

## Erläuterungen

### A. Allgemeines

#### I. Ausgangslage

##### 1. Geltendes Recht

Die Länder haben im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV), der am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, an den Kernzielen des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit, die von je her die Glücksspielgesetzgebung der Länder leiten, festgehalten. Sie haben das Glücksspielrecht unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 28.3.2006, Az. 1 BvR 1054/01) ländereinheitlich geregelt. Kernziele des Vertrages sind die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (§ 1 Satz 1 Nr. 1), die Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebotes (§ 1 Satz 1 Nr. 2), der Jugend- und Spielerschutz (§ 1 Satz 1 Nr. 3), sowie die Sicherstellung eines fairen Spiels und der Schutz vor Kriminalität (§ 1 Satz 1 Nr. 4). Der Glücksspielstaatsvertrag gilt nach Ablauf der Vier-Jahres-Frist in § 28 Abs. 1 Satz 1 nach den Fortgeltungsanordnungen in den Ausführungsgesetzen der Länder als Landesgesetz fort.<sup>1</sup>

##### 2. Rechtsprechung

Der Glücksspielstaatsvertrag selbst ist in seinen Zielen und Einzelregelungen von der Rechtsprechung gebilligt worden; allerdings ist das im Staatsvertrag verankerte staatliche Wettmonopol wegen der Entwicklung in anderen, vom Glücksspielstaatsvertrag nicht erfassten Bereichen, wie dem gewerblichen Automatenspiel, unionsrechtlich auf den Prüfstand gestellt worden.

Die Verfassungskonformität des Glücksspielstaatsvertrags hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Kammer-Rechtsprechung früh festgestellt (BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, Az. 1 BvR 928/08; Beschluss vom 14.9.2009, Az. 1 BvR 880/09). Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsraum der Mitgliedstaaten der Europäischen Union anerkannt, im Einklang mit ihrer eigenen Werteordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Gemeinschaftsgüter im Glücksspielbereich ergeben, und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Ziele ihrer Politik festzulegen sowie das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen (EuGH, Urteil vom 8.7.2010, Rs. C-447/08 – Sjöberg und C-

---

<sup>1</sup> Gilt vorbehaltlich der von BW in Aussicht genommenen Ergänzung des dortigen Landesrechts.

448/08 - Gerdin; Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-203/08 – Sporting Exchange und C-258/08 - Ladbrokes; Urteil vom 8.9.2009, Rs. C-42/07 - Liga Portuguesa; Urteil vom 6.3.2007, Rs. C-338/04 u.a. - Placanica u.a.; Urteil vom 6.11.2003, Rs. C-243/01 - Gambelli u.a.; Urteil vom 21.10.1999, Rs. C-67/98 – Zenatti; Urteil vom 19.5.2009, Rs. C-171/07 und C-172/07 – Doc Morris, Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 – Zeturf, Urteil vom 15.9.2011, Rs C-347/09-Dickinger u.a.). In seinen Urteilen vom 8. September 2010 (Rs. C-316/07 - Markus Stoß und Rs. C-46/08 – Carmen Media) zum deutschen Glücksspielstaatsvertrag hat der Gerichtshof die unionsrechtliche Zulässigkeit der staatlichen Glücksspielmonopole (§ 10 Abs. 2, 5 GlüStV) im Kern bestätigt, zugleich aber die Reichweite des unionsrechtlichen Kohärenzgebots näher herausgearbeitet. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass weder Vollzugsschwierigkeiten im Internet noch der Umstand, dass von verschiedenen Arten von Glücksspielen einige einem staatlichen Monopol unterliegen und andere nicht, der Geeignetheit eines Staatsmonopols entgegenstehen (EuGH, Urteil vom 8.9.2010, Rs. 316/07 - Markus Stoß u.a., Rn. 84 f., 96). Der Gerichtshof sieht dessen Kohärenz aber in Frage gestellt, wenn ein Mitgliedstaat bei anderen Glücksspielen mit höherem Suchtpotential (wie vor allem beim gewerblichen Automatenenspiel) eher auf eine Einnahmenmaximierung im Wege von Angebotserweiterung und Ermunterung zum Spiel abzielt. Denn dies könne zur Folge haben, dass das der Errichtung des Staatsmonopols zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt und daher im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) auch nicht mehr gerechtfertigt werden kann (EuGH, Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-316/07 - Markus Stoß u.a., Rn. 107, Rs. 46/08 - Carmen Media, Rn. 67 f./71).

Unabhängig vom staatlichen Glücksspielmonopol sind vom Gerichtshof der Europäischen Union der allgemeine Erlaubnisvorbehalt aus § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV und das der Spielsuchtbekämpfung dienende Internetverbot aus § 4 Abs. 4 GlüStV als unionsrechtskonform gebilligt worden (EuGH, Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-46/08 - Carmen Media, Rn. 87, 105). Eine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung der von den verschiedenen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnisse hat der Gerichtshof der Europäischen Union in Fortführung seiner bisherigen Rechtsprechung abgelehnt (EuGH, Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-316/07 - Markus Stoß u.a. Rn. 112; Urteil vom 3.6.2010 Rs. C-203/08 – Sporting Exchange und Rs. C-258/08 – Ladbrokes; Urteil vom 8.9.2009, Rs. C-42/07 – Liga Portuguesa).

Ausgehend von dieser Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 24. November 2010 (Az. 8 C 13/09) den allgemeinen Erlaubnisvorbehalt und die ordnungsrechtlichen Anforderungen als nicht monopolbezogene Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags bestätigt und mit Urteil vom 1. Juni 2011 (Az. 8 C 5.10) klargestellt, dass auch das Internetverbot weder gegen das

Grundgesetz noch gegen Unionsrechts verstößt. Diesen Feststellungen sind sämtliche Oberverwaltungsgerichte, die sich mit der Verfassungs- und Unionsrechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrags im einstweiligen Rechtsschutz befasst haben, gefolgt.

In kartellrechtlicher Hinsicht hat der Bundesgerichtshof die Rechtmäßigkeit des Glücksspielstaatsvertrags bestätigt und die dem Kartellrecht entzogene ordnungsrechtliche Lotteriehochheit der Länder hervorgehoben (BGH, Beschluss vom 14.8.2008, Az. KVR 54/07).

### **3. Ergebnisse der Evaluierung**

Entsprechend dem Auftrag nach § 27 GlüStV wurde den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder ein Bericht zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags (Evaluierungsbericht) vorgelegt. Der Bericht ist nach Durchführung einer auf zahlreiche Datenquellen gestützten Ex-Post-Analyse und nach sorgfältiger Prüfung unter Beteiligung der Normadressaten zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die Vorschriften, die Gegenstand der Analyse waren, im Wesentlichen bewährt haben und eine geeignete Grundlage für den Vollzug und für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels darstellen (vgl. Evaluierungsbericht, S. 5, 7). Das ordnungsrechtliche Ziel, ein ausreichendes Angebot an Glücksspiel sicherzustellen und den Bedarf der Bevölkerung in legale Bahnen zu lenken, sei allerdings nicht in jeder Hinsicht in dem von den Ländern mit dem Glücksspielstaatsvertrag anvisierten Umfang erreicht worden. Dies belege das große Angebot illegalen Glücksspiels im Internet. Der Bericht wurde von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2010 zur Kenntnis genommen

Die Länder haben zudem eine international vergleichende Analyse des Glücksspielwesens in Auftrag gegeben, die ein Konsortium (bestehend aus dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne, dem Institut Créa de macroéconomie appliquée der Universität Lausanne und der Arbeitseinheit „Angewandte Glücksspielforschung“ des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung an der Universität Bremen) im Juli 2009 vorgelegt hat. Diese Studie, die die nationale Evaluierung der Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages um eine international vergleichende Perspektive ergänzen sollte, bietet für sieben Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie für Australien, Norwegen, die Schweiz und die Vereinigten Staaten eine detaillierte Analyse des Glücksspielmarktes unter rechtswissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und gesundheitswissenschaftlichen Aspekten. Sie verdeutlicht die Umsatzentwicklung von 2000 bis 2007 in verschiedenen Bereichen des Glücksspiels. Dabei zeigen die Kennzahlen, dass neben den Wetten europaweit insbesondere die Umsätze bei Spielautomaten außerhalb von Spielbanken deutlich gestiegen sind und sich die Pro-Kopf-Ausgaben bei dieser Art des Glücksspiels innerhalb von sieben Jahren fast verdoppelt haben (International vergleichende Analyse des

Glücksspielwesens, Teil I, S. 27, Tabelle 7).

In der International vergleichenden Analyse des Glücksspielwesens ist zudem die hohe Suchtgefahr des Internetglücksspiels aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht bestätigt worden, wobei dies vor allem für Casinospiele, aber auch für Sportwetten gilt. Die Gutachter haben indes zugleich auch darauf hingewiesen, dass eine lückenlose Überwachung eines Internetverbotes illusorisch erscheint, weil es immer wieder Anbieter und Kunden geben wird, die bestehende Maßnahmen gezielt aushebeln. Soweit eine effektive Kontrolle des Zugangs zu Glücksspielen im Internet nicht zu realisieren sei, sei der restriktiven Zulassung unter staatlicher Kontrolle der Vorzug zu geben (International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil IV, Ziff. 2.12.1). Diese Einschätzung knüpft an die zu beobachtende tatsächliche Entwicklung an: In den letzten Jahren haben sich v.a. unter der Einfluss der wachsenden Bedeutung des Internets illegale Glücksspielangebote in erheblichem Umfang etabliert. Schätzungen zur Größe des Schwarzmarktes sind naturgemäß schwierig. Auf der Grundlage von im Rahmen der Evaluierung exemplarisch ausgewerteten Studien und Unterlagen bewegen sich die Markteinschätzungen für Online-Sportwetten in einer Skala von 1,6 Mrd. EUR bis 3,9 Mrd. EUR, was Bruttoerträge in einer Größenordnung von rund 0,1 bis 0,3 Mrd. EUR ergäbe (vgl. Evaluierungsbericht, S.87 ff.). Für Online-Poker und Online-Casinospiele wurden im Rahmen der Evaluierung von verschiedenen Seiten Angaben zum Marktvolumen (Jahr 2009) gemacht. Die Bruttospielerträge bei Casinospiele bewegen sich danach in der Bandbreite von 0,1 bis 0,3 Mrd. EUR, das Volumen der Gebühren, die Spieler beim Poker an den Veranstalter zu leisten haben („Taxe“), liegt zwischen 0,2 und 0,3 Mrd. EUR.

#### **4. Verfahren**

Die Länder haben aufbauend auf den aus der International vergleichenden Analyse des Glücksspielwesens gewonnenen Erkenntnissen bereits im Jahr 2010 eine umfassende strukturierte Anhörung der Beteiligten (u.a. Glücksspielanbieter, Verbraucherschützer, Suchtfachleute) zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“ durchgeführt. Die Regierungschefinnen und -chefs der Länder haben sich am 10. März 2011 für den Erhalt des Lotteriemonopols und ein Konzessionsmodell bei Sportwetten ausgesprochen. Sie haben bei ihrer Konferenz am 6. April 2011 den Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (GlüÄndStV) zur Anhörung und Notifizierung freigegeben. In der Zeit vom 15. April bis 6. Mai 2011 fand eine ergänzende schriftliche und am 25. Mai 2011 eine nichtöffentliche mündliche Anhörung zum Entwurf des Ersten GlüÄndStV (Stand: 14.4.2011) statt. In dem Notifizierungsverfahren hat die Europäische Kommission am 18. Juli 2011 eine ausführliche Stellungnahme zu dem Entwurf vorgelegt.

Ferner hat die Regierung Maltas eine ausführliche und des Vereinigten Königreichs eine Stellungnahme übermittelt. Die Ergebnisse der Anhörung und die Stellungnahmen wurden bei der Überarbeitung des Entwurfs berücksichtigt.

## **II. Lösung**

### **1. Fortentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags**

Die mit dem Glücksspielstaatsvertrag geschaffene Regelung wird aufgrund der Ergebnisse der Evaluierung, der Erkenntnisse aus der International vergleichenden Analyse des Glücksspielwesens sowie aus der umfassenden Anhörung der Beteiligten und unter Beachtung der Stellungnahme der EU-Kommission im Notifizierungsverfahren fortentwickelt. Dabei werden die vielschichtige Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Gerichtshofs der Europäischen Union und die Entwicklungen auf europäischer Ebene berücksichtigt. Von einer vollständigen Neuregelung wird abgesehen, weil an den Zielen der Regulierung der Glücksspiele - mit einer neuen Akzentuierung - und den wichtigsten Instrumenten zu ihrer Durchsetzung grundsätzlich festgehalten werden soll.

Daher kann bei allen Regelungen, die unverändert fortgelten, auf die Erläuterungen des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrages zurückgegriffen werden.

### **2. Kernziele des Staatsvertrags**

Die Glücksspielangebote sollen weiterhin zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels strikt reguliert werden. In Deutschland ist seit jeher eine Politik der strikten Regulierung des Glücksspiels zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit verfolgt worden, die dazu geführt hat, dass das Glücksspielangebot in Deutschland bei einer langfristigen Betrachtung über 25 Jahre in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht gewachsen, sondern stabil geblieben ist (Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung zum Glücksspielmarkt in der EU, April 2006, S. 1117 ff.). Auch in Zukunft soll an diesem traditionellen Regulierungsansatz und an den Kernzielen des Glücksspielstaatsvertrages festgehalten werden. Die Kernziele werden jedoch aufgrund der Ergebnisse der Evaluation und vor dem Hintergrund der Rechtsprechung und der europäischen Entwicklung neu akzentuiert. Zur Erreichung dieser Ziele ist eine Glücksspielregulierung mit differenzierten Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen erforderlich, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotentialen Rechnung zu tragen (§ 1 Satz 2). Dabei stehen die Ziele des § 1 Abs. 1 Satz 1 gleichrangig nebeneinander. Bei dem Ziel der Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebotes in § 1 Satz 1 Nr. 2 wird der Aspekt der Schwarzmarktbeämpfung

hervorgehoben. Dem wird einerseits durch eine Präzisierung der Eingriffs- und Vollstreckungsbefugnisse und die Effektuierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit der Behörden der Glücksspielaufsicht, andererseits durch ein legales Glücksspielangebot, das eine geeignete Alternative zum illegalen Glücksspiel darstellt und darstellen kann, Rechnung getragen (so nun ausdrücklich § 1 Satz 1 Nr. 2). Insoweit ist sowohl auf die Öffnung des Internets für von den zuständigen deutschen Behörden erlaubte Lotterie- und Sportwettangebote als auch auf die probeweise Vergabe einer begrenzten Zahl von Sportwettkonzessionen zu verweisen. Die Kanalisierung bezweckt nicht allein, die Nachfrage spielaffiner Personen in Richtung der legalen Angebote, sondern bei diesen wiederum in Richtung der insbesondere aus suchtpräventiven Gesichtspunkten weniger gefahrenträchtigen Spielformen zu lenken.

