu ne peut être vu comme un jeu de hasard pur, tant la stratégie et l'habileté requises pour la pratique sont importantes et que l'activité est exercée comme une activité professionnelle⁴¹¹.

Ces gains peuvent être imposés comme « **bénéfices non commerciaux** »⁴¹², d'après le régime applicable à l'impôt sur le revenu.

4.2. Taxation des jeux

Si les joueurs ne paient pas d'impôts, les **jeux en revanche sont lourdement taxés**. Le secteur des jeux d'argent et de hasard génère des revenus considérables pour la France, tirés de l'impôt sur les jeux. En effet, le **produit des jeux représente**, pour l'année 2011 par exemple, plus de 3,4 milliards d'euros de recettes pour l'Etat, 3.2 milliards d'euros émanant de jeux physiques, 730 millions provenant des casinos et 450 millions étant issus de paris sur les courses hippiques⁴¹³. Le secteur français des jeux est en perpétuelle progression depuis 1991⁴¹⁴, et F. Trucy n'hésite pas à appeler l'Etat français de D'Etat *croupier*. Les jeux d'argent et de hasard constituent donc une **source de revenus importante pour l'Etat**.

Les **opérateurs sont assujettis à d'importantes taxes**. Les casinos, le Pari mutuel urbain et les sociétés de courses, ainsi que la Française des jeux sont tous lourdement imposés, mais chacun de manière différente⁴¹⁵.

Il existe des **prélèvements spécifiques à l'exploitation des casinos**, qui s'appliquent au produit brut sur les jeux (ci-après : PBJ), qui représente les encaisses finales des tables, auxquelles viennent s'ajouter les encaisses des machines à sous⁴¹⁶. Le PBJ est réparti à hauteur de 90 % pour l'Etat et les 10 % qui restent sont perçus par la commune d'accueil du casino. L'ensemble des prélèvements faits par l'Etat et la commune ne doit pas excéder 80 % du PBJ ; dans le cas contraire l'Etat doit réduire ses prélèvements afin que l'ensemble des taxes spécifiques soit inférieur ou égal au seuil de 80 %⁴¹⁷.

⁴¹⁰ Code général des impôts, éditions Dalloz 2014, Art. 92 CGI n. 29.

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² L'art. 92 CGI définit ces derniers : « Sont considérés comme provenant de l'exercice d'une profession non commerciale ou comme revenus assimilés aux bénéfices non commerciaux, les bénéfices des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus. »

⁴¹³ G. Carrez, Loi des finances pour 2012, t. 1, Ass. Nat., Rapport général n°3805, 12 oct. 2011, p. 78, disponible sous : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r3805-tl.asp#P3141_181444 (26.03.15).

⁴¹⁴ F. Trucy, Les jeux de hasard et d'argent en France, L'Etat croupier, le Parlement croupions ?, sénat, Rapport d'information n°223, 13 fév. 2002.

⁴¹⁵ Pour plus de détails concernant les taux d'imposition dans les différents secteurs, voir M. Escande, *op. cit.*, p. 222 ss.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 223.

⁴¹⁷ Art. L. 2333- 54 al. 4 du Code général des collectivités territoriales.

Les courses de chevaux et les paris hippiques sont très lourdement taxés par l'Etat. La loi de 2010 a harmonisé la fiscalité des paris virtuels et des paris physiques. Le prélèvement s'élève à 15 % des sommes engagées par les parieurs⁴¹⁸.

Quant aux **loteries**, en 2012, la Française des jeux a reversé à l'Etat plus de 2 milliards d'euros pour les loteries, hors paris sportifs⁴¹⁹. Seule la Française des jeux est habilitée à exploiter cette activité et est redevable de cet impôt.

4.3. Critères de distribution des bénéfices

Une part du produit de l'exploitation des loteries est réservée au titre de la **contribution sociale**⁴²⁰, instituée sur les jeux de la Française des jeux pour les tirages et les émissions. La fraction de cette contribution est de 25.5 % des sommes mises⁴²¹. Il existe également un prélèvement destiné au profit de l'établissement public chargé du **développement du sport**⁴²².

De plus, une contribution sur le produit brut de certains jeux réalisé dans les **casinos** est due. Elle est d'une valeur de 9.5 % sur une fraction égale à 68 % du produit brut des jeux automatiques des casinos, et, d'autre part, de 12 % prélevés sur tous les gains d'un montant supérieur ou égal à 1 500 euros⁴²³.

Finalement, il existe également un type particulier de **loteries « charitables »**, prévu à l'art. L. 322-3 CSI instituant une exception au principe de prohibition pour les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif, lorsqu'elles ont été autorisées par le représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège social de l'organisme bénéficiaire et, à Paris, par le préfet de police.⁴²⁴

C. ITALIEN

Overview

Gambling in Italy is an activity reserved to the State.⁴²⁵ The relevant legislative provisions are distributed across a large number of diverse statutes and other legislative instruments. In 2014, the Italian parliament formally charged the government with the task of revising the relevant legislation with the general aim of consolidation in a single law and the specific aims of improving taxation arrangements and the protection of players. All of the applicable jurisprudence existing at the European level is to be taken into account in these respects.

Until 2002, the Italian gambling legislation conferred upon the State responsibility for the management and operation of all gambling activities. The gambling activities were carried out either directly and/or under a monopolistic regime, through few public or private entities, having the relevant licences (concessions) granting them the right to run gambling operations in the public interest or on behalf of

⁴¹⁸ Art. 302 bis ZG CGI.

⁴¹⁹ F. Trucy, *op. cit.*, p. 89.

⁴²⁰ Art. L. 136-7-1 et L-138-8 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'une contribution instituée par l'art. 18 de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996.

⁴²¹ Art. L 136-7-1 I du code de la sécurité sociale.

⁴²² Art. 53-III de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005.

⁴²³ Art. L 136-7-1 III du code de la sécurité sociale.

⁴²⁴ Cf. *supra* 3.1.1.

⁴²⁵ Legislative Decree of 14 April 1948, n. 496 – "Rules on Game activities" ("*Disciplina delle attività di giuoco*"): it states the organization and exercise of gambling activities that provide any type of reward or which involve payment of a sum of money for participation are the prerogative of the State.

the State. The **approach of the Italian legislator** was extremely restrictive towards granting new gambling opportunities, thus limiting the supply of gambling services to the games that already formed part of Italian social habits and maintaining the general ban on gambling activities.⁴²⁶

This peculiar framework gave rise to many disputes before national and European courts, promoted by foreign gambling operators, and to several of the European Commission's infringement procedures,⁴²⁷ arguing that the Italian system was not in accordance with the principles of the **EU Treaties**, with particular reference to freedom of establishment and freedom to provide services within the internal market.

The above mentioned disputes, together with the growing demand of the Italian gamblers always more oriented to illegal forms of gambling,⁴²⁸ has led the Italian legislator to take a number of measures to review the restrictive gambling regulatory framework, offering **new games through innovative protected channels**.

Consequently, the Italian legislator started a progressive process of regulated liberalisation of the gambling market, it being understood that participation in the organisation of gambling activities is subject to a **licensing requirement** (concession, "*concessione*" in Italian legal parlance) and a **police authorisation** pertaining to offline gambling facilities. The provision of **remote gambling services** represents the last and maybe the most important evolution of such market.

The legalisation of new remote games was not aimed at repealing the criminal gambling ban that still applies to games of chance – including poker and other cash games – carried out in terrestrial premises with the exception of the four authorised land based casinos. Indeed, the opening process strictly **regulates such new games'** rules and imposes a requirement to hold a State-granted remote gambling licence (concession). Each holder of a remote gambling license has the right to offer any or all of the following games and services:

- betting on horseraces, other sports and virtual events, in the form of totalizers or on the basis of fixed odds;
- betting exchanges;
- lotteries in traditional form, in the form of scratch cards or offering "win for life";
- bingo;
- prize poker tournaments and other skill games;
- virtual slot machines;
- casino games, including poker.

On the other side, except for the four land-based casinos, the Italian legislator decided to vest all State-run gambling activities in a **single gambling regulation authority**⁴²⁹, the "*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*" of the Ministry of Economy and Finance, now merged into the Customs and State Monopolies Authority ("*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*"⁴³⁰ hereinafter "ADM") that currently grants gambling licences (concessions) and permits to operators. The ADM issues licenses only when it is satisfied that specific technical and financial prerequisites have been met by the

⁴²⁶ Sections 718 – 721 of the Italian Criminal Code.

⁴²⁷ The infringement procedure were then closed by the European Commission in 2010: http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/gambling/infringements/index_en.htm

⁴²⁸ A Senate inquiry report on the gambling sector in March 2003 reported a high level of uncontrolled and unregulated gambling offer.

⁴²⁹ **Article 4 of Decree-Law 8 July 2002, no. 138, converted with amendments into law 8 August 2002, no. 178** sets out provisions on the unification of competences with relation to gaming in the hands of A.A.M.S., now ADM.

⁴³⁰ **Decree-Law 6 July 2012, no. 95.**

licensees and that requirements of professional good standing are satisfied by the owners, managers and key employees of the licensees. These requirements are kept under review throughout the duration of each license. Control of compliance with technical and financial standards on the part of online operators is greatly facilitated by the centralised computer system put in place by the ADM. This involves the systematic transmission to the ADM of transaction data, gaming system maintenance reports and the accrual of tax and fee liabilities of the operators. In the licensing agreements, concessionaires agree to allow the ADM to carry out inspections at the concessionaires' premises or those of its technology partners located anywhere in the EEA. The four land-based casinos are controlled by the local government authorities (municipalities or regions) in which they are located. At the level of national law, each casino is permitted to operate by virtue of an enactment (law or law-decree) specific to that casino. These enactments impose general surveillance duties upon the Ministry of the Interior.

The increase in gambling supply and distribution channels within the Italian gambling market gave rise to the need to adopt legislative measures specially adapted to the **protection of players** from gambling addiction risks. This has occurred **in particular in respect of online gambling**, expanded in 2006⁴³¹ and further reorganised in 2009⁴³² through the publication of a new call for tenders to grant new concessions for online gambling products. This tender introduced significant and compulsory player protection measures that aimed, among other things, to create a database of all Italian resident, online gambling players through a compulsory identification and registration process on each licenced gambling website, validated in real-time by the centralised system of the ADM. The central system is indeed the computer system of the ADM, through which it guarantees levels of service capable of handling data traffic exchanged with the ADM concessionaire platform and implementing bet acceptance procedures. Another aim of the tender is to ensure a responsible gambling framework within online gambling activity and it has thus obliged the online gambling concessionaires to offer mandatory self-limitation and self-exclusion tools for each newly registered player before he or she may access the games to play. A legislative basis⁴³³ for the protection of players using **traditional gambling services** was established in 2012. It requires information about gambling addiction to be displayed on gambling premises and information about the probability of winning to be displayed on gaming machines and betting tickets. It also prohibits entry into gambling premises by persons aged under 18 years, but does not require constant checks to be conducted at the doors. Finally, it requires the ADM to review its policies for licensing gambling machine operators, with the aim of gradually removing machine premises from the vicinity of schools, churches and similar institutions. The licensing contracts entered into by ADM with gambling concessionaires regularly refer licensees to the need to prevent gambling addiction and gambling by minors and the need to promote responsible gambling in general. Some operators, including those operating traditional casinos or lottery games, have voluntarily implemented social responsibility programmes, often promoted by international industry associations.

Taxation receipts from gambling activities are mostly treated as contributions to general public revenue, without being tied to any particular purpose of public expenditure. Indeed, the liberalisation of the online sector since 2001 has been justified as means of raising substantial additional revenue, reducing the public deficit. By way of exception, the annual budget laws regularly provide that certain sums generated by gambling taxation be directly attributed to the national equine development authority (MIPAAF) and the national Olympic and general sports organisation (CONI). The Fiscal

⁴³¹ **Decree-Law 4 July 2006 no. 223 converted by Law 4 August 2006 no. 248** laying down urgent measures for economic and social revival, for the control and rationalisation of public expenditure, and providing for initiatives in relation to tax revenue and the combating of tax evasion. It introduced new remote games such as games of skill with cash prizes and new forms of interactive fixed-odds betting.

⁴³² **Law 7 July 2009, no. 88** (so called "Community Act for 2008").

⁴³³ The so-called "Balduzzi Decree", subsequently converted into law no. 189 of 8 November 2012.

Delegation Law⁴³⁴ of 2014, which has not yet been implemented, permits the Italian government to establish a special fund, financed by gambling revenue, for the prevention and treatment of gambling addiction and foresees that rates of gambling taxation may be increased in order to generate higher revenue for the fund. It seems that there has been no litigation about the use of gambling revenues in Italy.

1. Background and Developments

Over the years, the complex and overabundant legislation on gambling did not change the above mentioned cornerstones on which the current system is based:

- the statutory reserve for gambling activities;
- the ban of gambling activities not authorised by the law;

The granting of licences (in Italian legal parlance, “*concessioni*”) to private entities in order to offer gambling activities in Italy, either terrestrial or online, is carried out through public calls for tenders drafted in compliance with national and European legislation.

In the case of land based casinos, the authorisations to operate have been granted by the Ministry of Interior.

The current scenario allows one to define nine fundamental families of games of chance: the Lotto; Lotteries; Totalisator lotteries; Bingo; Sports and non-sports betting; Horserace betting; Gaming machines; Remote gambling; Casinos.

1.1. Statutory Framework

The current legal framework concerning gambling is fragmented in different national and regional, primary and secondary provisions and ADM subsequent regulations adopted over the years.

The urgent need to adopt a unique code for gambling (“*codice delle disposizioni sui giochi*” in Italian legal parlance), to ensure a certain and coordinated legal framework, has been expressly recalled in the Fiscal Delegation law⁴³⁵, which expressly mandated the Italian government to *inter alia* reorder the current provisions on gambling. This Law will be extensively examined below⁴³⁶.

The relevant primary legislative provisions governing each of the above-mentioned nine families of games of chance will also be presented in outline below⁴³⁷.

1.2. Current Developments

The need to reorganise gambling regulation, actually spread into higher and lower rank regulations, to enact an organic and harmonised gambling code as well as to review and possibly balance the different

⁴³⁴ Law No. 191 of 23 December 2014, in particular Art. 17, par. 21.

⁴³⁵ Law 11 March 2014, no. 23.

⁴³⁶ Under point 1.4. of this national report.

⁴³⁷ Under point 2.2. of this national report.

payouts, tax bases and rates for the gambling products is the aim of art. 14 of the Fiscal Delegation Law⁴³⁸.

Indeed, the Fiscal Delegation Law delegates the Government to operate an overall reform of the legislation relating to gambling, including that relating to the collection of bets on sporting events, horse racing and non-sporting events anticipated in the previous sections⁴³⁹.

In parallel, other developments prescribed by the Italian Budget Law for 2015⁴⁴⁰ are and will be taking place.

Both legislative measures seems clearly oriented in establishing for the near future, a more concise license (concession) system for this State-reserved activity provided the public order, public faith and consumers protection is ensured.

1.2.1. Fiscal Delegation Law

The Fiscal Delegation law has been published in the Official Journal on 12 March 2014.

It is aimed to empower the Government to be able to legislate on several matters including, among others, gambling regulation and taxation under art. 14, within twelve months of the law coming into force; that took place fifteen days after its publication in the Official Journal. Therefore, any regulatory change will only be possible via the implementation decrees issued within the timeframe of these twelve months.

The general scope of article 14 of the law is to harmonise gambling regulation and taxation, it being understood that the (licence) concession model of transferring public powers from the State which has the statutory reserve on gambling will remain unchanged, for reasons of public order protection, public health, local and State interests balancing, fraud prevention such as anti-money laundering and State revenues regularity.

Article 14 covers all areas of gambling and calls for action the Government on:

- **betting points of sales and AWP/VLT distribution within the territory:** namely as regards AWP/VLT premises, the Government, with the participation of the municipalities, needs to introduce and guarantee transparent and unvarying rules for the authorizations and rational distribution of these premises overall the territory. These rules shall take into consideration the distance parameters from the sensitive places;
- **revision of gambling products taxation:** the Government shall review and balance the different tax regimes of the gambling products (according to previous sections: some of which, as sports-betting, are taxed on turnover, others, such as virtual bets or remote betting exchange, are benefiting of a GGR based tax regime);

⁴³⁸ **Law 11 March 2014, no. 23 (art. 14): Delegation to the Government for a more equal, transparent and growth-oriented fiscal system [Fiscal Delegation Law]** (*"Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita [Delega Fiscale]"*).

⁴³⁹ The initial alignment of the expiry dates of the licences for the collection of these bets prescribed by **Decree-Law 2 March 2012 no. 16 laying down urgent provisions related to fiscal simplification, improving effectiveness and reinforcing monitoring procedures converted, after amendment, into Law 26 April 2012 no. 44**, is aimed to promoting this reorganization.

⁴⁴⁰ **Law 23 December 2014, no. 190 (art. 1/60, para. 643-657): Provisions for the yearly and multi-year State Budget [Budget Law for 2015]** (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [Legge di stabilità 2015]"*).

- **strengthening of AWP/VLT certifications:** the Government shall set forth new criteria for the qualification and liability of the certifying manufacturers and concessionaires of the gaming machines in case of unlawful or unconformity certifications;
- **alignment of the licence (concessions) duration:** the Government shall proceed with this alignment for the collection of all gambling activities;
- **revision of concessionaires' considerations :** compensation shall be progressive with the games collection;
- **strengthening of concessionaires' requirements:** the aim is to avoid criminality within the gambling sector. These requirements shall namely concern the management and direct or indirect ownership honorability, transparency of concessionaires⁴⁴¹ and of their distribution chain representatives. It shall ensure the lack of conflicts of interests and of tax evasion;
- **revision of the current gambling advertising regulation :** the Government need to revise the advertising regulation in order to introduce: (i) a TV/radio advertising ban for those gambling forms that induce compulsive behaviours⁴⁴², in compliance with the principles prescribed at European level on the protection of minors; (ii) a limitation for online gambling advertising, especially as regards the illegal offer.
- **institution of an addiction fund institution and coverage:** the Government shall set up a fund according to a financing procedure deriving from the gambling taxation and defined each year within the Budget Law, aimed foremost to combat gambling addiction;
- **relaunch of the horse sector :** the Government shall set up a national horse league with horse racing management and control powers while the Ministry of Agriculture shall maintain a second-level regulation and control activity. It shall review the payouts of the horse betting products.

The concrete impact of these provisions that concern the entire gambling sector in Italy will appear in 2015 on a case-by-case basis through the implementing decrees.

1.2.2. Budget Law for 2015

The Budget Law for 2015 has been published in the Official Journal on 29 December 2014 and entered into force on 1st January 2015.

Article 1/60, para. 643-654 of said law provides for some punctual provisions on the gambling sector, immediately applicable and somehow completing the parallel provisions of the Fiscal Delegation Law it expressly refers to that still wait for their implementation decrees.

1.2.2.1. Tax regularisation of betting shops

With the specific aim to ensure public order and security as well as minors and vulnerable people protection, **Article 1/60, para. 643 to 645 of the Budget law** provides for a fiscal regularisation of the unlicensed betting shops (Data transmission Centers for foreign gambling companies or directly owned betting shops) active at the date of 30 October 2014 on the Italian territory.

⁴⁴¹ Please refer to Lexandgaming Gambling Law review: "La disciplina dei rapporti dei terzi con la procedura di prevenzione alla luce del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. "Codice antimafia")", Andrea Strata, April 2012, Lexandgaming.it.

⁴⁴² The Fiscal Delegation law does not provide for a new gambling advertising ban during TV and radio programs but recalls current restrictions and limitations already prescribed in the Balduzzi law, thereby strengthening them for those forms of gambling "that induce compulsive behaviours" in order to protect minors. The definition of these forms of gambling 'inducing compulsive behaviours' remains to be clarified in the Italian gambling legal framework, from where a glossary of gambling forms is still missing.

Legal assumption for this fiscal regularisation is that the gambling agreement execution between the player and the betting operator takes place in Italy.

On 15 January 2015, the ADM has implemented⁴⁴³ these regularisation provisions:

First and foremost unlicensed operators shall send a regularisation request to the ADM together with the request of authorization for the premises⁴⁴⁴ before 31st January 2015 and to pay a one-off fee of €10,000 per shop as part of the regularisation.

Unlicensed operators should then connect up to the ADM central system to process their transactions or, alternatively, use the technical infrastructure of one offline betting concessionaires.

More in general, they should fulfill with the rules prescribed for the concessionaires, executing with the ADM a license (concession) contract and paying the turnover based tax for the previous years of collection but without any sanctions and interests.

On the other side, sanctions against the unlicensed betting offer⁴⁴⁵ and unconnected AWP/VLT gaming machines have been increased⁴⁴⁶.

1.2.2.2. Additional taxation of AWP and VLT machines

Article 1/60, para. 649 of the Budget Law for 2015 provides for a major State revenue to come from the AWP/VLT sector of an overall 500 million Euros annual contribution.⁴⁴⁷

It states the additional contribution aim is to improve public finance purposes and it anticipates here again the detailed reordering of the gambling sector and notably AWP and VLT concessionaires and supply chain considerations that will be provided within the implementing measures of the above mentioned Fiscal Delegation Law.

Each AWP/VLT concessionaire will contribute to the annual contribution amount with a share proportionate to the number of machines it offers at the date of 31st December 2014, thus reversing part of the collection net of the winnings earned within its supply chain.

This contribution has entered into force starting from January 1st, 2015 and has been concretely implemented according to the ADM further notice of 15 January 2015⁴⁴⁸: ADM has calculated the number of gaming machines per concessionaires for the current year and has established the proportional share and the payment modalities of the additional contribution April and October installments.

⁴⁴³ ADM Director's Resolution no. Prot. n. 4084 dated 15 January 2015.

⁴⁴⁴ According to **art. 88 Royal Decree 18 June 1931, no. 773**, as subsequently amended. According to a Ministry of Interior notice dated January 2015, should the premises police authorisation be denied, the applicant will lose any right to collect bets and the Police Authorities may close its shop and prosecute the latter for illegal betting offer pursuant to **art. 4 Law 13 December 1989 no. 401**.

⁴⁴⁵ Article 1/60, para. 644 of the Budget Law for 2015.

⁴⁴⁶ Article 1/60, para. 646 to 648 of the Budget Law for 2015.

⁴⁴⁷ Interestingly, the first bill under discussion before the Parliament was initially stating for one billion Euros per year coming from an increase of AWP and VLT gaming machines taxation

⁴⁴⁸ ADM Director's Resolution 15 January 2015 no. Prot. n. 4076/RU.

Interestingly, the Budget Law provides for the AWP and VLT concessionaires to redistribute within their supply chain operators the remaining consideration through a renegotiation of the relevant agreement and its compulsory execution in order for the operator to receive said consideration.

1.2.2.3. Reduced taxation of less popular gambling services

Art. 1/60, para. 650 of the Budget Law for 2015 aims to introduce the possibility to review taxation and payout through a specific Finance Ministerial decree for those gambling products that suffered a loss equal or more than 15% of their collection and State revenue in the last three years.

Indeed, the Ministry of Finance - upon proposal of the ADM - is expressly empowered to adopt any possible measure on taxation, return to players and bet amount of those gambling products that suffered a loss - both in terms of collection and tax return - of not less than 15% per year in the last three years.

In consideration of the qualitative and quantitative gambling offer development coupled with the decrease of the applicable taxes and contributions over the last decade, it is clear that these Budget law provisions are applicable to some tote lottery games such as Superenalotto and to horse betting products.

For now, the specific aim of the Budget Law provision is to ensure a service level enhancement for these gambling products in order to shield their offer, protect the value of the relevant licences while maintaining a safe competition among the different licensees. But the provision makes it clear that these measures shall not imply any State revenue liability as gambling licensed activities are commercial activities and licensees shall therefore suffer the risks of their entrepreneurial choices.

1.2.2.4. Lotto tender

In consideration of the expiry date of the licence (concession) for Lotto and other lottery game, **Art. 1/60, para. 653 and 654 of the Budget Law for 2015** sets forth the new call for tender rules to be further launched by the ADM.

The call for tender shall be assigned to a single concessionaire, with headquarters among the European Economic Area, holding the technical, economic and reliability requirements prescribed by law, for a duration of nine years (not renewable). The assignment shall take place according to the best economic offer with a starting price of 700 million Euros. The consideration for the concessionaire is fixed at 6% of the game collection.

As the Budget Law provisions do not refer to the games specificities, previous legislation and ADM implementing regulation are currently maintained.

1.3. Definition and Forms of Gambling

1.3.1. Lotto

In compliance with Ministerial Decree 17 March 1993⁴⁴⁹, operation of the national Lotto has been assigned by the ADM to Lottomatica s.p.a.⁴⁵⁰ through a public tender that has granted one single concession to operate lotto games starting from ADM subsequent authorization of the first Lotto wheel. As provided by art. 6 of this decree, the concession had a duration of nine years that has been automatically prorogated for an additional period of nine years.

In accordance with art. 1, paragraphs 653 and following of the Budget Law for 2015, a new tender will be launched in 2015 for the Lotto game assignment. Please refer to paragraph 1.d. for the relevant requirements.

Modalities of the Lotto games have been recently reviewed with the automatized extraction, the determined extract, the national wheel, additional weekly extractions, and instantaneous Lotto.

Both offline and online commercialization are allowed: Directorial Decree of the ADM 23 January 2013 has introduced regulation of remote collection of Lotto, implementing **article 11-quinquiesdecies, paragraph 1, of Decree-law 30 September 2005, no. 203, converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, no. 248.**

Offline lotto tickets are sold through resellers (“ricevitorie” in Italian legal parlance) through specific assignment of the ADM according to a territorial listing of resellers. The assignment procedure and modalities to apply for a Lotto reselling are detailed within the ADM website⁴⁵¹.

The reseller holds 8 % of the total Lotto collection while the concessionaire keeps, in accordance with the mentioned decree, an average roughly around 6% as compensation.

The relevant primary legislation governing the Lotto game is listed here below, in chronological order:

- **Law 23 December 2014, no. 190:** Budget Law for 2015 (“*Legge di Stabilità per il 2015*”);
- **Decree-Law 28 Aprile 2009, no. 39 as converted into Law by art. 1 par. 1 of Law 24 June 2009, no. 77 :** Urgent measures in favour of population having suffered seismic events in the region of Abruzzo in April 2009 and following urgent measures of civil protection [Abruzzo Decree] (“*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile [Decreto Abruzzo]*”);
- **Law 27 December 2006, no. 296 (art. 1, para 89):** Provisions for the State Budget (Budget Law for 2007): “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)*”;

⁴⁴⁹ **Ministerial Decree 17 March 1993 :** Concession Covenant to Lottomatica S.p.A. of the operation of the lotto automatic game (“*Atto di concessione alla Lottomatica S.p.a. di Roma per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato*”).

⁴⁵⁰ This measure was subsequently confirmed by the ministerial decrees of 14 April and 26 June 1998 regarding Lottomatica drawing operations for the Lotto game.

⁴⁵¹ Please refer to the link below:
<http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Gioco+del+Lotto/concessionariRaccolta/>

- **Decree-law 30 September 2005, no. 203 (article 11-quinquiesdecies, paragraph 1) converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, no. 248;**
- **Presidential Decree of 4 October 2002, no. 240** “Regulation on Amendments of artt. 34 and 35 of the PRESIDENTIAL DECREE 7 August 1990, n. 303, concerning payment of winnings in lotto game” (“*Regolamento recante modifica agli articoli 34 e 35 del DPR 7 agosto 1990, n. 303, in materia di pagamento della vincita nel gioco del lotto*”);
- **Presidential Decree of 16 September 1996, no. 560** “Regulation concerning the lotto game awarded in concession” (“*Regolamento concernente la disciplina del gioco del lotto affidato in concessione*”);
- **Decree 23 March 1994, no. 239** “Regulation concerning amendments to the regulation of application and implementation of law of 2 August 1982, n. 528 and of Law 19 April 1990, n. 85, on the Regulation of the lotto game” (“*Regolamento recante modificazioni al regolamento di applicazione ed esecuzione delle leggi 2 agosto 1982, n. 528 e 19 aprile 1990, n. 85 sull'ordinamento del gioco del lotto*”);
- **Presidential Decree of 7 August 1990, no. 303** “Regulation of application and implementation of Law of 2 August 1982, n. 528 and of Law 19 April 1990, n. 85, on the regulation of the lotto game” (“*Regolamento di applicazione ed esecuzione della legge 2 agosto 1982, n. 528 e della legge 19 aprile 1990, n. 85 sull'ordinamento del gioco del lotto*”)
- **Law 23 December 1994, no. 724 (art. 33):** Budget Law for 1995 (“*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. Legge finanziaria per il 1995*”);
- **Law 2 August 1982, no. 528 (art. 12) as subsequently amended by Law 19 April 1990, n. 85:** Regulation of lotto game and measures for the personnel of lotto (“*Ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto*”).

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website⁴⁵².

1.3.2. Lotteries

Together with Lotto, lotteries are among the oldest traditional games practiced in Italy.

Lotteries family of games are composed of traditional lotteries (“*lotterie tradizionali*”) where the drawings are differed (one example for all, the Italia Lottery – “*lotteria Italia*”) and instant lotteries (“*lotterie istantanee*”) or scratch- cards (“*Gratta e Vinci*”), where the drawing is instantaneous.

Since December 2006, the selling of scratch-cards has been allowed remotely, by phone and on Internet previous registration of the player⁴⁵³ (“*lotterie telematiche*”) through the scratch-cards concessionaire website or websites of other online gambling concessionaires acting as reseller of the latter. The telematics lotteries are not a third type of lotteries⁴⁵⁴ as they are basically transposing the same game mechanism of the offline product over the Internet⁴⁵⁵.

⁴⁵² Please refer to the following link to ADM website:
<http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Gioco+d el+Lotto/Normativa/>

⁴⁵³ Please refer to the remote gambling legislation following sub-section.

⁴⁵⁴ Each telematic lottery is launched upon issuance of a specific ADM Directors’ decree. These decrees shall be reported also on the concessionaire website, Lotterie Nazionali s.r.l. (www.grattaevincionline.it) and by each resellers’ websites.

⁴⁵⁵ Please refer to the ADM Charter of Services for online gambling products description, available at the following link:

Specifically, regulation of instant and traditional lotteries with remote participation has been introduced by Directorial Decree of the AAMS 13 April 2006 and by Directorial Decree of the AAMS 28 October 2006, in compliance with **article 1, paragraph 292, of Law 30 December 2004, No. 311, and article 11-quinquiesdecies, paragraph 1, of Decree law 30 September 2005, No. 203, converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, No. 248.**

The management of both traditional and instant lotteries, previously carried out by Consorzio Lotterie Nazionali with a licence deed executed with the ADM on October 14th, 2003 and subsequently integrated, is managed by the current concessionaire Lotterie Nazionali S.r.l. since October 1st, 2010.

The offline selling of both traditional and instant lotteries is made within the authorized points of sales as the Lotto resellers network (*"ricevitorie del lotto"* in Italian legal parlance), tobacconists, bars, kiosks and motorway services stations.

For traditional lotteries, the point of sale holds 10 % of the ticket price selling amount and a special prize is granted to the winning ticket point of sale in proportion with the winning amount.

For instant lotteries, the point of sale holds 8 % of the ticket price selling amount. Modalities of request for resellers authorization are described both on ADM⁴⁵⁶ and Lotterie Nazionali S.r.l.⁴⁵⁷ websites.

The relevant primary legislation governing the Lotteries is listed here below, in chronological order:

For Traditional Lotteries

- **Ministerial Decree of 26 May 2014:** identification of the differed lottery for 2014 (*"Individuazione della lotteria ad estrazione differita dell'anno 2014"*);
- **Ministerial Decree of 3 July 2013 :** identification of the differed lottery for 2013 (*"Individuazione della lotteria ad estrazione differita dell'anno 2013"*);
- **Ministerial Decree of 10 July 2012 :** identification of the differed lottery for 2012 (*"Individuazione di una lotteria nazionale ad estrazione differita per l'anno 2012"*);
- **Ministerial Decree of 14 December 2010 :** identification of the differed lottery for 2011 (*"Individuazione di una lotteria nazionale ad estrazione differita per l'anno 2011"*);
- **Ministerial Decree of 21 Dicembre 2009 :** identification of the events to be combined with the national lotteries for 2010 (*"Individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali dell'anno 2010"*);
- **Ministerial Decree of 11 December 2008 :** Identification of the events to be combined with the national lotteries for 2009 (*"Individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali dell'anno 2009"*);
- **Ministerial Decree of 7 December 2007** concerning the events combined with the national lotteries for 2008 (*"concernente l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali dell'anno 2008"*);

<http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/internet/ed/lagenzia/amministrazione+trasparente/servizi+erogati/carta+dei+servizi>

⁴⁵⁶ Please refer to the following link on ADM website:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Lotterie/Lotterie_istantanee/lot_ist_rivenditore/

⁴⁵⁷ Please refer to the following link on Lotterie Nazionali S.r.l. website:

<https://www.rivenditorilottomatica.it/>

- **Ministerial Decree of 20 December 2006** concerning the events combined with the national lotteries for 2007 (*“concernente l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali dell'anno 2007”*);
- **Ministerial Decree of 30 November 2005:** concerning the events combined with the national lotteries for 2006 (*“concernente l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali dell'anno 2006”*);
- **Ministerial Decree of 2 December 2004** : concerning the events combined with the national lotteries for 2005 (*“concernenti le manifestazioni abbinare alle lotterie nazionali dell'anno 2005”*);
- **Law of 4 August 1955, n. 722 (art. 1);**
- **Presidential Decree of 20 November 1948 no. 1677** : approval of the Rules of National Lotteries “Solidarietà Nazionale”, “Lotteria di Merano”, e “Italia” (*“Approvazione del regolamento delle lotterie nazionali “Solidarietà Nazionale”, “Lotteria di Merano” e “Italia”*).

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website⁴⁵⁸.

For Instantaneous Lotteries, including the telematics ones:

- **Ministerial Decree 12 February 1991, no. 183** : Regulation of the national lotteries at instantaneous draw (*“Regolamento delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea”*);
- **Law of 26 March 1990, no. 62;**
- **Decree-Law 30 December 1993, no. 557 (art. 11), converted by Law 26 February 1994, no. 133;**
- **Decree Law 20 June 1996, no. 323 (art. 11);**
- **Law of 30 December 2004, no. 311 (art. 1/292)** : Budget Act for 2005 (*“Legge Finanziaria per il 2005”*).

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website⁴⁵⁹.

A residual part of the lotteries are formed by local lotteries, charitable draws and events (*“pesche o banchi di beneficenza”*) in which charitable funds/donations are “fished for” and raffles (*“tombola”*) promoted by non-profit entities, associations, political party and organizations having charity/charitable, sport, cultural or recreational scope, within local events they are organizing. Organisers of these local events shall request for a specific previous authorization of the ADM according to **article 39 paragraph 13 - quinquies Law 24 November 2003, no.326** and to the Province representative (*“Prefetto”*) and to the local major of the municipality in which the event will take place.

The relevant primary legislation governing these lotteries is listed here below, in chronological order:

⁴⁵⁸ Please refer to the following link to ADM website:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Lotterie/Lotterie_tradizionali/lot_trad_Normativa/

⁴⁵⁹ Please refer to the following link to ADM website:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Lotterie/Lotterie_istantanee/lot_ist_Normativa/ and
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Lotterie/Lotterie_ist_telematiche/lot_ist_tel_Normativa/

- **Law 24 November 2003, no. 326 (art. 39 (13-quinquies)) : Authorisation to the operation of local events of games of chance (“Nulla-osta all’effettuazione di manifestazione di sorte locali”);**
- **Law 27 December 1997, no. 449(Art. 19 (4));**
- **Presidential Decree of 26 October 2001, no. 430 (artt. 13 e 14).**

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website⁴⁶⁰.

1.3.3. Totalisator lotteries

Totalisator lotteries (*Giochi numerici a totalizzatore*) are games of chance based on the selection of numbers by consumers or on the random assignment of numbers, for which a predetermined share of the collection, which must have a nationwide scope, is set aside as prize money and in which prizes are distributed equally among winning players in the same prize category.

There are different types of Tote lotteries:

- *SuperEnalotto* : a game that consists of predicting six numbers between 1 and 90. The draw takes place three times per week using an automatic draw box. A further number, the "jolly" (wild card) is then drawn;
- *Superstar* : an optional game played as an add-on to SuperEnalotto and is based on a random number from 1 to 90, generated by the game terminal when the playing slip is validated. In order to win, this number must match the first number drawn from a second automatic draw box ;
- *SiVinceTutto Superenalotto* : a special edition of SuperEnalotto game with the substantial diversity that the full prize is distributed at the end of the numbers draws;
- *Vinci per la vita - Win for Life* : a tote lottery that enables to obtain a prize that lasts in time (e.g. a rent);
- *Eurojackpot* : a tote lottery game with a European collection;

The management of the above tote lotteries has been granted by the ADM to SISAL s.p.a. according to the public tender procedure launched in compliance with **art. 1, para. 90, Law 27 December 2006, no. 296.**

The SISAL network is made of approximately 40.000 SISAL outlets points of sale (“*ricevitorie SISAL*” in Italian legal parlance) spread across the country: bars, tobacco shops, newsagents and others, upon previous specific permits granted by SISAL as well as corners and betting points of sales, games resellers, bingo halls and gaming halls. The holder of the outlet, corner or point of sale keeps 8 % of the overall proceeds.

Regulation of remote collection of Superenalotto has been introduced by ADM Decree no. 2009/21732/giochi/Ena dated 11 June 2009 , then replaced by Decree 4 May 2011 implementing legislative provision of article 11-quinquiesdecies, paragraph 1, of Decree law 30 September 2005, no. 203, converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, no. 248.

⁴⁶⁰ Please refer to the following link to ADM website:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Lotterie/Manifestazioni/manifestazioni_Normativa/

Therefore, since 1st July 2009, it is possible for a player to play *Superenalotto* and *Superstar* online on the licensee website as well as the relevant resellers' websites⁴⁶¹, previous registration and opening of a gaming account. Since 29th March 2010⁴⁶², this possibility has been extended to *Vinci per la vita-Win for life*.

As regards the player's protection mechanisms and responsible gambling promotion, in addition to the license contract and Balduzzi Decree provisions, Sisal has obtained an international responsible gaming certification from the European Lotteries and World Lottery Association, attained in 2011 and extended in February 2014 to its entire range of games.

The relevant primary legislation governing the tote lotteries is listed here below, in chronological order:

- **Decree-Law 13 September 2012, no. 158 as converted into Law 8 November 2012, no. 18** : Urgent provisions to promote the National development through a higher health protection level ("*Interventi urgenti per favorire lo sviluppo di un elevato livello di tutela della salute*");
- **Decree Law 6 July 2011 no. 98 (art. 24, par. 40) converted in Law 15 July 2011 no. 111** - Urgent provisions for the financial stability ("*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*");
- **Law 7 July 2009, no. 88 (art. 24, par. 14)** relating to their online offer;
- **Decree Law of 28 April 2009 no. 39 (art. 12, par. 1, letter b) as converted with modifications in Law of 24 June 2009, no. 77**, allowing ADM to set forth new modalities of pari-mutuel lottery games;
- **Law 27 December 2006, no. 296 (art. 1, para 90): Provisions for the State Budget (Budget Law for 2007):** "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)*";
- **Decree-law 30 September 2005, no. 203 (article 11-quinquiesdecies, paragraph 1), converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, no. 248.**

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsections of the ADM website.⁴⁶³

⁴⁶¹ Please refer to the following link: www.giochinumerici.info

⁴⁶² **ADM Director's Decree no. 2010/7984/Giochi/Ena of 9 March 2010** (G.U.R.I., Serie Generale, no. 68 of 23 March 2010).

⁴⁶³ Please refer to the following ADM website link:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_num_total/Normativa/ for Superenalotto:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_num_total/Superenalotto/Normativa/ for Superstar:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_num_total/SuperStar/Normativa/ for Winforlife:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_num_total/WinForLife/Normativa/ for Sivincetutto Superenalotto:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_num_total/SiVinceTutto/Normativa/ for Eurojackpot:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_num_total/Eurojackpot/Normativa/

1.3.4. Bingo

Bingo is based on the drawing of ninety numbers and is very similar to the traditional tombola-style game that has been played in Italy for years.

Bingo has been first introduced in Italy as a terrestrial game offered in bingo halls. Only in 2008, it has been introduced with an online version. Despite the rules of the game are the same, player experience substantially differs from the offline one. A more recent provision still not in force will let to offer online bingo on the drawing of number different from ninety.

1.3.4.1. Offline Bingo

The name "Bingo" has an interesting origin: it derives from a game similar to tombola played in Georgia known as "Beano", in reference to the dried beans that were used to cover the numbers drawn on the player's game card. The first player to cover all the numbers on his card would shout "Beano!" to announce his victory: however, one lucky winner, instead of "Beano" shouted "Bingo", perhaps due to excitement or mispronunciation.

The game, established by **Ministerial Decree of 31 January 2000, n. 29** and further regulated by secondary provisions, is played in bingo halls equipped with the aim to encourage the coming together and socialising of players.

Technically, the supervision of the bingo game is reserved to the ADM and Sogei, the ADM technological partner. The payout is at least of 70% of the total amount of the cards sold for each single game. Despite regulation had been defined, Bingo interconnected between more Bingo halls it had not been activated yet.

The management of bingo halls is granted to private entities through public tenders issued by the ADM. According to the applicable laws, the tax levied on Bingo is of 11 % of the total cards sold. A further 1% is paid to the ADM for Sogei services. Consequently the bingo hall gets the remaining amount, equal to 28 % of the bingo cards sold in the event the payout is the minimum allowed, equal to 70%.

At now, there are around 200 fully equipped bingo halls. The full list of bingo concessionaires is listed on the ADM website⁴⁶⁴.

The last tender⁴⁶⁵, which aimed to grant 228 offline bingo licences, was launched in accordance with Law 27 December 2013, no. 147 (Art. 1, par. 636 and 638) but was voided following Court proceedings before the Administrative Court of Rome⁴⁶⁶.

The relevant primary legislation governing the offline bingo is listed here below, in chronological order:

- **Law 27 December 2013, no. 147 (Art. 1, par. 636 and 638):** Budget Law for 2014 (*"Legge di Stabilità 2014"*);

⁴⁶⁴ Please refer to the following ADM website page:
<http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/9083340044d8efd5a252ba6c51d19417/ELENCO-Convensioni-Concessione-gestione-gioco-BINGO-al24072014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9083340044d8efd5a252ba6c51d19417>

⁴⁶⁵ Tender no. CIG 5862397B09 – "Bando di gara per l'affidamento in concessione della gestione del gioco del Bingo" published in G.U.U.E on 26 July 2014 and on G.U.R.I. – V special serie– no. 88 of 4 August 2014.

⁴⁶⁶ TAR Lazio, rulings no. 10466/2014 of 17 October 2014, no. 10734/2014 and 10736 of 27 October 2014, no. 10818/2014, no. 10819/2014 and no. 10821/2014 of 29 October 2014.

- **Legislative Decree 2 March 2012, no. 16 (article 10.9-septies) converted with amendments by Article 1.1 of Law of 26 April 2012 no. 44:** Urgent provisions concerning tax simplification, streamlining and enhancement of assessment procedures (*“Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”*);
- **Ministerial Decree 21 November 2000:** approval of the master covenant for the assignment in concession of the operation of the Bingo game” (*“Approvazione della convenzione tipo per l'affidamento in concessione della gestione del gioco del Bingo”*);
- **Ministerial Decree 12 September 2000:** Centralised Control of the Bingo Game (*“Controllo centralizzato del gioco del Bingo”*);
- **Ministerial Decree 31 January 2000, no. 29 :** rules on provisions for the setting up of the Bingo game according to art. 16 of the Law 13 May 1999, n. 133 (*“Regolamento recante norme per l'istituzione del gioco Bingo ai sensi dell'articolo 16 della legge 13 maggio 1999, n. 133”*).

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsections of the ADM website⁴⁶⁷.

1.3.4.2. Online Bingo

The online bingo regulation has been laid down by ADM Decree 28 February 2011, subsequently updated by ADM Decree 24 May 2011, although the rules for the central draw, management and collection of the game of bingo are the ones provided for by **Ministerial Decree of 31 January 2000**, no. 29. Therefore, an ADM central random number generator provides withdrawal for bingo numbers. Next bingo, still in force will be instead fully operated by the concessionaire, provided ADM will continue to perform control, likewise other online games.

For the purposes to operate remote bingo games, the operator must be either an online ADM concessionaire or a bingo hall ADM concessionaire. It must submit an appropriate application to ADM in regard, together with the technical/organizational report defining the rules and regulations for playing the game. Concessionaires can offer bingo joining in a network, aiming to increase player liquidity and consequently number of players that take part to the game and prize amounts.

ADM grant authorization to offer remote bingo to concessionaires that meet the requirements laid down in Law No. 88 of 7 July 2009. Concessionaires must fulfill accomplishment and implement regulations to operate remote bingo, and authorization is subdued to conformity check regarding:

- a) the technical/organizational report, which describe the concessionaire platform / game;
- b) the procedures for dialogue between its system and the ADM central system pursuant to the communications protocols established by ADM in appropriate regulations.

The concessionaire system must ensure:

- a) real-time dialogue with players;
- b) the sale of cards and award of prizes, as well as the respective payments in accordance with the provisions of Law No. 88 of 7 July 2009 and the respective implementing regulations;

⁴⁶⁷

Please refer to the following ADM website page:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Bingo/bingo_Normativa/

- c) the management of remote bingo games, continuity of service through the adoption of highly reliable systems.

As further detailed in paragraph 1.b.8, players' participation in remote bingo games, as in any remote game, is subject to registration of the gaming account agreement and compliance with the provisions of Law No. 88 of 7 July 2009 and the respective implementing regulations. Please refer to the relevant paragraph.

According to the applicable laws, the tax levied on online Bingo is of 11 % of the total cards sold to which it must be added further 1% to pay services provided by ADM and Sogei.

Player protection mechanisms are not specifically described within the above captioned Ministerial Decree and reference must be made to the generic provisions of the Balduzzi Decree further detailed under paragraph 4.a, letter b). Therefore, even if law provisions do not impose identity verifications at the entrance of bingo halls, according to Balduzzi Decree provisions it is compulsory to verify the ID document in case of doubt on the legal age as no minors can enter bingo halls. Noteworthy, the bingo halls owners seem willing to accept a compulsory registration of their clients, as it is the case for traditional casinos and the possibility to blacklist problematic players in order to prevent them to access the bingo halls⁴⁶⁸.

The relevant primary legislation governing the online bingo is listed here below, in chronological order:

- **Law 7 July 2009, no. 88 (article 24, subsections 11-26)** : Community law 2008 ("*Legge Comunitaria per il 2008*"). The law refers to operation and remote collection of bets, sports and horse-racing forecast competitions, national horse-racing games, games of skill, bingo, national tote numerical games and instant and deferred draw lotteries and the respective implementing regulations;
- **Legislative Decree 6 July 2011 no. 98 converted with amendments by Law of 15 July 2011, no. 111 (article 24.33)**.
- **Ministerial Decree 24 May 2011** : "Provisions laying down rules for playing the game of on-line bingo" and subsequent amendments ("*Disposizioni concernenti le modalità di gioco del Bingo effettuato con partecipazione a distanza*").

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsections of the ADM website.⁴⁶⁹

1.3.5. Sports and non-sports betting

Betting includes pool betting on sporting events and sport and non-sporting fixed odds⁴⁷⁰ or totalisator⁴⁷¹ betting.

⁴⁶⁸ Reference is made to M. Barbieri speech, president of Ascob (*Associazione Concessionari Bingo*) at the conference JSUIS dated April 14, 2015.

⁴⁶⁹ Please refer to the following ADM website link:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Bingo/bingo_Normativa/

⁴⁷⁰ In fixed-odds bets, the player challenges the "bank" (run by licensees) in relation to the outcome of individual events or a set of interconnected events; in the event of a win, the player is paid a sum of money equal to the bet multiplied by the odds established for that event.

⁴⁷¹ Tote bets involve the constitution of a pot of prize money that is divided among all players who correctly predict the outcome of all the events on which the bet is placed.

Pools on sporting events are tote-based competition on sporting events, games of popular tradition in Italy: "Totocalcio" and the affiliated game "Il 9" and "Totogol". ADM has assigned through public calls for tender the management of these games to the ADM sport and horse concessionaires (according to the prescriptions hereunder). These games are currently played over a vast network of point of sales and corners connected to the ADM central system that have been granted a police authorization pertaining to the facility.

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsections of the ADM website⁴⁷².

Sport and non-sporting betting are offered by operators, which were awarded a licence (concession) according to tender procedures and currently offered over a vast network of point of sales and corners connected to the ADM central system that that have been granted a police authorization pertaining to the facility.

According to the tendering procedures for the award of licences (concessions) in 1999, operators constituted in the form of limited liability companies whose shares were quoted on the regulated markets could not obtain a betting licence. Such situation give rise to several judgments of National Courts and referral proceeding before the European Court of Justice⁴⁷³ that ruled the exclusion of those operators was incompatible with Articles 43 and 49 of the EC Treaty, now articles 49 and 56 of the EU Treaty (TFEU).

Amendments were made to the relevant legislation in 2002 and new call for tenders for the selection of betting concessionaires to collect betting activities in physical networks were launched by the Administration, first in 2006 according to the so-called Bersani Decree⁴⁷⁴ and lastly in 2012, for betting activities on sporting events, including horse racing, and non-sporting events in physical network according to the so-called Monti Decree⁴⁷⁵.

According to the last European Court of Justice ruling⁴⁷⁶, the Monti Decree provisions and notably the ones referred to the validity period of the new licences (concessions) significantly shorter than the

⁴⁷² Please refer to the ADM website link hereunder for Totocalcio and Il9:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_sport/Totocalcio_Il9/Totocalcio_Normativa/ for Totogol:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_sport/Totogol/Totogol_Normativa/

⁴⁷³ Judgments of the European Court of Justice, Placanica and others (C-338/04, C-359/04 and C-360/04); Costa and Cifone (C-72/10 and C-77/10). Please refer to the Rassegna Avvocatura di Stato, "In materia di regolazione dei giochi e scommesse in Italia. Un commento alla sentenza "Costa e Cifone" (C. giustizia, Sez.

Quarta, sent. 16 febbraio 2012, cause riunite C-72/10 e C-77/10)", Peano Valérie, Aprile-June 2012.

⁴⁷⁴ **Decree-Law 4 July 2006 no. 223 converted by Law 4 August 2006 no. 248** laying down urgent measures for economic and social revival, for the control and rationalisation of public expenditure, and providing for initiatives in relation to tax revenue and the combating of tax evasion. Pursuant to this Decree, ADM published two calls for tender to grant new concessions for horse and sports betting to Italian or foreign operators, which were suitably qualified and able to comply with a series of requirements to manage and offer off-line and on-line betting activities in Italy.

⁴⁷⁵ **Decree-Law 2 March 2012 no. 16 (art. 10, para 9g and 9h) converted, after amendment, by Law 26 April 2012 no. 44** laying down urgent provisions related to fiscal simplification, improving effectiveness and reinforcing monitoring procedures.

⁴⁷⁶ Judgment of the European Court of Justice (Third Chamber), 22 January 2015, Stanley international Ltd. and Stanley Malta Ltd. Vs. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-463/13): "Articles 49 TFEU and 56 TFEU and the principles of equal treatment and

validity period of previous licences, have been declared compatible with the EU Treaty principles. As a consequence of the alignment of the all the above mentioned licence expiry dates, all betting licences (concessions) will expire in 2016.

The current situation reports almost 10,000 licensed outlets, about two-thirds of which are "corner" outlets in bars and tobacconists with the remainder dedicated betting shops. In any case, concessionaires' processing system must be connected to the ADM central system according to specific communication protocols established by the regulator.

Betting taxation for offline and online betting is fixed on the total of the bets (with a year average of 3.5% for 2014) instead of on gross profits (net of winnings).

The relevant primary legislation governing sports and non-sporting betting is listed here below, in chronological order:

- **Decree-Law 2 March 2012 no. 16 (art. 10, para 9g and 9h) converted, after amendment, by Law 26 April 2012 no. 44** laying down urgent provisions related to fiscal simplification, improving effectiveness and reinforcing monitoring procedures;
- **Community act no. 88/2009 (art.24 co .11. to 26)** regulates the concessionaire's exercise and collection or remote gambling;
- **Decree-Law 28 April 2009, no. 39 (art. 12) as converted into Law, with amendments by art. 1 Law 24 June 2009, no. 77:** Urgent measures in favour of the inhabitants which were hard-hit by the earthquake in the Abruzzo region in April 2009 and other urgent measures of civil protection ("*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*");
- **Law 27 December 2006 no. 296 (article 1, paragraph 88)** : Budget Law for 2007 ("*Legge finanziaria per il 2007*");
- **Decree-Law 4 July 2006 no. 223 converted by Law 4 August 2006 no. 248 (art. 38)** laying down urgent measures for economic and social revival, for the control and rationalisation of public expenditure, and providing for initiatives in relation to tax revenue and the combating of tax evasion;
- **Ministerial Decree 1 March 2006 no. 111** governing the organisation and collection of tote and fixed-odds wagers on sports competitions;
- **Law 30 December 2004 no. 311 (art. 1, paragraphs 286, 287, 290 and 291)** : Budget Law for 2005 has reorganised betting and introduced instruments for the management of remote gambling;
- **Decree-Law of 8 July 2002, no. 138 (art. 4), converted with amendments by law 8 August 2002, n. 178** : Provisions concerning the consolidation of competences in matters of "concorsi pronostici" and bets operated by the National Olympic Committee ("*Disposizioni in materia di concorsi pronostici e scommesse di unificazione delle competenze in materia di concorsi pronostici e scommesse di competenza del Comitato Olimpico Nazionale Italiano*");

effectiveness must be interpreted as not precluding national legislation such as that at issue in the main proceedings which provides for the organisation of a fresh call for tenders for the award of licences with a period of validity shorter than that of licences awarded previously because of the reorganisation of the system by way of an alignment of licence expiry dates." available at the following link of the European Court of Justice website:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161612&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=470810>.

- **Presidential Decree 24 January 2002, no. 33:** concerning the assignment of the competences in matters of games and bets to the A.A.M.S. (*“concernente l’affidamento delle attribuzioni in materia di giochi e scommesse all’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, a norma dell’art. 12, comma 1, della legge n. 383 del 18 ottobre 2001”*);
- **Law 23 December 2000 no. 388 :** states the principle that a private entity wishing to exercise a betting activity has to be granted with both police authorisation licence and a concession;
- **Law 28 December 1995 no. 549 (art. 3, paragraphs 229 – 231) :** states the measures governing the possibility of granting concessions for the organisation and operation of tote and fixed-odd bets and empowerment of the Ministry of finance to reorganise the sector;
- **Law of 13 May 1999 no. 133 (art. 16) :** “Games” (“Giochi”);
- **Ministerial decree of 2 June 1998 no. 174 :** governing the organisation and operation of tote and fixed odd wagers on sports competitions;
- **Law 13 December 1989, no. 401 (Art. 4) :** on measures in the gaming and gambling sectors and protection of the fair operation of sport events (*“Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive”*);
- **Legislative Decree of 14 April 1948, no. 496 :** rules on Game activities (*“Disciplina delle attività di giuoco”*);
- **Presidential Decree 18 April 1951, no. 581:** concerning the regulations to the application and implementation of legislative decree 14 April 1948 no. 498 (*“concernente le norme regolamentari per l’applicazione e l’esecuzione del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 498, sulla disciplina delle attività di gioco”*);
- **Royal Decree of 18 June 1931, n. 773 (art. 88):** Public Security Act (*“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”* - T.U.L.P.S.).

Betting on sports events and on non-sports events is regulated by **Decree of the Ministry of Finance 2 August 1999, no. 278, subsequently modified by Decree of the Ministry of Economy and Finance 6 August 2007, no. 129**, with regard to tote type such as Big Race and Big Match, and by **Decree of the Ministry of Finance 1 March 2006, no. 111**, with regard to fixed odds type. Interestingly, this regulation sports betting maximum winning is limited : it must be less than 10,000 Euros.

Remote collection of sports betting has been introduced by ADM Directorial Decree 31 May 2002, in compliance with **Ministerial Decree 2 June 1998, no. 174**, concerning the organisation and exercise of tote and fixed odds betting on sports competitions.

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website.⁴⁷⁷

Over the last five years, the official betting program⁴⁷⁸ established by the ADM has significantly grown, introducing new types of bets such as "live" bets⁴⁷⁹ on sporting events, and has been completed by the offer of a customized program by the licensees.

⁴⁷⁷ Please refer to the following ADM website link for fixed odds bets:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_sport/Scommesse_fissa/quota+fissa_Normativa/ for tote bets: Big match
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_sport/Big_Match/Big_Normativa/ Big race:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_sport/Big_Race/Race_Normativa/.

⁴⁷⁸ In Italy, each bet is part of an official events program (“so called “palinsesto” in Italian gambling parlance”) established by ADM that includes sports events and some variants on traditions (such as the Sanremo music Festival, Miss Italy elections, etc).

⁴⁷⁹ Live bets refers to the ability to place bets "during" the performance of the event, through to its conclusion.

1.3.5.1. Customised betting

The offer of a customised and complementary fixed odds betting program on sports and other events (such as the news or gossip) by the concessionaires offering fixed odds sports bets on physical networks and/or remote channels (telephone, interactive TV and internet) and connected to the national central system.

The customized betting program has been introduced by **Decree-law 28 April 2009, No. 39, (art.12, paragraph 1, letter m)) converted with modifications and integrations by Law 24 June 2009, No. 77** and is currently regulated by Directorial Decree of the ADM 30 July 2013. There are general limitations concerning bets (bets shall not any sort of violent, indecent or discriminating offer or be against data protection regulations) and events on which bets may be placed (horseracing and simulated bets are excluded from the customised programs) and a prior endorsement of the ADM of the events and bets listed in the licensee's supplementary program⁴⁸⁰.

1.3.5.2. Virtual Betting

Regulation of virtual betting has been recently introduced by Directorial Decree of the ADM 12 February 2013, in compliance with provisions laid down by **(article 1, paragraph 88) Law 27 December 2006 no. 296** : Budget Law for 2007 which stipulated that the Ministry of Economy and Finance – through the ADM – shall further regulate fixed-odds betting and pari-mutuel betting on simulated events.

The idea underneath this legislation and the following Abruzzo Decree was to enable concessionaires to take bets adapted to international standards, ensuring greater flexibility in terms of games offered and enabling to differentiate their offering with a view to combating and limiting illegal gambling.

The offer of a virtual betting on sports and other events is carried out by betting concessionaires offering on physical networks and/or through remote channels (telephone, interactive TV and internet) and connected to the national central system.

The ADM implementing regulation provides for specifications on the permitted bets. Therefore, the following fixed-odds bets are permitted:

- a) single, referring to one result of a single virtual event;
- b) multiple, referring to more than one result of a single virtual event;
- c) multiple-event, referring to the results of several virtual events.

Interestingly, no virtual bets may be accepted where the potential winnings are greater than the amount set out for fixed odds sportsbetting⁴⁸¹. Numerical virtual events as well as virtual events which graphically reproduce any card game or slot machines are excluded.

The virtual gaming platform of the concessionaire shall be connected to the ADM central system, for control, validation, registration and payment of the relevant tax. The relevant taxation is fixed at 20% of the gross profit (gross gaming yield).

The relevant primary legislation governing the virtual bets is listed here below, in chronological order:

- **Law 88 of 7 July 2009 (Art. 24, para. 11 to para. 32):** so called Community Law for 2008 (*"Legge comunitaria per il 2008"*)

⁴⁸⁰ For a first comment of the draft decree on customised betting, see World online gambling law report, Volume: 11 Issue: 8 (August 2012) "Italy Customised betting programs to increase market appeal", Peano Valérie.

⁴⁸¹ **Article 12(4) of Decree of the Ministry of Economy and Finance no 111 of 1 March 2006.**

- **Decree-Law 28 April 2009, no. 39 (art. 12, para. 1, letter h)) as converted into Law, with amendments by art. 1 Law 24 June 2009, no. 77:** Urgent measures in favour of the inhabitants which were hard-hit by the earthquake in the Abruzzo region in April 2009 and other urgent measures of civil protection [Abruzzo Decree] (*"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"* [Decreto Abruzzo]);
- **Decree-Law 4 July 2006 (article 38, paragraph 1, letter a)), converted with modifications and integrations by Law 4 August 2006, No. 248;**
- **Law 27 December 2006, No. 296 (art. 1, para. 88) :** Budget Law for 2007 (*"Legge finanziaria per il 2007"*) setting out provisions for drawing up the annual and multi-annual State budget. For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsections of the ADM website⁴⁸².

1.3.6. Horserace betting

Bets are accepted on all horse racing events listed in the official program set up by the ADM in cooperation with the Ministry of Agriculture. It generally includes all racecourses in Italy and some foreign racecourses.

Since 2002, the regulation of the bets, the control and the organisation of the horse betting market are under the responsibility of ADM which initially liaised with UNIRE, now merged within the Ministry of Agriculture for all the aspects pertaining to the horse racecourses, program and financing the horse breeding and the horse supply chain.

Bets are usually taken through offline (points of sales and corners) and online horse betting ADM concessionaires as well as at racecourses through the hippodromes.

The last ADM that granted the possibility to offer horse betting in points of sales was the same as for sports betting offline activities, in accordance with Monti Decree, therefore providing for similar requirements as regards the licence (concession) entitlement and the police authorisation for the point of sale.

Acceptable forms of bets are tote bets (as for example: "V7", "vincente", "piazzato", "accoppiata", "accoppiata piazzata" and "trio", the National horse racing bets: "Vincente nazionale", "Accoppiata nazionale", "Nuova Tris nazionale", "Quartè nazionale" and "Quintè nazionale" and the International horse racing bets: "Vincente internazionale", "Accoppiata internazionale" and "Tris internazionale") and fixed-odds bets (such as "vincente" e "piazzato").

The first regulation for remote horse betting has been introduced by Inter-ministerial Decree of 15 June 2000, in compliance with Presidential Decree 8 April 1998, No. 169, concerning the reorganisation of regulation regarding games and bets on horse races. Originally that provision was provided to meet the needs of betting shops to remotely serve their usual customers, collecting bets by telephone.

The relevant primary legislation governing the horse racing is listed here below, in chronological order:

⁴⁸² Please check the ADM website link hereunder:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/giochi_sport/Scommesse+Virtuali/Normativa+ScomVirt/

- **Decree-Law 2 March 2012 no. 16 (art. 10, para 9g and 9h) converted, after amendment, by Law 26 April 2012 no. 44:** laying down urgent provisions related to fiscal simplification, improving effectiveness and reinforcing monitoring procedures;
- **Decree Law 28 April 2009, no. 39 (art. 12 lett e) as converted into Law, with amendments by art. 1 Law 24 June 2009, no. 77:** Urgent measures in favour of the inhabitants which were hard-hit by the earthquake in the Abruzzo region in April 2009 and other urgent measures of civil protection [Abruzzo Decree] (*“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”* [Decreto Abruzzo]);
- **Community act no. 88/2009 (art.24 co .11. to 26);**
- **Decree-Law 4 July 2006 no. 223 converted by Law 4 August 2006 no. 248 :** laying down urgent measures for economic and social revival, for the control and rationalisation of public expenditure, and providing for initiatives in relation to tax revenue and the combating of tax evasion;
- **Decree-law of 8 July 2002, n. 138 (art. 4) converted with amendments by law 8 August 2002, n. 178:** “Provisions concerning the consolidation of competences in matters of “concorsi pronostici” and bets operated by the National Olympic Committee” (*“Disposizioni in materia di concorsi pronostici e scommesse di unificazione delle competenze in materia di concorsi pronostici e scommesse di competenza del Comitato Olimpico Nazionale Italiano”*);
- **Law of 13 May 1999 no. 133 (art. 16):** “Games” (*“Giochi”*);
- **Legislative Decree 29 October 1999, no. 449;**
- **Presidential Decree 8 April 1998, no. 169 :** “Regulation concerning provisions to the reorganising of the organisational, functional and fiscal rules of games and bets relating to horse races and for the distribution of the proceeds” (*“Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'articolo 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662”*);
- **Law 13 December 1989, no. 401 (art. 4):** “Measures in the gaming and gambling sectors and protection of the fair operation of sport events” (*“Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive”*)
- **Royal Decree of 18 June 1931, no. 773 (art. 88):** Public Security Act (*“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”* [T.U.L.P.S.]).

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website⁴⁸³.

1.3.7. Gaming machines

Gaming machines make up a family of games that have been widely used in Italy since the early twentieth century as the first pinball games date back to the forties.

⁴⁸³

Please refer to the following ADM website link for V7:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Giochi_i_ppica/V7/V7_Normativa/ for National horseracing bets :

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Giochi_i_ppica/Ippica_Nazionale/Ipnaz_Normativa/ for International horseracing bets:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Giochi_i_ppica/Ippica_Inter/Ipinter_Normativa/ for horse betting in agencies:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Giochi_i_ppica/Ippica_scom/Scomip_Normativa/

The primary national legislation on gaming machines is listed here below⁴⁸⁴:

- **Royal Decree 18 June 1931, no. 773 Public Security Act** (“T.U.L.P.S.”), **art 110 para. 6a** for Newslot (AWP), **para. 6b** for videoloteries (VLT) **and para. 7** for amusement machines ;
- **art. 38 Law 23 December 2000, no. 388**;
- **art. 14-bis Presidential Decree 26 October 1972, n. 640**.

It has been completed by a complex range of secondary legislation issued by the ADM and implementing the above primary laws and decrees.

As regards the types of gaming machines, the Royal Decree provides for :

- **Amusement machines without cash prizes**, that are distinguished into (i) amusement machines awarding non-money prizes (skill cranes, hook-a-fish, etc.) and (ii) entertainment-only machines (videogames, billard, flippers, table football, pinball, etc.) ADM guarantees legality and safety in regard to their equipment and devices for fun and entertainment.

It is possible to install these amusement machines in all travelling spectacles authorised under art. 69 of the Public Security Act and the premises authorised in accordance with art. 86 or 88 of the Public Security Act, such as gaming halls, bingo, betting shops and points of sales, hotels, restaurants but mostly bar and tobacconists.

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website.⁴⁸⁵

- **Newslot (AWP) machines** and the so-called **Videolotteries**, as the only legal gaming machines which offer cash prizes. These machines, in addition to an element of randomness, also require an element of skill, allowing the player to pick his/her strategy either at the start or during play by selecting the options deemed most favourable. The use of such machines is prohibited for minors under the age of 18. The development of machines with cash prizes is drawing upon the evolution of information and communication technologies to increase the machines’ attractiveness, while simultaneously protecting players and levels of collection of legal operator.

Both Newslot (AWP) and VLT are currently managed through 13 concessionaires. The ten historical licenced operators (concessionaires)⁴⁸⁶ at first in 2004 have been granted a new licence in 2013 plus 3 new concessionaires⁴⁸⁷ that obtained the licence in 2013; all have obtained licence (concession) through a tender procedure launched by the Italian Administration authority and are licenced to manage AWP and VLT.

Both networks of AWP and VLT are remotely connected to the ADM central database.

⁴⁸⁴ For an extensive study on gaming machines primary and secondary legislation: “I Giochi Pubblici Apparecchi E Congegni Da Divertimento E Intrattenimento - Normativa e Giurisprudenza”, Benedetto di Tucci, Tombolini editore, August 2014.

⁴⁸⁵ Please refer to the following ADM website link:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Apparecchi_intr/App_senza_denaro/App_Normativa/

⁴⁸⁶ The ten 10 historical concessionaires are: Cirsa Italia S.p.A. ; Codere Network S.p.A.; Cogetech S.p.A.; G.Matica S.r.l.; Gamenet S.p.A.;Hbg Connex S.p.A.; Lottomatica Videolot Rete S.p.A.; Sisal Slot S.p.A.; Snai S.p.A.; BPlus Giocolale Ltd.

⁴⁸⁷ The three new licencees are: Intralot Gaming Machines S.p.A., Netwin Italia S.p.A.; Nts Network S.p.A. (since 2011).

