

Glücksspiel

Bericht 2010-2013

Inhalt

1.	Ausgangssituation	3
2.	Rechtlicher Rahmen	5
2.1	Novellen des GSpG	5
2.2	Elektronische Anbindung der Glücksspielautomaten an ein Datenrechenzentrum der Bundesrechenzentrum GmbH.....	6
2.3	Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum GSpG inklusive EuGH	8
3.	Konzessionen	16
3.1	Konzessionserteilungsverfahren	16
3.2	Lotterienkonzession (inklusive elektronische Lotterien gemäß § 12a GSpG) nach § 14 GSpG.....	20
3.3	Exkurs: Online-Glücksspiel	20
3.4	Spielbankenkonzessionen nach § 21 GSpG	21
3.5	Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten nach § 5 GSpG.....	22
4.	Spielerschutz Neuerungen.....	24
4.1	Einrichtung und Aufgaben der Stabsstelle für Spielerschutz	26
4.2	Tätigkeiten der Stabsstelle für Spielerschutz	26
5.	Staatliche Aufsicht	30
5.1	Überwachung der Konzessionäre	30
5.2	Automatisiertes Glücksspiel	31
5.3	Glücksspielwerbung	32
5.4	Bekämpfung des illegalen Glücksspiels.....	34
5.5	Geldwäschevorbeugung Neuerungen	36
6.	Ausblick.....	39
	Anhang: Quellenverzeichnis.....	41

Der vorliegende Bericht stellt den Zeitraum der Jahre 2010 bis einschließlich 2013 dar und berücksichtigt als Ausgangslage das Glücksspielgesetz (GSpG) in der Fassung der GSpG-Novelle 2010, BGBl. Nr. 620/1989 in der Fassung BGBl. I Nr. 73/2010, mit den Änderungen bis einschließlich 2013 (siehe dazu Punkt 2.1).

Die Bundesministerin für Finanzen bzw. das Bundesministerium für Finanzen wird in diesem Bericht einheitlich mit BMF abgekürzt.

1. Ausgangssituation

Durch das bestehende Glücksspielmonopol (§ 3 GSpG) sollen die negativen Auswirkungen des Glücksspiels hintangehalten werden. Durch eine kohärente und systematische Regelung des Glücksspiels wird ein ausreichendes legales Spielangebot für Spieler gewährleistet, das vor allem den Spielerschutz, die Hintanhaltung der Ausbreitung der Spielsucht sowie Vorkehrungen gegen kriminelle Delikte im Zusammenhang mit Spielsucht hochhält. Die Konzessionäre unterliegen einer strengen Aufsicht durch das BMF, sowohl dahingehend ob sie sich im Rahmen der ihnen erteilten Konzession bewegen als auch ob sie keine expansionistische Politik betreiben bzw. die von ihnen durchgeführte Werbung maßvoll und strikt auf das begrenzt bleibt, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielnetzwerken zu lenken. Hingegen darf eine solche Werbung insbesondere nicht darauf abzielen den natürlichen Spieltrieb der Verbraucher dadurch zu fördern, dass sie zu aktiver Teilnahme am Spiel angeregt werden, etwa indem das Spiel verharmlost oder ihm ein positives Image verliehen wird, das daran anknüpft, dass die Einnahmen für Aktivitäten im Allgemeininteresse verwendet werden oder indem die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen (vgl. EuGH 4.3.2010, Rs. C-316/07 ua. (*Stoß ua.*), Rn. 103). Weiters wird konsequent gegen illegales Glücksspiel vorgegangen.

Der vorliegende Bericht stellt die Situation bis Ende des Jahres 2013 dar und berücksichtigt:

- **Rechtlicher Rahmen:** Änderung des GSpG seit 2010; Erlassung einer Glücksspielautomatenverordnung durch die BMF (nunmehr: Automatenglücksspielverordnung); elektronische Anbindung von Glücksspielautomaten und Video Lotterie Terminals (VLT) an ein Datenrechenzentrum der Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ); höchstgerichtliche Rechtsprechung (VfGH, VwGH, EuGH)
- **Konzessionserteilungen:** Erteilung von Konzessionen zum Betrieb einer Lotterie (inklusive Online-Glücksspiel) sowie von Spielbanken durch den Bund nach Durchführung transparenter und dem Unionsrecht entsprechender Verfahren sowie Erteilung von Ausspielbewilligungen zum Betrieb von Glücksspielautomaten durch die Länder im Sinne des § 5 GSpG (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Kärnten)
- **Spielerschutz:** Einrichtung einer Stabsstelle für Spielerschutz; Tätigkeiten der Stabsstelle
- **Staatliche Aufsicht**
- **Überwachung der Konzessionäre:** Einhaltung der erteilten Konzessionen; Entsendung von Staatskommissären; Bundeskonzessionärsprüfung; unangekündigte Einschau in Spielbanken und VLT-Outlets
- **Werbung:** Aufsicht über Werbung der Konzessionäre durch Werbestandards und Leitlinien (Prüfung der Einhaltung eines verantwortungsvollen Maßstabes)

- **Bekämpfung des illegalen Glücksspiels:** Kontrolltätigkeit der Finanzpolizei; Amtsbeschwerden der BMF zur Wahrung des Rechts sowie zur Sicherung einer einheitlichen Auslegung des GSpG
- Entwicklungen im Bereich der **Geldwäscheverbeugung**

Der Bericht geht auf die verstärkten Spielerschutzmaßnahmen der GSpG-Novellen seit 2010 sowie ihren Umsetzungsfortschritt ein. Dargestellt werden die unionsrechtlich gebotene umfassende staatliche Aufsicht des Bundes über die Konzessionäre einerseits (Aufsicht über Einhaltung der Konzession; Überprüfung der Werbung der Konzessionäre, Einhalten der gebotenen Spielerschutzstandards; abgabenrechtliche Aspekte) und Bereiche des automatisierten Glücksspiels von Landesbewilligten einerseits, sowie andererseits das Vorgehen gegen das illegale Glücksspiel und dessen Eindämmung andererseits.

2. Rechtlicher Rahmen

In diesem Teil des Berichts erfolgt eine Darstellung der GSpG-Novellen seit der Ausgangslage 2010 und der Automatenglücksspielverordnung (vormals: Glücksspielautomatenverordnung) sowie der höchstgerichtlichen Rechtsprechung einschließlich der Judikatur des EuGH zu Bestimmungen des GSpG. Eine Vielzahl der vorgenommenen Novellen hat ihren Ursprung in dieser Rechtsprechung, andererseits wurden aufgrund technischer Entwicklungen, aber auch neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, Nachschärfungen im Bereich des Spielerschutzes und der Suchprävention erforderlich und möglich.

2.1 Novellen des GSpG

Das GSpG wurde seit 2010 durch die nachstehenden Novellen abgeändert:

- Budgetbegleitgesetz 2011 (BGBl. I Nr. 111/2010)
- Abgabenänderungsgesetz 2011 – AbgÄG 2011 (BGBl. I Nr. 76/2011)
- Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Gesetz – SNG (BGBl. I Nr. 50/2012)
- Kundmachung des Bundeskanzlers (BGBl. I Nr. 69/2012)
- Abgabenänderungsgesetz 2012 – AbgÄG 2012 (BGBl. I Nr. 112/2012)
- Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz 2013 (BGBl. I Nr. 70/2013)
- Kundmachung des Bundeskanzlers (BGBl. I Nr. 110/2013)
- Kundmachung des Bundeskanzlers (BGBl. I Nr. 167/2013)

Als Ausgangslage für diesen Bericht dient das GSpG in der Fassung der Novelle 2010 (BGBl. I Nr. 73/2010).

Zu den einzelnen Novellen:

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011 (BGBl. I Nr. 111/2010) wurden im Wesentlichen die Bestimmungen betreffend die Voraussetzungen für die Erteilung einer Lotterien- bzw. von Spielbankenkonzessionen (§§ 14, 21 und 22 GSpG) neu geregelt. Dies betrifft vor allem die unter Punkt 3 (Konzessionen) bzw. das unter 3.1 dargestellte Konzessionsverfahren.

Mit dem AbgÄG 2011 (BGBl. I Nr. 76/2011) wurde die BMF ermächtigt, durch Verordnung bau- und spieltechnische Merkmale von Glücksspielautomaten (GSA) und VLT näher zu regeln sowie Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten festzulegen. Dadurch soll eine lückenlose Kontrolle des automatisierten legalen Glücksspiels ermöglicht werden. Die BMF erließ im Jahr 2012 die Glücksspielautomatenverordnung (BGBl. II Nr. 69/2012), die unter Punkt 2.2 näher dargestellt wird.

Durch das Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungsgesetz – SNG (BGBl. I Nr. 50/2012) erfolgte eine Anpassung der zuständigen Behörden, die im Zuge der Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung geboten war, sie wird nur der Vollständigkeit halber angeführt.

Das Abgabenänderungsgesetz 2012 - AbgÄG 2012 (BGBl. I Nr. 112/2012) enthielt nachstehende Änderungen:

- Die BMF hat eine Stelle für Spielerschutz einzurichten, deren Aufgabe die inhaltliche, wissenschaftliche und finanzielle Unterstützung des Spielerschutzes ist (§ 1 Abs. 4 GSpG)
- Regelung für den Fall des nachträglichen Wegfalls des Konzessionsbescheides bzw. bei nicht fristgerechter Entscheidung durch die BMF
- GSA in Spielbanken sind an ein Datenrechenzentrum der BRZ anzubinden (§ 21 Abs. 10 GSpG)
- Barauslagen im Zusammenhang mit Beschlagnahme oder Einziehungsverfahren sind von den Bestraften zur ungeteilten Hand zu tragen
- Anzeigeverpflichtung der Verwaltungsbehörden an die Bezirksverwaltungsbehörden bei begründeten Verdachtsfällen, die ihnen zur Kenntnis gelangen (§ 50 Abs. 11 GSpG)
- Erhöhung der Strafdrohung in § 52 Abs. 1 GSpG von EUR 22.000 auf EUR 40.000

Mit BGBl. I Nr. 69/2013 (Kundmachung des Bundeskanzlers) wurde aufgrund des (unter Punkt 2.3 näher dargestellten) Erkenntnisses VfGH 30.6.2012, G 51/11-8, die Aufhebung der Wortfolge „zur Erteilung einer Konzession im Sinn des § 22, längstens bis“ in § 60 Abs. 24 GSpG in der Fassung BGBl. I Nr. 73/2010 kundgemacht.

Durch das Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz 2013 (BGBl. I Nr. 70/2013) wurden im GSpG Begriffe im Hinblick auf die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle geändert. Dieses wird nur der Vollständigkeit halber angeführt.

Mit BGBl. I Nr. 110/2013 (Kundmachung des Bundeskanzlers) wurde aufgrund des (unter Punkt 2.3 näher dargestellten) Erkenntnisses VfGH 25.6.2013, G 113/2012-9, G 42/2013-9 und G 43/2013-10, die Aufhebung der Wortfolge „und in zweiter Instanz die Unabhängigen Verwaltungssenate gemäß § 51 Abs. 1 VStG“ in § 50 Abs. 1 GSpG in der Fassung BGBl. I Nr. 50/2012 kundgemacht. Die Aufhebung trat mit Ablauf des 31.12.2013 in Kraft.

Mit BGBl. I Nr. 167/2013 wurde aufgrund des (unter Punkt 2.3 näher dargestellten) Erkenntnisses VfGH 27.6.2013, G 26/2013-11 und G 90/2012-14, die Aufhebung des Wortes „Poker“ in § 1 Abs. 2 GSpG, BGBl. I Nr. 620/1989 idF BGBl. I Nr. 54/2010, § 22 GSpG samt Überschrift, BGBl. I Nr. 620/1989 idF BGBl. I Nr. 73/2010, und § 60 Abs. 24 GSpG, BGBl. I Nr. 620/1989 idF BGBl. I Nr. 69/2012, kundgemacht.

2.2 Elektronische Anbindung der Glücksspielautomaten an ein Datenrechenzentrum der Bundesrechenzentrum GmbH

Mit den GSpG-Novellen 2008/10 wurde die elektronische Anbindung von Glücksspielautomaten gemäß § 5 GSpG (Landesglücksspielautomaten, L-GSA) und Video Lotterie Terminals gemäß § 12a GSpG (VLT) an ein Datenrechenzentrum der BRZ festgelegt und mit der Änderung des Abgabenänderungsgesetzes 2011 (AbgÄG 2011, BGBl. I Nr. 112/2012) die Voraussetzungen zur Erweiterung auf den Bereich der Glücksspielautomaten in Spielbanken gemäß § 21 GSpG (SBK-GSA) geschaffen.

Ziel der Verordnung ist die Verhinderung von Manipulation anhand moderner Technologien sowie eine lückenlose Überwachung der Spieleinsätze an den L-GSA, VLT und SBK-GSA sowie der Spieldauer. Durch das Anbringen von sog. „Vignetten“ an den angebotenen Geräten soll die Kontrolle durch die Vollzugsbehörden erleichtert werden, damit für diese leichter erkennbar ist, ob es sich um einen konzessionierten Automaten handelt. Die Möglichkeiten zur Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen werden durch diese Verordnung sichtbar verstärkt.

Nach intensiver Vorarbeit im Jahr 2011 wurde nach erfolgtem Begutachtungsprozess und Notifizierung an die Europäische Kommission (EK) im Jahr 2012 die Verordnung zur Anbindung von L-GSA (Glücksspielautomatenverordnung, BGBl. II Nr. 69/2012), erlassen.

Diese wurden mit der Automatenglücksspielverordnung, BGBl. II Nr. 234/2013, im Jahr 2013 auf die Anbindung von VLT erweitert. 2013 wurden die gesetzlichen Vorarbeiten für die Erweiterung der Anbindung auf Glücksspielautomaten in Spielbanken (SBK-GSA) und damit für den letzten Abschnitt nahezu abgeschlossen.

Die Automatenglücksspielverordnung kann in ihren Eckpunkten wie folgt beschrieben werden:

Alle neuen L-GSA, VLT und (künftig auch) SBK-GSA sind an ein Datenrechenzentrum der BRZ anzubinden. Die Automatenglücksspielverordnung spezifiziert bau- und spieltechnische Merkmale sowie Anforderungen der Anbindung.

Im Datenrechenzentrum wird ein zentrales Kontrollsystem bereitgestellt, in das sämtliche glücksspielrelevante Daten, wie zB Spieldaten, Zählerstände und besondere Ereignisse unter Einsatz von Verschlüsselung und Signatur direkt vom Glücksspielgerät (L-GSA/VLT/SBK-GSA) gesichert und nicht personenbezogen übertragen werden.