### **3. Lotterien**

Für den Bereich der Lotterien mit Ausnahme der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential (§§ 12 bis 18) verbleibt es beim staatlichen Veranstaltungsmonopol. Die Länder verfügen gegenüber den staatlichen Veranstaltern im Sinne des § 10 Abs. 2 und 3 im Vergleich zu der bloßen Aufsicht über Private über zusätzliche Mittel, mit denen sie deren Verhalten außerhalb der gesetzlichen Regulierungsmechanismen und Kontrollen beeinflussen und steuern können (EuGH, Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 – Zeturf, Rn. 42; Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-316/07 - Markus Stoß u.a., Rn. 82; vgl. auch BVerfG, Urteil v. 28.03.2006, BVerfGE 115, 276 ff., Rn. 118). Dieses erhöhte Steuerungspotential gegenüber staatlichen Veranstaltern erlaubt es den Ländern, den besonderen Gefahren im Bereich der Lotterien wirksamer zu begegnen und die Ziele des § 1 effektiver zu verfolgen (s. die Erläuterungen zu § 10 GlüStV). Das ist umso wichtiger, als Lotterien in Deutschland die am häufigsten genutzten Glücksspiele darstellen (siehe die PAGE-Studie: Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie, Endbericht vom 19.3.2011 der Universitätsmedizin Greifswald, der Universität Lübeck und des Forschungsverbund EARLINT an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, S. 51 und 71), die zugleich bei entsprechender Ausgestaltung – vor allem bei hoher Frequenz – für pathologische und suchtgefährdete Spieler eine dem Kleinen und Großen Spiel in Spielbanken, den Sportwetten oder dem Spiel an Geldspielautomaten vergleichbare Attraktivität zeigen (PAGE-Studie, S. 64). Lotterien sind zudem wegen der Intransparenz der Gewinnermittlung und –verteilung strukturell anfällig für Manipulationen und können wegen der hohen angesammelten Summen zu kriminellen Handeln verleiten. Die Gefahren resultieren dabei vor allem aus der Veranstaltung selbst. Sie verbleibt daher weiterhin in staatlicher Hand, um wie bislang ein zuverlässiges, dank der konkreten Ausgestaltung wenig gefährliches Lotterieangebot zu gewährleisten. Um sich abzeichnenden Tendenzen zur Abwanderung in nicht erlaubte und

somit nicht kontrollierte Angebote entgegenzuwirken, wie sie sich u.a. im Zulauf zu staatenübergreifenden Lotterien und zu im Ausland veranstalteten Wetten auf die Lotterien des DLTB zeigen, und um die Nachfrage dauerhaft und zukunftsfähig in Richtung des legalen Angebotes zu kanalisieren, erscheint es jedoch geboten, in Vertrieb und Angebot eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel zu schaffen. Daher wird das Internet wieder geöffnet. Damit soll für den Eigenvertrieb von Lotterien den illegalen Glücksspielangeboten im Internet eine legale, sichere und den Spieler- und Jugendschutz gewährleistende Alternative gegenüber gestellt werden. Bei diesen Modifikationen wird aber nach wie vor dem in Wissenschaft und Rechtsprechung anerkannten besonderen Gefährdungspotential des Internetglücksspiels Rechnung getragen. Dieses besteht in einem hohen Maß an Bequemlichkeit, einer zeitlich unbeschränkten Verfügbarkeit des Angebots, Effekten der Gewöhnung und Verharmlosung, einem im Vergleich zur Abgabe des Spielscheins in der Annahmestelle höheren Abstraktionsgrad sowie spezifischen Gefährdungen jugendlicher Spieler. Glücksspiele im Internet haben deshalb ein erheblich höheres Gefährdungspotential als traditionelle Vertriebskanäle und sind mit ihnen nicht austauschbar (EuGH, Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 - Zeturf, Rn. 80 und 83). Unter Wahrung eines ordnungsrechtlichen Ansatzes wird daher für Lotterien im Internet ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorgesehen. Die Erlaubnisvoraussetzungen orientieren sich an der Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV, die sich im Hinblick auf die Gewährleistung des Spieler- und Jugendschutzes bei Lotterien im Internet bewährt hat (vgl. Evaluierungsbericht, S. 75 f.) und vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, Az. 1 BvR 928/08). Durch hohe Standards zum Schutz der Verbraucher und von Minderjährigen wird dabei den mit dem Glücksspiel im Internet stets verbundenen besonderen Gefahren konsequent vorgebeugt.

#### **4. Experimentierklausel mit Konzessionsmodell für Sportwetten**

a) Sportwetten weisen im Vergleich zu den Lotterien ein anderes Gefahrenpotential auf: Von Manipulation bedroht ist bei ihnen weniger die Wettveranstaltung selbst als vorrangig das bewettete Ereignis. Allerdings können Sportwetten, vor allem dann, wenn sie als Live- oder Ereigniswetten angeboten werden, ein nicht unerhebliches Suchtpotential entwickeln, zumal die Spielteilnehmer – wie Untersuchungen zeigen – dazu neigen, den Einfluss ihrer Sachkenntnis auf den Spielerfolg zu überschätzen. Die Evaluierung belegt indes, dass es zuletzt kaum noch gelungen ist, die erhebliche Nachfrage in diesem Bereich auf das nach Angebot und Vertriebsweg eng begrenzte Sportwettangebot der staatlichen Veranstalter zu kanalisieren. Vielmehr hat sich, zu Lande wie im Internet, ein Schwarzmarkt herausgebildet, dessen Bekämpfung sich als schwierig erwiesen hat. Angesichts dieses umfangreichen Schwarzmarktes soll auf diesem Gebiet von dem bisherigen Veranstaltungsmonopol

abgewichen werden. Stattdessen soll im Rahmen einer Experimentierklausel erprobt werden, durch ein kontrolliertes Angebot privater Konzessionäre, welche hohen Auflagen, staatlicher Kontrolle und einer Beschränkung ihres Produktportfolios unterliegen, den Schwarzmarkt zurückzuführen bzw. in ein legales Feld zu überführen. Eine solche Kanalisierung soll sowohl die vom Sportwettbetrug ausgehenden Gefahren für die Integrität sportlicher Wettbewerbe als auch die von der Spielteilnahme ausgehenden Risiken für den Verbraucher reduzieren. Da es somit um eine Kanalisierung, nicht aber um eine Ausweitung des Marktes, sowie um eine engmaschige Kontrolle geht, wäre es nicht vertretbar, diese Art des Glücksspiels dem freien Spiel der Kräfte des Marktes zu überlassen. Daher wird nur eine begrenzte Zahl von Anbietern zugelassen. Diese können zum einen über ein Vertriebsnetz von Wettvermittlungsstellen tätig werden, zum anderen unter besonderen Voraussetzungen auch im Internet. Dabei ist ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorgesehen, wobei die Öffnung des Internets wegen der mit ihm verbundenen spezifischen Gefahren wiederum nur unter besonderen Schutzvorkehrungen vertretbar erscheint.

b) Die Limitierung der Zahl der Anbieter ist ein bekanntes und bewährtes Instrument im Glücksspielrecht vieler Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Neben den staatlichen Monopolen sind Einer-Konzessionen (wie bei der National Lottery in Großbritannien) und eine begrenzte Anzahl von Konzessionen (wie bei den Spielbanken in Österreich), die privaten Anbietern offenstehen, seit langem bekannt. In der International vergleichenden Analyse des Glücksspielwesens ist deshalb von den Wissenschaftlern sogar die Konzession begrifflich als System definiert worden, in dem eine im Voraus zahlenmäßig beschränkte Menge an Lizenzen für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erteilt und die Erbringung solcher Dienstleistungen ohne Lizenzen gesetzlich verboten wird (International vergleichenden Analyse des Glücksspielwesens, Teil I, I.3.1 – s.a. die Länderdarstellungen in Teil II).

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union steht es einem Mitgliedstaat, der das Ziel verfolgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern, u.a. grundsätzlich frei, eine Erlaubnisregelung zu schaffen und dabei Beschränkungen in Bezug auf die Zahl der zugelassenen Veranstalter vorzusehen (vgl. EuGH, Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-46/08 - Carmen Media, Rn. 84 unter Verweis auf Urteil vom 6.3.2007, Rs. C-338/04 u.a. - Placanica u.a., Rn. 53; Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 - Zeturf, Rn. 41 f.). Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Urteilen vom 24. November 2010 (Az. 8 C 13/09, Rn. 62 und 15/09, Rn. 70) hervorgehoben, dass der Gerichtshof der Europäischen Union damit ein "Konzessionssystem" (hier für Sportwetten) behandelt; die Grundentscheidung, ob es zur Erreichung der verfolgten Gemeinwohlziele besser ist, ein Staatsmonopol für bestimmte Glücksspiele (etwa Sportwetten und Lotterien) vorzusehen oder aber stattdessen



private Anbieter zu konzessionieren und mit den erforderlichen Auflagen zuzulassen, liege allein im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaates (a.a.O., m.w.Nachw.). Da unter bestimmten Voraussetzungen ein staatliches Monopol verfassungs- und europarechtskonform ist, ist die rechtsnormative Verknappung des Wettangebotes durch Limitierung der Zahl der Anbieter erst recht zulässig, zumal damit ein begrenzter privater Wettbewerb eröffnet wird (vgl. von Mutius, Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben sowie der verwaltungs- und abgabenrechtlichen Ausgestaltung einer rechtsnormativ begrenzten und gesteuerten Teilliberalisierung des Sportwettenmarktes, erstattet im Auftrag des Deutschen Buchmacherverbandes, Juni 2007, S. 28 f.; vgl. zu dieser Überlegung auch EuGH, Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-203/08 - Sporting Exchange, Rn. 58).

Das Ziel, die Gelegenheit zum Spiel zu vermindern, als auch das Ziel, dadurch Straftaten vorzubeugen, dass die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle unterworfen und Glücksspieltätigkeiten in Bahnen gelenkt werden, die diesen Kontrollen unterliegen, können eine zahlenmäßige Begrenzung von Konzessionen rechtfertigen (EuGH, Urteil vom 6.3.2007, Rs. C-338/04 – Placanica u.a., Rn. 52; Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-203/08 - Sporting Exchange, Rn. 58; Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-46/08 – Carmen Media, Rn. 84). Werden vom Mitgliedstaat mit der Beschränkung mehrere legitime Ziele verfolgt, sind diese in ihrer Gesamtheit zu würdigen (EuGH, Urteil vom 21.10.1999, Rs. C-67/98 – Zenatti, Rn. 35; Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-258/08 – Ladbrokes, Rn. 26). Die in § 4a Abs. 3 GlüStV generell vorgeschriebene Begrenzung der Zahl der Konzessionen stellt vor diesem Hintergrund eine zulässige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 56 AEUV) dar.

c) Mit der Experimentierklausel soll zeitlich und im Umfang begrenzt der Markt durch die Erteilung von Konzessionen für private Sportwettveranstalter geöffnet werden (§ 10a Abs. 1 bis 3 GlüStV). Die Angebote der Konzessionsnehmer werden die Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages zur Prävention und Bekämpfung von Wettsucht (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) sowie zum Spieler- und Jugendschutz (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV) zu erfüllen haben. Die konzessionierten Wettveranstalter sollen für die Spieler geeignete legale Alternativen zum nicht erlaubten Glücksspiel schaffen, die im Umfang den festgestellten Schwarzmarkt abbilden. Ziel ist die Lenkung der Spiellust in rechtmäßige Bahnen, die Begrenzung der Zahl der Konzessionen verhindert eine Gewinnmaximierung um jeden Preis. Am Ziel der Begrenzung des tatsächlichen (legalen und illegalen) Glücksspielangebotes wird so festgehalten (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV). Im Übrigen trägt die Konzessionierung einer begrenzten Zahl von Wettveranstaltern zur Abwehr von Kriminalitäts- und Betrugsgefahren (§ 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 GlüStV) bei, weil ein hohes Interesse der Konzessionsnehmer an

einer legalen, unbeanstandeten Tätigkeit vorausgesetzt und eine effektive Überwachung leichter ins Werk gesetzt werden kann. Die begrenzte Zahl der Konzessionen ermöglicht es außerdem, im Konzessionsverfahren die Bewerber genau zu prüfen und dabei zahlreiche Erkenntnisse, auch der Sicherheitsbehörden, einzubeziehen. Damit wird der präventive Schutz vor kriminellen Strukturen im Markt deutlich besser zu gewährleisten sein als bei einem Erlaubnissystem, bei dem die große Zahl der Bewerber faktisch nicht in dieser Weise überprüft werden kann.

Nach § 10a GlüStV soll für einen Zeitraum von sieben Jahren anstelle des Wettmonopols ein Konzessionssystem mit länderübergreifend 20 Sportwettkonzessionen erprobt werden, die nach Durchführung eines unionsweiten Auswahlverfahrens erteilt werden. § 10a GlüStV wird bewusst nicht als endgültige Regelung, sondern zunächst nur als Experimentierklausel formuliert. Dieses Vorgehen, zunächst in einer befristeten Erprobung Erfahrungen zu sammeln und die Ergebnisse der probeweisen Öffnung systematisch zu beobachten und auszuwerten, um auf dieser Grundlage dauerhafte normative Entscheidungen treffen zu können, erscheint angesichts des raschen technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels, der bei den Wetten und anderen Glücksspielen im Internet in Deutschland wie in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu verzeichnen ist, sinnvoll und geboten (vgl. BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, Az. 2 BvF 1/01, Rn. 381; BayVerfGH Urteil vom 21.11.1986, VerfGH 39, 96/142 f., 152; Entscheidung vom 15.11.2006, VerfGH 59, 219/228 ff.; Entscheidung vom 22.9.2008, Az. Vf. 9-VII-07). Während der Phase von sieben Jahren soll erprobt werden, ob die Konzessionsregelung für den Bereich der Sportwetten angemessen und tauglich ist, die Ziele des § 1 GlüStV einer Regulierung und Begrenzung des Angebots zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels besser zu erreichen. Um feststellen zu können, ob sich die Regelung bewährt, und um gegebenenfalls nachjustieren zu können, soll das Konzessionsmodell für Sportwetten bei der Evaluierung des Staatsvertrages in besonderem Maß betrachtet werden; ein zusammenfassender Bericht ist fünf Jahre nach Inkrafttreten vorzulegen (§ 32 GlüStV).

Die Experimentierklausel legt dabei auch in der Festlegung der Höchstzahl der Konzessionen die Ergebnisse der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags gemäß § 27 GlüStV und die Erkenntnisse der Glücksspielaufsichtsbehörden aus dem Vollzug des Staatsvertrages zugrunde. So wird im Evaluierungsbericht darauf hingewiesen, dass sich neben dem legalen Glücksspielbereich in den letzten Jahren ein erheblicher illegaler Glücksspielmarkt etabliert hat (vgl. Evaluierungsbericht, S. 87 ff.). Die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder gehen dabei in Bewertung der verschiedenen privaten Studien zum Umfang dieses Schwarzmarktes davon aus, dass hinsichtlich des illegalen Sportwettenangebots ein Volumen von mindestens 2,7 Mrd. EUR als realistisch erachtet werden muss (a.a.O., S. 91). Davon dürften 1,1 Mrd. EUR in den bei einer

Erhebung der Aufsichtsbehörden im zweiten Quartal 2010 festgestellten ca. 2000 illegalen Wettshops (a.a.O., S. 90) erwirtschaftet werden, während 1,6 Mrd. EUR auf die illegalen Wettangebote im Internet entfallen.

Nachdem das Ziel der konzessionierten Öffnung der Sportwetten nicht eine Expansion des Wettmarktes, sondern vielmehr die Bekämpfung des entstandenen Schwarzmarktes ist, ohne das Ziel der strikten Regulierung des Glückspiels zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit und das Instrument des staatlichen Monopols grundsätzlich in Frage zu stellen, soll die konzessionierte Öffnung im Maß und Umfang auf das beschränkt werden, was angesichts des festgestellten Schwarzmarktes und unter Berücksichtigung des bereits bestehenden erlaubten Angebots der staatlichen Lotteriegesellschaften erforderlich ist. Die Höchstzahl der Konzessionen wird deshalb auf 20 begrenzt.

Innerhalb der Experimentierphase soll die Kanalisierungswirkung durch die Lenkung der Nachfrage in rechtmäßige Bahnen getestet, eine Expansion des Angebots in Anbetracht der weiteren Ziele des Staatsvertrages jedoch vermieden werden. Angesichts dessen ist nach der Einschätzung der vertragsschließenden Länder, die hier maßgeblich zum Tragen kommt (vgl. zum insoweit eröffneten Ermessen Abschnitt A.II.4.b), für die Erteilung von mehr als 20 Konzessionen kein Raum. Bislang wird der ganz überwiegende Teil des Marktvolumens der Online-Wettanbieter von einer überschaubaren Zahl – illegal tätiger – Unternehmen generiert (vgl. Evaluierungsbericht, S. 87 ff.), die sich nach den Erkenntnissen der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder in der gewählten Größenordnung bewegt.

Diese Zahl trägt auch der Sorge der EU-Kommission in deren ausführlicher Stellungnahme Rechnung, eine relativ geringe Betreiberzahl – verbunden mit einem sehr hohen Abgabensatz – ließe es in der Summe sehr schwierig erscheinen, ein wirtschaftlich tragfähiges und in der Folge stabiles und attraktives Online-Angebot für Sportwetten bereitzustellen.

Sollte erkennbar werden, dass die Ziele des § 1 mit 20 Betreibern nicht adäquat verwirklicht werden können, sieht der Staatsvertrag die Möglichkeit einer Anpassung vor (§ 4 a Abs. 3 S. 2). Hinzu kommen weitere Beschränkungen, die der im Interesse des Spieler- und Jugendschutzes gebotenen Dämpfung des Angebotes dienen. Dazu gehören die Beschränkung des Angebots (Ausschluss bestimmter Wetten, wie aller Ereigniswetten), Beschränkungen des Vertriebs, Beschränkung der Werbung und der Ausschluss der Teilnahme minderjähriger und gesperrter Spieler (samt den technischen Sicherungen des Ausschlusses im Internet).

