

April 2020

15. Jahrg.

71732

Seite 81-184

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

2

- 81 *Dr. Lennart Brüggemann*
Das Rechtfertigungsdefizit der Konzessionsabgabe nach Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages
Prof. Dr. Jens M. Schmittmann
- 82 **Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2019**
Dr. Jörg Bewersdorff
- 90 **Die Regulierung von Spielautomaten in den Niederlanden – ein Vergleich zu Deutschland**
Nicholas Aquilina und Simon Ewerz
- 96 **Zuverlässigkeitsvoraussetzungen im Sportwettenrecht: Eine rechtsvergleichende Analyse**
Jens Becker, Joachim Häusler und Julia Spitze
- 102 **Online-Glücksspiele: Warum die Selbstreferenzialität der deutschen Rechtsprechung und die Regulierungsmechanik grundlegende Reformen verhindern**
Tobias Lüder und Simon Philipp
- 116 **Tagungsbericht zum Ersten Bochumer Gespräch zu Glücksspiel und Gesellschaft am 21. und 22.11.2019**
- 118 **Kein Anspruch auf vorläufige Duldung des Weiterbetriebs einer Bestandsspielhalle**
VGH Hessen, Beschl. v. 16.9.2019 – 8 B 1481/19
- 123 **Mittelvorsorgepflicht des GmbH-Geschäftsführers für Tilgung erkennbar entstehender Steuerschulden**
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 15.11.2019 – 14 B 1443/19
Anmerkung von Prof. Dr. Jens M. Schmittmann
- 125 **Insolvenzantragstellung als Mittelvorsorge zur Vermeidung der Vergnügungssteuerhaftung des Geschäftsführers**
- 128 **Bestands- und Vertrauensschutz von Bestandsspielhallen entfällt durch erlaubnisfreie Zeit**
VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 26.11.2019 – 6 S 199/19
- 131 **Widerruf einer Geeignetheitsbestätigung für Geldspielgeräte mangels Prägung als Vollgaststätte**
OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 26.11.2019 – OVG 1 N 56.19
- 148 **Einräumung einer angemessenen Frist zur Einstellung des Spielhallenbetriebes bei Abstandskonkurrenz**
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 4.12.2019 – 4 B 1037/18
- 171 **Deliktischer Schadensersatzanspruch des Spielers gegen Zahlungsdienstleister bei Zahlungsabwicklung für Online-Glücksspiele**
LG Ulm, Urf. v. 16.12.2019 – 4 O 202/18
Anmerkung von Martin Reeckmann
- 179 **Justitias Mühlen mahlen langsam – Zur Durchsetzung des Mitwirkungsverbots bei Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubten Glücksspielen**
Sonderbeilage 1/2020:
Erstes Bochumer Gespräch zu Glücksspiel und Gesellschaft
Sonderbeilage 2/2020:
Zum Kanalisierungsauftrag des gewerblichen Geldspiels im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

RA Dr. Manfred Hecker

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

SpielV zu Beginn einer Pause zu erfolgender Auszahlung nicht nur Geld, sondern auch Gewinnoptionen umfassen müsse. Damit würde es eigentlich zu keinerlei Löschungen kommen, jedoch scheiterte die Umsetzung dieser offenkundig gewollten Verfahrensweise an den Widersprüchen zu § 13 Nr. 2, 3 und 9 SpielV.⁷⁸

Die zwangsweise Löschung von Gewinnoptionen ist nicht nur verbraucherfeindlich, sondern ist auch im Hinblick auf das formulierte Ziel der angestrebten „Abkühlung“ deutlich Ansätzen unterlegen, wie sie in den Niederlanden durch das Prinzip der direkt einlösbaren Preise nach Art. 1 lit. h SAB ermöglicht werden.

In Bezug auf die mehrfach dokumentierten Inkonsistenzen der Spielverordnung muss sogar gefragt werden, ob die Protagonisten des Maßgabebeschlusses des Bundesrates noch für sich in Anspruch nehmen können, wissenschaftlich fundierten, der reinen Vernunft folgenden Prinzipien zu folgen. Nicht nur deshalb ist die Schaffung einer übergreifenden, Kompetenz bündelnden Glücksspielaufsichtsbehörde des Bundes unumgänglich. Zwar wird die Notwendigkeit dazu inzwischen kaum noch bestritten, allerdings darf nicht verkannt werden, dass die Klärung der Kompe-

tenzen äußerst schwierig werden dürfte. Im Zuge einer fachlich fundierten Berichterstattung aus einer äquidistanten Perspektive, die einer solchen zentralen Aufsicht möglich wäre, würde auch der heutigen Verflechtung von einigen politischen Entscheidern und Teilen der auf dem Gebiet des Glücksspiels Forschenden zu den staatlichen Monopolanbietern entgegenwirkt.

Summary

The German and Dutch regulations of electronic gaming machines have many similarities. Nevertheless, a substantiated comparison has so far been omitted. Even though the Dutch rules, which are now 20 years old, are sometimes complex and outdated, a comparison is more than rewarding: Last but not least, to overcome the contradictions of some technical requirements of the German Spielverordnung with the aim of obtaining coherent regulations.

⁷⁸ Siehe dazu auch das Schreiben den PTB-Präsidenten (Fn. 74), Nr. 1 der Anlage.

RA Mag. Nicholas Aquilina und Simon Ewerz, Wien*

Zuverlässigkeitsvoraussetzungen im Sportwettenrecht: Eine rechtsvergleichende Analyse

Die hohen regulatorischen Anforderungen an den Sportwettensektor zeigen sich insbesondere im Bereich der personenbezogenen Zuverlässigkeit. Geregelt wird dieser Bereich durch unterschiedliche Normen auf Bundes- und Landesebene mit jeweils eigenen Zuverlässigkeitsregelungen. Dieser Beitrag analysiert und vergleicht die Modelle der personenbezogenen Zuverlässigkeit im Bereich der Sportwette in Österreich und Deutschland.

I. Einleitung

Die personenbezogenen Zuverlässigkeitsvoraussetzungen zeigen die hohen regulatorischen Anforderungen an den Sportwettensektor. Die entsprechenden Vorgaben finden sich in Österreich in den neun Landeswettgesetzen. In Deutschland normieren der Glücksspielstaatsvertrag und die Landesausführungsgesetze die personenbezogenen Zuverlässigkeitsvoraussetzungen. Vergleicht man die Regelungen in Österreich und Deutschland so unterscheiden sich neben dem Anwendungsbereich der jeweiligen Normen auch die Intensität der Regelungen.

II. Anwendungsbereich der Zuverlässigkeitsvoraussetzungen

Zur Frage, welche Tätigkeiten der Bewilligungs- bzw. Erlaubnispflicht unterliegen und wer somit die Vorgaben der personenbezogenen Zuverlässigkeitsvoraussetzungen er-

füllen muss, verfolgen Österreich und Deutschland unterschiedliche Ansätze.

