

# Erläuterungen

## A. Allgemeines:

Die Regierungschefs der Länder haben am 25. Oktober 2001 beschlossen, einen „Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland“ zu erarbeiten.

### **I. Gesetzliche Ausgangslage**

Das deutsche Glücksspielrecht ist derzeit in einer Vielzahl von bundes- und landesrechtlichen Rechtsquellen geregelt.

#### 1. Bundesrechtliche Regelungen:

Im Rahmen der ihm nach Artikel 74 Nr. 1 Grundgesetz (GG) für das Strafrecht zustehenden Gesetzgebungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber das Veranstellen und Bewerben öffentlicher Glücksspiele und Lotterien ohne behördliche Erlaubnis nach den §§ 284 bis 287 Strafgesetzbuch (StGB) mit Strafe bedroht. Die strafrechtlichen Bestimmungen sind in jüngerer Zeit durch das Sechste Gesetz zur Reform des Strafrechts (6. StrRG) vom 26.01.1998 (BGBl. I S. 164) aktualisiert und erweitert worden. Dabei hat sich der Bundesgesetzgeber (Bundestags-Drucksache 13/8587 S. 67) davon leiten lassen, dass

1. eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen verhindert werden soll,
2. durch staatliche Kontrolle ein ordnungsgemäßer Spielablauf zu gewährleisten ist,
3. eine Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken verhindert werden soll und
4. ein nicht unerheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen (mindestens 25 vom Hundert) zur Finanzierung gemeinnütziger oder öffentlicher Zwecke heranzuziehen ist.

Bei den in den §§ 284 ff. StGB enthaltenen Verboten handelt es sich um repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt. Das Verbot, Glücksspiele ohne behördliche Erlaubnis zu veranstalten, ergibt sich unmittelbar aus den bundesrechtlichen Strafvorschriften. Die Voraussetzungen für die Erteilung von Erlaubnissen regelt – sofern nicht ausnahmsweise bundesrechtliche Vorschriften einschlägig sind - das Landesrecht.

Ergänzend zu den strafrechtlichen Vorschriften bestimmt § 763 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), dass Lotterieverträge nur verbindlich sind, wenn die Veranstaltung staatlich genehmigt ist.

Das bundesrechtliche Rennwett- und Lotteriegesez vom 08.04.1922 (RWG - RGBI. I S. 335, 339, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.05.2000 [BGBl. I S. 715]), regelt neben der Zulassung von Buchmachern und Totalisatoren bei Pferderennen bundeseinheitlich auch die Besteuerung von Lotterien und Ausspielungen.

Die Gewerbeordnung (GewO) trifft insbesondere Regelungen zu Spielhallen und Spielen mit Gewinnmöglichkeit (§§ 33 c bis i GewO).

## 2. Landesrechtliche Regelungen:

Die Gesetzgebungszuständigkeit für das materielle Glücksspielrecht, das zum Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört (vergleiche BVerfG, Urteil vom 18.03.1970, 2 BvO 1/65, BVerfGE 28, 119 für das Spielbankrecht), steht nach Artikel 70 Absatz 1 GG den Ländern zu. Damit obliegt es dem Landesgesetzgeber, die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Zulassung von Glücksspielen vorzugeben.

## **II. Regelungsbedarf**

Die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen der Länder und die neuere Rechtsprechung zur Zulassung privater Lotterien geben Anlass zu einer Neuordnung und länderübergreifenden Vereinheitlichung der landesrechtlichen Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von Glücksspielen und zur Zulassung und Durchführung von Lotterien.

Diese Neuordnung hat sich an der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Länder zu orientieren, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern. Ohne einschränkende Regelungen wäre eine unkontrollierte Entwicklung des Glücksspiels zu befürchten, weil sich der Spieltrieb leicht zu wirtschaftlichen Zwecken ausnutzen lässt (vergleiche Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19.07.2000, 1 BvR 539/96, GewArch 2001, 61 ff. zum Spielbankenrecht). Dem ist im Hinblick auf die möglichen nachteiligen Folgen für die psychische (Spielsucht) und wirtschaftliche Situation der Spieler, aber auch wegen der gesellschaftlichen Begleiterscheinungen (Therapien, staatliche Suchtprävention sowie Begleit- und Beschaffungsdelikte) entgegenzuwirken.

Glücksspiele können wegen des natürlichen Spieltriebs nicht gänzlich unterbunden oder auf ein für den Spieler völlig unattraktives Maß beschränkt werden. Daher ist sicherzustellen, dass der Spieltrieb durch geeignete Spielangebote in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird. Anderenfalls würden die Spieler auf illegale Spielangebote ausweichen. Deshalb müssen auch Lotterien und andere Glücksspiele mit einem erhöhten und deswegen besonders zu kontrollierenden Gefahrenpotenzial (Spielbank, bestimmte Wette, Jackpotlotterie) angeboten und in angemessenem Umfang beworben werden.

Glücksspiele weisen unterschiedliche Gefährdungspotenziale auf. Da das Suchtverhalten von Glücksspielern vor allem dadurch bestimmt wird, dass in kurzen Zeitabständen intensive Spannungserlebnisse realisierbar sind oder ein Abtauchen aus der Alltagsrealität gefördert wird, ist vor allem Glücksspielen mit raschen Gewinnabfolgen, wie zum Beispiel Roulette, ein höheres Suchtpotential zu eigen als langsamen Spielen. Besondere Spielanreize bergen auch solche Spiele, bei denen Wissen oder Können den Spielerfolg vermeintlich beeinflusst (zum Beispiel Sportwetten).