## 5. Pferdewetten

Angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union in seinen Urteilen vom 8. September 2010 in den Rechtssachen „Markus Stoß“ (C-316/07) und „Carmen Media“ (C-46/08) sind auch Pferdewetten, die ein historisch gewachsenes Sondersegment von Wetten auf eine Sportveranstaltung bilden, bei der unionsrechtskonformen Ausgestaltung des deutschen Glücksspielmarktes zu berücksichtigen. Der Anteil der Pferdewetten am deutschen Sportwettenmarkt insgesamt ist allerdings gering. Eine vollständige Parallelisierung der Pferdewette mit den sonstigen Sportwetten ist aus diesem Grunde, sowie wegen der historischen und tatsächlichen Besonderheiten des Sektors nicht geboten, zumal die Buchmacher mittlerweile weit überwiegend als Wettvermittler tätig werden und somit als relevante Wettveranstalter nur noch die zahlenmäßig von Natur aus begrenzten Rennvereine agieren, welche die Totalisatoren betreiben. Aufgrund der Öffnungsklausel im Rennwett- und Lotteriegesetz werden Regelungen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten, im Achten Abschnitt getroffen. Dabei wird die bisher ausschließlich bundesrechtliche Regulierung durch entsprechende Vorgaben ergänzt und unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieser Wetten dem Regulierungskonzept der Sportwetten angenähert. Unterbunden wird insbesondere die Vermittlung von Wetten an in Deutschland nicht zugelassene Veranstalter. Das Internet, in dem Pferdewetten bislang nicht offeriert werden durften (BVerwG, Urteil vom 1.6.2011, 8 C 5.10, Rn. 37), wird nur unter Berücksichtigung der auch für andere Glücksspielarten geltenden Beschränkungen des Online-Angebotes geöffnet. Bei den Festquotenwetten der Buchmacher greift zukünftig das Spielersperrsystem.

## 6. Casinospiele

Bei den Casinospiele einschließlich Poker verbleibt es bei der strengen Begrenzung des Angebots auf die Spielbanken. Angesichts der hohen Manipulationsanfälligkeit solcher Spiele und ihrem herausragenden Suchtpotential, sowie ihrer Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche erscheint es nicht vertretbar, auch hier das Internet als Vertriebsweg zu öffnen. Soweit eine Nachfrage nach solchen Spielen besteht, ist diese ausschließlich in den zahlenmäßig stark limitierten und mit besonderen Schutzvorkehrungen versehenen Spielbanken der Länder zu decken. Nicht erlaubte Angebote solcher Spiele im Internet sollen mit Nachdruck bekämpft werden, insbesondere auch durch Maßnahmen zur Unterbindung entsprechender Zahlungsströme.

## **7. Gewerbliches Automatenspiel**

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seinen Urteilen vom 8. September 2010 (Rs. C-316/07 - Markus Stoß; Rs. C-46/08 - Carmen Media) festgestellt, dass das mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgte und auf die Grundkonzeption staatlicher Ausschließlichkeitsrechte im Bereich der Lotterien und Sportwetten gegründete Präventionsmodell unionsrechtlich nur Bestand haben könne, wenn in Glücksspielbereichen mit höherem Suchtpotenzial nicht gleichzeitig eine expansive Politik verfolgt werde.

Die Evaluierung der 2006 novellierten Spielverordnung (SpielV) hat zwischenzeitlich das erhebliche Gefahrenpotential des gewerblichen Automatenspiels deutlich gemacht. Das gewerbliche Automatenspiel, welches auch weiterhin nicht im Internet angeboten werden darf, wird daher wegen seines hohen Suchtpotentials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung zusätzlichen Beschränkungen unterworfen, die die automatenbezogenen Regelungen des Bundes (SpielV) ergänzen und flankieren<sup>2</sup>, so dass dieses Spiel wieder stärker in Richtung seines Charakters als bloßes Unterhaltungsspiel akzentuiert und einer weiteren Ausweitung des Marktes entgegengewirkt wird. Durch die Änderung des Grundgesetzes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Folge der Föderalismusreform 2006 ist das Recht der Spielhallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder übertragen worden. Von der Landesgesetzgebungskompetenz werden sowohl formelle Anforderungen an Spielhallen - wie z. B. Erlaubnispflichten - als auch materielle Ge- und Verbote - wie das Verbot von Mehrfachspielhallen - erfasst.

Auf der Grundlage dieser Kompetenz der Länder kann auf Landesebene eine deutliche Verbesserung bei den notwendigen Regulierungen der Spielhallen erreicht werden, um deren Zahl zu begrenzen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten. Die gleichen Erwägungen gelten für Gaststätten sowie Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten. Die entsprechenden Regelungen finden sich im Siebten Abschnitt dieses Staatsvertrages.

## **8. Zusammenarbeit der Länder**

Die Zusammenarbeit der Länder wird fortentwickelt und effektiver ausgestaltet. Für notwendig ländereinheitlich zu führende Verfahren wird ein Glücksspielkollegium geschaffen, das mit qualifizierter Mehrheit für die Länder entscheidet (§ 9a). Die gemeinsamen Entscheidungen werden dann von den Behörden eines Landes mit Wirkung für alle Länder nach außen umgesetzt.

---

<sup>2</sup> Die Länder erwarten vom Bund, dass er kurzfristig die Spielverordnung entsprechend der Zusage in dem Schreiben von StS Dr. Heitzer vom 29. März 2011 ändert

### III. Alternativen

Mit dem aufgezeigten, differenzierten Regelungsansatz einschließlich des neuartigen Konzessionsmodells für Sportwetten unter Beibehaltung des Lotteriemonopols lassen sich die Ziele des Staatsvertrages am besten erreichen.

Die mit einem reinen Erlaubnismodell verbundene Liberalisierung aller Bereiche, die – mit Ausnahme der großen Lotterien – alle Glücksspielformen einschließlich des Online-Casinos und der zahlenmäßig unlimitierten Zulassung von Sportwettanbietern umfassen müsste, hätte eine starke Erweiterung der Angebote zur Folge. Es stünde zu erwarten, dass die Glücksspiele mit hohem Gefährdungspotential dann auch in zunehmendem Maße die Gelegenheitsspieler anziehen würden. Mit dem Angebot würden die Spiel- und Wetteinsätze und die Pro-Kopf-Ausgaben für Glücksspiel steigen und sich dementsprechend die sozialen Kosten des Glücksspiels erhöhen. Gemessen an der staatlichen Pflicht zum Schutz der Gesundheit der Bürger nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wäre eine solche Ausweitung ordnungs- wie sozialpolitisch nicht hinnehmbar.

Alternativen zu dem gewählten Regulierungsmodell bestehen daher nicht.

## **B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen**

### **Zu Artikel 1: Glücksspielstaatsvertrag**

#### **Zu § 1 (Ziele des Staatsvertrages)**

Die Einordnung der in Satz 1 Nummern 1 bis 5 genannten Ziele als gleichrangig stellt insbesondere klar, dass neben dem überragend wichtigen Gemeinwohlziel der Bekämpfung von Suchtgefahren die seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages gewonnenen Erkenntnisse zur Kanalisierung des Glücksspielangebotes, zum Jugend- und Spielerschutz sowie zum Schutz des Glücksspiels vor kriminellen Einflüssen erhebliche Bedeutung haben. Bereits nach der bisherigen Begründung (s. A. II. 2. und B. Zu § 1) gehörten diese Ziele zu den Kernzielen des Glücksspielstaatsvertrages und waren damit ebenfalls bereits entsprechend insgesamt im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu berücksichtigen.

Darüber hinaus berücksichtigt die Erweiterung der Ziele in Satz 1 Nr. 2 das Ergebnis der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages zur Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten. Dieses so konkretisierte Kernziel der Kanalisierung, das auch die Lenkung der Nachfrage von unter suchtpreventiven Aspekten gefährlicheren zu weniger gefährlichen Formen des Glücksspiels umfasst, und der Begrenzung des Glücksspielangebotes wird in der Experimentierklausel für Sportwetten, aber auch in den Verschärfungen der Befugnisse in § 9 Abs. 1 und 2 sowie im länder einheitlichen Verfahren (§ 9a Abs. 3) umgesetzt. Die neu eingefügte Nr. 5 in Satz 1 soll zur Integrität von Sportveranstaltungen beitragen; angesichts der in letzter Zeit bekannt gewordenen Wettskandale erscheint es sinnvoll, auch bei der Erlaubnis des Veranstaltens und Vermittelns von Sportwetten vorbeugende Maßnahmen zu verlangen. Konkretisiert wird die Regelung durch entsprechende Bestimmungen in § 21 Abs. 3 Sätze 2 und 3.

Der neu angefügte Satz 2 stellt klar, dass im Änderungsstaatsvertrag zur Erreichung der Ziele des Satzes 1 nach dem Potential der von den jeweiligen Glücksspielformen ausgehenden Sucht- und Kriminalitätsgefahren differenziert wird, um dem Kohärenzerfordernis Rechnung zu tragen.

#### **Zu § 2 (Anwendungsbereich)**

Zu Absätzen 1 bis 5

§ 2 beschreibt den Anwendungsbereich des Staatsvertrages für bestimmte Glücksspielarten. Neben den bisher geregelten Lotterien, Sportwetten und Spielbanken sollen aus Gründen

der Gesamtkohärenz zur Erreichung der Ziele des § 1 bestimmte, dem Spielerschutz und der Suchtprävention dienende Normen des Glücksspielstaatsvertrages auf Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, sowie auf Pferdewetten Anwendung finden. Weitergehende Regelungen, insbesondere zur Überwachung, bleiben den Ausführungsbestimmungen der Länder und dem Rennwett- und Lotterierecht der Länder vorbehalten.

#### Zu Absatz 6

Mit Absatz 6 werden Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele im Rundfunk vom Anwendungsbereich des Staatsvertrages ausgenommen. Die Annahme, bei den Telefongewinnspielen in Fernsehen und Hörfunk müsse der Schwerpunkt im Verbraucherschutz liegen (s. die Erläuterungen zu § 3 GlüStV), hat sich in der Praxis bestätigt. Deshalb sollen für sie ausschließlich die verbraucherschutzorientierten Anforderungen des § 8a Rundfunkstaatsvertrag (RStV) gelten, die bei diesen überwiegend der Kundenbindung dienenden Spielen ein angemessenes Schutzniveau gewährleisten. Rundfunk im Sinne des Absatz 6 definiert sich nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 RStV. Für Gewinnspiele in vergleichbaren Telemedien (§ 58 Abs. 4 RStV), wo in der Vollzugspraxis der vergangenen Jahre Versuche festzustellen waren, die glücksspielrechtlichen Verbote im Internet zu umgehen (vgl. Evaluierungsbericht, S. 31), verbleibt es bei der allgemeinen Anwendbarkeit des Glücksspielrechts neben § 8a RStV (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2010, Az: BVerwG 8 C 15.09, Rn. 54; BayVGH, Urteil vom 25.08.2011, 10 BV 10.1176, Rn. 29 ff.).

#### **Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)**

##### Zu Absatz 1

Die Begriffsbestimmungen in Absatz 1 Satz 3 bis 5 stellen klar, dass auch Pferdewetten als Wetten und damit als Glücksspiele nach dem Glücksspielstaatsvertrag einzuordnen sind, und differenzieren zwischen Sportwetten (als Wetten zu festen Quoten) und Pferdewetten (in der traditionellen Begrifflichkeit des Rennwett- und Lotteriegesetzes).

##### Zu Absatz 5

Die Änderung in Absatz 5 ist redaktioneller Art und berücksichtigt die Schaffung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts für Klassenlotterien nach § 10 Abs. 3.



## **Zu § 4 (Allgemeine Bestimmungen)**

### Zu Absatz 1

Die Erweiterung in Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass auch die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel verboten ist. Die Regelung ist im Zusammenhang mit den Überwachungsbefugnissen der Glücksspielaufsicht in § 9 zu sehen und erweitert die Möglichkeiten der Inanspruchnahme Dritter als verantwortliche Störer, soweit sie zuvor auf die unerlaubte Mitwirkung an verbotenem Glücksspiel hingewiesen wurden.

### Zu Absatz 3

Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen haben nach § 4 Abs. 3 Satz 3 sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Dieser Sicherstellungspflicht haben sie je für ihre Verantwortungssphäre zu genügen; dabei ist zu unterscheiden zwischen unmittelbar an die Spieler gerichteten Angeboten der Veranstalter und Vermittler, bei denen eine Teilnahme Minderjähriger zugleich die Sicherstellungspflicht verletzt, und der mittelbaren Verantwortung des Veranstalters für die ihm vertraglich verbundenen Vermittler, die Organisations- und Direktionspflichten auslöst, die nur bei einem entsprechenden Organisationsverschulden zum Verstoß gegen § 4 Abs. 3 Satz 3 führen. Die Erweiterung in Absatz 3 Satz 4 zur Durchführung von Testkäufen und Testspielen mit minderjährigen Personen zur Überwachung der Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen greift eine Forderung des Fachbeirats Glücksspielsucht auf. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Einhaltung des Jugendschutzes am effektivsten mit Testkäufen überwacht werden kann. Mit der Regelung werden Testkäufe durch die Glücksspielaufsichtsbehörden auf eine rechtlich gesicherte Grundlage gestellt. Auf Seiten der Glücksspielaufsichtsbehörde schafft § 4 Abs. 3 Satz 4 eine - auch strafrechtlich wirksame - Befugnis, sich am Glücksspiel zu beteiligen; ein unerlaubtes Glücksspiel wird durch die Beteiligung der Glücksspielaufsichtsbehörde im Rahmen der Testkaufbefugnis aber nicht legalisiert. Testkäufe sollen gerade die Beweise für illegales oder von den in der Erlaubnis oder Konzession festgelegten Inhalts- und Nebenbestimmungen abweichendes Glücksspiel erbringen, die dann ein effektives Vorgehen, ggf. auch im Bußgeldverfahren, ermöglichen. Soweit Private oder private Unternehmen von der Glücksspielaufsichtsbehörde als Verwaltungshelfer eingesetzt werden, werden sie nach Weisung und im Rahmen der Befugnis aus § 4 Abs. 3 Satz 4 tätig.

#### Zu Absatz 4

Das bisherige Internetverbot wird beibehalten. Die Ziele des § 1 rechtfertigen eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV). Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Besonderheiten, die mit dem Anbieten von Glücksspielen über das Internet verbunden sind (EuGH, Urteil vom 8.9.2009, Rs. C 42-/07 – Liga Portuguesa, Rn. 63, 72; Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 - Zeturf, Rn. 80; BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 Az. 8 C 5.10).

#### Zu Absatz 5

Die Evaluierung des GlüStV (vgl. Evaluierungsbericht, S. 87 ff.) hat gezeigt, dass das unerlaubte Glücksspiel insbesondere im Internet steigende Tendenz aufweist. Mit der kontrollierten Wiederzulassung des Vertriebsweges Internet nicht nur für Lotterien, sondern auch für Sportwetten nach Absatz 5 soll den unerlaubten Angeboten im Internet zur besseren Erreichung der Ziele des § 1, insbesondere der Nrn. 1, 2 und 4, eine legale, sichere und den Spielerschutz gewährleistende Alternative gegenüber gestellt werden.

Der Systematik des ordnungsrechtlichen Ansatzes folgend sind Glücksspiele im Internet einem repressiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterworfen. Dabei wird der Vertriebsweg Internet der besonderen Kontrolle der Länder unterworfen. Denn Glücksspiele im Internet haben ein erheblich höheres Gefährdungspotential als traditionelle Vertriebskanäle und sind mit ihnen nicht austauschbar (EuGH, Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 - Zeturf, Rn. 79 f.). Die – besonderen – Voraussetzungen zur Zulassung von Glücksspielen im Internet nach Absatz 5 Nummern 1 bis 5 orientieren sich im Einzelnen an der Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV, die vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, Az. 1 BvR 928/08) und sich im Wesentlichen bewährt hat.

