

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Landesgesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag (Landesglücksspielgesetz – LGlüG –)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Mit Urteil vom 28. März 2006 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Ausschluss der gewerblichen Veranstaltung von Wetten durch Private gegen Artikel 12 des Grundgesetzes verstößt, weil das bestehende staatliche Wettmonopol in einer Weise ausgestaltet ist, die eine effektive Suchtbekämpfung nicht sicherstellt. Obwohl dieses Urteil zu Sportwetten ergangen ist, sind dessen Grundsätze auch auf andere Bereiche des Glücksspielwesens zu übertragen, auch wenn diese unterschiedliche Gefährdungspotentiale aufweisen. Entsprechend der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts zu einer Neuregelung des Glücksspielwesens bis zum 31. Dezember 2007 haben sich die Länder auf einen Glücksspielstaatsvertrag verständigt, der am staatlichen Lotterie- und Sportwettenmonopol festhält und die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, die Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots, den Jugend- und Spielerschutz sowie die Sicherstellung eines fairen Spiels und den Schutz vor Kriminalität als Kernziele vorsieht. Die Zustimmung zum Glücksspielstaatsvertrag ist erforderlich, da nach Ablauf der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Übergangsfrist am 31. Dezember 2007 das gegenwärtig noch geltende rheinland-pfälzische Recht verfassungs- und europarechtswidrig wäre. Zugleich bedürfen die derzeit im Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 14. Juni 2004 (GVBl. S. 322, BS Anhang I 134) normierten Ausführungsbestimmungen zu den staatsvertraglichen Regelungen zum Lotteriewesen in Deutschland der Anpassung an den neuen Glücksspielstaatsvertrag.

B. Lösung

Mit dem am 8. Mai 2007 vom Ministerpräsidenten unterzeichneten Glücksspielstaatsvertrag wird ein Glücksspielrecht geschaffen, das den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Gemäß Artikel 101 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz soll mit diesem Landesgesetz die notwendige Zustimmung des Landtags zu dem Glücksspielstaatsvertrag herbeigeführt werden. Die vorgesehenen landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen zum Glücksspielstaatsvertrag gewährleisten, dass zum 1. Januar 2008 in Rheinland-Pfalz ein verfassungs- und europarechtskonformes Glücksspielrecht besteht. Sie ersetzen die bisherigen Ausführungsbestimmungen im Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel und sehen vor, dass öffentliche Glücksspiele mit besonderem Suchtgefährdungspotential im Land Rheinland Pfalz ab 1. Januar 2008 ausschließlich vom Land als staatliche Aufgabe selbst veranstaltet werden dürfen; dabei bedient sich das Land zur Durchführung der von ihm veranstalteten öffentlichen Glücksspiele einer Gesellschaft, an der es maßgeblich beteiligt ist.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht vor, dass sich die Länder bei der Erfüllung ihrer ordnungsrechtlichen Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot zur Verfügung zu stellen, von einem Fachbeirat beraten lassen. Die Kosten für diesen Fachbeirat haben nur geringe Auswirkungen auf den Landeshaushalt, zumal sie von allen den Glücksspielstaatsvertrag unterzeichnenden Ländern entsprechend den Vorschriften des Königsteiner Schlüssels getragen werden.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium der Finanzen.

Der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

Mainz, den 5. September 2007

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Rheinland-Pfalz

55116 Mainz

Entwurf eines Landesgesetzes zu dem Glücksspielstaatsvertrag (Landesglücksspielgesetz – LGlüG –)

Als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung beschlossenen Gesetzentwurf.

Ich bitte Sie, die Regierungsvorlage dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Federführend ist der Minister der Finanzen.

Kurt Beck

**Landesgesetz
zu dem Glücksspielstaatsvertrag
(Landesglücksspielgesetz
– LGlüG –)**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zustimmung zu dem Glücksspielstaatsvertrag

Dem in Mainz am 8. Mai 2007 vom Land Rheinland-Pfalz unterzeichneten Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, dem Land Berlin, dem Land Brandenburg, der Freien Hansestadt Bremen, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Hessen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, dem Saarland, dem Freistaat Sachsen, dem Land Sachsen-Anhalt, dem Land Schleswig-Holstein und dem Freistaat Thüringen zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV–) wird zugestimmt. Der Staatsvertrag nebst Anhang wird nachstehend veröffentlicht.

§ 2

Beratungsstellen für Glücksspielsucht

(1) Ein angemessener Anteil der in Rheinland-Pfalz getätigten Spieleinsätze wird für den Ausbau und Betrieb eines Netzes von Beratungsstellen für Glücksspielsucht verwendet. Mit diesen Mitteln soll auch die fachliche Beratung und Unterstützung des Landes im Rahmen der Glücksspielaufsicht, insbesondere dessen Beratung über geeignete Maßnahmen

1. zur Glücksspielsuchtprävention, einschließlich der Beurteilung der Sozialkonzepte,
 2. bei der Gestaltung der Werbung für die unterschiedlichen Glücksspielangebote und
 3. bei der Gestaltung der Vertriebswege,
- sichergestellt werden.

(2) Die zuständige Behörde setzt gegenüber dem Veranstalter oder dem die Veranstaltung durchführenden Dritten die hierfür abzuführenden Mittel auf bis zu einer Million Euro pro Jahr und öffentlichem Glücksspiel fest.

§ 3

Suchtforschung

(1) Das Land gewährleistet im Rahmen der Bestimmung des § 2 Abs. 2 die Finanzierung geeigneter Projekte zur Erforschung der Glücksspielsucht, insbesondere Projekte zur Entstehung und Prävention der Glücksspielsucht sowie zur Entwicklung von Beratungs- und Behandlungsansätzen der Glücksspielsucht. Im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgabe kann das Land mit anderen Ländern gemeinsame Projekte fördern. Das Land informiert den Fachbeirat (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) regelmäßig über die Forschungsergebnisse.

(2) Die Veranstalter und gewerblichen Spielvermittler sind auf Verlangen der zuständigen Behörde verpflichtet, Kundendaten in anonymisierter Form zu Forschungszwecken zur Verfügung zu stellen.

