

Bericht des Rechnungshofes

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	123
Tabellenverzeichnis	124
Abkürzungsverzeichnis	125
Glossar	127

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes**

KURZFASSUNG	132
Prüfungsablauf und –gegenstand	147
Ausgangssituation 2010 und Situation 2015	148
Unternehmensstruktur und wirtschaftlicher Hintergrund der Konzessionsnehmer	151
Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010	153
Allgemeines	153
Adaptierung des Konzessionssystems 2010	153
Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung	155
Ausschreibungsverfahren	158
Akteure – Entscheidungsvorbereitung und Genehmigung	158
Ausschreibungsstart	165

Inhaltliche Festlegungen und Paketgestaltung	165
Wert der Pakete	168
Zeitschiene der Ausschreibungsverfahren	171
Pokersalon-Konzessionen	174
Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen	175
Ausschreibungsunterlage	175
Gewichtung der Auswahlkriterien	177
Festlegung der Subkriterien	179
Bewertungsprozess	180
Entscheidung Lotterienkonzession	181
Entscheidung Spielbankenkonzessionen	181
Entscheidungsbegründungen Einzelkonzessionen	185
Berichtigungsbescheide	187
Glücksspielabgabe	188
Abgabenaufkommen Lotterien und Spielbanken	188
Abgabensätze Lotterien und Spielbanken	189
Schlussempfehlungen	193
ANHANG	
Anhang Tabelle 7 bis 12	195

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsätze Österreichische Lotterien GmbH und Umsätze Casinos Austria AG _____	169
Abbildung 2: Umsätze je Spielbankenstandort 2014 _____	170
Abbildung 3: Umsätze 2014 an den Standorten des Stadtpakets (bzw. Standort Bregenz im Stadtpaket) und den Standorten des Landpakets _____	170
Abbildung 4: Beurteilung der Konzessionswerberinnen für Spiel- bankenkonzession anhand der Auswahlkriterien (Stadtpaket SBK 1, Landpaket SBK 2, Einzelkonzessionen SBK 3–5) _____	184
Abbildung 5: Abgabeneinnahmen gemäß Glücksspielgesetz je Steuergegenstand _____	188
Abbildung 6: Gewichtung der Bewertungskriterien für Spiel- bankenkonzession (Anteil maximale Punkte je Kriterium und je Ausschreibung: Lotterien, Stadtpaket und Landpaket SBK 1–2, Einzelkonzessionen SBK 3–5) _____	200

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bundesglücksspielkonzessionen: Standorte, Konzessionslaufzeit und Konzessionsnehmer vor und nach Ausschreibung (Stand Ende Juli 2015) _____	150
Tabelle 2:	Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung für Lotterien und Spielbanken (Stand Ende Juli 2015) _____	156
Tabelle 3:	Kosten für externe Dienstleistungen (Beratungsunternehmen) _____	163
Tabelle 4:	Zeitlicher Ablauf Konzessionserteilungsverfahren (Lotterien, SBK 1–5, Poker) _____	171
Tabelle 5:	Gewichtung der Kriterien Spielerschutz und Kriminalitätsverbeugung (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5) _____	178
Tabelle 6:	Abgabensätze für Lotterien und Spielbanken (je Spielart und Abgabenarten) _____	190
Tabelle 7:	Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)_____	196
Tabelle 8:	Wirtschaftliche Kenndaten der Konzessionsinhaber und bestgereihten Konzessionswerber _____	198
Tabelle 9:	Gewichtung der Bewertungskriterien (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5)_____	199
Tabelle 10:	Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankenkonzessionen (Bepunktung je Auswahlkriterium)	201
Tabelle 11:	Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart am Umsatz und an den Bruttospieleinnahmen: Lotterien _____	202
Tabelle 12:	Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart an den Bruttospieleinnahmen: Spielbanken _____	203

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF bzw.	Bundesministerium für Finanzen beziehungsweise
CASAG	Casinos Austria AG
d.h.	das heißt
EK	Eigenkapital
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f./ff.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSpG	Glücksspielgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
ÖLG	Österreichische Lotterien GmbH
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen

S.	Seite
SBK	Spielbankenkonzession
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Verfassungssammlung (amtliche Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Arbeitsgruppe

Gesamtheit der mit der Durchführung der Konzessionserteilungsverfahren befassten Personen/Organisationseinheiten; sie umfasste die Fachabteilung im BMF, sonstige ressortinterne Experten, den externen Dienstleister (Beratungsunternehmen) sowie die Finanzprokuratur (TZ 7).

Ausschreibung

Das Glücksspielgesetz ordnet vor Konzessionserteilung eine öffentlich bekannt zu machende „öffentliche Interessentensuche“ an, die den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung zu entsprechen hat (TZ 4). Es handelt sich bei der öffentlichen Interessentensuche um eine öffentliche Aufforderung, einen Antrag auf Erteilung einer bestimmten – in der Verfahrensunterlage genannten – Glücksspielkonzession zu stellen. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff der Ausschreibung synonym zu dem der öffentlichen Interessentensuche im Konzessionserteilungsverfahren verwendet; aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht den Begriff Ausschreibung.

Ausschreibungsunterlage

Unterlagen zur Teilnahme an den öffentlichen Interessentensuchen (auch „Verfahrensunterlagen“ genannt); sie enthielten Angaben über den Verfahrensablauf (einschließlich Zeitplan und Antragsfristen) sowie Informationen über die Auswahlkriterien und die von den Konzessionswerbern vorzulegenden Unterlagen.

Beirat

Internes Unterstützungsgremium für den Bundesminister für Finanzen mit beratender Funktion gemäß §§ 14 Abs. 1 und 21 Abs. 1 Glücksspielgesetz. Der Beirat wurde vom BMF zur Bewertung der Einreichunterlagen der Konzessionswerber herangezogen (TZ 7, 8).

Einreichunterlage

Von den Konzessionswerbern im Zuge der öffentlichen Interessentensuche (Ausschreibung) vorgelegte Anträge auf Konzessionserteilung einschließlich Unterlagen.

Evaluierungstabelle

Vom BMF erstellte zusammenfassende Tabelle, in der die Bewertung (Bepunktung) je Verfahren durch den Beirat erfolgte.

Konzession

Berechtigung zum Betreiben eines Glücksspiels.

Konzessionsvergabe

Das Glücksspielgesetz spricht nicht von „Vergabe“ sondern von Konzessionserteilung; inhaltlich entspricht das Konzessionserteilungsverfahren aufgrund der öffentlichen Interessentensuche einem Prozess, der im öffentlichen Sprachgebrauch als Vergabe bezeichnet wird.

Konzessionswerber

Gesellschaft, die im Zuge der öffentlichen Interessentensuche (Ausschreibung) einen Antrag auf Konzessionserteilung gestellt hat.

Landpaket

„Landpaket“ (SBK 2):

6 Konzessionen für Spielbanken: NÖ 1 (Baden oder Mödling), Salzburg-Land, Tirol-Land 1+2, Vorarlberg-Land, Kärnten.

Spielbank

Casinobetrieb mit Lebendspiel (z.B. Roulette, Poker) und Automaten.

Stadtpaket

„Stadtpaket“ (SBK 1):

6 Konzessionen für Spielbanken: Bregenz, Graz, Innsbruck, Linz, Salzburg-Stadt (Wals-Siezenheim) und Wien (Innere Stadt).

Subkriterien

In Fragen heruntergebrochene Auswahlkriterien, anhand derer die Bewertung der Konzessionswerber erfolgte.

Video-Lotterie-Terminal

Zentral gesteuerter Spielautomat; die Entscheidung über Gewinn und Verlust trifft nicht – wie bei Spielautomaten üblich – das einzelne Gerät, sondern der Zufallsgenerator eines zentralen Rechners, an den alle Video-Lotterie-Terminals angeschlossen sind.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Die Verteilung der Bundes-Glücksspielkonzessionen Ende Juli 2015 entsprach jener vor Beginn der Ausschreibung der Konzessionen durch das BMF: Die Österreichische Lotterien GmbH und die Casinos Austria AG konnten – auf Basis der Konzessionsvergabeverfahren der Jahre 2011 bis 2014 – ihre bestehenden Konzessionen und Standorte für weitere 15 Jahre weiterbetreiben (Lotterienkonzession und zwölf Spielbankenkonzessionen).

Die drei – im Jahr 2010 neu geschaffenen – Spielbankenkonzessionen, die das BMF Mitte 2014 neuen Konzessionswerbern (Tochter der Novomatic AG und der Plaza 3 Entertainment Development AG) erteilt hatte, wurden im Juli 2015 vom Bundesverwaltungsgericht wegen Mängeln im Vergabeverfahren wieder aufgehoben. Die drei neuen Konzessionen konnten damit auch ein Jahr nach intendiertem Konzessionsbeginn (Mitte 2015) noch nicht betrieben werden.

Die Lotterienkonzession – die auch Internet-Glücksspiel sowie Video-Lotterie-Terminals umfasste – entsprach dem zehnfachen Gesamtwert aller übrigen Bundeskonzessionen. Sie erging an die einzige Bewerberin, die die hohen Eigenkapitalanforderungen von 109 Mio. EUR Stamm- bzw. Grundkapital erfüllte (Österreichische Lotterien GmbH).

Bei der Ausschreibung der Spielbankenkonzessionen durch das BMF (Zusammenfassung der bestehenden Spielbankenkonzessionen in zwei Pakete mit je sechs Konzessionen sowie getrennte Ausschreibung der drei neu geschaffenen Konzessionen) stand die Rücksicht auf die bestehenden Konzessionsstandorte und die Laufzeiten bestehender Konzessionen im Vordergrund; eine aus ordnungspolitischer Sicht optimale räumliche Verteilung der Konzessionen sowie eine optimale räumliche Abgrenzung der Pakete konnte das BMF nicht belegen.

Die Konzessionen des Stadt- und des Landpakets vergab das BMF an die Casinos Austria AG mit deutlichem Bewertungsvorsprung (mehr als 10 % der Gesamtpunktezahl).

Dagegen hätte in den Verfahren zur Vergabe der Einzel-Spielbankkonzessionen aufgrund des geringen Punkteabstands der Bewerber (1 % bzw. 2 % der Gesamtpunktzahl) bereits eine geringfügige – gleichermaßen argumentierbare – Andersbewertung in einzelnen Kriterien durch das BMF zu einem anderen Ergebnis geführt.

Der Bund hob aus dem Glücksspiel Abgaben in der Höhe von jährlich über 500 Mio. EUR ein (2011 bis 2014); 81 % des Abgabenaufkommens kamen aus der Lotterienkonzession. Die Gründe für die Abstufung der Abgabenhöhen einerseits wie auch für die Absenkung der Abgaben für Spielbankenspiele im Jahr 2010 waren nicht klar erkennbar.

Die Ausgestaltung des Konzessionsregimes, die Ausschreibungsprozesse und die Entscheidungsfindung waren durch Mängel der Transparenz und sachlichen Nachvollziehbarkeit gekennzeichnet; dies betraf z.B. die Gründe für gesetzliche Festlegungen, für die Paketgestaltung, die Gründe für die Gewichtung der Entscheidungskriterien, die Nicht-Offenlegung der Subkriterien, die Bestellung der Beiratsmitglieder, die Diskussionsprozesse im Beirat, sowie die Bewertungsentwicklung im Zuge des Entscheidungsprozesses.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung im BMF hinsichtlich der Vergabe der Glücksspielkonzessionen war es,

- die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Konzessionsvergabeprozesse zu beurteilen und
- die Höhe und Struktur der Abgabenerträge aus Glücksspielkonzessionen zu analysieren. (TZ 1)

Ausgangssituation 2010 und Situation 2015

Die Verteilung der Bundesglücksspielkonzessionen entsprach Ende Juli 2015 jener vor Beginn der Ausschreibungen 2011: (TZ 2)

- Die Österreichische Lotterien GmbH (ÖLG) und die Casinos Austria AG (CASAG) konnten – auf Basis der Konzessionsvergabeverfahren der Jahre 2011 bis 2014 – ihre bestehenden Standorte für weitere 15 Jahre weiterbetreiben.
- Die drei im Jahr 2010 neu geschaffenen Spielbankkonzessionen hatte das BMF Mitte 2014 einer Tochter der Novomatic AG

(Admiral Casinos & Entertainment AG) und einer weiteren neuen Konzessionswerberin (Plaza 3 Entertainment Development AG) erteilt. Das Bundesverwaltungsgericht hob diese Konzessionen im Juli 2015 wieder auf.

Im Juli 2015 zeichnete sich eine Übernahme wesentlicher Anteile an der Casinos Austria AG und der Österreichischen Lotterien GmbH durch die Novomatic AG ab. Die Übernahme war geeignet, die Konkurrenzsituation im österreichischen Glücksspielmarkt grundsätzlich zu verändern; sie war allerdings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wettbewerbsbehördlich noch nicht genehmigt. (TZ 3)

Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010

Adaptierung des Konzessionssystems 2010

Der EuGH stellte im Jahr 2010 klar (Rechtssache Engemann), dass die bis Anfang 2010 in Österreich geltende Rechtslage im Glücksspielbereich EU-rechtswidrig war. (TZ 5)

Der Gesetzgeber adaptierte in der Folge das Glücksspielgesetz, fügte die aus EU-rechtlichen Gründen notwendig gewordenen Änderungen ein (öffentliche Interessentensuche, Entfall des Sitzerfordernisses) und stockte die Anzahl an Spielbankenkonzessionen geringfügig auf (von zwölf auf 15). Eine Neugestaltung des Glücksspielsystems fand damit nicht statt. Aus den vom BMF vorgelegten Unterlagen und den Gesetzesmaterialien waren die Erwägungen betreffend die Ausgestaltung der Konzessionen, des Vergabeprozesses (Erteilungsverfahren) und insbesondere auch die Gründe für die Aufstockung der Anzahl an Spielbankenkonzessionen um weitere drei nicht erkennbar. (TZ 5)

Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung

Mit dem Glücksspielgesetz waren wesentliche Eckpunkte der Konzessionserteilung bereits festgelegt: (TZ 6)

- die Anzahl der möglichen Konzessionen: eine Lotterienkonzession, 15 Spielbankenkonzessionen;
- die möglichen Konzessionsinhalte; die Lotterienkonzession umfasste auch das Internet-Glücksspiel (elektronische Lotterien) sowie als Video-Lotterie-Terminals bezeichnete Spielautomaten;

Kurzfassung

- das Pflichtkriterium der Mindest-Eigenkapitalanforderung, das eine klare Antragshürde einzog.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Lotterienkonzessionierung stellten eine ordnungspolitisch weitreichende Entscheidung dar: Mit der Festlegung nur einer Lotterienkonzession und der Integration des Internet-Glücksspiels sowie von Video-Lotterie-Terminals in diese Konzession behielt der Gesetzgeber auch nach der Novelle 2010 eine Konzession bei, die etwa dem zehnfachen Gesamtwert aller übrigen Bundeskonzessionen entsprach. (TZ 6, 14)

Ein entscheidender Gestaltungsspielraum kam dem BMF bei den Konzessionserteilungen in folgenden Punkten zu: (TZ 6)

- Paketgestaltung bei Spielbankenkonzessionen, mit der das BMF eine wesentliche Vorentscheidung betreffend die Struktur des österreichischen Glücksspielmarktes traf,
- Zeitpunkt der Ausschreibung und der Konzessionserteilung,
- Spezifizierung der Auswahlkriterien sowie Festlegung der Gewichtung (mögliche Punkte je Kriterium/Anforderung) und
- Möglichkeit der Herabsetzung der gesetzlich festgelegten Maximal-Laufzeit der Konzessionen von 15 Jahren (von der das BMF jedoch nicht Gebrauch machte).

Ausschreibungsverfahren

Akteure – Entscheidungsvorbereitung und Genehmigung

Die Erteilung der Glücksspielkonzessionen oblag gemäß dem Glücksspielgesetz dem Bundesminister für Finanzen, der die fachliche Zuständigkeit für Glücksspielangelegenheiten im überprüften Zeitraum jeweils einem Staatssekretär übertragen hatte. (TZ 7)

Die Abwicklung der Konzessionserteilungsverfahren erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Fachabteilung im BMF, weiteren Mitarbeitern des BMF und externen Experten (Beratungsunternehmen), einem eigens eingerichteten Beirat sowie der Leitungsspitze des BMF. (TZ 7)

Die formale Genehmigung wesentlicher Akten im Zusammenhang mit den Glücksspielkonzessionsverfahren, insbesondere auch die Bescheiderlassungen erfolgten durch den Generalsekretär des BMF im Namen des Bundesministers. (TZ 7)

Aktenmäßig dokumentiert waren alle nach außen gerichteten Erledigungen des BMF (öffentliche Interessentensuche samt Ausschreibungsunterlage, Fragen–Antworten–Kataloge im Konzessionserteilungsverfahren, Bescheide). Die Prozesse der Entscheidungsfindung im BMF in Glücksspielangelegenheiten waren jedoch durch die unzureichende Dokumentation vieler Entscheidungsschritte (z.B. Konzeption des Verfahrens, Paketgestaltung, Beiratsbestellung, Diskussion und Entwicklung der Bewertungen im Beirat) nur eingeschränkt nachvollziehbar. Sowohl bei Fragen der Ausgestaltung des Konzessionsregimes als auch bei der Abwicklung der Ausschreibungen waren die Gründe für die im BMF getroffenen Entscheidungen teilweise nicht transparent. (TZ 7)

Bestellung und Rolle des Beirats

Das BMF bestellte im August 2011 einen Beirat zur Begutachtung der Einreichunterlagen in den Ausschreibungsverfahren. Das BMF wies dem – als beratendes Gremium konzipierten – Beirat die Hauptverantwortung für die Bewertung der Anträge zu. (TZ 8)

Der Beirat bestand aus fünf Mitgliedern, die rechtliche (auch vergaberechtliche), betriebswirtschaftliche und Spielerschutz-Expertise einbrachten. Das BMF hatte die Auswahl der Beiratsmitglieder nicht fachlich begründet und für den Beirat kein Mitglied mit spezieller Erfahrung im Bereich der Kriminalitätsprävention/Geldwäschebekämpfung bestellt. (TZ 8)

Über allfällige finanzielle Abgeltungen der Beiratstätigkeit konnte das BMF keine Auskunft geben. (TZ 9)

Beauftragung eines externen Beratungsunternehmens

Das BMF beauftragte zur Begleitung der Ausschreibungs- und Konzessionserteilungsprozesse ein im Bereich Glücksspiel spezialisiertes international tätiges Beratungsunternehmen. In Summe fielen für den Zukauf von Dienstleistungen von diesem Beratungsunternehmen im Zusammenhang mit der Konzessionsvergabe zwischen 2011 und Mai 2015 Kosten in der Höhe von insgesamt rd. 870.000 EUR (exkl. USt) an, dies entsprach umgerechnet den Kosten eines qualifizierten akademischen Vollzeitbediensteten für etwa sieben bis acht Jahre. (TZ 10)

Der Vertrag mit dem Beratungsunternehmen und seine Verlängerung betrafen auch Tätigkeiten, die zu den behördlichen Kernaufgaben gehörten (Analyse von Einreichunterlagen und Glücksspielaufsicht). Der RH hatte bereits mehrfach festgehalten, dass Organisationen in der Lage sein sollten, ihre Kernaufgaben durch eigenes Personal zu erfüllen (siehe Berichte des RH „Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien“, Reihe Bund 2004/2, TZ 4, und „Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen“, Reihe Bund 2006/2, TZ 22, 23, 26, 29). (TZ 10)

Die Beauftragungen erfolgten vorerst mittels Direktvergaben und danach über eine offene Ausschreibung: (TZ 10)

- Das BMF erteilte dem Beratungsunternehmen im April 2011 mittels Direktvergabe zwei jeweils knapp unter der vergaberechtlichen Ausschreibungsschwelle von 100.000 EUR (exkl. USt) liegende Aufträge (rd. 95.000 EUR bzw. rd. 98.000 EUR (exkl. USt)). Die Direktvergaben erfolgten an der Grenze der vergaberechtlichen Zulässigkeit; zum einen, weil aufgrund der inhaltlichen Vergleichbarkeit der Aufgabenstellung in allen Konzessionsverfahren ein Zusammenziehen der Aufträge zweckmäßig gewesen wäre; und zum anderen, weil mit den Direktvergaben für das vorab beauftragte Beratungsunternehmen ein beträchtlicher Informationsvorsprung bei der nachfolgenden Ausschreibung entstand.
- Ende 2011 schrieb das BMF in einem offenen Vergabeverfahren eine Rahmenvereinbarung für die weitere Unterstützung des BMF im Bereich der Spielbankenkonzessionserteilungsverfahren aus und erteilte im Februar 2012 dem bisherigen Auftragnehmer als einzigem (fristgerechtem) Angebotsleger den Zuschlag. (TZ 10)

Inhaltliche Festlegungen und Paketgestaltung

Die wesentlichen Parameter der Lotterienkonzession (Umfang und Unteilbarkeit der Konzession; Eigenkapitalerfordernis) waren – anders als bei den Spielbankenkonzessionen – bereits im Glücksspielgesetz festgelegt; dem BMF kam diesbezüglich kein Spielraum zu. (TZ 12)

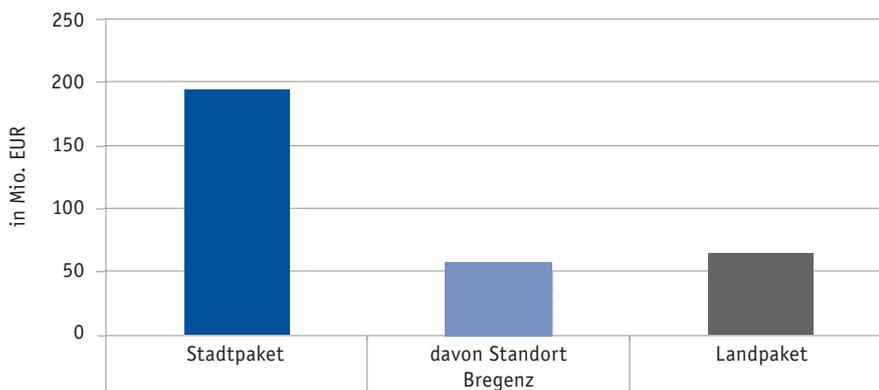
Betreffend die 15 Spielbankenkonzessionen traf das BMF Mitte 2011 die Entscheidung, nur drei Spielbankenkonzessionen einzeln auszuschreiben, die übrigen zwölf (bereits bestehenden) Konzessionen dagegen in – zu zwei Paketen zusammengefassten – Tranchen

