

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der 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

(2013/C 271/09)

Berichterstatterin: **Daniela RONDINELLI**

Die Europäische Kommission beschloss am 19. Dezember 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*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.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 29. April 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 490. Plenartagung am 22./23. Mai 2013 (Sitzung vom 22. Mai) mit 122 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA bestätigt und bekräftigt die in seiner Stellungnahme <sup>(1)</sup> zum Grünbuch über Online-Glücksspiele im Binnenmarkt <sup>(2)</sup> bekundete Sichtweise und bedauert, dass die Kommission die darin enthaltenen Schlussfolgerungen nur teilweise berücksichtigt hat. Er unterstreicht insbesondere, dass die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels, der größten Bedrohung hinsichtlich des Verbraucherschutzes, in der Mitteilung nicht als Priorität behandelt wird.

1.2 Der EWSA fordert die Kommission auf, die Schaffung und den Schutz von Arbeitsplätzen in der Branche die Qualität dieser Arbeitsplätze sowie die möglichen Verluste von Arbeitsplätzen im Bereich der Nicht-Online-Glücksspiele zugunsten des Bereichs der Online-Glücksspiele als vorrangige Fragen zu betrachten, die in der Mitteilung beantwortet werden sollten

1.3 Die Glücksspielbranche trägt zur Erhöhung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten bei. Die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke durch nationale Lotterien und Spielbanken gewährleistet die Unterstützung wohltätiger, sozialer und sportlicher Aktivitäten, die Förderung des Tourismus und den Schutz des kulturellen, künstlerischen und archäologischen Erbes. Der EWSA ist der Ansicht, dass das gesamte Handeln der EU im Bereich des Glücksspiels auf ein europäisches Sozialmodell ausgerichtet sein sollte, das die Bürger in die Lage versetzt, sich auf gesunde und ausgewogene Weise zu vergnügen.

1.4 Der EWSA ist äußerst besorgt über die großen Risiken, die das Glücksspiel für die öffentliche Gesundheit mit sich bringt. In dieser Hinsicht bekräftigt er seine Forderung an die Kommission, Sucht- und Krankheitsphänomene im Zusammenhang mit dem Online-Glücksspiel im gesamten Unionsgebiet zu

erforschen und zu überwachen, und empfiehlt den Mitgliedstaaten einen Teil der Steuereinnahmen für die Finanzierung von Sensibilisierungskampagnen, Präventivmaßnahmen und die therapeutische Behandlung von Spielsucht zu verwenden.

1.5 Der EWSA begrüßt die Entscheidung der Kommission, die Verwaltungszusammenarbeit und den Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährten Methoden zwischen Mitgliedstaaten und Regulierungsbehörden zu verbessern.

1.6 Der EWSA teilt die Ansicht der Kommission, dass jeder Mitgliedstaat über eine eigene Regulierungsbehörde verfügen sollte, die mit klaren Kompetenzen ausgestattet ist und eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechenden Stellen der anderen Mitgliedstaaten gewährleistet.

1.7 Der EWSA hält es für unabdingbar, ein Gleichgewicht zwischen dem hochtechnologischen und damit grenzüberschreitenden Charakter der Branche und den Risiken im Zusammenhang mit der öffentlichen und sozialen Ordnung, der Legalität, der Transparenz und der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger durch verbindlichere Initiativen als die von der Kommission vorgeschlagenen Empfehlungen anzustreben.

1.8 Der EWSA stellt fest, dass ein branchenspezifischer EU-Rechtsakt über Online-Glücksspiele derzeit nicht in Erwägung gezogen werden kann. Er unterstützt zwar die Vorschläge der Kommission für Initiativen für eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, ist aber der Ansicht, dass in einigen Bereichen mit geteilter Zuständigkeit wirksamere Rechtsinstrumente – vorzugsweise Richtlinien – eingesetzt werden sollten, um die Verbraucher und die am stärksten gefährdeten Gruppen zu schützen sowie gegen illegale Veranstalter und

<sup>(1)</sup> ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 85.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 128 final.

Geldwäsche vorzugehen. Auf diese Weise würde ein Mindestsockel von Verbraucherschutzstandards geschaffen. Die Mitgliedstaaten müssen weiterhin das Recht haben, falls sie dies wünschen, für ihren nationalen Markt höhere Verbraucherschutzstandards festzulegen oder bereits bestehende günstigere Standards anzuwenden <sup>(3)</sup>.