Wie dort ist eine Identifizierung und Authentifizierung (Nr. 1) unabdingbar, um den durchgehenden Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler bei Lotterien und Sportwetten im Internet zu gewährleisten; dabei werden die Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz zu beachten sein, ohne dass in der Schutzwirkung gleichwertige Lösungen ausgeschlossen wären. Eine sichere Identifizierung und Authentifizierung ist auch zur Prävention illegaler Finanztransaktionen unabdingbar. Im Übrigen verbleibt es bei dem in § 20 Abs. 2 Satz 2, § 21 Abs. 5 Satz 2 und § 22 Abs. 2 Satz 2 vorgeschriebenen Abgleich mit der Sperrdatei. Die zum Abgleich mit der Sperrdatei Verpflichteten erhalten dafür keinen Zugriff auf die gesamte Sperrdatei; die für den Abgleich erforderliche Übermittlung personenbezogener Daten erfolgt einzelfallbezogen.

Nach Nr. 2 wird dem Spieler die Möglichkeit eröffnet, ein individuelles tägliches,

wöchentliches oder monatliches Einzahlungs- oder Verlustlimit festzulegen (Selbstlimitierung). Dabei ist grundsätzlich eine Höchstgrenze von 1.000 EUR je Monat zu beachten, wenn nicht in der Erlaubnis zur Erreichung der Ziele des § 1 Abweichendes festgelegt wird. In der Erlaubnis kann aus sachlichen Gründen sowohl eine höhere oder niedrigere Grenze festgelegt, als auch die Möglichkeit geschaffen werden, dem Spieler die Wahl eines über dem Regellimit liegenden Limits zu gestatten, sofern dieser dem Veranstalter oder Vermittler gegenüber eine entsprechende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in geeigneter und nachprüfbarer Weise nachweist.

Zudem dürfen Gewinne nicht mit den Einsätzen verrechnet werden. Damit soll eine erhöhte Transparenz für den Spieler hinsichtlich seines Spielverhaltens erzeugt werden.

Nach Nr. 3 sind besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung auszuschließen. Das lenkt die Gestaltung von Lotterie- und Wettangeboten im Internet, die nicht durch eine hohe Ereignisfrequenz zum Weiterspielen animieren dürfen; Rubbel- und Sofortlotterien werden danach ebenso wie in kurzer Folge dem Spieler offerierte Lotterie- und Wettangebote unzulässig sein.

Nach Nr. 4 haben die Veranstalter und Vermittler ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept nach § 6 zu entwickeln und einzusetzen, dessen Wirksamkeit auf Kosten der Veranstalter wissenschaftlich zu evaluieren ist. Die wissenschaftlichen Auswertungen können im Zusammenwirken mit mehreren Erlaubnisinhabern erstellt werden.

In Nr. 5 wird der Grundsatz der Trennung der verschiedenen Glücksspielangebote im Internet aufgestellt; damit wird dem Hinweis aus der strukturierten Anhörung zur Zukunft des Glücksspielwesens Rechnung getragen, dass das Internet auch wegen des einfachen Wechsels zwischen verschiedenen Glücksspielarten auf einer Plattform für suchtgefährdete Spieler spezifische Gefahren mit sich bringt.

Die Zuständigkeit für die Erlaubnis nach § 4 Abs. 5 bestimmt sich nach den allgemeinen Vorschriften des Landesrechts bzw. für das ländereinheitliche Verfahren nach § 9a Abs. 1 und 2. Neben der Einhaltung der Anforderungen des § 4 Abs. 5 müssen auch die sonstigen Erlaubnisvoraussetzungen gegeben sein. Den spezifischen Gefahren des Internets wird auch bei der Prüfung der allgemeinen Anforderungen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 1 Nr. 4) – vor allem im Blick auf die Datensicherheit und den Schutz vor Manipulationen – Rechnung zu tragen sein.

Zu Absatz 6

Die kontrollierte Öffnung des Internets für eine begrenzte Zahl legaler Angebote stellt einen

Eckpunkt des Änderungsstaatsvertrages dar, der auch bei der in § 32 vorgeschriebenen Evaluierung zentral zu berücksichtigen sein wird. Mit der neuen Regelung des Absatzes 6 werden den Veranstaltern und Vermittlern von Lotterien und Sportwetten im Internet Mitwirkungspflichten zum Zwecke der Evaluierung auferlegt.

### **Zu §§ 4a bis e**

Mit §§ 4a bis 4e werden neue Bestimmungen zur Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen aufgrund einer Konzession eingefügt.

### **Zu § 4a (Konzession)**

#### Zu Absatz 1

In Absatz 1 Satz 1 wird der Anwendungsbereich der Bestimmungen über die Konzession festgelegt. Mit Absatz 1 Satz 2 wird klargestellt, dass im Anwendungsbereich das umfassende Verbot mit (Erlaubnis-)Vorbehalt gilt. Die Konzession steht als Sonderform der Erlaubnis gleich.

#### Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 sieht vor, dass Konzessionen abweichend von § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV von der zuständigen Behörde mit Wirkung für alle Länder erteilt werden (zur Zuständigkeit vgl. Erläuterung zu Nummer 10). Absatz 2 Satz 2 stellt fest, dass es keinen Anspruch auf Erteilung einer Konzession gibt. Die Erteilung einer Konzession stellt sich daher als Akt einer besonderen staatlichen Verleihung dar.

#### Zu Absatz 3

Absatz 3 Satz 1 legt fest, dass die Zahl der Konzessionen zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu beschränken ist. Das Ziel, die Gelegenheit zum Spiel zu vermindern, als auch das Ziel, dadurch Straftaten vorzubeugen, dass die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle unterworfen und Glücksspieltätigkeiten in Bahnen gelenkt werden, die diesen Kontrollen unterliegen, erfordern und rechtfertigen dabei unter dem Gesichtspunkt einer Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) eine zahlenmäßige Begrenzung der Konzessionen (EuGH, Urteil vom 6.3.2007, Rs. C-338/04 – Placanica u.a., Rn. 52; vgl. auch Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-203/08 - Sporting Exchange, Rn. 58; Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-46/08 –

Carmen Media, Rn. 84). Daneben kann zum Beispiel auch das Ziel der Schwarzmarktbekämpfung verfolgt werden. Dies steht einer zahlenmäßigen Beschränkung nicht entgegen. Vielmehr sind die Ziele in ihrer Gesamtheit zu würdigen (EuGH, Urteil vom 21.10.1999, Rs. C-67/98 – Zenatti, Rn. 35; vgl. auch EuGH, Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-258/08 – Ladbrokes, Rn. 26). Wird auch das Ziel verfolgt, die Gelegenheit zum Spiel zu vermindern, muss sichergestellt bleiben, dass Beschränkungen der Anzahl der Wirtschaftsteilnehmer im Glücksspielsektor in jedem Fall, d.h. auch bei Verfolgung weiterer legitimer Ziele, dem Anliegen gerecht werden müssen, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen (EuGH, Urteil vom 6.3.2007, Rs. C-338/04 – Placanica u.a., Rn. 53 und vom 21.10.1999, Rs. C-67/98 - Zenatti, Rn. 35/36). Angesichts des festgestellten Schwarzmarktes soll durch die zahlenmäßig begrenzte Zulassung von Konzessionsnehmern ein eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot bereitgestellt werden, auch mit dem in § 1 gleichrangig genannten (legitimen) Ziel, die Glücksspieltätigkeit in kontrollierbare Bahnen zu lenken, um ihrer Ausnutzung zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen (vgl. EuGH, Urteil vom 6.3.2007, Rs. C-338/04 – Placanica Rn. 55). Die konzessionierte Öffnung wird dabei in Maß und Umfang auf das beschränkt, was angesichts des entstandenen Schwarzmarktes erforderlich ist, so dass dadurch auch dem weiterhin verfolgten Ziel, die Gelegenheit zum Spiel zu vermindern, Rechnung getragen wird, zumal im Konzessionssystem zur Beschränkung der Spielleidenschaft der Verbraucher nach wie vor umfangreiche Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz gelten (EuGH, Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-258/08 – Ladbrokes, Rn. 30, 32).

Die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht, sowie die Betrugs- und Manipulationsvorbeugung, stellen im Hinblick auf den mit der zahlenmäßig begrenzten konzessionierten Öffnung verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit der Veranstalter von Glücksspielen besonders gewichtige Gemeinwohlziele dar. Eine zahlenmäßig begrenzte konzessionierte Öffnung ist im verfassungsrechtlichen Sinne zur Bekämpfung dieser Gefahren geeignet, weil dadurch der entstandene, mit sicherheitsrechtlichen Mitteln allein nicht ausreichend kontrollierbare Schwarzmarkt bekämpft wird und an seine Stelle ein mit Spieler- und Jugendschutzanforderungen verbundenes System tritt. Die Erforderlichkeit ist gewahrt. Insoweit kommt dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu. Ihm steht insbesondere in Bezug auf die Bewertung und die Auswahl der für das beabsichtigte Regelungsvorhaben in Erwägung zu ziehenden Maßnahmen ein weiter Bereich des Ermessens zu, der sich auch auf die Einschätzung der späteren Wirkungen der gesetzlichen Normierung erstreckt. Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz der genannten wichtigen Gemeinschaftsgüter

für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.7.2000, BVerfGE 102, 197, 218). Durch die Begrenzung der Zahl der Konzessionen anstelle eines (zahlenmäßig unbegrenzten) Erlaubnissystems wird verhindert, dass es zu einer unbegrenzten Ausweitung von Wettangeboten kommt, die zu einer Zunahme von problematischem und suchtbeeinflusstem Verhalten führen würde. Ein Erlaubnissystem verspricht zur Bekämpfung dieser Gefahren daher nicht die gleiche Wirksamkeit wie eine zahlenmäßig begrenzte konzessionierte Öffnung, die in Maß und Umfang auf das beschränkt wird, was angesichts des festgestellten Schwarzmarkts erforderlich ist.

#### Zu Absatz 4

In Absatz 4 werden in den einzelnen Konzessionsvoraussetzungen die Grundforderungen einer erweiterten Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Konzessionsnehmers sowie der Transparenz und Sicherheit des von ihm angebotenen Glücksspiels verankert. Ausländische Konzessionsnehmer können wahlweise einen Sitz in Deutschland einrichten oder einen in Deutschland ansässigen Ansprechpartner benennen, der für die zuständige Behörde als Empfangs- und Vertretungsbevollmächtigter zur Verfügung steht (Absatz 4 Satz 1 Ziffer 3 c). Da das Glücksspielwesen unionsrechtlich nicht harmonisiert ist und auch nicht unter die Dienstleistungsrichtlinie fällt, kann ein Mitgliedstaat sich auch dann, wenn der Glücksspielanbieter bereits in einem anderen Mitgliedstaat eine Zulassung besitzt, das Erfordernis eines innerstaatlichen Empfangs- und Vertretungsbevollmächtigten vorbehalten. Die Vorschrift des § 4a Abs. 4 Satz 1 Nr. 3d) dient der Überwachung des ordnungsgemäßen Spielablaufs und der Gewährleistung eines wirksamen Jugend- und Spielerschutzes bei Online-Angeboten. Sie folgt vergleichbaren Anforderungen in Italien und Frankreich, erfordert jedoch nicht die Einrichtung von Servern in Deutschland. Die Verpflichtung des Konzessionsnehmers zur Abwicklung seiner spielbezogenen Zahlungsvorgänge in Deutschland über ein Konto im Inland oder bei einem in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union beheimateten Kreditinstitut ist erforderlich, um insbesondere zum Schutz vor Geldwäsche spielbezogene Zahlungsvorgänge beim Konzessionsnehmer kontrollieren zu können (Absatz 4 Satz 1 Ziffer 3 e). Sie betrifft den Konzessionsnehmer, beschränkt aber nicht den Kunden in der Wahl des Zahlungsweges und der Abwicklung seiner Zahlungen.

In Absatz 4 Satz 2 wird geregelt, dass der Versagungsgrund des Widerspruchs zu den

Zielen des § 1 für das Konzessionsverfahren anwendbar ist. Hierdurch kann auf neue Problemlagen, die in den benannten Konzessionsvoraussetzungen nicht erfasst sind, angemessen reagiert werden.

#### **Zu § 4b (Konzessionsverfahren, Auswahlkriterien)**

##### Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt die allgemeinen Grundsätze des Konzessionsverfahrens. Die Konzession ist unter Beachtung der Erfordernisse, die sich aus Art. 40 AEUV (Niederlassungsfreiheit) und Art. 52 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) ergeben, insbesondere dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem Transparenzgebot zu vergeben (vgl. EuGH, Urteil vom 9.9.2010, C-64/08 – Engemann, Rn. 52; vom 3.6.2010, Rs. C-203/08 - Sporting Exchange, Rn. 50, 51). Vergleichbar mit den unionsrechtlichen Anforderungen an die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen hat ein System der vorherigen behördlichen Erlaubnis, damit es trotz des Eingriffs in Grundfreiheiten gerechtfertigt ist, auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien zu beruhen, um der Ermessenausübung durch die nationalen Behörden zum Schutz vor willkürlichen Entscheidungen hinreichende Grenzen zu setzen. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahmen betroffen ist, ein wirkungsvoller Rechtsweg offen stehen (vgl. EuGH, Urteil vom 9.9.2010, Rs. C-64/08 – Engemann, Rn. 55). Dem wird durch das vorgesehene Verfahren für die Vergabe der Konzessionen Rechnung getragen. Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder stimmen die Bekanntmachung gemeinsam im Vorfeld ab. Mit der europaweiten Bekanntmachung der Ausschreibung im Amtsblatt der Europäischen Union wird ein angemessener Grad an Öffentlichkeit sichergestellt, der eine Öffnung für den Wettbewerb ermöglicht. Die in § 4a Abs. 4 enthaltenen Regelungen, die in Abs. 2 aufgestellten Mindestanforderungen an die Bewerbung sowie die weiteren gegebenenfalls in der Bekanntmachung zu treffenden Anforderungen legen für den Wettbewerb von Anfang an erkennbare Kriterien für die Auswahlentscheidung fest und ermöglichen die Nachprüfung, ob die Vergabe unparteiisch erfolgte. Die einzelnen Voraussetzungen und Kriterien, auf deren Grundlage die zuständige Behörde über Bewerbungen entscheidet, werden im Rahmen der Ausschreibung weiter konkretisiert, um so ein transparentes und auf Grundlage objektiver und nicht diskriminierender Kriterien verlaufendes Konzessionsverfahren zu gewährleisten. Für die gerichtliche Nachprüfung der Auswahlentscheidung ist der Verwaltungsrechtsweg (§ 40 Abs. 1 VwGO) eröffnet, da es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handelt. Anders als bei den Dienstleistungskonzessionen, bei denen entscheidend ist, ob der zugrundeliegende Vertrag öffentlich- oder zivilrechtlicher Natur ist, handelt es sich bei der Konzessionserteilung

um eine hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des Sicherheits- und damit des öffentlichen Rechts.

Zu Absätzen 2 bis 5

In den Absätzen 2 bis 5 werden mit den Mindestanforderungen an die Bewerbung (Absatz 2), den Befugnissen der zuständigen Behörden (Absatz 3) und den Mitteilungspflichten (Absatz 4) notwendige Regelungen getroffen, um eine an den Zielen des § 1 ausgerichtete Auswahlentscheidung (Absatz 5) zwischen mehreren geeigneten Bewerbern treffen zu können. Die in den Absätzen 2 bis 5 aufgestellten Anforderungen lehnen sich dabei an Parallelvorschriften im Rundfunkrecht (§§ 21, 24 RStV) an.

Im Sicherheitskonzept (Absatz 2 Satz 2 Nr. 2) sind insbesondere die Maßnahmen zur Gewährleistung der IT- und Datensicherheit darzulegen. Sie werden als unverzichtbarer Bestandteil ganzheitlicher Informationssicherheit verstanden, die neben dem technischen Schutz vor IT-Angriffen auch den sicheren Umgang mit Daten berücksichtigt. Als grundlegende Schutzziele gelten dabei im nationalen und internationalen Kontext Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität. Konkret bedeuten diese Ziele, dass vertrauliche Kundendaten zu jedem Zeitpunkt vor unbefugter und unnötiger Veröffentlichung, Verwendung und Weitergabe zu schützen sind, beim Betrieb von Informationssystemen die Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit von Daten jederzeit zu gewährleisten ist (z.B. durch den Einsatz von Verschlüsselungsmechanismen, Zugriffskontrollen und Virenschutzprogrammen) und alle relevanten Daten regelmäßig zu sichern sind und eine Wiederherstellung gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund sollen Sicherheitsmaßnahmen implementiert werden, die sich an internationalen Standards, wie ISO-2700X-Reihe, COBIT oder PCI-DSS, orientieren. So können sich Konzessionsnehmer beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) um international anerkannte BSI-Zertifikate (BSI-Standard 100-1 bis 100-4) bemühen.

