

April 2026

21. Jahrg.

71732

Seite 81-172

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

2

- 81 *Dr. Carsten Bringmann und Dr. Andreas H. Woerlein*
Wie man den juristischen Diskurs (ver)lernt
Prof. Dr. Christian Koenig
- 82 **Kanalisierungswidrige Opt-in-Verweigerung zahlreicher Länder bei der Online-Casinoregulierung (§ 22 c Abs. 1 GlüStV 2021) – „Großes Spiel“ mit fatalen Rechtsfolgen für das staatsvertragliche Regulierungsregime?**
Prof. Dr. Jens M. Schmittmann
- 88 **Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2025/2026**
Dr. Simon Manzke und Ann-Kathrin Elsenbast
- 93 **Anforderungen des Vergaberechts an die Ausschreibung von Spielbanklizenzen**
Dr. Philipp M. P. Schrage
- 99 **Game Over? Der Widerruf von Erlaubnissen im Glücksspielrecht**
Dr. Henning Brand
- 104 **Spielen im Dialog – Zur Entwicklung und Evaluation von Sozialkonzepten**
Dr. Felor Badenberg
- 112 **Illegales Glücksspiel in Berlin – Vermögensabschöpfung als Schlüssel zur Strafverfolgung (Teil 1)**
Dr. Fred Bär
- 114 **Illegales Glücksspiel in Berlin – Vermögensabschöpfung als Schlüssel zur Strafverfolgung (Teil 2)**
- 117 **Zur deliktischen Haftung von Geschäftsführern einer Glücksspielgesellschaft für Spielverluste aus unerlaubt in einem Mitgliedstaat angebotenen Glücksspielen**
EuGH, Urt. v. 15.1.2026 – C-77/24 – Wunner
- 123 **Gewinne aus Online-Pokerspiel „Pot Limit Omaha“ können der Einkommensteuer unterliegen**
BFH, Urt. v. 2.4.2025 – X R 26/21
- 129 **Schließung einer ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis betriebenen Spielhalle ist rechtmäßig**
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 21.7.2025 – 4 B 517/24
- 131 **Besteuerung von Geldspielgeräten mit Weiterspielberechtigung aufgrund zuvor gewonnener Punkte**
VGH Hessen, Beschl. v. 12.11.2025 – 5 B 1939/25
- 136 **Rechtmäßige Anordnung zur Entfernung eines luftgefüllten Prismas auf dem Dach einer Spielhalle**
OVG Sachsen, Beschl. v. 17.11.2025 – 6 B 66/25
- 138 **Rechtmäßigkeit konkretisierender glücksspielrechtlicher Anordnungen für Geldspielgeräte in einer Gaststätte**
OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.11.2025 – 6 A 10807/25.OVG
- 141 **Vorschriften über das zentrale Spielersperrsystem im GlüStV 2021 sind Schutzgesetze**
OLG Frankfurt, Beschl. v. 12.11.2025 – 3 U 88/25
- 146 **Rechtmäßigkeit der Besteuerung von Umsätzen aus dem Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen**
FG Münster, Beschl. v. 17.12.2025 – 5 V 608/25 U

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

Schriftleiter

VorsRiVG Dr. Felix B. Hüsken

IV. Vergaberechtliche Handlungsmöglichkeiten im Falle laufender Änderungsvorhaben des Landesgesetzgebers

Das Verfahren für die Ausschreibung von Spielbanklizenzen ist aufwändig und für alle Beteiligten u. a. mit erheblichen Kosten verbunden. Insofern sollte hoher Wert auf eine transparente Ausschreibung einschließlich eindeutiger und erschöpfender Vergabe- und Vertragsunterlagen gelegt werden. Kaum beleuchtet ist bisher die Frage, unter welchen Voraussetzungen Unwägbarkeiten hinsichtlich der Gesetzeslage eine Verlängerung des Bestandsvertrages nach Maßgabe der sog. „Interimsvergabe“ rechtfertigen können. Eine solche Interimsvergabe ist nicht ausdrücklich im GWB vorgesehen, allerdings ist in Praxis und Rechtsprechung allgemein anerkannt, dass diese unter bestimmten Voraussetzungen zur Überbrückung besonderer Engpässe praktisch notwendig und rechtlich zulässig sein kann.⁶⁹ In Eilsituationen wären Auftraggeber ansonsten aus vergaberechtlichen Gründen eigentlich handlungsunfähig, wenn sie im Einzelfall nicht ausnahmsweise die Voraussetzungen einer „Direktvergabe“ nach § 14 Abs. 4 VgV darlegen können. In derartigen Fällen muss es dem Auftraggeber also gestattet sein, gewissermaßen als *ultima ratio* einen Interimsauftrag zu vergeben.⁷⁰

