

Februar 2015

10. Jahrg.

71732

Seite 1-76

# ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht  
*European Journal of Gambling Law*

# 1

*Wolfgang Kubicki*

**1 Editorial**

*Prof. Dr. Dieter Birk*

**2 Wettbürosteuer**

*Prof. Dr. Christian Koenig LL.M.*

**10 Totalverbote von Online-Poker und -Casinospielen**

*Prof. Dr. Gerhard Strejcek, Mag.<sup>a</sup> Lisa-Maria Satzinger  
und Mag.<sup>a</sup> Julia Sautner*

**15 Entwicklung des Glücksspielrechts in Österreich in den Jahren  
2010 bis 2014**

*Antje Sadowski*

**23 Fehlerfolgen im kooperativen Föderalismus**

*Dr. Volker Heeg*

**28 OVG Münster wertet Schleswig-Holsteinische Glücksspiel-  
lizenzen auf**

*Dr. Susanne Koch*

**30 Verkauf von Losgutscheinen ist keine erlaubnispflichtige  
Glücksspielvermittlung**

**36 Tarifbegünstigung auf Vergütungen betreffend Gewinneinkünfte  
BFH, Urt. v. 25.9.2014 – III R 5/12**

**39 Abgeltungswirkung einer Spielbankabgabe  
BFH, Beschl. v. 30.10.2014 – IV R 2/11**

**52 Eilantrag eines in Schleswig-Holstein konzessionierten  
Glücksspielanbieters  
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 13.11.2014 – 13 B 827/14**

**55 Verkauf von Losgutscheinen durch Handelsketten ist keine  
Glücksspielvermittlung  
OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.11.2014 – 6 A 10562/14.OVG**

**62 Gebot der Trennung von Spielhalle und Sportwett-  
vermittlungsstelle  
OVG Niedersachsen, Beschl. v. 11.12.2014 – 11 ME 211/14**

**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

## Online Gaming im Spannungsfeld zwischen deutscher und europäischer Regulierung

### DVTM stellt Konvergenzstrategie für Milliardenmarkt „Online-Gaming“ vor

*In January 2015 an Executive Event from DVTM e. V. for „Online-Gaming-Strategy“ took place in München.*

*Topics were, among others, regulatory aspects, the convergent development of Online-Gaming, Media and Telecommunication and the role of the EU.*

*The participants agreed on the needs of political awareness and a common sense for supplier, politics and consumer protection.*

Internationale Anbieter in Deutschland kämpfen weiterhin mit der gesetzlichen Unsicherheit: Der sich im europäischen Umfeld positiv entwickelnde konvergente Online-Gaming-Markt wird dauerhaft durch die fehlende Regulierung ausgebremst und ein Ende der rechtsstaatlichen Unsicherheit ist nicht in Sicht.

Auch nach der Novellierung des Glücksspielrechts, welche aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes erforderlich wurde, besteht weiterhin eine erhebliche rechtliche Unsicherheit. Für die Branche bedeutet das, dass dieser Markt, der sich im konvergenten europäischen Umfeld positiv entwickelt, durch langandauernde Rechtsunsicherheit und fehlende effektive Regulierung ausgebremst wird.

Dies war das Kernthema des 7. DVTM Executive Dinners in München. Zum Thema „Milliardenmarkt Online-Gaming: Spannungsfeld zwischen europäischer und deutscher Regulierung“ kamen über 40 Branchenexperten und hochrangige Vertreter der TK- und Medien-Branche zusammen. Mit Vorträgen über Werberichtlinien, zur Rolle der EU und der konvergenten Entwicklung von Online-Gaming, TK und Medien bekamen Gäste und Medienvertreter interessante Einblicke über die aktuellen Entwicklungen.

Neben der konvergenten Regulierung des Online-Gaming-Marktes in Deutschland steht für Vertreter aller Branchen der faire Interessenausgleich zwischen Verbraucherschutz, Politik und Anbietern im Vordergrund.

