

25.10.12

EU - FJ - Fz - G - In
- R - Wi

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen

Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel

COM(2012) 596 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 176/11 = AE-Nr. 110216



Straßburg, den 23.10.2012
COM(2012) 596 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel

{SWD(2012) 345 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Wichtigste herausforderungen und vorgeschlagene massnahmen	5
2.1.	Vereinbarkeit der nationalen Regulierungsrahmen mit dem EU-Recht.....	6
2.2.	Verbesserung von Überwachung, Verwaltungszusammenarbeit und wirksamer Durchsetzung.....	8
2.2.1.	Angemessene Überwachung und Kontrolle in den Mitgliedstaaten	8
2.2.2.	Förderung der grenzübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit	9
2.2.3.	Gewährleistung einer wirksamen Durchsetzung auf nationaler Ebene.....	10
2.3.	Schutz der Verbraucher und Bürger	11
2.3.1.	Schaffung eines hohen Verbraucherschutzniveaus in der gesamten EU	12
2.3.2.	Gewährleistung des Jugendschutzes	13
2.3.3.	Verantwortungsvollere Werbung	13
2.3.4.	Prävention von problematischem Spielverhalten oder Spielsucht	14
2.4.	Vorbeugung gegen Betrug und Geldwäsche	15
2.4.1.	Ausweitung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche	15
2.4.2.	Bekämpfung von Identitätsdiebstahl und anderer Formen der Cyber-Kriminalität	16
2.4.3.	Gewährleistung der Sicherheit von Glücksspielgeräten.....	16
2.5.	Schutz der Integrität des Sports und Verhütung von Spielabsprachen.....	17
2.5.1.	Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten	17
2.5.2.	Entwicklung von Maßnahmen gegen Spielabsprachen.....	18
2.5.3.	Wirksame Abschreckung vor Spielabsprachen.....	18
2.5.4.	Förderung der internationalen Zusammenarbeit	18
3.	FAZIT	19

Einleitung

Das Online-Glücksspiel¹ ist eine rasch zunehmende Dienstleistungstätigkeit in der EU mit jährlichen Wachstumsraten von knapp 15 %². Für 2015 wird mit jährlichen Einnahmen in einer Größenordnung von 13 Mrd. EUR gerechnet, während sie 2011 bei 9,3 Mrd. EUR lagen. Dies entspräche einer Wachstumsrate von fast 40 %³. Die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors lässt sich auch am hohen Innovationsniveau der EU-Glücksspielindustrie und den steigenden Steuereinnahmen in den Mitgliedstaaten ermesen.

Die rasche Weiterentwicklung von Online-Technologien in den vergangenen Jahren hat die Erbringung von Glücksspiel-Dienstleistungen durch verschiedene Fernvertriebskanäle erleichtert. Dazu zählen das Internet und andere Instrumente der elektronischen oder Fernkommunikation wie die Mobiltelefon-technologie oder das Digitalfernsehen. Aufgrund des Online-Umfelds können Glücksspiel-Websites in der EU ohne jegliche Form der Kontrolle durch Regulierungsbehörden in der EU betrieben werden. Die europäischen Verbraucher suchen auch jenseits der Ländergrenzen nach Online-Glücksspieldienstleistungen, die – sofern sie nicht ordnungsgemäß reglementiert werden – erhebliche Risiken bergen können. Der erhebliche Umfang des Angebots und die wachsende Nachfrage nach Online-Glücksspieldienstleistungen stellen Herausforderungen in Bezug auf die Umsetzung ordnungspolitischer Ziele auf nationaler, EU- und internationaler Ebene dar.

2011 nahm die Kommission ein Grünbuch zum Online-Glücksspiel im Binnenmarkt an⁴. Durch diese Konsultation der Öffentlichkeit wollte sie sich ein vollständiges Bild der aktuellen Situation verschaffen, den Austausch bewährter Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten vereinfachen, herausfinden, wie die unterschiedlichen nationalen Regulierungsmodelle für Glücksspiele – unter Berücksichtigung ihrer ordnungspolitischen Ziele und ohne den Binnenmarkt zu beeinträchtigen – nebeneinander bestehen können, und prüfen, ob zur Gewährleistung stärkerer Kohärenz spezifische Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind. Die Antworten im Rahmen der Konsultation unterscheiden sich sowohl hinsichtlich des Inhalts als auch der Instrumente, die für EU-Initiativen eingesetzt werden sollten. Insgesamt erscheint es derzeit nicht angemessen, sektorspezifische EU-Rechtsvorschriften vorzuschlagen. Jedoch wurde der fast einstimmige Ruf nach politischen Maßnahmen auf EU-Ebene laut und anhand der Reaktionen lassen sich die wichtigsten prioritären Bereiche, in denen Maßnahmen erforderlich sind, klar bestimmen.

¹ Der Begriff „Online-Glücksspiel“ bezieht sich auf eine Reihe unterschiedlicher Glücksspieldienstleistungen und Vertriebskanäle. Zum Überblick und zur Diskussion der Begriffsbestimmungen siehe Abschnitt 2 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

² 2011 wurden die jährlichen Einnahmen des gesamten EU-Glücksspielmarktes auf rund 84,9 Mrd. Euro geschätzt mit jährlichen Wachstumsraten von rund 3 %. Zwischen 2008 und 2011 wuchs der landgestützte Glücksspielmarkt um rund 8,3 %.

³ H2 Gambling Capital (Glücksspiel- und Wettberatung)

⁴ Grünbuch „Online-Glücksspiele im Binnenmarkt“ (KOM(2011) 128 endg.).

In dieser Mitteilung sowie dem beigefügten Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen⁵ werden die wichtigsten Herausforderungen bestimmt, die aus der Koexistenz verschiedener Regulierungsrahmen im Binnenmarkt erwachsen. Ferner werden Reaktionen auf diese Herausforderungen in Form von Maßnahmen auf nationaler und auf EU-Ebene vorgeschlagen. Das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen enthält detailliertere Angaben, die sich aus der Analyse der Antworten auf das Grünbuch, den in diesem Aktionsplan vorgeschlagenen Initiativen und den einschlägigen Daten ergeben. Die Kommission greift bei den Vorschlägen für Reaktionen auf die vielfältigen Aspekte des Online-Glücksspiels auf vorbildliche Praktiken der EU und der Mitgliedstaaten zurück.