Mit diesen Fragen befasst sich – soweit ersichtlich – bisher nur die Entscheidung der VK Hamburg mit Blick auf die Ausschreibung einer Spielbankkonzession. Die VK Hamburg hat insofern entschieden, dass das vergaberechtliche Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung (vgl. § 121 GWB) nicht die Verpflichtung des Konzessionsgebers umfassen kann, für die Dauer des Ausschreibungsverfahrens bzw. den betreffenden Konzessionszeitraum unveränderte rechtliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten.⁷¹ Nach Auffassung der VK Hamburg waren bestimmte seit einem Vierteljahr bekanntgemachte Änderungsvorhaben (insbesondere bzgl. Vorgaben zu den Eigenungskriterien der Spielbankunternehmer) im SpielbkG HA nicht geeignet, eine rechtzeitige Ausschreibung der Spielbankkonzession durch die Konzessionsgeberin objektiv zu hindern.⁷² Demnach sei auch eine aus diesem Grund erfolg-

te Verlängerung des Bestandsvertrags nach den Maßgaben der Interimsvergabe nicht gerechtfertigt. Denn es sei im Rahmen einer Neuausschreibung ausreichend, den Beschaffungsgegenstand auf Grundlage der aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen zu beschreiben und die Eigenungskriterien ebenfalls den gesetzlichen Vorgaben im SpielbkG HA entsprechend zu formulieren. Auf bereits bekannte zukünftige Gesetzesänderungen könne der Konzessionsgeber in den Ausschreibungsunterlagen hinweisen.⁷³ Aus dieser Entscheidung der VK Hamburg dürfte folgen, dass der Konzessionsgeber mit Blick auf eine bevorstehende Gesetzesänderung nicht bereits deshalb den Bestandsvertrag im Wege der Interimsvergabe verlängern darf, weil die betreffende Gesetzesänderung *per se* gewisse inhaltliche Auswirkungen auf ein vorzubereitendes Vergabeverfahren hat. Vielmehr erscheint es erforderlich, dass eine geplante Gesetzesänderung derart erhebliche Auswirkungen auf den avisierten Beschaffungsgegenstand haben kann, dass die Durchführung des betreffenden Konzessionsvergabeverfahrens im Kern infrage gestellt wird, etwa weil die zu beschaffenden Leistungen aus diesem Grund nicht eindeutig bzw. erschöpfend beschrieben werden können (vgl. § 121 GWB).

Summary

The article addresses the question of whether casino licenses must be awarded as concessions under European public procurement law. The federal states of Germany regulate this differently. In particular, attention is paid to the approach in the state of Hesse, which involves a hybrid model of concession contracts and state monopoly. Moreover, the article examines how to deal with upcoming changes in gambling law within the procurement law.

69 BayObLG, 31.10.2022 – Verg 13/22, juris Rn. 48 ff.; OLG Karlsruhe, 4.12.2020 – 15 Verg 8/20, juris Rn. 36.

70 Pünder, in: Pünder/Schellenberg (Fn. 44), § 14 VgV Rn. 78.

71 VK Hamburg, 31.7.2017 – Vgk FB 3/17, juris Rn. 79.

72 VK Hamburg, 31.7.2017 – Vgk FB 3/17, juris Rn. 77.

73 VK Hamburg, 31.7.2017 – Vgk FB 3/17, juris Rn. 80.

RA Dr. Philipp M. P. Schrage, FA VerwR, Köln*

Game Over? Der Widerruf von Erlaubnissen im Glücksspielrecht

Der Widerruf der Erlaubnis ist das schärfste Schwert der Glücksspielaufsicht und laufend Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. In jüngerer Zeit gab es in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in diesem Zusammenhang einige interessante Entwicklungen. Hierzu hat der Verfasser im Rahmen der 20. Jahresfachtagung Sportwetten und Glücksspiel am 4. November 2025 in Köln vor dem Hintergrund seiner Beratungstätigkeit für Aufsichtsbehörden referiert. Der vorliegende Aufsatz fasst den Vortrag zusammen und geht zudem auf im Nachgang ergangene Rechtsprechung ein.

I. Einführung

„Im Glücksspielrecht ist die Rechtslage zu den Widerrufstatbeständen und deren Verhältnis zu § 49 VwVfG unübersichtlich und uneinheitlich.“¹ Nach dieser Aussage aus dem Standardkommentar von Schoch/Schneider zum Verwaltungsrecht verwundert es nicht, dass die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zum Widerruf glücksspielrechtlicher Erlaubnisse sich stetig weiterentwickelt. Die

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 Schoch, in: Schoch/Schneider, 7. EL Mai 2025, VwVfG § 49 Rn. 50 a.

Aussage erklärt sich wie folgt: Der allgemeine Widerrufstatbestand ist in § 49 VwVfG² geregelt. Daneben sind im GlüStV³ spezielle Widerrufstatbestände geregelt (vgl. § 4d Abs. 2 S. 4, § 4d Abs. 4 S. 2 Nr. 4, § 21 Abs. 5 S. 5, § 22a Abs. 1 S. 5, § 22b Abs. 1 S. 4, § 22c Abs. 3 GlüStV). Schließlich enthalten die Ausführungsgesetze der Länder zum GlüStV teilweise eigene Widerrufstatbestände (z. B. § 8 Abs. 9 HGlüG⁴).

