

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Plenarsitzungsdokument

A6-0064/2009

17.2.2009

BERICHT

über die Integrität von Online-Glücksspielen
(2008/2215(INI))

Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Berichterstatlerin: Christel Schaldemose

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG.....	10
MINDERHEITENANSICHT	13
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS	14

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zur Integrität von Online-Glücksspielen (2008/2215(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 49 des EG-Vertrags,
- gestützt auf das dem EG-Vertrag beigefügte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
- in Kenntnis der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften¹,
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt² (Dienstleistungsrichtlinie),
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität³ (Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste),
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“)⁴,
- unter Hinweis auf 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 Terrorismusfinanzierung⁵,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 8. Mai 2008 zum Weißbuch Sport⁶,
- unter Hinweis auf die mündliche Anfrage des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz an die Kommission vom 16. Oktober 2006 betreffend Glücksspiele und Sportwetten im Binnenmarkt⁷ sowie die darauffolgende Debatte im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz vom 14. November 2006 und die Antwort des Kommissionsmitglieds,

¹ Schindler 1994 (C-275/92), Läärä 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C- 432/05), UNIRE 2007 (C-260/04).

² ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

³ ABl. L 332 vom 18.12.2007, S. 27.

⁴ ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1.

⁵ ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15.

⁶ Angenommene Texte, P6_TA(2008)0198.

⁷ O-0118/2006.

- unter Hinweis auf das von Europe Economics Research Ltd. für das Europäische Parlament ausgearbeitete Informationspapier zu Online-Glücksspielen mit den Schwerpunkten Integrität und Verhaltenskodex für Glücksspiele,
 - unter Hinweis auf die für die Kommission vom Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung (SIR) verfasste Studie vom 14. Juni 2006 über den Spielesektor im Binnenmarkt der Europäischen Union,
 - gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (A6-0064/2009),
- A. in der Erwägung, dass auf Online-Glücksspiele im Wert von 2 bis 3 Milliarden Euro an Brutto-Glücksspieleinkünften 2004 ca. 5% des gesamten Glücksspielmarkts in der EU entfallen, wie in der oben erwähnten Studie des SIR festgestellt wird, und dass ein rasches Wachstum unvermeidlich erscheint,
 - B. in der Erwägung, dass die Einkünfte, die durch von der Regierung betriebene und genehmigte Glücksspiele erzielt werden, in vielen Mitgliedstaaten die bei weitem bedeutendste Einnahmequelle für Sportverbände sind,
 - C. in der Erwägung, dass Glücksspiele, darunter Online-Glücksspiele, traditionell in allen Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips streng geregelt werden, um die Verbraucher vor Sucht und Betrug zu schützen, Geldwäsche und weitere Delikte finanzieller Natur sowie Spielabsprachen zu verhindern und die öffentliche Ordnung zu wahren; in der Erwägung, dass der Europäische Gerichtshof Einschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Sinne solcher Ziele des allgemeinen Interesses akzeptiert, wenn sie verhältnismäßig und nicht diskriminierend sind;
 - D. in der Erwägung, dass alle Mitgliedstaaten entsprechende Restriktionen gemäß der Art des betreffenden Glücksspiels, nämlich Kasinospielen, Sportwetten, Lotterien oder Wetten auf Pferderennen, differenziert haben, und dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten den Betrieb von Online-Kasinospielen – auch durch örtliche Betreiber – und eine erhebliche Zahl ebenso den Betrieb von Online-Sportwetten und Online-Lotterien verbietet,
 - E. in der Erwägung, dass Glücksspiele vom Anwendungsbereich der Richtlinien 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie), 2007/65/EG (Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste) und 2000/31/EG (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) ausgenommen wurden und das Parlament in seiner EntschlieÙung vom 8. Mai 2008 zum Weißbuch Sport Sorge wegen einer möglichen Liberalisierung des Marktes für Glücksspiele geäußert hat,
 - F. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten ihre traditionellen Glücksspielmärkte reguliert haben, um die Verbraucher vor Sucht, Betrug, Geldwäsche und manipulierten Spielen zu schützen; in der Erwägung, dass diese politischen Ziele auf dem Gebiet der Online-Glücksspiele schwieriger zu erreichen sind,