(sechs Konzessionen zusammengefasst im Stadtpaket, sechs Konzessionen zusammengefasst im Landpaket). Mit dieser Paketgestaltung war eine wesentliche Vorentscheidung betreffend die Struktur des österreichischen Glücksspielmarktes getroffen. (TZ 13)

Bei der Paketgestaltung der Spielbankenkonzessionen durch das BMF stand die Rücksicht auf die bestehenden Konzessionsstandorte und die Laufzeiten bestehender Konzessionen im Vordergrund. Das BMF konnte eine aus ordnungspolitischer Sicht optimale räumliche Verteilung der Konzessionen sowie eine optimale räumliche Abgrenzung der Pakete nicht belegen. Auch konnte es keine Analyse der ordnungspolitischen Implikationen der von ihm vorgenommenen räumlichen Abgrenzung der Pakete vorlegen: Mindestentfernungen zwischen den Standorten und die Größe von Einzugsgebieten spielten keine erkennbare Rolle. (TZ 13)

Die ausgeschriebenen Konzessionspakete unterschieden sich in ihren Umsatz- und Gewinnpotenzialen sehr stark. So hatte das Stadtpaket den etwa dreifachen Wert des Landpakets:

Umsätze 2014 an den Standorten des Stadtpakets (bzw. Standort Bregenz im Stadtpaket) und den Standorten des Landpakets



Quellen: Daten CASAG Geschäftsbericht 2014; Auswertung RH

Das BMF hatte bei der Gestaltung der Spielbankenkonzessionspakete Fragen des Wertes der einzelnen Konzessionspakete (einschließlich der Einzelkonzessionen) nicht mitberücksichtigt. Relevanz kam dem Wert der Pakete aus Gründen der Fairness des Wettbewerbs aber auch aus dem Gesichtspunkt der ordnungspolitischen Lenkung des Glücksspielmarktes zu. Die EU-rechtlichen Vorgaben zur Transparenz der Konzessionsvergabe standen einer Vergabe unter beson-

derer Bedachtnahme auf die Interessen der Ordnungspolitik und solider Aufsichtsmöglichkeiten im Glücksspielbereich nicht entgegen. (TZ 13, 14)

Ein gebündeltes Ausschreiben jener Konzessionen, deren – jeweils für sich betrachtet – Wert so gering war, dass sie bei Einzelvergaben unter Umständen keine Bewerber gefunden hätten, war zur flächendeckenden Bereitstellung legaler Glücksspielangebote grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 13)

Zeitschiene Lotterienkonzession

Das BMF wickelte die wertmäßig bedeutendste Konzession (die Lotterienkonzession, deren Wert sich annähernd auf das Zehnfache des Werts aller Spielbankenkonzessionen insgesamt belief) in der mit Abstand kürzesten Dauer ab. Dies war darauf zurückzuführen, dass das BMF bereits bei der Planung davon ausging, dass es – aufgrund des notwendigen Aufbaus einer bundesweit flächendeckenden Vertriebsstruktur sowie der hohen Eigenkapitalanforderungen (109 Mio. EUR Stamm- bzw. Grundkapital) – nur eine einzige zuzulassende Bewerberin (Österreichische Lotterien GmbH) geben könnte und diese Annahme schließlich auch zutraf. (TZ 16)

Zeitschiene Spielbankenkonzessionen (SBK)

Bei den Spielbankenkonzessionen trugen die Ausschreibungszeitpunkte und die Ausschreibungsreihenfolge den zeitlichen Erfordernissen der Verfahrensabwicklung nicht ausreichend Rechnung. So erfolgte die Ausschreibung des Landpakets (SBK 2), für das die bestehenden Konzessionen noch bis Ende 2015 liefen, bereits im Dezember 2011, d.h. vier Jahre vor dem Beginn der neuen Konzessionslaufzeit. Die Ausschreibung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5), deren Laufzeit bereits ab 1. Juli 2014 beginnen sollte, erfolgte dagegen erst im November 2012 und damit nur etwas mehr als 1,5 Jahre vor Konzessionsbeginn. (TZ 17)

Insbesondere bei der Ausschreibung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5) entstanden erhebliche Verzögerungen gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan: Die Ausschreibung erfolgte neun Monate später als geplant; auch die Entscheidungsfindung dauerte fast doppelt so lang wie geplant. Das BMF machte Gründe für die Verzögerungen in den Akten nicht transparent. (TZ 17)

Die Entscheidung und die Zustellung der Bescheide zu den Einzelkonzessionen (SBK 3–5) erfolgten erst unmittelbar (vier Tage) vor Konzessionsbeginn. Aufgrund der im Weiteren angestregten Rechtsmittelverfahren konnten die Konzessionen auch ein Jahr nach Konzessionsbeginn (Mitte 2015) noch nicht betrieben werden. (TZ 17)

Der zeitliche Druck in der Endphase führte zu Fehlern (Übertragungs- und Additionsfehler) in den Konzessionsbescheiden, die in Berichtigungsbescheiden richtig gestellt werden mussten. (TZ 17, 29)

Pokersalon-Konzessionen

Das Pokerspiel ist Teil der Spielbankenkonzession. Über die Spielbankenkonzessionen hinaus sah das Glücksspielgesetz von Mitte 2010 bis zur Aufhebung durch den VfGH im Jahr 2013 eine zusätzliche Pokersalon-Konzession, danach drei zusätzliche Pokersalon-Konzessionen vor. (TZ 18)

Das BMF setzte Mitte 2014 erste Schritte zur Vorbereitung der Ausschreibung der Pokersalon-Konzessionen, initiierte jedoch im Frühjahr 2015 eine Gesetzesänderung, mit der die drei Pokersalon-Konzessionen wieder aus dem Gesetz gestrichen wurden. Die unklare Position des BMF betreffend die Ausschreibung der Pokersalon-Konzessionen führte dazu, dass im BMF ein letztlich unnötiger interner Ressourcenaufwand sowie externer Beratungsaufwand entstanden. (TZ 18)

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilung

Ausschreibungsunterlage

Als Basis für die Auswahl der bestgeeigneten Konzessionswerber erstellte das BMF für jedes Konzessionsvergabeverfahren eine Ausschreibungsunterlage; diese beschrieb den Verfahrensablauf und legte den Zeitplan für das Verfahren fest; weiters erläuterte sie die – gesetzlich vorgezeichneten – Auswahlkriterien und wies für jedes der zehn Auswahlkriterien die maximal erreichbare Punktezahl aus. Die ausformulierten, konkreten Fragen (Subkriterien), anhand derer in der Folge die Beurteilung erfolgte, hatte das BMF in den Ausschreibungsunterlagen nicht offengelegt. (TZ 19, 22)

Die Ausschreibungsunterlagen gaben kaum Anhaltspunkte dafür, welche Aspekte das BMF als für eine besonders gute Konzessionsausübung charakteristisch erachtete. Insbesondere war nicht erkennbar,

welche Art von Einrichtungen und welche konkreten Maßnahmen der Konzessionswerber mit wie vielen Punkten bewertet würden. Weiters war nicht klar, worin der – über die bereits bewerteten Fragen (Subkriterien) hinausgehende – Bewertungsmaßstab für das zusätzliche Subkriterium „Gesamteindruck“ lag. Damit kam dem BMF im weiteren Verfahren ein sehr weiter Entscheidungsspielraum zu. (TZ 19, 22)

Gewichtung der Auswahlkriterien

Die Erwägungen, die der Gewichtung der Auswahlkriterien zugrunde lagen, waren nicht dokumentiert. Insgesamt reflektierte die Gewichtung eine starke Beachtung des Spielerschutzes und der Spielsuchtprävention; das zweite ordnungspolitische Hauptkriterium – Kriminalitäts- und Geldwäscheprävention – stand in der Gewichtung mit unter 10 % – teilweise sogar unter 5 % – der erreichbaren Gesamtpunkte stark im Hintergrund. (TZ 21)

Die Unterschiede in der Gewichtung zwischen Stadt- und Landpaket einerseits und den drei Einzelkonzessionsverfahren andererseits waren sachlich nicht nachvollziehbar. (TZ 21)

Bewertungsprozess

Die Aufbereitung der Bepunktung der Subkriterien in den Evaluierungstabellen war übersichtlich. Allerdings stellte die Beurteilung der Subkriterien mit Punktedifferenzen von weniger als einem Punkt – bei einer Gesamtpunkteanzahl von 490 bis 840 Punkten – einen Grad der Differenzierung dar, der sachlich nicht nachvollziehbar war. Diese unklaren Feinstdifferenzierungen bei den Einzelkonzessionen summierten sich zu minimalen Punktedifferenzen in der Gesamtbeurteilung, die schließlich den Ausschlag für die Konzessionserteilung bzw. Nicht-Erteilung gaben. (TZ 23)

Entscheidung Lotterienkonzession

Die Lotterienkonzession erging wieder an die ursprüngliche Konzessionsinhaberin Österreichische Lotterien GmbH. Die Österreichische Lotterien GmbH erfüllte mit einem Stammkapital von 110 Mio. EUR als einzige der insgesamt vier Konzessionswerberinnen das Pflichtkriterium des Stammkapitals von 109 Mio. EUR. (TZ 24)

Mit der Zusammenfassung von Lotto, Internet-Glücksspiel und Video-Lotterie-Terminals in einer Konzession sowie dem Grundkapitalerfordernis von 109 Mio. EUR erfolgte bereits per Gesetz eine wesentliche Vorselektion möglicher Bewerber. (TZ 24)

Entscheidung Spielbankenkonzessionen

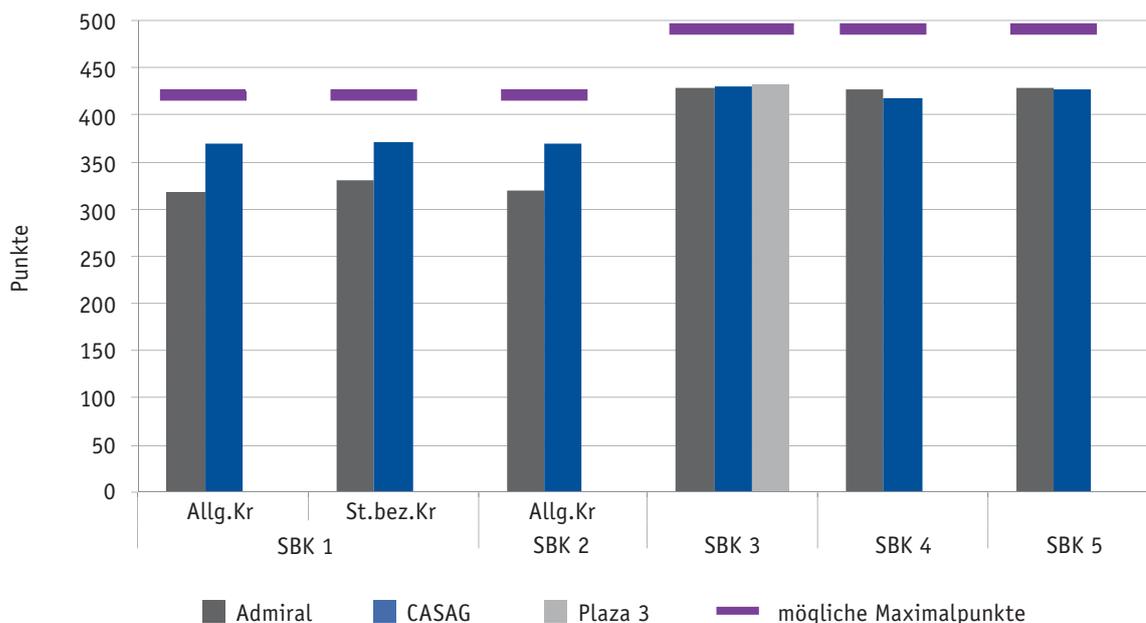
Die sechs Spielbankenkonzessionen des Stadtpakets SBK 1 erteilte das BMF erneut an die Casinos Austria AG: Sie hatte einen Gesamtpunktevorsprung von 11 % der Bewertungspunkte gegenüber den beiden weiteren Konzessionswerberinnen (beide Novomatic-Töchter).¹ Auch die sechs Spielbankenkonzessionen des Landpakets SBK 2 gingen erneut an die Casinos Austria AG: Sie war die einzige Bewerberin, die sich für das gesamte Paket beworben hatte (und Erstgereichte mit deutlichem Gesamtpunktevorsprung von etwa 12 % der Bewertungspunkte gegenüber der Admiral, die sich nur für einen Standort aus dem Paket beworben hatte). (TZ 25)

Die drei Einzelkonzessionen erteilte das BMF der Plaza 3 (Wien Süd-West SBK 3) bzw. der Admiral (Wien Nord-Ost SBK 4, Niederösterreich 2 SBK 5). In allen Einzelkonzessionsverfahren lagen die erst- und zweitgereichte Konzessionswerberin sehr nahe zusammen: Der Punkteunterschied betrug weniger als 1 % (SBK 3 und SBK 5) bzw. ca. 2 % der Bewertungspunkte (SBK 4). (TZ 25)

¹ Der Novomatik-Konzern gab beim Stadtpaket zwei Bewerbungen ab. Einerseits als Admiral Gaming Industries GmbH (AGI), die sich für alle sechs Standorte bewarb, andererseits als Admiral Casinos & Entertainment AG (ACE), die sich nur für zwei Casino-standorte, jeweils einen in Linz und in Wien, bewarb. Im Übrigen waren die Anträge der beiden Novomatic-Töchter weitgehend gleichlautend. Die Bewerbung der Admiral durch die ACE wurde vom BMF „abgewiesen“, da sie nur für zwei Spielbankstandorte abgegeben worden war.

Kurzfassung

Beurteilung der Konzessionswerberinnen für Spielbankenkonzession anhand der Auswahlkriterien (Stadt paket SBK 1, Landpaket SBK 2, Einzelkonzessionen SBK 3–5)



Allg.Kr = allgemeine Bewertungskriterien

St.bez.Kr = standortbezogene Bewertungskriterien

Anmerkung: Die Abbildung enthält die Bewertungen für die Best- und Zweitbestgereichte (im Fall von SBK 3 auch für die Drittbestgereichte); schlechter bewertete Konzessionsbewerberinnen sind nicht dargestellt.

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Die Casinos Austria AG hatte aufgrund langjähriger Erfahrung im Spielbankenbereich insbesondere in den ersten Verfahren Startvorteile. (TZ 25)

Bezüglich der Einzelkonzessionsverfahren (SBK 3–5) indizierte die Bewertung durch den Beirat, dass die erst- und zweitgereihten Bewerberinnen gleichermaßen in der Lage waren, die Konzessionen ordnungsgemäß und den Erwartungen entsprechend zu betreiben. Aufgrund des geringen Punkteabstands der Bewerberinnen hätte bereits eine geringfügige – gleichermaßen argumentierbare – Andersbewertung in einzelnen Kriterien (z.B. Bewertung der Konzessionsprobleme in Argentinien und des Eigenkapitals) zu einem anderen Ergebnis geführt. (TZ 25)

Entscheidungsbegründungen Einzelkonzessionen

Die Entscheidungsgrundlagen zur Erteilung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5) wiesen Schwächen auf, die aufgrund der geringen Unterschiede der Konzessionswerber in der Gesamtpunktebewertung entscheidungsrelevant waren: (TZ 26 bis 28)

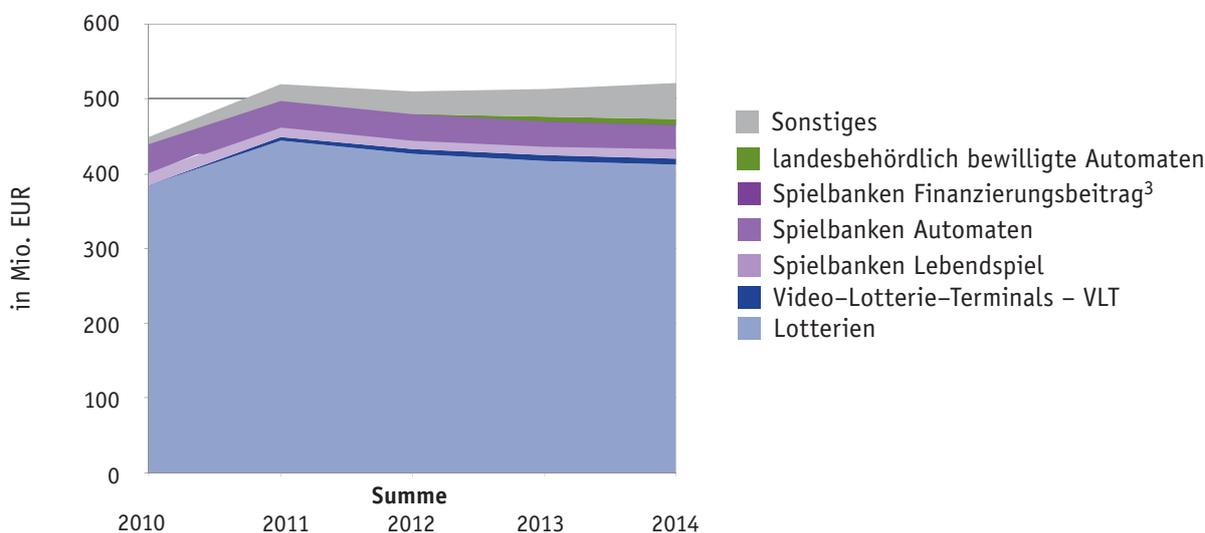
- Punkteabzug der Casinos Austria AG aufgrund der Konzessionsprobleme in Argentinien:
Das BMF begründete in den Einzelkonzessionsbescheiden den Punkteabzug für die Casinos Austria AG in Zusammenhang mit deren Konzessionsproblemen in Argentinien. Das BMF hatte die Frage allfälliger Probleme mit Glücksspielkonzessionen im Ausland in den Konzessionsverfahren allerdings nicht systematisch abgefragt. (TZ 26)
- Bewertung der Eigenmittel in den Einzelkonzessionsverfahren:
Die Eigenkapitalausstattung der Casinos Austria AG belief sich in den Jahren 2012 und 2013 auf das Sieben- bis Zehnfache der Eigenkapitalausstattung der Admiral; dennoch bewertete das BMF die Casinos Austria AG im Kriterium Eigenmittel geringfügig schlechter als die Admiral; diese Schlechterbewertung war aus der Begründung des BMF nicht nachvollziehbar. (TZ 27)
- Bewertungsunterschiede in den verschiedenen Spielbankenkonzessionsverfahren:
Das BMF hatte in einigen Subkriterien trotz gleicher Sachverhalte (und gleicher maximal zu vergebender Punktezahl) unterschiedliche Bewertungen bzw. Bepunktungen von Konzessionswerberinnen in den verschiedenen Verfahren vorgenommen (z.B. Kriterien Erfahrungen, Geldwäsche und Kriminalitätsvorbeugung). (TZ 28)

Glücksspielabgaben

Das Gesamtaufkommen aus vom Bund erhobenen Glücksspielabgaben setzte sich folgendermaßen zusammen: (TZ 30)

Kurzfassung

Abgabeneinnahmen gemäß Glücksspielgesetz^{1, 2} je Steuergegenstand



¹ ohne die für Glücksspielautomaten und Video-Lotterie-Terminals zu zahlende USt
² Die Steigerung des Abgabenertrags von 2010 auf 2011 war nach Auskunft des BMF wesentlich auf die Einführung einer 2. Ziehung pro Woche bei Euromillions im Mai 2011 sowie auf Erfolge des inländischen Lottos 6 aus 45 zurückzuführen.
³ Betrag gering (z.B. im Jahr 2014 rd. 147.000 EUR), daher in Abbildung nicht darstellbar.