II. Das Verhältnis der verschiedenen Widerrufstatbestände im Glücksspielrecht

Die unterschiedlichen Widerrufsregelungen in verschiedenen Gesetzen führen zwangsläufig zu der Frage des Verhältnisses der Regelungen untereinander. Sofern der GlüStV zwingende Regelungen zum Widerruf enthält (z. B. § 4d Abs. 2 S. 4 GlüStV), dürfen die Länder in ihren Ausführungsgesetzen nicht davon abweichen. In diesem Zusammenhang hat das Verwaltungsgericht Gießen – zu Recht – entschieden, dass der abstufend geregelte Maßnahmenkatalog in § 4d Abs. 4 GlüStV nicht für den Widerruf anderer glücksspielrechtlicher Erlaubnisse nach Landesrecht gilt.⁵ Es obliegt dem Landesgesetzgeber eine entsprechende Regelung für andere Erlaubnisse zu treffen oder – wie in Hessen für Wettvermittlungserlaubnisse – von dieser abzusehen.⁶ Dies folgt daraus, dass § 4d Abs. 4 GlüStV nur für den Widerruf von Erlaubnissen für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker oder virtuellen Automaten-spielen sowie nur für bestimmte Verstöße gilt. Nach § 4d Abs. 4 S. 1 GlüStV muss die Aufsichtsbehörde den Inhaber einer Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker oder virtuellen Automaten-spielen im Falle eines Verstoßes gegen bestimmte gesetzliche Mitteilungspflichten oder gegen die nach § 4c Abs. 2 GlüStV festgelegten Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis zunächst unter Setzung einer angemessenen Frist zur Einhaltung der Pflicht auffordern. Erst wenn nach Ablauf der Frist die Pflicht nicht oder nicht vollständig erfüllt wird, kann die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der Schwere des Verstoßes insbesondere öffentlich mit erneuter Fristsetzung abmahnen, die Erlaubnis für drei Monate aussetzen, die Dauer der Erlaubnis um ein Viertel der gesamten Laufzeit reduzieren oder eben die Erlaubnis widerrufen (§ 4d Abs. 4 S. 2 GlüStV). Der Widerruf ist dabei die härteste Maßnahme.

Neben der gerade erläuterten Frage des Verhältnisses der Widerrufsregelungen im GlüStV zu den Widerrufsregelungen in den Ausführungsgesetzen der Länder stellt sich des Weiteren die Frage des Verhältnisses der Widerrufsregelungen im GlüStV bzw. in den Ausführungsgesetzen zur allgemeinen Widerrufsregelung in § 49 VwVfG. Dieses ist im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln. Entweder handelt es sich um einen speziellen Widerrufstatbestand oder um einen bloßen Verweis auf die allgemeine Widerrufsregelung. Ein spezieller Widerrufstatbestand liegt vor, wenn konkrete Voraussetzungen für den Widerruf geregelt werden. Ein Beispiel sind die Widerrufstatbestände in § 8 Abs. 9 HGlüG. Danach kann eine Wettvermittlungserlaubnis u. a. widerrufen werden, wenn der Betreiber nicht genügend Vorsorge im Hinblick auf den erforderlichen Spieler- und Jugendschutz ergreift, insbesondere gegen die Bestimmungen in § 8 Abs. 5 bis 7 HGlüG verstößt (§ 8 Abs. 9 Nr. 2 HGlüG). Ein Beispiel für einen bloßen Verweis auf

§ 49 VwVfG ist § 20 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 AG GlüStV NRW⁷. Danach kann die zuständige Behörde die Erlaubnis widerrufen.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung dargestellt.

III. Aktuelle Rechtsprechung zu den glücksspielrechtlichen Widerrufstatbeständen

Sofern ein Landesausführungsgesetz zum GlüStV einen speziellen Widerrufstatbestand enthält, stellt sich stets die Frage, welche Voraussetzungen für einen Widerruf konkret vorliegen müssen. Genügt grundsätzlich ein einmaliger Verstoß für einen Widerruf? Muss vor einem Widerruf in der Regel förmlich abgemahnt werden? Ist (weitere) Voraussetzung für einen Widerruf auch immer eine negative Zukunftsprognose hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Erlaubnisinhabers oder Betreibers?

In diesem Zusammenhang hat sowohl die 3. als auch die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Gießen für die bereits erwähnte hessische Regelung in § 8 Abs. 9 Nr. 2 HGlüG (siehe unter II.) entschieden, dass keine negative Zukunftsprognose, auch nicht im Sinne einer gewerberechtlichen Unzuverlässigkeit, erforderlich sei.⁸ Vielmehr genüge – von Bagatellfällen abgesehen – grundsätzlich auch ein einmaliger Verstoß gegen die Bestimmungen der § 8 Abs. 5 bis 7 HGlüG.⁹ Der Leitsatz der Entscheidung der 4. Kammer lautet wörtlich: „Eine Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten darf – von Bagatellfällen abgesehen – grundsätzlich auch bei einem einmaligen Verstoß gegen im Glücksspielrecht geregelte Spieler- und Jugendschutzbestimmungen widerrufen werden.“¹⁰ Unter Verweis auf diese Entscheidung hat das Verwaltungsgericht Augsburg noch genereller entschieden, dass – von Bagatellfällen abgesehen – grundsätzlich auch ein einmaliger Verstoß gegen glücksspielrechtliche Pflichten den Widerruf der Erlaubnis rechtfertige.¹¹ Dies müsse umso mehr gelten, wenn Verstöße gegen mehrere Rechtsvorschriften vorlägen.¹²

Die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Gießen hat ihre vorstehende Rechtsprechung hinsichtlich Verstößen gegen gesetzliche Sperrzeiten (§ 8 Abs. 6 HGlüG) dahingehend geändert, dass bei Sperrzeitverstößen nach deren Schweregrad differenziert werden müsse.¹³ Denn anders als Verstöße gegen die Pflicht, durch geeignete Maßnahmen die Identitäts- und Alterskontrolle sicherzustellen (§ 8 Abs. 7

2 Einschlägig ist das am Sitz der Aufsichtsbehörde geltende Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

3 Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV) vom 29.10.2020.