Angesichts der Entwicklungen bei Angebot und Bewerbung von Online-Glücksspielen in der EU ist mehr Klarheit erforderlich. Diese Mitteilung enthält eine Kombination von Initiativen und einschlägigen Maßnahmen zu einem breiten Themenspektrum, durch die die Rechtssicherheit erhöht und auf verfügbaren Fakten basierende Konzepte festgelegt werden sollen. Diese Maßnahmen sind in vollem Umfang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar und betreffen fünf Bereiche, in denen den Herausforderungen in der EU vorrangig begegnet werden soll:

- Vereinbarkeit der nationalen Regulierungsrahmen mit dem EU-Recht
- Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit und der wirksamen Durchsetzung
- Schutz der Verbraucher und Bürger, Minderjährigen⁶ und besonders gefährdeten Gruppen
- Vorbeugung gegen Betrug und Geldwäsche
- Schutz der Integrität des Sports und Verhütung von Spielabsprachen

Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Maßnahmen liegt angesichts der Zunahme des Online-Glücksspiels in der EU und des gut entwickelten grenzüberschreitenden Dienstleistungsangebots auf Online-Glücksspieldienstleistungen und Fragen in Verbindung mit der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV) und der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV). Einige Maßnahmen beziehen sich jedoch sowohl auf Online- als auch auf Offline-Glücksspieldienstleistungen⁷.

Schließlich geht diese Mitteilung auf die Schlussfolgerungen des Rates zum Rahmen für Glücksspiele und Wetten in den EU-Mitgliedstaaten⁸, auf eine Reihe von Fortschrittsberichten

⁵ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen Nr.

⁶ Der in dieser Mitteilung verwendete Begriff „Minderjährige“ umfasst „Kinder“. In Einklang mit Artikel 1 der UN-Kinderrechtskonvention ist ein „Kind“ jede Person unter 18 Jahren. In bestimmten Mitgliedstaaten fallen junge Erwachsene unter die für Kinder geltende Regelung.

⁷ Alle von der Kommission in diesem Dokument vorgeschlagenen Maßnahmen sind gut abgestimmt und mit dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar.

⁸ 3057. Tagung des Rates Wettbewerbsfähigkeit: Schlussfolgerungen des Rates zum Rahmen für Glücksspiele und Wetten in den EU-Mitgliedstaaten, 10. Dezember 2010.

der Ratsvorsitze⁹, die Entschließung des Europäischen Parlaments zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt¹⁰ und die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹¹ ein.

1. WICHTIGSTE HERAUSFORDERUNGEN UND VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN

Es steht den Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich frei, die Ziele ihrer Politik zum Glücksspielwesen festzulegen und das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen, doch müssen die nationalen Rechtsvorschriften mit dem EU-Recht und den Grundsätzen und Regeln des Binnenmarktes in Einklang stehen. Die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften mit dem AEUV ist daher eine Voraussetzung für eine erfolgreiche EU-Politik zum Online-Glücksspiel.

Angesichts der Art der Herausforderungen, die sich im Zuge der Entwicklung des Marktes für Online-Glücksspiele stellen, und ihrer Auswirkungen für jeden Mitgliedstaat ist es den Mitgliedstaaten nicht möglich, diese Herausforderungen allein wirksam anzugehen und ein angemessen reguliertes und ausreichend sicheres Angebot von Online-Glücksspieldienstleistungen zu gewährleisten. Die Maßnahmen der Kommission zur Verwaltungszusammenarbeit werden den Mitgliedstaaten dabei helfen, die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen besser zu verstehen, bewährte Verfahren auszutauschen und die Konvergenz bei der Bewältigung gemeinsamer Probleme zu verbessern. Außerdem würde durch die engere und langfristige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten die Fähigkeit der EU, die internationale Dimension des Online-Glücksspiels besser zu bewältigen, gestärkt.

Die Verbesserung des Verbraucherschutzes und der rechtlichen Rahmenbedingungen liegt im Interesse aller Mitgliedstaaten und Beteiligten. Zudem kann nur durch die Entwicklung eines attraktiven Spektrums an legalen Spielmöglichkeiten verhindert werden, dass Verbraucher nicht regulierte Websites nutzen. Deshalb sollten Maßnahmen auf EU-Ebene auf einen angemessenen Schutz aller Bürger in Europa im Rahmen eines in ausgewogenem Maße regulierten Umfelds abzielen. Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission vor, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, die so ausgelegt sind, dass ein einheitliches und hohes Schutzniveau für alle europäischen Verbraucher und Bürger, unter Einschluss von Minderjährigen und gefährdeten Gruppen, gegeben ist. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auf die Bekämpfung der Gefahren ab, die von nicht regulierten Märkten und organisierter Kriminalität wie Betrug und Manipulation von Veranstaltungen ausgehen.

⁹ Fortschrittsberichte der Ratsvorsitze zum Rahmen für Glücksspiele und Wetten in den EU-Mitgliedstaaten (2008-2011).

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ CESE 1581/2011 - (INT/579).

Insgesamt dürften die Initiativen einen Beitrag zu einem verbesserten Rahmen für Online-Glücksspieldienstleistungen in der EU leisten und den Weg für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten bereiten.

Die Kommission wird

- 2012 eine Sachverständigengruppe im Bereich Glücksspiele einsetzen, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, die Erfahrungen und vorbildliche Verfahren austauschen, bei der Vorbereitung von EU-Initiativen beratend tätig sein und Fachwissen einbringen soll.

1.1. Vereinbarkeit der nationalen Regulierungsrahmen mit dem EU-Recht

Die Regulierung des Online-Glücksspiels in den Mitgliedstaaten ist durch eine Vielzahl unterschiedlicher ordnungspolitischer Rahmenbedingungen gekennzeichnet. So ist es in einigen wenigen Mitgliedstaaten verboten, Glücksspiele im Internet anzubieten, wobei das Verbot entweder für alle Spiele oder für bestimmte Arten wie Pokerspiele und Kasinoglücksspiele gilt. In einigen europäischen Ländern gelten monopolartige Regelungen (für das Angebot von Online-Glücksspielen). Diese werden entweder von einem staatlich kontrollierten öffentlichen Anbieter oder einem privaten Veranstalter auf der Grundlage eines ausschließlichen Rechts betrieben. Eine wachsende Zahl von Mitgliedstaaten hat jedoch Lizenzerteilungssysteme eingeführt, so dass mehr als ein Veranstalter Dienstleistungen auf dem Markt anbieten kann.

