

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

nipulationssoftware verwendet habe, es sei aber für das Gericht keine andere Erklärung für die Abweichung zwischen dem Ausleseergebnis durch die Finanzverwaltung und den Zählwerkausdrucken ersichtlich.

Das HmbSpVStG war jedenfalls für Besteuerungszeiträume bis Juli 2012 sowohl mit dem GG als auch mit Unionsrecht vereinbar. Lassen die Spielgeräte eine zutreffende Ermittlung des Spieleinsatzes nicht zu, weil einzelne Vorgänge, die zu einer Minderung des Spieleinsatzes führen würden, nicht erfasst werden, können die aufgezeichneten Spieleinsätze im Rahmen einer Schätzung ohne Abschläge als Bemessungsgrundlage der Spielvergnügungsteuer anzusetzen sein.⁷⁷

Das HmbSpVStG ist verfassungs- und unionsrechtskonform. Die Spielvergnügungsteuer-Nachschau nach dem HmbSpVStG ist ohne Anlass zulässig. Die Nachschau erlaubt dem FA die Auslesung der Daten von Spielgeräten mit Hilfe eigener Auslesegeräte sowie deren Speicherung. Hat das FA den Spieleinsatz exakt ermittelt, ist der Ansatz der entsprechenden Bemessungsgrundlage keine Schätzung.⁷⁸

IX. Fazit

Die Rechtsprechung hat im Berichtszeitraum insbesondere zu Fragen der Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen

aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen weitere Erkenntnisse gebracht. Der Gesetzgeber hat Änderungen im Bereich der Rennwett- und Lotteriesteuer vorgenommen. Im Übrigen wurden von der Rechtsprechung auch verschiedene Fragen der Haftung geklärt.

Summary

The taxation of revenues and profits from gambling and games of skill involves different legal matters. These matters concern national and European law. The legislator has made changes in the area of racing betting and lottery tax. The case law also clarified various liability for tax issues. The following article traces the current legal developments. The article continues the summary Schmittmann, Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2018, ZfWG 2019, 101 ff.

77 So BFH, Urt. v. 21.2.2018 – II R 21/15, BFHE 261, 62 ff. = BFH/NV 2018, 896 ff.; Vorinstanz: FG Hamburg, Urt. v. 27.8.2014 – 2 K 257/13.
78 So BFH, 5.11.2019 – II R 15/17.

Dr. rer. nat. Jörg Bewersdorff, Limburg*

Die Regulierung von Spielautomaten in den Niederlanden – ein Vergleich zu Deutschland

Obwohl es viele, hier im Folgenden im Detail dargelegte Parallelen zwischen Deutschland und den Niederlanden bei der Regulierung gewerblicher Spielautomaten gibt, wurden fundierte Vergleiche bisher nicht angestellt. Dies ist insbesondere deshalb höchst bedauerlich, weil sich die niederländische Glücksspielregulierung als gutes Vorbild eignen würde für eine kohärente Gesetzgebung als Resultat eines kompetent geführten, ideologisch unbelasteten Diskurses. Die jeweilige deutsche Situation wird nur dann zu Vergleichszwecken dargestellt, wenn sie im Kreis der angesprochenen Leser nicht als allseits bekannt vorausgesetzt werden kann.

I. Glücksspiele und ihre Nutzung

Das Königreich der Niederlande, so der offizielle Staatsname, hat etwas über 17 Mio. Einwohner, was einem Fünftel der deutschen Bevölkerung nahekommt. Die Fundamentaldaten zu Wohlstand und Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung unterscheiden sich kaum von denen in Deutschland.

Die Anzahl der in den Niederlanden 2018 betriebenen Geldspielautomaten betrug 17.429 in Spielhallen und 16.389 in Gaststätten.¹ Um einen Vergleich mit Deutschland zu ermöglichen, müssen in Spielhallen bei den dort verbreiteten Multi-Player-Automaten wie Roulette² die Spielstellen einzeln gezählt werden, wobei man 27.866 Spielstellen erhält.³ Damit ist die Anzahl der Spielautomaten pro Kopf annähernd fast gleich hoch wie in Deutschland, wo 2018 noch

240.000 Geldspielgeräte, davon etwa ca. 30 % in Gaststätten, aufgestellt wurden.⁴ Allerdings sind in den Niederlanden derzeit keine extrem scharfen Einschnitte zu erwarten wie in Deutschland, wo die Zahl der Geldspielgeräte derzeit drastisch schrumpft. Die Reduktion in Deutschland betrifft etwa 5.000 Geräte in der Gastronomie zum 1.11.2019⁵ und eine deutlich höhere, aufgrund laufender Verwaltungs- und Gerichtsverfahren aber noch nicht feststehende Zahl durch die Ausführungsgesetze zum Glücksspielstaatsvertrag.⁶

Der Gesamtumsatz aller legalen Glücksspielangebote betrug in Deutschland 2017 insgesamt 12,04 Mrd. EUR⁷ und in den Niederlanden 2,53 Mrd. EUR,⁸ was pro Kopf ungefähr gleich hoch ist.

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 Kansspelautoriteit, Jaarverslag 2018, 19.
2 Neben Roulette-Anlagen gibt es auch Multi-Player-Geräte, bei denen jede Spielstelle ähnlich wie bei deutschen Geldspielgeräten mit mehreren Spielstellen (§ 13 Nr. 8a u. 8 b SpielV, in der Regel mit zentralem Jackpot) die Anmutung eines üblichen Spielgerätes besitzt.
3 Hochrechnung auf Basis des bisher nur für 2017 veröffentlichten Verhältnisses von 1,6: Kansspelautoriteit, Marktscan landgebonden kansspelen 2017, 82.
4 Vieweg, ifo Forschungsberichte, Bd. 94, 2.
5 VDAI, tinyurl.com/rbw7ea9.
6 VDAI (Fn. 5) schätzt eine Gesamtzahl von 220.000 am Jahresende 2019, wobei dies nur ein Zwischenstand ist, siehe z. B. Berliner Morgenpost, 25.8.2016, „Hälfte der Spielhallen in Berlin muss schließen“. Übersicht zum aktuellen Stand der Rechtsprechung: Punkt 2.2 unter vdai.de/frames.htm#rechtsprechung.htm.
7 Vieweg (Fn. 4), 8.
8 Kansspelautoriteit, Jaarverslag 2018, 25.