4 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG) vom 17.6.2021 (GVBl. S. 302), zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 des Gesetzes vom 13.12.2024 (GVBl. Nr. 82).

5 VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 725/25.GI, n. v., S. 13.

6 VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 725/25.GI, n. v., S. 13.

7 Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (AG GlüStV NRW) vom 13.11.2012 (GV. NRW. S. 524), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.6.2021 (GV. NRW S. 772).

8 VG Gießen, 15.3.2023 – 4 L 2673/22.GI, juris Rn. 42; VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 725/25.GI, n. v., S. 11.

9 VG Gießen, 15.3.2023 – 4 L 2673/22.GI, juris Rn. 42; VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 725/25.GI, n. v., S. 11.

10 VG Gießen, 15.3.2023 – 4 L 2673/22.GI, juris LS.

11 VG Augsburg, 12.7.2024 – Au 8 S 24.1280, juris Rn. 50.

12 VG Augsburg, 12.7.2024 – Au 8 S 24.1280, juris Rn. 50.

13 VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 755/25.GI, n. v., S. 7; VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 757/25.GI, n. v., S. 7.

HGlüG), seien Sperrzeitverstöße einer Relativierung und Abstufung zugänglich.¹⁴ Für einen Widerruf müssten die Sperrzeiten geplant und systematisch umgangen werden und nicht lediglich Verstöße aus bloßer Unachtsamkeit oder Nachlässigkeit vorliegen.¹⁵ Dies entspricht hinsichtlich der Anforderungen an einen Widerruf wegen Sperrzeitverstößen der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte Darmstadt und Düsseldorf sowie – ganz aktuell – des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs.¹⁶

Jedenfalls die Begründung der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Gießen überzeugt nicht. Die Rechtsprechung der 3. und 4. Kammer bezieht sich auf einen Verstoß gegen die Bestimmungen der § 8 Abs. 5 bis 7 HGlüG. Die Sperrzeiten sind in § 8 Abs. 6 HGlüG geregelt. Bezüglich dieser nun eine geplante und systematische Umgehung zu fordern, ist danach ein klarer Widerspruch zu der Rechtsprechung, dass – von Bagatellfällen abgesehen – ein einziger Verstoß gegen die Bestimmungen der § 8 Abs. 5 bis 7 HGlüG und damit eben auch gegen § 8 Abs. 6 HGlüG einen Widerruf rechtfertigt. Die inhaltliche Begründung, dass anders als bei Verstößen gegen die Pflicht nach § 8 Abs. 7 HGlüG, durch geeignete Maßnahmen die Identitäts- und Alterskontrolle sicherzustellen, Sperrzeitverstöße einer Relativierung und Abstufung zugänglich seien, überzeugt ebenfalls nicht. Verstöße gegen geeignete Maßnahmen der Identitäts- und Alterskontrolle sind ebenfalls einer Relativierung und Abstufung zugänglich. Beispielsweise dürfte es einen Unterschied machen, ob die Kontrolle gar nicht durchgeführt wird, z. B. weil zeitweise kein Aufsichtspersonal vor Ort ist, oder mit ungeeigneten Dokumenten durchgeführt wird, z. B. mit einem Schülerschein, den auch volljährige Schüler haben können, oder einer Mitgliedskarte der Glücksspielveranstalterin.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat jüngst ausgeführt, dass sich die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Gießen zum Widerruf bei einem einmaligen Verstoß nur auf die Erfüllung des Tatbestands der Norm, nicht aber auf deren Rechtsfolgenseite beziehe.¹⁷ Dabei übersieht der Verwaltungsgerichtshof allerdings den oben zitierten Leitsatz der ersten Entscheidung, wonach die Erlaubnis widerrufen werden darf, sowie die sehr knappen Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Verhältnismäßigkeit des Widerrufs.¹⁸ Das Verwaltungsgericht hat inhaltlich gerade keine zusätzlichen Anforderungen an den Widerruf auf Rechtsfolgenseite mehr aufgestellt.¹⁹

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in den konkreten Fällen zudem im Rahmen der Verhältnismäßigkeit des Widerrufs eine förmliche Abmahnung vor einem Widerruf gefordert, da nicht ersichtlich sei, dass Erlaubnisinhaber und Betreiber dieser nicht Folge leisten würden.²⁰ In den konkreten Fällen hatte die Aufsichtsbehörde den Widerruf mit Sperrzeitverstößen begründet, die durch diverse OASIS-Abfragen in der Sperrzeit belegt wurden.²¹