According to the current license (concession) deed executed with the ADM⁴⁸⁸, AWP/VLT concessionaires are obliged to execute information and prevention campaigns against gambling addiction risks, up to a maximum yearly amount of 1 million Euro.

There are different rules in the value chain, with overlaps and differences between AWP and VLT. 1) Manufacturers / system and machine providers; 2) concessionaires (it is the holder of the network that connect and control all machines); 3) dealers (that is a key and typical role for the AWP, it is the owner of the machines and it recruits and manages the shops); 4) shops / gaming halls.

All the operators involved in the value chain for the gambling collection according to art. 110, para. 6 Public Security Act must be listed in a yearly report as prescribed by Law 13 December 2010, no. 220 (art. 1, para 82).

The massive introduction of AWP/VLT locations within the Italian territory led to continuous and strong attacks that have unfolded against gambling since 2011. As stated under the following paragraph 1.d, the Fiscal Delegation law implementation decrees should be able to settle this situation.

1.3.7.1. Newslot (AWP machines)

AWP are coin-in and closed-cycle machines. Each AWP model is certified by entities accredited by the ADM in order to obtain the relevant ADM permit ("nulla-osta", in Italian legal parlance) to be exposed on the machine. The maximum bet amount is of 1€, the maximum winning is 100€. A payout of 74%⁴⁸⁹ must be paid out in a 140.000 rounds cycle. The duration of a game cannot be inferior to four seconds.

The game may not reproduce the poker game or its fundamentals.

Relevant AWP taxation is of 13% on turnover (i.e. coin-in).

The list of all certified AWP models are available on ADM website with indication for each of them of the payout and the rounds cycle it refers to⁴⁹⁰.

There are around 400.000 AWP managed by the above mentioned concessionaires and located in around 100.000 different authorized premises in accordance with art. 86 or 88 of the Public Security Act, such as gaming halls, bingo, betting shops and points of sales, hotels, restaurants but mostly bar and tobacconists.

The relevant primary legislation governing the AWP is listed here below, in chronological order:

- **Law 13 December 2010, no. 220 (art. 1, para. 82);**
- **Decree-Law 29 November 2008, no. 185 (art. 30 bis, para. 1, 2, 3)** : so called anti-crisis decree (c.d. Decreto anticrisi);
- **Artt. 86, 88 and 110 of the Public Security Act ("T.U.L.P.S.");**
- **(art. 1, para. 525-548) Law no. 266 of 23 December 2005 (Finance Act 2006)**, which introduced the second-generation slot machines also known as "new slots" and the listing (para.533);

⁴⁸⁸ Art. 14 para. 10 of the current license (concession) agreement states: *"Il Concessionario, per la realizzazione degli interventi di comunicazione ed informazione istituzionali disposti da AAMS, si impegna espressamente a stanziare, a decorrere dall'avvio della concessione, l'importo annuo previsto dal piano di sviluppo e comunque non superiore ad euro 1.000.000,00"*

⁴⁸⁹ Following **art. 10, para. 9, Decree Law 2 March 2012 no. 16 as converted into Law 26 April 2012, no. 44.**

⁴⁹⁰ Please refer to the ADM website link:
[http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Apparecchi_intr/Newslot/Newslot_Elenco+modelli+certificati/?CACHE=NONE.](http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Apparecchi_intr/Newslot/Newslot_Elenco+modelli+certificati/?CACHE=NONE)

- **Decree-Law 30 September 2003 no. 269 (art. 39) converted in law with amendments by Art. 1 of Law 24 November 2003, no. 326);**
- **Law 27 December 2002, no. 289 (art. 22) :** Provisions to the setting up of the annual and pluriannual balance sheet (financial law 2003) (*“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)”*);
- **Law 23 December 2000, no. 388 (Art. 38) :** *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”* .

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website⁴⁹¹.

1.3.7.2. Videolotteries (VLT machines)

VLT are RNG machines. Maximum bet is 10€, maximum winning is 5.000€ for each game (but it can reach until 500.000€ for machine linked in network). Payout (the percentage of the stakes allocated to prizes) may not be less than 85% as provide by the law and is presently around 90%. Tax is 5% in 2014 on turnover (i.e. the amount bet each time the player press the spin button).

For each concessionaire, the games within their gaming system are certified with a monitoring of the return to player minimum percentage⁴⁹².

There are currently around 50.000 VLT managed by the above mentioned concessionaires and located only in dedicated gambling premises: gambling halls, bingo, betting shops - with a strict ratio between the maximum permitted number of machines and size of the facility. This ratio (*“contingentamento”* in Italian legal parlance) states: - from 50 to 100 square meters: up to 30 VLT; - between 101 and 300 square meters: up to 70 VLT; - more than 300 square meters: up to 150 VLT.

The relevant tender was enabling more than 60.000 - VLTs numbers was topped up to the 14% of the requested AWP - therefore the roll up is not completed. Specific requirements are requested for VLT licences also as regards ratio with AWP.

The relevant primary legislation governing the VLP is listed here below, in chronological order:

- **Decree-Law 2 March 2012, no. 16 as converted with amendments by Law 26 April 2012, no. 44;**
- **Decree-Law 28 April 2009, no.39 as converted with amendments by Law 24 June 2009, no. 77;**
- **Decree-Law 1 July 2009, no.78 as converted with amendments by Law 3 August 2009, no. 102**
- **Decree-Law 29 November 2008, no. 185 (art. 30 bis, para. 1, 2, 3) :** so called anti-crisis decree (c.d. Decreto anticrisi);
- **Artt. 86, 88 and 110 of the Public Security Act (“T.U.L.P.S.”)**

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website.⁴⁹³

⁴⁹¹ Please refer to the following ADM website page:
http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Apparecchi_intr/Newslot/Newslot_Normativa/

⁴⁹² For year 2012, the RTP minimum percentage was reported at : 1/4,1789.

⁴⁹³ Please refer to the following ADM website link:

1.3.8. Remote gambling

Remote gambling with cash winnings is a particular modality of gameplay that allows the player to participate interactively through a gambling platform over the Internet, on TV or by telephone (without being physically present).

As anticipated in the previous sections, over the last decade the remote gambling offer has consistently increased with new products being progressively legalised by the Italian Parliament and further regulated by the ADM. Therefore: in 2004 remote instant lotteries were legalized⁴⁹⁴; dating of 2005, Lotto and Superenalotto, as well as remote bingo were legalized⁴⁹⁵; in 2006 legislation introducing remote skill games, poker tournaments, betting exchange and virtual betting was issued⁴⁹⁶; in 2007, skill games and tournament poker were introduced by law⁴⁹⁷; in 2009, the Parliament legalised the introduction of remote poker cash and casino games⁴⁹⁸. It is interesting to observe that between the aforementioned dates of promulgation of laws and implementing ADM provisions and the dates of effective launch of the games to the public there is a gap of some years, at least two-three years and in some cases even more⁴⁹⁹.

At now, the following gambling products are available remotely:

- betting on horse races (launched since June 2001)
- fixed odds sports betting (launched since June 2002)
- scratch cards (“Gratta e vinci”) (launched since November 2006)
- pool sports betting (launched since March 2008)
- skill games/ poker tournaments (launched since September 2008)
- “Superenalotto” and “Superstar” lotteries (launched since July 2009)
- bingo (launched since December 2009)
- “win for life” (launched since March 2010)
- cash poker (launched since July 2011)
- casino (without “slots”) (launched since July 2011)
- slot-machines (launched 3 December 2012)
- Lotto and “10elotto” (launched in April 2013)
- fixed odds betting on concessionaire’s program (since July 2013)
- virtual betting (launched since December 2013)
- betting exchange (launched since April 2014)

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Apparecchi_intr/VLT/VLT_Normativa/

⁴⁹⁴ article 1, paragraph 292, of Law 30 December 2004, No. 311, and article 11-quinquiesdecies, paragraph 1, of Decree law 30 September 2005, No. 203, converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, No. 248.

⁴⁹⁵ Decree-law 30 September 2005, No. 203 (article 11-quinquiesdecies, paragraph 1), converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, No. 248.

⁴⁹⁶ **article 38, paragraph 1, letter a), of Decree law 4 July 2006, No. 223, converted with modifications and integrations by Law 4 August 2006, No. 248, later integrated by article 1, paragraph 93, of Law 27 December 2006, No. 296.**

⁴⁹⁷ **article 1, paragraph 93, of Law 27 December 2006, No. 296.**

⁴⁹⁸ **article 12, paragraph 1, letter f), of decree Law 28 April 2009, No. 39, converted with modifications and integrations by Law 24 June 2009, No. 77.**

⁴⁹⁹ Please refer to Lexandgaming Gambling Law Review, “History and trends of the Italian remote gambling”, Carboni Giovanni, May 2014, Lexandgaming.eu.

In 2011, ADM has launched the last tender procedure⁵⁰⁰ for the awarding of up to 200 new remote gambling licences (concessions) addressed to gambling and non-gambling companies wishing to offer a wide range of remote games in compliance with the requirements set forth by the Community Law for 2008⁵⁰¹. Indeed, once assigned, one remote gambling licence (concession) enables the concessionaire to offer all regulated remote games. Previous operators licensed to offer remote gambling had to integrate their license (concession) deed to adapt to the requirements of the Community Act for 2008. Around 120 concessionaires are currently offering remote gambling in Italy.

Among the different requirements prescribed to the remote gambling licence (concession) applicant, the followings are particularly relevant:

- the company's location of headquarters and servers within the European Economic Area;
- the technical/organisational infrastructures required for mandatory customers' and gambling data communication to ADM central system;
- the prevention for Italian residents from accessing company's ".com" products and/or irregular/illegal points of sales;
- the player's protection requirements.

Players' improved protection measures impose the concessionaire to set up :

- a mandatory player's registration⁵⁰² and authentication procedure— in order to have a customer's database, connected and validated by the ADM central system;
- the self-limitation and self-exclusion tools⁵⁰³ before allowing any access of the player to the remote games; time-outs must be activated after a certain period of player inactivity during a session;
- specific rules for the management of the games offer with the maximum time for winnings and withdrawals and the holding of dedicated bank account for players' deposits.

ADM imposes the concessionaire to promote responsible conduct, to monitors player behaviour and prohibits the acceptance of bets by minors and display prohibition through all remote gaming channels.

Interestingly, the ADM central system could enable measuring and recording frequency of gambling activity, amount of time spent gambling and extent of wagers placed.

The following sections refers to the remote gambling products legislation that have not been examined in the previous sections.

1.3.8.1. Remote skill games, games of chance with fixed odds and non-tournament card games

In 2007,⁵⁰⁴ ADM had first introduced remote skill games with cash prizes, through a regulation, to which tournament card games also belong, including tournament poker. That decree became effective

⁵⁰⁰ The tender procedure, implemented according to ADM decree 9 March 2011, ended by 31 December 2011.

⁵⁰¹ **Law 7 July 2009 no. 88 (art. 24, para. 13, lett. a)).**

⁵⁰² Please refer to Lexandgaming Gambling Law Review, "*Il giocatore telematico e la conclusione del contratto per la partecipazione al gioco "on-line"*", Peano Valérie, June 2011, Lexandgaming.it.

⁵⁰³ Self-exclusion tools, which allow players to voluntarily exclude themselves from being able to place bets definitively or for a given period.

⁵⁰⁴ **Decree of the Ministry of Economy and Finance 17 September 2007, no. 186**, issued in compliance with **article 38, paragraph 1, letter a), of Decree law 4 July 2006, No. 223, converted with modifications and integrations by Law 4 August 2006, No. 248, later integrated by article 1, paragraph 93, of Law 27 December 2006, No. 296.**

and the offer of the game could start in 2008⁵⁰⁵, which allowed the provisional exercise of the game only by the concessionaires. In 2011, Directorial Decree of the ADM 10 January 2011⁵⁰⁶ repealed said regulation in order to integrate the regulation of fixed odds games of chance and non-tournament card games (namely cash poker and casino games).

Current ADM regulation defines remote fixed odds games of chance as games in which the results have a predetermined probability – which is invariable – and where the relation between potential winning and the price of participation is well known by the player. On the other side, remote card games are defined as games in which a card game is virtually reproduced. In this case, the gaming methods are rather solo-playing than competition playing.

The price for participation rights to remote skill games may be up to a maximum sum of €250. For fixed odds games of chance and card games not organised in a tournament form with remote participation, the initial price for participation, including the following increases i.e. the total amount the player is allowed to take to the table / to the game in a gambling session shall be limited to a maximum of €1,000.

In addition to the above compulsory licence entitlement described under 1.b.8., said regulation sets out a detailed technical authorization process, which includes a certification obligation for the gambling platform and the game applications by an entity testing facility accredited by the ADM in accordance with the latest certification guidelines issued by the gambling authority, and its interconnection to the ADM central system, for control, validation, registration and payment of the relevant tax.

As regards taxation, it provides for:

- a taxation of 3% of the turnover for remote skill games and poker tournament with a return to player (payout) percentage of at least 80% of the collection;
- a taxation of 20% tax rate on the concessionaires' gross profit (margin or Gross Gaming Yield) for remote cash poker, casino and cards games and a return to player (payout) percentage of at least 90% of the collection.

The relevant primary legislation governing the remote skill games, games of chance with fixed odds and non-tournament card games is listed here below, in chronological order:

- **Law 88 of 7 July 2009 (art. 24, para. 11 to para. 32):** laying down Provisions for the fulfilment of obligations deriving from Italy's membership of the European Community so called Community Law for 2008 (*"Legge comunitaria per il 2008"*);
- **Decree-Law 28 April 2009, no. 39 (art. 12, para. 1, letter f) as converted into Law, with amendments by art. 1 Law 24 June 2009, no. 77:** Urgent measures in favour of the inhabitants which were hard-hit by the earthquake in the Abruzzo region in April 2009 and other urgent measures of civil protection (*"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"*);
- **Decree-Law 4 July 2006 (article 38, paragraph 1, letter a)), converted with modifications and integrations by Law 4 August 2006, No. 248,** so called Bersani Decree;

⁵⁰⁵ Following publication of **Directorial Decree of the AAMS 17 April 2008**.

⁵⁰⁶ **Directorial Decree 10 January 2011** (GURI n. 27 del 3.2.2011) (*"Disciplina dei giochi di abilità nonche' dei giochi di sorte a quota fissa e dei giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo con partecipazione a distanza"*) was issued in compliance with **article 12, paragraph 1, letter f), of decree Law 28 April 2009, no. 39, converted with modifications and integrations by Law 24 June 2009, no. 77**.

- **Law 27 December 2006, No. 296 (art. 1, para 93):** Provisions for the State Budget (Budget Law for 2007): *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)”*;
- **Decree-Law 30 September 2005 no. 203 converted into Law No. 248 of 2005.**

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website⁵⁰⁷.

1.3.8.2. Remote betting exchanges

A betting exchange involves fixed odd betting on sport (or other events) where the player can assume the role of the bettor or the role of the bank, with the mediation of the concessionaire. The odds are established directly by the players and that is the reason why betting exchanges are also referred to as “fixed-stake betting with direct player interaction”.

Betting exchange on sporting and non-sporting events has been legalized and is therefore played only remotely: regulation of remote exchange betting has been recently introduced by Decree of the Ministry of Economy and Finance 18 March 2013 no. 47, in compliance with provisions laid down both by the referred Bersani decree⁵⁰⁸ and the Abruzzo Decree⁵⁰⁹.

The relevant regulation provides for a detailed technical authorization process, which includes a certification obligation for the betting exchange platform by an entity testing facility accredited by the ADM in accordance with the latest certification guidelines issued by the gambling authority, and its interconnection to the ADM central system, for control, validation, registration and payment of the relevant tax.

Commissions withheld by the concessionaire from players may not exceed 10 per cent of the amounts placed in matched bets and form the taxable base for calculating the flat-rate tax of 20% on Gross Profit.

Bets are placed on events contained in the ADM official program and on the complementary program defined by the concessionaire and vouched by ADM.

Event outcomes are determined in accordance with the Decree⁵¹⁰ regulating sport and non-sporting betting events as well as the limitation for the potential winnings.

1.3.9. Casinos

There are currently only four land-based casinos in Italy - Casino of San Remo, Campione d’Italia, Venice and St. Vincent - that have been authorised and further regulated under national and regional legislative acts as an exception to the general prohibition of casino games set by the Criminal Code⁵¹¹.

⁵⁰⁷ Please refer to the following ADM website link:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Giochi_abilita/giochi_ab_norm/

⁵⁰⁸ **Article 38, of the paragraph 1, letter a), of decree Law 4 July 2006, converted with modifications and integrations by Law 4 August 2006, no. 248.**

⁵⁰⁹ **Article 12.1(g) of Legislative Decree 39 of 28 April 2009, converted with amendments by Law 77 of 24 June 2009.**

⁵¹⁰ **Decree of the Ministry of Economy and Finance 1 March 2006 no. 111 and subsequent amendments.**

⁵¹¹ Arts. 718 to 722 of the Criminal Code.

As previously pointed out, these casinos are outside ADM competence and have been authorised by the Ministry of the Interior. Their management has been granted to provinces and municipalities.

The relevant primary legislation governing the land-based casinos is listed here below, in chronological order:

- **Law 26 November 1981, no. 690** Revision of the Budget framework for Valle d'Aosta Region (*"Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta"*) **and Law 6 December 1971, no. 1065** Revision of the Budget framework for Valle d'Aosta Region (*"Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta"*) for casino of St Vincent;
- **Royal Law-Decree 16 July 1936, n. 1404, converted into Law 14 January 1937, no. 62** for the casino of Venice;
- **Royal Law-Decree 2 March 1933, n. 201, converted into Law 8 March 1933, no. 505** for the Campione d'Italia casino;
- **Royal Law-Decree 22 December 1927, n. 2448 (art. 1), converted into Law 27 December 1928, no. 3125** for the Sanremo Casino.

Although the Constitutional Court had stressed, already in its ruling of 2001⁵¹², that the current legislative framework for land-based casinos was out-of-date and there was an effective need for a legislative intervention, the relevant framework has not yet been updated.

Interestingly some casinos participated and were granted a sports betting license according to the mentioned Bersani Decree.

2. Authorisation, Monitoring and Sanctions

2.1. Authorisation Structures, Conditions and Procedures

Gambling is in Italy a state-reserved activity⁵¹³. Until 2002, the Italian gambling legislation handed over to the State responsibility for the management and operation of all gambling activities. The gambling activities were carried out either directly and/or under a monopolistic regime, through few public or private entities, having the relevant licences (concessions) granting them the right to run gambling operations in the public interest or on behalf of the State. The approach of the Italian legislator was extremely restrictive towards granting new gambling opportunities, thus limiting the offer to the games that already formed part of the society habits thus maintaining the general ban on gambling activities⁵¹⁴.

This peculiar framework gave rise to many disputes before National and European Courts promoted by foreign gambling operators and to several European Commission's infringement procedures⁵¹⁵, arguing the Italian system was not in accordance with the principles of the EU Treaties, with particular reference to freedom of establishment and freedom to provide services within the internal market.

⁵¹² Constitutional Court, Ruling 25 July 2001, no. 291.

⁵¹³ **Legislative Decree of 14 April 1948, n. 496** – "Rules on Game activities" (*"Disciplina delle attività di giuoco"*): it states the organisation and exercise of gambling activities that provide any type of reward or which involve payment of a sum of money for participation are the prerogative of the State.

⁵¹⁴ Sections 718 – 721 of the Italian Criminal Code.

⁵¹⁵ The infringement procedures were then closed by the European Commission in 2010: http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/gambling/infringements/index_en.htm

The above mentioned disputes together with the growing demand of the Italian gamblers always more oriented to illegal forms of gambling⁵¹⁶ has led the Italian legislator to take a number of measures to review the restrictive gambling regulatory framework, offering new games through innovative protected channels.

Consequently, the Italian legislator started a progressive process of regulated liberalisation of the gambling market, it being understood that **participation in the organising of gambling activities is still subject to holding of a licence (concession, “concessione” in Italian legal parlance) coupled with police authorisation⁵¹⁷ for offline activities facilities.**

Excepted for the four land-based casinos, the Italian legislator decided to grant all State-run gambling activities to a unique gambling regulation authority⁵¹⁸, the “*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*” of the Ministry of Economy and Finance, now merged into the Customs and State Monopolies Authority (“*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*”⁵¹⁹ hereinafter “ADM”) that currently grants gambling licences ((in Italian legal parlance, “concessioni”) and permits to operators.

For all the fundamental family of games (Lotto, lotteries, tote lotteries, bingo, sports and non-sporting betting, horse betting, gaming machines and remote gambling), the granting of licences (in Italian legal parlance, “concessioni”) to private entities in order to offer gambling activities in Italy, either terrestrial or online, is carried out through public calls for tenders drafted in compliance with national and European legislation.

In the case of the four land-based casinos, the authorisations to operate are granted by the Ministry of Interior to public entities: province and municipalities.

The conditions for the granting of the licenses (concessions) or authorisations are described within each tender, in the license contract provisions and the attached administrative and technical rules. A detailed description of these conditions is included in each subsection under paragraph 1. both pertaining to the licensee than for the game requirements.

The holding of these conditions by each applicant is verified before granting the license (concession) by ADM through an administrative process while local authorisations for offline gambling activities are granted by the Police authorities.

Before the launch of each family of game, a technical testing has to take place before the ADM to verify its connection to the central system and its dialogue according to the technical communication protocols imposed by the authority. In addition to this testing, some specific family of games require a certification.

This is the case for remote skill games, games of chance with fixed odds and non-tournament card games, remote betting exchange and AWP/VLT machines which authorisation processes require, in addition to the compulsory licence entitlement and detailed technical authorization requirements, a certification obligation for the games application and the gambling platform for the remote

⁵¹⁶ A Senate inquiry report on the gambling sector in March 2003 reported a high level of uncontrolled and unregulated gambling offer.

⁵¹⁷ According to **Royal Decree 18 June 1931, no. 773.**

⁵¹⁸ **Article 4 of Decree-Law 8 July 2002, no. 138, converted with amendments into law 8 August 2002, no. 178** sets out provisions on the unification of competences with relation to gaming in the hands of A.A.M.S., now ADM.

⁵¹⁹ **Decree-Law 6 July 2012, no. 95.**

products⁵²⁰, including the random number generator by an entity testing facility accredited by the ADM in accordance with the latest certification guidelines issued by the gambling authority.

These entity testing facilities must be accredited in accordance with the European Regulation (CE) no. 765/2008 of the European parliament and the council dated 9 July 2008 by a National or other State certifying organism.

The ADM recognizes that, in case the concessionaire does make use of a technology or a gambling platform (totally or in part) already duly certified by an accredited testing facility, the concessionaire may refer to it producing before the ADM the relevant documentation of the testing occurred⁵²¹.

2.2. Authorisation of Online Gambling

According to current legislative provisions, remote gambling with cash winnings is defined as a particular modality of gameplay that allows the player to participate interactively through a gambling platform over the Internet, on TV or by telephone (without being physically present).

Over the last decade, the remote gambling offer has consistently increased with new products being progressively legalised by the Italian Parliament and further regulated by the ADM. Therefore: in 2004 remote instant lotteries were legalized⁵²²; dating of 2005, Lotto and Superenalotto, as well as remote bingo were legalized⁵²³; in 2006 legislation introducing remote skill games, poker tournaments, betting exchange and virtual betting was issued⁵²⁴; in 2007, skill games and tournament poker were introduced by law⁵²⁵; in 2009, the Parliament legalised the introduction of remote poker cash and casino games⁵²⁶. It is interesting to observe that between the aforementioned dates of promulgation of laws and implementing ADM provisions and the dates of effective launch of the games to the public there is a gap of some years, at least two-three years and in some cases even more⁵²⁷.

At now, the following gambling products are available remotely:

- betting on horse races (launched since June 2001)
- fixed odds sports betting (launched since June 2002)
- scratch cards (“Gratta e vinci”) (launched since November 2006)
- pool sports betting (launched since March 2008)

⁵²⁰ **Decree 10 January 2011** for remote skill games, games of chance with fixed odds and non-tournament card games and **Ministerial Decree 18 March 2013 no. 47** for remote betting exchange. For both remote products, please refer to ADM Certification guidelines version 1.2. dated 24 December 2014.

⁵²¹ Sections 1 and 1.1. of ADM Certification guidelines version 1.2. dated 24 December 2014.

⁵²² article 1, paragraph 292, of Law 30 December 2004, No. 311, and article 11-quinquiesdecies, paragraph 1, of Decree law 30 September 2005, No. 203, converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, No. 248.

⁵²³ Decree-law 30 September 2005, No. 203 (article 11-quinquiesdecies, paragraph 1), converted with modifications and integrations by Law 2 December 2005, No. 248.

⁵²⁴ Article 38, paragraph 1, letter a), of Decree law 4 July 2006, No. 223, converted with modifications and integrations by Law 4 August 2006, No. 248, later integrated by article 1, paragraph 93, of Law 27 December 2006, No. 296.

⁵²⁵ Article 1, paragraph 93, of Law 27 December 2006, No. 296.

⁵²⁶ Article 12, paragraph 1, letter f), of decree Law 28 April 2009, No. 39, converted with modifications and integrations by Law 24 June 2009, No. 77.

⁵²⁷ Please refer to Lexandgaming Gambling Law Review, “History and trends of the Italian remote gambling”, Carboni Giovanni, May 2014, Lexandgaming.eu.

- skill games/ poker tournaments (launched since September 2008)
- “Superenalotto” and “Superstar” lotteries (launched since July 2009)
- bingo (launched since December 2009)
- “win for life” (launched since March 2010)
- cash poker (launched since July 2011)
- casino (without “slots”) (launched since July 2011)
- slot-machines (launched 3 December 2012)
- Lotto and “10elotto” (launched in April 2013)
- fixed odds betting on concessionaire’s program (since July 2013)
- virtual betting (launched since December 2013)
- betting exchange (launched since April 2014)

In 2011, ADM has launched the last tender procedure⁵²⁸ for the awarding of up to 200 new remote gambling licences (concessions) addressed to gambling and non-gambling companies wishing to offer a wide range of remote games in compliance with the requirements set forth by the Community Law for 2008⁵²⁹. Indeed, once assigned, one remote gambling licence (concession) enables the concessionaire to offer all regulated remote games. Previous operators licensed to offer remote gambling had to integrate their license (concession) deed to adapt to the requirements of the Community Act for 2008. Around 120 concessionaires are currently offering remote gambling in Italy.

Among the different requirements prescribed to the remote gambling licence (concession) applicant, the followings are particularly relevant:

- the company’s location of headquarters and servers within the European Economic Area;
- the technical/organisational infrastructures required for mandatory customers’ and gambling data communication to ADM central system;
- the prevention for Italian residents from accessing company’s “.com” products and/or irregular/illegal points of sales;
- the player’s protection requirements.

All the different requirements are further detailed in the license (concession) contract to be executed between the applicant and ADM, and its attachment (technical rules; administrative rules and charter of services).

Players’ improved protection measures impose the concessionaire to set up :

- a mandatory player’s registration⁵³⁰ and authentication procedure– in order to have a customer’s database, connected and validated by the ADM central system;
- the self-limitation and self-exclusion tools⁵³¹ before allowing any access of the player to the remote games; time-outs must be activated after a certain period of player inactivity during a session;
- specific rules for the management of the games offer with the maximum time for winnings and withdrawals and the holding of dedicated bank account for players’ deposits.

⁵²⁸ The tender procedure, implemented according to **ADM decree 9 March 2011**, ended by 31 December 2011.

⁵²⁹ **Law 7 July 2009 no. 88 (art. 24, para. 13, lett. a)).**

⁵³⁰ Please refer to Lexandgaming Gambling Law Review, “*Il giocatore telematico e la conclusione del contratto per la partecipazione al gioco “on-line”*”, Peano Valérie, June 2011, Lexandgaming.it.

⁵³¹ Self-exclusion tools, which allow players to voluntarily exclude themselves from being able to place bets definitively or for a given period.

ADM imposes the concessionaire to promote responsible conduct, to monitor player behaviour and prohibits the acceptance of bets by minors and display prohibition through all remote gaming channels.

Interestingly, the ADM central system could enable measuring and recording frequency of gambling activity, amount of time spent gambling and extent of wagers placed.

The following sections refer to the remote gambling products legislation that has not been examined in the previous sections. All other remote gambling products (horse and sports betting; fixed odds betting on concessionaire's program; virtual betting; scratch cards; "Superenalotto" and "Superstar" lotteries; bingo; "win for life"; Lotto and "10elotto") have been described in details under sections 1.b.1, 1.b.2., 1.b.3, 1.b.4, 1.b.5, 1.b.6.

2.2.1. Remote skill games, games of chance with fixed odds and non-tournament card games.

In 2007⁵³², ADM had first introduced remote skill games with cash prizes, through a regulation, to which tournament card games also belong, including tournament poker. That decree became effective and the offer of the game could start in 2008⁵³³, which allowed the provisional exercise of the game only by the concessionaires. In 2011, Directorial Decree of the ADM 10 January 2011⁵³⁴ repealed said regulation in order to integrate the regulation of fixed odds games of chance and non-tournament card games (namely cash poker and casino games).

Current ADM regulation defines remote fixed odds games of chance as games in which the results have a predetermined probability – which is invariable – and where the relation between potential winning and the price of participation is well known by the player. On the other side, remote card games are defined as games in which a card game is virtually reproduced. In this case, the gaming methods are rather solo-playing than competition playing.

The price for participation rights to remote skill games may be up to a maximum sum of €250. For fixed odds games of chance and card games not organised in a tournament form with remote participation, the initial price for participation, including the following increases i.e. the total amount the player is allowed to take to the table / to the game in a gambling session shall be limited to a maximum of €1,000.

In addition to the above compulsory licence entitlement described under 1.b.8., said regulation sets out a detailed technical authorization process, which includes a certification obligation for the gambling platform and the game applications by an entity testing facility accredited by the ADM in accordance with the latest certification guidelines issued by the gambling authority, and its interconnection to the ADM central system, for control, validation, registration and payment of the relevant tax.

⁵³² **Decree of the Ministry of Economy and Finance 17 September 2007, no. 186**, issued in compliance with **article 38, paragraph 1, letter a), of Decree law 4 July 2006, No. 223, converted with modifications and integrations by Law 4 August 2006, No. 248, later integrated by article 1, paragraph 93, of Law 27 December 2006, No. 296.**

⁵³³ Following publication of **Directorial Decree of the AAMS 17 April 2008.**

⁵³⁴ **Directorial Decree 10 January 2011** (GURI n. 27 del 3.2.2011) ("Disciplina dei giochi di abilità nonche' dei giochi di sorte a quota fissa e dei giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo con partecipazione a distanza") was issued in compliance with **article 12, paragraph 1, letter f), of decree Law 28 April 2009, no. 39, converted with modifications and integrations by Law 24 June 2009, no. 77.**

As regards taxation, it provides for:

- a taxation of 3% of the turnover for remote skill games and poker tournament with a return to player (payout) percentage of at least 80% of the collection;
- a taxation of 20% tax rate on the concessionaires' gross profit (margin or Gross Gaming Yield) for remote cash poker, casino and cards games and a return to player (payout) percentage of at least 90% of the collection.

The relevant primary legislation governing the remote skill games, games of chance with fixed odds and non-tournament card games is listed here below, in chronological order:

- **Law 88 of 7 July 2009 (art. 24, para. 11 to para. 32):** laying down Provisions for the fulfilment of obligations deriving from Italy's membership of the European Community so called Community Law for 2008 (*"Legge comunitaria per il 2008"*);
- **Decree-Law 28 April 2009, no. 39 (art. 12, para. 1, letter f)) as converted into Law, with amendments by art. 1 Law 24 June 2009, no. 77:** Urgent measures in favour of the inhabitants which were hard-hit by the earthquake in the Abruzzo region in April 2009 and other urgent measures of civil protection (*"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"*);
- **Decree-Law 4 July 2006 (article 38, paragraph 1, letter a)), converted with modifications and integrations by Law 4 august 2006, No. 248,** so called Bersani Decree;
- **Law 27 December 2006, No. 296 (art. 1, para 93):** Provisions for the State Budget (Budget Law for 2007): *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)"*;
- **Decree-Law 30 September 2005 no. 203 converted into Law No. 248 of 2005.**

For convenience purposes, it has been opted not to report the secondary legislation, which is listed under the appropriate subsection of the ADM website⁵³⁵.

2.2.2. Remote betting exchange

Betting Exchange is a sport (or other events) fixed odd betting where the player can both assume the role of the bettor or the role of the bank with the mediation of the concessionaire. The odds are established directly by the players and that is the reason why betting exchange is also named as fixed-stake betting with direct player interaction.

Betting exchange on sporting and non-sporting events has been legalized and is therefore played only remotely: regulation of remote exchange betting has been recently introduced by Decree of the Ministry of Economy and Finance 18 March 2013 no. 47, in compliance with provisions laid down both by the referred Bersani decree⁵³⁶ and the Abruzzo Decree⁵³⁷.

⁵³⁵ Please refer to the following ADM website link:

http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ed/Monopoli/Giochi/Giochi_abilita/giochi_ab_norm/

⁵³⁶ **Article 38, of the paragraph 1, letter a), of decree Law 4 July 2006, converted with modifications and integrations by Law 4 august 2006, no. 248.**

⁵³⁷ **Article 12.1(g) of Legislative Decree 39 of 28 April 2009, converted with amendments by Law 77 of 24 June 2009.**

The relevant regulation provides for a detailed technical authorization process, which includes a certification obligation for the betting exchange platform by an entity testing facility accredited by the ADM in accordance with the latest certification guidelines issued by the gambling authority, and its interconnection to the ADM central system, for control, validation, registration and payment of the relevant tax.

Commissions withheld by the concessionaire from players may not exceed 10 per cent of the amounts placed in matched bets and form the taxable base for calculating the flat-rate tax of 20% on Gross Profit.

Bets are placed on events contained in the ADM official program and on the complementary program defined by the concessionaire and vouched by ADM.

Event outcomes are determined in accordance with the Decree⁵³⁸ regulating sport and non-sporting betting events as well as the limitation for the potential winnings.

2.3. Measures to Combat Illegal Online Gambling

The development of new technologies and delivery channels for gambling such as the Internet and other interactive media (mobile phones and digital TV) has led the Italian legislator to put in place specific measures to combat unauthorized online offers of gambling services and therefore indirectly protect legal offer of regulated products competitiveness.

2.3.1. Internet blocking measures

The Budget Law for 2006 and its subsequent implementation decree dated 7 February 2006 gave the AAMS, now ADM, the power to oblige Internet and other network service providers to block remote access to operators without an Italian gambling license offering any gambling activity to persons located in Italy.

The Budget Law for 2007 (art. 1 par. 50, Law no. 296 of 27 December 2006) replaced the former regulations and the subsequent implementation directorial decrees no. 1034/CGV dated 2 January 2007⁵³⁹ and 29 May 2007⁵⁴⁰ confirmed the powers granted to the AAMS, now ADM, for combating illegal and unlicensed gambling through Internet blocking. In order to maintain public order and protect players, Internet and other network service providers (thus divided in access providers, service providers and content providers) are required to block access to all websites blacklisted by the ADM and readdress to ADM notice webpage.

A following Directorial Decree no. 1484 of 10 June 2008⁵⁴¹ states that administrative fines from €30,000 to €180,000 can be imposed to providers of online services in case of failure to block

⁵³⁸ **Decree of the Ministry of Economy and Finance 1 March 2006 no. 111 and subsequent amendments.**

⁵³⁹ Decree 2 January 2007 "Removal of the telematic offer of games, lotteries, bets, or pools with cash winnings in the absence of a concession, authorization, license or other qualifying title, or in violation of laws or regulations or of the limits and requirements set by AAMS".

⁵⁴⁰ Decree 29 May 2007 "Implementing modalities for art. 1, par. 50, Law 27 December 2006, no. 296 (Budget Law for 2007), aimed to remove the telematic illegal offer of games, lotteries, bets, or pools with cash winnings".

⁵⁴¹ Decree 10 June 2008 " Implementing measures of the administrative fines according to art. 1, par. 50, Law 27 December 2006, no. 296 (Budget Law for 2007) in case of violation of the decree provisions prot.

unauthorized gaming websites, for each violation. According to Law no. 401/89, these providers can also be considered liable from a criminal point of view.

The prevailing case law has considered the above-mentioned regulations compliant with the EU Treaty principles⁵⁴² and presently most providers are complying with the requirement; users attempting to access one of the websites through a compliant service provider are directed to a website information page of the ADM.

Technically, it is a DNS Filtering and not an IP Blocking and this may represent a point of weakness. More details on the procedure are provided under paragraph 3.d.1.

2.3.2. Prohibition of related financial transactions

In order to fight against illegal and irregular forms of gambling, tax evasion, money laundering in gambling and to protect consumers and guarantee public order, art. 24 par. 29 to 31 Law Decree 6 July 2011 no. 98⁵⁴³ as converted into Law 15 July 2011, no. 111, has introduced an obligation towards credit card companies, bank institutions, post and financial institutions, to comply with a notification requirement towards the ADM, as regards money transfers in favour of unlicensed gambling operators in Italy.

According to said legislation, the targeted institutions will have to notify to the ADM, through electronic means, the identification data of those persons located in Italy that will ask for a transfer of money in favour of any unlicensed remote (i.e. not only online) gambling operator in Italy, as blacklisted by the ADM.

Interestingly, even if the above provision pursues the same purpose than the recalled provisions on Internet blocking measures, it differs substantially for the recipients' obligations (the Internet and network service providers) and effectiveness. In fact, the recipients are only requested to identify and notify and not to block to the ADM those persons who are carrying out transfer of money in favour to unlicensed gambling operators within the Italian territory through website or other electronic means.

The law further states any omission of this notification requirement is sanctioned by administrative fines between €300,000 to €1,300,000 for each violation to be issued by the ADM local offices against said recipients.

Nevertheless, these law provisions are not yet operational. Paragraph 31 of art. 24 DL 98/2011 states that the notification obligations will be binding following the issuance of one/more decrees of the Ministry of Economy and Finance and of the ADM that will define the relevant implementations modalities and the relevant effective date.

To this day, these law provisions are still missing implementation measures.

n. 1034/CGV aimed to remove the telematic illegal offer of games, lotteries, bets, or pools with cash winnings".

⁵⁴² State Council - Sez. IV, 8 June 2009, no. 3951.

⁵⁴³ Law Decree 6 July 2011, no. 98 "Urgent provisions for the financial stability [Summer financial measures] [*Manovra d'estate 2011*]" converted into Law 15 July 2011, no. 111.

2.3.3. Measures against illegal gambling operators' offline and online advertisements

Law 13 December 1989 no. 401 (art. 4) punishes the illegal offer, the intermediation and/or promotion of any offline and online unlicensed gambling activities as these are reserved to the State as well as player's participation to these gambling activities.

In addition, stricter rules on gambling advertising have been set forth by the so called Balduzzi decree that entered into force in 2013 as further described under paragraph 4. Interestingly Balduzzi decree provides for sanctions towards the operators and the promotion tool operator as well.

With particular reference to online advertisements, ADM undertook the initiative to inform the major online advertisements suppliers (such as Google, Apple and Facebook) about this legislative framework and obtained their cooperation in contrasting illegal gambling operators online advertisements.

2.3.4. Moral persuasion towards online games suppliers

In 2014, ADM undertook a moral persuasion activity to inform the major online gambling software suppliers in order to prevent them to supply both illegal gambling operators and legal gambling operators of the same games and reduce therefore the unfair competition between them.

Indeed, even though according to Italian online gambling legislation, these suppliers are not requested to hold a gambling license in Italy, the ADM obtained positive results in the latter powering the regulated market and switching off the illegal one⁵⁴⁴.

2.4. Authorities and Exchange of Information with Foreign Authorities

2.4.1. Internet blocking measures

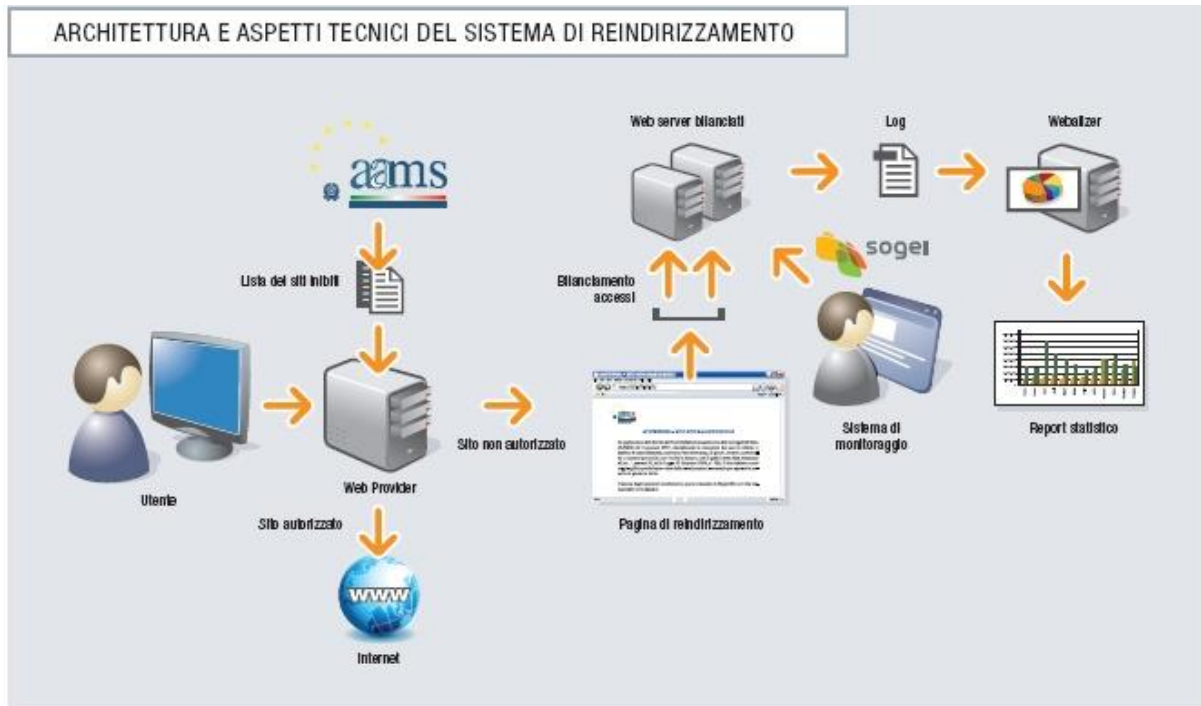
This paragraph describes the workflow and the role of each public authority involved in the Internet blocking measure. The blocking process includes five steps:

- ADM identifies illegal gambling websites with the support of police forces. This blacklisting is updated each month but it has been noticed that the day after, blocked sites change their name and affiliates banners are updated in real time with the new links.
- ADM communicates to online service providers of the sites to be blocked: listing the illegal gaming websites and the deadline by which blocking must be completed;
- Online service providers block illegal gaming websites through redirection: they forward the requests for access to a special ADM webpage, stating that the site is not accessible;
- Control of the effective blockage of illegal websites: the blocking process is controlled by law enforcement agencies (Guardia di Finanza and Polizia Postale e delle Telecomunicazioni), through (i) an automatic periodic verification of the accessibility of sites included on the blacklist, with the possible identification of the services providers who have not complied and (ii) a confirmation of the infraction directly with the relevant service provider.
- SOGEI, the technological partner of the ADM and on behalf of the latter, monitors players' attempts to access the illegal gaming websites that have been identified.

⁵⁴⁴ Please refer to "Illegal Supply Switch- Off Helps Italian Online Casinos" 1st October 2014, Gambling compliance.

In case of non-compliance, the relevant law enforcement agencies draft a written record of the infraction, and launch the procedure to apply the administrative fines as described above against the defaulting service provider.

The schedule below describes the technical workflow:



Schema tecnico del meccanismo di inibizione dei siti illegali e del monitoraggio dei tentativi di accesso

It is important to point out that these blocking measures and the cooperation among the public authorities involved seems to work only if there is a legal alternative to face the huge demand for remote gambling and renders citizens aware about legal offer and State's control.

2.4.2. Instruments of cooperation and exchange of information between public authorities and foreign authorities.

According to the ADM, the sharing of blacklists between jurisdictions could improve their effectiveness. Since 2011, ADM has therefore enhanced its bilateral and international cooperation with foreign online gambling regulation authorities.

- On 28 June 2011⁵⁴⁵, ADM has executed a bilateral administrative cooperation agreement with the French online gambling regulation authority ARJEL in order to exchange data and information on:
 - o combating illegal websites on the basis of the Italian blocking experience active since 2006;
 - o controlling legal operators that obtained a license/concession in both countries and the relevant consumers protection and responsible gambling measures ;

⁵⁴⁵

Please refer to the following link: <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/2011-061.pdf>

- sharing institutional communication strategies;
- preventing match-fixing phenomenon.

A concrete and recent example of this bilateral cooperation agreement is given by an ARJEL online gambling licensed operator being obliged to withdraw from its poker offer Italian resident players following a counterclaim of ADM based on previous sharing of information from the ARJEL⁵⁴⁶.

- Since 2012, online gambling regulators from several European countries France (ARJEL), Italy (ADM), UK (Gambling Commission), Portugal (Santa Casa da Misericordia de Lisboa) and Spain (DGOJ) meet regularly to confirm their common willingness to promote an operational cooperation in the field of gambling regulation and enhancing exchanges of information.

Starting point of these meetings has been the common understanding that gambling is not an ordinary activity and that each national state must guarantee public order in its territory, protecting consumers against fraud and criminal activities, preventing addiction, especially amongst vulnerable groups, assuring the integrity of the game and fighting illegal gambling.

An international operational cooperation aims to a better protection of the ends provided for by each legislation and for knowledge exchanges about the respective regulatory and market developments.

- At European level, administrative cooperation among the different EU and EEA gambling regulators has been enhanced by the European Commission decision on 5 December 2012 to set up a group of national experts on gambling services to which ADM representatives regularly take part.

The expert group is aimed to provide the European Commission with advice and expertise in relation to the preparation of policy initiatives as well as facilitate the exchange of regulatory experience and good practices between Member States. For 2015, the European Commission wishes to develop a Memorandum of Understanding between national gambling regulators.

2.5. Operating Conditions and Measures to Combat Money Laundering

Since 2007, the national anti-money laundering legislation has been significantly revised - according to Legislative Decree 21 November 2007 no. 231⁵⁴⁷, - to reinforce the prevention against the laundering of illegally obtained money through the financial system. Within the Decree purposes, the risks of money laundering has been considered also as one of the main threat to gambling activities.

⁵⁴⁶ Please refer to ECLA – M. Carboni contribution dated 3 March 2015: <http://www.egla.eu/w/gambling-legislation/winamax-withdraws-from-poker-offer-to-italian-resident-players-it-is-success-of-italian-french-cooperation/#sthash.FT0acvbO.dpbs>

⁵⁴⁷ **Legislative Decree 21 November 2007 no. 231** as subsequently modified (in particular by Law 22 May 2010 no. 73) "Enforcement of Directive 2005/60/EC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing and Directive 2006/70/EC on its implementing measures" (*"Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione"*).

Indeed, the mentioned legislation, initially applicable only to concessionaires offering gambling activities through **internet and other remote networks**⁵⁴⁸ has been further extended to gambling offer through **physical locations** (points of sale)⁵⁴⁹.

Interestingly, the legislative decree on anti-money laundering is applicable to remote gambling offer notwithstanding the holding of a concession (license). The Italian legislator has anticipated the European current intention to apply to all forms of remote gambling the anti-money laundering provisions. A revision of the Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (so called "Third AML Directive")⁵⁵⁰ is currently taking place at European level.

Noteworthy, Lotto, lotteries with differed or instant drawings and pools, either offered offline or online, have been explicitly excluded from the scope of application of the mentioned decree presumably because of their specific regulation and from a probability and prize distribution standpoint risk assessment.

As regards their main obligations towards anti-money laundering, all concessionaires of the ADM are obliged to:

- notify any "suspicious transactions" to the Italian anti-money laundering Authority - the Financial Intelligence Unit (UIF) at Bank of Italy- according to a listing of suspicious transactions indicators;
- quarterly report to ADM (i) the total number of transactions (deposits and withdrawals) above the threshold of € 1,000.00; (ii) the total number of transactions (deposits and withdrawals) that in 7 consecutive days are equal or above € 15,000.00; and (iii) the total number of suspicious operations reported to UIF;

The above-mentioned listing of suspicious transactions indicators has been established by the Ministry of Interior in 2011⁵⁵¹ and refers to operations and behaviours that could be considered "unusual" specifically for offline and online gaming so as to ensure the functioning of prevention tools and the implementation of adequate measures preventing the risk of money laundering.

⁵⁴⁸ **article 14, letter e) of Legislative Decree no. 231/07:** (*"e) offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, in presenza o in assenza delle autorizzazioni concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2005, n. 266"*).

⁵⁴⁹ **article 14, letter e) bis of Legislative Decree no. 231/07** has been introduced following **art. 7 Legislative Decree 25 September 2009 no. 151** as subsequently modified in 2010 (*"e-bis) offerta di giochi o scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, su rete fisica, da parte di soggetti in possesso delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato."*)

⁵⁵⁰ At European level, last February 2013, the European Commission called on the Parliament and the Council to review the Directive 2005/60/EC measures in order to fight efficiently against money-laundering also with reference to all gambling services, notably to remote gambling and lead to prevention of crimes associated with.

⁵⁵¹ **Ministerial Decree 17 February 2011:** Determination of the anomaly indicators in order to identify the money-laundering suspicious operations for some categories of non financial operators (*"Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da parte di talune categorie di operatori non finanziari"*).

On April 2013⁵⁵², the UIF has published a new set of indicators to be used by the concessionaires so as to further strengthen the capabilities to detect forms of anomalous conduct of the operations within the gambling business. These indicators have been divided from an objective and subjective standpoint.

From an objective standpoint, concessionaires shall consider as indicators:

- sudden increase of the gambling activities and/or repeated and unusual transactions;
- frequent deposits or withdrawals of cash and/or frequent use of large denomination banknotes;
- transfer of funds from the gambling account to another person, different from the player, located in countries with a regime that is fiscally privileged or not equivalent in the fight against the money laundering;
- frequent winnings, especially of huge amount, by the same player and/or concentrated in the same point of sale.

Among these, specific indicators have been established for remote gambling:

- data supplied by the customer are not correct or incomplete or fake;
- the customer behaviour demonstrates the attempt to avoid identification (refuses to send in signed contract and/or photocopy of ID);
- gambling behavior raises doubts whether the customer is operating on behalf of a third party;
- the customer behavior does not look to what it's expected from a player;
- the customer seems to act in union with other customers;
- the customer holds a game account with a significant balance and without any transactions;
- the customer recharges significant amounts in cash;
- the customer recharges/withdraws significant amounts in e-money;
- the customer carries out transactions systematically for one week for amounts just under the limit for which no transaction registration is required;
- the same credit card or bank account is used to recharge or withdraw money from different game accounts;
- different credit cards or bank accounts are used to recharge or withdraw from the same game account;
- the customer requests to transfer winnings in different bank accounts or into an anonymous rechargeable card;
- the customer repeatedly requests the closing and opening of a game account with systematic withdrawals of balance amounts.

From a subjective standpoint of the operator (point of sale, partner of a concessionaire, player):

- operator with owners or directors that are subject to criminal proceedings or precautionary measures;
- operator that was previously non-operational or that has been established recently, especially if controlled or managed by persons who appear to be figureheads;
- refusal or reluctance by the operator to provide information, especially with reference to the identification of the beneficial owner;
- frequent changes in the ownership or managerial structure of the operator;
- operator that provide documentation that appears to be fake or false or containing data that are different from those acquired from reliable and independent sources.

Turning to the main specific obligations pertaining to anti-money laundering for a concessionaire offering gambling activities in points of sales, these can be resumed as follows:

⁵⁵²

- specific anti-money laundering compliance provisions within the agreement between the concessionaire and each individual point of sale, including role and responsibilities, processes in the day-by-day activity and sanctions for irregular behaviors;
- client identification and verification (ID document and fiscal code) within the point of sale, for bets and winnings equal or more than € 1.000,00 Including split bets. Data collected during the identification process are sent to the concessionaire;
- no cash payment is accepted above the threshold of € 1,000.00;
- notification by the point of sale to the concessionaire of any transaction considered suspicious or abnormal, including split bets or attempt to obtain a split payment;
- payment of winnings from € 1,000.00 up to € 4,999.99 is carried out by the point of sale through crediting a bank account or issuing a non-transferrable bank cheque and indication of the beneficiary name previous identification;
- non-cash payment of winnings equal or above € 5,000.00 are carried out directly by the concessionaire.

Remote gambling concessionaire main specific obligations pertaining to anti-money laundering can be resumed as follows:

- client identification and verification (e.g. correct input of data and information including a copy of a valid ID (front and back) and of the Tax Code; effective signing of the contract; etc.) which is doubled by a real time inquiry of the official Income Tax Data Base hold by SOGEL, the technological partner of the ADM. If the requested ID document are not received within 30 days of the player registering and opening of a gambling account, the account is suspended and only once the documents have been received, the game account may be reactivated;
- careful gambling account management: all the financial transactions must be registered and tracked;
- Registration of key data and creation of a dedicated IT Archive: concessionaires must keep records of documents and archive data and information acquired that may be rendered available by public authorities for investigations purposes. Concessionaires store all data in a dedicated IT Archive for 10 years. Key data includes client information and transaction information equal or above € 1,000.00 and all transactions that in seven consecutive days amount is equal or above to € 15,000.00 shall be recorded.

2.6. Sanctions

Once the gambling license has been formally granted to the concessionaire and for all the validity period of the license contract it has executed with the ADM, the latter carries out an ongoing surveillance activity mainly through:

- the ongoing verification of its subjective good standing professional requirements as well as its financial and technical obligations' fulfilment. Technical obligations are mainly referred to the concessionaire compulsory transmission to the ADM central system of the gambling transactions data and the service levels reporting. Financial obligations are mainly referred to the compulsory setting up and/or adjustment of the yearly guarantee provided by the concessionaire as well as the license fees and gaming taxes payments as requested by ADM;
 - the random verification of specific ADM regulatory requirements (e.g. on the setting up of a national commercial campaign without any prior communication to the Authority); and
- the possibility to undertake follow-up inspections and accesses to the concessionaire headquarters' or to the technological offices of its partners located within the EEA for controlling purposes.

In case of non-compliance of the concessionaire to specific gambling laws and ADM regulatory requirements, the most important sanction is the **suspension or forfeiture of the gambling license** (concession) with a direct impact on the continuity of its gambling offer.

The license contract executed between the concessionaire and ADM clearly states that the gambling regulation authority is entitled to **precautionary suspend the license** (concession) until the concessionaire complies with the prescriptions notified by ADM and **without prejudice for its forfeiture in case of continued non-compliance beyond thirty days**.

These suspension and revocation proceedings are described in each gambling license contract and vary from one gambling typology (e.g. AWP/VLT license contract) to another (e.g. online gambling license contract).

As for example, going into details of the online gambling license contract, ADM can suspend the concession for:

- failure to exclude consumers residing in Italy from the gambling offer through websites other than those managed by the concessionaire in compliance with the license contract, even if they are managed indirectly via parent companies, subsidiaries or affiliated companies;
- failure to implement measures and expedients for the self-limitation and self-exclusion from the game, or minors access to the game, for failure to foster responsible gaming behaviour and failure to supervise their adoption by the players, as well as consumer protection measures provided under the Consumer Code set forth in legislative decree no. 206 of 6 September 2005;
- non-compliance of the compulsory transmission to the ADM central system of anonymous information about each single game played, to withdrawals and deposits on each game accounts, to relevant balances, as well as using communication protocol established by ADM, to gambling activity and nevertheless, within and not beyond 10 days from ADM filing of the request;
- non-compliance with the obligation to use bank and post office accounts dedicated to the management of amounts on deposit on the game accounts registered in the name of the players for a period of 15 days, in case of first non-compliance and for a period of 30 days, in case of second non-compliance;
- failure to make available to ADM, in the times and modes specified by the latter, all documents and information required for surveillance and control activities;
- non-compliance with game account provisions set forth in Law no. 88 of 2009;
- reiterated non-compliance of obligations set forth relating to the channels and modalities used for its marketing activity, with particular reference to the prohibition of intermediation within the remote collection of gambling and the prohibition to collect remote gambling in physical premises, as described in the license contract;
- non-compliance with the obligation pertaining to the Charter of Services' adoption and release as well as in case of achievement of a score lower than 50 points with reference to the starting 100 points, following the application of penalties provided under the Charter of Services.

Furthermore, ADM may proceed with the **license (concession) forfeiture**, in compliance with article 7 and 8 of law no. 241, of 8 August 1990⁵⁵³ when:

- towards the concessionaire's legal representatives or administrators, provisional measures or requests for remand have been adopted for alleged offences set forth by the anti-mafia provisions⁵⁵⁴, as well as any other alleged offences which may nullify the trust relationship with ADM;
- in case that the concessionaire should not pass the technical-operational testing prescribed by the license contract;
- the concessionaire should breach the legislation on the subject matter of suppression of irregular, illicit and clandestine games and, in particular, when directly or via parent companies, subsidiaries or affiliated companies at any location, it would market on the Italian territory other games lacking of approved ADM authorization;
- the concessionaire should repeatedly breach obligations and duties, also communications, exceeding thirty days from ADM request, set forth in the license contract;
- without prejudice to the penalties for delayed remittance, the concessionaire should fail to remit payment within thirty days from the deadline of the amounts due, within times and modes set forth by the license (concession) contract as well as by the relevant provisions on public games;
- the concessionaire should implement game collection via channels other than remote channels, in the absence of required permits or authorizations, namely, via modes or equipment allowing for remote game participation at physical location premises;
- the concessionaire did not submit, within the scheduled deadlines, the compulsory guarantee towards the ADM as set forth in the license (concession) contract;
- the concessionaire should prevent in any way the correct and full implementation of ADM controlling activity;
- the concessionaire should fail to notify for more than 30 days from the filing of ADM request, relevant data and information relating to its controlling activity as well as the instrument and equipment necessary to ADM control of the service levels granted ;
- the concessionaire should not comply, within thirty days following ADM request, or the request by its authorized agents, with the obligation to grant ADM access to its headquarters or technological offices of its partners located within the EEA for controlling purposes;

⁵⁵³ Law 7 August 1990 no. 241 New provisions pertaining to the administrative proceedings and the right to access administrative acts ("*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*").

⁵⁵⁴ The license (concession) contract explicitly refers to Law 19 March 1990 no. 55 New provisions for the prevention of mafia criminality and other serious forms of social dangerousness [Anti-mafia Law] ("*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale. [Legge Antimafia]*")

- in all instances of repeated non-compliance of obligations provided under paragraph 17, with the exception of letters h) and m) and of paragraph 19, of Article 24, law no. 88 of 2009, disputed three times.

In addition and in case of license (concession) forfeiture, the yearly guarantee is confiscated by ADM without prejudice for the gambling regulation authority to the right to request further compensation of all damages suffered as well refund of all expenses.

To be noted, according to the license contract and in compliance with provisions set forth in article 21 quinquies of the mentioned Law 7 August 1990 no. 241, ADM is also entitled to revoke all gambling concessions granted due to new reasons of public interest, change of the de-facto situation or of a new assessment in the public interest.

The license contract provides also for **penalties in case of failure to fulfill the general obligations and commitments pertaining to activities and services referenced in the subject of the license**. These penalties do not exempt the concessionaire from any third-party civil liability nor from the additional damage compensation to State interests.

Again, these penalties are tailor-made for the gambling typology the concessionaire offers.

Therefore, taking again as example the online gambling license contract, the following penalties will apply :

- for failure to comply with the obligation set forth relating to the starting of the collection of one or more games, a penalty is applied up to Euro 500.00 (five-hundred/00) for each day of interruption for a maximum of 180 days;
- for failure to comply with the service levels defined in the technical rules, a penalty is applied, for each detected failure, in relation to its actual severity and duration and according to a schedule attached to the license contract;
- for the delayed payment of the license (concession) fee set forth in the license contract, a 5% (five percent) penalty is applied to 10% (ten percent) of the total unpaid amount within the scheduled deadline. The total penalty amount is reduced by 30% (thirty percent), if the licensee shall pay the amount remittance due and the penalty, within fifteen days from ADM request;
- for the late payments of any additional amounts due to ADM, based on provisions governing financial flows, a 1% (one percent) penalty is applied to the actual amounts for each day of delay up to a maximum of 180 days;
- for the attested delayed payment of winnings and refunds to players in relation to the provisions contained in each single game regulation as well as the failure to notify ADM central system about the payment of winnings and refunds, a penalty of 50% (fifty percent) to 75% (seventy five percent) of winnings or refund amounts not promptly paid is applied up to a maximum cap of Euro 50,000.00 (fifty thousand/00);
- for the unauthorized interruption of the collection of each game, a penalty is applied for each day of interruption equal to the daily average of the single game tax increased by 5% (five percent) to be computed on the month prior to the occurred interruption;
- failure to comply with obligations set forth relating to the channels and modalities used for marketing activity, with particular reference to the prohibition of intermediation within the

remote collection of gambling and the prohibition to collect remote gambling in physical premises, as described in the license contract, a penalty shall be applied ranging from Euro 1,000.00 (one thousand/00) to Euro 50,000.00 (fifty thousand/00), for each non-compliance ascertained, in relation to its severity and recurrence;

- for the delayed payment of two-weeks balances pertaining to accepted and validated remote horse bets, a 10% (ten percent) penalty is applied to the total amount due and unpaid by the scheduled deadline.

In case of delayed payment of any amount, due for any reason to ADM pursuant to the license (concession) contract, **interests corresponding to the legal interest rates** shall also apply, starting from the day following the deadline to the day of actual payment. Should these delayed or omitted amounts be referred to public purse, **additional and specific sanctions** in compliance with the relevant legislation may apply.

3. Measures to Protect Gamblers

3.1. Aims of the Protective Measures

The overall legislation on gambling states, as its foremost aim, the protection of public order, public faith and of the players. In the very last years, specific provisions on prevention of gambling addiction have completed the legislative framework.

3.1.1. Protection of public order and public faith

These purposes are the fundamentals of the current licensing (concession) system in order to ensure a constant control of the gambling operator and a fair, secure and transparent gambling offer to the players.

The task of the ADM is to combat illegal gambling with a proactive policy of constant improvement of the offer of gambling activities and to promote socially responsible gaming, establishing and monitoring criteria and codes of behaviour applicable to industry operators, with particular focus placed on the protection of minors and people that are more vulnerable⁵⁵⁵.

As regards the fight against illegal gambling offers, Law 13 December 1989 no. 401 (art. 4) punishes the illegal offer, the intermediation and/or promotion of any offline and online unlicensed gambling activities as these are reserved to the State as well as player's participation to these gambling activities.

Recent regulations⁵⁵⁶ obliges Internet service providers to block remote access to unlicensed operators offering remote gambling with cash prizes to Italian resident customers. The ADM operates this system by blacklisting the operator's websites and communicating them to the service providers in order to block remote access and readdress to an ADM notice webpage, informing the visitors that the website is offering gambling activities without any licence (concession) entitlement.

⁵⁵⁵ Charter of Services for remote gambling issued by ADM in 2011.

⁵⁵⁶ **Law 27 December 2006, no. 296 (art. 1, para. 50 and 51):** Provisions for the State Budget (Budget Law for 2007): "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)" and following **ADM decree 2 January 2007**.

Should the Internet Service providers not comply with the requested blocking duty, their civil liability may arise as well as administrative sanctions of 30.000 to 180.000 Euros for each single violation may apply.

Turning to the offer of authorized gambling activities (excepted for the four casinos), public call for tenders tender in compliance with national and European legislation are compulsorily used for the licences (concessions) assignment which is followed by the execution of a licence (concession) agreement between the ADM and the concessionaire, governing relevant rights and obligations for the collection of the game. As previously pointed out, this licence (concession) agreement entails a transfer of public powers to the concessionaire.

Through the central system, ADM is responsible for authorising the collection of stakes, after performing a number of technical and economic inspections, through which concessionaires undertake to ensure:

- players' safe gaming;
- players' carrying-out of wagers according to the limitations prescribed;
- the return of a minimum percentage of winnings, established by law;
- the transparency and confidentiality of all processed data and information.

In consideration of the specific nature of legislation on gambling, which is one of the areas in which there are significant moral, religious and cultural differences between the Member States⁵⁵⁷, it is settled European Court of Justice case-law that the above mentioned restrictions may be justified by overriding reasons in the public interest, such as combating criminality linked to betting and gambling⁵⁵⁸ and such as consumer protection and the prevention of both fraud and incitement to squander money on gambling⁵⁵⁹.

3.1.2. Prevention of gambling addiction

In addition to the previous dangers identified in the older legislation, new legislative measures are presently addressing gambling addiction emerging phenomenon as danger of gambling.

This phenomenon has been first addressed by punctual ADM regulations: with the aim to enhance consumers' protection, back to 2009 the ADM has issued notices addressing all concessionaires with compulsory obligations on how gambling promotional and advertising campaigns shall be conducted. ADM obliges all concessionaires to notify in advance any national campaign on gambling notwithstanding the channel of distribution. Should the concessionaire contravene to this obligation, the gambling authority is entitled to sanction any non-fulfilment with penalties, suspension or in the worst-case scenario with the revocation of the licence (concession).

Recently, with the aim to protect consumers, minors⁵⁶⁰ and prevent gambling addiction phenomenon, the so called Balduzzi Decree⁵⁶¹ in force since 1st January 2013 is tackling with gambling commercials.

⁵⁵⁷ Judgment of the European Court of Justice (Third Chamber), 22 January 2015, Stanley international Ltd. And Stanley Malta Ltd. Vs. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (case C-463/13).

⁵⁵⁸ Judgment of the European Court, 12 September 2013, Biasci and Others (case C-660/11 and C-8/12).

⁵⁵⁹ Judgment of the European Court of Justice, 12 June 2014, Digibet and Albers (case C-156/13).

⁵⁶⁰ In this aim, the Fiscal Delegation Law ensures continuity with the Balduzzi Decree as it provides for a major focus on the protection of minors towards gambling commercials in compliance with prescriptions at EU level.

⁵⁶¹ Decree-Law 13 September 2012 no. 159, converted into law 8 November 2012 no. 189: Urgent provisions for the country promotion through a higher level of health protection [Balduzzi Decree] ("*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute. [Decreto Balduzzi]*").

This Decree-law introduces stricter rules on gambling promotions, both offline and online, such as forbidding incitement to gamble and imposing compulsory inclusion of responsible gambling statements and winning probabilities information as well as the avoidance whatsoever of promotion towards minors⁵⁶².

It forbids in particular advertising messages regarding gambling in newspapers, publications, during radio and television programs, movies and theatre performances and on the Internet:

- a) directed to incite gambling or to praise gambling;
- b) in which minors are shown;
- c) during programs and performances directed to minors;
- d) without warnings on gambling addiction and notices regarding information on winning probabilities published on ADM's website and on the websites of each licensee or available on gambling premises⁵⁶³.

The ADM has further issued an interpretation notice⁵⁶⁴ specifically as regards to the compulsory gambling information and warnings on any TV, newspapers and publications, radio, internet, theatre, cinema promotions.

With particular reference to remote gambling concessionaires, the notice of the ADM obliges them to:

- insert an addiction and winning probabilities warnings box on the top of the licensee homepage and of not less than 60 pixel size;
- include in any TV, newspapers and publications, radio, Internet, theatre, cinema promotions the following compulsory information and warnings:
 - (i) name of the licensee and licensee concession code;
 - (ii) gambling is prohibited to minors in addition to the logo 18+;
 - (iii) addiction risk compulsory warning ;
 - (iv) a reference to ADM website and concessionaire's website for winning probabilities and/or return to player information notices⁵⁶⁵;
 - (v) the compulsory ADM and responsible gaming logos.

For Internet promotions, the above warnings shall be granted with clear evidence and prior to grant the occasion to play on licensees/affiliates websites. For newspapers and publications promotions in general, the lay-out of the warning shall be "idoneous" to the promotion itself.

In case of breach of the above provisions, Balduzzi Decree introduces major sanctioning powers for the ADM⁵⁶⁶ towards the concessionaires. Sanctions against the owner of the promotion tool as well are provided as well.