Als Antwort auf die gesellschaftlichen, technischen und regulatorischen Herausforderungen hat in jüngster Zeit eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten die Rechtsvorschriften zum Glücksspiel überarbeitet, um neue Formen von Glücksspieldienstleistungen zu berücksichtigen. Diese regulatorischen Änderungen haben in den vergangenen Jahren zu einer Zunahme des Angebots an Glücksspieldienstleistungen durch in einem EU-Mitgliedstaat zugelassene Anbieter und zu wesentlichen Unterschieden zwischen den nationalen Regelungen geführt. Auch bei grenzübergreifenden Angeboten, die häufig nach den nationalen Rechtsvorschriften des Empfänger-Mitgliedstaats nicht zugelassen sind, gab es Entwicklungen. Die Konformität dieser nationalen Vorschriften mit dem AEUV wurde vor nationalen Gerichten angefochten und Fragen bezüglich der Auslegung des EU-Rechts wurden an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) weiterverwiesen.

Nationale Regulierungsrahmen müssen mit dem EU-Recht vereinbar sein. In einer Reihe von Urteilen hat der EuGH allgemeine Erläuterungen zur Auslegung der Grundfreiheiten des Binnenmarktes im Bereich des (Online-)Glücksspiels unter Berücksichtigung der besonderen Natur der Glücksspieltätigkeit abgegeben, um es den nationalen Gerichten zu ermöglichen, die Umstände zu beurteilen, unter denen restriktive nationale Rechtsvorschriften für Glücksspiele aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind.

Der EuGH hat bekräftigt, dass es sich bei der Bereitstellung und Nutzung grenzüberschreitender Glücksspielangebote um eine wirtschaftliche Tätigkeit handelt, die in

den Geltungsbereich der Grundfreiheiten des AEUV fällt. Laut Artikel 56 AEUV sind insbesondere Beschränkungen der Freiheit, Dienstleistungen für Leistungsempfänger in anderen Mitgliedstaaten bereitzustellen, verboten. Es wurde festgestellt, dass durch nationale Vorschriften, die die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen, die in anderen Mitgliedstaaten zugelassen sind, untersagen, die Freiheit von Gebietsansässigen, über das Internet die in anderen Mitgliedstaaten angebotenen Dienstleistungen zu erhalten, eingeschränkt wird. Sie schränken auch die Freiheit von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Veranstaltern, Glücksspieldienstleistungen anzubieten, ein.

Aus Gründen des Schutzes von Zielen des öffentlichen Interesses in Zusammenhang mit Glücksspielen können die Mitgliedstaaten die grenzüberschreitende Erbringung aller oder bestimmter Arten von Online-Glücksspieldienstleistungen einschränken oder begrenzen sie. Die nationalen Vorschriften konzentrieren sich vorwiegend auf Verbraucherschutzziele, insbesondere auf die Vermeidung problematischen Spielverhaltens und den Schutz Minderjähriger sowie auf Kriminalitäts- und Betrugsprävention. Die Mitgliedstaaten nennen meist legitime Gründe für die Beschränkung grenzüberschreitender Glücksspieldienstleistungen, sollten aber dennoch auch den Nachweis der Eignung und Notwendigkeit der fraglichen Maßnahme erbringen, insbesondere das Vorliegen eines Problems im Zusammenhang mit dem betreffenden Ziel des öffentlichen Interesses und der Kohärenz des Regulierungsrahmens. Die Mitgliedstaaten müssen den Nachweis erbringen, dass die Ziele des öffentlichen Interesses, die sie aus freien Stücken gewährleisten wollen, gut abgestimmt und systematisch verfolgt werden und sie dürfen keine Maßnahmen ergreifen, erleichtern oder tolerieren, die dem Erreichen dieser Ziele zuwiderlaufen würden.

In den vergangenen Jahren hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten eingeleitet, die weiterhin anhängig sind. Ferner sind derzeit zahlreiche auf Artikel 49 und/oder Artikel 56 AEUV beruhende Beschwerden im Bereich des Glücksspiels registriert. Die Kommission verwendet die im Rahmen der Konsultation zum Grünbuch gewonnenen detaillierten Sachinformationen sowie die jüngste Rechtsprechung des EuGH in ihrer laufenden Bewertung der nationalen Rechtsvorschriften im Rahmen der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren und Beschwerden. Der Schwerpunkt dieser Bewertung liegt vor allem darauf, ob die nationalen Glücksspielpolitiken gut abgestimmt sind, insbesondere in Bezug auf ihre Regulierungskonzepte für die gleiche Art von Spiel, je nachdem, ob dieses online bzw. offline angeboten wird, sowie für Spiele, die in Bezug auf Betrug und/oder Verbraucherschutz ein eindeutig vergleichbares Risiko bergen. Der Schwerpunkt dieser Bewertung liegt ferner auf Transparenz und Diskriminierungsfreiheit der Regelungen für die Lizenzerteilung und auf der Verhältnismäßigkeit der Voraussetzungen für die Lizenzerteilung.

Gleichzeitig mit der Annahme dieser Mitteilung ersucht die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten, Informationen über die jüngsten Entwicklungen ihrer Rechtsvorschriften zum Glücksspiel bereitzustellen. Die Mitgliedstaaten, gegen die Vertragsverletzungsverfahren anhängig sind oder Beschwerden registriert wurden, werden aufgefordert, (aktualisierte)

Rechts- und Sachinformationen zu übermitteln, damit die Kommission ihre Bewertung der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht abschließen kann.

Die Kommission wird erforderlichenfalls Maßnahmen ergreifen, um die einschlägigen Bestimmungen des Vertrags in Bezug auf nationale Rechtsvorschriften, die nicht mit dem EU-Recht vereinbar sind, unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung des EuGH durchzusetzen. Darüber hinaus wird im Rahmen des sogenannten Notifizierungsverfahrens¹² weiterhin die Vereinbarkeit der nationalen Entwürfe für Rechtsvorschriften zum Online-Glücksspiel mit dem EU-Recht bewertet.

Die Kommission wird

- den Abschluss ihrer Bewertung der nationalen Rechtsvorschriften im Rahmen der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren und Beschwerden beschleunigen und erforderlichenfalls Maßnahmen ergreifen.

1.2. Verbesserung von Überwachung, Verwaltungszusammenarbeit und wirksamer Durchsetzung

Um die erfolgreiche Umsetzung und Anwendung einer Glücksspielpolitik auf nationaler und auf EU-Ebene zu gewährleisten, benötigen die Mitgliedstaaten kompetente Regulierungsbehörden, die mit Behörden in anderen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und die Vorschriften mit allen verfügbaren Mitteln wirksam durchsetzen.

Mehrere der in dieser Mitteilung angekündigten Initiativen beinhalten die Verarbeitung personenbezogener Daten. In diesem Zusammenhang wird die Konformität mit dem EU-Besitzstand im Bereich des Datenschutzes gewährleistet¹³. Dies erfordert insbesondere eine klare Definition der speziellen Zwecke der Datenverarbeitung, um Datenqualität und -minimierung sowie die Einhaltung der übrigen Datenschutzanforderungen sicherzustellen.