Schließlich hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Gießen bestätigt, dass für den Widerruf wegen Sperrzeitverstößen keine Zukunftsprognose zu treffen sei.²² Dies gilt der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Gießen und des Verwaltungsgerichts Augsburg folgend für sämtliche Widerrufstatbestände, die nicht ausdrücklich auf die (Un-)Zuverlässigkeit des Erlaubnisinhabers bzw. Betreibers abstellen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass nach der aktuellen Rechtsprechung bei Verstößen gegen glücksspielrechtliche Pflichten – von Bagatellfällen abgesehen – ein einmaliger Verstoß einen Widerruf der Erlaubnis rechtfertigen kann. Dies gilt nicht für Sperrzeitverstöße. Hier ist eine zielgerichtete Umgehung erforderlich. Vor Erlass eines Widerrufs muss die Behörde in jedem Fall prüfen, ob dieser erforderlich ist oder ob eine förmliche Abmahnung als milderes Mittel in Betracht kommt. Eine negative Zukunftsprognose hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Erlaubnisinhabers bzw. des Betreibers ist nicht erforderlich, soweit der Widerruf nicht ausdrücklich darauf gestützt wird.

IV. Aktuelle Rechtsprechung zur Unzuverlässigkeit als Widerrufsgrund

Der Inhaber einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis muss zuverlässig sein. Ist die Zuverlässigkeit von Anfang an nicht gegeben oder entfällt sie später, liegt ein Widerrufsgrund vor.²³ Der gewerberechtliche Zuverlässigkeitsbegriff gilt im Glücksspielrecht entsprechend.²⁴ Unzuverlässig ist danach ein Gewerbetreibender, der nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, dass er sein Gewerbe künftig ordnungsgemäß betreiben wird.²⁵ Entsprechend der zahlreichen normativ ausformulierten Anforderungen an ordnungsgemäßes Glücksspiel und der zu seiner Sicherstellung erforderlichen Eigeninitiative des Veranstalters sind bereichsspezifisch für das Glücksspielrecht auch die Anforderungen an die erforderliche Zuverlässigkeit zu bestimmen.²⁶

1. Unzuverlässigkeit des Geschäftsführers der Erlaubnisinhaberin

Ist die Erlaubnisinhaberin eine juristische Person, müssen grundsätzlich die vertretungsbefugten Personen die Voraussetzung der Zuverlässigkeit erfüllen.²⁷ Der Geschäftsführer einer GmbH, die eine Spielhalle betreibt, ist nach § 33 c Abs. 2 Nr. 1 Halbs. 2 GewO²⁸ in der Regel unzuver-

14 VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 755/25.GI, n. v., S. 7; VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 757/25.GI, n. v., S. 7.

15 VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 755/25.GI, n. v., S. 6; VG Gießen, 11.3.2025 – 3 L 757/25.GI, n. v., S. 6.

16 Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 214/25, n. v., S. 7 („zielgerichtet umgangen“); VG Düsseldorf, 29.1.2024 – 3 L 3133/23, juris LS 1 und Rn. 43 ff. („massive und systematische Verstöße“); VG Darmstadt, 24.1.2025 – 3 L 3317/24. DA, n. v., S. 4 („geplant und systematisch umgangen“).

17 Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 214/25, n. v., S. 6.

18 VG Gießen, 15.3.2023 – 4 L 2673/22.GI, juris LS und Rn. 48 ff.

19 VG Gießen, 15.3.2023 – 4 L 2673/22.GI, juris LS und Rn. 48 ff.

20 Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 214/25, n. v., S. 7 f.; Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 620/25, n. v., S. 7; Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 630/25, n. v., S. 7.

21 Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 214/25, n. v.; Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 620/25, n. v.; Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 630/25, n. v.

22 Hessischer VGH, 17.11.2025 – 8 B 214/25, n. v., S. 8.

23 Vgl. VG Düsseldorf, 29.1.2024 – 3 L 3133/23, juris Rn. 20 ff.

24 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28.

25 StRSpr, vgl. BVerwG, 15.4.2015 – 8 C 6/14, BVerwGE 152, 39, juris Rn. 14.

26 OVG NRW, 28.4.2023 – 4 B 1070/22, ZfWG 2023, 422, 424 m. w. N.

27 Bayerischer VGH, 31.3.2010 – 22 CS 10.488, juris Rn. 2; Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28; zu § 35 GewO *Ennuschat*, in: *Ennuschat/Wank/Winkler*, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 95 m. w. N.