Um die Manipulationssicherheit im Glücksspielgerät selbst gewährleisten zu können, muss der Konzessionär oder Bewilligungsinhaber jeden Glücksspielgerätetyp inklusive seiner spielrelevanten Programme durch ein zertifiziertes Prüfunternehmen überprüfen lassen, dass die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Vorschriften bestätigt. Dazu muss nach den Vorgaben der Automatenglücksspielverordnung ein Typengutachten erstellt werden.

Zusätzlich werden Daten von Landes-, Standort- und Automatenbewilligungen sowie Informationen zum Glücksspielautomatentyp im zentralen Kontrollsystem erfasst. Außerdem soll durch Inspektionen am Glücksspielgerät selbst dieses auf Typengleichheit, allfällige Manipulation, ordnungsgemäße Meldung von Einzelspielen etc. geprüft werden können.

Aus der elektronischen Anbindung an ein Datenrechenzentrum können mehrere für den Spielerschutz relevante Aspekte abgeleitet werden:

- Kontrolle/Erfassung der minimalen und maximalen Ausschüttungsquoten
- Kontrolle/Erfassung der maximalen Ein- und Auszahlungen pro Spiel
- Kontrolle/Erfassung der Mindestspieldauer von Einzelspielen
- Kontrolle/Erfassung der Cool-Down-Phase und Beschränkung auf Anzeige spielerschutzbezogener Informationen während dieser Zeit

- Festlegung hoher Sicherheitsstandards zur Verhinderung potenzieller Manipulation von Glücksspielautomaten
- Prüfung von Glücksspielgeräten auf die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen von Bund und Ländern durch unabhängige Unternehmen
- Äußerliche Kennzeichnung genehmigter Glücksspielgeräte über eine Vignette und Anzeige der Verbindung zum Datenrechenzentrum am Bildschirm

Das System zur Anbindung der L-GSA an ein Datenrechenzentrum der BRZ ist seitens des Bundes seit August 2013 in Betrieb, die Anbindung von neuen VLT ist mit 2014 festgelegt und die Erweiterung der Automatenglücksspielverordnung auf Glücksspielautomaten in Spielbanken gemäß § 21 GSpG (SBK-GSA) ist für Mitte 2014 geplant.

2.3 Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum GSpG inklusive EuGH

Auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfGH), des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) und des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) machte Anpassungen des GSpG erforderlich. Die höchstgerichtliche Rechtsprechung trug zur Auslegung einzelner Bestimmungen des GSpG wesentlich bei. Einzelne Regelungen des GSpG wurden vom VfGH einer Prüfung dahingehend unterzogen, ob sie mit der österreichischen Verfassung vereinbar sind bzw. vom EuGH einer Prüfung dahingehend unterzogen, ob sie mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

Die wesentlichen höchstgerichtlichen Entscheidungen werden nunmehr dargestellt:

Der VfGH hob mit seinem Erkenntnis **VfGH 27.6.2013, G 26/2013 und G 90/2012**, aufgrund der Anträge der Parteien gemäß Art. 140 B-VG das Wort „Poker“ in § 1 Abs. 2 GSpG, in der Fassung BGBl. I Nr. 54/2010, § 22 GSpG samt Überschrift, in der Fassung BGBl. I Nr. 73/2010 und § 60 Abs. 24 GSpG, in der Fassung BGBl. I Nr. 69/2012, gemäß Art. 140 B-VG als verfassungswidrig auf.

Begründend führte der VfGH dazu im Wesentlichen aus, dass nach der Aufhebung des § 22 GSpG sich keine Grundlage für die Erteilung einer Konzession im GSpG findet, weshalb die Veranstaltung von Pokerspielen damit künftig generell verboten wäre. Es besteht auch ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Bestimmung des § 22 GSpG und der Übergangsbestimmung des § 60 Abs. 24 GSpG, die ausschließlich auf die Veranstaltung des Pokerspiels bis zum 31.12.2012 bezogen ist. Es liegt grundsätzlich im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum, wenn das Pokerspiel vor dem Hintergrund eines kontroversen Meinungsstandes zu dessen Glücksspieleigenschaft in der Literatur dem Glücksspiel zugeordnet und damit dem Regime des GSpG unterworfen wird. Der VfGH hegte angesichts des Suchtpotentials nicht nur von Glücksspielen im engeren Sinn, sondern auch von Spielen mit Glücksspiel- und Geschicklichkeitskomponenten keine Bedenken das Pokerspiel generell dem Regime des GSpG zu unterwerfen. Es wurde als grundsätzlich mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar angesehen, das Pokerspiel allgemein in den Katalog der Glücksspiele in § 1 Abs. 2 aufzunehmen und hegte der VfGH auch keine Bedenken im Hinblick auf eine Verletzung im Grundrecht auf Freiheit der Erwerbsbetätigung (Recht auf Freiheit der Erwerbsbetätigung gemäß Art. 6 StGG).

Im Lichte dessen waren hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz die nachteiligen Folgen der Überführung ins Regime des GSpG besonders abzuwägen, weil die auf Grund der Gewerbeordnung ausgeübten Tätigkeiten mit Auslaufen der Übergangsfrist unzulässig werden und sodann Pokern (mit Ausnahme des § 4 Abs. 6) nur mehr im Rahmen einer Konzession zulässig ist.

Die schwer wiegenden Nachteile der Verringerung der Spielmöglichkeiten stehen den gewichtigen Interessen gegenüber, die zur Rechtfertigung der Regelung in Betracht kommen, nämlich die Schaffung von Rechtssicherheit, die Ermöglichung effektiver Aufsicht sowie die Hintanhaltung von mit dem Glücksspiel verbundenen nachteiligen Folgen und Erscheinungen, denen der VfGH in der jüngeren Rechtsprechung zum insoweit vergleichbaren Glücksspiel der Lotterien erhebliches Gewicht beigemessen hat (VfGH 27.6.2013, G 26/2013, G 90/2012 mit Hinweis auf VfGH 6.12.2012, B 1337/11 ua.).

Dieses Erkenntnis hat sowohl bei den Vollzugsbehörden als auch bei den Veranstaltern von Pokerspielen und bei den Spielern selbst hohe Rechtsunsicherheit hervorgerufen, weshalb das BMF mit einer vermehrten Anzahl von Anfragen diesbezüglich konfrontiert war. Eine Anpassung der Regelung ist für die erste Jahreshälfte 2014 vorgesehen.

Der VfGH hob mit seinem Erkenntnis **VfGH 13.6.2013, G 113/2012, G 42/2013 und G 43/2013**, hob die Wortfolge „und in zweiter Instanz die Unabhängigen Verwaltungssenate gemäß § 51 Abs. 1 VStG“ in § 50 Abs. 1 GSpG als verfassungswidrig auf (Zustimmung der Länder wurde nicht eingeholt). Die Aufhebung trat mit Ablauf des 31.12.2013 in Kraft.

Dieses Erkenntnis zog keine nachteiligen Folgen für die Vollziehung oder Rechtsunsicherheiten nach sich, da ex lege mit 1.1.2014 die Landesverwaltungsgerichte für Betriebsschließungen zuständig wurden.

Der VfGH äußerte in seinem Erkenntnis **VfGH 13.6.2013, B 422/2013** verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf eine Doppelbestrafungssituation durch § 168 StGB und § 52 Abs. 1 und 2 GSpG (der Beschwerdeführer wurde durch ein Strafgericht gemäß § 168 StGB verurteilt).

Begründend sprach der VfGH aus, dass sich aus der näher dargelegten verfassungskonformen Interpretation der Abgrenzungsregelung des § 52 Abs. 2 GSpG ergebe, dass zu ermitteln sei, welcher mögliche Höchsteinsatz an einem Glücksspielautomat geleistet werden könne (bzw. ob Serienspiele veranlasst werden könnten), um derart beurteilen zu können, ob eine Gerichtszuständigkeit gemäß § 168 StGB oder die Zuständigkeit der Verwaltungsstrafbehörden gemäß § 52 Abs. 1 GSpG besteht. Bei der Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Verwaltungsbehörden und Strafgerichten komme es nur darauf an, ob eine „Glücksspielveranstaltung“ (Gelegenheit zum Spiel) mit einem Einsatz von über EUR 10 pro Spiel ermöglicht wird, und nicht darauf, ob Einsätze von höchstens EUR 10 oder mehr als EUR 10 tatsächlich geleistet werden.

Der VwGH hat sich dieser Judikatur mit **VwGH 23.7.2013, 2012/17/0249** angeschlossen und ging damit von seiner bisherigen ständigen Rechtsprechung ab.

Die beiden zuletzt genannten Erkenntnisse des VfGH und VwGH hatten gravierende Auswirkungen auf die für die Vollziehung des GSpG zuständigen Verwaltungsbehörden sowie die Tätigkeit der BMF als Aufsichtsbehörde. So hatte die BMF eine Vielzahl an Amtsbeschwerden, gestützt auf die bis dahin bestehende höchstgerichtliche ständige Rechtsprechung erhoben, andererseits wurde aufgrund der geänderten Auslegung der Abgrenzung des GSpG vom StGB eine Vielzahl von Verfahren anders entschieden (UVS, VwGH) und die BMF zur Tragung der Verfahrenskosten verpflichtet. Eine Neuregelung der Abgrenzung ist vordringliches Ziel im Jahr 2014.

Der VwGH setzte sich in zwei Beschwerdeverfahren mit der Regelung des § 56 Abs. 2 GSpG betreffend Werbung auseinander.

Der VwGH behandelte zu **VwGH 7.10.2013, 2010/17/0119** die Einwände der Beschwerdeführerin gegen die Auslegung des § 56 GSpG durch die BMF unter dem Gesichtspunkt des Unionsrechtes sowie unter dem Aspekt der Gleichheitswidrigkeit entgegen der Auffassung des VfGH, dass mit der vorliegenden Regelung nur an Spielbankkonzessionen für „Lebendspielbanken“ gedacht worden sei.

Der VwGH schloss sich der Einschätzung des VfGH an, dass sich das vom österreichischen Gesetzgeber verfolgte Ziel des Spielerschutzes innerhalb des vom EuGH skizzierten Rahmens bewegt und die gegenständliche Werbeverbotsregelung sowohl geeignet ist, das Ziel zu erreichen, als auch adäquat im Sinne der Rechtsprechung des EuGH ist.

Die BMF habe insofern zutreffend darauf hingewiesen, dass ein qualitativer Unterschied zwischen einer Werbung für legal in einem anderen Mitgliedstaat betriebene Spielbanken und einer Werbung für die Teilnahme an Internetspielbanken, die einen Eingriff in das Glücksspielmonopol des Staates darstellen würde, bestehe. Die besondere Gefährdung, die sich aus dem Anbieten von Glücksspielen über das Internet ergibt, hat auch der EuGH (vgl. dazu ua. EuGH 8.9.2009, Rs. C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Rn. 70) festgestellt.

§ 56 Abs. 2 GSpG bedeutet somit auch in unionsrechtlicher Betrachtungsweise nicht, dass Werbung für ein Glücksspielangebot über das Internet ohne entsprechende innerstaatliche Konzession zulässig ist. Eine Prüfung auf Einhaltung der maltesischen Rechtsnormen durch die BMF bei der Durchführung von ausländischen Online-Spielbanken war nicht erforderlich.

Im zweiten Fall betreffend Erteilung einer Werbewilligung für eine ausländische Spielbank setzte der VwGH sein Verfahren aus und legte dem EuGH folgende Frage zur Vorabentscheidung vor; **EuGH 12.7.2012, Rs. C-176/11 (HIT und HIT LARIX)**:

„Ist eine Regelung eines Mitgliedstaats, die die Werbung für im Ausland gelegene Betriebsstätten von Spielbanken in diesem Mitgliedstaat nur dann erlaubt, wenn die gesetzlichen Spielerschutzbestimmungen an diesen Standorten den inländischen entsprechen, mit der Dienstleistungsfreiheit zu vereinbaren?“

Der EuGH beantwortete die Vorlagefrage dahingehend, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen sei, dass er der Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegen stehe, die die Werbung in diesem Mitgliedstaat für in einem anderen Mitgliedstaat gelegene Betriebsstätten von Spielbanken nur dann erlaube, wenn die gesetzlichen Spielerschutzbestimmungen dieses anderen Mitgliedstaats im Wesentlichen gleichwertige

Garantien bieten wie die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen des ersten Mitgliedstaats.

Der VwGH hob in Folge mit Erkenntnis **VwGH 25.09.2012, 2012/17/0250 und 0251** die Bescheide der BMF wegen Rechtswidrigkeit ihres Inhaltes auf.

Begründend führte der VwGH aus, es könne § 56 Abs. 2 GSpG, insbesondere Z 1, unionsrechtskonform trotz der sich aus dem Wortlaut ergebenden Einschränkung auf Spielbanken nur dahin verstanden werden, dass Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Erlaubnis für die Werbung im Inland der nach den Gesetzen des Mitgliedstaats erlaubte (konzessionierte) und ausgeübte Spielbetrieb (gleich ob in einer Spielbank mit „Grand Jeu“ oder mit Spielautomaten) sei.

Die BMF habe aber – obwohl es die Ansicht vertreten habe, die Beschwerde führenden Parteien hätten keine der österreichischen Spielbankkonzession vergleichbare Konzession – als Maßstab die für österreichische Spielbanken geltenden Regelungen für den Vergleich der Schutzstandards herangezogen. Sie hätte jedoch rechtlich zutreffend den Schutzstandard heranzuziehen gehabt, der in Österreich für Unternehmen in einem Spielbetrieb vorgesehen ist, der dem zu Grunde gelegten (erlaubten) Spielbetrieb der Beschwerde führenden Unternehmen gleicht.

Dadurch, dass ein derartiger Vergleich der Spielerstandards anhand des jeweils erlaubten Spielbetriebes nicht vorgenommen worden sei, sei der Bescheid mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit belastet worden.

Die BMF erließ in den betreffenden Rechtssachen Ersatzbescheide.

Dem EuGH wurden vom BG Linz folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt; **EuGH 15.9.2011, Rs. C-347/09 (Dickinger und Ömer)**:

„1. a) Sind die Art. 43 EG und 49 EG dahin gehend auszulegen, dass sie einer mitgliedstaatlichen Regelung wie jener von § 3 in Verbindung mit §§ 14 f und 21 GSpG grundsätzlich entgegenstehen, wonach

– eine Konzession für Ausspielungen (z. B. Lotterien, elektronische Lotterien usw.) nur einem einzigen Konzessionswerber für eine Dauer bis zu 15 Jahren erteilt werden darf, der u. a. eine Kapitalgesellschaft mit Sitz im Inland zu sein hat, keine Filialbetriebe außerhalb Österreichs errichten darf, über ein eingezahltes Stamm- bzw. Grundkapital von mindestens 109 000 000 Euro verfügen muss und aufgrund der Umstände erwarten lässt, für den Bund den besten Abgabenertrag zu erzielen;

– eine Konzession für Spielbanken nur an höchstens zwölf Konzessionswerber für eine Dauer bis zu 15 Jahren erteilt werden darf, die u. a. eine Aktiengesellschaft mit Sitz im Inland zu sein haben, keine Filialbetriebe außerhalb Österreichs errichten dürfen, über ein eingezahltes Grundkapital von 22 000 000 Euro verfügen müssen und aufgrund der Umstände erwarten lassen, für die Gebietskörperschaften den besten Abgabenertrag zu erzielen?

Diese Fragen stellen sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Casinos Austria Inhaber aller zwölf Spielbankkonzessionen ist, welche am 18. Dezember 1991 für die Höchstdauer von 15 Jahren erteilt und in der Zwischenzeit ohne öffentliche Ausschreibung oder Bekanntgabe verlängert wurden.

b) Wenn ja, kann eine solche Regelung auch dann aus Gründen des Allgemeininteresses an einer Begrenzung der Wetttätigkeit gerechtfertigt werden, wenn die Konzessionsinhaber in einer quasimonopolistischen Struktur ihrerseits durch intensiven Werbeaufwand eine expansionistische Politik im Bereich des Glücksspiels betreiben?

c) Wenn ja, ist bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung, die das Ziel verfolgt, dadurch Straftaten vorzubeugen, indem die auf diesem Gebiet tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle unterworfen und Glücksspieltätigkeiten so in Bahnen gelenkt werden, die diesen Kontrollen unterliegen, vom vorlegenden Gericht zu beachten, dass dadurch auch grenzüberschreitende Dienstleistungsanbieter erfasst werden, die ohnehin im Mitgliedstaat der Niederlassung mit ihrer Konzession verbundenen strengen Auflagen und Kontrollen unterliegen?

2. Sind die Grundfreiheiten des EG-Vertrags, insbesondere der freie Dienstleistungsverkehr nach Art. 49 EG, dahin gehend auszulegen, dass ungeachtet der fortbestehenden grundsätzlich mitgliedstaatlichen Zuständigkeit zur Regelung der Strafrechtsordnung auch eine mitgliedstaatliche Strafbestimmung dann am Gemeinschaftsrecht zu messen ist, wenn sie die Ausübung einer der Grundfreiheiten zu unterbinden oder zu behindern geeignet ist?

3. a) Ist Art. 49 EG in Verbindung mit Art. 10 EG dahin gehend auszulegen, dass die im Niederlassungsstaat eines Dienstleistungserbringers durchgeführten Kontrollen und dort geleisteten Sicherheiten im Sinne des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens im Staat der Dienstleistungserbringung zu berücksichtigen sind?

b) Wenn ja, ist Art. 49 EG weiters dahin gehend auszulegen, dass im Fall einer aus Gründen des Allgemeininteresses vorgenommenen Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darauf zu achten ist, ob diesem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften, Kontrollen und Überprüfungen ausreichend Rechnung getragen wird, denen der Dienstleistende in dem Staat unterliegt, in dem er ansässig ist?

c) Wenn ja, ist bei der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit einer mitgliedstaatlichen Bestimmung, die das grenzüberschreitende Anbieten von Glücksspieldienstleistungen ohne inländische Lizenz mit Strafe bedroht, zu berücksichtigen, dass den vom Staat der Dienstleistungserbringung zur Rechtfertigung der Beschränkung der Grundfreiheit herangezogenen ordnungspolitischen Interessen schon im Staat der Niederlassung durch ein strenges Zulassungs- und Aufsichtsverfahren ausreichend Rechnung getragen wird?

d) Wenn ja, hat das vorlegende Gericht dabei im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer solchen Beschränkung zu berücksichtigen, dass die betreffenden Vorschriften in dem Staat, in dem der Dienstleistende ansässig ist, an Kontrolldichte über jene des Staates der Dienstleistungserbringung sogar hinausgehen?

e) Erfordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Falle eines aus ordnungspolitischen Gründen wie dem Spielerschutz und der Kriminalitätsbekämpfung vorgenommenen strafbewehrten Verbots des Glücksspiels weiters, dass vom vorlegenden Gericht eine Unterscheidung vorgenommen wird zwischen jenen Anbietern einerseits, die ohne jegliche Genehmigung Glücksspiele anbieten, und jenen andererseits, die in anderen Mitgliedstaaten der Union niedergelassen und konzessioniert sind und unter Inanspruchnahme ihrer Dienstleistungsfreiheit tätig werden?

f) Ist schließlich bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer mitgliedstaatlichen Bestimmung, die das grenzüberschreitende Anbieten von Glücksspieldienstleistungen ohne inländische Konzession oder Genehmigung unter Strafdrohung verbietet, zu berücksichtigen, dass es einem ordnungsgemäß in einem anderen Mitgliedstaat lizenzierten Anbieter von Glücksspielen aufgrund objektiver mittelbar diskriminierender Zugangsschranken nicht möglich war, eine inländische Lizenz zu erlangen, und das Lizenzierungs- und Aufsichtsverfahren im Staat der Niederlassung ein dem innerstaatlichen zumindest vergleichbares Schutzniveau aufweist?

4. a) Ist Art. 49 EG dahin gehend auszulegen, dass der vorübergehende Charakter der Dienstleistungserbringung für den Dienstleistenden die Möglichkeit ausschließen würde, sich im Aufnahmemitgliedstaat mit einer bestimmten Infrastruktur (wie etwa einem Server) auszustatten, ohne ihn als in diesem Mitgliedstaat niedergelassen anzusehen?

b) Ist Art. 49 EG weiters dahin gehend auszulegen, dass ein an inländische Supportleister gerichtetes Verbot, einem Dienstleister, der seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat, die Erbringung seiner Dienstleistung zu erleichtern, auch dann eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit dieses Dienstleistungserbringers darstellt, wenn die Supportleister in demselben Mitgliedstaat wie ein Teil der Empfänger der Dienstleistung ansässig sind?"

Der EuGH beantwortete die Vorlagefragen dahingehend, dass das Unionsrecht und insbesondere Art. 49 EG einer Regelung, die den Verstoß gegen ein Betriebsmonopol für Glücksspiele wie das in der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung vorgesehene Betriebsmonopol für Internet-Kasinospiele unter Strafe stellt, entgegen stehen, wenn eine solche Regelung nicht mit den Bestimmungen dieses Rechts vereinbar ist (Frage 1).

Zur Frage 2 sprach der EuGH aus, dass Art. 49 EG dahin auszulegen ist, dass er auf Glücksspieldienstleistungen anwendbar ist, die im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats von einem Wirtschaftsteilnehmer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat über das Internet angeboten werden, obwohl dieser Wirtschaftsteilnehmer sich im Aufnahmemitgliedstaat mit einer bestimmten EDV-Infrastruktur wie etwa einem Server ausgestattet hat und EDV-Supportleistungen eines im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Dienstleisters in Anspruch nimmt, um seine Dienstleistungen Verbrauchern zu erbringen, die ebenfalls in diesem Mitgliedstaat ansässig sind.

Zu Frage 3 führte der EuGH aus, dass Art. 49 EG dahin auszulegen ist,

a) dass ein Mitgliedstaat, der bestrebt ist, ein besonders hohes Schutzniveau für Verbraucher im Glücksspielsektor zu gewährleisten, Grund zu der Annahme haben kann, dass nur die Errichtung eines Monopols zugunsten einer einzigen Einrichtung, die von den Behörden genau überwacht wird, ihm erlaubt, die Kriminalität in diesem Sektor zu beherrschen und das Ziel, Anreize für übermäßige Spielausgaben zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, hinreichend wirksam zu verfolgen;

b) dass, um mit den Zielen der Kriminalitätsbekämpfung und der Verringerung der Spielgelegenheiten im Einklang zu stehen, eine nationale Regelung, mit der ein Glücksspielmonopol errichtet wird, das dem Inhaber des Monopols ermöglicht, eine Expansionspolitik zu verfolgen, auf der Feststellung beruhen muss, dass kriminelle und betrügerische Aktivitäten im Zusammenhang mit den Spielen und die Spielsucht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ein Problem darstellen, dem eine

Ausweitung der zugelassenen und geregelten Tätigkeiten abhelfen könnte, und nur den Einsatz maßvoller Werbung zulassen darf, die eng auf das begrenzt bleibt, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den kontrollierten Spielnetzwerken zu lenken;

c) dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, keinen Einfluss auf die Beurteilung der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben kann, die allein im Hinblick auf die von den zuständigen Stellen des betroffenen Mitgliedstaats verfolgten Ziele und das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen sind.

Dem EuGH wurden vom UVS Oberösterreich folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, **EuGH anhängig Rs. C-390/12 ua. (Pfleger ua.)**:

„1. Steht das in Art. 56 AEUV und in den Art. 15 bis 17 der Charta zum Ausdruck kommende Verhältnismäßigkeitsprinzip einer nationalen Regelung wie den in den Ausgangsverfahren maßgeblichen Bestimmungen der §§ 3 bis 5 sowie §§ 14 und 21 GSpG, die die Durchführung von Glücksspielen mittels Automaten nur unter der – sowohl strafsanktionierten als auch unmittelbar sacheingriffsbedrohten – Voraussetzung der Erteilung einer vorangehenden, jedoch nur in begrenzter Anzahl verfügbaren Erlaubnis ermöglicht, obwohl bislang – soweit ersichtlich – von staatlicher Seite in keinem einzigen gerichtlichen oder verwaltungsbehördlichen Verfahren nachgewiesen wurde, dass eine damit verbundene Kriminalität und/oder Spielsucht tatsächlich ein erhebliches Problem, dem nicht durch eine kontrollierte Expansion von zugelassenen Spieltätigkeiten auf viele Einzelanbieter, sondern nur durch eine kontrollierte, mit bloß maßvoller Werbung verbundene Expansion eines Monopolisten (bzw. sehr weniger Oligopolisten) abgeholfen werden kann, darstellen, entgegen?

2. Für den Fall, dass diese erste Frage zu verneinen ist: Steht das in Art. 56 AEUV und in den Art. 15 bis 17 der Charta zum Ausdruck kommende Verhältnismäßigkeitsprinzip einer nationalen Regelung wie den §§ 52 bis 54 GSpG, § 56a GSpG und § 168 StGB, durch die im Wege unbestimmter Gesetzesbegriffe im Ergebnis eine nahezu lückenlose Strafbarkeit auch vielfältiger Formen von nur sehr entfernt beteiligten (unter Umständen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ansässigen) Personen (wie bloßen Vertreibern, Verpächtern oder Vermietern von Glücksspielautomaten) eintritt, entgegen?

3. Für den Fall, dass auch die zweite Frage zu verneinen ist: Stehen die demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderungen, wie diese offenkundig dem Art. 16 der Charta zugrunde liegen, und/oder das Fairness- und Effizienzgebot des Art. 47 der Charta und/oder das Transparenzgebot des Art. 56 AEUV und/oder das Doppelverfolgungs- und -bestrafungsverbot des Art. 50 der Charta einer nationalen Regelung wie den §§ 52 bis 54 GSpG, § 56a GSpG und § 168 StGB, deren wechselseitige Abgrenzung mangels eindeutiger gesetzlicher Regelung für einen Bürger ex ante kaum vorhersehbar und berechenbar, sondern im konkreten Einzelfall jeweils erst im Wege eines aufwendigen förmlichen Verfahrens klärbar ist, an die sich jedoch weitreichende Unterschiede hinsichtlich der Zuständigkeiten (Verwaltungsbehörde oder Gericht), der Eingriffsbefugnisse, der damit jeweils verbundenen Stigmatisierung und der prozessualen Stellung (z. B. Beweislastumkehr) knüpfen, entgegen?

4. Für den Fall, dass eine dieser drei ersten Fragen zu bejahen ist: Steht Art. 56 AEUV und/oder Art. 15 bis 17 der Charta und/oder Art. 50 der Charta einer Bestrafung von

Personen, die in einer der in § 2 Abs. 1 Z 1 und § 2 Abs. 2 GSpG genannten Nahebeziehung zu einem Glücksspielautomaten stehen, und/oder einer Beschlagnahme bzw. Einziehung dieser Geräte und/oder einer Schließung des gesamten Unternehmens solcher Personen entgegen?"

Die Generalanwältin kam in ihren Schlussanträgen vom 14.11.2013 zusammengefasst zu dem Ergebnis, dass eine Regelung wie die österreichische als grundsätzlich mit dem Unionsrecht vereinbar angesehen werden kann. Das Urteil des EuGH wird für die erste Hälfte 2014 erwartet.

3. Konzessionen

Gemäß § 3 GSpG ist das Recht zur Durchführung von Glücksspielen dem Bund vorbehalten, soweit in diesem Bundesgesetz nicht anderes bestimmt wird (Glücksspielmonopol).

Gemäß den Bestimmungen § 14 Abs. 1 bzw. § 21 Abs. 1 GSpG kann die BMF ihr Recht zum Betrieb von elektr. Lotterien bzw. Spielbanken übertragen. Der Konzessionserteilung hat eine öffentliche Interessentensuche voranzugehen, welche den Grundsätzen der Transparenz und der Nichtdiskriminierung zu entsprechen hat. Die Interessentensuche ist öffentlich bekannt zu machen, wobei die Bekanntmachung nähere Angaben zu der zu übertragenden Konzession sowie zur Interessensbekundung zu enthalten hat. Die BMF kann für die Begutachtung der Interessensbekundungen einen beratenden Beirat einrichten.

Im Berichtszeitraum wurden von der BMF nachstehende 13 Konzessionen erteilt:

- eine Konzession zum Betrieb von bestimmten Lotterien (inklusive elektronische Lotterien)
- sechs Konzessionen zum Betrieb je einer Spielbank in Stadtstandorten (sog. „Stadtpaket“ SBK1)
- sechs Konzessionen zum Betrieb je einer Spielbank in Landstandorten (sog. „Landpaket“ SBK2)

Die Verfahren zur Erteilung der drei Einzelkonzessionen (SBK3, SBK4 und SBK5) zum Betrieb je einer Spielbank befanden sich Ende 2013 im Stand der Vorbereitung der Akteneinsicht und Verbesserungsaufträge an die Konzessionswerber.

3.1 Konzessionserteilungsverfahren

Der Ablauf eines Konzessionserteilungsverfahrens soll anhand des durchgeführten Verfahrens zur Erteilung einer Konzession für den Betrieb von bestimmten Lotterien (inklusive Online-Glücksspiel, sog. „Lotterienkonzession“) anhand der Unterlage zur Teilnahme an der öffentlichen Interessentensuche „Lotterienkonzession“ (sog. „Verfahrensunterlage“) veranschaulicht werden.

Die Bestimmungen betreffend die Erteilung dieser Konzession wurden mit BGBl. I Nr. 111/2010 per 31.12.2010 im Sinne der Vorgaben des EuGH in seinem Urteil vom 9.9.2010, Rs. C-64/08 (*Engelmann*), novelliert. In Rn. 55 hat der EuGH dazu nämlich ausgesprochen, dass *„nach ständiger Rechtsprechung [...] ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung nämlich, damit es trotz des Eingriffs in solche Grundfreiheiten gerechtfertigt ist, auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen [müsse], damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden zum Schutz vor willkürlichen Entscheidungen hinreichende Grenzen gesetzt werden. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, ein wirkungsvoller Rechtsweg offen stehen (vgl. Urteile [vom 3. Juni 2010, Rs. C-203/08,] Sporting Exchange, Rn. 50, und [vom 4. März 2010, Rs. C-46/08,] Carmen Media Group, Rn. 87)“*.

Mit der Neuregelung des § 14 GSpG im Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, waren die gesetzlichen Voraussetzungen für Konzessionsbewerbungen (vgl. § 14 Abs. 2 Z 1 bis 6 GSpG) und die inhaltlichen Kriterien der Konzessionserteilung (vgl. § 14 Abs. 2 Z 7 GSpG) damit bereits seit Ende 2010 bekannt.

Bei der zeitlichen Planung des Verfahrens zur Neuerteilung der Lotterienkonzession war einerseits zu beachten, dass die bestehende Konzession mit 30.9.2012 endete und dass andererseits ein neuer Konzessionär nach Erteilung der Konzession ausreichend Zeit dafür braucht, sämtliche in § 14 Abs. 1 GSpG genannten Spiele zu implementieren, dh. die notwendige Infrastruktur zu schaffen und die Vertriebswege zu installieren. Nach den Wertungen des GSpG ist für diesen Prozess von der Entscheidung, die Konzession an einen neuen Konzessionär zu vergeben bis zum Zeitpunkt, zu dem dieser bereit ist, eine Frist von bis zu einem Jahr erforderlich (vgl. § 14 Abs. 5 GSpG).

Das Verfahren wurde nach Abschluss der internen Vorbereitungsarbeiten, die gemeinsam mit der Finanzprokurator erfolgten, durch Veröffentlichung auf der Homepage des BMF am 6.6.2011 außenwirksam gestartet. Zudem erging am 7.6. 2011 eine Presseausendung der BMF und wurde im Amtsblatt der Wiener Zeitung (erschieden am 8.6.2011), im Lottery Insider, einem internationalen Branchenmagazin mit hoher Verbreitung (erschieden am 8.6.2011) sowie in der Financial Times Europe (erschieden am 14.6.2011) ein Hinweis auf das Verfahren in deutscher bzw. englischer Sprache geschaltet.

Auf der Homepage des BMF wurde auch eine Unterlage zur Teilnahme am Verfahren („Verfahrensunterlage“) am 6.6.2011 zur Verfügung gestellt. Um die Verfahrensunterlage einsehen zu können, war es erforderlich, einen an keine besonderen Voraussetzungen gebundenen Registrierungsprozess zu durchlaufen.

Die Verfahrensunterlage legte die in § 14 Abs. 1 GSpG vorgesehenen Verfahrensanordnungen (Frist zur Antragstellung, vorzulegende Unterlagen, etc.) fest. Zudem legte sie im Sinne der vom EuGH geforderten Transparenz und Nachvollziehbarkeit den Verfahrensablauf dar und legte offen, wie die Behörde den durch § 14 GSpG eröffneten Interpretations- bzw. Ermessensspielraum ausüben wird. Damit sollte der Rs *Engelmann* und den dortigen Anforderungen an eine ausreichende Vorhersehbarkeit der behördlichen Entscheidungsgrundlagen Rechnung getragen werden.

Die Behörde hat allen Interessenten die Möglichkeit eingeräumt, bis zum 24.6.2011 Fragen zur Unterlage zu stellen. Tatsächlich wurden insgesamt 213 Fragen von Interessenten gestellt. Diese wurden von der Behörde am 8.7.2011 beantwortet, wobei sämtlichen registrierten Interessenten im Sinne der Gleichbehandlung alle Fragen (in anonymisierter Form) und die Antworten der Behörde hierauf zugänglich waren.

Die Antragsfrist endete am 1.8.2011 und betrug somit acht Wochen (vgl. zu angemessenen Fristen im unionsrechtlichen Vergaberecht zB Art. 38 Abs. 2 der EG-RL 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, der eine Frist von 52 Tagen *inklusive* Postlauf vorsieht, die sogar noch weiter verkürzbar ist).

Das Verfahren wird nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) in Verbindung mit den Bestimmungen des GSpG durchgeführt. Die Konzessionserteilung erfolgt daher durch Bescheid und nicht nach den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (BVergG).

Die Unterlage zur Teilnahme an der Interessentensuche „Lotterienkonzession“ orientierte sich speziell an den Vorgaben des § 14 Abs. 2 Z 1 bis 7 GSpG, wobei für die Ziffern 1 bis 6 entsprechende Darstellungen bzw. Nachweise erbracht und für die Ziffer 7 weitere Erklärungen und Details zu den einzelnen Anforderungen dargelegt werden mussten. Interessenten konnten auf Grundlage dieser Unterlagen einen Antrag zur Konzessionserteilung mit den geeigneten Nachweisen und Erklärungen zu den einzelnen geforderten Punkten stellen.

Für einen Antrag ist gemäß § 59a GSpG eine Gebühr von EUR 10.000 zu entrichten.

Gemäß § 14 Abs. 1 GSpG hat die BMF festzulegen, innerhalb welcher Frist Anträge auf Konzessionserteilung zu stellen sind und welche Unterlagen dabei verpflichtend vorzulegen sind. Diese Festlegungen erfolgten in diesem Dokument.

Sämtliche Bewerber mussten fristgerecht einen Antrag auf Konzessionserteilung einbringen und die Voraussetzungen nach § 14 Abs. 2 Z 1 bis 6 GSpG zwingend erfüllen. Nähere diesbezügliche Festlegungen fanden sich in der Unterlage. Wenn mehrere Bewerber diese Voraussetzungen erfüllen, erfolgt die Auswahl des Konzessionswerbers anhand der Kriterien des § 14 Abs. 2 Z 7 GSpG. Entsprechende Festlegungen fanden sich in der Unterlage.

Der Konzessionsgeber behielt sich vor, gegebenenfalls ergänzende Angaben, die erforderlich sind um eine Entscheidung nach § 14 Abs. 2 Z 7 GSpG treffen zu können, von den Konzessionswerbern abzuverlangen.

Auf die Interessentensuche hin brachten insgesamt vier Unternehmen fristgerecht Anträge auf Konzessionserteilung ein.

Die Antragsfrist endete am 1.8.2011. Die Öffnung der Anträge erfolgte nach Ablauf der Antragsfrist in nicht-öffentlicher Form. Die Öffnung wurde im Beisein der Finanzprokurator protokolliert. Im Zuge des Verfahrens wurden Verbesserungsaufträge erteilt und eine Akteneinsicht ermöglicht. Die Konzessionswerber konnten umfassend Stellung nehmen.

Die Verfahrensunterlage enthielt unter dem Punkt „Qualifikation des Konzessionswerbers“ eine genaue Darstellung der Kriterien, welche der Konzessionswerber zu erfüllen hat.

Die BMF bediente sich für die Prüfung der Anträge und zur Unterstützung in der Auswahl des Konzessionärs des in § 14 Abs. 1 GSpG vorgesehenen beratenden Beirates.

Auch die Bewertungsskala wurde in der Verfahrensunterlage offengelegt und wurden die Kriterien, die von den Konzessionswerbern zwingend erfüllt sein müssen, ausführlich definiert. In der Verfahrensunterlage fand sich auch eine Tabelle mit der Anzahl der zu vergebenden Bewertungspunkte für die einzelnen Kapitel.

Der beratende Beirat evaluierte die Anträge der Konzessionswerber anhand der in der Verfahrensunterlage dargestellten Bewertungstabelle und gab eine Empfehlung an die BMF ab, welcher Konzessionswerber die beste Ausübung der Konzession erwarten lasse.

Mit Bescheid der BMF wurde der Konzessionsbescheid erlassen. Mit Bescheiderteilung war gemäß § 59a GSpG eine Gebühr von EUR 100.000 zur Zahlung fällig.

Die Interessentensuche im Verfahren zur Erteilung einer Konzession zum Betrieb von Spielbanken (sog. „Stadtpaket“ SBK1 und „Landpaket“ SBK2) erfolgte ebenfalls in der eben geschilderten Verfahrensform (mit Verfahrensbesonderheiten).

Das GSpG sieht die Erteilung von bis zu 15 Konzessionen für Spielbanken vor. Die Erteilung dieser Konzessionen erfolgte in verschiedenen Einheiten (als Paket bzw. einzeln) und unter Berücksichtigung von Laufzeiten bestehender Konzessionen sowie regionaler Abgrenzungsprinzipien. Dafür wurden von der BMF unter besonderer Berücksichtigung der ordnungspolitischen Ziele räumliche Zonen oder Gebiete festgelegt, in denen sich die Spielbanken-Standorte befinden müssen. Folgende Einheiten wurden im Rahmen von gesonderten Verfahren für die angegebenen Gebiete vergeben:

- *„Paket 1 (SBK1): Betrifft die bestehenden Spielbanken-Konzessionen, die zum 31. Dezember 2012 auslaufen und enthält sechs (6) Standorte, die Landeshauptstädten zugeordnet werden können (kurz „Stadtpaket“). Das sind die bestehenden Standorte in 6900 Bregenz, 8010 Graz, 6020 Innsbruck, 4020 Linz, 5071 Salzburg/Wals-Siezenheim und 1010 Wien.*
 - *Für das Paket 1 ist folgende regionale Abgrenzung festgelegt: Grundsätzlich können die Standorte für die Spielbanken in den genannten Städten (Stadtgebiet) frei gewählt werden. In Wien ist das Gebiet jedoch auf die Fläche innerhalb des ersten (1.) Wiener Gemeindebezirks beschränkt. Für Salzburg-Stadt wird die Fläche durch den politischen Bezirk Salzburg-Stadt und die unmittelbar angrenzenden politischen Gemeinden (d.s. Bergheim, Hallwang, Koppl, Elsbethen, Anif, Grödig und Wals-Siezenheim) bestimmt.*
- *Paket 2 (SBK2): Betrifft die bestehenden Spielbanken-Konzessionen, die zum 31. Dezember 2015 auslaufen und enthält sechs (6) Standorte, die außerhalb von Landeshauptstädten angesiedelt sind (kurz „Landpaket“). Das sind die derzeit bestehenden Standorte in 2500 Baden, 5640 Bad Gastein, 6370 Kitzbühel, 6991 Riezlern (Kleinwalsertal), 6100 Seefeld und 9220 Velden.*
 - *Für das Paket 2 ist für den Standort folgende regionale Abgrenzung festgelegt:*
 - *NÖ 1 (zurzeit Baden): Frei wählbar in den politischen Bezirken Baden und Mödling.*
 - *Salzburg-Land (zurzeit Bad Gastein): Frei wählbar im Bundesland Salzburg mit Ausnahme der Fläche für Salzburg-Stadt (=politischer Bezirk Salzburg-Stadt und die unmittelbar angrenzenden politischen Gemeinden Bergheim, Hallwang, Koppl, Elsbethen, Anif, Grödig und Wals-Siezenheim).*
 - *Tirol 1 (zurzeit Kitzbühel): Frei wählbar im Bundesland Tirol (ausgenommen Stadtgebiet Innsbruck).*
 - *Vorarlberg-Land (zurzeit Kleinwalsertal): Frei wählbar im Bundesland Vorarlberg (ausgenommen Stadtgebiet Bregenz).*
 - *Tirol 2 (zurzeit Seefeld): Frei wählbar im Bundesland Tirol (ausgenommen Stadtgebiet Innsbruck).*

- *Kärnten (zurzeit Velden): Frei wählbar im Bundesland Kärnten.*
- *Einzelkonzession Wien Süd-West (SBK3): Diese Konzession wird für das Stadtgebiet Wien, das südlich und westlich der Linie Donau – Donaukanal – Donau, aber jedenfalls nicht innerhalb der Fläche des 1. Bezirks liegt, neu vergeben und gilt somit für die politischen Bezirke 3 bis 19 und 23.*
- *Einzelkonzession Wien Nord-Ost (SBK4): Diese Konzession wird für das Stadtgebiet Wien, das nördlich und östlich der Linie Donau – Donaukanal – Donau liegt, neu vergeben und gilt somit für die politischen Bezirke 2 und 20 bis 22.*
- *Einzelkonzession NÖ 2 (SBK5): Frei wählbar im Bundesland, außerhalb der politischen Bezirke Baden und Mödling".*

Festgelegte Paketeinheiten zu sechs Konzessionen waren nicht teilbar und konnten nur als Gesamtpaket im Rahmen von sechs Anträgen gemeinsam beantragt werden, damit auch an weniger lukrativen Standorten ein legales Angebot an Glücksspiel gewährleistet werden kann.

3.2 Lotterienkonzession (inklusive elektronische Lotterien gemäß § 12a GSpG) nach § 14 GSpG

Mit Bescheid der BMF vom 10.10.2011 wurde der Österreichischen Lotterien GmbH die Konzession zur Durchführung der Ausspielungen nach den §§ 6 bis 12b GSpG, BGBl. Nr. 620/1989 in der Fassung BGBl. I Nr. 76/2011, für den Zeitraum von 1.10.2012 bis 30.9.2027 gemäß § 14 GSpG erteilt. Der Bescheid war mit Nebenbestimmungen versehen. Dieser Bescheid erlaubt auch den Betrieb von Online-Glücksspiel (§ 12a GSpG, „elektronische Lotterien“).

Die Anträge der drei anderen Konzessionswerber wurden mit Bescheiden der BMF vom 10.10.2011 abgewiesen.

Die dagegen erhobenen Beschwerden an den VfGH wurden mit **VfGH 6.12.2012, B 1337/11, B 1338/11 und B 1340/11** abgewiesen und festgestellt, dass die Antragstellerinnen durch die Bescheide nicht in ihren verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten verletzt wurden.

Mit Erkenntnissen des **VwGH 28.5.2013, 2011/17/0304** und **2013/17/0006** wurden die Beschwerden zweier Konzessionswerber nach durchgeführter mündlicher Verhandlung als unbegründet abgewiesen.

3.3 Exkurs: Online-Glücksspiel

Aufgrund der rasch voranschreitenden technischen Entwicklungen stellt das Online-Glücksspiel eine große Herausforderung dar. Dies vor allem, da illegalen Online-Anbieter von einem einzelnen Staat nicht effektiv entgegengetreten werden kann. Es wird daher versucht dieses Problem auf europäischer Ebene zu behandeln.

Im Dezember 2012 nahm die Europäische Kommission (EK) eine Entscheidung zur Einsetzung einer „Expertengruppe zu Glücksspieldienstleistungen“ an. Die Gruppe soll die Kommission bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Initiativen in Zusammenhang mit

Glücksspieldienstleistungen beraten und unterstützen. Darüber hinaus soll sie auch den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken im Bereich der Glücksspieldienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten verstärken. Vor allem wird das Thema Online-Glücksspiel unter dem Aspekt des Konsumentenschutzes und der Glücksspiel-Werbung behandelt.

Seit Beginn im Jahr 2012 nimmt die BMF-Fachabteilung gemeinsam mit der Stabsstelle für Spielerschutz regelmäßig an den Sitzungen der Expertengruppe teil. Die Empfehlungen der EK werden für 2014 erwartet.

Weiters wurde vom Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glücksspiel (FAGVG) gemeinsam mit dem BMF das Projekt „Online Glücksspiel“ initialisiert.

Ziel dieses fachbereichsübergreifenden Projekts ist es einerseits in einem ordnungspolitischen Teil Strategien zur Eindämmung des illegalen Online-Glücksspiels und dessen Bewerbung in Medien zu entwickeln, und andererseits aus abgabenrechtlicher Sicht Strategien, Synergien und Strukturen zur Gewährleistung einer flächendeckenden kohärenten Abgabeneinhebung und Abgabeneinbringung auch bei illegalen Online-Glücksspiel-Anbietern zu ermöglichen, die zu einer weiteren Zurückdrängung beitragen.

Die Ergebnisse des Projekts „Online Glücksspiel“, die im Jahr 2014 zu erwarten sind, sollen sowohl Impulse für ein legislatives Tätigwerden bieten (zB Sperren von illegalen Seiten) als auch eine effektive Vorgangsweise für den Abgabebereich ermöglichen (Ermittlung der Abgabenschuldner, Schätzungsmethoden zur Abgabefestsetzung, effiziente Abgabeneinbringung, Schaffung von Kooperationsmechanismen mit ausländischen Behörden).

3.4 Spielbankkonzessionen nach § 21 GSpG

Mit Bescheid der BMF vom 19.12.2012 wurden die sechs Konzessionen für Stadtstandorte (sog. „SBK1“) für 15 Jahre an die Casinos Austria AG erteilt. Gleichzeitig wurden die Anträge der Mitbewerber abgewiesen. Die beiden unterlegenen Konzessionswerber erhoben Beschwerden an den VfGH und an den VwGH. In einem gesonderten Bescheid wurden der Konzessionärin Nebenbestimmungen vorgeschrieben.

Das beim **VfGH 13.6.2013, B 153/2013** anhängige Verfahren wurde mit Beschluss eingestellt.

Die beiden Verfahren vor dem **VwGH zu 2013/17/0052 und 2013/17/0053**, waren im Berichtszeitraum noch anhängig.

Mit Bescheid der BMF vom 23.09.2013 wurden die sechs Konzessionen für Landstandorte (SBK2) an die Casinos Austria AG für 15 Jahre erteilt. Der Antrag der Mitbewerberin wurde abgewiesen. Es wurden keine Beschwerden bei den Höchstgerichten eingebracht. In einem gesonderten Bescheid wurden der Konzessionärin Nebenbestimmungen vorgeschrieben.

Die Verfahren zur Erteilung der drei Einzelkonzessionen (SBK3, SBK4 und SBK5) mit welchem zwei weitere Konzessionen für den Betrieb je einer Spielbank in Wien sowie einer weiteren Spielbank in Niederösterreich, befinden sich im Berichtszeitpunkt im Stadium der Vorbereitung der Akteneinsicht und Verbesserungsaufträge an die Konzessionswerber.

3.5 Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten nach § 5 GSpG

Durch die Neufassung des § 5 GSpG wurde das ehemals sog. „kleine Glücksspiel“ einer neuen Regelung unterworfen (nunmehr Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten). Besonders die Absätze 3 bis 5 des § 5 GSpG enthalten strenge Vorgaben für den Spielerschutz. § 5 GSpG enthält im Sinne der Ausnahme vom Glücksspielmonopol gemäß § 4 Abs. 2 GSpG bundesgesetzliche Vorgaben für Gesetze der Länder im Bereich des Automatenglücksspiels. Die Länder dürfen daher strengere Regelungen als § 5 GSpG vorsieht, verabschieden, sie dürfen diesen Rahmen jedoch nicht unterschreiten. Im Berichtszeitraum erließen das Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Kärnten entsprechende Landesgesetze. Die Aufsicht über die Landeskonzessionäre wird von der jeweiligen Landesregierung ausgeübt, es besteht jedoch eine Informationspflicht der Länder an die BMF. Weiters hat die BMF das Recht Staatskommissäre in die Unternehmen zu entsenden, die aufgrund landesgesetzlicher Bewilligung Automatenglücksspiel veranstalten dürfen.

In den Bundesländern Burgenland, Oberösterreich, Niederösterreich und Kärnten wurden bereits Bewilligungen gemäß § 5 GSpG (iVm dem jeweiligen Landesgesetz) zum Betrieb von Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten erteilt.

Burgenland

Mit Bescheid der Burgenländischen Landesregierung vom 23.7.2013, wurde der Admiral Casinos & Entertainment AG die Bewilligung zum Aufstellen und Betrieb von 110 Glücksspielautomaten in Automatensalons im Burgenland unter Einhaltung von Auflagen für die Dauer von zehn Jahren erteilt.

Mit weiterem Bescheid der Burgenländischen Landesregierung vom 23.7.2013, wurde der Excellent Entertainment AG und der PA Entertainment & Automaten AG je eine Bewilligung zum Aufstellen und Betrieb von jeweils 63 Glücksspielautomaten in Einzelaufstellung im Burgenland unter Einhaltung von Auflagen für die Dauer von zehn Jahren erteilt.

Die Anträge der Mitbewerber wurden abgewiesen.

Oberösterreich

Mit Bescheid der Oberösterreichischen Landesregierung vom 28.3.2012, wurde der Admiral Casinos & Entertainment AG und der PA Entertainment & Automaten AG jeweils die Bewilligung für eine Landesausspielung mit 362 Glücksspielautomaten in Automatensalons für die Dauer von 15 Jahren erteilt. Die Anträge der Mitbewerber wurden abgewiesen.

Die gegen diesen Bescheid erhobenen Berufungen wurden abgewiesen und der angefochtene Bescheid mit der Maßgabe bestätigt, dass es anstelle von „362 Glücksspielautomaten“ nunmehr jeweils „363 Glücksspielautomaten“ und anstelle von „15 Jahren“ nunmehr jeweils „10 Jahre“ zu heißen habe.

Mit weiterem Bescheid der Oberösterreichischen Landesregierung vom 28.3.2012, wurde der Excellent Entertainment AG die Bewilligung für Landesausspielungen mit 449 Glücksspielautomaten in Einzelaufstellung für die Dauer von 15 Jahren erteilt.

Die gegen diesen Bescheid erhobene Berufung wurde vom UVS Oberösterreich abgewiesen und der Bescheid mit der Maßgabe bestätigt, dass es anstelle von „15 Jahren“ nunmehr „10 Jahre“ und anstelle von „449 Glücksspielautomaten“ nunmehr „450 Glücksspielautomaten“ zu heißen habe.

Niederösterreich

Mit Bescheid der Niederösterreichischen Landesregierung vom 8.3.2011, wurde der Admiral Casinos & Entertainment AG die Bewilligung für Landesausspielungen mit 1.339 Glücksspielautomaten in Automatensalons für die Dauer von 15 Jahren erteilt. Die Anträge der Mitbewerber wurden abgewiesen.

Kärnten

Mit Bescheid der Kärntner Landesregierung vom 27.2.2013, wurde der Admiral Casinos & Entertainment AG und der Amatic Entertainment AG jeweils die Bewilligung für Landesausspielungen mit 325 bzw. 140 Glücksspielautomaten in Automatensalons in Kärnten für die Dauer von 15 Jahren erteilt. Die Anträge der Mitbewerber wurden abgewiesen.

Der UVS Kärnten gab den Berufungen der Mitbewerber gegen die abweisenden Bescheide jeweils Folge und behob die Bescheide wie auch der Bewilligungsbescheid. Verfahren vor dem VwGH sind anhängig.

In sämtlichen Bewilligungsbescheiden ist die elektronische Anbindung der Glücksspielautomaten an ein Datenrechenzentrum der BRZ zwingend vorgeschrieben (vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 2.2).

4. Spielerschutz Neuerungen

Auf Spielerschutz wird im Rahmen des GSpG sehr viel Wert gelegt und erfolgte eine Vielzahl von Novellen im Hinblick auf eine Verbesserung des bestehenden Spielerschutzsystems (vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 2).

Auch der EuGH hat im Zuge der Prüfung, ob die Geschäftspolitik des Inhabers des Monopols als Teil einer Politik der kontrollierten Expansion im Glücksspielsektor zur wirksamen Lenkung der Spiellust in rechtmäßige Bahnen angesehen werden kann, wiederholt ausgesprochen (vgl. EuGH 15.9.2011, Rs. C-347/09 (*Dickinger und Ömer*), Rn. 66), dass zu untersuchen ist, ob im entscheidungserheblichen Zeitraum die kriminellen und betrügerischen Aktivitäten im Zusammenhang mit den Spielen und die Spielsucht in Österreich ein Problem waren und eine Ausweitung der zugelassenen und geregelten Tätigkeiten diesem Problem hätte abhelfen können (vgl. in diesem Sinne EuGH 3.6.2010, Rs. C-258/08 (*Ladbrokes Betting & Gaming Ltd*), Rn. 29).

Der Großteil der österreichischen Bevölkerung spielt zur Unterhaltung und zum Spaß, wobei diese Form des sozialen oder gesellschaftlichen Spielens in der Regel risikolos verläuft. Dennoch zeigt die im Jahr 2011 veröffentlichte, erste österreichweite Glücksspielsuchtstudie, dass rund 64.000 Personen in der Altersgruppe zwischen dem 14. und dem 65. Lebensjahr von Glücksspielsucht betroffen sind. Die Studie ergab, dass 0,43 % dieses Bevölkerungssegmentes ein problematisches Spielverhalten aufweisen und 0,66 % pathologisch glücksspielsüchtig sind. Alleine diese Zahlen zeigen, dass es notwendig ist, den Betroffenen die bestehenden Hilfsangebote in Österreich aufzuzeigen. Glücksspielsucht ist eine Krankheit, die oft verdrängt wird, jedoch gut zu behandeln ist.

Die meiste Problemprävalenz gibt es im Bereich des Glücksspieles mit Automaten außerhalb einer Spielbank. Durch das Monopol soll das Glücksspielangebot und die Akzeptanz gelenkt werden, weg von den Problembereichen hin zu anderen Bereichen, innerhalb derer die Problemprävalenz weniger hoch ist.

Dies verdeutlicht etwa die nachstehende Tabelle, die den Anteil von Problemspielern in den einzelnen Sparten anzeigt (aus Kalke/Buth/Rosenkranz/Schütze/Oechsler/Vertheim, Glücksspiel und Spielerschutz in Österreich, S 277):

	Repräsentativbefragung
Lotterien	2 %
Sportwetten	13 %
Klassische Kasinospiele	7 %
Automaten in Kasinos	14 %
Automaten außerhalb Kasinos	33 %

Köberl (2009) kam durch eine vorgenommene Auswertung der Gerichtsakten in der Steiermark zu dem Ergebnis, dass 38 Fälle von (Beschaffungs-)Kriminalität im Jahr 2006 mit dem Motiv Glücksspielsucht begangen wurden und 2007 im ersten Halbjahr 36 Fälle.

Insgesamt ergeben sich aufgrund einer Spielsucht insbesondere nachstehende soziale Kosten:

- Beratungs- und Behandlungskosten
- Polizei-, Gerichts- und Inhaftierungskosten
- Psychische Kosten der Spielerangehörigen sowie der Opfer glücksspielsuchtbedingter Straftaten
- Ressourcen, die zur Vermeidung unfreiwilliger glücksspielsuchtbedingter Transferzahlungen eingesetzt werden
- Reale Kosten, die dem Spielsüchtigen selbst erwachsen.

In der von Köberl (Ökonomische Aspekte des Glücksspieles, Die sozialen Kosten des Glücksspieles in der Steiermark, 2009) für die Steiermark durchgeführten Kostenschätzung der „Ausgaben für Spielsucht“ für die Steiermark ergab sich für 2006 ein Betrag von EUR 140.900, darin enthalten ambulante Suchtberatungsstelle, Schuldnerberatung und stationäre Krankenhausaufenthalte.

Das Problem der mit dem Glücksspiel verbundenen Kriminalität umfasst zum einen Geldwäsche, zum anderen die sog. „Beschaffungskriminalität“. Beides soll durch das Monopol hintangehalten werden.

Aus den Tätigkeitsberichten der Wiener Spielsuchthilfe (Jahre 2008-2012) ergeben sich anhand einiger ausgewählter Kriterien (Beschaffungskriminalität, Vorstrafen, Existenzverlust, Arbeitsplatzverlust, Wohnungsverlust und Spielschulden) die mit Spielsucht bzw. unkontrolliertem Spielen einhergehenden negativen Folgen:

	2008	2009	2010	2011	2012
Beschaffungskriminalität	16,1 %	16,9 %	16 %	8,1 %	17,6 %
Vorstrafen	6 %	8,2 %	8 %	9,1 %	4,8 %
Existenzverlust	18,3 %	20,3 %	22,7 %	6,4 %	20,4 %
Arbeitsplatzverlust	21,4 %	22,4 %	21,6 %	20,9 %	21,8 %
Wohnungsverlust	9,9 %	12,3 %	14,7 %	12,7 %	15,7 %
Spielschulden	85,5	85,1 %	82,6 %	79 %	81,4 %

In der bereits zitierten Studie von Köberl war gewerbsmäßiger Diebstahl das häufigste Delikt im Zusammenhang mit Spielsucht (36 %), gefolgt von (schwerem) Raub (82 %) und gewerbsmäßigem Betrug (12 %).

Eben diesen beiden Problemen meint die BMF nur mit dem Monopol wirksam begegnen zu können.

Aufgrund der dargestellten bestehenden Problematik mit Spielsucht und damit verbundener Kriminalität (vgl. dazu die Studie von Köberl, Ökonomische Aspekte des Glücksspiels, Die sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark sowie Kalke et Al.: Glücksspiel und Spielerschutz in Österreich-Empirische Erkenntnisse zum Spielverhalten

der Bevölkerung und zur Prävention der Glücksspielsucht) sowie Spielsucht und damit verbundenen sozialen und finanziellen Kosten auch für die Angehörigen der Spielsüchtigen wurde eine Stabsstelle für Spielerschutz eingerichtet, die sich ausschließlich mit dieser Thematik beschäftigen soll. In der Folge wird die Einrichtung der Stabsstelle für Spielerschutz sowie deren Aufgaben und Tätigkeiten näher dargestellt.

4.1 Einrichtung und Aufgaben der Stabsstelle für Spielerschutz

Die Stabsstelle für Spielerschutz (vormals bezeichnet als Stabsstelle für Suchtprävention und Suchtberatung) wurde mit 1.12.2010 (per Gesetz verpflichtend seit 1.1.2011) eingerichtet.

Die Aufgaben der Stabsstelle richten sich nach dem gesetzlich festgelegten Auftrag gemäß § 1 Abs. 4 GSpG, wonach diese für die inhaltliche, wissenschaftliche und finanzielle Unterstützung des Spielerschutzes Rechnung zu tragen hat.

Die Aufgaben der Spielerschutzstelle sind insbesondere:

- Fachliche Beurteilung von Spielerschutzkonzepten der Bundeskonzessionäre
- Aufklärungs- und Informationsarbeit über die Risiken des Glücksspiels
- Schaffung einer besseren Datenlage über die Behandlung und Beratung von Patientinnen und Patienten durch Spielsuchteinrichtungen in Österreich
- Evaluierung der GSpG-Novelle 2010 bis zum Jahr 2014 (§ 60 Abs. 25 Z 5 GSpG)
- Unterstützung der Suchtforschung im Bereich des Glücksspiels
- Erarbeitung von Qualitätsstandards hinsichtlich Spielerschutzeinrichtungen im Sinne des GSpG und Erarbeitung eines Anerkennungsverfahrens für diese
- Bessere Koordinierung der Arbeit der Spielerschutzeinrichtungen und Erarbeitung/Vorstellung von Best-Practice-Modellen einer Zusammenarbeit zwischen Konzessionären und Bewilligungsinhabern sowie unabhängigen Spielerschutzeinrichtungen
- Regelmäßiger Erfahrungsaustausch und Dialog zwischen Suchtberatung und Glücksspielaufsicht

4.2 Tätigkeiten der Stabsstelle für Spielerschutz

Die Stabsstelle für Spielerschutz organisiert seit 2011 einen jährlichen Fachkongress zum Thema Spielerschutz und Spielsucht, um nicht zuletzt den fachlichen Austausch zu fördern. Die Teilnahme ist kostenlos und stellt einen Beitrag im Sinne des festgelegten Aufgabenbereiches dar. Nachstehende Themen wurden schwerpunktmäßig bei den Fachtagungen behandelt:

- 2011 „Glücksspiel und Sucht – Epidemiologie, Prävention und Spielerschutz“ und erstellte einen Ländervergleich zwischen Österreich, Deutschland und der Schweiz
- 2012 „Glücksspiel und Sucht: Gefahren, Forschungsstand und Praxis“.
- 2013 „Online-Glücksspiel“ und beleuchtete dieses rechtlich, medizinisch und politisch

Die Stabsstelle für Spielerschutz hat 2011 erstmals alle Beratungs- und Behandlungseinrichtungen und behördlichen Anlaufstellen für Glücksspielsucht in Österreich zusammengetragen und in Form einer kompakten Liste auf der Homepage des BMF, auf der sich eine eigene Rubrik zu Spielerschutz und Hilfsangeboten befindet, deren Informationsangebot sowohl für die Allgemeinbevölkerung als auch für Fachleute regelmäßig gewartet wird, , platziert. Diese Informationen werden regelmäßig aktualisiert.

2012 wurde eine Print-Broschüre verfasst, die breit gestreut wurde und mit einer Auflage von ca. 35.000 Stück in Versand ging. Die Broschüre umfasste Informationen zum derzeitigen GSpG, zu den Gefahren des Glücksspiels und listete österreichweit alle Anlaufstellen und Hilfseinrichtungen für Betroffene auf.

2012 wurde mit den Vorarbeiten für eine Kampagne zur Aufklärung über Glücksspiel und die Gefahren des Glücksspiels begonnen. Um den Bedarf der Kampagne zielgerecht ausrichten zu können, wurde im Mai 2012 eine österreichweite Repräsentativumfrage der österreichischen Bevölkerung zu Glücksspiel(sucht) beim Meinungsforschungsinstitut Karmasin Motivforschung GesmbH in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse auf der Fachtagung 2012 präsentiert wurden und auf deren Basis ein Fachkonzept für eine Aufklärungskampagne, ausgearbeitet werden soll.

Zur Stärkung der Präventionsarbeit wurde 2012 ein Selbsttest geschaffen (<http://ratgeber.bmf.gv.at/enb.cgi?SHOWMODE=0&WIZARD=SPIELSUCHT&TRAEGER=DEFAULT&BEREICH=BMF&FORTSCHRITT=5#>), der sowohl direkt auf der Homepage des BMF als auch in der angeführten Print-Broschüre aus 2012 zu finden ist. Dieser soll der Bevölkerung einen Anreiz verschaffen, sich mit der Frage einer allfälligen Glücksspielsuchtproblematik auseinander zu setzen und umfasst zehn Fragen zur Spielsuchtgefährdung. Potenziell Spielsuchtgefährdete werden an das Hilffssystem der Spielerschutzeinrichtungen verwiesen. Ziel ist es, neben einer allgemeinen Sensibilisierung der Bevölkerung zum Thema, Betroffenen zu ermöglichen möglichst früh eine Gefährdung zu erkennen und Beratung und Hilfe bei den einschlägigen Einrichtungen anzunehmen.

2013 wurde mit der Durchführung eines Delphi-Prozesses mit ausgewiesenen Suchtexperten zur Frage der Qualitätsstandards von Spielerschutzeinrichtungen begonnen, dessen Ergebnisse im Laufe des Jahres 2014 vorliegen werden.

Darüber hinaus gab es 2013 Vorgespräche zur Ausarbeitung eines Angebotes für Glücksspielsuchtprävention für den schulischen Bereich (Rollout durch Fachstellen für Suchtprävention).

Bei den Konzessionserteilungsverfahren der Jahre 2011 bis 2013 war die Stabsstelle für Spielerschutz sowohl betreffend Lotterien- als auch Spielbankenkonzessionen eingebunden und wirkte als Mitglied des von der BMF eingerichteten beratenden Beirates speziell im Bereich Spielerschutz und Spielsuchtvorbeugung mit.

An die jeweiligen Konzessionsbescheide knüpfen sich aufsichtsbehördliche Kontrolltätigkeiten des BMF. Die Stabsstelle für Spielerschutz wirkt im Hinblick auf die Einhaltung und Weiterentwicklung der Spielerschutzstandards der Konzessionäre, welche von der Stabsstelle für Spielerschutz zu den Themen Spielerschutz/Jugendschutz und Werbung wahrgenommen werden, mit. Zum Bereich Jugendschutz wurden die Konzessionäre zu umfassenden Berichtslegungen verpflichtet, welche auch Prüfungen zur

Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen in Form von Mystery Shopping umfassen und die einem regelmäßigen Fachaustauschs unterliegen.

Ein aufsichtsbehördlicher Themenbereich betrifft die Einhaltung des § 56 GSpG, der die Konzessionäre zur Einhaltung eines verantwortungsvollen Maßstabes bei ihrer Werbung verpflichtet. Um eine Basis für diese Aufsichtstätigkeit zu schaffen und da es zu diesem Themenbereich bis dahin keine evidenzbasierten Untersuchungen über die Auswirkung von Werbung auf die Entwicklung von Glücksspielsucht gab, hat die Stabsstelle für Spielerschutz im Frühjahr 2012 einen diesbezüglichen Auftrag an ein namhaftes Institut vergeben. Die Ergebnisse liegen seit Mitte 2013 vor und wurden als Grundlage für die den Konzessionären auferlegten Leitlinien für eine verantwortungsvolle Werbung (siehe dazu Punkt 5.3) herangezogen.

Die Österreichischen Lotterien GmbH hat 2009 für den Verkauf ihrer Produkte und Auszahlungen von Gewinnen ein Mindestalter von 16 Jahren eingeführt. Seither werden österreichweit die Annahme- und Vertriebsstellen durch Mystery-Shoppings hinsichtlich der Einhaltung dieser Bestimmungen überprüft. Die Testpersonen sind paarweise unterwegs; eine minderjährige Person zwischen 10 und 14 Jahren und ein Elternteil (Erwachsener). Besucht werden sowohl Annahmestellen als auch Vertriebsstellen. Dies dient vor allem dem Jugendschutz. Bei Nicht-Einhaltung der vertraglich festgelegten Selbstbeschränkung besteht seitens der Österreichischen Lotterien GmbH ein sog. „Eskalationspfad“, der verschiedene Konsequenzen bei Verstößen, reichend bis zur Kündigung des Vertriebsstellenvertrages, vorsieht. Die Besuche erfolgen in Zyklen. Die Ergebnisse werden der Stabsstelle übermittelt. Sie bespricht die Ergebnisse des Mystery-Shoppings mit dem Konzessionär.

Die Stabsstelle wirkt in folgende Arbeitsgruppen auf nationaler/europäischer Ebene mit:

- Interministerielle Arbeitsgruppe mit dem Bundesministerium für Gesundheit, dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend und dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: bisher zwei Sitzungen (19.11.2012 und 4.6.2013 mit Zielsetzung der Vernetzung und Erarbeitung einer besseren Datenlagen)
- einmaliges Treffen der Stabsstelle für Spielerschutz mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer, die automatenbasiertes Glücksspiel legalisiert haben
- Trinationale Treffen mit Schweiz und Deutschland; einmal jährlich, bisher drei Sitzungen (2011, 2012 und 2013)
- Europäische Kommission: Arbeitsgruppe nationaler Experten zum Thema „Online-Gambling“

Im Mai 2011 erschien erstmals in Österreich eine österreichweite epidemiologische Studie zur Glücksspiel, Spielerschutz und Glücksspielsucht, die von der ARGE Suchtvorbeugung in Auftrag gegeben worden war. Diese Glücksspielstudie wurde vom renommierten deutschen Zentrum für interdisziplinäre Suchtforschung Hamburg, unter Federführung von Dr. Jens Kalke, durchgeführt. Sie gibt Aufschluss über Epidemiologie der Glücksspielsucht in Österreich und repräsentiert auf Grund des Studienzeitraumes 2009 bis Februar 2011 die Rechtslage vor Inkrafttreten der GSpG-Novelle 2010. Es liegt somit eine Ausgangssituation im Hinblick auf eine Evaluierung der GSpG-Novelle 2010 vor, da mit

einer Folgestudie eine gewünschte Verbesserung der epidemiologischen Situation geprüft und nachgewiesen werden kann.

Die Stabsstelle für Spielerschutz ist seit 2011 Mitglied bei der deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie, die zum Thema Glücksspielsucht eine trinationale Forschungsplattform Spielsucht (www.dg-sucht.de) gegründet hat, bei der sowohl Deutschland, Schweiz als auch Österreich vertreten sind.

Bereits im Jahr 2011 hat die Stabsstelle für Spielerschutz einen trinationalen Austausch im regulatorischen Bereich im deutschsprachigen Raum mit Deutschland und der Schweiz gestartet. Das erste Treffen hierzu fand im Frühling 2011 in Berlin mit dem Büro der deutschen Beauftragten der Bundesregierung für Drogenfragen und der Schweizerischen Eidgenössischen Spielbankenkommission statt. Ein weiterer Austausch fand bei einem Treffen in Österreich im November 2012 statt. Ziel dieser Treffen sind der Austausch von fachlichen Informationen und der Vergleich der einzelnen Länderaktivitäten im Bereich Glücksspiel und Spielerschutz. 2013 erfolgte der Austausch bei einem Treffen in Bern.

Weiters hat sich die Stabsstelle für Spielerschutz im Jahr 2011 mit der ARGE Suchtprävention, der Dachorganisation der neun in den Bundesländern eingerichteten Fachstellen für Suchtprävention in Österreich, sowie mit der in der Steiermark bestehenden Fachstelle für Glücksspiel, vernetzt, welche seit November 2011 alle Angebote im Bereich Suchtprävention (und somit auch Glücksspielsuchtprävention) bundesländerweit und österreichweit gelistet hat.

Die Stabsstelle für Spielerschutz wurde zur besseren Vernetzung mit den wissenschaftlichen und praktischen Akteuren auf dem Gebiet der Glücksspielsucht 2012 Mitglied in der Gesellschaft zur Erforschung nichtstoffgebundener Abhängigkeiten.

Die GSpG-Novelle 2010 sieht vor, dass bis zum Jahr 2014 eine Evaluierung der Auswirkungen der im Gesetz gesetzten Maßnahmen, besonders im Hinblick auf den Spielerschutz, durchzuführen ist.

5. Staatliche Aufsicht

In diesem Kapitel wird einerseits die Aufsicht der BMF über die Konzessionäre dargestellt, insbesondere über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und die erteilten Konzession. Einen gesonderten Punkt stellt die Beaufsichtigung der Konzessionäre im Hinblick auf ihre Werbung dar. Weiters sollen die Bemühungen der BMF illegales Glücksspiel einzudämmen veranschaulicht werden und über neue Maßnahmen im Bereich der Geldwäscheprävention berichtet werden.

5.1 Überwachung der Konzessionäre

Gemäß § 19 Abs. 1 bzw. § 31 Abs. 1 GSpG hat die BMF den Konzessionär auf die Einhaltung der Bestimmungen des GSpG, des Konzessionsbescheides sowie sonstiger, auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassener Bescheide der BMF zu überwachen. Zu diesem Zweck kann die BMF in die Bücher und Schriften des Konzessionärs Einsicht nehmen; sie kann Überprüfungen an Ort und Stelle vornehmen oder durch Abschlussprüfer oder sonstige sachverständige Personen vornehmen lassen und vom Konzessionär Auskünfte über Geschäftsvorfälle, die Vorlage von Zwischenabschlüssen und von Ausweisen in bestimmter Form und Gliederung verlangen; solchen Verlangen hat der Konzessionär unverzüglich nachzukommen. Organe und Personen, deren sich die BMF zur Ausübung ihres Aufsichtsrechtes bedient, dürfen die Geschäftsräume des Konzessionärs betreten und haben sich zu Beginn der Amtshandlung unaufgefordert durch Vorlage eines schriftlichen Prüfungsauftrages auszuweisen. Die Kosten der Überwachung trägt der Konzessionär; die BMF hat den jährlichen Personal- und Sachaufwand für die Überwachung des Konzessionärs gemäß den Richtlinien zu § 14 Abs. 5 BHG mit Bescheid zu bemessen und dem Konzessionär innerhalb von drei Monaten nach Ablauf jedes Quartals zur Zahlung innerhalb von 14 Tagen vorzuschreiben.

Die Aufsichtstätigkeit der BMF erfolgt durch verschiedene Maßnahmen.

So ist die im FAGVG angesiedelte Bundeskonzessionärsprüfung zuständig für die Kontrolle der Bemessungsgrundlagen für Spielbank-, Konzessions- und Glücksspielabgaben sowie gewisser ordnungspolitischer Aufsichtsbereiche des konzessionierten Glücksspiels. Der Spielbankkonzessionär wird begleitend kontrolliert, sämtliche Belege werden auf ihre formale und rechnerische Richtigkeit geprüft, daraus resultiert ein Monatsergebnis, das mit der selbst zu berechnenden Spielbankabgabe des Konzessionärs abgeglichen wird.

Die Abrechnung der Bundeskonzessionäre erfolgt durch Überprüfung der Wochenumsätze, die zu einem Monatsergebnis führen, das wiederum mit den gemeldeten Abgaben (Konzessionsabgabe und Glücksspielabgabe) abgeglichen wird.

Die Bundeskonzessionärsprüfung ist ebenfalls für die von der BMF zu bewilligenden sonstigen Nummernlotterien (§ 32 GSpG) zuständig. Hier werden Vorarbeiten für die Fachabteilung im BMF erledigt (Ansuchen geprüft) sowie die Durchführungs- und Überwachungsbestimmungen des GSpG, insbesondere die §§ 40ff kontrolliert (Loskontrolle, Losfreigabe, Anwesenheit bei der Ziehung, Vorschreibung des Kostenersatzes etc.).

Weiters wird die Möglichkeit wahrgenommen, den Spielbetrieb einer Überprüfung auf Einhaltung der gesetzlichen Regelungen zu unterziehen (sog. „Einschau“). Diese Einschaueen erfolgen stichprobenartig und unangekündigt durch Bedienstete der BMF-Fachabteilung bzw. des FAGVG. Sohin erfolgen jährlich Einschaueen mehrmals in jeden Spielbankbetrieb nach abgabenrechtlichen und ordnungspolitischen Gesichtspunkten.

Weiters hat die BMF gemäß § 19 Abs. 2 und § 31 Abs. 2 GSpG bzw. ist berechtigt gemäß § 5 Abs. 2 Z 4 GSpG zur Ausübung ihres Aufsichtsrechtes bei Bundeskonzessionären und Bewilligten für Landesauspielungen mit Glücksspielautomaten einen Staatskommissär und dessen Stellvertreter zu bestellen. Diese Aufsichtsorgane wohnen den Sitzungen beschlussfassender Gremien (zB Hauptversammlung, Aufsichtsrat) bei und haben ein Einspruchsrecht. Sie sind verpflichtet, der BMF Tatsachen aus ihrem Aufsichtsbereich unverzüglich mitzuteilen. Die BMF ist daher bereits vor Wirksamwerden wirtschaftlicher Maßnahmen des Konzessionärs informiert und kann allfällige Folgen auf den nationalen Glücksspielmarkt abwägen.

Für den Fall, dass sich die Konzessionäre nach Konzessionserteilung nicht wohl verhalten, trifft § 23 GSpG nachstehende Regelung: Treten nach Erteilung der Konzession Umstände auf, die den Voraussetzungen des § 14 Abs. 2 bzw. § 21 Abs. 2 widersprechen oder verletzt der Konzessionär Bestimmungen dieses Bundesgesetzes oder eines Bescheides des Bundesministers für Finanzen, so hat dieser

1. dem Konzessionär unter Androhung einer Zwangsstrafe aufzutragen, den entsprechenden Zustand binnen jener Frist herzustellen, die im Hinblick auf die Erfüllung seiner Aufgaben und im Interesse der Spielteilnehmer angemessen ist;
2. im Wiederholungsfall den Geschäftsleitern des Konzessionärs die Geschäftsführung ganz oder teilweise zu untersagen;
3. die Konzession zurückzunehmen, wenn andere Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz die Einhaltung dieses Bundesgesetzes nicht sicherstellen können.

Die Aufsicht über die Konzessionäre wird dahingehend ausgebaut, als auch die Glücksspielautomaten in Spielbanken und die VLT an ein Datenrechenzentrum der BRZ angebunden werden sollen, wodurch eine effizientere und umfassendere Kontrolle gewährleistet wird (vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 2.2 und 5.2).

Weiters sind die Konzessionäre verpflichtet mit der Stabsstelle für Spielerschutz zusammenzuarbeiten (vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 4.2).

5.2 Automatisiertes Glücksspiel

Technisch und organisatorisch standen im Jahr 2013 im Automatenglücksspiel vor allem die Vorbereitung und Durchführung der Anbindung der Glücksspielautomaten an ein Datenrechenzentrum der BRZ und die Etablierung von abgabenrechtlichen Aufsichtsstrukturen im FAGVG im Vordergrund.

Maßgeblich für die Ausgestaltung der Anbindung waren die diesbezüglichen Bestimmungen der Automatenglücksspielverordnung und der hierfür vorgegebene G2S-Standard der GSA (Gaming Standards Association). Für die Übertragung der Daten wurde ein eigenes Identifizierungs- und Verschlüsselungsverfahren mit Hilfe eines Hardware-Tokens mit

Krypto-Prozessor entwickelt. Das Kontrollsystem Automatenglücksspiel wurde um neue Programme für das Auslesen von Zählerständen, Einzelspieldaten und speziellen Ereignissen am Glücksspielautomaten erweitert. Um über die Anbindung die Übereinstimmung der aktuellen Softwarekomponenten im Glücksspielautomaten mit der Software zum Zeitpunkt der Begutachtung überprüfen zu können, wurde die in der Automatenglücksspielverordnung beschriebene Verifikation ins Kontrollsystem Automatenglücksspiel integriert.

Den Schwerpunkt der abgabenrechtlichen Aufsicht des FAGVG bildeten 2013 die Vorort-Kontrollen der Aufsichtsorgane in den Automatensalons des Bewilligungsinhabers in Niederösterreich zur Überprüfung der vorschriftskonformen Aufstellung und Identifikation der Glücksspielautomaten, die Überprüfung der Funktion der Zählwerke und die Beschaffung steuerlichen Kontrollmaterials für eine spätere abgabenrechtliche Außenprüfung. Darüber hinaus führten Kontrollen der angezeigten Automatengutachten, übermittelten Ereignisse am Glücksspielautomaten und Zählerstände zu einer Weiterentwicklung der für die Kommunikation zwischen Glücksspielautomaten und Datenrechenzentrum zuständigen Softwarekomponenten und zur Einführung eines serverbasierten, automatenübergreifenden Systems zur Überwachung der Abkühlphase auf Seite des Bewilligungsinhabers.

5.3 Glücksspielwerbung

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, sollen die Konzessionäre bei ihren Werbeauftritten einen verantwortungsvollen Maßstab wahren (vgl. § 56 Abs. 1 GSpG). Das bedeutet, die Konzessionäre dürfen keine expansionistische Politik betreiben, bzw. die vom Inhaber eines staatlichen Monopols eventuell durchgeführte Werbung muss maßvoll und strikt auf das begrenzt bleibt, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielnetzwerken zu lenken (vgl. EuGH 4.3.2010, Rs. C-316/07 ua. (*Stoß ua.*), Rn. 103). Hingegen darf eine solche Werbung vor allem nicht aggressiv sein und sich nicht an besonders vulnerable Gruppen richten. So hat der EuGH ua. ausgesprochen, dass eine Politik der kontrollierten Expansion von Glücksspieltätigkeiten mit dem Ziel im Einklang stehen kann, sie in kontrollierbare Bahnen zu lenken, indem Spielern, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wettstätigkeiten nachgehen, ein Anreiz gegeben wird, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Eine solche Politik kann nämlich sowohl mit dem Ziel, die Ausnutzung von Glücksspieltätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken zu verhindern, als auch mit dem Ziel der Vermeidung von Anreizen für übermäßige Spielausgaben und der Bekämpfung der Spielsucht im Einklang stehen, indem die Verbraucher zu dem Angebot des Inhabers des staatlichen Monopols gelenkt werden, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass es frei von kriminellen Elementen und darauf ausgelegt ist, die Verbraucher besser vor übermäßigen Ausgaben und vor Spielsucht zu schützen (vgl. EuGH 4.3.2010, Rs. C-316/07 ua. (*Stoß ua.*), Rn. 101 und 102). Um das Ziel, die Spieltätigkeiten in kontrollierbare Bahnen zu lenken, zu erreichen, müssen die zugelassenen Anbieter eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zu den nicht geregelten Tätigkeiten bereitstellen, was an und für sich das Anbieten einer breiten Palette von Spielen, Werbung in einem gewissen Umfang und den Einsatz neuer Vertriebstechiken beinhalten kann (vgl. EuGH 15.9.2011, Rs. C-347/09 (*Dickinger und Ömer*), Rn. 63ff).

Um die Einhaltung eines verantwortungsvollen Maßstabes in der Werbung zu gewährleisten, beauftragte die BMF die Stabsstelle für Spielerschutz Werbestandards auszuarbeiten. Die Stabsstelle für Spielerschutz entwickelte, basierend auf einer von ihr beauftragten umfassende Studie zum Thema Werbung (vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 4.2) bei einem namhaften Suchtforschungsinstitut, derartige Werbestandards, welche die BMF mit Bescheid gegenüber den Konzessionären erlassen hat.

Diese Werbestandards wurden als Bescheide der BMF gegenüber den Bundeskonzessionären als weitere Nebenbestimmungen zu den erteilten Konzessionen und als Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid einer Werbewilligung gemäß §56 Abs. 2 GSpG) erlassen.

Die Nebenbestimmungen dienen dem öffentlichen Interesse der Absicherung der Ziele des österreichischen Glücksspielmonopols, insbesondere der Sicherstellung hoher Spielerschutzstandards, der Vermeidung krimineller Handlungen, der Vermeidung der Sucht- und wirtschaftlichen Existenzgefährdung von Personen sowie dem Jugendschutz, und tragen unionsrechtlichen Vorgaben Rechnung. Weiters sollen diese Bestimmungen dazu beitragen, ein Abdriften von Spielteilnahmen in illegale und unkontrollierte Glücksspielangebote möglichst zu vermeiden.

Die formulierten Standards besitzen Geltung für sämtliche Werbeauftritte und sollen alle Formen von Massenwerbung, Sponsoring und andere Marketingmaßnahmen umfassen. Dies gilt auch für Werbung auf Übungsplattformen und für Spiele ohne Geldeinsatz.

Betreffend Spielerschutz-Standards wird darin ausgeführt:

„Als Rahmenbedingung für die Beurteilung von Glücksspielwerbung ist das Suchtgefährdungspotential des beworbenen Glücksspiels und der angesprochenen Zielgruppe zu berücksichtigen.

- *Das unterschiedliche Suchtgefährdungspotential des beworbenen Glücksspiels soll in der Bewertung des jeweiligen Werbeauftritts berücksichtigt werden. Für Glücksspiele mit einem höheren Suchtgefährdungspotential soll ein strengerer Maßstab gelten als für Glücksspiele mit einem geringeren Suchtgefährdungspotential.*
- *Das unterschiedliche Suchtgefährdungspotential von unterschiedlichen Zielgruppen soll in der Bewertung des jeweiligen Werbeauftritts berücksichtigt werden. Zielt Werbung auf Personengruppen mit einem erhöhten Suchtgefährdungspotential ab (junge Männer, Migrantinnen, niedere Einkommensschichten), ist ein strengerer Maßstab anzulegen“.*

Die Werberichtlinien enthalten Standards für Glücksspielwerbung hinsichtlich

- Spielerschutz (als Rahmenbedingung für die Beurteilung von Glücksspielwerbung ist das Suchtgefährdungspotential des beworbenen Spiels und der angesprochenen Zielgruppe zu berücksichtigen)
- verpflichtender Verbraucherinformation (Glücksspielwerbung muss korrekt über Chancen und Risiken des angebotenen Spiels informieren und auf mögliche Gefahren sowie auf mögliche Hilfsangebote aufmerksam machen)

- zum Schutz besonders vulnerabler Gruppen (Glücksspielwerbung darf nicht auf Personengruppen mit einem erhöhten Suchtgefährdungspotential abzielen)
- zu Botschaft und Inhalt von Glücksspielwerbung (Glücksspielwerbung darf nur moderates, jedoch nicht exzessives oder problembehaftetes Spielen bewerben) sowie
- zur Verbreitung und Platzierung von Glücksspielwerbung (die Verbreitung und Platzierung von Glücksspielwerbung hat derart zu erfolgen, dass Personengruppen mit erhöhtem Suchtgefährdungspotential ein erhöhter Schutz zukommt)

Die Standards und Leitlinien wurden im Hinblick auf verpflichtende Verbraucherinformationen, auf den Schutz besonders vulnerabler Personengruppen, auf Werbebotschaften und -inhalte und auf die Verbreitung und Platzierung von Glücksspielwerbung mit umfangreichen Detaillierungen verabschiedet.

Die Standards und Leitlinien sind auf sämtliche Werbeauftritte der Konzessionäre und Bewilligungsinhaber ab 1.1.2015 anzuwenden. Die Einhaltung wird von der BMF in Zusammenarbeit mit der Stabsstelle für Spielerschutz überwacht.

5.4 Bekämpfung des illegalen Glücksspiels

In den Medien wurde vor der Neuordnung des Glücksspiels im Jahre 2010 immer wieder eine hohe Zahl illegaler Glücksspielautomaten kolportiert. Verfahren gegen die „Betreiber“ dieser Glücksspielautomaten waren rechtlich schwierig und langwierig. Durch die GSpG-Novellen der vergangenen Jahre wurden die Bestimmungen, die einen effektiven Kampf gegen das illegale Glücksspiel ermöglichen, neu gefasst und die Verfahren gestrafft und die Befugnisse der Finanzverwaltung erweitert. Dadurch soll eine effektive Verfolgungshandlung ermöglicht werden. Ordnungspolitisches Ziel des GSpG ist es das illegale Glücksspiel einzudämmen.

Die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels erfolgt auf mehreren Ebenen.

Nach der Neuordnung des Glücksspiels Mitte 2010 wurde eine eigene „SOKO Glücksspiel“ ins Leben gerufen, die seit 2013 in die Finanzpolizei übergeführt wurde. Im Rahmen dieser neuen Kontrolltätigkeit und der neuen Befugnisse durch das GSpG hat die Finanzverwaltung bis Ende 2013 bereits über 6000 Beschlagnahmen (Glücksspielgeräte und sonstige Eingriffsgegenstände) durchgeführt. Durch die Aufrechterhaltung dieses Verfolgungsdrucks soll den nicht-bewilligten Glücksspielautomaten dauerhaft beikommen werden und damit die Glücksspielaufsicht in Österreich insgesamt gestärkt werden. Diese Zahlen spiegeln den Druck des illegalen Glücksspiels auf den legalen Markt wieder.

Die Tabelle veranschaulicht, wie viele Glücksspielgeräte und sonstige Eingriffsgegenstände gemäß GSpG von der Finanzpolizei vorläufig beschlagnahmt wurden:

2010										
Beschlagnahme	Bgld	Krnt	NÖ	OÖ	Slbg	Tirol	Vlbg	Stmk	W	gesamt
gesamt	80	16	103	146	59	85	150	-	-	387
Glücksspielgeräte	79	16	92	128	50	52	72	-	-	271
Sonstige Gegenstände	1	-	11	18	9	33	78	-	-	116

2011										
Beschlagnahme	Bgld	Krnt	NÖ	OÖ	Slbg	Tirol	Vlbg	Stmk	W	gesamt
gesamt	80	9	608	392	109	221	469	93	183	2164
Glücksspielgeräte	80	9	559	383	108	200	257	93	165	1854
Sonstige Gegenstände	-	-	49	9	1	21	212	-	18	310

2012										
Beschlagnahme	Bgld	Krnt	Nö	OÖ	Slbg	Tirol	Vlbg	Stmk	W	gesamt
gesamt	148	32	442	855	389	398	77	30	176	2547
Glücksspielgeräte	143	32	437	823	380	386	77	30	172	2480
Sonstige Gegenstände	5	-	5	32	9	12	-	-	4	67

2013										
Beschlagnahme	Bgld	Krnt	Nö	OÖ	Slbg	Tirol	Vlbg	Stmk	W	gesamt
gesamt	94	-	299	535	178	167	24	30	17	1344
Glücksspielgeräte	89	-	296	516	177	167	24	13	17	1299
Sonstige Gegenstände	5	-	3	19	1	-	-	17	-	45

Die von der Finanzpolizei durchgeführten Kontrollen und der dadurch aufrechterhaltene hohe Verfolgungsdruck führten zu einer Vielzahl von Verwaltungsstrafverfahren. Dem gegenüber steht die in der Vollziehung wahrnehmbare „Flucht ins Strafrecht“; kaum strafgerichtliche Verurteilungen wegen § 168 StGB. Dieser Verfolgungsdruck konnte bis zum Sommer 2013 (siehe unter Punkt 1.3. zum dargestellten Judiaturwechsel) aufrechterhalten werden. Nach dem Judikaturwechsel zur Abgrenzung von § 168 StGB zu § 52 Abs. 2 GSpG im Sommer 2013 erfolgten die Kontrollen im Bereich Glücksspiel gemeinsam mit der Kriminalpolizei.

Weiters ist die BMF zur Wahrung der objektiven Rechtmäßigkeit gemäß § 50 Abs. 7 GSpG berechtigt, Amtsbeschwerden gegen Entscheidungen der Unabhängigen Verwaltungssenate an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Dies dient der einheitlichen Auslegung des GSpG.

In den Jahren 2012 und 2013 wurden von der Fachabteilung im BMF über 200 Amtsbeschwerden eingebracht.

Konkret wurden im Jahre 2012 126 Amtsbeschwerden erhoben, von den 96 gewonnen, 3 abgewiesen und 5 abgelehnt wurden (22 Beschwerden noch anhängig). 2013 wurden weitere 96 Amtsbeschwerden eingebracht, von denen 45 gewonnen und 12 abgewiesen wurden (39 Beschwerden noch anhängig).

5.5 Geldwäschevorbeugung Neuerungen

Einen weiteren Bereich der staatlichen Aufsicht stellt die Geldwäschevorbeugung dar.

Maßgebliche rechtliche Bestimmungen sind die Bestimmungen des § 25 Abs. 6-8 u § 25a GSpG (mit Verweisen auf § 41 BWG), die durch konzessionsrechtliche „best practise“-Regeln ergänzt werden. Dadurch ergibt sich eine Kombination aus Sorgfaltspflichten betreffend Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung (GW/TF) der EU und der Financial Action Task Force (FATF). Diese Bestimmungen sind von Spielbanken und bei elektronischen Lotterien (§§ 12a und 12a Abs. 3 GSpG) und Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten (§ 5 Abs. 6 GSpG) zu beachten.

Auf europäischer Ebene wurde in 2013 die Überarbeitung der EU-Geldwäsche-Richtlinie fortgesetzt.

Bisher gilt die Richtlinie (RL) 2005/60/EG, der zufolge staatlich beaufsichtigte Spielbanken die GW/TF-ID-Sorgfaltspflichten erfüllen, wenn sich alle Besucher bei Betreten mit amtlichem Lichtbildausweis identifizieren, wie dies in Österreich der Fall ist.

Der Entwurf COM(2013) 45 (final vom 7.2.2013) sieht vor:

- ID-Verpflichtung aller (auch verbundener) Transaktionen ab EUR 2.000; Spielbanken müssen Verknüpfung mit Entree-ID-Daten gewährleisten
- Fit and Proper-Test aller geschäftsführender Personen und beneficial owner; Testkriterien müssen sich zur Vorbeugung kriminellen Missbrauchs eignen
- Anwendungsbereich ausgedehnt: von „casinos“ auf „providers of gambling services“ („gambling services“ means [...] such as lotteries, casino games, poker games and betting transactions that are provided at a physical location, or by any means at a distance, by electronic means or any other technology [...])
- RBA (risk based approach) ermöglicht Nivellierung nach Risikograd; strengeres Regime bei höherem Risiko (zB political exposed persons – PEP)
- Staatliche Aufsichtspflicht über Glücksspielanbieter mit Sanktionen und Audits
- Anpassungsbedarf im GSpG zu prüfen; Landesaufsicht über GW/TF-Sorgfaltspflichten bei Landesglücksspielen und Wetten

Die Einhaltung der GW/TF-Sorgfaltspflichten durch die Bundeskonzessionäre wird im Zuge der Einsichten durch das FAGVG bzw. im Wege der laufenden Aufsicht durch die Fachabteilung im BMF geprüft.

Gemäß § 25 Abs. 6 GSpG hat der Konzessionär jeder Tätigkeit und jeder Transaktion besondere Aufmerksamkeit zu widmen und schriftlich festzuhalten, die mit Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zusammenhängen könnten. Ergibt sich der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme, (Z 1) dass eine Transaktion des Besuchers in der Spielbank der Geldwäscherei dient, oder (Z 2) dass der Besucher der Spielbank einer terroristischen Vereinigung gemäß § 278b Strafgesetzbuch (StGB) angehört oder eine Transaktion des Besuchers in der Spielbank der Terrorismusfinanzierung gemäß § 278d StGB dient, so hat der Konzessionär unverzüglich die Behörde (Geldwäschemeldestelle, § 4 Abs. 2 des Bundeskriminalamt-Gesetzes, BGBl. I Nr. 22/2002) in Kenntnis zu setzen. In diesen Fällen dürfen laufende Transaktionen bis zur Entscheidung der Behörde nicht abgewickelt werden. § 41 Abs. 1 bis 4, 7 und 8 Bankwesengesetz (BWG) sind sinngemäß auf den Konzessionär nach Maßgabe der gemäß der Richtlinie 2005/60/EG für Casinos geltenden Pflichten anzuwenden.

Nach § 25 Abs. 7 GSpG hat der Konzessionär den Besucher aufzufordern, die Identität des Treugebers mit den gemäß § 40 Abs. 2 BWG erforderlichen Mitteln nachzuweisen, wenn sich der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme ergibt, dass der Besucher der Spielbank nicht auf eigene Rechnung handelt. Wird dieser Aufforderung nicht nachgekommen oder ist der Identitätsnachweis ungenügend, so ist der Besuch der Spielbank zu versagen und die Behörde (Geldwäschemeldestelle) in Kenntnis zu setzen.

Gemäß § 25 Abs. 8 GSpG hat eine zur Überwachung oder Beaufsichtigung der Spielbanken zuständige Behörde, bei der sich der Verdacht oder der berechtigte Grund zur Annahme ergibt, dass eine Transaktion der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung dient, die Behörde (Geldwäschemeldestelle, § 4 Abs. 2 des Bundeskriminalamt-Gesetzes, BGBl. I Nr. 22/2002) hiervon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

Gemäß § 25a GSpG hat der Konzessionär zur Vorbeugung und Verhinderung von Transaktionen, die mit Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zusammenhängen, § 41 Abs. 4 BWG nach Maßgabe der gemäß der Richtlinie 2005/60/EG für Spielbanken geltenden Pflichten anzuwenden. Die Behörde (Geldwäschemeldestelle) hat dem Konzessionär Zugang zu aktuellen Informationen über Methoden der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und über Anhaltspunkte zu verschaffen, an denen sich verdächtige Transaktionen erkennen lassen. Ebenso sorgt sie dafür, dass eine zeitgerechte Rückmeldung in Bezug auf die Wirksamkeit von Verdachtsmeldungen nach § 25 Abs. 6 und 7 und die daraufhin getroffenen Maßnahmen erfolgt, soweit dies praktikabel ist.

Der (derzeit einzige) Spielbankenkonzessionär (Casinos Austria AG) verfügt über ein nach ISAE-3000-Standard für Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung geprüfetes Managementsystem, das laufend Geldwäscherisiken bewertet. Insgesamt wurden sechs geldwäscherelevante Prozesse mit zehn möglichen Kontrollen erhoben. Darin entsprechen sieben einem standardisierten IKS (internes Kontrollsystem) sowie zwei einem gesicherten und eine einem optimierten IKS. Der Reifegraddurchschnitt aller Kontrollen beträgt 3,43 von 5. Diese Prozesse wurden 2011 extern durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft evaluiert und die Wirksamkeit aller implementierten Kontrollen bestätigt.

Das Unternehmen hat einen Geldwäschebeauftragten bestimmt und betreibt laufend Anti-Geldwäsche Schulungen für seine Mitarbeiter. So wurden im Jahr 2013 alle betroffenen Mitarbeitergruppen durch den Geldwäschebeauftragten oder durch speziell geschulte Mitarbeiter geschult. Für den Zeitraum 2014/15 ist eine flächendeckende Einführung von e-learning Modulen zum Themenbereich Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung vorgesehen.

Im Jahr 2013 wurde eine Geldwäscheverdachtsmeldung an die Geldwäschemeldestelle im Bundesministerium für Inneres übermittelt. Im Jahr 2012 wurde eine Gruppe von Spielbetrügern in einer Spielbank auf frischer Tat betreten und der Exekutive überantwortet. Im Jahr 2013 wurde ebenfalls ein Spielbetrüger in einer Spielbank auf frischer Tat betreten und der Exekutive überantwortet.

Die Konzessionäre haben eine interne Richtlinie zur Verhinderung der Geldwäscherei (Kontrollmaßnahmen, Transaktionsüberwachung und Abwehr von versuchter Geldwäscherei) im Einvernehmen mit der BMF-Fachabteilung erlassen, die die gesetzlich erforderlichen Sorgfaltspflichten umsetzt.

Die Konzessionäre sind verpflichtet, einen jährlich ua. über Maßnahmen zur Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung sowie über allfällige Schadenshöhen bei Verdachtsfällen von Geldwäsche und Malversationen durch Spielteilnehmer und Inrentäter an die Fachabteilung zu berichten. In 2012 haben sich demnach mangels entsprechender Vorfälle keine Verdachtsfälle ergeben und fanden daher keine Verdachtsmeldungen statt.

Die Rechtsgrundlagen für und die Beaufsichtigung der Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten obliegen den Landesbehörden.

6. Ausblick

Im Berichtszeitraum kam es (wie dargestellt) zu einer kontinuierlichen Anpassung und Weiterentwicklung des GSpG. Durch die dargestellten Novellen aber auch durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung kam es zu Verbesserungen vor allem im Bereich des Spielerschutzes, aber auch zu einem transparenten, fairen und nachvollziehbaren Konzessionserteilungsverfahren. Auch die staatliche Aufsicht über die Konzessionäre wurde weiterentwickelt und der Kampf gegen das illegale Glücksspiel effizienter geregelt.

Dennoch besteht weiterhin Handlungsbedarf in den dargestellten einzelnen Bereichen.

In der ersten Hälfte 2014 wird eine durch höchstgerichtliche Rechtsprechung dringend gebotene Novelle des GSpG es dahingehend angestrebt, dass eine verfassungskonforme Neuregelung der Pokerkonzessionen bzw. die Wiederaufnahme des Poker in den exemplarischen Katalog der Glücksspiele erfolgen soll. Weiters sind Anpassungen in Bezug auf die Abgrenzung der Bestimmungen des § 168 StGB zu § 52 GSpG dringend erforderlich, um Rechtssicherheit herzustellen und eine effektive Vollziehung zu gewährleisten. Die Novelle der Automatenglücksspielverordnung, mit welcher auch die Anbindung von Glücksspielautomaten in den Spielbanken ermöglicht werden soll, ist ebenfalls im ersten Halbjahr 2014 geplant, um eine lückenlose Überprüfung des automatisierten Glücksspiels zu gewährleisten.

Die drei derzeit laufenden Konzessionserteilungsverfahren zu SBK3, SBk4 und SBK5 sollen 2014 abgeschlossen werden.

Im Bereich Spielerschutz sollen eine Evaluierung der Novellen seit 2010 sowie deren Umsetzung erfolgen.

Durch die Arbeitsgruppen (sowohl EK-Expertengruppe als auch FAGVG und BMF-Projekt) sollen Impulse für eine effektive Neuregelung des Online-Glücksspiels geliefert werden.

Anhang: Quellenverzeichnis

Kalke/Buth/Rosenkranz/Schütze/Oechsler/Verthein (2011),

Glücksspiel und Spielerschutz in Österreich; Lambertus Hamburg

KÖBERL Judith (2009),

Kleines Glücksspiel - Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Leykam

Tätigkeitsberichte der Wiener Spielsuchthilfe (Jahre 2008- 2012) auf

<http://www.spielsuchthilfe.at/pdf/spielsuchthilfe-tatigkeitsbericht-2008.pdf>

<http://www.spielsuchthilfe.at/pdf/spielsuchthilfe-tatigkeitsbericht-2009.pdf>

<http://www.spielsuchthilfe.at/pdf/spielsuchthilfe-tatigkeitsbericht-2010.pdf>

<http://www.spielsuchthilfe.at/pdf/spielsuchthilfe-tatigkeitsbericht-2011.pdf>

<http://www.spielsuchthilfe.at/pdf/spielsuchthilfe-tatigkeitsbericht-2012.pdf>