1. Anwendungsbereich der österreichischen Landeswettgesetze

Der gewerbsmäßige Abschluss (Buchmacher) und die gewerbsmäßige Vermittlung (Totalisateur) von Wetten bedürfen in allen österreichischen Bundesländern einer Bewilligung durch die zuständige Behörde. Nachdem klargestellt wurde, dass auch Vermittler von Wettkunden der Regelungskompetenz der Länder unterliegen,¹ benötigen auch diese eine Bewilligung nach dem jeweiligen Landeswettgesetz (mit Ausnahme des noch aus dem Jahr 1919 stammenden Gesetzes im Burgenland). Der Begriff des Vermittlers ist weit zu verstehen. Aktive Vermittlungstätigkeit ist dafür nicht erforderlich.² Ausreichend ist bereits, dass der Vertragsabschluss durch bestimmte Einrichtungen ermöglicht oder zumindest erleichtert wird (z. B. durch Aufstellen von Wettterminals oder der Übertragung von Sportereignissen).³ Im Ergebnis erfasst die Bewilligungspflicht sämtliche Tätigkeiten i. Z. m. Sportwetten und setzt somit das Erfüllen aller personenbezogenen Zu-

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

¹ *Trentinaglia*, *ecolx* 2014, 569, 569 f.

² Erläuterungen zum Salzburger Wettunternehmergesetz: Nr. 179 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtags 15. GP, 33.

³ Anschaulich hierzu die Begriffsbestimmung in § 2 Z. 3 Wiener Wettengesetz.

verlässigkeitsvoraussetzungen des jeweiligen Bundeslands voraus.⁴ Natürliche Personen müssen die Zuverlässigkeit selbst nachweisen. Ist der Bewilligungswerber eine juristische Person oder eine eingetragene Personengesellschaft, wird die Zuverlässigkeitsprüfung auf die nach außen vertretungsbefugten natürlichen Personen sowie auf den wirtschaftlichen Eigentümer erstreckt.⁵ Zudem müssen Wettunternehmer in manchen Bundesländern für jede Wettannahmestelle eine verantwortliche Person⁶ bestellen, welche die Einhaltung der wettenrechtlichen Bestimmungen gewährleisten und ebenfalls die notwendige Zuverlässigkeit erfüllen muss.⁷

Der territoriale Anwendungsbereich der Landeswettgesetze erstreckt sich auf die Tätigkeit als Wettunternehmer im jeweiligen Bundesland. Erforderlich ist hierfür grundsätzlich eine im jeweiligen Bundesland gelegene Betriebsstätte, welche dem Wettkunden die Wettteilnahme ermöglicht.⁸ Die Landeswettgesetze in Tirol, Salzburg und Vorarlberg regulieren auch die Internetwette. Anknüpfungspunkt ist der Ort, von dem aus der Wettunternehmer die Daten für seine Dienste bereitstellt.⁹ Dies ist regelmäßig der Standort des Servers. Damit sind auch Wettunternehmer, welche ihre Tätigkeit über das Internet erbringen aber über keinen stationären Betrieb verfügen, vom Anwendungsbereich dieser Landeswettgesetze umfasst. Befindet sich der Server allerdings außerhalb des jeweiligen Bundeslandes, fällt das nicht unter den territorialen Anwendungsbereich und Sportwetten können ohne österreichische Bewilligung durchgeführt werden.¹⁰ Für die Bewilligungspflicht nach den Landeswettgesetzen ist somit ein stationärer Anknüpfungspunkt in einem Bundesland erforderlich.¹¹

2. Bestimmungen in Deutschland

Deutschland verfolgt einen anderen Ansatz. Der 3. Glücksspieländerungsstaatsvertrag¹² regelt die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlichen Glücksspiels, zu dem in Deutschland auch Sportwetten zählen. Im Rahmen der sog. Experimentierklausel des § 10 a leg cit dürfen Sportwetten nur mit einer Erlaubnis veranstaltet werden. Somit steht die Erlaubnis des Veranstalters im Vordergrund. Sportwetten werden dort durchgeführt, wo dem Wettkunden die Teilnahme ermöglicht wird.¹³ Hier bestehen bereits Unterschiede zu den Regelungen in Österreich. Aufgrund dieses weiten Verständnisses des Begriffs „veranstalten“, umfasst die Erlaubnispflicht primär den Buchmacher und auch Wettunternehmer, die über keinen stationären Anknüpfungspunkt in Deutschland verfügen, sondern ihr Angebot ausschließlich über das Internet erbringen, sofern dieses in Deutschland abrufbar ist. Zudem enthalten die Landesausführungsgesetze Regelungen zum Erlaubnisverfahren und zur Zuverlässigkeit.

Im Rahmen des Erlaubnisverfahrens wird die persönliche Zuverlässigkeit des Veranstalters, des Vermittlers sowie der verantwortlichen Personen evaluiert. Handelt es sich beim Erlaubniswerber um eine natürliche Person, prüft die Behörde deren Zuverlässigkeit. Bei juristischen Personen sowie Personengesellschaften wird zudem die Zuverlässigkeit der zur Vertretung befugten Organe geprüft. Im Erlaubnisverfahren sind daher auch verschiedene Nachweise zu diesen Personen zu erbringen.¹⁴ Auch sonstige, für die Veranstaltung von Sportwetten verantwortliche Personen, wie

der Leiter einzelner Wettvermittlungsstellen, können für die Beurteilung der Zuverlässigkeit relevant sein. Die Unzuverlässigkeit kann der juristischen Person zugerechnet werden.¹⁵ Der 3. GlüÄndStV bestimmt den Zuverlässigkeitsbegriff nicht näher, wodurch die Behörde mit einem besonders weiten Ermessen ausgestattet ist und im Zuge des Erlaubnisverfahrens auch die Zuverlässigkeit der juristischen Person selbst prüfen und bspw. verwaltungsstrafrechtliche Verstöße bei der Entscheidung über Erlaubnisanträge in Betracht ziehen darf. Die fehlende Bestimmung des Zuverlässigkeitsbegriffs mag auch Zweifel aus Sicht der Transparenz des Erlaubnisverfahrens wecken. Erfüllt der Veranstalter die Erlaubnistatbestände und die erforderliche Zuverlässigkeit, darf er im Rahmen dieser Erlaubnis Wetten im Wege stationärer Wettvermittlungsstellen und im Internet anbieten. Auch wenn für den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle zusätzlich die Bewilligung des jeweiligen Landes erforderlich ist, wird die Zulässigkeit des Betriebs einer Wettvermittlungsstelle primär von der Erlaubnis des Veranstalters abgeleitet.

4 Minimale Abweichungen davon bestehen in Salzburg, wo Totalisateure und Vermittler von Wettkunden keinen Nachweis der fachlichen Eignung erbringen müssen (§ 6 Salzburger Wettunternehmergesetz), und in Kärnten, wo Vermittler kein Wettreglement vorlegen und Bestimmungen zu Sucht- und Geldwäscheprävention nur eingeschränkt erfüllen müssen (e contrario § 3 Abs. 1a Totalisateur- und Buchmacherwettengesetz).

5 So zum Beispiel in § 3 Abs. 3 Z. 2 Oberösterreichisches Wettengesetz; § 4 Abs. 4 Steiermärkisches Wettengesetz 2018; Die Landeswettgesetze in Wien und in Kärnten erfordern nur die Zuverlässigkeit des Geschäftsführers. Im Salzburger Wettunternehmergesetz hat der Gesellschafter, dessen Geschäftsanteile mehr als 50 % betragen, und nicht der wirtschaftliche Eigentümer zuverlässig zu sein.