§ 4

Länderübergreifendes Sperrsystem

(1) Zum Zwecke der Unterhaltung des länderübergreifenden Sperrsystems nach § 8 Abs. 1 GlüStV haben sich die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten Veranstalter gegenseitig die Daten der von ihnen jeweils gesperrten Personen im erforderlichen Umfang unverzüglich zu übermitteln. Sie dürfen die Daten gesperrter Spielerinnen und Spieler nur für die Kontrolle der Spielersperre verwenden.

(2) Verantwortliche Stelle im Sinne des Datenschutzrechts für die Daten gesperrter Spielerinnen und Spieler ist die Stelle, die die Sperre verfügt hat.

§ 5

Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots

(1) Die in Rheinland-Pfalz zur Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots im Sinne des § 10 Abs. 1 Satz 1 GlüStV erforderlichen öffentlichen Glücksspiele werden vom Land selbst unmittelbar oder mittelbar über die Süddeutsche Klassenlotterie veranstaltet. Die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe obliegt dem für das Lotteriewesen zuständigen Ministerium; dieses kann sich zur Durchführung der unmittelbar vom Land veranstalteten öffentlichen Glücksspiele einer privatrechtlichen Gesellschaft bedienen, die vom Land beherrscht wird. Das Land wird ermächtigt, die Gesellschaft staatlich zu beleihen.

(2) Das Land kann folgende öffentliche Glücksspiele veranstalten:

1. Zahlenlotterien,
2. Sportwetten,
3. Losbrieflotterien und
4. Endziffernlotterien.

Zu den von ihm veranstalteten öffentlichen Glücksspielen nach Satz 1 kann es öffentliche Zusatzlotterien und Zusatzausspielungen veranstalten.

(3) Das Land kann allein oder mit anderen Ländern zusammen Klassenlotterien veranstalten. Neben den von der Süddeutschen Klassenlotterie veranstalteten Klassenlotterien können weitere Klassenlotterien, die bereits vor dem 1. Januar 2008 von mehreren Ländern gemeinsam veranstaltet wurden, in Rheinland-Pfalz erlaubt werden.

(4) Bei Vorliegen der Voraussetzung des Absatzes 1 Satz 2 Halbsatz 2 werden die vom Land unmittelbar veranstalteten öffentlichen Glücksspiele von der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH durchgeführt. § 25 GlüStV bleibt unberührt.

§ 6

Erlaubnis

(1) Die Erlaubnis für das Veranstalten und Vermitteln von Lotterien und Sportwetten darf nur erteilt werden, wenn

1. das Veranstalten oder das Vermitteln den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderläuft,
2. die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 GlüStV, des Internetverbots nach § 4 Abs. 4 GlüStV,

- der Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV und der Anforderungen an die Aufklärung nach § 7 GlüStV, insbesondere über die Suchtrisiken, sichergestellt ist,
3. ein Sozialkonzept nach § 6 GlüStV vorliegt und die Einhaltung der übrigen Anforderungen nach § 6 GlüStV sichergestellt ist,
 4. im Falle des § 9 Abs. 5 GlüStV der Fachbeirat (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) gemäß § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GlüStV beteiligt wurde,
 5. die nach den §§ 8 und 23 GlüStV erforderliche Teilnahme am Sperrsystem sowie der Ausschluss gesperrter Spielerinnen und Spieler nach § 21 Abs. 3 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 1 GlüStV sichergestellt sind und
 6. für die Annahmestellen, Lotterie-Einnehmer und gewerblichen Spielvermittler die weiteren Anforderungen nach diesem Gesetz erfüllt sind und für die gewerblichen Spielvermittler zudem die Einhaltung der Anforderungen nach § 19 GlüStV sichergestellt ist.
- § 12 Abs. 2 und § 25 Abs. 6 GlüStV bleiben unberührt.

(2) In der Erlaubnis für den Veranstalter sind festzulegen:

1. das veranstaltete öffentliche Glücksspiel,
2. gegebenenfalls eingeschaltete dritte Personen,
3. die Vertriebsform,
4. Art, Ort oder Gebiet sowie Beginn und Dauer der Veranstaltung und
5. der Spielplan.

Darüber hinaus können Vorgaben zu Einsatzgrenzen und zum Ausschluss gesperrter Spielerinnen und Spieler getroffen werden, die über die Regelungen in den §§ 21 und 22 GlüStV hinausgehen. § 9 Abs. 4 GlüStV bleibt unberührt.

(3) In der Erlaubnis für eine Annahmestelle, einen Lotterie-Einnehmer oder einen gewerblichen Spielvermittler sind festzulegen:

1. der Veranstalter,
2. das vermittelte öffentliche Glücksspiel und
3. die Form der Vermittlung oder Art, Ort oder Gebiet sowie Beginn und Dauer der Vermittlung.

§ 9 Abs. 4 GlüStV bleibt unberührt.

§ 7

Annahmestellen

(1) Als unmittelbarer Veranstalter hat das Land bis spätestens zum 30. Juni 2008 zur Sicherung der Ziele des § 1 GlüStV ein Konzept zur Begrenzung der Anzahl der Annahmestellen vorzulegen. Die Prüfung, ob das Konzept den Anforderungen des § 1 GlüStV genügt, obliegt der zuständigen Behörde nach § 12 Abs. 1 Nr. 2.

(2) In einer Annahmestelle dürfen auch andere, nach dem Dritten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages erlaubte Lotterien und Ausspielungen vertrieben werden, sofern die Erlaubnis dies zulässt.

(3) Eine Erlaubnis zum Betreiben einer Annahmestelle darf nur für Räumlichkeiten erteilt werden, die nach ihrer Lage, Beschaffenheit, Ausstattung und Einteilung dem Ziel nicht entgegenstehen, nur ein begrenztes Glücksspielangebot zuzulassen. In einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen im Sinne des § 33 i der Gewerbeordnung darf eine Annahmestelle nicht eingerichtet werden.

(4) Eine Erlaubnis zum Betreiben einer Annahmestelle darf nur erteilt werden, wenn

1. keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Interessent die für diese Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt,
2. keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Interessent den Anforderungen des Jugendschutzes und des Spielerschutzes nicht hinreichend nachkommen wird,
3. der Interessent sich verpflichtet, sich selbst und sein Personal im Hinblick auf die notwendigen Fachkenntnisse für den Betrieb einer Annahmestelle für Lotterien und Sportwetten im erforderlichen Umfang schulen zu lassen, und
4. keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch die Erlaubnis aus anderen Gründen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird.