⁵⁶² Art 7 para. 4 of Balduzzi Decree.

⁵⁶³ **Art. 7 para. 5 of Balduzzi Decree** states that data and information regarding winning probabilities must be reported on the websites on which it is offered gambling products for remote gambling.

⁵⁶⁴ **ADM Director's notice no. Prot. n. 2012/2916 dated 20 December 2012.**

⁵⁶⁵ The ADM has considered compliant to refer to return to players (RTP) instead of winning probabilities to which the Balduzzi Decree refers and to the ADM/licensees websites information notices when the promotion tool is not permitting to provide it.

⁵⁶⁶ **Art. 7 para. 6 of Balduzzi Decree** reports administrative monetary sanctions.

The Balduzzi Decree reaffirms prohibition to let minors gamble and enter gambling premises⁵⁶⁷ and provides for relocation⁵⁶⁸ and major controls towards point of sales and AWP/VLT premises⁵⁶⁹ and sanctions regarding that prohibition.

Art. 5, para. 2 of the Balduzzi Decree provides for an update of the essential assistance levels (so called “LEA”) within the National Health Service in order to include “gambling addiction prevention and treatment as defined by the World Health organisation (G.A.P.)”. Nonetheless, the lack of scientific epidemiological studies⁵⁷⁰ on what is a problematic and a pathological player in Italy is yet depriving the above prevision of concrete effectiveness.

Balduzzi Decree also established within the ADM an observatory⁵⁷¹ which includes, in addition to experts identified by the Ministries of Health, Education, University and research, economic development and the Economy and Finance, also representatives of associations of families and young people, as well as representatives of the municipalities.

3.2. Specific Protection and Treatment Measures

As previously pointed out, the Balduzzi Decree has introduced gambling addiction protection and treatment measures within the National Health Service and established a dedicated observatory so as to put in place preventive and treatment studies effective to understand and combat gambling addiction emerging phenomenon.

As stated by the Department of Drug Control Policy of the Presidency of the Council of Ministers, member of the mentioned observatory, the phenomenon is not yet well known nor quantified: “The size of the phenomenon in Italy is difficult to estimate because, to date, no studies accredited, comprehensive and valid representative of the phenomenon. The Italian total population is estimated at about 60 million people, of which 54% would be gamblers. The estimate of gamblers problematic varies from 1.3% to 3.8% of the general population, while the estimate of pathological gamblers varies from 0.5% to 2.2% (Ministry of Health, 2012).”

In 2013, the Department of Drug Control Policy has launched a National Action Plan project for the activation of strategies, studies and scientific guidelines preparation⁵⁷² as well as training course to be

⁵⁶⁷ **Art 7 para. 8 of Balduzzi Decree.**

⁵⁶⁸ **Art. 7 para. 10 of Balduzzi Decree** states that ADM must plan progressive relocation of gambling halls far with respect to sensitive locations, like schools.

⁵⁶⁹ **Art. 7 para. 9 of Balduzzi Decree** states that ADM, Finance corp. and Police Authorities must plan 5,000 control accesses per year.

⁵⁷⁰ There are only a few institutional studies on problem gambling and pathological gambling : IPSAD study 2007–2008 conducted by the National Center of Research- CNR (CPGI method); ISPAD study 2010–20112014 conducted by CNR and published in 2014. For a comparative analysis of those studies, please refer to “Trends of Italian gambling and its social impact”, Presentation of Carboni Giovanni at the European Conference of Gambling studies in Helsinki, September 2014 downloadable at: http://www.easg.org/media/file/helsinki2014/presentations/06_friday_parallel/01/giovanni_carboni.pdf.

⁵⁷¹ **Art. 7 para. 10 of Balduzzi Decree.**

⁵⁷² Please refer to the link hereunder:

National project for the activation of strategies and for the study and preparation of guidelines for technical and scientific, coordinated and aimed at the prevention, care and treatment of Pathological Gambling and for dimensioning and monitoring of the phenomenon : “*Progetto nazionale per l’attivazione di strategie e per lo studio e la preparazione di linee di indirizzo tecnico-scientifiche, coordinate e finalizzate alla prevenzione, alla cura e al trattamento del Gioco d’Azzardo Patologico e per il dimensionamento ed il monitoraggio del fenomeno*”: http://gambling.dronet.org/progetto_gap.html.

used as a reference for all organizations and stakeholders involved and available to give a concerted response to the phenomenon⁵⁷³.

The purposes of this Action Plan project are to gain:

- “increased knowledge of the phenomenon of gambling in Italy by an epidemiological point of view, with particular reference to the problem gambling and pathological, up from the current available data very heterogeneous, fragmented and deficient;
- identification of models and strategies for the prevention of pathological gambling, with particular reference to early detection (early detection), the environmental prevention, but also of online gambling;
- increased capacity of the service system to meet Italian one hand the need for care and treatment made by people with the GAP and the other to offer support to the families of people with a diagnosis of pathological gambling, even with the identification of requirements and performance can be inserted in the LEA;
- study and definition of possible solutions to find a better regulation of the entire system of the games, including games in the internet, and indications for self-regulation of advertising;
- increased knowledge of the control functions of the prefrontal brain and behavior of the game also via special scientific research and in the field of Information and Communication Technology.”⁵⁷⁴

The Budget Law for 2015⁵⁷⁵ has also introduced a specific financing of 50 million Euros per year dedicated to gambling addiction prevention and treatment within the National Health Care.

The Law states also the Ministry of Health should issue guidelines on these prevention and treatment modalities, as monitored and studied by the above Observatory established by the Balduzzi Decree which should now be transferred within the Ministry of Health.

Apart of the above legislative provisions and the punctual measures prescribed by the ADM to its concessionaires (please refer to paragraph 1.b.), there is no clear legislative definition on who is supposed to take which protection and treatment measures and in respect to which type of gambling.

Interestingly, back in 2009 some ADM licensees have started voluntary initiatives to enhance player’s protection responsible conduct as well as player’s behavior assistance. A dedicated national helpline “Gioca Responsabile”⁵⁷⁶ has been set up, available over the phone and on Internet and an online assistance support, following an agreement with some ADM concessionaires and FeDerSerD⁵⁷⁷, the Italian federation of addictions department and services operators (“*Federazione Italiana degli Operatori dei Dipartimenti e dei Servizi delle Dipendenze*”).

⁵⁷³ “to guide regional systems response adequately, providing concrete tools and methodological unique aimed on the one hand to a correct clinical management of people with GAP the other for a proper collection, processing and interpretation of data for the development of specific lines of research on this issue. The training materials processed, used by each Region for conducting training for operators of local public services, are based on scientific evidence with regard to the prevention, treatment and rehabilitation”: http://gambling.dronet.org/progetto_gap.html.

⁵⁷⁴ Please refer to the link hereunder: http://gambling.dronet.org/progetto_gap.html.

⁵⁷⁵ Article 1/19, para. 133 of the Budget Law for 2015

⁵⁷⁶ Please refer to Federserd link hereunder: <http://www.giocaresponsabile.it/index.cfm>.

⁵⁷⁷ Please refer to the presentation of Lucchini Fabio- Federserd at the European Conference of Gambling studies in Helsinki, September 2014 downloadable at: http://www.easg.org/media/file/helsinki2014/presentations/06_friday_parallel/04/fabio_lucchini.pdf

4. Distribution of Benefits

Apart from the specific obligations of concessionaires to make “contributions” for community benefit (e.g. social⁵⁷⁸ or cultural purposes), the current Italian legislation framework does **not provide for a specific distribution** of gambling proceeds to community interests.

Indeed, the Ministry of Finance collects the tax revenues and other contributions deriving from the gambling activities and distributes, in agreement with the Ministry of Agriculture, these proceeds yearly to the Italian national Olympic Committee (CONI) for the financing of sports and to the horse-breeding unit of the Agricultural ministry (MIPAAF- ex- UNIRE) for the horse racing prizes or to other punctual community interests according to the relevant legislation measures.

In particular, CONI, the entity that oversees and coordinates sports activities within the national territory and MIPAAF- ex UNIRE both receive a financial contribution based on the gaming taxation revenues each year according to Budget law provisions⁵⁷⁹.

This model has been set forth in order to ensure a full independence within the distribution of the gambling proceeds as the criteria of financing and distribution to sports activities or horse breeding is remitted to these entities⁵⁸⁰.

Other specific community interests have been generically financed through gambling proceeds according to specific legislation measures: this has been the case notably to assist the inhabitants, which were hard-hit by the earthquake in the Abruzzo region in April 2009 (so called “Abruzzo Decree Law)⁵⁸¹. Art. 12 of the Abruzzo Decree Law listed, among these urgent measures to help these inhabitants, for an additional yearly revenue of at least 500 million Euros deriving from gambling activities starting from year 2009. This revenue has been obtained through the introduction of new games or modalities of games as provided for by ADM implementation decrees.

⁵⁷⁸ Please refer to the gaming machines paragraph: AWP/VLT concessionaires are obliged to execute information and prevention campaigns against gambling addiction risks, up to a maximum yearly amount of 1 million Euro.

⁵⁷⁹ **Law 23 December 2014, no. n. 191 (art. 17, para. 21):** Provisional balance for the financial year 2015 and for 2015-2017 period (“*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017*”): “21. Le somme stanziare sul capitolo 1896 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, destinate al CONI per il finanziamento dello sport, e sul capitolo 2295 dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, destinate agli interventi già di competenza della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico, per il finanziamento del monte premi delle corse, in caso di mancata adozione del decreto previsto dall'articolo 1, comma 281, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, o, comunque, nelle more dell'emanazione dello stesso, costituiscono determinazione della quota parte delle entrate erariali ed extraerariali derivanti da giochi pubblici con vincita in denaro affidati in concessione allo Stato ai sensi del comma 282 del medesimo articolo 1 della citata legge n. 311 del 2004”. And also: Law 30 December 2014, no. 311 (art. 1, para 281- 294): Budget Law for 2005 (“*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)*”).

⁵⁸⁰ In consideration of the general destination provided by these law provisions, there has been no evidence of litigations pertaining specifically to the above distribution proceedings.

⁵⁸¹ **Decree Law 28 April 2009, no. 39 (art. 12) as converted into Law, with amendments by art. 1 Law 24 June 2009, no. 77: Urgent measures in favour of the inhabitants which were hard-hit by the earthquake in the Abruzzo region in April 2009 and other urgent measures of civil protection** (“*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*”).

Another example of *ad hoc* support for community interests according to specific legislation is the Fiscal Delegation Law⁵⁸², more detailed under paragraph 1.d). Art. 14, para. 2, let v) of this Law is enabling the Government to establish a specific fund dedicated preferentially to the prevention and contrast of gambler's addiction and financed in part by gambling taxation revenues. In this aim, the Government is entitled to review the fiscal regulations in order to increase the taxation revenues deriving from gambling activities. It is now necessary to wait for the relevant implementing decree to understand and appreciate the concrete distribution of these additional gambling revenues.

D. ÖSTERREICH

Übersicht

Das Glücksspiel ist in Österreich auf Bundesebene einheitlich im Glücksspiel-Gesetz (GSpG 1989⁵⁸³) geregelt. Das Glücksspielgesetz 1989 ermöglichte es dem Bund, die monopolisierten Glücksspiele zu „privatisieren“ und Spiele einer kommerzialisierten Kapitalgesellschaft durch befristete **Konzessionserteilung** zu übertragen. Das Gesetz von 1989 umfasst alle denkbaren Glücksspiele und enthielt auch die Erweiterung der in Österreich erteilten Spielbankbetriebsbewilligungen von elf auf zwölf Casinos. Bis November 2014 wurde das GSpG 34-mal geändert. Zahlreiche Änderungen (z.B. 2008, 2012, zweimal 2013) wurden durch Urteile des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (VfGH) erforderlich, der die Verfassungsmässigkeit (z.B. Gleichheitswidrigkeit) von einfachen Gesetzen kontrolliert.

Das Recht zur Durchführung von Glücksspielen ist nach österreichischer Rechtslage dem Bund vorbehalten (sog. **Glücksspielmonopol**). Der Bund führt die Glücksspiele nicht selber durch, sondern überträgt das Recht zur Durchführung von Glücksspielen mittels Konzessionen. Österreich folgt also einem Konzessionssystem. Es finden sich sehr detaillierte Vorschriften über die einzige Lotterien-Konzession und die Spielbank-Konzessionen. Z.B.: Die Errichtung einer **inländischen Kapitalgesellschaft** zur Ausübung der Konzession ist nur dann nicht erforderlich, wenn die ausländische Kapitalgesellschaft in ihrem Sitzstaat bereits über eine vergleichbare Lotterien-Konzession verfügt und einer vergleichbaren staatlichen Glücksspielaufsicht unterliegt, die im Sinne der österreichischen Aufsicht erforderlichenfalls Kontrollauskünfte übermittelt und für sie Kontrollmaßnahmen vor Ort durchführt (behördliche Aufsichtskette).

Das GSpG regelt grundsätzlich **Glücksspiele** und **Ausspielungen**. Glücksspiele sind insbesondere die Spiele Roulette, Beobachtungsroutine, Poker, Black Jack, Two Aces, Bingo, Keno, Baccarat und Baccarat chemin de fer und deren Spielvarianten. Ausspielungen sind Glücksspiele, die ein Unternehmer veranstaltet, organisiert, anbietet oder zugänglich macht und bei denen Spieler oder andere eine vermögenswerte Leistung in Zusammenhang mit der Teilnahme am Glücksspiel erbringen

⁵⁸² **Law 11 March 2014, no. 23 (art. 14, para 2, let v.): Delegation to the Government relating to provisions for a more equal, transparent and growth-oriented fiscal system [Fiscal Delegation Law]** (*“Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita [Delega Fiscale]”*): “v) definizione di un concorso statale, a partire dall’esercizio finanziario in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo recante la disciplina di cui alla presente lettera, a valere su quota parte delle risorse erariali derivanti dai giochi pubblici, mediante istituzione di un apposito fondo, la cui dotazione è stabilita annualmente con la legge di stabilità, finalizzato prioritariamente al contrasto del gioco d’azzardo patologico, anche in concorso con la finanza regionale e locale, finanziato attraverso modifiche mirate alla disciplina fiscale dei giochi pubblici idonee ad incrementare le risorse erariali;”.

⁵⁸³ Bundesgesetz vom 28.11.1989 zur Regelung des Glücksspielwesens, BGBl. Nr. 620/1989. In der Fassung: Zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 13/2014, vom 28.2.2014.

(Einsatz) und bei denen vom Unternehmer, von Spielern oder von anderen eine vermögenswerte Leistung in Aussicht gestellt wird (Gewinn). Das Gesetz kennt auch **Ausnahmen** vom Glücksspielmonopol (z.B. Spiel zum Zeitvertreib mit kleinen Beträgen oder die landesrechtlichen Ausspielungen mit Automaten⁵⁸⁴). Das Bundes-GSpG kennt aber auch detaillierte Vorschriften (vor allem aus dem Gesichtspunkt des Spielerschutzes) für die landesrechtlichen Automatenausspielungen (die Bewilligung erfolgt aber nach Landesrecht). Gesetzlich definiert werden auch das Lotto, Toto, vergleichbare Spiele und Sonderregelungen finden sich für elektronische Lotterien. Besondere Konzessionen finden sich für sog. Pokersalons.

Glücksspiele dürfen nicht **online** im Internet ohne Konzession nach dem österreichischen Glücksspielgesetz entgeltlich angeboten werden. Die einzige Lotteriekonzession umfasst auch das Angebot aller Online-Spiele (ausgenommen Sportwetten, die keine Glücksspiele sind; diese werden aber auch vom entsprechenden Konzessionär online angeboten, aber auch Basis einer landesrechtlichen Bewilligung). Online spielen kann man u.a. Lotteriespiele, Casinospiele, Geldspielautomaten und Poker. Von öffentlicher Seite wurde aus rechtlicher und faktischer Sicht bis März 2015 praktisch nichts gegen illegale, ausländische online-Angebot unternommen. Zum März 2015 hat das österreichische Finanzministerium offiziell angekündigt, das illegale online Angebot durch Internet-Sperren bekämpfen zu wollen. Es wird derzeit eine Studie ausgearbeitet, wie im Detail vorgegangen werden könnte.

In Österreich hat die **Glücksspielaufsicht** über konzessioniertes Glücksspiel ihren Sitz im Bundesministerium für Finanzen. Der Bundesminister für Finanzen kann im Rahmen seines Aufsichtsrechtes Bescheide (Verfügungen) erlassen. Der Bundesminister für Finanzen hat den Konzessionär auf die Einhaltung der Bestimmungen des GSpG oder des Konzessionsbescheides oder sonstiger Bescheide oder Verordnungen zu überwachen. Zu diesem Zweck kann der Bundesminister für Finanzen z.B. in die Bücher und Schriften des Konzessionärs Einsicht nehmen.

Als **Sanktionen** sind in erster Linie sog. Verwaltungsübertretungen vorgesehen, die im Wege eines sog. Verwaltungs-Strafverfahrens durch die Bezirksverwaltungsbehörde geahndet werden. Das gerichtliche Strafrecht ist dazu subsidiär, was eine Eigenart des Glücksspielrechts darstellt. Zur Sicherstellung einer wirksamen Vollziehung werden aus Gründen der General- und Spezialprävention recht empfindliche Strafen vorgesehen. Diese sollen dem durch die Tat erzielbaren wirtschaftlichen Nutzen begegnen und so das illegale Angebot zunehmend unattraktiv machen und weiter zurückdrängen. Strafbar ist z.B. auch: wer die Pflichten der **Geldwäscheverbeugung** verletzt; wer verbotene Ausspielungen im Inland bewirbt oder deren **Bewerbung** ermöglicht; wer als **Kreditinstitut** wissentlich die Leistung eines Spielers an den Veranstalter oder Anbieter verbotener Ausspielungen weiterleitet, aber nur wenn dies im vorsätzlichen unmittelbaren Zusammenwirken mit dem Veranstalter oder Anbieter geschieht. Als Sanktion sich auch die Einziehung von Automaten oder Betriebsschliessungen vorgesehen.

Der **Spielerschutz** ist Haupt- oder Nebenziel zahlreicher Normen im österreichischen GSpG. Häufig geht es dabei um Spiel-Transparenz bzw. Vorbeugung von Manipulation. Eher weitreichend ist in Österreich wohl die zivilrechtliche Haftung bei Verletzung von Spielerschutzvorschriften durch **Spielbanken** ausgestaltet. Es werden insbesondere spezielle gesetzliche Pflichten von terrestrischen Spielbanken ausgelöst, wenn bei einem Staatsbürger von EU oder EWR die begründete Annahme entsteht, dass Häufigkeit und Intensität seiner Teilnahme am Spiel für den Zeitraum, in welchem er

⁵⁸⁴ Nach österreichischem Verständnis sind **Sportwetten** keine Glücksspiele, da sie nicht rein vom Glück, sondern auch von Fähigkeiten und Kenntnisse abhängen. Sportwetten sind landesrechtlich geregelt. **Glücksspielautomaten** ausserhalb von Spielbanken sind im Prinzip ebenfalls landesrechtlich geregelt, wichtige Bestimmungen finden sich dazu aber auch im bundesrechtlichen GSpG (§ 5 GSpG: Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten).

mit dieser Intensität und Häufigkeit spielt, sein Existenzminimum gefährden. Die Pflicht besteht in der Durchführung von Bonitätsauskünften, Beratungsgesprächen und teilweise oder vollständigen **Spielersperren**. Der Haftungsumfang ist (seit 2014) nicht (mehr) auf das Existenzminimum des Spielers beschränkt, sondern deckt den gesamten Schaden.

Die Spielbank muss mit Spielern Beratungsgespräche führen, Informationen einholen oder Bonitätsauskünfte einholen. Nimmt der Spielteilnehmer trotz dieses Beratungsgesprächs (bzw. anderer Massnahmen) unverändert häufig und intensiv am Spiel teil oder verweigert er dieses Beratungsgespräch, ist die Spielbankleitung verpflichtet, ihn für den Besuch der Spielbank dauernd oder auf eine bestimmte Zeit zu **sperr**en oder die Anzahl der Besuche einzuschränken.

Beim **Automatenglücksspiel** bestehen ebenfalls Haftung, Zutritts-Alterskontrolle, Warnsysteme, verpflichtende Anzeige von Ausschüttungsquoten, Einsatz- und Gewinnbeschränkungen und Abkühlungsphasen nach zwei Stunden Spielzeit. Es bestehen Spielerschutzmassnahmen und Haftungen.

Bei **online-Glücksspielen** von ausländischen (illegalen) Anbietern besteht ein weitreichender Spielerschutz in der Form, dass jüngere österreichische Rechtsprechung tendenziell davon ausgeht, dass ein Spieler sämtliche verlorenen Beträge unbeschränkt wieder zurückfordern kann.

Für die **Ertragsverwendung** kann gesagt werden, dass der Staat den Konzessionsinhabern sehr weitreichenden Sonderabgaben auferlegt und die dabei vom Staat lukrierten Mittel im Allgemeinen in das Staatsbudget fließen. Ein fixer Teil der Mittel ist aber für die **Sportförderung** gebunden. Es bestehen sehr detaillierte Regelungen, wie das Geld zwischen verschiedenen Formen der Sportförderung aufzuteilen ist und welche Institutionen bzw. Gremien über die Mittelzuteilung entscheiden.

Ziel der **jüngsten Änderungen** des öst. Glücksspielgesetzes waren die kohärentere Ausgestaltung des Glücksspielwesens, die Aufhebung von Haftungsprivilegien von Spielbankbetreibern und die Konzentration des Gesetzes-Vollzuges bei den Verwaltungsbehörden. Weiterer Handlungsbedarf für den öst. Gesetzgeber könnte sich zukünftig aus der EuGH-Rs. Pfleger und aus neuen Empfehlungen der EU-Kommission zur Ausgestaltung des online-Glücksspiels ergeben. Die Stadt Wien hat zum 1.1.2015 ein (faktisches) Verbot von Glücksspielautomaten auf Basis landesrechtlicher Konzessionen eingeführt, das derzeit in Österreich für viel mediales Aufsehen sorgt. Es wurde durch Gesetz in bestehende Konzessionen eingegriffen. Der Verfassungsgerichtshof sah im April 2015 keine Bedenken gegen dieses Vorgehen des Gesetzgebers. Die Rechtfertigung ergäbe sich aus dem Spielerschutz.

1. Hintergrund und Entwicklungen

1.1. Rechtlicher Rahmen

Das Glücksspiel ist in Österreich überwiegend im Glücksspiel-Gesetz (GSpG 1989⁵⁸⁵) geregelt.

Mit dem Gesetz von 1989 wurde ein Gesetz zur Regelung des Glücksspiels aus dem Jahr 1962 abgelöst. Die rechtliche Grundlage gründete sich auf den Kompetenztatbestand "**Monopolwesen**" der österreichischen Bundesverfassung. Die Berechtigung des Bundes im Jahr 1989, das Glücksspielwesen als Monopol im Sinne dieser Bestimmung zu regeln, war sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Lehre unbestritten. Die Zielsetzungen, die der Bund mit diesem Bundesgesetz verfolgte, waren einerseits **ordnungspolitischer** und andererseits **fiskalischer** Natur. In ordnungspolitischer Hinsicht wurde das Ziel verfolgt, Spieltrieb im Interesse des Einzelnen und der Gemeinschaft in geordnete

⁵⁸⁵ Bundesgesetz vom 28.11.1989 zur Regelung des Glücksspielwesens, BGBl. Nr. 620/1989. In der Fassung: Zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 13/2014, vom 28.2.2014.

Bahnen zu lenken (Vermeidung der Abwanderung in die Illegalität, Überwachung, etc.). In fiskalischer Hinsicht bestand (und besteht) ein Interesse des Bundes, einen möglichst hohen Ertrag aus dem Glücksspielmonopol abschöpfen zu können. Freilich nur unter Beachtung und Wahrung des ordnungspolitischen Lenkungs-Zieles. Das Glücksspielgesetz 1989 ermöglichte es dem Bund (Bundesminister für Finanzen), die bisher von der Österreichischen Glücksspielmonopolverwaltung (einer dem Bundesministerium für Finanzen nachgeordneten Dienststelle) durchgeführten Glücksspiele zu „**privatisieren**“ und einige Spiele einer kommerzialisierten Kapitalgesellschaft durch befristete **Konzessionserteilung** zu übertragen. Die Gründe für die Ausgliederung aller Glücksspiele aus der staatlichen Verwaltung lagen in der Erwartung höherer Bundeseinnahmen aus dem Glücksspielmonopol, der Vorteilhaftigkeit der Konzentration der Glücksspiele bei einem Konzessionär im Hinblick auf den erwarteten, starken europäischen Wettbewerb und der Möglichkeit von Planstelleneinsparungen bei der Österreichischen Glücksspiel-Monopolverwaltung (die nur mehr für Überwachung zuständig sein sollte). Das Gesetz von 1989 enthielt auch die Erweiterung der in Österreich erteilten Spielbankbetriebsbewilligungen von elf auf zwölf Casinos. Im Jahre 1989 war zwar Österreich noch nicht Mitglied der EG. Der Gesetzgeber prüfte dennoch die Verträglichkeit mit dem damaligen Gemeinschaftsrecht und sah diese ausdrücklich als gegeben an.⁵⁸⁶

Das GSpG 1989 wurde bis November 2014 bisher 34-mal geändert. Zahlreiche Änderungen (z.B. 2008, 2012, zweimal 2013) wurden durch Urteile des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (VfGH) erforderlich.

Die vorläufig letzte Änderung erfolgte zum 28.2.2014.⁵⁸⁷ Mit dieser Änderung wurde z.B. das **Pokerspiel** (wieder) generell dem Regime des Glücksspielgesetzes unterworfen. Mit der Neuregelung wurde das Wort „Poker“ wieder in die beispielhafte Aufzählung von Glücksspielen aufgenommen und die Anzahl der zu vergebenden Konzessionen für Pokersalons erhöht. Die Nachteile aus dieser Neuregelung sollten durch die vorgesehene Übergangsbestimmung und die rechtzeitige unionsrechtskonforme europaweite Ausschreibung der Konzessionen vor Ablauf der Übergangsfrist möglichst abgemildert werden. Ziele waren auch eine **kohärente Ausgestaltung** des Glücksspiels in Österreich und Spielerschutz sowie die Spielsuchtvorbeugung.

Mit der letzten Änderung in 2014 wurde auch höchstgerichtlicher Rechtsprechung Rechnung getragen. Der VfGH hatte mit Erkenntnis vom 27.9.2011⁵⁸⁸ Teile der Norm zum Spielerschutz⁵⁸⁹ als verfassungswidrig aufgehoben. Der VfGH teilte die Bedenken des österreichischen Obersten Gerichtshofes (OGH), dass die zuvor bestehende betragsmäßige Einschränkung der Haftung auf das **Existenzminimum** den Konzessionsnehmer nach dem Glücksspielgesetz gegenüber allen übrigen Schädigern, die Schutzgesetze verletzen, bevorzugte.⁵⁹⁰ Die Haftung der Spielbankleitung richtet sich nunmehr nach dem allgemeinen Schadenersatzrecht.

⁵⁸⁶ Zu allem die Regierungsvorlage des Gesetzes 1989 (Nr. 1067 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der XVII. Gesetzgebungsperiode).

⁵⁸⁷ BGBl. I Nr. 13/2014, Artikel 16.

⁵⁸⁸ VfGH 27. 9. 2011, G 34/10.

⁵⁸⁹ § 25 GSpG.

⁵⁹⁰ Der VfGH führte aus: „Es mag im öffentlichen Interesse liegen, wenn der Gesetzgeber die Haftung für Spielbankenbetreiber begrenzt, doch ist das darin liegende Interesse letztlich ein **fiskalpolitisches**, das **nicht** zur **sachlichen** Rechtfertigung für die Differenzierung zwischen allgemeinem Zivilrecht und **glücksspielrechtlichem Sonderhaftpflichtrecht** herangezogen werden bzw die aus der Differenzierung resultierenden Nachteile für die anspruchsberechtigten Geschädigten aufwiegen kann“.

Zudem wurden bei den Sanktionen Klarstellungen durchgeführt, um das Risiko einer Doppelbestrafung zu beseitigen.⁵⁹¹ Durch eine gänzliche **Konzentration** der Zuständigkeiten bei den **Verwaltungsbehörden** für alle Glücksspielstraftatbestände verbleibt kein Anwendungsbereich für § 168 StGB (Veranstaltung illegalen Glücksspiels). Dadurch sollten Reibungsverluste bei der Zuständigkeitsabgrenzung vermieden und Doppel-Gleisigkeiten im Rahmen der Vollziehung bereinigt werden. Es wird durch die Vollzugskonzentration in der Verwaltung auch eine sachnähere, spezialisierte Verfolgung mit spezifischen Sanktionierungsmöglichkeiten wie der Beschlagnahme, der Einziehung und der Betriebsschließung ermöglicht, wodurch ein schnelles und wirksames Reagieren auf bewilligungsloses Angebot sichergestellt wird. Die Erfahrungen aus dem bisherigen Vollzug der zuständigen Verwaltungsbehörden zeigten auch die Wirksamkeit und Effektivität des gewählten Modells.

Mit einer Novellierung des GSpG aus dem Jahr 2010⁵⁹² wurde der Grundstein für die verpflichtende Anbindung des gesamten automatisierten Glücksspiels an das Datenrechenzentrum bei der Bundesrechenzentrum GmbH in Österreich gelegt. Zu diesem Zwecke wurde die **Automatenglücksspielverordnung** erlassen.⁵⁹³

1.2. Aktuelle Entwicklungen

Die letzte Reform des österreichischen GSpG stammt vom 28.2.2014.⁵⁹⁴

Am **30. 4. 2014**, also zeitlich danach, hat der **EuGH** sein Urteil in der **Rechtssache Pflieger** erlassen.⁵⁹⁵ Das Urteil basiert auf einer Vorlage des Unabhängigen Verwaltungssenates (UVS⁵⁹⁶) Oberösterreich. Dies könnte zu einem Anpassungsbedarf führen: Gemäß aktuellem GSpG dürfen Glücksspiele mittels **Automaten** in Österreich nur von konzessionierten Unternehmern durchgeführt werden. Der EuGH vertrat die Auffassung, dass Art 56 AEUV dahin auszulegen sei, dass er einer nationalen Regelung wie der österreichischen beschränkenden Norm entgegensteht, sofern diese Regelung nicht wirklich das Ziel des Spielerschutzes oder der Kriminalitätsbekämpfung verfolgt und nicht tatsächlich dem Anliegen entspricht, in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern oder die mit diesen Spielen verbundene Kriminalität zu bekämpfen. Die Prüfung dieser Kriterien obliege dem nationalen Gericht. In Bezug auf die Frage der Vereinbarkeit mit der Charta der Grundrechte der

⁵⁹¹ Die Änderung erfolgte ebenfalls aufgrund der höchstgerichtlichen Rechtsprechung, die verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf eine Doppelbestrafungssituation durch § 168 öStGB und § 52 Abs. 1 und 2 GSpG (Verwaltungsstrafrecht) konstatierte (VfGH 13.6.2013, B 422/2013 und VwGH 23.7.2013, 2012/17/0249). Durch die Neufassung des § 52 Abs. 3 sollte die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden klar geregelt und die Gefahr einer Doppelbestrafung im Sinne des Art. 4 Abs. 1 7. Zusatzprotokoll zur EMRK hintangehalten werden.

⁵⁹² BGBl I 2010/73.

⁵⁹³ Automatenglücksspielverordnung, BGBl. II Nr. 69/2012 zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 165/2014 (Erweiterung der angebotenen Geräte auf Automaten in bewilligten Spielcasinos). Die Glücksspielautomatenverordnung brachte mehr Spielerschutz durch neue strengste, vor allem technische Regelungen für Glücksspielautomaten. Geregelt wurden die bau- und spieltechnischen Merkmale von Glücksspielautomaten, deren elektronische Anbindung an das Datenrechenzentrum der Bundesrechenzentrum GmbH, die zu übermittelnden Datensätze, den Zugriff der Behörden für aufsichts- und abgabenrechtliche Zwecke auf die einzelnen Glücksspielautomaten der Bewilligungsinhaber, die Art des technischen Gutachtens über die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Bestimmungen sowie Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten.

⁵⁹⁴ BGBl. I Nr. 13/2014, Artikel 16.

⁵⁹⁵ Rs. C-390/12, Pflieger ua.

⁵⁹⁶ Durch eine umfassende Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich wurden die UVS mittlerweile durch Landesverwaltungsgerichte abgelöst. In der weiteren Entwicklung des Falles in Österreich entschieden, daher Landesverwaltungsrichte.

Europäischen Union führt der Gerichtshof aus, dass nationale Bestimmungen, wie jene des Ausgangsverfahrens, welche den freien Dienstleistungsverkehr ungerechtfertigt oder in unverhältnismäßiger Weise einschränken auch eine unzulässige Einschränkung der in den Art 15 bis 17 der Charta verankerten Rechte und Freiheiten bedeuten.

Kurze Zeit nach der Entscheidung des EuGH hob das **Landesverwaltungsgericht (LVwG) Oberösterreich** sämtliche Bescheide, welche zur Einleitung des Vorabentscheidungsverfahrens geführt hatten, wegen Widerspruchs zum Unionsrecht auf.⁵⁹⁷ Es sei nicht belegt, dass das Automatenglücksspiel aus der Perspektive der Spielsucht ein erhebliches Problem darstellte, so das Gericht. Das LVwG hatte auch Bedenken, ob das illegale Glücksspiel tatsächlich ein maßgebliches Kriminalitätsproblem darstellte. „Selbst wenn ein derartiges erhebliches Problem bestünde, bezweifelt das LVwG die Primärrechtskonformität des Monopolsystems, da aus den einschlägigen Gesetzesmaterialien hervorgehe⁵⁹⁸, dass nicht die Bekämpfung der Spielsucht oder der Kriminalität, sondern die **Einnahmenmaximierung** zu Gunsten der öffentlichen Hand die primäre Intention des Gesetzgebers gewesen sei“.⁵⁹⁹

In der österreichischen Literatur wird gesagt, der österreichische Gesetzgeber sei wegen mehrere EuGH-Urteile unter einem Handlungsdruck: „Will der österreichische Gesetzgeber die **völlige Unanwendbarkeit** der österreichischen Normen aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs vermeiden, steht er unter Zugzwang, das Glücksspielsystem fundamental zu ändern, um möglichen Staatshaftungsansprüchen zu entgehen“.⁶⁰⁰

Neu sind derzeit (Nov. 2014) auch die „Empfehlungen der EU-Kommission vom 14.7.2014“ mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen.⁶⁰¹ Diese sind wohl noch nicht vollständig im österreichischen Recht berücksichtigt und könnten wohl auch zu Änderungen führen.

Soweit ersichtlich gibt es aber derzeit von Regierungsseite keine offiziellen Planungen für neue Novellen zum GSpG.⁶⁰²

Die Stadt **Wien** hat ab 1.1.2015 ein **Verbot** von nach Landesrecht konzessionierten **Glücksspielautomaten** eingeführt. Dabei würden bestehende landesrechtliche Konzessionen von Betreibern nicht verlängert bzw. nicht neu vergeben und es käme wohl teilweise zu einem Eingriff in bestehende Rechte der Betreiber. Die Automatenbetreiber haben Klagen auf Schadenersatz angekündigt.⁶⁰³ Die Stadt Wien würde durch das Verbot ungefähr Einnahmen in der Höhe von 50 Mill. Euro verlieren.

⁵⁹⁷ Die Entscheide sind abrufbar unter:

http://www.vwrecht.jku.at/fileadmin/user_upload/Downloads/OER-Aktuell-Newsletter/Leits%C3%A4tze_Mai_2014.pdf (Stand Nov. 2014). Gegen diese Aufhebung wurde Berufung an den Verwaltungsgerichtshof (VwGH) erhoben. Die Entscheidungen des VwGH stehen soweit ersichtlich noch aus.

⁵⁹⁸ Siehe dazu auch oben unter 1.1. zu Österreich.

⁵⁹⁹ Zu allem Oreschnik, EuGH-Rs Pflieger - Glücksspielmonopol verstößt gegen die Dienstleistungsfreiheit, RdW 2014, 639.

⁶⁰⁰ Stadler/Aquilina, Unionsrechtskonforme Regulierung : ein Glücksspiel ?, *ecolex* 2013, 389, 392. 2014/478/EU, ABl L 214 vom 19. 7. 2014 S 38. http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/initiatives/index_en.htm#recommendation (Stand Nov. 2014).

⁶⁰² Alle Massnahmen des letzten Glücksspiel-Bericht 2010-2013 des Bundesministeriums für Finanzen wurden bereits im Jahr 2014 umgesetzt (https://www.bmf.gv.at/steuern/gluecksspiel-spielerschutz/in-oesterreich/Gluecksspiel_Bericht_2010-2013.pdf?4cxc82). Eine weitere Planung liegt nicht öffentlich zugänglich vor.

⁶⁰³ Automatenbetreiber ärgern sich sehr über das von der rot-grünen Wiener Stadtregierung angekündigte Verbot des kleinen Glücksspiels ab Jahresbeginn 2015. Sie bereiten sich auf Schadenersatzklagen in Höhe von mehr als 100 Millionen Euro vor. (<http://derstandard.at/2000008705991/Kleines-Gluecksspiel-Wien-bereinigt-Veranstaltungsgesetz-Nov-2014>).

Zum 2. April 2015 hat der Verfassungsgerichtshof⁶⁰⁴ bereits sehr rasch jene Verfahren abgeschlossen, die sich mit der Frage des „kleinen Glücksspiels“ (Automatenglücksspiel) in Wien beschäftigten. Aufgrund der Vorgaben des Glücksspielgesetzes des Bundes sind Glücksspielautomaten, für die einst eine landesrechtliche Bewilligung erteilt wurde, seit 1. Jänner 2015 verboten. Automatenbetreiber, die sich an den Verfassungsgerichtshof gewendet haben, sehen darin eine Verletzung der Erwerbsfreiheit, des Eigentumsrechts sowie eine Verletzung des **Vertrauensschutzes**. Der Verfassungsgerichtshof hat entschieden, dass diese Bedenken unbegründet sind. Die Anträge wurden abgewiesen. Die entsprechenden Bestimmungen im Glücksspielgesetz sind **nicht verfassungswidrig**. Im Kern, so der Verfassungsgerichtshof, sei die vom Gesetzgeber gewählte Vorgangsweise im Interesse des **Spielerschutzes** gerechtfertigt. Angesichts der mehr als vierjährigen Übergangsfrist für das Auslaufen der Bewilligungen liegt auch keine Verletzung des Vertrauensschutzes vor, so der Verfassungsgerichtshof.

Für einiges Aufsehen hatte jüngst gesorgt, dass eine (zusätzliche) Spielbankkonzession neu vergeben wurde. Dabei kam ein Deutsches und **Schweizerisches Konsortium** (Stadtcasino Baden/CH) zum Zug. Der bisherige österreichische Konzessionsinhaber, Casino Austria, ging leer aus und hat eine Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht in Wien eingebracht. Das Verfahren ist soweit ersichtlich noch am Laufen.⁶⁰⁵

2. Zulassungs- und Aufsichtsregime sowie Sanktionen

2.1. Bewilligungs- und/oder Konzessionssystem, Zulassungsvoraussetzungen, Verfahren Zertifikate, Aufsicht

Das Recht zur Durchführung von Glücksspielen ist nach österreichischer Rechtslage weitestgehend dem Bund vorbehalten (sog. **Glücksspielmonopol**). Der Bund führt die Glücksspiele nicht selber durch, sondern überträgt das Recht zur Durchführung von Glücksspielen mittels Konzessionen. Österreich folgt also einem Konzessionssystem.⁶⁰⁶

Es finden sich Vorschriften über die Lotterien-Konzession und die Spielbank-Konzessionen.

2.1.1. Zulassungsvoraussetzungen der Lotterien-Konzession

Für Lotterien (und ähnliche Spiele, insbesondere z.B. Fussball-Toto) überträgt der Bundesminister für Finanzen das Recht zur Durchführung der Ausspielung durch Erteilung einer (einzigen) Konzession. Eine Konzession für die Lotterien kann einem Konzessionswerber nur erteilt werden, wenn vorab folgende Voraussetzungen vorliegen:

Das Unternehmen muss in der Rechtsform einer **Kapitalgesellschaft** mit Aufsichtsrat geführt werden. Sein **Sitz** muss in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) oder in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) liegen. Schon für die Bewerbung um eine Konzession ist für Interessenten also ein Sitz in einem Mitgliedstaat der EU oder einem Staat des EWR erforderlich. Im Falle der **erfolgreichen** Bewerbung eines Interessenten mit **Sitz außerhalb von Österreich** (aber innerhalb der EU oder EWR) ist die Konzession unter der Bedingung zu erteilen, dass der Sitz der Spiele betreibenden Kapitalgesellschaft in Österreich errichtet werden muss, und mit der Auflage zu versehen, den Errichtungsnachweis binnen einer bestimmten Frist zu erbringen.

⁶⁰⁴ G 205/2014.

⁶⁰⁵ <http://derstandard.at/2000002698932/Casinos-Austria-will-gegen-Konkurrenz-Linzenzen-vorgehen>.

⁶⁰⁶ § 3 GSpG. Zu allem § 14 GSpG.

Die Errichtung einer **inländischen Kapitalgesellschaft** zur Ausübung der Konzession ist nur dann nicht erforderlich, wenn die ausländische Kapitalgesellschaft in ihrem Sitzstaat bereits über eine **vergleichbare Lotterien-Konzession** verfügt und einer **vergleichbaren** staatlichen Glücksspielaufsicht unterliegt, die im Sinne der österreichischen Aufsicht erforderlichenfalls Kontrollauskünfte übermittelt und für sie Kontrollmaßnahmen vor Ort durchführt (**behördliche Aufsichtskette**). Können diese Voraussetzungen nachgewiesen werden, ist die Ausübung der Konzession durch eine bloße **Niederlassung** in Österreich zulässig. Über die Organbeschlüsse der ausländischen Kapitalgesellschaft ist dem Bundesminister für Finanzen unverzüglich zu berichten, soweit sie auch die Geschäftsführung der österreichischen Niederlassung betreffen. Zudem hat eine **getrennte Buch- und Geschäftsführung** für alle inländischen Betriebe zu erfolgen.

Das Sitzerfordernis in der Betriebsphase nach erfolgreichem Konzessionszuschlag ist nach Ansicht des österreichischen Gesetzgebers gemeinschaftsrechtlich aus Aufsichtsgründen gerechtfertigt. An ihm wurde anlässlich einer Reform im Jahre 2010 ausdrücklich festgehalten.⁶⁰⁷

Die Abwicklung des Spielbetriebs muss in einer Form erfolgen, die eine effektive und umfassende ordnungspolitische **Aufsicht** erlaubt.

Die **Satzung** der Kapitalgesellschaft darf keine Bestimmungen enthalten, die die Sicherheit und die ordnungsgemäße Spieldurchführung gefährden.

Die Kapitalgesellschaft muss über ein eingezahltes **Stamm- oder Grundkapital** von mindestens 109 Millionen Euro verfügen, deren rechtmäßige Herkunft in geeigneter Weise nachgewiesen wird und die den Geschäftsleitern unbeschränkt und nachgewiesener Massen für den Spielbetrieb im Inland zur freien Verfügung stehen und im Zeitpunkt der Konzessionsbewerbung nicht durch Bilanzverluste geschmälert worden sind (Haftungsstock).

Die Personen, die eine **Beteiligung** am Konzessionär halten und über einen beherrschenden Einfluss verfügen, müssen den Ansprüchen genügen, die im Interesse einer soliden und umsichtigen Konzessionsausübung und der Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht liegen.

Die Geschäftsführer bzw. **Vorstände** müssen auf Grund ihrer Vorbildung fachlich geeignet sein, über die für den ordnungsgemässen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und es darf kein Ausschlussgrund (z.B. einschlägige Vorstrafen) gegen sie vorliegen.

Die **Struktur** des **Konzerns**, dem der oder die Eigentümer, die eine qualifizierte Beteiligung an dem Unternehmen halten, angehören, und die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Sitzstaates dürfen eine wirksame Aufsicht über den Konzessionär nach österreichischem Recht nicht behindern.

Die vom Konzessionswerber insbesondere auf Grund seiner Erfahrungen, Infrastrukturen, Entwicklungsmaßnahmen und Eigenmittel sowie seiner Systeme und Einrichtungen zur **Spisuchtvorbeugung**, zum **Spielerschutz**, zur **Geldwäsche-** und **Kriminalitätsvorbeugung**, zur Betriebssicherheit, zur Qualitätssicherung, zur betriebsinternen Aufsicht und zu anderen ihn treffenden Pflichten müssen die beste Ausübung der Konzession erwarten lassen.

Die Konzessionsvergabe darf daher nur an jenen Konzessionswerber erfolgen, der unter Beachtung der Vorschriften des Glücksspielgesetzes über den Schutz der Spielteilnehmer und über die Geldwäscheprevention die Konzession am besten ausübt. Es wird damit nach Ansicht des Gesetzgebers verdeutlicht, dass es **nicht** darauf ankommt, ob der höchste **Abgabenertrag** erzielt wird, sondern vielmehr ob den **ordnungspolitischen Zielsetzungen** im Sinne einer kohärenten Ausgestaltung des Glücksspielgesetzes am besten Rechnung getragen wird. Der österreichische Gesetzgeber bekräftigt dadurch, nach seiner eigenen Auffassung, seine an einer der Sicherstellung eines

⁶⁰⁷ Vom 19.7.2010, BGBl. I Nr. 54/2010.

umfassenden Spielerschutzes sowie Kriminalitätsprävention und Geldwäschevorbeugung ausgerichteten Gesetzgebung.⁶⁰⁸

2.1.2. Der Inhalt der Konzession

Die Konzession ist bei sonstiger Nichtigkeit schriftlich zu erteilen, sie kann mit Nebenbestimmungen versehen sein, wenn dies im öffentlichen Interesse, insbesondere der Sicherung der Entrichtung der Konzessionsabgaben und der Glücksspielabgabe liegt. Im Konzessionsbescheid ist insbesondere festzusetzen: Die Dauer der Konzession; diese ist mit **längstens 15 Jahren** zu begrenzen; die Höhe und Art der zu leistenden **Sicherstellung**. Diese ist mit mindestens 10 % des Grund- oder Stammkapitals des Konzessionärs festzusetzen. Die finanziellen Verpflichtungen des Konzessionärs gegenüber dem Bund und den Spielern sind hierbei zu berücksichtigen. Ausserdem ist eine Höchstzahl bewilligbarer Video Lotterie Terminals anzugeben.

Gemäss der Konzession ist der Konzessionär **verpflichtet**, die übertragenen Glücksspiele ununterbrochen **durchzuführen**. Bei Verzicht auf die erteilte Konzession nach Beginn der Betriebsaufnahme hat der Konzessionär die Glücksspiele während einer vom Bundesminister für Finanzen mit längstens einem Jahr festzusetzenden Frist weiter zu betreiben. Bei nachträglichem Wegfall des Konzessionsbescheides hat der Konzessionär die Glücksspiele während einer vom Bundesminister für Finanzen mit längstens 18 Monaten festzusetzenden Frist weiter zu betreiben. Diese Fristen sind so zu bestimmen, dass mit ihrem Ablauf der Bund oder ein neuer Konzessionär die Glücksspiele durchführen können.

2.1.3. Massnahmen zur „Gewinnsicherung“

Der Konzessionär darf keine Filialbetriebe außerhalb Österreichs errichten (Verbot der „Filialisierung“).⁶⁰⁹

Der Erwerb von **qualifizierten Beteiligungen** des Konzessionärs bedarf der **Bewilligung** des Bundesministers für Finanzen (Vermeidung von Gewinnverschiebungen). Eine qualifizierte Beteiligung im Sinne dieser Bestimmung ist das direkte oder indirekte Halten eines Anteiles am Eigenkapital eines anderen Unternehmens, dessen Jahresabschluss in den Konzernabschluss des Konzessionärs einzubeziehen ist. Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn keine **Beeinträchtigung** des Aufkommens des Bundes aus **Konzessionsabgabe** oder Glücksspielabgabe zu erwarten ist und die qualifizierte Beteiligung ausserhalb Österreichs in Ländern, mit denen kein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, unmittelbar vom Konzessionär oder mittelbar von einem Beteiligungsunternehmen mit Sitz in Österreich gehalten wird.

Der Konzessionär hat dem Bundesminister für Finanzen jedes Überschreiten der Grenze von 25 % der Stimmrechte oder des Kapitals einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung unverzüglich schriftlich anzuzeigen. Der Bundesminister für Finanzen kann die Aufgabe dieser Beteiligung innerhalb einer angemessenen Frist verlangen, wenn eine Beeinträchtigung des Aufkommens des Bundes aus Konzessionsabgabe oder Glücksspielabgabe zu erwarten wäre.

⁶⁰⁸ 658 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage, S.7.

⁶⁰⁹ Zu allem § 15 GSpG.

Die **Erweiterung** des Geschäftsgegenstandes des Konzessionärs bedarf der Bewilligung des Bundesministers für Finanzen. Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn keine Beeinträchtigung des Aufkommens des Bundes aus Konzessionsabgabe oder Glücksspielabgabe zu erwarten ist.⁶¹⁰

Jede unmittelbare **Verfügung über die Anteile** an der Konzessionärs-Gesellschaft ist während der Dauer der Bewilligung an die vorherige Genehmigung des Bundesministers für Finanzen gebunden. Treten Umstände auf, die darauf schließen lassen, dass die verlangte Zuverlässigkeit dieser Personen nicht mehr gegeben ist, so kann der Bundesminister für Finanzen die Ausübung des Stimmrechtes im Zusammenhang mit Aktien oder Anteilen, die von einer dieser Personen gehalten werden, durch Bescheid aussetzen.⁶¹¹

2.1.4. Verfahren

Der Konzessionserteilung hat eine **öffentliche Interessentensuche** voranzugehen, welche den Grundsätzen der **Transparenz** und der **Nichtdiskriminierung** zu entsprechen hat.⁶¹² Die Interessentensuche ist öffentlich bekannt zu machen, wobei die Bekanntmachung nähere Angaben zu der zu übertragenden Konzession sowie zur Interessensbekundung und den dabei verpflichtend vorzulegenden Unterlagen sowie eine angemessene Frist für die Interessensbekundung zu enthalten hat. Der Bundesminister für Finanzen kann für die Begutachtung der Interessensbekundungen einen beratenden Beirat einrichten.⁶¹³

Damit wurde durch eine Novelle aus dem Jahr 2010⁶¹⁴ festgeschrieben, dass eine Konzessionserteilung vom Bundesminister für Finanzen (im Sinne des EuGH-Urteils Kommission gegen Italienische Republik⁶¹⁵) in einem transparenten öffentlichen Verfahren durchgeführt werden muss. Das Bundesministerium für Finanzen muss daher seine Absicht einer Konzessionserteilung öffentlich bekannt geben. Dabei werden auch die Bedingungen und Merkmale, nach denen die Konzession erteilt wird, bereits grob skizziert. Den Interessenten muss sodann ein angemessener Zeitraum für die Abgabe von Bewerbungen gegeben werden.

Über alle fristgerecht eingebrachten Anträge ist im Zuge der Prüfung der Interessensbekundung mittels Bescheid (d.h. im Wege einer Verfügung) zu entscheiden. Treten mehrere Konzessionswerber gleichzeitig auf, die die Voraussetzungen erfüllen, so hat der Bundesminister für Finanzen zu entscheiden. Solange eine erteilte Konzession aufrecht ist, dürfen **weitere Konzessionen** nicht erteilt werden.

Wird über fristgerecht eingebrachte Anträge nicht vor Ablauf der Konzessionsdauer entschieden, hat der zuletzt berechnigte Konzessionär die Glücksspiele während einer vom Bundesminister für Finanzen mit längstens einem Jahr festzusetzenden Frist weiter zu betreiben. Diese Frist ist so zu bestimmen, dass mit ihrem Ablauf der Bund oder ein **neuer Konzessionär** die Glücksspiele durchführen können.

Liegen **nach Erteilung** der Konzession die Voraussetzungen nicht mehr vor oder sind diese nachträglich weggefallen oder verletzt der Konzessionär Bestimmungen dieses Bundesgesetzes oder des

⁶¹⁰ § 15a GSpG.

⁶¹¹ § 18 GSpG.

⁶¹² Z.B. : <https://www.bmf.gv.at/steuern/gluecksspiel-spielerschutz/in-oesterreich/gspg-interessenten-suche-spielbankenkonzessionen.html> (Stand März 2015).

⁶¹³ § 14 Abs. 1 GSpG.

⁶¹⁴ Vom 19.7.2010, BGBl. I Nr. 54/2010.

⁶¹⁵ Vom 13.9.2007, Rs C-260/04.

Konzessionsbescheides oder sonstiger Bescheide oder Verordnungen, die auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassen worden sind, so hat der Bundesminister für Finanzen:

1. dem Konzessionär unter Androhung einer **Zwangsstrafe** aufzutragen, den entsprechenden Zustand binnen jener Frist herzustellen, die im Hinblick auf die Erfüllung seiner Aufgaben und im Interesse der Spielteilnehmer angemessen ist;
2. im Wiederholungsfall den Geschäftsleitern des Konzessionärs die Geschäftsführung ganz oder teilweise zu untersagen;
3. die Konzession **zurückzunehmen**, wenn andere Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz die Funktionsfähigkeit der Spieldurchführung nicht sicherstellen können.

Die Regelungen über das Verfahren der Interessentensuche sind im GSpG nur sehr rudimentär geregelt. Viele Fragen sind offen. Es stellt sich die Frage, wie die Behörde vorgeht, wenn eine offene Frage zu entscheiden ist. Ein ähnlicher Bereich ist das **Vergaberecht**. Dieses Rechtsgebiet kommt aber grundsätzlich nur zur Anwendung, wenn am Ende des Suchprozesses ein privatrechtlicher Vertrag geschlossen würde. Im Bereich des Glücksspielrechts (wie zum Beispiel auch im Recht der Telekommunikation) werden aber am Ende keine Verträge geschlossen, sondern Lizenzen vergeben. Für diese ist das Vergaberecht nicht anwendbar. Dennoch wird in der Literatur in Österreich vertreten, man könne (auch) im Glücksspielrecht das Vergabegesetz ersatz- und hilfsweise anwenden. Es wird gesagt, dass das Institut der Ausschreibung auch abseits der Vergabe privatrechtlicher Aufträge im Zusammenhang mit der Erteilung hoheitlicher Berechtigungen einen nicht unbedeutenden Anwendungsbereich habe. Im Unterschied zur vertraglichen Vergabe seien die Rechtsgrundlagen für die Durchführung von Ausschreibungen dort, wo es um die Erteilung hoheitlicher Berechtigungen geht, allerdings meist nur sehr rudimentär geregelt. Gleichwohl könne das Fehlen detaillierterer Regelungen vielfach dadurch substituiert werden, dass auf Grundsätze, die sich aus den Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes bzw. dem allgemeinen Verwaltungsrecht ergeben, zurückgegriffen wird.⁶¹⁶

2.1.5. Zertifikate

Soweit ersichtlich spielen Zertifikate von akkreditierten Prüfstellen in Österreich eher keine Rolle. Es finden sich aber wohl andere Sicherheitsmechanismen für Terminals und verwendete Software.

So ist z.B. der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, durch **Verordnung** bau- und spieltechnische Merkmale von Video Lotterie Terminals näher zu regeln sowie Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten festzulegen. Video Lotterie Terminals sind verpflichtend an die **Bundesrechenzentrum GmbH elektronisch anzubinden**. Der Bundesminister für Finanzen hat im Wege einer Verordnung den Zeitpunkt dieser Anbindung festgelegt. Darüber hinaus hat der Bundesminister für Finanzen zu den Details der elektronischen Anbindung und den zu übermittelnden Datensätzen in dieser Verordnung **Mindeststandards** festgesetzt, wobei auch der Zugriff der Behörde auf einzelne Video Lotterie Terminals geregelt wurde. Im Rahmen des laufenden Betriebs des Datenrechenzentrums kann der Bundesminister für Finanzen jederzeit eine technische Überprüfung von Video Lotterie Terminals, der über diese laufende **Software** sowie deren zentraler **Vernetzung** vornehmen oder die Vorlage eines **unabhängigen technischen Gutachtens** über die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Bestimmungen verlangen. Mit der Errichtung des Datenrechenzentrums und der elektronischen Anbindung waren dem Bundesminister für Finanzen **Quellcodes** oder

⁶¹⁶ Christian F. Schneider, Rechtsfragen der Ausschreibung hoheitlich zu erteilender Berechtigungen, ZfV (Zeitschrift für Verwaltungsrecht) 2014/1043, S. 647.

Referenzprogramme der Spielprogramme der daran anzubindenden Video Lotterie Terminals gesondert vorab zu hinterlegen.⁶¹⁷

2.1.6. Aufsicht über den Lotto-Konzessionär

In Österreich hat die Glücksspielaufsicht über konzessioniertes Glücksspiel ihren Sitz im Bundesministerium für Finanzen.⁶¹⁸ Der Bundesminister für Finanzen kann im Rahmen seines Aufsichtsrechtes Bescheide (Verfügungen) erlassen.

Der Bundesminister für Finanzen hat den Konzessionär auf die **Einhaltung** der Bestimmungen des GSpG oder des **Konzessionsbescheides** oder sonstiger Bescheide oder Verordnungen zu überwachen. Zu diesem Zweck kann der Bundesminister für Finanzen in die **Bücher** und Schriften des Konzessionärs **Einsicht** nehmen; er kann Überprüfungen an Ort und Stelle vornehmen oder durch Abschlussprüfer oder sonstige sachverständige Personen vornehmen lassen und vom Konzessionär Auskünfte über Geschäftsvorfälle, die Vorlage von Zwischenabschlüssen und von Ausweisen in bestimmter Form und Gliederung verlangen; solchen Verlangen hat der Konzessionär unverzüglich nachzukommen. Organe und Personen, deren sich der Bundesminister für Finanzen zur Ausübung seines Aufsichtsrechtes bedient, dürfen die Geschäftsräume des Konzessionärs betreten und haben sich zu Beginn der Amtshandlung unaufgefordert durch Vorlage eines schriftlichen Prüfungsauftrages auszuweisen. Die **Kosten** der Überwachung trägt der Konzessionär; der Bundesminister für Finanzen hat den jährlichen Personal- und Sachaufwand für die Überwachung des Konzessionärs mit Bescheid (Verfügung) zu bemessen und dem Konzessionär innerhalb von drei Monaten nach Ablauf jedes Quartals zur Zahlung vorzuschreiben.

Zur Ausübung seines Aufsichtsrechtes hat der Bundesminister für Finanzen beim Konzessionär einen **Staats-Kommissär** und dessen Stellvertreter zu bestellen. Diese Regelung hat ihr Vorbild im Kreditwesen-Gesetz (KWG) für das Bankwesen. Der Staats-Kommissär ist eine Art verlängerter Arm der Aufsicht im Unternehmen des Konzessionärs.

Ein **Mitglied des Aufsichtsrates** der Gesellschaft des Konzessionärs ist über Vorschlag des Bundesministers für Finanzen zu bestellen. Ein weiteres Mitglied des Aufsichtsrates der Gesellschaft des Konzessionärs ist über Vorschlag der Österreichischen **Bundes-Sportorganisation** zu bestellen.

Der geprüfte **Jahresabschluss**, Lagebericht, Konzernabschluss und Konzernlagebericht sowie der Prüfungsbericht über den Jahresabschluss, Lagebericht, Konzernabschluss und Konzernlagebericht sind vom Konzessionär längstens innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres dem Bundesminister für Finanzen **vorzulegen**.

Der Konzessionär hat den öffentlichen **Notar** spätestens zwei Monate vor Ablauf eines Kalenderjahres nach vorheriger Anzeige der beabsichtigten Bestellung an den Bundesminister für Finanzen für das folgende Kalenderjahr zu bestellen. Der bestellte öffentliche Notar hat dem Bundesminister für Finanzen bis spätestens zwei Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, für das er bestellt wurde, über die Ergebnisse seiner **Überprüfungen** zu berichten. Der Bundesminister für Finanzen kann die Bestellung nach dem ersten Satz untersagen, wenn eine ordnungsgemäße Aufsicht und Überwachung durch den zur Bestellung vorgesehenen öffentlichen Notar nicht gewährleistet erscheint.

⁶¹⁷ Zu allem § 12a Abs. 4 GSpG und die Glücksspiel-Automaten-Verordnung.

⁶¹⁸ § 19 GSpG.

2.1.7. Zulassungsvoraussetzungen für eine Spielbanken-Konzession

Für Spielbanken bestehen sehr ähnliche Vorschriften wie für Lotterien.⁶¹⁹

Es ist z.B. vorgeschrieben, dass eine Konzession zum Betrieb einer physischen Spielbankbetriebsstätte in Österreich (im Sinne des EuGH-Urteils vom 9.9.2010⁶²⁰) grundsätzlich nur einer Kapitalgesellschaft mit Sitz in einem EU/EWR-Mitgliedstaat erteilt werden kann, sofern alle weiteren kumulativ vorliegenden Konzessionsvoraussetzungen erfüllt sind. Zur Sicherstellung einer effektiven ordnungspolitischen Aufsicht muss bei Entfall eines inländischen (österreichischen) Sitzes zumindest eine **geschlossene Aufsichtskette** zur Glücksspielaufsicht im Sitzstaat hergestellt werden können, die der österreichischen Glücksspielaufsicht entsprechende Kontrollauskünfte erteilen und für sie Kontrollmaßnahmen bei der die Konzession haltenden Gesellschaft vor Ort durchführen kann. Davon kann nur dann abgesehen werden, wenn die Kapitalgesellschaft im Sitzstaat eine gleichartige **Spielbankkonzession** besitzt. Berechtigt das Sitzland einen Konzessionswerber daher bloß zu **Lotterien**, Glücksspielautomaten, Glücksspielen über **Internet** oder Wetten, erfüllt dies nicht die erforderliche Voraussetzung. Konzessionswerber, die sich erstmals um eine Spielbankkonzession bewerben, haben – mangels Unterliegens einer spielbanktypischen unternehmens- und glücksspielrechtlichen Aufsicht über und in Spielbankbetriebsstätten durch Behörden des Sitzstaates – ihren Sitz in Österreich zu errichten.

Zum Nachweis der Vergleichbarkeit der Aufsicht sind dem Bundesminister für Finanzen alle Angaben zur ausländischen Konzession und zur bisherigen Tätigkeit der Kapitalgesellschaft als Spielbankbetreiber im Sitzstaat zu übermitteln. Zum Nachweis einer geschlossenen Aufsichtskette kommen zudem insbesondere eine Erklärung der ausländischen Glücksspielaufsichtsbehörde zur Bereitschaft zur **Verwaltungszusammenarbeit** mit dem Bundesminister für Finanzen und eine förmliche Entbindung der ausländischen Glücksspielaufsichtsbehörde von einer allenfalls bestehenden Geheimhaltungspflicht seitens der Kapitalgesellschaft in Betracht.

Das Mindestkapital-Erfordernis soll sicherstellen, dass das verlangte eingezahlte Eigenkapital dem österreichischen Spielbetrieb bei Konzessionsantritt als Haftungsstock unbelastet zur Verfügung steht. Dabei können aus dem Eigenkapital naturgemäß auch Investitionen finanziert werden, da auch Anlagevermögen einen entsprechenden Haftungsstock bildet. In der Konzession wird schließlich geregelt, in welchem Ausmaß eine besondere kurzfristig realisierbare Sicherstellung seitens des Konzessionärs für seine finanziellen Verbindlichkeiten zu leisten ist. Sie beträgt mindestens 10% des eingezahlten Eigenkapitals.

In weiterer Folge werden nur Abweichungen zur Lotterien-Konzession gesondert erwähnt:

Insgesamt dürfen höchstens **fünfzehn** Spielbank Konzessionen erteilt werden.

Die Kapitalgesellschaft muss über ein eingezahltes Stamm- oder **Grundkapital** von mindestens 22 Millionen Euro verfügen.

Vor der Entscheidung über den Antrag ist dem Bundesland und der Gemeinde, in deren Bereich eine Spielbank errichtet werden soll, Gelegenheit zur **Stellungnahme** zu geben.

⁶¹⁹ § 21 GSpG.

⁶²⁰ Rs. C-64/08, Strafverfahren gegen Ernst Engelmann.

In der Konzession sind unter anderem festzuhalten: die Bezeichnung und die Art der Durchführung der Glücksspiele, die in Spielbanken betrieben werden dürfen; die Art der Kontrolle der Besucher zum Zwecke des Spielerschutzes; die Spielzeit in den Spielbanken und der Preis der Eintrittskarten.

Wenn die Gewinnermittlung im Rahmen eines sog. „Lebendspiels“ erfolgt (z.B. klassisches Roulette), ist auch eine elektronische Übertragung des Spiels zur Spielteilnahme **innerhalb der Spielbank** zulässig. Die Durchführung von den im Konzessionsbescheid bewilligten Glücksspielen außerhalb von Spielbanken oder deren Zugänglichmachung außerhalb von Spielbanken ist verboten.

Der Konzessionär hat dem Bundesminister für Finanzen für unmittelbar im Spielbetrieb eingesetzte Personen, insbesondere Croupiers, eine **Ausbildungsordnung** vorzulegen.

Für **Glücksspielautomaten** in Spielcasinos gelten gleiche Bestimmungen wie für andere Glücksspielautomaten. Ganz ähnliche Bestimmungen wie für Lotterien gelten bezüglich Beteiligungen und Auslandsspielstätten von Spielcasinos.⁶²¹

2.1.8. Aufsicht über die Spielbank-Konzessionäre

Auch die Aufsicht über die Spielbanken führt der Bundesminister für Finanzen. Er hat den Konzessionär auf die Einhaltung der Bestimmungen des GSpG oder des Konzessionsbescheides oder sonstiger Bescheide oder Verordnungen zu überwachen. Zu diesem Zweck kann der Bundesminister für Finanzen auch in die **Bücher** und Schriften des Konzessionärs Nachschau nehmen; er kann Überprüfungen an Ort und Stelle vornehmen oder durch Abschlussprüfer oder sonstige sachverständige Personen vornehmen lassen und vom Konzessionär Auskünfte über Geschäftsvorfälle, die Vorlage von Zwischenabschlüssen und von Ausweisen in bestimmter Form und Gliederung verlangen; solchen Verlangen hat der Konzessionär unverzüglich zu entsprechen. Organe und Personen, deren sich der Bundesminister für Finanzen zur Ausübung seines Aufsichtsrechtes bedient, dürfen die Geschäftsräume des Konzessionärs betreten und haben sich zu Beginn der Amtshandlung unaufgefordert durch Vorlage eines schriftlichen Prüfungsauftrages auszuweisen. Die Kosten der Überwachung trägt der Konzessionär; der Bundesminister für Finanzen hat den jährlichen Personal- und Sachaufwand für die Überwachung des Konzessionärs mit Bescheid zu bemessen und dem Konzessionär innerhalb von drei Monaten nach Ablauf jedes Kalenderjahres zur Zahlung vorzuschreiben. Auch bei den Konzessionären von Spielbanklizenzen ist jeweils ein Staats-Kommissär und ein Stellvertreter zu bestellen. Es besteht aber kein Recht zur Bestellung von Mitgliedern des Aufsichtsrates. Der geprüfte Jahresabschluss, Lagebericht, Konzernabschluss und Konzernlagebericht sowie der Prüfungsbericht über den Jahresabschluss, Lagebericht, Konzernabschluss und Konzernlagebericht sind vom Konzessionär längstens innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres dem Bundesminister für Finanzen vorzulegen. Der Bundesminister für Finanzen kann im Rahmen seines Aufsichtsrechtes Bescheide erlassen.⁶²²

Die Aufsichtsmaßnahmen betreffen also Bestimmungen des GSpG oder des Konzessionsbescheides oder sonstiger Bescheide oder Verordnungen, die auf Grund des GSpG erlassen worden sind. Weiter wird klargestellt, dass Aufsichtsmaßnahmen des Bundesministers für Finanzen in Form eines förmlichen Bescheides (Verfügung) erfolgen können. Damit soll eine **umfassende Aufsicht** über das konzessionierte Glücksspiel und eine „genaue Überwachung“ durch die Glücksspielaufsicht des

⁶²¹ § 24 und 24a GSpG.