Einigkeit bestand bei den Teilnehmern darin, dass zunächst seitens der Politik eine klare Positionierung zur Konzessionsvergabe erfolgen muss. Ein jahrelanges weiteres Zuwar-

ten und Abwarten gerichtlicher Verfahren würde nur den bisher ungeregelten Zustand weiter verlängern, womit die eigentlich angestrebten Ziele eines Marktes mit Einhaltung von Spieler- und Jugendschutzvorschriften nicht erreicht werden können.

Der DVTM verfolgt als Verband konsequent einen konvergenten Ansatz und setzt sich für faire Wettbewerbsbedingungen und Interessenausgleich ein – und das auch für den konvergenten Wachstumsmarkt der Online-Gaming-Branche.

Von Seiten der Politik kommt keine Entscheidung. Deswegen muss die Industrie handeln. An den hochkarätigen Gästen aus den verschiedensten Branchen wurde deutlich, welche branchenübergreifende Bedeutung die Forderungen der betroffenen Unternehmen haben. Das gemeinsame Ziel ist eine verbraucherorientierte, rechtssichere und EU-konforme Regulierung des deutschen Online-Gaming-Marktes.

Der Verband hat eine Konvergenzstrategie für TK, Medien und Online Anbieter gleichermaßen entwickelt. Basierend auf der Kodex Erweiterung um Regelungen zum „Responsible Online-Gaming“ soll so ein „common sense“ zwischen Anbietern, Politik und Verbraucherschutz geschaffen werden. Gleichzeitig wird damit die Entwicklung eines proaktiven und praktikablen Modells für einen konvergenten Online-Gaming-Markt vorangetrieben.

Aus juristischer Sicht ist der Kodex die ideale Ergänzung für die Umsetzung einer konvergenten Regulierung innerhalb des Online-Gaming-Marktes. Wer bereit ist den Vorgaben von EU und Verbraucherschutz zu folgen, wird unterzeichnen und damit verantwortlich zeichnen für eine gesetzeskonforme Umsetzung der Richtlinien.

Die Initiative des DVTM wird von EU Vertretern ausdrücklich begrüßt und einen entscheidenden Einfluss auf die politische awareness haben. Der Politik wird damit eine Antwort gegeben für eine schnelle Klärung von offenen Fragen. Ziel ist die kurzfristige Öffnung des Marktes, analog zu anderen europäischen Ländern – und das unter Wahrung des Interessenausgleiches.

Dr. Wulf Hambach\*

## EU-Harmonisierung des Glücksspielmarktes

### Der Königsweg für Verbraucher, Politik und Wirtschaft?

Die EU-Kommission wird gemeinhin als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet. Im Rahmen ihres Aktionsplans zum Online-Glücksspiel<sup>1</sup> kümmert sie sich jedoch nicht nur um die Einhaltung des Unionsrechts. Vielmehr hat Sie sich explizit dem „Schutz der Verbraucher und Bürger, Minderjährigen und besonders gefährdeten Gruppen“ verschrieben<sup>2</sup> und daher im letzten Jahr Grundsätze zur Sicherstellung eines effizienten Verbraucherschutzes im Bereich der Online-Glücksspieldienstleistungen empfohlen.<sup>3</sup>

So kontrovers das Thema Glücksspiel und seine rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und einigen anderen Mitgliedstaaten der EU auch diskutiert wird, beim Thema Verbraucherschutz sollte ein EU-weiter Kompromiss möglich sein. Gerade aus Deutschland, genauer dem Bundesrat, kommt jedoch Widerspruch.