(5) Der Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben einer Annahmestelle kann nur vom Land als unmittelbarer Veranstalter oder von der die Veranstaltung durchführenden Gesellschaft gestellt werden.

§ 8

Lotterie-Einnehmer für eine Klassenlotterie

Eine Erlaubnis zur Betätigung als Lotterie-Einnehmer für eine Klassenlotterie darf nur erteilt werden, wenn

1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Interessent die für diese Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit in persönlicher, sachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht besitzt und somit die Gewähr dafür bietet, die ihm aufgrund des Glücksspielstaatsvertrags und der vertraglichen Vereinbarungen mit dem Veranstalter obliegenden Pflichten zu erfüllen,
2. der die Erlaubnis beantragende Veranstalter erklärt, dass die Voraussetzungen für die Zuverlässigkeit geprüft wurden, der Interessent insbesondere geordnete wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse aufweist und der zuständigen Behörde ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 5 des Bundeszentralregistergesetzes vorliegt, das der erforderlichen Zuverlässigkeit nicht entgegensteht,
3. der Interessent in den letzten fünf Jahren nicht gegen Vorschriften über unerlaubtes Glücksspiel verstoßen hat,
4. keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Interessent den Anforderungen des Jugendschutzes und des Spielerschutzes nicht hinreichend nachkommen wird,
5. der Interessent sich verpflichtet, sich selbst und sein Personal im Hinblick auf die notwendigen Fachkenntnisse zur Betätigung als Lotterie-Einnehmer im erforderlichen Umfang schulen zu lassen,
6. der zwischen dem Interessenten und dem Veranstalter abgeschlossene Vertrag zur Betätigung als Lotterie-Einnehmer vorgelegt wird und sich daraus Bedenken nicht ergeben und
7. keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch die Erlaubnis aus anderen Gründen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird.

§ 9

Besondere Glücksspielanforderungen

(1) In der Erlaubnis zum Veranstalten von öffentlichen Glücksspielen nach § 21 Abs. 1 und § 22 Abs. 2 GlüStV sollen

Vorgaben zu Einsatzgrenzen und zum Ausschluss gesperrter Spielerinnen und Spieler getroffen werden.

(2) Der Annahmeschluss für jede Sportwette muss spätestens 15 Minuten vor Beginn des Sportereignisses liegen.

(3) Ein Wettgewinn darf erst am nächsten Werktag ausgezahlt werden.

§ 10

Kleine Lotterien

(1) Die Erlaubnis für das Veranstellen oder das Vermitteln von Lotterien und Ausspielungen kann für solche Veranstaltungen allgemein erteilt werden,

1. die sich nicht über das Gebiet eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt hinaus erstrecken,
2. deren Spielplan einen Reinertrag und eine Gewinnsumme von jeweils mindestens 25 v. H. der Entgelte vorsieht,
3. bei denen die Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 10 000 EUR nicht übersteigt,
4. deren Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und
5. bei denen die Veranstaltung die Dauer von einem Monat nicht überschreitet.

(2) Die allgemeine Erlaubnis nach Absatz 1 kann abweichend von § 17 GlüStV erteilt werden.

(3) Die allgemeine Erlaubnis ist zu befristen; sie kann die Pflicht zur Anzeige einer vorgesehenen Veranstaltung oder Vermittlung bei der zuständigen Behörde begründen.

§ 11

Aufsichtsbefugnisse

(1) Die zuständigen Behörden haben im öffentlichen Interesse darüber zu wachen und darauf hinzuwirken, dass die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags, dieses Gesetzes, die hierauf gestützten Anordnungen und die mit der Erteilung der Erlaubnis verfügten Nebenbestimmungen eingehalten werden.

(2) Zur Durchführung der Aufsicht hat die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen die geeigneten Maßnahmen zu treffen.

(3) Die zuständige Behörde kann insbesondere:

1. eine Veranstaltung oder Vermittlung, die ohne Erlaubnis durchgeführt wird, untersagen und
2. die Erlaubnis nachträglich widerrufen, beschränken oder mit Auflagen versehen, sofern gegen die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags, dieses Gesetzes, gegen die hierauf gestützten Anordnungen oder gegen die mit der Erteilung der Erlaubnis verfügten Nebenbestimmungen verstoßen wird.

(4) Die zuständige Behörde kann die Zwangsabwicklung einer Veranstaltung oder Vermittlung anordnen, wenn

1. die Veranstaltung oder Vermittlung ohne Erlaubnis durchgeführt wird oder
2. die geordnete Durchführung der Veranstaltung oder Vermittlung gefährdet erscheint.

Die Rechtsstellung, die Aufgaben und die Befugnisse der mit der Zwangsabwicklung beauftragten Person werden entsprechend dem Anlass der Anordnung im Einzelnen festgelegt. Die Kosten einer Zwangsabwicklung trägt der Veranstalter oder Vermittler.

§ 12

Zuständigkeiten

(1) Für die Erteilung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV und aller damit zusammenhängenden Entscheidungen und Aufsichtsmaßnahmen betreffend die unmittelbar vom Land oder landesweit oder länderübergreifend veranstalteten öffentlichen Glücksspiele sind zuständig:

1. das für das Lotteriewesen zuständige Ministerium, sofern mit Ausnahme der Lotteriesteuer keine weiteren Mittel aus dem betreffenden Glücksspiel im Landeshaushalt vereinahmt werden, und
2. das für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständige Ministerium in allen übrigen Fällen.

(2) Im Übrigen ist zuständige Behörde nach dem Glücksspielstaatsvertrag und diesem Gesetz die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

(3) Das fachlich zuständige Ministerium ist befugt, die zuständige Behörde eines anderen Landes der Bundesrepublik Deutschland zu ermächtigen, eine Entscheidung auch mit Wirkung für das Land Rheinland-Pfalz zu treffen, wenn der Sitz des Veranstalters oder Vermittlers in dem anderen Land liegt und die Veranstaltung oder Vermittlung sich ganz oder teilweise auf das Gebiet des Landes Rheinland-Pfalz erstrecken soll.

(4) Maßnahmen des für das Lotteriewesen zuständigen Ministeriums nach den Absätzen 1 und 3 von grundsätzlicher ordnungsrechtlicher Bedeutung ergehen im Einvernehmen mit dem für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständigen Ministerium.

