EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, sich im Namen der EU an den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen zu beteiligen

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND UND POLITISCHER KONTEXT

Spielabsprachen werden einhellig als eine der größten Bedrohungen für den modernen Sport angesehen. Sie schaden den Werten des Sports wie Integrität, Fairness und Respekt für andere und können eine Entfremdung der Fans und Anhänger vom organisierten Sport verursachen – einem Sektor, der für nahezu 2 % der Bruttowertschöpfung in der EU steht. Außerdem sind an Spielabsprachen oft organisierte kriminelle Netze mit weltweiter Aktivität beteiligt. Dieses Problem ist nun zu einer Priorität für staatliche Stellen, die Sportbewegung und Strafverfolgungsbehörden auf der ganzen Welt geworden.

In der Mitteilung der Kommission zum Thema „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“ aus dem Jahr 2011 werden Spielabsprachen als eine Bedrohung anerkannt, die gegen das Ethos und die Integrität des Sports verstößt. Das Thema Spielabsprachen wurde 2011 im Grünbuch der Kommission über Online-Glücksspiele, in der Kommissionsmitteilung über die Korruptionsbekämpfung in der EU und in der Mitteilung der Kommission „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ erneut behandelt.

Das Europäische Parlament rief in seiner schriftlichen Erklärung zur Bekämpfung von Korruption im europäischen Sport (Juni 2011) und seiner Entschließung zur Entwicklung der europäischen Dimension des Sports (Februar 2012) zu einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Spielabsprachen auf. Am 29. November 2011 nahm der Rat Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Spielabsprachen an, in denen die Kommission, die Mitgliedstaaten und nichtstaatliche Interessenträger aufgefordert werden, auf verschiedenen Ebenen zusammenzuarbeiten und tätig zu werden, um die Bekämpfung von Spielabsprachen in der EU zu verbessern.

Das Internationale Olympische Komitee (IOC) richtete im März 2011 eine Arbeitsgruppe ein, die sich aus hochrangigen Vertretern der Sportbewegung, von Behörden, internationalen Organisationen und Sportwettenanbietern zusammensetzt und mögliche Arten der Bekämpfung irregulärer oder illegaler Sportwetten vorschlagen soll. Diese Gruppe nahm am 2. Februar 2012 in Lausanne einen Fahrplan für Follow-up-Maßnahmen an.

Am 28. September 2011 nahm das Ministerkomitee des Europarates eine Empfehlung zur Förderung der Integrität des Sports und zur Bekämpfung von manipulierten Ergebnissen, insbesondere Spielabsprachen, an. In der Empfehlung wird das erweiterte Teilabkommen über Sport (EPAS) aufgefordert, eine Durchführbarkeitsstudie zu einem internationalen Rechtsinstrument für die Prävention und Bekämpfung von Spielabsprachen durchzuführen. Am 15. März 2012 wurden auf der Sportministerkonferenz des Europarates in Belgrad die Ergebnisse der Studie zur Kenntnis genommen und EPAS aufgefordert, in Abstimmung mit der EU die Verhandlungen über ein internationales Rechtsinstrument (Übereinkommen) gegen die Manipulation von Sportergebnissen, insbesondere Spielabsprachen, einzuleiten. Am 13. Juni 2012 bekräftigte das Ministerkomitee des Europarates diese Aufforderung. Im Sommer 2012 lud EPAS diejenigen Länder, die Vertragsparteien des Europäischen Kulturübereinkommens sind, ein, ihr Interesse an der Beteiligung an den Verhandlungen über den Entwurf eines Übereinkommens des Europarates gegen die Manipulation von Sportergebnissen zu bekunden.