6 Diese Personen könnten auch als verantwortliche Beauftragte gem. § 9 Verwaltungsstrafgesetz 1991 mit einem abgegrenzten räumlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereich bestellt werden.

7 Beispielsweise in Wien und Vorarlberg sowie Tirol (für Wettannahmestellen mit Wettterminals).

8 Erläuterungen zum Wiener Wettengesetz 2016: Beilage Nr. 3/2016, 4.

9 § 2 Abs. 6 Tiroler Wettunternehmergesetz; § 3 Z. 5 Salzburger Wettunternehmergesetz; § 1 Abs. 4 Vorarlberger Wettgesetz.

10 Siehe dazu Erläuterungen zum Salzburger Wettunternehmergesetz: Nr. 179 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtags 15. GP, 35.

11 Aus steuerrechtlicher Sicht ist es hingegen unerheblich, ob der Wettunternehmer über einen stationären Anknüpfungspunkt in Österreich verfügt. Erfolgt die Teilnahme an der Wette vom Inland aus, besteht die Gebührenpflicht (§ 33 TP 17 Abs. 2 Gebührengesetz 1957); im Rennwett- und Lotteriegesetz der Bundesrepublik besteht dieselbe Anknüpfung (§ 17 Abs. 2 Z. 2 Rennwett- und Lotteriegesetz).

12 Nachfolgend wird ausschließlich die Rechtslage nach dem 3. Glücksspieländerungsstaatsvertrag (TRIS-Nummer 2019/187/D; „3. GlüÄndStV“), der aufgrund der Ratifizierung durch alle Bundesländer am 1.1.2020 in Kraft getreten ist, beleuchtet. Durch den 3. GlüÄndStV wird die zahlenmäßige Beschränkung der Konzessionen aufgehoben und das Konzessions- auf ein Erlaubnisverfahren umgestellt. Während Konzessionen bisher in einem behördlichen Auswahlverfahren vergeben werden sollten, erhalten nun sämtliche Anbieter eine Erlaubnis, wenn die Voraussetzungen des 3. GlüÄndStV erfüllt sind (vgl. Erläuterungen zum 3. GlüÄndStV). Der 3. GlüÄndStV soll am 1.7.2021 vom Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – „GlüStV 2021“) abgelöst werden. Die Notifizierung bei der Europäischen Kommission wird im Laufe des 1. Halbjahres 2020 erwartet. Der GlüStV 2021 sieht keine wesentlichen Änderungen im Bereich der Zuverlässigkeit vor. Nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 sollen die nach dem 3. GlüÄndStV erteilten Sportwettenerlaubnisse während einer Übergangszeit bis zum 3.12.2022 aufrecht bleiben, sodass neue Erlaubnisse gemäß GlüStV 2021 ab 1.1.2023 notwendig sein werden.

13 § 3 Abs. 4 3. GlüÄndStV.

14 Mindestanforderungen Erlaubnis zum Veranstalten von Sportwetten (abrufbar unter https://rp-darmstadt.hessen.de/sites/rp-darmstadt.hessen.de/files/2019_Infoblatt_Erlaubnis_Sportwetten_Internet.pdf).

15 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, 8. Aufl. 2011, § 35 Rn. 99 ff.

III. Analyse der personenbezogenen Zuverlässigkeitsvoraussetzungen in Österreich

Im Bewilligungsverfahren müssen Bewilligungswerber in Österreich ihre fachliche Eignung, ausreichende finanzielle Mittel und das Erfüllen personenbezogener Zuverlässigkeitsvoraussetzungen nachweisen. Die personenbezogenen Zuverlässigkeitsvoraussetzungen werden nachfolgend systematisiert, analysiert und anschließend mit den Vorgaben des 3. GlüÄndStV sowie der Regelungen ausgewählter Landesausführungsgesetze¹⁶ verglichen.

1. System der personenbezogenen Zuverlässigkeitsvoraussetzungen in den Landeswettgesetzen

Die neun österreichischen Landeswettgesetze normieren personenbezogene Zuverlässigkeitsvoraussetzungen, welche der Wettunternehmer im Rahmen des Bewilligungsverfahrens und im weiteren Verlauf seiner Tätigkeit erfüllen muss.

Ausgangspunkt der personenbezogenen Zuverlässigkeitsvoraussetzungen sind Generalklauseln, die normieren, dass eine Bewilligung nur an Personen erteilt werden darf, welche die „Gewähr voller Vertrauenswürdigkeit“¹⁷ bieten oder die erforderliche „Verlässlichkeit“¹⁸ bzw. „Zuverlässigkeit“¹⁹ besitzen. Dies sind unbestimmte Rechtsbegriffe, denen aber derselbe Bedeutungsinhalt zukommt. Im Einzelnen ist die Bedeutung anhand der Ziele des jeweiligen Landeswettgesetzes auszulegen. Vorrangig handelt es sich dabei um die ordnungsgemäße Ausübung der Tätigkeit als Wettunternehmer²⁰ und den Schutz der Wettkunden.²¹

Orientierung bieten die Literatur und Entscheidungspraxis zum Zuverlässigkeitsbegriff der Gewerbeordnung. Der Bewilligungswerber ist zuverlässig i. S. der Gewerbeordnung, wenn er eine solche „Geisteshaltung und Sinnesart“ besitzt, die Gewähr dafür bietet, dass bei Ausübung des Gewerbes die öffentlichen Interessen gewahrt werden.²² Zuverlässigkeit erfordert damit nicht bloß, bestehende Rechtspflichten einzuhalten, sondern eine sich aus dem Gesamtbild der Persönlichkeit des Bewilligungswerbers ergebende Vertrauenswürdigkeit und besondere Sorgfalt.²³ Entscheidungsrelevant sind daher nicht nur das Handeln und Unterlassen im Rahmen eines Gewerbes, sondern das gesamte Verhalten des Bewilligungswerbers. Daher können sich auch Verstöße gegen allgemeine Rechtsvorschriften, welche nicht in einem spezifischen Zusammenhang mit dem Gewerbe stehen (wie die Straßenverkehrsordnung), grds. negativ auf die Entscheidung der Behörde auswirken.²⁴ Die Behörde hat folglich ein weites Ermessen die Zuverlässigkeit zu beurteilen.

Diese Grundsätze sind auch auf die Zuverlässigkeitsbegriffe der Landeswettgesetze anwendbar. Im Zuge der Beurteilung der Zuverlässigkeit des Bewilligungswerbers kann die Behörde somit sämtliche Umstände in Betracht ziehen, welche Aufschluss über die Persönlichkeit des Bewilligungswerbers und seine Fähigkeit geben, die Tätigkeit als Wettunternehmer ordnungsgemäß auszuüben. Der Verwaltungsgerichtshof hat betont, dass der Begriff „volle Vertrauenswürdigkeit“ aber sogar mehr erfassen will als der Zuverlässigkeitsbegriff i. S. der Gewerbeordnung.²⁵ Diese Rechtsansicht spiegelt sich auch in den Kriterienkatalogen der verschiedenen Landesgesetze wider, welche über die Bestimmungen der Gewerbeordnung hinausgehen und auf den Wettsektor abgestimmte Vorgaben enthalten.

