

Stand: 19.06.07

Begründung:

A) Allgemeiner Teil

I. Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland - Artikel 1

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01) festgestellt, dass das staatliche Monopol für die Veranstaltung von Sportwetten in der seinerzeitigen Ausgestaltung nicht mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 des Grundgesetzes vereinbar war. Das Gericht hat aber ein staatliches Sportwettenmonopol zur Wahrung wichtiger Gemeinwohlziele ausdrücklich für zulässig erklärt, wenn es durch zusätzliche gesetzliche Regelungen konsequent auf die Bekämpfung von Wettsucht und die Begrenzung von Wettleidenschaft ausgerichtet ist.

Neben den legitimen Zielen des Schutzes vor betrügerischen Machenschaften und vor Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters sowie der Abwehr von Gefahren aus mit Wetten verbundener Folge- und Begleitkriminalität hält das Bundesverfassungsgericht die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht für ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das ein staatliches Wettmonopol und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettwesens rechtfertigt. Zur Verwirklichung dieses Ziels hält das Gericht insbesondere eine Begrenzung der Werbung, verbesserte Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, die Nutzung der Möglichkeiten zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vertriebswege sowie die Schaffung von Kontrollinstanzen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, für erforderlich.

Das Bundesverfassungsgericht sieht sich mit diesen Anforderungen ausdrücklich in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach ein staatliches Glücksspielmonopol unter Ausschluss von Veranstaltern aus anderen Mitgliedstaaten nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn die Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen zu

überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sind. Das Bundesverfassungsgericht spricht davon, dass „die Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben“ verlaufen (Rz. 144).

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung in Sachen *Placanica* vom 6. März 2007 die gesetzgeberische Freiheit der Mitgliedstaaten bekräftigt, „die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen“ (EuGH, Urteil vom 6. März 2007 – C-338/04 – *Placanica*, Rn. 48). Er hat seine ständige Rechtsprechung bestätigt, dass Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit ausnahmsweise zulässig sind, wenn sie „aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind (Urteil *Gambelli* u. a. Randnummer 60)“. Als derartige zwingende Gründe hat der EuGH erneut anerkannt „die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen.“ Es stehe den Mitgliedstaaten frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen (Rdn. 46, 47).

In Ausfüllung dieser europa- und verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielräume verfolgt der Entwurf für einen neuen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) in den zentralen Bereichen des Sportwetten- und Lotterierechts und des Spielbankenrechts das Ziel der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft unter Fortführung bzw. den Ausbau eines Konzepts der Suchtprävention. Nähere Einzelheiten zu den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages können der dortigen Begründung entnommen werden.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber gehalten, bis zum 31. Dezember 2007 verfassungskonformes Recht zu schaffen. Dazu setzt der Glücksspielstaatsvertrag den Rahmen für ein europa- und verfassungsrechtliches

Glücksspielwesen in Deutschland. Der Glücksspielstaatsvertrag bedarf nach § 29 zu seinem Inkrafttreten der Ratifikation. Dem dient Artikel 1 des Gesetzes.

Neben der Zustimmung zum Staatsvertrag sind nähere landesrechtliche Bestimmungen zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages und zum Spielbankenbereich erforderlich. Auch diese müssen bis zum 31. Dezember 2007 verabschiedet sein, um die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Dem dienen die Artikel 2 und 3 des Gesetzes. Der Ministerpräsident hat dem Entwurf des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland am 22. Mai 2007 zugestimmt.

Zur Notifizierung des Glücksspielstaatsvertrages nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft

Nach der Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften sowie Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft 98/34/EG, geändert durch RL 98/48/EG, bedürfen Dienstleistungen in Zusammenhang mit dem Internet (Glücksspiele im Internet) der Notifizierung durch die Europäische Kommission. Der Glücksspielstaatsvertrag enthält in § 4 Abs. 4 ein Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot öffentlicher Glücksspiele im Internet und in § 5 Abs. 3 ein Werbeverbot im Internet. Darüber hinaus ermöglicht § 25 Abs. 6 Glücksspielstaatsvertrag eine einjährige Übergangsregelung für die Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen im Internet.

Die Bundesregierung hat den Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages am 21. Dezember 2006 gegenüber der zuständigen Europäischen Kommission zur Notifizierung angezeigt. Die Richtlinie 98/24/EG über das Notifizierungsverfahren hat zum Ziel, technische Maßnahmen bereits vor ihrer Einführung europarechtlich beurteilen zu können. Die Notifizierung bewirkte, dass der Staatsvertrag innerhalb der folgenden vier Monate nicht in Kraft treten durfte.

Die Europäische Kommission hat mit dem als Anlage 1 a) bezeichneten Schreiben vom 23. März 2007 eine ausführliche Stellungnahme zu dem Entwurf des Staatsvertrags zum

Glücksspielwesen abgegeben. Die Bundesregierung hat daraufhin am 23. April 2007 ihre von den Ländern vorbereitete Antwort an die Kommission übermittelt (Anlage 1 b).

Im Ergebnis haben die Länder keine Veranlassung gesehen, den Entwurf des Staatsvertrages aufgrund der ausführlichen Stellungnahme der Kommission zu ändern.

Mit der Übersendung der Stellungnahme durch die Bundesregierung an die Kommission wurde das Notifizierungsverfahren abgeschlossen.

Zum Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte im Frühjahr 2006 ausgehend von entsprechenden Beschwerden privater Glücksspielanbieter gegen sieben EU-Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG-Vertrag eingeleitet. Unter dem 10. April 2006 hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 226 EG-Vertrag im Wege einer ersten Aufforderung eingeleitet (Anlage 2a). Darin wurde die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, zu den dort erhobenen Bedenken der Kommission in Bezug auf die Vorschriften des § 284 Abs. 1 - 4 StGB Stellung zu nehmen. Unter dem 12. Juni 2006 beantwortete die Bundesregierung die Anfrage der Kommission und verwies insbesondere auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (Anlage 2b). Angesichts der durch diese Entscheidung veranlassten Änderung des Werbe- und Vertriebsverhaltens der staatlichen Anbieter sowie des eingeleiteten Gesetzgebungsverfahrens für den neuen Glücksspielstaatsvertrag bat die Bundesregierung darum, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen oder zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung des Sportwettenrechts ruhen zu lassen. Ohne auf diese Bitte näher einzugehen, hat die Kommission das ergänzende Aufforderungsschreiben vom 21. März 2007 an die Bundesrepublik Deutschland übermittelt und zur Stellungnahme hierauf eine Frist von 2 Monaten seit Zugang dieses Schreibens gesetzt (Anlage 2c). Die Bundesregierung ist in der Mitteilung an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 22. Mai 2007 im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß

Artikel 226 EG-Vertrag - Verfahren Nr. 2003 / 4350 - den Einwänden der Kommission entgegengetreten (Anlage 2d).

II. Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag - Artikel 2

Der Glücksspielstaatsvertrag setzt den normativen Rahmen für das Glücksspiel im Allgemeinen. Er bedarf ergänzender landesrechtlicher Regelungen insbesondere im Hinblick auf behördliche Zuständigkeiten und Verfahren sowie hinsichtlich des Systems der Spielersperrdatei. § 24 Glücksspielstaatsvertrag sieht eine entsprechende Berechtigung der Länder einschließlich der Normierung von Bußgeld- oder Strafvorschriften vor.

Der vorliegende Entwurf des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag Ausführungsgesetz NRW - Glücksspielstaatsvertrag AG NRW) setzt diese ergänzenden Regelungsbefugnisse im Bereich der Sportwetten und Lotterien für Nordrhein-Westfalen um (Artikel 2 des Gesetzentwurfs). Der Gesetzentwurf fasst die bisher im Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriewegführungsgesetz – LoAG) vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 686), im Sportwettengesetz vom 3. Mai 1955 (GV. NRW. S. 84), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes v. 21. Dezember 2006 (GV. NRW. S. 631) und im Gesetz über die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Ausspielungen durch das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2005 (GV. NRW. S. 949) enthaltenen Vorschriften in einem Gesetz zusammen.

III. Spielbankgesetz - Artikel 3

Für die Spielbanken (Artikel 3 des Gesetzentwurfs) gilt der Staatsvertrag, soweit dies in § 2 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag vorgesehen ist. Die Regelungen zu den Spielbanken werden mit einer Neufassung des Spielbankgesetzes vom 19. März 1974 (GV. NRW. S. 93, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (GV. NRW. S. 631) umgesetzt. Gemeinsamkeiten mit dem Ausführungsgesetz gibt es unter anderem bei der Einrichtung und Unterhaltung einer gemeinsamen Sperrdatei

durch den Veranstalter von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen (WestLotto GmbH & Co. OHG).

Das neue Gesetz soll insgesamt gewährleisten, dass zum 1. Januar 2008 in Nordrhein-Westfalen ein verfassungs- und europarechtskonformes Glücksspielrecht besteht.

B) Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu § 1 (Zustimmung)

Die Vorschrift regelt die gemäß Artikel 66 Satz 2 der Landesverfassung erforderliche Zustimmung des Landtags zu Staatsverträgen. Mit der Zustimmung zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland und dessen Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt gelten die Regelungen des Staatsvertrages nicht nur als Vertrag zwischen den vertragsschließenden Ländern, sondern auch als nordrhein-westfälisches Gesetz.

Zu § 2 (In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Staatsvertrags und die Art der Bekanntgabe des Inkrafttretens und des Fortgeltens des Staatsvertrags nach Ablauf der in ihm enthaltenen Befristung auf vier Jahre.

Absatz 2 Satz 2 trifft Vorsorge für den Fall, dass der Staatsvertrag nicht zustande kommt. In diesem Fall soll sein Inhalt ab dem 1. Januar 2008 als nordrhein-westfälisches Landesrecht bis zu einer neuen landesrechtlichen Regelung gelten. Dies ist erforderlich, weil ansonsten in Nordrhein-Westfalen ab diesem Termin kein verfassungs- und europarechtskonformes Sportwetten- und Lotterierecht mehr vorhanden wäre. Das bisher geltende Recht ist nach dem Grundsatzurteil des

Bundesverfassungsgerichts nur bis zum 31. Dezember 2007 unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit gesetzten Vorgaben verfassungs- und europarechtskonform. Da die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit am 31. Dezember 2007 auslaufen, wäre das gegenwärtig noch geltende nordrhein-westfälische Recht ab diesem Termin verfassungs- und europarechtswidrig.