Der EWSA fordert deshalb die Kommission, das Europäische Parlament und den Rat auf, im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip in folgenden Bereichen tätig zu werden:

- Schutz der Verbraucher und der Gesundheit und Sicherheit der Bürger, insbesondere der Minderjährigen und besonders gefährdeten Gruppen;
- verantwortungsvolle Werbung;
- Maßnahmen gegen Spielabsprachen im Sport;
- Garantien hinsichtlich der Legalität und Transparenz der Online-Glücksspiele, in Verbindung mit Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Einführung angemessener Sanktionen, die bei Verstößen die Sperrung, Abschaltung, Beschlagnahmung oder Entfernung illegaler Websites vorsehen.

1.9 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission seiner Forderung nachgekommen ist, den Geltungsbereich der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche auf alle Formen des Glücksspiels auszuweiten <sup>(4)</sup>.

1.10 Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, die Möglichkeiten zu prüfen, die durch die Verordnung über die Nutzung des IMI <sup>(5)</sup> eröffnet werden, und hofft, dass dies dazu dienen wird, die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und den Datenaustausch zwischen den zuständigen einzelstaatlichen und europäischen Stellen zu verbessern.

1.11 Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, die Möglichkeit des Austauschs personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten zu prüfen, denn der Austausch der von den Veranstaltern gespeicherten großen Datenmengen wird den Abgleich mit anderen Daten ermöglichen und so die Kontrollen durch die zuständigen Behörden erleichtern.

<sup>(3)</sup> Vgl. ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 85 (Schlussfolgerungen: Ziffer 1.3 und 1.6).

<sup>(4)</sup> COM(2013) 45 final.

<sup>(5)</sup> Binnenmarkt-Informationssystem.

1.12 Der EWSA hält es für wesentlich, dass die Mitgliedstaaten in Absprache mit den Regulierungsbehörden Sensibilisierung- und Informationskampagnen für die Verbraucher auf den Weg bringen, um die Nachfrage auf legale Online-Glücksspiele zu lenken. Dies sollte durch Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Veranstalter ergänzt werden, wie etwa durch die Veröffentlichung von den Regulierungsbehörden erstellten Negativ- und/oder Positivlisten, die es den Verbrauchern ermöglichen, zugelassene und illegale Websites – anhand des auf der Startseite (Homepage) des Glücksspielveranstalters angebrachten Logos der nationalen Regulierungsbehörde – und illegale Websites besser zu erkennen.

1.13 Im Interesse des Verbraucherschutzes fordert der EWSA, dass die für Online-Glücksspiele genutzten Computerprogramme eine gemeinsame EU-Mindestzertifizierung aufweisen sollten, die von externen Fachstellen anhand einheitlicher Parameter und Standards vergeben werden. Außerdem ersucht er die Kommission, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen europäischen Mindeststandard für Online-Glücksspielplattformen festzulegen, und ruft die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Daten der Spieler zu schützen und nur die Bezahlverfahren zuzulassen, die die besten Garantien in puncto Sicherheit und Rückverfolgbarkeit von Transaktionen im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen bieten.

1.14 Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Initiative der Kommission zur Einsetzung einer Sachverständigengruppe zum Online-Glücksspiel für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Methoden im Bereich der Cyberkriminalität. Auch wenn sie sich noch im Anfangsstadium befindet, ist dieses Gremium ein nützliches Instrument für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Der EWSA hofft, dass diese Gruppe über ihren jetzigen informellen Charakter hinaus zu einer Instanz mit klaren Befugnissen und Aufgaben ausgebaut wird.

1.15 Der EWSA stimmt der Kommission zu, dass die Mitgliedstaaten eine angemessene Weiterbildung von Richtern zu Themen im Zusammenhang mit Betrug und Geldwäsche in Verbindung mit Glücksspielen fördern sollten.

1.16 Der EWSA fordert die Kommission dazu auf, die Regelungen für die in der Mitteilung genannten Aktionsbereiche im Lichte der Entwicklungen in Bezug auf die Umsetzung der Regelungen seitens der Mitgliedstaaten, die von ihnen ergriffenen Maßnahmen und die auf einzelstaatlicher Ebene erreichten Ergebnisse zu aktualisieren und zu überarbeiten.

1.17 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die Kommission damit zu beauftragen, den Entwurf eines internationalen Übereinkommens für den Schutz und die Förderung der Integrität des Sports aktiv zu unterstützen und sich an den diesbezüglichen Verhandlungen im Europarat zu beteiligen.

## 2. Einleitung

2.1 In der Mitteilung geht es sowohl um die Notwendigkeit der Einhaltung der europäischen Rechtsvorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr als auch um den Schutz bestimmter Bevölkerungsgruppen.