Mit Ausnahme des Burgenlands enthalten alle Landeswettgesetze neben einer Generalklausel eine demonstrative (arg.: „insbesondere“²⁶) Aufzählung von Gründen, welche die Zuverlässigkeit des Bewilligungswerbers ausschließen.²⁷ Liegt einer dieser Gründe vor, ist die Zuverlässigkeit jedenfalls ausgeschlossen und eine weitere Überprüfung der Zuverlässigkeit kann unterbleiben.²⁸ Diese Aufzählungen erleichtern die Auslegung der Generalklauseln indem sie die Wertung des jeweiligen Landesgesetzgebers darlegen.

2. Die Ausschlussgründe im Einzelnen

Die in den Landeswettgesetzen enthaltenen Aufzählungen sind ähnlich strukturiert und bestehen grundsätzlich aus denselben Bausteinen: Verurteilungen durch ein Gericht, Sanktionen durch eine Finanzstrafbehörde, Insolvenzverfahren sowie Verstöße gegen glücksspiel- und wettenrechtliche Bestimmungen der Länder und des Bundes. Darüber hinaus enthalten einzelne Landeswettgesetze über diesen Kern hinausgehende Ausschlussgründe.

a) Verurteilung durch ein Gericht

Die Zuverlässigkeit ist jedenfalls dann nicht gegeben, wenn der Bewilligungswerber von einem Gericht wegen einer strafbaren Handlung rechtskräftig zu einer drei Monate übersteigenden Haftstrafe oder einer Geldstrafe in Höhe von mehr als 180 Tagessätzen verurteilt worden ist und diese Verurteilung nicht getilgt ist. Auch eine Verurteilung wegen eines Verstoßes gegen § 168 Strafgesetzbuch (Veranstaltung und Förderung von verbotenem Glücksspiel) schließt die Zuverlässigkeit aus.²⁹ Aufgrund der seit 2014 bestehenden Subsidiarität dieses Straftatbestands gegenüber dem Verwaltungsstrafrecht nach dem Sanktionsregime des § 52 GSpG und dem damit einhergehenden eingeschränkten Anwendungsbereich³⁰, ist der Ausschluss-

16 Die Landesausführungsgesetze beziehen sich teilweise noch auf den Glücksspielstaatsvertrag 2011. Es bleibt abzuwarten, ob einzelne Länder die Zuverlässigkeitsbestimmungen in den Ausführungsgesetzen zum 3. GlüÄndStV ändern werden.

17 § 1 Abs. 3 Gesetz betreffend Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten sowie Maßnahmen zur Unterdrückung des Winkeltwettwesens (Landeswettgesetz Burgenland); § 8 Abs. 1 Tiroler Wettunternehmergesetz.

18 § 3 Abs. 2 Z. 1 Oberösterreichisches Wettengesetz.

19 § 5 Abs. 1 Z. 3 Salzburger Wettengesetz.

20 VwGH, 14.10.1998 – 97/01/1092.

21 Siehe dafür exemplarisch Erläuterungen zum Wiener Wettengesetz 2016: Beilage Nr. 3/2016, 3.

22 VwGH, 27.11.1990 – 89/04/0018.

23 Gaisbauer, ÖZW 1993, 78.

24 VwGH, 27.11.1990 – 89/04/0018.

25 Nach der Ansicht des VwGH ist vom Begriff „volle Vertrauenswürdigkeit“ auch ausreichende Bonität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erfasst. Diese Kriterien sind in den Landeswettgesetzen heute teilweise ausdrücklich vorgesehen; siehe VwGH, 14.10.1998 – 97/01/1092.

26 § 3 Abs. 4 Oberösterreichisches Wettengesetz; § 8 Abs. 2 Tiroler Wettunternehmergesetz; § 5 Abs. 2 Vorarlberger Wettengesetz.

27 Für Einzelheiten siehe § 4 Kärntner Totalisateur- und Buchmacherwettengesetz; § 3 Abs. 4 Oberösterreichisches Wettengesetz; § 7 Salzburger Wettunternehmergesetz; § 8 Tiroler Wettunternehmergesetz; § 5 Vorarlberger Wettengesetz; § 11 Wiener Wettengesetz; auf Basis des notifizierten Entwurfs für ein neues Wettgesetz auch Niederösterreich (§ 5 Abs. 3 Niederösterreichisches Wettengesetz).

28 Siehe dafür beispielhaft die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zum Vorarlberger Wettengesetz: VwGH, 19.10.2012 – 2012/02/0106.

29 So in Oberösterreich, Tirol, Salzburg, Vorarlberg und Wien.

30 Die Materialien zum AbgÄG 2014 sprechen sogar davon, dass § 168 StGB überhaupt kein Anwendungsbereich mehr verbleibt (ErlRV 24 BlgNR XXV GP, 22). Die Bestimmung ist somit de facto totes Recht.

grund i. Z. m. § 168 StGB allerdings kaum mehr von praktischer Bedeutung.³¹

Zudem normieren einzelne Landeswettgesetze weitere Straftatbestände, welche die Zuverlässigkeit unabhängig von der in der Verurteilung ausgesprochenen Höhe der Strafe ausschließen. So sind im Oberösterreichischen Wettgesetz zum Beispiel auch Verstöße gegen das Waffengesetz 1996 sowie das Suchtmittelgesetz umfasst.³² Im Salzburger Wettunternehmergesetz findet sich eine Aufzählung weiterer Straftatbestände. Die Zuverlässigkeit ist jedenfalls nicht gegeben, wenn der Bewilligungswerber von einem ordentlichen Gericht rechtskräftig wegen Geldwäscherei (§ 165 StGB) oder bestimmten strafbaren Handlungen gegen den öffentlichen Frieden (wie einer kriminellen Organisation (§ 278 a StGB), einer terroristischen Straftat (§ 278 c StGB) oder Terrorismusfinanzierung (§ 278 d StGB)) verurteilt wurde.³³ Auch das Kärntner Totalisator- und Buchmacherwettengesetz nennt über den expliziten Verweis auf § 13 Abs. 1 GewO 1994 weitere Vermögensdelikte, wie etwa betrügerische Krida (§ 156 StGB) oder die grob fahrlässige Beeinträchtigung von Gläubigerinteressen (§ 159 StGB).³⁴

Die rechtskräftige Verurteilung durch ein ordentliches Gericht und gegebenenfalls das konkret verhängte Strafmaß sind die wesentlichen Anknüpfungspunkte zur Prüfung der Zuverlässigkeit.³⁵ Irrelevant sind hingegen das Motiv der Straftat sowie die Feststellungen im Urteil. Auch ob die Strafe tatsächlich angetreten oder bedingt nachgesehen wurde, ist nicht von Belang.³⁶ Da es im Falle einer Diversion gem. § 198 ff. Strafprozessordnung zu keiner Verurteilung kommt, wird die Zuverlässigkeit des Bewilligungswerbers in einem solchen Fall nicht berührt.³⁷ Neben Straftaten in Österreich sind auch vergleichbare, im Ausland begangene Straftaten für die Beurteilung der Zuverlässigkeit heranzuziehen.³⁸ Der Nachweis ist durch einen aktuellen Strafregisterauszug aus dem Herkunftsland des Bewilligungswerbers zu erbringen.