Auch Lotterien haben ein nicht unerhebliches Gefährdungspotenzial und können den Wunsch nach gefährlicheren Glücksspielarten wecken. Würden Lotterien unbegrenzt zugelassen, hätte dies zur Folge, dass in kürzeren Zeitabständen mehrere Lotterien ausgespielt würden. Hinzu käme, dass die Konkurrenz um Marktanteile zu aggressiveren Marketingstrategien und damit zu höheren Spielanreizen, zum Beispiel durch sehr schnell aufeinanderfolgende Gewinnentscheidungen oder exorbitant hohe Jackpots füh-

ren würde. Dabei ist die Gefahr der Ausbeutung des Spieltriebs umso größer, je mehr Anbieter von Lotterien zugelassen würden (vergleiche zu Sportwetten BVerwG, Urteil vom 23.08.1994, 1 C 18/91, BVerwGE 96, 293 [300]). Lotterien haben aber auch je nach Art der Veranstaltung unterschiedliche Auswirkungen auf den Spieltrieb des Menschen. So sind die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf die Spielsucht und die wirtschaftliche Situation des Spielers bei einer Internetlotterie oder einer Lotterie mit Jackpot weitaus größer, als bei einer monatlich stattfindenden Lotterie mit einem relativ geringen Gewinn.

Die Länder teilen damit die Einschätzung des Bundesgesetzgebers, der sich im Rahmen der Reform des § 287 StGB jüngst von der Erwägung hat leiten lassen, dass Glücksspiele - auch Lotterien - gefährlich sind.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in dem Schindler-Urteil (24.03.1994, Rs. C-275/92, NJW 1994, 2013 [2016]) das von Lotterien ausgehende Gefährdungspotenzial bestätigt und Lotterien anderen Formen von Glücksspielen ausdrücklich gleichgestellt. Auch in zeitlich jüngeren Entscheidungen (EuGH, Urteile vom 21. September 1999, - Rs. C-124/97 - „Lärää“ - GewArch 1999, 476, und vom 21. Oktober 1999 – Rs. C 67/98 - „Zenatti“ – GewArch 2000, 19) hat der EuGH es für unbedenklich gehalten, dass die Mitgliedsstaaten Tätigkeiten im Bereich des Lotteriewesens zur Abwehr persönlicher und sozialer Folgen ordnungsrechtlich beschränken oder verbieten. Danach steht es im Ermessen der Mitgliedsstaaten zu entscheiden, welche Beschränkungen oder Verbote sie zur Verhinderung von Straftaten, sozialschädlicher Folgen übermäßigen Spielens oder zum Ausschluss privaten oder gewerblichen Gewinnstrebens für erforderlich halten.

Davon ausgehend differenziert der Staatsvertrag danach, welche Gefährdungspotenziale das jeweilige Glücksspiel aufweist.

Glücksspiele mit einem besonderen Gefährdungspotenzial (zum Beispiel Jackpotlotterien und bestimmte Wetten) dürfen nur durch die in § 5 Absatz 2 Genannten veranstaltet werden. Denn bei diesen verfügen die Länder ergänzend zu den Möglichkeiten der Lottereaufsicht über weitergehende, zum Beispiel gesellschaftsrechtliche Kontroll- und Einwirkungsmög-

lichkeiten, mit denen den Zielen dieses Staatsvertrages wirksam Rechnung getragen werden kann.

Die mit dieser Regelung verbundene Folge, dass die Einnahmen aus diesen Glücksspielen weitgehend für öffentliche Zwecke abgeschöpft werden, die Spielerträge möglichst umfangreich zugunsten der Allgemeinheit verwandt werden, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vergleiche BVerfGE 102, 197 [215 f.], EuGH NJW 1994, 2013 [2016]).

Mit Blick auf die durch Artikel 12 GG geschützte Berufsfreiheit können Lotterien nach Maßgabe des Dritten Abschnittes des Staatsvertrages auch von anderen Veranstaltern durchgeführt werden, sofern auszuschließen ist, dass die Veranstaltung der Lotterie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebotes, insbesondere wegen der bereits veranstalteten Zahl an Glücksspielen oder deren Art oder Durchführung zu übermäßigen Spielanreizen führt.

Die Grundentscheidung, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotenzial den in § 5 Absatz 2 Genannten vorzubehalten und private Lotterien dementsprechend zu beschränken, beruht auf Einschätzungen und Prognosen, dass so die in § 1 genannten Ziele wirksam erreicht werden können. Die Länder werden diese Einschätzungen und Prognosen spätestens fünf Jahre nach In-Kraft-Treten des Staatsvertrages anhand der bis dahin gemachten Erfahrungen überprüfen.

### **III. Ziel des Staatsvertrages**

Der Staatsvertrag soll im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben und der ordnungsrechtlichen Aufgabenstellung der Länder länderübergreifend einheitliche Grundlagen für Glücksspiele, insbesondere für Lotterien schaffen.

Ziel des Staatsvertrages ist es,

1. den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
2. übermäßige Spielanreize zu verhindern,
3. eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden und
5. sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird.

## **B. Zu den einzelnen Bestimmungen:**

### **Zum Ersten Abschnitt**

#### **Zu § 1**

Die Vorschrift greift im Wesentlichen die bereits dargestellten Erwägungen auf, von denen sich der Bundesgesetzgeber im Rahmen des Sechsten Gesetzes zur Reform des Strafrechts 1998 hat leiten lassen. Die Ziele dieses Staatsvertrages binden alle Veranstalter.

#### **Zu § 2**

Die Bestimmung regelt den Anwendungsbereich des Staatsvertrages.