Absatz 3 trifft ebenfalls Vorsorge für den Fall des Auslaufens der Geltung des Staatsvertrags nach Ablauf der Befristung auf vier Jahre. Sofern in diesem Fall nicht rechtzeitig ein neues, am 1. Januar 2012 in Kraft tretendes Gesetz beschlossen wurde, soll der Inhalt des Staatsvertrages in Nordrhein-Westfalen bis auf weiteres als Landesrecht fortgelten.

Absatz 4 regelt die Berichtspflicht der Landesregierung für die Fälle, dass der Staatsvertrag entweder nicht zustande kommt oder nach seinem Auslaufen nicht verlängert wird, sein Inhalt jedoch als Landesrecht (fort)gilt. In beiden Fällen besteht die Verpflichtung der Landesregierung, dem Landtag bis zum Ende des Jahres 2013 über die Notwendigkeit des Fortbestehens dieses Gesetzes zu berichten.

Zu Artikel 2

Zu § 1 (Ziele, Glücksspiel als öffentliche Aufgabe)

Wegen der Bedeutung der Ziele des Staatsvertrages (§ 1 Glücksspielstaatsvertrag) als Leitlinien für das Ausführungsgesetz werden diese in Absatz 1 Nrn. 1 bis 4 namentlich aufgeführt. Die Regelung in Nr. 5 knüpft daran an und hebt im Sinne des Verbraucherschutzes auch die Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs hervor.

Absatz 2 beschreibt das Glücksspiel als öffentliche Aufgabe zur Erreichung der in Absatz 1 aufgeführten Ziele. Die vom Land wahrzunehmende öffentliche Aufgabe wird mit der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes, der Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele, der Suchtprävention und -hilfe und der Glücksspielaufsicht im

Einzelnen beschrieben. Die Aufgaben sind dem Ordnungsrecht zugeordnet und den Zielen des § 1 Glücksspielstaatsvertrag verpflichtet.

Zu § 2 (Organisation des staatlichen Glücksspielangebots)

Absätze 1 und 2 knüpfen an die in § 1 Abs. 2 beschriebene öffentliche Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes durch das Land an. Dementsprechend obliegt alleine dem Land die Aufgabe, Lotterien einschließlich der Klassenlotterien und Sportwetten zu veranstalten, zu vermitteln und vermitteln zu lassen und dadurch den Vorgaben des § 1 Glücksspielstaatsvertrag, insbesondere der Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, gerecht zu werden.

Absatz 3 beschreibt die Aufsichtsbefugnisse der Glücksspielaufsicht (§ 9 Glücksspielstaatsvertrag).

Zu § 3 (Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung)

In Anlehnung an die bereits vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages geltende Rechtslage (vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriewesen-Gesetz – LoAG) vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 686) und § 1 Abs. 1 des Sportwettengesetzes vom 3. Mai 1955 (GV. NRW. S. 84), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (GV. NRW. S. 631), kann das Land auch weiterhin die Veranstaltung und Durchführung von Glücksspielen durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der eine oder mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen (vgl. auch § 10 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag). Die entsprechende Regelung in Absatz 1 Satz 1 ermöglicht es dem Land, die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Sportwetten der landeseigenen WestLotto GmbH & Co. OHG im Erlaubniswege zu übertragen.

Satz 2 stellt überdies klar, dass das Land mit der Veranstaltung und Durchführung von Klassenlotterien auch eine juristische Person des (rein) öffentlichen Rechts beauftragen

kann. Derzeit veranstaltet das Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit den Ländern Berlin, Brandenburg, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein die Nordwestdeutsche Klassenlotterie (NKL) als Staatslotterie der genannten 10 Länder. Die NKL ist ein gemeinschaftlicher Eigenbetrieb öffentlichen Rechts der o. g. Länder und hat ihren Sitz in Hamburg. Das Gesetz schließt eine Betätigung auch der Süddeutschen Klassenlotterie (SKL) in Nordrhein-Westfalen bei Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzungen und Erteilung einer Erlaubnis nicht aus.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen § 5 des Lotteriewerkschutzgesetzes NRW vom 16. November 2004.

Absatz 3 verdeutlicht die durch den Staatsvertrag geschaffene neue Rechtslage in Bezug auf Annahmestellen, Lotteriewerksnehmer und gewerbliche Spielvermittler im Sinne des § 3 Abs. 5 und 6 Glücksspielstaatsvertrag, die für ihre Vermittlungstätigkeit der Erlaubnis der zuständigen Behörde bedürfen. Nach § 18 Abs. 3 sind die Bezirksregierungen zuständige Erlaubnisbehörden für Annahmestellen und Lotteriewerksnehmer innerhalb ihres Bezirks, nach § 18 Abs. 4 ist die Bezirksregierung Düsseldorf landesweit zuständige Erlaubnisbehörde für die gewerbliche Spielvermittlung.

Zu § 4 (Erlaubnis)

Nach § 4 Glücksspielstaatsvertrag bedarf jeder, der Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt, einer Erlaubnis. § 4 des Ausführungsgesetzes legt für die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen die Voraussetzungen fest, die kumulativ erfüllt sein müssen, um das in § 4 Abs. 2 Satz 3 Glücksspielstaatsvertrag genannte gebundene Ermessen zu eröffnen.

Die Voraussetzungen der Nr. 1 bis 4 in § 4 Abs. 1 Satz 1 gelten für alle Erlaubnisverfahren, während Nrn. 5 bis 8 nur in den jeweils genannten Fällen einschlägig sind. Soweit Erlaubnisvoraussetzungen „sicherzustellen“ sind, wird damit

eine entsprechende Darlegungslast des Antragstellers begründet. Dieser hat schlüssig vorzutragen, wie er die Sicherstellung bewerkstelligen will; entsprechende Konzepte sind soweit erforderlich vor Antragstellung zu entwickeln und mit dem Antrag vorzulegen. Die dauerhafte Erfüllung dieser Anforderungen kann zusätzlich über behördliche Nebenbestimmungen gesteuert werden.

Nr. 1 verweist auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages; diesen darf eine Erlaubniserteilung zwingend nicht entgegenstehen. Insoweit ist auf die Erläuterungen zu §§ 4 und 19 Glücksspielstaatsvertrag hinzuweisen. Nur unter Beachtung der Ziele von Suchtbekämpfung und -verhinderung, Begrenzung des Glücksspielangebotes und Kanalisierung des Spieltriebs, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie der ordnungsgemäßen Durchführung von Glücksspiel und der Abwehr von damit verbundener Kriminalität kann eine Erlaubnis erteilt werden (§ 4 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 1 Glücksspielstaatsvertrag). Insoweit wird der Erlaubnisbehörde ein Beurteilungsspielraum auf der Tatbestandsseite eingeräumt. Darüber hinaus darf eine Erlaubnis für das Vermitteln nicht erlaubter Glücksspiele nicht erteilt werden (§ 4 Abs. 2 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag). Die Anforderungen gelten für Veranstalter wie für Vermittler gleichermaßen.

Nach Nr. 2 hat der Antragsteller gemäß den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, der Werbebeschränkungen und Aufklärungspflichten im Antragsverfahren schlüssig darzulegen; darüber hinaus hat er nach Nr. 3 auch die erforderlichen Konzepte gemäß § 6 Glücksspielstaatsvertrag vorzulegen.

Im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung nach Nr. 4 sind insbesondere die Kriterien des § 1 Nr. 4 Glücksspielstaatsvertrag Maßstab für die behördliche Prüfung. Hat sich ein Veranstalter oder Vermittler in der Vergangenheit bereits als zuverlässig im Sinne der genannten Bestimmungen erwiesen, kann auch für die Zukunft ein zuverlässiges Verhalten angenommen werden.

Nr. 5 verweist im Rahmen der Einführung neuer Glücksspielangebote und bei der Einführung neuer oder erheblichen Erweiterung bestehender Vertriebswege auf die in § 9 Abs. 5 Nr. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag zwingend vorgesehene Beteiligung des Fachbeirats. Zeitlicher Bezugspunkt für die Frage, ob ein Angebot oder ein Vertriebsweg „neu“ ist, ist der 1. Januar 2007, wie sich aus § 25 Abs. 1 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag ergibt.

Nr. 6 und Nr. 7 gehören thematisch zusammen. Eine Teilnahme am Sperrsystem trifft neben den Spielbanken nur die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag (vgl. § 8 Glücksspielstaatsvertrag). Dabei ist davon auszugehen, dass nach Sinn und Zweck der §§ 20 bis 22 Glücksspielstaatsvertrag und unter Berücksichtigung des datenschutzrechtlichen Grundsatzes einer Beschränkung jeder Datenübermittlung auf das erforderliche Maß nur solche Veranstalter am Sperrsystem teilzunehmen haben, die Spiele anbieten, auf die die Sperrgebote in § 20 Satz 1, § 21 Abs. 3 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag Anwendung finden. Umgekehrt ist nach Nr. 7 aber von allen Veranstaltern und Vermittlern sicherzustellen, dass den nach diesen Vorschriften gesperrten Spielern keine Teilnahmemöglichkeit eröffnet wird. Wie dies sichergestellt wird, hat der den Antrag stellende Veranstalter oder Vermittler darzulegen.

Nr. 8 setzt voraus, dass der gewerbliche Spielvermittler in seinem Antrag ein schlüssiges System einschließlich Sicherungsverfahren darstellt, wie er den Anforderungen gemäß § 19 Glücksspielstaatsvertrag nachkommen will (u. a. Verpflichtung zur Weiterleitung der Spieleinsätze an die Veranstalter, Offenlegung der Vermittlung, Verwahrung der Spielquittungen durch unabhängigen Treuhänder). Diese Anforderungen sollen nicht erst im Rahmen behördlicher Inhalts- oder Nebenbestimmungen oder gar der glücksspielaufsichtlichen Kontrolle nach Aufnahme des Betriebs erfüllt werden.

Nach Satz 2 soll die Erlaubnis erteilt werden, wenn alle jeweils einschlägigen Erlaubnisvoraussetzungen nach Satz 1 kumulativ vorliegen (gebundener Ermessensanspruch).

