

Regierungsvorlage
Juli 2024

zu Zl. 01-VD-LG-2706/2023-49

**Erläuterungen
zum Entwurf eines Gesetzes,
mit dem das Kärntner Spiel- und Glücksspielautomatengesetz geändert wird**

Allgemeiner Teil

1. Änderungsbedarf

Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat mit Erkenntnis vom 14. Dezember 2022, G 259/2022-16, Teile des § 25 Abs. 3 des Glücksspielgesetzes aufgehoben. Im Kärntner Spiel- und Glücksspielautomatengesetz – K-SGAG finden sich jene Passagen des § 25 Abs. 3 GSpG, die durch den VfGH aufgehoben worden sind, fast wortident. Es besteht daher ein legislativer Anpassungsbedarf.

Von Seiten der Abt. 7 – Wirtschaft, Tourismus und Mobilität des Amtes der Kärntner Landesregierung wird zudem ein Ausbau des Spielerschutzes und der Spielsuchtvorbeugung (Entfall der Einzelaufstellung, Nichtermöglichung einer Spielteilnahme durch das Bereithalten von technischen Geräten zur Bargeldbehebung sowie technischer Geräte zur Erbringung von Spieleinsätzen mittels bargeldloser Bezahlung) angeregt.

Darüber hinaus sollen im Zuge der vorgeschlagenen Änderung des K-SGAG redaktionelle Bereinigungen im derzeitigen Gesetzestext erfolgen.

2. Wesentlicher Inhalt des Gesetzesentwurfes

- Anpassung des K-SGAG an das Erk des VfGH;
- Ausbau der Spielerschutzmaßnahmen und spielsuchtvorbeugenden Maßnahmen;
- Anpassung an die mit LGBl. Nr. 97/2021 erfolgte Änderung der Kärntner Landesverfassung, wonach personenbezogene Ausdrücke für alle Geschlechter gelten.
- redaktionelle Berichtigungen.

3. Kompetenzrechtliche Grundlagen

Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Erlassung des Gesetzesentwurfes ergibt sich aus der Restkompetenz des Landes im Bereich des Monopolwesens des Bundes (Art. 10 Abs. 1 Z 4 B-VG), soweit dieses vom Glücksspielgesetz des Bundes ausgenommen ist bzw. den Ländern überlassen wurde, und stützt sich auf Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 B-VG.

Soweit durch Art. I des Gesetzesentwurfes durch die Normierung von Spielerschutzmaßnahmen und spielsuchtvorbeugenden Maßnahmen Materien berührt werden, die in Gesetzgebung Sache des Bundes sind (vgl. Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG „Post- und Fernmeldewesen“, Art. 10 Abs. 1 Z 5 „Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen“, Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“, Art. 10 Abs. 1 Z 12 „Gesundheitswesen“, Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG „Zivilrechtswesen“), geht der Landesgesetzgeber im Sinne der Gesichtspunkttheorie davon aus, zu Zwecken des Spielerschutzes und der Spielsuchtvorbeugung zur Regelung dieser Bestimmung befugt zu sein.

4. Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens

Gemäß § 22 Abs. 1 K-SGAG haben die Organe des Wachkörpers Bundespolizei unter anderem an der Vollziehung des § 34 Abs. 1 und Abs. 3 mitzuwirken. § 34 Abs. 3 wird durch Art. I des Gesetzesentwurfes einer Änderung unterzogen.

Gemäß § 22 Abs. 2 K-SGAG ist vorgesehen, dass die Organe des Wachkörpers Bundespolizei den nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zuständigen Behörden und Organen über deren Ersuchen zur Sicherung der Vollziehung dieses Gesetzes im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches Hilfe zu leisten haben.

Der vorliegende Gesetzesentwurf zielt primär auf eine Ausweitung des Spielerschutzes ab. Es wird davon ausgegangen, dass darin eine Ausweitung der Mitwirkung von Bundesorganen gemäß § 22 Abs. 2 K-SGAG gesehen werden könnte.

Es ist daher eine Zustimmung der Bundesregierung zur Mitwirkung der Bundesorgane gemäß Art. 97 Abs. 2 einzuholen.

Es ist darüber hinaus eine Notifikation gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text), ABl. Nr. L 241 vom 17.09.2015, S 1 erforderlich.

Besonderer Teil

Zu Z 1 (Inhaltsverzeichnis):

Es erfolgen die redaktionell notwendigen Anpassungen im Inhaltsverzeichnis.