⁶²² § 31 GSpG.

Bundesministers für Finanzen nach den unionsrechtlichen Vorgaben⁶²³ sichergestellt werden. Dies stellt ein transparentes, nachvollziehbares und rechtsstaatliches Verfahren sicher.

2.1.9. Konzessionen für Pokersalons

Der Bundesminister für Finanzen kann das Recht zum Betrieb **weiterer drei** Spielbanken durch Erteilung von Konzessionen übertragen, wenn er diese zum ausschließlichen Betrieb jeweils eines **Pokersalons für Pokerspiele** ohne Bankhalter im Lebendspiel beschränkt. Dabei reduziert sich das erforderliche eingezahlte Grundkapital auf mindestens 5 Millionen Euro.

2.1.10. Ausspielungen nach dem Recht der Bundesländer mit Glücksspielautomaten

Sogenannte Landesauspielungen mit Glücksspielautomaten sind Ausspielungen an ortsfesten, öffentlich zugänglichen Betriebsstätten unter Einhaltung ordnungspolitischer Mindestanforderungen an Bewilligungswerber sowie besonderer Begleitmaßnahmen der Spielsuchtvorbeugung, der Geldwäschevorbeugung und der Aufsicht. Die Bedingungen für diese „Landesautomaten“ sind aber seit 2010 auch im Bundes-GSpG geregelt.⁶²⁴ Automatenhallen waren bis 2010 in einigen Bundesländern bereits auf Basis landesrechtlicher Bewilligungen etabliert. Unklare Kompetenzregelungen und unterschiedliche Aufsichtsstandards erschwerten einen gleichmäßigen Vollzug in Österreich. Daher sollte durch Präzisierung Rechtsklarheit und durch begleitende Maßnahmen Spielerschutz erreicht werden.

Sie können in Automatensalons mit mindestens 10 und höchstens 50 Glücksspielautomaten oder in **Einzelaufstellung** mit höchstens drei Glücksspielautomaten bestehen. Die Entscheidung, ob Automatenglücksspiel nur in Automatensalons oder auch in Einzelaufstellungen zulässig sein soll, obliegt dem jeweiligen Bundesland. Dabei darf ein höchstzulässiges Verhältnis von einem Glücksspielautomat pro 1 200 Einwohner insgesamt im Bundesland nicht überschritten werden und die Anzahl der aufrechten Bewilligungen zum Betrieb von Glücksspielautomaten ist mit **höchstens drei pro Bundesland** beschränkt. Im Bundesland **Wien** beträgt das höchstzulässige Verhältnis ein Glücksspielautomat pro 600 Einwohner. Die Einwohnerzahl eines Bundeslandes bestimmt sich nach dem für den jeweiligen Finanzausgleich von der Bundesanstalt Statistik Österreich zuletzt festgestellten und kundgemachten Ergebnis der Statistik des Bevölkerungsstandes oder der Volkszählung zum Stichtag 31. Oktober, wobei das zuletzt kundgemachte Ergebnis im Zeitpunkt der Erteilung von Bewilligungen maßgeblich ist.

Da mit der Durchführung von entgeltlichem Glücksspielangebot auch eine hohe gesellschaftliche Verantwortung einhergeht, müssen die Bewilligungswerber ordnungspolitisch zuverlässig sein. Das GSpG schreibt daher die ordnungspolitischen Mindestanforderungen an Bewilligungswerber fest und stärkt insofern die kohärente Ausgestaltung des Glücksspielrechts.

Es muss eine **Kapitalgesellschaft** mit Aufsichtsrat sein, die keine Gesellschafter hat, die über einen beherrschenden Einfluss verfügen und die Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht gefährden.

Die Abwicklung des Betriebs der Glücksspielautomaten muss in einer Form vor sich gehen, die eine effektive und umfassende ordnungspolitische **Aufsicht** nach dem Bundes-GSpG erlaubt.

Es muss der Nachweis erbracht werden: eines eingezahlten Stamm- oder **Grundkapitals** von mindestens 8 000 Euro je betriebsberechtigtem Glücksspielautomaten und der rechtmäßigen

⁶²³ Dazu EuGH 8.9.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional; EuGH 3.6.2010, C-203/08, Sporting Exchange; EuGH 15.9.2011, C-347/09, Dickinger und Ömer.

⁶²⁴ § 5 GSpG. Durch BGBl. I Nr. 73/2010, Glücksspielgesetz-Novelle 2010.

Mittelherkunft in geeigneter Weise sowie einer Sicherstellung mit einem Haftungsbetrag von zumindest 20 % des Mindeststamm- oder Mindestgrundkapitals. Das Eigenkapitalerfordernis der Bewilligungsinhaber trägt dabei dem Gedanken der Abwicklungssicherheit für die Auszahlung von Spielgewinnen in einer bundesweiten Durchschnittsbetrachtung Rechnung. Es wurde auf einen Automaten herunter gebrochen, wobei das Mindesterfordernis von 8 000 Euro pro Automat ein in ein bis zwei Monaten erzielbares Einspielergebnis eines Automaten darstellt. Bei einem Bewilligungsinhaber mit z.B. 600 Automaten ergäbe sich damit ein Eigenkapitalerfordernis von 4,8 Mio. Euro, wovon zumindest 960 000 Euro Sicherstellung geleistet werden müssten. Die Höhe und Art der Sicherstellung wird im Konzessionsbescheid festgesetzt. Das damit erforderliche Eigenkapitalerfordernis für Automatenkonzessionen fügt sich auch in die übrige Systematik des Glücksspielgesetzes ein.

Zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des GSpG bei den Betreibern von Automatenalons gibt es ein Entsenderecht des Bundesministers für Finanzen für einen **Staatskommissär** und dessen Stellvertreter.

Vorgesehen ist die Bestellung eines oder mehrerer **Geschäftsleiter**, die aufgrund entsprechender Vorbildung fachlich geeignet sind, über die für den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und gegen die kein Ausschließungsgrund vorliegt.

Wichtig ist auch eine Eigentümer- oder allenfalls **Konzernstruktur**, die eine wirksame Aufsicht über den Bewilligungsinhaber nicht behindert.

Erforderlich ist ein **technisches Gutachten** über die Einhaltung der Bestimmungen über den Spielerschutz und die Sicherung der Gewinnausschüttung.

Es besteht eine **Höchstbewilligungsdauer** von 15 Jahren.

Bei Verstoß eines Bewilligungsinhabers gegen die oben genannten Verpflichtungen sowie gegen die Verpflichtungen aus der **elektronischen Datenübermittlung** kann der Bundesminister für Finanzen einen Antrag auf die Verhängung von Sanktionen durch die **Landesbehörde** stellen.

Ein gleichzeitiges Betreiben von **Glücksspielautomaten** und **VLTs** (Video-Lotterie-Terminals) in Automatenalons bzw. in VLT-Outlets soll unterbleiben. Dadurch besteht für jeden Standort eine klare Verantwortung des jeweiligen Konzessionärs/Bewilligungsinhabers für die Erfüllung der gesetzlichen Auflagen und es sind keine Vermengungen von Verantwortungsbereichen für einen Standort möglich.

Um zu verhindern, dass während der **Übergangsfrist** bis Ende 2014 keine Automatenflut in Österreich eintrat, die den Intentionen des Gesetzes entgegenlaufen würde, konnten die Konzessionen in dieser Zeit nur nach Maßgabe ausgelaufener oder zurückgelegter landesrechtlicher Bewilligungen ausgeübt werden. Darauf war im Konzessionsvergabeverfahren hinzuweisen.

Wichtig ist auch, dass der Bewilligungsinhaber die **Spielerschutzbestimmungen** des GSpG sinngemäß einhalten muss. Dies äußert sich insbesondere in einer Verpflichtung zu umfassendem Spielerschutz-Monitoring, das auch bei Automatenglücksspiel außerhalb von Spielbanken gewährleistet, dass in Hinblick auf ihre Besuchsfrequenz oder ihr Spielverhalten auffällige Spieler eine Handlungsverpflichtung des Bewilligungsinhabers auslösen. Durch die gesetzgeberische Unterscheidung zwischen Automatenspiel in Automatenalons und in eine strenger geregelte Einzelaufstellung soll sichergestellt werden, dass der Spielerschutz nicht unterlaufen werden kann und dadurch eine Professionalisierung der Mitarbeiter im geschulten Umgang mit Spielsucht sowie ein klar geregelter und überwachter Wettbewerb im Bereich verantwortungsvolles Glücksspiel entsteht.

Mit den Regelungen über die Einhaltung von **Mindestabständen** zwischen Spielbanken und Automatensalons mit mehr als 15 Glücksspielautomaten wurde eine weitere Maßnahme zum Ausbau des Spielerschutzes gesetzt. Derartige Automatensalons müssen einen Mindestabstand von 15 Kilometern Luftlinie zum Standort einer Spielbank einhalten. Lediglich in Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern (Wien) reduziert sich dieser einzuhaltende Mindestabstand auf 2 Kilometer Luftlinie. Für den Fall, dass der Standort einer Spielbank unmittelbar an der Stadtgrenze außerhalb einer Gemeinde mit 500.000 Einwohnern gelegen ist, gilt, dass für einen ebenfalls außerhalb dieser Gemeinde liegenden Automatensalon ein Mindestabstand von 15 Kilometern Luftlinie einzuhalten ist. Für einen auf dem Gemeindegebiet einer Gemeinde mit 500.000 Einwohnern gelegenen Automatensalon ist jedoch auf dem Gebiet dieser Gemeinde lediglich der Abstand von 2 Kilometern Luftlinie zu der außerhalb des Gemeindegebietes gelegenen Spielbank einzuhalten. Ein Beispiel: Zu einer Spielbank, die von Wien 8 km Luftlinie entfernt liegt, hat ein VLT-Outlet auf dem Gebiet der Stadt Wien lediglich einen Abstand von 2 Kilometern Luftlinie. Der Mindestabstand reduziert sich daher von insgesamt 15 Kilometer Luftlinie in diesem Fall auf insgesamt 10 Kilometer Luftlinie.

Um eine **unerwünschte Konzentration** von Glücksspiel an einzelnen Orten mit dementsprechend überhitzter Kundenwerbung an diesen Punkten zu vermeiden und die Spielteilnehmer auch davor zu schützen, dass sie von einem unmittelbar in den anderen größeren Automatensalon „ziehen“, ist weiter vorgesehen, dass im Umkreis von 300 Metern Luftlinie (bzw. in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern im Umkreis von 150 Metern Luftlinie) kein weiterer Automatensalon mit mehr als 15 Glücksspielautomaten eröffnet werden kann.

Für Automatensalons mit weniger als 15 Glücksspielautomaten ist schließlich von Bedeutung, dass für Automatensalons desselben Bewilligungsinhabers ein **Mindestabstand** von 100 Metern Gehweg gilt. Dadurch soll verhindert werden, dass „kleine Automatensalons“ desselben Bewilligungswerbers in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander eröffnen und dadurch die Abstandsregelungen umgangen werden.

2.2. Online-Geldspiele - Rahmenbedingungen

Alle Glücksspiele (z.B. Lotto, Toto, Poker, Roulette/Beobachtungsroulette, Two Aces, Black Jack etc.) dürfen **nicht** online im Internet **ohne Konzession** nach dem österreichischen Glücksspielgesetz entgeltlich angeboten werden. Soweit bei Glücksspielen im Internet ein Spielvertrag über das Internet abgeschlossen wird und die Entscheidung über Gewinn/Verlust zentralseitig erfolgt, handelt es sich nach österreichischer Terminologie um "elektronische Lotterien". Diese sind in § 12a GSpG gesondert geregelt. Sie sind an die einzige Konzession für Lotterien angeschlossen und dürfen daher nur vom Konzessionsnehmer der Lotteriekonzession legal in Österreich durchgeführt werden. Das gilt auch für Casino-ähnliche Spiele. Die österreichische Lotterien Gesellschaft bietet online Glücksspiel über ihr Portal win2day.at an. Die Plattform kommt auf einen geschätzten Marktanteil von ca. 50 Prozent in Österreich. Um auf dieser Plattform spielen zu können, muss der Spieler über ein Bankkonto bei einer österreichischen Bank verfügen, womit das Spiel im Wesentlichen auf das österreichische Publikum beschränkt wird.

Nach Ansicht des österreichischen Finanzministeriums berechtigt eine etwa in einem anderen EU/EWR-Mitgliedstaat erteilte Konzession nicht zum Anbieten von online-Glücksspielen in

Österreich.⁶²⁵ Auch das Bewerben sowie das Anbieten von **ausländischen** oder sonst **illegalen** Glücksspielen in Österreich, wie auch die Teilnahme an ausländischen elektronischen Lotterien von Österreich aus sind nicht zulässig. Dennoch wird in Österreich z.B. auf dem staatlichen Fernsehsender Österreichischer Rundfunk (ORF) tatsächlich (eigentlich illegales) ausländisches online-Glücksspiel und Wetten sehr umfangreich beworben.

Das Thema **Glücksspielwerbung** wird nun auch in Österreich sehr intensiv diskutiert. Zum Jahreswechsel 2015 ist auch der ORF in Kritik geraten, weil er es zulasse, dass zum Beispiel der (angeblich) schwedische Anbieter Mr. Green oder die britische William Hill offensiv im österreichischen Fernsehen werben. Das Argument des Fernsehsenders war eher sehr formalistisch: Beworben werde nicht die entgeltliche Glücksspielseite mrgreen.com, sondern mrgreen.at. Auf letzterer könne nur ohne Geldeinsatz gespielt werden. Dasselbe gelte für William Hill. Die österreichischen Lotterien informierten in einer Presseaussendung, man würde es sehr begrüßen, wenn Mr. Green in Österreich nicht mehr werben dürfe.

2.3. Bekämpfung nicht zugelassener online-Angebote

Von öffentlicher Seite wurde aus rechtlicher und faktischer Sicht bis März 2015 praktisch sehr wenig bis nichts gegen dieses sehr grosse, illegale online-Angebot unternommen. Warum der Gesetzgeber bisher nicht gegen Online-Glücksspielanbieter vorgegangen ist, hat das Finanzministerium unbeantwortet gelassen.

Ganz aktuell, zum 17. März 2015, hat das österreichische Finanzministerium nun im Zuge einer Steuerreform offiziell angekündigt, das **illegale online Angebot durch Internet-Sperren** bekämpfen zu wollen.⁶²⁶ Dies sei wegen der EU-Kommission notwendig geworden. In einem derzeit anhängigen Vertragsverletzungsverfahren gegen Schweden vertrete die EU-Kommission den Standpunkt, dass Schweden sein Glücksspielmonopol vehement verteidige, jedoch nichts gegen illegale Anbieter unternehme. Das sei inkohärent, denn dem Ziel Spielerschutz werde so nicht Genüge getan.

Es ist aber noch offen, wie in Österreich technisch vorgegangen werden soll. Es läuft derzeit eine Evaluation zu den effektivsten Maßnahmen, die das Finanzministerium bei der Uni Graz beauftragt hat. Im zweiten Quartal 2015 soll der Bericht vorliegen.

Von Seiten der österreichischen Lotterien wird z.B. hervorgehoben, dass die **Türkei** über ein ziemlich rigides und effektives IP-Blocking verfüge. Dort habe man als Amateur keine Chance, illegale online-Glücksspiel-Seiten anzuklicken. Freilich sei es Spezialisten möglich, die Sperren zu umgehen, aber es würde schon genügen, 80 bis 90 Prozent der Zugriffe zu blockieren. Die Mehrzahl der Nutzer seien keine Internet-Experten.

Neben IP-Blocking gebe es noch andere durchaus erfolgsversprechende Möglichkeiten, die österreichischen Spieler vom Online-gambling abzuhalten, so die österreichischen Lotterien. Belgien und Frankreich hätten beispielsweise **Werbeverbote** erlassen. Bestraft würden die Medien. Das wirke in der Realität sehr gut. Die illegalen Anbieter verlören damit ihre Sichtbarkeit und den Erst-Kontakt

⁶²⁵ https://www.bmf.gv.at/steuern/gluecksspiel-spielerschutz/gesetzliche-grundlagen/gspg-faq.html#Online_Gl_cksspiele_im_Internet_ausl_ndische_Gl_cksspiele_Was_ist_zu_beachten (Stand März 2015).

⁶²⁶ https://www.bmf.gv.at/steuern/150317_MRV_Steuerreform_2.pdf?4t2d3g, dort auf S. 8. Aus der Presse z.B. <http://derstandard.at/2000013340524/Online-Gluecksspiel-Finanzministerium-erwaegt-Internetsperren> (Stand März 2015).

zum Kunden. Solche Werbeverbote für illegales Spiel bestehen auch bereits, siehe unten zu Sanktionen. Scheinen aber bisher in der Praxis nicht zu wirken.

Die Konzessionäre und Bewilligungsinhaber haben bei ihren **Werbeaufträgen** einen verantwortungsvollen Maßstab zu wahren. Die Einhaltung dieses verantwortungsvollen Maßstabes ist ausschließlich im Aufsichtswege zu überwachen und nicht dem Klagswege nach Wettbewerbsrecht (UWG) zugänglich. Dieses Gebot stellt kein Schutzgesetz im Sinne des deliktsrechtlichen Schadenersatzrechts dar. Der Bundesminister für Finanzen ist ermächtigt, durch Verordnung den Maßstab für verantwortungsvolle Werbung festzulegen.⁶²⁷

Verwiesen wird auch auf die **Konvention** des Europarats zum Thema **Match Fixing** (Wettbetrug beim Fußball). Nach Ansicht der österreichischen Lotterien sei nach der Konvention ein illegaler Anbieter ein Anbieter, der in dem Land, wo er anbietet, keine Lizenz habe. Die Konvention sei bereits von 17 Ländern unterzeichnet worden, auch die EU und Österreich könnten ratifizieren.⁶²⁸

Eine Unterbindung von Finanztransaktionen (wie z.B. in Norwegen) wird soweit ersichtlich in Österreich nicht diskutiert oder angedacht. Nur ein gezieltes Zusammenwirken zwischen Bank und Spielanbieter wäre strafbar (siehe unten zu Sanktionen).

Ausländische Spielbanken aus Mitgliedstaaten der EU oder Staaten des EWR dürfen in Österreich nur den Besuch ihrer ausländischen **Betriebsstätten** gemäß den gleichen Grundsätzen bewerben, wenn dem ausländischen Betreiber der Spielbank dafür eine gesonderte Bewilligung durch den Bundesminister für Finanzen erteilt wurde. Eine solche Bewilligung ist zu erteilen, wenn der Betreiber der Spielbank dem Bundesminister für Finanzen nachgewiesen hat, dass eine der österreichischen vergleichbaren Konzession im Ausland vorliegt und ähnliche Spielerschutzbestimmungen bestehen. Entsprechen die Werbemaßnahmen nicht diesen Anforderungen, kann dem Betreiber der ausländischen Spielbank die Werbung durch den Bundesminister für Finanzen untersagt werden.⁶²⁹ Eine derartige Vorschrift existiert soweit ersichtlich nur für die Werbung für Spielbanken, nicht für ausländische Lotterien oder online-Spiele. Daher sollte die Bewerbung ausländischer online-Angebote eigentlich bereits verboten sein. Die Möglichkeit der Bewerbung ausländischer Angebot scheint eine reale Betriebsstätte vorauszusetzen.⁶³⁰

⁶²⁷ Der Begriff „verantwortungsvolle Werbung“ lässt Auslegungsspielraum offen. Daher soll im Rahmen einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen eindeutig festgelegt werden, was unter „verantwortungsvoller Werbung“ zu verstehen ist. Dies entspricht der Rechtsprechung des EuGH, wonach Werbung informativ wirken, aber nicht aggressiv soll (EuGH 6.3.2007, C-338/04, Placanica). Sie kann sehr wohl zielgruppenorientiert sein, damit nicht das illegale Glücksspiel beim Konsumenten deutlich attraktiver erscheint. Die Form zulässiger Werbung sollte auch im Verhältnis zum verbundenen Suchtrisiko und zum wirtschaftlichen Gefährdungspotential des jeweiligen Spieles gewählt werden dürfen.

⁶²⁸ http://www.kleinezeitung.at/k/wirtschaft/4692121/OnlineGluecksspiel_Finanzministerium-erwaegt-Internetsperren (Stand März 2015).

⁶²⁹ § 56 Abs. 2 GSpG.

⁶³⁰ Z.B. VwGH 25. 9. 2012, 2012/17/0250 und 0251: Einem ausländischen Glücksspielbetreiber (mit Sitz in Slowenien) durfte die Bewilligung der Werbung im Inland nicht mit der Begründung versagt werden, er verfüge in seinem Sitzstaat zwar über eine Konzession für das dort betriebene **Spielcasino mit Spielautomaten**, nicht aber über eine Konzession für **Spielbanken**. Auch wenn sich § 56 Abs 2 GSpG seinem Wortlaut nach auf "Spielbanken" bezieht, kann diese Regelung zur Vermeidung eines vom österr. Gesetzgeber sichtlich nicht gewünschten Ergebnisses nur dahin verstanden werden, dass Voraussetzung für die Bewilligung der Werbung im Inland der nach den Gesetzen des anderen Mitgliedstaates **erlaubte (konzessionierte) und ausgeübte Glücksspielbetrieb** ist, gleichgültig ob in einem Spielcasino mit "Grand Jeu" oder mit Spielautomaten. Beim Vergleich der Spielerschutzstandards

2.4. Transparenter Spielbetrieb, Geldwäscherei

2.4.1. Sicherheit und Transparenz

Was die Lotterien betrifft, so wird ein sicherer und transparenter Spielbetrieb dadurch gewährleistet, dass der Konzessionär für die übertragenen Glücksspiele **Spielbedingungen** aufzustellen hat. Diese bedürfen der vorherigen Bewilligung des Bundesministers für Finanzen, ausgenommen Elektronische Lotterien. Die bewilligten Spielbedingungen sind im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu **verlautbaren** und in den Geschäftslokalen des Konzessionärs und bei seinen Vertriebsstellen (Annahmestellen) zur Einsicht aufzulegen.⁶³¹

In den Spielbedingungen für das **Lotto** das Toto und das Zusatzspiel sind jedenfalls zu regeln:

die Höhe des vom Teilnehmer (Spieler) zu leistenden Einsatzes und Verwaltungskostenbeitrages; die Ausstattung, Ausgabe und Hereinnahme der Wettscheine oder Wettbestätigungen oder die Annahme und das Einlangen der Wettscheindaten; die Geltendmachung und die Auszahlung der Gewinne; das Verhältnis der Gewinnsumme zur Summe der eingezahlten Einsätze; die Gewinnränge und die Aufteilung der Gewinnsumme auf die einzelnen Gewinnränge; nähere Bestimmungen über die Ziehungen, Anzahl und Art der in die Toto-Wettprogramme aufzunehmenden Wettkämpfe.

In den Spielbedingungen für **Sofortlotterien** sind jedenfalls zu regeln:

die Höhe des vom Spielteilnehmer zu leistenden Einsatzes und eines allfälligen Verwaltungskostenbeitrages; das Verhältnis der Gewinnsumme zur Summe der Einsätze einer Serie; die Geltendmachung und die Auszahlung der Gewinne.

In den Spielbedingungen für die **Klassenlotterie** sind jedenfalls zu regeln:

die Höhe des Spielkapitals, die Anzahl der Spielanteile und die Höhe des vom Spieler zu leistenden Einsatzes und eines allfälligen Verwaltungskostenbeitrages; die Anzahl und die Höhe der auf die einzelnen Klassen verteilten Gewinne; die Geltendmachung und die Auszahlung der Gewinne; nähere Bestimmungen über die Ziehungen.

In den Spielbedingungen für das **Zahlenlotto** sind jedenfalls zu regeln:

die Höhe des vom Spielteilnehmer zu leistenden Einsatzes und Verwaltungskostenbeitrages; die Ausstattung, Ausgabe und Hereinnahme der Wettscheine oder Wettbestätigungen oder die Annahme und das Einlangen der Wettscheindaten; die Geltendmachung und die Auszahlung der Gewinne; die Wettarten und das Verhältnis des Einsatzes zum auszuzahlenden Gewinn; nähere Bestimmungen über die Ziehungen.

In den Spielbedingungen für **Nummernlotterien** sind jedenfalls zu regeln:

die Höhe des vom Spielteilnehmer zu leistenden Einsatzes und Verwaltungskostenbeitrages; die Geltendmachung und die Auszahlung der Gewinne; die Anzahl und die Höhe der Gewinne.

des anderen Mitgliedstaats und Österreichs darf die Behörde dementsprechend nicht als Maßstab die österr. Regelungen für Spielbanken heranziehen, sondern den Schutzstandard, der in Österreich für Unternehmen mit einem Spielbetrieb vorgesehen ist, der dem tatsächlichen (erlaubten) Spielbetrieb des Unternehmens gleicht.

⁶³¹ Zu allem § 16 GSpG.

In den Spielbedingungen für **Elektronische Lotterien** außerhalb von Video Lotterie Terminals sind jedenfalls zu regeln:

die Höhe des vom Spielteilnehmer zu leistenden Einsatzes und eines allfälligen Verwaltungskostenbeitrages; das Verhältnis der Gewinnsumme zur Summe der Einsätze; die Geltendmachung und die Auszahlung der Gewinne.

In den Spielbedingungen für **Bingo und Keno** sind jedenfalls zu regeln:

die Höhe des vom Spielteilnehmer zu leistenden Einsatzes und eines allfälligen Verwaltungskostenbeitrages; das Verhältnis der Gewinnsumme zur Summe der eingezahlten Einsätze bzw. das Verhältnis des Einsatzes zum auszuzahlenden Gewinn; die Geltendmachung und die Auszahlung der Gewinne; nähere Bestimmungen über die Ziehungen.

Der Konzessionär hat im Falle einer Zusammenlegung (**Poolung**) von ihm übertragenen Glücksspielen mit Spielen von Glücksspielbetreibern im Ausland nähere Bestimmungen für eine Poolung der Spiele in die Spielbedingungen aufzunehmen.

Die **Ziehungen** des Lottos, des Zusatzspieles, der Klassenlotterie, des Zahlenlottos, des Bingos, der Nummernlotterien, die Ersatzziehungen des Totos sind unter Aufsicht eines öffentlichen **Notars** durchzuführen.

Bei der Klassenlotterie und bei Sofort- und Nummernlotterien sind der **Losdruck**, bei Sofortlotterien auch die Treffereinmischung durch einen öffentlichen **Notar** zu überprüfen. Sofern bei der Klassenlotterie die Ausgabe körperlicher Lose unterbleibt, sind die entsprechenden automationsunterstützten Verfahren von einem öffentlichen **Notar** zu überprüfen.

Der Konzessionär hat im Inland den **Vertrieb** der Klassenlotterie und des Zahlenlottos über Geschäftsstellen der Klassenlotterie und über Lottokollekturen durchzuführen. Er hat mit Geschäftsstellen der Klassenlotterie Vertriebsverträge, ausgenommen Regelungen betreffend Loszuteilungen, auf die Dauer von mindestens drei Lotterien abzuschließen.

Ähnliche Bestimmungen bestehen für die Konzessionäre von Spielcasinos. Der Konzessionär hat für jede von ihm betriebene Spielbank eine Besuchs- und **Spielordnung** festzusetzen und diese in geeigneter Weise durch **Anschlag** den Besuchern zur Kenntnis zu bringen. Die Besuchs- und Spielordnung hat insbesondere zu enthalten: die näheren Spielregeln für die im Bewilligungsbescheid zugelassenen Glücksspiele sowie die Mindest- und Höchsteinsätze; die Bedingungen für den Eintritt in die Spielbank (z.B. Identitätsnachweis und Kontrolle der Besucher auf Spielhäufigkeit); die Spielzeiten und den Preis der Eintrittskarten. Die Besuchs- und Spielordnung bedarf der **Bewilligung** des Bundesministers für Finanzen. Die Bewilligung ist zu versagen, wenn die Besuchs- und Spielordnung die Vorschriften dieses Bundesgesetzes verletzt oder durch sie eine dem Konzessionsbescheid entsprechende **ordnungsgemäße Führung** der Spielbank nicht zu erwarten ist.⁶³²

Für die Durchführung von Elektronischen Lotterien mit Video Lotterie Terminals und von Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten haben der Konzessionär und der Bewilligungsinhaber **Rahmenspielbedingungen** aufzulegen und im Internet zu veröffentlichen. Auf Nachfrage sind die Rahmenspielbedingungen den Spielteilnehmern in den Standorten kostenfrei auszuhändigen.⁶³³

Den Spielbankbesuchern ist das Mitführen **technischer Hilfsmittel**, die geeignet sind, sich oder anderen einen Spielvorteil zu verschaffen, nicht gestattet. Ergeben sich begründete Anhaltspunkte

⁶³² § 26 GSpG.

⁶³³ § 31b Abs. 4 GSpG.

dafür, dass eine Person technische Hilfsmittel mit sich führt, so hat die Spielbankleitung diese vom Besuch der Spielbank auszuschließen.⁶³⁴

Den **Arbeitnehmern** des Spielbank-Konzessionärs ist es untersagt, Aktien des Konzessionsunternehmens zu erwerben. Es dürfen ihnen weder **Anteile vom Ertrag** der Unternehmung noch von diesem Ertrag abhängige Vergütungen (Provisionen, Tantiemen und dergleichen) in irgendeiner Form gewährt werden. Den Arbeitnehmern des Konzessionärs ist es weiters untersagt, von den **Spielern Zuwendungen**, welcher Art auch immer, entgegen zu nehmen. Es ist jedoch gestattet, dass die Spieler Zuwendungen, die für die Gesamtheit der Arbeitnehmer des Konzessionärs bestimmt sind, in besonderen, für diesen Zweck in den Spielsälen vorgesehenen Behältern hinterlegen (Cagnotte). Die Aufteilung der Cagnotte unter die Arbeitnehmer des Konzessionärs ist durch Kollektivvertrag und durch eine Betriebsvereinbarung zu regeln. Dem Konzessionär steht kein wie immer gearteter Anspruch auf diese Zuwendungen zu. Von der Verteilung der Cagnotte sind Vorstandsmitglieder, leitende Angestellte mit Sonderverträgen sowie Arbeitnehmer von Nebenbetrieben ausgenommen.⁶³⁵

Die **Arbeitnehmer** von Konzessionären und Bewilligungsinhabern dürfen in den Betrieben ihrer Arbeitgeber nicht am **Spiel teilnehmen**. Dies gilt für andere unmittelbar im Spielbetrieb eingesetzte Personen gleichermaßen. Die Geschäftsleiter von Konzessionären müssen den Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen im EU/EWR-Raum haben. Darüber hinaus hat eine zur Vertretung nach außen hin erforderliche Anzahl an Geschäftsleitern den Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen in Österreich zu haben, um den aufsichtsrechtlichen Anordnungen des Bundesministers für Finanzen unverzüglich Folge leisten zu können.

Die Konzessionäre und Bewilligungsinhaber haben dem Bundesminister für Finanzen über **Spenden** an einzelne Spendenempfänger von mehr als 10 000 Euro im Kalenderjahr jährlich zu berichten. Dem Nationalrat ist vom Bundesminister für Finanzen alle drei Jahre eine Liste dieser Spendenempfänger der jeweiligen Konzessionäre und Bewilligungsinhaber zu übermitteln. Gleichzeitig ist dem Nationalrat vom Bundesminister für Finanzen ein Bericht über die Tätigkeit der Abgabenbehörden im Bereich verbotener Ausspielungen und die diesbezügliche behördenübergreifende Zusammenarbeit zu übermitteln.

2.4.2. Geldwäsche

Das österreichische Glücksspielgesetz wurde 2008 in den Bestimmungen für Spielbanken an die europäische Richtlinie 2005/60/EG (3. **Geldwäsche-Richtlinie** der EG) mit der Maßgabe der für Casinos geltenden Sorgfalts- und Meldepflichten angepasst.⁶³⁶

Ein Spielbank-Konzessionär hat jeder Tätigkeit und jeder Transaktion besondere Aufmerksamkeit zu widmen und schriftlich festzuhalten, deren Art seines Erachtens besonders nahe legt, dass sie mit **Geldwäscherei** oder **Terrorismusfinanzierung** zusammenhängen könnte.⁶³⁷ Ergibt sich der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme, dass eine Transaktion des Besuchers in der Spielbank der Geldwäscherei dient, oder dass der Besucher der Spielbank einer terroristischen Vereinigung gemäß österreichischem StGB angehört oder eine Transaktion des Besuchers in der Spielbank der

⁶³⁴ § 25 Abs. 4 und 5 GSpG.

⁶³⁵ § 27 GSpG.

⁶³⁶ BGBl. 2008/126. Dazu die Materialien des Gesetzgebers in IA 837/A.

⁶³⁷ Zu allem § 25 und 25a GSpG.

Terrorismusfinanzierung gemäß StGB dient, so ist der Konzessionär gesetzlich verpflichtet unverzüglich die **Geldwäschemeldestelle** in Kenntnis zu setzen.

In diesen Fällen dürfen **laufende Transaktionen** des Spielers bis zur Entscheidung der Behörde nicht abgewickelt werden. Die einschlägigen Bestimmungen des österreichischen Bankwesen-Gesetzes (BWG) sind sinngemäß auf den Spielbank-Konzessionär nach Maßgabe der gemäß Geldwäsche-Richtlinie⁶³⁸ für Kasinos geltenden Pflichten anzuwenden.

Ergibt sich der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme, dass der Besucher der Spielbank **nicht auf eigene Rechnung** handelt, so hat der Konzessionär den Besucher aufzufordern, die Identität des Treugebers nachzuweisen. Wird dieser Aufforderung nicht nachgekommen oder ist der Identitätsnachweis ungenügend, so ist der Besuch der Spielbank zu versagen und die Geldwäschemeldestelle in Kenntnis zu setzen.

Ergibt sich bei einer zur Überwachung oder **Beaufsichtigung** der Spielbanken zuständigen Behörde der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme, dass eine Transaktion der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung dient, so hat sie die Geldwäschemeldestelle davon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

Der Spielbank-Konzessionär hat zur Vorbeugung und Verhinderung von Transaktionen, die mit Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zusammenhängen, die Pflichten einer normalen **Bank** und nach Maßgabe der Geldwäsche-Richtlinie⁶³⁹ für Kasinos geltende Pflichten anzuwenden. Die Geldwäschemeldestelle hat dem Spielbank-Konzessionär Zugang zu aktuellen Informationen über Methoden der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und über Anhaltspunkte zu verschaffen, an denen sich verdächtige Transaktionen erkennen lassen. Ebenso sorgt sie dafür, dass eine zeitgerechte Rückmeldung in Bezug auf die Wirksamkeit von Verdachtsmeldungen und die daraufhin getroffenen Maßnahmen erfolgt, soweit dies praktikabel ist.⁶⁴⁰

Der **Hintergrund** dieser Pflichten für Spielbanken ist folgender: Da Geldwäscher und Geldgeber (vor allem zur Finanzierung des Terrorismus) wegen der verschärften Kontrollen im Finanzsektor nach alternativen Möglichkeiten zur Verschleierung des Ursprungs von aus Straftaten stammenden Erlösen suchten und da derartige Kanäle zur Terrorismusfinanzierung genutzt werden könnten, wurden bereits durch eine frühe Richtlinie⁶⁴¹ **EU-weit** die schon für den Finanzsektor vorgeschriebenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf andere Berufsgruppen und Dienstleister, u.a. auf **Betreiber von Kasinos**, ausgedehnt. Die Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung⁶⁴² („**3. Geldwäsche-Richtlinie**“) tragen dem Stand der Empfehlungen der „Financial Action Task Force on Money Laundering“ (FATF) Rechnung. Die in der 3. Geldwäsche-Richtlinie enthaltenen Neuerungen, die bis spätestens 15. Dezember 2007 in allen Mitgliedstaaten der EU umgesetzt werden mussten, machten u.a. eine Anpassung der Bestimmungen im österreichischen Glücksspielgesetz (GSpG) notwendig.

⁶³⁸ 2005/60/EG. RL des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung („3. Geldwäsche-Richtlinie“).

⁶³⁹ 2005/60/EG.

⁶⁴⁰ § 25a GSpG.

⁶⁴¹ 2001/97/EG.

⁶⁴² Und die Durchführungsrichtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 1. August 2006.

Darüber hinaus wurde Österreich als Mitglied der FATF im September 2008 durch den Internationalen Währungsfonds (im Auftrag der FATF) auf die Einhaltung der FATF-Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung hin geprüft. Für eine positive Bewertung Österreichs – und damit den Erhalt der Reputation Österreichs im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung - bei der Prüfung durch die FATF bzw. den Internationalen Währungsfonds war die vollständige Umsetzung der 3. Geldwäsche-Richtlinie eine grundlegende Voraussetzung und der österreichische Gesetzgeber hat sich äusserst bemüht, diesen Anforderungen termingerecht und inhaltlich vollständig nachzukommen. Eine rasche und vorrangige Behandlung der Bestimmungen zur Umsetzung der 3. Geldwäsche-Richtlinie im Glücksspielgesetz waren Teil dieser Massnahmen.

2.5. Behörden, Zusammenarbeit und Datenaustausch, ausländische Behörden

Bis 2010 erschwerten unklare Zuständigkeitsregelungen den Vollzug des Glücksspielrechts.⁶⁴³ Der Vollzug im Bereich des illegalen Glücksspiels war von einer weit reichenden **Kompetenzzersplitterung** (bei Kontrollbehörden und bei der Strafverfolgung) gekennzeichnet. Eine Kompetenzzersplitterung lähmte auch die Kontrolle. Eindeutige Regelungen, wann Finanzbehörden, Bezirksverwaltungsbehörden und Strafgerichte zuständig sind, schufen die Grundlage für Verfahrenseffizienz. Auch ein Umgehen des Glücksspielgesetzes wurde sanktioniert.

Die Hauptakteure sind seit 2010 die Bezirksverwaltungsbehörden, ein spezielles Finanzamt für Glücksspielabgaben, der dort eingerichtete sog. Amtssachverständige für Glücksspiel und der Bundesminister für Finanzen. Die Aufgaben sind zwischen diesen geteilt. Es bestehen **Informationsrechte** und –pflichten und **Parteistellungen** im Verfahren. Zu unterscheiden ist ein Strafverfahren nach Verwaltungsrecht (genauer nach dem Verwaltungsstraf-Gesetz, VStG) und dem Strafgesetzbuch, StGB. Durch klare Zuständigkeiten und gesetzliche Informationsverpflichtungen sollte Verfahrenseffizienz erreicht werden. Es wurde insbesondere auch der Verfahrensteil geschärft und somit ein einheitlicher Vollzug im Glücksspielrecht sichergestellt.

Für **verwaltungsrechtliche** Strafverfahren (wegen sog. Verwaltungsübertretungen) und z.B. Betriebsschliessungen nach dem GSpG sind die sog. **Bezirksverwaltungsbehörden** zuständig.⁶⁴⁴ Bezirksverwaltungsbehörde ist in Österreich die abstrakte Bezeichnung für eine Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung in erster Instanz. Ihre örtliche Zuständigkeit erstreckt sich auf den ihr durch Landesgesetz zugewiesenen Politischen Bezirk bzw. Verwaltungsbezirk. Jedes Bundesland (ausser Wien) hat mehrere solche Bezirke. Bezirksverwaltungsbehörde ist die sog. Bezirkshauptmannschaft mit dem die Behörde leitenden, von der Landesregierung bestellten, beamteten Bezirkshauptmann (bzw. -frau). Im Gebiet einer Gemeinde, für welche die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, ist die **Landespolizeidirektion** zuständig (in der Regel die Landeshauptstädte, z.B. Innsbruck, Salzburg, Graz). Gegen Entscheidungen der Behörde kann Beschwerde an ein Verwaltungsgericht des jeweiligen Bundes-Landes erhoben werden. In der Regel ist dagegen eine Beschwerdemöglichkeit beim Bundes-Verwaltungsgericht möglich, bzw. bei der Verletzung von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten beim Bundes-Verfassungsgerichtshof.

Die Behörden können sich der Mitwirkung der **Organe der öffentlichen Aufsicht** bedienen. Zu den Organen der öffentlichen Aufsicht zählen jedenfalls die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes

⁶⁴³ Dazu BGBl. I Nr. 54/2010, vom 19.07.2010, Glücksspielgesetz-Novelle 2008 (GSpG-Novelle 2008).

⁶⁴⁴ Zu allem § 50 GSpG.

(**Polizei**) und der Abgabenbehörden (**Finanzamt**). Zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des GSpG sind die Organe der öffentlichen Aufsicht auch aus eigenem Antrieb berechtigt. Die Organe der Abgabenbehörden können zur Sicherung der Ausübung ihrer Überwachungsbefugnisse die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes hinzuziehen. Bei der Ausübung der Überwachung dürfen die Organe der öffentlichen Aufsicht erforderlichenfalls die Betriebsräumlichkeiten betreten, wobei ihnen Glücksspielbetreiber Einblick in die geführten Aufzeichnungen sowie umfassende Auskünfte zu erteilen haben, die zu ihrer Aufgabenerfüllung nötig sind.

Zur Klärung von Sachverhaltsfragen in Zusammenhang mit den Bestimmungen des GSpG können alle Behörden und Gerichte die sog. „**Amtssachverständigen** im Glücksspielwesen“ hinzuziehen. Diese sind vom Bundesminister für Finanzen bestellt. Seit 1. Jänner 2011 ist das **Finanzamt** für Gebühren, Verkehrssteuern und **Glücksspiel** (sog. FAGVG⁶⁴⁵) als erste Abgabenbehörde bundesweit einheitlich organisiert und zuständig.⁶⁴⁶ Im FAGVG ist dieses sog. Competence Center Amtssachverständige Glücksspiel (CC ASV) eingerichtet. In den Aufgabenbereich der Mitarbeiter dieses CC fallen die Erstellung von Sachverständigengutachten in Angelegenheiten des Glücksspiels, die fachliche Unterstützung und Beratung interner Organisationseinheiten und **externer Behörden** in diesen Angelegenheiten, die Erstellung und Bearbeitung von Revisionen an den Verwaltungsgerichtshof, die Mitwirkung an Gesetzgebungsprojekten und die Erstellung von Richtlinien im Glücksspielbereich, die Erstellung von Gutachten für interne Organisationseinheiten der Finanzverwaltung und externe Behörden, die Projektmitarbeit bei der Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen auf dem Glücksspielgebiet. Bei den Mitarbeitern des CC ASV handelt es sich um Fachkräfte mit hohem Spezialwissen in glücksspielrechtlichen und -technischen Fragen.

Alle genannten Behörden und Organe sind zur Durchführung ihrer Überwachungsaufgaben berechtigt, Betriebsstätten und Betriebsräume sowie Räumlichkeiten zu **betreten**, auch wenn dies sonst der Allgemeinheit untersagt ist, soweit dies zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des GSpG erforderlich ist. Veranstalter und Inhaber sowie Personen, die Glücksspieleinrichtungen bereithalten, haben der Behörde, dem Amtssachverständigen und den Organen der öffentlichen Aufsicht umfassend **Auskünfte** zu erteilen, umfassende Überprüfungen und **Testspiele** unter Bereitstellung von Geld oder Spieleinsätzen zu ermöglichen und Einblick in die geführten Aufzeichnungen, in die Aufzeichnungen der Glücksspieleinrichtungen und in die nach dem GSpG aufzulegenden Spielbeschreibungen zu gewähren sowie dafür zu sorgen, dass eine anwesende Person diesen Verpflichtungen gegenüber Kontrollorganen nachkommt.

In der Praxis war es oft ein Problem, dass die Lokale über zentrale Strom- oder zuletzt Internet-Schalter verfügten, mit denen bei Beginn einer Kontrolle die Spielautomaten unterbrochen wurden. Somit konnten Kontrollen nicht durchgeführt werden. Von den Salonbetreibern wurde eingewendet, durch gesetzliche **Mitwirkungspflichten** an der Aufklärung von Verwaltungsübertretungen, werde ihr verfassungsgesetzlich gewährleistetetes Recht verletzt, sich nicht selbst wegen einer Straftat belasten zu müssen (**Verbot der Selbstbeziehung**). Der österreichische Verwaltungsgerichtshof hat bereits entschieden, dass mit den Duldungs- und Mitwirkungspflichten der Gesetzgeber dem Versuch der Glücksspielanbieter begegnen wollte, durch mangelnde Kooperation die Behörden an der Erlangung hinreichender Verdachtsmomente zu hindern und so bereits im Ansatz die Einleitung von Strafverfahren zu vereiteln. Den Kontrollorganen sollten nicht nur Testspiele unentgeltlich ermöglicht

⁶⁴⁵ Mehr Informationen zu dieser besonderen Form der Zuständigkeitskonzentration unter: <https://www.bmf.gv.at/ministerium/aufgaben-organisation/FAGVG.html> (Stand März 2015).

⁶⁴⁶ Anders als die Finanzämter mit allgemeinem Aufgabenkreis ist das FAGVG keiner Region zugeordnet und untersteht somit auch keinem Regionalmanagement, sondern ist vielmehr direkt dem Bundesministerium für Finanzen berichtspflichtig.

werden, die Verpflichteten sollten sich auch nicht durch mangelnde Vorkehrungen ihrer Mitwirkungspflicht entziehen können. Ohne diese Pflichten wäre es den Behörden nicht oder nur mit unangemessen hohem Aufwand möglich, Verstöße gegen das GSpG festzustellen und entsprechend zu ahnden. Wenn ein Spiel nur bei aufrechter **Internetverbindung** durchgeführt werden kann, dann umfasst die Verpflichtung, die Durchführung von Testspielen zu ermöglichen, nach der *ratio legis* jedenfalls auch die Verpflichtung zur Herstellung einer Internetverbindung. Die Aufforderung an den Glücksspielanbieter, den - unbestritten bei Beginn der Kontrolle bestandenen - Internetzugang wiederherzustellen, liegt daher zweifelsfrei im Rahmen der Mitwirkungspflicht GSpG.⁶⁴⁷

Die **Abgabenbehörde** (FAGVG) hat in Verwaltungsverfahren wegen Verwaltungsübertretungen (Einziehungen etc.), wenn zu der Verwaltungsübertretung eine von ihr stammende Anzeige vorliegt, **Parteistellung** und kann Beschwerde gegen Bescheide sowie Einspruch gegen verwaltungsrechtliche Strafverfügungen erheben. Nur im Falle der Anzeige durch die Abgabenbehörde kommt dieser also im Verwaltungsstrafverfahren Parteistellung zu, und zwar mit der Möglichkeit der Berufung bzw. des Einspruchs.

Eine von der **Bezirksverwaltungsbehörde** oder von der Landespolizeidirektion beabsichtigte Aufhebung einer Beschlagnahme oder die **Einstellung** eines Strafverfahrens ist im Falle des Vorliegens einer Anzeige einer **Abgabenbehörde** dieser zuvor unverzüglich zur Stellungnahme zu übermitteln.

Der **Bundesminister** für Finanzen (FAGVG) ist insbesondere berechtigt, gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte der Länder **Revision** an den österreichischen Bundes-Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Die Verwaltungsgerichte der Länder haben **Ausfertigungen** glücksspielrechtlicher **Entscheidungen** unverzüglich dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln.

Wird ein Ermittlungsverfahren wegen einer vor einem Strafgericht zu verhandelnden causa, dem eine Anzeige einer Abgabenbehörde zugrunde liegt, von der **Staatsanwaltschaft** eingestellt, so ist die anzeigende Abgabenbehörde davon unter Darlegung der Gründe unmittelbar zu verständigen. Zur Erfüllung der glücksspielrechtlichen Überwachungsaufgaben haben die **Strafgerichte** den Bundesminister für Finanzen über den Ausgang von Strafverfahren nach § 168 StGB (Anbieten illegalen Glücksspiels) zu verständigen und ihm unmittelbar nach Rechtskraft eine Urteilsausfertigung zu übermitteln. Um ausreichend Datenmaterial und Erfahrung für eine Evaluierung der glücksspielrechtlichen Strafverfolgung zur Verfügung zu haben, wurden auch die Strafgerichte dazu verpflichtet, das ausgefertigte Urteil an den Bundesminister für Finanzen zu übermitteln. Im Falle des Zurücklegens von Anzeigen oder der Einstellung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft müssen diese die Begründung für diesen Schritt darlegen. Damit legt das GSpG eine besondere Begründungspflicht fest, die über jene der österreichischen StPO⁶⁴⁸ hinausgeht und der Abgabenbehörde den Informationsstand verschafft, der zur Wahrung ihrer aufsichtsrechtlichen Aufgaben erforderlich ist. Dem Bundesminister für Finanzen steht auch eine Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof offen.

Es besteht zudem eine **Anzeigepflicht**. Verwaltungsbehörden haben die zu ihrer Kenntnis gelangenden begründeten Verdachtsfälle verbotener Ausspielungen den Bezirksverwaltungsbehörden (im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, der Landespolizeidirektion) unverzüglich **anzuzeigen**.

Was den Informations- und Datenaustausch mit **ausländischen Behörden** betrifft, so besteht soweit ersichtlich keine ausdrückliche Regelung im österreichischen GSpG. Einerseits scheint der

⁶⁴⁷ VwGH 24. 2. 2014, 2013/17/0834 (publiziert z.B. in RdW, Recht der Wirtschaft, 2014/571).

⁶⁴⁸ § 194.

österreichische Gesetzgeber im Rahmen der Konzessionserteilung davon auszugehen, dass über ausländische Glücksspielanbieter Informationen bei ausländischen Aufsichtsbehörden eingeholt werden können.⁶⁴⁹ Aus der Sicht des österreichischen Rechts kann aber eine solche Auskunft eher nicht erteilt werden, da ein sog. **Spielgeheimnis** besteht, das dem Amtsgeheimnis nachgebildet ist: Die Veranstalter von Glücksspielen, ihre Organmitglieder, Beschäftigte, Vertragspartner sowie sonst für die Veranstalter tätige Personen, haben über die Spieler und deren Teilnahme am Spiel (Gewinn oder Verlust) Verschwiegenheit zu bewahren (Spielgeheimnis). Werden **Organen** von **Behörden** bei ihrer dienstlichen Tätigkeit Tatsachen bekannt, die dem Spielgeheimnis unterliegen, so haben sie das Spielgeheimnis als Amtsgeheimnis zu wahren. Die Verpflichtung zur Wahrung des Spielgeheimnisses besteht nur ausnahmsweise nicht (u.a. in Verfahren vor Zivilgerichten und in Zusammenhang mit einem Strafverfahren; gegenüber Nachlass-Abhandlungs- und Pflugschaftsgerichten; gegenüber österreichischen Abgaben- und Finanzstrafbehörden für Zwecke von Abgabenverfahren und verwaltungsbehördlichen Finanzstrafverfahren; oder wenn der Spielteilnehmer der Offenbarung des Geheimnisses ausdrücklich zustimmt; in Geldwäsche-Fällen zur Meldung an die Geldwäsche-Meldestellen; zur Ausübung der Aufsicht über Konzessionäre; und in Ermittlungs- und Verwaltungsverfahren nach dem GSpG).⁶⁵⁰ Eine Ausnahme von der Verschwiegenheitspflicht bezüglich ausländischer Aufsichts- oder anderer Behörden gibt es nach österreichischem Recht soweit ersichtlich nicht.

2.6. Sanktionen

In erster Linie sieht das österreichische GSpG sog. Verwaltungsübertretungen vor, die im Wege eines sog. Verwaltungs-Strafverfahrens durch die Bezirksverwaltungsbehörde geahndet werden.⁶⁵¹ Das gerichtliche Strafrecht ist dazu neuerdings **subsidiär**. Zur Sicherstellung einer wirksamen Vollziehung waren aus Gründen der General- und Spezialprävention recht empfindliche Strafen vorgesehen. Diese sollen dem durch die Tat erzielbaren wirtschaftlichen Nutzen begegnen und so das illegale Angebot zunehmend unattraktiv machen und weiter zurückdrängen.

Wer z.B. zur Teilnahme vom Inland aus **verbotene Ausspielungen** veranstaltet, organisiert oder unternehmerisch zugänglich macht⁶⁵² oder sich als Unternehmer daran beteiligt, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Behörde mit einer **Geldstrafe** von bis zu 60.000 Euro bestrafen. Wird eine solche Übertretung mit bis zu drei Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenständen begangen, ist für jeden Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenstand eine Geldstrafe in der Höhe von 1 000 Euro bis zu 10 000 Euro, im Falle der erstmaligen und weiteren Wiederholung von 3 000 Euro bis zu 30 000 Euro, bei Übertretung mit mehr als drei Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenständen für jeden Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenstand eine Geldstrafe von 3 000 Euro bis zu 30 000 Euro, im Falle der erstmaligen und weiteren Wiederholung von 6 000 Euro bis zu 60 000 Euro zu verhängen.

Mit einer Geldstrafe bis zu 22.000 Euro wird bestraft:

⁶⁴⁹ Siehe dazu oben 3.1. zu Österreich.

⁶⁵⁰ § 51 GSpG.

⁶⁵¹ § 52 GSpG.

⁶⁵² Z.B. durch das Aufstellen eines Automaten in einem Cafe-Haus (Übertragung und Wette auf ein ausländisches Hunderennen: Das Verbot des Entgegennehmens von Einsätzen für ausländische Glücksspiele sowie der Weiterleitung solcher Einsätze aus dem Inland, begegnet keinen unionsrechtlichen Bedenken: VwGH 27. 4. 2012, 2008/17/0175).

- wer gewerbsmäßig ohne Berechtigung **Spielanteile** eines vom GSpG erfassten Glücksspiels oder Urkunden, durch welche solche Spielanteile zum Eigentum oder zum Gewinnbezug übertragen werden, veräußert oder an andere überläßt;
- wer die Bewilligungsbedingungen eines genehmigten Glücksspiels nicht einhält;
- wer die Auflagen bezüglich Glücksspielautomaten nicht einhält oder ein Glücksspiel trotz Untersagung oder nach Zurücknahme der Spielbewilligung durchführt;
- wer gegen eine Bestimmung in auf Basis des GSpG erlassenen Verordnung, gegen die Auflageverpflichtung von Spielbeschreibungen, Anzeigeverpflichtungen oder eine Duldungs- oder Mitwirkungspflicht verstößt, wobei letzteres auch blosser Mitarbeiter treffen kann⁶⁵³;
- wer die Teilnahme an verbotenen Ausspielungen – insbesondere durch die Vermittlung der Spielteilnahme, das Bereithalten von anderen Eingriffsgegenständen als Glücksspielautomaten oder die unternehmerische **Schaltung von Internet-Links** – fördert oder ermöglicht;
- wer technische Hilfsmittel (z. B. eine entsprechend geeignete Fernbedienung) bereit hält, mit sich führt oder einsetzt, die geeignet sind, sich selbst oder anderen einen unlauteren Spielvorteil zu verschaffen oder den Spielablauf zu beeinflussen;
- wer die Pflichten der **Geldwäscheverbeugung** verletzt;
- wer verbotene Ausspielungen im Inland **bewirbt** oder deren **Bewerbung** ermöglicht (es sei denn es liegt eine Bewilligung des Bundesministers für Finanzen dafür vor);
- wer als **Kreditinstitut** wissentlich die vermögenswerte Leistung eines Spielers an den Veranstalter oder Anbieter **verbotener Ausspielungen** weiterleitet, aber nur wenn dies im **vorsätzlichen** unmittelbaren Zusammenwirken mit dem Veranstalter oder Anbieter geschieht;
- wer bei der Durchführung von Ausspielungen **Trinkgelder** direkt annimmt.

Ist durch eine Tat sowohl der Tatbestand der genannten **Verwaltungsübertretung**⁶⁵⁴ als auch der **strafrechtliche** Tatbestand des „Anbietens Illegalen Glücksspiels“ (§ 168 öStGB⁶⁵⁵) verwirklicht, so ist neuerdings nur nach den Verwaltungsstrafbestimmungen zu bestrafen.⁶⁵⁶ In der Praxis werden daher zukünftig wohl ganz überwiegend nur die Verwaltungsbehörden tätig und nicht mehr die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte. Diese Regelung dürfte in Österreich einzigartig sein, da für gewöhnlich das gerichtliche Strafrecht den Vorrang hat und verwaltungsrechtliche Strafen nur für weniger schwerwiegende Delikte zur Anwendung kommen. Wenn eine Tat sowohl einen gerichtlichen als auch einen verwaltungsrechtlichen Straftatbestand erfüllt, hatte also die gerichtliche Strafbarkeit ganz regelmässig den Vorrang. Regelmässig enthalten Verwaltungsübertretungen, die in Konkurrenz mit gerichtlich strafbaren Handlungen treten können, eine sogenannte **Subsidiaritätsklausel**, wonach

⁶⁵³ Die gesetzliche Verpflichtung besteht lediglich darin, umfassend Auskünfte zu erteilen; die Strafbarkeit nach § 52 Abs 1 Z 5 GSpG knüpft an die **Nichterteilung der Auskünfte**, nicht etwa an das Bereithalten des Apparats an. Es bestehen insoweit keine Bedenken, auch Personen, die keinen Einfluss auf die Entscheidung betreffend das Aufstellen des Apparats haben, in die Auskunftspflicht und damit in den Straftatbestand nach § 52 Abs 1 Z 5 GSpG einzubeziehen, z.B. blosser Mitarbeiter, VwGH 15. 3. 2013, 2012/17/0590.

⁶⁵⁴ § 52 GSpG.

⁶⁵⁵ Abs. 1: „Wer ein Spiel, bei dem Gewinn und Verlust ausschließlich oder vorwiegend vom Zufall abhängen oder das ausdrücklich verboten ist, veranstaltet oder eine zur Abhaltung eines solchen Spieles veranstaltete Zusammenkunft fördert, um aus dieser Veranstaltung oder Zusammenkunft sich oder einem anderen einen Vermögensvorteil zuzuwenden, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen, es sei denn, daß bloß zu gemeinnützigen Zwecken oder bloß zum Zeitvertreib und um geringe Beträge gespielt wird. Abs. 2: Wer sich gewerbsmäßig an einem solchen Spiel beteiligt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen.“

⁶⁵⁶ § 52 Abs. 3 GSpG neu.

der Täter wegen der Verwaltungsübertretung nicht strafbar ist, wenn sein Verhalten eine gerichtlich strafbare Handlung verwirklicht. Diese Klauseln dienen dazu, das **Verbot mehrfacher Strafverfolgung** wegen derselben Tat umzusetzen, das durch das 7. Zusatzprotokoll zur EMRK in Österreich verfassungsrechtlich vorgegeben ist.⁶⁵⁷

Die Änderung erfolgte im Jahr 2014 aufgrund von höchstgerichtlicher Rechtsprechung, die verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf eine Doppelbestrafungssituation durch § 168 StGB und § 52 GSpG feststellte.⁶⁵⁸ Durch die Neufassung des § 52 Abs. 3 GSpG wurde die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden klar geregelt und die Gefahr einer Doppelbestrafung im Sinne des Art. 4 Abs. 1 7. ZPEMRK hintangehalten. Die **Abgrenzung der Zuständigkeit** der Verwaltungsstraßenbehörden nach dem GSpG und der Strafgerichte nach § 168 StGB ist im Sinne einer grundsätzlichen Zulässigkeit einer **Subsidiarität des Strafrechts** gegenüber dem Verwaltungsstrafrecht erfolgt. Dies steht auch in Einklang mit den Schlussanträgen in der Rs. Pfleger des EuGH.⁶⁵⁹ Es wurde dort als unbeachtlich angesehen, ob ein Verwaltungs- oder ein Strafgericht tätig wird und es wurden keine Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union erkannt. Die nun zuständigen Verwaltungsgerichte der Bundesländer verfügen über volle Kognitionsbefugnis, sodass dies im Einklang mit Art. 6 EMRK stehen sollte.

Künftig sollen zahlreiche Ermittlungs- und Feststellungserfordernisse betreffend die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden sowie hinsichtlich des Spielens zum Zeitvertreib oder zu bloßen gemeinnützigen Zwecken nicht mehr erforderlich sein, wodurch eine Entlastung und **Beschleunigung** der Verfahren der Verwaltungsbehörden erreicht wird.

Durch eine gänzliche Konzentration der Zuständigkeiten bei den Verwaltungsbehörden für alle Glücksspielstraftatbestände verbleibt praktisch **kein Anwendungsbereich für § 168 öStGB**; auch der **Versuch** des gerichtlichen Tatbestandes tritt aufgrund dieser Subsidiaritätsbestimmung hinter § 52 zurück, weil es sich auch bei der Verwirklichung des Tatbestandes des Versuchs in Verbindung mit § 168 StGB um dasselbe Delikt handelt, wenngleich diese nicht in der Verwirklichung des verpönten Erfolges des § 168 StGB mündete. Dadurch sollen Reibungsverluste bei der Zuständigkeitsabgrenzung vermieden und Doppelgleisigkeiten im Rahmen der Vollziehung bereinigt werden. Es wird durch die **Vollzugskonzentration** in der **Verwaltung** auch eine sachnähere, spezialisierte Verfolgung mit spezifischen Sanktionierungsmöglichkeiten wie der Beschlagnahme, der Einziehung und der Betriebsschließung ermöglicht, wodurch ein schnelles und wirksames Reagieren auf bewilligungsloses Angebot sichergestellt wird.

Die **Erfahrungen** aus dem bisherigen Vollzug der zuständigen Verwaltungsbehörden sollen die Wirksamkeit und Effektivität des gewählten Modells zeigen. In den Jahren 2010 bis 2012 kam es erstinstanzlich zu 638 Verurteilungen, 1.195 Beschlagnahmen und 164 Einziehungen, die rechtskräftig in zweiter Instanz zu 478 Verurteilungen, 1.125 Beschlagnahmen und 58 Einziehungen führten. Im Jahr 2012 gab es demgegenüber nur zwei gerichtliche Verurteilungen nach § 168 StGB, in beiden Fällen wurde jeweils eine Geldstrafe verhängt, im Jahr 2011 gab es elf gerichtliche Verurteilungen nach § 168,

⁶⁵⁷ Noch zur alten Rechtslage vor 2014, der VfGH, Verfassungsgerichtshof vom 12.03.2014, B 634/2013: Werden Ausspielungen mit einer Glücksspielanlage, welche einen Einsatz von **mehr als 10,- EUR** ermöglicht, veranstaltet, ist das Verhalten des Betreibers der Anlage nicht unter den Verwaltungsstraftatbestand des § 52 Abs 1 Z 1 GSpG (idF BGBl I 54/2010) subsumierbar, sondern nach § 168 StGB zu beurteilen und somit die strafgerichtliche Zuständigkeit begründet. Eine doppelte Bestrafung wegen ein und derselben Tat nach § 52 Abs 1 Z 1 (iVm § 52 Abs 2) GSpG (idF BGBl I 54/2010) und § 168 StGB scheidet aus. Z.B. veröffentlicht in Medien und Recht 2014, 381.

⁶⁵⁸ VfGH 13.6.2013, B 422/2013 und VwGH 23.7.2013, 2012/17/0249.

⁶⁵⁹ SA Sharpston vom 14.11.2013, Rs. C-390/12, Rn. 83.

die zu insgesamt sieben Geldstrafen, jeweils einer bedingten und teilbedingten Freiheitsstrafe sowie zu zwei anderen Sanktionen führten.⁶⁶⁰ Vor diesem Hintergrund ist deutlich, dass die **Umkehr der bisherigen Subsidiaritätsregel** zu keiner „Entkriminalisierung“ führt.

Der österreichische **Verfassungsgerichtshof** hat diese Regelung in seiner (topaktuellen) Erkenntnis vom 10.3.2015 auf seine Verfassungsmässigkeit geprüft.⁶⁶¹ Nach seiner Auffassung hat der Gesetzgeber mit der neuen Subsidiaritätsregelung in klarer, dem Bestimmtheitsgebot des Art. 18 B-VG entsprechender Weise zunächst festgelegt, dass die Anwendung des § 168 StGB gegenüber den Verwaltungsstraftatbeständen des § 52 Abs1 GSpG subsidiär ist. Des Weiteren hat der Gesetzgeber auch klar zum Ausdruck gebracht, unter welchen Voraussetzungen eine Tat wegen der Erfüllung des Verwaltungsstraftatbestands gemäß § 52 GSpG (idF BGBl I 13/2014) zu verfolgen ist und damit auch wer zur Verfolgung solcher Verwaltungsübertretungen zuständig ist. Der Gesetzgeber hat somit mit der Umschreibung des Verwaltungsstraftatbestands des § 52 Abs1 Z1 GSpG das verpönte Verhalten in einer dem **Bestimmtheitsgebot** des Art18 B-VG entsprechenden Weise festgelegt. Aus dieser Umschreibung des Verwaltungsstraftatbestands ergibt sich auch die präzise Regelung der Behördenzuständigkeit: Erfüllt jemand durch eine Handlung den Verwaltungsstraftatbestand des §52 Abs1 Z1 GSpG, ist auf Grund des §52 Abs3 GSpG nur die Verwaltungsstrafbehörde zur Verfolgung des Beschuldigten (und in der Folge das Verwaltungsgericht) zuständig. Eine Zuständigkeit der gerichtlichen Strafverfolgungsbehörde wegen des Delikts gemäß § 168 StGB ist nur dann gegeben, wenn eine Strafverfolgung wegen der Übertretung des §52 Abs1 (Z1) GSpG (idF BGBl I 13/2014) ausscheidet. Die vom Landesverwaltungsgericht Burgenland aufgeworfene Frage, ob überhaupt noch ein Anwendungsbereich für den Straftatbestand des § 168 StGB bleibt, ist letztlich von den Strafgerichten zu entscheiden. Selbst wenn auf Grund der Subsidiaritätsregel für § 168 StGB kein Anwendungsbereich mehr bleiben sollte, wie die Erläuterungen des Gesetzgebers ausführen, führte dies nicht dazu, dass §52 Abs 3 GSpG gegen das Bestimmtheitsgebot verstößt. Da der Wortlaut des §52 Abs3 GSpG eine Entscheidung der Strafgerichte über die Frage, ob und in welcher Hinsicht § 168 StGB noch einen Anwendungsbereich hat, unter Heranziehung aller Interpretationsmethoden zulässt, verstossen die angefochtenen Bestimmungen des Glücksspielgesetzes auch aus diesem Grund nicht gegen das Bestimmtheitsgebot. Da die Norm in ihrer neuen Form auch nicht gegen das Verbot der **Doppelbestrafung** gemäß Art. 4 Abs. 1 des 7. ZPEMRK verstößt, erwiesen sich diese Bedenken des antragstellenden Gerichts ebenfalls als unbegründet. Auch die Umkehrung des Verhältnisses von Verwaltungsstraf- und Strafrecht hat der VfGH nicht beanstandet: Der Verfassungsgerichtshof konnte nicht erkennen, dass der Gesetzgeber mit der Strafdrohung in § 52 GSpG (idF BGBl I 13/2014) den ihm zustehenden rechtspolitischen Gestaltungsspielraum überschritten habe. In Hinblick auf die verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Strafbemessung der verpönten Handlungen besteht für den Gesetzgeber keine Verpflichtung, die Verfolgung und Ahndung dieser Straftaten der Strafgerichtsbarkeit zuzuweisen oder vorzubehalten. Die in der neuen Norm festgelegten **Mindeststrafhöhen** verstoßen auch nicht gegen den **Gleichheitssatz**.

Werden die genannten Verwaltungsübertretungen nicht im Inland sondern **im Ausland begangen**, so gelten sie als an jenem Ort (im Inland) begangen, von dem aus die **Teilnahme im Inland** erfolgt.⁶⁶² Diese **subsidiäre Tatortbestimmung** seit dem Jahr 2010 soll eine Strafverfolgung auch dann ermöglichen, wenn der Tatort nach dem Verwaltungsstrafgesetz (VStG) eigentlich im Ausland gelegen wäre, durch das Angebot zur Teilnahme vom Inland aus aber ein ausreichender **Inlandsbezug** für eine

⁶⁶⁰ Quelle: Statistik Austria, Gerichtliche Kriminalstatistik 2011 und 2012.