2.2 Der Einsatz von IT-Instrumenten mit unmittelbarem Netzzugang hat eine starke und rasche Zunahme der Online-Glücksspiele ermöglicht. 2011 lagen die Gesamteinnahmen aus Online-Glücksspielen in den 27 EU-Mitgliedstaaten bei 9,3 Mrd. EUR, was einem Anteil von 10,9 % am europäischen Glücksspielmarkt entspricht. Es wird angenommen, dass die Einnahmen bis zum Jahr 2015 auf 13 Mrd. EUR steigen.

2.3 Über das Internet können europäische Bürger in ihrem Wohnsitzstaat die Dienstleistungen in Anspruch nehmen bzw. mit diesen konfrontiert werden, die von einem oder mehr Veranstaltern mit einer Lizenz in einem anderen Land – Mitgliedstaat oder Drittstaat – illegal angeboten werden. Diese Situation, die eine extraterritoriale und internationale Dimension aufweist, kann nicht von einem einzigen Staat angegangen werden, sondern erfordert einen integrierten Ansatz und eine stärkere Zusammenarbeit. Zum Schutz von Bürgern und Verbrauchern ist eine gemeinsame Definition des „illegalen Glücksspiels“ von wesentlicher Bedeutung. Es ist zu betonen, dass das ungenehmigte Anbieten von Glücksspielen im Wohnsitzstaat eines Spielers oder das Anbieten von Glücksspielen ohne Besitz der erforderlichen nationalen Lizenz illegal ist: Dies gilt sowohl für die Veranstalter, die in der EU-Mitgliedstaat niedergelassen sind oder eine Lizenz haben, als auch für die Veranstalter aus Drittstaaten<sup>(6)</sup>. Darüber hinaus ist ein Veranstalter illegal, wenn er vollkommen unkontrolliert und unreguliert ist.

2.4 Bezüglich der Unterscheidung zwischen einem „ungenehmigten“ und „illegalen Veranstalter“ wird auf die Fußnote 15 in der Kommissionsmitteilung hingewiesen.

2.5 Der EWSA begrüßt den Beschluss der Kommission, eine Sachverständigengruppe zum Glücksspiel einzusetzen für den Austausch von Erfahrungen und Methoden zwischen den Mitgliedstaaten, die Untersuchung von Problemen infolge des unrechtmäßigen und illegalen Einsatzes von Glücksspielen, die einschlägige und aktuelle Weiterbildung von Richtern, bessere Verbraucherinformation und die Ausweitung des legalen Angebots.

2.6 Diese Maßnahmen sind ein erster nützlicher Schritt zu Bekämpfung der Veranstalter, die illegal handeln und damit Betrug, Verbrechen und Geldwäsche Vorschub leisten.

<sup>(6)</sup> Gemäß den Schlussfolgerungen des spanischen Ratsvorsitzes vom 11. Mai 2010 (9495/10) sind Online-Glücksspiele illegal, wenn sie ohne Lizenz oder unter Missachtung der Gesetze des betreffenden Landes angeboten werden, weshalb die Online-Glücksspielveranstalter die geltenden Gesetze der Mitgliedstaaten einhalten müssen, in denen sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben.

## 3. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

3.1 In der Mitteilung werden die Vielfältigkeit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften herausgestellt und Vorschläge für vorrangige Interventionen auf Mitgliedstaats- und Unionsebene sowie für Kooperationen zwischen den Mitgliedstaaten unterbreitet, einschließlich möglicher Maßnahmen und Empfehlungen, die nicht zuletzt die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten betreffen.

3.2 Das vornehmliche Ziel besteht darin, die Einhaltung und Anwendung der europäischen Vorschriften im Rahmen des nationalen Rechts durch direkte Maßnahmen und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Zu diesem Zweck wird die Kommission

- die Verwaltungszusammenarbeit und den Austausch von Informationen zwischen den Glücksspielregulierungsbehörden der Mitgliedstaaten erleichtern;
- mögliche Verfahren zur Sperrung illegaler Websites prüfen;
- den legalen Glücksspielmarkt – auch im Dialog mit Drittstaaten – fördern;
- Verbraucher und Bürger, Minderjährige und besonders gefährdete Gruppen schützen, u.a. durch die Überprüfung der Instrumente zur Kontrolle des Internetzugangs;
- die Folgen der Spielsucht auf europäischer Ebene untersuchen;
- die Marktperformance der Online-Glücksspieldienste bewerten;
- Empfehlungen zu bewährten Methoden bei der Prävention und Bekämpfung manipulierter Sportwetten vorlegen.