1.2.1. Angemessene Überwachung und Kontrolle in den Mitgliedstaaten

Zur Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung und Durchsetzung von Vorschriften zum Glücksspiel und einer effizienten grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit sollte jeder Mitgliedstaat über gut ausgestattete Regulierungsbehörden verfügen. Die nationalen Regulierungsbehörden müssen über angemessene Kompetenzen und Know-how verfügen, um den regulatorischen Herausforderungen in einem rasch wachsenden und stark technisierten Markt gewachsen zu sein. Da möglicherweise nicht alle Regulierungsbehörden über die vollständigen Kompetenzen für die Überwachung des Glücksspielmarktes verfügen, müssen

¹² Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG.

¹³ Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr; zur von der Kommission am 25. Januar 2012 angenommenen Datenschutzreform und zum Datenschutzpaket siehe: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm

sie unter Umständen mit anderen einschlägigen Behörden auf regionaler oder nationaler Ebene zusammenarbeiten, um Ersuchen um Zusammenarbeit von Regulierungsbehörden aus anderen Mitgliedstaaten nachkommen zu können und nicht hinter deren Erwartungen zurückzubleiben.

1.2.2. Förderung der grenzübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit

Eine stärkere administrative Zusammenarbeit ist angesichts der heutigen regulatorischen Herausforderungen unabdingbar. Eine verbesserte Verwaltungszusammenarbeit hilft den Mitgliedstaaten und den Glücksspielregulierungsbehörden bei Regulierung und Aufsicht und verbessert die Qualität ihrer Arbeit. Die konkrete Zusammenarbeit wird den Mitgliedstaaten Gelegenheit bieten, sich mit den Systemen und Praktiken anderer Mitgliedstaaten vertraut zu machen und auf operativer Ebene engere Arbeitsbeziehungen zu entwickeln. Maßnahmen zur Förderung der Verwaltungszusammenarbeit müssen auch zum Abbau unnötigen Verwaltungsaufwands, insbesondere im Hinblick auf das Zulassungsverfahren und die Überwachung von in mehr als einer Rechtsordnung zugelassenen Veranstaltern führen. Auch Zertifizierung und Normung von Online-Glücksspielgeräten können in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen.

Eine erfolgreiche Verwaltungszusammenarbeit erfordert eine klare Definition der Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten um Informationen ersuchen und diese austauschen sowie gemeinsame Maßnahmen und Initiativen entwickeln können. Darüber hinaus muss eine angemessene Struktur mit einem klaren Mandat für die Zusammenarbeit geschaffen werden, die dem operativen Bedarf der Regulierungsbehörden gerecht werden kann. Die genaue Form der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden hängt von der Art der Informationen und Daten ab, die zwischen den Behörden ausgetauscht werden können.

In einem ersten Schritt der Zusammenarbeit liegt der Schwerpunkt auf dem Austausch allgemeiner Informationen und bewährter Verfahren, um Erkenntnisse und Erfahrungen gemeinsam nutzen zu können sowie Vertrauen und das Bewusstsein eines gemeinsamen Interesses zwischen den Regulierungsbehörden aufzubauen. In einem zweiten Schritt wird die Kommission im Dialog mit den Mitgliedstaaten weitere Möglichkeiten für einen Austausch personenbezogener Daten in Übereinstimmung mit den nationalen und EU-Vorschriften zum Datenschutz sondieren. In diesem Zusammenhang könnte das Binnenmarktinformationssystem (IMI)¹⁴ die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.

¹⁴ Eine Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des IMI (basierend auf dem Vorschlag der Kommission (KOM (2011) 522 endg.) wird vom Europäischen Parlament und vom Rat voraussichtlich im September/Oktober 2012 förmlich angenommen. Diese Verordnung schafft die Möglichkeit, IMI-Pilotprojekte zu starten, um die Nutzung des IMI für die Verwaltungszusammenarbeit, einschließlich des Austauschs personenbezogener Daten, auf jedem Gebiet des Binnenmarkts zu erproben, sofern eine Rechtsgrundlage für den Austausch dieser Daten besteht.

Die Zusammenarbeit innerhalb der EU kann nicht alle Herausforderungen des Marktes für Online-Glücksspiele angehen. Viele dieser Probleme sind grenzübergreifender Natur und haben häufig ihren Ursprung in Drittländern. Um die Maßnahmen zu koordinieren und an Länder außerhalb der EU gerichtete Initiativen zu fördern, wird die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten Themen festlegen, die gegenüber Drittländern angesprochen werden sollen, und den Dialog mit diesen Staaten stärken.

1.2.3. Gewährleistung einer wirksamen Durchsetzung auf nationaler Ebene

Wirksame Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung ihrer nationalen Rechtsvorschriften – wofür die Einhaltung des EU-Rechts eine Grundvoraussetzung bildet – sind der Schlüssel zur Verwirklichung der öffentlichen Interessen, die Mitgliedstaaten mit ihrer Glücksspielpolitik verfolgen. Die wirksame Durchsetzung hängt unter anderem von einer soliden Organisationsstruktur und umfassenden Kompetenzen der nationalen Glücksspielregulierungsbehörde einer angemessenen Verwaltungszusammenarbeit mit anderen Regulierungsstellen und geeigneten Durchsetzungsinstrumenten ab.

Durchsetzungsmaßnahmen zur *Prävention* zielen darauf ab, den ersten Kontakt der Bürger mit dem grenzübergreifenden Angebot von Online-Glücksspieldienstleistungen zu verringern, die nicht mit dem geltenden Recht im Empfänger-Mitgliedstaat konform sind („ungenehmigt“)¹⁵, und die Einhaltung nationaler Vorschriften und gemeinsamer Grundsätze für Glücksspiele zu gewährleisten, beispielsweise in Bezug auf die Schulung und Information der Spieler, das Verstehen der Entscheidungen und des Verhaltens der Spieler sowie die Förderung eines verantwortungsvollen unternehmerischen Verhaltens. Durchsetzungsmaßnahmen zur *Bekämpfung*, wie die Beschränkung des Zugangs zu Websites, die illegale Glücksspieldienstleistungen anbieten, oder die Sperrung von Zahlungen zwischen den Spielern und nicht zugelassenen Glücksspielveranstaltern haben bestimmte Vorteile, weisen aber auch mögliche Mängel auf. Derartige Maßnahmen müssen auch im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte und der Grundfreiheiten des AEUV sorgfältig bewertet werden. In Bezug auf Abhilfemaßnahmen, die ein Tätigwerden von Online-Vermittlern erfordern, die illegale Glücksspielangebote bereitstellen (Entfernen des Angebots oder Sperrung des Zugangs zu dem Angebot für Kunden in bestimmten Mitgliedstaaten), könnte eine Klarstellung der anzuwendenden Verfahren von Vorteil sein. Die Kommission bereitet eine horizontale Initiative zu Melde- und Abhilfeverfahren vor, die die erforderliche Klarheit herbeiführen dürfte. Außerdem könnte die Zusammenarbeit im Rahmen des durch die

¹⁵ Ungenehmigte Glücksspieldienstleistungen im Empfänger-Mitgliedstaat bedeutet nicht, dass diese Dienstleistungen im Ursprungs-Mitgliedstaat nicht reguliert sind. Es bedeutet auch nicht, dass sie in anderen Empfänger-Mitgliedstaaten nicht zugelassen sind.

Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz¹⁶ eingerichteten Netzes, das grenzüberschreitende Durchsetzungsmaßnahmen gestattet, verstärkt werden.

DIE WICHTIGSTEN MASSNAHMEN

Die Kommission wird

- die Verwaltungszusammenarbeit zwischen Glücksspielregulierungsbehörden erleichtern und bis 2013 prüfen, welche Möglichkeiten die IMI-Verordnung für den Austausch von Informationen bzw. die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bietet;
- den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren für Durchsetzungsmaßnahmen fördern sowie die Vorteile und möglichen Grenzen von Durchsetzungsmaßnahmen, wie z. B. Blockierung von Zahlungen und Sperrung des Zugangs zu Websites auf EU-Ebene, prüfen;
- die Melde- und Abhilfeverfahren bei illegalen Inhalten, die von Online-Vermittlern in der EU bereitgestellt werden, klarstellen¹⁷;
- den Dialog über Regulierungsfragen mit Drittländern weiterentwickeln.

Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert,

- Glücksspielregulierungsbehörden einzurichten und mit klaren Kompetenzen auszustatten und eine enge Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen zuständigen Behörden auf zu gewährleisten;
- Möglichkeiten zur Information der Verbraucher über verfügbare zugelassene Angebote zu prüfen, um die Nachfrage auf den legalen Markt zu lenken.

1.3. Schutz der Verbraucher und Bürger

Alle EU-Mitgliedstaaten sind sich über das Ziel, die Bürger zu schützen, einig, wenngleich sie zum Erreichen dieses Ziels unterschiedliche regulatorische und technische Konzepte anwenden. Angemessene Maßnahmen auf EU-Ebene sind erforderlich, 1) um Verbraucher von nicht regulierten und potenziell schädlichen Angeboten fernzuhalten, 2) zum Schutz von Minderjährigen vor dem Zugang zu Glücksspielangeboten, 3) zum Schutz anderer gefährdeter Gruppen und 4) um der Entwicklung von Störungen in Zusammenhang mit Glücksspielen vorzubeugen¹⁸. Allen Bürgern sollte ein hohes Maß an einheitlichem Schutz im gesamten Binnenmarkt geboten werden.

Die Kommission achtet uneingeschränkt das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten, ihren Regulierungsrahmen für das Glücksspiel festzulegen, sieht jedoch erhebliche Vorteile in der

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“).

¹⁷ Weitere Angaben unter http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_de.htm

¹⁸ Z. B. problematisches Spielverhalten, pathologisches Spielverhalten und übermäßiges Spielen.

Entwicklung einer Reihe zugelassener Spielmöglichkeiten, um die Verbraucher wirksam von der Nutzung anderer Glücksspielangebote abzuhalten. Die zugelassenen Anbieter müssen hinreichend attraktive Produkte anbieten können, da die Verbraucher sich in Ermangelung glaubwürdiger und nachhaltiger Angebote weiterhin nichtregulierten Glücksspiel-Websites zuwenden werden, mit den sich daraus ergebenden schädlichen Auswirkungen.

1.3.1. Schaffung eines hohen Verbraucherschutzniveaus in der gesamten EU

Schätzungen zufolge nehmen rund 6,84 Millionen europäische Verbraucher an Online-Glücksspielen teil¹⁹. In einem inhärent grenzüberschreitenden Umfeld müssen die Verbraucher wohlüberlegte Entscheidungen treffen können und in der Lage sein, zugelassene Glücksspielangebote zu erkennen. Angesichts eines Übermaßes an Informationen verlassen sich die Verbraucher auf Gütesiegel²⁰. Deshalb wirkt die Kommission darauf hin, dass Angaben zur jeweiligen Regulierungsbehörde auf der Website des Veranstalters deutlich sichtbar sind, die Verbraucher besser informiert werden und mehr über Glücksspielangebote wissen.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten verfügt über Erfahrung auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes im Online-Umfeld. Die Glücksspielindustrie hat ferner wertvolles Fachwissen und Selbstregulierungsmaßnahmen für ein sozial verantwortliches Glücksspielangebot entwickelt. Alle Beteiligten müssen hier tätig werden. Die richtige Balance muss gefunden werden und Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher sollten sich nicht nachteilig auswirken, indem sie Spieler dazu bringen, nach attraktiveren Angeboten auf nicht regulierten Websites Ausschau zu halten.

Auf EU-Ebene ausgearbeitete gemeinsame Grundsätze sollten darauf ausgerichtet sein, ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten. Diese Grundsätze sollten Folgendes beinhalten: effektive und effiziente Registrierung der Spieler, Alterskontrolle und Identitätskontrollen, vor allem im Zusammenhang mit Geldtransaktionen, sowie Kontrollen der Praxis (Kontenbewegungen, Warnhinweise, Hinweise auf hilfreiche Telefonnummern („Helplines“)), keine Gewährung von Kredit, Schutz der Finanzmittel der Spieler, Möglichkeiten der Selbstbeschränkung (zeitliche/finanzielle Obergrenzen, Ausschluss) sowie Kundendienst und effiziente Bearbeitung von Beschwerden²¹.

Als ersten Schritt wird die Kommission eine Empfehlung über den gemeinsamen Verbraucherschutz ausarbeiten.

¹⁹ H2 Gambling Capital.

²⁰ Eine Europäische Verbraucheragenda für mehr Vertrauen und mehr Wachstum (COM(2012) 25 final).

²¹ Wie in den Vorschlägen für eine Richtlinie zu alternativen Verfahren zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten und für eine Verordnung über die Online-Streitbeilegung vorgeschlagen: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm.