§ 13

Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. entgegen § 4 Abs. 1 GlüStV ohne Erlaubnis ein öffentliches Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt,
 2. entgegen § 4 Abs. 3 Satz 2 GlüStV Minderjährige an öffentlichen Glücksspielen teilnehmen lässt,
 3. entgegen § 4 Abs. 4 GlüStV öffentliche Glücksspiele im Internet veranstaltet oder vermittelt,
 4. entgegen § 5 Abs. 1 oder Abs. 2 GlüStV Werbung betreibt,
 5. entgegen § 5 Abs. 3 GlüStV im Fernsehen, im Internet oder über Telekommunikationsanlagen für öffentliches Glücksspiel wirbt,
 6. entgegen § 5 Abs. 4 GlüStV für unerlaubtes Glücksspiel wirbt,
 7. entgegen § 6 GlüStV seiner Verpflichtung nicht nachkommt, die Spielerinnen und Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten oder der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen,
 8. entgegen § 7 Abs. 1 GlüStV seinen Aufklärungspflichten nicht nachkommt,

9. entgegen § 7 Abs. 2 GlüStV Lose, Spielscheine oder Spielquittungen ohne die geforderten Hinweise verwendet,
10. entgegen § 9 Abs. 1 Satz 2 oder Satz 3 GlüStV einer vollziehbaren Anordnung der zuständigen Behörde zuwiderhandelt,
11. gegen Bestimmungen oder Nebenbestimmungen einer Erlaubnis nach § 9 Abs. 4 GlüStV oder § 17 GlüStV oder § 6 Abs. 2 oder Abs. 3 verstößt,
12. entgegen § 19 GlüStV die für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers geltenden Anforderungen nicht erfüllt,
13. zu einem Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag oder diesem Gesetz wesentliche Tatsachen wahrheitswidrig vorträgt oder verschweigt oder
14. als mit der Zwangsabwicklung nach § 11 Abs. 4 beauftragte Person eine mit dieser Anordnung verbundene vollziehbare Auflage nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erfüllt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu einer Million Euro geahndet werden.

(3) Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, dürfen eingezogen werden. § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.

(4) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die für die Erteilung der Erlaubnis zuständige Behörde.

§ 14 Änderung des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel

Das Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 14. Juni 2004 (GVBl. S. 322, BS Anhang I 134) wird wie folgt geändert:

§ 8 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

1. Satz 2 erhält folgende Fassung:
„Diese beträgt für die Lotterien und Ausspielungen bis zu 30 v. H. des Spielkapitals und für die Sportwetten bis zu 30 v. H. der Wetteinsätze.“
2. Satz 3 wird gestrichen.

§ 15 Weitere Änderung des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel

Das Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 14. Juni 2004 (GVBl. S. 322), geändert durch § 14 dieses Gesetzes, BS Anhang I 134, wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift werden die Worte „zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und“ sowie der Klammerzusatz „(Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel)“ gestrichen.
2. Die Teilgliederung und die Teilüberschriften werden gestrichen.

3. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird gestrichen.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Das Gliederungszeichen „(2)“ wird gestrichen.
 - bb) In Satz 2 werden die Worte „in Anlage 2“ gestrichen.
4. Die §§ 2 bis 14 werden gestrichen.
5. Der bisherige § 15 wird § 2 und wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Worte „mit Ausnahme der §§ 2 bis 14“ gestrichen.
 - bb) Satz 2 wird gestrichen.
 - b) Absatz 2 wird gestrichen.
 - c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2 und wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 1 wird gestrichen.
 - bb) In Nummer 2 wird das Gliederungszeichen „2.“ gestrichen und das Wort „und“ am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - cc) Nummer 3 wird gestrichen.
6. Anlage 1 wird gestrichen.
7. In Anlage 2 wird der Hinweis „Anlage 2“ gestrichen.

§ 16 Inkrafttreten

- (1) Es treten in Kraft:
 1. die §§ 2 bis 13 und 15 am 1. Januar 2008,
 2. § 14 mit Wirkung vom 1. Januar 2007,
 3. das Gesetz im Übrigen am Tage nach der Verkündung.
- (2) Der Tag, an dem der Glücksspielstaatsvertrag nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 1 in Kraft tritt oder nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos wird, wird von der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.
- (3) Der Tag, ab dem der Glücksspielstaatsvertrag nach seinem § 28 Abs. 1 Satz 2 fortgilt, und die der Fortgeltung zustimmenden Länder werden von der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.
- (4) Wird der Glücksspielstaatsvertrag nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos, gilt er ab dem 1. Januar 2008 in Rheinland-Pfalz als landesgesetzliche Regelung. Tritt der Glücksspielstaatsvertrag nach seinem § 28 Abs. 1 Satz 1 außer Kraft, gilt er ab dem ersten Tag nach seinem Außerkrafttreten in Rheinland-Pfalz als landesgesetzliche Regelung fort.
- (5) Der Tag, ab dem der Glücksspielstaatsvertrag nach Absatz 4 Satz 1 oder Satz 2 in Rheinland-Pfalz als landesgesetzliche Regelung gilt, wird von der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.

Staatsvertrag
zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) *)

Das Land Baden-Württemberg,
der Freistaat Bayern,
das Land Berlin,
das Land Brandenburg,
die Freie Hansestadt Bremen,
die Freie und Hansestadt Hamburg,
das Land Hessen,
das Land Mecklenburg-Vorpommern,
das Land Niedersachsen,
das Land Nordrhein-Westfalen,
das Land Rheinland-Pfalz,
das Saarland,
der Freistaat Sachsen,
das Land Sachsen-Anhalt,
das Land Schleswig-Holstein und
der Freistaat Thüringen
(im Folgenden: „die Länder“ genannt)
schließen nachstehenden Staatsvertrag:

Erster Abschnitt
Allgemeine Vorschriften

§ 1

Ziele des Staatsvertrages

Ziele des Staatsvertrages sind

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden.

§ 2

Anwendungsbereich

Die Länder regeln mit diesem Staatsvertrag die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen. Für Spielbanken gelten nur die §§ 1, 3 bis 8, 20 und 23.

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Ge-

winn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Auch Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele.

(2) Ein öffentliches Glücksspiel liegt vor, wenn für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit besteht oder es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt.