3.3 Die Kommission ist der Auffassung, dass es im Interesse der Mitgliedstaaten liegt, eine wirksame Politik zur Bekämpfung von Betrug und Geldwäsche und zum Schutz der Integrität des Sports vor Spiel-, Veranstaltungs- und Wettkampfabreden zu verfolgen, u.a. durch den Erfahrungsaustausch im Bereich der Cyberkriminalität.

#### 4. Bemerkungen

##### 4.1 Vereinbarkeit der nationalen Regulierungsrahmen mit dem EU-Recht

4.1.1 Der EWSA unterstreicht zunächst seine große Besorgnis angesichts der Ausbreitung des Online-Glücksspiels und die exponentielle Zunahme des Glückspielangebots. Davon sind immer breitere Bevölkerungsschichten betroffen – mit entsprechenden gravierenden Folgen für das Familieneinkommen. Deshalb sollten die unterschiedlichen Formen der Werbung – vor allem im Fernsehen, im Internet oder auf/in öffentlichen Verkehrsmitteln – wirksam eingedämmt werden.

4.1.2 Bei der Bereitstellung und Nutzung grenzüberschreitender Glückspielangebote handelt es sich um eine wirtschaftliche Tätigkeit, die in den Geltungsbereich der im Binnenmarkt vorgesehenen Freizügigkeit fällt (Artikel 56 AEUV). Artikel 52 Absatz 1 AEUV erlaubt allerdings Beschränkungen des in Artikel 56 verankerten freien Dienstleistungsverkehrs aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit.

4.1.3 Der EWSA weist darauf hin, dass es vornehmlich den Mitgliedstaaten obliegt, Glücksspiele auf ihrem Staatsgebiet zu regeln und zu regulieren. Glücksspiele sind für die Verbraucher potenziell sehr gefährlich und in gleichem Maße dazu angetan, zu kriminellen Zwecken verwendet zu werden, z.B. zur Geldwäsche, wenn sie nicht ordnungsgemäß reglementiert sind oder die Vorschriften nicht konsequent angewandt werden. Auch wenn Glücksspiele in den Geltungsbereich des freien Dienstleistungsverkehrs gemäß Artikel 49 EG<sup>(7)</sup> fallen, schließen vor diesem Hintergrund die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften derzeit die Möglichkeit eines EU-Rechtsakts für Online-Glücksspiele aus. Der EWSA unterstützt zwar die Vorschläge der Kommission für Initiativen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, ist aber der Ansicht, dass in einigen Bereichen (siehe Ziffer 1.8) effizientere Rechtsinstrumente – vorzugsweise Richtlinien – eingesetzt werden sollten, um die Verbraucher und die am stärksten gefährdeten Gruppen zu schützen sowie gegen illegale Veranstalter und Geldwäsche vorzugehen.

4.1.4 Gemäß der umfangreichenständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein<sup>(8)</sup>. Die Mitgliedstaaten können aus Gründen des Schutzes von Zielen des öffentlichen Interesses in Zusammenhang mit Glücksspielen die grenzüberschreitende Erbringung aller oder bestimmter Arten von Online-Glücksspieldienstleistungen einschränken oder begrenzen<sup>(9)</sup>.

<sup>(7)</sup> Urteil vom 19.7.2012 in der Rechtssache C-470/11, SIA Garkalns (unveröffentlicht), Ziffer 24, und vom 8.9.2010 in der Rechtssache C-316/07, von C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, Stoß und andere.

<sup>(8)</sup> Urteil vom 19.7.2012 in der Rechtssache C-470/11, SIA Garkalns, Ziffer 39, und vom 8.9.2010 in der Rechtssache C-46/07, Carmen Media Group, Ziffer 55.

<sup>(9)</sup> Rechtssachen Liga Portuguesa de Futebol C-42/07 oder Anomar C-6/01.

4.1.5 Glücksspieldienstleistungen sind nicht Gegenstand einheitlicher Regelungen in der EU, und die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften unterscheiden sich aufgrund der kulturellen, sozialen und historischen Merkmale der einzelnen Länder in erheblichem Maße voneinander. Einige Staaten verbieten Online-Glücksspiele, andere erlauben nur einige Spiele, wieder andere haben ein Monopolsystem, das ausschließlich von einem öffentlichen oder privaten Veranstalter betrieben wird. In Ermangelung aktueller Daten über die unterschiedliche Situation auf nationaler Ebene<sup>(10)</sup> fordert der EWSA die Kommission auf, eine Bestandsaufnahme (Kartierung) bezüglich der Mitgliedstaaten vorzunehmen.

4.1.6 Wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung klargestellt hat, können Mitgliedstaaten, die sich für die kontrollierte Liberalisierung der Branche entscheiden, nach behördlicher Genehmigung rechtmäßig ein Lizenzsystem einrichten, das auf objektiven, transparenten und hinsichtlich der Staatsangehörigkeit nicht diskriminierenden Kriterien beruht<sup>(11)</sup>.