Die Länder treffen in diesem Staatsvertrag allgemeine Regelungen für die Veranstaltung, die Durchführung und die gewerbliche Vermittlung (§ 14) von öffentlichen Glücksspielen, einschließlich der Klassenlotterien. Sie regeln abschließend die Voraussetzungen für die Genehmigung von Lotterien und Ausspielungen der in § 6 Absatz 1 genannten anderen Veranstalter. Auf öffentliche Spielbanken, deren Zulassung und Betrieb in den Ländern spezialgesetzlich geregelt ist, findet der Staatsvertrag keine Anwendung.

Auf bundesrechtlich geregelte Tatbestände ist der Staatsvertrag ebenfalls nicht anwendbar. Dieser Staatsvertrag gilt somit insbesondere nicht für

- Wetten, die anlässlich öffentlicher Pferderennen oder anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde durch einen zum Betrieb eines Totalisators zugelassenen Pferdezucht- oder Pferdesportverein oder durch einen zugelassenen Buchmacher durchgeführt oder vermittelt werden,
- gewerbsmäßig betriebene Ausspielungen auf Volksfesten, Schützenfesten oder ähnlichen Veranstaltungen, bei denen der Gewinn in geringwertigen Gegenständen besteht und
- die in der Gewerbeordnung abschließend geregelten Spiele mit Gewinnmöglichkeit.

### **Zu § 3**

Die Vorschrift enthält für den Staatsvertrag maßgebliche Begriffsbestimmungen.

#### **Zu § 3 Absatz 1**

Der Staatsvertrag erfasst nur Glücksspiele, also solche Spiele, bei denen die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Nicht erfasst werden reine Geschicklichkeitsspiele, bei denen Wissen und Können des Spielers für den Spielausgang entscheidend sind. Beim Zusammentreffen beider Elemente ist durch eine wertende Gesamtbetrachtung festzustellen, welches Element (Zufall oder Geschicklichkeit) überwiegt. Auch Wetten auf den Ausgang bestimmter Ereignisse (zum Beispiel Sportveranstaltungen) sind zufallsabhängig und damit in der Regel Glücksspiele (vergleiche BVerwGE 96, 293).

#### **Zu § 3 Absatz 2**

Absatz 2 lehnt sich an die strafrechtliche Rechtslage und Rechtsprechung zum „öffentlichen“ Glücksspiel an. Eine Lotterie oder Ausspielung ist öffentlich, wenn jedermann oder ein zwar begrenzter, aber nicht durch persönliche Beziehungen miteinander verbundener Personenkreis an der Veranstaltung teilnehmen kann. Die Zugehörigkeit zu einem Verband und die dadurch bedingte Gemeinsamkeit des verfolgten Zwecks reicht für sich allein ebenso wenig wie die bloße Gemeinsamkeit von Berufs- oder Standesinteressen, um einen derart inneren Zusammenhang zwischen den einzelnen Mitgliedern zu begründen, dass der betreffende

Personenkreis deshalb als nicht öffentlich angesehen werden könnte. Durch die Zugehörigkeit zum Verband muss vielmehr eine nähere persönliche Beziehung zwischen den einzelnen Mitgliedern begründet werden. Während § 287 StGB wegen Fehlens einer dem § 284 Absatz 2 StGB entsprechenden Gleichstellungsklausel nicht öffentliche Lotterien in einem Verein oder einer sonstigen geschlossenen Gesellschaft auch dann nicht unter Strafe stellt, wenn sie gewohnheitsmäßig betrieben werden, stellt der Staatsvertrag diese unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten gleich. Damit soll die Verfestigung von Spielstrukturen verhindert werden, die sich durch mangelnde Transparenz und Kontrollierbarkeit auszeichnen.

#### **Zu § 4**

Die in § 4 enthaltenen „Allgemeinen Bestimmungen“ gelten – wie der Gesetzessystematik zu entnehmen ist – für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung (§ 14) aller Glücksspiele, auf die dieser Staatsvertrag Anwendung findet.

#### **Zu § 4 Absatz 2**

Satz 1 stellt klar, dass die Erfordernisse des Jugendschutzes im Bereich des Glücksspiels besonders zu beachten sind. Sie können durch Nebenbestimmungen konkretisiert werden (§ 11 Absatz 3 Satz 2). Satz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gefahr der Ausnutzung des Spieltriebs Jugendlicher in besonders hohem Maß besteht, da Jugendliche in der Regel durch die in Aussicht gestellten Gewinne für das Glücksspiel leichter zu begeistern sind als Erwachsene.

#### **Zu § 4 Absatz 3**

Absatz 3 stellt eine ordnungsrechtliche Ergänzung von wettbewerbsrechtlichen Vorschriften dar.

Da übermäßige Werbemaßnahmen, insbesondere solche, die auf die Erschließung neuer Spielerkreise abzielen, besondere Spielanreize schaffen, muss die Werbung angemessen sein und darf nicht im Widerspruch zu den Zielen des Staatsvertrages stehen. Satz 2 verbietet zum Schutz der Spielteilnehmer exemplarisch die irreführende Werbung, etwa über die Gewinnwahrscheinlichkeit und die Höhe des erzielbaren Gewinns.



## **Zum Zweiten Abschnitt**

### **Zu § 5**

Ziel der ordnungsrechtlichen Tätigkeit der Länder ist es, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere einem Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele entgegenzutreten, übermäßige Spielanreize zu verhindern, eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen, sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden und dass ein erheblicher Teil der dabei anfallenden Einnahmen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird (vergleiche § 1).

In § 5 wird deshalb den Ländern die ordnungsrechtliche Aufgabe übertragen, im Rahmen der Ziele des § 1 ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen (vergleiche auch oben A. II.).