(3) Ein Glücksspiel im Sinne des Absatzes 1, bei dem einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen, ist eine Lotterie. Die Vorschriften über Lotterien gelten auch, wenn anstelle von Geld Sachen oder andere geldwerte Vorteile gewonnen werden können (Ausspielung).

(4) Veranstaltet und vermittelt wird ein Glücksspiel dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird.

(5) Annahmestellen und Lotterie-Einnehmer sind in die Vertriebsorganisation von Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 eingegliederte Vermittler.

(6) Gewerbliche Spielvermittlung betreibt, wer, ohne Annahmestelle oder Lotterie-Einnehmer zu sein,

1. einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermittelt oder
2. Spielinteressenten zu Spielgemeinschaften zusammenführt und deren Spielbeteiligung dem Veranstalter – selbst oder über Dritte – vermittelt, sofern dies jeweils in der Absicht geschieht, durch diese Tätigkeit nachhaltigen Gewinn zu erzielen.

*) Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG Nr. L 204 S. 37), geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217 S. 18), sind beachtet worden.

§ 4

Allgemeine Bestimmungen

(1) Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) ist verboten.

(2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 zuwiderläuft. Die Erlaubnis darf nicht für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele erteilt werden. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Rechtsanspruch.

(3) Das Veranstalten und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig. Die Veranstalter und die Vermittler haben sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind.

(4) Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.

§ 5

Werbung

(1) Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken.

(2) Werbung für öffentliches Glücksspiel darf nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen, insbesondere nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, anreizen oder ermuntern. Sie darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Die Werbung darf nicht irreführend sein und muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten.

(3) Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen (§§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten.

(4) Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist verboten.

§ 6

Sozialkonzept

Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln, ihr Personal zu schulen und die Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zu erfüllen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen.

§ 7

Aufklärung

(1) Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen haben über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.

(2) Lose, Spielscheine und Spielquittungen müssen Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten.

§ 8

Spielersperr

(1) Zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht sind die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter verpflichtet, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten.

(2) Die zur Teilnahme am Sperrsystem verpflichteten Veranstalter sperren Personen, die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).

(3) Die Sperre beträgt mindestens ein Jahr. Die Veranstalter teilen die Sperre dem betroffenen Spieler unverzüglich schriftlich mit.

(4) Die Veranstalter haben die in § 23 Abs. 1 genannten Daten in eine Sperrdatei einzutragen. Ein Eintrag ist auch zulässig, wenn nicht alle Daten erhoben werden können.

(5) Eine Aufhebung der Sperre ist frühestens nach einem Jahr und nur auf schriftlichen Antrag des Spielers möglich. Über diesen entscheidet der Veranstalter, der die Sperre verfügt hat.

**Zweiter Abschnitt
Aufgaben des Staates**

§ 9

Glücksspielaufsicht

(1) Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann insbesondere

1. jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die zur Prüfung im Rahmen des Satzes 1 erforderlich sind,
2. Anforderungen an die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und die Werbung

hierfür sowie an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen,

3. die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen,
4. Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen und
5. Diensteanbietern im Sinne von § 3 Teledienstegesetz, soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten untersagen.

Sofern unerlaubtes Glücksspiel in mehreren Ländern veranstaltet oder vermittelt wird oder dafür in mehreren Ländern geworben wird, kann jedes betroffene Land die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen, auch mit Wirkung für das betroffene Land tätig zu werden.

(2) Widerspruch und Klage gegen diese Anordnungen haben keine aufschiebende Wirkung.

(3) Die Länder arbeiten bei der Glücksspielaufsicht zusammen. Sie stimmen die Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter ab.

(4) Die Erlaubnis wird von der zuständigen Behörde für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebietes erteilt. Sie ist widerruflich zu erteilen und zu befristen. Sie kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden. Die Erlaubnis ist weder übertragbar noch kann sie einem Anderen zur Ausübung überlassen werden.

(5) Die Erlaubnis zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter setzt voraus, dass

1. der Fachbeirat (§ 10 Abs. 1 Satz 2) zuvor die Auswirkungen des neuen Angebotes auf die Bevölkerung untersucht und bewertet hat und
2. der Veranstalter im Anschluss an die Einführung dieses Glücksspiels der Erlaubnisbehörde über die sozialen Auswirkungen des neuen Angebotes berichtet.

Neuen Glücksspielangeboten steht die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler gleich.

(6) Die Glücksspielaufsicht darf nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung der in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter zuständig ist.

§ 10

Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes

(1) Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt.

(2) Auf gesetzlicher Grundlage können die Länder diese öffentliche Aufgabe selbst, durch juristische Personen des öffent-

lichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen.

(3) Die Länder begrenzen die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1.

(4) Es ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird.

(5) Anderen als den in Abs. 2 Genannten darf nur die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen nach den Vorschriften des Dritten Abschnitts erlaubt werden.

§ 11

Suchtforschung

Die Länder stellen die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher.

Dritter Abschnitt

Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential

§ 12

Erlaubnis

(1) Die Erlaubnis gemäß § 4 Abs. 1 darf nur erteilt werden, wenn

1. der Veranstaltung keine Versagungsgründe nach § 13 entgegenstehen,
2. die in §§ 14, 15 Abs. 1 und 2 und § 16 Abs. 3 genannten Voraussetzungen vorliegen,
3. mit der Veranstaltung keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt werden, die über den mit dem Hinweis auf die Bereitstellung von Gewinnen verbundenen Werbeeffect hinausgehen, und
4. nicht zu erwarten ist, dass durch die Veranstaltung selbst oder durch die Verwirklichung des Veranstaltungszwecks oder die Verwendung des Reinertrages die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird oder die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten beeinträchtigt werden.

Satz 1 Nr. 3 gilt nicht für Lotterien in der Form des Gewinnsparens, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 20 vom Hundert als Losanteil für die Gewinnspartotterie verwendet wird.

(2) In der Erlaubnis kann für Veranstaltungen, die traditionell in Verbindung mit dem Fernsehen präsentiert werden und bei denen vorrangig die gemeinnützige Verwendung der Reinerträge dargestellt wird, eine Befreiung vom Verbot der Fernsehwerbung (§ 5 Abs. 3) zugelassen werden. In der Erlaubnis ist auch zu entscheiden, inwieweit die Anforderungen der §§ 6 und 7 zu erfüllen sind.