b) Bestrafung durch eine Finanzstrafbehörde

Darüber hinaus ist die Zuverlässigkeit jedenfalls nicht gegeben, wenn der Bewilligungswerber von einer Finanzstrafbehörde wegen Schmuggels, Hinterziehung von Eingangs- oder Ausgangsabgaben, Abgabenhhehlerei, Hinterziehung von Monopoleinnahmen, vorsätzlichem Eingriff in ein staatliches Monopolrecht oder Monopolhehlerei mit einer Geldstrafe von mehr als EUR 800 (in Kärnten und Tirol mind. EUR 726) oder einer Freiheitsstrafe bestraft worden ist und die Strafe weniger als fünf Jahre zurück liegt. Auch hier sind vergleichbare ausländische Sanktionen relevant.

c) Insolvenzverfahren

Zudem ist der Bewilligungswerber nicht zuverlässig, wenn ein Insolvenzverfahren mangels kostendeckenden Vermögens abgelehnt wurde und der Zeitraum, in dem in der Insolvenzdatei Einsicht in den Insolvenzfall gewährt wird, noch nicht abgelaufen ist. Gemäß § 256 Insolvenzordnung beträgt dieser Zeitraum drei Jahre. Diese Bestimmung soll Missbräuchen vorbeugen³⁹ und will Personen, die sich wirtschaftlich als besonders unzuverlässig erwiesen haben, die Zuverlässigkeit versagen.⁴⁰ Der Bewilligungswerber hat das Nichtvorliegen durch einen Auszug aus der Insolvenzdatenbank darzulegen.

Während Salzburg dieses Kriterium nicht ausdrücklich vorsieht, geht das Wiener Wettengesetz darüber hinaus und knüpft die Zuverlässigkeit auch daran, ob über das Vermögen des Bewilligungswerbers bereits einmal ein Konkurs- oder zweimal ein Sanierungsverfahren eröffnet wurde.⁴¹ Diese Regel kann kritisch hinterfragt werden. Wirtschaftliche Misserfolge sind in einer Marktwirtschaft nicht auszuschließen. Dem Bewilligungswerber sollte daher weitere unternehmerische Tätigkeit, wohl auch im Wettsektor, nicht versagt bleiben.⁴² Alternativ könnte nach dem früheren Tätigkeitsbereich des Bewilligungswerbers, dem Ausmaß des Insolvenzverfahrens oder dem durch das Insolvenzverfahren entstandenen Schaden für den Verbraucher differenziert werden. Somit würde nicht jede Insolvenz die Zuverlässigkeit ausschließen. Der Beitrag dieses Ausschlussgrunds zum Wettkundenschutz ist zudem zu bezweifeln, wenn der Bewilligungswerber ausreichende finanzielle Mittel durch die im Bewilligungsverfahren beizubringende Bankgarantie sicherstellen kann.

d) Verstöße gegen glücksspiel- und wettenrechtliche Bestimmungen

Die Zuverlässigkeit des Bewilligungswerbers ist ebenso nicht gegeben, wenn er in den vergangenen fünf Jahren mehr als einmal wegen eines Verstoßes gegen eine Bestimmung des entsprechenden Landeswettgesetzes oder des Glücksspielgesetzes bestraft worden ist. Nach einzelnen Landeswettgesetzen ist der Bewilligungswerber auch dann nicht zuverlässig, wenn er gegen eine abgabenrechtliche Bestimmung i. Z. m. der Tätigkeit als Wettunternehmer⁴³, ein vergleichbares Landeswettgesetz⁴⁴ oder sonstige Gesetze, welche Glücksspiel auf Landesebene regeln,⁴⁵ verstößt. Das gilt auch, wenn vergleichbare Tatbestände im Ausland verwirklicht wurden.⁴⁶ Bei diesen Ausschlussgründen ist allerdings zu berücksichtigen, dass Sportwetten im In- und Ausland in einem teilweise äußerst unübersichtlichen regulatorischen Umfeld durchgeführt werden: Trotz der Einhaltung umfassender Sorgfalt können Verstöße daher oftmals nicht ausgeschlossen werden. Dass bereits geringe

31 Kirchbacher, in: Höpfel/Ratz, Wiener Kommentar StGB, 2. Aufl. 2018, § 168 Rn. 1/1 f.

32 § 3 Abs. 4 Z. 1 Oberösterreichisches Wettgesetz.

33 § 7 Abs. 1 Z. 8 Salzburger Wettunternehmergesetz.

34 § 4 Abs. 1 Z. 4 Kärntner Totalisator- und Buchmacherwettengesetz.

35 VwGH, 23.5.2007 – 2005/04/0196.

36 Grabler/Stolzlechner/Wendl, in: Grabler/Stolzlechner/Wendl, Großkommentar Gewerbeordnung, 3. Aufl. 2011, § 13 Rn. 14.

37 Grabler/Stolzlechner/Wendl, in: Grabler/Stolzlechner/Wendl (Fn. 36), § 13 Rn. 6.

38 Ausdrücklich wird dies beispielsweise in Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien geregelt.

39 Grabler/Stolzlechner/Wendl, in: Grabler/Stolzlechner/Wendl (Fn. 36), § 13 Rn. 36.

40 VwGH, 27.6.1995 – 95/04/0039.

41 § 11 Abs. 3 Wiener Wettengesetz.

42 Der Gesetzgeber hat diese Tatbestände im Zuge der Reform der Gewerbeordnung im Jahr 1992 aus gutem Grund als Gewerbeausschlussgründe verworfen; siehe Grabler/Stolzlechner/Wendl, in: Grabler/Stolzlechner/Wendl (Fn. 36), § 13 Rn. 36.

43 Siehe hierzu die Regelung in Tirol (§ 8 Abs. 2 lit. c Tiroler Wettunternehmergesetz), Vorarlberg (§ 5 Abs. 2 lit. c Vorarlberger Wettengesetz) und Wien (§ 11 Abs. 2 lit. c Wiener Wettengesetz).

44 Eine solche Regelung findet sich in Oberösterreich (§ 3 Abs. 4 Z. 2 Oberösterreichisches Wettgesetz) und Salzburg (§ 7 Abs. 1 Z. 5 Salzburger Wettunternehmergesetz).

45 Die Landeswettgesetze in Kärnten (Kärntner Spiel- und Glücksspielautomatengesetz), Oberösterreich (Oö. Glücksspielautomatengesetz) und Vorarlberg (Spielapparategesetz) verweisen auf solche Gesetze.

