

Nach rationalen Lösungen für die Zukunft suchen



Wie ist der Status quo aus Rechts-sicht im Bereich Sportwetten? Wie wird es im Interessen-Wirrwarr weitergehen? Der renommierte Rechtsanwalt Dr. Wulf Hambach liefert im Gespräch mit dem SportwettenMarkt eine Einordnung.

Der Münchener Rechtsanwalt Dr. Wulf Hambach war bereits Prozess-bevollmächtigter im „Carmen Media-Verfahren“.

SportwettenMarkt: Was entgegnen Sie Politikern, die behaupten, die EU-Kommission habe „grünes Licht“ für den Glücksspieländerungsstaatsvertrag gegeben?

Dr. Wulf Hambach: Dass aus Brüssel definitiv kein grünes Licht gekommen ist. Es ist richtig, dass die EU-Kommission ein Notifizierungsverfahren abgeschlossen hat. Wenn man aber die beiden Briefe nebeneinander legt, zum einen das abgeschlossene Notifizierungsverfahren, also das Schreiben aus Brüssel in Sachen schles-

eben keine einfachen Bemerkungen waren, sondern komplexe Rechtsfragen aufgeworfen wurden, die es noch zu beantworten gilt. Es wurde nicht geschrieben, dass das eingereichte Material und die Begründungen ausreichen. Das ist definitiv kein grünes Licht, es ist nur ein abschließendes Notifizierungsverfahren, mit einer gleichzeitigen Ankündigung ein Vertragsverletzungsverfahren aufrecht zu erhalten. Das ist für mich dunkelgelb.

„Die EU-Kommission hat komplexe Rechtsfragen aufgeworfen, die es noch zu beantworten gilt. Definitiv kein grünes Licht. Das ist mich für dunkelgelb.“

wig-holsteinisches Glücksspielgesetz und zum anderen das ehemalige „E-15-Modell“, jetzt Glücksspieländerungsstaatsvertrag, dann wird man ganz klar sehen, dass es

SportwettenMarkt: Das Schreiben der EU-Kommission war sehr höflich formuliert, wie manche Experten sagen. Vielleicht zu höflich?

Dr. Wulf Hambach: Die Höflichkeit ist sicherlich dadurch zustande gekommen, da es aus den Ländern einen immensen Druck gegeben hat, insbesondere aus Rheinland-Pfalz, mit der Speerspitze der Herren Beck und Stadelmaier, die unbe-



dingt dieses Gesetz wollten. Es wurde ja nicht gesagt: ‚Okay, wir nehmen diese sachliche Kritik auch sachlich auf‘, sondern es wurde versucht, etwas passend zu machen und zwar nicht unter Berücksichtigung dessen, was die EU-Kommission vorgegeben hat. Durch diesen ausgeübten Druck ist letztendlich das Schreiben entstanden. Von der EU gab es zwar nicht noch einmal eine klare Watsche, aber eine höflich formulierte Kritik.

SportwettenMarkt: Können Sie es verstehen, dass einige Politiker den Glücksspieländerungsstaatsvertrag für besser halten, als das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz? Ist das rational nachzuvollziehen?

Dr. Wulf Hambach: Ich versetze mich unheimlich gerne in die Lage anderer und hier kann ich mir nur vorstellen, dass man sich ungern von einem Monopol verabschiedet. Hier wurde ein Prozess gestartet, heraus aus diesem Totalverbot des Angebotes für private Unternehmen, mit nur einer vorsichtigen Öffnung und kleinem Bewegungsraum für Privatunternehmen. Zwar wurde ein Schritt in Richtung Legalisierung gemacht, allerdings eben nur ein kleiner Schritt. Zudem möchte man am Anfang einer solchen vorsichtigen Privatisierung die staatlichen Unternehmen

bevorzugen, sodass diese Fuß fassen können, weil sie lange hinterher gehinkt sind und andere Unternehmen aufgrund des Verbotes im Ausland ihre Plattform ausgebaut haben. Das erkennen manche Politiker nun. Darum möchte man Oddset einen großen Vorsprung geben, indem man für den Monopolisten eine Atmosphäre kreiert, hier tätig zu werden. Aber nur der staatliche Anbieter kann sich die horrenden Steuern leisten. Da geht es von der einen Tasche in die andere. Es ist durchaus möglich, dass ein staatliches Unternehmen in einem privatwirtschaftlichen, vergifteten Umfeld tätig ist. Das ist sicher-

Trotz Druck aus den Bundesländern schickte die EU-Kommission um Michel Barnier höflich formulierte Kritik nach Deutschland.