(3) Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan in mehreren Ländern veranstaltet werden, kann das Land, in dem der Veranstalter seinen Sitz hat, eine Erlaubnis auch mit Wirkung für die Länder erteilen, die hierzu ermächtigt haben.

§ 13

Versagungsgründe

(1) Eine Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn die Veranstaltung § 4 Abs. 2 bis 4 widerspricht. Dies ist vor allem der Fall, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Veranstaltung der Lotterie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebotes, insbesondere im Hinblick auf die Zahl der bereits veranstalteten Glücksspiele oder deren Art oder Durchführung, den Spieltrieb in besonderer Weise fördert.

(2) Eine Erlaubnis darf insbesondere nicht erteilt werden, wenn

1. der Spielplan vorsieht, dass
 - a) die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse öfter als zweimal wöchentlich erfolgt,
 - b) der Höchstgewinn einen Wert von 1 Million Euro übersteigt oder
 - c) Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot),

oder

2. eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird.

§ 14

Veranstalter

(1) Eine Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Veranstalter

1. die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes erfüllt und
2. zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt und der Reinertrag zweckentsprechend verwendet wird.

Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für die von den in § 10 Abs. 2 genannten Veranstaltern und von der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Bayerisches Rotes Kreuz“ veranstalteten Lotterien und für Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens (§ 12 Abs. 1 Satz 2).

(2) Soll die Veranstaltung ganz oder überwiegend von einem Dritten durchgeführt werden, darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn nicht die Gefahr besteht, dass durch die Durchführung die Transparenz und Kontrollierbarkeit der Veranstaltung beeinträchtigt wird und der Dritte

1. die Anforderungen des Absatzes 1 Nr. 2 erfüllt und
2. hinsichtlich der Durchführung der Veranstaltung den Weisungen des Veranstalters unterliegt und keinen maßgeblichen rechtlichen oder tatsächlichen Einfluss auf den Veranstalter hat.

§ 15

Spielplan, Kalkulation und Durchführung der Veranstaltung

(1) Nach dem Spielplan müssen der Reinertrag, die Gewinnsumme und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen; die Kosten der Veranstaltung sind so gering wie möglich zu halten. Reinertrag ist der Betrag, der sich aus der Summe der Entgelte nach Abzug von Kosten, Gewinnsumme und Steuern ergibt. Für den Reinertrag und die Ge-

winnsumme sollen im Spielplan jeweils mindestens 30 vom Hundert der Entgelte vorgesehen sein und es darf kein Grund zu der Annahme bestehen, dass diese Anteile nicht erreicht werden. Bei der Antragstellung ist eine Kalkulation vorzulegen, aus der sich die voraussichtlichen Kosten der Veranstaltung, die Gewinnsumme, die Steuern und der Reinertrag ergeben. Zeigt sich nach Erteilung der Erlaubnis, dass die kalkulierten Kosten voraussichtlich überschritten werden, ist dies der Erlaubnisbehörde unverzüglich anzuzeigen und eine neue Kalkulation vorzulegen.

(2) In den Kosten der Lotterie dürfen Kosten von Dritten im Sinne des § 14 Abs. 2 nach Art und Umfang nur insoweit berücksichtigt werden, als sie den Grundsätzen wirtschaftlicher Betriebsführung entsprechen. Die Vergütung des Dritten soll nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden.

(3) Der Veranstalter hat der zuständigen Behörde alle Unterlagen vorzulegen und alle Auskünfte zu erteilen, die zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Lotterie erforderlich sind. Insbesondere hat er eine Abrechnung vorzulegen, aus der sich die tatsächliche Höhe der Einnahmen, des Reinertrages, der Gewinnausschüttung und der Kosten der Veranstaltung ergibt.

(4) Die zuständige Behörde kann auf Kosten des Veranstalters einen staatlich anerkannten Wirtschaftsprüfer beauftragen oder dessen Beauftragung vom Veranstalter verlangen, damit ein Gutachten zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Planung oder Durchführung der Lotterie, insbesondere zur Angemessenheit der Kosten der Lotterie, erstattet und der Behörde vorgelegt wird. Die Kosten des Gutachtens sind Kosten der Lotterie.

§ 16

Verwendung des Reinertrages

(1) Der Reinertrag der Veranstaltung muss zeitnah für den in der Erlaubnis festgelegten Zweck verwendet werden.

(2) Will der Veranstalter den Reinertrag für einen anderen als den in der Erlaubnis festgelegten gemeinnützigen, kirchlichen oder mildtätigen Zweck verwenden oder kann der Verwendungszweck nicht oder nicht zeitnah verwirklicht werden, hat der Veranstalter dies der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen. Diese kann nach Anhörung des Veranstalters den Verwendungszweck neu festlegen.

(3) Ein angemessener Anteil des Reinertrages soll in dem Land verwendet werden, in dem die Lotterie veranstaltet wird.

§ 17

Form und Inhalt der Erlaubnis

Die Erlaubnis wird schriftlich erteilt. In ihr sind insbesondere festzulegen

1. der Veranstalter sowie im Fall des § 14 Abs. 2 der Dritte,
2. Art, Ort oder Gebiet sowie Beginn und Dauer der Veranstaltung,
3. der Verwendungszweck des Reinertrages, die Art und Weise des Nachweises der Verwendung und der Zeitpunkt, zu dem der Nachweis zu erbringen ist,
4. der Spielplan und
5. die Vertriebsform.

§ 18 Kleine Lotterien

Die Länder können von den Regelungen des Staatsvertrages für nicht länderübergreifend veranstaltete Lotterien abweichen, bei denen

1. die Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigt,
2. der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und
3. der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen.

