

2 Kriminalitätsbekämpfung

Einleitend ist festzuhalten, dass Kriminalitätsbekämpfung nicht derart missverstanden werden darf, dass es um die durch illegales Glücksspiel verursachte Kriminalität geht, sondern vielmehr um Kriminalität, die mit legalem Glücksspiel einhergeht. Zur Bekämpfung dieser Art von Kriminalität bedarf es – wenn man sich nicht zum gänzlichen Verbot von Glücksspielen entscheidet – ordnungspolitischer Maßnahmen. Grund dafür ist, dass das Glücksspiel zwingend mit Spielverlust für die allermeisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer⁴ bzw. für die übergroße Mehrheit⁵ verbunden ist. Der „Glücksspiel-Bericht des Finanzministeriums 2010 bis 2013“ definiert 2 Problemfelder der mit Glücksspiel verbundenen Kriminalität: Geldwäsche und Beschaffungskriminalität.⁶ Die Mat zur Stammfassung des geltenden GSpG nennen die Kriminalitätsbekämpfung noch nicht als ausdrückliches Ziel der Gesetzgebung.⁷ Allerdings werden als Zielsetzungen ordnungs- und fiskalpolitische Gründe ins Treffen geführt, etwa dass gegen ein gänzliches Verbot des Glücksspieles spricht, das Abwandern in die Illegalität zu verhindern, Glücksspiele auf legaler Basis könnten überwacht werden, oberste Zielsetzung der Überwachung sei der Spielerschutz. Eine klare Zielsetzung der österreichischen Gesetzgebung vermisst auch GA *Mazák* in seinen Schlussanträgen in der Rs *Engelmann*.⁸

2.1 Spielsucht

Pathologisches Spielen definiert der ICD 10, die von der Weltgesundheitsorganisation veröffentlichte Internationale Klassifikation der Krankheiten, unter F63.0 wie folgt: „Die Störung besteht in häufigem und wiederholtem episodenhaften *Glücksspiel*, das die Lebensführung des betroffenen Patienten beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt“. ⁹ Es handelt sich um eine nicht stoffgebundene Suchtform.¹⁰

4 SA Bot 14.10.2008 Rs C-42/07 (Liga Portuguesa) Rn 248.

5 SA Bot 17.12.2009 Rs C-203/09 (Sporting Exchange) Rn 59.

6 <bmf.gv.at/steuern/gluecksspiel-spielerschutz/in-oesterreich/Gluecksspiel_Bericht_2010-2013.pdf?5s3q6r>, 25.

7 ErläutRV 1067 BeilNR XVII. GP 15.

8 SA *Mazák* 23.02.2010 Rs C-64/08 (Engelmann) Rn 4.

9 <icd-code.de/icd/code/F63.-.html>. Zur Bedeutung des Kataloges im österreichischen Gesundheitswesen siehe <bmg.gv.at/cms/home/attachments/8/6/4/CH1166/CMS1128332460003/icd-10_bmg_2014_-_systematisches_verzeichnis.pdf>, 14 ff.

10 Psychyrembel, Klinisches Wörterbuch²⁶⁶ [2016] (de Gruyter), Stichwort: Pathologisches Spielen.

2.2 Beschaffungskriminalität

Die negativen Auswirkungen von Spielsucht sind zahlreich. Nach einer Studie der Spiel-suchthilfe, einer auf Hilfestellung, Öffentlichkeitsarbeit und Forschung spezialisierte Fachstelle (vormals „Anonyme Spieler“)¹¹ ist Beschaffungskriminalität in 17,6% der betreuten Fälle eine Folge der Spielsucht.¹² Noch viel höhere Zahlen nennen *Haller/Ratz/Hinterhuber*.¹³ Die GSpG-Nov 2010 setzt sich erstmals das Ziel, Spielsuchtprävention zu betreiben.¹⁴ Der „Glücksspiel- Bericht des Finanzministeriums 2010 bis 2013“ nennt als Delikte der Beschaffungskriminalität gewerbsmäßigen Diebstahl, schweren Raub und gewerbsmäßigen Betrug. Zu deren Verhinderung diene das Monopol. Insgesamt habe es 2006 38 Fälle und im ersten Halbjahr 2007 36 Fälle von Beschaffungskriminalität gegeben.¹⁵ Die Maßnahmen des Gesetzgebers sind einerseits die zahlenmäßigen Beschränkungen von Spielgelegenheiten, andererseits die Einziehung von Höchstesätzen. Der Evaluierungsbericht des Finanzministeriums über die Auswirkungen des GSpG 2010 – 2014 nennt die legislatischen Maßnahmen, die zum Spielerschutz unternommen wurden.¹⁶ Als zielführende und effektive Maßnahme ist die Erlassung der GlücksspielautomatenVO, BGBl II 69/2012 idF BGBl II 410/2016, hervorzuheben.¹⁷ Seit der Schaffung der Verordnungsermächtigung durch § 2 Abs 3 GSpG für Geräte nach Bundesrecht, iVm § 5 Abs 7 Z 7 GSpG für Geräte nach Landesrecht und § 12 a Abs 4 GSpG für Video Lotterie Terminals (VLTs) durch die GSpG-Nov 2010 und der Erlassung dieser VO sind ab 01.07.2014 Glücksspielautomaten an die Bundesrechenzentrum GmbH elektronisch anzubinden. Damit sind sämtliche legal in Österreich betriebene Geräte in technischer Hinsicht überwacht. Spielerinnen und Spieler sind davor geschützt, Höchstesätze und Tagesspieldauer zu überziehen. Das Problem ist allerdings nach wie vor, dass diese Limits nach wie vor wenig geeignet erscheinen, höhere Spielverluste zu verhindern (siehe 3.5.2). Die (nur) für Spielbanken geltende Übergangsfrist des § 53 Abs 4 GlücksspielautomatenVO wurde kürzlich mit der AutomatenglücksspielVO Novelle 2016 - AGSpVO 2016, BGBl II 410/2016 von 01.01.2017, um ein weiteres halbes Jahr bis 01.07.2017 verlängert.