In einer 2004 in den Niederlanden durchgeführten Untersuchung betrug der Anteil pathologischer Spieler in der Altersgruppe ab 16 Jahren 0,31 %, wovon 61 % auch Spielautomaten spielten,⁹ und zwar inklusive solcher Angebote in Spielbanken.¹⁰ Bezogen auf aktuell, d. h. maximal ein Jahr zurückliegend, erfüllte Pathologie-Kriterien betrug der Anteil allerdings nur 0,22 % bzw. bei einer Folgestudie im Jahr 2011 sogar nur 0,15 %.¹¹ Im Vergleich dazu beträgt der Anteil pathologischer Spieler unter Erwachsenen in Deutschland 0,31 % im Jahr 2017 nach 0,37 % zwei Jahre zuvor, wobei davon aber nur 33 % bzw. 24 % auch Geldspielgeräte spielen, in der Regel aber nicht ausschließlich.¹² Der Anteil pathologischer Spieler, die auch Geldspielgeräte spielen, ist demnach relativ konstant gleich 0,1 %. Symptomatisch optimierte Ausfilterungen, die sich im Sinne der diesbezüglich unzweideutigen DSM-5-Klassifikation an aktuell erfüllten Symptomen und nicht nur an einer aktuellen Glücksspielprävalenz orientieren, wurden in Deutschland zum Teil nur unzureichend vorgenommen.¹³

Das, was in Deutschland wiederholt und zunehmend gefordert wird,¹⁴ wurde in den Niederlanden bereits umgesetzt. Seit dem 1. April 2012 fungiert die Kansspelautoriteit (KSA) als zentrale Regulierungsbehörde für Glücksspiel. Ihre rechtliche Grundlage ist Artikel 33 des Gesetzes über Glücksspiele (Wet op de kansspelen, WOK)¹⁵. Die KSA überwacht die genehmigten Glücksspielanbieter, bekämpft das illegale Glücksspiel und trifft Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher vor Spielsucht (Art. 33 e WOK). Neben den jährlichen Berichten der KSA, die auch in Englisch veröffentlicht werden und umfangreiche Statistiken zu allen Glücksspielangeboten enthalten,¹⁶ liegt für die ersten fünf Jahre eine kritische Evaluierungsstudie vor, die von fünf Universitätsforschern erstellt wurde.¹⁷

II. Spielautomaten in den Niederlanden

Die gesetzlichen Grundlagen für Spielautomaten, überwiegend in Form von Ermächtigungen zur Erlassung detaillierter Anforderungen, sind in den Niederlanden in Art. 30 m bis 30 s WOK geregelt.¹⁸ Eingeschlossen sind auch die Spielautomaten in den aktuell 14 Spielcasinos,¹⁹ deren Privatisierung derzeit angestrebt wird.²⁰ Bekanntermaßen sind in Deutschland beide Bereiche rechtlich komplett getrennt: Die Anforderungen an Bauartzulassungen für gewerblich betriebene Spielautomaten, international meist als „Street Market“ bezeichnet, sind auf Bundesebene in Gewerbeordnung (§ 33 c bis i GewO) und Spielverordnung (SpielV) geregelt.²¹ Insbesondere zu Konstruktionsmerkmalen wird auf detaillierte Darstellungen der Genese,²² speziell der beiden letzten beiden Novellierungen,²³ verwiesen. Die Anforderungen an Casino-Slots sind länderspezifisch in Spielbankengesetzen geregelt.²⁴

1. Spielautomaten in Spielbanken

Die in niederländischen Spielcasinos aufgestellten Automaten müssen diverse Anforderungen erfüllen, die aus deutschen Spielcasinos in dieser Weise unbekannt sind und auch nur zum Teil von den aufgestellten Spielautomaten erfüllt würden:

Der maximale Einsatz pro Spiel beträgt 50 EUR (Art. 8 Abs. 1 lit. f Beschikking casinospelen 1996,²⁵ BCS, Verordnung für Casinospiele), wobei in deutschen Spielbanken

meist Höchstesätze von 100 EUR üblich sind, zum Teil aber auch bis 500 EUR.²⁶ Der Abstand zwischen zwei Spieleinsätzen muss mindestens 3 Sekunden betragen (Art. 8 Abs. 1 lit. h BCS), was bei Automaten deutscher Spielbanken oft unterschritten wird. Ferner muss die Auszahlquote mindestens 80 % betragen (Art. 8 Abs. 1 lit. g BCS), was alle Automaten in niederländischen und deutschen Spielbanken deutlich übertreffen dürften. In deutschen Spielbanken gibt es allgemein keine Einsatz- und Gewinnlimitierungen. Zu den punktuellen Ausnahmen gehört Sachsen-Anhalt, wo alle internen Jackpots einer Spielbank auf insgesamt 500.000 EUR und ein Spielbank-übergreifender Jackpot auf 1 Mio. EUR begrenzt sind.²⁷

2. Generelle Anforderungen an Spielautomaten

Weitere, in den Niederlanden geltende Anforderungen limitieren den Wert von Tickets auf 1000 EUR (Art. 8 Abs. 2 lit. a BCS) und betreffen weitere Konstruktionsmerkmale, die gemäß Artikel 8 Abs. 2 BCS die Anforderungen von Art. 7 der Zusatzvorschriften für Spielautomaten 2000

9 de Bruin/Meijerman/Leenders/Braam, Verslingerd aan meer dan een spel, WODC 2006, 29 u. 64 (Tab. 11).

10 de Bruin et al. (Fn. 9), 42 (Tab. 6) u. 70 bis 72.

11 Interval, Gokken in Kaart, 2011, 16.

12 BZgA, Glücksspielverhalten in Deutschland, Survey 2017: 128 (Tab. 23) u. 251 (Tab. 46); Survey 2015: 97 (Tab. 23) u. 188 (Tab. 45). Die Anteile der Spielformnutzungen wurden, um zumindest ansatzweise genügend umfangreiche Stichprobendaten zu erhalten, von den Survey-Autoren unter den mindestens problematisch Spielenden ermittelt. Bemerkenswert ist, dass diese Anteile in den Statistiken des regelmäßigen Berichts von Meyer (Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: DHS, Jahrbuch Sucht, zuletzt 2019, S. 105 f.) nicht referiert werden. Stattdessen werden nur die wesentlich höheren Anteile in der deutlich kleineren Grundgesamtheit der Klienten von Beratungsstellen referiert. Eine Verknüpfung beider Anteile ist statistisch allerdings keinesfalls zulässig; wird aber zumindest implizit selbst in Leitmedien praktiziert, siehe z. B. ZDF, Kontrollverlust und Milliardengewinne, Homepage vom 13.3.2019 auf Basis einer dpa-Meldung, tinyurl.com/y5zbhyc.