4.1.7 Die Tatsache, dass es im Falle des Online-Glücksspiels eine unmittelbare Beziehung zwischen Verbrauchern und Veranstaltern gibt, erhöht das Risiko des Betrugs durch die Veranstalter zulasten der Verbraucher<sup>(12)</sup>. Insofern ist die Verfügbarkeit eines illegalen und damit unkontrollierten Glückspielangebots eine ernste Bedrohung für die Verbraucher. Folglich ist die rigorose Umsetzung der Maßnahmen gegen illegale Veranstalter durch die Mitgliedstaaten die grundlegende Gewähr und das beste Instrument für den Schutz der Verbraucher.

4.1.8 Es steht den Mitgliedstaaten frei, die Ziele ihrer Glücksspielpolitik und das Schutzniveau festzulegen. Die Beschränkungen, die sie auferlegen, müssen jedoch die in den Urteilen des EuGH definierten Bedingungen erfüllen sowie verhältnismäßig, nicht diskriminierend und Teil einer Politik sein, die systematisch und konsequent umgesetzt wird.

4.1.9 Da die Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten variieren und ein EU-Rechtsakt im Bereich des Online-Glücksspiels zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist, sollten die Rechtsvorschriften harmonisiert und den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften geholfen werden, um eine größere Rechtssicherheit im Bereich des Schutzes von Verbrauchern, Minderjährigen und gefährdeten Gruppen, der Werbung und der Bekämpfung der Geldwäsche zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten dazu angehalten werden, bewährte Methoden zur Bekämpfung illegaler Veranstalter auszutauschen.

<sup>(10)</sup> Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung über Glücksspieldienstleistungen im EU-Binnenmarkt (2006): [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/gambling/study1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf)

<sup>(11)</sup> Urteil vom 24.1.2013 in den verbundenen Rechtssachen C-186/11 und C-209/11, Stanleybet International LTD und andere, Ziffer 47.

<sup>(12)</sup> Urteil vom 8.9.2009 in der Rechtssache C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und andere.

4.1.10 Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip muss die EU tätig werden, wenn ihr Handeln zu einer Verbesserung führt und hinsichtlich der Regelungssysteme der Mitgliedstaaten einen Mehrwert erbringt. Angesichts der Besonderheiten der Branche und der Veränderungen infolge der Internet-Nutzung ist der EWSA der Ansicht, dass die EU in Form einer dauerhaften Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Förderung bewährter Methoden zur Bekämpfung illegaler Veranstalter (die grenzüberschreitende Maßnahmen erforderlich macht) tätig werden sollte.

#### 4.2 Verwaltungszusammenarbeit und wirksame Durchsetzung der Rechtsvorschriften

4.2.1 Die EU muss die Kontrolle, die Verwaltungszusammenarbeit und die tatsächliche Durchsetzung der Rechtsvorschriften über Online-Glücksspiele verstärken, während die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten müssen, um dieses Ziel zu erreichen.

4.2.2 Es ist wichtig, dass die von den Veranstaltern erfassten personenbezogenen Daten zur Verfügung gestellt und ausgetauscht werden, um Kontrollen – unter Gewährleistung des Datenschutzes – zu begünstigen. Die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Staaten sollte durch den Austausch allgemeiner Informationen und die Verwendung bewährter Methoden angeregt werden, um so den Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen zu fördern sowie eine Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens und Interesses zu schaffen.

4.2.3 Die Zertifizierung von Online-Glücksspielplattformen dient der Überwachung des Glücksspielmarkts. Es ist wichtig, auf eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hinzuwirken und in jedem Mitgliedstaat eine Regulierungsbehörde für Online-Glücksspiele mit genau abgesteckten Zuständigkeiten einzurichten, die eine enge Koordinierung auf EU-Ebene gewährleistet.

4.2.4 Es bedarf einer Bewertung der Kohärenz der nationalen Maßnahmen mit den Rechtsvorschriften und Gerichtsurteilen der EU sowie der Transparenz und Diskriminierungsfreiheit der Regelungen für die Lizenzverteilung. Im Falle der Nichteinhaltung sollten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden.