Zu Z 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 46, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 (§ 2 Abs. 4, 6, 8, 9, 10; § 4 Abs. 1; § 7 Abs. 1, 3, 5; § 9 Abs. 1 lit. a, Abs. 5 lit. b, Abs. 7 lit. b; § 11; § 12 Abs. 1, § 12 Abs. 3 lit. a und b, Abs. 4 lit. b, c und d, Abs. 5 lit. a, Abs. 9 sowie Abs. 10; § 13 lit. c; Überschrift zu § 14; § 14 Abs. 1, Abs. 3, 6, 8, 9, 11, 15, 16; § 15 Abs. 1, 2, 3, 5; § 16 Abs. 1, 5; § 17 Abs. 1 lit. a Z 2, Abs. 1 lit. b Z 2; § 17 Abs. 2; § 18 Abs. 1, Abs. 2 lit. e; § 19 Abs. 2 lit. a, d, f; § 20 Abs. 1, 2; § 23 Abs. 2; § 24 Abs. 1 lit. c, e; § 34 Abs. 3 lit. d, e):

Der im Gesetzesentwurf vorgesehene Entfall der Einzelaufstellung wird auf Wunsch der Abt. 7 – Wirtschaft, Tourismus und Mobilität des Amtes der Kärntner Landesregierung als weitere Spielerschutzmaßnahme aufgenommen.

Die Landesregierung hat die in Kärnten bei der Durchführung von Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten bestehenden Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu analysieren und zu bewerten (vgl. § 19a Abs. 2 lit. a K-SGAG).

Bei Erstellung dieser Risikoanalyse hat sich gezeigt, dass die Einzelaufstellung von Glücksspielautomaten nicht nur aus Spielerschutzgründen, sondern auch aus Gründen der Geldwäschevorbeugung aufgrund der erforderlichen Überwachung durch entsprechend geschultes Personal problematisch erscheint.

Das derzeit in Kärnten im Bereich des legalen Automatenglücksspiels sehr niedrige Geldwäsche-Risiko resultiert insbesondere auch aus dem Verzicht auf Einzelaufstellung durch den Inhaber der Ausspielbewilligung, der sowohl zum Aufstellen und Betrieb von Glücksspielautomaten in Automatensalons als auch in Einzelaufstellung berechtigt ist (vgl. § 7 Abs. 3 K-SGAG).

Derzeit ist auch in den „Erlaubnisländern“ Niederösterreich und Steiermark keine Einzelaufstellung vorgesehen.

Der Begriff „Vertragspartner“ (§ 2 Abs. 4 K-SGAG) wird nur im Zusammenhang mit der Einzelaufstellung verwendet; daher haben auch diesbezügliche Regelungen zu entfallen.

Der Entfall der Begriffe „Einzelaufstellung“ bzw. „Vertragspartner“ bedingt in der Folge auch gewisse sprachliche und terminologische Anpassungen bzw. Verweisanpassungen.

Zu Z 13, 40 (§ 9 Abs. 5 lit. g, § 16 Abs. 1):

In § 9 Abs. 5 lit. g sowie § 16 Abs. 1 wird hinsichtlich der Wahrung des Spielgeheimnisses nunmehr zusätzlich auf für den Bewilligungsinhaber tätige Dritte Bedacht genommen. § 51 Abs. 1 GSpG normiert in diesem Zusammenhang, dass auch „Vertragspartner sowie sonst für den Veranstalter tätige Personen“ das Spielgeheimnis zu wahren haben. Nachdem der Begriff „Vertragspartner“ im geltenden K-SGAG – wie zuvor ausgeführt – nur im Zusammenhang mit der nunmehr entfallenden Einzelaufstellung verwendet wird, wird nunmehr auf „für den Bewilligungsinhaber tätige Dritte“ abgestellt.

Zu Z 31, 32, 33, 43, 45 (§ 14 Abs. 10, 12 und 14, § 17 Abs. 1 lit. a Z 3; § 17 Abs. 1 lit. b Z 3):

Der VfGH hat Teile des § 25 Abs. 3 GSpG wegen Gleichheitswidrigkeit als verfassungswidrig aufgehoben. Nach Auffassung des VfGH wurde der unionsrechtlich gebotene Spielerschutz nicht in einer dem Sachlichkeitsgebot entsprechenden Weise verwirklicht:

Die Anordnung zusätzlicher Schutz- und Sorgfaltpflichten (erst) für den Fall, dass eine "auffällige" Bonitätsauskunft vorliegt, wird in einer Durchschnittsbetrachtung vielfach zu spät kommen, um eine Gefährdung des Existenzminimums des Spielteilnehmers hintanzuhalten (in diesem Sinn auch OGH 30. 9. 2002, 1 Ob 175/02w, wonach sich die beklagte Spielbankleitung nicht auf die Einholung einer "nichtssagenden Kreditauskunft" verlassen dürfe).

Der Spielteilnehmer wird in einem solchen Fall regelmäßig bereits in einer Situation sein, in der er seine laufenden Verpflichtungen nicht mehr begleichen kann und daher eine Gefährdung seines Existenzminimums bereits eingetreten ist. Die (zusätzlichen) Schutz- und Sorgfaltpflichten der Spielbankleitung, insbesondere ein Beratungsgespräch, kommen in diesem Fall zu spät. Die angefochtene Bestimmung ist somit in einer Durchschnittsbetrachtung nicht geeignet, einen effektiven Spielerschutz zu gewährleisten.

Nach Auffassung des VfGH sind auch die angeordnete Beschränkung der Haftung der Spielbankleitung auf grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz sowie die Regelung, dass die angefochtene Bestimmung alle Ansprüche des Spielteilnehmers gegen die Spielbankleitung iZm der Gültigkeit des Spielvertrages oder mit Verlusten aus dem Spiel abschließend regelt, nicht geeignet, einen effektiven Spielerschutz zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Anforderungen hatte der VfGH zur Herstellung einer verfassungskonformen Rechtslage (nur) mit Aufhebung der im Spruch des bezugnehmenden Erkenntnisses bezeichneten Bestimmungen in § 25 Abs. 3 GSpG vorzugehen.

§ 5 Abs. 4 lit. a Z 9 GSpG verlangt als Spielerschutz begleitende Rahmenbedingung die sinnngemäße Einhaltung der Bestimmung des § 25 Abs. 3 GSpG.

Im Landesrecht wurde die Bestimmung des § 25 Abs. 3 GSpG iVm § 5 Abs. 4 lit. a Z 9 GSpG in § 14 Abs. 10 bis 14 K-SGAG umgesetzt. Nunmehr haben daher in § 14 Abs. 10 lit. a K-SGAG die Z 1 und 2 sowie ferner der Einleitungssatz der lit. b zu entfallen. § 14 Abs. 12 K-SGAG ist ebenso ersatzlos zu streichen. In § 14 Abs. 14 K-SGAG hat die Wortfolge „oder wenn dem Bewilligungsinhaber bei der Erfüllung seiner Pflichten nur leichte Fahrlässigkeit vorwerfbar ist“ zu entfallen.

Die Novelle wird zudem zum Anlass genommen, § 14 Abs. 10 K-SGAG neu zu gliedern bzw. zu nummerieren. Damit einhergehend sind auch gewisse Verweise in anderen Bestimmungen entsprechend anzupassen.

Zu Z 47, Z 66, 67, 68 (§ 17 Abs. 2a, § 34 Abs. 3 lit. f, § 34 Abs. 4, 4a):

Im Begutachtungsverfahren wurde angeregt, auch die Überlassung der eigenen Spielerkarte an eine andere Person und die Benützung einer fremden Spielerkarte – nach dem Vorbild des Steiermärkischen Glücksspielautomaten- und Spielapparategesetzes 2014 – unter Strafe zu stellen.

Im Sinne des Spielerschutzes und zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird künftig in § 17 Abs. 2a bestimmt, dass Spieler ihre Spielerkarte keiner anderen Person überlassen und keine fremde Spielerkarte benützen dürfen. Unter einem werden die Strafbestimmungen entsprechend angepasst und ergänzt.

Zu Z 48 (§ 17 Abs. 4 lit. b):

Das Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG 2003), BGBl. I Nr. 70/2003, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 90/2020, ist mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 190/2021 außer Kraft getreten. § 174 Telekommunikationsgesetz 2021 (TKG 2021) entspricht im Wesentlichen der Bestimmung des § 107 TKG 2003; der Verweis war daher entsprechend zu aktualisieren.

Zu Z 49, 50 (§ 17 Abs. 5, 5a)

Die Bestimmung, dass Spielern die Spielteilnahme nicht durch das Bereithalten technischer Geräte zur Bargeldbehebung sowie technischer Geräte zur Erbringung von Spieleinsätzen mittels bargeldloser Bezahlung im Innen- und Außenbereich der Betriebsstätte ermöglicht werden darf, wird auf Wunsch der Abt. 7 – Wirtschaft, Tourismus und Mobilität des Amtes der Kärntner Landesregierung als Maßnahme des Spielerschutzes aufgenommen. Die Maßnahme wird dabei auf ein Verbot der Ermöglichung der Spielteilnahme durch das Bereithalten solcher technischen Geräte beschränkt, um Eingriffe in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 10 Abs. 1 Z 5 B-VG („Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen) zu vermeiden.

Bereits nach § 7 Abs. 2 Z 4 Automatenglücksspielverordnung, der aufgrund der Verweise (vgl. insbesondere § 9 Abs. 1 lit. b K-SGAG) auch für Glücksspielautomaten im Anwendungsbereich des Kärntner Spiel- und Glücksspielautomatengesetzes gilt, dürfen Glücksspielautomaten keine Vorrichtungen enthalten, mit denen mittels elektronischer Transaktionen durch Bankomat- oder

Kreditkartenfunktionalität direkt Geld in den Glücksspielautomaten eingebracht werden kann. Bei diesem Verbot handelt es sich – wie etwa auch bei der Bestimmung des § 22 (Abkühlungsphase) – um eine Vorgabe im Interesse des Spielerschutzes.

Kontrollen haben jedoch gezeigt, dass es Spielern zuletzt auf verschiedene Arten ermöglicht wurde, mit mehr als dem für den Besuch im Automatensalon mitgebrachten Bargeld zu spielen, etwa durch Ticketautomaten mit Bankomat- oder Kreditkartenfunktionalität oder Kartenterminals, die neben bargeldloser Zahlung auch die Bargeldbehebung mittels Bankomat- oder Kreditkarte ermöglichen. Dies stellt eine unzulässige Verschlechterung gegenüber den bewerteten Spielerschutzkonzepten dar und ist daher zu unterlassen. Ein entsprechendes Verbot soll nunmehr auch ausdrücklich im Gesetz normiert werden, zumal eine solche Vorgehensweise keinesfalls der Intention des Gesetzgebers entspricht, der dem Spielerschutz einen besonders hohen Stellenwert beimisst und ein über die zwingenden Vorgaben des § 5 GSpG und der Automatenglücksspielverordnung hinausgehendes Spielerschutzniveau angestrebt hat (vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage, Zl. 01-VD-LG-1401/40-2012, Allgemeiner Teil sowie insbesondere zu §§ 14 f und 17).

In diesem Zusammenhang wird in der Verhaltensökonomie der Begriff „Schmerz des Bezahlens“ („Pain of Paying“) verwendet. Zahlungen mit Bargeld erfolgen bewusster und werden als besonders „schmerzvoll“ empfunden. Dagegen ist bei Kartenzahlung der Gegenwert des Geldes nicht in gleicher Weise fühlbar wie bei Bargeldbezahlung; dies führt dazu, dass das Schmerzgefühl beim Zahlen vermindert ist. Unter einem wird die Selbstkontrolle herabgesetzt.

Auch im Positionspapier Glücksspiel-Sportwetten der Österreichischen ARGE Suchtvorbeugung wird unter dem Punkt „Anstelle einer Aktualisierung des Positionspapiers – Einfügung im März 2023“ kritisch angemerkt, dass *„die Kluft zwischen der Regulation und der Industrie weiter gewachsen ist. Letztere hat nämlich die durch die COVID-Problematik entstandene Zwangspause und Disruption dafür genutzt, die eigene strategische und technologische Entwicklung intensiv voranzutreiben (...)“*. In diesem Zusammenhang wird auch das cashless payment angeführt.

Zu Z 54, 57 (§ 19 Abs. 2 lit. c, § 19a Abs. 4):

Auf Grund eines redaktionellen Versehens ist die Zitierung unvollständig geblieben und soll durch die vorgeschlagene Änderung entsprechend korrigiert werden.

Zu Z 58 (§ 19a Abs. 8):

Gemäß § 12 Abs. 1 Z 3 lit. c WiEReG sind die zuständigen Landesbehörden im Zusammenhang mit Glücksspiel und Wetten „nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften“ zur Einsicht in das Register berechtigt. Die Einsicht soll daher landesgesetzlich festgelegt werden.

Zu Z 69 (§ 35):

Vor dem Hintergrund des Erkenntnisses VfSlg. 20.258/2018 und der mit LGBl. Nr. 97/2021 bewirkten Änderung des Art. 37 K-LVG soll auf die sprachliche Gleichbehandlung Bedacht genommen werden.