Die empirischen Daten lassen kaum eine Beurteilung zu, ob die Beschaffungskriminalität in Österreich ein Problem darstellt, das mit massiven gesetzgeberischen Eingriffen gelöst werden

¹¹ <spielsuchthilfe.at/gruender_und_entwicklung.html>.

¹² <spielsuchthilfe.at/pdf/zusammenfassung-klientinnendaten-2012.pdf>, 8.

¹³ *Haller/Ratz/Hinterhuber*, Forensisch-psychiatrische Aspekte der Spielsucht, WZFS 1993, 37 (40).

¹⁴ ErläutRV 657 BeilNR XXIV. GP 3.

¹⁵ <www.bmf.gv.at/steuern/gluecksspiel-spielerschutz/in-oesterreich/Gluecksspiel_Bericht_2010-2013.pdf?5b0usz>, 24 f.

¹⁶ III-131 BeilNR XXV. GP 2.1.2.

¹⁷ Seit der VO BGBl II 234/2013 heißt die VO nicht mehr Glücksspielautomatenverordnung, sondern Automaten-glücksspielverordnung.

muss. Da aus der Zeit der erstmaligen Einführung ordnungspolitischer Maßnahmen, insbesondere seit den ersten monopolartigen Regelungen vor mehr als 100 Jahren, Datenmaterial nicht zur Verfügung steht, ist die Frage, wie sich Spielsucht ohne Monopolregeln entwickelt hätte, nicht zu beantworten. Dies anerkennt auch der EuGH und verlangt in solchen Fällen an Stelle der empirischen Daten die Gesamtwürdigung aller Umstände der Erlassung und Durchführung der nationalen Regelung.¹⁸

2.3 Geldwäsche

Die Verhinderung von *Money Laundering* war bereits erklärtes Ziel des Gesetzgebers der Stammfassung des geltenden GSpG.¹⁹ Die GSpG-Nov 2010, BGBl I 111/2010, musste erstmals auch auf die Bekämpfung der Geldwäscherei durch den Unionsgesetzgeber Rücksicht nehmen,²⁰ und zwar auf die 3. Geldwäscherei-RL 2005/60/EG, ABl 2005 L 309/15 [3. GW-RL]. In deren Anwendungsbereich fallen Kasinos (Art 2 Z 3 lit f). Der ErwGr 39 führte dazu aus: „Bei der Eintragung oder Zulassung einer Wechselstube, eines Dienstleisters für Trusts und Gesellschaften oder eines *Kasinos* auf nationaler Ebene sollten die zuständigen Behörden sicherstellen, dass die Personen, die die Geschäfte solcher Einrichtungen faktisch führen oder führen werden, und die wirtschaftlichen Eigentümer solcher Einrichtungen über die notwendige Zuverlässigkeit und fachliche Eignung verfügen. Die Kriterien, nach denen bestimmt wird, ob eine Person über die notwendige Zuverlässigkeit und fachliche Eignung verfügt, sollten gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt werden. Diese Kriterien sollten zumindest die Notwendigkeit widerspiegeln, solche Einrichtungen vor Missbrauch zu *kriminellen Zwecken durch ihre Leiter oder wirtschaftlichen Eigentümer* zu schützen.“ In Ausführung der Berichtspflicht nach Art 33 veröffentlichte das BMF die Nationale Risikoanalyse Österreich 2015, in der der Rubrik „Illegales Glücksspiel“ keine Bewertung zugeordnet ist, weil die Strafbestimmung des § 168 StGB keine Vortat zur Geldwäscherei des § 165 Abs 1 StGB ist. Hingegen wird dem Wettbetrug ein mittlerer bis hoher Risikofaktor zugebilligt: „Online-Sportwetten bieten einerseits eine gute Plattform zur *Geldwäsche*, andererseits werden im Bereich des *Sportwettenbetrugs (Spielmanipulation)* enorme Geldsummen lukriert, die in der Folge auch gewaschen werden müssen. Durch die Titulierung als ‚Wettgewinn‘ hat man eine fingierte le-