Der Bundesrat nahm die Regulierungsvorschläge in seiner Mitteilung vom 14. Oktober 2014 (Drucksache 424/14) lediglich „zur Kenntnis“ und ließ die Kommission zugleich wissen, dass seiner Auffassung nach kein Bedürfnis für eine Harmonisierung im Bereich Online-Glücksspiele bestehe und es „Sache der Mitgliedstaaten sei, im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß ihren eigenen kulturellen, sozialen und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Traditionen zu beurteilen, was erforderlich ist, um den Schutz vor spezifischen Gefahren des Glücksspiels zu bewahren.“ Im politischen Sprachgebrauch nur eine höfliche Umschreibung für „Danke, liebe EU Kommission, aber um das Thema Verbraucherschutz kümmern wir uns in Deutschland selbst.“

Aber was ist erforderlich um auch die deutschen Verbraucher zu schützen? Die Antwort gibt der GlüStV selbst, gleich zu Beginn in § 1 Nr. 2 GlüStV. Um Verbraucher, Minderjährige oder gefährdete Spieler zu schützen, soll der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt werden. Kanalisierung der Kundenachfrage nennt man das. Nur wie ist es um diese Grundvoraussetzung des Verbraucherschutzes bestellt?

#### Der GlüStV scheitert an seinen eigenen Vorgaben

Auch mehr als zweieinhalb Jahre nach seinem In-Kraft-Treten ist im Prinzip keines der Regulierungsvorhaben umgesetzt worden. Das öffentliche Vergabeverfahren hängt in gerichtlichen Auseinandersetzungen fest. Ebenso kurios, die Väter des GlüStV scheinen zu ignorieren, dass sich Deutschland zwischenzeitlich zum zweitgrößten Online-Pokermarkt der Welt entwickelt hat. Die Regulierung dieses Bereichs hält man allerdings nach wie vor für nicht angezeigt und verbietet Online-Poker ebenso wie Online-Casinospiele komplett. Das aktuelle Vollzugsinstrument der Wahl,<sup>4</sup> das sog. „Financial Blocking“, bei dem Bank- und Finanzinstitute dazu verpflichtet werden sollen, die Finanzströme zu illegalen Glücksspielanbietern zu unterbrechen, begegnet erheblichen Vorbehalten. Nicht nur Daten-

schützer sind alarmiert – auch die praktische Umsetzung stellt sich als unbrauchbar und ineffektiv heraus.<sup>5</sup>

Stattdessen meint man, auch im Internetzeitalter den Spieltrieb der Bürger durch bzw. in die terrestrischen staatlichen Spielbanken kanalisieren zu können. Doch auch hier herrscht Ratlosigkeit bei allen Beteiligten. So fiel 2012 die Entscheidung im Land Nordrhein-Westfalen ein fünftes Spielcasino zu eröffnen, 2013 erteilte man die Lizenz an die Stadt Köln. Umgesetzt wurde bis heute nichts. Ganz im Gegenteil: Am geplanten Standort ist nichts geschehen, ein Stadtratsmitglied verneint sogar die Entstehung des geplanten Baus.<sup>6</sup> Ähnliche Verwicklungen kennt man sonst nur vom geplanten Hauptstadt-Flughafen BER.

Ganz anders die Lage in Schleswig-Holstein, hier hatte sich die damalige Landesregierung der Ratifizierung des Glücksspielstaatsvertrages verweigert und ein eigenes Glücksspielgesetz erlassen. Auf dessen Grundlage wurden 48 Lizenzen für Online Casino, Poker und Sportwetten mit einer Laufzeit von sechs Jahren vergeben.<sup>7</sup> Das Lizenzverfahren folgte strengen Maßgaben. Der Verbraucherschutz, die Vorbeugung von Spielsucht und Bekämpfung von Geldwäsche waren stets Leitlinie des staatlichen Handelns in Schleswig-Holstein.

#### Vorbild Schleswig-Holstein

Im Gegensatz zum Votum des Bundesrates, war die schleswig-holsteinische Regierung stets für die Empfehlungen der EU-Kommission offen. Sowohl das GlüG SchlH, als auch die GGVO erfüllen die von der EU-Kommission gewünschten Anforderungen. Insbesondere regelt die GGVO die von der EU-Kommission empfohlenen wesentlichen Punkte wie Spielerregistrierung, Einrichtung von Limits und Sperren beim Glücksspielanbieter, Sperren und Schließen von Spielerkonten und den Spielerschutz. Zudem haben sich alle Lizenznehmer zu einer Selbstregulierung nach dem Code of Conduct des Deutschen Werberats verpflichtet.

