ZfG-Veranstaltungsreihe: EU-Dienstleistungsrichtlinie und Glücksspiel

Förderung der Organisierten Kriminalität oder grenzenlose Service-Erbringung?

Unter dem Titel „Grenzenloses Glücksspiel – Fördert die Dienstleistungsrichtlinie die Organisierte Kriminalität?“ lud das ZfG zu einer hoch aktuellen Veranstaltungsreihe, die am 29.10. und am 3.11.2004 im Herrensaal der Konditorei des Café Central in der Wiener Herrengasse Nr. 17 stattfand. BM aD Ing. Harald Ettl, Abgeordneter zum Europäischen Parlament, RA Dr. Gabriel Lansky und Dr. Franz Prucher, Sicherheitsdirektor von NÖ konnten für drei spannende Vorträge gewonnen werden, die Resümees gestaltete bzw beide Mediengespräche moderierte aoUniv Prof Dr. Gerhard Strejcek, Leiter des ZfG bei der Universität Wien. Bewusst wurde ein neutraler und für den Anlass würdiger und geeigneter räumlicher Rahmen im traditionsreichen „Central“ gewählt. Vertreten waren ua die „Wiener Zeitung“, der „Standard“, der ORF, die „Neue Kronen-Zeitung“, die WKÖ, die AK, die OeNB, und das Boulevard-Magazin „Format“. Auch die APA berichtete über die Veranstaltung vom 29.10.

Anlass für diese Vortragsreihe war der Kommissions-Entwurf zur Dienstleistungsrichtlinie, mit welchem sich das Europäische Parlament am 11. November (im Rahmen eines Expertenhearings) erstmals befassen wird. Obwohl der Rechtsetzungsprozess für diesen Akt des abgeleiteten EU-Rechts noch nicht abgeschlossen ist und die RL frühestens Mitte 2005 beschlossen werden dürfte, könnten deren Auswirkungen nach Ablauf der Umsetzungsfrist gravierend sein. Kernpunkt der DL-RL ist das so genannte Herkunftslandprinzip – die rechtliche Zulassung einer wirtschaftlichen Tätigkeit soll sich künftig ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des Heimatstaates des Leistungserbringers in der EU richten. Der EU-Staat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, verliert dadurch einen wesentlichen Teil der ordnungspolitischen Eingriffsmöglichkeiten. Vorweg ist aber festzuhalten, dass der Glücksspielsektor für eine gewisse Frist (zumindest ein Jahr nach Inkrafttreten) von der RL ausgenommen ist; allerdings müssen schon in diesem Ausnahmezeitraum Harmonisierungsvorschläge erstattet werden. Andernfalls tritt die RL nach der Frist auch für den sensiblen Glücksspielsektor in Wirksamkeit. Selbst dann ist aber noch nicht gesagt, dass der EuGH nicht seine strenge Rsp im Glücksspielsektor beibehält (in den Fällen: Schindler, Läärä, Zenatti); selbst im relativ „liberalen“ Urteil Gambelli hat der EuGH den Mitgliedstaaten zugestanden, aus ordnungspolitischen Gründen den Spiel- und Wettmarkt zu regulieren und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit auch Sanktionen gegen Verstöße auf nationaler Ebene vorzusehen; von einem „schranken- oder grenzenlosen“ Glücksspiel ist nach geltendem Recht auf EU-Ebene keine Rede und wie es aussieht, wird auch die Zukunft hier keine allzu gravierenden Änderungen mit sich bringen.

Es gilt indes eine differenzierte Betrachtung der DL-RL vorzunehmen, da die dort vorgesehene, umfassende Verwirklichung des Herkunftslandprinzips zwar eine grenzenlose Tätigkeit in allen Sektoren privat erbrachter „services“ ermöglichen würde, aber in mehreren Bereichen problematisch erscheint. Gemeint sind damit wirtschaftsnahe Sektoren, in denen die Ingerenz eines Mitgliedstaates zur Aufrechterhaltung eines hohen Schutzniveaus unabdingbar (zB bei medizinischen Dienstleistungen) oder aus ordnungspolitischen Gründen angebracht ist. Wenn zB die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Herkunft des Unternehmenskapitals nicht mehr effizient möglich wäre, bedeutete dies eine Nivellierung der österreichischen Rechtslage nach unten. Daher wäre mit einer zu weit gehenden Anordnung