In Abs. 2 Satz 4 wird entsprechend einer Empfehlung in der ausführlichen Stellungnahme der EU-Kommission im Notifizierungsverfahren klargestellt, dass bei der Prüfung der Bewerbungsvoraussetzungen Nachweise und Unterlagen aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum inländischen Nachweisen und Unterlagen gleichstehen.

Die der zuständigen Behörde nach Abs. 3 Satz 2 eingeräumte Befugnis, die Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder in Gestalt von Polizei und Verfassungsschutz, abzufragen, dient der Überprüfung der Konzessionsbewerber. Die Abfrage hat allein zur Erfüllung der im Rahmen von § 9 Abs. 1 zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse zu erfolgen. Eine Grundlage für elektronisches Abrufverfahren der Glücksspielaufsichtsbehörden wird mit Abs. 3 Satz 2 nicht geschaffen.



In Absatz 5 wird die Auswahl unter mehreren geeigneten Bewerbern geregelt. Dabei beziehen sich die Anforderungen in Absatz 5 Nr. 3 bis 5 im Wesentlichen auf Eignungskriterien, während Absatz 5 Nr. 1 und 2 die maßgeblichen Zuschlagskriterien festlegen, wobei die Reihenfolge zugleich die Rangfolge der Kriterien angibt.

#### **Zu § 4c (Konzessionserteilung)**

§ 4c regelt Form und Inhalt der Entscheidung über die Konzession sowie das Recht, die zur dauernden Sicherstellung der Konzessionsvoraussetzungen erforderlichen weiteren Regelungen in der Konzession festzulegen.

#### **Zu § 4d (Konzessionsabgabe)**

§ 4d regelt die Erhebung einer Konzessionsabgabe als nichtsteuerlicher Abgabe durch die Länder.

Die Länder haben die Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit für diese Konzessionsabgabe. Art. 105 GG begründet als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm Gesetzgebungskompetenzen für Steuern. Dagegen sind für nichtsteuerliche Abgaben die Gesetzgebungskompetenzen aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG herzuleiten (vgl. BVerfG, Urteil vom 20.7.1952, BVerfGE 4, 7,13; Urteil vom 19.3.2003, BVerfGE 108, 1, 13 - st. Rspr.). Für das Glücksspielrecht kommt den Ländern die Gesetzgebungszuständigkeit zu.

Aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergeben sich Grenzen für die Auferlegung von Abgaben in Wahrnehmung einer dem Gesetzgeber zustehenden Sachkompetenz. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben ist insofern nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.5.1990, BVerfGE 82, 159, 181). Das Bundesverfassungsgericht hat seit jeher verschiedene Formen von Abgaben, die sich von der Steuer als voraussetzungslos geschuldeter Abgabe hinreichend deutlich unterscheiden, für verfassungsrechtlich zulässig gehalten, für sie jedoch jeweils eine besondere sachliche Rechtfertigung gefordert. Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss zudem der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen (vgl. BVerfG, Urteil vom 10.12.1980, BVerfGE 55, 274, 302).

Keinen grundsätzlichen Bedenken unterliegen insoweit die herkömmlichen nichtsteuerlichen Abgaben, die Gebühren und Beiträge (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.5.1990, BVerfGE 82, 159, 181; Beschluss vom 24.1.1995, BVerfGE 92, 91, 113). Die Erhebung dieser

sogenannten Vorzugslasten wird durch ihre Ausgleichsfunktion legitimiert. So empfängt, wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen.

Die Länder haben deshalb ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das sich mit den Fragestellungen auseinandersetzt. Der Gutachter Prof. Dr. Müller-Franken, Universität Marburg, gelangt zu dem Ergebnis, dass es sich um eine zulässige Art der Konzessionsabgabe handelt (vgl. Müller-Franken, Rechtsgutachten zu den fiskalischen Fragestellungen (Steuern/Abgaben) im Zusammenhang mit der anstehenden Neuordnung des Rechts der Sportwetten (Gutachten Müller-Franken), März 2011). Die Erhebung dieser Konzessionsabgabe genügt den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an eine nichtsteuerliche Abgabe. Die Konzessionsabgabe gefährdet nicht die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung. Die Erhebung der Konzessionsabgabe ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaats sachlich legitimiert. Die sachliche Legitimation ergibt sich aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgabe im Rahmen der Ausübung einer öffentlich-rechtlichen Konzession und der damit verbundenen Beachtung öffentlich-rechtlicher Anforderungen bei der Veranstaltung von Sportwetten. Sie ist keine Steuer, da sie nicht gegenleistungslos auferlegt wird (vgl. Gutachten Müller-Franken, S. 19). Die Anbieter von Sportwetten sollen die Konzessionsabgabe vielmehr für die mit der Konzession verbundene Möglichkeit der legalen Teilnahme am Sportwettenmarkt entrichten. Dieser Abgabentypus kann unter die Kategorie der Abschöpfungsabgabe gefasst werden, da dem Konzessionsnehmer ein Entgelt für besondere Handlungsmöglichkeiten abverlangt wird, während andere Interessenten hiervon ausgeschlossen bleiben (Gutachten Müller-Franken, S. 28 f.).

Die Einordnung der Spielbankenabgabe als Steuer durch den Bundesfinanzhof ist in diesem Zusammenhang ohne Belang. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschluss vom 18.3.1970, BVerfGE 28, 119, 150) hat die Frage der Einordnung der Spielbankenabgabe ausdrücklich offen gelassen. Die Spielbankenabgabe, deren Höhe bei ca. 80 % liegt, hat eine Doppelfunktion: Sie soll ein Surrogat für die Steuer bilden und zugleich der Abschöpfung dienen (vgl. Gutachten Müller-Franken, S. 18). Bei der Konzessionsabgabe nach dem Glücksspielstaatsvertrag stellt sich diese Frage nicht: Absatz 7 sieht eine Anrechnung der nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt gezahlten Steuern vor.

Auch in Zukunft soll an den Kernzielen der Regulierung und Begrenzung des Glücksspielangebots zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels – insbesondere den Suchtgefahren und den Kriminalitätsgefahren – und an den bisher eingesetzten Instrumenten der Monopolisierung bei staatlichen oder staatlich maßgeblich beherrschten Veranstaltern und des umfassenden Erlaubnisvorbehalts festgehalten werden. Aufgrund des im Rahmen der Evaluierung festgestellten

Schwarzmarkts im Bereich Glücksspiel soll zu dessen Bekämpfung mit der Experimentierklausel für Glücksspielzeitlich und im Umfang begrenzt der Markt durch die Erteilung von Konzessionen für private Sportwettveranstalter geöffnet werden. Ihnen wird dadurch die Teilhabe an einem zum Zwecke der effektiven Spielsuchtbekämpfung und Gefahrenabwehr begrenzten Glücksspielangebot verschafft. Sie erhalten auf diese Weise einen Sondervorteil gegenüber all denen, die diesen Markt nach wie vor nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil teilweise abzuschöpfen, wobei die damit verbundene Verteuerung des Angebotes zugleich nachfragedämpfend und somit lenkend wirkt, ohne jedoch die Attraktivität des legalen Angebots gegenüber der illegalen Konkurrenz in einem mit Blick auf den Kanalisierungsgedanken kontraproduktiv wirkenden Umfang zu schwächen.

Zu Absätzen 2 bis 8

In den Absätzen 2 bis 8 werden die Modalitäten der Abgabe im Einzelnen geregelt. Das Glücksspiel wird weiterhin als schädliche und sozial unerwünschte Tätigkeit (demeritorisches Gut) angesehen. Es stellt zudem besondere Gewinnmöglichkeiten bereit, die nicht auf eigenen Kenntnissen und Fähigkeiten oder eigener Leistung basieren. Der Staat ist im Interesse der Marktregulierung auch zur Marktabschöpfung befugt. Bei der Festlegung des Abgabensatzes war auch die ausführliche Stellungnahme der EU-Kommission im Notifizierungsverfahren zu beachten, in der die Kommission angesichts des ursprünglichen vorgesehenen Satzes von 16 2/3 vom Hundert des Spieleinsatzes erhebliche Zweifel an der Tragfähigkeit und damit der Eignung des Modells zur Kanalisierung des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen geäußert hatte.

#### **Zu § 4e (Konzessionspflichten; Aufsichtliche Maßnahmen)**

Zu Absatz 1

Mit der in Absatz 1 festgelegten Pflicht der Konzessionsnehmer, Änderungen der für die Konzessionserteilung maßgeblichen Umstände mitzuteilen, kann überwacht werden, dass die Voraussetzungen für die Konzession dauerhaft vorliegen.

Zu Absatz 2

Die in Absatz 2 geregelte Offenlegungspflicht von Änderungen der Beteiligungsverhältnisse oder sonstigen Einflüssen beim Konzessionsnehmer stellt dessen Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit sowie die Transparenz auch nach der Erteilung der Konzession sicher.

Dadurch wird gewährleistet, dass sich Konzessionsnehmer ihrer an § 1 ausgerichteten Verantwortung nicht durch nachträgliche Änderungen entziehen können.

#### Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 haben die Konzessionsnehmer Daten über die Auswirkungen der von Ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung der Sucht zu erheben und hierüber sowie über Maßnahmen zum Spielerschutz jährlich zu berichten. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Konzessionsnehmer die Konzession nach den Zielbestimmungen des § 1 nicht dazu benutzen, das Verhalten der Kunden auf übermäßiges Spiel hinzulenken und den Spieltrieb auszunutzen. Der gleichzeitig einzureichende Prüfbericht zur Wirksamkeit der vorgesehenen und vorgeschriebenen Sicherheitsmaßnahmen umfasst den gesamten im Sicherheitskonzept darzustellenden Bereich unter besonderer Berücksichtigung der IT- und Datensicherheit (§ 4b Abs. 2 Satz 2 Nr. 2).

#### Zu Absatz 4

Mit dem in Absatz 4 geregelten – dem französischen Recht entlehnten – Verfahren wird der zuständigen Behörde die Möglichkeit an die Hand gegeben, unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei Verstößen gegen Mitwirkungspflichten und Inhalts- und Nebenbestimmungen der Konzession abgestufte Maßnahmen zu ergreifen. Die Maßnahmen sind sofort vollziehbar (§ 9a Abs. 3, § 9 Abs. 2). Zur konsequenten Ausrichtung an den Zielen des § 1 ist es gerechtfertigt, als mögliche Sanktion auch den Widerruf der Konzession vorzusehen. Die normalen Mittel der Verwaltungsvollstreckung sind neben den in Absatz 4 aufgeführten nicht ausgeschlossen. Die Öffentliche Abmahnung nach Abs. 4 Nr. 1 erfolgt in Form eines Verwaltungsaktes, dessen Dauer durch die erneute Fristsetzung bestimmt wird. Zur Veröffentlichung sind die üblichen Mittel der Öffentlichkeitsarbeit der öffentlichen Hand (z.B. Pressemitteilung, Internet, Verbrauchermedien) heranzuziehen.

#### **Zu § 5 (Werbung)**

In § 5 ist ein neuer Regelungsansatz gewählt worden. An die Stelle detaillierter materieller Verbote in § 5 Abs. 1 und 2 tritt ein zielorientierter, prozedural ausgestalteter Ansatz. Damit wird sowohl den Forderungen nach größerer Differenzierung als auch der Erkenntnis aus der Evaluierung Rechnung getragen, dass eine Vielzahl teils divergierender gerichtlicher Entscheidungen ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit über die im konkreten Einzelfall zu beachtenden Anforderungen aufscheinen ließ. Der neue Ansatz bindet Art und Umfang der Werbung an die Ziele des § 1; dabei sind die neuen Akzentuierungen durch diesen

Änderungsstaatsvertrag zu berücksichtigen. Die Umsetzung für die Praxis erfolgt in den Werberichtlinien der Länder, die im Staatsvertrag in Art und Verfahren als normkonkretisierende, Behörden und Gerichte bindende Verwaltungsvorschrift ausgestaltet werden.

#### Zu Absatz 1

Auch in einem System der Begrenzung der Gelegenheiten zum Spiel darf, wie der Gerichtshof der Europäischen Union und das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht haben, dem Gedanken der Kanalisierung Rechnung getragen werden. (vgl. EuGH, Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 - Zeturf, Rn. 68). Allerdings muss das richtige Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Erfordernis einer kontrollierten Expansion der zugelassenen Glücksspiele, um das Glücksspielangebot attraktiv für die Öffentlichkeit zu machen, und der Notwendigkeit, die Spielsucht der Verbraucher soweit wie möglich zu verringern (EuGH, Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-258/08 – Ladbrokes, Rn. 32). Damit muss es den legalen Veranstaltern möglich sein, auf ihr Spielangebot aufmerksam zu machen und Glücksspiel so anzubieten, dass es nach seiner Art und Ausgestaltung geeignet ist, die Teilnehmer von unerlaubten Angeboten fernzuhalten und ein weiteres Anwachsen des Schwarzmarktes zu verhindern. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn illegale Anbieter mit aggressivem Marketing versuchen, ihren Geschäftsbereich auszuweiten, so dass für einen vorübergehenden Zeitraum eine Antwort der legalen Anbieter mit verstärkter Werbung zuzulassen ist.

#### Zu Absatz 2

Satz 1 entspricht § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV in der bisher geltenden Fassung. Nun allein gestellt wird jedoch das Verbot einer Zielgruppenwerbung hervorgehoben, die sich an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Gruppen, insbesondere auch Glücksspielsüchtige oder suchtgefährdete Personen, richtet. Damit wird dem in der Anhörung (von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) vorgetragenen besonderen Risiko einer auf Jugendliche gerichteten Werbung Rechnung getragen.

#### Zu Absatz 3

Soweit das Angebot im Internet zugelassen wird, muss dieses dort auch beworben werden können, um die Nachfrage auf das legale Angebot hin zu kanalisieren. Dem Ziel der Suchtprävention wird dabei durch die geltenden inhaltlichen Werberestriktionen genügt. Dies gilt auch für Werbung im Fernsehen. Dem im Vergleich zu Lotterien höheren Suchtpotential

der Sportwetten wird durch Ausdifferenzierung der Richtlinien gemäß § 5 Abs. 4 Rechnung zu tragen sein. Zudem soll ein spezielles Werbeverbot im Fernsehen dazu beitragen, dass keine zusätzlichen werblichen Anreize für ereignisbezogene Wetten unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen im Fernsehen gesetzt werden. Die Erlaubnis für Ausnahmen von Verboten des § 5 Abs. 3 Satz 1 wird im ländereinheitlichen Verfahren (§ 9a Abs. 2 Nr. 1) erteilt.

Zu Absatz 4

Die Regelung ermöglicht eine sachgerechte Differenzierung nach dem Gefährdungspotential der jeweiligen Glücksspielart im Verwaltungsvollzug unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben zur Werbung nach den Absätzen 1 bis 3.

Bei der Regelung handelt es sich um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift mit Bindungswirkung auch für die Gerichte. Durch die weitgehende Ausdifferenzierung der zugelassenen Werbung nach den Absätzen 1 bis 3 wird dem verfassungsrechtlichen Erfordernis an dem Bestimmtheitsgrundsatz Rechnung getragen. Die Pflicht zur Anhörung der beteiligten Kreise vor Erlass der Werberichtlinie umfasst auch Vertreter der Wissenschaft und hinsichtlich der Werbung im Rundfunk die Landesmedienanstalten. Damit wird durch ein rechtsstaatliches Verfahren eine Richtigkeitsgewähr im Hinblick auf die Bindungswirkung erzeugt. Wie der Verweis auf § 9a Abs. 6 bis 8 zeigt, werden die Werberichtlinien vom Glücksspielkollegium in dem dort vorgesehenen Verfahren aufgestellt.