18 EuGH 08.09.2010 verb Rs C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 und C-410/07 (Stoß u.a.) Slg 2010 I-08069 Rn 70 bis 72; EuGH 30.04.2014 Rs C-390/12 (Pfleger u.a.) Rn 50 bis 52.

19 ErläutRV 1067 BeilNR XVII. GP 19, 20.

20 ErläutRV 657 BeilNR XXIV. GP 2.

gale Herkunft. Daher ist die inkriminierte Herkunft nur schwer nachweisbar. Das Risiko der *Geldwäsche* ist hoch und das Bewusstsein über dieses Risiko relativ niedrig.²¹

Die RL wurde seit ihrer Erlassung mehrfach novelliert und kürzlich überarbeitet: Die am 20. 05.2015 erlassene 4. Geldwäscherei-RL 2015/849/EU, ABl 2015 L 141/73 [4. GW-RL], dehnt den Anwendungsbereich aus auf „Anbieter von Glücksspieldiensten“ (Art 2 Abs 1 Z 3 lit f). Dem nationalen Gesetzgeber ist aber das Ermessen eingeräumt, Anbieter von bestimmten Glücksspielen mit Ausnahme von Casinos aus den nationalen Umsetzungen herauszunehmen (Art 2 Abs 2). Der Erw-Gr 21 lautet dazu: „Die Nutzung der Dienstleistungen des *Glücksspielsektors* zum *Waschen* von Erträgen aus *kriminellen Tätigkeiten* gibt Anlass zur Sorge. Um die mit Glücksspieldienstleistungen verbundenen Risiken zu mindern, sollte diese Richtlinie eine Verpflichtung für Anbieter von Glücksspieldiensten, bei denen höhere Risiken bestehen, vorsehen, bei Transaktionen von 2.000 EUR oder mehr die *Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden* anzuwenden. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Verpflichteten denselben Schwellenwert auf Gewinne, auf Einsätze, einschließlich des Kaufs und Verkaufs von Spielmarken, oder beides anwenden. Anbieter von Glücksspieldienstleistungen mit physischen Räumlichkeiten wie Casinos und Spielbanken sollten sicherstellen, dass zwischen den Kundendaten, die in Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden bei Betreten der Räumlichkeiten erhoben wurden, und den von diesen Kunden in diesen Räumlichkeiten vollzogenen Transaktionen eine *Zuordnung* möglich ist. Allerdings sollten die Mitgliedstaaten unter gewissen Umständen, in denen erwiesenermaßen ein geringes Risiko besteht, bestimmte Glücksspieldienste von einigen oder allen in dieser Richtlinie festgelegten Anforderungen ausnehmen können. Sie sollten eine Ausnahmeregelung nur in ganz bestimmten und begründeten Fällen ins Auge fassen, wenn das *Risiko der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung gering* ist. Die Ausnahmen sollten einer konkreten Risikobewertung unterzogen werden, bei der auch der Anfälligkeitsgrad der betreffenden Transaktionen berücksichtigt wird. Die Ausnahmen sollten der Kommission mitgeteilt werden. Bei der Risikobewertung sollten die Mitgliedstaaten angeben, wie sie relevante Feststellungen in den von der Kommission im Rahmen der supranationalen Risikobewertung erstellten Berichten berücksichtigt haben.“ Die Umsetzungsfrist endet am 26.06.2017 (Art 67 Abs 1). Der ME zur Umsetzung der 4. GW-RL geht bei Lotterien von einem geringen Grad des Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisikos aus.²² Diese Einschätzung nimmt auch die RV vor.²³

Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäsche durch Betreiberinnen und Betreiber von Glücksspielen sind vor allem die ordnungspolitischen Anforderungen hinsichtlich des Mindestkapi-

21 <bmf.gv.at/finanzmarkt/geldwaesche-terrorismusfinanzierung/Nationale_Risikoanalyse_Oesterreich_PUBLIC.pdf?5b0v66>, 60 f.