bzw Umsetzung der DL-RL auch das Risiko verbunden, dass in sensiblen Bereichen wie dem Glücksspielsektor das Spieler-Schutzniveau, welches in Staaten wie Österreich das höchste im EU-Schnitt ist, nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Die Zulassung zB eines Internet-Casinos, dessen Kapital aus schwarzen Geldern mit finanziert wird oder dessen Gewinne in trübe Kanäle fließen, könnte dort erfolgen, wo das Schutzniveau innerhalb der EU noch am niedrigsten ist und von dort aus in alle Mitgliedstaaten unter dem Prätext der „Dienstleistungsfreiheit" ausstrahlen.

So sieht auch BM aD Ing. Harald Ettl, Abgeordneter zum Europäischen Parlament, das Problem insbesondere im weiten Anwendungsbereich der DL-RL. Dieser erstreckt sich auf alle wirtschaftlichen Dienstleistungen, wobei die Abgrenzung von den nicht erfassten öffentlichen Diensten von allgemeinem Interesse sehr „schwammig" sei. Es wäre daher sinnvoll, in einer Rahmenrichtlinie zunächst eine Definition der öffentlichen Dienste von allgemeinem Interesse vorzunehmen. Angesichts des Zeitdrucks, unter dem die EU infolge der weit unter den Wachstumserwartungen liegenden wirtschaftlichen Situation steht, wäre es jedoch illusorisch, an eine Verzögerung der DL-RL zu glauben. Zudem stelle das Herkunftslandprinzip in jenen Bereichen, die in den Mitgliedstaaten bereits harmonisiert wurden, eine durchaus praktikable Lösung dar. Es sollten aber jene Materien, in denen eine Harmonisierung noch nicht stattgefunden hat und die zudem besonders sensibel sind, aus dem Geltungsbereich der DL-RL herausgenommen werden. Daher wäre es erforderlich, innerstaatlich die zuständigen Ressorts für derartige Gefahren zu sensibilisieren, um so einer oberflächlichen Bearbeitung unter ausschließlich marktwirtschaftlichen Aspekten entgegen zu wirken, so Ettl.

Dem folgend erkannte auch RA Dr. Lansky die Gefahr, dass die allgemeine Geltung des Herkunftslandprinzips für alle wirtschaftlichen Dienstleistungen in einem Europa der 25 nichts weniger als Chaos zur Folge hätte. Ordnungspolitisch sensible Bereiche wie das Glücksspiel sollten unbedingt aus der DL-RL herausgenommen werden, um Experimente auf diesem wirtschaftlich und sozialpolitisch relevanten Sektor zu vermeiden. Andernfalls bestünde die Gefahr des Vertrauensverlustes der europäischen Bevölkerung. Zudem habe der EuGH in seiner bisherigen Rechtssprechung zum Glücksspielwesen judiziert, dass in diesem Sektor die besonderen Schutzbedürfnisse Sonderregelungen zuließen. Das zu normierende Schutzniveau liege im Ermessen der Staaten und sei lediglich insofern eingeschränkt, als die getroffenen Maßnahmen verhältnismäßig und adäquat sein müssten und nicht ausschließlich durch fiskalische Überlegungen motiviert sein dürften.