1.3.2. Gewährleistung des Jugendschutzes

Der Jugendschutz muss Vorrang genießen, nicht zuletzt weil 75 % der 6- bis 17-Jährigen in Europa das Internet nutzen²². Präventive Schutzmaßnahmen sollten darauf ausgerichtet sein, Minderjährigen den Zugang zu Glücksspielinhalten zu verwehren. Aus diesem Grund sollte die Empfehlung darauf hinwirken, dass die Rechtsordnungen ausreichende Instrumente zur Alterskontrolle bieten und Kontrollen durch die Veranstalter gewährleisten. Darüber hinaus sollte angeregt werden, dass Glücksspiel-Websites deutlich sichtbar den Hinweis „keine Glücksspiele für Minderjährige“ zeigen und Angaben zur Umsetzung von Maßnahmen der Alterskontrolle machen. Diese Arten von Maßnahmen sollten ergänzt werden durch weitere Anstrengungen, beispielsweise die verstärkte Sensibilisierung der Eltern für die Gefahren des Internet und Softwarefilter für zu Hause. Darüber hinaus sollten alle Veranstalter ihre Geschäfte in verantwortungsvoller Weise führen.

1.3.3. Verantwortungsvollere Werbung

Verantwortungsvolle Werbung ist unverzichtbar, um den Bürgern bewusst zu machen, dass: 1) Altersbeschränkungen gelten, 2) Glücksspiele schädlich sein können, wenn sie nicht verantwortungsbewusst betrieben werden und 3) sie finanzielle, soziale oder gesundheitliche Risiken bergen können. Nicht alle EU-Mitgliedstaaten verfügen über speziell für Glücksspieldienstleistungen geltende Werbevorschriften. Einige Mitgliedstaaten haben eigens für die Glücksspielwerbung Verhaltenskodizes festgelegt. Ferner haben die Glücksspiel- und die Werbeindustrie Selbstregulierungsmaßnahmen getroffen. Alle Bürger in der EU müssen ausreichend über die ihnen offenstehenden Wahlmöglichkeiten und die mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren informiert werden.

Die Kommission wird eine Empfehlung zur verantwortungsvollen Glücksspielwerbung ausarbeiten, um sicherzustellen, dass in einem Mitgliedstaat zugelassene Anbieter in einer sozial verantwortungsvollen Weise für Glücksspiele werben und den Verbrauchern wichtige Informationen liefern. Damit die Empfehlung ihre volle Wirkung entfalten kann, werden sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Industrie aufgefordert, einen inhaltlichen und konzeptionellen Beitrag zu ihrer Ausarbeitung zu leisten. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, angemessene Sanktionen für Verstöße oder die Nichteinhaltung der Bestimmungen vorzusehen. Die Empfehlung wird die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken ergänzen²³.

²² Europäische Strategie für ein besseres Internet für Kinder (COM(2012) 196 final).

²³ Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.

1.3.4. Prävention von problematischem Spielverhalten oder Spielsucht

Auf der Grundlage der Antworten auf das Grünbuch kann davon ausgegangen werden, dass 0,5-3 % der Bevölkerung in der EU unter einer Art von Glücksspielstörung leiden. Belege zu Umfang und Vielfalt der Glücksspielstörungen sind nicht ohne weiteres verfügbar. Darüber hinaus ermöglichen bestehende Erhebungen und Studien keine unanfechtbaren Schlussfolgerungen. Erforderlich ist ein besseres Verständnis 1) der verwendeten Definitionen, 2) der Faktoren (beispielsweise Gewinn-/Verlustjagd, kommerzielle Kommunikation, Zugänglichkeit, Häufigkeit), 3) der Kausalbeziehungen zwischen Spiel-/Wettarten, 4) der Angemessenheit der Präventionsinstrumente (z. B. Warnzeichen, Selbstbeschränkung, Beschränkung bestimmter Spiele/Wetten) und 5) der Art der erforderlichen Behandlung.

Die Kommission arbeitet derzeit daran, die maßgeblichen Informationen über ALICE RAP²⁴ zu erfassen, ein von der EU kofinanziertes Forschungsprojekt, bei dem unter anderem Daten zusammengestellt, die Spielsucht klassifiziert, bestimmende Faktoren für und der Übergang zur Abhängigkeit bewertet, Regelungs- und Verwaltungspraktiken für den Umgang mit der Spielsucht vorgestellt und konsolidierte Zahlen zum Ausmaß des Problems in der EU geliefert werden. Auf der Grundlage der Zwischenberichte, die im Rahmen dieses Projekts erstellt werden, wird die Kommission forschungspolitische Initiativen prüfen, die sich mit der Entwicklung von Glücksspielstörungen einschließlich der Früherkennung und Behandlung befassen.

DIE WICHTIGSTEN MASSNAHMEN

Die Kommission wird

- im Jahr 2013 Empfehlungen zum gemeinsamen Verbraucherschutz und über verantwortungsvollen Glücksspielwerbung annehmen;
- durch das Programm für ein sichereres Internet²⁵ und die Fazilität „Connecting Europe“²⁶ das Benchmarking und die Prüfung von Werkzeugen der elterlichen Kontrolle fördern, um die Alterseinstufung und die Klassifikation von Inhalten zu verbessern;
- 2012 die Empfehlungen zur glücksspielbezogenen Internetsucht bei Jugendlichen im Rahmen von EU NET²⁷ ADB bewerten;

²⁴ Dies ist ein innerhalb des 7. Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung finanziertes disziplinübergreifendes Fünfjahresprojekt, dessen Schwerpunkt auf der Forschung zu Sucht und Lebensstilen in Europa über 5 Jahre hinweg (2011-2015) liegt: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html

²⁵ Beschluss Nr. 1351/2008/EG über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zum Schutz der Kinder bei der Nutzung des Internets und anderer Kommunikationstechnologien.

²⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ (KOM(2011) 665).

²⁷ Zur Bewertung von Prävalenz und Determinanten der suchtartigen Internetnutzung in Zusammenhang mit Borderlinestörungen und der Internetsucht bei europäischen Jugendlichen.

- 2014 über die betreffenden Arbeitsgruppen im Rahmen von ALICE RAP Bericht erstatten und diese Forschungsergebnisse bewerten;
- ab 2013 im Rahmen der Erhebung zum Monitoring der Endverbrauchermärkte die Marktperformance der Online-Glücksspieldienste bewerten.

Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert,

- die Informations- und Sensibilisierungsinitiativen zu den mit Glücksspielen verbundenen Risiken sowie nicht regulierten Glücksspielangeboten zu stärken;
- die Zusammenarbeit zwischen Glücksspielregulierungsbehörden und Verbraucherorganisationen zu verbessern;
- die Verfügbarkeit und Nutzung von Online-Sicherheitsverfahren zu steigern, um zu verhindern, dass Kinder und Jugendliche Zugang zu Glücksspiel-Websites erhalten;
- Erhebungen über Glücksspielstörungen durchzuführen und einschlägige Daten zu erfassen.