13 American Psychiatric Association, DSM 5, 2013, 585 f., wo im Vergleich zu DSM-IV, 2004, 618 und darauf aufbauenden Untersuchungen (z. B. Bühringer et al., Sucht, 53, 2007, 296, 298 f.) eindeutige Kriterien für die Aktualität der verwendeten Symptome vorgegeben werden. Zusätzlich wurde bei zwei Items eine häufige Erfüllung des Kriteriums vorgegeben.

14 Becker, ZfWG, Sonderbeilage 3/2018, 5.

15 wetten.overheid.nl: Auf der Homepage der Regierung (*overheid*) können alle Gesetze (*wetten*) und Verordnungen abgerufen werden.

16 www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/jaarverslag/ abgerufen am 3.1.2019, noch detailliertere Angaben enthalten die ebenfalls über die Homepage erhältlichen Marktscan-Veröffentlichungen (siehe Fn. 3).

17 Van Erp/de Kruijff/Kingma/Blom/Bouwman, Kansens begrensd: Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012–2016, 2017.

18 Für den Vollzug vor Ort müssen die Nachbaugeräte nach Art. 30 r WOK ähnlich wie in Deutschland durch Zulassungszeichen (*merktekens*, wörtlich Markierung) gekennzeichnet sein.

19 KSA, Annual report 2015, 21.

20 KSA, Annual report 2017, 41.

21 Odenthal, Das gewerbliche Spielrecht, in: Gebhardt/Korte, Glücksspiel, 2. Aufl., 2018, 559 bis 586.

22 Bewersdorff, ZfWG, 2015, 182.

23 Bewersdorff, ZfWG, 2018, 357.

24 Gebhardt/Gohkre, Spielbankenrecht, in: Gebhardt/Korte (Fn. 21), 457 bis 504.

25 wetten.overheid.nl, Entwurf in Deutsch: EU-Notifiz. 1997/420/NL.

26 Meyer/Bachmann: Spielsucht. Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten, 4. Aufl., 2017, 20.

27 Nr. 10.2 u. 10.3 Nebenbestimmungen zur Zulassung zum Betrieb einer öffentlichen Spielbank in Sachsen-Anhalt vom 19.6.2014. In anderen Bundesländern wurden bereits höhere Jackpotgewinne erzielt, z. B. 1.325.065,40 EUR in Osnabrück im Jahr 2016. Siehe Osnabrücker Zeitung, 2.8.2016, Millionen-Jackpot in Osnabrücker Spielbank geknackt, online: tinyurl.com/y2h258ta.

(Speelautomatenregeling 2000,²⁸ SAR) einschließen, die gleichlautend auch für Spielautomaten außerhalb von Spielbanken gelten. Gefordert sind u. a. statistische Maximaltoleranzen (Art. 7 lit. a und b SAR), die stochastische Unabhängigkeit zwischen verschiedenen Zufallsergebnissen (Art. 7 lit. c SAR) und eine Sicherung spielübergreifender Merkmale gegen Spannungsunterbrechung (Art. 7 lit. h SAR).

Die technische Prüfung und die Erteilung von Bauartzulassungen für Spielautomaten sind nicht in einer Hand – anders als in Deutschland bei der PTB. Geprüft werden dürfen die technischen Anforderungen nach Art. 30 o, Abs. 5 WOK durch Prüfinstitute, deren Qualitätsnorm bei der Prüfung von Spielautomaten ISO 17025 entspricht (Art. 6 SAR). Die verwaltungsrechtliche Zulassung erfolgt auf Basis eines derart erstellten Prüfberichts durch die KSA (Art. 33 b WOK).²⁹ Quartalsmäßig werden die erteilten Zulassungen im Staatsanzeiger (Staatscourant) veröffentlicht.³⁰ Nachbaugeräte müssen wie in Deutschland durch ein Zulassungszeichen gekennzeichnet sein (Art. 30 r WOK), dessen Gültigkeit zeitlich nicht beschränkt ist.

3. Spielautomaten außerhalb von Spielbanken

Ähnlich wie in Deutschland dürfen Spielautomaten nur in Spielhallen sowie in Gaststätten aufgestellt werden (Art. 30 c WOK). Die nach Art. 30 b WOK dafür erforderliche Lizenz erteilt die Kommune (aanwezigheidsvergunning,³¹ wörtlich: Erlaubnis für ein Vorhandensein). Sie bestimmt zugleich die Gerätehöchstzahl, die im Fall von Gaststätten zwei beträgt (Art. 30 c Abs. 2 WOK). In den 293 Spielhallen wurden 2018 durchschnittlich 59 Spielautomaten³² mit durchschnittlich 95 Spielstellen³³ betrieben. Diese durchschnittliche Anzahl von 95 Spielstellen ist im Vergleich zu Deutschland mit 16,2 pro Standort und 10,5 pro Konzession³⁴ sehr hoch. Dadurch ist das Angebot einer niederländischen Spielhalle sehr vielfältig und umfasst teilweise auch alte, manchmal über 15 Jahre alte Modelle.³⁵ Auflagen der Kommunen können die Gerätezahl begrenzen, fokussieren sich aber meist auf die Höchstzahl von Spielhallen pro Stadt oder Stadtgebiet, in Einzelfällen ebenso auf weitere, dem Spielerschutz dienende Auflagen, z. B. der Vorgabe eines Mindestalters von 21, einer Zugangskontrolle und eines Sperrsystems.³⁶ Für letztgenannte Anforderungen wurden in jüngerer Zeit auch moderne Ansätze auf Grundlage einer automatischen Gesichtserkennung³⁷ genehmigt.³⁸