⁶⁶¹ VfGH, 10.3.2015, G 203/2014.

⁶⁶² § 52 Abs. 4 GSpG.

österreichische Strafverfolgung besteht. Diese Tatortbestimmung findet sich auch in anderen verwaltungsstrafrechtlichen Bestimmungen.

Gegenstände, mit deren Hilfe eine verbotene Ausspielung durchgeführt oder auf andere Weise in das Glücksspielmonopol des Bundes eingegriffen wird, unterliegen, sofern sie nicht gemäß § 54 GSpG einzuziehen sind, dem **Verfall**.

Und sogar die bloße Teilnahme an **Elektronischen Lotterien**, für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde, ist strafbar, wenn die erforderlichen **Einsätze vom Inland** aus geleistet werden. Der Verstoß gegen dieses Verbot wird bei **vorsätzlicher** Begehung mit einer Geldstrafe bis zu 7.500 Euro, ansonsten mit einer Geldstrafe bis zu 1.500 Euro geahndet.

Neben diesen Geldstrafen finden sich aber auch andere Massnahmen, z.B. die **Beschlagnahme**. Die Behörde kann die Beschlagnahme von **Glücksspielautomaten**, sonstiger Eingriffsgegenstände und technischer Hilfsmittel anordnen, und zwar sowohl wenn der Verfall als auch wenn die Einziehung vorgesehen ist. Voraussetzung ist, dass der Verdacht besteht, dass mit Glücksspielautomaten oder sonstigen Eingriffsgegenständen, mit denen in das Glücksspielmonopol des Bundes eingegriffen wird, fortgesetzt gegen eine oder mehrere Bestimmungen des § 52 Abs. 1 GSpG verstoßen wird. Die Organe der öffentlichen Aufsicht können die genannten Gegenstände auch **aus eigener Macht** vorläufig in Beschlag nehmen, um unverzüglich sicherzustellen, dass die Verwaltungsübertretungen nicht fortgesetzt begangen oder wiederholt werden. Die Behörde hat unverzüglich das Verfahren zur Erlassung des Beschlagnahmebescheides einzuleiten und Ermittlungen zur Feststellung von Identität und Aufenthalt des Eigentümers der Gegenstände, des Veranstalters und des Inhabers zu führen. Die beschlagnahmten Gegenstände sind amtlich zu verwahren.⁶⁶³

Auf die Vernichtung ist die sog. **Einziehung** gerichtet. Gegenstände, mit denen gegen eine oder mehrere Bestimmungen des § 52 Abs. 1 GSpG verstoßen wurde, sind zur Verhinderung weiterer Verwaltungsübertretungen einzuziehen, es sei denn der Verstoß war geringfügig. Eingezogene Gegenstände sind nach Rechtskraft des Einziehungsbescheides binnen Jahresfrist von der Behörde nachweislich zu vernichten.⁶⁶⁴

Beschlagnahmte Gegenstände, die nicht eingezogen werden und die auch nicht für verfallen erklärt werden können, sind demjenigen, der ihren rechtmäßigen Erwerb nachweist, dann **herauszugeben**, wenn keiner der an der Verwaltungsübertretung Beteiligten (Veranstalter, Inhaber) innerhalb der letzten fünf Jahre schon einmal wegen einer solchen Verwaltungsübertretung bestraft worden ist. Sind beschlagnahmte Gegenstände innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren nach Rechtskraft der Bestrafung niemanden herauszugeben, so gehen sie in das Eigentum des Bundes über. Geld, das sich in beschlagnahmten Gegenständen befindet, ist zunächst zur Tilgung von allfälligen Abgabenforderungen des Bundes und sodann von offenen Geldstrafen des wirtschaftlichen Eigentümers der beschlagnahmten Gegenstände zu verwenden, ansonsten auszufolgen.⁶⁶⁵

Besteht der begründete Verdacht, dass im Rahmen einer betrieblichen Tätigkeit Glücksspiele entgegen den Vorschriften veranstaltet oder durchgeführt werden, und ist mit Grund anzunehmen, dass eine Gefahr der Fortsetzung besteht, so kann die Behörde (ohne vorausgegangenes Verfahren), aber nicht ohne vorher zur Einstellung der entgegen den Bestimmungen veranstalteten oder durchgeführten Glücksspiele **aufgefordert** zu haben, an Ort und Stelle die gänzliche oder teilweise **Schließung des Betriebes** verfügen. Von einer Betriebsschließung ist Abstand zu nehmen, wenn eine weitere

⁶⁶³ § 53 GSpG.

⁶⁶⁴ § 54 GSpG.

⁶⁶⁵ § 55 GSpG.

Gefährdung der Interessen des Glücksspielmonopols durch andere geeignete Vorkehrungen, wie die Stilllegung von Einrichtungen, Beschlagnahmen oder sonstige Maßnahmen, mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Über eine Verfügung ist binnen drei Tagen ein schriftlicher Bescheid zu erlassen, widrigenfalls die Verfügung als aufgehoben gilt. Ein Bescheid gilt auch dann als erlassen, wenn eine Zustellung an den Verfügungsberechtigten an dessen Unternehmenssitz oder an der Betriebsstätte nicht möglich ist. Die Zustellung des Bescheides kann in einem solchen Fall durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen.⁶⁶⁶

Diese Regelung gibt der Behörde die Möglichkeit, Betriebe und betriebsähnliche Einrichtungen, in denen verbotenes Glücksspiel betrieben wird, außer Betrieb zu setzen. Wiewohl in ähnlichen Regelungen für Betriebsschliessungen eine unmittelbare Gefährdung für Leib und Leben gegeben ist, was im Bereich des Glücksspiels zumindest nicht unmittelbar der Fall ist, ist es im **ordnungspolitischen Interesse** gerechtfertigt, im GSpG eine vergleichbare Regelung zur Betriebsschliessung zu schaffen. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat ausdrücklich bestätigt⁶⁶⁷, dass die Besonderheiten im Glücksspielbereich weitgehende Beschränkungen der Erwerbsfreiheit zu tragen vermögen. Ausdrücklich hat der Verfassungsgerichtshof auf die Gefahr wirtschaftlicher Existenzgefährdung von Menschen und der Gefahr des Eindringens krimineller Kreise in den Glücksspielbereich hingewiesen. Insbesondere zum Schutz des Spielerpublikums sowie zur Vermeidung krimineller Handlungen sind daher rasch durchgreifende Maßnahmen erforderlich. Dazu kommt, dass sich solche illegal betriebenen Glücksspielbetriebe binnen kürzester Zeit amortisieren und in der Folge hohe Gewinne für die Betreiber abwerfen. Während anhängiger Verfahren lukrieren die Betreiber beträchtliche Gewinne aus der Veranstaltung dem Bund vorbehaltenen Glücksspielen. Diese illegalen Glücksspielbetriebe werden im Regelfall von kapitalschwachen juristischen Personen betrieben und ist erkennbar, dass diese nach Beendigung der anhängigen Verfahren – nach mehrjähriger Verfahrensdauer – Insolvenz anmelden werden und weder die verhängten Verwaltungsstrafen noch die Abgabenrückstände einbringlich sein werden. Es ist daher die Zielsetzung des Gesetzgebers, durch eine rasch greifende Betriebsschließungsbestimmung, das Erzielen von Gewinnen durch den illegalen Betrieb von Glücksspielen zu verhindern.

3. Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel

3.1. Konkrete Gefahren der Geldspiele, deren Verwirklichung verhindert werden soll

Der Spielerschutz ist Haupt- oder Nebenziel zahlreicher Normen im österreichischen GSpG.

Zunächst finden sich Normen, die auf die allgemeine **Transparenz** und Fairness des Spieles abzielen. So müssen die gesetzlich zwingend vorgeschriebenen AGBs zu den einzelnen Spielen z.B. Angaben darüber enthalten, wie sich Einsätze und Gewinnsumme zu einander verhalten.⁶⁶⁸ Beschreibungen von Spielen müssen ausgehändigt oder ausgehängt werden. Solche Normen sollen wohl eher den „vernünftigen“ Spieler über das Spiel selbst und seine **Gewinnchancen** informieren. Bei einigen Spielen muss die Ziehung in Beisein eines Notars vorgenommen werden.⁶⁶⁹ Das soll wohl **Manipulationen** entgegen wirken. Ebenso wie das Verbot, technische Hilfs-Geräte (z.B. Kartenzähler) beim Spiel zu

⁶⁶⁶ § 56a GSpG.

⁶⁶⁷ VfSlg 12.165 vom 30. September 1989.

⁶⁶⁸ Z.B. : § 16 Abs. 2 Nr. 4 für das Lotto, etc.

⁶⁶⁹ § 16 Abs. 10 : Lotto, Klassenlotterie.

verwenden. Diese Normen bilden Spielerschutz, bilden aber wohl nicht das Kernstück eines effektiven Spielerschutzes.

Normen wie z.B. § 25 Abs. 3 GSpG über die **zivilrechtliche Haftung von Spielbanken** haben wohl als Ziel, Spieler vor übermäßigem Spiel mit für ihre Verhältnisse zu hohen Einsätzen zu schützen, und scheinen effektiver. Die Vorbeugung bzw. rechtzeitige Erkennung von Spielsucht ist hier unseres Erachtens wohl auch ein Motiv der Regelung. Die konkreten Massnahmen in diesem Rahmen werden weiter unten erläutert.

Wenn in Österreich von Spielerschutz die Rede ist, so denkt man in erster Linie an diese Haftung der Spielbanken⁶⁷⁰ bzw. nunmehr auch der Automatensalons. In jüngerer Zeit wird der Spielerschutz aber mehr und mehr auch in Zusammenhang mit dem **europarechtlichen Kohärenzgebot** (zurückhaltende Werbung etc) erwähnt. Der Spielerschutz muss also mehr und mehr die Rechtfertigung für Monopole bilden.⁶⁷¹

3.2. Konkrete Schutz- und Behandlungsmassnahmen

3.2.1. Allgemeines

Österreich verfügt über ein sehr umfassendes **Verbraucherrecht** z.B. in Form des, KSchG (Konsumentenschutzgesetz) bzw. des FAGG (Fern- und Auswärtsgeschäfte-Gesetz 2014). Vor allem letzteres wäre für das online-Spiel z.B. mit Widerrufsrechten verbunden, die für die nationale Glücksspielbranche sehr unvorteilhaft sein könnten. Wichtig zu sehen ist, dass für die Glücksspielbranche derartiges nationales Verbraucherrecht (bzw. europäische Richtlinien) regelmässig nicht gilt, weil die entsprechenden Gesetze spezielle Ausnahmetatbestände für das Glücksspiel vorsehen,⁶⁷² die meist schon in den entsprechenden Richtlinien enthalten sind.⁶⁷³

⁶⁷⁰ Aus der Literatur z.B. Bresich/Toma/Wojnar, Spielerschutzregeln als Präventionsmassnahmen gegen Spielsucht, in: Glücksspiele, Wetten und Internet, LexisNexis 2006, S. 65.

⁶⁷¹ Z.B. Talos/Strass, Das Kohärenzgebot im Glücksspielsektor, Wirtschaftsrechtliche Blätter (wbl) 2013, 484: „Dieser normative Rahmen muss gewährleisten, dass das verfolgte Ziel des **Spielerschutzes** nicht etwa durch expansive Werbemaßnahmen des Monopolisten konterkariert werden kann. Mit Blick auf die österr Monopolregelung für Internet-Casinospiele hatte der EuGH in der Rs Dickinger und Ömer festgestellt, dass "[...] die vom Inhaber eines staatlichen Monopols eventuell durchgeführte Werbemaßnahmen maßvoll und eng auf das begrenzt bleiben [muss], was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den kontrollierten Spielnetzwerken zu lenken." Eine solche Werbung dürfe nicht bezwecken, durch Verharmlosung des Spiels oder das Inaussichtstellen bedeutender Gewinne den natürlichen Spielbetrieb der Verbraucher zu fördern und zu aktiver Teilnahme am Spiel anzuregen. Es obliegt daher dem Gesetzgeber, das Regelungsregime sowohl mit einem strikten normativen Rahmen hinsichtlich Produktangebot und Werbemaßnahmen als auch mit wirksamen behördlichen Kontrollmöglichkeiten auszustatten, durch die die Geschäftspolitik des Monopolisten genau überwacht und das Ziel des Spielerschutzes kohärent und systematisch verfolgt werden kann. Der Kohärenzprüfung kommt somit - neben einer unionsrechtlichen Prüfung der ausreichenden Determinierung - die Funktion einer Missbrauchskontrolle zu: Durch sie soll verhindert werden, dass der Staat die Befugnis, eine Grundfreiheit zu beschränken, nur unter Vorspiegelung legitimer Zielsetzungen in Anspruch nimmt. Das Kohärenzgebot soll damit eine stringente Zielverfolgung gewährleisten und mögliche protektionistische Maßnahmen des MS entlarven“.

⁶⁷² Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 4 FAGG: Dieses Bundesgesetz gilt nicht für Verträge über Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspiele in Spielkasinos und Wetten. Bzw. § 5a Abs. 2 Nr. 5 KSchG. Das Rücktrittsrecht nach KSchG (§ 3) wird meist aus faktischen Gründen nicht eingreifen.

⁶⁷³ Vgl. Art. 3 Abs. 3 lit c der Richtlinie über Verbraucherrechte (2011/83/EU vom 25.10.2011): Ausgenommen sind Verträge „über Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspiele in Spielkasinos und Wetten“.

Der Bundesminister für Finanzen hat aufgrund gesetzlicher Vorgaben eine **Stelle für Spielerschutz** eingerichtet.⁶⁷⁴ Ihre Aufgabe ist die inhaltliche, wissenschaftliche und finanzielle Unterstützung des Spielerschutzes. Zur Finanzierung der Arbeit dieser Stelle wird seit 1. Jänner 2011 ein Finanzierungsbeitrag gemeinsam mit den jeweiligen Abgaben (Spielbankenabgabe und Glücksspielabgabe) erhoben.⁶⁷⁵

Bei der Erteilung von **Konzessionen**, muss der Betreiber in Bezug auf Spielerschutz voraussichtlich zuverlässig sein.⁶⁷⁶

3.2.2. Spielbanken

Eine Zentralnorm des Spielerschutzes stellt die Haftung der Spielbank gegenüber Spielbankbesuchern dar.⁶⁷⁷ Die Norm knüpft zunächst an die **Gefährdung des Existenzminimums** des Spielers an. Besondere Pflichten werden ausgelöst, wenn bei einem Staatsbürger von EU oder EWR die begründete Annahme entsteht, dass Häufigkeit und Intensität seiner Teilnahme am Spiel für den Zeitraum, in welchem er mit dieser Intensität und Häufigkeit spielt, das Existenzminimum gefährden. Zunächst muss die Spielbank unabhängige **Bonitätsauskünfte** einholen. Bestätigt sich die Gefährdung des Existenzminimums, hat die Spielbank durch besonders geschulte Mitarbeiter mit dem Spielteilnehmer ein Beratungsgespräch zu führen, in welchem der Spielteilnehmer auf die Gefahren der Spielteilnahme und der möglichen Gefährdung des Existenzminimums hingewiesen wird und sind dem Spielteilnehmer Informationen über Beratungseinrichtungen anzubieten. Nimmt der Spielteilnehmer trotz dieses Beratungsgesprächs unverändert häufig und intensiv am Spiel teil oder verweigert er dieses Beratungsgespräch, ist die Spielbankleitung verpflichtet, ihn für den Besuch der Spielbank dauernd oder auf eine bestimmte Zeit zu **sperrern** oder die Anzahl der Besuche einzuschränken.

Konnten **keine Bonitätsauskünfte** eingeholt werden, so ist der Spielteilnehmer direkt zu befragen, ob seine Einkommens- und Vermögenssituation derart ist, dass durch seine Teilnahme am Spiel sein konkretes Existenzminimum gefährdet ist. Wird durch das Beratungsgespräch und die Befragung des Spielteilnehmers über eine allfällige Gefährdung seines Existenzminimums die begründete Annahme bestätigt, dass die fortgesetzte und nach Häufigkeit und Intensität unveränderte Teilnahme am Spiel sein konkretes Existenzminimum gefährden würde, oder verweigert der Spielteilnehmer das Beratungsgespräch oder die Auskunft, ob eine Gefährdung seines Existenzminimums vorliegt, ist die Spielbankleitung verpflichtet, ihn für den Besuch der Spielbank dauernd oder auf eine bestimmte Zeit zu **sperrern** oder die Anzahl der Besuche einzuschränken.

Eine über die Einholung der unabhängigen Bonitätsauskünfte, das Beratungsgespräch oder die Befragung des Spielteilnehmers **hinausgehende Überprüfungs- und Nachforschungspflicht** der Spielbankleitung besteht **nicht**.

Verletzt die Spielbankleitung die vorgeschriebenen Pflichten und beeinträchtigt der Spielteilnehmer durch die deshalb unveränderte Teilnahme am Spiel sein konkretes Existenzminimum, so **haftet** die Spielbankleitung für die dadurch während der unveränderten Teilnahme am Spiel eintretenden Verluste. Die Haftung ist innerhalb von drei Jahren nach dem jeweiligen Verlust gerichtlich geltend zu machen. Die Spielbankleitung **haftet nicht**, sofern der Spielteilnehmer bei seiner Befragung nicht offensichtlich unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder wenn ihr bei der Erfüllung ihrer

⁶⁷⁴ Dazu <https://www.bmf.gv.at/steuern/gluecksspiel-spielerschutz/hilfsangebote/spielerschutz-hilfsangebote.html> (Stand Nov. 2014) mit umfassendem Material zum Spielerschutz in der Praxis. Dort finden sich auch Kontaktstellen in jedem Bundesland für Spielsüchtige und/oder Angehörige.

⁶⁷⁵ § 1 Abs. 4 GSpG.

⁶⁷⁶ § 14 Abs. 2 Nr. 7 GSpG für Lotterien. § 21 Abs. 2 Nr. 7 für Spielbanken.

⁶⁷⁷ § 25 Abs. 3 GSpG.

Pflichten nur **leichte Fahrlässigkeit** vorwerfbar ist. Diese Grundsätze regeln **abschliessend** alle Ansprüche des Spielteilnehmers gegen die Spielbankleitung im Zusammenhang mit der Gültigkeit des Spielvertrages oder mit Verlusten aus dem Spiel. Diese abschliessende Regelung bedeutet, dass z.B. weitergehende Bereicherungsansprüche ausgeschlossen sind.

Bis zum Ende März 2014 sah das GSpG zusätzlich vor, dass die Haftung der Spielbankleitung der Höhe beschränkt war. Relevant war die Differenz zwischen dem nach Verlusten das **Existenzminimum** unterschreitenden Nettoeinkommen des Spielers unter Berücksichtigung seines liquidierbaren Vermögens einerseits und dem Existenzminimum andererseits; höchstens betrug der Ersatz das konkrete Existenzminimum. Diese Haftungsbeschränkung wurde zum 1.4.2014 abgeschafft.⁶⁷⁸

Fazit wäre unseres Erachtens, dass es in erster Linie darum geht, den individuellen **Spieler vor übermässigen Vermögensverlusten zu bewahren**. Leitbild ist ein gemässigttes Spiel mit eher kleineren Einsätzen. Wer davon in grobem Masse abweicht, soll vor sich selbst geschützt werden, wobei die Handlungspflichten der Spielbank aber auch nicht überspannt werden. Diese Schutznorm setzt aber nicht voraus, dass z.B. eine Spielsucht vorliegt.

Diese Grundsätze der Haftung gelten nicht für online-Casinos. In seiner Entscheidung vom 19.12.2012⁶⁷⁹ stellte der OGH fest, mit der Neufassung des § 25 Abs 3 GSpG wollte der Gesetzgeber nur Spielbanken, also „**terrestrische Casinos**“, in die Pflicht nehmen. Obwohl er von der Möglichkeit des Spielens im Internet wusste, bezog er diese Art des Glücksspiels nicht in die Schutzbestimmung des § 25 Abs 3 GSpG ein. Eine planwidrige Lücke liegt daher nicht vor, die **analoge Anwendung** von § 25 Abs 3 GSpG auf elektronische Lotterien schied somit aus.

3.2.3. Automatenglücksspiel

Das Bundes-GSpG enthält auch Vorgaben für Landesauspielungen mit Glücksspielautomaten.⁶⁸⁰ Es müssen sog. spielsuchtvorbeugende Maßnahmen getroffen werden. Sie bestehen aus Spielerschutz begleitenden **Rahmenbedingungen** und einem spielerschutzorientierten **Spielverlauf**.

Als **Rahmenbedingungen** sind für **Automatensalons** (zwischen 10 und 50 Automaten) vorgesehen: Die Einrichtung eines **Zutrittssystems**, das sicherstellt, dass jeder Besuch des Automatensalons nur volljährigen Personen gestattet ist, die ihre Identität durch Vorlage eines amtlichen Lichtbildausweises nachgewiesen haben. Der Bewilligungsinhaber hat die Identität des Besuchers und die Daten des amtlichen Lichtbildausweises festzuhalten und diese Aufzeichnungen mindestens fünf Jahre aufzubewahren.

Die Einrichtung eines **Warnsystems** mit abgestuften Spielerschutzmaßnahmen (von der Spielerinformation bis zur Spielersperre) abhängig vom Ausmaß der Besuche des Spielteilnehmers in den Automatensalons eines Bewilligungsinhabers.

Die Anzeige der mathematisch ermittelten **Gewinnausschüttungsquote** des jeweiligen Spielprogramms bei der gewählten Einsatzgröße am Glücksspielautomat, wobei diese ausgehend von einer unendlichen Serie an Einzelspielen in einer Bandbreite von 85 bis 95 % liegen muss.

Die Möglichkeit für Spieler zur jederzeitigen Einsichtnahme in eine deutsche Fassung der **Spielbeschreibungen** aller Spiele der Glücksspielautomaten.

⁶⁷⁸ Im Anschluss an das Erkenntnis des VfGH vom 27.9.2011, G 34/10.

⁶⁷⁹ 6 Ob 61/12g,

⁶⁸⁰ § 5 GSpG.

Die Teilnahme an einer Austauschverpflichtung von Daten über Besuchs- und Spielsperren oder -beschränkungen zwischen Glücksspielanbietern.

Für die Haftung der Automatensalons gelten die Bestimmungen über die **Haftung** der Spielcasinos sinngemäss.⁶⁸¹

Für **Einzelaufstellung** von Automaten (also ausserhalb von Automatensalons) gelten ähnliche Bedingungen, wobei anstelle des Zutrittssystems eine Spielkarte auszustellen ist, mit der vor allem die Länge und Häufigkeit des Spiels kontrolliert werden soll.⁶⁸² Eine Haftung wie bei Spielcasinos und Automatensalons besteht bei Einzelaufstellung nicht.

Der spieterschützende **Spielverlauf** soll in Automatensalons wie folgt gewährleistet werden:

Die vermögenswerte Leistung des Spielers darf **höchstens 10 Euro** pro Spiel betragen.

Der Gewinne in Geld, Waren oder geldwerten Leistungen darf 10 000 Euro pro Spiel nicht überschreiten. Jedes Spiel muss zumindest 1 Sekunde dauern und muss vom Spielteilnehmer gesondert ausgelöst werden. Es dürfen keine parallel laufenden Spiele auf einem Glücksspielautomaten spielbar sein, wobei aber Einsätze auf mehreren Gewinnlinien des Spieles erlaubt sind. Gewinnsteigerung durch Begleitspiele und Jackpots ist verboten.

Nach zwei Stunden ununterbrochener Spieldauer eines Spielteilnehmers schaltet der Glücksspielautomat ab (**Abkühlungsphase**).

Für Einzelspielgelegenheiten gelten ähnliche Vorschriften. Hier ist der Spieleinsatz maximal 1 Euro und das Spielen nur höchstens für drei Stunden je Spielteilnehmer innerhalb von 24 Stunden möglich (höchstzulässige Tagesspieldauer, kontrolliert durch Spielkarten).

3.2.4. Elektronische Lotterien, Bingo und Keno

Elektronische Lotterien sind Ausspielungen, bei denen die Spielteilnahme unmittelbar durch den Spieler über elektronische Medien erfolgt und die Entscheidung über das Spielergebnis zentralseitig herbeigeführt sowie über elektronische Medien zur Verfügung gestellt wird. Gespielt wird an vernetzten Terminals (Video Lotterie Terminals - VLT). Für Ausspielungen mit VLTs gelten die Bestimmungen über Automatensalons betreffend den Spielerschutz und die Bestimmungen der Spielcasinos über die Arbeitnehmer eines Konzessionärs sinngemäss. Für die Spielteilnehmer müssen Spielbeschreibungen aller Spiele der VLT jederzeit in deutscher Sprache ersichtlich gemacht werden.⁶⁸³

3.2.5. Spielerschutz beim verbotenen Spiel: Rückfordern des Einsatzes

Wenn jemand Spiele anbietet, für die er über **keine Konzession** verfügt (z.B. online-Spiele aus dem Ausland), so kann der Spieler im Prinzip den gesamten Einsatz zurückfordern. Dies hat der österreichische Gerichtshof (OGH) im Grundsatz in seiner „Online-Roulette-Entscheidung“ vom 27.11.2013 festgehalten.⁶⁸⁴ Anders wäre dies nur, wenn europarechtliche Vorgaben innerstaatliche Normen über die Rechtswidrigkeit des Spiels unwirksam werden lassen. Im genannten Fall ging es um einen online-Anbieter aus Malta, der in Österreich über keine Konzession verfügte. Der Kläger hatte hohe Summen veruntreuten Geldes (ca. 1 Mill. Euro) auf den Internetseiten der Beklagten verspielt.

⁶⁸¹ § 5 Abs. 4 lit. a Nr. 9 GSpG.

⁶⁸² § 5 Abs. 4 lit. b Nr. 2 GSpG.

⁶⁸³ § 12a Abs. 3. GSpG.

⁶⁸⁴ 2Ob243/12t, veröffentlicht bei Leidenmühler, MR 2014,42 = MR 2014,45 = ecolex 2014/159 S 420 - ecolex 2014,420 = EvBl 2014/66 S 456 - EvBl 2014,456 = Zankl, ecolex 2014,509 - Online-Roulette.

Der **OGH** prüfte die EuGH-Rechtsprechung penibel und führte dazu sinngemäss aus:

Sind Wette und Spiel erlaubt, begründen sie eine unklagbare Naturalobligation. Ein bereits bezahlter Preis kann daher nicht zurückverlangt werden. **Verbotene Spiele** sind dagegen ungültig (§ 879 ABGB), wobei nach der Judikatur des Obersten Gerichtshofs grundsätzlich all jene Spiele als verboten zu qualifizieren sind, die iSd § 1 Abs 1 GSpG und § 168 Abs 1 StGB vom Zufall abhängen. Auch Online-Roulette ist als Glücksspiel anzusehen und daher nach österreichischem Recht grundsätzlich nur zulässig war, wenn es im Rahmen einer aufgrund des Glücksspielmonopols erteilten Konzession nach dem Glücksspielgesetz durchgeführt wurde. Die **europarechtliche Zulässigkeit** des Monopols unterliegt aber als besonders gravierender Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit strengen Voraussetzungen, sowohl was die Modalitäten der Vergabe der das Monopol nutzenden Berechtigungen bzw. Konzessionen als auch das Verhalten der Berechtigten bzw. des Konzessionärs selbst und deren/dessen Überwachung durch die nationalen Behörden betrifft. Werden diese Vorgaben nicht eingehalten, ist das **Monopol gemeinschaftsrechtswidrig** und sind die Monopol-Vorschriften aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts **unanwendbar**.⁶⁸⁵ Im Sinne einer effektiven Umsetzung des EU-Rechts („effet utile“) muss sich in einem solchen Fall die Unanwendbarkeit auf alle Bestimmungen des GSpG beziehen, die das Monopol normieren und seine Umsetzung regeln. Auch die Strafbestimmung des § 168 StGB ist in diesem Licht zu sehen. Im Fall der Unanwendbarkeit dieser Bestimmungen wegen Verstoßes gegen das EU-Recht bestünde **kein innerstaatliches Verbot von Glücksspielen** mehr, worauf der Kläger seine Ansprüche allein stützt. Ob in diesem Fall ein Anspruch des Klägers allenfalls deshalb bestünde, weil auch die Beklagten in Österreich **Spielerschutzvorschriften** einzuhalten hätten und nicht eingehalten haben, braucht mangels entsprechenden Vorbringens nicht geprüft zu werden. Art 49 EG-Vertrag verleiht dem Einzelnen Rechte, die er gerichtlich geltend machen kann. So wie es unerheblich ist, ob Durchführungsmaßnahmen zur **Eindämmung der Spielsucht** aufgrund des Tätigwerdens der Behörden zur Durchsetzung der nationalen Regelungen oder auf Antrag eines Einzelnen im Rahmen eines **Zivilverfahrens** zum Schutz der von ihm aus dieser Regelung hergeleiteten Rechte erlassen werden, muss es auch unerheblich bleiben, ob die EU-Rechtswidrigkeit einer innerstaatlichen Regelung in einem Verfahren mit dem (Allein-)Konzessionär oder zwischen anderen Parteien eingewandt wird und daraus Rechte abgeleitet werden. Im konkreten Fall bedeutete dies, dass das Erstgericht im Zusammenhang mit der Ausübung des Monopols durch die Konzessionärin nur festgestellt hatte, dass deren Werbeausgaben „enorm“ seien und in der rechtlichen Beurteilung dazu auf Werbekampagnen wie den „**Damentag**“ bzw Werbung zum **Muttertag** verwiesen. Nun mögen dies zwar Indizien für eine nicht den Kriterien der „Umleitung“ von Spielern hin zu gesetzlich erlaubten Glücksspielen entsprechenden Werbung sein (**Gebot der Kohärenz**), es fehlen aber nähere und präzisere Feststellungen zu den Vorgaben des EuGH insbesondere in der einschlägigen Entscheidung Dickinger/Ömer. Solche Feststellungen waren notwendig, um die allfällige Unvereinbarkeit des österreichischen Glücksspielmonopols mit den oben dargestellten, vom EuGH entwickelten Kriterien zur erlaubten Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit in diesem Sektor verlässlich beurteilen zu können. Die Urteile der Vorinstanzen waren daher aufzuheben und das Verfahren zur Tätigung weiterer Feststellungen an das Erstgericht zu verweisen.⁶⁸⁶

MaW, es stellt wohl einen sehr umfassenden **Spielerschutz** dar, wenn verlorene Beträge von illegalen Anbietern zur Gänze zurückgefordert werden können. Dies wäre eigentlich für die Herstellung von Spielerschutz alleine nicht unbedingt notwendig. Man könnte sich auf die analoge Anwendung der

⁶⁸⁵ Dies stellt freilich eine enorme Unsicherheit in der Rechtslage dar. Dazu eingehend: Zankl, Unanwendbarkeit des Glücksspielrechts?, *ecolex* 2014, 509.

⁶⁸⁶ Idem, Hervorhebungen vom Institut hinzugefügt. Soweit ersichtlich und auffindbar ist (noch) keine Entscheidung der Unterinstanz im fortgesetzten Verfahren ergangen.

Haftungsvorschriften auf illegale Anbieter beschränken. Hier setzt wohl der Staat auch seine Interessen im Deckmantel des Spielerschutzes durch.

Vorgeschlagen wurde, dass nicht nur der Spieler seine Einsätze zurückfordern kann, sondern dass auch der illegale Anbieter die (auch an andere Spieler) ausbezahlten Gewinne zurückfordern kann, was somit den Spielerschutz gesamtheitlich betrachtet wieder etwas eindämmen würde :

Die Kondizierbarkeit einer auf Grund eines verbotenen Geschäfts erbrachten Leistung ist zwar die Regel, es kann sich aber aus dem Verbotszweck auch der Ausschluss der Rückforderung ergeben. Sieht man den Normzweck nur darin, durch das Spiel bewirkte Vermögensnachteile der Spieler zu verhindern, führt dies dazu, dass nur der Spieler, nicht aber der Veranstalter des verbotenen Spiels einen «Rückforderungsanspruch» hat. Mit den Strafbestimmungen wendet sich der Gesetzgeber aber mE gegen das verbotene Glücksspiel als solches und bezweckt nicht nur die Vermeidung von Verlusten durch die Teilnehmer. Auch dieser **globalere Verbotszweck** spricht aber für die Bejahung des Kondiktionsanspruchs des Spielers, weil damit der Veranstalter um seinen Gewinn fürchten muss, was viele von der Durchführung von Glücksspielen abhalten wird. Es sollte dann aber auch für den Spieler, für den die Teilnahme am Spiel idR nicht verboten ist, der Anreiz, an einem verbotenen Spiel teilzunehmen, möglichst gering gehalten werden. Aus diesem Grund steht mE auch dem Veranstalter die **Kondition auf die ausbezahlten Gewinne** zu. Ist der Gewinn noch nicht ausbezahlt, kann mangels wirksamen Vertrags auch kein Anspruch des Spielers auf den Gewinn bestehen. ... Die hier vertretene Ansicht macht das verbotene Glücksspiel für beide Seiten gleichermaßen unattraktiv und entspricht daher am besten dem Zweck des Verbots.⁶⁸⁷

4. Ertragsverwendung

4.1. Versteuerung von Spielgewinnen bei Spielenden

Das österreichische Einkommensteuer-Gesetz (EStG) enthält keine ausdrückliche Regelung zu Spielgewinnen. Sie werden nicht von den taxativ im EStG genannten Einkunftsarten umfasst. Sie werden auch nicht in den gesetzlichen Steuerbefreiungen genannt. Spielgewinne sind damit nicht „steuerbar“.⁶⁸⁸ Es ist also keine Einkommensteuer zu bezahlen, wenn ausschliesslich Glück, Allgemeinwissen oder eine herausragende Persönlichkeit der Grund für den Gewinn sind. Nicht steuerbar sind daher z.B. Lottogewinne.

4.2. Gemeinwohlbindung der Erträge, Abgaben an das Gemeinwesen

Die Veranstalter/innen von Geldspielen unterliegen mit ihren Erträgen keinen Gemeinwohlbindungen im engeren Sinne.

Zu den von den Veranstaltern zu zahlenden, besonderen Abgaben und Beiträgen (z.B. die Spielbankabgabe oder die Glücksspielabgabe) nach dem GSpG, siehe unten 5.3. Diese unterliegen aber keiner Gemeinwohl-Bindung, sondern fließen in den Topf der allgemeinen Steuereinnahmen.

Der Bund stellt für Zwecke der besonderen Sportförderung (nach dem Bundes-Sportförderungsgesetz) jährlich einen Betrag von 80 Millionen Euro aus den Abgabemitteln des Konzessionärs der Lottokonzession zur Verfügung. Dieser Betrag erhöht sich jährlich, erstmals im Jahr 2013, in dem

⁶⁸⁷ Kletečka, Glücksspielmonopol und Rückforderungsansprüche, *ecolex* 2013, 17 (wohl in einem Gutachten im Vorfeld zu der Entscheidung des OGH in 2 Ob 243/12t).

⁶⁸⁸ Doralt/Ruppe, *Österreichisches Steuerrecht*, Band I, 10. Aufl. 2012, Rdnr. 40.

Ausmaß, in dem die glückspielrechtlichen Bundesabgaben des Konzessionärs nach § 14 im Vorjahr gegenüber dem vorletzten Jahr gestiegen sind.⁶⁸⁹ Auch dazu unten 5.3.

4.3. Kriterien der Verteilung der Erträge aus den Geldspielen sowie Unabhängigkeit der Behörde

Vorerst sollen kurz die verschiedenen, glücksspielspezifischen Einnahmequellen dargestellt werden. Es wäre davon auszugehen, dass die Mittel überwiegend in den **allgemeinen Steuertopf** fließen und keine besonderen Normen über die Mittelverwendung bzw. die Entscheidung über die Mittelverwendung bestehen. Soweit ersichtlich gibt es für die Mittelverwendung nur eine Norm im Zusammenhang mit der Konzessionsabgabe und Sportförderung.

Mit der Glücksspielgesetz-Novelle 2008⁶⁹⁰ wurde eine umfassende Reform des Allgemeinen Teils des GSpG umgesetzt. Aus **steuerlicher** Sicht hervorzuheben war die Neuregelung der Glücksspielabgaben in den §§ 57 ff GSpG, welche die bisherigen Gebühren auf Glücksspiele und Ausspielungen ersetzten. Glücksspielabgaben sind nun in den § 57 bis § 59 GSpG zusammengefasst.

Wettgebühren auf Wetten im engeren Sinn blieben im sog. Gebührengesetz geregelt (und werden hier nicht weiter dargestellt). **Umsatzsteuerpflicht** besteht für Umsätze, die mittels Glücksspielautomaten oder VLTs erzielt werden.

4.3.1. Die Konzessionsabgabe

Jeder Konzessionär von **Lottospielen** im weiteren Sinne hat für die **Überlassung des Rechts** zur Durchführung der Glücksspiele eine sog. Konzessionsabgabe zu entrichten. Die Bemessungsgrundlage der Konzessionsabgabe bildet für gewöhnlich die Summe der Einsätze der Glücksspiele während eines Kalenderjahres. Bei elektronischen Lotterien sind es hingegen die Jahresbruttospieleinnahmen, wobei Jahresbruttospieleinnahmen die im Kalenderjahr dem Konzessionär zugekommenen Einsätze abzüglich der ausbezahlten Gewinne sind.

Die Konzessionsabgabe beträgt: für **Lotto, Toto** und Zusatzspiel für die ersten 400 Millionen Euro: 18,5 %; für alle weiteren Beträge 27,5%; für **Sofortlotterien** 17,5 %; für die **Klassenlotterie** 2 %; für das **Zahlenlotto** 27,5 %; für **Nummernlotterien** 17,5 %; für **Bingo** und Keno 27,5 %; für **Elektronische Lotterien**, ausgenommen Elektronische Lotterien über Video Lotterie Terminals 40 %.

Für die Erhebung der Konzessionsabgabe ist das Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glücksspiel zuständig, in dessen örtlichem Wirkungsbereich der Sitz des Konzessionärs liegt.⁶⁹¹

4.3.2. Sportförderung und Mittelvergabe

Zur **Konzessionsabgabe** findet sich eine **Zweckbindung**: Der Bund muss aus den Abgabemitteln des Konzessionärs (Konzessionsabgabe) für Zwecke der besonderen Sportförderung jährlich einen Betrag von **80 Millionen Euro** zur Verfügung stellen. Dieser Betrag erhöht sich jährlich, je nachdem um wieviel die Konzessionsabgabe sich im Vorjahr aliquot erhöht hat.⁶⁹²

⁶⁸⁹ § 20 GSpG.

⁶⁹⁰ BGBl I 2010/54 vom 19. 7. 2010.

⁶⁹¹ Zu allem § 17 GSpG.

⁶⁹² § 20 GSpG.

Die Verwendung der Mittel ist im **Bundes-Sportförderungsgesetz** (BSFG 2013⁶⁹³) geregelt. Die sogenannten Bundes-Sportförderungsmittel sind insbesondere die gemäß § 20 des GSpG zur Verfügung gestellten Mittel.

Diese Mittel haben gesetzlich folgende Zweckwidmung: 50 % für Förderungen im Bereich des Leistungs- und **Spitzensports**; 45 % für Förderungen im Bereich des **Breitensports**; 5 % für die Förderung der gesamtösterreichischen Organisationen mit **besonderer Aufgabenstellung** im Sport. Bei Erhöhung der Mittel aus den genannten Quellen ist durch die Bundes-Sportkonferenz ein Verteilungsschlüssel für diese zusätzlichen Mittel auf die genannten Bereiche festzulegen.

Sämtliche Förderungen werden für die Förderungsnehmer in jeweils getrennten Förderungssegmenten einerseits als Grundförderung und andererseits als Maßnahmen- und Projektförderung gewährt.

Gefördert werden können nur Organisationen und Verbände, und zwar:

- Gesamtösterreichische Organisationen mit besonderer Aufgabenstellung im Sport⁶⁹⁴
- Größere Sportorganisationen gesamtösterreichischer Bedeutung im Breitensport⁶⁹⁵ und
- Bundes-Sportfachverbände.⁶⁹⁶

Für die Abwicklung der Förderungen wurde der **Bundes-Sportförderungsfonds** eingerichtet. Der Bundes-Sportförderungsfonds ist ein selbständiger Rechtsträger, dessen Rechte und Pflichten durch das BSFG 2013 geregelt werden. Aufgaben des Bundes-Sportförderungsfonds sind unter anderem die

⁶⁹³ BGBl. I Nr. 100/2013.

⁶⁹⁴ Das sind nach § 3 Nr. 3 BSFG: Österreichische Bundes-Sportorganisation – BSO, Österreichisches Olympisches Comité – ÖOC, Österreichisches Paralympisches Committee – ÖPC, Österreichischer Behindertensportverband – ÖBSV).

⁶⁹⁵ Das sind Allgemeine Sportverbände (sog. **Dachverbände**, und zwar Sportorganisation, der mindestens 3 000 Mitgliedsvereine in Österreich angehören, und die mindestens 75 % der Sportarten betreut, die von Bundes-Sportfachverbänden vertreten werden und die in mindestens sieben österreichischen Bundesländern durch einen Landesverband vertreten ist) und ein Gesamtösterreichischer **Verband alpiner Vereine** (Sportorganisation, der mindestens 75 % der Vereine in Österreich angehören, in denen Bergsteigen ausgeübt wird, und die insgesamt mindestens 400 000 aktive, Beitrag zahlende Mitglieder aufweisen). Dazu § 3 Nr. 12 BSFG.

⁶⁹⁶ Sportorganisation gesamtösterreichischer Bedeutung im Leistungssport. Das sind Sportorganisation, die Mitglied und alleiniger **Repräsentant Österreichs** im einschlägigen internationalen Sportfachverband ist, der Mitglied der ASOIF (Association of Summer Olympic International Federations) beziehungsweise der AIOWF (Association of International Olympic Winter Sports Federations) ist und damit im Programm der Olympischen Spiele steht oder Sportorganisation, die folgende Kriterien erfüllt: der mindestens 75 % der in einer Sportart in Österreich wettkampfmäßig aktiven Sportvereine und Sportlerinnen/Sportler angehören, die Mitglied und alleiniger Repräsentant Österreichs im einschlägigen internationalen Sportfachverband ist, der SportAccord oder einer vergleichbaren internationalen Organisation angehört, der mindestens 30 Vereine angehören, in denen mindestens 900 eindeutig erfasste Mitglieder die vertretenen Sportarten ausüben, die in mindestens sechs Bundesländern durch einen Landesverband vertreten ist, die österreichische Meisterschaften organisiert und durchführt, die regelmäßig Teilnehmer zu Welt- und/oder Europameisterschaften beziehungsweise deren Qualifikationsbewerben entsendet, die keine Sportart repräsentiert, die eine Kombination von Sportarten darstellt, welche bereits durch eine oder mehrere förderungswürdige Sportorganisationen abgedeckt wird sowie, die eine eigene, Sportart bestimmende, **motorische Aktivität** eines jeden, der sie betreibt, zum Ziel hat. Diese eigenmotorische Aktivität liegt insbesondere nicht vor bei Denkspielen, Bastel- und **Modellbautätigkeiten**, Zucht von Tieren, Dressur von Tieren ohne Einbeziehung der Bewegung des Menschen und Bewältigung technischen Geräts ohne Einbeziehung der Bewegung des Menschen. Dazu § 3 Nr. 13 BSFG.

Vergabe, Abwicklung sowie die Basiskontrolle von Förderungen einschließlich der Abhaltung individueller Förderungs- und Strategiegelgespräche („Verbandsgespräche“).⁶⁹⁷

Der Bundes-Sportförderungsfonds unterliegt der **Aufsicht** der Bundesministerin/des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport, insbesondere ihrer/seiner für die Revision zuständigen Dienststellen. Die Bundesministerin/der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport ist berechtigt, sich über alle Angelegenheiten des Bundes-Sportförderungsfonds zu informieren. Die Organe des Bundes-Sportförderungsfonds sind verpflichtet, jederzeit und unverzüglich Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Gebarung des Bundes-Sportförderungsfonds unterliegt der Prüfung des Rechnungshofes.

Organe des Bundes-Sportförderungsfonds sind unter anderem die **Bundes-Sportkonferenz**, der **Förderungsbeirat** für den Bereich des Breitensports und der **Förderungsbeirat** für den Bereich des Leistungs- und Spitzensports.

Die **Bundes-Sportkonferenz** besteht aus elf Mitgliedern. Die Mitglieder werden wie folgt bestellt: drei Mitglieder durch die Bundesministerin/den Bundesminister für Landesverteidigung und Sport sowie acht Mitglieder durch die den gesamtösterreichischen Sport vertretende Sportorganisation. Der Bundes-Sportkonferenz obliegt unter anderem die Genehmigung der Förderungsprogramme des Bundes-Sportförderungsfonds, die Genehmigung der konkreten Förderungen des Bundes-Sportförderungsfonds und die Bestellung von Mitgliedern der beiden Förderungsbeiräte.

Die Bundes-Sportkonferenz hat mindestens viermal im Kalenderjahr eine **Sitzung** abzuhalten. Die Bundes-Sportkonferenz ist **beschlussfähig**, wenn alle Mitglieder unter Bekanntgabe der Tagesordnung spätestens zwei Wochen vor dem Sitzungstermin eingeladen wurden und mindestens die Hälfte der Mitglieder, unter ihnen die/der Vorsitzende oder bei deren/dessen Verhinderung die Stellvertreterin/der Stellvertreter, anwesend ist. Ein Mitglied der Bundes-Sportkonferenz kann ein anderes Mitglied schriftlich mit seiner Vertretung bei einer einzelnen Sitzung betrauen. Das vertretene Mitglied ist bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit nicht mitzuzählen. Über die Verhandlungen und Beschlüsse der Bundes-Sportkonferenz ist eine Niederschrift anzufertigen, die die/der Vorsitzende oder bei deren/dessen Verhinderung die Stellvertreterin/der Stellvertreter zu unterzeichnen hat. Beschlüsse werden mit zwei **Drittel Mehrheit** der abgegebenen Stimmen gefasst. Die Bundes-Sportkonferenz hat jedenfalls über die von der Geschäftsführung rechtzeitig vorgelegten Förderungsprogramme und **Förderungen** einen Beschluss zu fassen.⁶⁹⁸

Der **Förderungsbeirat** für den Bereich des **Breitensports** besteht aus sechs Mitgliedern, die wie folgt bestellt werden: drei Mitglieder durch die Bundesministerin/den Bundesminister für Landesverteidigung und Sport und drei Mitglieder durch die Bundes-Sportkonferenz. Die Mitglieder müssen besondere Fachkunde über den Breitensport in Österreich aufweisen. Die Geschäftsführung hat den Förderungsbeirat für den Bereich des Breitensports vor Gewährung von Förderungen im Bereich des Breitensports und bei der Evaluierung von geförderten Vorhaben im Bereich des Breitensports zur Abgabe einer Empfehlung zu befassen. Der Förderungsbeirat für den Bereich des Breitensports hat Empfehlungen für die Gewährung von Förderungen und im Zusammenhang mit der Evaluierung von Vorhaben schriftlich zu begründen, von denen die Bundes-Sportkonferenz nur aus wichtigen Gründen, die zu dokumentieren sind, **abweichen** darf. Vorsitzführung, Bestelldauer der Mitglieder, Beschlussmodalitäten und Protokollführung sind in einer durch die Mitglieder des Förderungsbeirats einstimmig zu beschließenden Geschäftsordnung zu regeln. Die Mitgliedschaft im Förderungsbeirat für den Bereich des Breitensports ist ein **unbesoldetes Ehrenamt**.

⁶⁹⁷ Dazu allgemein §§ 30 ff. BSFG.

⁶⁹⁸ § 37 BSFG.

Der **Förderungsbeirat** für den Bereich des Leistungs- und **Spitzensports** ist ganz ähnlich geregelt und besteht aus sechs Mitgliedern, die wie folgt bestellt: drei Mitglieder durch die Bundesministerin/den Bundesminister für Landesverteidigung und Sport und drei Mitglieder durch die Bundes-Sportkonferenz. Die Mitglieder müssen besondere Fachkunde über den nationalen und internationalen Leistungs- und Spitzensport aufweisen. Die Geschäftsführung hat den Förderungsbeirat für den Bereich des Leistungs- und Spitzensports vor Gewährung von Förderungen im Bereich des Leistungs- und Spitzensports und bei der Evaluierung von geförderten Vorhaben im Bereich des Leistungs- und Spitzensports zur Abgabe einer Empfehlung zu befassen. Der Förderungsbeirat für den Bereich des Leistungs- und Spitzensports hat Empfehlungen für die Gewährung von Förderungen und im Zusammenhang mit der Evaluierung von Vorhaben schriftlich zu begründen, von denen die Bundes-Sportkonferenz nur aus wichtigen Gründen, die zu dokumentieren sind, **abweichen** darf. Vorsitzführung, Bestelldauer der Mitglieder, Beschlussmodalitäten und Protokollführung sind in einer durch die Mitglieder des Förderungsbeirats einstimmig zu beschließenden Geschäftsordnung zu regeln. Die Mitgliedschaft im Förderungsbeirat für den Bereich des Leistungs- und Spitzensports ist ein **unbesoldetes Ehrenamt**.

Zur Erhöhung der **Transparenz** im Bereich der Bundes-Sportförderung und Information der Bevölkerung hat die Bundesministerin/der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport eine **Förderungsdatenbank** über die nach diesem Bundesgesetz gewährten Förderungen eingerichtet. Die Datenbank enthält: Bezeichnung des Förderungsnehmers, Höhe der Förderung, Förderungszweck und Kurzbeschreibung des Förderungsprojekts sowie Kalenderjahr der Förderung. Als Förderungsnehmer gelten auch jene Mitgliedsvereine, die Bundes-Vereinszuschüsse erhalten haben. Für die Aufnahme in die Förderungsdatenbank hat die zuständige Sportorganisation unverzüglich nach Gewährung eines Bundes-Vereinszuschusses die erforderlichen Angaben der Bundesministerin/dem Bundesminister für Landesverteidigung und Sport bekannt zu geben. Die Daten sind über zehn Jahre nach Aufnahme in der Förderungsdatenbank der Öffentlichkeit über **Internet** zugänglich zu machen.⁶⁹⁹

Die entsprechende Datenbank wurde noch nicht eingerichtet und veröffentlicht. Einige Abgeordnete des österreichischen Parlamentes haben deshalb im Oktober 2014 eine Anfrage an den zuständigen Minister gerichtet. Zum 23. Dezember 2014 informierte der Minister das Parlament, dass die Arbeiten noch andauern. Es sei geplant, das elektronische Gesamtsystem zusammen mit weiteren Komponenten in der **zweiten Jahreshälfte 2015** in Betrieb zu setzen.⁷⁰⁰

4.3.3. Die Spielbankabgabe

Der Konzessionär einer Spielbank (Spiel-Casinos) hat eine sog. Spielbankabgabe zu entrichten. Die Bemessungsgrundlage für die Spielbankabgabe bilden die Jahresbruttospieleinnahmen eines jeden Spielbankbetriebes, im Falle von Ausspielungen über Glücksspielautomaten die um die gesetzliche Umsatzsteuer verminderten Jahresbruttospieleinnahmen aus Glücksspielautomaten eines jeden Spielbankbetriebes. **Jahresbruttospieleinnahmen** sind die im Kalenderjahr dem Spielbankbetrieb zugekommenen **Spieleinsätze** und die ihm von den Spielern für die Überlassung von Spieleinrichtungen geleisteten Vergütungen **abzüglich** der vom Spielbankbetrieb ausgezahlten **Gewinne**. Die Spielbankabgabe beträgt 30 %.⁷⁰¹

⁶⁹⁹ § 44 BStG.

⁷⁰⁰ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/J/J_02870/index.shtml. (Stand 6.1.2014).

⁷⁰¹ § 28 GSpG. Die Spielbankabgabe ist am 15. des der Spieleinnahme folgenden zweiten Kalendermonats fällig. Bis zum genannten Zeitpunkt hat der Konzessionär über die abzuführenden Beträge an Spielbankabgabe dem Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern und Glücksspiel, eine nach Spielbanken und Spielarten gegliederte Abrechnung vorzulegen. Diese Abrechnung gilt als Abgabenerklärung. Der Konzessionär hat bis zum 15. März des Folgejahres für das abgelaufene Kalenderjahr eine Steuererklärung abzugeben, die alle in diesem Kalenderjahr endenden Veranlagungszeiträume zu erfassen hat. Diese

Hier findet sich soweit ersichtlich keine Zweckbindung.

4.3.4. Die Glücksspielabgabe

Die Glücksspielabgabe (nach § 57 Abs 1 GSpG) ist die **allgemeine** Abgabe auf Ausspielungen. Die Glücksspielabgabe ist im Prinzip zusätzlich zur Konzessions-, aber nicht zusätzlich zur Spielbankabgabe zu entrichten.

Ausspielungen, an denen die **Teilnahme vom Inland aus erfolgt**⁷⁰², unterliegen einer Glücksspielabgabe von 16 % vom Einsatz. Bei turnierförmiger Ausspielung treten an Stelle der Einsätze die in Aussicht gestellten vermögenswerten Leistungen (Gewinne in Geld, Waren oder geldwerten Leistungen) des Turniers.

Für **elektronische Lotterien**, an denen die Teilnahme vom Inland aus erfolgt und die nicht über Video-Lotterie-Terminals (VLT) durchgeführt werden, beträgt die Glücksspielabgabe 40 % der Jahresbruttospieleinnahmen. Dies erfasst wohl auch ausländische, nach österreichischem **verbotene** Glücksspiele. Besteht eine Abgabepflicht nach der **Konzessionsabgabe (also im Wesentlichen bei österreichischen Anbietern)**, sind (nur) **elektronische Lotterien** von der Glücksspielabgabe befreit.

Für Ausspielungen mit **Glücksspielautomaten** und für **elektronische Lotterien** über Video-Lotterie-Terminals beträgt die Glücksspielabgabe 30 % der um die gesetzliche **Umsatzsteuer** verminderten Jahresbruttospieleinnahmen.

Werden die Ausspielungen im Falle von Glücksspielautomaten auf Basis einer **landesrechtlichen Bewilligung** oder im Falle von Video-Lotterie-Terminals auf Basis einer **Konzession des Bundesministers** für Finanzen durchgeführt, so beträgt die Glücksspielabgabe (nur) 10 % der um die gesetzliche Umsatzsteuer verminderten Jahresbruttospieleinnahmen (**Bundesautomaten- und VLT-Abgabe**). Die Jahresbruttospieleinnahmen sind die Einsätze abzüglich der ausgezahlten Gewinne eines Kalenderjahres.

Von der Glücksspielabgabe **befreit** sind die Ausspielungen in konzessionierten (österreichischen) **Spielbanken**⁷⁰³, Ausspielungen mit Glücksspielautomaten auf Basis einer landesrechtlichen Bewilligung

Erklärung gilt als Jahresabgabenerklärung. Das Finanzamt ist berechtigt, den Betrieb der Spielbank zu überwachen. Insbesondere dürfen Organe des Finanzamtes zu **Überwachungszwecken** während der Spielzeit in den Räumen, in denen die Spiele stattfinden, anwesend sein. Der Konzessionär ist verpflichtet, solche Überwachungsmaßnahmen zu dulden. Die mit der Vornahme der Überwachungsmaßnahmen beauftragten Organe haben sich zu Beginn der Amtshandlung unaufgefordert über ihre Person und darüber auszuweisen, dass sie zur Vornahme der Überwachungsmaßnahmen berechtigt sind. Die Kosten der Überwachung trägt der Konzessionär; das Finanzamt hat den monatlichen Personal- und Sachaufwand für die Überwachung des Konzessionärs mit Bescheid zu bemessen und dem Konzessionär innerhalb von drei Monaten nach Ablauf jedes Kalendermonates zur Zahlung innerhalb von 14 Tagen vorzuschreiben (§ 29 GSpG).

⁷⁰² In mehreren Berufungsentscheidungen hatte sich der Unabhängige Finanzsenat (UFS) mit Online-Wetten und Online-Glücksspielen befasst. Die Beschwerdeführer fühlten sich durch die Unbestimmtheit des Tatbestandsmerkmals „**Teilnahme vom Inland aus**“ in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten verletzt. Der UFS hat eine Selbstauskunft für möglich gehalten und sich auf seine bisherige Judikatur zu diversen Glücksverträgen gestützt (so Bavenek-Weber, UFSjournal 12/2013, S. 444).

⁷⁰³ Dazu Jäger, Glücksspielkonzessionen und Beihilfeverbot, wbl 2012, 661, 665 „Damit ist im Ergebnis davon auszugehen, dass das GSpG die hier interessierenden Spielbankkonzessionen unentgeltlich zur Verfügung stellt. Die Republik verzichtet so in **beihilferrelevanter** Weise auf Einnahmen aus einem Verkauf der Konzessionen. Dabei spielt es keine Rolle, dass der Konzessionär im Übrigen einer auf die Tätigkeit erhobenen Abgabe sowie einer (Bearbeitungs-) Gebühr unterliegen, die gerade kein spezifisches Entgelt für die Konzession darstellen“.

(Landesausspielungen) und die Ausnahmen aus dem Glücksspielmonopol (z.B. Warenausspielungen, Lebensversicherungen).⁷⁰⁴

Hier findet sich soweit ersichtlich **keine Zweckbindung**.

4.3.5. Ermäßigte Glücksspielabgabe

Verlosungen von Vermögensgegenständen gegen Entgelt und Lotterien ohne Erwerbszweck (kleines Glücksspiel wie Tombola, Juxauspielungen, etc.⁷⁰⁵) unterliegen einer Glücksspielabgabe von 12 % aller erzielbaren Einsätze. Diese **Glücksspielabgabe ermäßigt** sich für Lotterien ohne Erwerbszweck auf 5 %, wenn das gesamte Reinertragnis der Veranstaltung **ausschließlich für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke** verwendet wird. Die widmungsgemäße Verwendung des Reinertragnisses ist dem Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel über dessen Aufforderung nachzuweisen.

4.3.6. Unentgeltliche Preisausschreiben

Glücksspiele im Rahmen von Gewinnspielen ohne Gegenleistung (also **unentgeltliche Preisausschreiben**) unterliegen ebenfalls der ermäßigten Glücksspielabgabe von 5 % der in Aussicht gestellten vermögenswerten Leistungen (Gewinn), wenn sich das Gewinnspiel (auch) an die inländische Öffentlichkeit richtet. Die Steuerpflicht entfällt, wenn die Steuer den Betrag von 500 Euro im Kalenderjahr nicht überschreitet.⁷⁰⁶ Diese Ausweitung auf unentgeltliche Glücksspiele wird in der Lehre als **problematisch** angesehen.⁷⁰⁷

Veranstaltet z.B. ein ausländischer Konzern **weltweit**, und damit auch in Österreich, ein **unentgeltliches Preisausschreiben**, dann sollen sämtliche weltweit in Aussicht gestellte Gewinne in Österreich der Glücksspielabgabe unterliegen. Diese Auffassung vertrat jüngst die österreichische Finanzverwaltung. In der Lehre wurde darauf hingewiesen, dass diese Auffassung im Gesetz nicht gedeckt und wohl auch EU-widrig sei.⁷⁰⁸

⁷⁰⁴ Zu allem § 57 GSpG.

⁷⁰⁵ Für sonstige Nummernlotterien (§ 32), Tombolaspielen (§ 33), Glückshäfen (§ 34) und Juxauspielungen (§ 35) bedarf es einer Bewilligung. Die Durchführung von Tombolaspielen, Glückshäfen und Juxauspielungen mit höherem Spielkapital als 15.000 Euro sowie von sonstigen Nummernlotterien darf nur an juristische Personen erfolgen, die ausschließlich **wohltätigen Zwecken im Inland** dienen und auf Grund ihrer im Interesse des allgemeinen Wohls gelegenen Tätigkeit eine Förderung verdienen, wenn durch die Veranstaltung die Erreichung bestimmter Einzelzwecke **mildtätiger, kirchlicher oder gemeinnütziger Art im Inland** angestrebt wird. Der Bundesminister für Finanzen kann im Interesse der Sicherstellung einer **gemeinnützigen Mittelverwendung** die näheren inhaltlichen Bedingungen für die Übertragung des Rechts zur Durchführung von Lotterien ohne Erwerbszweck regeln und Höchstgrenzen für die Verwaltungskosten der Anbieter festsetzen. Zu allem § 36 GSpG.

⁷⁰⁶ Zu allem § 58 GSpG.

⁷⁰⁷ „Die Glücksspielabgabe, die“ (auch) „auf die steuerliche Erfassung **unentgeltlicher Glücksspiele** gerichtet ist, stellt einen **Fremdkörper** im Glücksspielgesetz dar. Der Grund dafür liegt in der Trennung zwischen entgeltlichen und unentgeltlichen Glücksspielen, weil das Glücksspielgesetz in der ursprünglichen Form nicht darauf abzielt, unentgeltliche Glücksspiele zu erfassen. Obwohl die Einführung der Glücksspielabgabe für die Ausweitung des Glücksspielbegriffes auf unentgeltliche Spiele spricht, bleibt diese Lösung **problematisch**“. Varro, Glücksspielabgabe ohne Glücksspiel? RdW 2011/654.

⁷⁰⁸ Dazu Doralt, Preisausschreiben: Weltweiter Geltungsbereich der Glücksspielabgabe?, RdW 2014, S. 309: „Es kann nicht ernsthaft zweifelhaft sein, dass die (österreichische) Glücksspielabgabe bei länderübergreifenden Preisausschreiben ausländischer Unternehmen sich nur nach den in Aussicht gestellten Preisen bemessen kann, die für das **Inland** bestimmt sind. Ebenso kann es nicht Absicht des Gesetzgebers sein, ausländische Medien, die Preisausschreiben ankündigen und im Inland erhältlich

4.3.7. Gebühren für Konzessionsansuchen und -erteilung

Für Konzessionserteilungen sind Gebühren zu entrichten. Die Gebühr beträgt 10 000 Euro für Anträge auf Konzessionserteilung und 100 000 Euro für die Erteilung einer Konzession (je für Lotterien, Casino und Pokersalon).⁷⁰⁹

sind, mit der Besteuerung des Auslandsanteils einer **Prohibitivbesteuerung** auszusetzen. Die davon abweichende Auslegung der Finanzverwaltung entspricht auch nicht den steuerpolitischen Anforderungen an die Glücksspielabgabe: Die Einbeziehung der für das Ausland bestimmten Preise würde bloß dazu führen, dass länderübergreifende Preisausschreiben unter Einbeziehung des Inlands ausgeschlossen werden müssten“.

⁷⁰⁹

§ 59a GSpG.

V. THEMENSPEZIFISCHE BERICHTE ZU WEITEREN RECHTSORDNUNGEN

A. LÄNDERWEISE ÜBERSICHT

1. Belgien

1.1. Vue d'ensemble

Le souci de vouloir freiner la passion liée au jeu est apparu très tôt chez le législateur belge. En effet, une première loi d'interdiction des jeux de hasard fût adoptée en 1902. Néanmoins, pendant presque un siècle, les jeux de hasard étaient pratiqués et tolérés dans certains casinos du pays, étant très difficile de totalement interdire la pratique des jeux, inhérente à la nature humaine.

Avec l'adoption de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs⁷¹⁰ (ci-après : loi de 1999), le système a complètement changé, introduisant une interdiction générale avec une exception lorsqu'une licence est délivrée. Cette loi a également étendu la définition des jeux de hasard, le hasard pouvant désormais jouer un rôle même accessoire. Plusieurs débats ont eu lieu ces dernières années concernant cette loi, avec le principal changement le 10 janvier 2010. Ces modifications ont principalement porté sur les jeux de hasard qui font appel aux services de la société de l'information, des jeux médias et des paris réels et virtuels. Beaucoup de discussions ont cependant eu lieu quant à la compatibilité de ces règles avec la réglementation communautaire, bien qu'il ait été finalement considéré par la Cour constitutionnelle que cette législation est compatible avec le régime de droit européen. Aujourd'hui, la législation belge souhaite créer plus de cohérence entre toutes les catégories de jeux, ainsi que plus d'harmonisation communautaire. Les jeux de hasard en ligne présentent également beaucoup de défis et ce domaine se concrétise de plus en plus.

Cette loi de 1999 a créé la **Commission des jeux de hasard**, organisme d'avis, de décision et de contrôle des jeux de hasard. Elle octroie des licences d'exploitation et contrôle l'application de la loi sur le terrain. Des représentants du ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur, du ministre du Budget compétent pour la Loterie Nationale, du ministre de la Santé publique, du ministre de l'Economie et du ministre des Finances y siègent sous la présidence d'un magistrat. Le **ministre de la Justice** est par ailleurs en charge de la problématique relative aux jeux de hasard et des relations avec la Commission des jeux de hasard. Le **ministre du Budget** est chargé de la Loterie Nationale, société anonyme de droit public ayant le monopole des loteries et jeux de hasard en Belgique. Ce monopole souffre cependant d'exceptions : les loteries se déroulant sur une seule commune ou une seule province peuvent être autorisées par les **autorités communales et provinciales** compétentes, et les loteries se déroulant sur plusieurs provinces ou sur internet sont soumises à l'approbation du **ministre de l'Intérieur**.

Les organisateurs de jeux de hasard exploités « **via des instruments de la société de l'information** » (jeux en ligne) doivent recevoir une **licence « supplémentaire »**, c'est-à-dire qu'ils doivent déjà être titulaires d'une autorisation d'exploitation de jeux dans le monde réel. De plus, la licence ne peut être délivrée **que si le serveur gérant le site se trouve sur le territoire belge**. Dès lors qu'ils remplissent les autres conditions matérielles précisées par arrêté royal, les exploitants titulaires de la licence peuvent organiser des jeux en ligne. Ces derniers doivent être de la **même nature** que les jeux que la première licence les autorisait à exploiter.

Des mesures de **blocage d'accès aux sites** illicites et de **blocage des flux financiers** liés à de tels sites sont possibles en vertu du Code d'instruction criminelle (ci-après : C. i. cr.) et grâce aux différents

⁷¹⁰ M.B., 30 décembre 1999.

protocoles signés par les acteurs du domaine. A côté de ces mesures de blocages, la loi de 1999 prévoit des **sanctions pénales et administratives** pour les organisateurs et collaborateurs du jeu ainsi que pour les joueurs.

Concernant la **protection des joueurs**, il existe toute une série de mesures telles que la limitation des pertes, l'interdiction de jouer et d'accéder aux salles de jeux pour les personnes de moins de 21 ans ainsi que pour des personnes vulnérables, la tenue d'un registre national des personnes exclues du jeu, l'interdiction du crédit afin d'éviter aux joueurs de s'endetter excessivement et l'obligation des joueurs de s'identifier, ou encore la possibilité ouverte au joueur et à toute personne intéressée de demander l'interdiction du joueur dans les casinos réels et virtuels et dans les salles de jeux de hasard réelles et virtuelles.

Il existe également des mesures propres à prévenir le jeu excessif, telles que : l'interdiction d'attirer le joueur au moyen de la publicité ainsi que l'obligation d'informer le public des risques et dangers liés au jeu, la séparation de **la salle de jeux** des espaces ayant une autre affectation à l'intérieur du casino ainsi que des espaces extérieurs au casino qui sont accessibles au public, la restriction concernant les propositions aux clients de déplacements, repas, boissons ou présents à titre gratuit ou prix inférieurs aux prix du marché de biens et services comparables, et, finalement, l'obligation de mettre à disposition des joueurs des dépliants avec des informations sur la dépendance au jeu ainsi qu'un numéro d'appel au service d'aide et l'adresse des personnes chargées de porter assistance aux personnes en difficulté.

Finalement, nous constatons que le gouvernement belge a la volonté de **répartir les bénéfices réunis par les jeux au sein de la communauté**. Une obligation est ainsi imposée à la Loterie Nationale par le Roi, sur proposition du ministre et par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, de donner des subsides à de nombreuses associations, ceux-ci pouvant changer d'année en année selon la décision prise par le ministre des Finances, et des subsides dans un contrat de gestion en l'Etat et la Loterie Nationale.