28 Gewerbeordnung (GewO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 22.2.1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 27.12.2024 (BGBl. I Nr. 438).

lässig, wenn er in den letzten drei Jahren wegen eines Verbrechens, wegen Diebstahls, Unterschlagung, Erpressung, Hehlerei, Geldwäsche, Betrug, Untreue, unerlaubter Veranstaltung eines Glücksspiels, Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel oder wegen eines Vergehens nach § 27 des Jugendschutzgesetzes rechtskräftig verurteilt worden ist. Die Unzuverlässigkeit kann sich aus den vorgenannten Gesichtspunkten ergeben, aber auch auf anderen Gründen beruhen.²⁹ Diese entsprechen denjenigen, die die Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO zu rechtfertigen vermögen.³⁰

In diesem Zusammenhang hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht jüngst eine bemerkenswerte Entscheidung hinsichtlich des Widerrufs einer Betriebserlaubnis für eine Spielhalle getroffen.³¹ In dem konkreten Fall liege der Widerrufsgrund nach § 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 SpielhG SH³² vor, weil die Erlaubnisvoraussetzungen nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 SpielhG SH nicht mehr gegeben seien.³³ Die Erlaubnisinhaberin sei nach dem Geschäftsführerwechsel nicht mehr zuverlässig im Sinne des § 33 c Abs. 2 Nr. 1 GewO, weil der neue Geschäftsführer nicht als zuverlässig angesehen werden könne.³⁴

Die Generalstaatsanwaltschaft Schleswig-Holstein hatte der Aufsichtsbehörde mitgeteilt, dass gegen den Geschäftsführer wegen des Verdachts der gewerbsmäßigen unerlaubten Veranstaltung eines Glücksspiels in Lokalitäten in Elmshorn ermittelt werde.³⁵ Das Verwaltungsgericht verweist wegen der Einzelheiten auf das zweiseitige Mitteilungsschreiben.³⁶ Die Erlaubnisinhaberin führte zu diesem Vorwurf aus, dass gegen ihren Geschäftsführer lediglich ermittelt werde.³⁷ Schuldfeststellungen gebe es nicht.³⁸ Die Verfahren betreffen auch nicht die von ihr betriebene Spielhalle.³⁹

Darauf aufbauend führt das Verwaltungsgericht aus, die Annahme der Unzuverlässigkeit rechtfertige sich vorliegend aus den gegen den Geschäftsführer durchgeführten Ermittlungsverfahren.⁴⁰ Diese hätten zwar nicht zu Anklagen oder gar zu rechtskräftigen Schuldsprüchen im Sinne des § 33 c Abs. 2 Nr. 1 Halbs. 2 GewO geführt.⁴¹ Aus den Ermittlungen und *insbesondere* daraus, dass die Erlaubnisinhaberin insoweit nur erklärt habe, diese Ermittlungen betreffen andere Lokalitäten und es sei bisher zu keinen Verurteilungen gekommen, ergebe sich jedoch, dass die Aufsichtsbehörde zu Recht davon ausgehen könne, der Geschäftsführer betreibe verbotenes Glücksspiel und sei daher unzuverlässig.⁴² Insoweit habe es der Erlaubnisinhaberin obliegen, die Verdachtsmomente zu zerstreuen und sich in der Sache dazu einzulassen.⁴³

Zusammengefasst rechtfertigt danach das zweiseitige Schreiben der Generalstaatsanwaltschaft zu den Ermittlungen sowie *insbesondere* das Nicht-Zerstreuen der Verdachtsmomente durch die Erlaubnisinhaberin die Annahme der Unzuverlässigkeit ihres Geschäftsführers und damit den Widerruf der Betriebserlaubnis für die Spielhalle. Die Erlaubnisinhaberin hat hiergegen Beschwerde eingelegt, die unter dem Az. 4 MB 40/25 beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht anhängig ist. Sofern die Entscheidung hält, dürfte der Einlassung von Erlaubnisinhabern im Widerrufsverfahren zukünftig noch größere Bedeutung zukommen.

2. Unzuverlässigkeit des Gesellschafters einer Erlaubnisinhaberin

Unter bestimmten Umständen muss sich eine juristische Person als Erlaubnisinhaberin auch die Unzuverlässigkeit ihrer Gesellschafter zurechnen lassen.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine Unzuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden auch dann gegeben ist, wenn er einem unzuverlässigen Dritten maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftsführung einräumt oder auch nur nicht willens oder in der Lage ist, einen derartigen Einfluss auszuschalten.⁴⁴ Diese Grundsätze sind auch anwendbar, wenn der Gewerbetreibende eine juristische Person ist.⁴⁵ Eine solche ist namentlich dann unzuverlässig, wenn sie nicht sicherstellt, dass die aus gewerberechtlicher Sicht bedeutsamen Geschäftsvorgänge allein durch Personen wahrgenommen werden, deren gewerberechtliche Zuverlässigkeit unbedenklich ist.⁴⁶ Da der gewerberechtliche Zuverlässigkeitsbegriff im Glücksspielrecht entsprechend angewandt wird (dazu bereits unter IV.), gilt die vorstehende und nachfolgend dargestellte Rechtsprechung für die Zuverlässigkeit einer Inhaberin einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis entsprechend.