22 ErläutME FM-GwG 233/ME BeilNR XXV. GP 23.

23 ErläutRV 1335 BeilNR XXV. GP 28.

tals, dessen rechtmäßige Herkunft die Behörden zu prüfen haben (§§ 5 Abs 2 Z 3, 14 Abs 2 Z 3, 21 Abs Z 3 GSpG), und die fachliche Eignung der Geschäftsleiter (§§ 5 Abs 2 Z 5, 14 Abs 2 Z 5, 21 Abs Z 5 GSpG).²⁴ Im Rahmen des zweistufigen Verfahrens zur Interessenentensuche (siehe 3.4.3) findet sich die verfahrensrechtliche Absicherung der Prüfpflicht der Behörde in der zweiten Stufe (§§ 14 Abs 7, 21 Abs 7 GSpG). Aufgrund der in diesem Stadium erfolgenden Abwägung der ordnungspolitischen Konzepte wird auch die namentlich erwähnte Zielsetzung, Geldwäscherei zu verhindern, gestärkt.²⁵

Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäsche durch Spielerinnen und Spieler sind vor allem Zugangskontrollen mit Identitätsfeststellungen (§§ 5 Abs 4 lit a Z 1, lit b Z 1, 25 Abs 1 GSpG). Im Verdachtsfall gelten Meldepflichten (§§ 5 Abs 6, 12a Abs 1, 25 Abs 6 bis 8 und 25a GSpG).²⁶

Eine Regelungslücke besteht im Bereich der elektronischen Lotterien. Identitätskontrollen (wie im Prinzip der gesamte Spielerschutz) sind im Anwendungsbereich des § 12a GSpG nur für VLT-Outlets vorgeschrieben (§ 12a Abs 3 GSpG). Das 2010 eingeführte Verbot des anonymen Spielens im Bereich des automatisierten Glücksspiels gilt daher für das Internetglücksspiel nicht.²⁷

Daraus lassen sich die unterschiedlichen Zielsetzungen erkennen: Dem Unionsgesetzgeber der 4. GW-RL geht es um die Gefahr der Geldwäsche durch die Spielerinnen und Spieler, nicht durch Betreiberinnen und Betreiber der Glücksspieldienstleistungen. Deren Kontrolle hat aber der österreichische Gesetzgeber vor Augen, wenn er die ordnungspolitische Zuverlässigkeit der Konzessionswerberinnen und -werber hinsichtlich Lotterien²⁸ einschließlich elektronischer Lotterien²⁹, Spielbanken³⁰, und der Bewilligungswerberinnen und -werber im Rahmen des „Kleinen Glücksspiels“ der Länder³¹ (nunmehr: Landesausspielungen) anspricht.

2.4 Zwischenergebnis

Zusammengefasst ist festzuhalten: der Bundesgesetzgeber hat als ordnungspolitische Zielsetzung der Kriminalitätsbekämpfung dreierlei vor Augen:

- Verhinderung der durch Spielsucht verursachten Begleitkriminalität;

²⁴ *Bresich/Klingenbrunner/Posch* in Strejcek/Bresich (Hg), Glücksspielgesetz – GSpG² (2011) § 14 Rz 61 f, § 21 Rz 7.

²⁵ *Bresich/Klingenbrunner/Posch* in Strejcek/Bresich, GSpG § 14 Rz 63.

²⁶ *Bresich/Posch* in Strejcek/Bresich, GSpG § 25 Rz 82.

²⁷ ErläutRV 1335 BeilNR XXV. GP 27.

²⁸ ErläutRV 1067 BeilNR XVII. GP 18.

²⁹ ErläutRV 661 BeilNR XXIV. GP 7 zur Änderung BGBl I 37/2010.

³⁰ ErläutRV 1067 BeilNR XVII. GP 19.

³¹ ErläutRV 657 BeilNR XXIV. GP 35.

- Verhinderung der Geldwäsche durch die Veranstaltung von Glücksspielen;
- Verhinderung der Geldwäsche durch die Teilnahme an Glücksspielen.

Diese Ziele sind in zweierlei Hinsicht dem Glücksspielmonopol gegenüberzustellen:

Es ist zu prüfen, ob

- Kriminalitätsbekämpfung Zweck eines Monopols sein darf (siehe 3.3);
- die mit der Errichtung eines Monopols bewirkten Beschränkungen durch Kriminalitätsbekämpfung gerechtfertigt werden können (siehe 4.3).

Wirtschaftskriminalität und Glücksspielmonopol
Verfassungs- und unionsrechtliche Vorgaben in
Österreich

Jarec, W.

2018, VI, 76 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-19990-6