4.2.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass die von den Mitgliedstaaten bisher ergriffenen präventiven und repressiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Online-Glücksspiele, die von Veranstaltern ohne Lizenz – d.h. illegalen Veranstaltern – und ohne Genehmigung für Geschäftstätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden, nicht ausreichen, um dem Phänomen Einhalt zu gebieten. Er empfiehlt daher, einen nationalen Regulierungsrahmen von Grundsätzen festzulegen, der die Legalität und Transparenz der Websites gewährleistet und folgendes vorsieht: die Ermittlung illegaler Websites und ihre Aufnahme in eine Negativliste; die Ermittlung von Websites, die entsprechend den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats genehmigt sind, und ihre Aufnahme in eine Positivliste; die Sperrung, Abschaltung,

Beschlagnahmung oder Entfernung illegaler Websites<sup>(13)</sup>; die Unterbrechung der Finanzströme von und zu diesen Websites; das Verbot der kommerziellen Kommunikation und der Werbung für illegale Glücksspiele.

#### 4.3 Verbraucher

4.3.1 Der EWSA bedauert, dass in der Mitteilung nicht auf seine Forderung an die Kommission und die Mitgliedstaaten eingegangen wird, einschneidende Maßnahmen auf den Weg zu bringen, um wirksam gegen illegale Veranstalter vorzugehen, die die größte Bedrohung für die Verbraucher darstellen. Er wiederholt deshalb seine Forderung, schnellstmöglich effektive Maßnahmen zur Anwendung bewährter Methoden im Bereich der Prävention und Bekämpfung des illegalen Glücksspiels zu ergreifen.

4.3.2 Die Kommission plant die Vorlage einer Empfehlung bezüglich des Verbraucherschutzes und der verantwortungsvollen Glücksspielwerbung im Jahr 2013 und nennt vier Bereiche, in denen gehandelt werden soll, um: Verbraucher von nicht regulierten und potenziell schädlichen Angeboten fernzuhalten, Minderjährige vor dem Zugang zu entsprechenden Websites zu schützen, andere gefährdete Gruppen zu schützen und der Entwicklung von Störungen in Zusammenhang mit Glücksspielen vorzubeugen. Der EWSA fordert die Kommission auf, nach einer in jedem Mitgliedstaat durchgeführten Beurteilung der für die Verbraucher gefährlichsten Glücksspieltypen in diese Empfehlung bewährte Methoden zur Prävention und Bekämpfung illegaler Glücksspiele aufzunehmen.

4.3.3 Der EWSA begrüßt die Aufmerksamkeit, die in der Mitteilung dem Schutz der Verbraucher und besonders gefährdeten Personen im Zusammenhang mit Werbung und krankhaftem Spielverhalten geschenkt wird. In dieser Hinsicht unterstreicht er, dass Maßnahmen mit hohem Schutzniveau erforderlich sind, und stellt fest, dass die vorgesehenen Instrumente zu verhalten sind und deshalb durch verbindlichere ersetzt werden sollten. Tatsächlich ist das naturgemäß unkontrollierbare und gefährliche Anbieten illegaler Glücksspiele die größte Bedrohung für die Verbraucher. Daher ist es notwendig, dass in jedem Mitgliedstaat solide Maßnahmen gegen illegale Veranstalter ergriffen werden, die die nationalen Gesetze missachten, welche ja die vornehmlichste und beste Garantie für den Verbraucherschutz sind.

4.3.4 Das Handeln der Kommission sollte hauptsächlich zum Ziel haben sicherzustellen, dass Mitgliedstaaten ihre Befugnisse und Aufgaben umfassend wahrnehmen, indem sie für alle Veranstalter, die eine Genehmigung zur Erbringung dieser Art von Dienstleistung haben, einen unionsweiten Rechtsrahmen festlegt, mit dem bezweckt wird, problematische Formen des Glücksspiels zu vermeiden, Altersgrenzen für den Zugang zu sämtlichen Glücksspielen einzuführen sowie Glücksspiele auf Kredit – für die gefährlichsten Typen von Glücksspielen und Wetten (Online-Kasinos, *spread betting* [Differenzwetten], *betting exchange*) – und an Minderjährige und gefährdete Gruppen gerichtete Werbung zu verbieten.

<sup>(13)</sup> COM(2010) 673 final vom 22. November 2010: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa.

4.3.5 Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten dazu auf, auf ihrem Hoheitsgebiet wirksam und mit Nachdruck gegen illegale Glücksspielangebote vorzugehen. Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen wie etwa die Erstellung von Negativlisten, die Sperrung illegaler Websites, die Festlegung von Sicherheit und Rückverfolgbarkeit gewährleistenden Bezahlssystemen, die Blockierung von Finanzoperationen sowie das absolute Verbot illegaler Werbung. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass für die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Veranstalter vor allem ein gemeinsames Vorgehen erforderlich ist.