§ 5 Absatz 2 und 4 tragen der Erkenntnis Rechnung, dass es Glücksspiele mit unterschiedlichem Gefährdungspotenzial gibt. Glücksspiele mit einem besonderen ordnungsrechtlichen Gefährdungspotenzial (zum Beispiel Jackpotlotterien, bestimmte Wetten) dürfen nur auf einer gesetzlichen Grundlage und durch die in § 5 Absatz 2 Genannten veranstaltet werden, um dem nicht zu unterdrückenden natürlichen Spieltrieb des Menschen besonders überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen. Bei geringerem Gefährdungspotenzial kann die Veranstaltung von sonstigen Lotterien oder Ausspielungen durch andere Veranstalter nach Maßgabe des Dritten Abschnitts des Staatsvertrages ergänzend zugelassen werden, sofern auszuschließen ist, dass die Veranstaltung der Lotterie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebotes, insbesondere wegen der bereits veranstalteten Zahl an Glücksspielen oder deren Art oder Durchführung zu übermäßigen Spielanreizen führt.

Da die Zulassungstatbestände des Dritten Abschnitts ausschließlich für Lotterien und Ausspielungen gelten, sind – wie schon bisher – andere Glücksspielangebote (wie zum Beispiel bestimmte Wetten) durch andere als die in § 5 Absatz 2 Genannten ausgeschlossen. Der insoweit abschließende Charakter des Staatsvertrages steht weitergehenden Zulassungsregelungen der Länder für andere Glücksspiele entgegen.

Die näheren Voraussetzungen, unter denen die in § 5 Absatz 2 Genannten Glücksspiele veranstalten, können die Länder regeln, soweit ein Regelungsbedarf besteht. Sie haben darauf zu achten, dass solche Regelungen nicht in Widerspruch zu den Zielen des Staatsvertrages stehen.

Nach Absatz 3 ist das Tätigwerden der in Absatz 2 Genannten als Veranstalter und Durchführer von Glücksspielen auf das Hoheitsgebiet des Landes beschränkt, in dem sie ihre Aufgabe nach Absatz 2 wahrnehmen (Regionalitätsprinzip). Das Regionalitätsprinzip ist Ausfluss der ordnungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder in ihrem Gebiet. Die Vorschrift soll auch eine unerwünschte faktische Wettbewerbssituation bei Glücksspielen mit besonderem Gefährdungspotenzial vermeiden.

Die in Absatz 2 Genannten dürfen grundsätzlich außerhalb des Landes, in dem sie ihre Aufgaben nach § 5 Absatz 2 erfüllen, Glücksspiele nicht veranstalten, insbesondere vertreiben oder vertreiben lassen, oder durchführen.

Die Vorschrift schließt auch nicht aus, dass die in Absatz 2 Genannten aufgrund von Vereinbarungen über die technische, organisatorische oder vertriebliche Abwicklung länderübergreifend zusammenarbeiten, gegebenenfalls auch unter Festlegung einer etwaigen Federführung.

Da das Regionalitätsprinzip Ausfluss der ordnungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder ist, stellt die Bestimmung klar, dass das Verbot des länderübergreifenden Tätigwerdens nicht gilt, wenn das betroffene Land mit dem Tätigwerden einverstanden ist. Das ist zum Beispiel in allen Ländern hinsichtlich der Klassenlotterien der Fall, die seit langem mit gefestigten Vertriebsstrukturen länderübergreifend veranstaltet werden. Ein solches Einverständnis stellt auch der „Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen“ dar.

Auf die Zustimmung besteht kein Rechtsanspruch. Sie kann insbesondere versagt werden, wenn die Tätigkeit den ordnungspolitischen Vorstellungen des betroffenen Landes widerspricht, etwa weil es ein Tätigwerden der in § 5 Absatz 2 Genannten eines anderen Landes auf seinem Gebiet von vornherein ausschließen will.

## **Zum Dritten Abschnitt**

Die §§ 6 bis 12 enthalten für alle Länder einheitlich geltende Bestimmungen für die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen durch Veranstalter, die nicht in § 5 Absatz 2 genannt sind.

### **Zu § 6**

Die Bestimmung benennt die für die Erteilung einer Erlaubnis erforderlichen Voraussetzungen. Die Erteilung der Erlaubnis steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Bei der Ausübung des Ermessens kann die Behörde – entsprechend der derzeitigen Rechtslage in einigen Ländern - auch berücksichtigen, ob der Reinertrag Zwecken zugeführt wird, die allgemeiner Billigung sicher sind.

### **Zu § 6 Absatz 1 Satz 3 Nr. 3**

Um einer Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung aus privatem oder gewerblichem Gewinnstreben vorzubeugen (vergleiche § 1 Nr. 3), führt die Vorschrift den in § 4 Absatz 3 enthaltenen Gedanken der Werbebeschränkung für den Bereich des Sponsorings fort.

### **Zu § 6 Absatz 1 Satz 3 Nr. 4**

Die Bestimmung soll in Form einer Generalklausel sicherstellen, dass durch die Lotterie weder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung noch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten beeinträchtigt werden. Damit können zum Beispiel Fallgestaltungen erfasst werden, in denen der Lotterieveranstalter erkennbar beabsichtigt, seine Lose entgegen ausländischem Recht in anderen Staaten anzubieten.