46 Diese Regel findet sich beispielsweise in Kärnten, Salzburg und Wien.

Verstöße die Zuverlässigkeit jedenfalls ausschließen und zum Entzug der Bewilligung führen können, ist nicht verhältnismäßig. Es sollte vielmehr auf die Intensität des Verstoßes abgestellt werden. Das Vorarlberger Wettengesetz beispielsweise enthält eine solche Intensitätsschwelle und schließt die Zuverlässigkeit nur bei schwerwiegenden Verstößen aus.

e) Sonstige Ausschlussgründe in einzelnen Landeswettgesetzen

Die vorgenannten Tatbestände bilden in allen Landeswettgesetzen den Kern jener Gründe, welche die Zuverlässigkeit jedenfalls ausschließen. Darüber hinaus normieren einzelne Landeswettgesetze weitere Ausschlussgründe. Salzburg verfügt dabei über den umfassendsten und strengsten Katalog.

aa) Jugendschutz

Nach dem Salzburger Wettunternehmergesetz ist der Bewilligungswerber auch nicht zuverlässig, wenn er von einer Behörde oder einem Verwaltungsgericht wegen Verstößen gegen jugendschutzrechtliche Bestimmungen bestraft worden ist (§ 7 Abs. 1 Z. 4 Salzburger Wettunternehmergesetz).

bb) Geldwäsche

Daneben liegt der Fokus auf der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.⁴⁷ Unzuverlässig ist, wer seinen geldwäscherechtlichen Pflichten nicht nachkommt und deshalb von einer zuständigen Behörde bestraft worden ist. Beispiele für solche Pflichten sind das Unterbleiben einer gebotenen Geldwäschemeldung an die zuständige Geldwäschemeldestelle oder die ordnungsgemäße Zusammenarbeit mit derselben. Die geldwäscherechtlichen Pflichten können sich nicht nur aus dem Landeswettgesetz ergeben, sondern auch aus dem Finanzmarkt-Geldwäschegesetz, der GewO 1994 (§ 366 b Abs. 1) oder Gesetzen, welche die Berufsausübung regeln (Wirtschaftstreuhandberufsgesetz 2017, Bilanzbuchhaltungsgesetz 2014). Das Tiroler Wettunternehmergesetz enthält eine ähnlich umfassende Bestimmung,⁴⁸ schließt die Zuverlässigkeit allerdings erst aus, wenn in den letzten fünf Jahren zumindest zwei Verstöße gegen geldwäscherechtliche Pflichten vorliegen.

Das Einhalten geldwäscherechtlicher Bestimmungen als Maßstab für die Zuverlässigkeit erstreckt sich auch auf natürliche Personen, die als Entscheidungsträger des Wettunternehmens tätig sind oder waren (Geschäftsführer, Vorstand, Aufsichtsrat oder Personen, die sonst maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftsführung ausüben). Hat ein Entscheidungsträger in den letzten fünf Jahren ein Verhalten gesetzt, das der juristischen Person oder eingetragenen Personengesellschaft zurechenbar ist, und wurde sie aufgrund dieses Verhaltens wegen Geldwäscherei oder bestimmten strafbaren Handlungen gegen den öffentlichen Frieden (siehe dazu oben Punkt III.2.a) oder eines Verstoßes gegen geldwäscherechtliche Bestimmungen bestraft, ist der Entscheidungsträger nach dem Salzburger Wettunternehmergesetz nicht zuverlässig und kann später keine Bewilligung als Wettunternehmer erlangen.⁴⁹ Ebenso ist der Bewilligungswerber nicht zuverlässig, wenn er durch behördliche Anordnung aufgrund von Verstößen gegen geldwäscherechtliche Bestimmungen von der Führungsebene des Wettunternehmens abberufen wurde.⁵⁰

IV. Vergleich mit den Zuverlässigkeitsvoraussetzungen in Deutschland

§ 4a Abs. 4 Z. 1 lit. b 3. GlüÄndStV normiert in Form einer Generalklausel, dass der Erlaubniswerber über die erforderliche (personenbezogene) Zuverlässigkeit verfügen muss. Auch in den Landesausführungsgesetzen ist die Zuverlässigkeit Voraussetzung einer Erlaubnis. Grundsätzlich ist zuverlässig, wer Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung und die Vermittlung von Sportwetten ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer sowie für die Erlaubnisbehörden nachvollziehbar durchgeführt werden. Der Sportwettenveranstalter bzw. der Vermittler muss dazu in organisatorischer, personeller und finanzieller Hinsicht in der Lage sein.⁵¹

Um die Zuverlässigkeit festzustellen, prüft die Behörde zunächst Tatsachen, also bereits Vergangenes oder Gegenwärtiges.⁵² Dabei ist das gesamte Verhalten des Erlaubniswerbers relevant⁵³, soweit dieses mit der Tätigkeit als Wettunternehmer zusammenhängt. Dieser Zusammenhang ist bereits gegeben, wenn sich aus dem Verhalten auf die Zuverlässigkeit schließen lässt.⁵⁴ Basierend auf diesen Tatsachen ist durch eine Prognose festzustellen, ob der Erlaubniswerber zukünftig in der Lage sein wird, die einschlägigen Bestimmungen einzuhalten, wie insbesondere den 3. GlüÄndStV sowie die jeweiligen Ausführungsgesetze.⁵⁵ Dass die Behörde die Zuverlässigkeit aufgrund einer Prognoseentscheidung beurteilen darf, welche das gesamte Verhalten des Erlaubniswerbers einbeziehen kann, macht das weite Ermessen der Behörde deutlich. Da der Zuverlässigkeitstatbestand der Erreichung der Ziele des 3. GlüÄndStV (insb. Jugend- und Spielerschutz) dient⁵⁶, sind diese bei der Ermittlung der relevanten Tatsachen zu berücksichtigen. Wenn der Erlaubniswerber ein Verhalten setzt, welches das Erreichen dieser Ziele gefährdet (beispielsweise, wenn die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Veranstalters von Sportwetten nicht den Vorgaben des Jugendschutzes entsprechen⁵⁷), deutet dies bereits auf die Unzuverlässigkeit hin.

Im vom Regierungspräsidium Darmstadt durchzuführenden Erlaubnisverfahren sind der Bewerbung bestimmte Dokumente zum Nachweis der Zuverlässigkeit beizuschließen.⁵⁸ Vorzulegen sind etwa ein Führungszeugnis, eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des zuständigen Finanzamts, Auszüge aus den Vollstreckungsportalen der Länder, Dokumente aus dem Gewerbezentralregister sowie ggf. eine Kopie der Glücksspielrechtlichen Erlaubnis aus dem Herkunftsland des Antragstellers. Diese Vorgaben präzisieren

47 § 7 Abs. 1 Z. 6 und 7 Salzburger Wettunternehmergesetz.

48 § 8 Abs. 2 lit. d und e Tiroler Wettunternehmergesetz.

49 § 7 Abs. 1 Z. 9 Salzburger Wettunternehmergesetz.

50 § 7 Abs. 1 Z. 10 Salzburger Wettunternehmergesetz.

51 VG München, 25.7.2017 – M 16 K 12.1915, Rn. 59.

52 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat (Fn. 15), § 35 Rn. 27.

53 VG Augsburg, 24.11.2014 – Au 5 S 14.1496, Rn. 66.

54 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat (Fn. 15), § 35 Rn. 29.

55 Unter Bezugnahme auf die gewerberechtliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (insbesondere BVerwG, 2.2.1982 – 1 C 146.80, Rn. 11) VGH München, 6.5.2015 – 10 CS 14.2669, Rn. 37; ebenso VG Augsburg, 24.11.2014 – Au 5 S 14.1496, Rn. 66.