Die technischen Anforderungen der außerhalb von Spielbanken aufgestellten Spielautomaten gibt die Spielautomatenverordnung 2000 (Speelautomatenbesluit 2000,³⁹ SAB) vor. Ursprünglich definierte sie drei Typen von Spielautomaten: Spielautomaten für die Gastronomie und Spielautomaten für Spielhallen, und zwar Letztere differenziert nach Geräten mit einer oder mit mehr als einer Spielstelle.⁴⁰ In einer Novelle vom 9.6.2011 wurden zwei neue Kategorien geschaffen, die sich im Bereich der Single-Player-Automaten durch erhöhte Gewinnlimits bei gleichzeitig abgesenkten Durchschnittsverlusten auszeichnen – ein pragmatischer Kompromiss, der den Spielerschutz des Einzelnen mit der ökonomischen Sicherung des legalen Spielangebots verbindet.⁴¹

Basis der Anforderungen sind relativ ausführliche Begriffsbestimmungen in Art. 1 SAB. Eine wesentliche Rolle kommt

dabei der Differenzierung von Basisspiel (basisspel, Art. 1 lit. b SAB) und Folgespiel (vervolgspel, Art. 1 lit. o SAB) zu. Dabei handelt es sich bei einem Basisspiel um den ersten Teil eines Spiels, der für sich zu einem Spielergebnis führt (prijs, d. h. einem Preis im Sinne von Art. 1 lit. h SAB), das im Gewinnfall in Geld eingelöst werden kann oder um das im Rahmen von Folgespielen weitergespielt werden kann, unter Umständen simultan mit weiteren Basisspielen.⁴² Dieser Ansatz ermöglicht es, ursprungsbedingt zwischen den direkt in Geld geleisteten und den in vorangegangenen Spielen gewonnen Einsatzanteilen zu differenzieren. Letztere brauchen damit weniger restriktiv limitiert werden, ohne die, insbesondere zur Verhinderung eines mittels erhöhter Einsätze versuchten „chasing losses“,⁴³ maßgeblichen Grenzen, nämlich die für Geldverluste pro Zeiteinheit, aufzuweichen. Mit diesem Ansatz eines pragmatisch fokussierten Spielerschutzes auf Basis einer durch die Rechtsvorgabe begünstigten Normierung von „Punkten“ – völlig konträr zum Verbot von Merkmalen mit festem Wert durch die Sechste Novelle der Spielverordnung von 2014 – haben die Niederlande ein transparentes und zielgerichtetes System von Wertbegrenzungen erreicht.

Weitere allgemeine Anforderungen verbieten irreführende Darstellungen (Art. 9 SAB) und verlangen eine technische Robustheit (Art. 10 SAB). Konkretisiert wurden diese und die im Folgenden beschriebenen Anforderungen in einem Prüfprotokoll für Spielautomaten von 2000 (Keuringsprotocol Speelautomaten 2000)⁴⁴, das allerdings inzwischen

28 wetten.overheid.nl, Entwurf in Deutsch: EU-Notifiz. 1999/505/NL.

29 KSA, Informatievoorschriften aanvraag modeltoelating speelauto-maat, Vastgesteld door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit op 21-08-2018. Beispielhafter Report: tinyurl.com/y6h5wbjn.

30 Suche auf zoek.officiëlebekendmakingen.nl nach offiziellen Bekanntmachungen, z. B. Nr. 56660 vom 1.10.2018 für Q2/2018.

31 Nicht zu verwechseln mit der durch die KSA zu erteilenden Betriebs-genehmigung (exploitatievergunning), die nach Art. 30 h Abs. 1 WOK erforderlich ist. Die Lizenz kann nach Art. 30 j Abs. 2 WOK befristet erteilt werden. Derzeit werden Lizenzen für einen Zeitraum von 10 Jahren erteilt, wie aus der monatlich von der KSA auf ihrer Home-page veröffentlichten Liste der Inhaber einer Betriebsgenehmigung hervorgeht. Der Stand vom 29.3.2019 ist abrufbar unter tinyurl.com/y5v5r3nj.

32 KSA, Annual Report 2018, 19.

33 Siehe Fn. 3.

34 *Trümper/Heimann*, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspiel-geräte in Deutschland, Stand 1.1.2018, Unna 2018, S. 21, tinyurl.com/yyxxxahd.

35 Befristungen einer Bauartzulassung und einer Aufstelldauer für ein Nachbaugerät analog zu § 11 Abs. 2 bzw. § 16 Abs. 1 Nr. 7 SpielV gibt es in den Niederlanden nicht.

36 De gemeente Aalsmeer, Verordening inzake speelautomaten, 12.11.2013, tinyurl.com/y2yst885.

37 Play safe der Firma Gauselmann, tinyurl.com/y3ztkwzp.

38 Onetime BV, Spielhallen-Review „Casino Sevens Aalsmeer“, archive.is/rHla8.

39 wetten.overheid.nl, Entwurf in Deutsch: EU-Notifiz. 1999/503/NL.

40 Kriterium ist, dass mehrere Spieler auf Basis eines zentralen Zufallsprozesses spielen (Art. 13.2 SAB), was typisch ist für Roulette, aber auch bei Walzenmaschinen mit zentraler Zufallserzeugung.

41 Staatsblad 2011, 290, Entwurf in Deutsch: EU-Notifiz. 2010/558/NL.

42 Die niederländische Gesetzgebung berücksichtigt derart auch außerhalb von Automaten tradierte Spielformen, bei denen kurze oder gar sehr kurze Spielvorgänge oft durch spielübergreifende Merkmale zu Gesamtspielsequenzen verkettet werden. Beispiele außerhalb des Bereichs von Spielautomaten umfassen Blitzschachturniere, Blockauswertungen beim Kniffel und Ramschrunden beim Skat. Bei Slotmachines wurden solche Features bereits 1936 realisiert (*Ethier/Lee*, *The Annals of Applied Probability*, Bd. 20, 2010, 1098). In Deutschland etablierten sich ab 1967 Sonderspiele bei Geldspielgeräten: *Albrecht*, *Automatenmarkt*, Juli 2018, 80, tinyurl.com/y2399657.

43 *Harris/Griffiths*, *Journal of Gambling Studies*, 2017, Vol. 33, 187, 214.