Vierter Abschnitt Gewerbliche Spielvermittlung

§ 19 Gewerbliche Spielvermittlung

Neben den §§ 4 bis 7 und unbeschadet sonstiger gesetzlicher Regelungen gelten für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers folgende Anforderungen:

1. Der gewerbliche Spielvermittler hat mindestens zwei Drittel der von den Spielern vereinnahmten Beträge für die Teilnahme am Spiel an den Veranstalter weiterzuleiten. Er hat die Spieler vor Vertragsabschluss in Textform klar und verständlich auf den für die Spielteilnahme an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hinzuweisen sowie ihnen unverzüglich nach Vermittlung des Spelauftrages den Veranstalter mitzuteilen.
2. Gewerbliche Spielvermittler und von ihnen oder den Spielinteressenten im Sinne des § 3 Abs. 6 beauftragte Dritte sind verpflichtet, bei jeder Spielteilnahme dem Veranstalter die Vermittlung offenzulegen.
3. Gewerbliche Spielvermittler sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass bei Vertragsabschluss ein zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuerberatenden Berufes befähigter Treuhänder mit der Verwahrung der Spielquittungen und der Geltendmachung des Gewinnanspruches gegenüber dem Veranstalter beauftragt wird. Dem Spielteilnehmer ist bei Vertragsabschluss ein Einsichtsrecht an den Spielquittungen, die in seinem Auftrag vermittelt worden sind, einzuräumen. Wird ein Gewinnanspruch vom Spielteilnehmer nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten beim Treuhänder geltend gemacht, so ist der Gewinnbetrag an den Veranstalter abzuführen.

Fünfter Abschnitt Besondere Vorschriften

§ 20 Spielbanken

Gesperrte Spieler dürfen am Spielbetrieb in Spielbanken nicht teilnehmen. Die Durchsetzung des Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

§ 21 Sportwetten

(1) Wetten können als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen (Sportwetten) er-

laubt werden. In der Erlaubnis sind Art und Zuschnitt der Sportwetten im Einzelnen zu regeln.

(2) Die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten muss organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und personell getrennt sein von der Veranstaltung oder Organisation von Sportereignissen und dem Betrieb von Einrichtungen, in denen Sportveranstaltungen stattfinden. Die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten oder mit Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten ist nicht zulässig. Wetten während des laufenden Sportereignisses sowie über Telekommunikationsanlagen sind verboten.

(3) Gesperrte Spieler dürfen an Wetten nicht teilnehmen. Die Durchsetzung des Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

§ 22 Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential

(1) Die Höhe planmäßiger Jackpots ist zur Erreichung der Ziele des § 1 in der Erlaubnis zu begrenzen; § 9 Abs. 3 Satz 2 ist anzuwenden.

(2) Gesperrte Spieler dürfen an Lotterien der in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, nicht teilnehmen. Die Durchsetzung dieses Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

Sechster Abschnitt Datenschutz

§ 23 Sperrdatei, Datenverarbeitung

(1) Mit der Sperrdatei werden die für eine Sperrung erforderlichen Daten verarbeitet und genutzt. Es dürfen folgende Daten gespeichert werden:

1. Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen,
2. Aliasnamen, verwendete Falschnamen,
3. Geburtsdatum,
4. Geburtsort,
5. Anschrift,
6. Lichtbilder,
7. Grund der Sperre,
8. Dauer der Sperre und
9. meldende Stelle.

Daneben dürfen die Dokumente, die zur Sperrung geführt haben, gespeichert werden.

(2) Die gespeicherten Daten sind im erforderlichen Umfang an die Stellen zu übermitteln, die Spielverbote zu überwachen haben. Die Datenübermittlung kann auch durch automatisierte Abrufverfahren erfolgen.

(3) Datenübermittlungen an öffentliche Stellen, insbesondere an Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, sind nach den gesetzlichen Vorschriften zulässig.

(4) Erteilte Auskünfte und Zugriffe im elektronischen System sind zu protokollieren.

(5) Die Daten sind sechs Jahre nach Ablauf der Sperre zu löschen. Es ist zulässig, die Löschung am Ende des sechsten Jahres vorzunehmen.

(6) Soweit in diesem Staatsvertrag nichts anderes bestimmt ist, sind die jeweiligen Vorschriften für den Schutz personenbezogener Daten anzuwenden, auch wenn die Daten nicht in Dateien verarbeitet oder genutzt werden.

Siebter Abschnitt Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 24 Regelungen der Länder

Die Länder erlassen die zur Ausführung dieses Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen. Sie können weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermitteln von Glücksspielen festlegen. In ihren Ausführungsgesetzen können sie auch vorsehen, dass Verstöße gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages mit Geldbuße oder Strafe geahndet werden.

§ 25 Weitere Regelungen

(1) Die bis zum 1. Januar 2007 erteilten Konzessionen, Genehmigungen und Erlaubnisse der Veranstalter im Sinne des § 10 Abs. 2 und die ihnen nach Landesrecht gleichstehenden Befugnisse gelten – soweit nicht im Bescheid eine kürzere Frist festgelegt ist – bis zum 31. Dezember 2008 als Erlaubnis mit der Maßgabe fort, dass die Regelungen dieses Staatsvertrages – abgesehen vom Erlaubniserfordernis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 – Anwendung finden. Die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 haben zum 1. Januar 2009 eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 einzuholen.

(2) Abs. 1 findet entsprechende Anwendung auf die Vermittler von erlaubten öffentlichen Glücksspielen (einschließlich der Lotterie-Einnehmer der Klassenlotterien und der gewerblichen Spielvermittler). Soweit Vermittler in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters eingegliedert sind, stellt der Veranstalter den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 für die für ihn tätigen Vermittler.

(3) Abweichend von § 10 Abs. 2 kann das Land Rheinland-Pfalz seine Aufgabe nach § 10 Abs. 1 durch ein betrautes Unternehmen wahrnehmen.

(4) Die zuständige Behörde kann eine Lotterie, die bei Inkrafttreten dieses Vertrages von mehreren Veranstaltern in allen Ländern durchgeführt wird und bei der der Reinertrag ausschließlich zur Erfüllung der in § 10 Abs. 4 genannten Zwecke verwandt wird, abweichend von § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 13 Abs. 2, § 14 Abs. 1 Nr. 1 und § 15 Abs. 1 Satz 3 erlauben.

(5) Der Reinertrag von Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens muss mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen. Der Reinertrag ist für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke zu verwenden. Erlaubnisse können allgemein erteilt werden.