Genau dort setzt auch die EU-Kommission an. Ihre Empfehlungen sind nur im Zusammenspiel von staatlichen Aufsichtsbehörden, Glücksspielunternehmen und Bürgern erfolgreich umsetzbar. Für das Gelingen der Kanalisierung und damit aller Regulierungsbestrebungen insgesamt benötigen die lizenzierten Unternehmen angemessene Rah-

\* Dr. Wulf Hambach ist Gründungspartner der Law Boutique Hambach & Hambach und konzentriert seine Beratung insbesondere auf das Glücksspielrecht.

1 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1135\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1135_de.htm).

2 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/gambling/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_de.htm).

3 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-828\\_de.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-828_de.htm?locale=en).

4 <http://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/122820.html>.

5 <https://www.datenschutzzentrum.de/artikel/860-Datenschutzrechtliche-Bewertung-der-Regelungen-zum-Financial-Blocking-zur-Verhinderung-illegalen-Gluecksspiels-im-Internet.html>.

6 <http://www.rundschau-online.de/koeln/spielbank-in-koeln-spekulativen-um-casino-standort,15185496,29632224.html>.

7 Nach Aufhebung des Gesetzes nach dem Regierungswechsel gelten die erteilten Lizenzen befristet bis zu deren zeitlichem Ablauf fort.

menbedingungen, die ein profitables Wirtschaften ermöglichen. Fehlt diese Voraussetzung, gewinnt immer nur der Schwarzmarkt, in dem die Verbraucher schutzlos gestellt sind.

Es wäre wünschenswert, wenn sich diese Einsicht auch bei den deutschen Ländervertretern durchsetzen würde. Dann hätte der nächste Glücksspielstaatsvertrag eine echte Chan-

ce, den Königsweg zu beschreiten, der im Rahmen eines harmonisierten und konvergenten EU-Glücksspielmarktes sowohl Verbraucherschutz als auch Rechts- und Investitionssicherheit für die Wirtschaft gewährleistet und nicht zuletzt erhebliche Steuereinnahmen für den Staat generieren könnte.

Kevin O'Neal\*

## Der Online-Gaming-Markt

### Alles andere als Wilder Westen: konvergenter Milliardenmarkt für Medien, TK und Gaming Branche?

#### Wer wir sind & was wir tun

Amaya betreibt mit der Rational Group u. a. die Online-Plattformen Pokerstars und Full Tilt Poker – zusammen bilden beide Marken das weltweit größte Online-Pokerangebot. Neben der umfangreichsten Auswahl an Pokervarianten und Online-Turnieren bietet die Rational Group auch Live-Pokerturniere an und entwickelt erfolgreiche Pokerformate für TV und Online. Im Rahmen der Live-Events richtet die Rational Group jährlich mehr als 800 Turniere aus, bei denen Preisgelder von über 215 Millionen US-Dollar ausgespielt werden. Amaya hat ihren Hauptsitz in Montreal, Kanada, und verfügt über Büros in Nordamerika (Kanada, USA), Lateinamerika (Mexico), Europa (Schweden, Irland, Großbritannien, Malta, Gibraltar), Australien und Costa Rica. Das Unternehmen ist an der Börse in Toronto gelistet und beschäftigt weltweit über 1.700 Mitarbeiter. Die Software von PokerStars und Full Tilt zeichnet sich durch die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Spieler-Erfahrungen, einem konkurrenzlosem Kundendienst und innovativen Technologien aus. In Bezug auf Zahlungssicherheit, Spielintegrität und Sicherheit der Spielerguthaben führt das Unternehmen die Branche an.