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Die Lotterienkonzession erbrachte einen Abgabenertrag, der etwa zehn Mal so hoch war wie der Abgabenertrag der zwölf Spielbankenkonzessionen insgesamt (2014: rd. 420 Mio. EUR der Österreichischen Lotterien GmbH gegenüber rd. 44 Mio. EUR der Casinos Austria AG). Dieses Ergebnis korrespondierte mit der Größenordnung der Umsätze (und Jahresbruttospieleinnahmen) des Lotterienbereichs im Vergleich mit dem Spielbankenbereich. (TZ 30)

Die höchsten Abgabensätze bestanden für die klassischen Lotteriespiele (Lotto, Toto, Nummern- und Sofortlotterien) mit mindestens 33,5 % des Einsatzes. Für das Internetglücksspiel waren 40 % der Jahresbruttospieleinnahmen zu entrichten; für Spielbankenspiele (seit der Glücksspielgesetz-Novelle 2010) 30 % und für Video-Lotterie-Terminals (im Rahmen der Lotterienkonzession) 25 % der Jahresbruttospieleinnahmen. Die Abgabensätze für die klassischen Lotteriespiele lagen deutlich über jenen für Spielautomaten und Video-Lotterie-Terminals, der Abgabensatz für Video-Lotterie-Terminals lag 5 Prozentpunkte unter dem Abgabensatz für Spielautomaten in Spielbanken. Dies hatte zur Konsequenz, dass im Bereich der Video-Lotterie-Terminals 20 % der Umsätze und 3 % der Jahresbruttospieleinnahmen erzielt wurden, aber nur rd. 2 % der Abgaben anfielen. (TZ 31)

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Die Gründe für die Abstufung der Abgabenhöhen einerseits wie auch für die Absenkung der Abgaben für Spielbankenspiele im Jahr 2010 waren nicht klar erkennbar. Es bestand kein stringenter Zusammenhang zwischen Abgabenhöhen und den unterschiedlichen Suchtpotenzialen der Glücksspiele. (TZ 31)

Kenndaten zur Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes					
Rechtsgrundlagen Stand Juli 2015	Glücksspielgesetz BGBl. Nr. 620/1989 i.d.F. BGBl. I Nr. 105/2014 und BGBl. I Nr. 118/2015				
Abgabeneinnahmen nach dem Glücksspielgesetz ¹ (2010 bis 2014)					
	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR				
Bundeskonzessionen					
– Lotterien	384.391.765	449.434.597	432.582.337	424.453.982	420.497.417
<i>Lotterien</i>	384.391.765	445.008.809	426.396.908	417.380.136	412.519.245
<i>Video-Lotterie-Terminals</i>	–	4.425.788	6.185.429	7.073.846	7.978.172
– Spielbanken	54.882.196	47.347.208	46.842.203	44.854.039	44.232.468
<i>Spielbanken Lebendspiel</i>	17.392.168	13.443.014	13.534.482	13.366.560	13.753.378
<i>Spielbanken Automaten</i>	37.490.028	33.775.160	33.152.099	31.338.462	30.332.138
<i>Spielbanken Finanzierungsbeitrag</i>	–	129.034	155.622	149.017	146.952
Sonstiges (Poker, illegales Glücksspiel, Wettgebühren)	10.196.509	22.585.424	30.877.734	37.800.756	47.663.296
landesbehördlich bewilligte Automaten	–	–	48.897	6.355.513	8.222.033
Summe Abgabeneinnahmen gemäß Glücksspielgesetz	449.470.470	519.367.229	510.351.171	513.464.290	520.615.214

¹ ohne die für Glücksspielautomaten und Video-Lotterie-Terminals zu zahlende USt

Quellen: Daten BMF; Zusammenstellung RH

Überblick über die erteilten Konzessionen und den Stand der Verfahren (2010 bis Juli 2015)

Konzession	Konzessionsdauer	Konzessionsnehmer	Erteilung am (Bescheiddatum)	Anzahl der zugelassenen Bewerber (alle Bewerber)	Rechtsmittelverfahren	rechtskräftig
für Lotterien						
Durchführung bestimmter Lotterien (umfasst max. 5.000 Video-Lotterie-Terminals)	für den Zeitraum: 1.10.2012 bis 30.9.2027	Österreichische Lotterien GmbH	Oktober 2011	1 (4)	ja	ja
für Spielbanken						
SBK 1 „Stadtpaket“: 6 Konzessionen für Spielbanken: Bregenz, Graz, Innsbruck, Linz, Salzburg-Stadt (Wals-Siezenheim) und Wien (Innere Stadt) (umfasst 350 Glücksspielautomaten je Standort)	für den Zeitraum: 1.1.2013 bis 31.12.2027	Casinos Austria AG	Dezember 2012	3 (3)	ja, aber: Beschwerden zurückgezogen	ja
SBK 2 „Landpaket“: 6 Konzessionen für Spielbanken: NÖ 1 (Baden oder Mödling), Land Salzburg (außer Stadt Salzburg), Tirol (außer Innsbruck), Vorarlberg (außer Bregenz), Kärnten (umfasst 350 Glücksspielautomaten je Standort)	für den Zeitraum: 1.1.2016 bis 31.12.2030	Casinos Austria AG	September 2013	2 (2)	nein	ja
SBK 3 Einzelkonzession Spielbank Wien Süd-West: Bezirke: 3 bis 19 und 23 (umfasst 350 Glücksspielautomaten)	für den Zeitraum: 1.7.2014 bis 30.6.2029	Plaza 3 Entertainment Development AG	Juni 2014	4 (4)	ja	Juli 2015 aufgehoben
SBK 4 Einzelkonzession Spielbank Wien Nord-Ost: Bezirke: 2 und 20 bis 22 (umfasst 350 Glücksspielautomaten)	für den Zeitraum: 1.7.2014 bis 30.6.2029	Admiral Casinos & Entertainment AG	Juni 2014	2 (2)	ja	Juli 2015 aufgehoben
SBK 5 Einzelkonzession Spielbank NÖ 2: Niederösterreich ohne Bezirke Baden und Mödling (umfasst 350 Glücksspielautomaten)	für den Zeitraum: 1.7.2014 bis 30.6.2029	Admiral Casinos & Entertainment AG	Juni 2014	2 (2)	ja	Juli 2015 aufgehoben

SBK = Spielbankkonzession

Quelle: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen im BMF

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Prüfungsablauf und
-gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Juni 2015 das BMF hinsichtlich der Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes (Lotterien, Spielbanken, Poker).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es

- die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Konzessionsvergabeprozesse zu beurteilen und
- die Höhe und Struktur der Abgabenerträge aus Glücksspielkonzessionen zu analysieren.

Schwerpunkte der Prüfung waren

- die Klärung des rechtlichen Rahmens und der Spielräume des BMF in den Konzessionserteilungsverfahren;
- die Gestaltung der Konzessionspakete;
- die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen (insbesondere Spielerschutz und Kriminalitäts- und Geldwäscheverbeugung) bei der Konzessionsvergabe;
- die Analyse der Qualität und Nachvollziehbarkeit der Vergabeprozesse;
- die Entwicklung der Abgabeneinnahmen in den letzten fünf Jahren.

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis Mitte 2015.

(3) Zu dem im Dezember 2015 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMF im März 2016 eine Stellungnahme ab, der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2016.

(4) Das BMF nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur Kenntnis und teilte mit, dass

- es eine allfällige Umsetzung von Empfehlungen erst nach Ergehen der noch ausstehenden höchstgerichtlichen Judikatur zur Erteilung von Glücksspielkonzessionen prüfen könne und
- Überlegungen bestünden, die Glücksspielkonzessionen und die ordnungspolitische Aufsicht über die Bundeskonzessionäre an die Monopolverwaltung GmbH auszulagern.

Ausgangssituation 2010 und Situation 2015

(5) Der RH verwies gegenüber dem BMF auf seine Empfehlung in TZ 10, im Bereich der behördlichen Kernaufgaben des BMF auf einen Aufbau und die Fortführung internen Know-hows zu achten.

2 (1) Das Glücksspielgesetz sah bis zum Jahr 2010 eine Konzessionserteilung durch das BMF ohne Ausschreibung bzw. öffentliche Interessentensuche vor.² Erst mit den Glücksspielgesetz-Novellen des Jahres 2010 (insbesondere BGBl. I Nr. 73/2010 und BGBl. I Nr. 111/2010 – siehe Tabelle 2) beendete der Gesetzgeber die Möglichkeit der „freihändigen“ Konzessionserteilungen und verpflichtete das BMF zur Durchführung von öffentlichen und transparenten Interessentensuchen als Basis für die Erteilung der Glücksspielkonzessionen des Bundes (Lotterien, Spielbanken und Poker) (TZ 4).

(2) In Österreich bestanden im Jahr 2010

- eine Lotterienkonzession der Österreichischen Lotterien GmbH für das klassische Lotto und Toto, die elektronischen Lotterien und Video-Lotterie-Terminals (gültig bis 30. September 2012) sowie
- zwölf Konzessionen der Casinos Austria AG für den Betrieb von Spielbanken (teilweise gültig bis Ende 2012, teilweise bis Ende 2015).

(3) Das BMF führte in den Jahren 2011 bis 2014 – auf Basis der neuen, den EU-rechtlichen Vorgaben angepassten Rechtslage (TZ 4) – insgesamt sechs Konzessionserteilungsverfahren mit öffentlichen Interessentensuchen durch.

Ergebnis dieser Konzessionsvergabeverfahren war:

- Die Lotterienkonzession erging weiter an die Österreichischen Lotterien GmbH als einziger Konzessionswerberin, die die Pflichtkriterien erfüllte.
- Die Casinos Austria AG ging als Bestgereichte aus den ersten beiden Spielbankenkonzessionserteilungsverfahren hervor (Stadtpaket und Landpaket) und behielt damit die bereits bestehenden zwölf Spielbankenkonzessionen (der Standort Bad Gastein wurde gegen den Standort Zell am See getauscht).

² Das Recht zur Durchführung von Glücksspielen ist grundsätzlich dem Bund vorbehalten (Glücksspielmonopol); der Bund kann diese Rechte über Konzessionen übertragen.

- Von den drei – mit BGBl. I Nr. 73/2010 – zusätzlich geschaffenen Spielbankenkonzessionen (Wien Nord-Ost, Wien Süd-West, NÖ 2) gingen
 - zwei (Wien Prater und Bruck an der Leitha) an die Admiral Casinos & Entertainment AG und
 - eine (Wien Palais Schwarzenberg) an die neu gegründete Plaza 3 Entertainment Development AG.

Die Konzessionserteilungen betreffend die Lotterien (Österreichische Lotterien GmbH) sowie betreffend Stadt- und Landpaket (Casinos Austria AG) waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits rechtskräftig.

Die drei zuletzt erteilten Spielbankenkonzessionen hob das Bundesverwaltungsgericht im Juli 2015 auf, weil die Entscheidungskriterien nicht ausreichend transparent und nachvollziehbar gewesen waren.

(4) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Konzessionen, Standorte und Konzessionsinhaber vor und nach den Ausschreibungen der Jahre 2011 bis 2014 durch das BMF:

Ausgangssituation 2010 und Situation 2015

Tabelle 1: Bundesglücksspielkonzessionen: Standorte, Konzessionslaufzeit und Konzessionsnehmer vor und nach Ausschreibung (Stand Ende Juli 2015)

Art des Glücksspiels und Standorte	Konzessionslaufzeit alt	Konzessionsnehmer alt	Ausschreibung	Konzessionslaufzeit neu	Konzessionsnehmer neu	rechtskräftig
Lotterien						
österreichweit	bis 30.9.2012	ÖLG	Lotterienkonzession Mitte 2011	1.10.2012 – 30.9.2027	ÖLG	ja
Spielbanken Standorte						
Wien Kärntner Straße	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Steiermark Graz , Landhausgasse	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Oberösterreich Linz , Rainerstraße	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Salzburg Salzburg , Schloss Klessheim	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Tirol Innsbruck , Salurner Str.	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Vorarlberg Bregenz , Am Symphonikerplatz	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Niederösterreich ¹ Baden	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Salzburg Bad Gastein	bis 31.12.2015	CASAG				
Salzburg Zell am See			Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Tirol Kitzbühel	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Tirol Seefeld	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Kärnten Velden	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Vorarlberg Kleinwalsertal	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Wien <i>Palais Schwarzenberg</i>			<i>Einzelkonzession Wien Süd–West (SBK 3) Nov. 2012</i>	<i>1.7.2014 – 30.6.2029</i>	<i>Plaza 3</i>	<i>Juli 2015 aufgehoben</i>
Wien <i>Prater</i>			<i>Einzelkonzession Wien Nord–Ost (SBK 4) Nov. 2012</i>	<i>1.7.2014 – 30.6.2029</i>	<i>Admiral</i>	<i>Juli 2015 aufgehoben</i>
Niederösterreich ¹ <i>Bruck an der Leitha</i>			<i>Einzelkonzession NÖ 2 (SBK 5) Nov. 2012</i>	<i>1.7.2014 – 30.6.2029</i>	<i>Admiral</i>	<i>Juli 2015 aufgehoben</i>
Poker	Pokerspiele sind von den Spielbankenkonzessionen mitumfasst darüber hinaus bestehen (siehe TZ 18) – gewerberechtlich bewilligte Pokersalons; sie dürfen bis Ende 2019 weiter betrieben werden; – weitere drei im Gesetz vorgesehene Pokersalon–Konzessionen; sie waren Mitte 2015 noch nicht ausgeschrieben und wurden mit dem Steuerreformgesetz 2015/2016, BGBl. I Nr. 118/2015 im August 2015 wieder aus dem Gesetz gestrichen.					

¹ Niederösterreich Landpaket umfasst Standorte Baden oder Mödling; Einzelkonzession Niederösterreich 2 (SBK 5) umfasste den Rest von Niederösterreich.

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Unternehmensstruktur und wirtschaftlicher Hintergrund der Konzessionsnehmer

3.1 Die zwei Inhaberinnen von rechtskräftigen Bundesglücksspielkonzessionen und die zwei Konzessionswerberinnen, deren Konzessionsbescheide das Bundesverwaltungsgericht im Juli 2015 aufhob, wiesen folgenden wirtschaftlichen Hintergrund auf:³

a) Österreichische Lotterien GmbH

Die Österreichische Lotterien GmbH betrieb seit 1986 in Österreich die Lotterien. Sie verfügte über ein Eigenkapital von rd. 220 Mio. EUR (Bilanzsumme rd. 470 Mio. EUR).

Die Österreichische Lotterien GmbH war eine Tochter der Casinos Austria AG (68 %)⁴ und der Lotto-Toto Holding GmbH (32 %).

Im Juli 2015 erwarb die Novomatic AG Beteiligungen an der Lotto-Toto Holding GmbH und war damit durchgerechnet mit 18 % an der Österreichischen Lotterien GmbH beteiligt. Die Genehmigung der Wettbewerbsbehörde zu den Anteilskäufen stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch aus.

b) Casinos Austria AG

Die Casinos Austria AG betrieb in Österreich seit Jahrzehnten zwölf Spielbanken. Sie verfügte über ein Eigenkapital von rd. 300 Mio. EUR (Bilanzsumme rd. 660 Mio. EUR).

Der Casinos Austria Konzern war ein weltweit tätiger Glücksspielkonzern (elf Länder, darunter 27 Landcasinos und sechs Schiffscasinos).

Die größten Aktionäre der Casinos Austria AG waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit 38,3 % die Medial Beteiligungs GmbH sowie seit März 2015 mit 33,2 % die Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH (ÖBIB⁵).

³ Die wirtschaftlichen Kenndaten stammen aus den Rechnungsabschlüssen des Jahres 2014.

⁴ zum überwiegenden Teil mittelbar gehalten – über die ÖLG Holding GmbH, die eine 100%ige Tochter der Casinos Austria AG ist

⁵ BGBl. I Nr. 37/2015 vom 19. März 2015

Unternehmensstruktur und Wirtschaftlicher Hintergrund der Konzessionsnehmer

Im Juli 2015 erwarb die Novomatic AG die Anteile der MTB-Privatstiftung und weitere über die Medial Beteiligungs GmbH gehaltene Anteile an der Casinos Austria AG und war Ende Juli 2015 durchgerechnet mit 39,54 % an der Casinos Austria AG beteiligt. Die Genehmigung der Wettbewerbsbehörde zu den Anteilskäufen stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch aus.⁶

c) Plaza 3 Entertainment Development AG (Plaza 3)

Die im Juni 2013 gegründete Plaza 3 Entertainment Development AG (Plaza 3) war eine Tochter des Schweizer Spielbankenbetreibers Stadtcasino Baden AG (rd. 66 %) und der deutschen Merkur Entertainment AG (rd. 33 %; diese war über die Merkur Casino GmbH eine Tochter der deutschen Gauselmann AG). Sie verfügte über ein Eigenkapital von rd. 22 Mio. EUR (Bilanzsumme rd. 23 Mio. EUR) und war bis Mitte 2015 noch nicht operativ tätig.

d) Admiral Casinos & Entertainment AG (Admiral)

Die im April 2011 gegründete Admiral Casinos & Entertainment AG (Admiral) war eine 100 %-Tochter der Novomatic AG. Die Admiral verfügte über ein Eigenkapital von rd. 37 Mio. EUR (Bilanzsumme rd. 70 Mio. EUR). Sie betrieb in Österreich insbesondere Automaten-salons mit Sportwettangeboten.

Der Novomatic Konzern war weltweit (80 Staaten) insbesondere im Bereich Automaten-salons, elektronische Casinos und Spielbanken tätig.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass die – wettbewerbsbehördlich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung allerdings noch nicht genehmigte – Übernahme wesentlicher Anteile an der Casinos Austria AG und der Österreichischen Lotterien GmbH durch die Novomatic AG im Juli 2015 geeignet war, die Konkurrenzsituation im österreichischen Glücksspielmarkt grundsätzlich zu verändern.

⁶ Im September 2015 war auch die Erweiterung der Beteiligung eines ausländischen Unternehmens bei der Casinos Austria AG im Gespräch.

Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010

Allgemeines

4 Die Glücksspielgesetzgebung bewegt sich im Spannungsfeld zwischen den EU-rechtlich vorgegebenen Grundfreiheiten der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs und der Notwendigkeit, insbesondere aus Erwägungen der Gefahrenabwehr (Kriminalität/Geldwäsche und Spielerschutz) ordnungspolitische gesetzliche Schranken für das Glücksspiel zu schaffen.

Sowohl der Verfassungsgerichtshof (VfGH)⁷ als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH)⁸ anerkannten das Recht des Gesetzgebers, verhältnismäßige und kohärente⁹ Regelungen zu erlassen, um den Gefahren, die mit dem Glücksspiel verbunden sind (Kriminalität/Geldwäsche und Spielsucht), entgegenzuwirken.¹⁰

Adaptierung des Konzessionensystems 2010

5.1 (1) Der EuGH stellte im Jahr 2010 in der österreichischen Rechtssache Engelmann (Urteil des EuGH vom 9. September 2010, C-64/08) klar, dass die bis Anfang 2010 in Österreich geltende Rechtslage im Glücksspielbereich EU-rechtswidrig war:

- Das Transparenzgebot steht einer Vergabe sämtlicher Spielbankkonzessionen ohne Ausschreibung entgegen; d.h. die konzessionserteilende Stelle ist verpflichtet, einen angemessenen Grad an Öffentlichkeit sicherzustellen, der eine Öffnung der Dienstleistungskonzessionen für den Wettbewerb und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind.

⁷ Der VfGH anerkannte die Schaffung von Rechtssicherheit, die Ermöglichung effektiver Aufsicht sowie die Hintanhaltung von mit dem Glücksspiel verbundenen nachteiligen Folgen zur Rechtfertigung von Regelungen des Glücksspiels. 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, liegen, so der VfGH, angesichts der nachgewiesenen Sozialschädlichkeit des Glücksspiels im öffentlichen Interesse (und zwar auch dann, wenn für ein bestimmtes Glücksspiel ein Suchtverhalten nicht in gleicher Weise nachgewiesen werden kann wie etwa für das Glücksspiel in Spielbanken (VfSlg. 19.717/2012); VfGH 27.6.2013 G 26/2013-11, G 90/2012-14).

⁸ EuGH Rechtssache Gambelli C-243/01, Rechtssache Stoß u.a., C-316/07; Rechtssache Carmen Media Group, C-46/08; Rechtssache Dickinger und Ömer, C-347/09

⁹ Beschränkungen der Grundfreiheiten im Glücksspielrecht müssen kohärent und systematisch zur Beschränkung des Glücksspiels beitragen. Die Kohärenz und Systematik ist jedenfalls dann nicht gegeben, wenn eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs in Widerspruch zu den genannten Zielen steht und die Maßnahme damit auch nicht geeignet ist, die Ziele zu erreichen.

¹⁰ Strejcek/Bresich (Hrsg.), Glücksspielgesetz Kommentar (2011)², S. 36 ff.

Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010

- Eine Verpflichtung der Inhaber von Spielbankenkonzessionen, ihren Sitz im Inland zu haben, stellt eine unzulässige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar.

(2) Bereits im Vorfeld der Entscheidung in der Rechtssache Engelmann sowie auch als Reaktion darauf erließ der österreichische Gesetzgeber (insbesondere im Jahr 2010) eine Reihe von Novellen zum Glücksspielgesetz, die die Bestimmungen betreffend die Bundesglücksspielkonzessionen sukzessive adaptierten (siehe zu den gesetzlichen Änderungen seit 2010 genauer Anhang-Tabelle 7):

- Wie mit Rechtsprechung des EuGH angestoßen sah der Gesetzgeber vor, dass der Erteilung von Glücksspielkonzessionen eine nach den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung durchzuführende öffentliche Interessentensuche voranzugehen hat (BGBl. I Nr. 54/2010 und BGBl. I Nr. 111/2010).
- Weiters sah der Gesetzgeber – wie mit Rechtsprechung des EuGH angestoßen – vor, dass eine Niederlassung der Konzessionsinhaber in Österreich als Konzessionsvoraussetzung genügt; das Erfordernis eines inländischen Sitzes entfiel.
- Ferner erhöhte der Gesetzgeber die Anzahl der Spielbankenkonzessionen von zwölf auf 15 (BGBl. I Nr. 73/2010).

Eine Neugestaltung des Glücksspielsystems fand damit nicht statt.

(3) Nähere Erwägungen zur Umsetzung der Änderungsnotwendigkeiten waren weder aus Akten des BMF (als dem die Novellen vorbereitenden Ressort) noch aus den Gesetzesmaterialien¹¹ erkennbar; insbesondere waren die Gründe für die Beibehaltung nur einer Lotterienkonzession, die Aufstockung der Anzahl der Spielbankenkonzessionen auf 15 und dafür, für die Konzessionserteilung am Verfahren nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) festzuhalten, nicht offengelegt.¹²

¹¹ Die Materialien zu den Novellen nannten als Ziele der Änderungen die Anpassung an die EU-rechtlichen Rahmenbedingungen und die diesbezüglichen Klarstellungen im Urteil des EuGH im Fall Engelmann sowie ordnungspolitische Nachbesserungen im Bereich Spielerschutz, Jugendschutz und Kriminalitätsabwehr – insbesondere im Automatenbereich.

¹² Die Streichung dieser Bestimmung mit dem Steuerreformgesetz 2015 wurde damit begründet, eine Verringerung der Pokerspielmöglichkeiten zu bewirken, die zur Stärkung des Spielerschutzes beitragen und einen bedenklichen Verdrängungswettbewerb hintanhaltend soll.

Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung

5.2 Der RH hielt fest, dass der Gesetzgeber das Glücksspielgesetz im Sinn der EU-rechtlichen Notwendigkeiten änderte (öffentliche Interessensuche im Sinne des Transparenzgebots; Entfall des Sitzanfordernisses) und eine geringfügige Aufstockung der bisherigen Anzahl an Spielbankkonzessionen (plus drei Konzessionen) vornahm. Der RH kritisierte, dass aus den vom BMF vorgelegten Unterlagen und den Gesetzesmaterialien allfällige (wettbewerbsrechtliche und ordnungspolitische) Erwägungen betreffend die Ausgestaltung der Konzessionen und des Vergabeprozesses (Konzessionserteilungsverfahren) sowie insbesondere auch die Gründe für die Aufstockung der Anzahl an Spielbankkonzessionen um weitere drei nicht erkennbar waren.