Zu Z 70, 71 (§ 36 Abs. 2):

Es erfolgen Aktualisierungen der statischen Verweisungen auf Bundesgesetze.

Zu Artikel II:

Der Inhaber der Ausspielbewilligung, der sowohl zum Aufstellen und Betrieb von Glücksspielautomaten in Automatensalons als auch in Einzelaufstellung berechtigt ist (vgl. § 7 Abs. 3 K-SGAG), verzichtet derzeit auf Einzelaufstellungen. Um diesen Inhaber hinsichtlich der Berechtigung auf Einzelaufstellung nicht zu beschränken, sind die Bestimmungen im Zusammenhang mit Einzelaufstellung bzw. Vertragspartner bis zum Ablauf seiner Ausspielbewilligung weiterhin anzuwenden.

Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen

Die Abteilung 7 – Wirtschaft, Tourismus und Mobilität des Amtes der Kärntner Landesregierung teilte mit Schreiben vom 29. März 2024, Zl. GVO-28101/2023-11, im Rahmen des Vorbegutachtungsverfahrens Folgendes mit:

„Das Gesetzesvorhaben steht im Einklang mit den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung:

Die vorliegende Novelle zielt darauf ab, insbesondere in Anbetracht der technischen Weiterentwicklungen seit Erlassung des Kärntner Spiel- und Glücksspielautomatengesetzes im Jahr 2012 weiterhin einen effektiven, dh. wirksamen Spielerschutz zu gewährleisten (vgl. das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 14.12.2022, G 259/2022-16, dem mit den Anpassungen in § 14 K-SGAG entsprochen wird).

Werden Spielern Spieleinsätze mittels bargeldloser Zahlung (cashless payment) oder durch Bargeldbehebung mit Bankomat- oder Kreditkarte an Automaten-Salon-Standorten ermöglicht, wird der angestrebte Spielerschutz abgeschwächt. Nachdem der Gesetzgeber des K-SGAG dem Spielerschutz besonders hohen Stellenwert beigemessen hat, soll der Ausschöpfung derartiger technischer Möglichkeiten nachhaltig (nicht nur auf der Ebene des Vollzugs sondern auch auf gesetzlicher Ebene) begegnet werden.

Auch die dauerhafte Sicherstellung, dass Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten in Kärnten nicht in Einzelaufstellung (außerhalb von Automaten-Salons mit Zutritts- und Identifikationssystem) angeboten werden, dient dem Spielerschutz und darüber hinaus der Prävention von Geldwäsche, einem wichtigen Anliegen der Europäischen Union (vgl. das aktuelle AML-Legislativpaket der EU).

Damit leistet das Gesetzesvorhaben zumindest indirekt einen Beitrag zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele, insbesondere von Ziel 3 - „Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“ und Ziel 12 - „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“.

Finanzielle Auswirkungen

Die Abteilung 7 – Wirtschaft, Tourismus und Mobilität des Amtes der Kärntner Landesregierung teilte mit Schreiben vom 29. März 2024, Zl. GVO-28101/2023-11, im Rahmen des Vorbegutachtungsverfahrens Folgendes mit:

„Das Gesetzesvorhaben zielt auf die nachhaltige Absicherung der bestehenden Vollzugspraxis der Kärntner Landesregierung als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde für Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten sowie ggf. der zu ihrer Unterstützung gemäß § 28 lit. b K-SGAG bestellten Landes-Aufsichtsorgane ab, die sich insbesondere auch auf den die gesetzlichen Bestimmungen konkretisierenden Bescheid der Kärntner Landesregierung vom 13.3.2015, GZ 07-G-GLAB-1/16-2015, stützt, mit dem die aktuell bis zum Ablauf des 30.10.2025 geltenden Ausspielbewilligungen erteilt wurden.

Finanzielle Auswirkungen, insbes. auf den Landeshaushalt oder den Haushalt anderer Gebietskörperschaften, sind daher nicht zu erwarten.“

Unionsrechtliche Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf unterliegt einer Notifikationspflicht als technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie (EU) 2015/1535. Der Gesetzesentwurf wurde folglich einem Informationsverfahren im Sinne der Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft unterzogen, ABl. Nr. L 241 vom 17.09.2015 S 1 unterzogen (Notifikationsnummer 2024/209/AT). Die Stillhaltefrist endete am 17. Juli 2024.