### **Zu § 6 Absatz 1 Satz 4**

Die Bestimmung enthält einen Ausnahmetatbestand zugunsten des traditionellen Gewinnsparens, bei dem die Teilnahme an einer Lotterie mit dem Erbringen von Sparleistungen verknüpft ist (siehe auch § 8 Absatz 1 Satz 2 und § 16 Absatz 3). Schon in der Vergangenheit war das Gewinnsparen wegen der Förderung des Spargedankens von bestimmten lotterierechtlichen Anforderungen befreit (Verbot der Verknüpfung von Lotterieangebot und wirtschaftlichem Zweck, Gemeinnützigkeit des Veranstalters). Mit Blick

auf die lange Tradition und weil das Gewinnsparen aus ordnungsrechtlicher Sicht zu keinen grundsätzlichen Beanstandungen Anlass gegeben hat, haben sich die Länder entschieden, Ausnahmeregelungen zu schaffen.

### **Zu § 6 Absatz 2**

Satz 1 bringt den Grundsatz zum Ausdruck, dass eine Erlaubnis nur für das Gebiet gilt, für das sie erteilt wurde. Die Gebietsgrenze überschreitende Lotterieangebote stellen unerlaubte Lotterien dar.

Die Bestimmung enthält ein abgestuftes System von Mitwirkungs- und Abstimmungsrechten der Länder bei der Erlaubnis von Lotterien. Lotterien, die von vorneherein aufgrund ihres Spielplans länderübergreifend stattfinden sollen, dürfen mit diesem Spielplan in jedem Land nur erlaubt werden, wenn alle Länder, in denen die Lotterie nach dem Spielplan gespielt werden soll, ihr Einvernehmen erklärt haben. Das Einvernehmen darf nur versagt werden, wenn in dem betreffenden Land die Erlaubnis der Lotterie verweigert werden könnte.

Sind, ohne dass dies schon im Spielplan zum Ausdruck käme, andere tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass die Lotterie auch in einem anderen Land veranstaltet werden soll, hat die Erlaubnisbehörde vor Erteilung der Erlaubnis das Benehmen mit diesem Land herzustellen.

### **Zu § 7**

Absatz 1 enthält die grundlegende Bestimmung über die Zulassung von Lotterien anderer als der in § 5 Absatz 2 genannten Veranstalter. Absatz 1 Satz 1 knüpft an die Generalklausel des § 4 und damit vor allem auch an die staatsvertraglichen Zielbestimmungen des § 1 an.

Absatz 1 Satz 2 konkretisiert beispielhaft Fallgruppen, in denen eine Lotterieveranstaltung den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in besonderer Weise fördern kann. Absatz 2 regelt die Fälle, in denen stets anzunehmen ist, dass damit ein besonderes Gefährdungspotenzial verbunden ist.

Aus dem Regelungszusammenhang der §§ 1, 5 und 7 ergibt sich, dass - wie schon nach der bisherigen Rechtslage - das repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt fortbesteht. Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotenzial dürfen nur zur Kanalisierung des Spieltriebs und von den in § 5 Absatz 2 Genannten veranstaltet werden. Andere Veranstalter dürfen Lotterien veranstalten, bei denen sichergestellt ist, dass das Gefährdungspotenzial vergleichsweise geringer ist.

Bei den die Modalitäten einer Lotterieveranstaltung betreffenden Versagungsgründen des § 7 Absatz 2 handelt es sich um Berufsausübungsregelungen, die durch die in § 1 des Staatsvertrages zum Ausdruck kommenden Zielsetzungen gerechtfertigt sind.

#### **Zu § 7 Absatz 1 Satz 2**

Bei der Beurteilung des bereits vorhandenen Glücksspielangebotes kann die Behörde zum Beispiel auch das Volumen des gesamten im Veranstaltungsraum zugelassenen Spielkapitals von Lotterien oder das Angebot an vorhandenen (sonstigen) Glücksspielen (zum Beispiel Spielbanken, bestimmte Wetten) berücksichtigen.

Ob die Art oder Durchführung der beantragten Lotterie den Spieltrieb in besonderer Weise fördert, richtet sich nach der konkreten Lotterieveranstaltung. Dabei können zum Beispiel die Höhe des maximalen Spieleinsatzes je Los sowie Gewinnwahrscheinlichkeit und Gewinnausschüttung von Bedeutung sein.

Kann eine Lotterie wegen der Zahl der bereits vorhandenen Glücksspiele nicht erlaubt werden, hat die Behörde im Rahmen ihres Zulassungsermessens (vergleiche § 6 Absatz 1 Satz 2) gegebenenfalls unter mehreren Zulassungsanträgen eine an den staatsvertraglichen Zielen orientierte Auswahlentscheidung zu treffen. Mit dieser einzelfallbezogenen Beurteilung verzichtet der Staatsvertrag bewusst, anders als beispielsweise die in einzelnen Ländern getroffenen Regelungen zur Zulassung von Spielbanken, auf starre zahlenmäßige Obergrenzen.

## **Zu § 7 Absatz 2**

Die speziellen Versagungsgründe des § 7 Absatz 2 benennen Veranstaltungsmerkmale, bei denen davon auszugehen ist, dass mit ihnen ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verbunden ist.

Die Beschränkung der Bekanntgabe des Ziehungsergebnisses (Nr. 1 lit. a) soll vor allem verhindern, dass das Interesse an einer Spielteilnahme durch permanente Mitteilungen zu sehr gesteigert wird.

Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen bergen hohe Gewinne und Jackpots ein erhöhtes Gefährdungspotenzial. Deshalb beschränkt § 7 Absatz 2 Nr. 1 lit. b den Höchstgewinn und verbietet § 7 Absatz 2 Nr. 1 lit. c die Bildung eines Jackpots. Die Erfahrungen im Glücksspielbereich haben gezeigt, dass sich mit zunehmenden Höchstgewinnen der Spielanreiz deutlich erhöht. Die Begrenzung des Höchstgewinns auf 1 Million Euro trägt diesem Umstand Rechnung, sie berücksichtigt aber auch das Interesse privater gemeinnütziger Veranstalter, wirtschaftlich tragfähige Lotterien veranstalten zu können.