6.1 Das Glücksspielgesetz enthielt – neben der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen und deren Inhalten (siehe Anhang-Tabelle 11 und Anhang-Tabelle 12) – präzise inhaltliche Vorgaben betreffend die Pflichtkriterien (wirtschaftliche Rahmenbedingungen) für Konzessionserteilungen und listete die für die Beurteilung der Konzessionswerber wesentlichen qualitativen Auswahlkriterien auf:

Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010

Tabelle 2: Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung für Lotterien und Spielbanken (Stand Ende Juli 2015)

Lotterien	Spielbanken
einschließlich Internet–Glücksspiel (elektronische Lotterien) sowie Video–Lotterie–Terminals (§§ 14, 15 bis 19 GSpG)	Lebendspiel und Spielautomaten (§§ 21, 23 bis 31 GSpG)
Rahmenbedingungen¹	
– 1 Konzession	– 15 Konzessionen
– Konzessionserteilung mit Bescheid – Konzessionsdauer längstens 15 Jahre	
Pflichtkriterien (Eignungsvoraussetzungen)	
– eingezahltes Stamm– oder Grundkapital von mindestens 109 Mio. EUR² (im Zeitpunkt der Konzessionsbewerbung nicht durch Bilanzverluste geschmälert – Haftungsstock)	– eingezahltes Stamm– oder Grundkapital von mindestens 22 Mio. EUR² (im Zeitpunkt der Konzessionsbewerbung nicht durch Bilanzverluste geschmälert – Haftungsstock)
<ul style="list-style-type: none"> – Nachweis der rechtmäßigen Mittelherkunft – Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat – Errichtung von Sitz oder Niederlassung in Österreich – Unbedenklichkeit der Satzung – Zuverlässigkeit der Personen, die über beherrschenden Einfluss auf den Konzessionär verfügen – fachliche Eignung der Geschäftsleiter; kein Ausschließungsgrund nach § 13 Gewerbeordnung – keine Behinderung der wirksamen Aufsicht durch Struktur und Vorschriften des Sitzstaates 	
Auswahlkriterien (Evaluierungskriterien)	
beste Ausübung der Konzession zu erwarten aufgrund von <ul style="list-style-type: none"> – Erfahrungen, – Infrastrukturen, – Entwicklungsmaßnahmen, – Eigenmitteln, – Systemen und Einrichtungen: <ul style="list-style-type: none"> • zur Spielsuchtvorbeugung, • zum Spielerschutz, • zur Geldwäsche– und Kriminalitätsvorbeugung, • zur Betriebssicherheit, • zur Qualitätssicherung, • zur betriebsinternen Aufsicht, • zu anderen ihn treffenden Bestimmungen des Glücksspielgesetzes 	
weitere Vorgaben	
<ul style="list-style-type: none"> – Verpflichtung, übertragene Glücksspiele ununterbrochen durchzuführen – Mindestentfernungen für Video–Lotterie–Terminal–Outlets – höchstens 50 Video–Lotterie–Terminals je Outlet – Aufstellen vom BMF zu bewilligender Spielbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Betriebspflicht für Lebendspiele – Besucherkontrollen – Festsetzung vom BMF zu bewilligender Besuchs– und Spielordnung – Ertragsbeteiligung bzw. Provisionen für Arbeitnehmer unzulässig – elektronische Anbindung der Glücksspielautomaten an die Bundesrechenzentrum GmbH
<ul style="list-style-type: none"> – Sicherstellung von mindestens 10 % des Grund– oder Stammkapitals – keine Errichtung von Filialbetrieben außerhalb Österreichs – Erwerb qualifizierter Beteiligungen bedarf der Bewilligung des BMF – jährliche Vorlage der Jahresabschlüsse an BMF 	

¹ Durch die höchstgerichtlichen Entscheidungen sowie Entscheidungen des EuGH waren bis Mitte 2015 folgende Rechtsfragen geklärt:
– Die zahlenmäßige Beschränkung der Konzessionen und die Festlegung einer Höchstlaufzeit von 15 Jahren waren zulässig (EuGH Rechtssache Engelman, C–64/98; VfSlg. 19.717/2012).
– Die Eigenkapital–Anforderung von 109 Mio. EUR als Konzessionsvoraussetzung für Lotterien war zulässig (VfSlg. 19.717/2012).

² Die Differenz in den Eigenkapitalerfordernissen für Lotterien und Spielbanken reflektierte den unterschiedlichen Wert der Konzessionen (siehe TZ 14).

Quellen: Glücksspielgesetz; RH

Keine speziellen Regelungen enthielt das Glücksspielgesetz für das Konzessionserteilungsverfahren; die Verfahren waren nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) abzuwickeln.¹³ Die Konzessionserteilung erfolgte durch Bescheid des Bundesministers für Finanzen.

6.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Glücksspielgesetz bereits wesentliche Eckpunkte der Konzessionserteilung festlegte:

- die Anzahl der möglichen Konzessionen: eine Lotterienkonzession, 15 Spielbankenkonzessionen;
- die möglichen Konzessionsinhalte; so war vorgegeben, dass die Lotterienkonzession auch das Internet-Glücksspiel (elektronische Lotterien) sowie als Video-Lotterie-Terminals bezeichnete Spielautomaten umfasste;
- das Pflichtkriterium der Mindest-Eigenkapitalanforderung, das eine klare Antragshürde einzog.

(2) Die gesetzlichen Vorgaben zur Lotterienkonzessionierung stellten eine ordnungspolitisch weitreichende Entscheidung dar: Mit der Festlegung nur einer Lotterienkonzession und der Integration des kompletten Vertriebskanals Internet-Glücksspiel sowie von Video-Lotterie-Terminals in diese Konzession behielt der Gesetzgeber auch nach der Novelle 2010 eine Konzession bei, die etwa dem zehnfachen Gesamtwert¹⁴ aller übrigen Bundeskonzessionen entsprach.

(3) Der RH hielt ebenso fest, dass über die gesetzlichen Vorgaben hinaus dem BMF ein entscheidender Gestaltungsspielraum bei den Konzessionserteilungen in folgenden Punkten zukam:

- Paketgestaltung bei Spielbankenkonzessionen (TZ 13, 14): Insbesondere mit der Paketgestaltung (Zusammenfassung der bestehenden Spielbankenkonzessionen in zwei Pakete mit je sechs Konzessionen sowie getrennte Ausschreibung der drei neu geschaffenen Konzessionen) traf das BMF eine wesentliche Vorentscheidung für die Struktur des österreichischen Glücksspielmarktes;
- Zeitpunkt der Ausschreibung und der Konzessionserteilung (TZ 15 bis 17);

¹³ Das Vergaberecht war nicht anwendbar; siehe Strejcek/Bresich (Hrsg.), Glücksspielgesetz Kommentar (2011)², S. 187.

¹⁴ gemessen am Umsatz der zwölf Casinostandorte im Jahr 2014 und dem Abgabenvolumen

- Spezifizierung der Auswahlkriterien sowie Festlegung der Gewichtung (mögliche Punkte je Kriterium/Anforderung) (TZ 19, 21, 22);
- Möglichkeit der Herabsetzung der gesetzlich festgelegten Maximal-Laufzeit der Konzessionen von 15 Jahren.

Ausschreibungsverfahren

Akteure – Entscheidungsvorbereitung und Genehmigung

Fachabteilung, Beirat und Ressortspitze

7.1 (1) Die Abwicklung der Konzessionserteilungsverfahren erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Fachabteilung im BMF, weiteren Mitarbeitern des BMF und externen Experten, einem eigens eingerichteten Beirat sowie der Leitungsspitze des BMF:

- Fachabteilung:
Der Fachabteilung¹⁵ oblag federführend die Konzeption und Durchführung der Konzessionsvergabeverfahren und die Vorbereitung der Bescheide. Sie koordinierte die Handlungen auf Verwaltungsebene, d.h. u.a. die Vorbereitung der Interessentensuche sowie in weiterer Folge die Aufbereitung der Einreichunterlagen.

Die Fachabteilung arbeitete mit einer Reihe von ressortinternen und externen Experten (Finanzprokurator, externes Beratungsunternehmen) zusammen. Wichtige Verfahrensschritte und die Erstellung von Verfahrensdokumenten (z.B. Erstellung der Verfahrensunterlage für die öffentliche Interessentensuche, Veröffentlichungsprozess, Fragen–Antworten–Kataloge, Antragsöffnung) erfolgten in dieser Zusammenarbeit.

- Externer Dienstleister (Beratungsunternehmen):
Das BMF beauftragte erstmals im April 2011 ein international tätiges, auf den Glücksspielmarkt spezialisiertes Beratungsunternehmen mit der Unterstützung des BMF im Konzessionsvergabeverfahren (siehe zur Beauftragung näher TZ 10). Der externe Dienstleister beriet die Fachabteilung hinsichtlich der Ausarbeitung der Konzessionsvergabeverfahren und war in weiterer Folge vor allem mit der Zusammenfassung und Aufbereitung der umfangreichen Antragsmaterialien für die Fachabteilung befasst (TZ 20).

¹⁵ Abt. IV/2 (ehemals VI/1 bzw. VI/5) im BMF

- Beirat:

§ 14 Abs. 1 und § 21 Abs. 1 Glücksspielgesetz erlaubten es dem BMF, einen „beratenden Beirat“ „für die Begutachtung der Interessensbekundungen“ einzurichten. Im August 2011 richtete das BMF diesen Beirat ein (siehe zur Bestellung und Rolle des Beirats genauer TZ 8).

Nach Auskunft des BMF nahm der Beirat die Bewertung und Bepunktung der Bewerber vor; d.h. er bewertete die Anträge mittels Evaluierungstabellen und legte diese in jedem Konzessionsverfahren samt einer kurzen Abschlussinformation an den Bundesminister für Finanzen und den für Glücksspielangelegenheiten zuständigen Staatssekretär im BMF vor.

Die Empfehlungen des Beirats waren für die Ressortspitze nicht bindend; tatsächlich folgte sie in allen Fällen den Beratungsergebnissen des Beirats.

- Ressortspitze:

Die Erteilung der Glücksspielkonzessionen oblag gemäß dem Glücksspielgesetz dem Bundesminister für Finanzen. Dieser hatte die fachliche Zuständigkeit für Glücksspielangelegenheiten im überprüften Zeitraum jeweils einem Staatssekretär übertragen. Der zuständige Staatssekretär war bei wesentlichen Punkten (z.B. Erstellung der Verfahrensunterlagen samt Strukturierung der Konzessionen und Paketbildung, Bescheiderlassung) in die Entscheidungsfindung eingebunden.

Die formale Genehmigung wesentlicher Akten im Zusammenhang mit den Glücksspielkonzessionsverfahren, insbesondere auch die Bescheiderlassungen erfolgten durch den Generalsekretär des BMF im Namen des Bundesministers.

(2) Aktenmäßig dokumentiert waren alle nach außen gerichteten Erledigungen des BMF (öffentliche Interessentensuche samt Ausschreibungsunterlage, Fragen-Antworten-Kataloge im Konzessionsvergabeverfahren, Bescheide).

Die internen Arbeitsschritte und die Beiträge der einzelnen Beteiligten (Fachabteilung, Beratungsunternehmen, Finanzprokuratur) waren nicht durchgängig dokumentiert. Allfällige Bewertungsentwicklungen im Zuge des Entscheidungsprozesses waren nicht dokumentiert; Diskussionsprozesse im Ressort (einschließlich Beirat) waren aktenmäßig nur in Einzelfällen abgebildet (zur Dokumentation der Beiratstätigkeit siehe TZ 8).

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Prozesse der Entscheidungsfindung nur eingeschränkt nachvollziehbar waren:

- viele Entscheidungsschritte waren unzureichend dokumentiert (z.B. Konzeption des Verfahrens, Paketgestaltung, Beiratsbestellung),
- Beiträge und Positionen der einzelnen Beteiligten waren teilweise nicht offengelegt,
- die Beiratsprotokolle waren so gestaltet, dass sie die inhaltlichen Diskussionen nicht abbildeten (siehe TZ 8).

Er kritisierte, dass sowohl bei Fragen der Ausgestaltung des Konzessionsregimes als auch bei der Abwicklung der Ausschreibungen die Gründe für die im BMF getroffenen Entscheidungen teilweise nicht transparent waren (TZ 4, 7, 8, 19, 21, 23, 31).

Bestellung und Rolle des Beirats

8.1 (1) Das BMF bestellte im August 2011 einen Beirat für die „Begutachtung der Interessensbekundungen“ (auf Basis einer Ende 2010¹⁶ in das Glücksspielgesetz eingefügten Ergänzung der §§ 14 Abs. 1 und 21 Abs. 1).¹⁷ Das BMF wies dem Beirat die Aufgabe zu, die Anträge zu bewerten und eine Empfehlung zur Erteilung der Konzession abzugeben.¹⁸ Nach Auskunft des BMF nahm der Beirat eigenständig die Bewertung und Bepunktung der Bewerber in den Evaluierungstabellen vor.

Der Beirat bestand aus fünf Mitgliedern (insbesondere leitende Mitarbeiter des BMF und BKA und Universitätsprofessoren), die rechtliche (auch vergaberechtliche), betriebswirtschaftliche und Spielerschutz-Expertise einbrachten.¹⁹ Den Vorsitz des Beirats führte der damalige Leiter der Sektion Zölle und internationale Steuerangelegenheiten des BMF. Der Beirat selbst verfügte über keine Mitglieder mit spezieller

¹⁶ BGBl. I Nr. 111/2010

¹⁷ Die konstituierende Sitzung des Beirats fand am 9. August 2011 statt.

¹⁸ Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht war die Frage, ob es sich beim Beirat um einen Sachverständigen handelte, aufgeworfen worden; das Bundesverwaltungsgericht vertrat jedenfalls die Auffassung, dass die Schlussfolgerungen des Beirats den Konzessionswerbern im Rahmen des Parteiengehörs im Verfahren hätten zugänglich gemacht werden müssen.

¹⁹ Die Beiratsmitglieder erhielten vom Staatssekretär für Finanzen eine zu unterfertigende Verpflichtungserklärung, in der es um Fragen der Unbefangenheit und Objektivität, um Geheimhaltungspflichten und das Verbot der Forderung von Vermögensvorteilen für die Beiratstätigkeit ging.

Erfahrung im Bereich Glücksspielmarkt und im Bereich der Kriminalitätsprävention/Geldwäschebekämpfung.

Konkrete Erwägungen des Ressorts hinsichtlich der Auswahlkriterien der Beiratsmitglieder (sowie betreffend den Wechsel von Beiratsmitgliedern im Jahr 2014) waren aktenmäßig nicht festgehalten.

(2) Die Beiratstätigkeit war hinsichtlich der Sitzungstermine, Anwesenheiten und der abschließend dem Bundesminister vorgelegten Evaluierungstabellen dokumentiert. Diskussionsprozesse im Beirat waren nur in den ersten Beirats-Protokollen bis Anfang 2012 abgebildet. Der Beirat hatte sich danach bewusst dafür entschieden, „die Bepunktung der Antragsteller konsensual im Diskurs vorzunehmen und sohin zu einer gemeinsam entwickelten Wertung zu gelangen“. Der Prozess und allfällige Bewertungsentwicklungen im Zuge des Bewertungsprozesses durch den Beirat waren nicht dokumentiert.

- 8.2** Der RH hielt fest, dass das BMF dem – an sich als beratendes Gremium konzipierten – Beirat die Hauptverantwortung für die Bewertung der Anträge zugewiesen hatte.

Der RH kritisierte, dass das BMF die Auswahl der Beiratsmitglieder nicht fachlich begründet hatte.

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Konzessionsvergaben die Rolle des Beirats – unter Beachtung seiner im Gesetz grundgelegten Beratungsfunktion – sowie die fachlichen Anforderungen des Beirats im Vorhinein klar festzulegen und die maßgeblichen Gründe für die Auswahl der Beiratsmitglieder aktenmäßig zu dokumentieren.

- 9.1** Das BMF konnte keine Auskunft darüber geben, ob – und allenfalls in welcher Höhe – den Beiratsmitgliedern Aufwandsentschädigungen für ihre Tätigkeit bezahlt wurden. Diesbezügliche Aufzeichnungen waren nicht vorhanden oder nicht auffindbar.
- 9.2** Der RH kritisierte die Intransparenz hinsichtlich allfälliger Zahlungen an die Beiratsmitglieder für deren Beiratstätigkeit.

Beauftragung des externen Beratungsunternehmens

10.1 (1) Mangels bisheriger Erfahrung mit dem neuen Vergaberegime und der Ausschreibung (öffentliche Interessentensuche) von Glücksspielkonzessionen entschied sich das BMF Anfang 2011 zur Beiziehung externen Know-hows. Zur Abdeckung der rechtlichen Fragen bediente sich das BMF der Finanzprokurator; bezüglich des glücksspiel-spezifischen Fachwissens beauftragte das BMF ein im Bereich Glücksspiel spezialisiertes international tätiges Beratungsunternehmen.

(2) Das BMF erteilte dem Beratungsunternehmen im April 2011 mittels Direktvergabe zwei Aufträge: einen Auftrag in Höhe von rd. 95.000 EUR (exkl. USt) in Zusammenhang mit der Lotterienkonzession, einen Auftrag in Höhe von rd. 98.000 EUR (exkl. USt) in Zusammenhang mit der Spielbankenkonzession (Stundensatz 180 EUR (exkl. USt)). Inhaltlich umfassten diese Aufträge v.a. die Begleitung der Ausschreibungs- und Konzessionserteilungsprozesse, die Spezifizierung und den Entwurf von Evaluierungs- und Bewertungskriterien, die Unterstützung bei den Frage-/Antwortprozessen und allgemeine Prozesskoordination und -unterstützung.

Den Akten war keine Information über die Einholung von Vergleichsangeboten, Namen möglicher weiterer Mitbewerber und über das Vorgehen zur Erhebung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses zu entnehmen.

(3) In weiterer Folge schrieb das BMF Ende 2011 im Zuge eines offenen Vergabeverfahrens eine dreijährige Rahmenvereinbarung (mit einem maximalen Volumen von 460.000 EUR exkl. USt – 2.000 Arbeitsstunden) zur Unterstützung des BMF im Bereich der Spielbankenkonzessionsvergabeverfahren aus. Die Ausschreibung umfasste folgende Leistungen:

- Unterstützung bei der Prüfung und Analyse von einlangenden Anträgen auf Erteilung einer Spielbankenkonzession,
- Unterstützung im Rahmen der laufenden Glücksspielaufsicht (insbesondere über potenziell mehr Konzessionäre als bisher),
- sonstige mit dem Glücksspiel zusammenhängende Unterstützungsleistungen.

Im Februar 2012 erhielt der bisherige Auftragnehmer als einziger fristgerechter Angebotsleger den Zuschlag (Stundensatz 230 EUR (exkl. USt)).

(4) Das Budget der auf drei Jahre ausgerichteten Rahmenvereinbarung war bereits nach zwei Jahren im November 2013 aufgebraucht. Im Februar 2014 genehmigte das BMF weitere 172.500 EUR (exkl. USt – 750 Arbeitsstunden). Im März 2014 war auch dieses Budget aufgebraucht.

Das BMF zahlte sohin über das in der Rahmenvereinbarung vereinbarte Entgelt hinaus bis Mai 2014 weitere rd. 210.000 EUR (exkl. USt) für im Zusammenhang mit den Konzessionserteilungen erbrachte Leistungen.

Im Februar 2015 erfolgte eine formelle Verlängerung der Rahmenvereinbarung um weitere 2 Jahre;²⁰ die in den Jahren 2015 bis 2017 abrufbaren Mittel waren mit 345.000 EUR (exkl. USt) angesetzt.

(5) In Summe fielen durch den Zukauf von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Konzessionsvergabe zwischen 2011 und Mai 2015 Kosten in Höhe von insgesamt rd. 870.000 EUR (exkl. USt) an. Die Kosten gliederten sich auf die Konzessionsverfahren folgendermaßen auf:

Tabelle 3: Kosten für externe Dienstleistungen (Beratungsunternehmen)			
Dienstleistungen für	verrechnete Arbeitsstunden	Zahlungen	Anteil an Gesamtkosten
	in Stunden	in EUR (exkl. USt)	in %
Lotterienkonzession	528	95.040	11,0
Spielbankenkonzessionen – Vorbereitung ¹	544	97.920	11,3
Stadtpaket (SBK 1)	786	180.780	20,9
Landpaket (SBK 2)	480	110.400	12,8
Einzelkonzessionen (SBK 3–5)	1.636	376.280	43,5
Pokersalon-Konzessionen	20	4.600	0,5
Summe 2011 bis Mitte 2015	3.994	865.020	100,0

¹ Vertrag vom 12. April 2011 über v.a. „Ausarbeitung von Entwürfen für Ausschreibungsunterlagen und Evaluierungs- und Bewertungskriterien“

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

10.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMF zwei Direktvergaben in Höhe von jeweils knapp unter dem Schwellenwert von 100.000 EUR (exkl. USt) durchführte. Er war der Ansicht, dass diese Direktvergaben an der Grenze der vergaberechtlichen Zulässigkeit erfolgten; zum einen, weil aufgrund der inhaltlichen Vergleichbarkeit der Aufgabenstellung in allen Konzessionsverfahren ein Zusammenziehen der Aufträge zweckmäßig gewesen wäre; und zum anderen, weil für das vorab beauf-

²⁰ In der Ausschreibung und im Rahmenvertrag (Entwurf) war die Option einer zweimaligen Verlängerung um ein Jahr vorgesehen.

tragte Beratungsunternehmen mit den Direktvergaben ein beträchtlicher Informationsvorsprung bei der nachfolgenden Ausschreibung entstand.

Der RH empfahl dem BMF, anstelle von Direktvergaben eine Ausschreibung der benötigten Leistung durchzuführen, wenn bereits von Beginn an absehbar ist, dass die anfallenden Gesamtkosten deutlich über dem Schwellenwert von Direktvergaben liegen. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung im Bericht „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“, für längerfristig laufende Projekte (wiederkehrende Aufträge), deren über drei Jahre kumulierte Auftragssummen über der Betragsschwelle von 100.000 EUR (exkl. USt) liegen, die Zweckmäßigkeit einer Ausschreibung – auch wenn dies vergaberechtlich nicht verpflichtend ist – zu prüfen (Reihe Bund 2015/6, TZ 18).

(2) Der RH anerkannte, dass die Beiziehung externer Expertise im Zusammenhang mit der erstmaligen Durchführung von Konzessionsausschreibungen zweckmäßig sein kann. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass für die vierjährige Unterstützungstätigkeit im Rahmen der Begleitung der Konzessionsausschreibungen Kosten in Höhe von rd. 870.000 EUR (exkl. USt) anfielen; dies entsprach umgerechnet den Kosten eines qualifizierten akademischen Vollzeitbediensteten für etwa sieben bis acht Jahre.²¹ Der RH hielt weiters kritisch fest, dass der Vertrag mit dem Beratungsunternehmen – wie auch seine Verlängerung – auch Tätigkeiten betraf, die zu den behördlichen Kernaufgaben gehören (Analyse von Einreichunterlagen und Glücksspielaufsicht). Der RH hatte bereits mehrfach festgehalten, dass Organisationen in der Lage sein sollten, ihre Kernaufgaben durch eigenes Personal zu erfüllen (siehe Berichte des RH „Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien“, Reihe Bund 2004/2, TZ 4, und „Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen“, Reihe Bund 2006/2, TZ 22, 23, 26, 29).