56 BVerwG, 25.2.2015 – 8 B 36.14, Rn. 23, BVerwG, 24.11.2010 – 8 C 13.09, Rn. 80.

57 OVG Mecklenburg-Vorpommern, 2.3.2011 – 2 M 225/10, Rn. 18.

58 Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten im Internet und/oder stationär (abrufbar unter https://rp-darmstadt.hessen.de/sites/rp-darmstadt.hessen.de/files/2019_Infoblatt_Erlaubnis_Sportwetten_Internet.pdf).

die Generalklausel des 3. GlüÄndStV und zeigen den Fokus der Behörde bei der Zuverlässigkeitsprüfung. Zudem normieren einzelne Landesausführungsgesetze genauere Bestimmungen zur Zuverlässigkeit des Erlaubniswerbers und enthalten eine Aufzählung von Gründen, welche die Zuverlässigkeit in der Regel ausschließen.

Das Hamburgische Glücksspieländerungsstaatsvertrag-Ausführungsgesetz regelt in § 9 Abs. 5 bspw., dass die Zuverlässigkeit in der Regel nicht gegeben ist, wenn der Erlaubniswerber in den letzten drei Jahren vor dem Antrag wegen eines Verbrechens oder bestimmter Straftatbestände i. Z. m. der Tätigkeit als Wettunternehmer (etwa Diebstahl, Unterschlagung, Erpressung, Hehlerei, Betrug, Sportwettenbetrug, Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben, Untreue, unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels, Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel oder § 27 Jugendschutzgesetz), rechtskräftig verurteilt wurde. Ausschlaggebend ist die rechtskräftige Verurteilung. Das Strafmaß und eine allfällige Aussetzung der Strafe zur Bewährung sind unerheblich.⁵⁹ Liegt eine entsprechende Verurteilung vor, ist der Erlaubniswerber in der Regel unzuverlässig. Im Ausnahmefall kann die Behörde die Zuverlässigkeit dennoch bejahen, wenn etwa die Verurteilung lange Zeit zurückliegt oder die Verurteilung in der Gesamtschau nur ein singuläres Ereignis ist.⁶⁰

Einen ähnlichen Katalog enthält auch § 13 Abs. 5 des Glücksspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt. Das Glücksspielgesetz geht über die hamburgischen Regelungen sogar hinaus und normiert, dass die Zuverlässigkeit regelmäßig nicht vorliegt, wenn in den letzten fünf Jahren ein Verbrechen oder ein bestimmter Straftatbestand i. Z. m. der Tätigkeit als Wettunternehmer begangen wurde. Darüber hinaus enthält die Aufzählung auch Insolvenzstrafaten sowie Verstöße gegen Bestimmungen des Rennwett- und Lotteriegesetzes. Daneben ist die Zuverlässigkeit regelmäßig auch ausgeschlossen, wenn wiederholt und gröblich gegen Bestimmungen des Staatsvertrags oder sonstiger glücksspielrechtlicher Vorgaben verstoßen worden ist oder Anordnungen der zuständigen Behörde nicht eingehalten worden sind.

Beide Beispiele zeigen, wie die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags durch das Zuverlässigkeitserfordernis erreicht werden sollen: Der Wettkunde soll vor Wettunternehmern geschützt werden, die sich durch Begehung einschlägiger Delikte in der Vergangenheit bereits als unzuverlässig erwiesen haben.

Die Bestimmungen zur personenbezogenen Zuverlässigkeit in Österreich und Deutschland stimmen also weitgehend überein. Aufbau durch eine Generalklausel und konkrete Kataloge sowie Inhalt der Zuverlässigkeitsvoraussetzungen sind nahezu ident. Dies liegt insbesondere an den vergleichbaren Zielen der Sportwettenregulierung in beiden Ländern, an denen sich die Zuverlässigkeitsprüfung orientieren soll. Auch wenn die österreichischen Landeswettgesetze umfassende Ausschlussgründe festlegen, welche die Zuverlässigkeit des Bewilligungswerbers an das Erfüllen verschiedenster Rechtspflichten knüpfen, können diese oder ähnliche Tatbestände auch im Rahmen der unbestimmten und sehr weiten Generalklausel des 3. GlüÄndStV und der Ausführungsgesetze herangezogen und geprüft werden. Wesentlicher Unterschied zwischen den Zuverlässigkeitstatbeständen ist, dass die Ausschlusskataloge in den österreichischen Landeswettgesetzen die Zuverlässigkeit je-

denfalls ausschließen, während diese in Deutschland bloß Beispiele liefern, die Zuverlässigkeit aber nicht in jedem Fall ausschließen. Aufgrund weiten Ermessens kann die zuständige Behörde zudem bestimmte Tatsachen von der Prüfung ausnehmen. Das Regierungspräsidium Darmstadt hat in einer öffentlichen Informationsveranstaltung bspw. angekündigt, bisherige Verstöße gegen das normierte Verbot von Online-Casinos in Deutschland nicht in die Beurteilung der Zuverlässigkeit einfließen zu lassen. Aufgrund der zahlreichen Bedenken, die gegenüber der bisherigen Rechtslage bestehen,⁶¹ ist dies unseres Erachtens auch der einzig richtige Weg für das gegenwärtige Sportwetten-Erlaubnisverfahren.

V. Conclusio

Die Sportwettenregulierung in Österreich und Deutschland beinhaltet jeweils umfassende Regelungen zur personenbezogenen Zuverlässigkeit des Bewilligungs- bzw. Erlaubniswerbers. Die grundlegenden Ansätze beider Länder sind zwar verschieden, weil in Deutschland zuerst die Zuverlässigkeit des Sportwettenveranstalters geprüft wird bevor die Betreiber von Wettvermittlungsstellen einer Prüfung unterzogen werden, während in Österreich primär die Zuverlässigkeit des Sportwettenvermittlers, welcher in der Praxis eine Bewilligung beantragen wird, zu prüfen ist und auch der Anknüpfungspunkt bzw. Anwendungsbereich der einschlägigen Normen, insbesondere im Hinblick auf die Internette, unterschiedlich geregelt ist.

Die einzelnen Zuverlässigkeitstatbestände sind in Österreich und Deutschland jedoch materiell vergleichbar geregelt und auch systematisch sehr ähnlich aufgebaut. Ausgangspunkt ist zumeist eine umfassende Generalklausel. Aufgrund dieser Generalklausel kommt der jeweils zuständigen Behörde ein (zum Teil: sehr) weites Ermessen bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit zu. Die Behörde darf sämtliche Tatsachen in Betracht ziehen, welche Aufschluss über die Zuverlässigkeit geben könnten. Daneben enthalten die österreichischen Landeswettgesetze Ausschlussgründe, die jedenfalls zur Unzuverlässigkeit führen. Ähnliche Tatbestände finden sich auch in den Ausführungsgesetzen einzelner Bundesländer. Trotz der teils unterschiedlichen Ansätze haben sämtliche Normen im Ergebnis jedoch denselben Zweck zu erfüllen, denn die gesetzgeberischen Ziele enthalten insbesondere, Sportwetten in einem sicheren und transparenten Rahmen durchzuführen und Spielerschutz sicherzustellen. Zumindest innerstaatlich wären somit einheitliche Standards wünschenswert und der Transparenz sowie der Rechtssicherheit zuträglich.