„Betrachtet man den Staatsvertrag vor dem Hintergrund ein EU-Recht konformes Gesetz zu schaffen, dann ist das Ergebnis völlig irrational.“

lich eine Taktik, die nicht nur in Deutschland gefahren wird, sondern auch in Frankreich und in den USA. Dort hatte man versucht, die US-amerikanischen Unternehmen und Casinobetreiber den großen Unternehmen aus dem Ausland vorzuziehen. Das ist ein bekanntes Verhaltensmuster, daher meine Antwort: Ja, es ist rational irgendwo nachzuvollziehen. Man muss nur wissen, woher dieser Entwurf gedanklich kommt. Betrachtet man den



Für Dr. Wulf Hambach steht die Ampel auf dunkelgelb: „Aus Brüssel kam definitiv kein grünes Licht.“

Glücksspieländerungsstaatsvertrag von der rechtlichen Seite und vor dem Hintergrund, ein EU-Recht konformes Gesetz zu schaffen, dann ist das Ergebnis völlig irrational. Hier sind Klagen vorprogrammiert. Als Anwalt berate ich lieber in einem regulierten Markt, der rechtssicher ist, in dem Mandanten auch die Möglichkeit haben, Werbeverträge zu schließen. Es wäre für alle Marktbeteiligten besser, wenn eine interessengerechte und rechtssichere Lösung gefunden wird, die auch gerichtlich Bestand hat und das ist beim Glücksspieländerungsstaatsvertrag mitnichten der Fall.

SportwettenMarkt: Kritiker argumentieren, dass beim schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz eine große Sucht- und Geldwäschegefahr vorherrscht.

Dr. Wulf Hambach: Es ist sicherlich so, dass man die Angst mancher Politiker vor

Glücksspielsucht und Geldwäsche nachvollziehen kann, wenn der Markt für Online-Glücksspiel-Unternehmen geöffnet wird, wie beispielsweise in Schleswig-Holstein. Dort hat man sich diesen Themen frühzeitig genähert. Bereits im Juni 2010 wurde das Glücksspielgesetz in seiner Grundstruktur bereits bei der Bundespressekonferenz in Berlin vorgestellt. In den darauf folgenden Monaten haben die Verantwortlichen in Schleswig-Holstein sich Ideen aus Dänemark und aus dem eigenen Land geholt, wie man den Themen Glücksspielsucht und Geldwäsche am besten begegnet. Ein praktisches Beispiel ist die Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Ein in Schleswig-Holstein lizenziertes Unternehmen muss mit einem Zahlungsprovider zusammenarbeiten, der über eine Vollbanklizenz verfügt. Damit holt man quasi die Bankenaufsicht mit ins Boot. Man kann sich vorstellen, dass es im Bereich der Geldwäsche und ihrer Kontrolle keinen höheren Standard geben kann. Anfangs war das nicht sehr bekannt, aber selbst beim Bundesfinanzministerium wurde dies als modellhaft für alle anderen Bundesländer bezeichnet. In diesem Glücksspielgesetz ist ein sehr hohes Schutzniveau verankert, das auf modernster Technik beruht. Ich vermisse bei den Kritikern die sachliche Auseinandersetzung mit der Thematik.

SportwettenMarkt: Am 6. Mai hat Schleswig-Holstein gewählt. Halten Sie es für wahrscheinlich, dass die neue Regierung das Glücksspielgesetz zurücknimmt?