Absatz 2 sieht die Aufnahme von Nebenbestimmungen im Erlaubnisbescheid vor, insbesondere werden in Anwendung des § 24 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag die Möglichkeiten zum Ausschluss von Spielern im Interesse der Spielsuchtprävention erweitert. Darüber hinaus können Vorgaben zu Einsatzgrenzen getroffen werden. Dies ermöglicht Regelungen zu Höchstesätzen je Spieler und Monat unabhängig von der Art des Glücksspiels.

In Absatz 3 werden inhaltliche Anforderungen an die Teilnahmebedingungen gestellt. Die Regelung entspricht weitgehend § 3 Lotteriewegführungsgesetz NRW vom 16. November 2004.

Absatz 4 ist inhaltsgleich mit § 4 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag. Die Vermittlung nicht erlaubter Glücksspiele ist danach verboten.

Zu § 5 (Annahmestellen)

Absatz 1 stellt klar, dass die Annahmestelle durch privatrechtlichen Vertrag mit der WestLotto GmbH & Co. OHG in deren Vertriebsorganisation eingegliedert ist. Nach dem Gesetz setzt der Betrieb einer Annahmestelle den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages und eine behördliche Erlaubnis (§ 4) voraus. Die behördliche Erlaubnis wird von dem Veranstalter / Durchführer (WestLotto GmbH & Co. OHG) nach § 5 Abs. 5 beantragt. Zuständige Erlaubnisbehörden sind die Bezirksregierungen innerhalb ihres Bezirks, § 18 Abs. 3 Nr. 2.

Absatz 2 räumt die Möglichkeit ein, in Annahmestellen auch die Lotterien „Glücksspirale“ und andere Lotterien gemeinnütziger Veranstalter zu vertreiben, wenn die Erlaubnis dieser Lotterien diesen Vertriebsweg zulässt.

Absatz 3 schließt aus, dass Annahmestellen in einer Spielhalle oder einer ähnlichen Einrichtung eingerichtet werden. Eine Kumulation des staatlichen Glücksspielangebotes mit dem gewerblichen Glücksspielangebot in Spielhallen wäre mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages unvereinbar.

Absatz 4 enthält die Anforderung, dass der Betreiber einer Annahmestelle neben den Erlaubnisvoraussetzungen des § 4 die erforderliche Zuverlässigkeit für diese Tätigkeit besitzt. Insbesondere hat der Betreiber den Anforderungen des Jugend- und Spielerschutzes nachzukommen und sich und sein Personal im Hinblick auf die notwendigen Fachkenntnisse für den Betrieb einer Annahmestelle zu schulen.

Absatz 5 stellt klar, dass für die in die Vertriebsorganisation des Veranstalters von Glücksspielen (§ 3 Abs. 1) eingegliederten Annahmestellen nur der Veranstalter selbst die Anträge auf Erlaubnis stellen kann.

Absatz 6 dient der Umsetzung von § 10 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertrag, wonach die Zahl der Annahmestellen zu begrenzen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01) für den Bereich der Sportwetten bemängelt, dass ein breit gefächertes Netz von Annahmestellen Sportwetten zu einem allorts verfügbaren normalen Gut des täglichen Lebens mache. In diesem Zusammenhang stellt Absatz 6 klar, dass in Nordrhein-Westfalen nicht mehr Annahmestellen unterhalten werden dürfen, als zur Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes erforderlich ist. Die Regelung differenziert nach den unterschiedlichen Gefährdungspotenzialen der Glücksspiele, einerseits Sportwetten (§ 21 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag) und Lotterien, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden (§ 22 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag) und andererseits Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial. Zukünftig wird es damit Annahmestellen geben, die nur Lotto (Mittwochs- und Samstagslotto) anbieten und solche, die darüber hinaus auch die gefährlicheren Glücksspiele wie Keno und Sportwetten im Angebot haben. Dies wird zu unterschiedlichen Anforderungen an die jeweiligen Annahmestellen beispielsweise im Bereich der Schulung des Personals führen. Mit dieser Differenzierung wird den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs mit Blick auf eine Kanalisierung des Glücksspiels und Differenzierung der Glücksspielarten nach deren Suchtpotenzial im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

Das Gesetz sieht keine zahlenmäßige Begrenzung der Annahmestellen vor. Vielmehr bleibt dies einer nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 vom Innenministerium zu erlassenden Rechtsverordnung vorbehalten, wobei die Festlegung der Anzahl und der Einzugsgebiete der Annahmestellen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen im Umkreis des jeweiligen Geschäftsraumes zu erfolgen hat.

Dabei ist davon auszugehen, dass das Netz der Annahmestellen in Nordrhein-Westfalen zum 31.12.2005 mit 3.951 (dies entspricht 4.575 Einwohner je Annahmestelle) gegenüber Bayern mit 4.016 Annahmestellen (dies entspricht 3.099 Einwohner je Annahmestelle) deutlich unter dem vom Bundesverfassungsgericht zum bayerischen Sportwettengesetz beurteilten Sachverhalt liegt. Unabhängig davon ist die Zahl der Annahmestellen in Nordrhein-Westfalen seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 kontinuierlich abgebaut worden:

| | |
|-------------|----------------------|
| 28.03.2006: | 3.943 Annahmestellen |
| 31.12.2006: | 3.910 Annahmestellen |
| 30.04.2007: | 3.887 Annahmestellen |

Zeitlicher Bezugspunkt für die im Gesetz vorgenommene Begrenzung der Annahmestellen ist der Stichtag 1. Januar 2007, wie sich aus § 25 Abs. 1 und 2 ergibt.

Absatz 7 stellt klar, dass im Rahmen der Erlaubnis neuer Annahmestellen die durch Rechtsverordnung festzulegende landesweite Zahl der Annahmestellen nicht überschritten werden darf.

Zu § 6 (Klassenlotterien und Lotterieeeinnehmer)

Künftig bedürfen auch die von einigen Ländern gemeinsam veranstalteten Klassenlotterien für ihre Lotterieveranstaltungen einer Genehmigung. Dies gilt ebenso für deren Lotterieeeinnehmer. Damit diesen für ihre bundesweite Betätigung künftig nicht 16 Einzelerlaubnisse erteilt werden müssen, sieht Absatz 1 Satz 2 vor, dass das für das Glücksspielwesen zuständige Innenministerium die zuständige Behörde eines anderen

Landes ermächtigen kann, die Erlaubnis auch mit Wirkung für Nordrhein-Westfalen zu erteilen. Eine solche Ermächtigung wird nur erteilt werden, wenn zuvor abgeklärt ist, dass die Erlaubnis auch auf Grund der nordrhein-westfälischen Erlaubnisvoraussetzungen unbedenklich erteilt werden könnte.

Absatz 2 stellt klar, wie § 5 Abs. 1 für Annahmestellen, dass der Lottereeinnehmer durch privatrechtlichen Vertrag mit der Klassenlotterie in deren Vertriebsorganisation eingegliedert ist.

Absatz 3 enthält die weiteren Anforderungen, die ein Lottereeinnehmer oder eine Verkaufsstelle eines Lottereeinnehmers neben den Anforderungen des § 4, soweit sie für Lottereeinnehmer oder Verkaufsstellen einschlägig sind, erfüllen muss.

Lottereeinnehmer von Klassenlotterien vertreiben deren Produkte überwiegend durch Direktmarketing bundesweit. Sie können sich jedoch auch örtlicher Verkaufsstellen bedienen, in denen unmittelbar Lose der Klassenlotterie gekauft werden können, für die der Lottereeinnehmer arbeitet. Örtliche Verkaufsstellen dürfen die Klassenlotterien nur in ihren jeweiligen Veranstalterländern einrichten. Dies wird in Absatz 4 für Nordrhein-Westfalen ausdrücklich normiert.

Zu § 7 (Gewerbliche Spielvermittlung)

Nach §§ 19 i.V.m. 4 Glücksspielstaatsvertrag bedürfen auch gewerbliche Spielvermittler einer behördlichen Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes. Das Veranlassen und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) ist verboten (§ 4 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag). § 7 Abs. 1 greift diese Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages auf und bestimmt, dass gewerbliche Spielvermittler, die sich in Nordrhein-Westfalen betätigen wollen, einer Erlaubnis nach § 4 des Ausführungsgesetzes bedürfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Vermittlung von Glücksspielen die Erreichung der Ziele des § 1 Glücksspielstaatsvertrag nicht nur isoliert hinsichtlich der jeweiligen Vermittlertätigkeit selbst, sondern auch hinsichtlich des jeweils vermittelten Glücksspiels zu gewährleisten ist. Für Glücksspiele mit besonderen

Gefährdungspotentialen werden auch für die Vermittlung regelmäßig besondere Anforderungen zu stellen sein.

Der Glücksspielstaatsvertrag geht davon aus, dass öffentliche Glücksspiele nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes, in dem dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird, veranstaltet oder vermittelt werden darf (§ 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 3 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag) und dass Erlaubnisse stets nur „für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebietes erteilt“ werden (§ 9 Abs. 4 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag).

Darüber hinaus finden nach Satz 2 die für die Annahmestellen geltenden Erlaubnisvoraussetzungen des § 5 Abs. 2 bis 4 auch für die gewerblichen Spielvermittler gleichermaßen Anwendung.

Nach Absatz 2 kann bei der Vermittlung von Glücksspielen an Veranstalter anderer Länder im Sinne des § 10 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag abweichend von Satz 1 eine Erlaubnis erteilt werden, auch ohne dass eine nordrhein-westfälische Genehmigung für diese Veranstaltung vorliegt, wenn das vermittelte Spiel in die Verordnung der Landesregierung nach § 21 Abs. 2 aufgenommen worden ist.

Zu § 8 (Suchtprävention und Suchthilfe)

Die Vorschrift sieht eine finanzielle Beteiligung des Landes an den Ausbau und Betrieb eines Netzes von Beratungsstellen zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht vor. Eingeschlossen ist die fachliche Beratung und Unterstützung der Glücksspielaufsicht und die Beratung des Landes über geeignete Maßnahmen zur Glücksspielsuchtprävention, insbesondere auch im Hinblick auf die Gestaltung der Werbung für die unterschiedlichen Glücksspielangebote, für die Beurteilung der Sozialkonzepte der Veranstalter und im Hinblick auf die Gestaltung der Vertriebswege. Die Mittel sind aus den Spieleinsätzen aufzubringen und werden im Landeshaushalt veranschlagt.