#### Höchste Standards

Die Unternehmensphilosophie von Amaya setzt klare Zeichen: Man fühlt sich ausnahmslos dem Prinzip des fairen und verantwortungsbewussten Spielens verpflichtet, mit dem Ziel, den Spielern einen sicheren Rahmen zum Pokerspielen zu bieten. Die Rational Group verkörpert die höchstmöglichen Standards für verantwortungsvolles Spielen und die Prävention von Spielsucht. So bietet das Unternehmen Ratschläge für verantwortungsvolles Spielen und Beratungshilfe an. Zudem können Nutzer ihr eigenes Spielverhalten testen und haben die Möglichkeit, sich selbst für eine gewisse Zeit zu sperren. Personen unter 18 Jahren dürfen auf den Plattformen grundsätzlich nicht pokern.

Jeder Spieler, der ein Konto eröffnet, muss seine Altersangabe nachweisen sowie die Richtigkeit seiner persönlichen Daten versichern. Mithilfe dieser Sicherheitsstandards erfüllt die Gruppe die Anforderungen der EU-Kommission in den europäischen Märkten. Auch bei sämtlichen Marketing- und Werbeaktivitäten werden diese Grundsätze strikt beachtet.

#### Rekordanzahl Lizenzierungen

Kein anderes Online-Gaming-Unternehmen hält so viele Lizenzierungen im Online-Pokerbereich wie die Rational Group. Sofern aufgrund der landesspezifischen Legislative keine Lizenzierungsmöglichkeit besteht, arbeitet Rational mit den nationalen wie internationalen Aufsichtsbehörden eng zusammen und setzt sich für eine sinnvolle globale Regulierung ein. So nimmt die Rational Group eine Vorbildfunktion für die Erreichung sämtlicher Standards in allen regulierten Märkten ein. Pokerstars ist seit Oktober 2014 Mitglied des Deutschen Verbandes für Telekommunikation und Medien (DVTM) und hat maßgeblich dazu beigetragen, dass der Kodex um die Gaming Branche erweitert wird.

#### Appell für Reform

Amaya und seine Marken appellieren im Einklang mit der EU-Kommission an die Gesetzgeber jedes Landes, für eine Harmonisierung und Vereinheitlichung der Mindeststandards innerhalb des Online-Glücksspiels einzutreten. Die Industrie braucht einen rechtssicheren Regulierungsrahmen für alle Marktbeteiligten – gerade im Sinne des Verbraucherschutzes.

\* Kevin O'Neal ist Director Business Development bei PokerStars.

Dr. Wolfram Kessler\*

## Die Werberichtlinien zum Glücksspielvertrag Willkür und Zensur, staatlicher Protektionismus ohne Perspektive ?

*Der einer verfehlten Regulierung geschuldete und nun seit Jahren andauernde Stillstand im Sportwettbereich kennt neben Veranstaltern und Kunden vor allem einen Leidtragenden, den Werbemarkt.*

Sportvereinen und Medienhäusern entgehen interessante Werbeverträge, weil die fortdauernde Rechtsunsicherheit die gezielte Entwicklung des Sponsoring- und Werbemarktes, wie sie in anderen europäischen Ländern zur Normalität gehört, erheblich behindert. Dabei ist gerade die Werbe-regulierung im Bereich der Sportwette ein Feld, in dem die Interessen der Anbieter mit den legitimen Schutzinteressen des Staates weitgehend konform laufen.

Aus Sicht der Glücksspielanbieter dürfte der vom Gesetzgeber zunächst gewählte Regelungsrahmen in § 5 Abs. 1 GlüStV kaum zu beanstanden sein. Er entspricht nicht nur der gesetzgeberischen Verantwortung, sondern spiegelt letztlich auch die Interessen der Sportwettindustrie wider. Nach der genannten Norm ist Glücksspielwerbung zunächst allgemein an den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages auszurichten. Diese Ziele, also die Bekämpfung problematischen Spielverhaltens, die Kanalisierung des Angebotes weg vom Schwarzmarkt, der Jugend- und Spielerschutz und nicht zuletzt der Schutz der Integrität des Sports und die Bekämpfung krimineller Machenschaften, sind letztlich zwingende Voraussetzung nachhaltig erfolgreicher unternehmerischer Tätigkeit im Bereich der Sportwette.