Dr. Wulf Hambach: Ich möchte es mal so formulieren, wenn Herr Stegner der Spitzenkandidat gewesen wäre, hätte er sicherlich alles drangesetzt, um das Gesetz zurückzunehmen und auch die Lizenzen sofort für null und nichtig zu erklären und zwar unabhängig davon und wie hoch die Regressforderung ausfallen würden. Herrn Albig halte ich aber für einen Realpolitiker, der nicht dafür bekannt ist, wirtschaftlich nicht tragbare Aktionen zu unternehmen. Als Oberbürgermeister von Kiel hatte Herr Albig das Unternehmen betfair, das übrigens als Sportwettbörse nicht beim

E15-Modell lizenziert werden könnte, als Sponsor der Kieler Woche für eine Regatta zugelassen. Zum einen hat Herr Albig bei der Kritik am Glücksspielgesetz nie die Speerspitze ausgemacht, das war immer Herr Stegner. Zum anderen haben die Grünen bereits in der letzten Sitzung des Landtages klargemacht, dass sie das Glücksspielgesetz aufgrund der Regressansprüche nicht zurücknehmen werden, wenn Lizenzen erteilt wurden. Da die Lizenzen bis 2018 bestehen, wären die Regressforderungen außerordentlich hoch. Frau Heinold, die finanzpolitische Sprecherin der Grünen, hat ganz klargemacht, dass sie den Steuerzahlern nicht zumuten möchte, die Regressforderungen zu begleichen. Eher wird man sich den Steuereinnahmen zuwenden und das sind nicht wenige, insbesondere wenn der Glücksspieländerungsstaatsvertrag noch auf sich warten lässt. Aus meiner Sicht ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass der Staatsvertrag bis Juni in allen Landesparlamenten verabschiedet wurde. Schleswig-Holstein wäre dann in der Lage, Monat für Monat als einziges Bundesland mit dem einzigen wirksamen Glücksspielgesetz, Steuern und Abgaben in außerordentlicher Höhe einzuziehen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass Finanzpolitiker des Landes Schleswig-Holstein, dessen Haushalt nicht sonderlich gut dasteht, diesen Joker nicht ziehen. Die neue Regierung kann dann den schwarzen Peter an die CDU-FDP-Vorgängerregierung schieben, indem sie argumentiert: ‚Hier wurden Lizenzen von der anderen Regierung ausgegeben und uns bleibt nichts anderes übrig, als das Geld aus den Abgaben hinzunehmen.‘

SportwettenMarkt: Sie glauben also nicht, dass der 1. Juli das Datum der Umsetzung des Glücksspieländerungsstaatsvertrag ist?

Dr. Wulf Hambach: Also es wird schwierig, wenn man zum Beispiel nach Niedersachsen blickt, das jetzt einen eigenen Weg eingeschlagen hat. Ich halte die sogenannte E15-Gruppe auch nicht für sehr homogen, sondern durch politische Interessen gesteuert. Die Positionen der Parteien in

dieser Frage unterscheiden sich stark. Ich sehe das als erstes Zeichen eines tatsächlichen Bruches im E15-Lager.

SportwettenMarkt: Wie ordnen Sie das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz und den Glücksspieländerungsstaatsvertrag im europäischen Vergleich ein?

Dr. Wulf Hambach: Das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz basiert auf dem dänischen Modell, das, soweit ich weiß, auch in den Niederlanden präferiert wird. Dieses Modell scheint zurzeit, aufgrund der EU-Rechtskonformität, wohl einen neuen Trend zu setzen. Für die Gesetzgeber stellt sich die Frage, wie schafft man es, einen

„Die E15-Gruppe und Frankreich kochen nur im eigenen Saft. Dort versucht man einen Zaun, einen Ringfence, um das Land zu ziehen und die Spieler einzufangen.“

bestehenden Schwarzmarkt im Online-Bereich auszutrocknen? Einerseits soll aus fiskalischer Sicht der positive Effekt erzielt werden, Steuereinnahmen zu generieren und andererseits sollen die im Internet genutzten Spielangebote kontrolliert werden. Meistert man das, meistert man die Zukunft. Das E15-Modell kann nicht als Zukunftsmodell bezeichnet werden. Dort werden zum Beispiel im Bereich Online-Poker Millionen von Spielern in einem