Summary

The article provides an overview on the different models of personal reliability and suitability rules (Zuverlässigkeitsvoraussetzungen) for sports betting in Austria and Germa-

⁵⁹ Das Hamburgische Glücksspieländerungsstaatsvertrag-Ausführungsgesetz übernimmt die Regelungen der Gewerbeordnung (LT-Drucks. 20/3734, 100); daher werden die Grundsätze des § 33 c GewO herangezogen; siehe *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat (Fn. 15), § 33 c Rn. 41.

⁶⁰ *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat (Fn. 15), § 33 c Rn. 46.

⁶¹ Zu diesen Bedenken und offenen Fragen siehe exemplarisch *Kubiciel*, NVwZ 2018, 841; *Ennuschat*, ZfWG 2018, 202; *Kubiciel*, EuZW 2017, 494; *Schenke*, ZfWG 2018, Heft 5, Beilage, 21.

ny, analyzing the respective provisions of the nine Austrian provincial betting laws and comparing the licensing requirements with the requirements in the German State Treaty on Gambling as well as the corresponding implementation laws in select German federal states. Despite the different approaches in both countries, the laws including

these requirements pursue the same legislative objective, namely that sports betting is offered within a safe and transparent legal framework and player protection is ensured. Thus, a more standardized approach to suitability requirements would be warranted to enhance transparency and legal certainty.

RA Jens Becker, LL.M. Eur., München, Dipl.-Psych. Joachim Häusler, Malta, und Julia Spitze, M.A., Berlin*

Online-Glücksspiele: Warum die Selbstreferenzialität der deutschen Rechtsprechung und die Regulierungsmechanik grundlegende Reformen verhindern

Die Regulierung des Glücksspiels in Deutschland bleibt seit der Verabschiedung des Glücksspielstaatsvertrages von 2008 mit Problemen behaftet. Die damals getroffenen Regelungen (u. a. Internetverbot) waren für die bestehende und wachsende Nachfrage nach Online-Glücksspielen und die technologischen Veränderungen nicht geeignet, um die Ziele des Staatsvertrages (u. a. Kanalisierung auf zugelassene Angebote) zu erfüllen. Auch durch rechtliche Anpassungen, Vollzugsmaßnahmen und umfassende Rechtsprechung konnte dieser Zustand nicht wirksam verändert werden. Die folgende Analyse untersucht am Beispiel der Entwicklung des Verbotes von Online-Glücksspielen, welche strukturellen Ursachen zu diesem Zustand beigetragen haben. Eine erhebliche Rolle spielt dabei die Spannung zwischen einer dynamischen Entwicklung der Glücksspielangebote und der oft langwierigen Bewertung in Gerichtsverfahren. Dadurch fußen Bewertungen der mit dem Glücksspielrecht einzuhegenden Risiken neuer Spielformen (Suchtpotenzial, Manipulationsgefahren) auf oftmals schon überholter wissenschaftlicher Evidenz. Das Entscheidungssystem der Ministerpräsidentenkonferenzen kann der Dynamik des Themas ebenfalls nur schwer gerecht werden. Der Verhandlungscharakter mit Einstimmigkeitserfordernis befördert nur minimale Anpassungen, die oft von Gerichtsurteilen getrieben werden. So entstand ein Kreislauf aus Regulierungs- und Gerichtsentscheidungen, der die Aufnahme neuer Evidenz erschwert. Ein wesentlicher Schritt zum Durchbrechen dieses Kreislaufs liegt aus Sicht der Autoren daher in der gezielten Schaffung einer neuen, breiten Evidenzgrundlage als Ausgangspunkt für die nächste Regulierungsrunde.

I. Glücksspielstaatsvertrag: Revisionen ohne wirksame inhaltliche Änderungen

Seit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 2008 (GlüStV 2008) ist die Diskussion um Online-Glücksspiel nicht verstummt. Wesentliche im Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages von 2012 (GlüStV 2012) gefundene Regelungen – Zulassung der Online-Sportwette im Rahmen der Experimentierklausel, Verbot von Online-Casinospielen – haben sich als nicht umsetzbar erwiesen. Das in § 1 Nr. 2 formulierte Ziel des Staatsvertrages, die Spieler in regulierte Glücksspielangebote zu kanalisieren, wurde auch nach Ansicht

der Fachliteratur verfehlt. Der Glücksspielstaatsvertrag verfehle sein Ziel der Kanalisierung angesichts eines signifikant angewachsenen nicht-regulierten Marktes.¹ Das Online-Spiel wächst Jahr für Jahr weiter und die Spieler nutzen auch Angebote des nichtregulierten Marktes, bezüglich derer eine Erfüllung der strengen Standards beim Jugend- und Spielerschutz nicht vorausgesetzt werden kann.²

Den Landesregierungen ist dieses Problem bekannt. Schon bei der Entstehung des GlüStV 2012 waren die Positionen zum Thema Online-Casino unvereinbar, weshalb nicht zuletzt Schleswig-Holstein dem Staatsvertrag erst nachträglich beitrug³ und eine Ratifizierung des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages verweigerte. Auch in den Debatten zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV 2020) spielte die Diskussion um diese Spielform eine besondere Rolle. Dennoch konnte bisher kein Ergebnis erzielt werden, das eine wirksame Regulierung verspricht. Auch die aktuelle Diskussion über den Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021), der ab Juli 2021 gelten soll, lässt bisher nicht erkennen, wie die Diskrepanz zwischen regulatorischem Anspruch und tatsächlicher Konsumentennachfrage aufgelöst werden kann.

Als 2008 der Glücksspielstaatsvertrag Gestalt annahm, befand sich die Erforschung von Glücksspielen im Internet noch in einer sehr frühen Phase und hat sich seitdem dramatisch weiterentwickelt.⁴ Es ist daher erstaunlich, dass die Länder den Glücksspielstaatsvertrag bis heute dreimal überarbeiteten, sie aber zu keinem Zeitpunkt die Notwendigkeit für inhaltliche Revisionen – insbesondere beim Spielerschutz – sahen. Eine solche Stagnation wäre dann legitim, wenn es in den letzten 10 Jahren keine Weiterentwicklungen beim Spielerschutz im Internet gegeben hätte.⁵

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

- 1 Haucap, Thorwarth, Kunze, von Zimmermann, in: Haucap/Nolte/Stöver (Hrsg.), Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, 2017, S. 106 ff. auch verfügbar unter: https://www.dshs-koeln.de/fileadmin/redaktion/Institute/Sportrecht/Dokumente/Faktenbasierte_Evaluierung_des_GlueStV.pdf.
- 2 Vgl. Jahresreport 2017 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, endgültige Fassung vom 26.11.2018, S. 11 ff.
- 3 Dietlein, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV Einführung, Rn. 7.
- 4 Ladouceur/Shaffer/Blaszczynski/Shaffer, Addiction Research and Theory 2017, 225 ff.
- 5 Lischer, ZfWG 2018, 2 ff.