44 EU-Notifizierung 2001/92/NL.

nicht mehr angewendet wird und in einigen Details nicht den heutigen Interpretationen entspricht.⁴⁵

a) Spielautomaten in der Gastronomie

Anders als in Deutschland differenzieren die Niederlande bei den Spielautomaten abhängig vom Aufstellort, wobei theoretisch für die Gastronomie zugelassene Geräte auch in der Spielhalle betrieben werden dürften. Bei der ursprünglich einzigen Kategorie für Gastronomiegeräte beträgt die Spielzeit mindestens 3,5 sec und durchschnittlich mindestens 4 sec (Art. 12 Abs. 1 lit. h SAB), und das bei einem Geldeinsatz von max. 20 Ct (Art. 12 Abs. 1 lit. e SAB). Die Auszahlquote muss minimal 60 % betragen (Art. 12 Abs. 1 lit. f SAB) und der durchschnittliche Stundenverlust darf 40 EUR nicht übersteigen (Art. 12 Abs. 1 lit. g SAB). Der Maximalwert eines Gewinns beträgt pro Spiel 40 EUR (Art. 12 Abs. 1 lit. m SAB), wobei im Fall von Gewinnchancen (Art. 12 Abs. 1 lit. aa) Ausnahmen möglich sind, die allerdings nicht allein aus dem Spielverlauf resultieren dürfen und die wertmäßig auf 800 EUR limitiert sind.⁴⁶ Der Wert unterbrochener Spiele ist auf 40 EUR begrenzt (Art. 12 Abs. 1 lit. q SAB).

In der bereits erwähnten SAB-Novelle vom 9.6.2011⁴⁷ wurde zusätzlich eine weitere Kategorie eines Gastronomie-Spielautomaten geschaffen, die sich durch geringere Verlustmöglichkeiten bei gleichzeitig erhöhten Gewinnlimits auszeichnet. Bei mindestens 70 % Auszahlquote und einem durchschnittlichen Stundenverlust von höchstens 30 EUR sind nach Art. 12 Abs. 3 SAB einige der genannten Anforderungen abgeschwächt. Insbesondere reduziert sich die Mindestspielzeit mindestens auf 3 sec (Art. 12 Abs. 3 lit. a SAB), während die Höchstgewinne auf das 1,5-fache steigen (Art. 12 Abs. 3 lit. b SAB).

Eine Spezialität des niederländischen Spielautomatenrechts ist die Beschränkung der Volatilität im Rahmen eines sogenannten Peak-Tests: Demnach darf in 100 Stunden ununterbrochenem Spiel in höchstens zehn 5-Stunden-Intervallen der Einsatz-Gewinn-Saldo zu einem Verlust von höher als 520 EUR oder zu einem Gewinn höher als 240 EUR führen (Art. 12 Abs. 1 lit. o SAB).

Neben den genannten Anforderungen, die ähnlich auch für Spielhallengeräte gelten, gibt es für beide Gastronomie-Kategorien noch weitere Anforderungen, die im Vergleich zu Spielhallengeräten einen zusätzlichen Spielerschutz gewährleisten sollen: So muss am Spielautomat über ein Informationssystem eine Einsatzbegrenzung einstellbar und überwachbar sein (Art. 12 Abs. 1 lit. x SAB, Art. 8c bis m SAR). Die Starttaste muss für jeden Einsatz neu gedrückt werden (Art. 12 Abs. 1 lit. k SAB). Außerdem müssen in Geld eingelöste Punkte direkt ausgezahlt werden (Art. 12 Abs. 1 lit. s SAB), wobei vom Geldspeicher nur glatte 1-EUR-Beträge ausgezahlt werden müssen (Art. 12 Abs. 1 lit. l SAB).

b) Spielautomaten in Spielhallen

Bei der ursprünglich einzigen Kategorie für Spielautomaten mit einer Spielstelle in Spielhallen beträgt die Spielzeit mindestens 3 sec (Art. 13 Abs. 1 lit. h SAB) der Geldeinsatz höchstens 20 Ct (Art. 13 Abs. 1 lit. e SAB), die Auszahlquote minimal 60 % (Art. 13 Abs. 1 lit. f SAB) und der durchschnittliche Stundenverlust maximal 40 EUR (Art. 13 Abs. 1 lit. g SAB). Der Maximalwert eines Gewinns entspricht dem 200-fachen Einsatz eines Basisspiels, das sind 40 EUR (Art. 13 Abs. 1 lit. m SAB), wobei im Fall von Gewinnchan-

cen (Art. 13 Abs. 1 lit. q SAB) die bereits erwähnten Ausnahmen möglich sind. Der Wert unterbrochener Spiele ist auf den 1000-fachen Einsatz eines Basisspiels, das sind 200 EUR, begrenzt (Art. 13 Abs. 1 lit. o SAB). Die positiven und negativen Wertänderungen des betreffenden Zählerstandes durch Folgeispiele und Spielhandlungen werden in diversen Detailregelungen limitiert (Art. 13 Abs. 1 lit. m, n, p und q).

Wie bei Gastronomiegeräten muss der Peak-Test bestanden werden (Art. 13 Abs. 1 lit. s SAB).

Die in einer Spielhalle aufgestellten Spielautomaten dürfen an einen (einigen) Jackpot angeschlossen werden (Art. 13 Abs. 1 lit. y SAB), der Gewinne bis zu 2.500 EUR ausloben darf (Art. 13 Abs. 1 lit. aa SAB).

In der bereits erwähnten SAB-Novelle vom 9.6.2011⁴⁸ wurde zusätzlich eine weitere Gerätekategorie geschaffen, die sich durch geringere Verlustmöglichkeiten bei gleichzeitig erhöhten Gewinnlimits auszeichnet: Bei mindestens 70 % Auszahlquote und einem durchschnittlichen Stundenverlust von höchstens 30 EUR gelten nach Art. 13 Abs. 5 SAB Abweichungen in Form doppelter Gewinnobergrenzen. Dadurch sind im Fall von Gewinnchancen (Art. 13 Abs. 2b SAB) Werte bis 1.600 EUR möglich, die allerdings nicht allein aus dem Spielverlauf resultieren dürfen.