1.2. Cadre juridique

Le jeu est « l'objet et le fruit d'une passion », une source de plaisir, pouvant également mener à la misère⁷¹¹. Sentant très tôt la nécessité de légiférer dans ce domaine, en 1902, **le législateur belge a adopté une loi sur les jeux**⁷¹². Le principe de cette loi était **l'interdiction générale des jeux de hasard**. Cependant, pendant plus d'un siècle, le système fut marqué par **une tolérance** qui entoura la pratique des jeux du hasard. Pendant les années 90, huit casinos étaient exploités en Belgique depuis plus de cinquante ans, alors que leur existence constituait une infraction à ladite loi⁷¹³. Les parquets généraux toléraient une telle pratique pour des raisons fiscales et historiques, et pour autant que les exploitants se plient à une série de conditions rigoureuses⁷¹⁴. Sous l'ancien droit, un jeu de hasard dont l'exploitation était interdite était un jeu où, soit par lui-même, soit en raison des circonstances dans lesquelles il était pratiqué, **le hasard l'emportait sur l'adresse du corps ou sur l'agilité intellectuelle**⁷¹⁵. Ainsi, le hasard devait jouer **un rôle prépondérant**.

Aujourd'hui, la réglementation belge repose essentiellement sur **la loi de 1999** ainsi que ses nombreux **arrêtés d'exécution adoptés depuis son entrée en vigueur**, notamment les arrêtés relatifs aux

⁷¹¹ Exposé introductif du ministre de la justice, Doc. Parl, Chambre 1998-1999, 1795/8, p. 2.

⁷¹² Loi du 24 octobre 1902 concernant le jeu ; Exposé introductif du ministre de la justice, *op. cit.*, p. 2.

⁷¹³ R. Molders, Jeux de hasard, Revue de la faculté de droit de Liège, Stradalex, 2008/4, p. 457.

⁷¹⁴ Exposé introductif du ministre de la justice, *op. cit.*, p. 2.

⁷¹⁵ Cass., 4 septembre 1984. R.W., 1984-85, p. 2578.

dispositions générales des art. 1 ss de la loi de 1999⁷¹⁶ et des arrêtés royaux prévus aux art. 54 ss de la loi de 1999 concernant les mesures de protection des joueurs et des parieurs⁷¹⁷.

Le législateur a introduit une définition plus étendue du jeu de hasard dans laquelle **le hasard peut désormais jouer un rôle même accessoire**⁷¹⁸. L'intention du législateur était de dissiper toute discussion sur l'étendue « du hasard » nécessaire pour pouvoir parler d'un jeu de hasard, en posant que même si le hasard est accessoire, l'on est en présence d'un jeu de hasard si les autres éléments constitutifs sont présents. Le législateur était « embarrassé par la distinction jeu d'adresse/jeu de hasard qui est difficile à faire, et surtout par l'imprécision relative au point de savoir si le hasard était prépondérant ou non »⁷¹⁹. Cette loi poursuit un **objectif : la protection** de la société et de l'ordre public, des joueurs, des exploitants et des intérêts fiscaux de l'Etat et des Régions⁷²⁰.

Le législateur a prévu un certain nombre **d'exceptions** auxquelles la loi de 1999 ne s'applique pas. Ainsi, l'art. 3 prévoit que **ne sont pas des jeux de hasard** les jeux relatifs à l'exercice **des sports**, ainsi que les parties engagés à l'occasion de ces jeux (1), les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum (2), les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements (...) ne nécessitant qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur (3).

La loi de 1999 ne s'applique pas non plus aux loteries. En effet, le système est régi par la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, les art. 301, 302, 303 et 304 du Code pénal et la loi du 19 avril 2002 relative à la nationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale (ci-après : loi de 2002).

1.3. Développements récents et actuels

Au cours des années, le législateur a voulu améliorer la loi sur les jeux de hasard. Il adopté **deux lois modifiant la loi de 1999** : la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux

⁷¹⁶ Tels que **l'arrêté royal du 19 juillet 2001** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe I, **l'arrêté royal du 2 mars 2004** établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de classe III, **l'arrêté royal du 26 avril 2004** établissant la liste des jeux de hasard automatiques des établissements de jeux de hasard de classe II, **les arrêtés royaux du 22 décembre 2000** relatifs au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II et III, aux modalités des demandes et à la forme des licences de classe B et C.

⁷¹⁷ **L'Arrêté royal du 15 décembre 2004** relatif au mode d'interdiction d'accès aux établissements de jeux de hasard de classe I et II, **Arrêté royal du 15 décembre 2004** relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II, **Arrêté royal du 21 juin 2011** portant modification de **l'arrêté royal du 15 décembre 2004** relatif au mode d'interdiction d'accès aux établissements de jeux de hasard de classe I et II, **Arrêté royal du 15 décembre 2004** relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II, **Arrêté royaux du 22 décembre 2000** relatifs au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II et III, aux modalités des demandes et à la forme des licences de classe B et C, **Arrêté royal du 19 juillet 2001** relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe I, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe A, **Arrêté royal du 15 décembre 2004** relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II.

⁷¹⁸ Art. 2, n°1 loi de 1999.

⁷¹⁹ K. Andries/N. Carette/N. Hoekx, Les jeux et paris, Analyse critique des éléments constitutifs de la définition légale, Bruxelles 2008, p. 21.

⁷²⁰ *Ibid.*

jeux de hasard et loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard.

De nombreux arrêtés ont dû et doivent être adoptés pour mettre en vigueur tous les articles de cette modification⁷²¹.

Les modifications ont principalement porté sur l'encadrement des jeux de hasard qui font appel aux services de la société de l'information (Internet et téléphone portable), des jeux médias (TV, radio, journaux) et des paris réels et virtuels. En effet, la loi prévoit maintenant des licences pour ce genre de jeux⁷²² et le législateur a donné un cadre plus clair à ce type d'offre de jeux de plus en plus répandu⁷²³. Le système des jeux en ligne a considérablement changé, notamment en imposant des licences aux opérateurs désirant offrir des jeux de même nature que ceux déjà offerts dans le monde réel⁷²⁴. **La protection des joueurs a été également renforcée.** Ainsi, l'entourage peut par exemple demander l'interdiction du joueur dans les casinos réels et virtuels et dans les salles de jeux de hasard réelles et virtuelles (art. 54, § 3, al. 4 de la loi de 1999)⁷²⁵.

De nombreuses discussions ont eu lieu concernant la **compatibilité de cette nouvelle réglementation avec le droit communautaire.** Ainsi, dans un arrêt de la cour constitutionnelle⁷²⁶ dans lequel la cour était invitée par les requérants à poser une question préjudicielle à la C.J.U.E (Cour de justice de l'Union européenne) au sujet de la compatibilité d'une loi telle que la loi belge avec les grandes libertés économiques consacrées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁷²⁷ (art. 49 et 56) et avec le principe de non-discrimination⁷²⁸. Les requérants se plaignaient de l'exclusion par le législateur belge des entreprises opérant uniquement sur Internet et de l'obligation pour les opérateurs souhaitant offrir des jeux de hasard en ligne de localiser leurs serveurs dans un établissement permanent situé en Belgique. Dans son arrêt, la Cour a **conclu à la compatibilité du régime avec le droit européen**, bien que cette décision ait soulevé de nombreuses questions⁷²⁹.

Les derniers développements laissent entrevoir que la législation belge souhaite **créer plus de cohérence entre toutes les catégories de jeux** (paris, jeux de casino, loteries, jeux réels et virtuels), mais aussi plus de cohérence entre la politique des Etats membres de l'Union. L'absence d'harmonisation communautaire dans le domaine complique les choses, le droit du jeu de hasard connaissant un traitement très différent d'un pays à un autre⁷³⁰.

Ce sont principalement **les jeux de hasard en ligne qui posent les plus grands défis actuellement**, et la modification de la loi de 1999 en 2010 laisse voir à quel point ce domaine doit se concrétiser. Il faut pouvoir offrir une protection effective aux joueurs vulnérables et aux jeunes joueurs, équivalente à celle offerte par le mode classique, assurer la protection de la sincérité des jeux, garantir la protection

⁷²¹ N. Hoekx/E. Marique, Actualité et perspectives des jeux de hasard réels et en ligne, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2012/7-8, p. 739 ss, p. 744.

⁷²² *Ibid.*

⁷²³ *Journal des tribunaux* 2012, L'offre de jeux de hasard en ligne et la libre prestation de services au sein de l'U.E, p. 277.

⁷²⁴ Art. 43/8 la loi de 1999.

⁷²⁵ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 744.

⁷²⁶ Arrêt de la Cour constitutionnelle n°128/2011 du 14 juillet 2011.

⁷²⁷ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2012/c 326/ 01.

⁷²⁸ *Journal des Tribunaux* 2012, *op. cit.*, p. 278.

⁷²⁹ Pour une analyse complète de la décision, voir *Journal des tribunaux* 2012, *op. cit.*, p. 278.

⁷³⁰ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 740.

des données personnelles, pouvoir lutter contre le blanchiment d'argent et maîtriser les flux d'argent⁷³¹.

2. Dänemark

As a starting point, all gambling activities in Denmark requires a license from *Spillemyndigheden*, the Danish Gaming Authority. Only Danske Spil A/S can be granted a license to organize lotteries and horse- and dog races and these games are thus, still under monopole.

However, gambling has to some extent been liberalized in Denmark so that natural and legal persons can apply for licenses to organize non-profit lotteries, bets (not including horse- or dog races), local betting pools, land based casinos, online casinos and slot machines in arcades and restaurants that pay out gains, and public poker tournaments.

In order to obtain a license, the organizer must meet certain general requirements as well as specific requirements relating to the particular type of game.

Especially in relation to online gambling, it is required that an applicant for a license to organize online casinos and bets shows that he can conduct the business in an economically and professionally sound fashion. Furthermore, an online gambling license is granted under the conditions that the organizer has knowledge of the identity of the players and the extent to which the player intends to play, and that an account is created for the players which contains information about the balance of the player, the game history, deposits and withdrawals, and transactions in relation thereto.

The Danish regulation prevents unlicensed online gambling through marketing restrictions, rule on Internet blocking, and blocking of financial transactions.

Furthermore, the regulation seeks to prevent money laundering through an obligation for casinos to set forth internal anti-money laundering procedures, obtain information on the identity of the players, and adhere to a general awareness obligation. The management is personal liable for ensuring that there are sufficient procedures in place. In the case of concern, the casinos are required to establish, through a material inquiry, that money laundering does not occur or otherwise notify SØIK (*Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet*), who is the public prosecutor for serious economic and international crime.

Generally, it is not punishable by criminal sanctions to participate in gambling regardless of whether the gambling was duly licensed or not. Organizers, however, are liable to criminal sanctions in cases of willful or grossly negligent infringements of the gambling legislation. Apart from the criminal sanctions the Danish Gaming Authority is moreover able to revoke a gambling license.

3. Norwegen

3.1. Übersicht

The Norwegian legislative framework on gambling is set out in three main acts: The Lottery Act (*lotteriloven*), the Totalisator Act (*totalisatorloven*), and the Gaming Act (*pengespilloven*). *Lotteriloven* provides for the general rules on gambling whereas *totalisatorloven* and *pengespilloven* govern games that are subject to a monopoly. Monopoly games (gaming machines, betting and a number of lottery games) under *pengespilloven* are organized by the government-owned company called *Norsk Tipping*.

⁷³¹ *Ibid.*

Games under *totalisatorloven* (pool betting on horse races) are organized by the foundation **Norsk Rikstoto**.

As a starting point, **gambling is generally prohibited** in Norway and the non-liberalized market enables the authorities to strictly control gambling activities in the country. The general objectives of the legislation is to ensure that gambling is organized under satisfactory conditions and is subject to public control in order to prevent negative social consequences of gambling such as gambling addiction and crime.

Gambling activities are subjected to the oversight of the **Norwegian Gaming Authority** (*Lotteritilsynet*), which is a governmental directorate that supervises both private lotteries and government monopoly games.

As a **preventive measure**, *Lotteritilsynet* must authorize the organizations or associations organizing games under *lotteriloven*, as well as potential contractors or facility managers and the parties are required to meet certain requirements. Furthermore, rules are set out regarding the type of prizes that can be awarded and the maximum value of the prizes, and some games are subject to limitations of the playing time. Moreover, it is a requirement that the players are provided with information on gambling addiction as well as the telephone number for the helpline for compulsive gamblers.

Online lotteries or other online gambling activities are generally not allowed. However, due to the growing market of online gambling, Norsk Tipping and Norsk Rikstoto have been allowed to offer their games online since 2011 and they are thus the only organizers who may offer online gambling via Internet, tablets or smartphones in Norway.

To limit the negative impact of gambling, **four main measures** have been established in relation to games organized by *Norsk Tipping*: age limits; deposit limits determining how much money a player can play for; amount limits determining how much a player can lose; time limits deciding the amount of time a player can play.⁷³²

For some games organized by *Norsk Tipping*, the players are required to determine individual **limits** and for other games it is optional. All games organized by Norsk Tipping have an 18 years age limit and a general deposit limit of NOK 40'000.- per day, NOK 100'000.- per week, NOK 300'000.- per month or NOK 1'000'000.- per year apply for all games offered by Norsk Tipping as a whole. Norsk Tipping is responsible for preventing a player from playing when the set limits have been reached. In addition, for some games, players can block their access for a predefined amount of time (self-exclusion).

In relation to games under *totalisatorloven* (pool betting on horse races), a player must be 18 years of age to participate and all games not organized by *Norsk Rikstoto* are prohibited. Further, specific rules are set out by *Norsk Rikstoto* regarding the conduction of the races, prize calculation and the payout of winnings. The particular racing track is responsible for complying with the rules.

Three **general preventive measures** have been laid down to constrain gambling activities that are **not allowed** under the Norwegian legislative framework. First, it is prohibited to market or convey unauthorized gambling activities. Secondly, it is prohibited to facilitate unauthorized gambling activities and thirdly, as part of the facilitation prohibition, it has been specifically prohibited to facilitate financial transactions so that payments to and from unauthorized organizers must be blocked. These preventive measures also apply in relation to online gambling activities.

⁷³² See <https://www.norsk-tipping.no/spilleregler/spillegrenser>.

In order to prevent illegal online gambling, *Lotteritilsynet* may also render decisions instructing an infringing party to rectify a matter, discontinue its activities, and impose administrative and conditional fines when it is found necessary. A breach shall also be reported to the police if the infringements may be considered a criminal offense. Depending on the applicable law and the gravity of the violation, criminal offenses are punishable by fines or in some cases imprisonment.

The individual player can decide that a part of the stakes deposited is directly transferred to a local organization registered as being voluntary (*frivillighetsregisteret*). The proceeds from Norsk Tipping are split according to a legally established distribution formula. The major part is dedicated to sports, the other parts to culture and to charitable and humanitarian organizations. The proceeds of Rikstoto must contribute to strengthening equestrian sports, horse keeping and horse breeding in Norway. Special rules apply for some games.

3.2. Rechtlicher Rahmen

The Norwegian legislative framework on gambling is set out in three main acts: *lotteriloven*, *totalisatorloven*, and *pengespilloven*. *Lotteriloven* provides for the general rules on gambling whereas *totalisatorloven* and *pengespilloven* governs games that are subjected to a monopoly.

Lotteriloven entered into force on 24 February 1995 and governs different types of **private lotteries** as well as *Extra-spillet*, which is organized by the government owned company Norsk Tipping. *Lotteriloven* defines lotteries as activities where the participants against a deposit can achieve gains as a result of draws, guessing, or other methods that offer a random outcome.

Totalisatorloven, which in its original version entered into force in 1927 and whose most recent changes entered into force on 1 June 2010, governs totalizator games organized by Norsk Rikstoto, i.e., horse races. Norsk Rikstoto is an independent foundation and carries the overall responsibility for all totalizator activity and financial management of equestrian sports in Norway.

Pengespilloven entered into force on 1 January 1993 and governs games organized by Norsk Tipping, except *Extra-spillet*, which means all other sport games than horse racing and certain number games. Norsk Tipping is a limited liability company under the Ministry of Culture and Norsk Tipping's activities are controlled under *pengespilloven*.

Thus, certain types of gambling are still forbidden in Norway. These games are casinos, all kinds of pyramid schemes and so called "chains of luck". In Norway, poker is characterized as a lottery and as such not legal.

Gambling and lotteries are further controlled by government regulations and gambling rules.

3.3. Aktuelle Entwicklungen

Currently, the Norwegian regulation on online gambling is developing. The government has not yet allowed online gambling in general, however, due to the growing market of online gambling, Norsk Tipping and Norsk Rikstoto have been allowed to offer their games online from 2011.

Moreover, in the fall of 2013, the government announced that it would consider establishing a licensing system for organizing gambling activities and thereby revoke the gambling monopoly.⁷³³

⁷³³ See the press release from the Ministry of Culture of 8.12.14, available at <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Kulturminister-Widvey-mottok-rapport-med-forslag-til-regulering-av-pengespillmarkedet/id2343493/> (13.01.15).

Changes to the legislation have still not been decided upon, but a report on the economic consequences of a possible licensing system where other gambling organizers are allowed onto the Norwegian market was delivered on 15 January 2015.⁷³⁴

Further, Norsk Tipping has been allowed to open an online platform with new interactive games called Instaspill. 68 games were approved in January 2014 including casino games, bingo, and scratch card games but, poker in its ordinary form is not permitted as an online game.⁷³⁵ The Ministry of Culture, in the autumn of 2014, changed the regulation so that Poker NM can be organized in Norway and the government suggested at the same time that private poker tournaments without a systematized or professional structure should be allowed.⁷³⁶

4. Vereinigtes Königreich

4.1. Übersicht

The **Gambling Act 2005** is the principal piece of primary legislation governing gambling activities in Great Britain (i.e. England, Scotland and Wales). The Gambling Act has been supplemented by a huge number of secondary enactments (orders, rules and regulations). Only the organisation of large-scale, commercial lotteries is excluded from the scope of the Gambling Act 2005. It was decided to retain the pre-existing model of a single, “national lottery”, in principle operated by a single, private-sector enterprise and supervised by a separate regulatory authority, the National Lottery Commission. This aspect, as well as (pending the resolution of difficulties due to restrictions imposed by EU-law) fixed-odds betting offer on horseraces, are governed by older pieces of legislation.

The philosophy underlying the Gambling Act 2005 is that market forces, rather than government policy, should be the principal factor determining the nature and number of gambling services offered to the public. This is subject however, to regulatory restrictions of operators aimed at ensuring that they do not exploit vulnerable players, that they operate fair games and that they do not fall under the influence of organised crime. Local government authorities also have the option of restricting the areas in which gambling premises may be located.

The structural elements of the current gambling regulatory framework of the United Kingdom have remained unchanged since 2007. However, late in 2014, very small amendments to the Gambling Act 2005 effected an important change in British government policy towards **online gambling services** offered to British players by operators licensed in foreign jurisdictions. It is no longer lawful for foreign operators to advertise or supply their services in the United Kingdom without holding British licences. No internet blocking or payment prevention measures have been taken in order to prevent unlicensed supply. Instead, the gambling industry supervisory authority (Gambling Commission) is threatening to revoke the licences of British-based gambling service operators, software providers and “affiliates”

⁷³⁴ The report is available at https://www.regjeringen.no/contentassets/ba4e735203e748d5bb1c48d3d4ba1de5/rapport_rmc-utredning_av_okonomiske_konsekvenser_av_en_mulig_lisensordning_for_pengespill.pdf (20.01.15).

⁷³⁵ The entire list of approved games are available at <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/01/Godkjente-Instaspill-januar-20142.pdf> (13.01.15).

⁷³⁶ See the press release from the Ministry of Culture of 17.10.14, available at https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Poker-NM-og-private-pokerlag-blir-tillatt/id2351292/?regj_oss=10 (13.01.15).

who belong to “networks” that include unlicensed operators known to supply their services to British players.

As concerns player protection, “harm” or “exploitation” of “children and other vulnerable persons” are the concrete **dangers, associated with excessive gambling**, that are to be avoided.

Concrete measures aimed at protecting children and other vulnerable persons are set out, not in legislation, but in the **licensing conditions** imposed by the supervisory authority. This arrangement allows the authority to impose new and updated measures, in line with advances in knowledge and technology, without needing to wait for the government or the parliament to modify legislative provisions. The arrangement is also considered to be more effective than alternative normative structures relying upon industry cooperation or criminal prosecution; a licensee who fails to take the required measures can be quickly and proportionately sanctioned, under threat of losing her most valuable asset, namely her license to operate in the United Kingdom.

Perhaps the most important of the **concrete measures** required by licensing conditions is programmatic: individual licensees are required to formulate and implement business policies aimed at achieving specified goals. Some of the goals are general in nature: contribution to treatment, education and research of or into problem gambling. Others are quite specific: accurate verification of the age of every young player; identification and confrontation of players showing signs of problem gambling.

A number of measures are of practical relevance only to **online gambling activities**: configuration of websites in such a way that they can be effectively filtered out; acceptance of gambling funds transferred by credit card only after approval by the credit card issuer; identification of multiple gambling accounts opened by a single player. It may be noted that some concessions were evidently made, when these measures were formulated, to the situation of British licensed operators as competitors in a global, online market. For example, new customers can be accepted and permitted to play before the process of age verification is carried out, because it is likely that a potential player will go to a less regulated competitor’s site if he is obliged to await the outcome of a verification procedure. Similarly, licensed operators may agree to allow players to gamble on credit and although they should check the players’ creditworthiness before doing so, breaches of this requirement are not (yet) punishable.

In the United Kingdom, three sources of **public funding derived from the proceeds of gambling** do not disappear into the consolidated revenue fund, but are distributed separately: voluntary contributions made in lieu of a statutory gambling levy are distributed by the Responsible Gambling Trust; the proceeds of a horserace betting levy are distributed by the Horserace Betting Levy Board; the proceeds of duty imposed on the national lottery are distributed by the Big Lottery Fund and eleven other distributing bodies. These entities operate largely, but not entirely independently of the British national and regional governments. There is political pressure, not to further separate the entities from government, but on the contrary to ensure that the entities are accountable to and act in accordance with the wishes of the population and their elected representatives. The entities have reacted to that pressure by appointing respected individuals to their supervisory organs, publishing expenditure plans and inviting public input to the formulation of expenditure strategies. In the current era of public “austerity”, there is also political pressure to ensure that these proceeds of gambling are distributed to projects and person who would otherwise receive no public funding, rather than in replacement of public funding out of general tax revenue.

4.2. Rechtlicher Rahmen

Until 2005, British gambling legislation was distributed over a huge number of diverse legislative provisions which had been enacted on a uncoordinated basis and some of which were centuries old. The essential aim of the legislation was to limited the quantity of gambling services which could be lawfully provided in the United Kingdom.

Following the recommendations of an extensive public enquiry, it was decided to replace almost all of those provisions with a coherent body of modern and effective legislation implementing a revised regulatory policy of permitting market forces to determine the quantity and quality of gambling services, subject to “overriding objectives“ of preventing crime and disorder, protecting children and other vulnerable persons and ensuring the fairness and transparency of gambling. The new legislative framework, most of which came into force in October of 2007, applies to three of the four jurisdictions constituting the United Kingdom: England, Scotland and Wales. The devolved government of Northern Ireland did not wish to embrace the reforms. The old policy and relevant legislative provisions therefore still apply in Northern Ireland at the present time.

The **Gambling Act 2005 is the principal piece of primary legislation** governing gambling activities in Great Britain (i.e. England, Scotland and Wales). It has been supplemented by a huge number of secondary enactments (orders, rules and regulations) which are listed on the website⁷³⁷ of the principal authority regulating gambling activities in Great Britain, the Gambling Commission.

One aspect of gambling regulation was **excluded** from the scope of the Gambling Act 2005 as a matter of policy. This is the organisation of **large-scale, commercial lotteries**. It was decided to retain the pre-existing model of a single, “national lottery”, in principle operated by a single, private-sector enterprise and supervised by a separate regulatory authority, the National Lottery Commission. This aspect is governed by three pieces of primary legislation (National Lottery etc Act 1993, National Lottery Act 1998 and National Lottery Act 2006) and a number of secondary enactments listed on the website⁷³⁸ of the National Lottery Commission.

A second aspect of gambling regulation has unexpectedly encountered economic problems and restrictions imposed by EU-law. This is the provision of **fixed-odds betting offers on horseraces**. Pending the resolution of those difficulties, this aspect continues to be governed, at the present time, by the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963, the Betting and Gaming Duties Act 1981 and the Horserace Betting Levy Act 1981.

All legislation, primary and secondary, is available in a consolidated, governmental database⁷³⁹.

4.3. Aktuelle Entwicklungen

The National Lottery Commission was merged into the Gambling Commission⁷⁴⁰ in 2013, as a matter of administrative efficiency. No legislative amendments were needed in order to effect the merger and the National Lottery Commission continues to separately exist as a matter of law.

⁷³⁷ Freely accessible at <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Licensing-compliance-enforcement/gamblingrelatedlegislation.aspx> (last consulted on 22 January 2015).

⁷³⁸ Freely accessible at <http://www.natlotcomm.gov.uk/regulating-the-lottery/statutory-framework/statutory-instruments.html> (last consulted on 22 January 2015).

⁷³⁹ Freely accessible at <http://www.legislation.gov.uk/> (last consulted on 22 January 2015).

⁷⁴⁰ Refer above, to point 1.2. of this national report.

The Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014, after a long period of discussion and preparation, entered into force on 1 November 2014. The effects of this amending legislation on the cross-border provision of gambling services to players in the United Kingdom will be described below (under point 3).

We are not aware of any concrete proposals to modify the regulatory structure for the provision of gambling services in the United Kingdom within the foreseeable future.

The Gambling Commission, in its role as an advisor of the British government in matters of gambling regulatory policy, is constantly reviewing various aspects of the gambling activities under its supervision and making minor amendments to the licensing conditions it imposes.

5. Liechtenstein

5.1. Übersicht

Seit dem 1. Januar 2011 gelten in Liechtenstein ein neues Geldspielgesetz sowie Verordnungen zu Spielbanken, Geschicklichkeits-Geldspielen und Online-Geldspielen. Das Geldspiel ist grundsätzlich verboten. Die Regierung kann jedoch Konzessionen für Spielbanken und Online-Geldspiele sowie Bewilligungen für Lotterien und Wetten vergeben.⁷⁴¹ Die Aufsicht liegt beim Amt für Volkswirtschaft.⁷⁴² Aufgrund von Rechtsstreitigkeiten wurde bis heute keine Spielbankenkonzession erteilt.⁷⁴³ Auch Konzessionen für Online-Geldspiele scheinen noch nicht vergeben worden zu sein.

Das Geldspielgesetz sieht unter anderem Massnahmen vor, die den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorbeugen und diese beheben sollen, sowie Massnahmen, die eine sichere, ordnungsgemässe und transparente Durchführung der Spiele gewährleisten sollen. Die Ausarbeitung eines Sozialkonzeptes ist eine Voraussetzung für die Erteilung einer Spielbankenkonzession. Beim Angebot von Online-Geldspielen darf eine spielende Person nur ein Kundenkonto haben können, das zudem genaue Informationen über getätigte Spiele, deren Zeitpunkt und Dauer sowie über Einsätze und Gewinne enthalten muss. Des Weiteren sieht das Geldspielgesetz Spielsperren sowohl in der Form der Fremdsperre als auch in Form der Selbstsperre vor. Um die Spielsperren effektiv durchsetzen zu können, sind Spielbanken verpflichtet, die Identität von Personen zu überprüfen, bevor sie diesen Zutritt gewähren. Eine vergleichbare Pflicht trifft auch Veranstaltende von Online-Geldspielen.

Bei den Spielbanken, den Lotterien und Wetten sowie bei den Online-Geldspielen wird eine Spielbankenabgabe erhoben, deren Höhe je nach Spiel variiert.⁷⁴⁴

Obwohl bisher keine Konzession nach diesem Gesetz erteilt wurde, soll es nun bereits wieder geändert werden. Im Mai 2015 hat die Regierung eine Gesetzesänderung in Vernehmlassung bis 5. Juli 2015 gegeben, deren Hauptpunkt darin besteht, vom Konzessions- zum Polizeibewilligungssystem zu wechseln.⁷⁴⁵

⁷⁴¹ Art. 8 Geldspielgesetz (GSG).

⁷⁴² Art. 78 Abs. 1 lit. a) Geldspielgesetz (GSG).

⁷⁴³ Landesverwaltung Fürstentum Liechtenstein, Konzessionsvergabe Spielbank, verfügbar unter <http://www.llv.li/#/11209/spielbanken> (6.7.2015).

⁷⁴⁴ Art. 73 Abs. 1, 2 lit. a), b), c) Geldspielgesetz (GSG).

⁷⁴⁵ Landesverwaltung Fürstentum Liechtenstein, Regierung verabschiedet Vernehmlassungsbericht zur Abänderung des Geldspielgesetzes, Medienmitteilung verfügbar unter <http://www.llv.li/#/41/> (2.7.2015).

5.2. Aktuelle Entwicklungen

Liechtenstein hat mit Wirkung vom 1.1.2011 ein **neues Geldspielgesetz** sowie Verordnungen zu Spielbanken, Geschicklichkeits-Geldspielen und Online-Geldspielen⁷⁴⁶ verabschiedet. Anlass hierfür war insbesondere das bisherige Verbot von Spielbanken, Lotterien, Wetten und Spielautomaten in Liechtenstein. Dieses widersprach der Tatsache, dass Liechtenstein aufgrund der sechs nahe in den Nachbarländern gelegenen Spielbanken tatsächlich die Region mit der höchsten Versorgungsdichte an Spielbanken in Europa war.⁷⁴⁷

Obwohl bisher keine Konzession nach diesem Gesetz erteilt wurde, soll es nun bereits wieder geändert werden. Im Mai 2015 hat die Regierung eine Gesetzesänderung in Vernehmlassung bis 5. Juli 2015 gegeben, worin ein Wechsel vom Konzessions- zum Polizeibewilligungssystem vorgesehen ist.⁷⁴⁸

B. ZULASSUNG UND AUFSICHTSREGIME

1. Belgien

1.1. Général

1.1.1. Champ d'application de la réglementation des jeux de hasard et exceptions

La loi de 1999 instaure une **interdiction générale de l'exploitation des jeux de hasard** ou d'établissement des jeux de hasard. Toutefois, afin de « trouver un équilibre réaliste entre la pratique du jeu et la nécessité de limiter le danger qu'elle représente sur le plan social », le législateur a prévu **une exception à ce principe** pour les établissements autorisés par la loi moyennant une licence écrite préalable⁷⁴⁹.

L'idée de la loi de 1999 réside à son **article 4** : « Il est interdit d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard autres que ceux autorisés conformément à la présente loi. Nul ne peut exploiter un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la Commission des jeux de hasard »⁷⁵⁰.

Toutes les différentes classes de licences sont énumérées à l'art. 25 de la loi de 1999.

Les licences conférées par la loi sont subdivisées en catégories différentes. On trouvera notamment⁷⁵¹ :

- La licence A pour les établissements de jeux de hasard de classe I (**les casinos**) ;
- La licence B pour les établissements de classe II (**les salles de jeux automatiques**) ;
- La licence C pour les établissements de classe III (**les débits de boissons**) ;

⁷⁴⁶ Die Online-Geldspielevordnung trat am 31.5.2011 in Kraft.

⁷⁴⁷ Mairhofer, *Liechtensteinisches Geldspielgesetz – Ein europäisches Novum*, http://www.private.ch/media/docs/private/2011/05/de/024_Liechtensteinisches_Geldspielgesetz.pdf (26.11.2014); EU-Infothek vom 21.10.2011, *Glücksspiel in Liechtenstein*, <http://www.eu-infothek.com/article/gluecksspiel-liechtenstein> (26.11.2014).

⁷⁴⁸ Landesverwaltung Fürstentum Liechtenstein, Regierung verabschiedet Vernehmlassungsbericht zur Abänderung des Geldspielgesetzes, Medienmitteilung verfügbar unter <http://www.llv.li/#/41/> (2.7.2015).

⁷⁴⁹ Exposé introductif du ministre de la justice, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁵⁰ Art. 4 loi de 1999.

⁷⁵¹ Pour une vision complète de toutes les licences conférées, cf. art. 25 loi de 1999.

- La licence D pour le personnel qui travaille dans un établissement de classe I ou II ;
- La licence E pour la vente, la location, la location-financement, la fourniture, la mise à disposition, l'importation, l'exportation, la production, les services d'entretien, de réparation et d'équipement des jeux de hasard⁷⁵².

Ce qui est central dans les nouveautés apportées par l'adoption de la loi de 1999 **c'est la création de la Commission des jeux de hasard** (ci-après : CJH) qui est à la fois un organisme d'avis et de décision qu'un organisme de contrôle des jeux de hasard⁷⁵³. La CJH donne des avis à la demande d'un ministre ou du parlement, ou encore un avis obligatoire lors de la création de nouveaux jeux de hasard par la Loterie Nationale⁷⁵⁴ ; elle **octroie des licences** d'exploitation et **contrôle** l'application de la loi sur le terrain. Ainsi, les membres du secrétariat de la CJH ont la qualité d'officier de police judiciaire⁷⁵⁵. Chaque année, la CJH établit un rapport de ses activités⁷⁵⁶.

La Commission des jeux de hasard est présidée par un magistrat, qui siège avec des représentants des six ministres suivants : **ministre de la Justice, ministre de l'Intérieur, ministre du Budget compétent pour la Loterie Nationale, ministre de la Santé publique, ministre de l'Economie et ministre des Finances**⁷⁵⁷.

La Commission des jeux de hasard fait partie du **Service public fédéral Justice**. Le ministre de la Justice est en charge de la problématique relative aux jeux de hasard et des relations avec la Commission des jeux de hasard⁷⁵⁸.

Le **ministre du Budget** est chargé de la **Loterie Nationale**. Cette dernière est une société anonyme de droit public. Elle a le monopole des loteries et des jeux de hasard en Belgique. Le ministre du Budget veille à ce qu'elle organise les jeux de manière responsable et à la redistribution des bénéfices (voir V., D., 1. Belgen).

Par exception à ce monopole, des loteries peuvent être autorisées. Le « collège des Bourgmestre et Echevins [est compétent] si l'événement se déroule sur le territoire d'une seule commune. Si la loterie couvre plusieurs communes (tout en se confinant dans une seule province), il y a lieu d'obtenir l'autorisation de la députation permanente. Si l'organisation de la loterie couvre plusieurs provinces, c'est l'autorisation du **ministre de l'Intérieur** qui est requise. Les loteries sur internet sont pour leur part toujours soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur »⁷⁵⁹. La cellule de contrôle de la Commission des jeux de hasard est compétente pour contrôler les loteries illégales⁷⁶⁰.

⁷⁵² K. Andries/N. Carette/N. Hoekx, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁵³ Art. 9 loi de 1999. Cf. ég. K. Andries/N. Carette/N. Hoekx, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁵⁴ Art. 6, § 1, 2° loi de 2002.

⁷⁵⁵ Art. 15 exécuté par l'arrêté royal du 12 juillet 2004 relatif à la désignation des membres du secrétariat de la Commission des jeux de hasard qui ont la qualité d'officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi, M. B. 8 août 2004.

⁷⁵⁶ Art. 16 loi de 1999. Pour un exemple du rapport annuel de 2013, voir sous : http://justice.belgium.be/fr/binaries/Rapport%20Annuel%20CJH_2013_FR_tcm421-248900.pdf (31.03.15).

⁷⁵⁷ Commission des jeux de hasard, Rapport annuel 2014, p. 10 et 11, disponible sous http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/KS2015_Ja arverslag_FR_Single.pdf (30.06.2015).

⁷⁵⁸ Commission des jeux de hasard, Rapport annuel 2012, p. 12, disponible sous http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_fr/documents/KSC_2012_xFRx.pdf (30.06.2015).

⁷⁵⁹ *Ibid.*, p. 47

⁷⁶⁰ *Ibid.*, p. 45.

Concernant l'**encadrement des jeux en ligne**, il paraît important de préciser qu'il s'appuie aujourd'hui sur une philosophie qui est de permettre l'exploitation des jeux virtuels sur le modèle des jeux réels afin de pouvoir utiliser l'expérience acquise⁷⁶¹. **Les licences de jeux virtuels** sont calquées sur les licences pour des jeux réels et les casinos virtuels doivent aussi obtenir des licences⁷⁶².

1.1.2. Définitions

Il est essentiel de connaître quelques définitions des termes principaux concernant les jeux de hasard en Belgique.

L'exploitation : Il faut premièrement noter que les jeux de hasard en soi ne sont pas illégaux. C'est l'*exploitation* de ces jeux (sans licence) qui est interdite. La loi définit le terme « exploiter » comme : mettre ou tenir en service, installer ou maintenir un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard⁷⁶³. Selon certains auteurs⁷⁶⁴, la loi ne considère pas les joueurs comme des exploitants, ce qui les rendrait punissables, mais si on adopte une lecture stricte de la définition donnée, une telle qualification n'est néanmoins pas tout à fait exclue. Ainsi, il vaudrait mieux interpréter « exploiter » comme : « mettre ou tenir en service, installer ou maintenir l'offre d'un ou plusieurs jeux de hasard ». Ainsi, le joueur qui ne fait que de s'engager dans une offre n'est pas concerné par les délits prévus par l'article 4 § 1^{er} de la loi sur les jeux de hasard.

Le jeu de hasard : il s'agit de « tout jeu (...) pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs (...), soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, (...) ou organisateurs du jeu (...) et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain »⁷⁶⁵.

Les établissements de jeux de hasard : ce sont les bâtiments ou les lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard⁷⁶⁶.

Les salles de jeux : il s'agit des lieux au sein des établissements des jeux de hasard où sont exploités les jeux de hasard⁷⁶⁷.

Le pari : c'est un jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte du joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs⁷⁶⁸.

La loterie : l'article 301 du Code pénal dispose que : « Sont réputées loteries, toutes opérations offertes au public et destinées à procurer un gain par la voie du sort. ». Le principe est l'interdiction des loteries. Toutefois une exception légale est prévue en faveur des « loterie exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts ou à tout autre but d'utilité publique, lorsqu'elles auront été autorisées ». Cette dérogation permet à une trentaine

⁷⁶¹ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 745.

⁷⁶² Cf. *infra* 3.2.

⁷⁶³ Art. 2, 2° loi de 1999.

⁷⁶⁴ K. Andries/N. Hoekx/N. Carette, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2007/7-8, p. 660.

⁷⁶⁵ Art. 2, 1° loi de 1999.

⁷⁶⁶ Art. 2, 3° loi de 1999.

⁷⁶⁷ Art. 2, 4° loi de 1999.

⁷⁶⁸ Art. 2, 5° loi de 1999.

d'association sans but lucratif, dûment autorisées par le Ministère de l'Intérieur, d'organiser des tombolas et de les revendre par tranches à des entreprises commerciales⁷⁶⁹. Seules les loteries procurant des gains en nature (tombolas) sont autorisées. La Loterie nationale se réserve le droit d'attribuer des lots en espèce⁷⁷⁰.

1.2. Autorisation des jeux en ligne

L'offre de jeux de hasard en ligne a explosé en Belgique au cours des dernières années. Ceux-ci étaient interdits jusqu'à la modification de 2010.

Le droit belge interdit en principe les jeux de hasard en ligne, sauf en cas d'obtention d'une licence. La loi de 1999, complétée par deux arrêtés royaux⁷⁷¹, prévoit désormais des **licences pour les jeux de hasard exploités en ligne, « via des instruments de la société de l'information »**, c'est-à-dire « les équipements électroniques de traitement, y compris la compression numérique, et de stockage de données, qui sont entièrement transmises, acheminées et reçues par fils, par radio, par des moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques »⁷⁷². Cela comprend internet ou les téléphones portables.

1.2.1. Conditions à l'octroi de la licence

Le droit belge prévoit pour les jeux en ligne une licence « **supplémentaire** » : une telle licence n'est en effet accordée **qu'à des opérateurs qui détiennent déjà une licence** de classe A, B ou F1 dans le monde réel, soit pour un casino, une salle de jeux automatiques ou l'exploitation de paris⁷⁷³. Ces licences sont nommées respectivement A+, B+ et F1+⁷⁷⁴. Le demandeur d'une autorisation supplémentaire doit donc avant tout satisfaire aux exigences relatives à la licence pour le monde réel avant d'obtenir celle relative aux jeux en ligne. « L'idée principale est de permettre aux opérateurs qui ont déjà prouvé qu'ils étaient en mesure de respecter la loi existante, d'exploiter des jeux au moyen des services de la société d'information aux mêmes conditions que celle fixées dans la loi de 1999 »⁷⁷⁵.

Ces deux autorisations sont liées : la **durée de validité de la licence supplémentaire dépend de celle de la licence** que le demandeur possédait initialement⁷⁷⁶. De plus, la licence complémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux **de même nature** que ceux offerts dans le monde réel par l'exploitant⁷⁷⁷.

⁷⁶⁹ R. Byl, Aspects légaux et déontologiques des tombolas et concours, 06.07.2004, disponible sous http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=165 (29.06.2015).

⁷⁷⁰ Tombolist, Aspects légaux, disponible sous http://www.tombolist.be/aspects.php?cat_ID=2 (29.06.2015).

⁷⁷¹ Arrêté royal du 21 juin 2011 relatif aux conditions qualitatives auxquelles le demandeur d'une licence supplémentaire doit satisfaire en matière de jeux de hasard (ci-après arrêté de 2011, conditions qualitatives) ; Arrêté royal du 21 juin 2011 relatif à la forme de la licence supplémentaire et aux modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence supplémentaire en matière de jeux de hasard (ci-après : arrêté de 2011, forme).

⁷⁷² Art. 2, 10° loi de 1999.

⁷⁷³ Art. 43/8, § 1 loi de 1999.

⁷⁷⁴ Art. 25 1/1, 2/1, 6/1 et 43/8 § 1 loi de 1999.

⁷⁷⁵ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 746.

⁷⁷⁶ Art. 43/8, § 3 loi de 1999.

⁷⁷⁷ Art. 43/8, § 1 loi de 1999.

C'est le Roi qui détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres⁷⁷⁸ les **conditions qualitatives** auxquelles le demandeur doit satisfaire⁷⁷⁹. Le demandeur doit prouver qu'il est solvable à 40%⁷⁸⁰. Il doit présenter un plan détaillé relatif à la sécurité des opérations de paiement entre l'exploitant et le joueur⁷⁸¹. De plus, il doit expliquer la politique qu'il mettra en place concernant l'accessibilité de groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard⁷⁸². Le demandeur est tenu de décrire le règlement des plaintes, de laisser la CJH prendre connaissance des plaintes et de mettre à disposition le règlement⁷⁸³. Il doit également expliquer sa politique en matière de publicité⁷⁸⁴. Enfin, il doit produire un document attestant qu'il s'est acquitté de toutes ses obligations fiscales⁷⁸⁵.

Le Roi détermine aussi les **conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts**. Celles-ci portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur, le contrôle de l'âge, les jeux offerts, les règles de jeu, le mode de paiement et le mode de distribution des prix⁷⁸⁶.

Les **modalités de surveillance et de contrôle** des jeux de hasard exploités sont également établies par le Roi. Les **serveurs** sur lesquels les données et la structure du site web sont gérées **doivent se trouver dans un établissement permanent sur le territoire belge**⁷⁸⁷. La constitutionnalité de cette disposition a été critiquée, notamment au regard de la libre circulation des jeux. La CJUE l'a toutefois estimée compatible avec le droit européen⁷⁸⁸.

Enfin, le Roi **détermine quels jeux peuvent être exploités**⁷⁸⁹ ainsi que les **modalités de l'information** des joueurs, concernant la légalité des jeux en ligne⁷⁹⁰.

Le demandeur d'une licence doit en outre veiller à **garantir l'honnêteté des jeux** de hasard créés et à leur **fonctionnement régulier**. La CJH doit pouvoir à tout moment contacter le demandeur de licence. Enfin, le demandeur doit assurer une liaison des données permanente entre son site et le CJH⁷⁹¹.

1.2.2. Procédure

Le demandeur adresse sa demande de licence supplémentaire par **lettre recommandée**, au moyen du formulaire mis à disposition, ou par **voie électronique auprès de la CJH**. Il y **joint** un plan du site web avec toutes les informations utiles et requises. Il informe la CJH de toute modification⁷⁹².

⁷⁷⁸ Arrêté de 2011, conditions qualitatives.

⁷⁷⁹ Art. 43/8, § 2, 1^o loi de 1999.

⁷⁸⁰ Art. 3 arrêté de 2011, conditions qualitatives.

⁷⁸¹ Art. 4 arrêté de 2011, conditions qualitatives.

⁷⁸² Art. 5 arrêté de 2011, conditions qualitatives.

⁷⁸³ Art. 6 s. arrêté de 2011, conditions qualitatives.

⁷⁸⁴ Art. 8 s. arrêté de 2011, conditions qualitatives.

⁷⁸⁵ Art. 10 arrêté de 2011, conditions qualitatives.

⁷⁸⁶ Art. 43/8, § 2, 2^o loi de 1999.

⁷⁸⁷ Art. 43/8, § 2, 3^o loi de 1999.

⁷⁸⁸ Sur la constitutionnalité de cette disposition, cf. *supra* 1.3. Cf. ég. N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 746.

⁷⁸⁹ Art. 43/8, § 2, 4^o loi de 1999.

⁷⁹⁰ Art. 43/8, § 2, 5^o loi de 1999.

⁷⁹¹ Art. 1 s. arrêté de 2011, conditions qualitatives.

⁷⁹² Art. 1 s. arrêté de 2011, forme.

La CJH traite la demande dans un **délai de six mois** à compter de la réception de celle-ci et **notifie** sa décision au demandeur par lettre recommandée⁷⁹³. La licence délivrée doit pouvoir être consultée par le joueur⁷⁹⁴.

Enfin, la CJH tient à jour une **liste des licences** supplémentaires délivrées ; celle-ci est consultable par toute personne qui en fait la demande⁷⁹⁵.

1.3. Mesures contre les jeux en ligne non-autorisés

Tout site internet proposant des jeux de hasard sans être l'objet d'une licence est un **site illégal**⁷⁹⁶. Le législateur peut donc prévoir des mesures sanctionnant les opérateurs et des mesures relatives aux autres participants à l'exploitation de ces sites, tels que les joueurs, les fournisseurs d'accès à internet et les hébergeurs.

Des **mesures de blocage** d'accès aux sites illicites et des flux financiers liés à de tels sites sont possibles en application du C. i. cr. ou grâce aux différents protocoles signés par les acteurs du domaine. Aux côtés des mesures de blocages, la loi de 1999 prévoit des **sanctions** pénales et administratives.

1.3.1. Blocage de l'accès aux sites illégaux

L'art. 39bis C. i. cr. permet le **blocage de sites illégaux**. En effet, lorsque le procureur du Roi (ou le juge d'instruction dans une instruction judiciaire) découvre dans un système informatique des données à rendre inaccessible ou à retirer, il **peut utiliser les moyens techniques appropriés pour empêcher l'accès à ces données**⁷⁹⁷. Le blocage vise les hébergeurs ainsi que les fournisseurs d'accès à internet⁷⁹⁸.

La Federal Computer Crime Unit de la Police judiciaire fédérale (FCCU), communique la requête du juge d'instruction à l'ensemble des opérateurs concernés. L'utilisateur souhaitant avoir accès à un site bloqué est **redirigé vers une page d'arrêt**, conçue par la FCCU, qui avertit le joueur ainsi⁷⁹⁹ : « vous venez d'être redirigé vers cette page. Le site que vous essayez de consulter contient des informations illégales au regard de la législation belge. (...) ».

En dehors de la possibilité offerte par le C. i. cr., le **droit des jeux** met en place un système de blocage⁸⁰⁰. Si une offre illégale de jeux de hasard en ligne est constatée par la police judiciaire, celle-ci dresse un **procès-verbal qu'elle envoie à la CJH**. Cette dernière décide si le site en cause doit figurer sur la liste noire.

La CJH établit une « **liste noire** » **répertoriant les sites illicites** qui est mise à jour régulièrement et accessible à tous sur son site internet⁸⁰¹. Cette mesure est d'une part dissuasive, car elle a pour objectif de convaincre les joueurs de ne pas consulter l'un de ces sites illégaux, et d'autre part informative.

⁷⁹³ Art. 3 s. arrêté de 2011, forme.

⁷⁹⁴ Art. 5 arrêté de 2011, forme.

⁷⁹⁵ Art. 43/8, § 4 loi de 1999

⁷⁹⁶ Art. 4, § 1 loi de 1999.

⁷⁹⁷ Art. 39, § 3 C. i. cr.

⁷⁹⁸ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 754.

⁷⁹⁹ *Ibid.*, p. 763.

⁸⁰⁰ Les éléments au sujet de cette procédure ont été recueillis durant un entretien téléphonique avec le responsable de jeux en ligne à la CJH, le 01.04.15.

⁸⁰¹ Disponible sous http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/establishments/Online/blacklist/index.html (31.03.14).

En effet, la liste noire est **notifiée aux fournisseurs d'accès ainsi qu'aux hébergeurs**. Ceux-ci sont tenus de **bloquer l'accès aux sites** inscrits sur la liste, en vertu d'un **protocole** signé entre la CJH et les fournisseurs d'accès à internet et hébergeurs les plus importants (toutefois pas tous). Une fois le site bloqué, le joueur tombera alors sur la page d'arrêt mentionnée ci-dessus. Celle-ci précise qu'il peut s'adresser à la CJH pour toute question⁸⁰².

Cette procédure repose sur l'art. 4, §2 de la loi de 1999 qui incrimine le fait de faciliter l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard non autorisé.

1.3.2. Blocage des flux financiers

Les intermédiaires faisant partie du **réseau de paiement**, tels que les banques et services de paiement en ligne, sont soumis aux règles déontologiques du secteur qui énoncent que le système des banques doit respecter la législation. Afin de respecter celle des jeux de hasard, une banque peut refuser un paiement en faveur d'un site illégal⁸⁰³.

Un **protocole** a été signé le 26 octobre 2011 entre la Fédération-coupole du secteur financier belge (ci-après : Febelfin) et la CJH⁸⁰⁴. La CJH **transmet la liste noire** des sites illégaux (contenant la date de création, la dénomination, la forme juridique, l'adresse et le numéro d'entreprise, ou tout autre identifiant unique similaire⁸⁰⁵) à la Febelfin, qui la communique à son tour à ses membres (les banques).

Les banques **doivent alors refuser d'accepter ces opérateurs en tant que nouveaux clients**, mais rien n'est prévu concernant les transactions financières ; « le **champ d'application de ce protocole est donc fortement limité** »⁸⁰⁶.

1.3.3. Sanctions pénales

La loi de 1999 énonce des infractions et leurs **sanctions pénales**. L'art. 4, §1 de la loi de 1999 interdit l'exploitation des jeux de hasard sans licence. La violation de cette règle est punie d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans et/ou d'une amende entre 600 et 600'000 euros⁸⁰⁷.

L'offre de jeu en ligne pose des difficultés car **l'infraction doit être commise sur le territoire belge**, or internet dépasse toute frontière. Il faut alors que l'offre d'un site illégal soit proposée de manière consciente en Belgique pour que la loi belge soit applicable⁸⁰⁸.

En outre, l'art. 4, §2 de la loi de 1999 interdit à quiconque, personne physique ou morale, de participer, faciliter l'exploitation ou faire de la publicité pour un établissement de jeux de hasard non autorisé. Ainsi les **joueurs peuvent également être sanctionnés**. La sanction est d'un mois à trois ans

⁸⁰² N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 763.

⁸⁰³ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 764 s.

⁸⁰⁴ *Ibid.*, p. 765.

⁸⁰⁵ Cf. <https://www.febelfin.be/fr/prestation-de-services/jeux-de-hasard-en-ligne> (32.03.15).

⁸⁰⁶ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 765.

⁸⁰⁷ Art. 63 loi de 1999; Commission des jeux de hasard, Sanctions, disponible sous https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/gamingcommission/besl/sanctions/ (30.06.2015).

⁸⁰⁸ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 752.

d'emprisonnement et/ou une amende entre 156 et 150'000 euros⁸⁰⁹. L'individu doit savoir qu'il s'agit d'un établissement non agréé. Il faut donc une information suffisante : une liste des sites détenteurs de la licence doivent être tenues et accessibles, notamment sur le site de la CJH⁸¹⁰.

1.3.4. Sanctions administratives

La CJH peut prononcer une **amende administrative** si le procureur du Roi, mis au courant de l'infraction, commise par un **organisateur, collaborateur ou joueur**, ne prend pas position ou fait savoir qu'il ne donne pas suite aux faits sans mettre en cause la réalité de l'infraction. Le montant minimum ou maximum de l'amende administrative correspond à celui de l'amende pénale⁸¹¹.

La CJH peut également, par décision motivée et suite à un avertissement, **suspendre ou révoquer la licence** pour une période déterminée et interdire provisoirement ou définitivement l'exploitation de jeux de hasard⁸¹².

2. Dänemark⁸¹³

2.1. Allgemeines

The Gaming Act (*Spilleloven*⁸¹⁴) forms part of the Danish regulatory framework on gambling. The other main acts on gambling are *Spilleafgiftsloven*⁸¹⁵, *Lom om Danske Spil A/S*⁸¹⁶ and *Spiludlodningsloven*⁸¹⁷. *Spilleloven* entered into force on 1 January 2012 and replaced the prior legislation on gambling. The object of *Spilleloven* is to limit the use of gambling, protect against gambling addiction, and prevent crime⁸¹⁸. Generally, all gambling is regulated under the same legal framework but the intensity of the regulation is to some extent dependent on the size and prevalence of the game.⁸¹⁹ Gambling can also be licensed under the *Pokerloven*⁸²⁰.

As a starting point, all gambling requires a license from Spillemyndigheden, the Danish Gaming Authority.⁸²¹ The Danish Gaming Authority is the Minister for Taxation or whomever he empowers.⁸²² However, in fact only gambling that are characterized by the fact that the players must pay a

⁸⁰⁹ Art. 64 loi de 1999 ; Commission des jeux de hasard, Sanctions, disponible sous https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/gamingcommission/besl/sanction_s/ (30.06.2015)..

⁸¹⁰ Art. 43/8, § 4 loi de 1999. Cf. ég. N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 758 s.

⁸¹¹ Art. 15/1, § 1 et 15/3 loi de 1999.

⁸¹² Art. 15/2 loi de 1999.

⁸¹³ Refer generally to J.A. Spil 2014-2 in SKAT, *Den juridiske vejledning*, 20.07.2014, (SKAT's Legal Guide) freely accessible in electronic form at <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?old=71002> (12.01.2015).

⁸¹⁴ Lov 2010-07-01 nr. 848 om spil.

⁸¹⁵ Lov 2010-06-25 nr. 698 om afgifter af spil.

⁸¹⁶ Lov 2010-06-25 nr. 695 om Danske Spil A/S.

⁸¹⁷ Lov 2010-06-25 nr. 696 om udlodning af overskud fra lotteri samt heste- og hundevæddemål.

⁸¹⁸ C.f., *Spilleloven* § 1.

⁸¹⁹ In regards to the object of *Spilleloven* and the extent of the legal framework reference is made to the preparatory works to *Spilleloven*, available at <http://www.folketingstidende.dk/samling/20091/lovforslag/L202/index.aspx#dok> (12.01.15).

⁸²⁰ Lov 2009-12-27 nr. 1504 om offentligt hasardspil i turneringsform.

⁸²¹ C.f. *Spilleloven* § 3

⁸²² C.f. *Spilleloven* § 4.

contribution to participate, the players have a chance of gains, and that the activity involves a bet or game where the chance of gain entirely relies on coincidence or relies on a combination of skill and coincidence requires a license under Spilleloven. All three prongs must be met before a license is required.

The legislation on gambling divides the gambling operations, which can be granted a license, into three main categories; lotteries, where the chance of gain is entirely based on coincidence, combination games, where the chance of gain is based on both coincidence and skill, and finally bets. Furthermore, public poker tournaments can be granted a license under Pokerloven.

A lottery license can only be granted to Danske Spil A/S, which is a largely government owned corporation.⁸²³ This means that the government, in reality, still has a monopoly on lottery games. However, land based lotteries can under certain circumstances be organized for non-profit benefits and “Klasselotteri”, as a specific type of lottery, is separately regulated.⁸²⁴

Furthermore, bets on horse- and dog races can also only be granted to Danske Spil A/S.⁸²⁵ An exemption to this rule is that licenses for pool betting in relation to races can be granted to other organizers than Danske Spil A/S in the case of local land based pool betting, e.g., bicycle racing on tracks, pigeon races, and horseraces or dog races on a track.⁸²⁶ Additionally, pyramid schemes are prohibited.⁸²⁷

Thus, the gambling that are liberalized under Danish law is; non-profit lotteries, bets (not including horse- or dog races), local betting pools, land based casinos, online casinos and slot machines in arcades and restaurants that pay out gains, and public poker tournaments.

Fees to submit license applications and annual fees to hold a gambling license apply and are regulated on an annual basis.⁸²⁸

2.1.1. Zulassungsvoraussetzungen

An organizer must have obtained a license from the Danish Gaming Authority prior to organizing gambling.⁸²⁹

As a starting point, all natural and legal persons can obtain a license to organize gambling in Denmark.⁸³⁰ However, an applicant must meet certain general requirements in order to obtain a license to organize gambling in Denmark.

2.1.1.1. General requirements for organizer licences

The general requirements to organize gambling in Denmark are contained in Spilleloven, Chapter 4, §§ 25-30. Spilleloven provides that natural persons must be over the age of 21 years to obtain a license, must not be under guardianship or curatorship, must not have filed a petition for reconstruction,

⁸²³ See Spilleloven § 6.

⁸²⁴ C.f. Spilleloven § 8.

⁸²⁵ C.f., Spilleloven § 12.

⁸²⁶ See Spilleloven § 13.

⁸²⁷ C.f., Spilleloven § 24.

⁸²⁸ C.f. Spilleloven § 42. The current fees can be found at Skatteministeriet, *Satser og beløbsgrænser*, available at <http://www.skm.dk/skattetal/satser/satser-og-beloebsgraenser/spilleloven/> (12.01.15).

⁸²⁹ C.f. Spilleloven § 3, 1.

⁸³⁰ C.f. Spilleloven § 25.

bankruptcy or debt rescheduling or be taken under reconstruction, bankruptcy or debt rescheduling proceedings. Moreover, a natural person must not be convicted of a crime, which gives reason to fear the abuse of the access to work with gambling, and must not have outstanding debts to the government.⁸³¹ If the applicant is a legal person, both the CEO and the members of the board of directors must be over the age of 21 years and neither of them must be under guardianship or curatorship. Moreover, neither the legal entity itself, the CEO or the members of the board of directors must have filed a petition for reconstruction, bankruptcy or debt rescheduling or be taken under reconstruction, bankruptcy or debt rescheduling proceedings. Neither can the legal entity itself, the CEO or the members of the board of directors be convicted of a crime, which gives reason to fear the abuse of the access to work with gambling, nor have outstanding debts to the government.⁸³²

A license can only be granted to applicants who is presumed to be able to conduct gambling in an economic and responsible fashion.⁸³³

The applicant must be domiciled or established in Denmark or another country within the European Union or the European Economic Area or otherwise appoint a representative.⁸³⁴ The representative must be approved by the Danish Gaming Authority and if it is a natural person the representative must be domiciled in Denmark and if it is a legal person it must be established in Denmark.⁸³⁵

In addition to the general requirements to obtain a license there is a series of specific requirements relating to the particular games.

2.1.1.2. Specific requirements for particular games

Non-profit lotteries can only be organized by associations, institutions, organizations, or a committee consisting of a minimum of 3 persons. Private natural persons and corporations cannot organize non-profit lotteries.⁸³⁶

A license for a non-profit lottery cannot be granted if the objective of the organizer solely or primarily is to organize non-profit lotteries, if the non-profit lottery is organized to the benefit of political purposes, if the prize occurs on the basis of numbers or indications, which the player has individually chosen, if the non-profit lottery is conducted at machines or electronic terminals, or the bookkeeping for prior non-profit lotteries has not been submitted.

There are three different kinds of licenses that can be granted for non-profit lotteries. Firstly, a license to organize a single lottery, secondly, a license to organize several lotteries in relation to one event of a maximum period of 2 days with a maximum overall sale of DKKR 250.000, and thirdly, a license to organize several lotteries in relation to one event of a maximum period of 7 days when the lottery is organized in relation to a national radio- and/or television show with the objective of donations to the benefit of charity.

An association or organization can twice a year organize one or more non-profit lotteries to the benefit of charity or other public benefits without a license. In these cases it is only required that the lottery is reported in writing to the Danish Gaming Authority at least 14 days in advance, that the overall sales

⁸³¹ See Spilleloven § 26.

⁸³² C.f., Spilleloven § 28.

⁸³³ C.f. Spilleloven § 29.

⁸³⁴ C.f. Spilleloven §§ 26, 2 and 27.

⁸³⁵ See Spilleloven § 30.

⁸³⁶ The requirements for organizing non-profit lotteries are set out in Spilleloven § 10 and BEK nr. 1301/2011.

do not exceed DKKR 20.000 and that all lotteries are organized in relation to an event of a shorter period of time, e.g. town festivals, Christmas bazars etc.

In the case of non-profit lotteries or bingos for a private group, where the value of the prizes and the overall sales do not exceed certain limits, neither a license nor a report to the Danish Gaming Authorities are required.

With regards to public poker tournaments there is also certain specific requirements that must be met. These rules are set forth in Pokerloven. As a starting point, it is prohibited to organize public poker tournaments in Denmark unless the organizer is licensed to do so. Only public poker tournaments, which take place in a designated location where all the players are present at the same time, and where the players play on economic values can be granted a license. This means that it is not possible to obtain a license to organize cash games or poker tournaments where the players do not play on economic values. Furthermore, private poker games or online poker games are not regulated by Pokerloven.

A license to organize poker tournaments is granted by the authority which the Minister of Justice so empowers.⁸³⁷ This authority empowered is the Danish Gaming Authority. According to Pokerloven § 6, a license to organize poker tournaments is granted for a specifically designated location where there can only be organized a fixed number of tournaments, but never more than five tournaments per week. The license can be granted for a period of up till two years. Licenses for a shorter period of time can be granted if the organizer previously has been organizing public poker and irregularities have only been so insignificant that they do not preclude a new license. The Danish Gaming Authority must ensure a geographical distribution of public tournaments in order to meet the public interest in participation in tournaments but also to prevent addiction and criminality.

Licences can be granted to natural persons, corporations, or associations.

For natural persons to obtain a license, they must be over the age of 18, not be under guardianship or curatorship, not have filed for reconstruction or bankruptcy, not have significant outstanding debts to the government (this includes amounts over DKKR 50.000), not have an alcohol license regarding the same place as the license for the poker tournament, not be convicted of a crime, which gives reason to fear the abuse of the access to work with gambling, and not otherwise have acted in a way that gives reason to believe that the applicant will not organize poker tournaments in a fully reassuring way.⁸³⁸

In order for corporations or associations to obtain a license they must not have filed a petition for reconstruction or bankruptcy, not have significant outstanding debts to the government (this includes amounts over DKKR 50.000), not have an alcohol license regarding the same place as the license for the poker tournament, not be convicted of a crime, which gives reason to fear the abuse of the access to work with gambling, and not otherwise have acted in a way that gives reason to believe that the applicant will not organize poker tournaments in a fully reassuring way.⁸³⁹

The Danish Gaming Authority generally takes public order and security, geographical distribution of tournaments, suitability of the specific area, the overall national number of licenses, and the ability and possibility of the applicant to organize the tournament within the limits of the law into consideration when granting a license to conduct public poker tournaments.

⁸³⁷ C.f. Pokerloven § 6.

⁸³⁸ C.f., Pokerloven § 9.

⁸³⁹ C.f. Pokerloven § 8.

Licenses regarding slot machines that pay out gains can be granted by the Danish Gaming Authority to set up slot machines in arcades and restaurants.⁸⁴⁰ In addition, it is possible to set up slot machines with a license for land based casinos.⁸⁴¹

The general requirements in Spilleloven, Chapter 4, also applies to organizer of gambling on slot machines. The Danish Gaming Authority can also take public order, the size of the venue, and the location into consideration when assessing whether to grant a license.⁸⁴² Furthermore, certain specific rules are set out in Spilleloven.⁸⁴³

If the organizer him- or herself is not in charge of the daily operation of an arcade, or if the organizer is a corporation, a manager must be appointed.⁸⁴⁴

In particular in relation to restaurants can slot machines, which pay out gains, only be installed in restaurants that also carries an alcohol license.⁸⁴⁵ Spilleloven provides that the gaming license will be revoked if the alcohol license is withdrawn or cancelled.⁸⁴⁶ Spillelovens also stipulates that there must only be a maximum of 3 slot machines in one restaurant.⁸⁴⁷

Apart from the requirements to the organizers and requirements to the particular games the Danish Gaming Authority can set out certain conditions in order to ensure that the organization of gambling happens within the limits of Spilleloven.

2.1.2. Conditions for the organization of gambling

Generally, the Danish Gaming Authority distinguishes between general conditions, which applies to the type of license, and specific or individual conditions that are determined in relation to the individual license and depends on the individual assessment of the Gaming Authority. The general conditions are set forth in governmental orders (“bekendtgørelser”).⁸⁴⁸ Furthermore, conditions can be imposed upon public poker tournaments if they are necessary to ensure compliance with Pokerloven.

2.2. Zulässigkeit des Online-Geldspielangebotes

A license to organize online casinos can be granted.⁸⁴⁹ Online casino operations may include roulette, baccarat, punto banco, black jack, poker, and games in online casinos on slot machines that pay out gains.

⁸⁴⁰ C.f. Spillelovens § 19.

⁸⁴¹ C.f. Spillelovens § 14.

⁸⁴² According to Spilleloven § 31.

⁸⁴³ See Spilleloven §§ 19-23.

⁸⁴⁴ C.f. Spillelovens § 37.

⁸⁴⁵ C.f. Spillelovens § 19.

⁸⁴⁶ C.f. Spilleloven § 45, 3.

⁸⁴⁷ C.f. Spilleloven § 19.

⁸⁴⁸ The general conditions for land based bets can be found in BKG 2012-01-25 nr 65 om landbaserede væddemål, for online bets BKG 2012-01-25 nr 66 om online væddemål applies, and for online casinos BKG 2012-01-25 nr 67 om online kasino applies. In relation to non-profit lotteries, slot machines that pay out a profit and land based casinos respectively BKG 2011-12-15 nr 1301 om almennyttige lotterier, BKG 2011-12-15 nr 1302 om gevinstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer, and BKG 2011-12-15 nr 1303 om landbaserede kasinoer applies.

⁸⁴⁹ C.f. Spilleloven § 18.

An application for a license to organize online casinos or bets must be submitted on specified forms.⁸⁵⁰ The application with appendixes must be submitted to the Danish Gaming Authority by postal mail in two copies in an electronic format.

Spilleloven requires that an applicant for a license to organize online casinos and bets shows that he can conduct the business in an economically and professionally sound fashion.⁸⁵¹ This requirement is meant to resemble the requirements that are set forth for financial institutions since online casinos likewise handle large amounts of money. The Danish Gaming Authority conducts an individual assessment on the character of every application. The intensity of the review and the amount of required information depends on the extent of the games, which are organized and the complexity of the business of the applicant.

2.2.1. Economic requirements

The central element in the assessment of an applicant's ability to conduct the business in an economically sound fashion is the ability to ensure continued operation of the business. This means, that the economy to the greatest extent possible must be organized in a way that accounts for reasonably expectable market conditions. Furthermore, the applicant must be able to pay out all potential gains. Thus, the applicant must have access to funds, which as a minimum matches the maximum gains that the players are promised. As a consequence of this requirement the applicant have to submit information on the economic conditions of the business.