Zu § 9 (Suchtforschung)

Die Vorschrift dient der Umsetzung des § 11 Glücksspielstaatsvertrag. Durch Förderung geeigneter Projekte - ggf. auch in Abstimmung mit anderen Ländern und dem nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag zu bildenden Fachbeirat -, für die sich ein Bedarf auch aus der Beratungsarbeit der Suchtverbände und aus den Erkenntnissen der Glücksspielaufsicht ergeben kann, soll nicht nur die Glücksspielsucht im engeren Sinn, sondern auch die Forschung vorangetrieben werden, wie Anreize zum Entstehen von Glücksspielsucht vermieden werden können.

Absatz 2 enthält eine Verpflichtung für den Veranstalter von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen (WestLotto GmbH & Co. OHG), seine Kundendaten, soweit erforderlich, auch für Zwecke der Glücksspielforschung anonymisiert zur Verfügung zu stellen.

Zu § 10 (Zweckabgaben)

Neben den speziellen Regelungen zur Finanzierung von Suchtprävention (§ 8) und Suchtforschung (§ 9) bestimmt § 10 in Absatz 1, dass aus den staatlich veranstalteten Glücksspielen Zweckabgaben für gemeinnützige Aufgaben abzuführen sind. Das Land kann seine Aufgaben zur Finanzierung der Suchtprävention und Suchtforschung auch aus diesen Zweckabgaben finanzieren. Die Entscheidung über die Verwendung der Mittel trifft der Haushaltsgesetzgeber.

Gleiches gilt für die Zweckabgaben aus Sportwetten nach Absatz 2. Die Bestimmung entspricht im Übrigen § 4 Abs. 2 Sportwettengesetz vom 3. Mai 1955 in der Fassung vom 21. Dezember 2006.

Zu § 11 (Jugendschutz, Zugangskontrolle)

Die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes ist nach § 1 Nr. 3 Glücksspielstaatsvertrag eines der Ziele des Staatsvertrages, das bei der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen zu beachten ist. Der Ausschluss minderjähriger und

gesperrter Spieler und die Durchsetzung dieses Verbots greifen diese grundlegenden Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz auf. § 11 Satz 1 setzt dieses Ziel um, indem dem Veranstalter wie dem Vermittler eine Alterskontrolle durch Überprüfung der Identität und des Alters auferlegt wird. Damit wird den Forderungen der Suchtexperten Rechnung getragen, die diese im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags Glücksspielwesen geltend gemacht haben.

Die nach Satz 2 erforderliche Kontrolle kann mittels Ausweises oder einer vergleichbaren Identitätskontrolle (z.B. personenbezogene Kundenkarte mit PIN) erfolgen. Eine „vergleichbare Identitätskontrolle“ im Sinne des Absatzes 3 können mittelfristig auch biometrische Verfahren darstellen. Sobald die Entwicklung dieser Verfahren so weit fortgeschritten ist, dass diese eine gleichwertige, den ordnungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Alternative zur Ausweiskontrolle mit Datenabgleich darstellen, wäre eine Zugangskontrolle auch durch den Einsatz dieser Verfahren möglich.

Als weitere Sicherungsmaßnahme hat der Veranstalter einen Abgleich mit der Sperrdatei vorzunehmen (Satz 3). Entsprechendes gilt für Spielvermittler, soweit sie am Sperrsystem teilnehmen (§ 4 Abs. 1 Nr. 7).

Zu § 12 (Sperrdatei)

Sämtliche im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Spielsuchtexperten haben sich dafür eingesetzt, die Möglichkeit der Sperre als zentrale Maßnahme des Spielerschutzes für Glücksspiele mit erhöhtem Suchtpotential gesetzlich verbindlich zu regeln. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. März 2006 die Möglichkeit der Selbstsperre als Maßnahme des Spielerschutzes gefordert (Abschnitt C.II.2.).

Nach § 8 Glücksspielstaatsvertrag muss zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht ein übergreifendes Sperrsystem unterhalten werden. Es soll alle Spielersperren enthalten und die Durchsetzung der Teilnahmeverbote nach § 20 Satz 1, § 21 Abs. 3 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag durch einen

Abgleich mit den Sperrdaten gewährleisten. Zur Umsetzung dieser Vorgaben regelt § 12 Art und Umfang der Spielersperrern einschließlich der dazu erforderlichen Sperrdatei.

Das von §§ 8, 23 Glücksspielstaatsvertrag geforderte übergreifende Sperrsystem kann sowohl durch ein bundesweites Zentralregister gewährleistet werden als auch durch eine gesetzlich geregelte Datenübermittlung der Bundesländer untereinander. Während eine bundesweite Zentraldatei nur in Abstimmung mit allen vertragsschließenden Ländern realisierbar ist, kann davon unabhängig eine nordrhein-westfalenweite Zentraldatei geschaffen werden, an die und von der sämtliche relevanten Daten innerhalb Nordrhein-Westfalens übermittelt werden. Gleichzeitig übermittelt diese Zentraldatei an die zuständigen Stellen der anderen Länder, nimmt von diesen Datenübermittlungen entgegen und leitet diese an die zuständigen Stellen in Nordrhein-Westfalen weiter. Die Regelung des § 12 geht von dieser Lösung aus.

Absatz 1 Satz 1 begründet die Verpflichtung des in § 3 Abs. 1 genannten Veranstalters von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen und der nordrhein-westfälischen Spielbanken zur Einrichtung und Unterhaltung einer gemeinsamen Spielersperrdatei einschließlich des zulässigen Datenaustausches nach §§ 8, 23 Glücksspielstaatsvertrag.

Gemäß Satz 2 wird die dafür erforderliche zentrale nordrhein-westfalenweite Datei bei dem in § 3 Abs. 1 genannten Veranstalter von Glücksspielen eingerichtet. Bei der Datei handelt es sich funktional um eine eigene speichernde Stelle, die von den anderen Bereichen (Spielbanken, Lotto etc.) zu trennen ist. Es kann auf bestehende personelle und sächliche Ressourcen zurückgegriffen werden. Der in § 3 Abs. 1 genannte Veranstalter von Glücksspielen stellt den Datenaustausch mit den Spielbanken und den übrigen an dem Sperrsystem beteiligten Stellen sicher.

In Satz 2 wird klargestellt, dass dies auch für solche Sperrern gilt, die von den dort genannten Stellen außerhalb Nordrhein-Westfalens übermittelt werden, gerade auch

dann, wenn die Personen, deren Daten übermittelt werden, im Zeitpunkt der Übermittlung noch keinen glücksspielrechtlichen Bezug zu Nordrhein-Westfalen haben.

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag ist geregelt, dass eine Spielersperre (Fremd- wie Selbstsperre) unter Berücksichtigung der von den Glücksspielen ausgehenden unterschiedlichen Gefährdungspotenzialen nur bei den gefährlicheren Glücksspielarten erforderlich ist wie Sportwetten, Keno und Lotterien, die häufiger als zweimal je Woche veranstaltet werden (§§ 20 Satz 1, 21 Abs. 3 Satz 1 und 22 Abs. 2 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag) oder den von Spielbanken angebotenen Glücksspielen (§ 20 Satz 1), nicht aber beim Mittwochs- und Samstaglotto. Demzufolge geht Satz 4 davon aus, dass Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag eine Teilnahme am Sperrsystem nicht vorgeschrieben ist, wenn und solange diese keine Glücksspiele anbieten, die die Sperrpflicht nach dem Glücksspielstaatsvertrag auslösen. Daraus folgt auch, dass sich eine Pflicht des Veranstalters von Glücksspielen zur Erfassung von Kundendaten nur im Hinblick auf die in §§ 20 Satz 1, 21 Abs. 3 Satz 1 und 22 Abs. 2 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag genannten Glücksspiele ergibt.

Absatz 2 regelt die Sachverhalte, die zu Spielersperren führen können. Dabei wird zwischen den Möglichkeiten der Selbst- und Fremdsperre (Spielsuchtsperre) sowie der Störersperre differenziert. Die Selbstsperre setzt die persönliche Anwesenheit des Spielers oder einen sonstigen Nachweis der Identität des Spielers voraus. Die Fremdsperre ist Ausdruck des in § 6 Glücksstaatsvertrag angelegten Konzepts des aktiven Spielerschutzes. Sie geht davon aus, dass das bei dem staatlich beherrschten Veranstalter im Sinn des § 3 Abs. 1 und in den Spielbanken beschäftigte Personal in der Wahrnehmung problematischen Spielverhaltens geschult ist und daraus im Interesse des Spielers Konsequenzen zieht. Die für die Sperrung erforderlichen Daten werden nach § 23 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag gespeichert.

Zusätzlich und unabhängig von den Vorgaben der §§ 8, 23 Glücksspielstaatsvertrag zu Spielsuchtsperren gibt es bei Spielbanken seit langem das Institut der sog. Störersperren, die in erster Linie bei Verstößen gegen Spielregeln oder gegen das

Hausrecht erklärt und zwischen den Spielbanken, teilweise auch grenzüberschreitend von und nach Österreich ausgetauscht werden. Die in § 23 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag festgelegten Datenkategorien gelten sowohl für Spielsucht- als auch für Störersperren.

Absatz 3 stellt sicher, dass bei Fremdsperren die Rechte des Spielers gewahrt bleiben, indem er unverzüglich, jedenfalls vor Aufnahme in die gemeinsame Sperrdatei anzuhören ist. Nur wenn der Spieler der Aufnahme in die Sperrdatei nicht zustimmt, sind die Meldungen Dritter durch geeignete Maßnahmen beispielsweise durch eine Schufa-Abfrage zu überprüfen. Der Spieler erhält dadurch einen Schutz vor missbräuchlichen Anzeigen und unberechtigten Behauptungen Dritter.

Absatz 4 Satz 1 trifft Regelungen zur Dauer der Spielersperren (Fremd- wie Selbstsperre). Diese beträgt entsprechend § 8 Abs. 3 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag mindestens ein Jahr, kann jedoch je nach den Umständen, die zur Spielersperre geführt haben, auch deutlich darüber liegen. Die Entscheidung hierüber trifft der Veranstalter, der die Sperre anordnet. Im Fall der Selbstsperre hat er die vom Spieler genannte Dauer der Sperre zu berücksichtigen. Nach Satz 2 ist dem betroffenen Spieler die Sperre unverzüglich schriftlich mitzuteilen.