Dr. Hambach plädiert für eine stärkere Kooperation unter den EU-Staaten, sodass gewisse Standards bei den Sportwetten eingehalten werden. ➤



regulierungslosen Zustand im Stich gelassen und kriminalisiert. Das ist keine Perspektive für die Zukunft. Man muss genau analysieren, welche Spiele sind wirklich zu regulieren, welche Spiele werden gespielt? Das ist bei der E15-Gruppe nicht geschehen. Dort kümmert man sich nur um die Sportwette und das kommt mir sehr willkürlich vor. Warum kein anderes Spiel? Diese Antwort wurde bisher nicht gegeben. Warum fängt man nicht mit Online-Poker an? Die sogenannte Jansen-Kommission hat 2010 den Bereich Online-Poker in den Niederlanden untersucht und kam zu dem Schluss, dass Online-Poker in Bezug auf die Regulierung das Einfachste zu regulierende Glücksspiel ist, noch einfacher zu regulieren als die Sportwette. Zum Glück war man in den Niederlanden so schlau beides zu regulieren. Natürlich müssen die zuständigen Stellen auch prüfen, welche Tools zur Verfügung stehen, um dem Thema Suchtbekämpfung und Manipulationsgefahr gerecht zu werden. Wettbetrugsbekämpfung erfolgt nicht nur durch das Einschalten von Betradar, sondern auch durch eine Vernetzung europäischer Wettanbieter, die Informationen über verdächtige Spieler und Ereignisse austauschen. Beim Thema Sportwetten muss der Fokus darauf liegen, schnell vernetzt zu reagieren. Genau das Gleiche gilt für das Thema Online-Poker. In diesen Bereichen sollten sich Aufsichts-

„Europäische Wettanbieter sollten Informationen über verdächtige Ereignisse und Spieler austauschen.“

behörden vernetzen und kontrollieren, ob bestimmte Wettanbieter und Online-Poker-Anbieter unzuverlässig sind. Die EU-Staaten müssen sich mit bi- und multilateralen Verträgen gegenseitig zusichern, gewisse Standards einzuhalten. Wenn man den Glücksspieländerungsstaatsvertrag und das französische Modell heranzieht, erkennt man auch, wie es eben nicht geht. Dort kocht man nur im eigenen Saft und versucht einen Zaun, einen sogenannten Ringfence, um das Gesetz und das Land zu ziehen und



die Spieler einzufangen. Das ist für mich nicht der richtige Ansatz. Auch in Italien entfernt man sich wahrscheinlich immer weiter von dieser starren Strategie und denkt über eine Annäherung an das dänische Modell nach. Wichtig ist, dass mehrere Mitgliedstaaten an einem Strang ziehen.

SportwettenMarkt: Werden wir in Deutschland künftig einen Flickenteppich von Ausführungsgesetzen in den Bundesländern zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag bekommen? Wie sehen Sie die gesetzlichen Regelungen zum Glücksspielmarkt in der Zukunft?

Dr. Wulf Hambach: Diese Befürchtungen sind sicherlich nachzuvollziehen. Ein gutes Beispiel für die unterschiedlichen Länderinteressen ist der Bereich Online-Lotterievermittlungen. Wie viele Lizenzen braucht man eigentlich? Wer kontrolliert diese Online-Vermittlungsportale? Auf welcher Grundlage sind diese Lizenzen zu erteilen? Ich befürchte, dass auch die Ausführungsbestimmungen nicht miteinander abgestimmt werden. Es soll zwar eine Stelle in



Im Bereich Online-Poker werden Millionen deutsche Spieler regulierungslos im Stich gelassen und kriminalisiert.

Hessen eingerichtet werden, die Abläufe koordinieren soll, aber insgesamt herrscht doch eine große Unklarheit. Was mich wirklich am sogenannten E15-Modell und am Glücksspieländerungsstaatsvertrag stört, ist diese große Intransparenz. Man hat nicht das Gefühl, dass große, potenziell lizenzierbare Anbieter beim Regulierungsprozess mitreden dürfen. Sogar die Glücksspielreferenten erhalten einen Maulkorb. Selbst diejenigen, die sich öffnen wollen, müssen sich dem politischen Willen beugen. Es wird nicht geprüft, wie Online-Wettanbieter überhaupt arbeiten. Darum scheint es nicht zu gehen.