### **Zu § 7 (Aufklärung)**

Zu Absatz 1

Die Regelungen dienen der Transparenz über spielrelevante Informationen und verpflichten Veranstalter und Vermittler zur Aufklärung über Suchtrisiken, den Minderjährigenschutz und Hilfsmöglichkeiten. Die Aufzählung in Satz 2 ist beispielhaft und nicht abschließend. Sie kann durch Aushänge, Broschüren oder Hinweise im Internet erfüllt werden.

Zu Absatz 2

Die gewerblichen Spielvermittler übersenden den Kunden, die an Spielgemeinschaften teilnehmen, in der Regel nur Bestätigungsschreiben über eine Spielteilnahme. Die Ergänzung in Absatz 2 trägt dieser Praxis Rechnung.

## Zu § 8 (Spielersperre)

### Zu Absatz 1

Im Unterschied zur bisherigen Verpflichtung der Spielbanken und der Veranstalter nach § 10 Abs. 2, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten, sieht die neue Regelung ein übergreifendes Sperrsystem vor, das zentral von der zuständigen Behörde eines Landes geführt wird (§ 23 Abs. 1 Satz 1). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass neben den Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 und den Spielbanken weitere Veranstalter, namentlich die Konzessionsnehmer nach §§ 4a, 10a, verpflichtet sind, am Sperrsystem teilzunehmen (vgl. § 8 Abs. 4). Die ordnungsrechtliche Verantwortung der Länder für einen aktiven Spielerschutz wird durch die zentrale Führung der Sperrdatei bei einer staatlichen Aufsichtsbehörde stärker hervorgehoben. Zugleich werden die bislang von den Spielbanken und den Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 geführten Sperrdateien zu einem einheitlichen übergreifenden Sperrsystem zusammengeführt. § 29 Abs. 3 beschreibt weitere Einzelheiten für die insoweit erforderliche Übergangsregelung.

### Zu Absatz 2

Die Änderung in Absatz 2 dient insbesondere der Klarstellung, dass auch die Konzessionsnehmer als Veranstalter von Sportwetten verpflichtet sind, am übergreifenden Sperrsystem teilzunehmen. Diese wie auch die Spielbanken und die Veranstalter von Lotterien mit besonderen Gefährdungspotential – das sind wie bisher die in § 22 aufgeführten Jackpotlotterien und Lotterien, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden – haben Anträge auf Selbstsperrungen entgegenzunehmen sowie Fremdsperrungen auszusprechen und dazu die in § 23 Abs. 1 genannten Daten in die Sperrdatei einzutragen, d.h. zu verarbeiten und an die zentrale Sperrdatei zu übermitteln (§ 8 Abs. 4). Zudem entscheiden sie über die Aufhebung der Sperre (§ 8 Abs. 5).

### Zu Absatz 6

Aus Gründen des Spielerschutzes sind auch die Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, an dem übergreifenden Sperrsystem mitzuwirken. Im Unterschied zu den Pflichten der Veranstalter beschränkt sich die Mitwirkung der Vermittler auf die unverzügliche Übermittlung von Anträgen auf Selbstsperrungen an den Veranstalter nach § 10 Abs. 2, in dessen Geltungsbereich der Spielteilnehmer seinen Wohnsitz hat. Dieser entscheidet auch über die Aufhebung der Sperre nach Absatz 5.

## Zu § 9 (Glücksspielaufsicht)

### Zu Absatz 1

Die Generalklausel des § 9 Abs. 1 Satz 2 wird durch die Regelbeispiele in Satz 3 ergänzt und verdeutlicht, die ihrerseits einen Rückgriff auf die Generalklausel nicht ausschließen. Eine Anordnung setzt die Prüfung der Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit, mithin der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme voraus (vgl. EuGH, Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-258/08 – Ladbrokes, Rn. 43 und 46). Die Erweiterung in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 ermöglicht es den Glücksspielaufsichtsbehörden, die Prüfung von Glücksspielen, insbesondere solche nicht genehmigter Art, nicht nur auf die Vorlage von Unterlagen und Nachweisen zu beschränken, sondern auch eine Prüfung in den Geschäftsräumen vorzunehmen. Es handelt sich dabei um ein Betretungsrecht. Nach der Rechtsprechung des BVerfG beinhaltet der Grundrechtsschutz des Art. 13 GG einen weit auszulegenden Wohnungsbegriff, der auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume erfasst (BVerfG, Urteil vom 13.10.1971, BVerfGE 32, 54). Auf gesetzlicher Grundlage können die Ordnungsbehörden zur Verfolgung eines legitimen Zwecks auch gegen den Willen des Inhabers Betriebs- und Geschäftsräume während der üblichen Geschäftszeiten betreten, sofern dies verhältnismäßig, d.h. zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich und angemessen ist. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde anhand der von dem Glücksspielanbieter vorgelegten Unterlagen ernsthafte Zweifel an deren Richtigkeit hat oder der Verdacht besteht, dass es sich um eine unerlaubte Glücksspielbetätigung handelt.

Die Regelung in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 dient der Klarstellung und Konkretisierung von § 4 Abs. 1 Satz 2. Danach können die am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute einschließlich E-Geld-Institute (Nr. 4) im Wege einer dynamischen Rechtsverweisung als verantwortliche Störer herangezogen werden, sofern ihnen zuvor die Mitwirkung an unerlaubten Glücksspielangeboten von der Glücksspielaufsichtsbehörde mitgeteilt wurde. Dies setzt voraus, dass der Veranstalter oder Vermittler des unerlaubten Glücksspielangebotes zuvor vergeblich - insbesondere wegen eines Auslandsbezuges - in Anspruch genommen wurde.

### Zu Absatz 2

Die Erweiterung des Absatzes 2 um die Sätze 2 bis 4 ermächtigt die zuständigen Behörden, bei der Vollstreckung mittels Zwangsgeld das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen über das gesetzliche Höchstmaß hinaus zu berücksichtigen.



#### Zu Absatz 3

Die Regelung enthält eine spezielle Befugnis zur Zusammenarbeit und zum Datenaustausch mit den zuständigen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum. Damit wird insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, dass vor allem Online-Anbieter von Glücksspielen regelmäßig ihren Sitz im europäischen Ausland haben, gleichwohl aber ihre unerlaubten Glücksspiele per Internet auch in Deutschland anbieten.

#### Zu Absatz 5

Aufgrund der Gleichrangigkeit der Zielsetzungen des § 1 muss der Untersuchungsauftrag des unabhängigen Fachbeirats ganzheitlich ausgerichtet sein. Der Fachbeirat begutachtet wie bisher neue Angebote staatlicher Veranstalter und neue Vertriebswege aller Veranstalter. Das Verfahren trägt zur wirksamen Kontrolle hinsichtlich der Schaffung neuer Glücksspielangebote bei (vgl. EuGH, Urteil vom 3.6.2010, Rs. C-258/08 – Ladbrokes, Rn. 37).

#### Zu Absatz 6

Der neu eingefügte Absatz 6 enthält eine auch in anderen Rechtsbereichen übliche Vertraulichkeitsregel sowie Datenschutzbestimmung.

#### **Zu § 9a (Ländereinheitliche Verfahren)**

Ziel des ländereinheitlichen Verfahrens ist es, eine einheitliche Beurteilung nur ländereinheitlich zu treffender Entscheidungen bei der Erlaubnis der Anstalt nach § 10 Abs. 3 sowie von deren Lotterie-Einnahmen mit ihrem eingeführten Direktvertrieb, der Erlaubnis für Werbung im Fernsehen und Internet, der Erlaubnis für die gemeinsam geführte Anstalt nach § 10 Abs. 2 Satz 1, der Erteilung der Konzession nach § 4a und der Erlaubnisse nach § 27 Abs. 2, der Erlaubnis für länderübergreifende Lotterien im Sinne des § 12 Abs. 3 und der Überwachung der jeweiligen Erlaubnisinhaber bzw. Konzessionsnehmer sicherzustellen. Umfasst sind jeweils auch die Erlaubnisse nach § 4 Abs. 5, soweit sich die Zuständigkeit nach § 9a richtet. Die Zuständigkeit zur Erteilung der Erlaubnis für Werbung im Internet und Fernsehen (§ 5 Abs. 3) wird gesondert an einer Stelle zusammengeführt, um auch allgemeine Erlaubnisse zu ermöglichen.

Mit den Absätzen 1 bis 3 wird der Grundsatz verankert, dass für die dort genannten Entscheidungen nur jeweils eine bestimmte Landesbehörde für alle Länder zuständig ist, für

die dann nach den Absätzen 5 bis 8 das Glücksspielkollegium entscheidet. Diese Lösung bildet das Modell der Kommission für Jugendmedienschutz nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und der Kommission für Zulassung und Aufsicht nach dem Rundfunkstaatsvertrag nach. Sie überwindet für ländereinheitlich zu treffende Entscheidungen die Zersplitterung der Aufsichtsstrukturen aufgrund der abschließenden Beurteilung durch das Glücksspielkollegium, ermöglicht aber zugleich klare und einheitliche Entscheidungen, weil es nach außen bei der Zuständigkeit einzelner Landesbehörden bleibt. Dies entspricht auch dem Ergebnis der strukturierten Anhörung zum Glücksspielstaatsvertrag. Das Verfahren der Entscheidungsfindung im Glücksspielkollegium, dessen Einzelheiten in einer Verwaltungsvereinbarung der Länder geregelt werden, und vor allem das Mehrheitsprinzip sichern zeitnahe Entscheidungen. Die Mitglieder des Glücksspielkollegiums unterliegen der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 Abs. 6. Für die gemeinsame Geschäftsstelle kann auf die Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag zurückgegriffen werden.

Bei Amtshandlungen in ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 1 bis 3 richtet sich die Bemessung der Gebühren nach § 9a Abs. 4. Dabei ist dem Äquivalenzprinzip als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Danach sind Gebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Betroffenen andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. In Satz 2 richtet sich die Höhe der Gebühr für die Erteilung einer Erlaubnis oder Konzession für das Veranstellen eines Glücksspiels nach dem Verwaltungsaufwand aller an der Amtshandlung beteiligten Behörden und Stellen und nach der Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten. Die jeweiligen Gebührenansätze basieren auf den bisherigen Erfahrungen der Glücksspielaufsichtsbehörden. Anhand des bei der Gebührenbildung zu berücksichtigenden Kriteriums Bedeutung der Angelegenheit für den Kostenschuldner sind die Gebühren in Form eines degressiven Gebührensatzes nach dem Umsatz, d.h. dem Bruttospiel- oder Wetteinsatz vor Steuern und Abzügen, gestaffelt. Damit wird insbesondere bei Erlaubnissen mit beträchtlichem Spielkapital der hohen Bedeutung der Angelegenheit für den Kostenschuldner Rechnung getragen. Die auch in der höchsten Stufe (d) bei Spiel- oder Wetteinsätzen von über 100 Mio. EUR anfallenden Gebühren stehen in einem angemessenen Verhältnis zu dem ebenfalls zu berücksichtigenden Kriterium des Verwaltungsaufwands. So lagen im Jahr 2009 die Personal- und Sachkosten der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder einschließlich der Prozesskosten bei etwa 9,1 Mio. EUR (Bericht von IT NRW zu den Erhebungswellen 2009-2010 im Rahmen der Evaluation des GlüStV). Stellt man diesen Kosten die Gebühren gegenüber, die sich bei

Anwendung des Tarifs nach Satz 2 auf die im Evaluierungsbericht ermittelten Umsätze des DLTB im Jahr 2009 in Höhe von 6.791 Mio. EUR und das dort geschätzte Umsatzvolumen auf dem illegalen Sportwettenmarkt von um die 3.000 Mio. EUR ergäben, läge die Verwaltungsgebühr für den Gesamtumsatz bei 2.978.300 EUR und würde somit etwa 30 v.H. des Verwaltungsaufwands abbilden. Soweit die Genehmigung für mehrere Jahre erteilt wird, ist in Satz 3 vorgesehen, dass sich die Gebühr ab dem zweiten Jahr der Geltungsdauer für jedes Folgejahr oder jede Folgeveranstaltung um 10 v.H. der Gebühr für das erste Jahr ermäßigt. Die Gebührenermäßigung für die Folgejahre ist aufgrund des im Vergleich zu einer nur für ein Jahr erteilten Genehmigung geringeren Verwaltungsaufwands sachgerecht. Die Bedeutung der Angelegenheit für den Kostenschuldner verändert sich auch bei einer Genehmigung für mehrere Jahre nicht, so dass sich hieraus keine Gebührenermäßigung ergibt. Die Bemessung der Gebühr für die Erteilung einer Erlaubnis für das Vermitteln eines Glücksspiels richtet sich nach den Maßstäben des Satzes 2, wobei lediglich 50 v. H. der tariflichen Gebühr nach Satz 2 angesetzt werden. Für sicherheitsrechtliche Anordnungen der Glücksspielaufsichtsbehörden sieht Satz 5 eine entsprechend weite Rahmengebühr vor. Dabei ist die konkrete Gebühr nach dem mit der Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand aller beteiligten Behörden und Stellen festzusetzen. Satz 6 verweist im Übrigen auf die Kostenvorschriften des jeweiligen Sitzlandes der handelnden Behörde.

### **Zu § 10 (Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes)**

Zu Absatz 1

Folgeänderung im Hinblick auf die Gleichrangigkeit der Ziele in § 1.

Zu Absatz 2

Die Ergänzung des § 10 Abs. 2, der im Verbund mit § 10 Abs. 5 in der bisherigen Fassung den sog. "Staatsvorbehalt" für große Lotterien und Sportwetten begründet, soll durch den neuen Satz 2 Unsicherheiten in der Auslegung der bisherigen Fassung beheben. Der Staatsvorbehalt des §10 Abs. 6 (neu) rechtfertigt sich maßgeblich auch aus der Erwägung eines gegenüber der bloßen Aufsicht über Private erhöhten Steuerungspotentials der Länder über Unternehmungen im Sinne des § 10 Abs. 2 (hierzu auch BVerfG, Urteil vom 28.3.2006, BVerfGE 115, 276 ff., Rn. 118). In diesem Sinne zielt § 10 Abs. 2 auf eine organisationsrechtliche Verknüpfung zwischen dem Land und dem dort tätigen Unternehmen. Eine solche Verknüpfung wird in der Regel nur bei einer landeseigenen Beteiligung bestehen (vgl. Postel, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2007, 537, 542).

Die Bestimmung steht Kooperationen der Länder nicht im Wege, wie diese schon bislang -

etwa im Bereich der Klassenlotterien - erfolgreich praktiziert worden sind. Der Effizienzvorteil des Staatsvorbehalts wird hier regelmäßig über die zugrundeliegende Ländervereinbarung sichergestellt. Gleiches muss für den Fall gelten, dass ein Land die ihm obliegende Aufgabenerfüllung über die Unternehmung eines anderen Landes realisieren will. Auch in diesem Falle lässt sich im Rahmen eines Verwaltungsabkommens sicherstellen, dass die Funktionsvorteile des Staatsvorbehalts, z.B. durch eine treuhänderische Ausübung der Einwirkungsmöglichkeiten des beteiligten Landes auf das betreffende Unternehmen, bestehen bleibt. § 10 Abs. 2 Satz 2 eröffnet damit verschiedenste Formen der organisatorischen Zusammenführung zweier oder mehrerer staatlicher Unternehmungen. Das Genehmigungserfordernis des § 4 Abs. 1 und 2 sowie die Verpflichtung auf die Ziele des § 1 bleiben von der Klarstellung unberührt.

Auf der Grundlage dieser Regelung können die Länder durch Vereinbarung Aufgaben zur gemeinsamen Wahrnehmung auf die neu zu errichtende Anstalt des öffentlichen Rechts für die Klassenlotterien nach Absatz 3 oder eine Landeslotteriegesellschaft übertragen.

Darüber hinaus können die Länder die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte Anstalt erfüllen. Dies sieht die entsprechende Ergänzung des Satzes 1 vor. Die damit verbundene Zentralisierung der glücksspielrelevanten Entscheidungen bietet ein hohes Maß an Effizienz und Vereinheitlichung. Die Anstaltslösung schließt nicht aus, dass die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 und 3 als Durchführer des staatlichen Glücksspielauftrages tätig werden.