Durch das Verbot des interaktiven Spiels (Nr. 2), insbesondere im Internet, soll vermieden werden, dass Spieler aufgrund der schnellen, wenn nicht sogar unmittelbaren Abfolge von Erfolg und Misserfolg gesteigerten Spielanreizen ausgesetzt werden. Bei solchen Spielformen (zum Beispiel Sofortlotterien) bestünde zudem die Gefahr, dass keine ausreichende soziale oder staatliche Kontrolle stattfinden könnte. So kann zum Beispiel der Internetspieler in der Anonymität der Spielsituation seine wirtschaftliche Existenz vernichten, ohne dass dies jemand bemerkt. Das Internet kann die Bereitschaft fördern, vor der Realität und sozialen Kontakten in die Spielsituation zu flüchten. Die größere Verfügbarkeit und Griffnähe von Glücksspielen in neuen Medien (Erreichbarkeit rund um die Uhr) kann zu einem erheblichen Anstieg problematischen Spielverhaltens führen.

Für die in anderen Medien durch neue Spielformen ermöglichte interaktive Teilnahme an Lotteriespielen (zum Beispiel SMS oder TV mit Rückkanal) gelten die gleichen Erwägungen. Mit dieser Vorschrift soll auch künftigen Entwicklungen Rechnung getragen werden.

### **Zu § 8**

Aus § 8 ergeben sich die zentralen materiellen Anforderungen an den Lotterieveranstalter, ohne deren Vorliegen die Lotterie nicht erlaubt werden kann.

#### **Zu § 8 Absatz 1**

Die Beschränkung auf Veranstalter nach § 5 Absatz 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes („steuerbegünstigte Zwecke“) dient dem lotterierechtlichen Ziel, die Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen (§ 1 Nr. 3). Die besonderen Anforderungen des Körperschaftsteuer- und Abgabenrechts (insbesondere §§ 51 ff. Abgabenordnung) stellen sicher, dass die beim Lotterieveranstalter anfallenden Einnahmen lediglich im Rahmen der besonderen Zweckbestimmung der Körperschaft verwendet werden und nicht sonstigen privaten oder gewerblichen Zwecken zufließen können. Zum Nachweis dieser Voraussetzung genügt der Anerkennnisbescheid des Finanzamtes.

Die Ausnahmeregelung zugunsten des Bayerischen Roten Kreuzes trägt der besonderen länderspezifischen Organisationsform des Roten Kreuzes in Bayern als Körperschaft des öffentlichen Rechts Rechnung. Da gleichwohl sichergestellt ist, dass auch hier die Veranstaltung von Lotterien nicht privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken dient, sondern die Reinerträge dazu bestimmt sind, die Aufgaben der Körperschaften zu finanzieren, wurde vom Erfordernis der körperschaftsteuerrechtlichen Anerkennungsfähigkeit abgesehen.

Zum Ausnahmetatbestand zugunsten des traditionellen Gewinnsparens vergleiche die Anmerkungen zu § 6 Absatz 1 Satz 4.

#### **Zu § 8 Absatz 2**

Die Bestimmung des § 8 Absatz 2 erfasst die in der Praxis häufig bei landesweit oder länderübergreifend veranstalteten Lotterien zu beobachtende Einschaltung sogenannter Lotteriedurchführer („vom Veranstalter beauftragte Dritte“). Diese sind regelmäßig nicht in die Organisation des Veranstalters eingebunden und können – ähnlich einem „Generalübernehmer“ – maßgeblichen Einfluss auf den Ablauf der Veranstaltung nehmen. Beauftragter Dritter in diesem Sinne beziehungsweise Durchführer ist dagegen nicht, wer nur einzelne Hilfsfunktionen bei der Durchführung der Lotterie übernimmt.

Die Anforderungen sollen gewährleisten, dass auch bei Einschaltung gewerblich tätiger Dritter die ordnungsrechtlichen Ziele des Lotterierechts gewahrt werden. Die Beauftragung eines Dritten ist bei der Prüfung des Antrages zu berücksichtigen und im Erlaubnisbescheid gesondert festzuhalten (§ 11 Absatz 1 Nr. 1). Sie ist auch mit einzelnen materiellen Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Veranstaltungskosten verbunden (§ 9 Absatz 2).

Mit der grundsätzlichen Zulassung der Beauftragung Dritter soll auf die Verantwortlichkeit des Lotterieveranstalters nicht verzichtet werden. Deshalb stellt § 8 Absatz 2 ausdrücklich klar, dass die Durchführung durch einen Dritten die Transparenz und Kontrollierbarkeit der Veranstaltung nicht beeinträchtigen darf.

Verschachtelte Vertragsverhältnisse beziehungsweise vernetzte Vertragskonstruktionen mit unklaren Verantwortlichkeiten des beauftragten Dritten widersprechen den ordnungsrechtlichen Geboten von Transparenz und Kontrollierbarkeit und schließen deshalb die Erteilung einer Lotterierlaubnis zugunsten des auftraggebenden Veranstalters aus.

### **Zu § 9**

Die Anforderungen des § 9 an Spielplan, Kalkulation und Durchführung der Veranstaltung stützen sich auf die staatsvertraglichen Ziele, die Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen sowie sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird (§ 1 Nr. 3 und 5).

Letzterem trägt der Staatsvertrag mit dem in § 9 Absatz 1 Satz 3 geforderten Mindestanteil für Reinertrag und Gewinnsumme Rechnung. Unter Berücksichtigung der vom Veranstalter geschuldeten Lotteriesteuer ergibt sich daraus mittelbar ein Höchstbetrag der Veranstaltungskosten.