The information is to be submitted together with the license application and should include the annual accounts from the last 5 years, the operating budget for the next 12 months with the comments of the management, documentation, which shows the applicants greatest outstanding claims at the time of the application, information about the ownership of the applicant, the ultimate owner's (the owner of 50 % or more of the applicant entity) annual accounts from the last 5 years, and the ultimate owner's operating budget for the next 12 months. Furthermore, the applicant must submit information on internal control in the form of the applicant's compliance and ethical rules, procedural rules on the general politics on internal control, framework regarding internal control, the conduct of risk assessment, the assessment of all greater risks, the areas of internal auditing, compliance groups, or other supervisory bodies, copies of the risk management reports from the last 12 months, and a financing plan, which shows how the applicant will secure the required capital. Information on the financial capacity of the applicant must be submitted such as the credit rating from a possible warranty provider, documentation on or the description of software or manual procedures where all customer accounts are continuously monitored and settled, and copies of warranties granted to third parties. Lastly, information on the organization and structure of the company is required in the form of the company- and management history, proof of registration of the company, a report on the company and group affiliations of the applicant, an account of the applicant's or associated company's current gambling activities, and the business plan with an account of planned activities in Denmark.

An organizer is required to have an account without setoff in a bank etc., which is separate from the organizer's own funds and that is only controlled by the organizer.⁸⁵² The funds on the account is only to be paid out to the players and cannot be used to cover claims against the organizer. Also, the funds must be secured in the case of insolvency of the organizer.

⁸⁵⁰ The forms are Ansoegningsblanket nr. 29.064, Personlig erklæring (tillæg A) nr. 29.065, and Informationer om spiludbud (tillæg B) nr. 29.066. The forms can be found on www.spilmyndigheden.dk.

⁸⁵¹ C.f. Spilleloven § 29.

⁸⁵² The regulation on accounts without offset is found in BEK nr. 66/2012, § 11 and BEK nr. 67/2012, § 12.

The organizer can allow a third party to administer the payments on behalf of the organizer. However, the administration must be conducted in a way so that the funds on the account is not part of the operating funds of the third party and so that funds are only paid out when instructed by the organizer. The funds on the account must at all times match the total amount on the accounts of the players. Once a day, every day the organizer is required to update the balance of the account so that it matches the credit balance of the players. The practice of the organizer must be conducted in a way which enables the organizer to document that the payouts happens on a daily basis.

If the Danish Gaming Authority does not find that the economic requirements are met, the application for a gambling license can be denied.

2.2.2. Professional requirements

The requirement to conduct the business in a professionally sound fashion includes a requirement for the applicant to have employees who can handle certain tasks in relation to the conduction of the business.

An organizer must have employees who are responsible for the game software and the operation of the games, the IT-security, the changes of the system, the monitoring of money laundering and funding of terror activities, and the economy, including the responsibility to ensure that the correct fees are paid. The employees must through education, employment contracts, etc. be able to demonstrate to the Danish Gaming Authority that they are competent to handle the tasks.

As a starting point, the responsible persons must be employees of the organizing company. However, persons employed in the same company group can be assigned responsibility if it is guaranteed that the particular person has power to enact measures and implement necessary changes. The persons are also required to provide and clarify all information that the Danish Gaming Authority may need.

Furthermore, an organizer of online gambling must create a SAFE and implement Tamper Token. An organizer must also be connected to the Danish Gaming Authority's record of voluntarily excluded players (ROFUS). SAFE is a data storage (a file server) with the organizer where data is stored in relation to "standard records" for all games, which is arranged by the organizer. The Danish Gaming Authority must have access to the data storage. Tamper Token is a security system, which ensures that the secured data that the organizer stores in SAFE is not changed while the data is stored with the organizer. Tamper Token is implemented by the Danish Gaming Authority and handles the creation of tokens, which are used to compute identification codes, the storage of identification codes for later control, the continuous control of the compliance with the determined time period for completion of tokens, and the verification that the series of data are not changed compared to the identification codes, which have been received. ROFUS is a record of all players in Denmark, who wish to voluntarily excluded themselves from gambling – either temporarily or definitely. The record is with the Danish Gaming Authority who is responsible for its operation. The organizer is obligated to convey the access to the Danish Gaming Authority's webpage where the exclusion takes place in case a player wishes to register.

2.2.3. Requirements for the gaming system

In addition to the requirement to conduct the business in an economically and professionally sound fashion there are also certain requirements to the game system that have to be met before a license for online gambling can be granted.

The Danish Gaming Authority characterizes a game system as an electronic system or other equipment that is applied by or on behalf of an organizer. This includes equipment that is used to store information

regarding players, e.g. historic data and information on performance, that produce and/or present games for the players, or controls the results of a game or determines whether a player has won or lost the game.

The Danish Gaming Authority requires the game systems, the business procedures and the business systems to have been certified by an accredited testing company before the game system can be used to conduct games. To be approved as a testing company, the company must meet certain standards. When the testing company has been approved it can conduct accreditations without the participation of the Danish Gaming Authority.

The accreditation is divided into five different categories; game systems, business systems, preventive measures against money laundering and financing of terror, vulnerability- and intrusion control, and control of system changes. All system changes must be logged under the Danish Gaming Authority's program for the management of system changes. Moreover, the Gaming Authority must be notified about all changes in RNG and the implementation of a new game must be approved by the Gaming Authority prior to the implementation of the game.

As a starting point, the game system is required to be physically located in Denmark.⁸⁵³ However, the game system can, with the approval of the Gaming Authority, be located in another country if the organizer possess a gambling license in the other country and is under sufficient supervision in said country and the Danish Gaming Authority has an arrangement with the authorities, which supervises gambling in said country. The game system can also be located in another country if the organizer allows the Danish Gaming Authorities access to control the supply of games and the game system in a reassuring manner by the means of remote access to the entire game system.⁸⁵⁴

If the Danish Gaming Authority does not find that the requirements for the gaming system are met, the application for a gambling license can be denied.

2.2.4. Requirements for the webpage

The webpage created in relation to online gambling is required to meet certain standards. First, all information that the organizer is legally obligated to provide to the players must be found on the webpage in Danish. Secondly, a clock must be visible to the player in order to ensure that the players can watch how much time they spend on the webpage. The webpage is not required to show a traditional watch or a specific time zone but may show a timer, which starts running when the player logs on to the account.

2.2.5. General conditions for online gambling

The general conditions for online games are stated in two governmental orders.⁸⁵⁵

An organizer of online gambling must have knowledge of the identity of the players. Thus, the organizer is required to have a method to identify the players. The extent of the identification procedure is determined on the basis of a risk assessment on a case to case basis. However, the risk assessment can never lead to the result that no identification procedure is to be conducted.

⁸⁵³ See BEK nr. 65/2012 § 10, 1, BEK nr. 66/2012 § 25, 1 and BEK 67/2012 § 25, 1.

⁸⁵⁴ See BEK nr. 65/2012 § 10, 2, no. 1 and 2, BEK nr. 66/2012 § 25, 2, no. 1 and 2, and BEK 67/2012 § 25, 2, no. 1 and 2.

⁸⁵⁵ The two governmental orders are BEK nr. 66/2012 om online væddemål and BEK nr. 67/2012 om onlinekasino.

Only natural persons can be registered as players in an online game. Consequently, corporations, associations etc. are not able to register or create accounts for online gambling. The registration with the organizer must be under the condition that the player solely acts on his or her own behalf.

The conditions for registration mentioned below are minimum conditions. An organizer is obligated to establish a stricter procedure if an individual evaluation shows a greater risk. Moreover, an organizer must be able to demonstrate to the Danish Gaming Authorities that the extent of the procedure was sufficient in relation to every single player.

In connection with the registration for online gambling, a player must state his name, address and social security number (CPR-nr.). If a player does not have a Danish social security number the organizer must ask the player for similar information. If the player do not wish to state his or her social security number or similar information the organizer must refuse to register the player. The organizer must be able to demonstrate that all the information has been collected.

The organizer has to keep the information for a minimum period of five years after the customer relationship has ceased. Furthermore, the organizer is obligated to control the information submitted by the player. This means that the organizer must verify both the name of the player, the address, and the social security number with a reliable and independent source. All three information must be verified, but not necessarily with the same source.

In relation to online gambling, the organizer is obligated to obtain additional information on all customers, since the player's identity otherwise cannot be regarded as verified by adequate material. Examples of additional adequate information are submitted photo ID, typically issued by a public authority, contact with the player by telephone, or a contract signed by the player and submitted by postal mail. If the information submitted by the player is not correct the organizer cannot set up an account for the player. However, the organizer is allowed to correct a small number of information if the organizer finds that the player inadvertently has submitted incorrect information.

Finally, the organizer is obligated to obtain information about the extent to which the player intends to play.

When the organizer has obtained information about the identity of the player and verified this information, an account is created for the player. The account must contain information about the balance of the player, the game history, deposits and withdrawals, and transactions in relation thereto. The player must be able to access the account by a digital signature and the organizer must in relation to each log-in verify that the digital signature used corresponds to the organizer's information about the player. Furthermore, the organizer is required to ensure that there with every log-in is made a reference to ROFUS to ensure that the player is not voluntarily excluded. If the player is voluntarily excluded the organizer must deny access.

The Danish Gaming Authority has granted an exemption to the condition of use of digital signature in relation to cellphones and tablets, since there is no digital signature that can be applied on these devices. The exemption is conditioned by activation of the use of the devices by logging into the account via the Internet, where the traditional conditions for player identification applies. An organizer is required to submit its system to the Danish Gaming Authority for approval before the system is launched to the players.

The organizer can set up a temporary account until the identity of a player is verified. If the correct and verified information on the identity of a player has not been obtained within one month, the temporary account must be closed. A temporary account cannot be created for a player who is

registered in ROFUS and a player can only make a maximum deposit of DKKR 10'000.- on a temporary account.

Winnings cannot be paid out from a temporary account. Thus, only a remaining deposit can be repaid to the player if a temporary account is closed.

Deposits on the player's account can only be made through a payment service provider that meets the legislative requirements. A player must not be given a credit and cash deposits are not allowed.

A deposit must be shown on the account immediately after it has been made. In the case of a bank transfer the amount must be shown on the account when the deposit is received by the organizer. Furthermore, it is not allowed to transfer funds between the accounts of different players.

An organizer is required to pay out the balance of an account at the latest five days after an account is closed. The player is entitled to a written notification, which both gives reason for the shutdown of the account and furnishes proof of the reason for the shutdown, in cases where an account is closed at the request of the organizer. A copy must be submitted to the Danish Gaming Authority.

Moreover, an account can be suspended by the organizer, if the player is suspected to have obtained improper gains or have breached conditions in relation to the account. A suspension entails that the player cannot close the account. The player is entitled to receive a decision on the suspension from the organizer within reasonable time. The decision must give reason and furnish proof thereof if the suspension leads to retention of gains etc.

In relation to online bets, the organizer is required to implement measures that are suitable to reduce the risk of match-fixing. Furthermore, the organizer cannot conduct bets on sporting events which are limited to young people under the age of 18, e.g., U-16 matches.

2.2.6. Limited-income licenses

Licenses to organize online casinos can be granted as so-called "limited-income licenses".⁸⁵⁶ This type of license has a maximum period of one year and the taxable income cannot exceed DKKR 1 million. An organizer can only apply for one income-limited license per year. If an organizer has already been granted an income-limited license, a new income-limited license cannot be granted before the earlier has expired and a period of 12 month from the time of validity has passed. The organization of SMS quiz games can only happen under an income-limited license for online casinos.

A license can be granted for a period of one year or less. In this context one year means a period of 12 months calculated from the time when the license is valid and not a calendar year. It should be noted that the period of validity is not necessarily corresponding with the issuing date of the license. The period of validity is determined by the Danish Gaming Authority on a case to case basis. This means that the period of validity can be limited to less than one year, even though the application is for one year.

All income-limited licenses are granted under the condition that the organizer as a maximum acquires a total taxable income of DKKR 1 million. Thus, the organizer is obligated to stop a game if and before this maximum is reached. If an organizer exceeds DKKR 1 million in taxable income the Danish Gaming Authority can report the organizer to the police for the infringement of conditions.⁸⁵⁷

⁸⁵⁶ The license is granted with reference to Spilleloven § 45, 5.

⁸⁵⁷ C.f. Spilleloven § 32.

The organizer must keep income and prizes to the players separate for every income-limited license.

2.3. Eindämmung nicht zugelassener online-Angebote

The Danish regulation basically lays down three measures to prevent unlicensed online gambling: marketing restrictions, rule on Internet blocking, and blocking of financial transactions.

The first of the measures by which unlicensed online gambling is prevented is the prohibition of advertising. It is illegal to advertise in Denmark for unlicensed gambling or unlicensed organizers and illegal advertising is sanctioned by fines.⁸⁵⁸ In this regard advertising also includes sponsoring.

The Danish Gaming Authority sends a request to the organizer to stop the illegal advertising within a specified time when they obtain notice of an illegal advertisement. If the organizer does not end the illegal advertising the organizer can be reported to the police. When media outlets such as television, newspapers or internet pages advertise for an unlicensed organizer, the media will likewise receive a request from the Danish Gaming Authority to stop the advertising within a specified time. The media can be reported to the police if the advertising is not ended and chief editor can be held liable for the illegal advertising as well.

As a measure to prevent unlicensed gambling it is moreover illegal to promote prohibited games.⁸⁵⁹

Secondly, online gambling is prevented through internet blocking.

Internet blocking is a technical measure which prevents players from accessing unlicensed gambling sites on the internet. Internet blocking entails that a DNS (Domain Name System)-blocking is set up against a certain internet domain. Transmission of information via a communication network to an illegal game system is prohibited.⁸⁶⁰ This makes it illegal for the Internet service provider to communicate access to unlicensed game systems.

The provision is intended to encompass service providers, who provides Internet to a wider range of customers. Businesses that provide internet to a limited or closed circle of people, e.g., hotels, restaurants, educational institutions etc., are not covered by the provision. If an illegal organizer does not end the unlicensed gambling when the Danish Gaming Authority contacts the organizer with a request to do so, the Danish Gaming Authority will contact Danish Internet service providers to have the internet page blocked. The Danish Gaming Authority informs the particular service providers which internet domains that in their opinion are unlicensed. The Internet providers are not obligated to check continuously whether communication is provided to organizer, who do not comply with the Danish legislation.

The information for the Danish Gaming Authority is in the form of an request and the Internet service provider can avoid to infringe the regulation by establishing a DNS-blocking of the internet domain in question. The DNS-blocking can be repealed when the Danish Gaming Authority informs the service provider that the activities on the internet page does no longer infringe Danish law.

Thirdly, in addition to the internet blocking, the Danish Gaming Authority can also implement a blocking of financial transactions.

⁸⁵⁸ C.f. Spilleloven § 59, 5.

⁸⁵⁹ C.f. § 59, 2.

⁸⁶⁰ C.f., Spilleloven § 65.

Transmission of funds to and from an unlicensed organizer is furthermore not permitted.⁸⁶¹ The provision makes it illegal for payment services and issuers of electronic money to transfer funds.⁸⁶² If an illegal organizer does not end the unlicensed gambling when the Danish Gaming Authority contacts the organizer with a request to do so, the Danish Gaming Authority will contact the payment services and issuers of electronic money and request that transfers to and from the organizer is blocked. The payment service or issuer of electronic money can avoid to infringe the regulation by blocking transfers in relation to the organizer in question.

The Danish Gaming Authority informs the payment services and issuers of electronic money continuously of which organizers that must have their financial transactions blocked. The Danish Gaming Authority can have a preliminary injunction in accordance with the Danish Administration of Justice Act if a request from the Danish Gaming Authority to block either the internet access or the financial transactions is not observed.⁸⁶³

2.4. Spielbetriebsanforderungen und Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei

The Danish regulation on anti-money laundering and financing of terror activities is set out to prevent criminal activities by limiting the possibility to use casinos for money laundering and financing of terror activities, by facilitating police investigations, and by preventing that criminal proceeds are returned as part of the legitimate economy.

Regulation is set out both in relation to online and land based casinos. However, these rules do not cover income-limited licenses for online casinos nor do the rules cover the organization of other types of gambling such as land based games on slot machines, which pay out gains.

The overall responsibility for the compliance with the rules lies with the upper management of the casino. The management is personal liable for ensuring that there are sufficient procedures in the company and the management shall furthermore ensure that the procedures and routines are apparent for all employees and business associates of the casino. Every casino appoints a person from the management who is to ensure that the company complies with the requirements. Online casinos must have the responsible person approved by the Danish Gaming Authority. The casinos are obliged to report to *SØIK (Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet)*, who is the public prosecutor for serious economic and international crime.

The regulation is risk based, which means that casinos must establish internal procedures on the basis of the business model and the particular risks of the business.⁸⁶⁴ The risk based approach requires that the casinos have a good understanding of the risks in relation to money laundering and that they are able to exercise sound judgments in this regard. Consequently, the expertise of the casinos must be developed through e.g., education, guidance, professional counselling, and “learning by doing”.

One of the primary measures to prevent money laundering is the requirements for casinos to set up sufficient written internal procedures in regards to money laundering. The internal procedures should be based on the conditions of the particular casino and the procedures must provide a description of

⁸⁶¹ C.f., Spilleloven § 65.

⁸⁶² Payment services and issuers of electronic money are defined in LBK nr. 365 af 26. april 2011 om betalingstjenester og elektroniske penge, bilag 1 and LBK nr. 365 af 26. april 2011 om betalingstjenester og elektroniske penge, kapitel 3 a.

⁸⁶³ See the Danish Administration of Justice Act, Lovbekendtgørelse 2014-12-09 nr. 1308 Retsplejeloven, § 57.

⁸⁶⁴ See BEK 67/2012 § 34.

what is to be understood by money laundering and how it may occur at the casino in question. Further requirements for the content of the internal procedure are listed in governmental orders.⁸⁶⁵

It is recommendable, but not required, that the internal procedures are recorded in one overall document. An updated version of the internal procedure must be available to the employees in writing. Another significant anti-money laundering measure is the requirement to the organizer to obtain information about the identity of the players as mentioned in section 3.2.5. The casino must establish a stricter identification procedure if there is a greater risk of money laundering at the particular casino. That a player submits incorrect identification can be suspicious activity, which must be reported to SØIK.

In relation to the registration of politically exposed persons as players there is an increased risk of money laundering connected to corruption. Politically exposed persons are persons who hold or have held a higher public office, the family members of such persons or persons who are known as their close associates.

Thus, if a person is domiciled outside Denmark he must state the following information in order to be registered as a player; the current occupation, if the player holds or have held any public offices or if the player is related to or is a close associate of such person.

The casino is required to establish suitable procedures to obtain information on the personal wealth and sources of income of the persons in question. Furthermore, the casino must control their involvements with politically exposed persons on a regular basis.

The casinos are also subject to an obligation of awareness. The awareness obligation should be observed on the basis of objective criteria and is a supplement to the continuous supervision of the players. The obligation is a general standard of conduct which must be exercised by the casino and its employees on a daily basis disregarding whether there is a specific concern or not.

An activity which may raise concern is that of making large deposits on the players account. According to the Danish Gaming Authority's technical standards, the casino must have a game system that creates a notification or a report if a player makes a greater deposit, e.g., DKKR 20'000.-. The game system must also report on suspicious transactions. Subsequently, the reports are to be examined to see whether the transaction is of concern or whether the suspicion can be disproved.

In the case of concern, the casinos are required to establish, through a material inquiry, that money laundering does not occur or otherwise notify SØIK. Consequently, the organizers are required to monitor the players in order to be able to determine whether a transaction or an activity is of concern. Monitoring is necessary to ensure an effective use of the guidelines, procedures, internal control and automatic procedures that are in place to prevent money laundering. The casinos should obtain information concerning the particular player, the extent of the gambling of the player, and, if necessary, where the player receive his funds. All monitoring must be in compliance with *Persondataloven*⁸⁶⁶ (the Danish Act on Personal Data).

Furthermore, the casino is obliged to conduct an inquiry if an activity or a transaction is of concern. The casino should not conduct a criminal assessment of the matter but must seek to disprove the concern. The starting point of the inquiry should be to compare the organizer's information regarding the player with the issue of concern. As example, the casino may contact a player to inquire about the purpose of a transaction. However, information from a player cannot serve to disprove the concern if the information from the player is not supported by documentation or other information. The

⁸⁶⁵ See BEK 67/2012 and BEK 1303/2011.

⁸⁶⁶ Lov 2000-05-31 nr. 429 om behandling af personoplysninger.

organizer is required to notify SØIK immediately if a suspicion cannot be disproved. In case of doubt notification must always be given.

The casino carries a duty of confidentiality not to disclose that notification has been given to SØIK. However, the duty of confidentiality does not include information given to the Danish Gaming Authority, which requires the information in order to supervise whether the organizer complies with the legislation.

Also, the casino is under a specific obligation to notify SØIK in the case of complex or unusually large transactions or if the transaction pattern is suspicious – relative to the particular player. The notification must include factual information regarding the player and the transaction as well as a conclusion. The extent of the report is dependent on the complexity of the particular case.

2.5. Behörden und Datenaustausch mit ausländischen Behörden

The Danish Gaming Authority is responsible for the granting of licenses and supervision in relation to the compliance with *Spilleloven* and the regulatory framework on gambling. This includes both the supervision of the organizers, their conduct and facilities and specific areas such as physical inspection of poker tournaments, land based casinos, online bets and casinos, as well as slot machines which pay out winnings.

Supervision of certain lotteries (*Landbrugslotteriet* and *Almindeligt Dansk Vare- og Industrielotteri*) is not handled by the Danish Gaming Authority, but by the Ministry of Justice.

The organizer and employees are obliged to assist the Gaming Authority during inspections.⁸⁶⁷ In regards to land-based casinos, it is required that an independent supervisor, employed by the Danish Gaming Authority, is present at all times during the opening hours of the casino. In the case of online casinos the Gaming Authority supervises the information stored by the organizer in SAFE.

Apart from inspections done by the Danish Gaming Authority, both gambling facilities and slot machines are inspected by SKAT. SKAT is an independent national agency responsible for administering and enforcing tax laws. Furthermore, SKAT handles the administration of all tasks relating to duties, customs, and collection, assessment of real estate and cars, and gambling.

SØIK is responsible for the anti-money laundering regulation.⁸⁶⁸ Notifications regarding suspicious activities are received by *Hvidvasksekretariatet*, which is a special secretariat under SØIK. *Hvidvasksekretariatet* is established in order to receive, analyze and further communicate notifications from the organizers regarding money laundering. The notifications are passed on to both SKAT and the police.

The Danish Gaming Authority can request assistance from the police with regards to inspection of gambling facilities.⁸⁶⁹ Furthermore, the police assists in the case of criminal offenses related to gambling. The Danish Gaming Authority can exchange data with the other public authorities, e.g. the customs and tax administration which supervise that the relevant fees are paid. Furthermore, organizers licensed to operate online bets and casinos may have located their computer equipment in another country than Denmark, if the organizer possess a gambling license in that other country and is under sufficient supervision in said country and the Danish Gaming Authority has an arrangement with the authorities, which supervises gambling in said country. The Danish Gaming Authority has at

⁸⁶⁷ C.f. *Spilleloven* § 47.

⁸⁶⁸ Refer above, to point 3.4. of this national report.

⁸⁶⁹ C.f. *Spilleloven* § 48.

the moment concluded bilateral agreements in this connection with Alderney, Gibraltar, Isle of Man, Jersey and Malta and is thus authorized to exchange data within this structure.⁸⁷⁰

2.6. Sanktionen

The criminal sanctions connected to infringement of the Danish legislation on gambling is contained in Chapter 12 of the *Spilleloven*.

Natural and legal persons are liable to criminal sanctions in cases of willful or grossly negligent infringements. The various criminal offenses are identified in *Spilleloven* § 59. The elements of the crime, the culpability and the specific penalty are all considered as essential parts of the assessment of the criminal offense. An organizer, who holds a Danish gambling license, must ensure that the gambling is in compliance with the conditions relating to the specific license as well as the requirements in the legislation on gambling.

The sanction for infringement of *Spilleloven* is fines or prison sentence unless a higher sanction is provided for by other legislation than *Spilleloven*.⁸⁷¹ When determining the sanction, not only general principles from the Danish Penal Code, but also the turnover of the particular organizer must be taken into consideration.⁸⁷²

Generally, it is not punishable by criminal sanctions to participate in gambling as a player, regardless of whether the gambling was duly licensed or not. As an exception, players at a land-based casino can face sanctions if they refuse to show identification or they use electronic calculation programs. Furthermore, players can be punished if they infringe the provisions of the Danish Penal Code, §§ 203 and 204.

Willful or grossly negligent infringement of either conditions stipulated in the specific license or provisions in *Spilleloven* or governmental orders are sanctioned by fines.⁸⁷³ An organizer can both be penalized for organizing gambling without a license and for infringement of other provisions in *Spilleloven* even though gambling is organized without a license under *Spilleloven*.

As a starting point, all gambling requires a license from the Danish Gaming Authority.⁸⁷⁴ Infringement of this provision is sanctioned by fines or imprisonment for up to 6 months.⁸⁷⁵ The imprisonment can be increased to up to one year in case of aggravating circumstances.⁸⁷⁶ As example repeated infringements or infringements of a comprehensive nature are regarded as aggravating circumstances. In the case of online gambling, the gambling is considered organized in Denmark when the game is directed at the Danish market e.g., if the webpage is in Danish, the organizer provides a Danish customer service, or the composition of games indicates that the gambling activity is directed at Danish players.

Furthermore, it is a criminal offense to organize pyramid schemes.⁸⁷⁷ Both organization of pyramid schemes and recruitment activities are sanctioned but it is not an infringement to participate in pyramid schemes only by making deposits.

⁸⁷⁰ The agreements are available at <https://spillemyndigheden.dk/en/international-cooperation> (12.01.15).

⁸⁷¹ C.f. *Spilleloven* § 59, 5.

⁸⁷² C.f., *Spilleloven* § 63.

⁸⁷³ C.f., *Spilleloven* § 59, 5, no. 1, 2 and 4.

⁸⁷⁴ C.f. *Spilleloven* 3.

⁸⁷⁵ C.f. *Spilleloven* § 59, 1.

⁸⁷⁶ See *Spilleloven* § 59, 3.

⁸⁷⁷ C.f., *Spilleloven* § 59, stk. 4.

It is also illegal to promote unlicensed gambling and infringements are sanctioned by fines.⁸⁷⁸

Spilleloven provides that the Danish Gaming Authority can close an infringement case with a fixed penalty notice (“bødeforlæg”) if the case is only sanctioned by fines and not imprisonment and the infringer acknowledges the infringement.⁸⁷⁹ A fixed penal notice can only be applied when the courts have established a practice on the area and the case must be tried before the courts if the infringer does not acknowledge his guilt and.

The Danish Gaming Authority can lay down new conditions or change already existing conditions of the license after a fine or imprisonment has been sanctioned.⁸⁸⁰ However, conditions can only be altered if it is necessary in order to prevent future infringements.

In addition to the general offenses, the *Pokerloven* provides for certain special offenses.⁸⁸¹ As example it is sanctionable to allow people under the age of 18 into the room where the poker game is organized. Cases regarding infringement of the *Pokerloven* cannot be settled on an administrative basis by a fixed penalty notice.

Apart from the criminal sanctions the Danish Gaming Authority is moreover able to revoke a gambling license.⁸⁸² A license can be revoked in the cases of aggravating or repeated infringement of *Spilleloven*, a governmental order, or conditions regarding the license or when the organizer is no longer able to show that he can conduct the business in an economically and professionally sound fashion. Likewise, a license can be revoked if the organizer in extreme or repeated cases have not paid outstanding fees or is not able to provide necessary securities or not have paid due charges in relation to *Spilleloven* § 42. If the organizer has outstanding debts to the government of more than DKKR 100.000, have not reported the business for registration with the Danish customs and tax administration within four months after obtaining the license, or organizes games, which constitutes a substantial disturbance of public order, the license can also be revoked.

The *Pokerloven* likewise provides that a license under this act can be revoked.⁸⁸³

Moreover, the approval of the manager can be revoked if the manager has conducted himself in a way, which entails that the gambling can no longer be organized in a proper manner, or the manager is convicted of a criminal offense that justifies an imminent fear of abuse of the access to work with gambling.⁸⁸⁴ If the same circumstances involve an employee in a land-based casino, his or her approval can also be revoked.⁸⁸⁵

In regards to members of the board of directors or the management of the organizer, the Danish Gaming Authority can force them to withdraw if they are convicted of a criminal offense that justifies an imminent fear of abuse of the access to work with gambling, or they have outstanding debts to the government of more than DKKR 100'000.-. Additionally, members of the board of directors or the management of a corporation must withdraw if they are under guardianship or curatorship, have filed

⁸⁷⁸ C.f. *Spilleloven* § 59, 2 and § 59, 5, 4.

⁸⁷⁹ See *Spilleloven* § 63.

⁸⁸⁰ C.f. *Spilleloven* § 64.

⁸⁸¹ See *Pokerloven* § 26.

⁸⁸² C.f. *Spilleloven* § 44.

⁸⁸³ See *Pokerloven*, § 10.

⁸⁸⁴ C.f., *Spilleloven* § 38, 4 and § 38, 2.

⁸⁸⁵ C.f., *Spilleloven* § 39, 4 and § 39, 2.

a petition for reconstruction, bankruptcy or debt rescheduling or have been taken under reconstruction, bankruptcy or debt rescheduling proceedings.⁸⁸⁶

3. Norway

3.1. Legal framework governing online gambling

In Norway, it is prohibited to organize gambling activities without authorization from Lotteritilsynet.⁸⁸⁷ This also applies to lotteries and gambling offered online. However, it is not illegal for an individual to gamble online regardless of whether the gambling activities are authorized or not.⁸⁸⁸

The legislative framework and the competent authorities have previously not permitted online lotteries or other online gambling activities. However, due to the growing market of online gambling, Norsk Tipping and Norsk Rikstoto have been authorized to offer their games online since 2011.⁸⁸⁹ **Norsk Tipping and Norsk Rikstoto are the only organizers permitted to offer online gambling** via Internet, tablets, smartphones etc. The online gambling activities are allowed under the general authorizations given to Norsk Tipping and Norsk Rikstoto and online gambling activities must therefore, in addition to the specific conditions governing online gambling activities, be organized in accordance with the general conditions that regulate the provision of gambling activities.⁸⁹⁰

Norsk Tipping was given the permission to open an online platform with new interactive games called Instaspill.⁸⁹¹ In January 2014, 68 different games were approved including casino games, bingo, and scratch card games.⁸⁹² Poker in its ordinary form is prohibited, however, certain kinds of poker games (Joker Poker, Caribbean Stud Poker and TurboPoker) are permitted.⁸⁹³ Bets on horse races organized by Norsk Rikstoto can be placed online in accordance with the rules laid down in an agreement on online gambling (“Avtal om spill i elektroniske kanaler”) concluded between Norsk Rikstoto and the Norwegian Ministry of Agriculture and Food.⁸⁹⁴

Norsk Tipping is a limited liability company fully owned by the Norwegian government (100 % of the shares).⁸⁹⁵ Certain requirements on how the company is organized and managed are laid down in

⁸⁸⁶ C.f. Spilleloven §§ 28, 2-3 and 26, 1, no. 2-3.

⁸⁸⁷ The Norwegian Penal Code, Almindelig Borgerlig Straffelov, LOV-1902-05-22-10, § 298.

⁸⁸⁸ Lotteri- og stiftelsestilsynet, Fjernspillrapporten (2014), available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/FJERNSPILLRAPPORTEN-oppdaterert-mai-20141.pdf> (19.03.2015), p. 6.

⁸⁸⁹ Lotteri- og stiftelsestilsynet, Fjernspillrapporten (2014), available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/FJERNSPILLRAPPORTEN-oppdaterert-mai-20141.pdf> (19.03.2015), p. 7.

⁸⁹⁰ Authorization is given to Norsk Tipping under Pengespilloven and to Norsk Rikstoto under Forskrift om totalisatorspill, § 1, cf. Konesjon af 09.12.2011, ref. 200603066-/MRB.

⁸⁹¹ The game rules for Instaspill is set forth in Spilleregler for eBingo, eSkrapespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill) provided by the Norwegian Ministry of Culture 12 September 2013 with reference to pengespilloven § 11. The rules are discussed under point 4.2.2.1. of this report.

⁸⁹² The list of approved games is available at <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/01/Godkjente-Instaspill-januar-20142.pdf> (19.03.2015).

⁸⁹³ The list of approved games is available at <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/01/Godkjente-Instaspill-januar-20142.pdf> (19.03.2015).

⁸⁹⁴ The agreement on online gambling offered by Norsk Rikstoto (Avtale om spill i elektroniske kanaler) available at <https://www.rikstoto.no/Hjem/OmRikstoto/Avtalevilkar/> (19.03.2015).

⁸⁹⁵ C.f. Pengespilloven § 3, 1.

pengespilloven. This law provides *inter alia* that Norsk Tipping shall be managed by at least five directors appointed by the Ministry of Culture for a period of two years.⁸⁹⁶

The authorization given to Norsk Rikstoto requires that Norsk Rikstoto performs the overall operational responsibility and financial management of totalizator games. This entails that Norsk Rikstoto must have operating agreements with the companies operating the race tracks where the horse races are organized. Further conditions for the authorization is provided by the Norwegian Ministry of Agriculture and Food.⁸⁹⁷

As mentioned above, there are specific rules for the organization of gambling activities through electronic channels.⁸⁹⁸ The objective of those rules which are laid down by the competent ministries is to ensure that online gambling is organized under satisfactory conditions in a socially responsible way in order to prevent negative consequences of gambling. The organization of online gambling must be carried out in an equally secure and protection equal to that of other types of gambling.⁸⁹⁹ Moreover, the particular games offered online must be approved by the Norwegian Ministry of Culture or by the Norwegian Ministry of Agriculture and Food respectively.⁹⁰⁰ The rules on organization of online gambling sets out age limits; deposit limits determining how much money a player can play for; amount limits determining how much a player can lose; and time limits deciding the amount of time a player can play.⁹⁰¹

3.2. Available measures and sanctions to combat illegal online gambling

In order to prevent gambling activities that are not permitted under the Norwegian legislative framework, three general measures can be distinguished.⁹⁰² These preventive measures apply equally in relation to online gambling and are the following.

First, it is **prohibited to engage in the marketing (*marktføring*) of unauthorized gambling activities**.⁹⁰³ The marketing prohibition concerns all activities to promote unauthorized games including anyone that is marketing such games and independently of the channel used. Thus, not only organizers but also newspapers, radio, TV and advertisement agencies are liable under the provision. However, the marketing prohibition is limited by other acts and legal principles. For example, press coverage of gambling activities can be protected by the freedom of the press.⁹⁰⁴

⁸⁹⁶ C.f. Pengespilloven § 6, 1, cf. FOR-1992-12-11-1051, Delegering av Kongens myndighet etter lov om pengespill mv til Kulturdepartementet.

⁸⁹⁷ C.f. Konesjon af 09.12.2011, ref. 200603066-/MRB.

⁸⁹⁸ Rules on organization of online gambling in relation to Norsk Tipping, Regler for distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler are available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/05/Retningslinjer-spill-i-elketroniske-kanaler-KKD05.pdf> (19.03.2015). The rules regarding Norsk Rikstoto's online activities, Regler om distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler are available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/05/Konesjon-for-elektronisk-distribusjon-av-spill-LMD06.pdf> (19.03.2015).

⁸⁹⁹ Cf. Regler for distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler for Norsk Tipping § 2, cf. Pengespilloven § 11 and Regler om distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler for Norsk Rikstoto § 3, cf. totalisatorloven § 4.

⁹⁰⁰ Cf. Regler for distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler for Norsk Tipping § 1 and Regler om distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler for Norsk Rikstoto § 2.

⁹⁰¹ The particular rules are also described in point 4 of this national reports.

⁹⁰² The preventive measures are described below in point 4.2.3.

⁹⁰³ C.f. Pengespilloven § 2, 3 and lotteriloven § 11.

⁹⁰⁴ C.f. Kongeriket Norges Grunnlov, LOV-1814-05-17, § 100.

As mentioned in the previous section, Norsk Tipping and Norsk Rikstoto are the only organizations authorized to organize online gambling and they are thus the only online gambling activities that can be promoted in Norway. The general prohibition includes marketing activities promoting foreign online gambling operators, if the marketing is directed at Norwegian consumers. When evaluating whether or not the marketing is directed at Norwegian consumers, particular consideration shall be attributed to the following: (i) if the online games are promoted through media channels directed at Norway; (ii) if the promotion is in Norwegian; (iii) if the promotion is directed specifically at Norwegian consumers via Norwegian mailing addresses or e-mail addresses.⁹⁰⁵

However, the content of TV commercials are also regulated by the EU Audiovisual Media Services Directive which lays down minimum standards that must be respected, inter alia concerning the content of commercials.⁹⁰⁶ The Directive states that it is the legislation in the country where the media service provider is established that governs the kind of commercials that may be broadcasted. This means, for example, that commercials on TV-channels broadcasting from the United Kingdom must comply with the British rules which, compared to the Norwegian rules, are more liberal as regards the promotion of gambling activities.⁹⁰⁷

Secondly, it is **prohibited to facilitate (formidling) unauthorized gambling activities**.⁹⁰⁸ This prohibition is primarily aimed at direct facilitation of unauthorized gambling activities but also covers measures that indirectly facilitate such activities such as digital facilitation. The prohibition encompasses commissionaires, agents, distributors, Internet service providers or other intermediaries, as well as affiliate agreements, which are considered to contravene the facilitation prohibition. An example of prohibited facilitation could be the installation of unauthorized Internet terminals offering online gambling.⁹⁰⁹

Thirdly, as a part of the facilitation prohibition, the regulation *Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse* specifically prohibits to facilitate financial transactions between non authorized gambling operators and Norwegian customers.⁹¹⁰ The regulation obliges all payment services providers that provide their services in Norway to **block payments to and from unauthorized operators**.⁹¹¹ According to Article 1 of the regulation, the aim of the regulation is to ensure that the supply of gambling services is regulated and controlled by the limitation of access to unauthorized gambling services. In order to more efficiently prevent facilitation of financial transaction between non authorized gambling operators and Norwegian customers, Lotteritilsynet has suggested that the following measures shall be taken: a need of closer cooperation with payment

⁹⁰⁵ Lotteri- og stiftelsestilsynet, Fjernspillrapporten (2014), available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/FJERNSPILLRAPPORTEN-oppdaterert-mai-20141.pdf> (19.03.2015), pp. 8-9.

⁹⁰⁶ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive).

⁹⁰⁷ See Article 2(2) of the EU Audiovisual Media Services Directive. See also Lotteri- og stiftelsestilsynet, Fjernspillrapporten (2014), available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/FJERNSPILLRAPPORTEN-oppdaterert-mai-20141.pdf> (19.03.2015), p. 9.

⁹⁰⁸ C.f. Pengespillloven § 2, 1 and lotteriloven § 11.

⁹⁰⁹ Lotteri- og stiftelsestilsynet, Fjernspillrapporten (2014), available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/FJERNSPILLRAPPORTEN-oppdaterert-mai-20141.pdf> (19.03.2015), pp. 9-10.

⁹¹⁰ Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse (FOR-2010-02-19-184). For further information see also the preparatory works, Ot.prp.nr.80 (2007-2008) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.).

⁹¹¹ C.f. FOR-2010-02-19-184, § 3.

service providers; that Lotteritilsynet shall have access to *valutaregisteret* which is a register administered by the Directorate of Customs and Excise that contains information about financial transactions to and from Norway; that in addition to rejection based on the bank account number, transactions made in the *name* of the unauthorized gambling operators shall be rejected; and that the banks should be bound by an information duty in relation to Lotteritilsynet.⁹¹²

The supervisory authority **Lotteritilsynet can take several measures** in order to prevent companies from providing illegal online gambling services. The authority can render decisions **instructing an offending party to rectify a matter** or to cease its activities.⁹¹³ The decisions shall include a time frame within which the offending party must comply with the decision.⁹¹⁴ Lotteritilsynet may also impose **administrative and conditional fines** (*tvangsmulkt*) when it is deemed necessary. The fines may be imposed as a lump sum or as a periodic penalty payment.⁹¹⁵

Lotteritilsynet has, however, limited means at its disposal to hinder illegal online gambling services provided by foreign gaming companies since it is difficult to enforce measures and sanctions on such companies.⁹¹⁶ Therefore, the authority gives priority to cases where the concerned companies and persons are affiliated to Norway.⁹¹⁷ In case a foreign gaming company not affiliated to Norway specifically targets Norwegian customers, the authority requests the company to change its website to the extent that it is no longer violating Norwegian laws.⁹¹⁸ In the request the authority specifies the concrete measures that the company must implement in order to comply with the Norwegian laws.⁹¹⁹

The **criminal sanctions** vary depending on the gravity of the violation and of the legislation applicable. The main laws regulating the area, i.e. pengespilloven, lotteriloven and totalisatorloven provide fines as penalty in case of illegal conduct. Further, a breach of lotteriloven may entail a prison sentence of up to three years and pengespilloven provides for maximum three month imprisonment.⁹²⁰ A breach of totalisatorloven may only be sanctioned by a fine.⁹²¹

⁹¹² Lotteri- og stiftelsestilsynet, Fjernspillrapporten (2014), available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/FJERNSPILLRAPPORTEN-oppdatert-mai-20141.pdf> (19.03.2015), p. 10.

⁹¹³ C.f. Pengespilloven § 15 and FOR-2007-08-24-1011, lotteriloven § 14 and § 14 a, Forskrift om totalisatorspill § 5, cf. totalisatorloven § 3.

⁹¹⁴ Pengespilloven § 15 and FOR-2007-08-24-1011, lotteriloven § 14 and § 14 a.

⁹¹⁵ C.f. Pengespilloven § 15 and lotteriloven § 14 c.

⁹¹⁶ Lotteri- og stiftelsestilsynet, Fjernspillrapporten (2014), available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/FJERNSPILLRAPPORTEN-oppdatert-mai-20141.pdf> (19.03.2015), p. 8.

⁹¹⁷ Information from The Gaming Authority February 2013, available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/Inforskriv-nettspel-feb-13-endeleg-Engelsk.pdf> (26.03.2015).

⁹¹⁸ Two major cases where the authority has taken action against online gambling offered by foreign companies concerned online gambling services provided at www.trottingbet.com and www.trendybingo.com and Internet gambling and marketing at www.eurolotto.com. The authority's decision to order the cessation of gambling offered on those websites were upheld by the Lottery Complaints Board (*lotterinemnda*), the Ministry of Culture and the Ministry of Agriculture and Food on the grounds that the gambling services were considered to be targeted at Norwegians.

⁹¹⁹ Information from The Gaming Authority February 2013, available at <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/Inforskriv-nettspel-feb-13-endeleg-Engelsk.pdf> (26.03.2015).

⁹²⁰ Cf. lotteriloven § 17 and pengespilloven § 16.

⁹²¹ Totalisatorloven § 3.

4. Vereinigtes Königreich

While the Gambling Act 2005 was in preparation and subsequently implemented in several stages, the British government was promoting the free movement of gambling services across national borders, at least at the European level. It accordingly formulated the legislation in such a way that operators of gambling services who were licensed to operate in any jurisdiction within the European Economic Area and provided purely “remote” gambling services to players in the United Kingdom (i.e. without occupying any physical premises or controlling servers or other equipment located in the United Kingdom), could lawfully do so and could even advertise their services in the United Kingdom in the same manner as operators holding British licences.

This position was criticised, both before and after the election of the current, conservative government, on the basis that it did not permit the Gambling Commission and other British public authorities to supervise providers of gambling services to British consumers from the point of view of crime prevention and player protection. Decisive however, was the business model adopted by the largest online gambling (in particular betting) operators. With the advent of the internet age, they had decided to base their operations in foreign jurisdictions (in particular Alderney, Gibraltar and Malta), where licenses were available under attractive conditions, and to offer their “remote” services to players in the major European markets, of which the United Kingdom is probably the most important. The British government considered that, once licences became practically available under the Gambling Act 2005, the major operators would repatriate their British operations and hoped that, with the encouragement of the public sector and an expanding e-commerce industry, the major operators would eventually base their world-wide operations in the United Kingdom. There have been no signs that these expectations and hopes will be met within the foreseeable future. The consensus in the industry is that British tax rate of 15% is unrealistically high and the British government refuses to reduce the rate.

The legislative position has therefore been revised with the aim of forcing operators to seek British licences if they wish to continue to offer their services to British players. The Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014 is very short and introduces very technical amendments to the Gambling Act 2005. First, the territorial application of the legislation is extended to cover all cases in which “remote gambling equipment” is used within the United Kingdom. “Remote gambling equipment” being defined in such a way as to include not only machines and electronic devices, but also computer software, the supply of online gambling services to players in the United Kingdom now inevitably requires licensing under the Gambling Act 2005. Secondly, the original provision permitting advertising otherwise than by communications technology, in respect of gambling service operators licensed to operate in an EEA-jurisdiction, has been deleted and the legislative distinction between advertising by communications technology and advertising on physical objects (newspapers, billboards, etc.) has been removed from the Gambling Act 2005. In the result, it is now unlawful to advertise gambling services in the United Kingdom in any manner if the operator does not hold a British licence.

These legislative amendments were accompanied by transitional arrangements designed to permit operators based in other EEA-jurisdictions to quickly bring themselves within the British regulatory framework. In particular, operators who are licensed in those jurisdictions and have made applications for the British licences needed to permit them to continue lawfully supplying remote gambling services to players in the United Kingdom after 1 November 2014, were automatically granted provisional “continuation licences” valid until their applications for permanent licences are determined by the Gambling Commission. More generally, it is foreseen that the Gambling Commission will carry out “light touch” supervision of these licensees, leaving the primary task of regulation to the authorities of the EEA-jurisdictions in which the operators have hitherto been licensed. The licence fees payable by these operators will be reduced accordingly, but on the basis of ad hoc risk assessments, rather than

on the basis of fixed “discounts” for operators based in particular jurisdictions. The British government has expressed the hope that other countries will take a similar approach and agree to establish a system of reciprocal licensing of cross-border gambling operators based upon cooperation amongst national regulators and taxation at the “point of consumption” of the gambling services. To reinforce this invitation, the Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014 has made it a criminal offence for any person anywhere in the world to operate “remote gambling equipment” in such a way that it is capable of being used in the United Kingdom, i.e. without blocking access to British players, unless its operation is licensed in the United Kingdom. Although there is no indication that the British authorities will attempt to enforce that provision against operators with no presence in the United Kingdom, it has been explained that the provision will impact upon software suppliers, gambling service operators belonging to remote gambling networks and gambling “affiliates” who maintain a presence in the United Kingdom without targeting British players or even (in the case of the software suppliers) without offering their services to players at all.

C. MASSNAHMEN ZUM SCHUTZ DER SPIELENDEN VOR EXZESSIVEM GELDSPIEL

1. Belgien

1.1. Dangers

Le parlement a voulu une protection sociale en promulguant la loi de 1999⁹²². Mais il a également souhaité, par la voie d'un contrôle efficace, « identifier et combattre les possibles effets secondaires indésirables des jeux de hasard (dépendance, blanchiment d'argent, criminalité, fraude fiscale et financière) »⁹²³.

La protection des joueurs a été renforcée avec la modification de la loi de 1999 en 2010⁹²⁴. L'entourage peut par exemple demander l'interdiction du joueur dans les casinos réels et virtuels et dans les salles de jeu de hasard réelles et virtuelles⁹²⁵, toute personne intéressée peut introduire une demande motivée auprès de la CJH⁹²⁶.

La loi instaure une série de mesures de protection des joueurs et des parieurs : la limitation des pertes, l'interdiction de jouer et d'accéder à la salle de jeux pour les personnes de moins de 21 ans ainsi que pour certaines personnes socialement vulnérables, l'interdiction de consentir un crédit au joueur, l'obligation, pour les joueurs, de s'identifier, l'interdiction d'attirer des joueurs et l'obligation d'informer le public des dangers du jeu⁹²⁷.

1.2. Mesures

1.2.1. Limitation des pertes

On trouve premièrement le **principe de limitation des pertes**. Ainsi, l'art. 8 de la loi de 1999 expose le principe selon lequel « pour chaque jeu de hasard exploité dans un établissement [...] de classe II, III, et IV [à certaines exceptions], le Roi fixe, par possibilité de jeu, le montant maximum de la mise, de la perte et du gain dans le chef des joueurs. Il peut en outre fixer le **montant maximum de la perte** que peut subir un joueur ou un parieur par période de jeu à déterminer par Lui »⁹²⁸.

L'arrêté royal du 19 juillet 2001 (modifié en 2009) prévoit que le montant de la perte horaire moyenne est limité à 70 euros dans les casinos⁹²⁹. La loi de 1999 prévoit en plus que la perte moyenne doit être limitée à 25 euros dans les salles de jeux automatiques et à 12.50 euros dans les débits de boissons⁹³⁰.

⁹²² R. Molders, *op. cit.*, p. 480.

⁹²³ Doc. Parl., Sénat, 1998-1999, n°1-419/4, pp. 25 et 36.

⁹²⁴ Modification de la loi de 1999 par la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard et loi du 10 janvier 2012 modifiant la loi du 7 mai 1999 en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard.

⁹²⁵ Art. 54, § 3, 5 loi de 1999.

⁹²⁶ N. Hoekx/E. Marique, *op. cit.*, p. 745.

⁹²⁷ Exposé introductif du ministre de la justice, *op. cit.*, p. 5, let. e.

⁹²⁸ Art. 8 loi de 1999.

⁹²⁹ Art. 3 de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe I, M.B., 31 juillet 2001.

⁹³⁰ Art. 8 loi de 1999.

En outre, **un appareil automatique servant aux jeux de hasard doit présenter un taux de redistribution théorique d'au moins 84 %**⁹³¹. Le pourcentage ou le **taux de redistribution** représente la partie que le casino verse à ses joueurs durant une période prolongée⁹³².

1.2.2. Restrictions à l'accès et exclusion des salles de jeux

Il existe six types de mesures prévues pour restreindre l'accès ou exclure des personnes des salles de jeux, cela dans le but de protéger les joueurs et les parieurs⁹³³.

- L'accès aux salles de jeux des établissements de classe I et II **est interdit aux personnes de moins de 21 ans**, à l'exception du personnel majeur de ces établissements⁹³⁴.
- L'accès aux salles de jeux des débits de boissons est permis aux personnes de moins de 21 ans, mais **la pratique des jeux de hasard y est interdite aux mineurs**⁹³⁵.
- L'interdiction d'accès aux établissements de classe I et II est également applicable aux **magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions**⁹³⁶. La sanction pénale ne touche pas ces catégories de personnes, mais seulement l'exploitant de l'établissement de jeux qui les aura laissés entrer en connaissance de cause⁹³⁷. Concernant les avocats, la fréquentation de tels établissements pourrait constituer une infraction disciplinaire dont le Conseil de l'Ordre aurait à connaître⁹³⁸. Cette infraction ne sera établie que si elle compromet la dignité de la profession, bien que la « fréquentation d'une salle de jeux [ne soit] plus aujourd'hui considérée en elle-même comme répréhensible »⁹³⁹.
- La CJH **prononce d'office l'exclusion** des salles de jeux des établissements de classe I et II de certaines personnes⁹⁴⁰. Il peut s'agir des personnes qui l'ont volontairement sollicité, des personnes protégées en vertu de l'art. 492/1 du Code civil, à la demande de leur administrateur, des personnes à qui, conformément à l'arrêté royal n°22 du 24 octobre 1934, interdiction a été faite d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, après notification par le ministère public, et des personnes qui ont un problème de dépendance au jeu. Cette interdiction d'accès peut être prononcée à la demande de toute personne intéressée, des personnes pour lesquelles la demande de règlement collectif de dette a été déclarée admissible⁹⁴¹.
- La CJH **prononce préventivement l'exclusion** des casinos et des salles de jeux automatiques des personnes pour lesquelles une obligation d'enregistrement existe, « des personnes à protéger pour lesquelles un requête a été introduite conformément à l'art. 1240 du Code

⁹³¹ Art. 4 de l'Arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV.

⁹³² Définition trouvée sous : <http://www.casinos-belges.be/taux-de-redistribution/> (12.12.2014).

⁹³³ Chapitre VI loi de 1999.

⁹³⁴ Art. 54 loi de 1999.

⁹³⁵ Art. 54, § 1, al. 1 loi de 1999. Il faut préciser qu'une décision a été rendue par la Cour d'arbitrage (arrêt n°74/2000 du 14 juin 2000, M. B, 10 août 2000) qui considère qu'il n'y a aucune situation discriminatoire à cette distinction d'âge et aux obligations différentes posées aux exploitants en fonction de la classe de leur établissement.

⁹³⁶ Art. 54, § 2 loi de 1999.

⁹³⁷ R. Molders, *op. cit.*, p. 482.

⁹³⁸ Art. 455 et 457 du Code judiciaire belge.

⁹³⁹ P. Lambert, *Règles et usages de la profession d'avocat au barreau de Bruxelles*, 3^{ème} édition, Bruxelles 1994, p. 421.

⁹⁴⁰ Art. 54 loi de 1999.

⁹⁴¹ Art. 54, § 3, ch. 1 à 6 loi de 1999.

judiciaire ou pour lesquelles un procès-verbal de saisine d'office a été établi conformément aux art. 1239 et 1247 du Code judiciaire, [et] des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 5 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux »⁹⁴².

- Finalement, la loi de 1999 prévoit la création, auprès du ministère de la Justice, d'un **registre reprenant les différentes personnes exclues** afin de permettre à la CJH de mener à bien ses missions et de permettre aux exploitants et aux personnes des établissements de jeux de hasard de contrôler le respect des exclusions⁹⁴³.
- Nous pouvons encore préciser que la pratique des jeux de hasard **par le biais des instruments de la société de l'information**, à l'exception des paris, est interdite aux personnes de moins de 21 ans. La pratique des paris par le biais des instruments de la société de l'information est interdite aux mineurs⁹⁴⁴.

1.2.3. Interdiction de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de crédit

Afin d'éviter aux joueurs de **s'endetter compulsivement** dans le but d'assouvir leur passion pour le jeu, le législateur a prévu qu'il est interdit à quiconque de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de crédit ou de conclure avec eux une transaction matérielle ou financière en vue de payer un enjeu ou une perte⁹⁴⁵. Le membre du personnel des établissements de classe I et II a, de plus, l'interdiction de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de crédit.

1.2.4. Mesures pour prévenir le recours illégal à toute forme de prêt ou de crédit

Il existe deux mesures pour **prévenir le recours illégal à toute forme de prêt et de crédit** :

Les exploitants des établissements de jeux de hasard sont tenus **d'informer leur clientèle**, de manière lisible et bien apparente, dans tous les locaux accessibles au public, de l'interdiction de consentir un crédit (art. 58 al. 2 de la loi de 1999).

La **présence de distributeurs automatiques** de billets de banque est interdite dans tout établissement de jeux de hasard (art. 58 al. 3 de la loi de 1999).

1.2.4. Mesures destinées à empêcher une pratique excessive des jeux de hasard

Pour pouvoir être titulaire d'une licence de classes A ou B, **la salle de jeux doit être entièrement et rigoureusement séparée** des espaces ayant une autre affectation à l'intérieur du casino ainsi que des espaces extérieurs au casino qui sont accessibles au public, en ce sens qu'il ne peut en aucune cas être possible d'avoir, de l'extérieure de la salle de jeux, une vue sur les jeux de hasard ; l'exploitant est toutefois autorisé à exploiter un bar ou un restaurant dans la salle de jeux ou d'en confier l'exploitation à un tiers qui détient une licence de classe D (pour les personnel qui travaille dans les casinos ou les salles de jeux automatiques). « Le but de cette disposition est de permettre aux joueurs de se détacher physiquement de l'emprise morale que peut avoir sur eux la pratique des jeux de hasard »⁹⁴⁶.

Les jeux de hasard **ne peuvent être pratiqués qu'avec des fiches ou des jetons payés comptant**, propres à l'établissement concerné et fournis exclusivement par l'exploitant à l'intérieur de celui-ci,

⁹⁴² Art. 54, § 4 loi de 1999.

⁹⁴³ Art. 55 loi de 1999.

⁹⁴⁴ Art. 54, § 1, al. 3 loi de 1999.

⁹⁴⁵ Art. 58 al. 1 loi de 1999, R. Molders, *op. cit.*, p. 483.

⁹⁴⁶ Art. 32, n°4 et 37, n°4 R loi de 1999. Molders, *op. cit.*, p. 484.

ou encore avec des pièces de monnaie (cette disposition ne s'applique pas aux paris)⁹⁴⁷. Cette règle vise tous les jeux de hasard, en quelque établissement qu'ils soient pratiqués. L'objectif ici est de réduire l'importance des enjeux engagés, bien que le fait de participer à de tels jeux ne soit pas pénalement sanctionné⁹⁴⁸.

Il est **interdit de proposer aux clients** des établissements de classe II et III et IV, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à **titre gratuit** ou à prix inférieurs aux prix du marché de biens et services comparables. Il est **autorisé de proposer aux clients** des établissements de jeux de hasard de classe I (casinos), des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs au prix du marché de biens et de services comparables, jusqu'à un montant maximum de 400 euros par deux mois et par joueur⁹⁴⁹.

Des mesures sont prises par le Roi pour rédiger un code de déontologie, à l'information du public des dangers inhérents au jeu. Ces directives déontologiques s'appliquant aux membres de la CJH ont été rédigées lorsque cette dernière a été créée en 2000⁹⁵⁰. La CJH met à la disposition des établissements de jeux de hasard des classes I, II, III et IV **les dépliants contenant des informations sur la dépendance au jeu**, le numéro **d'appel du service d'aide** 0800 ainsi que les **adresses des personnes chargées de porter assistance aux personnes en difficulté**. Les établissements concernés doivent toujours placer et maintenir ces dépliants à la disposition du public à un endroit visible. Si le détenteur d'une licence fait usage des instruments de la société de l'information, le dépliant doit être disponible sous forme électronique⁹⁵¹.

Comme nous l'avons vu, l'art. 54 de la loi de 1999 réglemente les **restrictions d'âge** pour l'entrée dans les établissements. En complément à cette règle, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II n'est autorisé que sur **présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité** et moyennant l'inscription, par l'exploitant, des noms complets, prénoms, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre. La personne concernée signe ce registre. Une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur doit être conservée pendant au moins cinq ans à partir de la date de la dernière activité de jeu de celui-ci⁹⁵². Le Roi a déterminé les modalités d'exécution de cette règle dans un arrêté royal⁹⁵³.

Nous pouvons encore mentionner l'Arrêté royal du 22 décembre 2000 qui contient des règles relatives au **fonctionnement et à la gestion des établissements de classe III**. Ainsi, **aucune publicité intérieure ou extérieure**, relative aux jeux de hasard exploités ne peut être diffusée (art. 3) et le titulaire de la licence est tenu d'afficher à moins d'un mètre des machines de jeux et de manière évidente l'**écriteau** suivant : « cet établissement exploite les jeux de hasard sous la licence, il ne peut être consenti ni prêts ni avances. Un dépliant mettant en garde le joueur quant à la dépendance au jeu est disponible ci-dessous. La pratique des jeux de hasard est interdite aux mineurs » (art. 4). Le titulaire de la licence doit de plus mettre à la disposition des joueurs le dépliant informatif relatif à la dépendance au jeu (art. 5), et veiller à la sincérité du jeu (art. 6).

⁹⁴⁷ Art. 59 loi de 1999.

⁹⁴⁸ R. Molders, *op. cit.*, p. 485.

⁹⁴⁹ Art. 60 loi de 1999.

⁹⁵⁰ Fonctionnement de la Commission de jeux de hasard, Rapport de la cour des comptes transmis à la chambre des représentants, Bruxelles 2013, p. 46.

⁹⁵¹ Art. 61 loi de 1999.

⁹⁵² Art. 62 loi de 1999.

⁹⁵³ Arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II, M.B., 10 janvier 2005.

2. Norwegen

2.1. General

The general object of the legislation is to ensure that gambling is organized under satisfactory conditions and is subject to public control in order to prevent negative social consequences of gambling such as gambling addiction and crime.⁹⁵⁴ This entails that games organized for Norwegian players must be responsible, moderate, ensure sufficient consumer protection, not have a negative social impact, and not contribute to crime.

Furthermore, the gambling activities are regarded a sound source of income in relation to public benefits.⁹⁵⁵

As a starting point, gambling is forbidden in Norway and the non-liberalized market enables the authorities to strictly control gambling activities in the country.⁹⁵⁶ Certain games are subjected to a monopoly⁹⁵⁷ and lotteries can under certain conditions be authorized under the *lotteriloven*.

Gambling activities are controlled by the *Lotteritilsynet*, which is a governmental directorate that grants authorizations under the *lotteriloven* and supervises both private lotteries and government monopoly games.⁹⁵⁸ Furthermore, the *Lotteritilsynet* is required to promote research, provide information and prepare proposals for necessary actions in order to prevent the negative impact of gambling.

Decisions of the *Lotteritilsynet* can be appealed to the *Lotterinemnda*.⁹⁵⁹ *Lotteritilsynet's* authorizations of contractors, slot machines or other entertainment machines are registered in a central record, the *Lotteriregisteret*.⁹⁶⁰

Generally, lotteries can only be authorized if they are for the benefit of humanitarian or social purposes. Minor lotteries are subject to a simplified administration in that organizations concerned with humanitarian or social causes can organize lotteries with a turnover of until NOK 200.000 per calendar year without authorization. The *Lotteritilsynet* must be notified of the lottery at least 14 days prior to the lottery and again one month after its completion at the latest.⁹⁶¹

Three other types of lotteries are allowed without authorization and without notification of *Lotteritilsynet*. First, lotteries during meetings where the public is not admitted and where the lottery is not the main purpose. Secondly, lotteries organized within a specified area when each ticket does not exceed NOK 5.-, the draw is not mechanical or by the means of electronic devices, each prize does not exceed a value of NOK 8'000.- and the prizes in total does not exceed NOK 40'000.- (such lotteries are held in order to attract people to bazars). Thirdly, poker games in private homes between close

⁹⁵⁴ C.f. *Lotteriloven* § 1 a, *pengespilloven* § 1, 3 and *Forskrift om totalisatorspill*, FOR-2007-08-24-1011, § 2.

⁹⁵⁵ C.f. *Lotteriloven* § 1 a, *pengespilloven* § 1, 3 and *Forskrift om totalisatorspill*, FOR-2007-08-24-1011, § 2.

⁹⁵⁶ This is provided in the Norwegian Penal Code, *Almindelig Borgerlig Straffelov*, LOV-1902-05-22-10, § 298.

⁹⁵⁷ Refer above, to point 1.2. of this national report.

⁹⁵⁸ C.f. *lotteriloven* § 4. The object of *lotteritilsynet* is described in the preparatory works, Ot.prp.nr.49 (1999-2000). Moreover, *Lotteritilsynet* and *Lotteriregisteret* is further governed by the governmental regulation, FOR-2000-12-21-1366, *Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m.*

⁹⁵⁹ C.f. *lotteriloven* § 4 a.

⁹⁶⁰ C.f. *lotteriloven* § 4 d.

⁹⁶¹ C.f. *lotteriloven* §5, 1 and FOR-2000-12-21-1366, § 5-1.

acquaintances where the number of players does not exceed 10, the age limit is 18, the maximum deposit per meeting is NOK 1'000.- and credit is not given.⁹⁶²

Apart from lotteries in relation to bazars, gaming machines where the prize takes the form of goods, and lotteries with a limited turnover where the draw happens beforehand or afterwards, it is illegal to organize lotteries without an authorization granted by the Lotteritilsynet.⁹⁶³

The Norwegian legislation provides for a number of measures in order to prevent the negative impact of gambling activities allowed under the lotteriloven or under a monopoly.

2.2. Preventative measures relating to specific games under the lotteriloven

Authorization to organize traditional lotteries can be granted by Lotteritilsynet to national, regional or local organizations or associations serving humanitarian or social purposes which are registered in the Central Coordinating Register for Legal Entities.⁹⁶⁴ The decision to grant an authorization is made with respect to an appropriate distribution of lottery revenue in the society.⁹⁶⁵

A contractor can be authorized by Lotteritilsynet to organize lotteries on behalf of an organization or association. If a lottery, which requires authorization, is to be organized at a specified location the manager of the premises must also be authorized if the manager receives compensation for the use. It is the party with whom the agreement is made, and not necessarily the legal owner, that must be authorized.⁹⁶⁶

Authorization as contractors can only be granted to entities, which can show that the management, or owner or responsible person where there is no other management, have not committed criminal offenses in relation to financial activities or activities under lotteriloven. Less severe offenses can be disregarded by Lotteritilsynet and offenses committed more than five year prior should be disregarded as well. Furthermore, the contractor must show that it is solvent, i.e, the assets must exceed total liabilities, is not subject to bankruptcy proceedings, and that the entity is registered in the Central Coordinating Register for Legal Entities.⁹⁶⁷

Likewise, location managers can only be authorized when shown that the management, or owner or responsible person where there is no other management, have not committed criminal offenses in relation to financial activities or activities under lotteriloven and the entity is registered in the Central Coordinating Register for Legal Entities. Less severe offenses can also be disregarded in this context.⁹⁶⁸ The police has the responsibility to authorize the manager of the location and not Lotteritilsynet.

Organizations, associations, contractors or managers of locations who have been authorized to conduct lotteries must notify Lotteritilsynet of ownership structures and must submit their accountings.⁹⁶⁹

⁹⁶² C.f. lotteriloven § 5 and FOR-2000-12-21-1366, § 5-2 and § 5-3.

⁹⁶³ C.f. lotteriloven § 6 and 7.

⁹⁶⁴ Humanitarian and social organizations are e.g., Red Cross, Save the Child, hobby- and spare time activities for children and youth, retiree associations, and sports associations.

⁹⁶⁵ See lotteriloven § 6 and FOR-2000-12-21-1366, § 2-1.

⁹⁶⁶ C.f. lotteriloven § 4 c.

⁹⁶⁷ See FOR-2000-12-21-1366, § 2-2.

⁹⁶⁸ C.f. FOR-2000-12-21-1366, § 2-3.

⁹⁶⁹ See lotteriloven §§ 4 e, 4 f, and § 12 and FOR-2000-12-21-1366, § 2-5.

Livestock or alcohol can generally not be awarded as prizes in relation to traditional lotteries. Furthermore, it is not allowed to award money or monetary claims as prizes unless a specific exception has been made.⁹⁷⁰

Specific rules are also enacted for other types of games than traditional lotteries. In relation to pre-drawn scratch card games, these are under the scope of Lotteriloven and must, thus, meet the requirements set forth therein as well as specific requirements.⁹⁷¹ The aim of the specific regulation is to ensure that the production, distribution, and sale of the scratch cards happens in a safe manner that causes fewer gambling addictions.⁹⁷² As a means to this end, it has been provided that all scratch cards must be sold in accordance with a plan of winnings, game rules and a scratch card description. All scratch cards must furthermore be produced before the sale can begin and it is not allowed to create an erroneous impression of the chances to win.⁹⁷³ The winnings must be distributed randomly.⁹⁷⁴

As a general security measures it is set forth that the information on winner chances must be restricted to authorized personal and documented procedures must be laid out to ensure that all steps of the process is safe – from development and design to the payout of winnings.⁹⁷⁵

Moreover, it is required that each scratch card must carry the plan of winnings, the game rules, a specific scratch card number, and clearly definable numbers. The scratch card must also be provided with an underlying security print and be secure enough to make it impossible to reveal the winnings, change information on the playing area of the scratch card, or create false copies (reproduction). In addition, the scratch card must provide the phone number for the Helpline for compulsive gamblers.⁹⁷⁶ To ensure that the security requirements are met, the producer of the scratch cards must have a certification and the scratch card must be tested at a certified laboratory.⁹⁷⁷

Bingo is also regarded as a lottery and thus requires authorization under the lotteriloven as well as compliance with specific requirements.⁹⁷⁸ Each authorized organization or association can be allowed to sell tickets for a value of up to NOK 700'000.- for one main bingo game per calendar year.⁹⁷⁹ Authorized organizations or associations can let a professional contractor organize the bingo game on behalf of two or more authorized parties. The contractor is responsible for dividing the profits.

The organizer and its employees cannot participate in the game and employees in the bingo facility must complete courses on responsible gambling. To prevent gambling addiction, persons under the age of 18 are not allowed in the facilities, all electronic gambling devises must provide information on the Helpline for compulsive gamblers, and games are not allowed between the hours 24.00 to 07.00.⁹⁸⁰

⁹⁷⁰ C.f. lotteriloven § 9.