4.3.6 In jedem Mitgliedstaat sollte eine Regulierungsbehörde eingerichtet werden, die über spezifische Befugnisse im Bereich der Überwachung und Gewährleistung der Umsetzung der europäischen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Verbraucherschutz und die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels verfügt. Das Bestehen nationaler Regulierungsbehörden ist eine Voraussetzung für eine wirksame Koordinierung und Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass dies im Rahmen ihrer – entsprechend den nationalen Besonderheiten und Rechtsrahmen konzipierten – Regulierungssysteme machbar ist. Der EWSA ist der Auffassung, dass jeder Mitgliedstaat seine Regulierungsbehörde damit beauftragen sollte, Kriterien für die Erteilung von Lizenzen auf seinem eigenen Markt festzulegen.

4.3.7 Die europäischen Verbraucher müssen befähigt werden, in jedem Mitgliedstaat zwischen illegalen und legalen Websites zu unterscheiden, auch damit sie Klagen einreichen können. Zu diesem Zweck sollte nach Auffassung des EWSA jeder Mitgliedstaat von allen genehmigten Online-Glücksspielveranstaltern verlangen, dass auf ihren Websites zwei Elemente deutlich und dauerhaft zu sehen sind: die Genehmigungsnummer und ein Gütezeichen, das von der nationalen Regulierungsbehörde vergeben wird und das anzeigt, dass der Veranstalter in diesem Mitgliedstaat eine Lizenz besitzt.

4.3.8 Der EWSA fordert größtmögliche rechtliche Garantien zum Schutz von Minderjährigen, die geeignete Instrumente für Alterskontrollen vorsehen und eine wirksame Überwachung durch die Veranstalter sicherstellen. Eltern sollten über die Risiken der Internet-Nutzung und die Verwendung privater Filterprogramme aufgeklärt werden. Es bedarf angemessener Garantien zum Schutz gefährdeter Personen, die viel Zeit zu Hause verbringen: Rentner, Hausfrauen und Arbeitslose.

4.3.9 Die derzeitige Krise veranlasst immer mehr Leute, Online-Glücksspiele zu spielen, in der Illusion, ihre finanziellen Schwierigkeiten mit leichten Gewinnen lösen zu können, was aber große Risiken für das seelische Gleichgewicht mit sich bringt, da es Sucht und obsessiv-zwanghaftem Verhalten auslösen kann. Um solchen Störungen entgegenzuwirken, empfiehlt der EWSA, einen Teil der Steuereinnahmen aus Glücksspielen für Sensibilisierungskampagnen und für Maßnahmen zur Vorbeugung und Behandlung von krankhaftem Spielverhalten vorzusehen.

4.3.10 Der Ausschuss begrüßt die Absicht der Kommission zur Vorlage einer Empfehlung – auch wenn er ein effektiveres und verbindlicheres Instrument bevorzugen würde – für die verantwortungsvolle Glücksspielwerbung in Ergänzung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken, um korrekte Verbraucherinformationen sicherzustellen. Der EWSA unterstreicht, dass das Handeln in diesem Bereich auch Maßnahmen gegen illegale Veranstalter einschließen sollte, z.B. das Verbot der Werbung von Veranstaltern, die ohne Lizenz der nationalen Regulierungsbehörde des Wohnsitzlands des Verbrauchers Dienstleistungen erbringen.

4.3.11 Es muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Erfordernis eines kontrollierten Wachstums der genehmigten Glücksspiele – um Glücksspieldienstleistungen durch legale Kanäle für die Öffentlichkeit attraktiv zu machen – und der Notwendigkeit, die Glücksspielsucht weitmöglichst zurückzudrängen, gefunden werden.

4.3.12 Werbung sollte verantwortungsvoller sein und stärker reguliert werden, vor allem um Minderjährige zu schützen, und zwar nicht nur weil sie für die Gesundheit (insbesondere die psychische) besonders gefährlich ist, sondern auch weil sie insofern realitätsverzerrend und irreführend ist, als sie die Öffentlichkeit glauben macht, dass das Spielen von Online-Glücksspielen „normal“ ist, und weil sie damit ein ungesundes Sozialverhalten begünstigt.

4.3.13 Trotz des Projekts Alice Rap<sup>(14)</sup> stellt der EWSA fest, dass noch immer keine verlässlichen Daten über das Ausmaß und die Bandbreite der Störungen im Zusammenhang mit Glücksspielen zur Verfügung stehen. Er weist darauf hin, dass eine kontinuierliche und konstante Überwachung der einschlägigen Sucht- und Krankheitsphänomene erforderlich ist, um zufriedenstellende Daten zu erhalten, die es dem Gesetzgeber auf nationaler und EU-Ebene ermöglichen, effektive und gezielte Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung dieses Problems zu ergreifen.