Ebenfalls mit der Novelle vom 9.6.2011 wurde die Möglichkeit für Spielhallenbetreiber geschaffen, zentrale Systeme für die Ein- und Auszahlung zertifizieren zu lassen (Art. 14 Abs. 2 bis 4 SAB).

c) Spielautomaten mit mehreren Spielstellen

In Spielhallen dürfen auch Spielautomaten betrieben werden, bei denen mehrere Spieler gleichzeitig ein Spiel auf der Grundlage eines zentralen Zufallsprozesses austragen. Sehr populär in dieser Kategorie sind automatisierte Roulette-Tische mit mehreren Spielstellen, aber auch übliche Walzenspiele mit zentralem Zufallsgenerator. Diese Geräte erlauben höhere Einsätze, sofern die Spielzeit entsprechend länger ist. Dabei darf der Einsatz eines Basisspiels 0,20 EUR pro 3 sec Spielzeit nicht übersteigen mit 8 EUR als absoluter Obergrenze bei zweiminütigen Spielen (Art. 13 Abs. 2 lit. a SAB).

Durch den höheren Einsatz eines Basisspiels erhöhen sich auch die Gewinnobergrenzen von Art. 13 Abs. 1 SAB entsprechend auf das 200-fache des Basisspieleinsatzes. Daher können zum Beispiel bei einem Basisspieleinsatz von 8 EUR bis zu 1.600 EUR gewonnen werden. Die Ausnahmeregelung für Gewinnchancen ist aber in jedem Fall, auch wenn sie nicht ausschließlich durch den Spielverlauf bedingt sind, auf den Wert des Jackpot-Maximums von 2.500 EUR begrenzt.⁴⁹

Die Peak-Anforderungen bei Spielautomaten mit mehreren Spielstellen beziehen sich auf 100.000 Basisspiele, bei denen von den hundert 1000-Spiele-Blöcken nur maximal zehnmal fünf aufeinanderfolgende Blöcke einen saldierten

45 Beispiele erläutert *Ecorys* (im Auftrag der KSA), Marktscan – keuringen van kansspelen in Nederland. 2015, 39 bis 40. Siehe auch KSA; Richtsnoer informatieverschaffing modeltoelating speelaatomaat, 9.7.2013, 8.

46 Zum Höchstwert gemäß Art. 12.1.aa SAB (bzw. analog Art. 12.3.h, 13.1.q, 13.5.b SAB) siehe *Ecorys* (Fn. 43), 39, Abschnitt „Full Moon situations“ sowie Schreiben des Justizministeriums (1.12.2007: 5521477/07/DSP; 16.4.2010: 5650587/10/DSP; 11.5.2011: Email „Vollemaansconstructies“).

47 Siehe Fn. 39.

48 Siehe Fn. 39.

49 Vgl. Fn. 46.

Stundenverlust von über 104 EUR oder einen saldierten Gewinn von über 48 EUR pro Stunde aufweisen dürfen (Art. 13 Abs. 2 lit. b SAB).

III. Besteuerung

In den Niederlanden wird auf Bruttospielerträge aus Glücksspielen eine Glücksspielsteuer erhoben (kansspelbelasting).⁵⁰ Seit Anfang 2018 beträgt der Steuersatz vorübergehend 30,1%⁵¹ und wird sechs Monate nach der verzögerten Einführung der Online-Casinos wieder auf die zuvor gültige Höhe von 29 % abgesenkt werden.⁵² Bruttospielerträge unterliegen in den Niederlanden nicht der Umsatzsteuer (omzetbelasting),⁵³ deren normaler Satz dort 21 % beträgt. Die Einführung der Glücksspielsteuer im Jahr 2008 war der Anlass, den Automatenaufstellern mit der Novelle vom 9.6.2011⁵⁴ zur Kompensation die Möglichkeiten zusätzlicher Gerätetypen und eines bargeldlos abgewickelten Spiels zu eröffnen.

Zur Finanzierung der Glücksspielbehörde KSA ist von Automatenaufstellern außerdem eine Glücksspielgebühr (kansspelheffing) zu entrichten, die pro Spielautomat und Jahr 120 EUR (Spielbanken), 80 EUR (Spielhallen) bzw. 40 EUR (Gaststätten) beträgt.

IV. Online Casinos

Am 19.2.2019 hat die Erste Kammer des Parlaments, der Senat, den Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung von Online-Glücksspielen (kansspelen op afstand, Koa) angenommen.⁵⁵ Dies ist der erste Schritt in einem Gesetzgebungsverfahren, mit dem die Legalisierung von Online-Casinos angestrebt wird. Dazu sollen insbesondere gemäß Art. 31 a WOK Ermächtigungen für die Festlegungen von Details des Lizenzierungsverfahrens festgelegt werden.⁵⁶

Diese Entwicklung ist nicht zu trennen durch die auch in den Niederlanden gemachten Erfahrungen mit den Kohärenzanforderungen des Europäischen Gerichtshofes in An gelegenheiten der Glücksspielregulierungen. Konkret hat der EuGH 2008 zur Klage des Sportwettanbieters Ladbrokes geurteilt.⁵⁷

V. Genese

Trotz der zahlreichen Details, die für Spielautomaten vorgegeben sind, weisen die Bestimmungen über die letzten 20 Jahre eine beeindruckende Konstanz auf, bei denen keine Restriktionen erfolgten, sondern nur Erweiterungen im Zuge flankierender Entwicklungen, was durchaus als Indiz einer Bewährung gesehen werden sollte:

Zur Euro-Einführung wurden die Werte relativ großzügig aufgerundet, nämlich im Fall des Spieleinsatzes für ein 3-sec-Spiel von 25 NLG, entsprechend 11,35 Ct, auf 20 Ct, was mit der Inflation seit der Einführung dieser Grenze im Jahr 1986 begründet wurde.⁵⁸ Die meisten anderen Limits wurden ebenfalls nominal mit diesem Faktor 4/5 proportional geändert (entsprechend einer wertmäßigen Erhöhung auf die 1,76-fachen Werte).⁵⁹ Eine Ausnahme war die Jackpotobergrenze nach Art. 13 Abs. 1 lit. aa SAB, deren Wert nur leicht aufgerundet wurde.

2011 erfolgte wie schon dargelegt mit der SAB-Novelle⁶⁰ eine „abwärtskompatible“ Ergänzung um weitere Gerätety-

pen sowie die Möglichkeit der bargeldlosen Einsatz- und Gewinnabwicklung in Spielhallen. Ebenfalls ergänzenden Charakter besitzen die derzeit entstehenden Rechtsgrundlagen für Online-Casinos.