Da zugleich auch das Gebot der Angemessenheit und Kostenminimierung besteht, ist im Einzelfall zu prüfen, ob und inwieweit eine Verringerung der Kosten möglich ist. Daraus kann sich insbesondere die Forderung an den Veranstalter ergeben, höhere Reinerträge vorzusehen.



Die Ausgestaltung des § 9 Absatz 1 Satz 3 als Sollvorschrift macht deutlich, dass die dort statuierte 30 % - Quote zu erreichen ist und nur im Falle des Vorliegens besonderer Umstände, etwa in der Anlaufphase einer neuen Lotterie, hiervon abgewichen werden darf.

Die aus § 9 abzuleitenden Forderungen an Antragsunterlagen und Veranstalter sollen eine umfassende wirtschaftliche Kontrolle der Lotterieveranstaltung sicherstellen. Dies erfordert auch eine Prüfung der Personalkosten, der Kosten der Geschäftsführung sowie der Kosten beauftragter Dritter nach den Grundsätzen wirtschaftlicher Betriebsführung. Diese Überprüfung ergänzt die sich aus Körperschaftsteuergesetz und Abgabenordnung ergebenden Anforderungen an den Veranstalter.

Nach § 9 Absatz 2 Satz 2 darf die Vergütung des Dritten nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden. Durch diese Bestimmung soll insbesondere ausgeschlossen werden, dass der gewinnorientierte, mit der Durchführung beauftragte Dritte mit Blick auf seine eigenen Interessen bei der Durchführung übermäßige Spielanreize schafft.

#### **Zu § 10**

§ 10 konkretisiert die Verpflichtung des Lotterieveranstalters, den Reinertrag der Lotterieveranstaltung zeitnah zur Förderung des in der Erlaubnis vorgesehenen Zwecks zu verwenden und regelt Informationspflichten und Mitwirkungsrechte im Verhältnis zur Lottereaufsichtsbehörde. Auch diese Regelungen sollen sicherstellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird (§ 1 Nr. 5).

Die Forderung, einen angemessenen Anteil des Reinertrages in dem Land zu verwenden, in dem die Lotterie veranstaltet wird, entspricht der überwiegenden Genehmigungspraxis und wird bislang auch von verschiedenen Landesgesetzen gefordert.

#### **Zu § 11**

Die Bestimmung enthält Mindestanforderungen an den Inhalt der Lotterieerlaubnis (Abs. 1).

Absatz 2 stellt klar, dass es sich um eine personenbezogene Erlaubnis handelt, da auch die materiellen Erlaubnisvoraussetzungen an persönliche Eigenschaften des Lotterieveranstalters anknüpfen.

Die in Absatz 3 aufgenommene Befristung der Erlaubnis sichert die staatlichen Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten bei der Genehmigung von Lotterien. Die Vorschrift soll es den Genehmigungsbehörden auch ermöglichen, Entwicklungen im Glücksspielbereich auch kurzfristig berücksichtigen zu können (vergleiche § 7 Absatz 1). Entsprechendes gilt für die Befugnis zur nachträglichen Anordnung von Nebenbestimmungen.

### **Zu § 12**

Die Bestimmung regelt ländereinheitlich Aufgaben und Befugnisse der nach jeweiligem Landesrecht zuständigen Behörden. § 12 ist eigenständige Rechtsgrundlage für Anordnungen zur Durchsetzung der staatsvertraglichen Regelungen.

Für Fälle, in denen eine Veranstaltung ohne Erlaubnis durchgeführt wurde beziehungsweise die Erlaubnis nachträglich unwirksam geworden ist, sehen die Absätze 2 bis 4 detaillierte Befugnisse zur Bestellung eines Treuhänders vor, der die Abwicklung der Veranstaltung anstelle des Veranstalters übernimmt.

Bei der Ermessensentscheidung über die Bestellung eines Treuhänders prüft die zuständige Behörde unter anderem, ob schutzwürdige Belange der Spieler diese erfordern. Die zivilrechtlichen Möglichkeiten der Spieler zur Durchsetzung ihrer Rückabwicklungsansprüche gegen den Veranstalter bleiben unberührt.

### **Zu § 13**

In Anbetracht der geringen ordnungspolitischen Bedeutung der in aller Regel nur auf lokaler oder regionaler Ebene veranstalteten Kleinlotterien mit geringem Gesamtspielkapital bleibt es den Ländern überlassen, ob und inwieweit sie in den Grenzen des § 13 von den Regelungen des Staatsvertrages abweichen wollen.

### **Zum Vierten Abschnitt**

### **Zu § 14**

Die Tätigkeit der gewerblichen Spielvermittler ist mit Blick auf die Ziele dieses Staatsvertrages von ordnungsrechtlicher Bedeutung, weil sie häufig in gleicher Weise wie Lotterieveranstalter handeln. Da der Veranstalter der Lotterie keine Gewähr dafür bieten kann, dass die vom gewerblichen Spielvermittler vermittelten Spielverträge entsprechend den Vorgaben dieses Staatsvertrages abgewickelt werden, bedarf es einer ordnungsrechtlichen Grundlage, um beim Spielvermittler die nötige Transparenz herzustellen. Es ist auch erforderlich, das – zum Teil – ordnungsrechtlich bedenkliche Werbeverhalten von gewerblichen Spielvermittlern zu regeln. Eines besonderen Schutzes bedürfen in diesem Zusammenhang Minderjährige.

Die Bestimmungen in § 14 halten sich im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, denn sie legen nur die spezifisch glücksspielrechtlichen Anforderungen an die gewerbliche Spielvermittlung fest, die notwendig sind, um die in § 1 festgelegten Ziele des Staatsvertrages erreichen zu können.