1.4. Vorbeugung gegen Betrug und Geldwäsche

Die wichtigsten Ziele des Allgemeininteresses, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die öffentliche Ordnung verfolgen, sind die Verhinderung von Glücksspielbetrug und Geldwäsche. Kreditkartenbetrug und Diebstahl von Bankdaten sind die am häufigsten in Zusammenhang mit Online-Glücksspielen gemeldeten Straftaten. Das Online-Glücksspiel kann auch dazu dienen, aus Straftaten wie Drogen- und Menschenhandel stammendes Geld zu waschen. Diese Straftaten werden häufig grenzüberschreitend und in Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität begangen.

Die Behörden der Mitgliedstaaten sowie die regulierten Veranstalter sehen sich in Bezug auf die wirksame Anwendung der Mechanismen zur Bekämpfung von Betrug- und Geldwäsche einer Reihe von Herausforderungen gegenüber. Sie können am wirksamsten durch internationale Zusammenarbeit und Koordinierung, beispielsweise durch eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Glücksspielbehörden, der Polizei und internationalen Vollzugsbehörden bekämpft werden. Soweit dies angemessen ist, sollten auch für die Bekämpfung der Geldwäsche relevante Präventions- und Schutzmaßnahmen ebenfalls im Rahmen der Empfehlung zum allgemeinen Verbraucherschutz in Betracht gezogen werden. Ferner ist die Weiterbildung von Richtern zu Themen im Zusammenhang mit Betrug und Geldwäsche in Verbindung mit Glücksspielen erforderlich.

1.4.1. Ausweitung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche

In Bezug auf Glücksspiele findet die Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche²⁸ zurzeit nur auf Spielbanken Anwendung. Einige Mitgliedstaaten haben den Geltungsbereich der

²⁸ Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

Richtlinie bereits auf andere Arten von Glücksspielen ausgeweitet und einige regulierte Veranstalter wenden Instrumente wie Kundenidentifizierungsverfahren, Kundenprofile und Zahlungsüberwachung an. Zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für alle Glücksspielveranstalter sowie zur Gewährleistung eines vergleichbaren Schutzniveaus in allen Mitgliedstaaten muss die Richtlinie auf alle Glücksspiele Anwendung finden.

Die Kommission wird im Rahmen der Überprüfung der Richtlinie eine Ausweitung ihres Geltungsbereichs auf alle Formen des Glücksspiels in Betracht ziehen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt.

1.4.2. Bekämpfung von Identitätsdiebstahl und anderer Formen der Cyber-Kriminalität

Die Konsultation der Öffentlichkeit hat deutlich gemacht, dass der Identitätsdiebstahl die häufigste Form von Glücksspielbetrug ist. Darin scheint sich allerdings ein allgemeineres Muster widerzuspiegeln, nämlich die wachsende Herausforderung, die der Identitätsdiebstahl und andere Formen der Cyberkriminalität für die Online-Erbringung von Dienstleistungen darstellen. Diese Themen behandelt die Kommission derzeit im Rahmen ihrer aktuellen Politik zur Cyberkriminalität, darunter auch der kürzlich unterbreitete Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Cyberkriminalität²⁹. Um sicherzustellen, dass die in diesem Zusammenhang erarbeiteten Lösungen auch einen Beitrag zu sichereren Online-Glücksspieldienstleistungen leisten, wird die Kommission den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität im Rahmen der Sachverständigengruppe zum Glücksspiel sowie gegebenenfalls den Austausch mit dem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität fördern.

1.4.3. Gewährleistung der Sicherheit von Glücksspielgeräten

Üblicherweise fordern die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats bei der Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung einer Glücksspiellizenz die Zertifizierung von Online-Glücksspielgeräten einschließlich der Glücksspielsoftware. Um beim Online-Glücksspiel in der EU ein vergleichbares Sicherheitsniveau zu gewährleisten, den mit unterschiedlichen nationalen Zertifizierungssystemen verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern und erforderlichenfalls die Möglichkeit der Interoperabilität vorzusehen, wird die Kommission prüfen, welche Vorteile die Einführung einer europäischen Norm für die Zertifizierung von Glücksspielgeräten hätte.

DIE WICHTIGSTEN MASSNAHMEN

Die Kommission wird

²⁹ Kriminalitätsbekämpfung im digitalen Zeitalter: Errichtung eines Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (COM(2012) 140 final).

- 2012 die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche auf alle Formen des Glücksspiels prüfen;
- im Rahmen ihrer Politik zur Bekämpfung der Cyberkriminalität den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren im Rahmen der Sachverständigengruppe zum Glücksspiel sowie gegebenenfalls den Austausch mit dem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität fördern;
- 2013 die Möglichkeit einer EU-Norm für Glücksspielgeräte einschließlich der Glücksspielsoftware prüfen.

Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert,

- die Weiterbildung von Richtern zu Themen im Zusammenhang mit Betrug und Geldwäsche in Verbindung mit Glücksspielen zu fördern.

1.5. Schutz der Integrität des Sports und Verhütung von Spielabsprachen

Bei Spielabsprachen im Zusammenhang mit Sportwetten handelt es sich um eine besondere Form von Betrug, der sich gegen die Interessen von Sportverbänden, Sportlern, Spielern (Verbrauchern) und der regulierten Glücksspielanbietern richtet. Spielabsprachen stehen im Widerspruch zum Grundsatz der Fairness von Sportwettkämpfen, einem der Ziele der Europäischen Union im Bereich des Sports (Artikel 165 AEUV). Dieses Thema erfordert konzertierte und koordinierte Anstrengungen der Behörden, Sportorganisationen und Glücksspielveranstalter³⁰. In der EU gibt es eine Reihe von Regulierungs- (Voraussetzungen für die Erteilung von Glücksspiellizenzen, Satzungen der Sportverbände) und Selbstregulierungsmechanismen (Verhaltenskodizes); daneben gibt es Aufklärungskampagnen, Vorschriften zu Interessenkonflikten, Wettüberwachungssysteme und Warninstrumente (Hinweisgeber, Hotlines usw.). Die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten ist jedoch begrenzt. Es besteht ein eindeutiger Bedarf an einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Wettanbietern, Sportorganisationen und den zuständigen Behörden, einschließlich der Glücksspielregulierungsbehörden, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

1.5.1. Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten

Kooperationsvereinbarungen sind ein nützliches Instrument in diesem Bereich und die Kommission fordert ihre Weiterentwicklung unter Einbeziehung aller relevanten Interessengruppen (Glücksspielveranstalter, Sportverbände, Regulierungsbehörden). Durch diese Vereinbarungen wird die Einrichtung nationaler Kontaktstellen, bei denen alle an der Bekämpfung von Spielabsprachen auf nationaler Ebene Beteiligten zusammenkommen, Informationen austauschen und Maßnahmen koordinieren können, effektiv erleichtert. Die nationalen Kontaktstellen sind ein wesentliches Element einer effizienten Zusammenarbeit die

³⁰ Siehe Erklärung von Nikosia zur Bekämpfung von Spielabsprachen vom 20. September 2012.

dazu dient, Probleme in Zusammenhang mit Spielabsprachen auf europäischer und globaler Ebene in den Griff zu bekommen.