VI. Zwischenstaatlicher Einfluss

Zwar ist das Kohärenzgebot für Glücksspielregulierungen, wie sie der EuGH 2010 in seinem Urteil Carmen Media bekräftigt hat,⁶¹ zunächst auf die Abstimmung der nationalen Angebote beschränkt. Realistisch kann dies aber nur dann funktionieren, wenn auch die Gewohnheiten der Einwohner des gemeinsamen Wirtschaftsraums berücksichtigt werden, die als Arbeitnehmer und Konsumenten die wirtschaftliche Freizügigkeit Europas nutzen und dies in Grenzregionen und online regelmäßig und auch ansonsten zunehmend tun, ob als Arbeitsmigrant, Urlauber, Geschäftsreisender oder im Rahmen von Aus- und Weiterbildung.

Diese Form der Globalisierung hat im letzten Jahrzehnt dazu geführt, dass die nationalen Trennlinien zwischen den Glücksspielkulturen verschwanden. Da der natürliche Spieltrieb in legale Angebote aber nur dann erfolgreich kanalisiert werden kann, wenn das betreffende Spielangebot im Kontext des für Spieler Gewohnten genügend attraktiv ist, dürften die Zeiten, in denen ohne jede Prüfung ein beziehungsloses Nebeneinander nationaler Glücksspielregelungen möglich war, endgültig vorbei sein.

VII. Resümee

Im Vergleich zu den Niederlanden kann die Situation des deutschen Glücksspielrechts kaum als vorteilhaft erscheinen, ist sie doch geprägt durch eine Mehr-Ebenen-Problematik paralleler Zuständigkeiten gepaart mit einem Flickenteppich von länderabhängig unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Dabei haben diese Rechtsgrundlagen in Bezug auf gewerbliche Spielautomaten in den letzten 13 Jahren mehrfach gravierende Restriktionen erfahren, von denen ein Teil erst nach Ablauf von diversen Übergangsregelungen greifen wird. Die ausgelöste Prozesslawine mit ambivalenten Resultaten und dadurch bedingten außergerichtlichen Duldungen bedarf in Bezug auf die mangelnde Rechts- und Planungssicherheit beim hier angesprochenen Leserkreis sicher keiner näheren Erläuterung.

Es ist daher überraschend, dass ein fundierter Vergleich zu den niederländischen Regelungen und des dadurch erreichten Verbraucherschutzes bisher unterblieben ist.⁶² Diese

50 Wet op de kansspelbelasting (WKB).

51 Art. 5 WKB, geändert durch Art. V Belastingplan 2018 (wörtlich Steuerplan entsprechend einem Jahressteuergesetz).

52 Art. VI Belastingplan 2018.

53 Art. 11 Abs. 1 lit. l Wet OB (Wet op de omzetbelasting 1968).

54 Siehe Fn. 39.

55 Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 996, A (Parlamentsdrucksache).

56 Die weiteren Maßnahmen beschreibt KSA, Jaarverslag 2018, 9.

57 EuGH, Urt. v. 3.6.2010 – C-258/08 (Ladbrokes Betting & Gaming).

58 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 042, nr. 1, S. 16–18.

59 Staatsblad 2001, 415, S. 103 f.

60 Siehe Fn. 39.

61 EuGH, Urt. v. 8.9.2010 – C-46/08 (Carmen Media), Rn 68.

62 Zumindest en passant berücksichtigt wird die niederländische Situation in: PTB, Untersuchungen zu Vorgaben für die Regelung von Geldspielgeräten, 1999, S. 9–18; Bewersdorff, ZfWG, 2018, 357, 358, dort Fn. 11.

Unterlassung ist zweifelsohne auch ein Symptom eines unzureichenden Blicks der deutschen Akteure über ihren eigenen Tellerrand hinaus. Sie wäre verschmerzbar, würden mit ihr nicht Chancen verpasst, die deutsche Glücksspielmalaise zu verringern oder gar zu überwinden.

In diesem Kontext ist bemerkenswert, dass der durch die Ministerpräsidentenkonferenz am 13.12.2006 zur Vorbereitung des Glücksspielstaatsvertrages beschlossene Auftrag für eine „vergleichende Analyse des Glücksspielwesens im Hinblick auf gesellschaftliche, soziale, rechtliche und wirtschaftliche Entwicklungen sowie die Kommunikationstechnologie“ in elf ausdrücklich vorgegebenen Staaten nicht die Niederlande einschloss.⁶³ Diese Lücke ist umso erstaunlicher, weil wenige Monate zuvor eine vom gleichen Institut für die EU erstellte Vergleichsstudie über Glücksspiele alle damaligen EU-Mitgliedsstaaten umfasste,⁶⁴ passt aber ins Bild von nachträglichen Veränderungen der erstgenannten Studie, die durch investigative Journalisten aufgedeckt wurden. Dabei wurden gegenüber den Bewertungen der ursprünglichen Fassung aus dem Kreis der deutschen Auftraggeber maßgebliche Redigierungen veranlasst, die die Beibehaltung von Monopolen bei Glücksspielen rechtfertigen sollten.⁶⁵

Hinsichtlich Kohärenz der niederländischen Regelungen überzeugt vor allem der Ansatz, die unterschiedlichen Angebotskanäle schneller Spiele, die inzwischen weltweit einer einheitlichen multimedialen Präsentation folgen, auch rechtlich als unterschiedliche Ausprägungen eines einzigen Objekttyps anzusehen. Insofern erscheinen in Bezug auf Einsatz- und Gewinnlimits quantitativ differenzierte Vorgaben auf Basis einer einheitlich kurzen Mindestspielzeit zielführend, wobei statt des vor 20 Jahren in den Niederlanden gewählten Zeittakts von 3 sec für heutige Screenbasierte Geräte wahrscheinlich eine Basis von 2,5 sec angemessener wäre. Zweifellos absolut undenkbar wäre in den Niederlanden die Erwägung der völlig absurden Vorstellung, den natürlichen Spieltrieb in legale Kanäle mit solchen Spielautomaten lenken zu wollen,⁶⁶ deren Gewinne auf 2 EUR pro 5 sec ohne zusätzliche Gewinnoptionen begrenzt sind, wie es einzelne Kritiker aus einer auf § 13 Nr. 2 SpielV beschränkten Interpretation der Spielverordnung zu erkennen glaubten.⁶⁷ Ebenso wäre die Vorstellung, dass eine Spielhallenlokation generell auf zwölf Spielautomaten – oder gar nur acht wie in Berlin⁶⁸ und Hamburg⁶⁹ – begrenzt sein müsse, nicht mit dem gezielt wirkenden Pragmatismus vereinbar, die sich in der niederländischen Konzessionierungspraxis zeigt.