### **Zu § 14 Absatz 2**

Absatz 2 regelt Anforderungen an die gewerbliche Spielvermittlung.

Zur Durchsetzung der Ziele des Staatsvertrages und der durch sie geschützten Allgemeinwohlbelange wird die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers den staatsvertraglichen Grundanforderungen nach § 4 unterworfen. Deshalb stellen Nr. 1 und 2 klar, dass die Anforderungen an Werbung und Jugendschutz auch für die gewerbliche Spielvermittlung gelten.

Nr. 3 Satz 1 soll verhindern, dass der natürliche Spieltrieb zu gewerblichen Gewinnzwecken ausgebeutet wird und der Spieler für die Dienstleistung unangemessen hohe Beiträge zu leisten hat. Daher sieht die Regelung vor, dass der gewerbliche Spielvermittler mindestens zwei Drittel der von den Spielern erhaltenen Beträge an den Veranstalter weiterzuleiten hat.

Bei der Beantwortung der Frage, ob im Einzelfall mehr an den Veranstalter abzuführen ist, ist wegen des unterschiedlichen Aufwandes auch zu berücksichtigen, ob der Spielvermittler lediglich Spielverträge vermittelt (Absatz 1 Nr.1) oder Spielgemeinschaften zusammenführt (Absatz 1 Nr. 2).

Diese Begrenzung ist im Vergleich zu einem möglichen gänzlichen Verbot von gewerblichen Spielvermittlern, wie es zum Beispiel der Entwurf des Schweizerischen „Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten“ in Artikel 23 vorsieht, ein milderes Mittel, die Ziele des § 1 zu verwirklichen.

Im Interesse und zum Schutz des Spielteilnehmers wird in Nr. 3 Satz 2 der Hinweis an hervorgehobener Stelle auf den weiterzuleitenden Betrag und damit auch auf den einbehaltenen Anteil gefordert.

Da der Spieler, der seinen Gewinnanspruch gegenüber dem Veranstalter geltend machen will, hierzu nur bei Kenntnis seines Vertragspartners in der Lage ist, verpflichtet Nr. 3 Satz 2 den gewerblichen Spielvermittler zur Mitteilung des Veranstalters. Die Offenlegung des Vermittlungsgeschehens trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass eine erlaubte Spielvermittlung nur dann vorliegt, wenn der Spieler selbst einen durchsetzbaren Anspruch gegen den Veranstalter hat.

Nr. 4 und 5 sollen die Transparenz und Kontrollierbarkeit des Spiels auch bei einem Spiel sicherstellen, das über einen gewerblichen Spielvermittler vermittelt wird.

### **Zu § 14 Absatz 3**

Auf der Grundlage von Absatz 3 kann die nach Landesrecht zuständige Stelle gegen gewerbliche Spielvermittler vorgehen, die beispielsweise unangemessen oder irreführend werben. Durch die Befugnis zur Forderung von Unterlagen und Auskünften soll sichergestellt werden, dass Spieldaufträge vollständig vermittelt und entsprechend den Vorgaben dieses Staatsvertrages abgewickelt werden.

Rechtsgrundlage einer Gewerbeuntersagungsverfügung gegen einen gewerblichen Spielvermittler bleibt § 35 der Gewerbeordnung. Soweit es sich bei der Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers um die Veranstaltung eines unerlaubten Glücksspiels handelt, ist eine Untersagung nach § 12 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 möglich.

### **Zum Fünften Abschnitt**

#### **Die Schlussbestimmungen**

- behalten die Sanktionierung von Verstößen gegen die Anforderungen des Staatsvertrages als Ordnungswidrigkeiten landesgesetzlichen Regelungen vor (§ 15),
- gestatten dem Land Rheinland-Pfalz, seine Aufgabe nach § 5 Absatz 1 durch ein be-  
trautes Unternehmen wahrzunehmen (§ 16 Absatz 1 Satz 2),
- sehen Ausnahmen für die Glücksspirale vor, die bei In-Kraft-Treten des Staatsvertrages von den in § 5 Absatz 2 Genannten in allen Ländern veranstaltet wird und deren Reinertrag ausschließlich entsprechend der Zielbestimmung des § 1 Nr. 5 verwendet wird (§ 16 Absatz 2),
- ermächtigen zur Erteilung einer allgemeinen Erlaubnis für das Gewinnsparen (§ 16 Absatz 3 Satz 3) und legen – wegen der schon dargelegten Besonderheiten des Gewinnsparens – die Reinertragsquote beim Gewinnsparen nach einer Übergangszeit von drei Jahren abweichend von § 9 Absatz 1 Satz 3 auf mindestens 25 vom Hundert der Entgelte fest
- und regeln Geltungsdauer, Kündigung sowie In-Kraft-Treten des Staatsvertrages (§§ 17 und 18).

Dem Land Rheinland-Pfalz wird gestattet, seine Aufgabe nach § 5 Absatz 1 durch ein be-  
trautes Unternehmen wahrzunehmen. In Rheinland-Pfalz wird die in § 5 Absatz 1 beschrie-  
bene Aufgabe auf der Basis einer Konzession durch ein privatrechtlich organisiertes Unter-  
nehmen erfüllt. Dies trägt der historisch gewachsenen Struktur und der dort bestehenden  
Sach- und Rechtslage Rechnung. Die Betrauung im Sinne des Staatsvertrages kann durch  
Vergabe einer mit Auflagen und Kontrollbefugnissen verbundenen Konzession erfolgen. § 5  
Absatz 3 gilt auch in diesem Fall.