Absatz 5 regelt die Aufhebung der Sperre. Über diese entscheidet der Veranlasser der Sperre (Veranstalter oder Spielbank). Vor Ablauf der Sperrfrist ist eine Aufhebung der Spielersperre ausgeschlossen. Nach Ablauf der Frist hat der gesperrte Spieler einen Anspruch auf Löschung, wenn die Gründe, die zur Eintragung in die Sperrdatei geführt haben, nicht mehr gegeben sind.

Um die Aktualität der Sperrdateidaten sicherzustellen, ist der Veranstalter nach Absatz 6 zur unverzüglichen Datenübermittlung verpflichtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Daten in der Regel innerhalb von 24 Stunden nach Erteilung, Vereinbarung, Änderung oder Aufhebung der Sperre übermittelt werden. Die Verpflichtung des in § 3 Abs. 1 genannten Veranstalters von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen, die

übermittelten Daten zu speichern und auf Anfrage den Spielbanken zum Abgleich mitzuteilen, ergibt sich aus Absätzen 7 und 9.

Absatz 7 regelt durch die Verweisung auf § 6 Abs. 2 Spielbankgesetz, dass auch die Spielbanken Daten über Spielersperren an die gemeinsame Sperrdatei übermitteln. Auch Störersperren sind in die gemeinsame Sperrdatei aufzunehmen, wie sich aus Absatz 7 und der Verweisung auf § 6 Abs. 2 Spielbankgesetz ergibt. Nach Absatz 9 Satz 3 werden sie jedoch nur auf Anfrage den nordrhein-westfälischen Spielbanken mitgeteilt.

Absatz 8 regelt die nach dem Datenschutzgesetz NRW notwendige speichernde Stelle.

In Absatz 9 Satz 1 wird der Zweck des Datenaustausches zur Kontrolle der Spielersperre geregelt. Satz 2 sieht eine Regelung der Datenströme vor, die von der Sperrdatei an die Stellen, die die Spielverbote überwachen, übermittelt werden. Auch insoweit wird eine gesetzliche Übermittlungspflicht geschaffen. Darüber hinaus wird hinsichtlich der Spielsuchtsperren der Kreis der Datenempfänger auch auf gewerbliche Spielvermittler ausgedehnt, soweit sie am Sperrsystem teilnehmen (§ 4 Abs. 1 Nr. 7). In diesem Fall haben auch Spielvermittler sicherzustellen, dass im Rahmen der von ihnen angebotenen Vermittlungsdienstleistung gesperrten Spielern keine Teilnahmemöglichkeit eröffnet wird.

Um dieses im Interesse der Spielsuchtprävention wichtige Ziel sicherzustellen, wird auch insoweit eine Übermittlungspflicht der in Absatz 1 benannten Stelle begründet. Weder der Glücksspielstaatsvertrag noch der vorliegende Gesetzentwurf sehen dabei eine Befugnis der staatlichen Veranstalter von Glücksspielen vor, gewerblichen Spielvermittlern eine Teilnahme am nordrhein-westfälischen Sperrsystem zu verwehren. Für die Gewährleistung der organisatorischen Voraussetzungen zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele, die zu übermittelnden Daten empfangen zu können und diese auch im Einzelfall zur Anwendung zu bringen, ist der gewerbliche Spielvermittler selbst verantwortlich; er hat seine Vorkehrungen im Erlaubnisverfahren vorzutragen (vgl. die Begründung zu § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und Nr. 7).

Zu § 13 (Auskunftsanspruch gesperrter Spieler)

Der Auskunftsanspruch des Betroffenen besteht nur gegenüber dem die Sperrdatei führenden Veranstalter von Glücksspielen nach § 3 Abs. 1.

Zu § 14 (Gewinnspiele)

Absatz 1 enthält eine Definition der Gewinnspiele.

Absatz 2 beschreibt die Erscheinungsmerkmale häufig vorzufindender als Gewinnspiele bezeichneter Spiele, die jedoch nach der gesetzlichen Definition bereits des geltenden Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (§ 3 Abs. 1) und auch nach der gesetzlichen Definition des § 3 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrages tatsächlich Glücksspiele sind.

Absatz 3 eröffnet die Möglichkeit, derartige Glücksspiele künftig zu genehmigen und damit die bestehende Illegalität dieser Veranstaltungen zu beseitigen.

Zu § 15 (Sportwetten)

§ 21 Glücksspielstaatsvertrag regelt in Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 inhaltliche Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten. § 15 des Ausführungsgesetzes knüpft daran an und stellt in Absatz 1 klar, dass Sportwetten der Erlaubnis der zuständigen Behörde bedürfen.

Absatz 2 entspricht § 4 Abs. 1 Sportwettengesetz vom 3. Mai 1955 in der Fassung vom 21. Dezember 2006 und regelt Vorgaben zur Gewinnausschüttung an die Spielteilnehmer.

Absatz 3 bestimmt zur Erreichung der Ziele des § 1 zwingende Vorgaben für die Erlaubniserteilung.

Nach Absatz 4 Satz 1 muss jede Wette spätestens 5 Minuten vor Beginn der Sportveranstaltung platziert sein. Dadurch werden Live-Wetten ausgeschlossen. Satz 2 entspricht der bereits geltenden Rechtslage nach § 3 Abs. 2 Sportwettengesetz.

Zu § 16 (Kleine Lotterien)

Die Regelung entspricht § 1 des Lotteriewegführungsgesetzes NRW vom 16. November 2004. Sie stellt klar, dass Kleine Lotterien und Ausspielungen, die sich im Rahmen der im Gesetz genannten Voraussetzungen halten, wie bisher von der allgemeinen Erlaubnis erfasst werden.

Zu § 17 (Maßnahmen bei allgemein erlaubten Veranstaltungen)

Die Regelung entspricht § 2 des Lotteriewegführungsgesetzes NRW vom 16. November 2004. Sie ermöglicht auch weiterhin den Erlass von Auflagen der zuständigen Ordnungsbehörde für nach § 17 allgemein erlaubte Veranstaltungen.

Zu § 18 (Erlaubnisbehörden)

Das Gesetz unterscheidet zwischen Erlaubnisbehörden nach § 18 und Aufsichtsbehörden nach § 19. Beide sind der Glücksspielaufsicht zugeordnet und konkretisieren § 9 Abs. 6 Glücksspielstaatsvertrag. Danach darf die Glücksspielaufsicht nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung der Veranstalter von Glücksspielen zuständig ist. Die Glücksspielaufsicht wird deshalb zukünftig ausschließlich vom Innenministerium bzw. den Bezirksregierungen und örtlichen Ordnungsbehörden wahrgenommen; die Wahrnehmung aufsichtsrechtlicher Funktionen durch das Finanzministerium, wie sie bislang insbesondere bei den Klassenlotterien vorgesehen war, ist damit nicht mehr möglich.

Absatz 1 beschreibt die Zuständigkeit des Innenministeriums als oberste Glücksspielaufsichtsbehörde, das für die erforderlichen Erlaubnisse für das Veranstellen und Vermitteln von Lotterien und Sportwetten zuständige Erlaubnisbehörde einschließlich der Aufgaben nach § 9 Abs. 5 Sätze 1 und 2 ist, soweit nicht nach den Absätzen 3 und 4 die Bezirksregierungen Erlaubnisbehörden sind.

Nach Absatz 2 hat das Innenministerium im Erlaubnisverfahren die ordnungsgemäße Veranstaltung und Durchführung durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen; die Übertragung einzelner Aufsichtsbefugnisse auf andere Behörden ist gemäß Satz 3 ausdrücklich zugelassen.

Absatz 3 regelt eigene Erlaubniszuständigkeiten der Bezirksregierungen für regionale, auf den jeweiligen Bezirk beschränkte Lotterien und Ausspielungen. Darüber hinaus sind sie für ihren Bezirk zuständige Behörde für die Erteilung der zukünftig erforderlich werdenden Erlaubnisse der rund 4 000 Annahmestellen in Nordrhein-Westfalen. Eine weitere Zuständigkeit der Bezirksregierungen ist für die Erlaubnis der Tätigkeit der Losbriefverkäufer der Norddeutschen Klassenlotterie vorgesehen.

Absatz 4 sieht eine landesweite zentrale Zuständigkeit der Bezirksregierung Düsseldorf für die Erlaubnisbescheide der gewerblichen Spielvermittler vor. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass gewerbliche Spielvermittler in aller Regel landesweit tätig werden.

Zu § 19 (Aufsichtsbehörden)

Die Vorschrift regelt die Überwachungszuständigkeiten der Glücksspielaufsichtsbehörden. Nach Absatz 1 ist das Innenministerium zur Überwachung der von ihm erteilten Erlaubnisse zuständig. Wegen der besonderen Bedeutung ist das Innenministerium darüber hinaus für die Überwachung und Untersagung der Mitwirkung von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten am Zahlungsverkehr für unerlaubtes Glücksspiel zuständig.

Absatz 2 regelt die Zuständigkeit der örtlichen Ordnungsbehörden, die – wie bisher – für die Überwachung und Untersagung von unerlaubten Glücksspielen und der Werbung hierfür zuständig sind, soweit nicht Zuständigkeiten der oberen und obersten Aufsichtsbehörden nach diesem Gesetz gegeben sind.

Nach Absatz 3 ist die Bezirksregierung Düsseldorf in den dort genannten Fällen landesweit für die Überwachung und Untersagung von unerlaubten Glücksspielen zuständig.

Zu § 20 (Überleitungsvorschrift)

Mit der Vorschrift wird von der in § 25 Abs. 6 Glücksspielstaatsvertrag eingeräumten Möglichkeit einer einjährigen Fortführung von bestimmten Glücksspielangeboten im Internet Gebrauch gemacht. Durch das Gesetz wird nicht automatisch ein befristetes Internetangebot erlaubt, vielmehr ist hierzu eine Erlaubnis nach § 4 Glücksspielstaatsvertrag erforderlich, in der neben den Erlaubnisanforderungen nach § 4 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes auch eine Regelung von Einsatzgrenzen gemäß § 25 Abs. 6 Nr. 2 Glücksspielstaatsvertrag zu treffen ist. Die Zuständigkeit für diese Erlaubnis bestimmt sich dabei nach § 18 Abs. 1 und 2. Aus dem Rückgriff auf § 4 Glücksspielstaatsvertrag und § 4 folgt, dass neben der Einhaltung der Anforderungen des § 25 Abs. 6 auch die sonstigen Erlaubnisvoraussetzungen des § 4 Abs. 1 gegeben sein müssen.