Der systematische Ansatz für eine Regulierung schneller Spiele ist in den Niederlanden chronologisch bereits vor der Etablierung einer zentralen Glücksspielaufsicht entstanden, in seiner systematisch überwachten und evaluierten Fortschreibung ist er aber davon kausal nicht zu trennen. Die Mehrfachbespielung von Geräten, die als Problem in Deutschland nur durch langsame Spielabläufe entstehen konnte,⁷⁰ ist in den Niederlanden allenfalls eine Ausnahmerecheinung. Aus dem gleichen Grund sind Einsatzleistungen, die asynchron zum Ablauf des optisch dominanten Walzenspiels verlaufen, unüblich. Zwar bieten viele Spielautomaten ein „klokspel“ (Uhrenspiel) genanntes „Umbuchspiel“ zur Erlangung von Preisen im Sinne von Art. 1 lit. h SAB an, die Nutzung ist aber in der Praxis marginal, wie statistische Auswertungen zeigen.

Ob sich die vielfältigen Details der mittlerweile 20 Jahre alten niederländischen Spielautomatenregulierung noch heute als Vorbild eignen, ist allerdings zumindest in qualitativer Sicht fraglich.⁷¹ Insbesondere mit ihrem Konzept einer Kontrolleinrichtung nach § 13 Nr. 9 SpielV hat die PTB zwischenzeitlich einen moderneren Ansatz einer auch im Echtbetrieb ausnahmslos wirkenden und daher leicht prüf- und überwachbaren Überwachung kreiert. Leider wurde die Chance einer sinnvollen Flankierung dieses Ansatzes mit der Sechsten Novelle der Spielverordnung⁷² von 2013 insbesondere durch den Maßgabebeschluss des Bundesrates⁷³ mit seinen inkonsistenten Anforderungen⁷⁴ vertan. Spätestens der im Evaluierungsbericht zur Sechsten Novelle der Spielverordnung⁷⁵ (Stand 3.6.2016) aufgrund seiner Vorläufigkeit angekündigte Folgebericht über die Wirkungen der Novellierung sollte die bestehenden Inkonsistenzen aufgreifen. Zumindest punktuell, etwa in Bezug auf quantitative Einsatz- und Gewinnlimits, aber auch hinsichtlich der Behandlung und Bewertung von Merkmalen mit festem Gegenwert, sollte eine wissenschaftliche Fundierung insbesondere auch die Regelungen anderer europäischer Länder und die damit gemachten Erfahrungen berücksichtigen. Die PTB-Studie von 1999 war diesbezüglich zweifelsohne eine gute Vergleichsbasis,⁷⁶ ist aber leider nach 20 Jahren mehr als überholt.

Ein solch umfassender Vergleich könnte den Ausgangspunkt dafür bilden, Alternativen zu entwickeln zu den seit 2014 bestehenden Inkonsistenzen der SpielV wie auch denjenigen Regelungen, die einem ernsthaften Verbraucherschutz zuwiderlaufen. Zu den letztgenannten zu zählen ist insbesondere die Löschung erzielter Gewinnchancen nach § 13 Nr. 6 a SpielV, deren willkürliche Zeittaktung von 3 Stunden einen Spieler dafür bestraft, wenn er sein Spiel im unmittelbaren Anschluss an das längere Spiel eines anderen Spielers aufgenommen hat. Zwar hat der Bundesrat in der Begründung seines Maßgabebeschlusses zum Ausdruck gebracht,⁷⁷ dass die nach § 12 Absatz 2 Satz 1 Nr. 3

63 Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, International vergleichende Studie des Glücksspielwesens, 2009, der Beschluss wird in Anhang 1 des ersten Teils der Studie zitiert. In der Studie berücksichtigt wurden sieben EU-Länder (bei Großbritannien mit Ergänzungen in Bezug auf die Kanalinseln und Gibraltar) sowie Norwegen, die Schweiz, die USA und Australien.

64 Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Study of gambling services in the internal market of the European Union, 2006.

65 *Bolzen/Grabitz*, Zweifelhaftes Zocker-Gutachten, Die Welt, 9.6.2010, 10, tinyurl.com/yynt8qo2.

66 Wie es in Deutschland § 1 Nr. 2 GlüStV vorgibt.

67 Die vom Bremer Suchforscher Gerhard Meyer in der Sendung vom 28.11.2018 des TV-Magazins Report Mainz formulierte Aufforderung, Spieler mit einem an Geldspielgeräten entwickelten Suchtverhalten sollten Schadensersatz bei der PTB fordern (tinyurl.com/y4zdtlgc), ist das jüngste Beispiel seiner seit 1982 fortgesetzt vorgebrachten Mindermeinung zur Anwendung der SpielV, detailliert dargelegt in *Bewersdorff*, ZfWG, 2015, 182, 183 f.

68 § 4 Abs. 2 SpielhG Bln.

69 § 4 Abs. 3 HmbSpielhG.

70 Das zeigt insbesondere der positive Trend nach der SpielV-Novelle von 2005, vgl. *Bewersdorff*, ZfWG, 2015, 182, 185.

71 Auch der Evaluierungsbericht (Fn. 17) stellt fest, dass die SAB-Regelungen „veraltet und komplex“ sind (3.2, S. 42). Siehe auch: KSA, Toezichtagenda 2018–2019, 17.

72 BR-Drs. 437/13, insbes. Begründung zu Nr. 9 (S. 20 f.).

73 BR-Drs. 437/13 (Beschluss).

74 *Bewersdorff*, ZfWG, 2015, 182, 187; ergänzend: Schreiben des Präsidenten der PTB vom 1.7.2013 an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.

75 BMWi, Bericht zur Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 3.6.2017, tinyurl.com/twjv5vb.

76 PTB (Fn. 60).

77 BR-Drs 437/13 (Beschluss), Nr. 5, zweiter Abschnitt der Begründung.

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.