Konkretisiert hat der Gesetzgeber in § 5 Abs. 2 GlüStV, dass sich die Werbung nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten darf. Darüber hinaus ist irreführende Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere solche, die unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne enthält, verboten. Die beiden erstgenannten Fallgruppen sind schon aus sich heraus nicht werberelevant. Weder Minderjährige, noch Kunden mit problematischem Spielverhalten sind, allein schon wegen der zivilrechtlichen Haftungsproblematik, als Adressaten für eine entsprechende Produktbewer-

bung relevant. Während unzutreffende Aussagen über zu erwartende Gewinne möglicherweise noch eine Begründung aus Sicht des Marketings erfahren könnten, dürfte allein der Druck wettbewerbsrechtlicher Verfahren hier einen wirksamen Riegel vorschieben.

Die Erfahrung der letzten Jahre, seit in Krafttreten des aktuellen Staatsvertrages, hat auch gezeigt, dass Exzesse in der Werbung, die den konkretisierten Zielen des Regelwerkes zuwiderliefen, kein praktisches Problem darstellt. Die Branche scheint sich hier in sinnvoller Weise selbst zu regulieren. Bei der teilweise sehr aggressiven Werbung für die staatlichen Lottoangebote, insbesondere die Bewerbung millionenschwerer Jackpots kann dies jedoch vortrefflich hinterfragt werden.

Weitaus kritischer ist dagegen die auf Grundlage des § 5 Abs. 4 GlüStV erlassene Werberichtlinie zu sehen. Angesichts des ins Stocken geratenen Konzessionsverfahrens erlangte diese Regelung, die zunächst unter dem Stichwort staatlicher Zensur zurecht massive Kritik erfahren hatte, bis heute im Sportwettbereich aber keine praktische Relevanz. Scheiterte die Anwendung zunächst mit der fehlenden Konzessionierung an einer Grundlage für die Erteilung von Werbeerlaubnissen, dürfte die Entscheidung des VG Wiesbaden vom 11.8.2014 (Az.: 5 K 63/13WI), die schon die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des normgebenden Glücksspielkollegiums in Zweifel zog, der Werberichtlinie derzeit jede praktische Bedeutung im Bereich der Sportwette genommen haben.

So sprechen die Erfahrungen aus einem in Deutschland nun seit mehreren Jahren bestehenden und weitgehend staatlich unkontrollierten Markt dafür, dass die Glücksspielwerbung jenseits der Grundnormen des Staatsvertrages keiner staatlichen Regulierung bedarf, sondern hier die Selbstregulierung der Branche zu hinreichenden Ergebnissen führt.

\* Dr. Wolfram Kessler ist als Rechtsanwalt im Bereich des Glücksspielrechts auf Malta tätig.

Der Deutsche Verband für Telekommunikation und Medien (DVTM) ist die zentrale Schnittstelle der an der Wertschöpfungskette Telekommunikation, Medien und Energie beteiligten Unternehmen. Darunter sind Diensteanbieter, Netzbetreiber, Serviceprovider, Reseller, technische Dienstleister, Medien- und Verlagshäuser sowie Consulting- und Inkassounternehmen zu finden. Ziel des Verbandes ist es, im Einklang mit Verbrauchern, Politik und Wirtschaft einen zukunftsorientierten, innovativen und wettbewerbsfähigen Telekommunikations- und Medienmarkt zu schaffen.

Die über 50 Mitglieder des Verbandes agieren freiwillig im Rahmen des Kodex Deutschland für Telekommunikation und Medien. Der Kodex formuliert Branchenstandards und befähigt dazu, den Markt aktiv mitzugestalten. Der DVTM ging aus dem bereits 1997 gegründeten Fachverband Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste (FST) hervor. Im Februar 2011 erfolgte die Umbenennung in DVTM.