Der RH empfahl dem BMF, im Bereich der behördlichen Kernaufgaben auf einen Aufbau und die Fortführung internen Know-hows zu achten.

10.3 *Das BMF hielt in seiner knappen Stellungnahme fest, dass Vergaben ausschließlich nach den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes und in regelmäßiger rechtlicher Abstimmung mit der Finanzprokurator erfolgten.*

²¹ Basis: WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012: A1/GL-A1/4 etwa 100.000 EUR pro Jahr Personalaufwand

10.4 Der RH betonte, dass die Direktvergaben an das Beratungsunternehmen an der Grenze der vergaberechtlichen Zulässigkeit erfolgten. Er war der Ansicht, dass – auch aus Gründen der Zweckmäßigkeit – eine Ausschreibung durchzuführen ist, wenn bereits von Beginn an absehbar ist, dass die anfallenden Gesamtkosten deutlich über dem Schwellenwert von Direktvergaben liegen werden.

Ausschreibungsstart

11 Das BMF erarbeitete im Frühjahr 2011 inhaltliche und zeitliche Pläne für die Ausschreibung der Lotterien und Spielbankenkonzessionen und führte im Sommer 2011 die ersten Ausschreibungen durch (Juni: Lotterienkonzession; August: Stadtpaket SBK 1). Die weiteren Ausschreibungen erfolgten im Dezember 2011 (Landpaket SBK 2) sowie im November 2012 (Einzelkonzessionen SBK 3–5).

Die überwiegende Anzahl an Konzessionen schrieb das BMF zusammengefasst zu Paketen (Stadtpaket und Landpaket) aus.

Inhaltliche Festlegungen und Paketgestaltung

Lotterienkonzession

12.1 Für das BMF war die Ausschreibung der Lotterienkonzession vorrangig, weil die Konzession der Österreichischen Lotterien GmbH Ende September 2012 auslief. Das BMF erwartete für die Lotterienkonzession einen gänzlich anderen Bewerberkreis als bei den Spielbankenkonzessionen und ging davon aus, dass die Österreichische Lotterien GmbH die einzige Bewerberin sein könnte, die die Musskriterien erfüllte.²² Es begründete dies mit der Notwendigkeit des Aufbaus einer bundesweit flächendeckenden Vertriebsstruktur und dem Erfordernis eines Grund- bzw. Stammkapitals in Höhe von mindestens 109 Mio. EUR. (Die Anforderung des Glücksspielgesetzes über die Höhe des Stamm- oder Grundkapitals von mindestens 109 Mio. EUR ergab sich aus der Umrechnung der Anforderung nach einem Kapital von 1.500 Mio. Schilling, die seit 1997 bestanden hatte.)

Aus diesen Gründen und aus Gründen der Praktikabilität schrieb das BMF die Lotterienkonzession getrennt von den Spielbankenkonzessionen aus (Anfang Juni 2011).

²² In diesem Sinne ging das BMF davon aus, dass das Verfahren betreffend die Lotterienkonzession bereits nach der Durchführung der qualifizierten Interessentensuche als der ersten Verfahrensstufe beendet sein würde.

- 12.2** Der RH hielt fest, dass die wesentlichen Parameter der Lotterienkonzession (Umfang und Unteilbarkeit der Konzession, Eigenkapitalerfordernis) bereits im Glücksspielgesetz festgelegt waren und dem BMF diesbezüglich kein Spielraum zukam (TZ 5).

Spielbankenkonzessionen

- 13.1** (1) Die Entscheidung über die Art der Ausschreibung der (bis zu) 15 im Gesetz vorgesehenen Spielbankenkonzessionen und insbesondere die Entscheidung, nur drei Konzessionen einzeln, die übrigen (bereits bestehenden) Konzessionen dagegen in – zu zwei Paketen zusammengefassten – Tranchen auszuschreiben, traf das BMF Mitte 2011.

Das BMF argumentierte die Gestaltung von zwei Paketen mit je sechs Konzessionen sowie drei Einzelkonzessionen damit, dass im Stadtpaket (SBK 1) und im Landpaket (SBK 2) mit den Paketierungen zu je sechs Konzessionen „der historische Ansatz fortgesetzt“ werde, „der sich auch in den unterschiedlichen Laufzeitenden der jeweiligen Konzessionen manifestiert“; sowie damit, dass dadurch eine „möglichst ideale Mittellösung beschritten“ werde, die „zwischen den Extremlösungen 15 Einzelkonzessionen und ein Paket mit 15 Konzessionen“ liege. Laut BMF könne die Erteilung von 15 Einzelkonzessionen zu einer Vielzahl von (neuen) Konzessionären führen, deren Strukturen und Spielerschutzsysteme nicht vernetzt und mit den Ressourcen der Finanzverwaltung nicht zu beaufsichtigen seien. Die Erteilung eines einzigen Konzessionenpakets an nur einen Konzessionär habe zwar aufsichtsrechtliche und spielerschutztechnische Vorteile, jedoch erhebliche wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen und sei aus unionsrechtlicher Sicht mit den österreichischen glücksspielrechtlichen Bestimmungen zu Spielbanken nicht vereinbar, da hier keine Alleinkonzession wie im Lotterienbereich bestehe. Dem Wettbewerbsgedanken werde durch Bewerbungsmöglichkeiten in sechs²³ Konzessionerteilungsverfahren um Spielbankenkonzessionen ausreichend Rechnung getragen. Durch die Paketbildung sollte auch sichergestellt werden, weniger attraktive Bundesländerstandorte mit legalen Glücksspielangeboten zu versorgen.

Stadtpaket und Landpaket sollten getrennt, allerdings in zeitlicher Nähe zueinander im August bzw. Oktober/November 2011 ausgeschrieben werden; die drei Einzelkonzessionen ebenfalls getrennt, jedoch zeitgleich im 1. Quartal 2012 (siehe zum zeitlichen Ablauf genauer TZ 15 bis 17).

²³ Stadtpaket, Landpaket, drei Einzelkonzessionen und (damals) eine Pokerkonzession

(2) Die Frage des Werts (gemessen an Umsatz- und Gewinnpotenzial) der ausgeschriebenen Pakete spielte in den Erwägungen des BMF keine Rolle (siehe TZ 14).

(3) In den Akten des BMF fanden sich auch keine Erwägungen zur Frage, weshalb für welche Gebiete eine oder mehrere Konzessionen vorgesehen werden sollten und ob aus ordnungspolitischen Gründen (Begrenzung des Wettbewerbsdrucks, Kontrollmöglichkeiten, Spielerschutz) die regionale Zusammenfassung von Standorten zu Paketen zweckmäßig wäre.

Insbesondere war aus den Akten des BMF nicht erkennbar, warum das BMF in Wien drei Konzessionen (zuvor eine Konzession) bzw. im Raum Wien und Umgebung (in einem Umkreis von etwa 80 km) insgesamt fünf Konzessionen (zuvor zwei Konzessionen) vorsah.

Insgesamt spielten Mindestentfernungen und die Größe von Einzugsgebieten bei der Paketgestaltung wie auch in den Ausschreibungsunterlagen keine erkennbare Rolle.

(4) Nicht in Betracht zog das BMF auch, Konzessionen mit kürzeren Laufzeiten als den im Gesetz als Maximallaufzeit festgelegten 15 Jahren auszuschreiben. Dem RH gegenüber begründete das BMF letzteres damit, dass aus ordnungspolitischen Erwägungen der ökonomische Druck auf die Konzessionäre, Investitionen in kürzerer Zeit rentabel zu betreiben, nicht erhöht werden sollte.

(5) Studien betreffend die optimale Ausgestaltung von Glücksspielmärkten oder internationale Vergleiche lagen im BMF nicht vor.

- 13.2** Der RH wies darauf hin, dass das BMF mit der Paketgestaltung (Zusammenfassung der bestehenden Spielbankkonzessionen in zwei Pakete mit je sechs Konzessionen sowie getrennte Ausschreibung der drei neu geschaffenen Konzessionen) eine wesentliche Vorentscheidung betreffend die Struktur des österreichischen Glücksspielmarktes traf.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die EU-rechtlichen Vorgaben zur Transparenz der Konzessionsvergabe einer Vergabe unter besonderer Bedachtnahme auf die Interessen der Ordnungspolitik und solider Aufsichtsmöglichkeiten im Glücksspielbereich nicht entgegenstanden. Er war der Ansicht, dass ein gebündeltes Ausschreiben von Konzessionen, deren Wert – jeweils für sich betrachtet – so gering war, dass sie in Einzelvergabe unter Umständen keine Bewerber gefunden hätten, zur flächendeckenden Bereitstellung legaler Glücksspielangebote grundsätzlich zweckmäßig ist.

Ausschreibungsverfahren

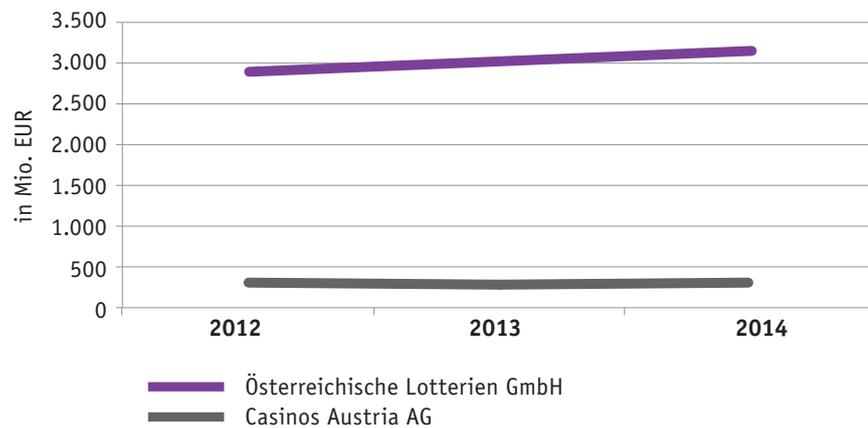
Der RH kritisierte, dass bei der Paketgestaltung der Spielbankenkonzessionen die Rücksicht auf die bestehenden Konzessionsstandorte und die Laufzeiten bestehender Konzessionen im Vordergrund standen. Der RH kritisierte, dass das BMF eine aus ordnungspolitischer Sicht optimale räumliche Verteilung der Konzessionen sowie eine optimale räumliche Abgrenzung der Pakete nicht belegen konnte. Das BMF konnte keine Analyse der ordnungspolitischen Implikationen der von ihm vorgenommenen räumlichen Abgrenzung der Pakete vorlegen: Mindestentfernungen zwischen den Standorten und die Größe von Einzugsgebieten spielten keine erkennbare Rolle. Auch hatte sich das BMF nicht mit Fragen des Wertes der einzelnen Konzessionspakete auseinandergesetzt (TZ 14).

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Ausschreibungsplanungen und Paketgestaltungen die ordnungspolitische Optimierung im Sinne von Spielerschutz, Kriminalitätsvorbeugung und Erleichterung der Aufsichtstätigkeit in den Vordergrund zu stellen und im Sinne der wettbewerblichen Fairness den Wert der Konzessionen mitzubersichtigen.

Wert der Pakete

- 14.1** (1) Die Akten des BMF zur Ausschreibung der Glücksspielkonzessionen enthielten keine Erwägungen zum Wert (Umsatz- und Gewinnpotenzial) der einzelnen Konzessionen oder der Konzessionspakete.
- (2) Einen Anhaltspunkt für den Wert gaben die Umsätze je Konzession (hier bezogen auf das Jahr 2014):
- Der Umsatz aus dem Betrieb der Lotterien belief sich auf annähernd das Zehnfache des Umsatzes aller Spielbanken-Umsätze (etwa 3 Mrd. EUR pro Jahr).

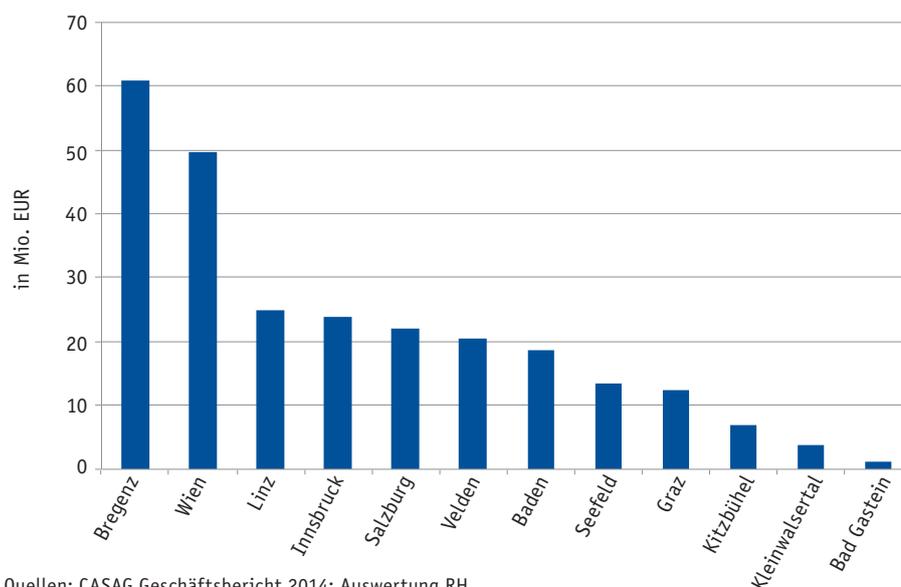
Abbildung 1: Umsätze Österreichische Lotterien GmbH und Umsätze Casinos Austria AG



Quellen: CASAG Geschäftsberichte 2012–2014; Auswertung RH

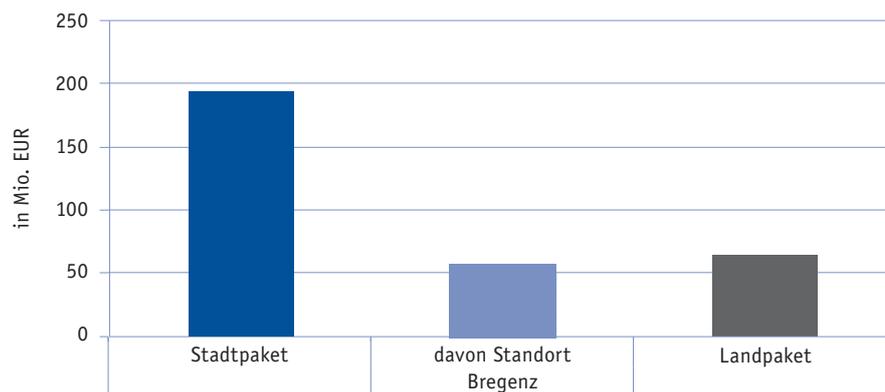
- Das Stadtpaket (SBK 1) brachte (mit etwa 200 Mio. EUR pro Jahr) das Dreifache des Umsatzes des Landpakets (SBK 2 mit etwa 65 Mio. EUR); alleine der Umsatz des Standorts der Spielbank Bregenz (mit etwa 61 Mio. EUR) im Stadtpaket entsprach nahezu dem Umsatz des gesamten Landpakets (SBK 2).

Abbildung 2: Umsätze je Spielbankenstandort 2014



Quellen: CASAG Geschäftsbericht 2014; Auswertung RH

Abbildung 3: Umsätze 2014 an den Standorten des Stadtpakets (bzw. Standort Bregenz im Stadtpaket) und den Standorten des Landpakets



Quellen: Daten CASAG Geschäftsbericht 2014; Auswertung RH

14.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMF Fragen des Wertes der einzelnen Konzessionspakete (einschließlich der Einzelkonzessionen) bei der Paketgestaltung nicht mitberücksichtigt hatte und die ausgeschriebenen Konzessionspakete sich in ihren Umsatz- und Gewinnpotenzi-

alen sehr stark unterschieden (etwa dreifacher Wert des Stadtpakets gegenüber dem Landpaket).

Der RH empfahl dem BMF, – aus Gründen der Fairness des Wettbewerbs aber auch aus dem Gesichtspunkt der ordnungspolitischen Lenkung des Glücksspielmarktes – bei künftigen Ausschreibungen auch den Wert (Umsatz- und Gewinnpotenzial) von Konzessionen mitzubetrachten und die Auswirkungen (Konkurrenz und Marktmacht) mitzubedenken, die Konzessionäre unterschiedlich wertvoller Konzessionen auf den Glücksspielmarkt haben.

Zeitschiene der Ausschreibungsverfahren

Überblick

15 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über Zeitplan und tatsächliche Abwicklung der Konzessionerteilungsverfahren des Bundes:

Tabelle 4: Zeitlicher Ablauf Konzessionerteilungsverfahren (Lotterien, SBK 1–5, Poker)						
	Ausschreibung (Datum)		Bescheiderlassung (Datum ¹)		Dauer Beginn Antragsfrist bis Ende der Antragsfrist + Ende Antragsfrist bis Bescheiderlassung (in Kalendertagen)	
	PLAN	IST	PLAN	IST	PLAN	IST
Lotterien Konzessionsbeginn: 1.10.2012	Mai 2011	Juni 2011	Sep. 2011	Okt. 2011	92 + 60 = 152	56 + 70 = 126
Stadtpaket (SBK 1) Konzessionsbeginn: 1.1.2013	Aug. 2011	Aug. 2011	2. Quartal 2012	Dez. 2012	152 + 169 = 321	147 + 341 = 488
Landpaket (SBK 2) Konzessionsbeginn: 1.1.2016	Okt./Nov. 2011	Dez. 2011	3. Quartal 2012	Sep. 2013	152 + 137 = 289	153 + 495 = 648
Einzelkonzessionen Wien Süd–West Wien Nord–Ost NÖ 2 (SBK 3–5) Konzessionsbeginn: 1.7.2014	1. Quartal 2012	Nov. 2012	4. Quartal 2013	Juni 2014	152 + 204 = 356	196 + 382 = 578
Pokersalon–Konzessionen	2./3. Quartal 2012	Die Pokersalon–Konzessionen waren Mitte 2015 noch nicht ausgeschrieben und wurden mit dem Steuerreformgesetz 2015/2016, BGBl. I Nr. 118/2015, im August 2015 wieder aus dem Gesetz gestrichen.				

¹ Datum der Genehmigung des Bescheids durch den Generalsekretär

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Ausschreibungsverfahren

Lotterienkonzession

- 16.1** Das BMF sah für die Lotterienkonzession einen deutlich strafferen Zeitplan als für die Spielbankenkonzessionen vor und wickelte diese auch weitgehend plankonform ab.

Das Verfahren dauerte von Beginn der Antragsfrist bis zur Bescheiderlassung 126 Tage.

- Die Antragsfrist betrug 56 Tage und damit etwa ein Drittel der Antragsfristen der Spielbankenkonzessionsvergaben; gegenüber dem Plan fiel sie um fünf Wochen kürzer aus.
 - Die Entscheidungsdauer (Ende Antragsfrist bis Bescheiderlassung) betrug mit 70 Tagen etwa ein Sechstel der durchschnittlichen Entscheidungsdauer der Spielbankenkonzessionsvergaben; sie lag damit weitgehend im Plan.
- 16.2** Der RH hielt fest, dass das BMF die wertmäßig bedeutendste Konzession (Lotterienkonzession, deren Wert sich annähernd auf das Zehnfache des Werts aller Spielbankenkonzessionen insgesamt belief) in der mit Abstand kürzesten Dauer abwickelte. Dies war darauf zurückzuführen, dass das BMF bereits bei der Planung davon ausging, dass es – aufgrund des notwendigen Aufbaus einer bundesweit flächendeckenden Vertriebsstruktur sowie der hohen Eigenkapitalanforderungen (109 Mio. EUR Stamm- bzw. Grundkapital) – nur eine einzige zuzulassende Bewerberin (Österreichische Lotterien GmbH) geben könnte und diese Annahme schließlich auch zutraf.

Spielbankenkonzessionen

- 17.1** (1) Das BMF plante, das Stadtpaket (Konzessionsbeginn 1. Jänner 2013) im August 2011, das Landpaket (Konzessionsbeginn 1. Jänner 2016) im Oktober/November 2011 und die drei neu geschaffenen Einzelkonzessionen (Konzessionsbeginn 1. Juli 2014) im 1. Quartal 2012 auszusprechen (siehe TZ 11).

Die Planung sah für alle Spielbanken-Ausschreibungen gleich lange Antragsfristen vor (rd. 21 Wochen); das BMF ging allerdings von einer längeren Entscheidungsdauer bei den Einzelkonzessionen (SBK 3–5 – rd. 29 Wochen) als bei den Stadt- und Landpaketen (rd. 24 bzw. rd. 20 Wochen) aus.

(2) Im tatsächlichen Ablauf der Konzessionserteilungsverfahren entstanden erhebliche Verzögerungen gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan:

- Stadtpaket und Landpaket (SBK 1–2):
Beim Stadtpaket dauerte die Entscheidungsphase (Ende der Antragsfrist bis Bescheiderlassung) mit 341 Tagen doppelt so lang wie geplant; beim Landpaket mit 495 Tagen mehr als drei Mal so lang.
- Einzelkonzessionen (SBK 3–5):
Im Verfahren betreffend die Einzelkonzessionen verzögerte sich bereits der Ausschreibungszeitpunkt erheblich: Die Ausschreibung erfolgte im November 2012 und damit neun Monate später als geplant. Weiters gewährte das BMF eine um etwa 1,5 Monate längere Antragsfrist als geplant (und als beim Stadt- und Landpaket).

Auch die Entscheidungsfindung dauerte fast doppelt so lang wie geplant: Die erste Beiratssitzung fand im Oktober 2013 statt, somit etwas mehr als vier Monate nach dem Ende der Antragsfrist, während bei den anderen Konzessionserteilungsverfahren die ersten Beiratssitzungen stets innerhalb der ersten beiden Wochen nach Ablauf der Antragsfrist stattfanden.

Die in den Akten ersichtlichen Abläufe und Entscheidungsprozesse zeigten einen starken zeitlichen Druck in der Endphase der Entscheidungsfindung über die Vergabe der Einzelkonzessionen: Zwischen dem Zeitpunkt der letzten Beiratssitzung und der Zustellung der Bescheide lagen drei Tage.²⁴ In dieser Zeit finalisierte die Fachabteilung den Bescheid, zeichneten Bundesminister und Staatssekretär den Akt ab und genehmigte der Generalsekretär die Entscheidung. Die Entscheidung und Zustellung der Bescheide erfolgten am 27. Juni 2014, vier Tage vor dem Laufzeitbeginn der Konzessionen (am 1. Juli 2014). Aufgrund des zeitlichen Drucks war eine weitere Qualitätssicherung des Bescheidinhalts – wie beim Stadtpaket (SBK 1) durch weitere Konsultationen von Finanzprokurator und Beiratsmitgliedern – nicht möglich.