2. EIN MÖGLICHES ÜBEREINKOMMEN DES EUROPARATES GEGEN DIE MANIPULATION VON SPORTERGEBNISSEN: DENKBARER INHALT UND ZEITPLAN

Auf der Grundlage der Durchführbarkeitsstudie von EPAS könnte der Inhalt des künftigen Übereinkommens des Europarates wie folgt strukturiert werden:

1. Prävention

   (a) Innereuropäische Koordinierung

   (b) Förderung und Unterstützung von Maßnahmen der Sportbewegung

   (c) Schaffung eines Rahmens für den Sportwettenmarkt

   (d) Förderung von Maßnahmen der Wettenanbieter

2. Internationale Zusammenarbeit

   (e) Staatliche Stellen – Sport

   (f) Staatliche Stellen (Regulierungsbehörden für Wetten) – Wettanbieter

   (g) Internationale Zusammenarbeit zwischen Justiz- oder Strafverfolgungsbehörden

   (h) Dreiparteien-Gespräche

3. Sanktionen

   (i) Verknüpfung von Disziplinarmaßnahmen und verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen

   (j) Disziplinarmaßnahmen

   (k) Verwaltungsrechtliche Sanktionen

   (l) Strafrechtliche Sanktionen

   (m) Zuständigkeit

4. Rechtsdurchsetzung

   (n) Untersuchung

   (o) Computerkriminalität

5. Folgemaßnahmen

   (p) Überwachung

   (q) Übereinkommensausschuss

Einer der wichtigsten Aspekte bei der Bekämpfung von Spielabsprachen auf EU- oder internationaler Ebene ist die Notwendigkeit, die Abstimmung zwischen den einzelnen in

diesem Bereich tätigen Interessenträgern zu gewährleisten, und zwar insbesondere der staatlichen Stellen, Strafverfolgungsbehörden und Regulierungsbehörden für Wetten, der Sportbewegung in all ihren Bereichen sowie der Wettanbieter (Lotterien und private Anbieter). Der wichtigste zusätzliche Nutzen eines Übereinkommens des Europarates gegen Spielabsprachen würde im Aufbau einer Plattform für die grenz- und sektorübergreifende Zusammenarbeit unter Beteiligung aller relevanten Akteure bestehen. Ein erheblicher Vorteil des Übereinkommens des Europarates wären seine Überwachungs- und Weiterverfolgungsstrukturen, die auf dem Muster der bestehenden Ständigen Komitees für Übereinkommen des Europarates im Sportbereich (Anti-Doping, Gewalttätigkeit von Zuschauern) beruhen würden. Diese Strukturen sollten allen einschlägigen Interessenträgern offen stehen und ein Forum bieten, in dem die Umsetzung des Übereinkommens und der Fortschritt bei der Bekämpfung von Spielabsprachen in Europa erörtert werden.

Ein weiterer wesentlicher Vorteil des künftigen Übereinkommens würde in seiner Öffnung für nichteuropäische Länder bestehen: Alle Länder werden das Übereinkommen unterzeichnen und ratifizieren können (z. B. sind Kanada und Australien derzeit Vertragsparteien des Anti-Doping-Übereinkommens des Europarates). Dies ist ein ganz wesentlicher Aspekt, da die weltweite Zusammenarbeit, insbesondere mit Ländern, in denen Sportwetten weit verbreitet sind (z. B. in Südostasien), als eine wesentliche Komponente für die wirksame Bekämpfung von Netzen der grenzübergreifend organisierten Kriminalität, die an Spielabsprachen beteiligt und in verschiedenen Ländern tätig sind, angesehen wird.

Das vorgeschlagene Übereinkommen soll nicht als Instrument zur Vereinheitlichung der nationalen Rechtsvorschriften der Unterzeichnerparteien dienen. Zwar würde das Übereinkommen die Fragen der Festlegung einer vereinbarten Definition des Begriffs „Spielabsprache“ sowie der Annahme einer Reihe wirksamer, abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen behandeln; der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen wäre jedoch so gewählt, dass den Unterzeichnerparteien hinsichtlich der Umsetzung dieser Bestimmungen ein gewisser Spielraum bliebe.

Der genaue Inhalt, Aufbau und Umfang des Wortlauts des Übereinkommens stehen derzeit lediglich in der Theorie fest und sind Gegenstand der kommenden Verhandlungen.

Eine Redaktionsgruppe, die sich aus an den Verhandlungen beteiligten Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, ist für die Ausarbeitung des Wortlauts des Übereinkommens zuständig. Vom Europarat verbreitete Dokumente sehen ausdrücklich vor, dass sich ein Vertreter der EU an dieser Gruppe beteiligen kann. Die Redaktionsgruppe kam zum ersten Mal vom 9.-11. Oktober 2012 zu Sondierungsgesprächen in Straßburg zusammen. Die Kommission nahm an dieser ersten vorbereitenden Sitzung als Ad-hoc-Beobachterin teil. EPAS wird die Rolle des Sekretariats wahrnehmen. EPAS plant sieben dreitätige Sitzungen der Redaktionsgruppe zwischen Oktober 2012 und Dezember 2013, mit dem Ziel, das Übereinkommen dem Ministerkomitee des Europarates im Jahr 2014 zur Unterzeichnung vorzulegen.

3. DIE ROLLE DER EU BEI DER BEKÄMPFUNG VON SPIELABSPRACHEN

Da sich das Thema Spielabsprachen erst seit Kurzem auf der EU-Agenda für Sport befindet, haben die Initiativen in diesem Bereich noch keine lange Geschichte. Auf der Ebene der Kommission kann die Beteiligung an der Bekämpfung von Spielabsprachen unter drei

verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden, die den drei wesentlichen Aspekten dieses Problems entsprechen:

Sport: Gemäß Artikel 165 des Vertrags hat die Tätigkeit der EU auf dem Gebiet des Sports unter anderem das Ziel, die europäische Dimension des Sports durch Förderung der Fairness von Sportwettkämpfen und durch den Schutz der seelischen Unversehrtheit der Sportler zu entwickeln. Die Kommission hat in diesem Bereich eine erste konkrete Initiative ergriffen, indem sie in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für die Umsetzung der vorbereitenden Maßnahme „Europäische Partnerschaften im Bereich des Sports" des Jahres 2012 einen Schwerpunkt auf Projekte setzt, die auf die Prävention von Spielabsprachen durch Aufklärung und Information der relevanten Akteure, insbesondere Sportler, Schiedsrichter, Sportverwalter und Trainer, ausgerichtet sind. Ziel der im Rahmen dieser Aufforderung zu erteilenden finanziellen Unterstützung ist es, die vorbeugende Komponente der Bekämpfung von Spielabsprachen durch den Austausch bewährter Verfahren zu stärken. Die Bekämpfung von Spielabsprachen wird auch als Ziel im Sportkapitel des Programms „Erasmus für alle" aufgeführt, wodurch die Unterstützung ähnlicher Maßnahmen auf strukturierte Weise nach 2014 möglich sein sollte. Neben der Bereitstellung finanzieller Unterstützung arbeitet die Kommission eng mit externen Interessenträgern (insbesondere dem IOC und dem Europarat) zusammen, um Möglichkeiten zur Bekämpfung von Spielabsprachen auf europäischer und internationaler Ebene zu ermitteln. Die Kommission fungiert darüber hinaus als Sekretariat für die EU-Expertengruppe „Good Governance im Sport", die auf der Grundlage der Entschließung des Rates über einen Arbeitsplan der EU für den Sport vom Mai 2011 eingerichtet wurde. Die Expertengruppe erstellte im Juni 2012 Empfehlungen zur weiteren Prüfung durch die Arbeitsgruppe „Sport" des Rates.

Glücksspiel und Wetten: Spielabsprachen stehen nicht zwangsweise mit Sportwetten im Zusammenhang. Dennoch stellt die Kombination aus nicht regulierten Sportwetten und Spielabsprachen eine Gefährdung für Sportveranstaltungen dar, insbesondere durch Einzelpersonen oder kriminelle Netze, die Sportwetten zur Einkommenschaffung und/oder für die Geldwäsche nutzen. Fragen im Zusammenhang mit der Integrität des Sports waren Bestandteil des Grünbuchs über Online-Glücksspiele, einer öffentlichen Konsultation, die die Kommission im Jahr 2011 durchführte. Die Konsultation erzielte etwa 250 Antworten von zahlreichen Interessenträgern, einschließlich Sportorganisationen. Sie wurde während des Jahres 2011 durch fünf thematische Workshops ergänzt, von denen einer – am 10. Mai 2011 – insbesondere auf Online-Glücksspiele und die Integrität des Sports (mit einem Schwerpunkt auf Spielabsprachen) ausgerichtet war. Im Anschluss an das Grünbuch nahm die Kommission am 23. Oktober 2012 die Mitteilung „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel" (COM(2012) 596 final) an. Der Schutz der Integrität des Sports vor Spielabsprachen ist eine der Prioritäten dieser Mitteilung, die den Vorschlag eines Aktionsplans enthält, in dem die Beteiligung der Kommission an den Arbeiten des Europarates zu einem möglichen Übereinkommen gegen die Manipulation von Sportergebnissen vorgesehen ist.

Korruption: Spielabsprachen sind eine Form der Korruption und unterliegen daher dem nationalen Strafrecht. Die Kommission setzt das im Jahr 2011 verabschiedete Maßnahmenpaket zur Korruptionsbekämpfung, das auf die Verbesserung der Überwachung und Evaluierung von Antikorruptionsmaßnahmen ausgerichtet ist, insbesondere durch die Einführung eines EU-Antikorruptionsberichts um, anhand dessen sie regelmäßig verschiedene noch ungeklärte Aspekte im Zusammenhang mit Korruption und den Kapazitäten für die Korruptionskontrolle in den EU-Mitgliedstaaten bewerten wird. Dieser Bericht kann alle möglichen noch offenen Fragen im Zusammenhang mit Korruption, einschließlich

Spielabsprachen im Sport, abdecken. Die Kommission veröffentlicht den EU-Antikorruptionsbericht zusammen mit Länderanalysen und maßgeschneiderten Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedstaaten ab 2013 alle zwei Jahre. Gleichzeitig erwägt die Kommission derzeit die Bedingungen einer möglichen Beteiligung der EU an der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) des Europarates, von der ein Mehrwert für den Kampf der EU gegen Korruption erwartet wird.

Das Europäische Parlament behandelte das Thema Spielabsprachen, insbesondere Sportwetten im Zusammenhang mit Spielabsprachen, in seinem Bericht zur Integrität von Online-Glücksspielen (A6-0064/2009) des Jahres 2009. Im Jahr 2011 ging das Parlament in seinem Bericht über Online-Glücksspiele im Binnenmarkt (A7-0342/2011) ausführlicher auf dieses Thema ein und behandelte Aspekte im Zusammenhang mit der grenzübergreifenden polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, der Zusammenarbeit zwischen Veranstaltern von Sportwettkämpfen und Wettanbietern, der Einrichtung nationaler Netze und Anlaufstellen, die sich mit Spielabsprachen befassen, sowie der Festlegung einer Definition des Begriffs „Spielabsprache“ auf EU-Ebene. Schließlich wurde das Thema Spielabsprachen auch im Bericht des Europäischen Parlaments zur europäischen Dimension des Sports (A7-0385/2011) des Jahres 2012 behandelt, in dem das Parlament die Sportverbände auffordert, eng mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um die Integrität des Sports zu schützen.

Der Rat setzte sich erstmals im EU-Arbeitsplan für Sport 2011-2014 mit der Bekämpfung von Spielabsprachen auseinander; dieser Plan wurde im Mai 2011 angenommen und nennt die Integrität des Sports, insbesondere die Bekämpfung von Spielabsprachen, als prioritäres Thema für den Zeitraum 2011-2014. Außerdem nahm der Rat im November 2011 Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Spielabsprachen an, in denen die Mitgliedstaaten und Interessenträger aufgefordert werden, die Entwicklung von Schulungsprogrammen zu fördern und eine enge Zusammenarbeit zwischen allen interessierten Parteien zu gewährleisten. Die Arbeitsgruppe „Sport“ des Rates erörtert derzeit den Entwurf von Empfehlungen zur Festlegung einer Strategie für die Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen, die im November 2012 angenommen werden sollen.

Auch die beiden für grenzübergreifende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zuständigen EU-Agenturen, Europol und Eurojust, sind aktiv an der Bekämpfung von Spielabsprachen beteiligt. Traditionell war die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden auf EU-Ebene im Sportbereich auf das Thema der Gewalttätigkeit von Zuschauern ausgerichtet; in den letzten zwei Jahren hat sich jedoch das Thema Spielabsprachen zu einem neuen Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt. Derzeit gibt es zwei offene Fälle, die von einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe (GEG) aus vier Ländern (HU, DE, FI, AT) behandelt werden. Europol und Eurojust begründen ihre Beteiligung bei Fällen von Spielabsprachen damit, dass Spielabsprachen oft mit schwerer organisierter Kriminalität verbunden sind.

Alle diese Aspekte weisen in eine Richtung: Die Bekämpfung von Spielabsprachen hat in verschiedenen Politikbereichen (Sportpolitik, Überwachung von Glücksspielmärkten, Korruptionsbekämpfung) auf EU-Ebene prioritären Status erlangt, und die öffentliche Aufmerksamkeit dürfte infolge der jüngsten Korruptionsfälle auf zahlreichen Ebenen der Sportwelt noch zunehmen.

Da das geplante Übereinkommen weder auf die Vereinheitlichung der strafrechtlichen Bestimmungen in den Unterzeichnerländern noch auf eine Harmonisierung in anderen Bereichen (beispielsweise Rechtsvorschriften für Glücksspiel und Wetten) abzielt, und da die

EU gemäß Artikel 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur eine Zuständigkeit für die Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Sportbereich hat, wird vorgeschlagen, dass sich die EU gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten an den bevorstehenden Verhandlungen beteiligt. Die vorgeschlagene Beteiligung an den Verhandlungen hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Die Kommission empfiehlt daher dem Rat,

– den beigefügten Beschluss anzunehmen, der die Europäische Kommission dazu ermächtigt, sich im Namen der EU an den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen zu beteiligen;

– die dem Beschluss beigefügten Verhandlungsrichtlinien zu erteilen;

– einen Sonderausschuss einzusetzen, mit dem während der Verhandlungen Rücksprache zu nehmen ist.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, sich im Namen der EU an den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen zu beteiligen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Verhandlungen über die Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen sollten eröffnet werden.

Die EU sollte sich an diesen Verhandlungen beteiligen –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Europäischen Union ein internationales Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang dargelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG

RICHTLINIEN FÜR DIE VERHANDLUNGEN

über ein internationales Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen

Das künftige Übereinkommen wird darauf ausgerichtet sein, einen internationalen rechtlichen Rahmen für die Prävention und die Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen, insbesondere Spielabsprachen, zu schaffen. Ziel des Übereinkommens sollte es sein, die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich zu stärken und einen Überwachungsmechanismus einzurichten, um die wirksame Weiterverfolgung der im Übereinkommen verankerten Bestimmungen zu gewährleisten.

Die Europäische Union wird sich an diesen Sitzungen beteiligen, um die Übereinstimmung des vorgeschlagenen Übereinkommens mit dem EU-Besitzstand, insbesondere hinsichtlich der Freiheiten des Binnenmarkts (freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit) und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zu gewährleisten.

Die Europäische Union wird sich darüber hinaus mit dem Ziel an den Verhandlungen beteiligen, die Abstimmung der Vorgaben des künftigen Übereinkommens mit den EU-Politiken in den Bereichen Sport, Online-Glücksspiele und Korruptionsbekämpfung sicherzustellen. Zu diesen Politiken gibt es unter anderem folgende Referenzdokumente:

- die Mitteilung der Kommission zur Entwicklung der europäischen Dimension des Sports (KOM(2011) 12 endg.);
- das Grünbuch über Online-Glücksspiele (KOM(2011) 128 endg.);
- die Mitteilung der Kommission zur Korruptionsbekämpfung in der EU (KOM(2011) 308 endg.);
- die Mitteilung der Kommission „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ (COM(2012) 596 final);
- die Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Spielabsprachen (16819/11).