- G. in der Erwägung, dass die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen zehn Mitgliedstaaten eingeleitet hat, um zu überprüfen, ob einzelstaatliche Maßnahmen zur Begrenzung des grenzüberschreitenden Angebots von Online-Glücksspielen, insbesondere Sportwetten, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind; in der Erwägung, dass diese Verfahren, wie die Kommission betonte, weder die Existenz von Monopolen oder nationalen Lotterien als solchen berühren noch irgendwelche Konsequenzen für die Liberalisierung der Glücksspielmärkte im Allgemeinen haben,
- H. in der Erwägung, dass eine zunehmende Zahl von Fragen zu Rechtssachen im Zusammenhang mit Glücksspielen dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt werden, was eindeutig mangelnde Klarheit bei Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf Online-Glücksspiele belegt,
- I. in der Erwägung, dass Integrität im Kontext dieser EntschlieÙung zu Online-Glücksspielen eine Verpflichtung bedingt, nicht nur Betrug und Kriminalität nachhaltig entgegenzuwirken, sondern auch problematischem Glücksspielverhalten und Glücksspielen von Minderjährigen, indem der Verbraucherschutz und die Einhaltung des Strafrechts gewährleistet und Sportwettbewerbe vor unzulässiger Einflussnahme im Zusammenhang mit Sportwetten geschützt werden,
- J. in der Erwägung, dass Online-Glücksspiele mehrere Risikofaktoren im Zusammenhang mit zwanghaftem Glücksspiel kombinieren, so unter anderem den leichten Zugang zu Glücksspielen, die Verfügbarkeit einer Vielfalt von Spielen und weniger soziale Zwänge¹,
- K. in der Erwägung, dass Sportwetten und weitere Online-Glücksspiele zu einer raschen und unkontrollierten (insbesondere per Internet grenzüberschreitenden) Entwicklung und der ständig präsenten Gefahr von Spielabsprachen geführt haben und dass das Phänomen der Wetten auf spezifische Ereignisse in sportlichen Wettbewerben den Sport besonders anfällig für illegales Wettverhalten macht,

Ein transparenter Sektor, der die Interessen der Bürger und Verbraucher schützt

1. hebt hervor, dass die Mitgliedstaaten laut Subsidiaritätsprinzip und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs das Interesse und das Recht haben, ihre Glücksspielmärkte gemäß ihren Traditionen und Kulturen zu regulieren und zu kontrollieren, um die Verbraucher vor Sucht, Betrug, Geldwäsche und Spielabsprachen im Sport zu schützen sowie die auf kulturellen Grundlagen beruhenden Finanzierungsstrukturen für sportliche Aktivitäten und weitere soziale Anlässe in den Mitgliedstaaten zu bewahren; hebt hervor, dass auch alle anderen Beteiligten an ordnungsgemäß überwachten und regulierten Glücksspielmärkten interessiert sind; betont, dass die Betreiber von Online-Glücksspielen die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates einhalten müssen, in dem sie ihre Dienstleistungen anbieten und in dem der Verbraucher ansässig ist;

¹ Schlussanträge des Generalanwalts Bot vom 14. Oktober 2008 in der Rechtssache C-42/07; siehe auch S. 1450 der oben erwähnten Studie des SIR; Professor Gill Valentine, Literature review of children and young people's gambling (im Auftrag der Gambling Commission des VK), September 2008.

2. betont, dass Glücksspiele wegen der damit verbundenen Aspekte betreffend die gesellschaftliche und die öffentliche Ordnung und die Gesundheitsfürsorge als sehr besondere Wirtschaftstätigkeit zu betrachten sind, bezüglich derer Wettbewerb nicht zu einer besseren Ressourcenverteilung führen wird, weshalb Glücksspiele ein Mehrsäulenkonzept erfordern; betont, dass ein reines Binnenmarktkonzept in diesem sehr sensiblen Bereich nicht geeignet ist, und fordert die Kommission auf, den Auffassungen des Europäischen Gerichtshofs diesbezüglich besondere Aufmerksamkeit zu widmen;
3. unterstützt die im Rat unter französischer Präsidentschaft begonnene Arbeit, die sich mit Fragen im Bereich von Online- und traditionellen Glücksspielen und Wetten befasst; fordert den Rat auf, weiterhin offizielle Gespräche über eine mögliche politische Lösung zu führen, wie durch Online-Glücksspiele entstehende Probleme definiert und bewältigt werden sollen, und fordert die Kommission auf, diesen Prozess zu unterstützen sowie Studien zu erstellen und geeignete Vorschläge zu unterbreiten, die der Rat für die Verwirklichung der gemeinsamen Ziele im Bereich von Online-Glücksspielen als wünschenswert erachtet;
4. fordert die Mitgliedstaaten zu einer engen Zusammenarbeit auf, um die Probleme betreffend die gesellschaftliche und die öffentliche Ordnung zu lösen, die aus grenzüberschreitenden Online-Glücksspielen resultieren, so Spielsucht und Missbrauch von persönlichen Daten oder Kreditkarten; fordert die EU-Institutionen auf, bei der Bekämpfung aller angebotenen nicht genehmigten oder illegalen Online-Glücksspiele eng mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten sowie die Verbraucher zu schützen und Betrugsfälle zu verhindern; unterstreicht die Notwendigkeit eines gemeinsamen Standpunkts, wie dies bewerkstelligt werden soll;
5. unterstreicht, dass Aufsichtsorgane und Betreiber eng mit anderen Beteiligten und Akteuren zusammenarbeiten sollten, die im Bereich der Online-Glücksspiele tätig sind, d.h. Glücksspielbetreibern, Aufsichtsorganen, Verbraucher-, Sport-, Industrieverbänden und Medien, die eine gemeinsame Verantwortung für die Integrität von Online-Glücksspielen und für die Information der Verbraucher über die möglichen negativen Folgen von Online-Glücksspielen teilen;

Vorgehen gegen Betrug und sonstiges kriminelles Verhalten

6. stellt fest, dass kriminelle Aktivitäten wie Geldwäsche und Schattenwirtschaft mit Glücksspielen in Zusammenhang gebracht und auf die Integrität von Sportveranstaltungen Einfluss haben können; ist der Ansicht, dass die Gefährdung der Integrität von Sport und sportlichen Wettbewerben sich negativ auf die Beteiligung der Bürger auswirken kann, die einen wichtigen Beitrag zu Volksgesundheit und sozialer Integration darstellt; vertritt die Auffassung, dass ein Verlust an öffentlichem Vertrauen entstehen könnte, wenn eine Sportart als Manipulationsobjekt für den finanziellen Gewinn von Spielern, Offiziellen oder Dritten wahrgenommen wird, statt dass sie gemäß ihren Werten und Regeln sowie zur Freude ihrer Fans ausgeübt wird;
7. ist der Ansicht, dass das Wachstum der Online-Glücksspiele mehr Gelegenheiten für korrupte Verhaltensweisen wie Betrug, Spielabsprachen, illegale Wettkartelle und Geldwäsche bietet, da Online-Glücksspiele sehr rasch eingerichtet und demontiert werden können und eine starke Ausbreitung von Offshore-Betreibern verzeichnet wird; fordert die

Kommission, Europol und die anderen nationalen und internationalen Institutionen auf, Erkenntnisse in diesem Bereich aufmerksam zu überwachen und zu melden;

8. vertritt die Ansicht, dass der Schutz der Integrität von Sportveranstaltungen und -wettbewerben die Zusammenarbeit der Eigentümer von Sportrechten, Betreiber von Online-Wetten und staatlichen Behörden auf nationaler sowie internationaler Ebene und auf Ebene der EU erfordert;
9. fordert die Mitgliedstaaten auf, zu gewährleisten, dass Sportveranstalter, Betreiber von Wetten und Aufsichtsorgane in Bezug auf Maßnahmen zusammenarbeiten, die den Gefahren im Zusammenhang mit illegalem Wettverhalten und Spielabsprachen im Sport entgegenwirken, und die Vorgabe eines praktikablen, fairen und nachhaltigen Regelungsrahmens zum Schutz der Integrität des Sports sondieren;
10. betont, dass Sportwetten eine Form von kommerzieller Nutzung sportlicher Wettbewerbe sind, und empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten Sportwettbewerbe vor jeglicher unzulässigen kommerziellen Nutzung schützen, insbesondere durch die Anerkennung der Rechte von Sportveranstaltern, und Vorkehrungen treffen, um faire finanzielle Gegenleistungen zum Nutzen aller Ebenen des Profi- und des Amateursports sicherzustellen; fordert die Kommission auf zu prüfen, ob es möglich ist, den Organisatoren von Wettbewerben ein Urheberrecht (eine Art Recht am eigenen Bild) bezüglich ihrer Wettbewerbe zuzugestehen;

Abwendung von Schaden von den Verbrauchern

11. ist der Ansicht, dass die durch das Internet gebotene potenzielle allgegenwärtige Gelegenheit, privat Online-Glücksspiel zu betreiben, mit unmittelbaren Ergebnissen und der Möglichkeit, um große Summen Geld zu spielen, ein neues Potenzial für Spielsucht schafft; stellt allerdings fest, dass die vollen Auswirkungen der spezifischen Formen von Online angebotenen Glücksspielen auf die Verbraucher noch nicht bekannt sind und eingehender untersucht werden sollten;
12. verweist auf die wachsende Sorge wegen der Möglichkeit Jugendlicher, legal und illegal Zugang zu Online-Glücksspielangeboten zu erhalten, und unterstreicht die Notwendigkeit, wirksamere Alterskontrollen zu installieren und minderjährige Spieler daran zu hindern, sich an freien Demo-Spielen im Internet zu beteiligen;
13. weist darauf hin, dass vor allem Jugendliche möglicherweise Schwierigkeiten haben, zwischen Glück, Schicksal, Chance und Wahrscheinlichkeit zu unterscheiden; fordert die Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf, sich mit den wesentlichen Risikofaktoren zu befassen, die möglicherweise die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass eine (jugendliche) Person ein Glücksspielproblem entwickelt, und die geeigneten Instrumente zur Berücksichtigung dieser Faktoren zu schaffen;
14. ist besorgt über die zunehmenden Querverbindungen zwischen interaktivem Fernsehen, Mobiltelefonen und Internetseiten beim Angebot von Tele- oder Online-Glücksspielen, vor allem solchen, die sich an Minderjährige richten; ist der Ansicht, dass diese Entwicklung neue Herausforderungen in Bezug auf Regulierung und sozialen Schutz schaffen wird;

15. vertritt die Auffassung, dass Online-Glücksspiele wahrscheinlich Risiken für die Verbraucher nach sich ziehen und dass die Mitgliedstaaten daher rechtmäßig die Freiheit beschränken können, Online-Glücksspieldienste anzubieten, um die Verbraucher zu schützen;
16. betont, dass Eltern dafür verantwortlich sind, Glücksspielen von Seiten Minderjähriger sowie deren Spielsucht zu vorzubeugen;
17. fordert die Mitgliedstaaten gleichzeitig auf, angemessene Finanzmittel für die Erforschung, Vermeidung und Behandlung von Problemen im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen bereitzustellen;
18. vertritt die Auffassung, dass Gewinne aus Glücksspielen zum Nutzen der Gesellschaft verwendet werden sollten, einschließlich einer kontinuierlichen Finanzierung des Bildungs- und Gesundheitswesens, des Profi- und des Amateursports sowie der Kultur;
19. unterstützt die Entwicklung von Standards für Online-Glücksspiele in Form von Altersgrenzen, einem Verbot von Kredit- und Prämiensystemen, um gefährdete Spieler zu schützen, Informationen über die möglichen Folgen von Glücksspielen, Informationen über Hilfsangebote bei Sucht, die potenzielle Suchtgefahr im Zusammenhang mit bestimmten Spielen usw.;
20. fordert alle Beteiligten auf, sich mit dem Risiko der durch Online-Spielsucht verursachten sozialen Isolation zu befassen;
21. ist der Ansicht, dass die Selbstregulierung in Bezug auf die Werbung für Online-Glücksspiele, deren Förderung und Angebot nicht effektiv genug ist, und betont daher die Notwendigkeit einer Regulierung und Zusammenarbeit seitens der Industrie und der staatlichen Organe;
22. fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, auf EU-Ebene zusammenzuarbeiten, um Maßnahmen gegen jegliche aggressive Werbung oder Vermarktung seitens öffentlicher oder privater Betreiber von Online-Glücksspielen, darunter freien Demo-Spielen, zu ergreifen, um vor allem Spieler und gefährdete Verbraucher wie Kinder und Jugendliche zu schützen;
23. empfiehlt, die Möglichkeit zu prüfen, einen Höchstbetrag einzuführen, den eine Person pro Monat für Glücksspiele einsetzen kann, oder die Betreiber von Online-Glücksspielen zu verpflichten, in Geschäften zu verkaufende Guthabekarten für Online-Glücksspiele zu verwenden;

Verhaltenskodex

24. weist darauf hin, dass ein Verhaltenskodex nach wie vor ein nützliches zusätzliches Instrument sein könnte, um einige öffentliche (und private) Zielsetzungen zu erreichen und die technologischen Entwicklungen, Veränderungen der Verbraucherpräferenzen oder Entwicklungen von Marktstrukturen zu berücksichtigen;

25. hebt hervor, dass ein Verhaltenskodex letztendlich ein von der Industrie betriebener, der Selbstregulierung dienender Ansatz bleibt und daher nur als Zusatz, nicht jedoch als Ersatz für Rechtsvorschriften dienen kann;
26. betont ferner, dass die Effektivität eines Verhaltenskodexes stark von seiner Anerkennung seitens der für die Regulierung auf nationaler Ebene Verantwortlichen und der Verbraucher ebenso wie von seiner Durchsetzung abhängen wird;

Überwachung und Forschung

27. fordert die Mitgliedstaaten auf, Ausmaß und Wachstum ihrer Online-Glücksspielmärkte ebenso wie die aus Online-Glücksspielen resultierenden Herausforderungen zu dokumentieren;
28. fordert die Kommission auf, die Erforschung von Online-Glücksspielen und der Gefahr der Entwicklung einer Spielsucht zu initiieren, um festzustellen, wie z.B. Werbung Spielsucht beeinflusst, ob es möglich ist, eine gemeinsame europäische Kategorisierung von Spielen entsprechend ihrem Suchtpotenzial vorzunehmen, und mögliche Präventiv- und Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen;
29. fordert die Kommission auf, insbesondere die Rolle von Werbung und Vermarktung (einschließlich freier Online-Demo-Spiele) zu prüfen, die direkt oder implizit minderjährige Jugendliche zum Spielen animieren sollen;
30. fordert die Kommission, Europol und die nationalen Behörden auf, Informationen über das Ausmaß von Betrug und sonstigem kriminellen Verhalten im Online-Glücksspielsektor, z.B. unter in den Sektor involvierten Akteuren, zu sammeln und auszutauschen;
31. fordert die Kommission auf, in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen die wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Folgen des Angebots von grenzüberschreitenden Glücksspielen unter dem Gesichtspunkt der Integrität, der sozialen Verantwortung, des Verbraucherschutzes und steuerlicher Aspekte zu untersuchen;
32. unterstreicht, wie wichtig es für den Wohnsitzmitgliedstaat des Verbrauchers ist, über die Fähigkeit zu einer effektiven Kontrolle, Begrenzung und Überwachung der auf seinem Hoheitsgebiet angebotenen Glücksspiele zu verfügen;
33. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, den Ort der Besteuerung von Online-Glücksspielen zu klären;
 - o
 - o o
34. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschlieung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

I. Einleitung

Der Begriff „Glücksspiel“ bezeichnet Gewinnspiele mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz bei Glücksspielen, einschließlich Lotterien und Wetten.

Online-Glücksspiel gibt es seit 1996, als in Finnland das erste Spiel dieser Art angeboten wurde. Seither ist der Markt für Online-Glücksspiele beträchtlich gewachsen. So wurden Schätzungen zufolge 2003 in der EU-25 mit gewerblichem Online-Glücksspiel Bruttospielerträge (die Gewinne des Anbieters abzüglich der ausgezahlten Gewinne) von 51,5 Mrd. EUR erzielt. Derzeit erreichen die per Internet, Mobiltelefon oder interaktivem Fernsehen betriebenen Online-Glücksspiele mit Bruttospielerträgen von beispielsweise 2 bis 3 Mrd. EUR im Jahr 2004 in der EU einen Marktanteil an den gesamten Glücksspielen von etwa 5 %. Es wird erwartet, dass der europäische Markt für Online-Glücksspiele in einer Größenordnung von jährlich 8,4 % (Österreich und Ungarn) bis 17,6 % (Italien) wachsen wird.¹

Um mit den Vorlieben der Verbraucher und den Dienstleistungen der Anbieter Schritt halten zu können, müssen die Mitgliedstaaten daher ihre rechtlichen Vorgaben anpassen und weiterentwickeln. Dabei bringt der spezifische Charakter des Online-Glücksspiels für die politischen Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten bestimmte Schwierigkeiten mit sich. Erstens funktionieren Online-Glücksspiele auch grenzüberschreitend, sodass Anbieter auch Verbraucher in Mitgliedstaaten außerhalb des Landes, in dem sie ansässig sind, erreichen können. Deshalb kann es geschehen, dass Verbraucher nicht wissen, in welchem Land der von ihnen genutzte Anbieter seinen Sitz hat. Zweitens besteht beim Online-Glücksspiel das erhöhte Risiko, dass Anbieter die Identität des Verbrauchers nicht feststellen können, da der Nutzer einer Kreditkarte unter Umständen nicht deren rechtmäßiger Besitzer ist. Drittens können Online-Glücksspiel-Angebote sehr schnell eingerichtet werden, was es betrügerischen Anbietern ermöglicht, innerhalb kurzer Zeit aufzutreten und wieder zu verschwinden. Viertens ist es für Anbieter von Online-Glücksspielen schwierig, ihre Kunden zu beaufsichtigen, da es hier im Gegensatz zum konventionellen Glücksspiel nicht möglich ist zu erkennen, ob ein Kunde minderjährig, betrunken oder anderweitig berauscht ist oder sich verdächtig verhält. Da der Zugang zu Online-Glücksspiel-Angeboten zudem einfach und ohne physische Interaktion möglich ist, gibt es keine durch die Gegenwart Anderer ausgeübte gesellschaftliche Hemmschwelle und soziale Kontrolle.

II. Rechtslage

Die europäischen Märkte für Online-Glücksspiele sind gemäß dem Subsidiaritätsprinzip einzelstaatlich geregelt. Deshalb sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der Märkte für (konventionelles und Online-) Glücksspiel in der EU sehr unterschiedlich. So ist das Online-

¹ PricewaterhouseCooper, *Global Entertainment and Media Outlook: 2008-2012*, S. 623. Das Wachstum wird dabei anhand der zusammengerechneten Steigerung der jährlichen Bruttospielerträge gemessen.

Glücksspiel in 20 Mitgliedstaaten der EU erlaubt, in sieben Mitgliedstaaten hingegen verboten. In 13 Mitgliedstaaten sind die Märkte liberalisiert, während es in sechs Ländern staatliche Monopole gibt und ein Mitgliedstaat ein privates Monopol lizenziert hat.¹

Die Mitgliedstaaten, in denen Online-Glücksspiel gänzlich untersagt oder nur unter Monopolbedingungen zugelassen ist, rechtfertigen diese Beschränkungen mit der Wahrung der öffentlichen und gesellschaftlichen Ordnung. Sehr umstritten sind jedoch die sogenannten staatlichen Glücksspielmonopole. So wurden bei der Europäischen Kommission zahlreiche Beschwerden von Glücksspielunternehmen, Privatpersonen und Medienunternehmen eingelegt, die behaupten, bestimmte Mitgliedstaaten würden ihre Glücksspielmärkte und die aus ihren Monopolen erzielten Einnahmen in rechtswidriger Weise schützen. Die Kommission hat daraufhin gegen zehn Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, um festzustellen, ob einzelstaatliche Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu grenzüberschreitenden Online-Glücksspiel-Angeboten mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.²

Die Regulierung der Märkte sowohl für konventionelles als auch für Online-Glücksspiel in der EU ist eine sehr heikle Frage. Die Notwendigkeit einer Klärung der rechtlichen Bedingungen für das Online-Glücksspiel ist jedoch eindeutig gegeben. Derzeit stehen mehrere der beim Europäischen Gerichtshof anhängigen Rechtssachen im Zusammenhang mit dem Glücksspiel. Diese Situation ist für das Gericht wie auch für die Mitgliedstaaten, die Verbraucher und die Anbieter von Online-Glücksspielen unbefriedigend.

Der Europäische Gerichtshof wurde mit einer Reihe von Fällen in Verbindung mit Glücksspiel befasst, von denen einige inzwischen abgeschlossen (Rechtsprechung siehe unten) und viele noch anhängig sind. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes umfasst die folgenden Rechtssachen: Schindler 1994 (C-275/92), Läärä 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C-432/05) und UNIRE 2007 (C-260/04).

In diesen Fällen hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass für Glücksspielangebote die Verkehrsfreiheit (Artikel 49 EG-Vertrag) gilt. Jedoch hat der Gerichtshof auch festgestellt, dass Glücksspiel unter Umständen bestimmte sittliche, religiöse oder kulturelle Aspekte berührt, die Gefahr von Betrug und anderen Straftaten birgt und schädliche persönliche und soziale Folgen haben kann.³

Beschränkungen können somit gerechtfertigt sein, wenn sie notwendig sind, um die Verbraucher zu schützen, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten (Verhinderung von Betrug und Kriminalität) und die gesellschaftliche Ordnung zu wahren (Kultur und Sittlichkeit) sowie um zu verhindern, dass Glücksspiel zu einer Quelle persönlicher Bereicherung wird.⁴ Beschränkungen müssen jedoch kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wettstätigkeiten beitragen, sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des mit

¹ Online Gambling, Informationspapier für das Europäische Parlament, Europe Economics, XX Oktober 2008.

² http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_de.htm.

³ Urteil des EuGH in der Rechtssache Schindler, C-275/92.

⁴ SICL (2006), S. xxvi.

ihnen verfolgten Zieles erforderlich ist.¹

Außerdem ist eine Antwort von Kommissar McCreevy auf eine von der Vorsitzenden des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Arlene McCarthy, während einer Plenarsitzung des Europäischen Parlaments in Straßburg gestellte mündliche Anfrage zum Thema Glücksspiel vom 14. November 2006 zu erwähnen. Der Kommissar stellte fest, dass eine EU-weite Harmonisierung der das Glücksspiel regelnden Rechtsprechung derzeit unwahrscheinlich sei.

III. Integrität

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, ein Augenmerk auf die Integrität des Online-Glücksspiels zu richten. Integrität wird dabei vor allem als Wertesystem verstanden, das Betrug sowohl durch Anbieter von Online-Glücksspielen an Verbrauchern als auch durch Verbraucher an Anbietern oder auch durch Verbraucher an anderen Verbrauchern verhindern soll. Integrität bedeutet also in diesem Sinne auch die Verhinderung krimineller Verhaltensweisen, wie z. B. der Geldwäsche. Im vorliegenden Bericht wird Integrität auch aus Sicht des Verhaltens der Anbieter von Online-Glücksspielen betrachtet. Aus diesem Grund werden hier auch die Aspekte Glücksspiel und Sucht sowie Glücksspiel und Minderjährige behandelt.

So sind die meisten Verbraucher zwar in der Lage, unberührt vom Risiko einer psychischen Abhängigkeit zu spielen, doch ist eine kleine, aber nicht unerhebliche Anzahl von Personen davon gefährdet, zu problematischen Spielern zu werden. Von der WHO wird problematisches Spielen als jegliches zu finanziellen, sozialen und/oder psychischen Störungen führendes übermäßiges Spielen definiert.² Das Risiko einer Abhängigkeit vom Glücksspiel steigt allgemein durch die Kontinuität des Spieleangebots, die Häufigkeit der Gewinne, die von den Spielen ausgehende Verlockung oder Anziehungskraft, die Möglichkeit hoher Einsätze und der Kreditaufnahme für Spieleinsätze, die Installation von Spielgelegenheiten an Orten, an denen einem Spielimpuls nachgegeben werden kann, und das Fehlen von Aufklärungskampagnen über die mit dem Spiel verbundenen Gefahren.³

Beim Online-Glücksspiel treffen verschiedene mit problematischem Spielen in Zusammenhang stehende Risikofaktoren aufeinander. So sind Online-Anbieter beispielsweise in der Lage, eine große Vielfalt an Spielen anzubieten (Wetten, Roulette, Poker, Automaten Spiele usw.) und regelmäßig neue Spiele einzuführen, neue, modernste Datenauswertungsmethoden zur Erfassung der (Geldausgabe-) Gewohnheiten des Kunden beinhaltende Techniken des Marketings und der Zielgruppenansprache zu verwenden und den Kunden am Bildschirm „gefesselt“ zu halten. Besorgniserregend sind auch die zunehmenden Kreuzungen von verschiedenen multimedialen Angebote wie Fernsehen, Telefon- und SMS-Diensten und Internetseiten, bei denen Fernbedienungs- oder Online-Spiele angeboten werden, was die Teilnahme an solchen Spielen insbesondere für jüngere Menschen einfach und gesellschaftlich akzeptabel macht.

¹ Urteil in der Rechtssache Gambelli, C-243/01.

² WHO (1992) *ICD-10 Klassifikation der Psychischen und Verhaltensstörungen*, Genf. Weitere gebräuchliche Begriffe sind u. a. pathologisches, zwanghaftes, krankhaftes, exzessives Spielen und Spielsucht.

³ Schlussanträge des Generalanwalts Bot an den EuGH, 14. Oktober 2008, Rechtssache 42/07; vgl. auch SICL (2006), S. 1450.

MINDERHEITENANSICHT

eingereicht gemäß Artikel 48 Absatz 3 der Geschäftsordnung

Malcolm Harbour, Colm Burke, Charlotte Cederschiöld, Giles Chichester, Bill Newton Dunn, Małgorzata Handzlik, Christopher Heaton-Harris, Zita Pleštinská, Salvador Domingo Sanz Palacio, Andreas Schwab, Marian Zlotea.

Wir sind besorgt, dass der Inhalt des Berichts über den Auftrag dieser Initiative hinausgeht, die sich auf die Transparenz des Online-Glücksspielmarkts, die Integrität der Betreiber von Online-Glücksspielen und die mögliche Schädigung der Verbraucher durch die Online-Glücksspielindustrie konzentrieren sollte.

Wir vertreten die Auffassung, dass mit dem Bericht einige der Grundsätze des Binnenmarkts untergraben werden, dass wesentliche Aspekte des Online-Glücksspielmarkts möglicherweise missverstanden werden und dass der Bericht die Situation in allen Mitgliedstaaten nicht adäquat wiedergibt. In mehreren Mitgliedstaaten existieren bereits gut funktionierende und ordnungsgemäß regulierte Märkte, die es Verbrauchern erlauben, in einem sicheren Online-Umfeld zu spielen.

Wir akzeptieren, dass durch das Internet langfristige Herausforderungen in Bezug auf den Verbraucherschutz entstanden sind, diese können jedoch ohne Verbote wirksam reguliert werden, diesbezüglich sei auf die von verantwortungsbewussten europäischen Betreibern bereits getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Standards und Gewährleistung der Verbrauchersicherheit verwiesen.

Wir möchten die durch mehrere Rechtsprechungen bereits erzielten Fortschritte bei der Entwicklung von Kontrollvorschriften und die möglichen Vorteile von offeneren, allerdings wirksam regulierten Märkten betonen, wobei in diesem Zusammenhang auch auf die praktischen und rechtlichen Beschränkungen der vorgeschlagenen Verfahren zur Blockierung der Bereitstellung von Online-Dienstleistungen verwiesen sei.

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

Datum der Annahme	11.2.2009
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 32 -: 10 0: 0
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Mogens Camre, Charlotte Cederschiöld, Gabriela Crețu, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Martí Grau i Segú, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Anna Hedh, Edit Herczog, Pierre Jonckheer, Kurt Lechner, Lasse Lehtinen, Toine Manders, Catuscia Marini, Arlene McCarthy, Nickolay Mladenov, Catherine Neris, Bill Newton Dunn, Zita Pleštinská, Karin Riis-Jørgensen, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Leopold Józef Rutowicz, Salvador Domingo Sanz Palacio, Christel Schaldemose, Eva-Britt Svensson, Jacques Toubon, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Emmanouil Angelakas, André Brie, Colm Burke, Giles Chichester, Joel Hasse Ferreira, Filip Kaczmarek, Andrea Losco, Manuel Medina Ortega, José Ribeiro e Castro
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 178 Abs. 2)	Daniel Hannan, Alexandru Nazare, Giovanni Rivera