Nach der bisherigen Rechtsprechung ist regelmäßig von dem bestimmenden rechtlichen Einfluss eines *Alleingesellschafters* auszugehen.⁴⁷ Ist der Alleingesellschafter einer juristischen Person unzuverlässig, schlägt seine Unzuverlässigkeit auf die juristische Person durch. Das GmbHG⁴⁸ gestaltet das Machtverhältnis zwischen den Gesellschaftern und dem Geschäftsführer zu Gunsten der Gesellschafter aus.⁴⁹ Es gewährt ihnen eine besonders einflussreiche und mächtige Stellung.⁵⁰ So vertritt der Geschäftsführer die GmbH zwar gerichtlich und außergerichtlich (vgl. §§ 6 Abs. 1, 35 Abs. 1 GmbHG). Seine Stellung im Verhältnis zu den Gesellschaftern unterliegt jedoch erheblichen Beschränkungen. Der Geschäftsführer ist gemäß § 37 Abs. 1

29 BVerwG, 22.6.1994 – 1 B 114/94, juris Rn. 9; VGH Baden-Württemberg, 8.6.2021 – 6 S 506/21, ZfWG 2021, 389, 390; OVG Bremen, 21.12.2021 – 1 LA 175/20, ZfWG 2022, 268, 269 f.

30 BVerwG, 22.6.1994 – 1 B 114/94, juris Rn. 9; VGH Baden-Württemberg, 8.6.2021 – 6 S 506/21, ZfWG 2021, 389, 390; OVG Bremen, 21.12.2021 – 1 LA 175/20, ZfWG 2022, 268, 269 f.

31 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28.

32 Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (SpielhG SH) vom 8.2.2022 (GVBl. 2022, 131).

33 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28.

34 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28.

35 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 11.

36 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 11.

37 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 14.

38 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 14.

39 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 14.

40 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28.

41 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28.

42 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28.

43 Schleswig-Holsteinisches VG, 23.9.2025 – 7 B 97/25, juris Rn. 28.

44 BVerwG, 10.1.1996 – 1 B 202/95, juris Rn. 6; OVG NRW, 22.2.2011 – 4 B 215/11, juris Rn. 9.

45 VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 40 f. m. w. N.

46 VGH Baden-Württemberg, 8.11.2004 – 6 S 593/04, juris Rn. 9.

47 Bayerischer VGH, 2.7.2014 – 22 CS 14.1186, juris Rn. 10; VG Stuttgart, 21.7.2011 – 4 K 2033/11, juris Rn. 11; VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 69 ff.

48 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) in der im BGBl. III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323)

49 VGH Baden-Württemberg, 8.11.2004 – 6 S 593/04, juris Rn. 8; VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 69.

50 VGH Baden-Württemberg, 8.11.2004 – 6 S 593/04, juris Rn. 8; VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 69.

GmbHG nicht nur an den Gesellschaftsvertrag und an Gesellschafterbeschlüsse gebunden, sondern er ist sogar Einzelweisungen der Gesellschafter unterworfen.⁵¹ Das GmbHG weist den Geschäftsführern nicht einmal einen Kernbereich an Aufgaben zu, welcher einer Einflussnahme durch die Gesellschafter entzogen ist.⁵² Es ist nicht Aufgabe der Geschäftsführer, die GmbH vor ihren Gesellschaftern zu schützen.⁵³ Gesellschafter können sich nach Belieben Geschäftsführungsangelegenheiten generell vorbehalten oder im Einzelfall an sich ziehen.⁵⁴ Das Weisungsrecht gegenüber dem Geschäftsführer ist inhaltlich nahezu unbeschränkt und findet erst dort seine Grenze, wo der Geschäftsführer zu einem Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften angewiesen wird.⁵⁵

Das Verwaltungsgericht Aachen hat mit Beschluss vom 13.6.2025 entschieden, dass diese Rechtsprechung auch für einen unzuverlässigen *Mehrheits*gesellschafter gelten könne.⁵⁶ Mehrheitsgesellschafter ist, wer mehr als 50 % der Gesellschaftsanteile hält. Im konkreten Fall des Verwaltungsgerichts Aachen waren es 66,5 %.⁵⁷ Nach dem Verwaltungsgericht Aachen gelte die vorstehende Rechtsprechung dann für einen unzuverlässigen Mehrheitsgesellschafter, wenn der Gesellschaftsvertrag keine von den Regelungen des GmbHG abweichende Sperrminorität bzw. vom bloßen Mehrheitsquorum abweichende Quoren vorsehe.⁵⁸ Nach den Regelungen im GmbHG bedarf ein Mehrheitsgesellschafter nach §§ 53 Abs. 2 S. 1, 60 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG zwar für Satzungsänderungen oder für eine Auflösung der Gesellschaft der Mitwirkung des Minderheitsgesellschafter. Da Beschlüsse der Gesellschafterversammlung nach § 47 Abs. 1 GmbHG im Übrigen aber mit einfacher Mehrheit gefasst werden, vermöge ein Mehrheitsgesellschafter insbesondere noch von den oben genannten Möglichkeiten, auf die Führung der Geschäfte seiner GmbH Einfluss zu nehmen, Gebrauch zu machen.⁵⁹ Ob der Gesellschaftsvertrag davon abweichende Regelungen vorsieht, die eine entsprechende Einflussnahme ausschließen, kann das Verwaltungsgericht im Wege der elektronischen Handelsregisterauskunft selbst prüfen, da der Gesellschaftsvertrag im Handelsregister zu hinterlegen ist (vgl. § 54 Abs. 1 S. 2 GmbHG).⁶⁰ Schließlich komme es nicht darauf an, ob eine Einflussnahme tatsächlich erfolge.⁶¹ Denn für die Annahme der Unzuverlässigkeit einer GmbH genüge es, wenn diese rechtlich *oder* tatsächlich so strukturiert sei, dass der unzuverlässige Mehrheitsgesellschafter maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftsführung habe.⁶² Der kumulativen Erfüllung beider Voraussetzungen bedürfe es nicht.⁶³