#### 4.4 Vorbeugung gegen Betrug und Geldwäsche

4.4.1 Die Probleme bei der Ermittlung derjenigen, die Online-Glücksspiele betreiben und die entweder große Verluste oder große Gewinne verbuchen und somit Geldwäscheaktivitäten kaschieren könnten, sollten durch die präventive Ermittlung von Personen und durch die Eröffnung spezifischer Glücksspielkonten für einzelne Spieler angegangen werden.

4.4.2 Identitätsdiebstahl ist ein weitreichendes Problem, das nicht nur im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen steht, sondern auch mit dem gesamten Datenverarbeitungs- und Datenaustauschsystem im Bereich Internet und Telematik.

<sup>(14)</sup> „Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe, Reframing Addictions Project.“

4.4.3 Zufallsgeneratoren (*random number generators*) müssen strengstens zertifiziert werden, damit sie dem Grundsatz der Nichtvorhersehbarkeit entsprechen und gleichzeitig die Gewissheit bieten, dass die verifizierte Veranstaltung die einzig mögliche ist und dass Manipulation ausgeschlossen ist. Das würde den Schutz der Spieler und die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten festgelegten Standards in Bezug auf die Gewinnchancen ermöglichen.

4.4.4 Um die Software für Online-Glücksspiele sicherer zu machen, schlägt der EWSA eine gemeinsame EU-Mindestzertifizierung vor, die von identische Parameter und Standards zugrunde legenden externen Fachstellen vergeben wird, um u.a. illegale Offshore-Glücksspiele zu ermitteln und zu verhindern.

4.4.5 Eine Möglichkeit zum Schutz des Zugangs zu Glücksspielen ist die Ermittlung der IP-Adressen (*Internet Protocol Addresses*). Tatsächlich ist es technisch möglich, die Aktivität von Personen, die sich Zugang zu einem Glücksspielsystem eines Staats mittels IP-Systemen anderer Länder verschaffen, zu blockieren.

4.4.6 Da Online-Glücksspiele für Probleme der Geldwäsche und des Betrugs anfällig sind, sollten die von den Veranstaltern gespeicherten großen Informations- und Datenmengen den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellt werden, damit sie mit anderen Daten abgeglichen und Kontrollen erleichtern können.

#### 4.5 Sport- und Wettkampfabreden

4.5.1 Bei Absprachen im Zusammenhang mit Sportwettkämpfen und -veranstaltungen handelt es sich um eine besondere Form des Betrugs, die den Interessen von Verbänden, Fans, Verbrauchern und legalen Glücksspielveranstaltern entgegensteht.

4.5.2 Die Kommission stimmt der Auffassung des EWSA zu, dass es notwendig ist, einen Rahmen zur Koordinierung der Anstrengungen aller Interessenträger festzulegen, um das Problem umfassend anzugehen und doppelten Mittelaufwand zu vermeiden. Sie unterstreicht die Notwendigkeit für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Wettanbietern, Sportorganisationen und den zuständigen Behörden, einschließlich der Glücksspielregulierungsbehörden, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

4.5.3 Der EWSA wiederholt seinen Vorschlag, ein System einzurichten, das nicht auf die Sammlung von Erklärungen, in denen Zweifel an einer bestimmten Sportveranstaltung geäußert werden, beschränkt ist, sondern auch Präventiv-, Bildungs- und Zwangsmaßnahmen umfasst, um das Phänomen wirksam zu bekämpfen.

4.5.4 Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, bis 2014 eine Empfehlung zu bewährten Methoden bei der Prävention und Bekämpfung von Spielabsprachen in Zusammenhang mit Wetten vorzulegen, auch wenn er das gewählte Rechtsinstrument für unzureichend hält. Spielabsprachen verstoßen gegen den Grundsatz der Fairness von Sportwettkämpfen und stellen in allen Mitgliedstaaten einen Straftatbestand dar. Dennoch haben in diesem Bereich die illegalen oder mutmaßlich illegalen Aktivitäten zugenommen. Um Spielabsprachen zu bekämpfen, muss mittels Instrumenten, Kompetenzen und Ressourcen der Mitgliedstaaten, die in Absprache untereinander und mit der EU eingesetzt werden, entschiedener vorgegangen werden.

4.5.5 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, dazu auf, Korruption im Sport, Spielabsprachen und die Manipulation von Sportergebnissen als Vergehen zu betrachten, die als solche strafbar sind, und ersucht die Kommission, sich mit den Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Definition dieser Straftatbestände zu einigen.

Brüssel, den 22. Mai 2013

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE