



IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Holeschofsky und die Hofrätinnen Mag. Dr. Zehetner, Mag.^a Nussbaumer-Hinterauer und Dr. Leonhartsberger sowie Hofrat Mag. Brandl als Richterinnen bzw Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag.^a Schubert-Zsilavec, über die Revision des Bundesministers für Finanzen in 1010 Wien, Johannesgasse 5, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Oberösterreich vom 29. Mai 2015, LVwG-410287/42/Gf/Mu, betreffend Übertretung des Glücksspielgesetzes (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Bezirkshauptmannschaft Linz-Land; mitbeteiligte Partei: Ing. H Z in L, vertreten durch Dr. Patrick Ruth, Rechtsanwalt in 6020 Innsbruck, Kapuzinergasse 8/4), zu Recht erkannt:

Der Revision wird Folge gegeben und das angefochtene Erkenntnis dahin abgeändert, dass die in eine Beschwerde umgedeutete Berufung der mitbeteiligten Partei gegen das Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land vom 3. Juli 2012, Pol96-834-2010, mit der Maßgabe abgewiesen wird, dass die Strafe mit EUR 500,-- (Ersatzfreiheitsstrafe 7,5 Stunden) je Gerät festgesetzt wird. Die mitbeteiligte Partei hat gemäß § 52 VwGVG zusätzlich zu den im genannten Straferkenntnis bestimmten Verfahrenskosten von EUR 100,-- einen Kostenbeitrag in der Höhe von EUR 200,-- zu bezahlen.

Entscheidungsgründe:

- 1 Mit Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land vom 3. Juli 2012 wurde der Mitbeteiligte wegen unternehmerisch Zugänglichmachens von zwei Glücksspielgeräten der Übertretung des § 52 Abs 1 Z 1 Glücksspielgesetz (GSpG) iVm § 2 Abs 2 und 4 GSpG für schuldig erkannt (Tatzeitraum 4. Februar 2010 bzw 26. August 2010 bis 13. November 2010) und über ihn eine Geldstrafe in der Höhe von EUR 1.000,--, sowie im Falle ihrer Uneinbringlichkeit eine Ersatzfreiheitsstrafe von 15 Stunden, verhängt und ein Beitrag zu den Kosten von EUR 100,-- vorgeschrieben. Dagegen erhob der Mitbeteiligte Berufung an den Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) des Landes Oberösterreich, der einen Antrag auf Vorabentscheidung gemäß

==



Art 267 AEUV beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) stellte, welcher mit Urteil vom 30. April 2014, Rs C-390/12, *Robert Pfleger* ua, entschied. Das an die Stelle des UVS getretene Landesverwaltungsgericht Oberösterreich hob mit Erkenntnis vom 9. Mai 2014 das bekämpfte Straferkenntnis auf und stellte das Verwaltungsstrafverfahren nach § 38 VwGVG iVm § 45 Abs 1 Z 1 VStG ein.

- 2 Zum weiteren Verfahrensgang wird in analoger Anwendung des § 43 Abs 2 zweiter Satz VwGG auf das hg Erkenntnis vom 15. Dezember 2014, Ro 2014/17/0120, verwiesen. Mit diesem wurde das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Oberösterreich vom 9. Mai 2014 aus zahlreichen Gründen aufgehoben.
- 3 So hatte das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich im ersten Verfahrensgang keinerlei Feststellungen getroffen, aus denen sich die Zuständigkeit der belangten Behörde zur Entscheidung im vorliegenden Verfahren ergeben hätte. Dazu wären Feststellungen zu den auf den gegenständlichen Glücksspielgeräten möglichen Höchsteinsätzen notwendig gewesen. Das Verwaltungsgericht hatte zudem unter Nichtbeachtung des Amtswegigkeitsprinzips und des Grundsatzes der Erforschung der materiellen Wahrheit keine Feststellungen getroffen, aufgrund derer hätte beurteilt werden können, ob das Unionsrecht im vorliegenden Verwaltungsstrafverfahren anzuwenden gewesen wäre sowie, bei Bejahung dieser Frage, ob durch anzuwendende Bestimmungen des GSpG vorgenommene Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Sinne der Rechtsprechung des EuGH - unter Berücksichtigung der Behauptungen der Parteien - gerechtfertigt sind oder nicht. Weiters hatte das Verwaltungsgericht den Grundsatz der Wahrung des Parteiengehörs nicht beachtet und entgegen § 44 Abs 1 VwGVG keine mündliche Verhandlung durchgeführt. Nicht zuletzt war die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes mangelhaft begründet (im Einzelnen siehe das zitierte Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes).
- 4 Mit dem nunmehr angefochtenen Erkenntnis vom 29. Mai 2015 gab das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich nach wiederholter Gewährung von Parteiengehör und Durchführung einer mündlichen Verhandlung neuerlich der





Beschwerde der mitbeteiligten Partei statt, hob das bekämpfte Straferkenntnis auf und stellte das Verwaltungsstrafverfahren ein. Die Revision an den Verwaltungsgerichtshof wurde für zulässig erachtet.

- 5 Das Landesverwaltungsgericht gelangte hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit zum Ergebnis, eine gerichtliche Strafbarkeit scheidet aus und die Zuständigkeit der belangten Behörde sei gegeben gewesen, da weder Spieleinsätze von mehr als EUR 10,-- pro Spiel noch Serienspiele möglich gewesen seien. Zur Anwendbarkeit des Unionsrechts führte es aus, die verfahrensgegenständlichen Glücksspielgeräte stünden im Eigentum einer slowakischen juristischen Person.
- 6 Das Landesverwaltungsgericht vertrat den Standpunkt, ein Spezifikum des vorliegenden Falles bestehe darin, dass dessen entscheidungserheblicher Sachverhalt - und damit der Zeitraum der Tatbegehung (Februar bis November 2010) - im unmittelbaren Umfeld, nämlich einige Monate vor bzw einige Monate nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Novelle BGBl I Nr 73/2010 (19. August 2010) liege. Wenn der Gesetzgeber mit dieser Novellierung aber ua intendiert habe, das GSpG den geänderten Anforderungen der Europäischen Union anzupassen, so gebe er damit auch implizit zu erkennen, dass die frühere Regelung diesen Kautelen eben nicht (mehr) entsprochen habe, weil sonst eine dementsprechend motivierte Änderungsnotwendigkeit nicht bestanden hätte; dazu komme, dass in diesem Zeitraum der mit dieser Novelle beabsichtigte Systemwechsel jedenfalls auch faktisch noch nicht zum Tragen habe gekommen sein können, weil hierfür ein Zeitraum von drei Monaten nicht ausreichend gewesen sei. Mit der genannten Novelle des Glücksspielgesetzes sei die Ausweitung im Wege einer generellen Legalisierung des „kleinen Glücksspiels“ mittels Automaten in Form eines Oligopols erfolgt.
- 7 Weiters traf das Landesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Vereinbarkeit von Regelungen des GSpG mit Art 56 AEUV ausführliche Feststellungen auf Grundlage des „Glücksspiel Berichts 2010-2013“ (im Folgenden: Glücksspiel-Bericht), der Stellungnahme des Bundesministers für Finanzen vom 18. September 2014, der Gesetzesmaterialien einzelner GSpG-Novellen,





des Erkenntnisses des Landesverwaltungsgerichts Oberösterreich vom 15. Dezember 2014, LVwG-410395, des Schriftsatzes des Revisionswerbers vom 20. April 2015, der Urkundenvorlage des Revisionswerbers vom 29. April 2015 sowie von auf der Homepage des Bundesministeriums für Finanzen veröffentlichten Zahlen betreffend die Steuerleistungen der Casino Austria AG und der Österreichischen Lotterien GmbH.

- 8 Unter Verweis auf das - auch anlässlich des vorliegenden Verwaltungsstrafverfahrens - ergangene Urteil des EuGH vom 30. April 2014, Rs C-390/12, *Pfleger ua*, führte das Landesverwaltungsgericht aus, Art 56 AEUV stehe einer nationalen Monopolregelung wie jener des GSpG entgegen, sofern diese nicht wirklich das Ziel des Spielerschutzes oder der Kriminalitätsbekämpfung verfolge und nicht tatsächlich dem Anliegen entspreche, in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern oder die mit diesen Spielen verbundene Kriminalität zu bekämpfen.
- 9 Spielerschutz und Suchtprävention bildeten den Gesetzesmaterialien zufolge eine wesentliche Zielsetzung der GSpG-Novelle BGBl I Nr 73/2010. Bezüglich der tatsächlichen Umsetzung dieser beiden Ziele sei in dem vom Verwaltungsgericht durchgeführten Ermittlungsverfahren einerseits zu Tage getreten, dass den einzelnen im Zuge der Erteilung der (insgesamt limitierten) Bewilligungen zum Zug gekommenen Konzessionären jeweils zweckentsprechende, dem Spielerschutz und der Suchtprävention dienende Maßnahmen (wie zB Mindestdauer pro Spiel, Mindestabstandsregelungen, Zutrittskontrolle, Verbot von bestimmten Spielinhalten, Einsatz- und Gewinnlimits) bescheidmäßig vorgeschrieben worden seien, wobei die Kontrolle der Einhaltung dieser Auflagen von den staatlichen Behörden wahrgenommen werde (dass es insoweit bislang noch zu keinen nennenswerten Beanstandungen gekommen sei, lasse hingegen keine Rückschlüsse auf die Effektivität dieser Regelungen zu, weil aus diesem Umstand sowohl abgeleitet werden könne, dass die Konzessionäre bislang sämtliche bescheidmäßige Vorgaben eingehalten hätten, aber auch, dass die entsprechenden Kontrollen bisher nicht mit der gebotenen Stringenz durchgeführt worden seien). Zudem



sei beim Bundesministerium für Finanzen eine Stabstelle für Spielerschutz eingerichtet worden, die mit anderen Spielerschutzinstitutionen kooperiere.

- 10 Andererseits ließe sich aber der diesen Spielerschutzmaßnahmen zugrunde liegende Ausgangspunkt, nämlich ein Quantum von insgesamt 64.000 (verhaltensauffällig bzw pathologisch) glücksspielsüchtigen Personen in Österreich nicht verifizieren, denn diese Zahl entstamme einer vom Zentrum für interdisziplinäre Suchtforschung (ZIS) der Universität Hamburg überwiegend schon im Zeitraum Mai 2009 bis Februar 2011 erstellten Studie, deren primäre Zielsetzung in der Erstellung einer wissenschaftlichen Basis für künftige Glücksspielpräventionsmaßnahmen bestanden habe. Konkret sei dieser Anteil derart ermittelt worden, dass in sämtlichen neun Bundesländern aus der Menge aller deutsch sprechenden Österreicher der Altersgruppe zwischen 14 und 65 Jahren (insgesamt 5.836.144 weibliche und männliche Staatsbürger) jeweils ca 700 Personen pro Bundesland ausgewählt und mit diesen eine telefonische Umfrage (sogenannte „Repräsentativbefragung“) durchgeführt worden sei; von den solcherart insgesamt 6.324 Befragten hätten 27 Personen (\cong 0,43 %) angegeben, (nach eigener subjektiver Bewertung entsprechender Testkriterien) ein problematisches Spielverhalten bzw 41 Personen (\cong 0,65 %) hätten angegeben, ein pathologisches Spielverhalten aufzuweisen. Insgesamt 68 Personen hätten sich demnach nach eigener subjektiver Einschätzung als „spielverhaltensproblematisch“ bzw “pathologisch spielsüchtig“ eingeschätzt, während die weit überwiegende Mehrzahl der an Glücksspielen teilnehmenden Personen - nämlich insgesamt 98,91 %, wobei auf 97,23 % der Befragten überhaupt keines der insgesamt 10 Kriterien des „diagnostischen und statistischen Manuals psychischer Störungen“ (sogenannte DSM-IV-Kriterien) zugetroffen habe - keine spielbezogenen Probleme gezeigt hätten. Statistisch hochgerechnet ergebe dies einerseits eine absolute Zahl von ca 25.096 bzw von ca 37.935 Personen - und insgesamt von ca 63.031 Personen (\cong 1,1% der Gesamtmenge) -, die sich subjektiv als verhaltensauffällige bzw pathologische Spieler bezeichnet hätten, denen andererseits 5.772.530 Personen ohne Spielprobleme gegenüberstünden.





11 Seither werde diese bloß statistisch errechnete Gesamtzahl von „64.000 Spielsüchtigen“ allseits unreflektiert weitertradiert, wie sich dies beispielsweise auch aus den „Factsheets Sucht“ des „Instituts Suchtprävention pro mente Oberösterreich“ (aktuell: Version 2.3 vom 2. September 2014, Seite 5) ergebe, obwohl sich dort zumindest einerseits die Feststellung finde, dass es sich um „die erste und bisher einzige repräsentative telefonische Befragung der österreichischen Bevölkerung (im Alter von 14 bis 65 Jahren)“ handle und andererseits kritisch klargelegt werde, dass „der Begriff Abhängigkeit ... in dieser Allgemeinheit nicht unproblematisch [sei], da er in den verschiedenen Verhaltens- und Suchtbereichen eine jeweils andere Bedeutung besitze und sich unter diesem Begriff unterschiedlichste Problematiken versammelten. Insbesondere bei Alkohol und Nikotinzahlen zielten die oben angeführten Zahlen eher auf körperliche Abhängigkeit, während die Verhaltenssuchte von Natur aus in rein psychischer Abhängigkeit begründet“ seien (vgl Seite 4, FN 1). Von einer solchen in Bezug auf Glücksspiel als „rein psychischer Abhängigkeit“ ausgehend, könne es daher auch kaum überraschen, dass die Absolutzahl an (pathologisch) Spielsüchtigen (38.000), va aber die vom ZIS ebenfalls erhobene Anzahl an Kauf- (565.000) und Medikamentensüchtigen (90.000 - 130.000) beispielsweise die absolute Anzahl an Drogenabhängigen (25.000 - 37.000) überwiege (vgl Seite 4). Nicht überzeugend erscheine daher va die dem Glücksspielbericht des Bundesministers für Finanzen zugrunde liegende Methode, aus einer telefonischen Umfrage mit 6.300 Personen, in der insgesamt bloß 68 Befragte - und noch dazu subjektiv sowie auf Basis von keinesfalls präzisen sowie kaum objektivierbaren Kriterien - ein auffälliges oder sogar pathologisches Spielverhalten angegeben hätten, darauf zu schließen, dass es in Österreich nicht nur statistisch-wahrscheinlich, sondern tatsächlich insgesamt 64.000 spielsüchtige Personen in der Altersgruppe zwischen 14 und 65 Jahre geben solle. Vielmehr handle es sich insoweit bloß um einen fiktiven mathematischen Wert hinsichtlich dessen seit der überwiegend im Jahr 2010 durchgeführten Erhebung auch kein weiterer Versuch einer nachfolgenden Verifizierung unternommen worden sei. Dazu komme, dass beispielsweise auch aus dem Jahresbericht 2013 des Vereins „(Wiener) Spielsuchthilfe“



hervorgehe, dass dessen online-Beratungen in diesem Zeitraum lediglich von 411 Personen (gegenüber 359 Personen im Jahr davor) in Anspruch genommen und von dieser Institution im Jahr 2013 insgesamt nur 791 Personen (davon 460 Neufälle) betreut worden seien. Objektiv besehen vermöge sich daher die Zahl von 64.000 spielsüchtigen Personen nicht auf eine nachvollziehbare faktische Untermauerung zu gründen und könne daher auch nicht als erwiesene Tatsache einer gerichtlichen Entscheidung zugrunde gelegt werden; als erwiesen könne vielmehr bloß angesehen werden, dass sich dieser Studie zufolge insgesamt 68 Personen als spielsüchtig eingeschätzt hätten.

- 12 Da sonstige diesbezügliche Nachweise weder vorgelegt worden noch erkennbar seien, gehe das Verwaltungsgericht somit bis zum Beweis des Gegenteils (der den staatlichen Behörden obliege) davon aus, dass es sich bei der Zahl von 64.000 spielsüchtigen Personen lediglich um eine unbelegte Vermutung handle.
- 13 Vor einem derartigen Hintergrund (also auf einer Basis von bloß 68 Personen, die sich im Zuge eines telefonischen Interviews selbst als pathologisch süchtig bzw verhaltensauffällig glücksspielend eingeschätzt hätten) sei demnach im Ergebnis zu konstatieren, dass die Spielsucht in Österreich weder zum Zeitpunkt der Erlassung der GSpG-Novelle 2010 (BGBl I Nr 73/2010) noch gegenwärtig ein überdurchschnittlich maßgebliches oder gar gesamtgesellschaftlich relevantes Problem dargestellt habe bzw darstelle, das ein unabdingbar gebotenes und unverzügliches Einschreiten des Gesetzgebers oder der staatlichen Behörden erfordert hätte oder erfordern würde. Gegenteiliges würde im Übrigen auch dann nicht gelten, wenn man die Zahl von 64.000 spielsüchtigen Personen als tatsächlich zutreffend unterstellte, weil auch diese nicht über einen Anteil von bloß 1,1% der in Betracht gezogenen Bevölkerungsgruppe hinauskäme.
- 14 Diese Feststellung schließe es freilich nicht aus, den Spielerschutz sowie die Suchtprävention als vorrangige Staatsaufgaben darzustellen, weil es grundsätzlich innerhalb des rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes des Gesetzgebers bzw der Behörde liege, im Rahmen der dem Staat insgesamt zur Besorgung zukommenden Aufgaben allenfalls auch solche zu bevorzugen,



„hinsichtlich denen objektiv gesehen keine zwingende Vordringlichkeit“ vorliege.

- 15 Losgelöst von der Frage der Notwendigkeit erschienen daher die im GSpG vorgesehenen Maßnahmen (wie zB Einrichtung einer Spielerschutzstabstelle und verpflichtende Zusammenarbeit mit Spielerschutzeinrichtungen, Zutrittssysteme und Zugangskontrolle, Mindestdauer pro Spiel, Verbot bestimmter Spielinhalte, Einsatz- und Gewinnlimits, Verbot parallel laufender Spiele, Abkühlphase, Mindestabstandsregelungen, Schulungskonzepte für Mitarbeiter, etc) zwar weder als prinzipiell ungeeignet noch als unverhältnismäßig, um die zum Regelungszweck des GSpG erklärten Ziele Spielerschutz und Suchtprävention auch tatsächlich zu erreichen; allerdings vermindere sich vor einem derartigen Hintergrund die Plausibilität, dass mit der GSpG-Novelle BGBl I Nr 73/2010 tatsächlich primär diese Ziele hätten verfolgt werden sollen und sie nicht vielmehr bloß als ein andere Prioritäten rechtfertigender und/oder aus jenen resultierender Nebeneffekt anzusehen seien, ganz erheblich, insbesondere, wenn man in diesem Zusammenhang wiederum die geringe Zahl an festgestellten sachadäquaten Anlassfällen sowie den Umstand in Betracht ziehe, dass die Suchthilfe nicht einmal vom Staat, sondern von den Konzessionären (denen zudem auch alle übrigen Kosten der Totalausgliederung aufgebürdet würden) finanziert werde.
- 16 Zur Kriminalitätsbekämpfung und Kriminalitätsvorbeugung lasse sich dem Glücksspiel-Bericht entnehmen (vgl Seite 34 f), dass die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels de facto auf mehreren Ebenen erfolge, indem nach der neuen Ordnung des Glücksspiels (BGBl I Nr 73/2010) zur Jahresmitte 2010 eine eigenständige „SOKO Glücksspiel“ ins Leben gerufen und diese im Jahr 2013 in die Finanzpolizei übergeführt worden sei. Im Rahmen ihrer neuen Kontrolltätigkeit und Befugnisse habe die Finanzverwaltung bis Ende 2013 über 6.000 Beschlagnahmen (Glücksspielgeräte und sonstige Eingriffsgegenstände) durchgeführt. Die von der Finanzpolizei vorgenommenen Kontrollen und der dadurch aufrecht erhaltene hohe Verfolgungsdruck hätten zu einer Vielzahl von Verwaltungsstrafverfahren geführt, „dem“ seitens illegaler Betreiber allerdings eine „Flucht ins Strafrecht“



gegenüber stehe, weil in jenem Bereich kaum Verurteilungen wegen § 168 StGB zu befürchten seien. Dieser Verfolgungsdruck habe bis zum Sommer 2013 aufrecht erhalten werden können; nach dem zu diesem Zeitpunkt erfolgten Judikaturwechsel bezüglich der Abgrenzung zwischen § 168 StGB und § 52 Abs 1 GSpG seien die Kontrollen im Bereich des Glücksspiels gemeinsam mit der Kriminalpolizei vorgenommen worden.

- 17 Ergänzend dazu heiße es in den Gesetzesmaterialien zur GSpG-Novelle BGBl I Nr 14/2013, mit der die bis dahin maßgebliche Subsidiarität der verwaltungsbehördlichen Strafbestimmung des § 52 Abs 1 GSpG gegenüber dem gerichtlich strafbaren Tatbestand des § 168 StGB ins Gegenteil verkehrt worden sei, ua (vgl ErläutRV 25. GP, BlgNR 24, 22):

„Die Erfahrungen aus dem bisherigen Vollzug der zuständigen Verwaltungsbehörden zeigen die Wirksamkeit und Effektivität des gewählten Modells. In den Jahren 2010 bis 2012 kam es erstinstanzlich zu 638 Verurteilungen, 1.195 Beschlagnahmen und 164 Einziehungen, die rechtskräftig in zweiter Instanz zu 478 Verurteilungen, 1.125 Beschlagnahmen und 58 Einziehungen führten. Im Jahr 2012 gab es demgegenüber nur zwei gerichtliche Verurteilungen nach § 168 StGB, in beiden Fällen wurde jeweils eine Geldstrafe verhängt, im Jahr 2011 gab es elf gerichtliche Verurteilungen nach § 168, die zu insgesamt sieben Geldstrafen, jeweils einer bedingten und teilbedingten Freiheitsstrafe sowie zu zwei anderen Sanktionen führten (Statistik Austria, Gerichtliche Kriminalstatistik 2011 und 2012). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Umkehr der bisherigen Subsidiaritätsregel zu keiner ‚Entkriminalisierung‘ führt.“

- 18 Schon daraus gehe aber jeweils übereinstimmend hervor, dass das illegale Glücksspiel in Österreich weder vor den mit BGBl I Nr 73/2010 begonnenen Modifikationen des GSpG noch seither ein Kriminalitätsproblem derart gebildet hätte, dass daraus eine zwingende Notwendigkeit resultiert hätte, im Sinne der Judikatur des EuGH vorrangig einen Schutz der Glücksspieler vor Betrug und anderen Straftaten zu gewährleisten. Denn bei insgesamt bloß 18 Verurteilungen in einem Zeitraum von drei Jahren könne offenkundig kaum von einem echten Kriminalitätsproblem gesprochen werden. Gegenteiliges lasse sich auch der vom Bundesministerium für Finanzen im Glücksspielbericht bezogenen Studie von *Judith Köberl* und *Franz Pretenthaler* nicht entnehmen; denn von jenen von diesen Autoren angeführten insgesamt 74 Fällen von



Beschaffungskriminalität in den Jahren 2006 und 2007 ließen sich auch nach deren eigenem Vorbringen lediglich 17 als solche qualifizieren, in denen mit hoher Wahrscheinlichkeit die „Glücksspielsucht als alleiniges Motiv“ für die Begehung schwerer Straftaten (wie Raub, Betrug, Einbruch, etc) in Betracht gekommen sei.

19 Selbst wenn man nämlich diese Zahlen vorbehaltlos als zutreffend unterstellte, ergebe sich schon alleine daraus, insbesondere aber in Verbindung mit der durch die GSpG-Novelle BGBl I Nr 13/2014 vorgenommenen Umkehrung der bisherigen Subsidiaritätsregel (vgl § 52 Abs 3 GSpG idgF), hinsichtlich der der Verfassungsgerichtshof in seiner jüngsten Entscheidung vom 10. März 2015, E 1 139/2014, der Sache nach (neuerlich) bestätigt habe, dass das behördliche im Verhältnis zum gerichtlichen Strafrecht mit Blick auf das wesentlich geringere Höchstmaß einer potentiell drohenden Freiheitsstrafe die deutlich weniger einschneidende Maßnahme darstelle, für das Verwaltungsgericht, dass das Automatenglücksspiel in Österreich zu keiner Zeit ein echtes sicherheitspolitisches Problem dargestellt habe. Dazu komme, dass auch der EuGH unter „Kriminalität“ nicht bloß Verstöße gegen ordnungspolitische und/oder Monopolsicherungsvorschriften, sondern vielmehr erhebliche Eingriffe in die Rechtssphäre anderer Personen, insbesondere der Spieler und deren Angehöriger, verstehe (vgl Urteil vom 15. September 2011, C-347/09, *Jochen Dickinger und Franz Ömer*).

20 Das Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich erachte es daher als erwiesen, dass de facto beide Novellierungen des GSpG (BGBl I Nr 73/2010 und BGBl I Nr 13/2014) nicht zu einer Entkriminalisierung in jenem Sinne, wie diese vom EuGH gefordert werde, geführt hätten. Denn gesamthaft betrachtet bildete die weitaus überwiegende Anzahl der geahndeten Vergehen (638 Straferkenntnisse, 1.195 Beschlagnahmen und 164 Einziehungen der Verwaltungsstrafbehörden, von denen 478 Straferkenntnisse, 1.125 Beschlagnahmen und 58 Einziehungen im Rechtsmittelweg bestätigt worden seien) bloße Ordnungsverstöße, die auf einer Nichtbeachtung von Vorschriften zur Sicherung des Monopolsystems beruhten, nicht aber davon





losgelöste echte Fälle von mittlerer und schwerer (insbesondere Beschaffungs-) Kriminalität.

- 21 Überdies lasse sich deutlicher als dadurch, dass der Gesetzgeber parallel dazu den gerichtlich strafbaren Tatbestand als dem vergleichsweise gravierenden Delikt - mit der Novelle BGBl I Nr 13/2014 bewusst jeglichen Anwendungsbereich entzogen habe, wohl kaum zum Ausdruck bringen, dass das Glücksspiel für den österreichischen Staat in Wahrheit kein kriminal- und sicherheitspolitisch relevantes Problem darstelle, zumal die Effizienzsteigerung der verwaltungsbehördlichen Strafverfolgung nicht als eine primär-ursprüngliche Notwendigkeit, sondern bloß als eine aus der Einrichtung des Monopolsystems zu dessen weiterer Aufrechterhaltung erforderliche und sohin gleichsam selbst (künstlich) geschaffene bzw zwangsläufig resultierende Folgewirkung qualifiziert würde (wobei sich in diesem Zusammenhang zudem auch noch die Frage der Verhältnismäßigkeit der damit verbundenen umfassenden [teilweise bereits an der Grenze des rechtstaatlich noch vertretbaren liegenden] Eingriffsbefugnisse stelle).
- 22 Insgesamt besehen, erscheine es daher aufgrund der festgestellten faktischen Gegebenheiten, nämlich der geringen Zahl an sachadäquaten Anlassfällen, nicht als plausibel, dass die Monopolregelung des GSpG tatsächlich der Kriminalitätsbekämpfung und Kriminalitätsvorbeugung, im Besonderen der Hintanhaltung von Betrugsdelikten gegenüber den Spielern selbst und der Eindämmung von Beschaffungskriminalität diene.
- 23 Unter der Überschrift „Reduktion von Spielanreizen, Kanalisierung der Spielgelegenheiten, maßvolle Werbung“ führte das Landesverwaltungsgericht aus, der (zunächst bloß vorläufigen) Überzeugung des Verwaltungsgerichtes, dass die Geschäftspolitik der Inhaber bundesrechtlicher Konzessionen (Bewilligungsinhaber aufgrund landesrechtlicher Vorschriften müssten in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben, weil sich diese gegenwärtig noch in der Startphase befänden), im Besonderen deren Werbemaßnahmen, grundsätzlich aggressiv darauf ausgerichtet seien, zum Spielen der von den beiden Hauptkonzessionären angebotenen Glücksspielarten zu animieren, geradezu notorisch sei - wie jeder willkürliche Blick in ein zufällig





ausgewähltes Print- oder elektronisches Medium, insbesondere jede Konsumation von durch entsprechend aufdringliche Werbeintervalle unterbrochenen Fernseh- und Hörfunkprogrammen zur sogenannten „Prime-Time“ zeige - sei auch von den Verfahrensparteien nicht entgegen getreten worden. Während der sogenannten „Startphase“, dh also im näheren zeitlichen Umfeld des Inkrafttretens des mit der GSpG-Novelle BGBl I Nr 73/2010 am 19. August 2010 begonnenen Systemwechsels (und nur darauf komme es an, nicht hingegen [auf den vom Mitbeteiligten ins Treffen geführten] faktischen Beginn der unternehmerischen Tätigkeit der bundesrechtlichen Konzessionäre im Bereich des Glücksspielwesens), erweise sich diese expansionistische Geschäfts- und Werbestrategie aus der Sicht des Verwaltungsgerichtes des Landes Oberösterreich allerdings im Ergebnis deshalb nicht als unzulässig und damit auch nicht als unionsrechtswidrig, weil ein wesentliches - und vom EuGH auch anerkanntes - Ziel eines Monopolsystems auf diesem bislang noch nicht harmonisierten Sektor darin liege, die angesprochenen Zielgruppen vom illegalen Glücksspiel hin zu den erlaubten Glücksspielanbietern und -arten zu lenken.

24 Anzumerken sei in diesem Zusammenhang allerdings, dass sich aus den von den Verfahrensparteien vorgelegten Beweismitteln nicht ergeben habe - und für das Verwaltungsgericht auch sonst nicht feststellbar sei -, dass es auch gezielte Werbeaktivitäten dahin gebe, die im vorgenannten Sinn speziell auch auf das Automatenglücksspiel Bezug nähmen. Sollte sich dies nach dem Ende der Startphase allerdings nicht deutlich ändern, ließe sich aber wohl kaum eine tatsächliche Um- bzw Hinlenkung zu erlaubten Glücksspielanbietern und -arten erwarten.

25 Betreffend Staatseinnahmen wurde ausgeführt, bereits im anlassfallbezogenen Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH sei auch von der Bundesregierung nicht in Abrede gestellt (wenngleich dort bloß als ein „erfreulicher Nebeneffekt“ bezeichnet) worden, dass die Beibehaltung des Monopolsystems zu einer Sicherung von Staatseinnahmen in einem nicht unerheblichen Ausmaß (von ca 500 Mio EUR jährlich) führe.





- 26 Gleiches lasse sich auch aus den Gesetzesmaterialien zur GSpG-Novelle BGBl I Nr 73/2010 ableiten, wenn dort ua angeführt werde (vgl ErläutRV 24. GP, BlgNR 657, insbesondere Seite 1, 3 f und Seite 11 f):
- „Automatensalons sowie Automaten in Einzelaufstellung sollen unter strengen Spielerschutzbestimmungen und Aufsichtsregeln in Landeskompetenz bleiben. Sie werden mit einer geteilten Abgabe belegt. ...Die Automaten und Video Lotterie Terminals (VLTs) werden einer geteilten Abgabe unterworfen und die bisherigen ‚Erlaubnisländer‘ erhalten gesetzlich garantierte Mindesteinnahmen.
- ... Es wird ... davon ausgegangen, dass das Aufkommen inkl. Zuschlag der Länder ... über 150 Mio. Euro p.a. liegen wird und somit die Mindereinnahmen ... überkompensiert werden. ... Die bisherigen ‚Erlaubnisländer‘ erhalten zusätzlich eine Finanzaufweisung des Bundes, wenn ihre Einnahmen aus dem Zuschlag bestimmte Garantiebeträge, die aus den bisherigen Einnahmen aus Vergnügungssteuern abgeleitet wurden, nicht erreichen. ... Die bisherigen Erlaubnisländer Niederösterreich, Steiermark und Kärnten erhalten eine Bedarfsaufweisung des Bundes, wenn ihre Einnahmen aus dem landesgesetzlich geregelten Zuschlag der Länder bestimmte Jahresbeträge, die aus den erwarteten Einnahmen aus der bisherigen Vergnügungssteuer abgeleitet wurden, nicht erreichen. Damit werden die Länder auch dagegen abgesichert, dass die Einnahmen nicht den Erwartungen entsprechen. ... Die Garantiebeträge werden aliquot gekürzt, wenn in einem Land das Höchstmaß des Zuschlags nicht ausgeschöpft wird, wenn die höchstzulässige Anzahl von Glücksspielautomaten nicht oder nicht ganzjährig erreicht wird, wenn Glücksspielautomaten nicht ganzjährig betrieben werden, oder wenn in den Bewilligungen die Bedingungen für den Spielverlauf unter den Grenzen des § 5 Abs. 5 GSpG bleiben. Bei dieser aliquoten Kürzung wird daher darauf Bedacht genommen, in welchem Umfang, aber auch wie lange in einem Land die bestehenden Möglichkeiten nicht ausgenutzt werden.“
- 27 Schließlich sei auch einer Presseaussendung der beiden Monopolinhaber „Casino Austria AG“ und „Österreichische Lotterien GmbH“ vom 8. April 2015 über das Geschäftsjahr 2014 - hinsichtlich der sich objektiv gesehen keine Anhaltspunkte dafür ergäben, dass die Richtigkeit dieser Angaben zu bezweifeln wäre - zu entnehmen, dass diese Konzessionäre zu den „Top-5-Steuerzahlern“ in Österreich (2014: insgesamt 552 Mio EUR) gehörten.
- 28 All dies führe daher zu der Schlussfolgerung, dass allein dem Bund aus dem Glücksspielmonopol Einnahmen in einer Höhe von mehr als einer halben Milliarde Euro erwüchsen. Dies entspreche einem Anteil von 0,4 % an den



jährlichen Gesamteinnahmen dieser Gebietskörperschaft und stelle sohin keineswegs eine vernachlässigbare oder gar verzichtbare Quote dar. Dazu komme, dass der Staat das Glücksspielangebot habe vollständig auslagern („privatisieren“) können, wobei die Konzessionäre nicht nur eine hohe Abgabenquote treffe, sondern diese auch die bereits mit der Konzessionserteilung verbundenen exorbitant hohen Gebühren zu tragen hätten sowie in der Folge in einem nicht unerheblichen Ausmaß aus Eigenem die gesetzlichen Spielerschutz- und Suchtpräventionsmaßnahmen zu finanzieren hätten.

- 29 Stelle man dem die Tatsache gegenüber, dass sowohl Spielerschutz und Suchtprävention als auch Kriminalitätsbekämpfung und -vorbeugung wie zuvor gezeigt aufgrund der jeweils geringen Anzahl von Anlassfällen keine vordringlichen Staatsaufgaben verkörpern, so ergebe sich daraus nach Überzeugung des Landesverwaltungsgerichtes, dass die Besorgung dieser Agenden vornehmlich bloß zu dem Zweck erfolge, um einen Vorwand für die Beibehaltung der Monopolregelung des GSpG zu bilden, während der Primärzweck der Konzeption darin bestehe, eine stabile Quote von 0,4 % der jährlichen Gesamteinnahmen des Bundes sicherzustellen.
- 30 Zur effektiven Hintanhaltung von Beeinträchtigungen des Glücksspielmonopols seien in den §§ 50 ff GSpG umfassende Eingriffsbefugnisse der Finanzbehörden (Finanzämter), aber auch der ihnen zugeordneten Exekutivorgane (Finanzpolizei) vorgesehen; hiezu zählten neben den weitläufigen Verwaltungsstrafdrohungen (vgl § 52 Abs 1 Z 1 bis Z 11 GSpG) auch detaillierte Betretungs-, Einschau-, Informations- und Überprüfungsbefugnisse (§ 50 Abs 4 GSpG), die Berechtigung zur Vornahme einer vorläufigen und/oder endgültigen Beschlagnahme (§ 53 GSpG) oder Einziehung (§ 54 GSpG) sowie die Anordnung einer Betriebsschließung (§ 56a GSpG).
- 31 Abgesehen davon, dass sich diese weitreichenden und jeweils ohne vorangehende richterliche Kontrolle teilweise massive Grundrechtsbeeinträchtigungen ermöglichenden einfachgesetzlichen Ermächtigungen bei Anlegung eines durchschnittlichen Maßstabs auch als



verfassungsrechtlich höchst bedenklich erwiesen - so zB im Hinblick auf den durch das Gesetz zum Schutz des Hausrechts, RGBI 88/1862 idgF BGBl 422/1974, garantierten rechtsstaatlichen Standard -, möge es in diesem Zusammenhang allenfalls als noch vertretbar erscheinen, eine nach nationalem Verfassungsrecht bestehende, nämlich durch das öffentliche Interesse an der Wahrung des Monopols bzw der Sicherung entsprechender Staatseinnahmen sachlich zu rechtfertigende politische Gestaltungsbefugnis des einfachen Gesetzgebers zur Erlassung derartiger Eingriffsbefugnisse anzunehmen. Allerdings seien die Kriterien, anhand derer die Verhältnismäßigkeit einer mitgliedstaatlichen Monopolregelung im Lichte des Art 56 AEUV zu beurteilen sei, nicht mit jenen gleichzusetzen, „anhand denen“ die Verfassungsmäßigkeit, im Besonderen die Gleichheitskonformität, dieser Vorschriften zu beurteilen sei. Oder anders gewendet: Wäre Österreich kein Mitgliedstaat der Europäischen Union, könnten sich die Bestimmungen der §§ 50 ff GSpG im Lichte des nationalen Verfassungsrechts allenfalls auch als unbedenklich erweisen (und wäre diese Frage zudem autonom von den innerstaatlichen Organen zu entscheiden). So aber begegneten diese - wie dem Urteil des EuGH vom 30. April 2014, Rs C-390/12, *Robert Pfleger*, zu entnehmen sei - jedenfalls gravierenden Bedenken im Hinblick auf die Garantien der Art 15 bis 17 EGRC (Berufsfreiheit, unternehmerische Freiheit, Eigentum), aber auch in Bezug auf die Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 7 EGRC) und den Schutz personenbezogener Daten (Art 8 EGRC): Denn die in Art 52 Abs 1 EGRC normierte Wesensgehaltssperre stelle nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes sicher, dass jener Standard an staatlichen Eingriffsmodalitäten, der mit der EGRC in Zusammenhang mit der Sanktionierung von Verstößen gegen Unionsrecht generell festgelegt sei und insbesondere in den Art 47 ff EGRC zum Ausdruck komme, stets gewahrt bleiben müsse. Selbst unter der Annahme, dass die im GSpG positiviert Monopolregelung mit dem Unionsrecht vereinbar sei, würden sich daher die in den §§ 50 ff GSpG normierten Eingriffsbefugnisse als unverhältnismäßig erweisen, weil die mit diesen intendierte faktische Effizienz zum Zweck der Abwehr von Monopolbeeinträchtigungen - va im Hinblick auf die fehlende Notwendigkeit vorangehender richterlicher Ermächtigungen - in ihrer





Gesamtheit betrachtet jedenfalls überschießend sei und somit auch nicht dem in Art 52 Abs 1 EGRC normierten Kriterium des Gemeinwohls diene.

- 32 Von diesen konkreten Eingriffsbefugnissen abgesehen ließe sich zudem vor dem Hintergrund, dass die konsequenteste (freilich nicht nur mit einem gänzlichen Verzicht auf staatliche Einnahmen, sondern sogar mit hohen Kosten für eine effiziente Kontrolle verbundene) Maßnahme eines absoluten Verbots des Glücksspiels vom Bundesgesetzgeber nicht (bzw von bloß einigen Landesgesetzgebern) gewählt worden sei, eine Feststellung dahin, dass das im GSpG verankerte System der Monopolregelung dem Gebot der Kohärenz der Zielerreichung entspreche, aber ohnehin nur dann treffen, wenn sich zuvor zweifelsfrei annehmen ließe, dass einerseits Spielerschutz und Suchtprävention sowie Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung vom Gesetzgeber tatsächlich als Primärziele beabsichtigt gewesen seien und andererseits diese Ziele von der vollziehenden Gewalt seither sowohl tatsächlich als auch konsequent umgesetzt worden seien. Beides sei jeweils nicht der Fall; nach Überzeugung des Verwaltungsgerichtes bildeten Spielerschutz, Suchtprävention und Kriminalitätsvorbeugung nach den Ergebnissen des Beweisverfahrens selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass sich der mit der GSpG-Novelle 2010 begonnene Systemwechsel gegenwärtig eher noch in der Startphase befinde, lediglich Nebenziele, denen im Verhältnis zu den beiden Hauptzielen der Sicherung der Staatseinnahmen einerseits und der Aufrechterhaltung des Monopolsystems andererseits bloß untergeordnete Bedeutung zukomme.
- 33 Selbst wenn dies nicht zuträfe, ließe sich aber auch kein stichhaltiges Argument dafür finden - und seien hierfür insbesondere auch seitens der belangten Behörde und der Amtspartei keine entsprechenden Beweismittel vorgelegt worden, dass die mit der GSpG-Novelle beabsichtigten Ziele (Spielerschutz und Sucht- sowie Kriminalitätsvorbeugung) lediglich durch das vom Bundesgesetzgeber konkret gewählte, extrem eingriffsintensive (nämlich nur noch durch ein gänzlich Verbot zu übertreffende) Monopolsystem und nicht gleichermaßen effizient auch durch weniger einschneidende Maßnahmen - wie insbesondere durch ein Konzessionssystem, das zwar in analoger Weise wie



das derzeit bestehende sowohl intensive Spielerschutz-, Zugangs-, Schulungsmaßnahmen, etc zulasten der Bewilligungsinhaber als auch rigorose staatliche Kontrollmaßnahmen vorsehe, deshalb aber darauf verzichte, die Anzahl der zu vergebenden Konzessionen (im Sinne einer Bedarfsprüfung) zahlenmäßig zu beschränken - erreicht werden könne.

34 Somit erwiesen sich im Ergebnis sowohl das Monopolsystem als solches als auch die zu dessen Aufrechterhaltung normierten (va richtervorbehaltslos, exekutiv-)behördlichen Ermächtigungen als unverhältnismäßig und somit nicht mit Art 56 AEUV vereinbar.

35 Angesichts dieses Prüfungsmaßstabes ergebe sich allerdings, dass das in den §§ 3 ff GSpG normierte System des Glücksspielmonopols deshalb in Art 56 AEUV keine Deckung finde und somit dem Unionsrecht widerspreche, weil dieses einerseits tatsächlich nicht auf einem durch die Rechtsprechung des EuGH anerkannten zwingenden Grund des Allgemeininteresses - wie etwa dem Verbraucherschutz (in Form des Spielerschutzes und der Suchtvorbeugung) oder der Kriminalitätsbekämpfung und der Kriminalitäts-, insbesondere Betrugsprävention - basiere, sondern de facto primär der Sicherung einer verlässlichen kalkulierbaren Quote an Staatseinnahmen (in Höhe von 0,4 % der jährlichen Gesamteinnahmen des Bundes) diene sowie andererseits - und unabhängig davon - auch die konkrete Ausgestaltung des Monopolsystems (Privatisierung durch Übertragung der zwar sowohl strengen Antrittsvoraussetzungen als auch einer rigiden staatlichen Kontrolle unterliegenden Ausübungsbefugnisse nicht auf eine unbeschränkte, sondern - im Sinne einer Bedarfsprüfung - auf eine bloß limitierte Anzahl von Konzessionären) und die den staatlichen Behörden zur Abwehr von Beeinträchtigungen dieses Monopols gesetzlich übertragenen Eingriffsbefugnisse (Betretungs-, Einschau-, Informations- und Überprüfungsrechte; vorläufige und/oder endgültige Beschlagnahme; Verwaltungsstrafe; Einziehung, Betriebsschließung) insbesondere mangels generell fehlender Notwendigkeit einer vorhergehenden richterlichen Ermächtigung jeweils unverhältnismäßig seien.





- 36 Mit diesem Resultat solle keineswegs einer - erst recht keiner vollständigen - Liberalisierung des Glücksspielmarktes das Wort geredet werden; weil aber Österreich ein Mitgliedstaat der Europäischen Union sei, müsse aus rechtlicher Sicht nachdrücklich betont werden, dass sich jegliche Beschränkung des Glücksspielangebotes - insbesondere in Gestalt eines (Quasi-)Monopolsystems - stets nur innerhalb der vom EuGH abgesteckten Grenzen des Art 56 AEUV bewegen könne.
- 37 Widerspreche eine innerstaatliche Regelung dem Unionsrecht, so habe diese nach ständiger Rechtsprechung des EuGH faktisch unangewendet zu bleiben. Konkret bedeute dies insbesondere, dass der Verstoß eines Wirtschaftsteilnehmers gegen eine Regelung im Glücksspielbereich nicht zu Sanktionen führen könne, wenn diese Regelung mit Art 56 AEUV nicht vereinbar sei. Daraus resultiere für den vorliegenden Fall, dass eine Bestrafung wegen einer Übertretung des § 52 Abs 1 Z 1 GSpG ausgeschlossen sei, weil sich diese Strafnorm rechtssystematisch als eine auf dem Glücksspielmonopol des GSpG fußende und mit dieser in einem untrennbaren Zusammenhang stehende Bestimmung darstelle. Aus diesen Gründen sei daher der vorliegenden Beschwerde gemäß § 50 VwGVG stattzugeben gewesen, das angefochtene Straferkenntnis aufzuheben und das Verwaltungsstrafverfahren einzustellen gewesen.
- 38 Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vorliegende Revision des Bundesministers für Finanzen mit dem Antrag, das angefochtene Erkenntnis wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes, in eventu wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufzuheben.
- 39 Der Mitbeteiligte hat in seiner Revisionsbeantwortung beantragt, die Revision kostenpflichtig als unzulässig zurückzuweisen, in eventu als unbegründet abzuweisen.





Der Verwaltungsgerichtshof hat in einem gemäß § 12 Abs 2 VwGG gebildeten Senat erwogen:

Zulässigkeit:

- 40 Hinsichtlich der Zulässigkeit der Revision führten das Landesverwaltungsgericht und die revisionswerbende Partei - jeweils ausgehend vom festgestellten Sachverhalt - aus, bei der Frage, ob das Monopolsystem des GSpG mit Art 56 AEUV vereinbar sei, handle es sich um eine Rechtsfrage grundsätzlicher Bedeutung. Bislang gebe es keine Rechtsprechung eines Höchstgerichtes dazu. Damit zeigt auch die revisionswerbende Partei eine Rechtsfrage grundsätzlicher Bedeutung auf, die Revision ist sohin zulässig.

In der Sache:

Rechtsvorschriften:

- 41 § 3 in der Stammfassung, BGBl Nr 620/1989, lautet:
„Glücksspielmonopol
§ 3. Das Recht zur Durchführung von Glücksspielen ist, soweit in diesem Bundesgesetz nicht anderes bestimmt wird, dem Bund vorbehalten (Glücksspielmonopol).“
- 42 § 4 Abs 2 in der Fassung BGBl I Nr 59/2001 lautet:
„Ausnahmen aus dem Glücksspielmonopol
§ 4. (1) ...
(2) Ausspielungen mittels eines Glücksspielautomaten unterliegen nicht dem Glücksspielmonopol,
wenn
1. die vermögensrechtliche Leistung des Spielers den Betrag oder den Gegenwert von 0,50 Euro nicht übersteigt und
2. der Gewinn den Betrag oder den Gegenwert von 20 Euro nicht übersteigt.
...“





§ 4 Abs 2 GSpG in der Fassung BGBl I Nr 73/2010 lautet:

„Ausnahmen aus dem Glücksspielmonopol

§ 4. (1) ...

(2) Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten nach Maßgabe des § 5 unterliegen nicht dem Glücksspielmonopol des Bundes.

...“

43 § 5 in der Fassung BGBl I Nr 73/2010 lautet:

„Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten

§ 5. (1) Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten sind Ausspielungen nach § 2 Abs. 3 an ortsfesten, öffentlich zugänglichen Betriebsstätten unter Einhaltung ordnungspolitischer Mindestanforderungen an Bewilligungswerber (Abs. 2) sowie besonderer Begleitmaßnahmen der Spielsuchtvorbeugung (Abs. 3 bis 5), der Geldwäschevorbeugung (Abs. 6) und der Aufsicht (Abs. 7)

3. in Automatensalons mit mindestens 10 und höchstens 50 Glücksspielautomaten oder

4. in Einzelaufstellung mit höchstens drei Glücksspielautomaten.

Dabei darf ein höchstzulässiges Verhältnis von einem Glücksspielautomat pro 1 200 Einwohner insgesamt im Bundesland nicht überschritten werden und die Anzahl der aufrechten Bewilligungen zum Betrieb von Glücksspielautomaten ist mit höchstens drei pro Bundesland beschränkt. Im Bundesland Wien beträgt das höchstzulässige Verhältnis ein Glücksspielautomat pro 600 Einwohner. Die Einwohnerzahl eines Bundeslandes bestimmt sich nach dem für den jeweiligen Finanzausgleich von der Bundesanstalt Statistik Österreich zuletzt festgestellten und kundgemachten Ergebnis der Statistik des Bevölkerungsstandes oder der Volkszählung zum Stichtag 31. Oktober, wobei das zuletzt kundgemachte Ergebnis im Zeitpunkt der Erteilung von Bewilligungen maßgeblich ist.

(2) Ordnungspolitische Anforderungen an Bewilligungswerber bzw. -inhaber sind zumindest:

5. der Betrieb durch eine Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat, deren Sitz zur Sicherstellung einer ordnungspolitischen Aufsicht über die Organbeschlüsse im Inland liegt und die keine Gesellschafter hat, die über einen beherrschenden Einfluss verfügen und die Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht gefährden; § 14 Abs. 3 ist sinngemäß einzuhalten.

6. die Abwicklung des Betriebs der Glücksspielautomaten vom Inland aus;



7. der Nachweis eines eingezahlten Stamm- oder Grundkapitals von mindestens 8 000 Euro je betriebsberechtigtem Glücksspielautomaten und der rechtmäßigen Mittelherkunft in geeigneter Weise sowie einer Sicherstellung mit einem Haftungsbetrag von zumindest 20 vH des Mindeststamm- oder Mindestgrundkapitals;
 8. ein Entsenderecht des Bundesministers für Finanzen für einen Staatskommissär und dessen Stellvertreter zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes bei den Betreibern von Automatensalons, wobei § 76 BWG sinngemäß anzuwenden ist;
 9. die Bestellung eines oder mehrerer Geschäftsleiter, die aufgrund entsprechender Vorbildung fachlich geeignet sind, über die für den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und gegen die kein Ausschließungsgrund nach § 13 der Gewerbeordnung 1994 vorliegt;
 10. eine Eigentümer- oder allenfalls Konzernstruktur, die eine wirksame Aufsicht über den Bewilligungsinhaber nicht behindert;
 11. ein technisches Gutachten über die Einhaltung der Bestimmungen der Abs. 4, 5 und 7 über den Spielerschutz und die Sicherung der Gewinnausschüttung;
 12. eine Höchstbewilligungsdauer von 15 Jahren.
- (3) Spielsuchtvorbeugende Maßnahmen bei Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten bestehen aus Spielerschutz begleitenden Rahmenbedingungen und einem spielerschutzorientierten Spielverlauf.
- (4) Als Spielerschutz begleitende Rahmenbedingungen nach Abs. 3 sind zumindest verpflichtend vorzusehen
- a) für Automatensalons:
13. die Einrichtung eines Zutrittssystems, das sicherstellt, dass jeder Besuch des Automatensalons nur volljährigen Personen gestattet ist, die ihre Identität durch Vorlage eines amtlichen Lichtbildausweises nachgewiesen haben, der den Anforderungen des § 40 Abs. 1 BWG entspricht, wobei der Bewilligungsinhaber die Identität des Besuchers und die Daten des amtlichen Lichtbildausweises, mit dem diese Identität nachgewiesen wurde, festzuhalten und diese Aufzeichnungen mindestens fünf Jahre aufzubewahren hat;
 14. die Vorlage eines Konzepts über die Schulung der Mitarbeiter im Umgang mit Spielsucht und über die Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Spielerschutzzeineinrichtung(en);



15. die Einrichtung eines Warnsystems mit abgestuften Spielerschutzmaßnahmen von der Spielerinformation bis zur Spielersperre abhängig vom Ausmaß der Besuche des Spielteilnehmers in den Automatenhallen eines Bewilligungsinhabers;
16. die Anzeige der mathematisch ermittelten Gewinnausschüttungsquote des jeweiligen Spielprogramms bei der gewählten Einsatzgröße am Glücksspielautomat, wobei diese ausgehend von einer unendlichen Serie an Einzelspielen in einer Bandbreite von 85 bis 95 vH liegen muss und nur nach vorheriger Bekanntgabe an die zuständige Landesbehörde geändert werden darf; werden dem Spielteilnehmer in einem Spielprogramm verschiedene Gewinnchancen zur Auswahl angeboten, so darf keine dieser Gewinnchancen für sich alleine betrachtet, ausgehend von einer unendlichen Serie an Einzelspielen, über 95 vH liegen;
17. das Verbot zu Spielinhalten mit aggressiven, gewalttätigen, kriminellen, rassistischen oder pornographischen Darstellungen;
18. die Möglichkeit für Spieler zur jederzeitigen Einsichtnahme in eine deutsche Fassung der Spielbeschreibungen aller Spiele der Glücksspielautomaten;
19. die Einhaltung eines Mindestabstands von 15 Kilometern Luftlinie oder in Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern von 2 Kilometern Luftlinie für Automatenhallen mit mehr als 15 Glücksspielautomaten zum Standort einer Spielbank, wobei der Abstand eines Automatenhallen in einer Gemeinde mit mehr als 500 000 Einwohnern auf dem Gebiet dieser Gemeinde nicht mehr als 2 Kilometer Luftlinie betragen muss; zudem darf im Umkreis von 300 Metern oder in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern von 150 Metern Luftlinie eines Automatenhallen mit mehr als 15 Glücksspielautomaten kein weiterer Automatenhallen mit mehr als 15 Glücksspielautomaten eröffnet werden; schließlich muss zwischen Automatenhallen desselben Bewilligungsinhabers jedenfalls ein Mindestabstand von 100 Metern Gehweg eingehalten werden; die Einwohnerzahl der Gemeinden richtet sich dabei nach dem von der Bundesanstalt Statistik Österreich kundgemachten Ergebnis der letzten Volkszählung;
20. die Teilnahme an einer vom Bundesgesetzgeber den Grundsätzen des Datenschutzrechts entsprechend noch vorzusehenden Austauschverpflichtung von Daten über Besuchs- und Spielsperren oder -beschränkungen zwischen Glücksspielanbietern;
21. die sinngemäße Einhaltung der Bestimmung des § 25 Abs. 3.





b) bei Einzelaufstellung:

22. die Einrichtung eines Identifikationssystems, das sicherstellt, dass nur volljährige Personen an den Glücksspielautomaten spielen können und das eine zeitliche Begrenzung der Spielzeiten an den Glücksspielautomaten ermöglicht;
 23. die Ausstellung einer laufend nummerierten Spielerkarte durch den Bewilligungsinhaber oder dessen Vertragspartner zur Einhaltung der höchstzulässigen Tagesspieldauer (Abs. 5 lit. b Z 7), auf der der Name des Bewilligungsinhabers sowie Name, Geburtsdatum und Lichtbild des Spielteilnehmers sowie das (Erst-) Ausstellungsdatum angebracht sind; dabei ist durch den Bewilligungswerber oder dessen Vertragspartner sicherzustellen, dass pro Spieler nur jeweils eine Spielerkarte ausgestellt ist, oder, wenn mehrere Spielerkarten für einen Spieler ausgestellt wurden, jeweils nur eine Spielerkarte für einen Spieler gültig ist, und nur diese Spielerkarte zur Teilnahme am Spiel berechtigt; die Dauer der bereits absolvierten Spielteilnahmen muss bei Ausstellung einer neuen Spielerkarte für einen Spielteilnehmer auf diese Spielerkarte übertragen werden;
 24. die Einrichtung eines Warnsystems mit abgestuften Spielerschutzmaßnahmen von der Spielerinformation bis zur Spielersperre abhängig vom Ausmaß der Spielzeiten des Spielers;
 25. die Anzeige der mathematisch ermittelten Gewinnausschüttungsquote des jeweiligen Spielprogramms am Glücksspielautomat, wobei diese ausgehend von einer unendlichen Serie an Einzelspielen in einer Bandbreite von 82 bis 92 vH liegen muss und nur nach vorheriger Bekanntgabe an die zuständige Landesbehörde geändert werden darf; werden dem Spielteilnehmer in einem Spielprogramm verschiedene Gewinnchancen zur Auswahl angeboten, so darf keine dieser Gewinnchancen für sich alleine betrachtet, ausgehend von einer unendlichen Serie an Einzelspielen, über 92 vH liegen;
 26. das Verbot zu Spielinhalten mit aggressiven, gewalttätigen, kriminellen, rassistischen oder pornographischen Darstellungen;
 27. die Möglichkeit für Spieler zur jederzeitigen Einsichtnahme in eine deutsche Fassung der Spielbeschreibungen aller Spiele der Glücksspielautomaten.
- (5) Ein Spielerschutz orientierter Spielverlauf nach Abs. 3 besteht,
- a) wenn in Automatensalons zumindest
28. die vermögenswerte Leistung des Spielers höchstens 10 Euro pro Spiel beträgt;



29. die in Aussicht gestellten vermögenswerten Leistungen (Gewinne in Geld, Waren oder geldwerten Leistungen) 10 000 Euro pro Spiel nicht überschreiten;
30. jedes Spiel zumindest 1 Sekunde dauert und vom Spielteilnehmer gesondert ausgelöst wird;
31. keine parallel laufenden Spiele auf einem Glücksspielautomaten spielbar sind, wobei aber Einsätze auf mehreren Gewinnlinien des Spieles erlaubt sind, wenn die vermögenswerte Leistung pro Spiel weder den Höchstesatz nach Z 1 übersteigt, noch der erzielbare Höchstgewinn nach Z 2 überschritten wird;
32. eine Einsatz- oder Gewinnsteigerung oder Vervielfachung über den Höchstesatz nach Z 1 oder Höchstgewinn nach Z 2 mit vor oder nach dem Spiel oder während des Spieles durchgeführter Begleitspiele nicht möglich ist;
33. keine Jackpots ausgespielt werden und
34. nach zwei Stunden ununterbrochener Spieldauer eines Spielteilnehmers der Glücksspielautomat abschaltet (Abkühlungsphase).
b) wenn in Einzelaufstellung zumindest
35. die vermögenswerte Leistung des Spielers höchstens 1 Euro pro Spiel beträgt;
36. die in Aussicht gestellten vermögenswerten Leistungen (Gewinne in Geld, Waren oder geldwerten Leistungen) 1 000 Euro pro Spiel nicht überschreiten;
37. jedes Spiel zumindest 2 Sekunden dauert und vom Spielteilnehmer gesondert ausgelöst wird;
38. keine parallel laufenden Spiele auf einem Glücksspielautomaten spielbar sind, wobei aber Einsätze auf mehreren Gewinnlinien des Spieles erlaubt sind, wenn die vermögenswerte Leistung pro Spiel weder den Höchstesatz nach Z 1 übersteigt, noch der erzielbare Höchstgewinn nach Z 2 überschritten wird;
39. eine Einsatz- oder Gewinnsteigerung oder Vervielfachung über den Höchstesatz nach Z 1 oder Höchstgewinn nach Z 2 mit vor oder nach dem Spiel oder während des Spieles durchgeführter Begleitspiele nicht möglich ist;
40. keine Jackpots ausgespielt werden und
41. das Spielen auf Glücksspielautomaten in Einzelaufstellung nur höchstens für drei Stunden je Spielteilnehmer innerhalb von 24 Stunden möglich ist (höchstzulässige Tagesspieldauer).





- (6) Als Maßnahmen zur Geldwäscheverbeugung sind zumindest
- a) in Fällen von Automatensalons die sinngemäße Einhaltung der Bestimmungen der § 25 Abs. 4 bis 8 sowie § 25a vorzusehen;
 - b) in Fällen der Einzelaufstellung die sinngemäße Einhaltung der Bestimmungen der § 25 Abs. 6 bis 8 sowie § 25a vorzusehen.
- (7) Als Aufsicht sichernde Maßnahmen sind zumindest vorzusehen
42. eine über einen Zentralcomputer vernetzt durchgeführte Abrechnung von Glücksspielautomaten und die Sicherstellung der verpflichtenden elektronischen Anbindung an die Bundesrechenzentrum GmbH gemäß § 2 Abs. 3;
 43. dass in Automatensalons und an Standorten mit Einzelaufstellung keine anderen Glücksspiele als solche des Bewilligungsinhabers im Sinne dieser Bestimmung angeboten werden dürfen;
 44. eine Sicherstellung, dass Glücksspielautomaten keine anderen Funktionseigenschaften haben als jene, die in einem am Aufstellungsort aufliegenden technischen Handbuch angegeben und beschrieben sind;
 45. eine Sicherung gegen Datenverlust bei Stromausfall und gegen äußere, elektromagnetische, elektrostatische oder durch Radiowellen hervorgerufene Einflüsse;
 46. eine verpflichtende aufsichtsbehördliche Standortbewilligung für jeden einzelnen Automatensalon sowie eine laufende Berichterstattung an den Bundesminister für Finanzen über die erteilten landesrechtlichen Bewilligungsbescheide der Betreiber von Automatensalons und eine Übermittlung einer Aufstellung aller landesrechtlich bewilligten Glücksspielautomaten unter Angabe ihrer bewilligten Standorte und Nennung des Betreibers in elektronischer Form zur Sicherstellung der damit verbundenen Abgabenleistung sowie für glücksspielrechtliche Überwachungen;
 47. eine Kontrolle durch Landesbehörden auf Einhaltung der glücksspielrechtlichen Bestimmungen unter sinngemäßer Anwendung des § 23;
 48. eine verpflichtende Zusammenarbeit der Landesbehörden mit dem Bundesminister für Finanzen in Aufsichtsangelegenheiten;
 49. dass während der Übergangszeit nach § 60 Abs. 25 Z 2 Landesauspielungen mit Glücksspielautomaten nur insoweit ausgeübt werden können, als im selben Ausmaß aufrechte und zum 15. März 2010 tatsächlich ausgeübte landesrechtliche Bewilligungen für Glücksspielautomaten nach § 4 Abs. 2 in der Fassung vor diesem



Bundesgesetz in diesem Bundesland in der Übergangszeit auslaufen oder vorzeitig unwiderruflich zurückgelegt werden, wobei für neue Bewilligungen die höchstzulässige Anzahl an Glücksspielautomaten gemäß Abs. 1 nicht überschritten werden darf;

50. die (sinngemäße) Einhaltung der Bestimmungen der §§ 31b, 51 sowie 56 Abs. 1 GSpG;

51. eine Parteistellung des Bundesministers für Finanzen in allen Angelegenheiten des § 5.

(8) Bei Verstoß eines Bewilligungsinhabers gegen die oben genannten Verpflichtungen sowie gegen die Verpflichtungen aus der elektronischen Datenübermittlung nach § 2 Abs. 3 kann der Bundesminister für Finanzen einen Antrag auf die Verhängung von Sanktionen im Sinne des § 23 durch die Landesbehörde stellen.“

44 § 14 GSpG in der Fassung BGBl I Nr 59/2001 lautet:

„Konzession

§ 14. (1) Der Bundesminister für Finanzen kann das Recht zur Durchführung der Ausspielungen nach den §§ 6 bis 12b durch Erteilung einer Konzession übertragen.

(2) Die Konzession nach Abs. 1 darf nur einem Konzessionswerber erteilt werden, der

52. eine Kapitalgesellschaft mit dem Sitz im Inland ist,

53. keine Eigentümer (Gesellschafter) hat, die über einen beherrschenden Einfluß verfügen und durch deren Einfluß eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet ist,

54. einen Aufsichtsrat und ein eingezahltes Stamm- bzw. Grundkapital von zumindest 109 Millionen Euro hat, wobei die rechtmäßige Mittelherkunft in geeigneter Art und Weise nachzuweisen ist,

55. Geschäftsleiter bestellt, die auf Grund entsprechender Vorbildung fachlich geeignet sind, über die für den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und gegen die kein Ausschließungsgrund nach § 13 der Gewerbeordnung 1973, BGBl. Nr. 50/1974, vorliegt und

56. auf Grund der Umstände (insbesondere Erfahrungen, Kenntnisse und Eigenmittel) erwarten läßt, daß er für den Bund den besten Abgabenertrag (Konzessionsabgabe und Wettgebühren) erzielt sowie





57. bei dem die Struktur des allfälligen Konzerns, dem der oder die Eigentümer, die eine qualifizierte Beteiligung an dem Unternehmen halten, angehören, eine wirksame Aufsicht über den Konzessionär nicht behindert.

(3) Die Konzession ist bei sonstiger Nichtigkeit schriftlich zu erteilen, sie kann mit Nebenbestimmungen versehen sein, wenn dies im öffentlichen Interesse, insbesondere der Sicherung der Entrichtung der Konzessionsabgaben und der Wettgebühren liegt. Im Konzessionsbescheid ist insbesondere festzusetzen:

58. Die Dauer der Konzession; diese ist mit längstens 15 Jahren zu begrenzen;

59. die Höhe und Art der zu leistenden Sicherstellung; diese ist mit mindestens 10 vH des

Grund- oder Stammkapitals des Konzessionärs festzusetzen; die finanziellen Verpflichtungen des Konzessionärs gegenüber dem Bund und den Spielern sind hiebei zu berücksichtigen.

(4) Der Konzessionär ist verpflichtet, die übertragenen Glücksspiele ununterbrochen durchzuführen. Bei Verzicht auf die erteilte Konzession nach Beginn der Betriebsaufnahme hat der Konzessionär die Glücksspiele während einer vom Bundesminister für Finanzen mit längstens einem Jahr festzusetzenden Frist weiter zu betreiben. Die Frist ist so zu bestimmen, daß mit ihrem Ablauf der Bund oder ein neuer Konzessionär die Glücksspiele durchführen können.

(5) Solange eine nach Abs. 1 erteilte Konzession aufrecht ist, dürfen weitere Konzessionen nach Abs. 1 nicht erteilt werden. Treten mehrere Konzessionswerber, die die in Abs. 2 Z 1 bis 4 genannten Voraussetzungen erfüllen, gleichzeitig auf, so hat der Bundesminister für Finanzen auf Grund des Abs. 2 Z 5 zu entscheiden.

(6) Liegen nach Erteilung der Konzession die Voraussetzungen gemäß Abs. 2 nicht mehr vor oder sind diese nachträglich weggefallen oder verletzt der Konzessionär Bestimmungen dieses Bundesgesetzes oder eines auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Bescheides, so hat der Bundesminister für Finanzen

60. 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;

61. im Wiederholungsfall den Geschäftsleitern des Konzessionärs die Geschäftsführung ganz oder teilweise zu untersagen;

62. die Konzession zurückzunehmen, wenn andere Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz die Funktionsfähigkeit der Spieldurchführung nicht sicherstellen können.“



§ 14 GSpG in der Fassung BGBl I Nr 54/2010 lautet:

„Übertragung bestimmter Lotterien

Konzession

§ 14. (1) Der Bundesminister für Finanzen kann das Recht zur Durchführung der Ausspielungen nach den §§ 6 bis 12b durch Erteilung einer Konzession übertragen. Die Konzessionserteilung erfolgt nach vorheriger öffentlicher und transparenter Interessentensuche durch den Bundesminister für Finanzen.

(2) Die Konzession nach Abs. 1 darf nur einem Konzessionswerber erteilt werden, der

63. eine Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat ist, deren Sitz zur Sicherstellung einer ordnungspolitischen Aufsicht nach diesem Bundesgesetz über die Organbeschlüsse im Inland liegt und den Betrieb zur Sicherstellung einer ordnungspolitischen Aufsicht nach diesem Bundesgesetz vom Inland aus abwickelt;
64. keine Eigentümer (Gesellschafter) hat, die über einen beherrschenden Einfluß verfügen und durch deren Einfluß eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet ist,
65. einen Aufsichtsrat und ein eingezahltes Stamm- bzw. Grundkapital von zumindest 109 Millionen Euro hat, wobei die rechtmäßige Mittelherkunft in geeigneter Art und Weise nachzuweisen ist,
66. Geschäftsleiter bestellt, die auf Grund entsprechender Vorbildung fachlich geeignet sind, über die für den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und gegen die kein Ausschließungsgrund nach § 13 der Gewerbeordnung 1973, BGBl. Nr. 50/1974, vorliegt und
67. auf Grund der Umstände (insbesondere Erfahrungen, Kenntnisse und Eigenmittel) erwarten läßt, daß er unter Beachtung der Vorschriften dieses Bundesgesetzes über den Schutz der Spielteilnehmer und über die Geldwäschevorbeugung die Konzession am besten ausübt sowie
68. bei dem die Struktur des allfälligen Konzerns, dem der oder die Eigentümer, die eine qualifizierte Beteiligung an dem Unternehmen halten, angehören, eine wirksame Aufsicht über den Konzessionär nicht behindert.

(3) Zur Bewerbung um eine Konzession ist für Interessenten ein Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraumes erforderlich. Im Falle der erfolgreichen Bewerbung eines Interessenten ist die Konzession unter der Bedingung der Erfüllung des Erfordernisses nach Abs. 2 Z 1 zu erteilen. Dabei hat die Konzession nach fristgerechter Gründung einer inländischen Kapitalgesellschaft auf diese



überzugehen, sobald sie die Erfüllung dieses Absatzes sowie die Einhaltung der für die gegenständliche Konzessionserteilung entscheidenden Merkmale nachweist. Für diesen Nachweis ist im Konzessionsbescheid eine angemessene Frist zu setzen.

(4) Die Konzession ist bei sonstiger Nichtigkeit schriftlich zu erteilen, sie kann mit Nebenbestimmungen versehen sein, wenn dies im öffentlichen Interesse, insbesondere der Sicherung der Entrichtung der Konzessionsabgaben und der Glücksspielabgabe liegt. Im Konzessionsbescheid ist insbesondere festzusetzen:

69. Die Dauer der Konzession; diese ist mit längstens 15 Jahren zu begrenzen;

70. die Höhe und Art der zu leistenden Sicherstellung; diese ist mit mindestens 10 vH des Grund- oder Stammkapitals des Konzessionärs festzusetzen; die finanziellen Verpflichtungen des Konzessionärs gegenüber dem Bund und den Spielern sind hiebei zu berücksichtigen.

(5) Der Konzessionär ist verpflichtet, die übertragenen Glücksspiele ununterbrochen durchzuführen. Bei Verzicht auf die erteilte Konzession nach Beginn der Betriebsaufnahme hat der Konzessionär die Glücksspiele während einer vom Bundesminister für Finanzen mit längstens einem Jahr festzusetzenden Frist weiter zu betreiben. Die Frist ist so zu bestimmen, daß mit ihrem Ablauf der Bund oder ein neuer Konzessionär die Glücksspiele durchführen können.

(6) Solange eine nach Abs. 1 erteilte Konzession aufrecht ist, dürfen weitere Konzessionen nach Abs. 1 nicht erteilt werden. Treten mehrere Konzessionswerber, die die in Abs. 2 Z 1 bis 4 genannten Voraussetzungen erfüllen, gleichzeitig auf, so hat der Bundesminister für Finanzen auf Grund des Abs. 2 Z 5 zu entscheiden.

(7) Liegen nach Erteilung der Konzession die Voraussetzungen gemäß Abs. 2 nicht mehr vor oder sind diese nachträglich weggefallen oder verletzt der Konzessionär Bestimmungen dieses Bundesgesetzes oder eines auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Bescheides, so hat der Bundesminister für Finanzen

71. 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;

72. im Wiederholungsfall den Geschäftsleitern des Konzessionärs die Geschäftsführung ganz oder teilweise zu untersagen;



73. die Konzession zurückzunehmen, wenn andere Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz die Funktionsfähigkeit der Spieldurchführung nicht sicherstellen können.“

§ 14 GSpG in der Fassung BGBl I Nr 73/2010 lautet:

„Übertragung bestimmter Lotterien

Konzession

§ 14. (1) Der Bundesminister für Finanzen kann das Recht zur Durchführung der Ausspielungen nach den §§ 6 bis 12b durch Erteilung einer Konzession übertragen. Die Konzessionserteilung erfolgt nach vorheriger öffentlicher und transparenter Interessentensuche durch den Bundesminister für Finanzen.

(2) Die Konzession nach Abs. 1 darf nur einem Konzessionswerber erteilt werden, der

74. eine Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat ist, deren Sitz zur Sicherstellung einer ordnungspolitischen Aufsicht nach diesem Bundesgesetz über die Organbeschlüsse im Inland liegt und den Betrieb zur Sicherstellung einer ordnungspolitischen Aufsicht nach diesem Bundesgesetz vom Inland aus abwickelt;
 75. keine Eigentümer (Gesellschafter) hat, die über einen beherrschenden Einfluß verfügen und durch deren Einfluß eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet ist,
 76. einen Aufsichtsrat und ein eingezahltes Stamm- bzw. Grundkapital von zumindest 109 Millionen Euro hat, wobei die rechtmäßige Mittelherkunft in geeigneter Art und Weise nachzuweisen ist,
 77. Geschäftsleiter bestellt, die auf Grund entsprechender Vorbildung fachlich geeignet sind, über die für den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und gegen die kein Ausschließungsgrund nach § 13 der Gewerbeordnung 1973, BGBl. Nr. 50/1974, vorliegt und
 78. auf Grund der Umstände (insbesondere Erfahrungen, Kenntnisse und Eigenmittel) erwarten läßt, daß er unter Beachtung der Vorschriften dieses Bundesgesetzes über den Schutz der Spielteilnehmer und über die Geldwäschevorbeugung die Konzession am besten ausübt sowie
 79. bei dem die Struktur des allfälligen Konzerns, dem der oder die Eigentümer, die eine qualifizierte Beteiligung an dem Unternehmen halten, angehören, eine wirksame Aufsicht über den Konzessionär nicht behindert.
- (3) Zur Bewerbung um eine Konzession ist für Interessenten ein Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Staat des Europäischen



Wirtschaftsraumes erforderlich. Im Falle der erfolgreichen Bewerbung eines Interessenten ist die Konzession unter der Bedingung der Erfüllung des Erfordernisses nach Abs. 2 Z 1 zu erteilen. Dabei hat die Konzession nach fristgerechter Gründung einer inländischen Kapitalgesellschaft auf diese überzugehen, sobald sie die Erfüllung dieses Absatzes sowie die Einhaltung der für die gegenständliche Konzessionserteilung entscheidenden Merkmale nachweist. Für diesen Nachweis ist im Konzessionsbescheid eine angemessene Frist zu setzen.

(4) Die Konzession ist bei sonstiger Nichtigkeit schriftlich zu erteilen, sie kann mit Nebenbestimmungen versehen sein, wenn dies im öffentlichen Interesse, insbesondere der Sicherung der Entrichtung der Konzessionsabgaben und der Glücksspielabgabe liegt. Im Konzessionsbescheid ist insbesondere festzusetzen:

80. Die Dauer der Konzession; diese ist mit längstens 15 Jahren zu begrenzen;

81. die Höhe und Art der zu leistenden Sicherstellung; diese ist mit mindestens 10 vH des Grund- oder Stammkapitals des Konzessionärs festzusetzen; die finanziellen Verpflichtungen des Konzessionärs gegenüber dem Bund und den Spielern sind hiebei zu berücksichtigen.

82. eine Höchstzahl bewilligbarer Video Lotterie Terminals im Sinne des § 12a Abs. 2.

(5) Der Konzessionär ist verpflichtet, die übertragenen Glücksspiele ununterbrochen durchzuführen. Bei Verzicht auf die erteilte Konzession nach Beginn der Betriebsaufnahme hat der Konzessionär die Glücksspiele während einer vom Bundesminister für Finanzen mit längstens einem Jahr festzusetzenden Frist weiter zu betreiben. Die Frist ist so zu bestimmen, daß mit ihrem Ablauf der Bund oder ein neuer Konzessionär die Glücksspiele durchführen können.

(6) Solange eine nach Abs. 1 erteilte Konzession aufrecht ist, dürfen weitere Konzessionen nach Abs. 1 nicht erteilt werden. Treten mehrere Konzessionswerber, die die in Abs. 2 Z 1 bis 4 genannten Voraussetzungen erfüllen, gleichzeitig auf, so hat der Bundesminister für Finanzen auf Grund des Abs. 2 Z 5 zu entscheiden.

(7) Liegen nach Erteilung der Konzession die Voraussetzungen gemäß Abs. 2 nicht mehr vor oder sind diese nachträglich weggefallen oder verletzt der Konzessionär Bestimmungen dieses Bundesgesetzes oder eines auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Bescheides, so hat der Bundesminister für Finanzen

83. 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;

84. im Wiederholungsfall den Geschäftsleitern des Konzessionärs die Geschäftsführung ganz oder teilweise zu untersagen;
85. die Konzession zurückzunehmen, wenn andere Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz die Funktionsfähigkeit der Spieldurchführung nicht sicherstellen können.“

45 § 21 in der Fassung BGBl I Nr 59/2001 lautet:

„Spielbanken

Konzession

§ 21. (1) Der Bundesminister für Finanzen kann das Recht zum Betrieb einer Spielbank durch Erteilung einer Konzession übertragen.

(2) Eine Konzession nach Abs. 1 darf nur einem Konzessionswerber erteilt werden, der

86. eine Aktiengesellschaft mit dem Sitz im Inland ist,
 87. keine Aktionäre hat, die über einen beherrschenden Einfluß verfügen und durch deren Einfluß eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet ist,
 88. über ein eingezahltes Grundkapital von mindestens 22 Millionen Euro verfügt, wobei die rechtmäßige Mittelherkunft in geeigneter Weise nachzuweisen ist,
 89. Geschäftsleiter bestellt, die auf Grund entsprechender Vorbildung fachlich geeignet sind, über die für den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen verfügen und gegen die kein Ausschließungsgrund nach § 13 der Gewerbeordnung 1973, BGBl. Nr. 50/1974, vorliegt und
 90. auf Grund der Umstände (insbesondere Erfahrungen, Kenntnisse und Eigenmittel) erwarten läßt, daß er unter Beachtung der Vorschriften dieses Bundesgesetzes über den Schutz der Spielteilnehmer für die Gebietskörperschaften den besten Spielbankabgabenertrag erzielt sowie
 91. bei dem die Struktur des allfälligen Konzerns, dem der oder die Eigentümer, die eine qualifizierte Beteiligung an dem Unternehmen halten, angehören, eine wirksame Aufsicht über den Konzessionär nicht behindert.
- (3) Vor der Entscheidung über den Antrag ist dem Bundesland und der Gemeinde, in deren Bereich eine Spielbank errichtet werden soll, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.



(4) Insgesamt dürfen höchstens zwölf Konzessionen im Sinne des Abs. 1 erteilt werden. Für das Gebiet einer Gemeinde darf nur eine Konzession erteilt werden.

(5) Treten mehrere Konzessionswerber, die die Voraussetzungen des Abs. 2 Z 1 bis 4 erfüllen, gleichzeitig auf, so hat der Bundesminister für Finanzen auf Grund des Abs. 2 Z 5 zu entscheiden.“

In der Fassung BGBl I Nr 54/2010 wurde § 21 Abs 2 Z 1 GSpG dahin geändert, dass er lautete:

„§ 21. (1) ...

(2) Eine Konzession nach Abs. 1 darf nur einem Konzessionswerber erteilt werden, der

92. eine Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat ist, deren Sitz zur Sicherstellung einer ordnungspolitischen Aufsicht nach diesem Bundesgesetz über die Organbeschlüsse im Inland liegt und den Betrieb zur Sicherstellung einer ordnungspolitischen Aufsicht nach diesem Bundesgesetz vom Inland aus abwickelt;

...“

Weiters wurde ein Abs 3 mit folgendem Wortlaut eingefügt (und die weitere Absatznummerierung entsprechend geändert):

„...“

(3) Zur Bewerbung um eine Konzession ist für Interessenten ein Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraumes erforderlich. Im Falle der erfolgreichen Bewerbung eines Interessenten ist die Konzession unter der Bedingung der Erfüllung des Erfordernisses nach Abs. 2 Z 1 zu erteilen. Dabei hat die Konzession nach fristgerechter Gründung einer inländischen Kapitalgesellschaft auf diese überzugehen, sobald sie die Erfüllung dieses Absatzes sowie die Einhaltung der für die gegenständliche Konzessionserteilung entscheidenden Merkmale nachweist. Für diesen Nachweis ist im Konzessionsbescheid eine angemessene Frist zu setzen.

...“

46 § 50 in der Fassung BGBl I Nr 54/2010 lautet:

„Behörden und Verfahren

§ 50. (1) Für Strafverfahren und Betriebsschließungen nach diesem Bundesgesetz sind in erster Instanz die Bezirksverwaltungsbehörden, im



örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeidirektion diese, und in zweiter Instanz die Unabhängigen Verwaltungssenate gemäß § 51 Abs. 1 VStG zuständig.

(2) Diese Behörden können sich der Mitwirkung der Organe der öffentlichen Aufsicht bedienen und zur Klärung von Sachverhaltsfragen in Zusammenhang mit den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes die Amtssachverständigen des § 1 Abs. 3 hinzuziehen. Zu den Organen der öffentlichen Aufsicht zählen jedenfalls die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes und der Abgabenbehörden.

(3) Zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes sind die Organe der öffentlichen Aufsicht auch aus eigenem Antrieb berechtigt. Die Organe der Abgabenbehörden können zur Sicherung der Ausübung ihrer Überwachungsbefugnisse die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes hinzuziehen.

(4) Die Behörde nach Abs. 1 und die in Abs. 2 und 3 genannten Organe sind zur Durchführung ihrer Überwachungsaufgaben berechtigt, Betriebsstätten und Betriebsräume sowie Räumlichkeiten zu betreten, auch wenn dies sonst der Allgemeinheit untersagt ist, soweit dies zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes erforderlich ist. Veranstalter, Anbieter und Personen, die Glücksspieleinrichtungen bereithalten, haben der Behörde nach Abs. 1 und den Organen der öffentlichen Aufsicht umfassend Auskünfte zu erteilen, umfassende Überprüfungen und Testspiele zu ermöglichen und Einblick in die geführten Aufzeichnungen sowie die nach diesem Bundesgesetz aufzulegenden Spielbeschreibungen zu gewähren.

(5) Die Abgabenbehörde hat in Verwaltungsverfahren nach §§ 52, 53 und 54 dann, wenn zu der Verwaltungsübertretung eine von ihr stammende Anzeige vorliegt, Parteistellung und kann Berufung gegen Bescheide sowie Einspruch gegen Strafverfügungen erheben.

(6) Eine von der Bezirksverwaltungsbehörde oder von der Bundespolizeidirektion beabsichtigte Aufhebung einer Beschlagnahme oder die Einstellung eines Strafverfahrens ist im Falle des Vorliegens einer Anzeige einer Abgabenbehörde dieser zuvor unverzüglich zur Stellungnahme zu übermitteln.

(7) Der Bundesminister für Finanzen ist berechtigt, gegen Entscheidungen der Unabhängigen Verwaltungssenate Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Die Unabhängigen Verwaltungssenate haben Ausfertigungen glücksspielrechtlicher Entscheidungen unverzüglich dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln.

(8) Wird das Ermittlungsverfahren, dem eine Anzeige einer Abgabenbehörde zugrunde liegt, von der Staatsanwaltschaft eingestellt, so ist die anzeigende



Abgabenbehörde davon unter Darlegung der Gründe unmittelbar zu verständigen. Zur Erfüllung der glücksspielrechtlichen Überwachungsaufgaben haben die Strafgerichte den Bundesminister für Finanzen über den Ausgang von Strafverfahren nach § 168 StGB zu verständigen und ihm unmittelbar nach Rechtskraft eine Urteilsausfertigung zu übermitteln.“

§ 50 Abs 1 in der Fassung BGBl I Nr 118/2015 lautet:

„§ 50. (1) Für Strafverfahren und Betriebsschließungen nach diesem Bundesgesetz sind die Bezirksverwaltungsbehörden, im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, die Landespolizeidirektion zuständig. Gegen diese Entscheidungen kann Beschwerde an ein Verwaltungsgericht des Landes erhoben werden.

...“

47 § 52 GSpG in der Fassung BGBl I Nr 126/2008 lautet:

„Straf- und Verfahrensbestimmungen

§ 52. (1) Es begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Behörde mit Geldstrafe bis zu 22.000 Euro zu bestrafen,

93. wer Glücksspiele entgegen den Vorschriften dieses Bundesgesetzes zur Teilnahme vom Inland aus veranstaltet, organisiert, anbietet oder unternehmerisch zugänglich macht;
94. wer gewerbsmäßig ohne Berechtigung Spielanteile eines von diesem Bundesgesetz erfassten Glücksspieles oder Urkunden, durch welche solche Spielanteile zum Eigentum oder zum Gewinnbezug übertragen werden, veräußert oder an andere überläßt;
95. wer die Bewilligungsbedingungen eines genehmigten Glücksspieles nicht einhält;
96. wer ein Glücksspiel trotz Untersagung oder nach Zurücknahme der Spielbewilligung durchführt;
97. wer Glücksspielapparate oder Glücksspielautomaten, die dem Glücksspielmonopol unterliegen, außerhalb einer Spielbank betreibt (Veranstalter) oder zugänglich macht (Inhaber);
98. wer Verwaltungsübertretungen nach Z 1 insbesondere durch die Vermittlung der Spielteilnahme, das Bereithalten von Eingriffsgegenständen oder die unternehmerische Schaltung von Internet-Links fördert oder ermöglicht;
99. wer in einer Spielbank technische Hilfsmittel (zB eine entsprechend geeignete Fernbedienung) mit sich führt oder einsetzt, die geeignet sind,





sich selbst oder anderen einen Spielvorteil zu verschaffen oder den Spielablauf an Glücksspielapparaten oder an Glücksspielautomaten zu beeinflussen;

100. wer als Verantwortlicher des Konzessionärs die Pflichten gemäß § 25 Abs. 6 und 7 oder § 25a verletzt;
101. wer Ausspielungen, für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde, im Inland bewirbt oder deren Bewerbung ermöglicht, es sei denn es liegt eine Bewilligung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 56 Abs. 2 vor;
102. wer als Kreditinstitut die Vermögensleistung eines Spielers zur Teilnahme an einem bewilligungspflichtigen Glücksspiel, für das keine Bewilligung des Bundesministers für Finanzen vorliegt, weiterleitet, wenn dies im unmittelbaren Zusammenwirken mit dem Veranstalter oder Anbieter geschieht;
103. wer bei der Durchführung von Ausspielungen Trinkgelder direkt annimmt.
 - (2) Gegenstände, mit deren Hilfe in das Glücksspielmonopol eingegriffen wurde, sind gemäß § 54 einzuziehen.
 - (3) Die Teilnahme an Elektronischen Lotterien, für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde, ist strafbar, wenn die erforderlichen Einsätze vom Inland aus geleistet werden. Der Verstoß gegen dieses Verbot wird bei vorsätzlicher Begehung mit einer Geldstrafe bis zu 7.500 Euro, ansonsten mit einer Geldstrafe bis zu 1.500 Euro geahndet.
 - (4) Die Verjährungsfrist (§ 31 Abs. 2 VStG 1950) für Verwaltungsübertretungen gemäß Abs. 1 beträgt ein Jahr.“

§ 52 in der Fassung BGBl I Nr 54/2010 lautet:

„Verwaltungsstrafbestimmungen

§ 52. (1) Es begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Behörde mit Geldstrafe bis zu 22 000 Euro zu bestrafen,

104. wer zur Teilnahme vom Inland aus verbotene Ausspielungen im Sinne des § 2 Abs. 4 veranstaltet, organisiert oder unternehmerisch zugänglich macht oder sich als Unternehmer im Sinne des § 2 Abs. 2 daran beteiligt;
105. wer gewerbsmäßig ohne Berechtigung Spielanteile eines von diesem Bundesgesetz erfassten Glücksspieles oder Urkunden, durch welche solche Spielanteile zum Eigentum oder zum Gewinnbezug übertragen werden, veräußert oder an andere überläßt;
106. wer die Bewilligungsbedingungen eines genehmigten Glücksspieles nicht einhält;



107. wer die Auflagen des § 5 nicht einhält oder ein Glücksspiel trotz Untersagung oder nach Zurücknahme der Spielbewilligung durchführt;
 108. wer gegen eine Bestimmung der in § 2 Abs. 3 vorgesehenen Verordnung, gegen die Auflageverpflichtung von Spielbeschreibungen, die Anzeigeverpflichtung gemäß § 4 Abs. 6 oder eine Duldungs- oder Mitwirkungspflicht nach § 50 Abs. 4 verstößt;
 109. wer die Teilnahme an verbotenen Ausspielungen im Sinne des § 2 Abs. 4 - insbesondere durch die Vermittlung der Spielteilnahme, das Bereithalten von anderen Eingriffsgegenständen als Glücksspielautomaten oder die unternehmerische Schaltung von Internet-Links - fördert oder ermöglicht;
 110. wer technische Hilfsmittel (z.B. eine entsprechend geeignete Fernbedienung) bereit hält, mit sich führt oder einsetzt, die geeignet sind, sich selbst oder anderen einen unlauteren Spielvorteil zu verschaffen oder den Spielablauf zu beeinflussen;
 111. wer die Pflichten der Geldwäscheverbeugung gemäß § 25 Abs. 6 und 7 oder § 25a verletzt;
 112. wer verbotene Ausspielungen (§ 2 Abs. 4) im Inland bewirbt oder deren Bewerbung ermöglicht, es sei denn es liegt eine Bewilligung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 56 Abs. 2 vor;
 113. wer als Kreditinstitut wissentlich die vermögenswerte Leistung eines Spielers an den Veranstalter oder Anbieter verbotener Ausspielungen weiterleitet, wenn dies im vorsätzlichen unmittelbaren Zusammenwirken mit dem Veranstalter oder Anbieter geschieht;
 114. wer bei der Durchführung von Ausspielungen Trinkgelder direkt annimmt.
- (2) Werden in Zusammenhang mit der Teilnahme an Ausspielungen vermögenswerte Leistungen für ein Spiel von über 10 Euro von Spielern oder anderen geleistet, so handelt es sich nicht mehr um geringe Beträge und tritt insoweit eine allfällige Strafbarkeit nach diesem Bundesgesetz hinter eine allfällige Strafbarkeit nach § 168 StGB zurück. Die Befugnisse der Organe der öffentlichen Aufsicht gemäß § 50 Abs. 2 sowie die Befugnisse im Rahmen der behördlichen Sicherungsmaßnahmen nach §§ 53, 54 und 56a bleiben davon unberührt.
- (3) Werden Verwaltungsübertretungen nach Abs. 1 nicht im Inland begangen, gelten sie als an jenem Ort begangen, von dem aus die Teilnahme im Inland erfolgt. Gegenstände, mit deren Hilfe eine verbotene Ausspielung im Sinne des § 2 Abs. 4 durchgeführt oder auf andere Weise in das Glücksspielmonopol des Bundes eingegriffen wird, unterliegen, sofern sie nicht gemäß § 54 einzuziehen sind, dem Verfall.



(4) Die Teilnahme an Elektronischen Lotterien, für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde, ist strafbar, wenn die erforderlichen Einsätze vom Inland aus geleistet werden. Der Verstoß gegen dieses Verbot wird bei vorsätzlicher Begehung mit einer Geldstrafe bis zu 7 500 Euro, ansonsten mit einer Geldstrafe bis zu 1 500 Euro geahndet.

(5) Die Verjährungsfrist (§ 31 Abs. 2 VStG) für Verwaltungsübertretungen gemäß Abs. 1 beträgt ein Jahr.“

Mit der Novelle BGBl I Nr 13/2014 wurde in den Fällen der Z 1 des § 52 Abs 1 GSpG die zu verhängende Geldstrafe auf bis zu 60.000,-- Euro erhöht und die Abs 2 und 3 leg cit dahin geändert, dass sie lauten:

„...“

(2) Bei Übertretung des Abs. 1 Z 1 mit bis zu drei Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenständen ist für jeden Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenstand eine Geldstrafe in der Höhe von 1 000 Euro bis zu 10 000 Euro, im Falle der erstmaligen und weiteren Wiederholung von 3 000 Euro bis zu 30 000 Euro, bei Übertretung mit mehr als drei Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenständen für jeden Glücksspielautomaten oder anderen Eingriffsgegenstand eine Geldstrafe von 3 000 Euro bis zu 30 000 Euro, im Falle der erstmaligen und weiteren Wiederholung von 6 000 Euro bis zu 60 000 Euro zu verhängen.

(3) Ist durch eine Tat sowohl der Tatbestand der Verwaltungsübertretung nach § 52 als auch der Tatbestand des § 168 StGB verwirklicht, so ist nur nach den Verwaltungsstrafbestimmungen des § 52 zu bestrafen.

...“

Die früheren Abs 3 und 4 leg cit wurden zu den Abs 4 und 5 leg cit. Der ehemalige Abs 5 leg cit entfiel.

48 § 53 Abs 1 und 2 GSpG in der Fassung BGBl Nr 747/1996 lautet:

„§ 53. (1) Die Behörde kann die Beschlagnahme der Glücksspielapparate, Glücksspielautomaten, der sonstigen Eingriffsgegenstände und der technischen Hilfsmittel anordnen, und zwar sowohl wenn der Verfall als auch wenn die Einziehung vorgesehen ist, wenn

115. der Verdacht besteht, daß

- a) mit Glücksspielapparaten, Glücksspielautomaten oder sonstigen Eingriffsgegenständen, mit denen in das Glücksspielmonopol des Bundes eingegriffen wird, fortgesetzt gegen eine oder mehrere Bestimmungen des § 52 Abs. 1 verstoßen wird, oder



b) durch die Verwendung technischer Hilfsmittel gegen § 52 Abs. 1 Z 7 verstoßen wird oder

116. fortgesetzt oder wiederholt mit Glücksspielapparaten, Glücksspielautomaten oder sonstigen Eingriffsgegenständen gemäß Z 1 lit. a gegen eine oder mehrere Bestimmungen des § 52 Abs. 1 verstoßen wird oder

117. fortgesetzt oder wiederholt durch die Verwendung technischer Hilfsmittel gegen § 52 Abs. 1 Z 7 verstoßen wird.

(2) Die Organe der öffentlichen Aufsicht können die in Abs. 1 genannten Gegenstände auch aus eigener Macht vorläufig in Beschlag nehmen, um unverzüglich sicherzustellen, daß die Verwaltungsübertretungen gemäß einer oder mehrerer Bestimmungen des § 52 Abs. 1 nicht fortgesetzt begangen oder wiederholt werden. Sie haben darüber außer im Falle des § 52 Abs. 1 Z 7 dem Betroffenen sofort eine Bescheinigung auszustellen oder, wenn ein solcher am Aufstellungsort nicht anwesend ist, dort zu hinterlassen und der Behörde die Anzeige zu erstatten. In der Bescheinigung sind der Eigentümer der Gegenstände, der Veranstalter und der Inhaber aufzufordern, sich binnen vier Wochen bei der Behörde zu melden; außerdem ist auf die Möglichkeit einer selbständigen Beschlagnahme (Abs. 3) hinzuweisen. Tritt bei dieser Amtshandlung der Eigentümer der Gegenstände, der Veranstalter oder der Inhaber auf, so sind ihm die Gründe der Beschlagnahme bekanntzugeben.

...“

49 § 54 Abs 1 GSpG in der Fassung BGBl Nr 747/1995 lautet:

„§ 54. (1) Gegenstände, mit denen gegen eine oder mehrere Bestimmungen des § 52 Abs. 1 verstoßen wird, sind zur Verhinderung weiterer Verwaltungsübertretungen gemäß einer oder mehrerer Bestimmungen des § 52 Abs. 1 einzuziehen, wenn ihr Eigentümer, der Veranstalter oder der Inhaber innerhalb der letzten fünf Jahre (§ 55 VStG) bereits einmal wegen einer Verwaltungsübertretung gemäß einer oder mehrerer Bestimmungen des § 52 Abs. 1 bestraft wurde.

...“



§ 54 Abs 1 in der Fassung BGBl I Nr 73/2010 lautet:

„Einziehung

§ 54. (1) Gegenstände, mit denen gegen eine oder mehrere Bestimmungen des § 52 Abs. 1 verstoßen wird, sind zur Verhinderung weiterer Verwaltungsübertretungen gemäß einer oder mehrerer Bestimmungen des § 52 Abs. 1 einzuziehen, es sei denn der Verstoß war geringfügig.

...“

50 § 56a Abs 1 GSpG in der Fassung BGBl Nr 747/1996 lautet:

„Betriebsschließung

§ 56a. (1) Besteht der begründete Verdacht, daß im Rahmen einer betrieblichen Tätigkeit Glücksspiele entgegen den Vorschriften dieses Bundesgesetzes veranstaltet oder durchgeführt werden, und ist mit Grund anzunehmen, daß eine Gefahr der Fortsetzung besteht, so kann die Behörde ohne vorausgegangenes Verfahren, aber nicht ohne vorher zur Einstellung der entgegen den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes veranstalteten oder durchgeführten Glücksspiele aufgefordert zu haben, an Ort und Stelle die gänzliche oder teilweise Schließung des Betriebes verfügen. Von einer Betriebsschließung ist Abstand zu nehmen, wenn eine weitere Gefährdung der Interessen des Glücksspielmonopols durch andere geeignete Vorkehrungen, wie die Stilllegung von Einrichtungen, Beschlagnahmen oder sonstige Maßnahmen, mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

...“

51 Zur Frage der Zuständigkeit und des anzuwendenden Rechts wird weiters gemäß § 43 Abs 2 zweiter Satz VwGG auf das hg Erkenntnis vom 20. Jänner 2015, Ra 2015/17/0068, verwiesen, in dem ausführlich begründet wurde, dass betreffend Tathandlungen, die vor Inkrafttreten der GSpG-Novelle I Nr 13/2014 gesetzt wurden, das damals geltende materielle Verwaltungsstrafrecht anzuwenden ist und daher Feststellungen zur Höhe der möglichen Höchstensätze zu treffen sind.

52 Der Bundesminister für Finanzen bringt in seiner Amtsrevision vor, das bestehende Glücksspielmonopol solle die negativen Auswirkungen des Glücksspiels hintanhaltend. Eine kohärente und systematische Regelung des Glücksspiels solle ein ausreichendes legales Spielangebot gewährleisten, das vor allem den Spielerschutz, die Hintanhaltung der Ausbreitung der Spielsucht



sowie Vorkehrungen gegen kriminelle Delikte im Zusammenhang mit Spielsucht hochhalten solle. Die Konzessionäre würden einer strengen Aufsicht durch den Bundesminister für Finanzen sowohl dahin unterliegen, ob sie sich im Rahmen der ihnen erteilten Konzessionen bewegten als auch dahin, ob sie keine expansionistische Politik betrieben bzw die von ihnen durchgeführte Werbung maßvoll und strikt auf das begrenzt bleibe, was erforderlich sei, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielnetzwerken zu lenken. Zudem werde strikt gegen illegales Glücksspiel vorgegangen.

- 53 Das Landesverwaltungsgericht habe, so die revisionswerbende Amtspartei weiter, das Urteil des EuGH in der Sache *Pfleger* insoweit verkannt, als dort nicht von einer Differenzierung in Haupt- und Nebenziele ausgegangen werde. Zur Rechtfertigung der Beschränkung von Glücksspieltätigkeiten genüge, dass etwa Spielerschutz und Hintanhaltung der Kriminalität auch (Hervorhebung im Original) ein ausschlaggebendes Ziel seien. Das Landesverwaltungsgericht stelle nicht in Abrede, dass es sich bei Spielerschutz, Suchtprävention und Kriminalitätsbekämpfung um vom GSpG verfolgte Ziele handle. Die Sicherung von Staatseinnahmen rechtfertige für sich alleine zwar keine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, dies sei gegenständlich aber auch nicht der Fall.
- 54 Die Ausführungen des Landesverwaltungsgerichtes, dem Glücksspiel-Bericht komme weder die rechtliche Qualität eines Sachverständigengutachtens noch jene einer wissenschaftlichen Abhandlung zu, andererseits sei die Einholung eines Sachverständigengutachtens aber ohnehin entbehrlich, da die Beurteilung kein spezifisches Sachwissen erfordere und es sich um eine Frage der Beweiswürdigung handle, seien widersprüchlich und nicht nachvollziehbar.
- 55 Darüber hinaus tritt die revisionswerbende Partei der Schlussfolgerung des Landesverwaltungsgerichtes, wonach die durch die GSpG-Novelle 2014 erfolgte Subsidiaritätsumkehr Ausdruck einer Entkriminalisierung sei, woraus gefolgert werden könne, es gebe kein Kriminalitätsproblem im Glücksspielbereich, entgegen und führt aus, die Gesetzesänderung sei aufgrund höchstgerichtlicher Rechtsprechung erfolgt, es werde dadurch eine Doppelbestrafung hintangehalten. Es würden Reibungsverluste bei der Zuständigkeitsabgrenzung vermieden und Doppelgleisigkeiten im Rahmen der





Vollziehung bereinigt. Die Novelle führe zu keiner Entkriminalisierung, sondern zu einer Klarstellung und Verbesserung der tatsächlichen Vollziehung. Die Verfassungskonformität dieser Regelung habe der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis vom 10. März 2015, G 203/2014 ua, bestätigt.

56 Weiters führt die revisionswerbende Amtspartei - unter Anführung vieler Erkenntnisse - aus, zahlreiche Landesverwaltungsgerichte hätten bereits die Vereinbarkeit des österreichischen Glücksspielgesetzes mit dem Unionsrecht geprüft und das österreichische Glücksspielmonopol für zulässig befunden. Die Regelungen seien einhellig als kohärent beurteilt worden, sie verfolgten nach Ansicht dieser Verwaltungsgerichte die vom EuGH vorgegebenen Ziele in systematischer und konsequenter Weise, an deren Unionsrechtskonformität bestehe kein Zweifel.

57 Abschließend führt die revisionswerbende Partei aus, das Landesverwaltungsgericht sei im vorliegenden Fall zutreffend davon ausgegangen, dass verbotene Ausspielungen vorgelegen seien. Die Stattgebung der Beschwerde hätte sohin unterbleiben müssen.

Die Revision ist berechtigt.

58 Die Einrichtung staatlicher Monopole ist eine Maßnahme, die den in Art 56 AEUV verbürgten freien Dienstleistungsverkehr und die in Art 49 AEUV verbürgte Niederlassungsfreiheit beschränkt. Der EuGH hat bereits mehrfach ausgesprochen, eine Monopolregelung, die insbesondere den Vorteil bietet, die Spiellust und den Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen zu lenken, könne zur Verwirklichung von im Allgemeininteresse liegenden Zielen dienen (vgl EuGH vom 8. September 2010, Rs C-316/07, *Markus Stoß ua*, Rn 79). Der EuGH spricht hierbei von „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ (vgl EuGH vom 15. September 2011, Rs C-347/09, *Jochen Dickinger und Franz Ömer*, Rn 42).

59 Diese zwingenden Gründe des Allgemeininteresses beziehen sich meist auf den Schutz der Empfänger der jeweiligen Dienstleistungen und den Verbraucher sowie auf den Schutz der Sozialordnung (vgl *Jochen Dickinger und Franz Ömer*, Rn 44). In diesem Zusammenhang hat der EuGH die Ziele des



Verbraucherschutzes, der Betrugsverbeugung und der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen sowie der Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen als solche Gründe anerkannt (vgl zB EuGH vom 6. März 2007, Rs C-338/04, *Massimiliano Placanica ua*, Rn 46).

60 Zu beachten ist, dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die mit Glücksspielen (und Wetten) einhergehenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft es rechtfertigen, den staatlichen Stellen ein ausreichendes Ermessen zuzuerkennen, um im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben (vgl *Markus Stoß ua*, Rn 76; *Jochen Dickinger und Franz Ömer*, Rn 45, *Massimiliano Placanica ua*, Rn 47 usw). In Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene steht es den Mitgliedstaaten daher grundsätzlich frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen (vgl zB EuGH vom 11. Juni 2015, Rs C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft ua*, Rn 56).

61 So kann ein Mitgliedstaat, der bestrebt ist, ein besonders hohes Schutzniveau zu gewährleisten, Grund zur Annahme haben, nur die Gewährung exklusiver Rechte an eine einzige Einrichtung, die von den Behörden genau überwacht wird, erlaube diesen, die mit dem Glücksspielsektor verbundenen Gefahren zu beherrschen und das Ziel, Anreize für übermäßige Spielausgaben zu vermeiden und zu bekämpfen, hinreichend wirksam zu verfolgen. Den Behörden eines Mitgliedstaates steht es weiters frei, die Ansicht zu vertreten, die Tatsache, dass sie als Kontrollinstanz der mit dem Monopol betrauten Einrichtung über zusätzliche Mittel verfügen, mit denen sie deren Verhalten außerhalb der gesetzlichen Regulierungsmaßnahmen und Kontrollen beeinflussen können, ihnen eine bessere Beherrschung des Glücksspielangebots und bessere Effizienzgarantien bei der Durchführung ihrer Politik zu gewährleisten vermag, als es bei der Ausübung der entsprechenden Tätigkeiten durch private Anbieter, die im Wettbewerb stehen, der Fall wäre, selbst wenn diese eine Erlaubnis





benötigten und einer Kontroll- oder Sanktionsregelung unterlägen
(vgl. *Jochen Dickinger und Franz Ömer*, Rn 48f).

- 62 Die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Beschränkungen müssen stets den sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergebenden Anforderungen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit genügen. Daher ist gesondert jede Beschränkung zu prüfen, ob sie geeignet ist, die Verwirklichung des vom Mitgliedstaat angestrebten Ziels oder der von ihm geltend gemachten Ziele zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele erforderlich ist. Auf jeden Fall dürfen die Beschränkungen nicht diskriminierend angewendet werden (vgl. *Massimiliano Placanica ua*, Rn 48f; EuGH vom 8. September 2010, Rs C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, Rn 60; *Jochen Dickinger und Franz Ömer*, Rn 50, *Markus Stoß ua*, Rn 77).
- 63 Eine nationale Regelung ist nur dann geeignet, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft ua*, Rn 64). Hierfür muss ein normativer Rahmen errichtet werden, mit dem sich gewährleisten lässt, dass der Inhaber des Monopols tatsächlich in der Lage sein wird, das festgelegte Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu verfolgen (vgl. *Markus Stoß ua*, Rn 83).
- 64 Stehen mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl, ist die am wenigsten belastende zu wählen (vgl. EuGH vom 13. November 1990, Rs C-331/88, *Fedesa ua*, Rn 13, EuGH vom 16. Dezember 1999, Rs C-101/98, *Union Deutsche Lebensmittelwerke GmbH*, Rn 30).
- 65 Dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, obliegt es dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich dem sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt (vgl. *Dickinger und Ömer*, Rn 54 und *Robert Pfleger ua*, Rn 50, jeweils mwN).





- 66 Jedoch lässt sich aus dieser Rechtsprechung nicht ableiten, dass einem Mitgliedstaat nur deshalb die Möglichkeit genommen wäre, zu belegen, dass eine innerstaatliche restriktive Maßnahme diesen Anforderungen genügt, weil er keine Untersuchungen vorlegen kann, die dem Erlass der fraglichen Regelung zugrunde lagen (vgl *Markus Stoß ua*, Rn 72 und *Robert Pfleger ua*, Rn 51).
- 67 Folglich muss das nationale Gericht eine Gesamtwürdigung der Umstände vornehmen, unter denen eine restriktive Regelung erlassen worden ist und durchgeführt wird (*Robert Pfleger ua*, Rn 52).
- 68 Zunächst ist festzuhalten, dass das Landesverwaltungsgericht und der Mitbeteiligte das im GSpG in § 3 GSpG angeordnete Monopolsystem als nicht mit dem Unionsrecht vereinbar betrachten.
- 69 Um das Monopolsystem nach dem GSpG verstehen und die vom EuGH geforderte Gesamtwürdigung vornehmen zu können, ist es erforderlich, die historische Entwicklung des Glücksspielrechtes in Österreich in den Blick zu nehmen.
- 70 Den ersten wesentlichen Beitrag zur Entstehung des heutigen Glücksspielmonopols leistete Maria Theresia, die mit dem Patent vom 13. November 1751 in den österreichischen Erblanden und im Königreich Böhmen das Zahlenlotto einführte und das Recht zur Durchführung dem Italiener Conte Ottavio di Cataldi für zehn Jahre verpachtete (sog Lotto di Genova). Dieses Recht wurde auch in den darauffolgenden Jahren weiterhin an Private verpachtet, bis Joseph II. am 31. März 1773 das Lotto in die Eigenregie des Staates übernahm, weil er auf diese Weise die Spielleidenschaft der Bevölkerung unter Kontrolle zu bringen hoffte und aufgrund des von ihm erlassenen Lotteriepates vom 21. Oktober 1787 das Zahlenlotto durch die Lotto-Gefällsdirektion staatlich bewirtschaften ließ. Seine grundsätzlichen Züge erhielt das heutige Lotto von Kaiser Franz I., der das kaiserliche Lotto-Patent vom 13. März 1813 erließ. Die Veranstaltung von lotterиеähnlichen Ausspielungen war nun bei Strafe ausschließlich dem Staat vorbehalten. Für gewisse Warenausspielungen konnte jedoch gegen Zahlung



einer Taxe iHv 10 % von dem durch die Ausspielung hereingebrachten Betrag eine Bewilligung erteilt werden.

- 71 Durch die Spielbankverordnung vom 7. Oktober 1933 (BGBl 463) wurde gemäß § 4 Abs 2 auch der Betrieb der „sonst untersagten Spiele“ - worunter die strafrechtlich verpönten Hasardspiele wie Roulette oder Würfeln zu verstehen waren - zur Abhaltung in einer Spielbank für bewilligungsfähig erklärt. Mit dieser Verordnung ist die heutige Zweiteilung des Glücksspielmonopolbereichs in Lotterien und Spielbanken entstanden (vgl zur historischen Entwicklung *Julia Kohl*, Das österreichische Glücksspielmonopol, S 8 f; *Schwartz/Wohlfahrt*, GlücksspielG² § 3 Rz 13; *Czeike*, Historisches Lexikon Wien, Lotterie; vgl auch VwGH vom 4. August 2005, 2004/17/0035, Pkt 2.1.1., mwN).
- 72 Nach dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich wurde durch die Verordnung vom 18. April 1940 betreffend die Einführung des Spielbankrechts in der Ostmark und dem Reichsgau Sudetenland (dRGGBl I 668) das deutsche Spielbankgesetz vom 14. Juli 1933 (dRGGBl I 480) auch für Österreich in Geltung gesetzt. Diese reichsdeutschen Vorschriften wurden mit Beschluss der Provisorischen Staatsregierung vom 7. August 1945 (StGGBl 25) aufgehoben; an ihre Stelle sind die am 13. März 1938 in Geltung gestandenen österreichischen Rechtsvorschriften getreten, die durch § 2 des Glücksspielgesetzes (GSG) 1945 (StGGBl 1945/117) ausdrücklich wieder in Kraft gesetzt wurden (vgl *Schwartz/Wohlfahrt* aaO, Rz 16 und 17).
- 73 Der Verfassungsgerichtshof hob diese Bestimmungen mit Erkenntnis vom 22. Juni 1957 zur Gänze als verfassungswidrig auf (VfSlg 3200/1957), weshalb eine Neuregelung des Glücksspielwesens durch das GSG 1960 und das GSG 1962 erfolgte, die die Vorgängerbestimmungen für das noch heute in Kraft stehende Glücksspielgesetz bilden. Bis zur Neukodifizierung im Jahr 1989 wurde das GSG 1962 insgesamt elfmal novelliert, wobei die wichtigsten Neuerungen die Eingliederung des Sporttotos und die Einführung und Erhöhung einer Bewilligungshöchstzahl für Spielbanken betrafen (vgl *Julia Kohl* aaO S 9 f).





- 74 Seine heutige Form erhielt das Glücksspielwesen durch das Glücksspielgesetz 1989 (GSpG), das - wie oben dargestellt - mehrfach novelliert wurde. Es ist nunmehr für alle Glücksspielarten die Vergabe von Konzessionen oder Bewilligungen vorgesehen. Im Bereich des Glücksspielmonopols des Bundes (weiterhin betreffend Lotterien und Spielbanken) wurden auch alle im Gesetz vorgesehenen Konzessionen vergeben.
- 75 In Österreich stellt sich daher die Lage im Glücksspielbereich so dar, dass bereits seit Jahrhunderten ein Glücksspielmonopol des Staates bzw Bundes besteht, aber seit dem Bestehen des Monopols für die unterschiedlichen Glücksspiele in unterschiedlichem Ausmaß in ihrer Anzahl beschränkte Konzessionen vergeben werden konnten und auch vergeben wurden.
- 76 Seit Inkrafttreten des GSpG können alle dem Glücksspielmonopol unterliegenden Glücksspiele an private Konzessionäre übertragen werden und wurden auch übertragen. Der Bund veranstaltet aufgrund des ihm eingeräumten Monopols keinerlei Glücksspiele. Im Bereich des zugunsten des Bundes bestehenden Glücksspielmonopols (§ 3 GSpG) liegt daher eine Kombination des Monopolsystems mit einem Konzessionssystem unter Beschränkung der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen vor. Ursprünglich war die Vergabe von zwölf Spielbankenkonzessionen (§ 21 GSpG) und einer Lotterienkonzession (§ 14 GSpG) vorgesehen. Würde lediglich ein entsprechendes Konzessionssystem mit beschränkter Anzahl zu vergebender Konzessionen bestehen, würde sich für den Glücksspielmarkt nichts ändern. Das Glücksspielmonopol gemäß § 3 GSpG hätte lediglich dann Auswirkungen auf den Glücksspielmarkt, wenn die im GSpG vorgesehenen Konzessionen nicht vergeben würden, was aber nicht der Fall ist. Es ist daher festzuhalten, dass die in Österreich geltende Gesetzeslage sich am Glücksspielmarkt in der Realität so auswirkt, als wäre ein Konzessionssystem mit beschränkter Anzahl zu vergebender Konzessionen - ohne Bestehen eines Glücksspielmonopols - vorgesehen. Im Übrigen sind die Landesauspielungen mit Glücksspielautomaten ausdrücklich gemäß § 4 Abs 2 GSpG vom Glücksspielmonopol ausgenommen. Auch der EuGH hat in dem aus Anlass des



vorliegenden Verwaltungsverfahrens ergangenen Urteil *Robert Pfleger ua*, Rz 39 (nur) darauf abgestellt, dass eine Regelung eines Mitgliedstaates wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende, die den Betrieb von Glücksspielen ohne vorab erteilte behördliche Erlaubnis verbiete, eine Beschränkung des durch Art 56 AEUV garantierten freien Dienstleistungsverkehrs darstelle.

77 In diesem Urteil hat der EuGH weiters ausgesprochen, im vorliegenden Fall gehörten die angeführten Ziele der in den Ausgangsverfahren fraglichen österreichischen Regelung, dh die Spieler zu schützen, indem das Angebot von Glücksspielen begrenzt wird, und Straftaten im Zusammenhang mit Glücksspielen zu bekämpfen, indem diese im Rahmen einer kontrollierten Expansion reguliert werden, zu den Zielen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs Beschränkungen von Grundfreiheiten auf dem Gebiet des Glücksspiels rechtfertigen können (*Robert Pfleger ua*, Rz 42 mwN).

78 Das Glücksspielgesetz enthielt bereits in seiner Stammfassung BGBl 620/1989 zahlreiche Bestimmungen, die dem Spielerschutz und der Vorbeugung der Spielsucht sowie der Reduktion von Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen dienten. Dazu wurde in den Materialien ua ausgeführt, idealerweise wäre ein gänzlich Verbot von Glücksspielen die sinnvollste Regelung; angesichts des Umstandes, dass der Spieltrieb dem Menschen nun einmal „immanent gegeben zu sein scheint“, wird es aber als wesentlich sinnvoller erachtet, diesen Spieltrieb in geordnete Bahnen zu lenken. Dadurch kann eine Abwanderung des Glücksspiels in die Illegalität vermieden werden und der Staat erhält die Möglichkeit, die auf legaler Basis betriebenen Glücksspiele zu überwachen. Diese Überwachung muss als oberste Zielsetzung den Schutz der Spieler vor Augen haben (vgl ErläutRV 17. GP, BlgNr 1067, 15; vgl auch VwGH vom 4. August 2005, 2004/17/0035). Auch die Bestimmungen über die Beschlagnahme und Einziehung (§§ 53 und 54 GSpG in der Stammfassung) sind vom Gedanken des Spielerschutzes getragen. So wird in den Gesetzesmaterialien ausgeführt, es hätten sich in der Zeit vor dieser Novelle illegale Automatenkasinos ausgebreitet, die in keinerlei Hinsicht Schutz für das Spielerpublikum böten: Weder könne der Bund die illegal aufgestellten Glücksspielautomaten beaufsichtigen, noch hätten die Betreiber



oder Aufsteller eine Verantwortung gegenüber dem Spieler. Schon zum Schutz des Spielerpublikums seien rasch durchgreifende Maßnahmen erforderlich (vgl ErläutRV 17. GP, BlgNr 1067, 21).

79 Die Bestimmungen, die dem Spielerschutz und der Vorbeugung der Spielsucht sowie der Reduktion von Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen dienen sollten, wurden im Laufe der Jahre in zahlreichen Novellen des Glücksspielgesetzes ausgebaut.

80 § 14 GSpG regelt die Vergabe der Konzession zur Durchführung von Ausspielungen gemäß den §§ 6 bis 12b GSpG (bestimmte Lotterien, darunter auch elektronische Lotterien) und § 21 GSpG jene zum Betrieb einer Spielbank. Die Vergabe der Konzessionen ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Bereits in der Stammform des GSpG war zB vorgesehen, dass die Konzession für das Recht zur Durchführung der Lotterien nur einem Konzessionswerber erteilt werden darf, der eine Kapitalgesellschaft mit Sitz im Inland ist, keine Eigentümer (Gesellschafter) hat, die über einen beherrschenden Einfluss verfügen und durch deren Einfluss eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet werden kann, über einen Aufsichtsrat und ein eingezahltes Stamm- bzw Grundkapital von 300 Millionen Schilling verfügt und fachlich geeignete Geschäftsleiter bestellt (vgl § 14 Abs 2 GSpG idF BGBl Nr 620/1989). Die Vergabe einer Konzession für das Recht zum Betrieb einer Spielbank war an die Voraussetzung geknüpft, dass der Konzessionswerber eine Aktiengesellschaft mit dem Sitz im Inland ist, keine Aktionäre hat, die über einen beherrschenden Einfluss verfügen und durch deren Einfluss eine Zuverlässigkeit in ordnungspolitischer Hinsicht nicht gewährleistet werden kann, über ein eingezahltes Grundkapital von 100 Millionen Schilling verfügt und fachlich geeignete Geschäftsleiter bestellt (vgl § 21 Abs 2 GSpG idF BGBl Nr 620/1989).

81 § 14 und § 21 GSpG wurden mit BGBl I Nr 54/2010 dahin geändert, dass in der Bewerbungsphase lediglich ein Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union bzw des Europäischen Wirtschaftsraumes erforderlich ist



und erst nach Zuschlag eine inländische Kapitalgesellschaft gegründet werden muss.

- 82 Das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Ernst Engelmann* (vgl. EuGH vom 9. September 2010, Rs C-64/08) machte sodann eine Änderung erforderlich. In diesem Urteil hat der EuGH ausgesprochen, Art 43 EG (nunmehr Art 49 AEUV) stehe einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegen, die den Betrieb von Glücksspielen in Spielbanken ausschließlich Wirtschaftsteilnehmern mit Sitz im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats vorbehält.
- 83 Deshalb legt § 14 GSpG idF BGBl I Nr 111/2010 fest, dass für Interessenten zur Bewerbung um eine Konzession ein Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraumes erforderlich ist. Im Falle der erfolgreichen Bewerbung eines Interessenten mit Sitz außerhalb von Österreich ist die Konzession unter der Bedingung zu erteilen, dass der Sitz der Kapitalgesellschaft in Österreich errichtet wird. Die Errichtung einer inländischen Kapitalgesellschaft ist nicht erforderlich, wenn die ausländische Kapitalgesellschaft in ihrem Sitzstaat über eine vergleichbare Lotterienkonzession verfügt und einer vergleichbaren staatlichen Glücksspielaufsicht unterliegt, die im Sinne des § 19 GSpG der österreichischen Aufsicht erforderlichenfalls Kontrollauskünfte übermittelt und für sie Kontrollmaßnahmen vor Ort durchführt (behördliche Aufsichtskette). Können diese Voraussetzungen nachgewiesen werden, ist die Ausübung der Konzession durch eine bloße Niederlassung in Österreich zulässig. Zudem ist vorgesehen, dass dem Bundesminister für Finanzen über die Organbeschlüsse der ausländischen Kapitalgesellschaft unverzüglich zu berichten ist, soweit sie auch die Geschäftsführung der österreichischen Niederlassung betreffen. Zudem hat eine getrennte Buch- und Geschäftsführung für alle inländischen Betriebe zu erfolgen (§ 14 Abs 3 GSpG idF BGBl I Nr 111/2010). § 21 Abs 3 GSpG idF BGBl I Nr 111/2010 hat eine entsprechende Regelung für die Bewerbung um eine Konzession für das Recht zum Betrieb einer Spielbank vorgesehen. Diese Bestimmungen sind bis heute unverändert geblieben.



84 In der geltenden Fassung ist darüber hinaus nunmehr vorgesehen, dass eine Konzession nur an ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat, dessen Sitz nach Maßgabe des Abs 3 in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraumes liegt, vergeben werden darf. Außerdem hat die Abwicklung des Spielbetriebs in einer Form zu erfolgen, die eine effektive und umfassende ordnungspolitische Aufsicht nach dem GSpG erlaubt (§ 14 Abs 2 Z 1 sowie § 21 Abs 2 Z 1 GSpG). Die Satzung der Kapitalgesellschaft darf keine Bestimmungen enthalten, die die Sicherheit und die ordnungsgemäße Spieldurchführung gefährden (§ 14 Abs 2 Z 2 sowie § 21 Abs 2 Z 2 GSpG). Der Bewerber um die Lotterienkonzession muss über ein eingezahltes Stamm- oder Grundkapital von mindestens 109 Millionen Euro verfügen, jener um die Spielbankkonzession von mindestens 22 Millionen Euro. In beiden Fällen ist die rechtmäßige Mittelherkunft in geeigneter Weise nachzuweisen und der Betrag hat den Geschäftsleitern unbeschränkt und nachgewiesener Maßen für den Spielbetrieb im Inland zur freien Verfügung zu stehen (§ 14 Abs 2 Z 3 und § 21 Abs 2 Z 3 GSpG). Darüber hinaus haben sowohl Personen, die eine Beteiligung am Konzessionär halten und über einen beherrschenden Einfluss verfügen als auch die Geschäftsleiter gewissen Anforderungen hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit zu genügen (siehe näher dazu § 14 Abs 2 Z 4 und 5 sowie § 21 Abs 2 Z 4 und 5 GSpG). Nicht zuletzt dürfen die Struktur eines allfälligen Konzerns, dem der oder die Eigentümer, die eine qualifizierte Beteiligung an dem Unternehmen halten, angehören, und die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Sitzstaates eine wirksame Aufsicht über den Konzessionär nicht behindern und ist jener Konzessionswerber zu wählen, der aufgrund seiner Erfahrungen, Infrastrukturen, Entwicklungsmaßnahmen und Eigenmittel sowie seiner Systeme und Einrichtungen zur Spielsuchtvorbeugung, zum Spielerschutz, zur Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung, zur Betriebssicherheit, zur Qualitätssicherung, zur betriebsinternen Aufsicht und zu anderen ihn treffenden Bestimmungen des GSpG die beste Ausübung der Konzession erwarten lässt (§ 14 Abs 2 Z 6 und 7 sowie § 21 Abs 2 Z 6 und 7 GSpG).



- 85 Für den Betrieb von Spielbanken dürfen gemäß der geltenden Rechtslage österreichweit höchstens 15 Konzessionen mit einer höchstens 15-jährigen Laufzeit vergeben werden (§ 21 Abs 5 und 7 Z 1 GSpG). Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seinem Erkenntnis vom 30. September 1989, B 1278/88, ausgesprochen, die möglichen negativen Begleiterscheinungen und Gefahren des Betriebs von Spielbanken - wie die durch die Spielleidenschaft herbeigeführte Gefahr wirtschaftlicher Existenzgefährdung von Menschen, die möglichen unerlaubten Aktivitäten der Veranstalter von Spielbanken oder die Gefahr des Eindringens krimineller Kreise in diesen Bereich - rechtfertigten es, die Zahl der betriebenen Spielbanken gering zu halten. Der Verwaltungsgerichtshof hat sich dieser Auffassung angeschlossen (vgl VwGH vom 23. Dezember 1991, 88/17/0010). Auch im Zusammenhang mit der Erteilung der Lotterienkonzession hat der Verfassungsgerichtshof unter Hinweis auf die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH ausgesprochen, die Ziele der Beschränkung von Glücksspielkonzessionen, nämlich Straftaten zu verhindern, eine übermäßige Anregung zur Teilnahme am Glücksspiel durch unreglementierte Konkurrenz zu vermeiden und zu verhindern, dass Glücksspiel ausschließlich zu gewerblichen Gewinnzwecken veranstaltet wird, lägen angesichts der nachgewiesenen Sozialschädlichkeit des Glücksspiels im öffentlichen Interesse. Eine Beschränkung der Anzahl der Konzessionen sei nicht nur geeignet, diese Ziele zu erreichen, sondern auch adäquat und sonst sachlich zu rechtfertigen. Berücksichtige man, dass hier im Einzelfall sehr hohe Summen ausgespielt würden und angesichts dieser Summen auch die Gefahr der Begehung von Straftaten besonders hoch sei, könne dem Gesetzgeber nicht entgegengetreten werden, wenn er nicht nur eine strenge Kapitalvorschrift erlasse, sondern auch die Zahl der Konzessionen beschränke. Dabei liege es im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum, wenn der Gesetzgeber herkömmliche und elektronische Lotterien insoweit gleichbehandelt (vgl VfGH vom 6. Dezember 2012, B 1337/11). Der Verwaltungsgerichtshof hat sich im Erkenntnis vom 7. März 2013, 2011/17/0304, dieser Ansicht angeschlossen.
- 86 Auch der EuGH hat die Vereinbarkeit der Begrenzung der Zahl von Konzessionen mit dem Unionsrecht grundsätzlich bejaht (*Engelmann*, Rn 44f).



Er sprach aus, dass eine Begrenzung der Zahl der Konzessionen und damit der Spielbanken auf zwölf - was nach den Angaben der österreichischen Regierung einer Spielbank auf 750.000 Einwohner entspricht - im betroffenen Sektor bereits ihrem Wesen nach ermöglicht, die Gelegenheiten zum Spiel einzuschränken und damit ein Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen, das durch das Unionsrecht anerkannt ist. Da die Verbraucher sich an einen anderen Ort begeben müssen, um in einer Spielbank an den fraglichen Glücksspielen teilnehmen zu können, verstärkt eine Begrenzung der Zahl der Spielbanken die Hindernisse für die Teilnahme an derartigen Spielen.

87 Mit der Novelle BGBl I Nr 54/2010 wurden Änderungen vorgenommen, die das bestehende Glücksspielrecht in seiner kohärenten Wirkung auf die unterschiedlichen Angebotsformen verstärken und gleichzeitig die Wettbewerbsnachteile des konzessionierten Glücksspiels beseitigen sollten. Ziel der Novelle war es unter anderem, den Jugend- und Spielerschutz zu verbessern, der Suchtgefährdung vorzubeugen und zur sozialen Sicherheit von Familien und Jugendlichen beizutragen. Insbesondere der Allgemeine Teil des GSpG wurde umfassend reformiert. So wurde etwa eine eindeutige Definition für Glücksspiele aufgenommen, um Missverständnisse im Zusammenhang mit der Qualifikation von Poker und anderen Glücksspielen als Glücksspiele zu vermeiden. Auch Wirtshauspoker sollte unter bestimmten, aus Spielerschutzperspektive unbedenklichen, Bedingungen zulässig sein. Dadurch wollte man Bürger vor überhöhten Ausgaben bei unternehmerischen Glücksspielangeboten ohne begleitende Spielerschutzmaßnahmen (wie sie das GSpG für Bundeskonzessionäre vorschreibt) schützen und die ordnungspolitischen Zielsetzungen des GSpG weiter stärken (vgl ErläutRV 24. GP, BlgNr 658, 2f).

88 Nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH wurde in den folgenden Novellen der Spielerschutz (vgl zB ErläutRV 24. GP, BlgNr 657, 1) weiter ausgebaut und Regelungen zur Verhinderung von Geldwäsche getroffen.

89 Entgegen den Ausführungen des Landesverwaltungsgerichtes Oberösterreich im angefochtenen Erkenntnis fand mit der Novelle BGBl I Nr 73/2010 kein





Systemwechsel in Richtung einer Legalisierung des kleinen Automatenglücksspieles statt. Vielmehr wurde mit dieser Novelle das Glücksspiel mit Automaten weiter beschränkt. Unberührt blieb durch diese Novelle die Möglichkeit in Spielbanken (§ 21 GSpG) Glücksspiele auf Automaten zu betreiben. Daneben bestand allerdings bis zum Inkrafttreten der Novelle BGBl I Nr 73/2010 nach dem GSpG durch ausdrückliche Ausnahme vom Glücksspielmonopol die Möglichkeit, unbeschränkt Automatenglücksspiel zu betreiben, wenn die vermögensrechtliche Leistung des Spielers den Betrag oder den Gegenwert von 0,50 Euro und der Gewinn den Betrag oder den Gegenwert von 20,-- Euro nicht überstiegen (vgl § 4 Abs 2 GSpG idF der Novelle BGBl I Nr 59/2001). Mit der Novelle BGBl I Nr 73/2010 wurde durch Einführung der „Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten“ die Anzahl der zu vergebenden Bewilligungen für den Betrieb von Glücksspielautomaten außerhalb von Spielbanken zweifach beschränkt. Weiters wurden Beschränkungen der Spielmöglichkeiten dahin vorgesehen, dass nicht mehr als drei Bewilligungen pro Bundesland vergeben werden dürfen und überdies, dass das Verhältnis von einem Glücksspielautomaten pro 1.200 Einwohnern pro Land (in Wien 600 Einwohnern) nicht überschritten werden darf. Es wurden Mindestabstände zwischen den Automatenalons vorgeschrieben. Mit diesen Regelungen wurde somit die Möglichkeit des Spielens an Glücksspielautomaten außerhalb von Spielbanken entgegen den Ausführungen im angefochtenen Erkenntnis weiter verringert. Außerdem ist festzuhalten, dass die Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten gemäß § 4 Abs 2 GSpG ausdrücklich vom Glücksspielmonopol des Bundes ausgenommen sind, sodass diesbezüglich schon nach der Gesetzeslage ein reines Bewilligungssystem ohne jegliches Monopol vorliegt. Insgesamt ergibt sich daraus, dass in Österreich ein einheitliches Glücksspielsystem errichtet ist, das sicherstellt, dass auch Landesausspielungen einheitlichen Regelungen unterliegen.

90 Auch bezüglich des Betriebes von Glücksspielautomaten trifft zu, dass eine Begrenzung der Zahl der zu vergebenden Bewilligungen bereits ihrem Wesen nach geeignet ist, die Gelegenheiten zum Glücksspiel einzuschränken und damit ein Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen, das durch das Unionsrecht anerkannt ist.



- 91 Die GSpG-Novelle 2010 (BGBl I Nr 73/2010), auf die sich das Landesverwaltungsgericht im angefochtenen Erkenntnis mehrfach bezog, stand im Zeichen des Spielerschutzes. In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage wird betont, dass der Spielerschutz im Glücksspiel an erster Stelle steht. Hervorgehoben wird auch, dass die Europäische Kommission in Hinblick auf den Bestand nationaler Monopole erhöhtes Augenmerk auf Spielsuchtprävention und Kriminalitätsabwehr legt (vgl ErläutRV 24. GP, BlgNr 657, 3).
- 92 Die ordnungspolitischen Anforderungen an Bewilligungswerber betreffend Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten sind in § 5 Abs 2 GSpG festgelegt. Diese sind grundsätzlich den strengen Anforderungen an die Konzessionäre nach den §§ 14 und 21 GSpG nachgebildet, ein bedeutender Unterschied ergibt sich jedoch bezüglich der Höhe des erforderlichen Stamm- oder Grundkapitals. Dieses beträgt mindestens 8.000 Euro je betriebsberechtigtem Glücksspielautomaten, außerdem ist eine Sicherstellung von mindestens 20 vH des Mindeststamm- oder Mindestgrundkapitals nachzuweisen (Abs 2 Z 3). Zusätzlich hat der Bundesminister für Finanzen ein Entsenderecht für einen Staatskommissär und dessen Stellvertreter zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des GSpG bei den Betreibern von Automatensalons (Z 4) und es ist ein technisches Gutachten über die Einhaltung der Bestimmungen der Abs 4, 5 und 7 über den Spielerschutz und die Sicherung der Gewinnausschüttung erforderlich (Z 7). Die Höchstbewilligungsdauer beträgt 15 Jahre (Z 8). Das bis zur Novelle BGBl I Nr 111/2010 bestehende Erfordernis eines inländischen Sitzes wurde nach dem Urteil des EuGH in der Sache *Ernst Engelmann* im Übrigen auch aus § 5 GSpG entfernt (vgl ErläutRV 24. GP, BlgNr 981, 146).
- 93 Den Materialien zufolge war eines der erklärten Ziele der GSpG-Novelle 2010, den Jugendschutz umfassend sicherzustellen. Der Jugendschutz sollte flächendeckend bei allen Glücksspielangeboten durch Bundeskonzessionäre oder Landesbewilligungsinhaber an erste Stelle gereiht und insbesondere durch Zugangskontrollen umgesetzt werden (vgl § 5 Abs 4 lit a Z 1 und lit b Z 1 bzw § 12a Abs 3 GSpG idF BGBl I Nr 73/2010). Der Spielerschutz sowie die



Wahrung der sozialen Sicherheit der Familien und Kinder war eine weitere Zielsetzung. Dies wollte man durch die Festlegung eines Höchstgewinns und einer Mindestdauer für das einzelne Spiel, durch den Einsatz von Warnsystemen und durch die Vorgabe echter Einsatzlimits erreichen. Für die Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten wurden sohin klare und nachvollziehbare Vorgaben und Auflagen für den Spielerschutz geschaffen, außerdem wurde eine höchstzulässige Gerätedichte festgelegt. Analog zu den Regelungen für Automatensalons wurde ein umfangreiches neues Spielerschutzmaßnahmenpaket für Video-Lotterie-Terminals eingeführt. Verbunden mit einem Ausbau der Kontrolle und einer Abstimmung zwischen den handelnden Behörden sollte im Gesamten eine Stärkung des Spielerschutzes herbeigeführt werden (vgl § 5 GSpG idF BGBl I Nr 73/2010 für Landesausspielungen sowie § 12a GSpG idF BGBl I Nr 73/2010 für Video-Lotterie-Terminals, vgl außerdem § 52 Abs 1 Z 4 und Z 5 GSpG idF BGBl I Nr 73/2010). Nicht zuletzt wurde festgelegt, dass der Bundesminister für Finanzen einen Beirat oder eine Stelle zur Suchtprävention und Suchtberatung unter Beiziehung des Bundesministers für Gesundheit sowie des Bundesministers für Konsumentenschutz einzurichten hat, dessen bzw deren Aufgabe die inhaltliche, wissenschaftliche und finanzielle Unterstützung des Spielerschutzes ist (§ 1 Abs 4 GSpG idF BGBl I Nr 73/2010). Damit sollte ein Beitrag zum Glücksspiel mit Verantwortung geleistet werden (vgl ErläutRV 24. GP, BlgNr 657, 3ff).

- 94 Die Verfolgung der vom Gesetzgeber angeführten Ziele ergibt sich im Zusammenhang mit den mit der Novelle BGBl I Nr 73/2010 eingeführten Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten aus dem gleichzeitig eingerichteten umfangreichen System des Spielerschutzes in § 5 GSpG (ordnungspolitische Mindestanforderungen an Bewilligungswerber in Abs 2, besondere Begleitmaßnahmen zur Spielsuchtvorbeugung in Abs 3 bis 5, der Geldwäschevorbeugung in Abs 6 und der Aufsicht in Abs 7). Die spielsuchtvorbeugenden Maßnahmen im Sinne des Abs 3 leg cit bestehen aus den Spielerschutz begleitenden Rahmenbedingungen und aus einem spielerchutzorientierten Spielverlauf. Zur ersten Gruppe zählen beispielsweise die Einrichtung eines Zutrittssystems, mit dem sichergestellt werden soll, dass



nur volljährige Personen an Glücksspielautomaten spielen können bzw nur volljährigen Personen überhaupt Zutritt zu Automatensalons gewährt wird (Abs 4 lit a Z 1 und lit b Z 1), die Vorlage eines Konzepts für die Schulung der Mitarbeiter im Umgang mit Spielsucht und über die Zusammenarbeit mit Spielerschutzeinrichtungen (Abs 4 lit a Z 2), die Festlegung einer Gewinnausschüttungsquote (Abs 4 lit a Z 4 und lit b Z 4) sowie das Verbot von Spielinhalten mit aggressiven, gewalttätigen, kriminellen, rassistischen und pornographischen Darstellungen (Abs 4 lit a Z 5 und lit b Z 5) und die Einrichtung eines Warnsystems mit abgestuften Spielerschutzmaßnahmen von der Spielerinformation bis hin zu einer Spielersperre abhängig vom Ausmaß der Besuche des Spielteilnehmers in den Automatensalons (Abs 4 lit a Z 3) bzw abhängig vom Ausmaß der Spielzeiten des Spielers (Abs 4 lit b Z 3). Als Spezialregelung für Automaten in Einzelaufstellung, dh Automaten außerhalb von Automatensalons, ist in § 5 Abs 4 lit b Z 2 GspG die Ausstellung einer laufend nummerierten Spielerkarte durch den Bewilligungsinhaber oder dessen Vertragspartner zur Einhaltung der höchstzulässigen Tagesspieldauer vorgesehen. Nicht zuletzt ist sowohl für Automatensalons als auch für die Einzelaufstellung eine zahlenmäßige Beschränkung von Glücksspielautomaten in § 5 Abs 1 GSpG festgelegt. So darf ein höchstzulässiges Verhältnis von einem Glücksspielautomat pro 1.200 Einwohner bzw in Wien pro 600 Einwohner nicht überschritten werden und die Anzahl der aufrechten Bewilligungen zum Betrieb von Glücksspielautomaten ist mit höchstens drei pro Bundesland beschränkt. Hinsichtlich der Festlegung des Verhältnisses der Glücksspielautomaten zur Einwohneranzahl wird auf den großstädtischen Charakter der Bundeshauptstadt Rücksicht genommen, zudem dürfte eine effektive und regelmäßige Kontrolle der Glücksspielautomaten in Wien aufgrund der geringeren Distanzen leichter möglich sein (*Bresich in Strejcek/Bresich, GSpG 1989² § 5 Rz 9, 40*). Ein spielerschutzorientierter Spielverlauf soll ua durch die Festlegung von Höchstesätzen und Höchstgewinnen sowie durch die Festlegung der Mindestdauer eines Spiels und das Verbot parallel laufender Spiele gewährleistet werden. Gleichzeitig ist die Begrenzung der Spieldauer inkl einer Abkühlungsphase vorgesehen (Abs 5). Des Weiteren gibt es Maßnahmen zur Geldwäschevorbeugung (Abs 6).



- 95 Die oben wiedergegebenen Maßnahmen zugunsten des Spielerschutzes reichen von zahlenmäßigen Beschränkungen bzw der Einhaltung von Mindestabständen von Glücksspielgeräten und Zutrittssystemen, über Regelungen hinsichtlich der Spieldauer und des Einsatzes bis hin zu Beratungsgesprächen und zur Spielersperre. Durch die zahlenmäßige Beschränkung und die erforderlichen Mindestabstände von Glücksspielgeräten wird dafür Sorge getragen, dass zunächst das Angebot an Spielmöglichkeiten limitiert ist. Durch die Zutrittssysteme soll weiters gewährleistet werden, dass nur volljährigen Personen, die ihre Identität durch einen amtlichen Lichtbildausweis nachgewiesen haben, der Besuch von Automatensalons und VLT-Outlets gestattet wird. Dies ist insbesondere wichtig, da Untersuchungen gezeigt haben, dass ein spezielles Risiko für Jugendliche bezüglich einer rascheren und intensiveren Entwicklung des problematischen und pathologischen Spielens beim Einstieg über Glücksspielautomaten besteht und Problemspieler durchschnittlich bereits mit 15,6 Jahren in das Automatenglücksspiel einsteigen (*Bresich/Posch in Strejcek/Bresich, GSpG 1989² § 25 Rz 78*). Gleichsam wird durch den Identitätsnachweis sichergestellt, dass das Instrumentarium der Spielersperre auch tatsächlich umgesetzt werden kann. Reglementierungen hinsichtlich des Automatenglücksspiels zum einen durch eine vorgegebene Mindestdauer eines Spiels sowie vorgegebene Gewinnchancen und zum anderen durch ein automatisches Abschalten des Automaten nach zwei Stunden ununterbrochener Spieldauer (Abkühlungsphase) gewährleisten einen spielerschutzorientierten Spielverlauf.
- 96 Der Mitbeteiligte bringt in der Revisionsbeantwortung vor, der Verfassungsgerichtshof sei in seinem Beschluss vom 12. März 2015, G 205/2014, davon ausgegangen, es handle sich bei den gemäß § 5 GSpG für Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten vorgesehenen Anforderungen nicht um Regelungen des Spielerschutzes, sondern (größtenteils primär) um Regelungen zur Abgrenzung des Monopols von den Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten.



- 97 Dabei wird übersehen, dass der Verfassungsgerichtshof im genannten Erkenntnis zwar ausführt, dass in § 5 GSpG genannte Anforderungen Abgrenzungskriterien zum Glücksspielmonopol darstellen. Damit wird allerdings keineswegs zum Ausdruck gebracht, dass diese Anforderungen nicht dem Spielerschutz dienen. So legt der Verfassungsgerichtshof im weiteren dar, dass die Erläuterungen zur Regierungsvorlage (ErläutRV 24. GP, BlgNR 657) im Zusammenhang mit der GSpG-Novelle 2010 die Gewährleistung des Spielerschutzes als zentrales Ziel des Gesetzesvorhabens anführten. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits wiederholt ausgesprochen habe, lägen die Ziele der Beschränkung von Glücksspielkonzessionen, nämlich Straftaten zu verhindern, eine übermäßige Anregung zur Teilnahme am Glücksspiel durch unreglementierte Konkurrenz zu vermeiden und zu verhindern, dass Glücksspiel ausschließlich zu gewerblichen Gewinnzwecken veranstaltet werde, angesichts der nachgewiesenen Sozialschädlichkeit des Glücksspiels im öffentlichen Interesse (vgl VfSlg 19.077/2010, 19.717/2012, mwN). Ausspielungen mit Glücksspielautomaten seien durch ein hohes Suchtpotential gekennzeichnet und würden insbesondere auch für Jugendliche spezielle Risiken in Bezug auf ein drohendes Suchtverhalten bergen (VfSlg 19.749/2013).
- 98 Der Verwaltungsgerichtshof hegt sohin insgesamt keine Zweifel daran, dass mit der Einführung der Regelung über die Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten in § 5 GSpG eine Verbesserung des Spielerschutzes beabsichtigt und erreicht wurde. Auch der Umstand, dass - nach Ansicht des Mitbeteiligten in der Revisionsbeantwortung - noch weitere Maßnahmen zum Schutz der Spieler denkbar wären, vermag daran nichts zu ändern.
- 99 Mit der Novelle BGBl I Nr 112/2012 sollte der Vollzug des Glücksspielgesetzes durch Klarstellungen und Ergänzungen der Verfahrens- und Strafbestimmungen, die eine effiziente Rechtsdurchsetzung ermöglichen sollen, verbessert werden. Durch konsequentes Vorgehen gegen illegales Glücksspiel sollten Jugend- und Spielerschutz sowie die soziale Sicherheit der Familien und Kinder gestärkt und die Wettbewerbsfairness weiter gesteigert werden (vgl ErläutRV 24. GP, BlgNr 1960, 10).



- 100 Auch betreffend die Lotteriekonzession (§ 14 Abs 1 GSpG) wird eingehend normiert, dass der Konzessionswerber ua Systeme und Einrichtungen zur Spielsuchtvorbeugung, zum Spielerschutz und zur Geldwäsche- und Kriminalitätsbekämpfung vorzusehen hat (vgl § 14 Abs 2 Z 7 GSpG). Zudem unterliegt der Konzessionär der Aufsicht durch den Bundesminister für Finanzen (§ 19 GSpG).
- 101 Für Video-Lotterie-Terminals, die zu den elektronischen Lotterien im Sinne des § 12a GSpG zählen, wurden ebenfalls den Landesausspielungen und Glücksspielautomaten entsprechende Spielerschutzmaßnahmen eingeführt. So dürfen die Ausspielungen gemäß § 12a GSpG, sofern sie in ortsfesten Betriebsstätten erfolgen, ausschließlich in VLT-Outlets erfolgen, Einzelaufstellungen sind sohin ausgeschlossen (*Bresich/Posch in Strejcek/Bresich*, GSpG 1989² § 12a Rz 6). Gemäß § 12a Abs 3 GSpG gelten zudem die Bestimmungen des § 5 Abs 3 bis 6 leg cit über den Spielerschutz für Ausspielungen mit Video-Lotterie-Terminals sinngemäß. Damit wird die gesamte Palette an Spielerschutzmaßnahmen für Automaten auf Video-Lotterie-Terminals übertragen.
- 102 Zu beachten ist weiters, dass Glücksspielautomaten gemäß § 5 GSpG sowie Video-Lotterie-Terminals gemäß § 12a GSpG verpflichtend an die Bundesrechenzentrum GmbH anzubinden sind. Damit sollen Manipulationen anhand moderner Technologien verhindert und eine lückenlose Überwachung der Spieleinsätze sowie der Spieldauer gewährleistet werden (Glücksspiel-Bericht, 6f).
- 103 Darüber hinaus werden die zahlreichen vorgesehenen Maßnahmen durch gesetzliche Bestimmungen zur effizienten Bekämpfung des anwachsenden illegalen Glücksspiels durch umfangreiche Strafbestimmungen (§§ 52 Abs 1 GSpG), die Möglichkeit der Beschlagnahme (§ 53 GSpG) und Einziehung (§ 54 GSpG) von Glücksspielgeräten, Beschränkungen der Werbung unter Überwachung im Aufsichtsweg (§ 56 GSpG) und die Möglichkeit von Betriebsschließungen (§ 56a GSpG) abgesichert. Eine effiziente Rechtsdurchsetzung ist erforderlich, um konsequent gegen illegales Glücksspiel vorgehen zu können und dadurch den Spielerschutz zu stärken



sowie die Begehung von kriminellen Handlungen gegenüber Spielern zu minimieren.

- 104 Da die mit dem Glücksspiel verbundene Beschaffungskriminalität insbesondere bei Spielsucht auftritt, ist evident, dass die dem Spielerschutz dienenden Maßnahmen auch dem Ziel, die Beschaffungskriminalität zu verringern, dienen.
- 105 Weiters wurde 2011 eine Stabstelle für Spielerschutz eingerichtet. Die Aufgaben dieser Stabstelle richten sich nach dem in § 1 Abs 4 GSpG festgelegten gesetzlichen Auftrag. Demnach ist die Stabstelle für Spielerschutz für die inhaltliche, wissenschaftliche und finanzielle Unterstützung des Spielerschutzes zuständig. So betreibt sie nicht nur Informations- und Aufklärungsarbeit (zB durch das Bereitstellen von Informationen im Internet und die Veranstaltung von Fachtagungen), sondern sie ist auch präventiv tätig (so wurde etwa zur Stärkung der Präventionsarbeit ein „Selbsttest“ im Internet veröffentlicht) und wirkt im Hinblick auf die Einhaltung und Weiterentwicklung der Spielerschutzstandards der Konzessionäre an den aufsichtsbehördlichen Kontrolltätigkeiten, die sich an die jeweiligen Konzessionsbescheide knüpfen, mit. Darüber hinaus ist die Stabstelle für Spielerschutz in diversen Arbeitsgruppen auf nationaler und europäischer Ebene tätig (siehe dazu auch Glücksspiel-Bericht, 26ff).
- 106 Soweit das Verwaltungsgericht die durch die GSpG-Novelle BGBl I Nr 13/2014 in § 52 Abs 3 GSpG erfolgte Subsidiaritätsumkehr als Argument dafür ins Treffen führt, es gebe kein Kriminalitätsproblem, ist darauf hinzuweisen, dass § 168 StGB und § 52 Abs 1 GSpG die Strafbarkeit von bestimmten Handlungen im Zusammenhang mit der Veranstaltung von Glücksspielen, ohne eine Konzession bzw eine Bewilligung zu besitzen, regeln. Diese Bestimmungen dienen somit der Verhinderung des Betriebens von illegalem Glücksspiel zum Schutz der Spieler. Bei Geltung der Subsidiaritätsregel zugunsten der Gerichte bis zur GSpG-Novelle BGBl I Nr 13/2014 waren sowohl von den Staatsanwaltschaften bzw Strafgerichten als auch von den Verwaltungsbehörden zahlreiche Verfahren betreffend Bestrafungen zu führen. Seit Inkrafttreten dieser Novelle



ergibt sich eine ganz überwiegende, wenn nicht fast ausschließliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden. Die Änderung hatte das Ziel, die Notwendigkeit weitläufiger Erhebungen zur Beurteilung der Frage, ob die Verwaltungsbehörden oder die ordentlichen Gerichte zur Bestrafung und zur Beschlagnahme sowie Einziehung von Glücksspielgeräten zuständig sind sowie die Gefahr einer Doppelbestrafung zu vermeiden. Weiters sollten Doppelgleisigkeiten im Rahmen der Vollziehung bereinigt werden. Dass nach der neuen Regelung ganz überwiegend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden festgelegt wurde, ergibt sich - wie die oben wiedergegebenen Gesetzesmaterialien zeigen - daraus, dass die Strafverfolgung durch die Verwaltungsbehörde in der Vergangenheit viel effizienter war als jene durch die Staatsanwaltschaften bzw Strafgerichte (vgl ErläutRV 25. GP, BlgNr 24, 22). Eine Entkriminalisierung ist in der Zuständigkeitsverschiebung daher nicht zu erblicken.

107 Dass die von der revisionswerbenden Partei vorgebrachten Ziele vom GSpG verfolgt werden, hat auch das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich nicht bestritten. Das Verwaltungsgericht ist jedoch der Ansicht, bei diesen Zielen handle es sich um Nebenziele, um die beiden Hauptziele, die Sicherung der Staatseinnahmen und die Aufrechterhaltung des (durch Konzessionen aufgelockerten) Monopolwesens, zu sichern. Diese Ansicht stützt das Landesverwaltungsgericht darauf, dass die Spielsucht in Österreich weder zum Zeitpunkt der Erlassung der GSpG-Novelle 2010 (BGBl I Nr 73/2010) noch gegenwärtig ein überdurchschnittlich maßgebliches oder gar gesamtgesellschaftlich relevantes Problem darstelle. Zudem sei es aufgrund der geringen Zahl an sachadäquaten Anlassfällen nicht plausibel, dass die Monopolregelung des GSpG tatsächlich der Kriminalitätsbekämpfung und Kriminalitätsvorbeugung diene. Daher seien die Ziele Spielerschutz und Kriminalitätsbekämpfung nur als Vorwand zu qualifizieren und gar nicht die eigentlichen Ziele des GSpG.

108 Unbestrittene Grundlage des Parteinvorbringens ist, dass auch in Österreich die abstrakten Gefahren bestehen, die mit der Spielsucht einhergehen. Dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich ist insofern zuzustimmen, als es zu



dem Ergebnis gelangte, dass Spielsucht und Kriminalität (im Sinne von Beschaffungskriminalität und Kriminalität gegenüber Spielern) in Österreich im betrachteten Zeitraum seit 2010 keine überdurchschnittlich maßgeblichen oder gesamtgesellschaftlich relevanten Probleme darstellten, die ein unverzügliches Einschreiten des Gesetzgebers erfordert hätten. Dies ist allerdings unter dem Blickwinkel zu betrachten, dass die Beschränkung der Möglichkeit der Teilnahme an Glücksspielen durch ein Monopolsystem, das mit einem Konzessionssystem kombiniert wurde, bereits seit langer Zeit (beginnend im 18. Jahrhundert) bestand (siehe oben die Darstellung der historischen Entwicklung des Glücksspielrechts). Durch dieses Ergebnis wird eindrucksvoll belegt, dass das vom österreichischen Gesetzgeber seit langer Zeit gewählte System zur Beschränkung der Möglichkeiten, in Österreich an Glücksspielen teilzunehmen, die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele des Spielerschutzes, sowie der Bekämpfung von Spielsucht und Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen erreichte.

109 Die zentralen Probleme in Österreich im Bereich des Glücksspieles in den letzten Jahren lagen nicht primär im Anstieg der Anzahl der Spielsüchtigen und der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen, sondern vielmehr darin, dass die von Anbietern, die über keine Konzession oder Bewilligung verfügten, bereitgestellten Gelegenheiten an zahlreichen (neuen) Glücksspielen auch über neue Technologien (Online-Glücksspiel) teilzunehmen, stark zunahmen; mit anderen Worten: man war mit einer immensen Ausweitung des illegalen Glücksspiels konfrontiert. Dieser Umstand ist schon aus den vom Landesverwaltungsgericht getroffenen Feststellungen zu den nach dem GSpG erfolgten Bestrafungen, Beschlagnahmen und Einziehungen ersichtlich.

110 Nach der Rechtsprechung des EuGH müssen die zugelassenen Anbieter, um das Ziel, die Spielaktivitäten in kontrollierbare Bahnen zu lenken, zu erreichen, 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 Vertriebsstechniken beinhalten kann (vgl. *Jochen Dickinger und Franz Ömer*, Rn 64, mwN). Auch eine Politik der kontrollierten Expansion von



Glücksspieltätigkeiten kann aber mit dem Ziel in Einklang stehen, diese in kontrollierbare Bahnen zu lenken. Dadurch können Spieler, die verbotenen geheimen Spieltätigkeiten nachgehen, veranlasst werden, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Eine solche Politik kann 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 diesem kann nämlich - so ausdrücklich der EuGH - davon ausgegangen werden, dass es frei von kriminellen Elementen und darauf ausgelegt ist, die Verbraucher besser vor übermäßigen Ausgaben und Spielsucht zu schützen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die zugelassenen Anbieter eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zu den nicht geregelten Tätigkeiten bereitstellen zB durch das Anbieten einer breiten Palette von Spielen, Werbung in einem gewissen Umfang, den Einsatz neuer Vertriebstechniken (vgl Urteil vom 3. Juni 2010, Rs C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd und Ladbrokes International Ltd*, Rn 25; *Jochen Dickinger und Franz Ömer*, Rn 63f; *Massimiliano Placanica ua*, Rn 55). Da das Ziel, die Verbraucher vor der Spielsucht zu schützen, grundsätzlich schwer mit einer Politik der Expansion von Glücksspielen, die insbesondere durch die Schaffung neuer Spiele und der Werbung für sie gekennzeichnet ist, vereinbar ist, kann eine solche Politik nur dann als kohärent angesehen werden, wenn die rechtswidrigen Tätigkeiten einen erheblichen Umfang haben und die erlassenen Maßnahmen darauf abzielen, die Spiellust der Verbraucher in rechtmäßige Bahnen zu lenken (vgl *Dickinger und Ömer*, Rn 67).

- 111 Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich vertrat in diesem Zusammenhang im angefochtenen Erkenntnis die Ansicht, in Österreich werde eine expansionistische Geschäftspolitik durch den Monopolinhaber betrieben. Dies begründete es insbesondere mit der angeblichen Ausweitung des Automatenglücksspiels und den Werbemaßnahmen, die darauf ausgerichtet seien, zum Spielen zu animieren, was jeder willkürliche Blick in ein zufällig ausgewähltes Print- oder elektronisches Medium zeige. Das



Landesverwaltungsgericht Oberösterreich gelangte zu dem Ergebnis, dass sich die expansionistische Geschäfts- und Werbestrategie im konkreten Fall nicht als unionsrechtswidrig erweise, weil ein wesentliches - und vom EuGH anerkanntes - Ziel eines Monopolsystems auf diesem bislang noch nicht harmonisierten Sektor darin liege, die angesprochenen Zielgruppen vom illegalen Glücksspiel hin zu den erlaubten Glücksspielanbietern und -arten zu lenken. Das Landesverwaltungsgericht hat weiters festgehalten, dass es - auch unter Berücksichtigung der von den Parteien vorgelegten Beweismittel - keine gezielten Werbeaktivitäten gibt, die speziell auf das Automatenglücksspiel Bezug nehmen.

112 Auch im Glücksspiel-Bericht ist festgehalten, dass durch eine kohärente und systematische Regelung des Glücksspiels ein ausreichend legales Spielangebot gewährleistet werden kann, das den Spielerschutz, die Hintanhaltung der Ausbreitung der Spielsucht sowie Vorkehrungen gegen kriminelle Delikte im Zusammenhang mit Spielsucht hochhält (vgl Glücksspiel-Bericht, 3).

113 In Österreich besteht - wie bereits dargelegt - seit Langem ein sich auf dem Glücksspielmarkt nicht auswirkendes Glücksspielmonopol des Bundes kombiniert mit einem Konzessionssystem unter Beschränkung der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen betreffend Lotterien und Spielbanken. Daneben bestand - ausgenommen vom Glücksspielmonopol - unbeschränkt die Möglichkeit, Spielautomaten bei festgelegter Einsatz- und Gewinnhöhe zu betreiben. Es wurden in der Folge einerseits neue Spielmöglichkeiten geschaffen, andererseits wurden Spielmöglichkeiten reduziert. So wurde 1998 im Rahmen der bereits vergebenen Lotterienkonzession für Spieler die Möglichkeit geschaffen, auch online an Glücksspielen teilzunehmen (Spieleplattform www.win2day.at). Überdies wurde etwa durch die Möglichkeit, drei weitere Konzessionen für Spielbanken zu vergeben, das Angebot in unter einer strengen behördlichen Aufsicht stehenden Spielbanken an Glücksspielen an drei weiteren Orten in Österreich teilzunehmen, erweitert (Novelle BGBl I Nr 73/2010). Andererseits fand gerade im Bereich des Automatenglücksspiels eine weitere Reduktion der Möglichkeiten zum Spiel an Automaten in Österreich statt (siehe schon oben). Dies ging so weit, dass einige



Bundesländer nicht von der Möglichkeit Gebrauch machten, Bewilligungen für „Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten“ zu vergeben, sodass in diesen Bundesländern das Spiel an Glücksspielautomaten nur in einer allfällig vorhandenen Spielbank möglich ist. Letztlich ist auch die - nur kurze Zeit vorgesehene und nie verwirklichte - Vergabe von Konzessionen für Pokersalons beseitigt worden (s GSpG-Novelle BGBl I Nr 118/2015), sodass das legale Pokerangebot auf konzessionierte Spielbanken (§ 21 GSpG), Elektronische Lotterien (§ 12a GSpG) und auf vom Glücksspielmonopol ausgenommenen Wirtshauspoker (§ 4 Abs 6 GSpG) beschränkt ist.

- 114 Nicht zuletzt ist zu beachten, dass es im Zusammenhang mit Spielsucht die meiste Problemprävalenz im Bereich des Glücksspiels mit Automaten außerhalb einer Spielbank gibt. So liegt der Anteil von „Problemspielern“ im Bereich der Lotterien bei lediglich 2 % und bei klassischen Kasinospielen bei 7 %, wohingegen der Anteil solcher Spieler bei Automaten außerhalb von Spielbanken bei 33 % liegt (vgl Glücksspiel-Bericht, 24). Die weitere Reduktion des Automatenglücksspiels und das Unterlassen von Werbung für Automatenglücksspiel dienen somit dem Spielerschutz.
- 115 Aufgrund der zahlreichen Möglichkeiten in Österreich an (auch illegalen) Glücksspielen teilzunehmen, die auch äußerst offensiv beworben wurden, muss die Vorgehensweise des Gesetzgebers bzw der Konzessionäre unter weiterer Beschränkung bestimmter, auch besonders suchtgeneigter Glücksspiele in maßvoller Weise neue und attraktive Spiele einzuführen und auch massive Werbung insbesondere für weniger suchtgeneigte Glücksspiele zu machen, als geeignet angesehen werden, die Spieler von den illegalen Spielmöglichkeiten zu den legalen hinzuleiten. Insbesondere war die Einrichtung einer online Spieleplattform (1998) notwendig, um auch im Bereich dieser modernen Technologie ein legales Spielangebot bereitzustellen. Die teilweise auch expansionistische Geschäftspolitik kann daher unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des EuGH im Rahmen einer Gesamtwürdigung nicht als unionsrechtswidrig angesehen werden.
- 116 Von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union kann auch nicht verlangt werden, dass er das von ihm seit langer Zeit installierte System des



Glücksspielbereiches, das erfolgreich den Zielen des Spielerschutzes samt Suchtbekämpfung und der Geringhaltung der Beschaffungskriminalität sowie der Kriminalität gegenüber Spielern gedient hat, sozusagen vorbeugend abschafft, um auszutesten in welchem Umfang dann diesen Zielen nicht mehr Genüge getan würde.

117 Durch die Festlegung eines normativen Rahmens und einer damit einhergehenden strikten behördlichen Kontrolle wird Sorge dafür getragen, dass die Ziele tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden. Der gesetzliche Rahmen für die behördliche Aufsicht wird in § 50 GSpG festgelegt. So können sich die zuständigen Behörden (vgl Abs 1) der Mitwirkung der Organe der öffentlichen Aufsicht bedienen und zur Klärung von Sachverhaltsfragen Amtssachverständige beiziehen (Abs 2). Abs 3 bestimmt, dass die Organe der öffentlichen Aufsicht zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des GSpG auch zu Handlungen aus eigenem Antrieb berechtigt sind und wiederum Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes hinzuziehen dürfen. Die zuständigen Behörden, aber auch die genannten Organe, sind zur Durchführung ihrer Überwachungsaufgaben berechtigt, Betriebsstätten, Betriebsräume sowie sonstige Räumlichkeiten, soweit dies zur Überwachung erforderlich ist, zu betreten. Veranstalter, Inhaber sowie Personen, die Glücksspieleinrichtungen bereithalten, haben ua umfassend Auskünfte zu erteilen, Überprüfungen und Testspiele zu ermöglichen und Einblick in die geführten Aufzeichnungen zu gewähren. Diese Überwachungsaufgaben können mit unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt durchgesetzt werden (Abs 4). Nicht zuletzt haben Verwaltungsbehörden die zu ihrer Kenntnis gelangenden begründeten Verdachtsfälle unverzüglich anzuzeigen (Abs 11). Die erfolgreiche Anwendung dieser Bestimmungen ergibt sich aus den erfolgten Bestrafungen, Beschlagnahmen und Einziehungen nach dem GSpG (siehe oben).

118 Die angeführten Maßnahmen sind erforderlich, um das illegale Glücksspiel zum Schutze der Spieler und Hintanhaltung der damit im Zusammenhang stehenden Kriminalität zu bekämpfen. Auch das Verwaltungsgericht konnte diesbezüglich keine „gelinderen Mittel“ aufzeigen, mit denen die verfolgten



Ziele ebenso effektiv erreicht werden könnten. Eingriffe in die Rechte der Glücksspielbetreiber werden durch diese Bestimmungen nur bei jeweils im Einzelnen im GSpG genannten Voraussetzungen ermöglicht, wobei ein effektives Rechtsschutzsystem zur Überprüfung im Sinne eines Rechtszugs von der Entscheidung der Verwaltungsbehörde an das Landesverwaltungsgericht und weiter an die Höchstgerichte des öffentlichen Rechts vorgesehen ist. Die Eingriffsbefugnisse sind daher geeignet, die verfolgten Ziele zu verwirklichen und gehen - entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichtes - nicht über das Erforderliche hinaus; insbesondere im Hinblick auf das erwähnte Rechtsschutzsystem ist bei einer wertenden Gesamtbetrachtung auch ein Eingriff in die von der GRC geschützten Rechte nicht zu erkennen.

119 Der Verwaltungsgerichtshof gelangt bei Durchführung der vom EuGH geforderten Gesamtwürdigung (siehe oben) ausgehend von den vom Verwaltungsgericht (teilweise auch in der rechtlichen Beurteilung) getroffenen und im Revisionsverfahren nicht bekämpften Feststellungen zu dem Ergebnis, dass durch die im GSpG vorgesehenen Bestimmungen eines - sich in der Realität des Glücksspielmarktes nicht auswirkenden - Glücksspielmonopols des Bundes kombiniert mit einem Konzessionssystem unter Beschränkung der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen betreffend Lotterien und Spielbanken sowie eines (reinen) Bewilligungssystems unter Beschränkung der Anzahl der zu vergebenden Bewilligungen betreffend Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten sowie der Bestimmungen zur Hintanhaltung von illegalem Glücksspiel (§ 52f GSpG), die angestrebten Ziele des Spielerschutzes, der Spielsuchtbekämpfung, der Verringerung der Beschaffungskriminalität sowie der Verhinderung von kriminellen Handlungen gegenüber Spielern in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden.

120 Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich vertrat hingegen die Ansicht, sowohl Spielerschutz und Suchtprävention als auch Kriminalitätsbekämpfung und Kriminalitätsvorbeugung erfolgten bloß zu dem Zweck, um einen Vorwand für die Beibehaltung der Monopolregelung des GSpG zu bilden, während der Primärzweck dieser Konzeption darin besteht, eine stabile Quote von 0,4 % der jährlichen Gesamteinnahmen des Bundes sicherzustellen. Das



Verwaltungsgericht ging davon aus, dem Bund würden aus dem Glücksspielmonopol jährlich Einnahmen von mehr als einer halben Milliarde Euro erwachsen.

- 121 Nach der Judikatur des EuGH kann das Ziel, die Einnahmen der Staatskasse zu maximieren, für sich allein eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nicht rechtfertigen (vgl. *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft ua*, Rn 60; *Jochen Dickinger und Franz Ömer*, Rn 55). Auch wenn es nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht gleichgültig ist, dass Geldspiele in erheblichem Maß zur Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten beitragen können, darf die Einnahme aus genehmigten Spielen nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund für die restriktive Politik sein. Mit der Beschränkung müssen in erster Linie wirklich Ziele verfolgt werden, die sich auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beziehen (vgl. *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft ua*, Rn 61; EuGH vom 21. Oktober 1999, Rs C-67/98, *Diego Zenatti*, Rn 36; *Markus Stoß ua*, Rn 104; EuGH vom 6. November 2003, Rs C-243/01, *Piergiorgio Gambelli*, Rn 62).
- 122 Es wurde bereits dargelegt, dass im GSpG die angestrebten Ziele des Spielerschutzes, der Spielsuchtbekämpfung, der Verringerung der Beschaffungskriminalität sowie der Verhinderung von kriminellen Handlungen gegenüber Spielern in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden. Diese Ziele können nicht bloß als Vorwand für die Beibehaltung der Monopolregelung bzw einer Einnahmenmaximierung angesehen werden. Es macht die Regelungen des GSpG somit nicht unionsrechtwidrig, dass - bei Verfolgung gerechtfertigter Ziele im Sinne von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses - im Zusammenhang mit dem Glücksspiel vom Staat hohe Einnahmen erzielt werden. Weiters ist zu berücksichtigen, dass sowohl die Maßnahmen des Spielerschutzes, der Spielsuchtbekämpfung und der Kriminalitätsbekämpfung sowie die Aufsicht über die Glücksspielkonzessionäre und Bewilligungsinhaber und auch die medizinischen Behandlungskosten von Spielsüchtigen sowie Fürsorgeunterstützungen für Spielsüchtige und deren Familien hohe finanzielle



Kosten verursachen. Auch unter diesen Gesichtspunkten ist es nicht zu beanstanden, wenn neben der Verfolgung von legitimen Zielen zur Rechtfertigung der Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit auch entsprechende Einnahmen aus Abgaben im Zusammenhang mit Glücksspiel durch den Staat lukriert werden. Im Übrigen würde gerade die vom Landesverwaltungsgericht geforderte Vergabe von Konzessionen und Bewilligungen in unbeschränkter Anzahl eine Erhöhung der vom Staat lukrierten Abgaben ermöglichen.

- 123 Eine Unionsrechtswidrigkeit von Bestimmungen des GSpG wurde somit ausgehend von den Verfahrensergebnissen nicht erkannt.
- 124 Eine Inländerdiskriminierung liegt schon deshalb nicht vor, weil nach den als unionsrechtskonform erachteten Regelungen des österreichischen GSpG Inländer und Ausländer gleich behandelt werden.
- 125 Zu dem in der in eine Beschwerde umgedeuteten Berufung erstatteten weiteren Vorbringen des Mitbeteiligten ist festzuhalten, dass nach den Verfahrensergebnissen keine Möglichkeit der Beeinflussung des Spielergebnisses durch die Spieler vorlag, sodass es sich um Glücksspielgeräte handelte. Ob diese als Glücksspielautomaten zu qualifizieren sind oder damit elektronische Lotterien veranstaltet wurden, ist nicht entscheidungswesentlich, weil jedenfalls eine verbotene Ausspielung und damit eine Strafbarkeit im Sinne des § 52 Abs 1 Z 1 GSpG vorlag (vgl VwGH vom 28. Mai 2013, 2012/17/0195).

Können bei einem Gerät Geldeinsätze getätigt und dann vom Zufall abhängig Gewinne erzielt werden, müsste in einem Gutachten aus dem Glücksspielfach zur schlüssigen Beantwortung der Rechtsfrage, dass trotzdem kein Glücksspielgerät vorliege, eine eingehende Begründung vorgenommen werden, damit der Mitbeteiligte diesem Gutachten hätte vertrauen dürfen (vgl zB in diesem Sinne VwGH vom 14. Dezember 2011, 2011/17/0124). Derartige hat der Mitbeteiligte nicht einmal behauptet. Es wurde daher weder ein Verbotsirrtum noch ein Schuldausschlussgrund dargetan.





- 126 Die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land hat den Mitbeteiligten somit zu Recht wegen unternehmerisch Zugänglichmachens von Glücksspielgeräten gemäß § 52 Abs 1 Z 1 3. Fall GSpG bestraft. Allerdings war für jedes Glücksspielgerät eine eigene Strafe zu verhängen.
- 127 Gemäß § 42 Abs 4 VwGG kann der Verwaltungsgerichtshof in der Sache selbst entscheiden, wenn sie entscheidungsreif ist und die Entscheidung in der Sache selbst im Interesse der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Kostenersparnis liegt. Da es zur Fällung einer Sachentscheidung im vorliegenden Fall ausgehend von dem vom Verwaltungsgericht festgestellten Sachverhalt, der im Revisionsverfahren nicht bestritten wurde, keiner weiteren Ermittlungen bedurfte, hat der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 42 Abs 1 VwGG in der Sache selbst entschieden und die Beschwerde des Mitbeteiligten abgewiesen.
- 128 Entscheidet der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 42 Abs 4 VwGG in einer Verwaltungsstrafsache in der Sache selbst, tritt er insoweit an die Stelle des Verwaltungsgerichtes und hat daher auch über den Kostenbeitrag gemäß § 52 VwGVG abzusprechen. Gemäß § 52 VwGVG ist in jedem Erkenntnis eines Verwaltungsgerichtes, mit dem ein Straferkenntnis bestätigt wird, auszusprechen, dass der Bestrafte einen Beitrag zu den Kosten des Strafverfahrens zu leisten hat. Dieser Beitrag ist für das Beschwerdeverfahren mit 20 % der verhängten Strafe, mindestens jedoch mit zehn Euro zu bemessen.
- 129 Ein Kostenersatz vor dem Verwaltungsgerichtshof findet gemäß § 47 Abs 4 VwGG nicht statt.

W i e n , am 16. März 2016