Der zeitliche Druck in der Endphase führte zu Fehlern (Übertragungs- und Additionsfehler) in den Konzessionsbescheiden, die in Berichtigungsbescheiden richtig gestellt werden mussten (TZ 29).

Die Gründe, die zur Verzögerung der Ausschreibung der Einzelkonzessionen führten, waren aktenmäßig ebenso wenig abgebil-

²⁴ Bei Stadt- und Landpaket (SBK 1 und SBK 2) waren dies zwischen 19 und 27 Tage.

det wie jene, die zu einer Verlängerung der Antragsfrist entgegen Plan oder zur vergleichsweise späten Aufnahme der Tätigkeit des Beirats führten. Das BMF gab im Zuge der Gebarungüberprüfung personelle Engpässe in der Fachabteilung als eine der Ursachen an.

17.2 Der RH kritisierte,

- dass die Ausschreibungszeitpunkte und Ausschreibungsreihenfolge den zeitlichen Erfordernissen der Verfahrensabwicklung nicht ausreichend Rechnung trugen. So erfolgte die Ausschreibung des Landpakets (SBK 2), für das die bestehenden Konzessionen noch bis Ende 2015 liefen, bereits im Dezember 2011, d.h. vier Jahre vor dem Beginn der neuen Konzessionslaufzeit. Die Ausschreibung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5), deren Laufzeit bereits ab 1. Juli 2014 beginnen sollte, erfolgte dagegen erst im November 2012 und damit nur etwas mehr als 1,5 Jahre vor Konzessionsbeginn;
- dass die Entscheidung (und Zustellung der Bescheide) zu den Einzelkonzessionen (SBK 3–5) erst unmittelbar (vier Tage) vor Konzessionsbeginn erfolgten und die Konzessionen – aufgrund der im weiteren angestrebten Rechtsmittelverfahren – auch ein Jahr nach Konzessionsbeginn (Mitte 2015) noch nicht betrieben werden konnten;
- dass der erhöhte Zeitdruck in der Endphase der Bescheiderlassung zu Fehlern in den Bescheiden führte und Folgeprobleme bedingte (TZ 29);
- dass das BMF die Gründe für die Verzögerungen (Genehmigung der Ausschreibung, längere Antragsfrist als geplant, verzögerte Aufnahme der Tätigkeit des Beirats) in den Akten nicht transparent machte.

Der RH empfahl dem BMF, im Hinblick auf die Erfahrungen aus den bereits abgewickelten Verfahren in Zukunft Konzessionen unter Berücksichtigung einer ausreichenden Vorlaufzeit vor Konzessionsbeginn auszuschreiben (zumindestens 2,5 Jahre), nicht zuletzt um auch Zeitreserven für allfällige Rechtsmittelverfahren zu haben.

Pokersalon-Konzession vor, seit Anfang 2014²⁵ drei zusätzliche Pokersalon-Konzessionen.

Die Ausschreibung dieser zusätzlichen Pokersalon-Konzession(en) hatte für das BMF die geringste Priorität. Den bestehenden Pokerspielanbietern mit gewerberechtlicher Bewilligung gewährte – nach Aufhebung der Vorgängerbestimmung – eine Novelle zum Glücksspielgesetz²⁶ im Jahr 2014 den Weiterbetrieb der Pokersalons (vorerst) bis Ende 2016.²⁷

Das BMF setzte – im Anschluss an die Vergabe der drei Einzelkonzessionen – Mitte 2014 erste Schritte zur Vorbereitung der Ausschreibung der Pokersalon-Konzessionen. Jedoch initiierte es im Frühjahr 2015 eine Gesetzesänderung, mit der die drei Pokersalon-Konzessionen wieder aus dem Gesetz gestrichen wurden. Der Entfall der Pokersalon-Konzessionen trat im August 2015 in Kraft. Gleichzeitig wurde bestehenden Pokerspielanbietern mit gewerberechtlicher Bewilligung der Weiterbetrieb noch bis Ende 2019 gestattet.²⁸ Die Gesetzesmaterialien führten dazu aus, dass mit der Neuregelung eine Verringerung der Spielmöglichkeiten für Poker bewirkt werden solle, die zur Stärkung des Spielerschutzes beitragen und einen bedenklichen Verdrängungswettbewerb hintanhaltend solle.

- 18.2** Der RH kritisierte die unklare Position des BMF betreffend die Ausschreibung der Pokersalon-Konzessionen. Sie führte dazu, dass im BMF ein – durch den Entfall der Pokersalon-Konzessionen mit der Novelle vom Juli 2015 – letztlich unnötiger interner Ressourcenaufwand sowie externer Beratungsaufwand (siehe auch TZ 10) entstanden.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

Ausschreibungs-
unterlage

- 19.1** (1) Als Basis für die Auswahl der bestgeeigneten Konzessionswerber erstellte das BMF für jedes Ausschreibungsverfahren eine Ausschreibungsunterlage (insgesamt sechs²⁹) zur öffentlichen Interessentensuche;³⁰ diese beschrieb – neben den gesetzlich nor-

²⁵ BGBl. I Nr. 13/2014

²⁶ siehe BGBl. I Nr. 13/2014

²⁷ Übergangsbestimmung § 60 Abs. 33 GSpG i.d.F. BGBl. I Nr. 13/2014

²⁸ Übergangsbestimmung § 60 Abs. 36 GSpG

²⁹ für die Vergabe der Konzessionen für: Lotterien und Spielbanken (SBK 1–5)

³⁰ Eine Veröffentlichung dieser Unterlagen erfolgte einerseits auf der Homepage des BMF und auch in weiteren Medien (Amtsblatt zur Wiener Zeitung, elektronische Fachpresse (www.lotteryinsider.com; www.isa-guide.de), zum Teil auch in der Financial Times Europe).

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

mierten Anforderungen – den Verfahrensablauf, legte den Zeitplan für das Verfahren (insbesondere auch die Antragsfrist) fest und enthielt Informationen über die vorzulegenden Unterlagen.

Weiters erläuterte die Ausschreibungsunterlage die – gesetzlich vorgezeichneten – Auswahlkriterien (siehe TZ 6 Tabelle 2 Zeile Auswahlkriterien): Sie beschrieb zehn Auswahlkriterien in allgemeiner Form und gab Anhaltspunkte für die in den Einreichunterlagen anzugebenden inhaltlichen Informationen; auch wies sie für jedes der zehn Auswahlkriterien die maximal erreichbare Punktezahl aus (siehe Anhang-Tabelle 9).

Die Ausschreibungsunterlagen enthielten nicht die ausformulierten, konkreten Fragen (Subkriterien), anhand derer in der Folge die Beurteilung erfolgte (siehe TZ 22).

(2) Die Nicht-Offenlegung der entscheidungsrelevanten Subkriterien war ein wesentlicher Grund für die Aufhebung der Bescheide des BMF in den Einzelkonzessionsverfahren SBK 3–5 durch das Bundesverwaltungsgericht. Dieses hielt fest, dass die Konkretisierung der Kriterien im Hinblick auf deren maßgebliche Aspekte nicht ausreichend war und dem BMF bei der Entscheidung ein zu weiter Spielraum für seine Auswahlentscheidung eingeräumt war. Es betonte, dass die Nachvollziehbarkeit der Bewertung der Anträge durch das BMF durch die Ausschreibungsunterlage nicht gewährleistet werden konnte, da nicht alle Bedingungen für die Entscheidung vorab klar, genau und eindeutig formuliert wurden.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass die Ausschreibungsunterlagen – insbesondere wegen der Nicht-Offenlegung der Subkriterien – kaum Anhaltspunkte enthielten, welche Aspekte das BMF als für eine besonders gute Konzessionsausübung charakteristisch erachtete. Er kritisierte insbesondere, dass nicht erkennbar war, welche Art von Einrichtungen und welche konkreten Maßnahmen der Konzessionswerber mit wie vielen Punkten bewertet würden. Damit kam dem BMF im weiteren Verfahren ein sehr weiter Entscheidungsspielraum zu.

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Konzessionsausschreibungen die für die Bewertung maßgebenden Fragen bzw. Kriterien (einschließlich der jeweils erreichbaren Punkte) bereits vollständig in der Ausschreibungsunterlage auszuweisen.

20.1 Die zu den einzelnen Ausschreibungen eingelangten Unterlagen waren sehr umfangreich (in der Größenordnung von 20.000 Seiten Einreichunterlagen je Spielbanken-Ausschreibung) und nicht einheitlich strukturiert. Die Zusammenfassung und Aufbereitung der Einreichunterlagen stellte aufgrund des Umfangs und der Komplexität eine besondere Herausforderung und einen erheblichen Administrativaufwand für das BMF dar (TZ 10).

20.2 Aus Sicht des RH können Ausschreibungsunterlagen mit konkreteren Anforderungen und Fragestellungen dazu beitragen, dass klarere, kürzere und besser zu bewertende Bewerbungen eingebracht werden, d.h. den Bewertungsaufwand zu reduzieren und die Entscheidungsqualität zu heben.

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Konzessionsausschreibungen eine technische Anwendung heranzuziehen bzw. einen Antwortraster vorzugeben, der eine eindeutige Zuordnung der Antworten und Beilagen vorgibt. Damit könnte der Administrativaufwand der Verfahren deutlich verringert werden.

Gewichtung der Auswahlkriterien

21.1 (1) Die Gewichtung der einzelnen Auswahlkriterien zueinander war in den drei Einzelkonzessionsverfahren gleich und entsprach weitgehend der für das Lotterienverfahren festgelegten Gewichtung (siehe im Detail Anhang-Tabelle 9 und Anhang-Abbildung 6).

Das Stadtpaket und das Landpaket wiesen dagegen – als Konsequenz der Aufsummierung der standortbezogenen Kriterien von jeweils sechs Standorten³¹ – eine andere Gewichtung der Kriterien auf. Damit waren bei Stadt- und Landpaket die Kriterien Infrastruktur, Entwicklungsmaßnahmen und Betriebssicherheit deutlich höher gewichtet als in den anderen Verfahren; die übrigen Kriterien – wie z.B. Eigenmittel, Spielerschutz, Qualitätssicherung – niedriger.

(2) Die zwei – von den Höchstgerichten und in den Gesetzesmaterialien – immer wieder zentral hervorgehobenen Kriterien des öffentlichen Interesses waren Spielerschutz/Spielsuchtprävention und Kriminalitäts-/Geldwäscheprävention.

³¹ Bei Stadt- und Landpaket kamen zu den zehn allgemeinen Auswahlkriterien je drei spezifische Kriterien (Infrastruktur, Entwicklungsmaßnahmen, Betriebssicherheit) pro Standort hinzu.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

Die Gewichtung dieser Auswahlkriterien stellte sich in den Verfahren folgendermaßen dar:

Tabelle 5: Gewichtung der Kriterien Spierschutz und Kriminalitätsvorbeugung (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5)

	Lotterien		SBK 1–2		SBK 3–5	
	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte
mögliche Gesamtpunkte	320	100	840 ¹	100	490	100
<i>davon Kriterium:</i>						
<i>Spielsuchtvorbeugung und Spierschutz</i>	90	28,1	180	21,4	180	36,8
<i>Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung</i>	30	9,4	40	4,8	40	8,2

¹ einschließlich der standortbezogenen Kriterien

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Die Auswahlkriterien Spierschutz und Spielsuchtprävention waren im Lotterienverfahren und in den Einzelkonzessionsverfahren jene mit der relativ stärksten Gewichtung.

Spierschutz und Spielsuchtprävention machten in den Einzelkonzessionsverfahren mehr als ein Drittel der erreichbaren Gesamtpunkte aus; beim Stadt- und Landpaket – aufgrund der Übergewichtung der standortbezogenen Kriterien³² – ein Fünftel der erreichbaren Gesamtpunkte.

Das Auswahlkriterium Kriminalitäts-/Geldwäscheprävention war im Vergleich zu den übrigen Kriterien in der Gewichtung nicht hervorgehoben. Es machte in den Einzelkonzessionsverfahren 8 % der erreichbaren Gesamtpunkte aus; beim Stadt- und Landpaket – aufgrund der Übergewichtung der standortbezogenen Kriterien – unter 5 %.

(3) Eine Begründung für die Gewichtung der Auswahlkriterien fand sich in den Akten nicht.

- 21.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Erwägungen, die der Gewichtung der Auswahlkriterien zugrunde lagen, nicht dokumentiert waren. Er kritisierte im Besonderen, dass die Unterschiede in der Gewichtung zwischen Stadt- und Landpaket einerseits und den drei Einzelkonzessionsverfahren andererseits sachlich nicht nachvollziehbar waren.

³² z.B. Entwicklungsmaßnahmen mit einem Viertel der Gesamtpunkte

(2) Der RH anerkannte die starke Beachtung des Spielerschutzes und der Spielsuchtprävention in der Gewichtung der Auswahlkriterien. Er kritisierte allerdings, dass das zweite ordnungspolitische Hauptkriterium (Kriminalitäts- und Geldwäscheprävention) in der Gewichtung mit unter 10 % – teilweise sogar unter 5 % – der erreichbaren Gesamtpunkte stark im Hintergrund stand.

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Konzessionsausschreibungen

- die Auswahlkriterien durchgehend und stringent zu gewichten und die Erwägungen zur Gewichtung der Auswahlkriterien aktenmäßig offenzulegen sowie
- in diesem Rahmen die Gewichtung des – grundsätzlich als zentrales ordnungspolitisches Element im Glücksspielbereich erachteten – Kriteriums Kriminalitäts- und Geldwäscheprävention nachvollziehbar zu argumentieren und allenfalls zu erhöhen.

Festlegung der
Subkriterien

22.1 (1) Zur Bewertung der Auswahlkriterien des § 14 Abs. 2 Z 7 und des § 21 Abs. 2 Z 7 Glücksspielgesetz legte das BMF³³ je Auswahlkriterium vier bis 16 Fragen fest (insgesamt beim Stadtpaket 190, beim Landpaket 94 Subkriterien, bei den Einzelkonzessionen je 89). Das heißt, es brach die Inhalte der Auswahlkriterien in ausformulierte Fragen herunter und legte gleichzeitig auch die je Auswahlkriterium mögliche Punktezahl auf die Subkriterien um.³⁴

Der Prozess und der Zeitpunkt der Festlegung der Subkriterien waren nicht dokumentiert. Der genaue Zeitpunkt der Festlegung der Subkriterien (einschließlich deren Gewichtung) konnte auch im Zuge der Gebarungsüberprüfung nicht geklärt werden. Im Verfahren zur Erteilung der Lotterienkonzessionen hatte das BMF – im Hinblick darauf, dass nur mit einer die Muss-Kriterien erfüllenden Konzessionswerberin gerechnet wurde (TZ 16) – keine Subkriterien formuliert.

(2) Die Subkriterien zu den einzelnen Auswahlkriterien enthielten zusätzlich zu den konkreteren Fragen jeweils auch ein selbständig bepunktetes Subkriterium „Gesamteindruck“. Welche Anforderung damit verbunden waren, blieb unklar.³⁵

³³ Vorbereitung durch die Arbeitsgruppe

³⁴ Je Hauptkriterium waren zwischen 20 und 90 Punkte möglich, je Subkriterium zwischen 2 und 16 Punkte.

³⁵ Auch das Bundesverwaltungsgericht hielt in seinen Entscheidungen fest, dass in den Ausschreibungsunterlagen nicht ersichtlich war, welche Anforderungen für das Kriterium „Gesamteindruck“ erwartet wurden.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

22.2 Der RH wies auf seine Kritik unter TZ 19 hin, wonach das BMF die Subkriterien nicht bereits in der Ausschreibungsunterlage offengelegt hatte. Er hielt darüber hinaus kritisch fest, dass nicht klar war, worin der – über die bereits bewerteten Fragen (Subkriterien) hinausgehende – Bewertungsmaßstab für das zusätzliche Subkriterium „Gesamteindruck“ lag und dass das BMF sich mit diesem Subkriterium einen großen Bewertungsspielraum ermöglichte.

Bewertungsprozess

23.1 (1) Die Beurteilung der Anträge erfolgte – wie im Gesetz vorgezeichnet – in zwei Schritten: Im ersten Schritt prüfte das BMF das Vorliegen der Musskriterien; im zweiten Schritt wurden die Konzessionswerber, die diese erfüllten, anhand der in Fragen heruntergebrochenen Auswahlkriterien (Subkriterien) bepunktet.

Nach Auskunft des BMF hatte der Beirat die Beurteilung der Antragsteller eigenständig vorgenommen (TZ 8).

(2) Die Bepunktung der Subkriterien erfolgte auf Basis der Vorbringen und Unterlagen der Antragsteller (Einreichunterlagen und Stellungnahmeverfahren).

Der Beirat nahm die Bepunktung je Verfahren in einer zusammenfassenden „Evaluierungstabelle“ vor, die je Subkriterium auswies

- die maximal mögliche Punktezahl,
- die tatsächlich erreichte Punktezahl,
- für einen Teil der Subkriterien–Bepunktungen sehr kurze, allgemein gehaltene Anmerkungen, die knappe Hinweise auf die Gründe für Unterschiede zwischen den Konzessionswerbern in der Bepunktung gaben.

(3) Die Punktedifferenzen zwischen den Konzessionswerbern in den Subkriterien bewegten sich teilweise bei Zehntel- bzw. Hundertstelpunkten.³⁶ Dies führte im Ergebnis zu Punktedifferenzen in den Hauptkriterien von weniger als einem Punkt und bei den Einzelkonzessionen zu Punktedifferenzen in der Gesamtbewertung von wenigen Punkten (bei einer Gesamtpunkteanzahl von insgesamt 490 Punkten).

³⁶ Dies lag daran, dass die Subkriterien in einem ersten Schritt in einem Prozentschema bewertet wurden, d.h. die maximale Punktezahl je Subkriterium wurde als 100 % angesetzt. Im zweiten Schritt wurde auf die mögliche Punktezahl umgerechnet.

- 23.2** Der RH anerkannte die übersichtliche Aufbereitung der Bepunktung der Subkriterien in den Evaluierungstabellen.

Er kritisierte allerdings, dass eine Beurteilung der Subkriterien mit Punktedifferenzen von weniger als einem Punkt – bei einer Gesamtpunkteanzahl von 490 bis 840 Punkten (siehe Anhang-Tabelle 9) – einen Grad der Differenzierung darstellte, der sachlich nicht nachvollziehbar war. Er betonte, dass sich diese unklaren Feinstdifferenzierungen bei den Einzelkonzessionen zu minimalen Punktedifferenzen in der Gesamtbeurteilung summierten, die schließlich den Ausschlag für die Konzessionserteilung bzw. Nicht-Erteilung gaben.

Entscheidung
Lotterienkonzession

- 24.1** Die Lotterienkonzession erging wieder an die ursprüngliche Konzessioninhaberin Österreichische Lotterien GmbH. Die Österreichische Lotterien GmbH erfüllte mit einem Stammkapital von 110 Mio. EUR als einzige Konzessionswerberin (von vier Konzessionswerberinnen) das Pflichtkriterium des Stammkapitals von 109 Mio. EUR.³⁷ Die Mitbewerberinnen konnten lediglich Grund- und Stammkapital in der Höhe von bis zu 100.000 EUR vorweisen.

- 24.2** Der RH hielt fest, dass mit der Zusammenfassung von Lotto, Internet-Glücksspiel und Video-Lotterie-Terminals in einer Konzession sowie dem Grundkapitalerfordernis von 109 Mio. EUR bereits per Gesetz eine wesentliche Vorselektion möglicher Bewerber erfolge.³⁸

Entscheidung Spiel-
bankenkonzessionen

- 25.1** Als Ergebnis der Vergabeverfahren erteilte das BMF die Spielbankenkonzessionen folgendermaßen:

- Die sechs Spielbankenkonzessionen des Stadtpakets SBK 1 erteilte das BMF erneut der Casinos Austria AG:

Die Bewertung der Casinos Austria AG als Erstgereichte fiel deutlich besser aus als für die beiden weiteren Konzessionswerberinnen

³⁷ Die Anforderung des Glücksspielgesetzes über die Höhe des Stamm- oder Grundkapitals von mindestens 109 Mio. EUR ergab sich aus der Umrechnung der Anforderung nach einem Kapital von 1.500 Mio. Schilling, die seit 1997 bestanden hatte.

³⁸ Der VfGH erachtete in seiner Entscheidung vom 6. Dezember 2012 (VfSlg. 19.717/2012) diese Vorgaben als verfassungsrechtlich zulässig.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

(beide Novomatic-Töchter).³⁹ Die Casinos Austria AG hatte einen Gesamtpunktevorsprung von 11 % der Bewertungspunkte. Ausschlaggebend für die bessere Beurteilung der Casinos Austria AG waren die insgesamt höhere Qualität der Einreichunterlagen sowie insbesondere eine deutlich bessere Bewertung bei den Kriterien Spielerschutz und Spielsuchtvorbeugung und beim Kriterium Entwicklungsmaßnahmen (attraktives Spielangebot; verantwortungsbewusste Vermarktung).⁴⁰

- Die jeweils sechs Spielbankkonzessionen des Landpakets SBK 2 erteilte das BMF erneut der Casinos Austria AG:

Für das gesamte Landpaket hatte sich nur die Casinos Austria AG beworben; die einzige Mitbewerberin Admiral hatte nur eine Bewerbung für den Standort Velden abgegeben. Der Beirat führte dennoch eine Bewertung nach den Auswahlkriterien für beide Bewerberinnen durch.⁴¹

Die Konzession erging an die Casinos Austria AG als einzige Bewerberin für das gesamte Paket und als Erstgereichte mit – wie beim Stadtpaket – deutlichem Gesamtpunktevorsprung von etwa 12 % der Bewertungspunkte.

- Die drei Einzelkonzessionen erteilte das BMF der Plaza 3 (Wien Süd-West SBK 3) bzw. der Admiral (Wien Nord-Ost SBK 4, Niederösterreich 2 SBK 5):

In allen Einzelkonzessionsverfahren lagen die erst- und zweitgereichten Konzessionswerberinnen sehr nahe zusammen: Der Punkteunterschied betrug bei SBK 3 und SBK 5 nur 2,07 Punkte bzw. 1,34 Punkte, was einer Differenz von weniger als 1 % der Bewertungspunkte entsprach; bei SBK 4 belief sich der Unterschied auf

³⁹ Der Novomatik-Konzern gab beim Stadtpaket zwei Bewerbungen ab. Einerseits als Admiral Gaming Industries GmbH (AGI), die sich für alle sechs Standorte bewarb, andererseits als Admiral Casinos & Entertainment AG (ACE), die sich nur für zwei Casino-standorte, jeweils einen in Linz und in Wien, bewarb. Im Übrigen waren die Anträge der beiden Novomatic-Töchter weitgehend gleichlautend. Die Bewerbung der Admiral durch die ACE wurde vom BMF „abgewiesen“, da sie nur für zwei Spielbankstandorte abgegeben worden war.

⁴⁰ Die Casinos Austria AG war vom Beirat in neun der zehn Bewertungskriterien besser (in einem gleich gut) eingestuft worden als die Admiral.

⁴¹ Der Beirat bewertete die Bewerbungen beider Konzessionswerberinnen in den allgemeinen Kriterien und in den standortspezifischen Kriterien, in denen die Admiral Angaben gemacht hatte. Damit wich er von der Bewertungsmethode ab, die er beim Stadtpaket angewendet hatte und bewertete jene Standorte nicht, für die sich nur die Casinos Austria AG beworben hatte.

10,02 Punkte, was einer Differenz von ca. 2 % der Bewertungspunkte entsprach.

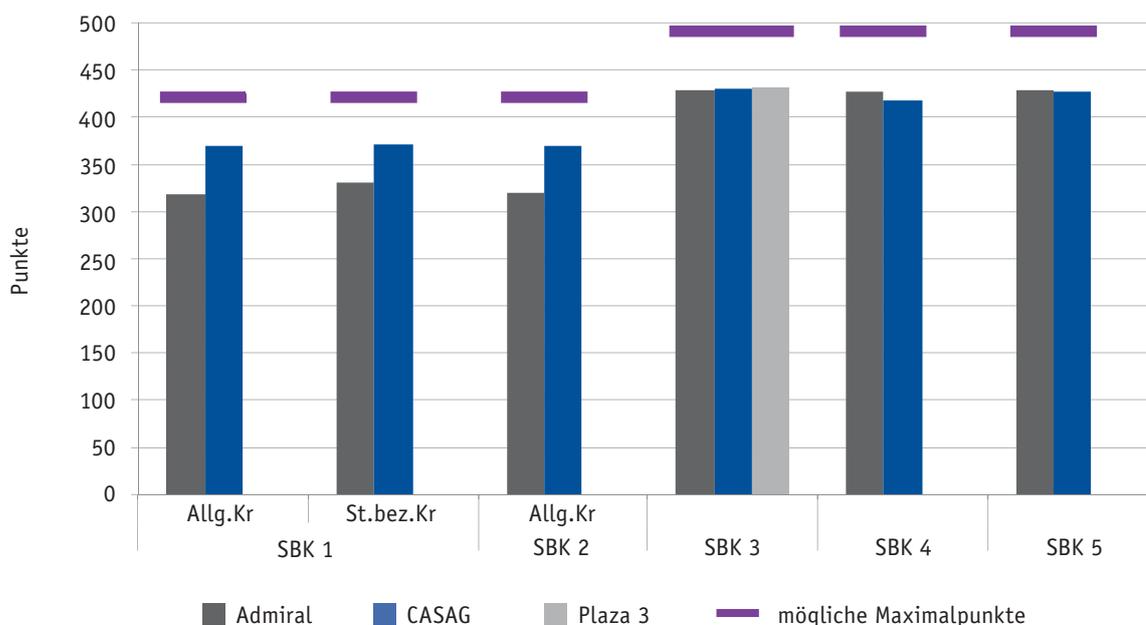
Die geringen Punkteunterschiede zwischen den Konzessionswerberinnen bei den Einzelkonzessionen waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass das BMF bei den Einzelkonzessionen

- im Unterschied zu Stadt- und Landpaket (SBK 1 und 2) weitere Konzessionswerber in den meisten Auswahlkriterien ähnlich gut oder sogar etwas besser als die Casinos Austria AG beurteilte und
- die Casinos Austria AG wegen eines Konzessionsentzugs in Argentinien (siehe TZ 26) im Auswahlkriterium „7 Betriebsinterne Aufsicht“ etwas schlechter als die Mitbewerber beurteilte.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Unterschiede zwischen Erst- und Zweitgereihten (bzw. Drittgereihten) in den fünf Spielbankenkonzessionsverfahren. Die Gewinnerinnen aller Spielbankenverfahren erreichten jeweils mehr als 85 % der Gesamtpunktezahl:

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

Abbildung 4: Beurteilung der Konzessionswerberinnen für Spielbankenkonzession anhand der Auswahlkriterien (Stadtpaket SBK 1, Landpaket SBK 2, Einzelkonzessionen SBK 3–5)



Allg.Kr = allgemeine Bewertungskriterien

St.bez.Kr = standortbezogene Bewertungskriterien

Anmerkung: Die Abbildung enthält die Bewertungen für die Best- und Zweitbestgereichte (im Fall von SBK 3 auch für die Drittbestgereichte); schlechter bewertete Konzessionsbewerberinnen sind nicht dargestellt.

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH (siehe auch Anhang-Tabelle 10: Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankenkonzessionen (Bepunktung je Auswahlkriterium))

25.2 Der RH hielt fest, dass die Casinos Austria AG aufgrund langjähriger Erfahrung im Spielbankenbereich insbesondere in den ersten Verfahren Startvorteile hatte.

Bezüglich der Einzelkonzessionsverfahren (SBK 3–5) indizierte die Bewertung durch den Beirat, dass die erst- und zweitgereihten Bewerberinnen der Einzelkonzessionsverfahren gleichermaßen in der Lage waren, die Konzessionen ordnungsgemäß und den Erwartungen entsprechend zu betreiben. Der RH hielt fest, dass aufgrund des geringen Punkteabstands der Bewerberinnen bereits eine geringfügige – gleichermaßen argumentierbare – Andersbewertung in einzelnen Kriterien (z.B. Bewertung der Konzessionsprobleme in Argentinien und des Eigenkapitals – siehe genauer TZ 26, 27) zu einem anderen Ergebnis geführt hätte.

Entscheidungs-
begründungen Einzel-
konzessionen

Punkteabzug der Casinos Austria AG aufgrund der Konzessionsprobleme in Argentinien

- 26.1** (1) Die Casinos Austria AG erhielt bei den Einzelkonzessionen (SBK 3–5) unter Kriterium „7 Betriebsinterne Aufsicht“ – bei gleicher Gewichtung des Kriteriums von 30 Punkten – insgesamt 4,56 Punkte weniger als bei Stadt- und Landpaket (SBK 1–2).⁴² Der Punkteunterschied von 4,56 war bei den Konzessionen Wien Süd–West (SBK 3) und Niederösterreich 2 (SBK 5) entscheidungsrelevant.

Die Begründung für diese Bewertungsänderung in den Bescheiden des BMF für die Einzelkonzessionen war der Konzessionsentzug einer Beteiligung des Casinos Austria–Konzerns im August 2013.⁴³ Seit dem Jahr 2007 hielt die Casinos Austria AG über zwei zu 100 % in ihrem Eigentum stehende Unternehmen 60 % an einem argentinischen Glücksspielunternehmen, das die alleinige Glücksspielkonzession in der argentinischen Provinz Salta inne hatte. Von 2005 bis 2013 verhängte die zuständige Glücksspielbehörde gegen dieses Unternehmen immer wieder Strafen aufgrund von Verstößen gegen die Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche sowie gegen ordnungspolitische Normen, was letztlich zum Konzessionsentzug führte. Die Casinos Austria AG übte aufgrund des Mehrheitsanteils ihres Tochterunternehmens mittelbar einen beherrschenden Einfluss auf das betreffende Unternehmen aus. Gleichzeitig bestand eine weitgehende Personenidentität zwischen den Aufsichts- und Geschäftsführungsorganen der Casinos Austria AG und der beiden Tochterunternehmen, über welche die Beteiligung gehalten wurde.

(2) Eine systematische Erhebung von vergleichbaren Problemen bei ausländischen Glücksspielkonzessionen hatte das BMF im Zuge der Konzessionsverfahren nicht angestellt. Die Verfahrensunterlage enthielt auch keinen Punkt, der explizit die Offenlegung von Problemen bei ausländischen Glücksspielkonzessionen erfordert hätte.

- 26.2** Der RH anerkannte, dass das BMF in den Einzelkonzessionsbescheiden seine Gründe für den Punkteabzug in Zusammenhang mit den Konzessionsproblemen der Casinos Austria AG in Argentinien begründet hatte; er kritisierte allerdings, dass die Frage allfälliger Probleme mit Glücksspielkonzessionen im Ausland nicht systematisch in allen Konzessionsverfahren abgefragt worden war.

⁴² Der Beirat bewertete die Casinos Austria AG in vier von fünf Unterkriterien nicht mehr mit 89 %, wie in SBK 1–2, sondern mit 70 %.

⁴³ Der Konzessionsentzug erfolgte am 13. August 2013, den dagegen angestrebten Einspruch lehnte die zuständige Behörde am 19. November 2013 ab.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

Bewertung der Eigenmittel in den Einzelkonzessionsverfahren

- 27.1** (1) Der Beirat bewertete die Admiral in den Einzelkonzessionsverfahren (SBK 3–5) beim Auswahlkriterium „2 Eigenmittel“ um 1,54 Punkte besser als die Casinos Austria AG. Dies mit der Begründung, die Admiral verfüge über eine „überproportionale Kapitalausstattung“.

Als Bewertungsgrundlage zog das BMF die Bilanzen 2012 der Konzessionswerberinnen heran; danach verfügte die Admiral über ein Eigenkapital von rd. 33 Mio. EUR, die Casinos Austria AG über ein Eigenkapital von rd. 352 Mio. EUR (Stammkapital von 40 Mio. EUR plus freie Rücklagen von über 300 Mio. EUR). In den Konzessionserteilungsbescheiden führte das BMF aus, dass das Eigenkapital der Admiral im Mai 2013 um 10 Mio. EUR aufgestockt wurde und die Mutter der Admiral, die Novomatic AG, „sicherstelle“, dass der Admiral für Investitionen Mittel in der Höhe von 30 Mio. EUR zur Verfügung stünden. Weiters habe die Novomatic AG „in Aussicht gestellt“, im Bedarfsfall weitere Mittel zur Verfügung zu stellen, „sodass der Haftungsstock zu keinem Zeitpunkt angetastet werden“ müsse.

(2) Die Eigenkapitalausstattung der Casinos Austria AG belief sich in den Jahren 2012 und 2013 auf das Sieben- bis Zehnfache der Eigenkapitalausstattung der Admiral. Das Eigenkapital der Casinos Austria AG lag damit in der Größenordnung des Eigenkapitals der Novomatic AG (Muttergesellschaft der Admiral); eine rechtlich verbindliche Zuschussverpflichtung für die Admiral war nicht nachgewiesen.

- 27.2** Der RH kritisierte, dass die Schlechterbewertung der Casinos Austria AG beim Kriterium Eigenmittel aus der Begründung des BMF nicht nachvollziehbar war.

Bewertungsunterschiede in den verschiedenen Spielbankenkonzessionsverfahren

- 28.1** Der Beirat bewertete einige Auswahlkriterien (und Subkriterien) in den Verfahren betreffend die Einzelkonzessionen (SBK 3–5) anders als in den (zeitlich früher abgeführten) Verfahren zu Stadt- und Landpaket (SBK 1–2), obwohl den Verfahren gleiche (gleichwertige) Sachverhalte zugrunde lagen. Dies betraf beispielsweise:

- Auswahlkriterium „1 Erfahrungen“:
Die Casinos Austria AG wurde – bei gleicher maximaler Punktezahl von 40 Punkten in allen Verfahren – beim Auswahlkriterium Erfahrungen in den Einzelkonzessionsverfahren um 1,1 Punkte schlechter beurteilt als in den Verfahren zum Stadt- und Landpaket.
- Auswahlkriterium „5 Geldwäsche und Kriminalitätsvorbeugung“:⁴⁴
Die Admiral wurde – bei gleicher maximaler Punktezahl – im Subkriterium, das den Bereich Erkennung potenzieller Ziele und Angriffspunkte innerhalb von Spielbanken behandelte, im Rahmen der Einzelkonzessionsverfahren um 1,2 Punkte besser beurteilt als bei Stadt- und Landpaket, obwohl die entsprechenden Unterlagen inhaltlich ident waren.

28.2 Der RH kritisierte, dass das BMF trotz gleicher Sachverhalte (und gleicher maximal zu vergebender Punktezahl) unterschiedliche Bewertungen bzw. Bepunktungen der Konzessionswerberinnen in den verschiedenen Verfahren vorgenommen hatte; diese Unterschiede waren aus Sicht des RH sachlich nicht gerechtfertigt.

Berichtigungsbescheide

29.1 In den Verfahren zur Erteilung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5) unterliefen dem BMF bei der Bescheiderstellung Fehler, die eine Berichtigung aller drei Bescheide⁴⁵ notwendig machten. Die Berichtigungen betrafen Fehler bei der Übertragung von Evaluierungstabellen des Beirats in die Bescheide sowie Additionsfehler in den Tabellen in den Bescheiden. Im Bescheid zur Einzelkonzession Niederösterreich 2 (SBK 5) wurde im Abschlussatz im Anschluss an die Tabelle Gesamtübersicht irrtümlicherweise die zweitgereichte Konzessionswerberin als bestgeeignet bezeichnet.

29.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der hohe Zeitdruck in der Endphase der Einzelkonzessionsverfahren (SBK 3–5) zu Fehlern in den Bescheiden führte.

⁴⁴ gleiche maximale Punktezahl von 40 Punkten in allen Verfahren

⁴⁵ Bescheide des BMF vom Juli 2014

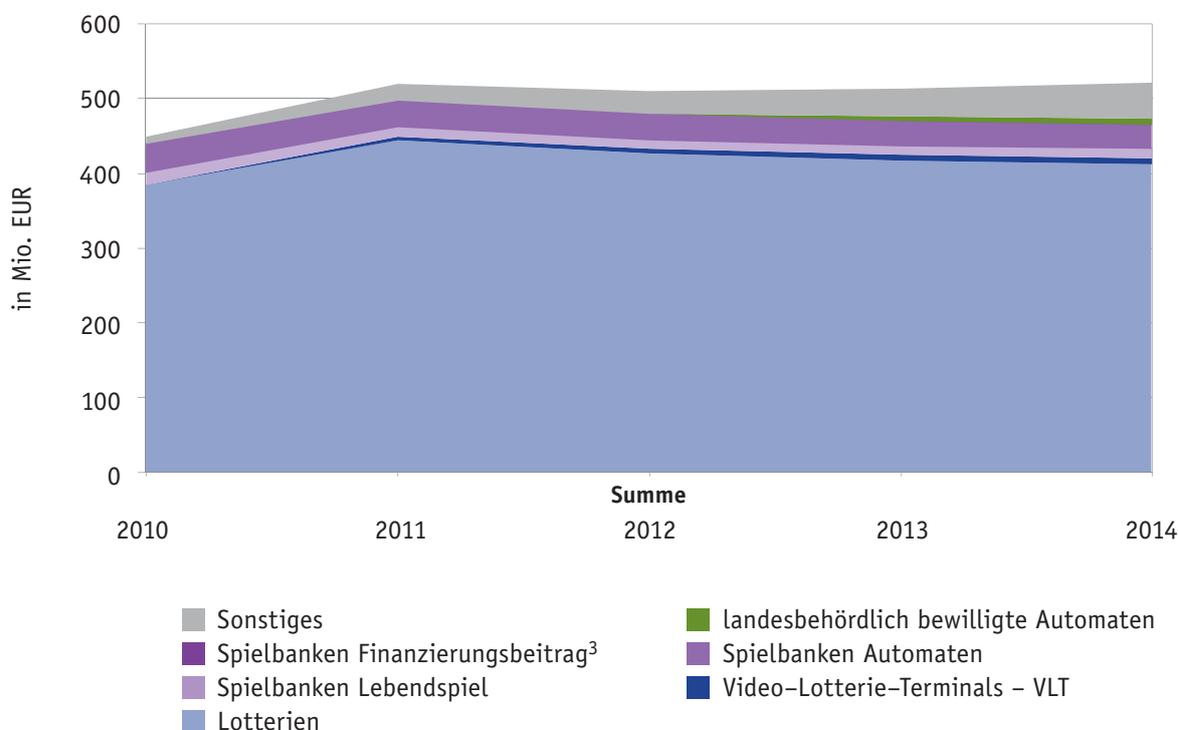
Glücksspielabgabe

Abgabenaufkommen
Lotterien und Spiel-
banken

30.1 Der Bund hob aus dem Glücksspiel verschiedene Abgaben in der Höhe von jährlich über 500 Mio. EUR (2011 bis 2014) ein.⁴⁶

Die nachstehende Abbildung zeigt, wie sich das Gesamtabgabenaufkommen des Bundes aus Glücksspielabgaben in den Jahren 2010 bis 2014 zusammensetzte (siehe auch Kenndaten):

Abbildung 5: Abgabeneinnahmen gemäß Glücksspielgesetz^{1, 2} je Steuergegenstand



¹ ohne die für Glücksspielautomaten und Video-Lotterie-Terminals zu zahlende USt

² Die Steigerung des Abgabenertrags von 2010 auf 2011 war nach Auskunft des BMF wesentlich auf die Einführung einer 2. Ziehung pro Woche bei Euro Millionen im Mai 2011 sowie auf Erfolge des inländischen Lottos 6 aus 45 zurückzuführen.

³ Betrag gering (z.B. im Jahr 2014 rd. 147.000 EUR), daher in Abbildung nicht darstellbar.

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

⁴⁶ Darüber hinaus waren im Konzessionserteilungsverfahren Gebühren zu entrichten (§ 59a GSpG): Diese betragen 10.000 EUR für jeden Antrag auf Konzessionserteilung und 100.000 EUR für jede Erteilung einer Konzession.

In den prüfungsgegenständlichen Konzessionsverfahren wurden aus diesem Titel bisher 1,47 Mio. EUR Gebühren entrichtet (für die Anträge: 17 Anträge in 6 Verfahren x 10.000 EUR; sowie für die Konzessionserteilungen: 13 rechtskräftige Konzessionen x 100.000 EUR).

Etwa 90 % der Abgaben nach Glücksspielgesetz entfielen auf Abgabenzahlungen der beiden – bis Mitte 2015 alleinigen – Inhaberinnen von Bundesglücksspielkonzessionen, Österreichische Lotterien GmbH (in der Abbildung 5 blau) und Casinos Austria AG (in der Abbildung 5 rosa). Dabei stammen

- 81 % der Abgaben von der Österreichischen Lotterien GmbH; wobei 79 % auf die Lotterien allgemein (einschließlich elektronische Lotterien) und 2 % auf die Video-Lotterie-Terminals entfielen;
- 8 % der Abgaben von der Casinos Austria AG; wobei 6 % auf das Automatenspiel entfielen (das waren 69 % der Abgaben der Spielbanken).⁴⁷

30.2 Der RH stellte fest, dass die Lotterienkonzession einen Abgabenertrag erbrachte, der etwa zehn Mal so hoch war wie der Abgabenertrag der zwölf Spielbankenkonzessionen insgesamt (2014: rd. 420 Mio. EUR der Österreichischen Lotterien GmbH gegenüber rd. 44 Mio. EUR der Casinos Austria AG). Dieses Ergebnis korrespondierte mit der Größenordnung der Umsätze (und Jahresbruttospieleinnahmen) des Lotterienbereichs im Vergleich mit dem Spielbankenbereich.

Abgabensätze
Lotterien und
Spielbanken

31.1 (1) Die folgende Tabelle gibt für die Abgaben für Lotterien sowie die Abgaben für Spielbanken einen Überblick über die gesetzlichen Abgabensätze je Spielart und weist den Anteil der auf die Abgabenarten anfallenden Abgabenerträge aus:

⁴⁷

Berechnungen auf Basis des Jahres 2014

Glücksspielabgabe

Tabelle 6: Abgabensätze für Lotterien und Spielbanken (je Spielart und Abgabenarten)

Lotterien		
	Lotterien	Video-Lotterie-Terminals (VLT)
Konzessionsabgabe (§ 17 GSpG)	für – Klassenlotterie: 2 % des Einsatzes – Lotto, Toto: gestaffelt 18,5 % / 27,5 % des Einsatzes – Nummern- und Sofortlotterien: 17,5 % des Einsatzes – Zahlenlotto, Bingo und Keno: 27,5 % des Einsatzes – elektronische Lotterien: 40 % der Jahresbruttospieleinnahmen	
Glücksspielabgabe (§ 57 GSpG)	jeweils 16 % des Einsatzes; außer für elektronische Lotterien	10 % der Jahresbruttospieleinnahmen abzüglich USt
Finanzierungsbeitrag (§ 1 Abs. 4 GSpG)		1 ‰ der Jahresbruttospieleinnahmen
Landeszuschlag (§ 13a FAG)		150 % der Glücksspielabgabe
Umsatzsteuer		20 % vom Umsatz
Spielbanken		
	Lebendspiel	Automaten
Spielbankabgabe (§ 28 GSpG)	30 % der Jahresbruttospieleinnahmen	30 % der Jahresbruttospieleinnahmen minus USt
Finanzierungsbeitrag (§ 1 Abs. 4 GSpG)	1 ‰ der Jahresbruttospieleinnahmen	1 ‰ der Jahresbruttospieleinnahmen minus USt
Umsatzsteuer		20 % vom Umsatz

Anmerkungen:

- Jahresbruttospieleinnahmen = Spieleinnahmen minus ausgeschütteter Gewinn
- Die Umsatzsteuer für Bundesglücksspielkonzessionen wurde nicht automatisiert getrennt erfasst.
- Der Finanzierungsbeitrag war zur Finanzierung der Stelle für Spielerschutz zweckgebunden.
- Die Landeszuschläge zu den VLT durften 150 % der VLT-Abgaben nicht übersteigen; sie waren durch die Landesgesetzgeber festzulegen; sie wurden von der Finanzverwaltung des Bundes eingehoben und sodann an die Länder überwiesen.

Quellen: Glücksspielgesetz (Stand Juli 2015); RH

- Die höchsten Abgabensätze bestanden für die klassischen Lotteriespiele (Lotto, Toto, Nummern- und Sofortlotterien). Für diese waren Abgaben in der Höhe von mindestens 33,5 % des Einsatzes zu entrichten.⁴⁸ Für das Internetglücksspiel (im Rahmen der Lotterienkonzession) waren 40 % der Jahresbruttospieleinnahmen zu entrichten.
- Die Abgabensätze für Spielbankenspiele lagen seit der Novelle BGBl. I Nr. 73/2010 einheitlich bei 30 % der Jahresbruttospieleinnahmen.

⁴⁸ Eine Ausnahme bestand nur für die Klassenlotterie, die mit 18 % des Einsatzes besteuert wurde.

- Die geringsten Abgabensätze waren mit 25 %⁴⁹ der Jahresbruttospieleinnahmen für Video-Lotterie-Terminals (im Rahmen der Lotterienkonzession) vorgesehen.

(2) Im Jahr 2010 setzte der Gesetzgeber mit der Novelle BGBl. I Nr. 73/2010 die Spielbankabgabe auf einheitlich 30 % der Jahresbruttospieleinnahmen herab.

Vor der Novelle hatte die Spielbankabgabe je nach Spielart gestaffelt von 35 % bis 80 % betragen,⁵⁰ für Glücksspielautomaten 39 % der um die USt verminderten Jahresbruttospieleinnahmen.

Die Gesetzesmaterialien enthielten keine Begründung für die Verringerung des Steuersatzes.

31.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass

- Abgabensätze für die klassischen Lotteriespiele deutlich über jenen für Spielautomaten und Video-Lotterie-Terminals lagen und
- der Abgabensatz für Video-Lotterie-Terminals mit 25 % der Jahresbruttospieleinnahmen fünf Prozentpunkte unter dem Abgabensatz für Spielautomaten in Spielbanken lag (Spielbankabgabe: 30 % der Jahresbruttospieleinnahmen).⁵¹

Dies hatte zur Konsequenz, dass die Österreichische Lotterien GmbH im Bereich der Video-Lotterie-Terminals 20 % ihrer Umsätze und 3 % ihrer Jahresbruttospieleinnahmen erzielte (siehe Anhang-Tabelle 11), im Bereich der Video-Lotterie-Terminals aber nur rd. 2 % der Abgaben anfielen.

⁴⁹ Für Video-Lotterie-Terminals waren eine Glücksspielabgabe von 10 % der Jahresbruttospieleinnahmen abzüglich USt und ein Landeszuschlag von 150 % der Bundesabgabe zu entrichten. In Summe belief sich die Abgabe für Video-Lotterie-Terminals damit auf 25 % der Jahresbruttospieleinnahmen abzüglich USt.

⁵⁰ für französisches Roulette, Baccarat und Baccarat chemin de fer, gestaffelt von 35 % bis 80 % der Jahresbruttospieleinnahmen, für Glücksspielautomaten von 39 % der um die USt verminderten Jahresbruttospieleinnahmen und für die sonstigen Glücksspiele in Spielbanken von 48 % der Jahresbruttospieleinnahmen

⁵¹ beide abzüglich USt

Glücksspielabgabe

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass Gründe für die Abstufung der Abgabenhöhen einerseits wie auch für die Absenkung der Abgaben für Spielbankenspiele im Jahr 2010 nicht klar erkennbar waren. Er betonte, dass kein stringenter Zusammenhang zwischen Abgabenhöhen und den unterschiedlichen Suchtpotenzialen der Glücksspiele bestand.⁵²

Der RH empfahl dem BMF, eine Adaptierung des Abgabensystems für Glücksspielabgaben unter Mitberücksichtigung von ordnungspolitischen Steuerungsgesichtspunkten wie insbesondere dem Suchtpotenzial zu erwägen.

⁵² siehe z.B. den Jahresbericht 2013 der Spielsuchthilfe, der Automaten mit rd. 85 % an erster Stelle der von den Spielern genannten problematischen Glücksspiele auswies

Schlussempfehlungen

Für zukünftige Ausschreibungen von Glücksspielkonzessionen:

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:

- (1) Bei Ausschreibungsplanungen und Paketgestaltungen wäre(n)
 - 1.1 die ordnungspolitische Optimierung im Sinne von Spielerschutz, Kriminalitätsvorbeugung und Erleichterung der Aufsichtstätigkeit in den Vordergrund zu stellen und (TZ 13)
 - 1.2 im Sinne der wettbewerblichen Fairness und der ordnungspolitischen Lenkung der Wert (Umsatz- und Gewinnpotenzial) von Konzessionen mitzubersichtigen sowie die Auswirkungen (Konkurrenz und Marktmacht), die Konzessionäre unterschiedlich wertvoller Konzessionen auf den Glücksspielmarkt haben, mitzubedenken. (TZ 13, 14)
- (2) Glücksspielkonzessionen wären unter Berücksichtigung einer ausreichenden Vorlaufzeit vor Konzessionsbeginn auszuschreiben (zumindestens 2,5 Jahre), um auch Zeitreserven für allfällige Rechtsmittelverfahren zu haben. (TZ 17)
- (3) Im Falle der Einsetzung eines Beirats wäre im Vorhinein klar festzulegen:
 - 3.1 die Rolle des Beirats unter Beachtung seiner im Gesetz grundangelegten Beratungsfunktion und (TZ 8)
 - 3.2 die fachlichen Anforderungen an den Beirat. (TZ 8)
 - 3.3 Weiters wären die maßgeblichen Gründe für die Auswahl der Beiratsmitglieder aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 8)
- (4) Die Kriterien für die Auswahl des bestgeeigneten Konzessionswerbers wären durchgehend und stringent zu gewichten. (TZ 21)
- (5) Die Erwägungen zur Gewichtung der Auswahlkriterien wären aktenmäßig offenzulegen. (TZ 21)
- (6) Die Gewichtung des Kriteriums der Kriminalitäts- und Geldwäscheprävention wäre nachvollziehbar zu argumentieren und allenfalls zu erhöhen. (TZ 21)

Schlussempfehlungen

(7) In der Ausschreibungsunterlage wäre(n)

7.1 die für die Bewertung maßgebenden Fragen bzw. Kriterien (auch allfällige Subkriterien einschließlich der jeweils erreichbaren Punkte) vollständig auszuweisen; (TZ 19)

7.2 im Sinne der Reduktion des Administrativaufwands der Verfahren eine technische Anwendung heranzuziehen bzw. ein Antwortraster vorzugeben, der eine eindeutige Zuordnung der Antworten und Beilagen vorgibt. (TZ 20)

In Zusammenhang mit Glücksspielabgaben:

(8) Es wäre eine Adaptierung des Abgabensystems für Glücksspielabgaben unter Mitberücksichtigung von ordnungspolitischen Steuerungsgesichtspunkten wie insbesondere dem Suchtpotenzial zu erwägen. (TZ 31)

Für die Beauftragung externer Beraterleistungen:

(9) Im Bereich der behördlichen Kernaufgaben wäre auf einen Aufbau und die Fortführung internen Know-hows zu achten. (TZ 10)

(10) Anstelle von Direktvergaben wäre eine Ausschreibung der benötigten Leistung durchzuführen, wenn bereits von Beginn an absehbar ist, dass die anfallenden Gesamtkosten deutlich über dem Schwellenwert von Direktvergaben liegen werden. (TZ 10)

ANHANG

- Anhang-Tabelle 7:** Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)
- Anhang-Tabelle 8:** Wirtschaftliche Kenndaten der Konzessionsinhaber und bestgereihten Konzessionswerber
- Anhang-Tabelle 9:** Gewichtung der Bewertungskriterien (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5)
- Anhang-Abbildung 6:** Gewichtung der Bewertungskriterien für Spielbankenkonzession (Anteil maximale Punkte je Kriterium und je Ausschreibung: Lotterien, Stadtpaket und Landpaket SBK 1–2, Einzelkonzessionen SBK 3–5)
- Anhang-Tabelle 10:** Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankenkonzessionen (Bepunktung je Auswahlkriterium)
- Anhang-Tabelle 11:** Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart am Umsatz und an den Bruttospieleinnahmen: Lotterien
- Anhang-Tabelle 12:** Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart an den Bruttospieleinnahmen: Spielbanken

Anhang-Tabelle 7: Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)	
Zeitpunkt	inhaltliche Änderung
Juni 2010 – BGBl. I Nr. 37/2010	<ul style="list-style-type: none"> – Anti-Geldwäsche und Terrorismusfinanzierungsbestimmungen für elektronische Lotterien
Juli 2010 – BGBl. I Nr. 54/2010	<ul style="list-style-type: none"> – Konzessionserteilung aufgrund einer öffentlichen und transparenten Interessentensuche – Verschiebung der das Glücksspiel betreffenden Abgaben vom Gebührengesetz ins Glücksspielgesetz in Form der Glücksspielabgaben
August 2010 – BGBl. I Nr. 73/2010	<ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung der Anzahl an Spielbankenkonzessionen von 12 auf 15 – räumliche Festlegungen zu den Video-Lotterie-Terminal-Outlets – Schaffung einer zusätzlichen Poker-Salon-Konzession – technische Anbindung der Glücksspielautomaten und Video-Lotterie-Terminals an die Bundesrechenzentrum GmbH – abgabenrechtliche Änderungen: <ul style="list-style-type: none"> – Absenkung der Spielbankabgabe auf einen Einheitssatz von 30 % der Jahresbruttospieleinnahmen – Neuregelung der Bundesautomaten- und Video-Lotterie-Terminal-Abgabe in Form einer Stammabgabe des Bundes und Zuschlägen der Länder von bis zu 150 % der Bundesabgabe (§ 13a FAG 2008) – Einführung des Finanzierungsbeitrags in Höhe von 1 ‰ der jeweiligen Bemessungsgrundlage (für Video-Lotterie-Terminals und Spielbanken: der Jahresbruttospieleinnahmen)
September 2010 – EuGH-Urteil Rechtssache Engelmann (C-64/08)	<p>EuGH stellt fest, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verpflichtung der Inhaber von Spielbankenkonzessionen, ihren Sitz im Inland zu haben, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellt; – das Transparenzgebot einer Vergabe sämtlicher Spielbankenkonzessionen ohne Ausschreibung entgegensteht
Dezember 2010 – BGBl. I Nr. 111/2010	<ul style="list-style-type: none"> – Niederlassung in Österreich genügt als Konzessionsvoraussetzung (inländischer Sitz nicht mehr erforderlich) – eingezahltes Grund- oder Stammkapital ist im Zeitpunkt der Konzessionsbewerbung nicht durch Bilanzverluste geschmälert (steht als Haftungsstock unbelastet zur Verfügung) – Auswahlkriterien für Konzessionsvergabe festgelegt; Konzessionsvergabe an jenen Konzessionswerber, von dem die beste Ausübung der Konzession zu erwarten ist (§ 14 Abs. 2 Z 7, § 21 Abs. 2 Z 7 GSpG) – Interessentensuche für Konzessionswerber ist nach den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung durchzuführen; erfordert öffentliche Bekanntmachung des Konzessionserteilungsverfahrens – BMF kann für die Begutachtung der Interessentenbekundungen einen beratenden Beirat einrichten

Fortsetzung: Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)

<p>Dezember 2012 – BGBl. I Nr. 112/2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung einer Stelle für Spielerschutz • Weiterbetrieb von Konzessionen für längstens 18 Monate bei nicht fristgerechter Entscheidung über die Konzessionsanträge bzw. nachträglichem Wegfall des Konzessionsbescheides
<p>Juni 2013 – VfGH G26/2013–11, G90/2012–14 vom 27.6.2013</p>	<p>VfGH hebt Bestimmung über zusätzliche Pokersalon-Konzession auf</p>
<p>Anfang 2014 – BGBl. I Nr. 13/2014</p>	<p>Schaffung von drei zusätzlichen Pokersalon-Konzessionen</p>
<p>Juli 2015 – Steuerreformgesetz 2015/2016 BGBl. I Nr. 118/2015</p>	<p>Streichung der Bestimmung über die Pokersalon-Konzessionen in § 22 GSpG</p>

Quellen: Glücksspielgesetz und Gesetzesmaterialien; RH

Anhang-Tabelle 8: Wirtschaftliche Kenndaten der Konzessionsinhaber und bestgereihten Konzessionswerber				
	Eigenkapital (EK)	EK-Quote	Umsatz	Jahresüberschuss/-fehlbetrag
	in EUR	in %	in EUR	
Österreichische Lotterien GmbH				
2012	230.209.465	49	2.955.323.428	48.870.541
2013	226.181.587	50	3.049.114.286	38.972.122
2014	220.060.635	46	3.150.975.002	35.879.048
Casinos Austria AG				
2012	351.836.894	50	264.818.130	67.005.894
2013	292.498.469	44	253.931.177	- 53.738.425
2014	303.131.391	46	258.344.107	16.632.922
Admiral Casinos & Entertainment AG				
2012	33.057.123	70	2.508.307	- 4.404.760
2013	42.744.595	71	27.515.119	- 5.063.186
2014	36.722.050	53	32.750.562	- 15.851.270
Plaza 3 Entertainment Development AG¹				
2012				
2013	22.323.596	97	0	- 1.076.404
2014				

¹ Die Plaza 3 Entertainment Development AG wurde am 7. Juni 2013 gegründet.

Quellen: Rechnungsabschlüsse Konzessionsinhaber; Zusammenstellung RH

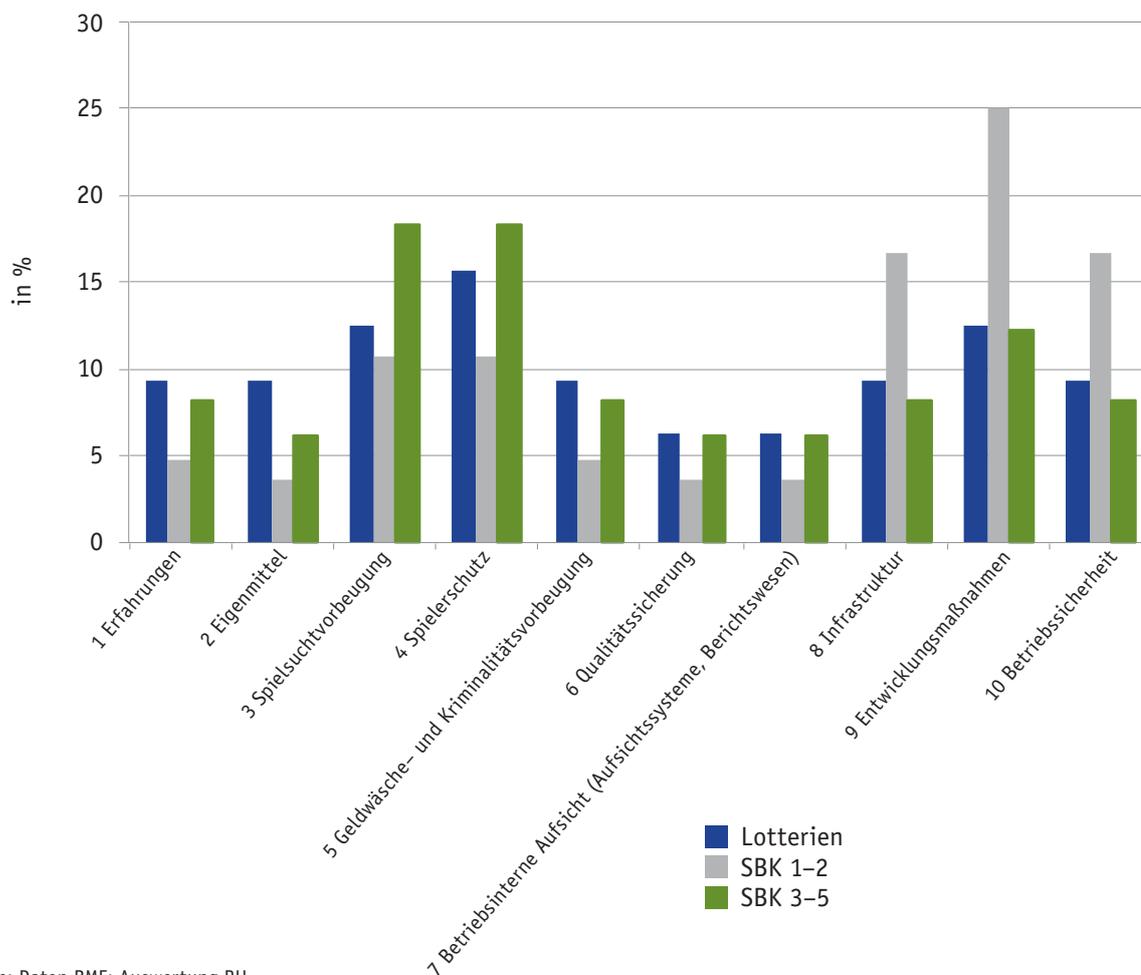
Anhang-Tabelle 9: Gewichtung der Bewertungskriterien (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5)

Kriterium	Lotterien		SBK 1–2		SBK 3–5	
	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte
1 Erfahrungen	30	9,4	40	4,8	40	8,2
2 Eigenmittel (finanzielle und wirtschaftliche Leistungskraft)	30	9,4	30	3,6	30	6,1
3 Spielsuchtvorbeugung (Mechanismen zur Erkennung von Spielsucht, Maßnahmen im Falle von potenzieller Spielsucht eines Spielteilnehmers)	40	12,5	90	10,7	90	18,4
4 Spielerschutz (Schutz der Interessen der Spielteilnehmer, Einhaltung der Altersgrenzen)	50	15,6	90	10,7	90	18,4
5 Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung	30	9,4	40	4,8	40	8,2
6 Qualitätssicherung (Prozessqualität, Zertifizierungen)	20	6,3	30	3,6	30	6,1
7 Betriebsinterne Aufsicht (Aufsichtssysteme, Berichtswesen)	20	6,3	30	3,6	30	6,1
8 Infrastruktur (geplante bzw. bereits verfügbare Infrastruktur; physische sowie organisatorische und personelle Ressourcen)	30	9,4	140	16,7	40	8,2
9 Entwicklungsmaßnahmen (attraktives Spielangebot für den österreichischen Markt; verantwortungsbewusste Vermarktung)	40	12,5	210	25,0	60	12,2
10 Betriebssicherheit (sichere, ordnungsgemäße, transparente und dauerhafte Durchführung)	30	9,4	140	16,7	40	8,2
gesamt	320		840		490	
davon:						
standortbezogene Kriterien						
8 Infrastruktur			6x20			
9 Entwicklungsmaßnahmen			6x30			
10 Betriebssicherheit			6x20			

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

ANHANG

Anhang-Abbildung 6: Gewichtung der Bewertungskriterien für Spielbankenkonzession (Anteil maximale Punkte je Kriterium und je Ausschreibung: Lotterien, Stadtpaket und Landpaket SBK 1-2, Einzelkonzessionen SBK 3-5)



Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

**Anhang-Tabelle 10: Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankenkonzessionen
(Bepunktung je Auswahlkriterium)**

Kriterium	SBK 1		SBK 2		SBK 3		SBK 4		SBK 5		
	CASAG	Admiral	CASAG	Admiral	CASAG	Admiral	Plaza 3	CASAG	Admiral	CASAG	Admiral
Konzessionswerber	vergebene Punkte										
allgemeine Kriterien											
1 Erfahrungen	39,56	36,59	39,56	36,59	38,46	37,32	38,31	38,46	37,32	38,46	37,32
2 Eigenmittel	26,7	26,7	26,7	27,25	26,7	28,24	26,7	26,7	28,24	26,7	28,24
3 Spielsuchtvorbeugung	80,1	60,28	80,1	60,28	80,58	80,58	80,1	80,58	80,58	80,58	80,58
4 Spielerschutz	80,1	70,62	80,1	70,62	74,76	73,84	72,76	74,76	73,76	74,76	73,76
5 Geldwäsche- und Kriminalitäts- vorbeugung	35,6	31,6	35,6	31,6	35,6	34,24	35,6	35,6	34,24	35,6	34,24
6 Qualitätssicherung	23,86	20,78	23,86	20,78	27,42	27,22	27,32	27,42	27,22	27,42	27,22
7 Betriebsinterne Aufsicht	26,7	22,14	26,7	22,3	22,14	25,26	26,7	22,14	25,26	22,14	25,26
8 Infrastruktur	17,8	17,8	17,8	17,8	35,6	35,6	35,6	22,52	34,8	33,05	36,65
9 Entwicklungsmaßnahmen	20,96	16,96	20,96	16,96	53,2	49,98	53,44	53,2	49,98	53,2	49,98
10 Betriebsicherheit	17,8	15,32	17,8	15,32	35,6	35,6	35,6	35,6	35,6	35,6	35,6
allgemeine Kriterien Summe	369,18	318,79	369,18	319,5	430,06	427,88	432,13	416,98	427	427,51	428,85
standortbezogene Kriterien											
8 Infrastruktur	106,8	101,55	17,80	16,54							
9 Entwicklungsmaßnahmen	157,8	128,12	26,58	21,56							
10 Betriebsicherheit	106,8	100,92	17,80	16,82							
standortbezogene Kriterien Summe	371,4	330,59	62,18	54,92							

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Anhang-Tabelle 11: Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart am Umsatz und an den Bruttospieleinnahmen: Lotterien

Lotterien	Anteil am Gesamtumsatz 2014	Anteil an den Bruttospieleinnahmen 2014
	in %	
elektronische Lotterien		
• Internetplattform für Lotto, Casino und Poker	38	5
• Video-Lotterie-Terminals	20	3
Lotto „6 aus 45“, EuroMillionen	35	78
Sofortlotterien, Rubbel-Los, Brieflos	5	9
Toto, Klassenlotterie, Zahlenlotto, Bingo	2	6

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Glücksspielgesetz; Daten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel; Umsatzdaten aus Geschäftsbericht CASAG 2014; Auswertung RH

Anhang-Tabelle 12: Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart an den Bruttospieleinnahmen: Spielbanken

Spielbanken ¹	Anteil an den Bruttospiel- einnahmen Spielbanken 2014
	in %
Roulette	10
Black Jack	12
Poker	8
sonstiges Lebendspiel	2
Automatenspiel (2.010 Automaten)	69

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Für die Spielbanken lagen im Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel keine Umsatzdaten je Glücksspielart vor.

Quellen: Glücksspielgesetz; Daten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel; Auswertung RH