Um sich der im Veranstaltungstitel formulierten Frage, ob die DL-RL die Organisierte Kriminalität fördere, für spezifische Bereiche nähern zu können, ist es erforderlich, in die allgemeine Situation der Organisierten Kriminalität Einblick zu gewinnen. Diesem Ziel sollte der Vortrag für das Beispiel Niederösterreich von Dr. Franz Prucher, Sicherheitsdirektor NÖ, dienen. Im größten Bundesland Österreichs ist ein signifikantes Ansteigen der Eigentums- und Wirtschaftsdelikte von 11,8% im Vergleich zum Vorjahr zu vermerken. Angesichts der Tatsache, dass bei den Ängsten der Österreicher die Angst vor einem Anstieg der Organisierten Kriminalität an zweiter Stelle rangiert (nur die Angst vor einem Zusammenbruch des Gesundheitssystems ist größer), müssen auch die subjektiven Wahrnehmungen der Bevölkerung ernst genommen werden. Trotz des Anstiegs der Kriminalität in den letzten beiden Jahren, sei Österreich nach wie vor ein sicheres Land, in dem die OK noch nicht erfolgreich Fuß fassen konnte. Positiv sei vor allem zu berichten, dass kaum Delikte registriert werden, die hinsichtlich ihrer Schwere oberhalb der Eigentumskriminalität anzusiedeln sind. Das Hauptproblem – auch bezüglich der Organisierten Kriminalität – liegt bei den Einbruchsdelikten in PKW, Häuser, Wohnungen

usw. Gerade in diesem Bereich kommt aber der Prävention ein hoher Stellenwert zu, da ein Großteil dieser Einbruchsdelikte durch ein entsprechend vorsichtigeres Verhalten vermeidbar wäre. Dr. Prucher sprach sich klar für eine Aufrechterhaltung strenger Ordnungspolitik aus und betonte auch die Sinnhaftigkeit einer Monopolstruktur im Glücksspielsektor, auch wenn er sonst stets für den Wettbewerb in weniger sensiblen Bereichen einträte.

Zur Täterstruktur führte Prucher aus, dass die Hauptursache bei der „importierten Kriminalität" in der extremen Armut der Heimatstaaten der Täter liegt. Das Risiko, in Österreich gefasst zu werden, steht für einen Großteil der ausländischen Täter in keiner Relation zu den Annehmlichkeiten, die ein gelungener Coup der gesamten Familie häufig für längere Zeit bereiten kann. Zudem herrsche allgemein in Täterkreisen eine extreme Flexibilität und Fluchtbereitschaft, während die Bereitschaft zur Kooperation selbst bei Betretung bei Verübung eines Deliktes zusehends abnehme. Zwar können keine seriösen Aussagen darüber getätigt werden, wohin das in Österreich erbeutete Geld bzw die Sachwerte reinvestiert würden, doch sei angesichts der Informiertheit der Kriminellen (zB über Asylrecht; Prozessrecht) eine Ingerenz der OK im Herkunftsland zu bemerken. Dies gelte auch für andere Bereiche wie zB Schlepperei oder Prostitution, die aber, so Prucher, ihrerseits Besonderheiten aufwiesen und eines eigenen Vortrags bedürften.

Die beiden Veranstaltungen führten zu einem unerwartet starken Echo in den heimischen Print-Medien und im ORF. Hervorzuheben ist die objektive Berichterstattung von Frau Veronika Gasser in der „Wiener Zeitung" vom 30.10. sowie vom 4.11. dJ und der Artikel von Günther Strobl im „Standard" vom 02.11. über die ZfG-Veranstaltung vom 29.10. Die Aussagen von SD Dr. Franz Prucher fanden Widerhall in der „Wiener Zeitung" vom 4.11. und in der „Neuen Kronen-Zeitung" vom 8.11. (Autor: Christoph Budin) sowie in der ORF-Sendung „Thema" vom selben Tag, 21.00 Uhr ORF 2 (Redakteur Kahofer). Auch die APA enthielt am 4.11. eine lange Pressemeldung mit einer Wiedergabe der obigen differenzierten Thesen, einer Erwähnung der ZfG-Veranstaltung und einer Stellungnahme von Dr. Emil Mezgolits, GD-StV der CASAG und Lotterien-Vorstand, der das Casino-Monopol noch nicht als gefährdet ansieht, so lange keine Steuerharmonisierung erfolgt bzw der nicht davon ausgeht, dass die Mitgliedstaaten der EU auf eine derartig wichtige Einnahmenquelle wie jene aus den Finanzmonopolen verzichten würden; dieser Aspekt hat zweifellos auch Gewicht und könnte im Verfahren zur Erlassung der DL-RL noch eine Rolle spielen,