1.5.2. Entwicklung von Maßnahmen gegen Spielabsprachen

Die Konzepte der Mitgliedstaaten für die Finanzierung von Maßnahmen gegen Spielabsprachen unterscheiden sich erheblich, wobei keines der derzeit angewandten Finanzierungsmodelle sich als mehr oder weniger effizient als die anderen erwiesen hat.

Die Kommission wird in einer Empfehlung in Zusammenarbeit mit den Interessengruppen Maßnahmen gegen Spielabsprachen entwickeln, die für alle Mitgliedstaaten und Sportdisziplinen gelten, um 1) einen effizienteren Austausch bewährter Praktiken zur Verhütung von Wetten in Zusammenhang mit Spielabsprachen zu fördern, einschließlich Aufklärungs- und Schulungsinitiativen für Akteure im Bereich des Sports, 2) die gegenseitige Meldung und Weiterverfolgung verdächtiger Aktivitäten durch Sportorganisationen, Veranstalter und Regulierungsbehörden, einschließlich der Erhebung verlässlicher Zahlen über den Umfang des Problems, zu gewährleisten, 3) Mindestvorschriften in Bezug auf Interessenkonflikte, beispielsweise Wettverbote für Sportler und Sportfunktionäre sowie die Ausnahme von Jugendveranstaltungen von Wetten, festzulegen und 4) Hotlines und andere Melde- oder Hinweisverfahren einzuführen. Zu diesem Zweck werden unter Mitwirkung von Sachverständigen spezielle Workshops veranstaltet.

1.5.3. Wirksame Abschreckung vor Spielabsprachen

Wie die Studie über Spielabsprachen im Sport³¹ ergeben hat, sind Spielabsprachen in allen Mitgliedstaaten strafbar. Allerdings ging aus der Studie hervor, dass das Vorliegen eines gesonderten Straftatbestands für den Bereich des Sports nicht unbedingt zu einer besseren Durchsetzung oder weniger Verdachtsfällen führt. Die Hauptmängel bei der Verfolgung von Spielabsprachen sind operationeller Art und Initiativen auf EU-Ebene sollten auf die verbesserte Durchsetzung der Maßnahmen gegen Spielabsprachen ausgerichtet sein.

Die Kommission beteiligt sich an den Arbeiten des Europarats, der ein mögliches Übereinkommen gegen die Manipulation von Sportergebnissen erörtert. Ziel ist es, die nationalen Systeme mit den zur Bekämpfung dieser Gefahr erforderlichen Instrumenten, Fachkenntnissen und Ressourcen auszustatten.

1.5.4. Förderung der internationalen Zusammenarbeit

Die Kommission wird unter Verwendung eines Teils der im Rahmen der vorbereitenden Maßnahmen „Europäische Partnerschaften im Bereich des Sports 2012“³² verfügbaren Mittel Testprojekte zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der Prävention von Spielabsprachen starten. Außerdem wird sie weiterhin mit dem Internationalen Olympischen

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm

Komitee (IOC) und dem Europarat zusammenarbeiten, die beide Maßnahmen zur globalen Bekämpfung des Problems entwickelt und vorgeschlagen haben³³. Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, den Schutz der Integrität des Sports und die Bekämpfung von Spielabsprachen in Gespräche mit Drittländern und den zuständigen internationalen Organisationen im Bereich des Sports einzubeziehen.

DIE WICHTIGSTEN MASSNAHMEN

Die Kommission wird

- 2014 eine Empfehlung zu vorbildlichen Praktiken bei der Prävention und Bekämpfung von Spielabsprachen in Zusammenhang mit Wetten annehmen;
- an der Arbeit des Europarats über ein etwaiges Übereinkommen gegen Manipulationen von Sportergebnissen teilnehmen;
- die internationale Zusammenarbeit und den Dialog im Bereich der Prävention von Spielabsprachen fördern.

Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert,

- nationale Kontaktstellen für die Zusammenführung aller an der Bekämpfung von Spielabsprachen beteiligten Akteure einzurichten;
- die einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungssysteme mit den zur Bekämpfung von Spielabsprachen erforderlichen Instrumenten, Fachkenntnissen und Ressourcen auszustatten,
- eine nachhaltige Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz der Integrität des Sports zu in Betracht zu ziehen.

2. FAZIT

Angesichts der zahlreichen regulatorischen und technischen Herausforderungen des Online-Glücksspielsektors sind solide und wirksame Maßnahmen erforderlich. Die in dieser Mitteilung angekündigten Maßnahmen bilden zusammen eine umfassende Strategie, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

Die Europäische Kommission wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und allen Beteiligten an der raschen Umsetzung dieser Mitteilung arbeiten. Sie wird 2012 eine erste Sitzung der Sachverständigengruppe zum Glücksspielwesen einberufen und einen Dialog mit allen Beteiligten einleiten. Eine Konferenz der Beteiligten wird 2013 stattfinden.

³³ CM/Rec(2011)10, IOC recommendations against match fixing of 2 February 2012.

Die Europäische Kommission wird die Umsetzung dieser Mitteilung und die Anwendung der Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten und die Beteiligten prüfen. Sie wird innerhalb von zwei Jahren nach Annahme dieser Mitteilung einen Bericht über die erzielten Fortschritte veröffentlichen. In dem Bericht wird die Kommission bewerten, ob die umgesetzten Maßnahmen ausreichen, vor allem im Hinblick auf die Ziele eines wirksameren Verbraucherschutzes und der Abschreckung vor Spielabsprachen. Die Kommission wird ebenfalls bewerten, ob diese Maßnahmen einen angemessenen EU-Rahmen für Online-Glücksspiele bieten oder ob zusätzliche Maßnahmen, erforderlichenfalls Rechtsvorschriften, auf EU-Ebene getroffen werden müssen.