Die Entscheidung liegt auf einer Linie mit einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahr 2014.⁶⁴ In dem zugrunde liegenden Fall hatte der abberufene unzuverlässige Geschäftsführer zugleich als Gesellschafter noch 80 % der Geschäftsanteile an der GmbH inne.⁶⁵ Die weiteren 20 % der Geschäftsanteile hielt seine Ehefrau, die spätere Alleingesellschafterin.⁶⁶ Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof führte insoweit aus, dass der unzuverlässige Gesellschafter im entscheidungserheblichen Zeitpunkt mithin noch in der Lage gewesen sei, als Mehrheitsgesellschafter maßgeblichen Einfluss auf die GmbH auszuüben.⁶⁷ Interessanterweise zitiert das Verwaltungsgericht Aachen diese Entscheidung hinsichtlich der Rechtsprechung zum Alleingesellschafter, geht aber auf die vorstehenden Ausführungen zum Mehrheitsgesellschafter nicht ein.

Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Aachen geht weiter als die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, da sie allgemein gültig begründet, wann sich eine GmbH die Unzuverlässigkeit ihres Mehrheitsgesellschafter zurechnen lassen muss. Es spricht viel dafür, dass diese überzeugende Begründung im anhängigen Beschwerdeverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hält (Az. 4 B 622/25). Für die aufsichtsbehördliche Praxis wäre dies wünschenswert. In der Praxis spielen insbesondere Fälle eine Rolle, in denen ein unzuverlässiger geschäftsführender Mehrheitsgesellschafter als Geschäftsführer abberufen wird, um einen Widerruf zu verhindern. In der Sache besteht in diesen Fällen aber die begründete Besorgnis, dass der Mehrheitsgesellschafter weiter einen bestimmenden Einfluss auf die Gesellschaft als Erlaubnisinhaberin ausübt. Dies ist ihm nach dem GmbHG – wie ausgeführt – grundsätzlich durch Weisungen gegenüber dem Geschäftsführer auch möglich. Der Nachweis einer tatsächlichen Ausübung dieses Einflusses ist dagegen für die Aufsichtsbehörden oft nur sehr schwer und mit erheblichem zeitlichem und personellem Aufwand nachzuweisen. Durch die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Aachen wird diesem praktischen Bedürfnis aufgrund der Rechtslage nach dem GmbHG Rechnung getragen.

Summary

The revocation of a licence is the strongest remedy in the gambling regulator's arsenal and is currently the subject of ongoing legal disputes. There have been some interesting developments in administrative court rulings in this regard recently. The author gave a presentation on this topic at the 20th Annual Conference on Sports Betting and Gambling on 4 November 2025 in Cologne. This article summarises the presentation and also discusses subsequent court rulings.

51 VGH Baden-Württemberg, 8.11.2004 – 6 S 593/04, juris Rn. 8; VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 69.

52 VGH Baden-Württemberg, 8.11.2004 – 6 S 593/04, juris Rn. 8; VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 69.

53 VGH Baden-Württemberg, 8.11.2004 – 6 S 593/04, juris Rn. 8; VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 69.

54 VGH Baden-Württemberg, 8.11.2004 – 6 S 593/04, juris Rn. 8; VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 69.

55 VGH Baden-Württemberg, 8.11.2004 – 6 S 593/04, juris Rn. 8; VG Aachen, 2.12.2024 – 10 L 738/24, juris Rn. 69.

56 VG Aachen, 13.6.2025 – 10 L 37/25, juris Rn. 76.

57 VG Aachen, 13.6.2025 – 10 L 37/25, juris Rn. 76.

58 VG Aachen, 13.6.2025 – 10 L 37/25, juris Rn. 76.

59 VG Aachen, 13.6.2025 – 10 L 37/25, juris Rn. 76.

60 VG Aachen, 13.6.2025 – 10 L 37/25, juris Rn. 76.

61 VG Aachen, 13.6.2025 – 10 L 37/25, juris Rn. 77; *Heß*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 93. EL März 2025, § 35 Rn. 69.

62 VG Aachen, 13.6.2025 – 10 L 37/25, juris Rn. 77; *Heß*, in: Landmann/Rohmer (Fn. 62), § 35 Rn. 69.

63 VG Aachen, 13.6.2025 – 10 L 37/25, juris Rn. 77; *Heß*, in: Landmann/Rohmer (Fn. 62), § 35 Rn. 69.

64 Bayerischer VGH, 5.3.2014 – 22 ZB 12.2174, juris Rn. 41.

65 Bayerischer VGH, 5.3.2014 – 22 ZB 12.2174, juris Rn. 41.

66 Bayerischer VGH, 5.3.2014 – 22 ZB 12.2174, juris Rn. 41.

67 Bayerischer VGH, 5.3.2014 – 22 ZB 12.2174, juris Rn. 41.