Ein undifferenzierter und schlecht recherchierter Artikel, der die Aussagen diverser Veranstaltungen zum Thema mehr verwischte als klar stellte, erschien hingegen im „Format" vom 5.11. dJ (Autor A. Lampl). Das ZfG kommt dort trotz Anwesenheit eines News-Reporters am 29.10. im „Central" mit keinem Wort vor. Der Leiter des ZfG wird unhöflicherweise als „Jurist von der Uni Wien" bezeichnet und in einen tendenziösen, inhaltlich unrichtigen Kontext zum Lobbying eines Glücksspielunternehmens gestellt. (Tatsächlich ist das ZfG schon kraft Kooperationsvertrag mit der Uni Wien unabhängig; es kamen bei den ZfG-Veranstaltungen auch keine Unternehmensvertreter zu Wort, sehr wohl aber am 4. und 5.11. im Juridicum der Vorstandsvorsitzende eines Gumpoldskirchner Unternehmens, der dort unter Ägide von H. Mayer sogar den „Ausblick" vortrug; es erscheint auch ethisch fragwürdig, wenn Unternehmensvertreter und Lobbyisten auf Universitätsboden mit der Aura der „Wissenschaftlichkeit" die Alma mater Rudolfina bzw das Juridicum als Veranstaltungsort ge- bzw missbrauchen). Doch damit nicht genug, liefert das bunte Blatt noch einige Fehlleistungen: Die Fototexte im „Format" sind zT schlicht falsch (ein Foto zeigt ein Mitglied des Sportwetten-Vorstands, das fälschlich als Dr Emil Mezgolits, VizeGD der CASAG ausgegeben wird; der Beirats-Vorsitzende des ZfG und Sportwetten-VD Mag. Dietmar Hoscher wird im Artikel fälschlich als Leiter einer CASAG-Rechtsabteilung

bezeichnet, die gar nicht besteht). Eigentlich ist es bestürzend, wie ein vom Selbstverständnis als Wirtschaftsmagazin und Qualitätsmedium auftretendes Wochenblatt dermaßen sorglos bzw gar nicht recherchiert. Jeder, der dieses bunte Blatt liest, kann sich an Hand dieses Artikels selbst ein Bild von dessen Seriosität machen, in welchem eine derartige Anhäufung von Fehlern und Unwahrheiten vorkommt. Den beiden Autoren sei der Besuch der Journalisten-Ausbildung an der Donau-Uni Krems (Mitveranstalterin der beiden ZfG-Veranstaltungen) oder ein Publizistik-Studium an der Wiener Uni nahe gelegt, wo neben dem journalistischen Ethos und dem Wahrheits-Postulat auch das Gegen-Recherchieren gelehrt wird.

Alles in allem hat die erste Tranche von ZfG-Mediengesprächen aber ein für ein so junges und innovatives Forschungs- und Universitäts-Projekt wie das ZfG geradezu beeindruckendes Echo erbracht. Auch die Trias der Vortragenden war das, was „Format“ in seiner Berichterstattung offenbar bewusst dem ZfG vorenthielt, nämlich hochkarätig. Jenseits aller politischen oder wirtschaftlichen Bindungen und Präferenzen standen bei den Veranstaltungen die Pole Sicherheit, Wirtschaftsfreiheit, Ordnungs- und Sozialpolitik im Raum. Es ist bemerkenswert, dass der Polizeichef des größten österreichischen Bundeslandes zu einem Thema wie der Organisierten Kriminalität Stellung bezieht. Natürlich ruft dies auch Neider und tendenziöse „Tinterln“ auf den Plan. Davon darf sich aber eine sorgfältig und redlich arbeitende wissenschaftliche Institution nicht irritieren lassen. Das ZfG wird daher auch weiterhin unbeirrt einen Weg der objektiven und wissenschaftlichen Arbeit gehen und dort, wo es auch für eine breitere Öffentlichkeit einen Nutzen bringen kann, drohende Gefahren auf nationaler und EU-Ebene im Rahmen von Veranstaltungen nach dem Muster dieser Reihe aufzeigen.

Gerhard Strejcek und Petra Wojnar
ZfG-Redaktion