SportwettenMarkt: Was sagen Sie Unternehmern, die Sportwetten in Wettbüros oder in der Gastronomie vermitteln wollen, aber aufgrund der unklaren Rechtslage verunsichert sind?

Dr. Wulf Hambach: Zu Recht verunsichert. Als ich vor zehn Jahren begann in diesem Bereich zu beraten, gab es vielleicht ein Dutzend Urteile, heute gibt es Tausende von Gerichtsentscheidungen. Damals hat man noch mit einer Behörde besprochen, ob die Eröffnung eines Wettladens im jeweiligen Zuständigkeitsbereich in Ordnung wäre. Weiterhin problematisch sind Behördenvertreter, die Unternehmern über das Bauordnungsrecht den Laden zuschließen können. Die werden es schaffen, wenn sie es wollen. Von Fall zu Fall, von Stadt zu Stadt herrschen große Unterschiede vor. Eine Linie kann ich da nicht erkennen. Ich sehe auch nicht, dass diesbezüglich durch den Glücksspieländerungsstaatsvertrag

„Es wäre unverhältnismäßig, einem Anbieter, der über eine Landeslizenz in Schleswig-Holstein verfügt, zu verbieten seine Produkte bundesweit anzubieten.“

eine große Änderung kommen wird. Eine Rechtssicherheit wird nicht eintreten. Unter keinen Umständen. Das wirklich Bedenkliche ist, dass es sich heute nach dem Gerichtsbezirk richtet, wo jetzt ein Wettladen aufgemacht werden kann und wo nicht. Eine langfristige Strategie aufzu-

stellen, ist sicher nicht möglich. Man muss mit den jeweiligen Behörden in Kontakt treten und sich nach der Rechtsprechung im zuständigen Gerichtsbezirk erkundigen.

SportwettenMarkt: Einige Anbieter mit schleswig-holsteinischer Lizenz werden ihre Angebote in ganz Deutschland forcieren. Wie ordnen Sie das rechtlich ein?

Dr. Wulf Hambach: Dass eine schleswig-holsteinische Lizenz für das gesamte Bundesrepublik gilt, sehe ich so nicht. Das geht auch rein rechtlich nicht. Ein Bundesland kann nicht das Landesrecht eines anderen Landes mit bestimmen. Dazu hätte es gar nicht die Gesetzgebungskompetenz. Allerdings muss man sich fragen, ob die anderen Aufsichtsbehörden eine wirklich solide rechtliche Verbotsgrundlage hätten, um in Schleswig-Holstein lizenzierte Anbieter, die über eine behördliche Genehmigung im Sinne des Strafrechts verfügen, vom bundesweiten Angebot abzuhalten. Wenn die beiden Gesetze, ab eventuell Juli, Bestand haben, liegt eine so klare Inkohärenz vor, dass ein Verbot nicht greifen kann. Es wäre rechtstechnisch unverhältnismäßig, einem Anbieter, der über eine Landeslizenz in Schleswig-Holstein verfügt, zu verbieten seine Produkte bundesweit anzubieten. Ein europarechtskonformes Onlineglücksspielverbot ist auch nicht in Sicht.

SportwettenMarkt: Rechnen Sie damit, dass es zukünftig eine Lösung in der Rechtsproblematik gibt?

Dr. Wulf Hambach: Eine Harmonisierung wird auf jeden Fall, nicht unbedingt kurzfristig, aber doch mittelfristig eintreten. Wir werden in Zukunft, so hoffe ich, wahrscheinlich nicht mehr den Kampf 15 gegen Schleswig-Holstein haben, sondern ein harmonisiertes Online-Glücksspielgesetz, durch das Sportwetten, Online-Casinos und Online-Poker so geregelt sind, dass jeder weiß, welche Voraussetzungen erfüllt werden müssen, um Spiel A bis Z anbieten zu können. Ein derart klares Gesetz hätte auch der deutsche Verbraucher beziehungsweise Spieler endlich verdient! □