#### Zu Absatz 3

In § 10 Abs. 2 ist schon bislang aus ordnungsrechtlichen Gründen eine restriktive Marktzugangsregelung geregelt. Dies wird für den Bereich der Klassenlotterien dahin weiterentwickelt, dass die Veranstalterfunktion bei einer gemeinsamen, als Anstalt des öffentlichen Rechts organisierten Einrichtung aller Länder konzentriert wird. Damit werden die institutionellen Voraussetzungen für eine bundeseinheitliche Ausübung des Kanalisierungsauftrags aus Absatz 1 geschaffen. Die bisher nebeneinander bestehenden, länderübergreifend tätigen öffentlichen Anbieter, die Süddeutsche Klassenlotterie (SKL) und die Nordwestdeutsche Klassenlotterie (NKL), verlieren mit dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrages ihren Status als Veranstalter von Klassenlotterien. Die Veranstalterfunktion kann nur noch von der in Absatz 3 vorgesehenen, von allen Ländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts ausgeübt werden. Zu ihrer Gründung bedarf es eines weiteren Staatsvertrages, der die Einzelheiten regelt.

## **Zu § 10a (Experimentierklausel für Sportwetten)**

Zu Absätzen 1 bis 3

Die Experimentierklausel in Absatz 1 und 2 ebenso wie die in Absatz 3 festgelegte Höchstzahl von 20 Konzessionen folgen den Ergebnissen der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags gemäß § 27 GlüStV und den zugrundeliegenden Erkenntnissen der Glücksspielaufsichtsbehörden aus dem Vollzug des Staatsvertrages.

Nachdem das Ziel der konzessionierten Öffnung der Sportwetten nicht eine Expansion des Wettmarktes, sondern vielmehr die Bekämpfung des entstandenen Schwarzmarktes ist, und es vor allem unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten gilt, diesen in geordnete Bahnen zu lenken, soll die konzessionierte Öffnung im Maß und Umfang auf das beschränkt werden, was angesichts des festgestellten Schwarzmarktes erforderlich ist. Dabei soll das Ziel der strikten Regulierung des Glücksspiels zum Schutze der Spieler und der Allgemeinheit grundsätzlich nicht in Frage gestellt werden. Die Zahl der Konzessionen und der damit jeweils verbundenen Wettvermittlungsstellen wird deshalb entsprechend den Feststellungen aus der Evaluierung begrenzt. Zu der Frage der EU-Kommission in ihrer ausführlichen Stellungnahme im Notifizierungsverfahren ist klarzustellen, dass durch den Hinweis in § 10a Abs. 1 auf die Nichtanwendbarkeit des § 10 Abs. 6 nicht der Anwendungsbereich für die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 eingeschränkt wird. Im Gegenteil stellt diese Verweisung gerade klar, dass bei der Bewerbung um eine Sportwettkonzession für staatliche und private Bewerber die gleichen Bedingungen gelten.

Zu Absatz 4 und 5

Die Konzession berechtigt den Konzessionsnehmer, nach Maßgabe der gemäß § 4c Abs. 2 festgelegten Inhalts- und Nebenbestimmungen - die ihrerseits wiederum die Konzessionsvoraussetzungen des § 4a Abs. 4, die nach dem Staatsvertrag (insbesondere §§ 4, 6 bis 8 und § 21) bestehenden sowie die im Angebot zum Internet übernommenen Pflichten zum Tragen bringen - Sportwetten im Internet zu veranstalten und zu vermitteln. Für den Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler sind die nach § 4 Abs. 5 Nr. 1 festgelegten oder gleichwertige Verfahren einzusetzen. Die Vorschriften des § 4 Abs. 5 Nrn. 2, 4 und 5 zu den Limits, dem angepassten Sozialkonzept und dem Koppelungsverbot mit anderweitigen Glücksspielangeboten im Internet sind anzuwenden. Im Anschluss an § 10 Abs. 4 wird in Absatz 5 Satz 1 vorgesehen, dass die Länder die Zahl der Wettvermittlungsstellen zur Erreichung der Ziele des § 1 begrenzen. Konzessionsnehmer können somit frei entscheiden, ob sie dem Verbraucher ihr Angebot über Wettvermittlungsstellen oder im Internet oder unter Nutzung beider Vertriebswege unterbreiten. Die von den Ländern vorgenommenen Begrenzungen sind in die

Bekanntmachung nach § 4b Abs. 1 aufzunehmen.

### **Zu § 12 (Erlaubnis)**

Zu Absatz 1

Die Änderung berücksichtigt die besondere Charakteristik des Gewinnsparens, wo vom Teilnahmebetrag nach wie vor der weit überwiegende Anteil dem Sparen und nur ein untergeordneter Teil dem Glücksspiel gewidmet wird. Die maßvolle Erhöhung des Losanteils lässt diesen Grundcharakter unberührt.

Zu Absatz 2

Die Aufhebung des Satzes 1 ist Folgeänderung zu § 5 Abs. 3.

Zu Absatz 3

Die Änderung betrifft die ländereinheitliche Erlaubniserteilung für Lotterien mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan.

### **Zu § 13 (Versagungsgründe)**

Die Anhebung des Höchstgewinns auf 2 Mio. EUR in Absatz 2 Nr. 1b) für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial berücksichtigt die Preisentwicklung in den zurückliegenden Jahren und für die Laufzeit dieses Staatsvertrages.

### **Zu § 14 (Veranstalter)**

Die Änderung in Absatz 1 Satz 2 ist redaktioneller Art. Durch die Anknüpfung an die steuerlichen Vorschriften zur Anerkennung der Gemeinnützigkeit werden auch die unionsrechtlich veranlassten Erweiterungen des unschädlichen Einsatzes von Zweckerträgen außerhalb des Geltungsbereiches des Staatsvertrages rezipiert; bei der Auslegung von § 16 Abs. 3, der schon auf das Inland bezogen, nur eine Sollvorschrift darstellt, wird das zu berücksichtigen sein.

### **Zu § 19 (Gewerbliche Spielvermittlung)**

Zu Absatz 1

Die Ergänzung in § 19 Abs. 1 Nr. 1 dient einer effizienten Vollzugskontrolle.

Zu Absätzen 2 und 3

Die Regelung dient dem Abbau bürokratischer Hemmnisse im Erlaubnisverfahren und der diskriminierungsfreien Gleichbehandlung der Antragsteller. An der Lotteriehöhe der Länder und dem Erfordernis einer Erlaubnis in jedem einzelnen Land (unter Beachtung des GlüStV und der Ausführungsvorschriften des Landes) wird dabei festgehalten. Zur Vereinfachung werden die Verfahren gebündelt, so dass die Anträge bei einer Stelle gestellt und von derselben Stelle verbeschieden und überwacht werden. An die Stelle der Einzelermächtigung durch jedes einzelne Land tritt die gemeinsame Entscheidung im Glücksspielkollegium (mit der qualifizierten Mehrheit nach § 9a Abs. 8). Die Erlaubnisse werden somit regelmäßig zeitlich zusammengefasst erteilt werden und inhaltlich so weit wie möglich identisch gefasst sein insbesondere hinsichtlich der übereinstimmenden Anforderungen nach dem Glücksspielstaatsvertrag.

### **Zu § 20 (Spielbanken)**

Zu Absatz 1

Die Begrenzung der Anzahl der Spielbanken in Absatz 1 trägt dem Kohärenzgebot im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union Rechnung. Eine zwingende Reduzierung der derzeitigen Anzahl der Spielbanken ist damit nicht verbunden. Das Nähere regeln wie bei § 10 Abs. 4 die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen.

Zu Absatz 2

Dieser entspricht dem bisherigen einzigen Absatz des § 20.

### **Zu § 21 (Sportwetten)**

Zu Absatz 1

Wetten können nach § 21 Abs. 1 künftig auch auf den Ausgang von Abschnitten von Sportereignissen zugelassen werden. Dies erfasst etwa Halbzeitwetten; nach wie vor ausgeschlossen werden alle Ereigniswetten (nächstes Foul etc.), die in besonderem Maße von Einzelnen manipulierbar sind.

Zu Absatz 2

Das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen und Spielbanken dient der Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs und ist damit eine Maßnahme der Spielsuchtprävention.

Zu Absatz 3

Mit der Regelung wird der Integrität des Sports bei der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten Rechnung getragen. Die Integrität des Sportes zu sichern, ist Aufgabe der Sportler, Sportveranstalter und nationalen und internationalen Sportverbände. Die Regelungen des § 21 Abs. 3 sollen diesem Ziel flankierend Rechnung tragen. So soll es wie bisher bei der Trennung von Wettanbieter und Sportveranstalter bleiben. Zudem wird ein Wettverbot für alle am Sportereignis - und Gegenstand der Wette - Beteiligten aufgenommen. Auch wird regelmäßig die Nutzung eines Frühwarnsystems zu fordern sein.

Zu Absatz 4

Im Sinne einer zielgerichteten Kanalisierung können Live-Sportwetten während des laufenden Sportereignisses als Endergebniswetten zugelassen werden.

**Zu § 22 (Lotterien mit planmäßigem Jackpot)**

Zu Absatz 1

Es handelt sich um eine Fortentwicklung der Vorschrift über die Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential. Aufgrund der Regelung in Satz 1 wird bereits bisher die Höhe dieser Lotterien im Sinne der Suchtprävention auf gesetzlicher Grundlage begrenzt. Diesem Ziel dient auch die weitere Begrenzung auf höchstens zwei Veranstaltungen pro Woche. Zudem sollen Lotterien wie Eurojackpot, die in Kooperation mit anderen nationalen Lotterien veranstaltet werden, grundsätzlich ermöglicht werden. Sie sind mit den Zielen des Staatsvertrages vereinbar, weil ein attraktives Angebot an Lotterien Verschiebungen zu Glücksspielen mit einem höheren Suchtgefährdungspotential vorzuziehen ist. Voraussetzung für die Zulassung solcher neuer Lotterien ist indes eine wissenschaftliche Begleitstudie zu den Auswirkungen auf die Bevölkerung nach den vom Fachbeirat empfohlenen Rahmenbedingungen.



### **Zu § 23 (Sperrdatei, Datenverarbeitung)**

Zu Absatz 1

Das Bundesverfassungsgericht hat das übergreifende Sperrsystem mit der Möglichkeit der Selbst- und Fremdsperre als eine der Kernregelungen des Glücksspielstaatsvertrags positiv hervorgehoben (BVerfG vom 20.3.2009, Az. 1 BvR 2410/08, Rn. 35). Die Beschränkung der Datenhaltung auf eine staatliche Stelle trägt dem Grundsatz der Datensparsamkeit und Datensicherheit Rechnung.

### **Zu §§ 24 bis 26**

Sämtliche vorliegenden Studien belegen, dass das Suchtpotential bei Geldspielgeräten unter allen Glücksspielen am höchsten ist. Eine Abhängigkeit wird bei den meisten pathologischen Glücksspielern aufgrund ihres Spiels am Geldspielautomaten in einer Spielhalle oder einer Gaststätte diagnostiziert. Im Rahmen des Bundesmodellprojektes "Frühe Intervention beim Pathologischen Glücksspielen" ist dies z. B. bei rund 85% der Klienten der Fall.

Das bundesweit flächendeckende Angebot an Gastronomiebetrieben mit aufgestellten Geldspielgeräten und vor allem Spielhallen mit täglichen Öffnungszeiten von oftmals bis zu 24 Stunden unterstreichen den Handlungsbedarf. Zahlreiche Erkenntnisse aus der ambulanten und stationären Spielerberatung sowie aus Forschungsprojekten, u.a. aus dem Bundesmodellprojekt, belegen, dass pathologische Glücksspieler durchschnittlich jeden zweiten Tag zumeist bis zu fünf Stunden, aber auch deutlich länger, aufsummiert hohe Geldbeträge verlieren. Etwa 40% der Glücksspieler an Geldspielautomaten haben im Laufe der Zeit Schulden von bis zu 10.000 EUR angehäuft, 40% jedoch noch weit höhere Beträge verspielt (vgl. Stellungnahme der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen zum Thema "Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland" für die strukturierte Anhörung der Länder im Frühjahr 2010).

Nach einer Darstellung der Universität Hamburg sollen 56 % der Einnahmen des gewerblichen Automatenspiels über Spielverluste Süchtiger generiert werden (vgl. Fiedler, Institut für das Recht der Wirtschaft, abgedruckt unter: <http://www.wiso.uni-hamburg.de>).

Die Angebote der gewerblichen Unterhaltungsautomatenwirtschaft umfassen ca. 278.300 aufgestellte, bargeldbetätigte Spielgeräte, davon 212.000 Geldgewinnspielgeräte (vgl. ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, München 2010). Die Geräte sind an ca. 12.300 Spielhallen in Deutschland und in ca. 50.000 Gaststätten aufgestellt. Rund 86.000 Geldgewinnspielgeräte befinden sich in Gaststätten (vgl. Martin Reeckmann, Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland - Bestandsaufnahme eines Glücksspielangebots und politischer Handlungsbedarf bei der Rückkehr zum Unterhaltungsspiel, Berlin, April 2009).

Dies zeigt den Handlungsbedarf für den Bereich der Spielhallen.

Im Siebten Abschnitt wird eine glücksspielrechtliche Erlaubnis, die an den Zielen von § 1 ausgerichtet ist, auch für den Betrieb einer Spielhalle vorgeschrieben. Mit den Bestimmungen des Siebten Abschnitts wird ein klar abgrenzbarer Teilbereich des Rechts der Spielhallen geregelt. Die Gewerbeordnung und die hierzu erlassenen Rechtsverordnungen gelten fort, soweit dieses Gesetz nicht entgegensteht. Andere Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

### **Zu § 24 (Erlaubnisse)**

Zu Absatz 1

Absatz 1 beschreibt den Anwendungsbereich und regelt den glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt. Die Länder können in ihren Ausführungsbestimmungen nähere Regelungen treffen. Weitere Regelungen des Staatsvertrages, die auf eine Spielhalle, in der ein oder mehrere Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt sind, Anwendung finden, sind im Einzelnen in § 2 festgelegt. In den Ausführungsbestimmungen können die Länder auch der nach Gewerberecht zuständigen Behörde die Zuständigkeit nach § 24 Abs. 1 zuweisen und die glücksspielrechtlichen Befugnisse aus § 9 Abs. 1 und 2 eröffnen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt die Erlaubnisvoraussetzungen, die sich grundsätzlich an den Zielen des § 1 zu orientieren haben, sowie Formvorschriften und den Erlass von Nebenbestimmungen. Regelungen nach anderen Rechtsvorschriften, insbesondere nach dem Gewerberecht, bleiben unberührt.

### **Zu § 25 (Beschränkungen von Spielhallen)**

Mit dieser Vorschrift wird das Maß bestimmt, nach dem der Betrieb von Spielhallen aus Sicht des Gesetzgebers ordnungspolitisch insbesondere mit den Zielen des § 1 noch vereinbar ist.

Zu Absätzen 1 und 2

Die in Absatz 1 vorgesehene Abstandsregelung zwischen den Spielhallen und das in Absatz 2 geregelte Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund dient der Vermeidung von Mehrfachkonzessionen. Die Beschränkungen sind verhältnismäßig, angemessen und erforderlich, um das gewerbliche Spiel auf das Maß von Unterhaltungsspielen und damit als

harmloses Zeitvergnügen zurückzuführen und die Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen zu verhindern. Mit der Verweisung auf die Vorschriften der Gewerbeordnung in § 3 Abs. 7 wird für die Spielhalle in § 25 Abs. 2 auch zugleich die geltende Beschränkung des § 3 Abs. 2 SpielV berufen, die in einer Spielhalle maximal zwölf Geld- oder Warenspielgeräte zulässt.

#### Zu Absatz 3

Die Begrenzung der Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse für Spielhallen nach Absatz 3 ist verfassungsrechtlich als Berufszugangsbeschränkung einzustufen. Die Verfassungsrechtsprechung lässt derartige objektive Berufszugangsbeschränkungen grundsätzlich nur unter engen Voraussetzungen zu, nämlich zur Wahrung überragend wichtiger Gemeinschaftsinteressen (BVerfG, Urteil vom 11.6.1958, BVerfGE 7, 377 ff. - sog. Apothekenurteil). Im Unterschied dazu sind bei der (klassischen) Glücksspielregulierung objektive Berufszugangsbeschränkungen bereits aus wichtigen Gründen zulässig (BVerfG, GewArchiv 2001, 63 betr. Spielbanken; zumindest im Ergebnis ebenso BVerfG, Urteil vom 28.3.2006, BVerfGE 115, 276 ff., Rz. 96 f. betr. Sportwetten). Diesem Umstand trägt Absatz 3 dadurch Rechnung, dass lediglich die Anzahl der Spielhallen mit den unter Suchtgesichtspunkten besonders kritisch zu sehenden Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit begrenzt werden kann (vgl. § 2 Abs. 3), wobei es den Ländern überlassen bleibt, ob sie hiervon Gebrauch machen und wie dabei den regionalen Besonderheiten Rechnung getragen wird.

### **Zu § 26 (Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb von Spielhallen)**

#### Zu Absatz 1

Die Regelungen in Absatz 1 sollen sicherstellen, dass von Spielhallen kein übermäßiger werblicher Anreiz zum Spielen ausgeht. Ein typisches Beispiel für übermäßige Anreize sind blickfangmäßig herausgestellte Bezeichnungen der Spielhalle als Casino, Spielbank o. ä. Daneben sind auch die allgemeinen Beschränkungen des § 5 bei der Werbung für Spielhallen zu beachten (§ 2 Abs. 3).

#### Zu Absatz 2

Mit der Vorgabe in Absatz 2 wird im Sinne der Suchtprävention das zeitliche Angebot der Spielhallen, die Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, konkret begrenzt. Solche Sperrzeiten sind auch deshalb sinnvoll, weil viele pathologische Spieler

über extrem lange Zeiträume in den Spielhallen verweilen und dieses dauerhafte Spielen mit einer allgemeinen Sperrzeit nachhaltig unterbrochen werden kann. Die Länder sind frei, über die Mindestsperrzeit von drei Stunden hinauszugehen.

### **Zu § 27 (Pferdewetten)**

Da auch Pferdewetten als Wetten einzuordnen sind, müssen angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union in seinen Urteilen vom 8. September 2010 in den Rechtssachen „Markus Stoß“ (C-316/07) und „Carmen Media“ (C-46/08) Beschränkungen der Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten in kohärenter und systematischer Weise erfolgen. Dem kann nachhaltig und langfristig nur durch eine abgestimmte Regelung von Sport- und Pferdewetten Rechnung getragen werden.

#### Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 verweist für die Erlaubnisse auf das Rennwett- und Lotteriegesez, das insoweit wie bisher eigenständig die Erlaubnisvoraussetzungen und das Verfahren festlegt. Allerdings erstreckt die Vorschrift den glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt auf das Recht der Pferdewetten. Unter Veranstalten ist dabei die planmäßige Ausführung des gesamten Unternehmens selbst oder das durch andere ins Werk setzen und dabei das Spiel- und Wettgeschehen maßgeblich zu gestalten, zu verstehen. Nach Abs. 1 Satz 2 darf die Vermittlung von Pferdewetten nur erlaubt werden, wenn die zuständigen deutschen Behörden den Abschluss dieser Pferdewetten oder den Betrieb eines Totalisators für diese Pferdewetten im Inland erlaubt haben (§ 3 Abs. 4). Die Regelung entspricht § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, berücksichtigt aber, dass nach Abs. 1 Satz 1 anstelle einer Erlaubnis durch die Glücksspielaufsichtsbehörden die Erlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesez treten. Im Ergebnis wird damit die vorgängige Prüfung sämtlicher Angebote (sei es der Veranstalter, sei es der Vermittler) auch bei Pferdewetten und so die Durchsetzung der im nationalen Recht festgelegten materiellen Anforderungen zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit sichergestellt.

#### Zu Absatz 2

Das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten setzt zunächst grundlegend voraus, dass die Anforderungen nach § 27 Abs. 1 i. V. m. dem Rennwett- und Lotteriegesez eingehalten sind und die notwendigen Erlaubnisse der zuständigen deutschen Behörden vorliegen. Auf dieser Grundlage kann das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten nur unter den - primär dem Spielschutz und der Suchtbekämpfung dienenden - Vorgaben des § 4 Abs. 5

erlaubt werden. Damit unterliegen die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet einem grundsätzlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Über die Voraussetzung in § 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV werden dabei auch die Veranstalter und Vermittler von Pferdewetten verpflichtet, gesperrte Spieler von der Teilnahme im Internet auszuschließen. Dies ist sachgerecht, da vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebotes am Ziel der Bekämpfung der Wettsucht gerade dieser Vertriebsweg als besonders problematisch einzuordnen ist. Zudem wird hierdurch eine Gleichstellung mit Sportwetten erzielt, die auch der Einhaltung der Kohärenz dient.

#### Zu Absatz 3

Auf Festquotenwetten finden § 21 Abs. 5 und § 8 Abs. 6 entsprechende Anwendung. Damit dürfen gesperrte Spieler an Festquotenwetten auch zu Lande nicht teilnehmen (§ 21 Abs. 5). Zur Umsetzung dieser Regelung sind die Anbieter von Festquotenwetten verpflichtet, an dem übergreifenden Sperrsystem mitzuwirken (§ 8 Abs. 6). Durch die Anwendbarkeit der Spielersperre auf Festquotenwetten im Bereich der Pferdewetten wird eine Annäherung mit den übrigen Sportwetten, die ebenfalls Festquotenwetten sind, erreicht. § 27 Abs. 3 gilt dabei unabhängig davon, wer die Wette anbietet bzw. vermittelt. Totalisatorwetten sind vom Anwendungsbereich der Regelung hingegen nicht erfasst. Dies ist gerechtfertigt, weil Totalisatorwetten nach der Rechtsprechung (RGSt 60, 385, 386 f.) als spezielle Ausprägung der Lotterien aufzufassen sind, für die auch in anderen Bereichen keine generelle Verpflichtung zum Ausschluss gesperrter Spieler besteht.

#### **Zu § 29 (Übergangsregelungen)**

##### Zu Absätzen 1 und 2

Wie schon beim bestehenden Glücksspielstaatsvertrag soll durch die Übergangsregelung des § 29 Abs. 1 und 2 gewährleistet werden, dass durch das Inkrafttreten der Fortschreibung des GlüStV kein „genehmigungsfreier“ Zeitraum entsteht. Die Veranstalter und Vermittler (einschließlich der Annahmestellen, der Lotterie-Einnehmer von Klassenlotterien und der gewerblichen Spielvermittler) können für einen begrenzten Übergangszeitraum von einem halben Jahr auf der Grundlage einer schon bestehenden Erlaubnis (bzw. Konzession oder Genehmigung) im Rahmen der Vorschriften des neuen Glücksspielstaatsvertrags, insbesondere dessen materiellen Anforderungen, tätig werden, auch wenn im Bescheid eine kürzere Frist vorgesehen ist. Sind Erlaubnisse nach dem bestehenden Glücksspielstaatsvertrag für eine darüber hinausgehende Frist erteilt worden, erfüllen sie ebenfalls das Erlaubniserfordernis nach § 4 Abs. 1 Satz 1; die materiell-rechtlichen Anforderungen dieses Staatsvertrages sind ohnehin zu beachten. Das wird etwa bei

Klassenlotterien in Betracht kommen, bei denen regelmäßig sechsmonatige Laufzeiten erlaubt werden, die einschließlich des notwendigen Vorlaufs den Stichtag nach § 29 Abs. 1 Satz 1 überschreiten können. Für das gemeinsame Sportwettangebot Oddset der Veranstalter nach § 10 Abs. 2 und dessen Vermittlung durch Annahmestellen gilt nach Absatz 1 Satz 3 eine Übergangsregelung von einem Jahr nach Erteilung der Konzessionen nach § 10a in Verbindung mit § 4c. Die Frist beginnt zu laufen, sobald die erste Konzession erteilt wurde.

#### Zu Absatz 3

Mit der Übernahme der Führung der Sperrdatei durch eine zentral zuständige Behörde sind Übergangsfristen und Verantwortlichkeiten in Absatz 3 geregelt. Zugleich werden in Satz 2 die notwendigen datenschutzrechtlichen Regelungen getroffen.

#### Zu Absatz 4

Die Formulierung von § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüÄndStV bestätigt den Grundsatz, dass die Anforderungen der §§ 24, 25 und 26 des Vertrages ab Inkrafttreten anzuwenden sind. Das gilt unmittelbar und ohne Einschränkung für die Anforderungen nach § 26, die nach ihrem Tatbestand unabhängig von einem Erlaubnisverfahren zu beachten sind. Die Anforderungen nach § 24 Abs. 2 i.V.m. § 1 und nach § 25 (insbesondere das Verbot von Mehrfachkonzessionen) geben jeweils Maßstäbe für das Erlaubnisverfahren vor. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen ist zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht nach den Ergebnissen der Evaluierung der Spielverordnung und den sachverständigen Empfehlungen des Fachbeirates Glücksspielsucht erforderlich. Die über Mehrfachkonzessionen entstandenen Spielhallenkomplexe haben die starke Zunahme der Zahl der Geldspielgeräte im gewerblichen Automatenspiel angetrieben und den Charakter des Spiels in Spielhallen, dem vom Verordnungsgeber ein kleiner, überschaubarer Rahmen zgedacht war (s. § 3 Abs. 2 SpielV), grundlegend verändert.

Bereits bestehende Spielhallen, für die bis 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis erteilt wurde, werden für fünf Jahre von der Erlaubnispflicht freigestellt und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ohne Erlaubnis ermöglicht; die materiellen Anforderungen der §§ 24 ff., insbesondere des § 26 sind ab Inkrafttreten zu beachten. Die Übergangsfrist von fünf Jahren in Satz 2 sowie die Möglichkeit gemäß Satz 4 nach Ablauf der Frist im Einzelfall eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zuzulassen, tragen dem Vertrauens- und Bestandsschutzinteresse der Betreiber in Abwägung mit den in §§ 24 und 25 verfolgten Allgemeinwohlzielen angemessen Rechnung. Mittels der Befreiung kann im individuellen Fall

der notwendige Verhältnismäßigkeitsausgleich herbeigeführt werden. Dabei ist die Befreiung auf den Zeitraum zu beschränken, der erforderlich ist, um unzumutbaren Belastungen Rechnung zu tragen, ohne aber die mit §§ 24 und 25 verfolgten Allgemeinwohlinteressen auf Dauer hintanzustellen. Durch die Befreiungsregelung und die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung kann bspw. bei Spielhallenkomplexen ein stufenweiser Rückbau erreicht werden. Im Rahmen ihrer Ausführungsbestimmungen haben die Länder die Möglichkeit, Einzelheiten zum Befreiungstatbestand zu regeln. Sie können auch weitergehende Regelungen erlassen oder beibehalten (vgl. § 28); dies gilt insbesondere für kürzere Übergangsfristen nach den Spielhallengesetzen der Länder.

Die Stichtagsregelung in Satz 3 soll Vorratserlaubnisse in Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage verhindern.

Zu Absatz 5

Die Übergangsregelung für Buchmacherlaubnisse beträgt ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages.

### **Zu § 30 (Weitere Regelungen)**

§ 30 entspricht bis auf eine redaktionelle Anpassung dem bisherigen § 25 Abs. 4 und 5.

### **Zu § 31 (Verhältnis zu weiteren staatsvertraglichen Regelungen für die Klassenlotterien)**

Zu Absatz 1

Der bestehende Vorrang des Glücksspielstaatsvertrags gegenüber den speziellen Klassenlotterie-Staatsverträgen (SKL-Staatsvertrag; NKL-Staatsvertrag) muss auf den beabsichtigten und zur Umsetzung des neuen § 10 Abs. 3 erforderlichen Staatsvertrag über die Bildung einer Gemeinsamen Klassenlotterie erweitert werden. Das leistet die Ergänzung von Absatz 1.

Zu Absatz 2

Der neu gefasste Absatz 2 sieht vor, dass mit Inkrafttreten dieses Staatsvertrages die bestehenden Erlaubnisse zur Veranstaltung von Klassenlotterien von der SKL und NKL auf die Gemeinsame Klassenlotterie übergehen. Der Übergang erfolgt kraft Gesetzes, es bedarf also keiner behördlichen Umsetzungsakte. Das entspricht dem ebenfalls kraft Gesetzes und

ohne behördlichen Umsetzungsakt eintretenden Wegfall der Veranstaltereigenschaft bei der SKL und NKL durch den neuen § 10 Abs. 3. Dessen Umsetzung soll nicht durch eine Verlängerung der Veranstaltungserlaubnis bei der SKL und der NKL verzögert werden. Satz 2 regelt Erlaubnisse der zuständigen Behörde nach § 9a Abs. 1.

### **Zu § 32 (Evaluierung)**

Im Rahmen einer zeitlich begrenzten Probephase soll unter grundsätzlicher Beibehaltung des staatlichen Monopols nach § 10 Abs. 6 mittels einer konzessionierten Öffnung des Sportwettenangebotes ein neuer Weg bei der Bekämpfung des in der Evaluierung festgestellten Schwarzmarktes begangen werden. Während einer angemessenen Frist von fünf Jahren sind die mit dem Staatsvertrag, insbesondere die mit dem Konzessionsmodell gesammelten Erfahrungen zu evaluieren. Auch die wissenschaftliche Begleitung durch den Fachbeirat ist erforderlich, um die Auswirkungen der geänderten Regeln im Bereich Internet und Spielhallen auf die Bevölkerung zu ermitteln und zu beurteilen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Wiederholung der von den Ländern finanzierten PAGE-Studie („Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie“) zu prüfen, wie sie auch vom Fachbeirat angeregt worden ist. Die Erfahrungen mit der bisherige Evaluierungsfrist haben gezeigt, dass ein Zeitraum von drei Jahren knapp bemessen ist. Mit der nun vorgesehenen Frist soll rechtzeitig vor dem Außerkrafttreten des Staatsvertrages auf der Grundlage dieser Erfahrungen entschieden werden, ob sich das Experiment einer konzessionierten Öffnung einzelner Bereiche des Glücksspielangebotes bewährt hat und langfristig fortzusetzen ist. Die Entscheidung über das Fortgelten des Staatsvertrages und die Fortsetzung des Konzessionsmodells für Sportwetten wird auf diese Weise wissenschaftlich vorbereitet.

### **Zu § 33 (Revision zum Bundesverwaltungsgericht)**

Die Revisionsbestimmung lehnt sich an § 48 RStV zur Revisibilität von Landesrecht an.

### **Zu § 34 (Sprachliche Gleichstellung)**

Betrifft die sprachliche Gleichstellung.

### **Zu § 35 (Befristung, Fortgelten)**

Der Staatsvertrag wird bis zum Ablauf des 30. Juni 2021 befristet, weil im Rahmen einer zeitlich begrenzten Experimentierklausel erprobt werden soll, ob durch die Erteilung einer begrenzten Anzahl von Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten dem in der



Evaluierung festgestellten Schwarzmarkt bei Sportwetten wirksam entgegengewirkt werden kann. Mit der konzessionierten Öffnung des Sportwettenmarktes auf sieben Jahre ist angestrebt, neben den nach wie vor erforderlichen glücksspielaufsichtlichen Maßnahmen gegen unerlaubte Glücksspiele zur Verwirklichung der ordnungspolitischen Ziele des Staatsvertrages ein wohl dosiertes, legales Sportwettangebot zu schaffen und so einem weiteren Anwachsen des Schwarzmarktes entgegenzuwirken. Die Ergebnisse der zur erprobenden Regelungen sind systematisch zu beobachten und auszuwerten, um dem angestrebten langfristigen Ziel näher zu kommen (BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, Az. 2 BvF 1/01, Rn. 381). Insofern dient die zeitliche Befristung der Erprobungsphase auf sieben Jahre dazu, zunächst mittels der Evaluation (§ 32) belastbare Erkenntnisse über die Auswirkungen zu gewinnen und zu ermitteln, ob dieses Instrument zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 zweckmäßig ist, bevor gegebenenfalls über dauerhafte Regelungen entschieden werden soll.

#### **Zu Artikel 2: Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Neubekanntmachung**

Zu Absätzen 1 und 2

Diese legen die Regularien des Inkrafttretens dieses Staatsvertrages fest.

Zu Absatz 3

Der BGH hat mit Beschlusses vom 14. August 2008 - KVR 54/ 07 - Lottoblock; OLG Düsseldorf – entschieden, dass der Regionalisierungsstaatsvertrag nicht mehr anzuwenden ist. Mit Absatz 3 wird der Regionalisierungsstaatsvertrag förmlich außer Kraft gesetzt.

Zu Absatz 4

Betrifft die Regelungen des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 30. Januar 2007/31. Juli 2007 nach den Ausführungsgesetzen der Länder.