⁹⁷¹ The rules regarding pre-drawn scratch card games are provided in the governmental regulation FOR-2011-06-15-699, Forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd.

⁹⁷² C.f. FOR-2011-06-15-699, § 2.

⁹⁷³ C.f. FOR-2011-06-15-699, § 5.

⁹⁷⁴ C.f. FOR-2011-06-15-699, § 6.

⁹⁷⁵ C.f. FOR-2011-06-15-699, § 7.

⁹⁷⁶ C.f. FOR-2011-06-15-699, § 8.

⁹⁷⁷ The certification must be a valid NS-EN-ISO-9000:2000 certificate or a later corresponding version. See C.f. FOR-2011-06-15-699, § 9.

⁹⁷⁸ The specific rules on bingo are set forth in a governmental regulation FOR-2004-11-30-1528, Forskrift om bingo.

⁹⁷⁹ C.f. FOR-2004-11-30-1528, § 2.

⁹⁸⁰ C.f. FOR-2004-11-30-1528, § 3.

Rules are further provided on the ticket design and tickets must be sold on the day of the game in consecutive order in accordance with the ticket numbers.⁹⁸¹

Furthermore, the value of each individual prize cannot exceed NOK 5.000. In addition, one extra prize of NOK 5.000 can be awarded at the bingo game and if the additional prize is not won it can be transferred to the next game day.⁹⁸²

Bingo on electronic bingo machines can be allowed in addition to the main game, if the turnover on the main bingo game exceeds NOK 2 million per year. Electronic bingo machines can only be operated by Norsk Tipping and at least five bingo machines must be connected per facility. Up to 30 machines per bingo facility can be authorized and in municipalities (“kommuner”) with less than 10’000 citizens, authorization can be granted for up to 15 bingo machines if the turnover from the main bingo game exceeds NOK 1 million per year.

Each prize in electronic bingo can have a value of up to NOK 2’500.- and one additional prize, that does not exceed a value of NOK 12’000.-, is allowed.⁹⁸³

A simplified financial report can be submitted when the turnover for each organizer is under NOK 250’000.-. Full financial reports must be submitted in relation to bingo organized by organizations or associations themselves, when the turnover for each organizer is between NOK 250’000.- and 700’000.-.⁹⁸⁴

Entertainment machines, in which deposits are made without the possibility of winning prizes, require authorization from the Lotteritilsynet as well as type approval.⁹⁸⁵ An authorization must be granted per machine and cannot exceed a period of three years.⁹⁸⁶

2.3. Preventive measures relating to specific games subjected to a monopoly

To limit the negative impacts of gambling, four main measures have been established in relation to games organized by Norsk Tipping: age limits; deposit limits determining how much money a player can play for; amount limits determining how much a player can lose; time limits deciding the time a player can play.

For some games organized by Norsk Tipping, the players are required to determine individual limits and for other games it is optional. All games organized by Norsk Tipping have an 18 years age limit.

At the moment, five sets of preventative restrictions apply, each in relation to one of the various games organized by Norsk Tipping.

2.3.1. Instapill

In relation to the online *Instaspill*, the players can only play if they are registered customers with Norsk Tipping. Instaspill can be played every day of the year between the hours 07.00 to 03.00.⁹⁸⁷

⁹⁸¹ C.f. FOR-2004-11-30-1528, §§ 4-8

⁹⁸² See FOR-2004-11-30-1528, § 9.

⁹⁸³ In regards to electronic bingo, see FOR-2004-11-30-1528, §§ 15-16.

⁹⁸⁴ On financial reports and accountings, see FOR-2004-11-30-1528, §§ 19-21.

⁹⁸⁵ C.f. FOR-1995-09-15-793 § 3.

⁹⁸⁶ C.f. FOR-2000-09-22-960 § 2.

⁹⁸⁷ C.f. in Spilleregler for eBingo, eSkrapespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill) § 2.2 and § 2.5. The game rules for Instapill is set forth in Spilleregler for eBingo, eSkrapespil og nettbaserte Øyeblikkspill

As a starting point, winnings from Instaspill must take the form of money, but goods can be distributed as supplementary winnings.⁹⁸⁸

Instaspill can either be played as single player games or multi-player games where two or more players participate.

For single player games, at least three seconds must pass between the beginning of one game sequence until it is possible to begin the next. If the overall deposits on a table game exceed NOK 100.-, then at least 15 seconds must pass between the beginning of one game sequence and the beginning of the next.⁹⁸⁹

The maximum deposit per game sequence is 10 times the determined speed of the game. For example, if the game speed is 3,0 seconds, the maximum deposit is NOK 30.- per game sequence. However, the maximum deposit cannot exceed NOK 100.- and for table games, the deposit limit per game sequence is NOK 500.-.

When more than 70 % of the deposits are paid out as winnings, the maximum winning in single player games is NOK 5'000.-, with a possibility of an additional jackpot. If less than 70 % of the deposits are paid out as winnings, the maximum winning per game sequence is NOK 100'000.-, with a possibility of an additional jackpot.⁹⁹⁰

A player must finalize one game sequence before a new sequence can be opened. As for multi-player games, there must be a minimum of 15 seconds between one game sequence and the next. The maximum deposit per game sequence is NOK 500.- and at least 90 % of the deposits must be paid out as winnings. Furthermore, a jackpot can be awarded.

For pool games, where all the players' deposits are pooled and the winnings are calculated on the basis of the pooled deposits, there must be 180 seconds from the beginning of one game sequence to the beginning of the next.⁹⁹¹ The maximum deposit per game sequence is NOK 200.- and the maximum number of game boards is 72.⁹⁹² At least 50 % of the deposits must be distributed as winnings and the size of the winnings is determined on the basis of the entire pooled deposits. A jackpot can be awarded.⁹⁹³

Further requirements have been established in order to prevent compulsive gambling related to Instaspill. The players must be provided with product information, Norsk Tipping must provide a customer service and the players must get the number for the helpline for compulsive gamblers.⁹⁹⁴

Moreover, the players are required to set personal limits for time and money use before they can play. The maximum loss for a player cannot exceed NOK 4.000 per day, NOK 7.000 per week or NOK 10.000 per month. If the personal limit is later increased, the new limit cannot take effect until 24 hours after

(Instaspill) provided by the Norwegian Ministry of Culture 12 September 2013 with reference to pengespilloven § 11. The game rules are available at <https://www.norsk-tipping.no/spilleregler> (19.01.15).

⁹⁸⁸ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 2.4

⁹⁸⁹ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 4.1.2.

⁹⁹⁰ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 4.1.4.

⁹⁹¹ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 4.3.2.

⁹⁹² C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 4.3.3.

⁹⁹³ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 4.3.4.

⁹⁹⁴ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), §5.2.

the change is made. Norsk Tipping is responsible for preventing a player from playing when the set limits have been reached.⁹⁹⁵

To make players aware of the time they spend playing, a clock displaying Norwegian time must be visible during the game. Furthermore, games are regularly discontinued for a minimum of 30 seconds to inform the player of the time spent and to give the player the option to end the game.⁹⁹⁶

The players must easily be able to stop playing for a period of time and a break, once notified, cannot later be cancelled. Moreover, players must be able to exclude themselves from gambling for a minimum of 100 days, after which time the exclusion can be revoked.⁹⁹⁷

Lastly, the player must take an active step to place each deposit, i.e. auto play is not allowed in connection with Instaspill.⁹⁹⁸

2.3.2. Multix gaming machines

Slot machines which pay out winnings must be authorized by the Lotteritilsynet.⁹⁹⁹ The machines can only be operated by Norsk Tipping and have since 2009 been of the type Multix.¹⁰⁰⁰ Norsk Tipping concludes agreements with the facility owners and Multix machines are allowed to be set up in arcades, kiosks, hotels, restaurants, pubs, and cafes. It must be possible to supervise the machines continuously at the location and Norsk Tipping makes an individual assessment of the suitability and location of the facilities before the machines are set up.¹⁰⁰¹

Only persons over the age of 18 can play on slot machines and it is only possible to play on Multix with a game account.¹⁰⁰² The games are conducted without the use of cash, but so that winnings are transferred to the player's account. The amount available to play for cannot exceed NOK 1'500.-.¹⁰⁰³ The maximum deposit per game is NOK 50.- and the maximum prize value is NOK 1'500.-. Furthermore, auto-play is prohibited and there must be at least 30 seconds from the beginning of one game sequence until it is possible to begin the next.¹⁰⁰⁴

Moreover, the player can only participate in one game at a time and it is not possible to play on Multix machines between the hours 24.00 and 07.00.¹⁰⁰⁵

In order to prevent compulsive gambling, it is furthermore provided that a player's loss per calendar day cannot exceed NOK 600.- and per calendar month cannot exceed NOK 2'500.-. Additionally, a player is able to stop the use of Multix for a period of 12 hours, a minimum of 7 days, or a minimum of 4 weeks and the period of self-exclusion cannot later be changed by the player. If a player contacts Norsk Tipping, a notification can be made to stop the use for 100 days and this self-exclusion can only be cancelled by contacting Norsk Tipping.

⁹⁹⁵ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 5.2.5, litra a.

⁹⁹⁶ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 5.2.5, litra b.

⁹⁹⁷ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 5.2.5, litra c.

⁹⁹⁸ C.f. Spilleregler for eBingo, eSkrabespil og nettbaserte Øyeblikkspill (Instaspill), § 5.2.8.

⁹⁹⁹ See FOR-2000-09-22-960, Forskrift om oppstillingstillatelser for underholdningsautomater, § 2.

¹⁰⁰⁰ C.f. pengespilloven § 11. Specific rules are provided in Spilleregler for Multix – mars 2014 available at <https://www.norsk-tipping.no/spilleregler> (19.01.15).

¹⁰⁰¹ C.f. Spilleregler for Multix § 2.

¹⁰⁰² C.f. lotteriloven § 8 a and Spilleregler for Multix § 3.1.

¹⁰⁰³ C.f. Spilleregler for Multix § 3.4.

¹⁰⁰⁴ C.f. Spilleregler for Multix §§ 4.3, 4.4. and 4.6.

¹⁰⁰⁵ C.f. Spilleregler for Multix §§ 3.5 and § 3.6.

The players are required to set limits for their maximum losses and maximum playing time before they are able to play and may set other personal limits.¹⁰⁰⁶ Furthermore, the players must be informed about gambling addiction.¹⁰⁰⁷

The Multix machine gives notice when the player has been playing for one hour and the game is discontinued. A new game cannot be started until 10 minutes later.¹⁰⁰⁸

The facility owner cannot provide credit for the players. Moreover, the owner of the facilities are responsible for ensuring that no player is under 18 years of age and must appoint an employee who oversees the gambling activities.¹⁰⁰⁹

2.3.3. Belago gaming machines

Norsk Tipping also operates Belago game machines, which are located at bingo facilities. The rules regarding Belago machines are similar to the ones regarding Multix machines.¹⁰¹⁰

Players are only able to play on Belago machines if they have an account with Norsk Tipping and players can only play one game sequence at a time.¹⁰¹¹

The theoretical chance of winning each game must be at least 30% and the maximum deposit is NOK 50.- per game sequence. The maximum winning is NOK 2'500.- and a local jackpot of NOK 12'000.- as well as a national jackpot of NOK 50'000.- can be offered.¹⁰¹² Moreover, at least three seconds must pass between the beginning of one game sequence and access to the possibility of beginning the next game sequence.¹⁰¹³

The maximum loss on Belago machines cannot exceed NOK 800.- per day or NOK 4'000.- per month.¹⁰¹⁴

Players must be able to stop the use of Belago machines for a period of 12 hours, a minimum of seven days, or a minimum of four weeks and the self-exclusion period cannot later be changed by the player. By contacting Norsk Tipping, a player can notify a self-exclusion with immediate effect and the exclusion cannot be cancelled until 100 days later.¹⁰¹⁵

Additionally, the players must be able to set other personal limits for their maximum loss and maximum playing time.¹⁰¹⁶

¹⁰⁰⁶ C.f. Spilleregler for Multix §§ 6.1 to 6.4.

¹⁰⁰⁷ C.f. Spilleregler for Multix §§ 6.6 and 6.8.

¹⁰⁰⁸ C.f. Spilleregler for Multix § 6.7.

¹⁰⁰⁹ See Spilleregler for Multix § 5.

¹⁰¹⁰ The game rules for Belago is set forth in Spilleregler for Belago provided by the Norwegian Ministry of Culture 29 January 2014 with reference to pengespilloven § 11. The game rules are available at <https://www.norsk-tipping.no/spilleregler> (19.01.15).

¹⁰¹¹ C.f. Spilleregler for Belago, §§ 3.2 and 3.4.

¹⁰¹² C.f. Spilleregler for Belago, §§ 4.1. 4.3 and 4.4.

¹⁰¹³ C.f. Spilleregler for Belago, § 4.6.

¹⁰¹⁴ C.f. Spilleregler for Belago, § 6.1.

¹⁰¹⁵ C.f. Spilleregler for Belago, §§ 6.2 and 6.3.

¹⁰¹⁶ Cf. Spilleregler for Belago, § 6.4.

The Belago machine gives notice when the player has been playing for one hour and the game is discontinued for 30 seconds. A new game sequence cannot be started until 30 seconds later.¹⁰¹⁷

To prevent gambling addiction, it is further required that information about gambling addiction must be provided in relation to all Belago games. The information must, as a minimum, state that the game is addictive and give information on where to find further material about gambling addiction.¹⁰¹⁸

Norsk Tipping is responsible for stopping the games, when a player has reached the limits. The manager of the bingo facility is in addition required to discontinue gambling if it is necessary in order to comply with the age limit or the public interest dictates it.¹⁰¹⁹ Furthermore, the facility manager is required to appoint an employee who is responsible for the gambling activities and to educate the employees so that gambling can be organized in a reassuring way. The facility manager cannot give credit in relation to gambling.¹⁰²⁰

2.3.4. Extra-spillet

Extra-spillet can only be organized by Norsk Tipping. In the game, each player is to choose 18 numbers out of a total of 75 numbers and the winning numbers is then determined by a draw.¹⁰²¹

To participate in Extra-spillet a player must be registered with Norsk Tipping and have a personal account. Like with all other games offered by Norsk Tipping, a player must be at least 18 years of age.¹⁰²² The winnings can be either gift prizes of cash and at least 50 % of the entire deposits must be paid out as winnings.¹⁰²³

It is voluntary whether a player wishes to set deposit limits for Extra-spillet. A deposit limit can be set as daily, weekly or monthly limits and will be a general limit that applies to all games from Norsk Tipping where voluntary deposit limits can be established.

A general deposit limit of NOK 40'000.- per day, NOK 100'000.- per week, NOK 300'000.- per month or NOK 1'000'000.- per year apply for all games under Norsk Tipping as a whole, including Extra-spillet.¹⁰²⁴

2.3.5. Other games

For all remaining games organized by Norsk Tipping, except Flax, which is scratch card games, a player must be registered with Norsk Tipping and have a personal account in order to participate.¹⁰²⁵

¹⁰¹⁷ C.f. Spilleregler for Belago, § 6.7.

¹⁰¹⁸ C.f. Spilleregler for Belago, § 6.6.

¹⁰¹⁹ C.f. Spilleregler for Belago, §§ 2.4 and 2.5.

¹⁰²⁰ C.f. Spilleregler for Belago, §§ 5.2 and 5.3.

¹⁰²¹ The game rules for Extra-spillet is set forth in Spilleregler for Extra-spillet provided by Norsk Tipping and approved by the Norwegian Ministry of Culture 3 June 2013. The game rules are available at <https://www.norsk-tipping.no/spilleregler> (19.01.15).

¹⁰²² C.f. Spilleregler for Extra-spillet § 1.2.

¹⁰²³ C.f. Spilleregler for Extra-spillet § 2.7.

¹⁰²⁴ C.f. Spilleregler for Extra-spillet § 1.2.2. The current general deposit limits are available at <https://www.norsk-tipping.no/spilleregler> (20.01.15).

¹⁰²⁵ C.f. Spilleregler for Norsk Tipping's øvrige spill § 1.2.1. The game rules for Norsk Tipping's remaining games, Spilleregler for Norsk Tipping's øvrige spill, are provided by the Norwegian Ministry of Culture 3 September 2014 with reference to pengespilloven § 11. The game rules are available at https://www.norsk-tipping.no/spilleregler/_attachment/87734?_ts=148d60ec408 (20.01.15).

The general **deposit limit** for games under Norsk Tipping as a whole of NOK 40'000.- per day, NOK 100'000.- per week, NOK 300'000.- per month or NOK 1'000'000.- per year also apply for all remaining games.¹⁰²⁶

Furthermore, specific rules apply to the particular types of games determining the particular game rules, participation prices, and the calculation of winnings etc.¹⁰²⁷

Finally, the rules relating to totalizator games are set out by the Ministry of Agriculture and Food. Players must be at least 18 years of age to participate and all games not organized by Norsk Rikstoto are prohibited.¹⁰²⁸ Further, specific rules are set out relating to the conduction of the races, prize calculation and the payout of winnings. The particular racing track is responsible for complying with the rules laid down by Norsk Rikstoto and the Lotteritilsynet supervises and controls the activities.¹⁰²⁹

2.4. General preventive measures

To constrain gambling activities that are not allowed under the Norwegian legislative framework, **three additional general measures** have been laid down in addition to the specific measures.

First, it is **prohibited to market or convey unauthorized gambling activities**.¹⁰³⁰ The marketing prohibition affects all activities to promote unauthorized games and anyone that markets such games. Thus, not only organizers but also newspapers, radio, TV and advertisement agencies are liable under the provision. However, the marketing prohibition is limited by other acts and legal principles. For example, press coverage of gambling activities can be protected by the freedom of the press.¹⁰³¹

Since only Norsk Tipping and Norsk Rikstoto are authorized to organize online gambling, no other online gambling activities can be promoted in Norway. This also includes foreign marketing activities, if the marketing is directed at Norwegian players. If the online games are promoted through channels directed at Norway, the promotion is in Norwegian, or the promotion is particularly directed at Norwegian citizens via Norwegian mailing addresses or e-mail addresses, the marketing will be regarded as directed at Norwegian players.

All "affiliate" agreements, whereby compensation is received in return for redirecting potential players to an online gambling website, are prohibited.

Secondly, it is **prohibited to facilitate unauthorized gambling activities**.¹⁰³² This prohibition includes commissionaires, agents, distributors or other intermediaries, as well as affiliate agreements, which also contravene the facilitation prohibition. An example of prohibited facilitation could be the installation of unauthorized gambling machines.

¹⁰²⁶ C.f. Spillregler for Norsk Tippings øvrige spill § 1.2.1.

¹⁰²⁷ See Spillregler for Norsk Tippings øvrige spill §§ 2-9.

¹⁰²⁸ See the game rules, Spillreglement, § 4.1 and § 4.2, c.f. governmental regulation FOR-2007-08-24-1011, Forskrift om totalisatorspill, § 3. The game rules are available at <https://www.rikstoto.no/Hjem/OmRikstoto/spillreglement/> (20.01.15).

¹⁰²⁹ Spillreglement §§ 3.4 and 3.7.

¹⁰³⁰ C.f. Pengespilloven § 2, 3 and lotteriloven § 11.

¹⁰³¹ C.f. Kongeriket Norges Grunnlov, LOV-1814-05-17, § 100.

¹⁰³² C.f. Pengespilloven § 2, 1 and lotteriloven § 11.

Lastly, as a part of the facilitation prohibition, it has been specifically **prohibited to facilitate financial transactions**.¹⁰³³ Both banks, finance companies, payment institutions, e-money providers, Norwegian branch offices of foreign companies as well as other payment services are obligated to block payments to and from unauthorized organizers.¹⁰³⁴

The object is in that way to limit the accessibility of unauthorized online gambling and thus reduce the number of compulsive gamblers.

3. Vereingtes K6nigreich

3.1. Dangers the regulation aims to avoid

The Gambling Act 2005, in its very first operative provision, defines the dangers associated with excessive gambling that are to be avoided by the regulatory framework and its practical implementation: “harm” or “exploitation” of “children and other vulnerable persons”.

3.2. Measures

Concrete measures, to protect vulnerable persons from the dangers of excessive gambling and to treat actual cases of excessive gambling, are not set out in British legislation. Instead, the Gambling Commission is obliged to issue “codes of practice”, including with the aim of protecting children and other vulnerable persons from harm or exploitation as a result of gambling activities and the aim of assisting persons affected by gambling problems. Provisions included in codes with that aim are designated as “social responsibility provisions” and all licence holders are obliged, as a condition of their licences, to ensure that all persons employed or otherwise engaged by them to perform “operational functions” actually comply with those social responsibility provisions. This means that any failure by an operator of gambling services to comply with social responsibility provisions may lead to the imposition of administrative sanctions by the Gambling Commission, including revocation of the licence at the far end of the scale of severity. A chronic failure to comply could, as a matter of legal principle, also constitute a criminal offence, but we are not aware of any actual prosecutions in that respect.

The Gambling Commission states that it has issued “social responsibility codes”, but this is somewhat misleading. The Commission in reality maintains, publishes and imposes a consolidated and several sector-specific “Licence conditions and codes of practice” (LCCP). Within those documents, some provisions are labelled and colour-shaded as “Social responsibility code provisions” and the Commission states that those provisions have the same legal effect as licence conditions. A summary of the relevant provisions follows, under the headings used in the “Licence conditions and codes of practice”.

3.2.1. Combating problem gambling

Licensees must formulate and implement their own policies aiming “to promote socially responsible gambling”, including by making contributions to (i) the identification and treatment of problem

¹⁰³³ C.f. Pengespilloven § 2, 1, lotteriloven § 11 and totalisatorloven § 3 and further FOR-2010-02-19-184, Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. For further reference see also the preparatory works, Ot.prp.nr.80 (2007-2008) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivning (betalingsformidling m.m.).

¹⁰³⁴ C.f. FOR-2010-02-19-184, § 3.

gamblers, (ii) public education about the risks of gambling and (iii) research into problem gambling prevention and treatment.

3.2.2. Access to gambling by children and young persons

Separate provisions have been formulated in respect of traditional casinos (LCCP provision 3.2.1), gaming machine arcades reserved to adults (3.2.3), bingo halls and unrestricted gaming machine arcades (3.2.5), betting services (3.2.7), lotteries (3.2.9.) and “remote” gambling services in general (3.2.11). The last of these provisions is the most extensive and interesting. It specifically requires licensees to configure their websites in such a way as to permit filtering software to present access to those websites upon the request of parents, schools or other persons who supervise children’s access to online gambling. When registering a new player, each licensee must implement an “age verification procedure” and freeze the player’s account if the procedure does not confirm within 72 hours that the player is an adult. Should the licensee, at any subsequent time, have reason to suspect that a registered player is in fact a minor, then the licensee must carry out “secondary age verification checks”. The Commission has not specified the details of the “procedures” and “checks”, but gives as examples, “searches of credit reference and other databases that list names and addresses of individuals over the age of 18”. Licensees are generally required to review their age verification procedures regularly, adapt them to take account of technological advances and information improvements and train relevant staff to use them. It is also worth noting a requirement which appears in provisions 3.2.1, 3.2.3. and 3.2.7:

“Licensees must not deliberately provide facilities for gambling in such a way as to appeal particularly to children or young people, for example by reflecting or being associated with youth culture”.

3.2.3. Information on how to gamble responsibly and help for problem gamblers

In addition to making information available to players about how to obtain help with gambling problems, licensees must provide information setting out, at a minimum,

- “- any measures provided by the licensee to help individuals monitor or control their gambling, such as restricting the duration of a gambling session or the amount of money they can spend
- timers or other forms of reminders or ‘reality checks’ where available
- self-exclusion options
- information about the availability of further help or advice”.

The information must take the form at least of posters and leaflets accessible in locations permitting players “to obtain the information discreetly”.

3.2.4. Customer interaction

This provision requires licensees to formulate and implement policies enabling specially trained staff or members of management to confront customers who show signs of problem gambling. The provision expressly recognises that options available in this respect are restricted by the legal duties of licensees to ensure the health and safety of their employees.

3.2.5. Self-exclusion

Separate, but extremely similar provisions have been put in place for traditional gambling service providers on the one hand and “remote” providers on the other hand. The most specific and interesting requirement imposed upon every licensee is that he take all reasonable steps to remove, within two days of receipt of a self-exclusion notification, all details of the self-excluded individual from

the marketing databases used by the licensee (and any other members of a group of gambling service providers to which the licensee may belong).

3.2.6. Provision of credit by licensees and the use of credit cards

The requirement imposed in this respect is relatively simple and limited: credit card payments may be made only into pre-established player accounts and released for gambling only after the payment has been approved by the credit card issuer. The requirement applies to all “remote” service licensees, but among traditional gambling service licensees only to betting and lottery licensees. Further restrictions on credit gambling are set out in provision 3.7.2. For example, credit limits should be set for individual players depending upon the results of credit reference checks and all reasonable steps should be taken to ensure that offers of credit are not sent to vulnerable persons. It is worth noting however, that 3.7.2. is not a “social responsibility provision”, meaning that a licensee who fails to comply will not incur sanctions in that respect. That is true also of the following provisions on the subject of “money lending between customers”.

3.2.7. Identification of individual customers

This provision applies only to licensees offering “remote” gambling services and deals with the “accounts” opened by players with the licensees in order to receive money transferred by the players for the purpose of gambling and in order to accumulate their (desired) winnings before these are paid out to the players. Licensees are given the option, but not an obligation, of permitting each player to operate only one such account with the licensee at any one time. Licensees who permit a single player to operate more than one account are required to develop and implement procedures to identify accounts operated by the same player. Where the licensee is a member of a corporate group of gambling service providers, each of which permits players to operate accounts with that provider, then the requirement extends to all accounts held by a single player with any or all of the providers. The purpose of the requirement is to permit the application of various measures across all of the accounts operated by a player: credit limits; behaviour calling for a confrontation with the player on the subject of problem gambling; self-exclusion; self-imposition of limits upon amounts placed or lost by the player.

4. Liechtenstein

4.1. Schutzzweck

Das liechtensteinische Geldspielgesetz zählt in Artikel 2 verschiedene Zwecke des Gesetzes auf. Demnach dienen die Vorschriften dazu,

- einen sicheren, ordnungsgemässen und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten,
- Geldwäscherei, organisierte Kriminalität und Terrorismusfinanzierung zu verhindern,
- sozial schädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs vorzubeugen,
- dem Staat Einnahmen zu verschaffen und
- gemeinnützige und wohltätige Projekte und Tätigkeiten zu fördern.

4.2. Konkrete Schutz- und Behandlungsmassnahmen

Das liechtensteinische Geldspielgesetz sieht verschiedene Massnahmen zum Schutz von Spielenden vor exzessivem Geldspiel vor, welche die einzelnen Verordnungen zum Teil noch näher ausgestalten. Diese Massnahmen lassen sich anhand ihrer Ausrichtung in zwei Gruppen einteilen. Zum einen regeln die Gesetze Massnahmen, welche den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorbeugen sollen und welche diese beheben sollen. Zum anderen existieren auch Massnahmen, welche eine sichere,

ordnungsgemässe und transparente Durchführung der Spiele gewährleisten sollen. Letztere richten sich zwar in erster Linie auf geregelte Spielabläufe, enthalten jedoch auch einzelne Aspekte, die für den Schutz der Spielenden vor Spielsucht relevant sind.

Zusätzlich gestattet es das Geldspielgesetz Spielbanken und Veranstaltenden anderer Geldspiele wie Lotterien, Wetten, Online-Geldspielen und Geschicklichkeits-Geldspielen, bestimmte Kundendaten zu sammeln, sofern sich die Spielenden hiermit einverstanden erklären. Dies umfasst auch genaue Angaben zu Datum, Uhrzeit und Dauer des Spiels, die benutzten Spiele sowie die Höhe der Einsätze und der Gewinne. Zu beachten ist jedoch, dass diese Befugnis nicht zum Schutze der Spielenden vor exzessivem Geldspiel aufgenommen wurde, sondern dass die Kundendaten zu Marketingzwecken oder zum Erstellen einer Kundenkarte gesammelt werden dürfen.¹⁰³⁵

4.2.1. Sozial schädliche Auswirkungen des Spielens

Um den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorzubeugen, sind Spielbanken dazu verpflichtet, Sozialkonzepte auszuarbeiten. In diesen müssen die Spielbanken aufzeigen, wie sie Spielsucht vorbeugen werden und hierbei insbesondere wie sie auf die Gefahren des Geldspiels sowie auf Hilfsangebote hinweisen werden. Dabei müssen sie auf die Risiken des Spiels und auf Hilfsmassnahmen wie Adressen von Beratungsstellen und Selbsthilfegruppen aufmerksam machen sowie einen Selbsterhebungsbogen zur Suchtgefährdung bereitstellen.¹⁰³⁶ Zudem müssen sie Spielenden die Möglichkeit geben, sich selbst für Geldspiele zu sperren oder ihre Teilnahme an Spielen zu begrenzen.¹⁰³⁷ Darüber hinaus muss das Sozialkonzept auch Angaben enthalten, mit welchen Massnahmen die Spielbanken gewährleisten werden, spielsuchtgefährdete Spielende bereits in einem frühen Stadium der Gefährdung zu erkennen.¹⁰³⁸ Hierfür stellen die Spielbanken eine Checkliste mit Beobachtungskriterien auf, anhand welcher das Personal spielsuchtgefährdete Spielende erkennen kann.¹⁰³⁹ Zudem müssen sie das Personal spätestens sechs Monate nach Arbeitsbeginn durch qualifizierte Institutionen entsprechend aus- und jährlich weiterbilden¹⁰⁴⁰ und Spielsperren und Spielbeschränkungen effektiv durchsetzen.¹⁰⁴¹ Schliesslich muss das Sozialkonzept auch Aufschluss darüber geben, wie die Spielbanken mit einer Suchtpräventionsstelle und einer Therapieeinrichtung¹⁰⁴² sowie mit anderen in- und ausländischen Anbietern von Geldspielen zusammenarbeiten werden¹⁰⁴³ und wie sie Daten zur Spielsucht erheben werden.¹⁰⁴⁴

Zwar sind nur Spielbanken verpflichtet, ein solches Sozialkonzept zu erstellen und zum Erhalt einer Konzession vorzulegen,¹⁰⁴⁵ die darin beschriebenen Massnahmen treffen jedoch zum Grossteil auch Veranstaltende anderer Geldspiele. So müssen die Veranstaltenden aller Geldspiele, also neben Spielbanken auch Lotterien, Wetten, Online-Geldspiele und Geschicklichkeits-Geldspiele, die Spielenden

¹⁰³⁵ Art. 26 Abs. 1 lit. a), c), d) in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. e), Art. 59 Abs. 1 lit. b) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰³⁶ Art. 55 Abs. 1 lit. a)-c) Spielbankenverordnung (SPBV).

¹⁰³⁷ Art. 12 Abs. 1 lit. a) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰³⁸ Art. 12 Abs. 1 lit. b) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰³⁹ Art. 55 Abs. 2 Spielbankenverordnung (SPBV).

¹⁰⁴⁰ Art. 12 Abs. 1 lit. c) Geldspielgesetz (GSG); Art. 55 Abs. 3, 4, Art. 56 Abs. 1 Spielbankenverordnung (SPBV).

¹⁰⁴¹ Art. 12 Abs. 1 lit. e) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁴² Art. 54 Abs. 2 S. 1 Spielbankenverordnung (SPBV).

¹⁰⁴³ Art. 12 Abs. 1 lit. f) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁴⁴ Art. 12 Abs. 1 lit. d) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁴⁵ Art. 9 lit. e) Geldspielgesetz (GSG).

über die Spielregeln informieren.¹⁰⁴⁶ Mit Ausnahme der Veranstaltenden von Geschicklichkeits-Geldspielen sind die Veranstaltenden zudem dazu verpflichtet, die erstellten Spielregeln und Handbücher dem Amt für Volkswirtschaft zur Genehmigung vorzulegen.

¹⁰⁴⁷

Veranstaltende von Online-Geldspielen müssen den Spielenden ausserdem jederzeit Zugang zu deren jeweiligem Kundenkonto geben und hierin genaue Informationen über getätigte Spiele und deren Zeitpunkt und Dauer sowie über Einsätze und Gewinne zur Verfügung stellen.¹⁰⁴⁸

Auch die Vorschriften über Spielverbote und Spielsperren finden nicht nur auf Spielbanken Anwendung, sondern zum Teil auch auf Lotterien, Wetten und Online-Geldspiele. Spielverbote betreffen bestimmte Personengruppen wie insbesondere Minderjährige sowie Personen, die als Organe, Aktionäre oder in anderer Form an der Spielbank oder den Veranstaltenden Einrichtungen beteiligt sind.¹⁰⁴⁹ Bei Spielsperren handelt es sich hingegen um vorübergehende Verbote für einzelne Personen, an den genannten Geldspielen teilzunehmen. Spielsperren können entweder von den Veranstaltenden verhängt werden oder die betroffene Person kann selbst eine Sperre für sich beantragen.¹⁰⁵⁰ Veranstaltende sperren Personen von Geldspielen, wenn sie wissen oder annehmen müssen, die Person sei überschuldet, komme ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nach, riskiere, verglichen mit ihrem Einkommen und Vermögen, unverhältnismässig hohe Spieleinsätze oder beeinträchtige den geordneten Spielbetrieb.¹⁰⁵¹

Für Spielbanken und Veranstalter von Online-Glücksspielen sehen das Geldspielgesetz sowie die jeweiligen Verordnungen detailliertere Regelungen zur Spielsperre vor. Demnach nehmen Spielbanken und Veranstaltende von Online-Glücksspielen neben Name, Geburtsdatum und Adresse der gesperrten Person auch die Art und Begründung der Sperre, Ausstellungsdauer und Datum sowie, sofern vorhanden, Höchstgrenzen für Spieleinsätze in ein elektronisches Register auf.¹⁰⁵² Soweit möglich tragen sie auch die berufliche und familiäre Situation der Person und die Ereignisse in das Register ein, die zur Spielsperre geführt haben. Hierzu gehören in erster Linie die Anzahl der Besuche, getätigte Einsätze, Informationen Dritter sowie Massnahmen, die die Spielbanken oder die Veranstaltenden von Online-Geldspielen vor Erlass der Spielsperre getroffen haben. Auch nach der Spielsperre vorgenommene Massnahmen wie Gespräche, Empfehlungen, finanzielle Unterstützung, Vermittlung von Beratungs- und Unterstützungsprogrammen sowie die Ergebnisse dieser Massnahmen werden, sofern möglich, in das Register aufgenommen.¹⁰⁵³

¹⁰⁴⁶ Art. 28 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. g), Art. 59 Abs. 1 lit. c) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁴⁷ Art. 28 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. g) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG); Art. 70 Spielbankenverordnung (SPBV).

¹⁰⁴⁸ Art. 71 Online-Geldspieleverordnung (OGV).

¹⁰⁴⁹ Allgemeines Spielverbot (Spielbanken, Lotterien, Wetten, Online-Geldspiele): Mitglieder der Organe und Angestellte der Aufsichtsbehörden und der Revisionsstellen, die mit Aufgaben im Bereich der Aufsicht über die Geldspiele in Liechtenstein betraut sind, sowie Mitglieder des Fachbeirates (Art. 22 Abs. 2 lit. c) in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. b) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG); Spielverbot für die Spielbank oder das Online-Spiel, mit der/dem sie in Verbindung stehen: Mitglieder der Organe und Angestellte, Aktionäre, die mehr als 5 % des Aktienkapitals der Spielbank halten, Mitglieder der Organe von Unternehmen, die Spieleinrichtungen herstellen oder damit handeln (Art. 22 Abs. 2 lit. a)-c) in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. b) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁵⁰ Art. 23 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. c) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁵¹ Art. 23 Abs. 1 lit. a)-c) in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. c) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁵² Art. 58 Abs. 3 lit. a)-e) Spielbankenverordnung (SPBV); Art. 53 Abs. 3 lit. a)-e) Online-Geldspieleverordnung (OGV); Art. 22 Abs. 3 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁵³ Art. 58 Abs. 4 lit. a)-c) Spielbankenverordnung (SPBV); Art. 53 Abs. 4 lit. a)-e) Online-Geldspieleverordnung (OGV).

Aus der Formulierung, dass diese Informationen nur „nach Möglichkeit“ eingetragen werden müssen, ergibt sich, dass zumindest keine Pflicht besteht, das Spielverhalten der Spielenden im Hinblick auf Häufigkeit und Höhe der Einsätze zu erfassen. Jedoch sind Spielbanken und Veranstaltende von Lotterien, Wetten und Online-Geldspielen verpflichtet, dauernde Geschäftsbeziehungen mit Spielenden in nachvollziehbarer Weise zu dokumentieren.¹⁰⁵⁴ Zudem steht es den Spielenden in Spielbanken frei, bei Tischspielen vor Spielbeginn den Einsatz registrieren zu lassen. Hat die spielende Person dies getan, so hat sie im Falle eines Gewinns aus diesem Einsatz auch einen Anspruch darauf, den Gewinn durch die Spielbank registrieren und schriftlich bestätigen zu lassen.¹⁰⁵⁵ Ebenso können Spielbanken auf Wunsch Jackpotgewinne an Geldspielautomaten registrieren und schriftlich bestätigen.¹⁰⁵⁶ Auch Veranstaltende von Geschicklichkeits-Geldspielen können die Teilnahme an einem solchen Spiel, die Art und Dauer des Spiels sowie die Einsätze auf Wunsch bestätigen, nicht jedoch Gewinne.¹⁰⁵⁷ Bei Online-Geldspielen ist ebenfalls eine Bestätigung in Form eines Ausdrucks des Kundenkontos möglich. Einzelne Gewinne können hier ebenfalls nicht bestätigt werden.¹⁰⁵⁸

Die Spielbanken und Veranstaltenden von Lotterien, Wetten und Online-Geldspielen müssen die betroffene Person über die Sperre sowie über den Grund für die Sperre schriftlich informieren. Dabei sind Spielsperren allerdings nicht zeitlich beschränkt, sondern werden erst aufgehoben, wenn der Grund für die Sperre wegfällt.¹⁰⁵⁹ Bei Spielbanken und Online-Geldspielen entscheidet hierüber diejenige Spielbank oder veranstaltende Person, die die Sperre verhängt hat.¹⁰⁶⁰ Nach einem zuvor von der Spielbank oder den Veranstaltenden festgelegten Aufhebungsverfahren informieren diese die gesperrte Person über das Verfahren und besprechen mit ihr in einem von ihr zu protokollierenden und zu unterschreibendem Gespräch die finanzielle Situation der Person. Diese muss ihre finanzielle Situation durch geeignete Dokumente wie insbesondere einem Pfändungsregisterauszug oder eine Lohnabrechnung nachweisen.¹⁰⁶¹

Um Spielverbote und Spielsperren effektiv durchsetzen zu können, sind Spielbanken zudem verpflichtet, die Identität von Personen zu überprüfen, bevor sie diesen Zutritt gewähren. Dies geschieht in erster Linie anhand von amtlichen Ausweispapieren mit Foto, welche zur Einreise nach Liechtenstein berechtigen, sowie anhand von Kundenkarten der Spielbank, wobei diese jedoch vom Amt für Volkswirtschaft bewilligt sein müssen.¹⁰⁶²

Eine vergleichbare Pflicht trifft Veranstaltende von Online-Geldspielen. Diese müssen vor Spielbeginn Name, Adresse, E-Mail-Adresse, Geburtsdatum und Konto- oder Kreditkartendaten erfragen.¹⁰⁶³ Bevor sie Überweisungen in Höhe von über 5'000 CHF zugunsten der spielenden Person tätigen, müssen sie deren Identität feststellen und überprüfen. Hierzu können sie falls erforderlich auch eine amtlich beglaubigte Kopie eines zum Beweis geeigneten Dokuments verlangen.¹⁰⁶⁴

¹⁰⁵⁴ Art. 34 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. m) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁵⁵ Art. 42 Abs. 1 lit. a) Spielbankenverordnung (SPBV).

¹⁰⁵⁶ Art. 43 Abs. 1 Spielbankenverordnung (SPBV).

¹⁰⁵⁷ Art. 10 Abs. 1 S. 1, 2 lit. a)-c), Abs. 2 Geschicklichkeits-Geldspielevverordnung (GGV).

¹⁰⁵⁸ Art. 47 Abs. 1, 2 Online-Geldspielevverordnung (OGV).

¹⁰⁵⁹ Art. 23 Abs. 3, 4 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. c) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁶⁰ Art. 59 Abs. 1 Spielbankenverordnung (SPBV); Art. 54 Abs. 2 Online-Geldspielevverordnung (OGV).

¹⁰⁶¹ Art. 59 Abs. 2 lit. a)-c) Spielbankenverordnung (SPBV); Art. 54 Abs. 3 lit. a)-c) Online-Geldspielevverordnung (OGV).

¹⁰⁶² Art. 25 Abs. 1 lit. a), c) Geldspielgesetz (GSG); Art. 40 Abs. 1, 2 Spielbankenverordnung (SPBV).

¹⁰⁶³ Art. 67 Abs. 1 lit. a)-c) Geldspielgesetz (GSG); Art. 45 Abs. 1, 2 Online-Geldspielevverordnung (OGV).

¹⁰⁶⁴ Art. 67 Abs. 2 Geldspielgesetz (GSG).

4.2.2. Ordnungsgemässe Durchführung der Spiele

Um eine sichere, ordnungsgemässe und transparente Durchführung der Spiele zu gewährleisten, müssen Spielbanken und Veranstaltende von Online-Geldspielen ein Sicherheitskonzept erstellen, bevor sie eine Konzession erhalten können.¹⁰⁶⁵ Wie bereits dargestellt betrifft der Regelungsbereich eines Sicherheitskonzepts jedoch nur teilweise den Schutz Spielender vor exzessivem Geldspiel. In diesem Zusammenhang muss das Sicherheitskonzept insbesondere Informationen darüber enthalten, wie die Spielbanken und Veranstaltenden von Online-Geldspielen die Einlagen der Spielenden schützen und wie sie Dispute zwischen Spielenden und der Spielbank lösen werden.¹⁰⁶⁶

Darüber hinaus ist es allen Anbietenden von Geldspielen, also Spielbanken und Veranstaltenden von Lotterien, Wetten, Online-Geldspielen und Geschicklichkeits-Geldspielen, untersagt, Spielenden Darlehen und Vorschüsse zu gewähren. Sie müssen dabei auch sicherstellen, dass keine Dritten in ihren Räumlichkeiten und den dazu gehörenden Aussenanlagen den Spielenden Vorschüsse oder Darlehen geben.¹⁰⁶⁷

Eine ähnliche Schutzrichtung hat auch die Vorschrift, nach welcher Veranstaltende von Online-Geldspielen den Spielenden jeweils nur ein einziges Kundenkonto zur Verfügung stellen dürfen. Jede spielende Person darf also lediglich über ein Kundenkonto verfügen.¹⁰⁶⁸ In diesem Zusammenhang ist auch relevant, dass bei Online-Geldspielen keine Bargeschäfte zwischen den Veranstaltenden und den Spielenden stattfinden dürfen. Die Veranstaltenden müssen hierbei den gesamten Zahlungsverkehr mit den einzelnen spielenden Personen lückenlos protokollieren und dokumentieren.¹⁰⁶⁹ Zuständig für die Kontrolle, ob die Veranstaltenden diese Verbote einhalten, ist die Finanzmarktaufsicht.¹⁰⁷⁰

D. ERTRAGSVERWENDUNG

1. Belgien

Nos recherches nous ont permis de trouver des informations concernant **l'affectation des gains résultant des jeux relatifs la Loterie Nationale**. La loi de 2002 prévoit qu'un contrat de gestion adopté chaque année fixe notamment le montant annuel dû par la Loterie Nationale aux œuvres de bienfaisance et qu'un arrêté royal fixe tous les ans un plan de répartition des subsides accordés par la Loterie Nationale à certaines œuvres de bienfaisance¹⁰⁷¹.

Le contrat de gestion entre l'Etat belge et la Loterie Nationale datant du 20 juillet 2010¹⁰⁷² et valable jusqu'au 20.09.2015 (ci-après : contrat de gestion) impose de nombreuses obligations à la Loterie Nationale, notamment en matière de finances et de subsides. En effet, le montant des subsides est déterminé annuellement par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres (art. 36 du contrat de gestion). Conformément à l'art. 22 de la loi de 2002, les subsides en question sont destinés au financement de programmes d'aide aux pays en voie de développement, à des fins d'utilité publique déterminées par

¹⁰⁶⁵ Art. 9 lit. e) in Verbindung mit Art. 10 und Art. 61 lit. b) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁶⁶ Art. 10 Abs. 1 lit. d), e) in Verbindung mit Art. 61 lit. b) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁶⁷ Art. 29 Abs. 1, 2 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 lit. h), Art. 59 Abs. 1 lit. d) und Art. 65 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁶⁸ Art. 68 Abs. 1 S. 1, 2 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁶⁹ Art. 69 Abs. 2, 4 Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁷⁰ Art. 79 Abs. 1 lit. e), f) Geldspielgesetz (GSG).

¹⁰⁷¹ Art. 23 loi de 2002.

¹⁰⁷² Entré en vigueur le 20.09.2010 et valable jusqu'au 20.09.2015.

arrêté royal, à la dotation annuelle, dont le montant est déterminé par arrêté royal, de la Caisse nationale des Calamités, de la Fondation Roi Baudouin et du Fonds belge de survie, ainsi qu'aux contributions spéciales allouées aux associations et institutions désignées par arrêté royal. Les parties conviennent que le montant total annuel des subsides susmentionnés s'élève à 225,3 millions d'euros (art. 38 du contrat de gestion).

En annexe à ce contrat de gestion, le **Protocole relatif aux subsides** (ci-après : le protocole) prévoit que la gestion administrative des opérations relatives à la distribution et à l'affectation des subsides¹⁰⁷³ s'effectue aux frais la Loterie Nationale selon les modalités prévues par ce protocole.

Le protocole prévoit la création d'un comité des subsides, son fonctionnement, sa composition, et le traitement des demandes de subsides. Il prévoit également un contrôle de l'Etat. En effet, l'affectation de subsides à charge des bénéficiaires de la Loterie Nationale est soumise aux dispositions des art. 55 à 58 (contrôle de l'emploi de subventions) de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat (n° 4.1 du protocole).

L'Arrêté royal du 19 mars 2014 déterminant le plan de répartition provisoire des subsides de l'exercice 2014 de la Loterie Nationale a eu pour effet de distribuer 4'122'000 euros à la Caisse nationale des Calamités, 15'660'750 euros au Fonds belge pour la Sécurité alimentaire, 62'929'425 euros à la Coopération belge au développement et à certaines Institutions et organisations d'intérêt social particulier (notamment : 120'000 euros au projet rapatriement des belges, 4'124'425 euros au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (contribution spéciale), 96'500 euros à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, etc.)¹⁰⁷⁴.

2. Norwegen

Generally, the proceeds from Norsk Tipping are distributed between sports, culture and social and humanitarian organizations on the basis of a specified distribution formula. Furthermore, the individual player can decide that some of the proceeds of his gambling activity (calculated as a part of the stakes which he deposits) should be directly transferred to a local team or association.¹⁰⁷⁵

The Norwegian Ministry of Culture is responsible for distributing Norsk Tipping's proceeds on an annual basis with 56% for sporting purposes, 26% for culture purposes and 18% for social and humanitarian organizations not affiliated with the Norwegian Olympic and Paralympic Committee and Confederation of Sports (NIF).¹⁰⁷⁶

The main distribution to sporting purposes goes to sport facilities, national arenas/special facilities, research and development, special activities such as anti-doping work, physical activity and social inclusion in sports clubs, recreation programs for children and adolescents, the Norwegian Olympic and Paralympic Committee and Confederation of Sports (NIF) and grants to local clubs and organizations.¹⁰⁷⁷

¹⁰⁷³ Visée à l'art. 6, § 1, 4° loi de 2002.

¹⁰⁷⁴ Pour des informations plus précises concernant toutes institutions concernées par ces subsides, consulter l'Arrêté royal du 19 mars 2014 déterminant le plan de répartition provisoire des subsides de l'exercice 2014 de la Loterie Nationale.

¹⁰⁷⁵ C.f. pengespilloven § 10.

¹⁰⁷⁶ C.f. pengespilloven § 10, 2.

¹⁰⁷⁷ C.f. FOR-1992-12-11-1056, Forskrift om fordeling av idrettens andel av overskuddet til Norsk Tipping AS, § 3. An overview of the main distributions are available at https://www.regjeringen.no/en/dep/kud/about-the-ministry/tilskudd/tilskudd-til-idrett1/Distribution-of-gaming-funds-for-sporting-purposes-the-main-distribution/id764857/?regj_oss=10 (15.01.15).

For culture purposes, 11,1% of the proceeds are distributed by Stortinget, the Norwegian Parliament, and 14,9% are distributed by the government.

Social and humanitarian organizations can apply for funds if the organization has been approved as a lottery-worthy organization and is registered with the Association of NGOs in Norway under one of the following four categories: health service, social service/crisis assistance or aid work, nature- and environment protection/animal protection, or interest organization.¹⁰⁷⁸ Furthermore, the organization must benefit non-members, be national and be a non-profit organization. Cases of uncertainty are decided by the Lotteritilsynet and the proceeds are distributed by the Lotteritilsynet between the eligible organizations in accordance with a distribution formula.¹⁰⁷⁹

Lottery and main bingo proceeds go directly to the local organizations and associations. Bingo is indeed authorized only under the condition that 15% of the profits from the main game be transferred to the organization that the bingo benefits. In relation to electronic bingo machines operated by Norsk Tipping, the proceeds are not distributed through the general distribution formula. Instead, the proceeds are calculated separately for each bingo facility and divided between Norsk Tipping, the particular organizer and the organizations and associations that receive the proceeds from the main bingo game.¹⁰⁸⁰ Norsk Tipping only gets operating and establishment costs covered and at least 30% of the profits must be transferred to the organization that the bingo benefits.¹⁰⁸¹

Special rules apply to the proceeds from Norsk Tipping's game called Nabolaget, for the years 2013-2016. These proceeds can, in a transition period from 2014-2017, only be distributed to 10 particular humanitarian organizations, among them the Red Cross, the Norwegian Association of Disabled, the Norwegian Refugee Council and Save the Children.

Income from totalizator games permissible under *totalisatorloven* must contribute to strengthening equestrian sports, horse keeping, and horse breeding in Norway. From the gross turnover a share goes to the players, a set fee of 3,7% per year is paid to the government, operating costs are paid, and a sum, set by the Ministry of Agriculture and Food on an annual basis, is given to support equestrian sports, horse keeping, and horse breeding. The Ministry of Agriculture and Food further determines an amount that is to be administered by Norsk Hestesenter (the Norwegian Horse Center).¹⁰⁸²

3. Vereinigtes Königreich

3.1. Concepts and framework

The concepts of the "community" (Gemeinwesen) and "community benefit" (Gemeinwohl) have no clear legal significance in the United Kingdom. They may be understood as referring to certain modern objectives of public expenditure, distinguished from the traditional tasks of government, such as preparing for national defence, maintain foreign relations and enforcing law and order. Under British public law, all government revenues, including the proceeds of taxes and duties (e.g. gaming machine duty or betting duty), licensing fees, fines and penalties, must be paid into the Consolidated Revenue Fund. All budgeted expenditures of government departments, emanations of the Crown and other

¹⁰⁷⁸ C.f. governmental regulation FOR-2009-06-12-640, Forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping, § 6 a.

¹⁰⁷⁹ C.f. FOR-2009-06-12-640, § 6 b.

¹⁰⁸⁰ See pengespilloven § 10, 3, Prop.98 L (2010-2011) Endringer i pengespilloven (ny revisorordning for Norsk Tipping AS og fordeling av overskudd fra bingoterminaler) and FOR-2004-11-30-1528, §§ 18-18a.

¹⁰⁸¹ FOR-2004-11-30-1528, §§ 18.

¹⁰⁸² See the governmental regulation FOR-2007-08-24-1011, Forskrift om totalisatorspill, § 4.

public authorities are paid out of the Consolidated Revenue Fund. All exceptions to these principles must be stated in legislation. Such legislative statements do exist with respect to various proceeds of the commercial provision of gambling services: the net proceeds of national lotteries; a levy imposed on horserace betting; contributions by operators of other gambling services to gambling harm reduction. In this section of the present national report, we will treat those public proceeds of gambling as being “proceeds earmarked for community benefit” (Erträge mit Gemeinwohlbindung).

The following text attempts to describe the current position in respect of the distribution of the proceeds of gambling earmarked for community benefit. It may be important to bear in mind that this description is a snapshot of a continually evolving process. Many changes have been introduced, at policy and legislative levels, at various points over the last twenty years. Concerning the use of national lottery proceeds, much importance was accorded, for example, to the preparation of the 2012 London Olympic and Paralympic Games. After these events concluded, the bodies responsible for their funding were removed from the list of distributors of lottery proceeds. Another example is that of the National Endowment for Science, Technology and the Arts. It provides funding and other assistance to encourage technological innovation by non-public-sector actors. It was highly appreciated by the previous, social democratic government, given statutory recognition as a public authority and included in the list of distributors of lottery proceeds in 1998. In the course of the public sector reform and spending reduction programme carried out by the current, conservative government, the entity was transformed into an independent charity and removed from the list of distributors of lottery proceeds in 2010. The following description presents the current position of an evolutionary process which will certainly continue into the future.

3.2. National lottery proceeds

Under the National Lottery Act 1993, as subsequently amended, the public proceeds of the British national lotteries are to be paid into the National Lottery Distribution Fund. This arrangement, under the statutory authority of the designated minister of the British government (currently the Minister for the Cabinet Office), is in reality no more than an accounting mechanism. The minister, with the approval of Her Majesty’s Treasury, is authorised by the Act to order that certain public sector expenditures be financed out of the Fund: the costs of running the Gambling Commission (the statutory regulator of the national lotteries); the expenses incurred by the National Debt Commissioners when investing the money in the Fund; any expenditures made by the minister in carrying out his functions under the Act and other legislation governing the national lotteries. All money entering the Fund, other than that required to finance these expenditures, must be paid over to the National Debt Commissioners for investment until such time as it is actually required for distribution. All of the proceeds of investment are to be treated as part of the fund.

The distribution of all of the remaining money in the National Lottery Distribution Fund for community benefit is entrusted to 12 distributing bodies. Five of those bodies are responsible for encouraging and funding sport, respectively in England, Northern Ireland, Scotland, Wales and the whole United Kingdom. Four of those bodies are responsible for encouraging and funding the arts in general, respectively in England, Northern Ireland, Scotland and Wales and a further body (the British Film Institute) for the furtherance of cinematographic arts in the United Kingdom as a whole. The Trustees of the National Heritage Memorial Fund constitute an eleventh distributing body, responsible for maintaining and promoting the natural, historical and cultural heritage of the United Kingdom. Finally, the Big Lottery Fund is responsible for distributing money for expenditure that is charitable, or connected with health, education or the environment. It also has the power to establish endowments for such purposes, to pay money into existing endowment funds and to make loans repayable with interest. The National Lotteries Act 1993 fixes the percentages of the money paid into the National Lottery Distribution Fund which may be distributed by each of the distributing bodies. The minister is however, given the power to modify the statutory percentages by subsidiary legislation. He can also

substitute new distributing bodies for one or more of the bodies specified in the Act and order the transfer from one body to another of money allocated according to the statutory percentages.

With the exception of the Big Lottery Fund, which was created by the National Lottery Act 2006, all of the distributing bodies pre-date the British national lottery in its current form. They are public authorities maintained by public expenditure and entrusted with the distribution of mainly public funds (although not exclusively derived from the National Lottery Distribution Fund). The distributing bodies are all corporate entities with separate juridical personality. Although they take various forms and have differing governance structures, the members of the governing boards of trustees, commissioners or directors are virtually all appointed by government ministers. This indicates, at first sight, that the distributing bodies are heavily influenced by party political interests. In reality however, the appointees normally consider themselves to be under a duty to and actually do act independently of the governments which appoint them. The idea of independence is reinforced by the appointment of renowned personalities, established in their own professional fields, for relatively short periods of time (two or three years). The responsibilities associated with such an appointment are intended to occupy the person appointed on a very limited, part-time basis and the concomitantly limited remuneration means that the person cannot be economically dependent on the appointment. The National Lottery Act 1993 gives the distributing bodies the discretionary power to consult any person and take into account any information or opinions, as they see fit, when deciding how to distribute money and in the case of the Big Lottery Fund, specifies that it is not a part or agent of the executive government. At the conclusion of litigation commenced by a disappointed applicant for funding by one of the distributing bodies preceding the Big Lottery Fund, it was held that the distributor was under a public law duty to give reasons for its decision not to grant funding, but that this duty was satisfied by a notification to the applicant that the distributor, having examined all the applications which complied with the criteria of eligibility for funding, preferred to allocate its available funds to other applications. In other words, the distributing bodies must comply with the objective criteria of funding and their decisions, as to whether or not particular applications for funding in fact comply, may be challenged in court (so-called "judicial review of administrative action"). On the contrary, their decisions as to the compliant applications which will actually be funded and those which will not are discretionary in nature and cannot be challenged.

Public and political discussion of the proceeds of gambling in the United Kingdom has focussed, not on perceived threats to the independence of distributing bodies, but on the manner in which the distributing bodies can be made more accountable to the public / electors / taxpayers. The National Lottery Act 1993 requires each of the distributing bodies to submit their annual accounts to the Comptroller and Auditor General, who must report on the accounts and formally furnish his reports to the British Parliament. The Act also requires each of the distributing bodies to submit, to the minister, annual reports on the exercise of their distribution functions under the Act and the minister is required to formally furnish copies of those reports to the British Parliament. Since 2006, these reports are specifically required to include explanations of the policy and practices adopted by the respective bodies in order to give effect to the "principle of additionality". This principle holds that the proceeds of gambling must be used to provide additional funding to the benefit of the community and must not replace budgeted, public spending. The distributing bodies are therefore required to confirm that the projects which they have actually funded would have been unlikely to receive funding from the British, Northern Irish, Scottish or Welsh governments. According to the Department for Culture, Media and Sport, which has responsibility for gambling policy in the United Kingdom, the principle of additionality, "which remains one of the founding tenets of the National Lottery", "reinforces the ... principle ... that funding decisions made by Lottery distributors are made independently of Government and Ministerial influence".

As to the **criteria of eligibility** for funding, they are not fixed by legislation, but identified and formulated by the distributing bodies themselves, under ministerial supervision and subject to public

scrutiny. Since 2006, each distributing body is required to regularly prepare and revise a “strategic plan” of its distribution activities according to a comprehensive policy. This plan must include the minister’s estimate of the amount of money in the National Lottery Distribution Fund which is likely to be made available to the relevant body during the relevant period, the body’s own assessment of those community needs towards which it has the power to provide funding and a statement of body’s priorities in meeting those needs. By virtue of the National Lottery Act 1993, the minister retains the power to issue certain kinds of directions to the distributing bodies. On the one hand, such directions can specify matters which a body must take into account when determining the persons to whom, the conditions under which and/or the purposes for which funds may be distributed. On the other hand, such directions may concern the management and control of funds awaiting distribution. Any directions which have been issued by the minister must be explicitly mentioned in the strategic plans of the relevant bodies. Draft strategic plans must be submitted to the minister and finalised after consultation with the minister, who must formally furnish copies of the plans to the British Parliament. The distributing bodies are legislatively empowered to publicise information about their activities and encourage members of the public to participate in those activities. The British government Department for Culture, Media and Sport has (proudly) reported that distributing bodies in fact do conduct public consultation exercises on “future funding themes and strategic plans”, as well as in respect of individual funding decisions. For example, the National Heritage Memorial Fund “conducted a wide ranging web-based consultation” as part of the preparation of its strategic plan for the years 2013 to 2019. The Big Lottery Fund asked young people to identify and comment upon specific projects which could be financed out of a “Young People’s Fund”. The Big Lottery Fund has even entered into a partnership with a television chain, whereby potential projects are presented to viewers, who can vote for their preferred projects in the regions in which they live. In addition and on a different note, the Big Lottery Fund has established its own programme of research to identify areas of practical need for funding and to evaluate funded projects retrospectively, in order to ensure accountability and improve the future effectiveness of funding policy. According to the Department for Culture, Media and Sport, other distributing bodies and policy makers benefit from the results of the Big Lottery Fund’s research, which has become so well-known and respected that other government departments have entrusted the Big Lottery Fund with the task of choosing the recipients of funding distributed by those departments:

“The Fund’s grant scheme research is also available to other policy makers and grant funders to access, as their evaluations and research reports position the Fund’s work within a larger policy context and highlight examples of good practice and explore the experiences of the groups that have received Big Lottery Fund grants”.

Ministerial interference in the distribution of funds seems to have been very limited to date. The Department for Culture, Media and Sport reported to the British Parliament that the Big Lottery Fund has been directed to “focus its funding on the voluntary and community sector” and that the Fund “made a public commitment that at least 80% of its funding goes directly to the voluntary and community sector”. The justification given for this policy direction is that the legislative power of the Big Lottery Fund to distribute money for expenditure that is connected with health, education or the environment, introduced into the legislation in 2006, “resulted in some projects being funded which breached the principle of ‘additionality’”. The government threatened, in addition, to use its power to redistribute money in the National Lottery Distribution Fund from one distributing body to another, because some of those bodies were allowing invested sums to accumulate in the Fund, rather than distribute them quickly. The National Lottery Act 1993 originally provided for the proceeds of investment of money in the Fund to be allocated to the various distributing bodies in proportion to the parts of the fund actually held by each body at the time when the investment matured. It was amended in 2006 to specify that the proceeds of investment of money in the Fund are to be allocated to the various distributing bodies in the same proportions as the entitlements of those bodies to new lottery proceeds entering the fund. The Department for Culture, Media and Sport considers that this

amendment removed an inherent incentive to allow money to accumulate in the fund and notes that the balance of the Fund fell from £2'150 million in 2006 to £1'380 million in 2011. A redistribution is therefore no longer considered necessary. Finally, the minister has made use of his statutory power to modify, by subsidiary legislation, the statutory percentages of total lottery proceeds which are allocated to each distributing body within the National Lottery Distribution Fund. Specifically, when the Big Lottery Fund was created in 2006, replacing three pre-existing distributing bodies, it was entitled to distribute half of all lottery proceeds. The minister increased the percentage allocations of each of the arts, sports and heritage bodies in 2010, leaving 40% of the total for the Big Lottery Fund.

3.3. Levy on betting on horseracing

In addition to general Betting Duty, licensed providers of betting services pay an additional tax (the "horserace betting levy") in respect of bets on the outcome of all kinds of horseracing in Great Britain. This levy is collected by the Horserace Betting Levy Board pursuant to the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963, subsection 24(1) of which requires the Board to apply the net proceeds to horse breeding, to the general improvement of horseracing and to the advancement and encouragement of veterinary science.

The legislation provides no more detailed criteria of distribution of funds, which is decided upon by the Board. It does however, determine the composition of the Board: three members appointed by the Jockey Club; one member appointed by the association of Bookmakers; one member representing the operator of totalisator betting services; two members and the Chairman appointed by the responsible government minister. The Minister is required to ensure that his appointees are impartial, in that they have no personal interests, connected with horseracing, which could influence their decisions.

The Board in fact publishes details of its expenditure intentions in annual Business Plans. These indicate that the lion's share of levy proceeds are allocated to the payment of prizes awarded to the winners of races, including breeders' prizes. As a result of ongoing negotiations with the British Horseracing Authority and the Racecourse Association, prize money is currently allocated to particular racing events at individual racecourses to the extent of 60% on the basis of prize money allocated by the racecourses and the Racehorse Owners Association and to the extent of 40% on the basis of betting turnover on the particular racing events. A further, substantial part of total expenditure is allocated to so-called "integrity services", whereby the Board effectively subsidises the costs incurred by racecourses in complying with regulatory requirements (security, veterinary and jockey drug testing, course and finish line cameras, etc). Quite small amounts are allocated to the other statutory objects of funding, namely veterinary science (veterinary research projects are funded upon the recommendation of a Veterinary Advisory Committee) and horse breeding (an independent Rare Breed Survival Trust advises the Board as to the breed societies to be supported in order to prevent the extinction of rare equine breeds).

3.4. Contributions to gambling harm reduction

The Gambling Commission invites licensees to make voluntary contributions to the funding of public education about, research into, prevention against and treatment of harm caused by gambling. The Gambling Act 2005 empowers the British government to impose an additional, obligatory levy upon licensees if the level of voluntary contributions actually made does not attain a level considered by the government to be indispensable. The government decided in 2007 that an annual sum of £5 million is indispensable and more or less exactly that sum has in fact been contributed annually since then.

Since 2012, the contributions have been paid to and administered by the Responsible Gambling Trust. The Trust is a registered charity, subject to English law on charities in general the statutory framework

supervised by the Charity Commission of England and Wales in particular. The Trust considers that the fact of its funding by the gambling industry requires it to take particular measures to establish, in the public eye, its credibility as an independent and effective actor in the fight against gambling-related harm. The principle measures are set out in the following paragraphs.

The Trust strives to maintain “balanced” membership of its executive supervisory organ (board of trustees). The Trust claims that the trustees are “wholly independent”, but that independence in is fact maintained only vis-à-vis the government. The presence of industry representatives on the board has been criticised as inappropriate by opponents of gambling liberalisation, who claim that this has caused the Trust to finance research primarily into the weaknesses of “problem gamblers”, rather than into the dangers inherent in gambling services, particularly fixed odds betting terminals. At present, five of the trustees represent major commercial gambling service operators, three are university academics, one is an expert in public and mental health, another one is a former government minister and the last (the Chairman) resigned his post as Chairman of the Association of British Bookmakers in response to charges of bias.

The Trust is subjected to the policy supervision of the Gambling Commission, which created the Trust after having determined in 2011 that the previous arrangements for the distribution of research and treatment funding by the Responsible Gambling Fund were not functioning effectively. The Commission and the Trust have agreed upon an operating framework under which the Trust will distribute funds to particular organisations and projects in accordance with a published funding plan drawn up on the basis of advice received from the Responsible Gambling Strategy Board. More particularly, the Trust has undertaken to commission individual service providers, to subsequently evaluate the effectiveness of the services provided and to use the results of evaluations to contribute to the development of strategy by the Board. The Board consists of nine recognised experts in general public health and specific gambling addiction issues. Under this arrangement, gambling-related research, education and training priorities are determined by a group of experts, while the money to fund those priorities is gathered and spent by the Trust. As the money is obtained almost exclusively from the commercial gambling industry, this justifies the preponderant presence of gambling industry representatives among the trustees of the Trust.

Presumably in response to criticism, the Trust has appointed a research committee of the board of trustees, consisting only of those trustees who are not connected to the gambling industry. All decisions as to which research is to be commissioned are, according to the Trust, left entirely to this committee, so that the trustees with a vested interest in the outcome of research have no influence on it. The independence of research funding decisions is reinforced by the establishment of sector-specific panels of experts charged with maintaining oversight and carrying out peer reviews of research proposals. It appears that the only such panel appointed to date is the Machines Research Oversight Panel, consisting of five “international academic experts” in gaming machine operation, player characteristics and harm minimisation.

3.5. Misuse of proceeds

To our knowledge and the knowledge of our correspondents in the United Kingdom, there have been no reported cases in which unlawful or improper distributions of funds, intended to benefit the community, were determined or even seriously alleged to have occurred.

SCHWEIZERISCHES INSTITUT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG

Projektleitung	Dr. Lukas Heckendorn Urscheler <i>Vize-Direktor</i> Martin Sychold <i>Stv. Leiter wiss. Abteilung</i>
Belgien und Frankreich	Carole Viennet <i>Referentin für französischsprachige Rechtsordnungen</i>
Dänemark	Signe Vest <i>Praktikantin</i>
Deutschland	Dr. Johanna Fournier, LLM <i>Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen</i>
Italien	Valérie Peano <i>Korrespondentin</i>
Liechtenstein	Silvia Deuring <i>Referendarin</i>
Norwegen	Henrik Westermarck, LLM <i>Referent für skandinavische Rechtsordnungen</i>
Österreich	<i>Referent für österreichisches Recht</i>
Vereinigtes Königreich	Martin Sychold <i>Stv. Leiter wiss. Abteilung</i>