Die Darlegungslast für diese Voraussetzungen liegt beim Antragsteller. Dieser hat bereits im Erlaubnisantrag insbesondere die Einhaltung der Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz zur geschlossenen Benutzergruppe (§ 25 Abs. 6 Nr. 1 Glücksspielstaatsvertrag), die Anforderungen an Geolokalisierungsverfahren nach dem Stand der Technik (§ 25 Abs. 6 Nr. 4 Glücksspielstaatsvertrag) sicherzustellen und ein auf die Internetproblematik zugeschnittenes Sozialkonzept (§ 25 Abs. 6 Nr. 5 Glücksspielstaatsvertrag) vorzulegen. Zur Verwaltungsvereinfachung sieht Satz 3 eine gesetzliche Fiktion der Erlaubnis vor, wenn die zuständige Erlaubnisbehörde den Veranstalter oder Vermittler nicht innerhalb eines Monats zum Unterlassen des

Internetbetriebs bis zur Entscheidung über die Erteilung einer Erlaubnis auffordert. Die Aufforderung ist nach den Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeszustellungsgesetz - LZG NRW) vom 7. März 2006 zuzustellen.

Zu § 21 (Verordnungsermächtigung)

Absatz 1 Nr. 1 soll es dem Innenministerium ermöglichen, die inhaltlichen und formalen Anforderungen an Erlaubnisansträge im Rahmen einer Rechtsverordnung zu standardisieren.

Nr. 2 ermöglicht eine Konkretisierung der nach § 10 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertrag i.V.m. § 5 Abs. 6 des Ausführungsgesetzes erforderlichen Begrenzung der Zahl und der Einzugsgebiete der Annahmestellen.

Nr. 3 ermöglicht die Teilnahme des Veranstalters von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen (WestLotto GmbH & Co. OHG) an einem möglichen zukünftigen Zentralregister auch ohne Gesetzesänderung, soweit das Land Nordrhein-Westfalen über den Veranstalter in das bundesweite Register eingebunden ist.

Absatz 2 schafft in Verbindung mit § 7 Satz 3 die gesetzliche Ermächtigung für die Landesregierung, eine Rechtsverordnung als Ersatz für die an sich erforderliche Veranstaltungsgenehmigung zu erlassen. Maßstab für den Ordnungsgeber sind die Ziele des § 1 Glücksspielstaatsvertrag i.V.m. § 1 dieses Gesetzes. Ein Verzicht auf eine vorgängige Veranstaltungsgenehmigung in Nordrhein-Westfalen kann in Betracht kommen, wenn das Angebot gegenüber den Angeboten des nordrhein-westfälischen Veranstalters von Glücksspielen nach § 3 Abs. 1 keine zusätzlichen Spielanreize schafft, die zu einer erweiterten Spielsuchtgefahr führen könnten. Auf diesen Aspekt wird regelmäßig im Rahmen von Abstimmungen nach § 9 Abs. 3 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag einzugehen sein, wenn es um Spiele geht, die bundesweit nach einem einheitlichen Spielplan angeboten werden sollen.

Zu § 22 (Ordnungswidrigkeiten)

Die Vorschrift regelt Ordnungswidrigkeiten im Bereich des Glücksspielrechts, wozu § 24 Satz 3 Glücksspielstaatsvertrag ermächtigt.

Absatz 1 enthält einen Katalog von Bußgeldtatbeständen für den Fall der Verletzung zentraler Pflichten des Glücksspielstaatsvertrages. Dabei wird berücksichtigt, dass die Spielsuchtprävention und der Spieler- sowie der Jugendschutz im Mittelpunkt stehen.

Nach Absatz 2 soll die Ahndung - ländereinheitlich - durch eine empfindliche Geldbuße bis zu 500 000 Euro erfolgen.

Darüber hinaus kann nach Absatz 3 die Einziehung der Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht oder bestimmt gewesen sind, angeordnet werden. Gleiches gilt für die durch die Ordnungswidrigkeit gewonnenen oder erlangten Gelder. Durch den Hinweis auf § 23 OWiG wird dabei sichergestellt, dass gerade in den bei illegalen Spielvermittlungen naheliegenden Fällen, dass der illegal Vermittelnde nicht der Eigentümer der Ausstattung ist, eine Einziehung möglich und eine Umgehung ausgeschlossen ist.

Absatz 4 regelt die für das Bußgeldverfahren zuständigen Behörden.

Zu § 23 (In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten, Fortgelten erteilter Erlaubnisse, Berichtspflicht)

Absatz 1 regelt das Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes, das gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages (§ 29 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag) erfolgen muss.

Absatz 2 ordnet an, dass mit Inkrafttreten dieses Gesetzes das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriewesen-Gesetz –

LoAG) vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 686), das Sportwettengesetz vom 3. Mai 1955 (GV. NRW. S. 84), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes v. 21. Dezember 2006 (GV. NRW. S. 631) und das Gesetz über die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Ausspielungen durch das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2005 (GV. NRW. S. 949) aufgehoben werden.

Absatz 3 sieht in Anwendung des § 25 Abs. 1 und 2 Glücksspielstaatsvertrag das zeitlich befristete Fortbestehen der nach altem Glücksspielrecht erteilten Erlaubnisse bis zum 31. Dezember 2008 vor.

Wie bei der zeitlich befristeten Geltung des Glücksspielstaatsvertrages sieht Absatz 4 auch für das Ausführungsgesetz eine Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag vor.

C) Begründung zum Spielbankgesetz

A) Allgemeiner Teil

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) gibt einen einheitlichen Rahmen für alle Glücksspiele vor. Für die Spielbanken regelt er die notwendigen ländereinheitlich zu treffenden und zu vollziehenden Vorschriften. Nach § 2 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag gelten für Spielbanken die §§ 1, 3 bis 8, 20 und 23 Glücksspielstaatsvertrag. Dabei handelt es sich um Regelungen zu den Zielen des Staatsvertrages, zu Begriffsbestimmungen, zu Erlaubnisvoraussetzungen, zur Werbung, zum Sozialkonzept und zu Spielersperren. Die sich hieraus für die Spielbanken ergebenden notwendigen Regelungen durch den Landesgesetzgeber werden durch Änderungen im Spielbankgesetz NRW vorgenommen.

Das Ziel der Novelle, das Spielbankrecht konsequent an der Bekämpfung der Spielsucht auszurichten, trägt dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 2007 (1 BvR 2228/02) Rechnung, mit dem das Gericht die Verfassungsmäßigkeit des bayerischen Spielbankmonopols bestätigt hat. Die Entscheidung macht deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht die Legitimation des Spielbankmonopols anhand derselben Kriterien untersucht, die für das Sportwettenurteil vom 28. März 2006 maßgeblich waren (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1264 ff.>). Wie sich aus Absatz 48 der Begründung des Beschlusses vom 26. März 2007 ergibt, ist den „an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern ... der Ausschluss des Betriebs einer Spielbank durch Private nur dann zumutbar, wenn das auf diese Weise errichtete staatliche Monopol konsequent auf das Ziel der Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet ist. Eine solche Ausrichtung ist allein durch die Errichtung eines staatlichen Spielbankenmonopols noch nicht gesichert. Ein Monopol kann auch fiskalischen Interessen des Staates dienen und damit in ein Spannungsverhältnis zu der gesetzlichen Zielsetzung geraten. Vielmehr muss sich diese Ausrichtung in der rechtlichen wie tatsächlichen Ausgestaltung des Spielmonopols positiv ausdrücken. Dazu sind entsprechende materiell-rechtliche Regelungen und strukturelle Sicherungen erforderlich. Lässt sich Mängeln in der konkreten Ausgestaltung des monopolisierten staatlichen Angebots ein entsprechendes Regelungsdefizit entnehmen, so führt dies zur Unverhältnismäßigkeit der Regelungen, durch die das Monopol errichtet wird.“

Unter den danach erforderlichen materiell-rechtlichen Regelungen und strukturellen Sicherungen, die ein Monopol rechtfertigen können, hat das Gericht die gesetzliche Begrenzung der Zahl der Spielbanken und die Zugangskontrolle auch im Kleinen Spiel an Automaten aufgeführt. Weil davon auszugehen ist, dass auch die Spielbankmonopole anderer Länder in Zukunft an diesen Kriterien gemessen werden, erscheint es daher angebracht, auch das Spielbankgesetz NRW an die mit diesem Beschluss formulierten verfassungsrechtlichen Anforderungen anzupassen, denen der Entwurf des Staatsvertrags Glücksspielwesen bereits Rechnung trägt.

Dazu zählen

- die Werbebeschränkungen in § 5 Glücksspielstaatsvertrag ,
- die Forderung eines Sozialkonzepts in § 6 Glücksspielstaatsvertrag ,
- die Bestimmungen zu den Spielersperren in §§ 8 und 23 sowie die daran anknüpfenden Teilnahmeverbote in §§ 20 bis 22 Glücksspielstaatsvertrag und
- die strukturelle Trennung der Aufsichtsfunktion von der Beteiligungsverwaltung bei staatlichen Monopolunternehmen in § 9 Abs. 6 Glücksspielstaatsvertrag.

Darüber hinaus werden die ordnungsrechtlichen Vorschriften des Spielbankgesetzes, das seit dem Jahr 1974 im Wesentlichen unverändert gilt, an den Standard der meisten Bundesländer angepasst. Wegen der zahlreichen Änderungen wird das Spielbankgesetz unter Aufhebung des bislang geltenden Gesetzes insgesamt neu gefasst.

B) Einzelbegründung

Zu § 1 (Ziele des Gesetzes)

Absatz 1 wiederholt die in § 1 Glücksspielstaatsvertrag genannten Ziele, die im Bereich der Spielbanken konkretisiert und im Gesetz ausdrücklich festgeschrieben werden. Wichtigstes ordnungsrechtliches Ziel ist auch im Spielbankenwesen die Verhinderung von Glücksspielsucht. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Länder gehalten, die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.

Die unter Absatz 1 Nr. 1 aufgeführten Ziele umfassen die in den folgenden Ziffern beschriebenen weiteren Anliegen. Eine wirksame Suchtbekämpfung erfordert u. a. die Begrenzung des Glücksspielangebotes und die Verhinderung des Ausweichens auf nicht erlaubte Glücksspiele (Nr. 2). Die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes in Nr. 3 ist ebenfalls wesentliches Element der Suchtbekämpfung. Nr. 4 bezieht sich auf kriminelle Aktivitäten, die in Verbindung mit dem Spielbankbetrieb auftreten können. Die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen in Spielbanken gewährleistet Schutz vor betrügerischen Aktivitäten während des Glücksspiels. Darüber hinaus wird die Kriminalität im Umfeld der Spielbanken in den

Blick genommen; auch hier sollen Gefahren für die Bevölkerung durch Abwehr der mit dem Spielbankbetrieb verbundenen Folge- und Begleitkriminalität vermieden werden. Nr. 5 ergänzt diese Aufstellung um das Ziel, einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten.

Zu § 2 (Zulassung von Spielbanken)

Absatz 1 bekräftigt die in § 10 Abs. 1 und 2 Glücksspielstaatsvertrag zum Ausdruck kommende Grundentscheidung der Länder, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotential staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorzubehalten, die das Bundesverfassungsgericht u. a. mit den zitierten Entscheidungen vom 28. März 2006 und 26. März 2007 bestätigt hat. Das bedeutet, dass typischerweise von Spielbanken veranstaltete Glücksspiele wie Roulette und Poker ausschließlich in Spielbanken gespielt werden dürfen.

Gemäß Absatz 2 können in Nordrhein-Westfalen bis zu vier Spielbanken zugelassen werden. Diese gesetzliche Begrenzung auf vier Standorte konkretisiert den sich aus §§ 1 Nr. 2 i. V. m. 10 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag ergebenden ordnungsrechtlichen Auftrag, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen, um den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern.

Der Gesetzentwurf hält an dem bewährten und durch diese Entscheidung bekräftigten Prinzip fest, die Zahl der Standorte gesetzlich zu begrenzen. Diese Begrenzung schließt einerseits eine zu starke Dichte des Spielbankennetzes aus und stellt eine angemessene regionale Verteilung der Standorte sicher. Die generelle Entscheidung des Gesetzgebers über die Zahl möglicher Standorte ersetzt nicht die Erlaubnis, eine Spielbank zu betreiben, die nach § 4 Absatz 1 Satz 2 dieser Vorschrift nur erteilt werden darf, wenn der Betrieb einer Spielbank an einem konkreten Standort nicht den ordnungsrechtlichen Zielen im Spielbankenwesen zuwiderläuft.

Absatz 3 unterscheidet zwischen dem „Kleinen Spiel“, in dem ausschließlich das Glücksspiel an Glücksspielautomaten angeboten wird, und dem „Großen Spiel“ an Spieltischen.

Zu § 3 (Auswahlkriterien)

Absatz 1 entspricht weitgehend der Formulierung des § 3 Abs. 1 a. F. Die NRW.Bank, die sich zu 67,74 % im Eigentum des Landes Nordrhein-Westfalen befindet, ist Gesellschafter des Unternehmens Westspiel. Diese Eigentümerstellung erlaubt vergleichsweise umfangreiche und intensive Möglichkeiten der Kontrolle, die die Lenkungs- und Eingriffsmöglichkeiten der Glücksspielaufsicht ergänzen.

Absatz 2 definiert den Begriff des Spielbankunternehmers.

Zu § 4 (Erlaubnis)

Absatz 1 Satz 1 bestimmt, dass die Landesregierung auf Initiative des Innenministeriums über die Erlaubnis entscheidet, weil diese Entscheidung überwiegend unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten zu treffen ist.

Mit dem in Absatz 1 Satz 2 neu eingeführten zwingenden Erlaubnisversagungsgrund wird sichergestellt, dass der Betrieb der Spielbanken nicht den ordnungsrechtlichen Zielen im Spielbankenwesen zuwiderläuft. Nur unter Beachtung der Ziele von Suchtbekämpfung und –verhinderung, Begrenzung des Glücksspielangebotes und Kanalisierung des Spieltriebs, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie der ordnungsgemäßen Durchführung von Glücksspiel in Spielbanken und der Abwehr von damit verbundener Kriminalität kann die Erlaubnis erteilt werden (§ 4 Abs. 2 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag).

Absatz 2 wiederholt die in § 4 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag getroffene Regelung, die ein umfassendes Verbot des Betriebs von Spielbanken im Internet (vgl. § 4 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag) vorsieht. Das Spiel in der Anonymität und das Fehlen jeglicher

sozialer Kontrolle lassen es unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht und des Jugendschutzes als notwendig erscheinen, Internetangebote von Spielbanken zu untersagen. Damit wird zudem eine Forderung der Suchtexperten erfüllt, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Staatsvertrag Glücksspielwesen ein konsequentes Verbot von Glücksspielen im Internet verlangt haben.

Die Regelung in Absatz 3 regelt u. a. die Geltungsdauer der Erlaubnis. Durch die Möglichkeit des Widerrufs, die § 2 Abs. 4 a. F. entspricht, wird gewährleistet, dass die Erlaubnis an geänderte Verhältnisse angepasst und die Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung jederzeit durchgesetzt werden können. Zugleich wird eine Widerrufsfrist gesetzlich fixiert, um dem Spielbankunternehmer Gelegenheit zu geben, sich auf die geänderte Rechtslage einzustellen. Diese Frist lässt die Möglichkeit der Aufsichtsbehörde unberührt, den Spielbetrieb nach § 9 Abs. 2 Satz 3 bei Verstößen gegen geltendes Recht ganz oder teilweise zu untersagen, ohne dass es einer Fristsetzung bedarf.

Absatz 4 benennt die Voraussetzungen, unter denen eine Erlaubnis erteilt werden darf. Die Regelungen in den Nrn. 1 und 2 dienen dazu, das Spielbankrecht konsequent an der Bekämpfung der Spielsucht auszurichten. Die übrigen Regelungen entsprechen der aktuellen Rechtslage der meisten Bundesländer.

Mit dem in Absatz 5 Nr. 3 geregelten Erfordernis, die Zahl der höchstens zulässigen Spieltische und Spielautomaten in einer Spielbank zwingend in der Erlaubnis festzulegen, wird dem Ziel dieses Gesetzes Rechnung getragen, das Glücksspielangebot in Spielbanken zu begrenzen (§ 1 Nr. 2).

Absatz 6 bestimmt den Mindestumfang der Erlaubnis und benennt Bestimmungen, die mit einer Erlaubnis verbunden werden können, ohne diese abschließend zu regeln. Dazu gehören Vorgaben zur Einschränkung der Werbung für Spielbanken. Mit Nrn. 2 und 3 sollen die Verpflichtungen des Spielbankunternehmers zur Erstellung der Sozialkonzepte und zur Aufklärung nach den §§ 6 und 7 Glücksspielstaatsvertrag im Erlaubnisbescheid konkretisiert werden.

Zu § 5 (Jugendschutz, Zugangskontrolle)

Der Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler und die Durchsetzung dieses Verbots gewährleisten grundlegende Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz in Spielbanken. Damit wird den Forderungen der Suchtexperten Rechnung getragen, die diese im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags Glücksspielwesen geltend gemacht haben. Da Automaten Spiele in Spielbanken zu den Glücksspielen mit dem höchsten Suchtpotential zählen, ist es besonders wichtig, den Zutritt auch zu den Automaten Sälen effektiv zu kontrollieren.

Vor diesem Hintergrund verpflichtet Absatz 1 die Spielbanken zu einer Zugangskontrolle sämtlicher Personen, die eine Spielbank betreten wollen. Die Regelung in Absatz 2 Satz 1 entspricht § 6 a. F. Spielbankgesetz. Satz 2 erweitert das Aufenthaltsverbot nunmehr auf gesperrte Spieler.

Die Vorschrift setzt den Beschluss der Innenministerkonferenz vom 07./08.07.2004 um, mit dem diese beschlossen hatte, dass aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes die Zugangskontrollen im Kleinen Spiel einheitlich und gleichzeitig in allen Ländern an die im Großen Spiel der Spielbanken angeglichen werden sollen. Dazu sollen künftig auch im Kleinen Spiel lückenlose Zugangskontrollen (vgl. § 5) verbunden mit dem Abgleich der Besucherdaten mit der Sperrliste erfolgen.

Eine „vergleichbare Identitätskontrolle“ im Sinne des Absatzes 3 können mittelfristig biometrische Verfahren darstellen. Sobald die Entwicklung dieser Verfahren so weit fortgeschritten ist, dass diese eine gleichwertige, den ordnungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Alternative zur Ausweiskontrolle mit Datenabgleich darstellen, wäre eine Zugangskontrolle auch durch den Einsatz dieser Verfahren möglich.

Zu § 6 (Spielersperr)

Der Ausschluss gesperrter Spieler und die Durchsetzung des Teilnahmeverbots nach Absatz 1 erfüllen grundlegende Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz in Spielbanken (§ 20 Glücksspielstaatsvertrag). Sämtliche im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Spielsuchtextperten haben sich dafür eingesetzt, die Möglichkeit der Sperre als zentrale Maßnahme des Spielerschutzes für Glücksspiele mit erhöhtem Suchtpotential gesetzlich verbindlich zu regeln. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. März 2006 die Möglichkeit der Selbstsperre als Maßnahme des Spielerschutzes gefordert (Abschnitt C.II.2.).

Nach § 8 Glücksspielstaatsvertrag muss zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht ein übergreifendes Sperrsystem unterhalten werden. Es soll alle Spielersperrn enthalten und die Durchsetzung der Teilnahmeverbote nach § 20 Satz 1, § 21 Abs. 3 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag durch einen Abgleich mit den Sperrdaten gewährleisten. Nach § 12 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW errichtet der in § 3 dieses Gesetzes genannte Veranstalter von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen die Sperrdatei und stellt den Datenaustausch mit Spielbanken und den übrigen an dem Sperrsystem beteiligten Stellen sicher.

Absatz 2 Sätze 1 bis 3 regeln die Sachverhalte, die in Spielbanken zu Spielersperrn und damit zu einem Verbot führen, am Spielbetrieb in Spielbanken teilzunehmen. Dabei wird zwischen den Möglichkeiten der Selbst- und Fremdsperre (Spielsuchtsperre) sowie der Störersperre differenziert. Die Selbstsperre setzt die persönliche Anwesenheit des Spielers oder einen sonstigen Nachweis der Identität des Spielers voraus. Die Fremdsperre ist Ausdruck des in § 6 Glücksspielstaatsvertrag angelegten Konzepts des aktiven Spielerschutzes. Sie geht davon aus, dass das in Spielbanken und bei dem staatlich beherrschten Veranstalter im Sinn des § 3 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag Ausführungsgesetz NRW beschäftigte Personal in der Wahrnehmung problematischen Spielverhaltens geschult ist und daraus im Interesse des Spielers Konsequenzen zieht. Die für die Sperrung erforderlichen Daten werden nach § 23 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag gespeichert.

Darüber hinaus kann die Spielbank Personen vom Spiel ausschließen, die gegen die Hausordnung verstoßen. Die Störersperre ist ein Instrument, mit dem insbesondere dem Ziel dieses Gesetzes Rechnung getragen wird, die ordnungsgemäße Durchführung der Glücksspiele sicherzustellen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4).

Um die Aktualität der Sperrdateidaten sicherzustellen, werden die Spielbanken nach Absatz 3 zur unverzüglichen Datenübermittlung verpflichtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Daten in der Regel innerhalb von 24 Stunden nach Erteilung, Vereinbarung, Änderung oder Aufhebung der Sperre übermittelt werden. Die Verpflichtung des in § 3 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW genannten Veranstalters von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen, die übermittelten Daten zu speichern und auf Anfrage den Spielbanken zum Abgleich mitzuteilen, ergibt sich aus § 12 Abs. 6 und 8 dieses Gesetzes.

Die Regelung in Absatz 4 soll die Spieler und die Spielbank vor missbräuchlichen Anzeigen und Schikanen schützen.

Absatz 5 verpflichtet die Spielbank, die eine Fremd- oder Störersperre verhängt, dem Betroffenen den Grund und die Dauer der Sperre unverzüglich, in der Regel schriftlich bekanntzugeben.

Absatz 6 regelt das Verfahren zur Aufhebung der Sperre.

Näheres zur Aufhebung der Sperrungen (§ 8 Abs. 5 Glücksspielstaatsvertrag), insbesondere zum Nachweis über den Besuch einer Spielsuchtberatungsstelle, wird in der Spielordnung (§ 10) und der Spielbankerlaubnis geregelt.

Zu § 7 (Suchtforschung)

Die Vorschrift regelt die Übermittlung von Daten, die zur Erforschung der Glücksspielsucht benötigt werden.

Zu § 8 (Videoüberwachung, Erfassung biometrischer Merkmale)

Diese Vorschrift regelt die Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen der Videoüberwachung und der Erfassung biometrischer Merkmale gewonnen werden.

Zu § 9 (Aufsicht)

Die Vorschrift soll gewährleisten, dass der Betrieb der Spielbank den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Zu den für den Betrieb der Spielbank geltenden Rechtsvorschriften zählt auch das Geldwäschegesetz. Nach diesem Gesetz müssen die Spielbanken Vorkehrungen dagegen treffen, dass sie zur Geldwäsche missbraucht werden können. Sie sind verpflichtet, den zuständigen Behörden Tatsachen mitzuteilen, die darauf schließen lassen, dass ein Zahlungsvorgang der Geldwäsche dient oder dienen könnte.

Gemäß Absatz 1 dieser Vorschrift übt das Innenministerium die Aufsicht über die Spielbanken mit Ausnahme der Steueraufsicht aus, die nach den Absätzen 5 und 6 dem Finanzministerium vorbehalten ist. Diese Regelung setzt § 9 Abs. 6 Glücksspielstaatsvertrag um, wonach die Glücksspielaufsicht nicht durch eine Behörde ausgeübt werden darf, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung des Lotterieunternehmens zuständig ist.

Absatz 2 regelt die Befugnisse der Aufsichtsbehörde.

Absatz 3 gibt dem Innenministerium die Möglichkeit, die Wahrnehmung einzelner Aufsichtsbefugnisse auf andere Behörden wie z. B. die Bezirksregierungen zu übertragen, wenn dies zweckmäßig ist.

Die Absätze 4 bis 6 entsprechen dem geltenden Recht. Zusätzlich zu den bestehenden Möglichkeiten der Aufsicht erhält die Finanzverwaltung nach Absatz 5 das Recht, Videoaufzeichnungen und Dokumentationen zu den Hinweismitteilungen aus dem Floorman-Informationssystem (FIS) einzusehen. Diese zusätzlichen

Kontrollmöglichkeiten greifen auf die bislang nur im Casino in Duisburg eingesetzten technischen Neuerungen zu. Ihre Nutzung war bislang lediglich im Erlasswege geregelt und soll nunmehr gesetzlich fixiert werden.

Die Finanzaufsicht erfolgt bei Einsatz der neuen Technik neben der bisher üblichen Beobachtung des Spielgeschehens im Spielsaal parallel auch durch uneingeschränkte und von der Spielbankbetreiberin unabhängige Kontrollen über Videoaufzeichnungen im Büro der Revisoren. Daneben sind die aus dem FIS, das die Betreiberin für eigene Kontrollmaßnahmen einsetzt, den Revisoren gleichberechtigt zur Verfügung gestellten, tages- und spieltischbezogenen Hinweismitteilungen zu bestimmten Situationen im Spielgeschehen von der Finanzaufsicht in eigener Zuständigkeit zu bearbeiten.

Absatz 7 stellt klar, dass die Wahrnehmung der Glücksspielaufsicht Eingriffe und Beschränkungen des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 3 GG zulässt.

Zu § 10 (Spielordnung)

Absatz 1 ermächtigt das Innenministerium, durch Rechtsverordnung weitere Regelungen zu treffen, die für den Betrieb von Spielbanken notwendig sind. Die Spielordnung enthält ausnahmslos ordnungsrechtliche Erfordernisse für den Betrieb von Spielbanken. Die Änderungen in Absatz 1 Satz 2 Nrn. 2, 8 bis 10 bestimmen die Ermächtigung zum Erlass einer Spielordnung zur Erfassung der Besucher- und der Sperrdateidaten näher.

Zu § 11 (Spielbankabgabe)

Nach Absatz 1, der im Wesentlichen dem geltenden Recht entspricht, ist die an das Land zu entrichtende Spielbankabgabe für öffentliche und gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

Absatz 2 enthält Regelungen zur Verwendung und zur Höhe der Spielbankabgabe.

Die Absätze 3 bis 7 definieren den von der Spielbank zu erwirtschaftenden Bruttospielertrag.

Absatz 8 gibt dem Finanzministerium die Möglichkeit, die Höhe der Spielbankabgabe in begründeten Einzelfällen zu senken.

Zu § 12 (Zusätzliche Leistungen)

Zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Kostensituation im Großen und Kleinen Spiel werden unterschiedliche zusätzliche Leistungen neben der Spielbankabgabe in Höhe von 50 v. H. erhoben. Das Pleinstück unterliegt der Umsatzsteuer als auch der Spielbankabgabe. Zum Ausgleich sieht das Gesetz für das Kleine Spiel je Standort einen Freibetrag in Höhe von 1 Million Euro vor.

Zu § 13 (Gewinnabschöpfung)

Mit dieser Regelung soll erreicht werden, dass den Spielbankunternehmen ein angemessener Gewinn verbleiben soll. Bisher war eine Regelung zur Gewinnabschöpfung in der Verlängerung der Rahmenerlaubnis für den Betrieb der Spielbanken aus dem Jahre 1995 enthalten. Aufgrund der derzeitigen Kapitalmarktsituation ist eine Nettorendite in Höhe von 5 v. H. auf das gesamte Kapital angemessen.

Zu § 14 (Zuwendungen, Tronc)

Die Vorschrift regelt die Verwendung der Zuwendungen der Besucher an die Spielbank oder an die bei der Spielbank beschäftigten Personen. Die Regelung in Absatz 1 stellt übereinstimmend mit dem geltenden Recht klar, dass die bei der Spielbank beschäftigten Personen keine Geschenke (Zuwendungen) annehmen dürfen. Gemeint sind Spieltechniker, Kassierer, Automatenüberwacher und in ähnlichen Funktionen beschäftigte Mitarbeiter. Die Regelung soll die Gefahr von Interessenkollisionen

ausschließen. Aus diesem Grund müssen die dem Personal zugedachten Zuwendungen dem als Tronc bezeichneten Behälter zugeführt werden. Elektronische Zuwendungen sind im Unterschied zur bislang geltenden Rechtslage Bestandteil des Bruttospielertrages.

Absatz 2 bestimmt, dass die Tronceinnahmen, soweit sie nicht in den Landeshaushalt fließen (vgl. Absatz 3), den bei der Spielbank beschäftigten Personen zustehen.

Zu § 15 (Abgaberechtliche Pflichten des Spielbankunternehmens, Entstehung und Fälligkeit der Abgaben)

Die Vorschrift regelt die abgaberechtlichen Pflichten des Spielbankunternehmers und die Fälligkeit der Spielbankabgabe.

Zu § 16 (Verwaltung der Spielbankabgabe)

Absatz 1 legt fest, welches Finanzamt für die Verwaltung der Spielbankabgabe zuständig ist.

Absatz 2 regelt die sinngemäße Anwendung der Abgabenordnung und sonstiger abgabenrechtlicher Vorschriften.

Zu § 17 (Steuerbefreiung)

Die Vorschrift, die dem zurzeit geltenden § 4 Abs. 3 entspricht, bestimmt, in welchem Umfang die Spielbanken von Landes- und Gemeindesteuern befreit sind.

Zu § 18 (Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe)

Die Vorschrift ermächtigt das Innenministerium, durch Rechtsverordnung zu regeln, welchen Anteil die Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe erhalten. Spielbankgemeinden sind die Gemeinden, in denen sich eine Spielbank befindet.

Zum dritten Abschnitt

Da ein großer Teil der Änderungen auf den Glücksspielstaatsvertrag zurückgehen, soll das Gesetz gleichzeitig mit dem Glücksspielstaatsvertrag (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag) am 1. Januar 2008 in Kraft treten.

D) Begründung zu Artikel 4:

Zu Nr. 1

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nr. 2

Mit dem neuen Absatz 2 wird die zentrale Zuständigkeit der Bezirksregierung Düsseldorf für die Überwachung und Untersagung von unerlaubten Glücksspielen, insbesondere von Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Internet und der Werbung hierfür im Internet fortgeschrieben.

Zu Nr. 3

Die Regelung betrifft das Inkrafttreten und die Berichtspflicht.