(6) Die Länder können befristet auf ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages abweichend von § 4 Abs. 4 bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 vorliegen und folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler wird durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet; die Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz zur geschlossenen Benutzergruppe sind zu beachten.
2. Die Beachtung der in der Erlaubnis festzulegenden Einsatzgrenzen, die 1 000 Euro pro Monat nicht überschreiten dürfen, und des Kreditverbots ist sichergestellt.
3. Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung und die Möglichkeit interaktiver Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe sind ausgeschlossen; davon kann regelmäßig bei Lotterien mit nicht mehr als zwei Gewinnscheiden pro Woche ausgegangen werden.
4. Durch Lokalisierung nach dem Stand der Technik wird sichergestellt, dass nur Personen teilnehmen können, die sich im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhalten.
5. Ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept ist zu entwickeln und einzusetzen; seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren.

§ 26 Verhältnis zu bestehenden Regelungen für die Klassenlotterien

(1) Soweit die Regelungen des Staatsvertrags zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen über eine Staatliche Klassenlotterie vom 26. Mai 1992 (SKL-Staatsvertrag) oder die Regelungen für die Nordwestdeutsche Klassenlotterie in der Vereinbarung der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Freie und Hansestadt Hamburg, Freie Hansestadt Bremen, Saarland, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zum gemeinsamen Betrieb einer staatlichen Klassenlotterie vom 23. Dezember 1992 (NKL-Ländervereinbarung) im Widerspruch zu Regelungen dieses Staatsvertrags stehen, sind die Regelungen dieses Staatsvertrags vorrangig anzuwenden.

(2) Eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 wird den Klassenlotterien abweichend von Art. 4 des SKL-Staatsvertrags und abweichend von Art. 2 der NKL-Ländervereinbarung von den nach diesem Staatsvertrag zuständigen Behörden erteilt.

§ 27 Evaluierung

Die Auswirkungen dieses Staatsvertrages sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirats zu evaluieren. Das Ergebnis ist drei Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages vorzulegen.

§ 28 Befristung, Fortgelten

(1) Dieser Staatsvertrag tritt mit Ablauf des vierten Jahres nach seinem Inkrafttreten außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung des Ergeb-

nisses der Evaluation (§ 27) bis Ende des vierten Jahres mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages beschließt. In diesem Fall gilt der Staatsvertrag unter den Ländern fort, die dem Beschluss zugestimmt haben.

(2) Der Staatsvertrag kann von jedem der Länder, in denen er fortgilt, zum Schluss eines Kalenderjahres gekündigt werden. Die Kündigung ist schriftlich gegenüber dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu erklären. Die Kündigung eines Landes lässt das zwischen den übrigen Ländern bestehende Vertragsverhältnis unberührt, jedoch kann jedes der übrigen Länder das Vertragsverhältnis binnen einer Frist von drei Monaten nach Eingang der Benachrichtigung über die gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Ministerpräsidenten-

konferenz erfolgte Kündigungserklärung zum selben Zeitpunkt kündigen.

§ 29

Inkrafttreten

(1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2008 in Kraft. Sind bis zum 31. Dezember 2007 nicht mindestens 13 Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.

(2) Mit Inkrafttreten dieses Staatsvertrages tritt der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 18. Dezember 2003/13. Februar 2004 außer Kraft.

Für das Land Baden-Württemberg:
Stuttgart, den 31. Juli 2007

G. Oettinger

Für den Freistaat Bayern:
München, den 7. Mai 2007

Edmund Stoiber

Für das Land Berlin:
Berlin, den 19. März 2007

Klaus Wowereit

Für das Land Brandenburg:
Potsdam, den 23. Februar 2007

M. Platzeck

Für die Freie Hansestadt Bremen:
Bremen, den 9. Mai 2007

Jens Böhrnsen

Für die Freie und Hansestadt Hamburg:
Hamburg, den 4. Mai 2007

Ole v. Beust

Für das Land Hessen:
Wiesbaden, den 26. April 2007

R. Koch

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern:
Schwerin, den 31. Januar 2007

H. Ringstorff

Für das Land Niedersachsen:
Hannover, den 25. April 2007

Christian Wulff

Für das Land Nordrhein-Westfalen:
Düsseldorf, den 22. Mai 2007

Rüttgers

Für das Land Rheinland-Pfalz:
Mainz, den 8. Mai 2007

Kurt Beck

Für das Saarland:
Saarbrücken, den 30. Januar 2007

Peter Müller

Für den Freistaat Sachsen:
Dresden, den 9. Mai 2007

Georg Milbradt

Für das Land Sachsen-Anhalt:
Magdeburg, den 8. Mai 2007

Böhmer

Für das Land Schleswig-Holstein:
Kiel, den 20. Juli 2007

Peter Harry Carstensen

Für den Freistaat Thüringen:
Erfurt, den 20. April 2007

Dieter Althaus

Anhang**„Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“**

Zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht gelten die folgenden Richtlinien:

1. Die Veranstalter
 - a) benennen Beauftragte für die Entwicklung von Sozialkonzepten,
 - b) erheben Daten über die Auswirkungen der von ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht und berichten hierüber sowie über den Erfolg der von ihnen zum Spielerschutz getroffenen Maßnahmen alle zwei Jahre den Glücksspielaufsichtsbehörden,
 - c) schulen das für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, wie z. B. dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz,
 - d) schließen das in den Annahmestellen beschäftigte Personal vom dort angebotenen Glücksspiel aus,
 - e) ermöglichen es den Spielern, ihre Gefährdung einzuschätzen, und
 - f) richten eine Telefonberatung mit einer bundesweit einheitlichen Telefonnummer ein.
2. Eine Information über Höchstgewinne ist mit der Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust zu verbinden.
3. Die Vergütung der leitenden Angestellten von Glücksspielveranstaltern darf nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden.

Begründung zum Landesgesetz

A. Allgemeines

Nach dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01), das zwar unmittelbar nur zu Sportwetten in Bayern ergangen ist, jedoch nach den §§ 31 und 35 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes auch für alle anderen Länder gilt (vgl. u. a. BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2006 – 1 BvR 138/05 – für Nordrhein-Westfalen und BVerfG, Beschluss vom 2. August 2006 – 1 BvR 2677/04 – für Baden-Württemberg), müssen die Länder ihr Sportwettenrecht spätestens bis Ende des Jahres 2007 entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht den Gesetzgebern gesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben neu regeln, damit die bestehenden Monopole auch ab dem 1. Januar 2008 noch verfassungs- und europarechtskonform sind.

Folgende verfassungsrechtliche Vorgaben hat das Bundesverfassungsgericht an die neue gesetzliche Regelung gestellt:

- Konsequente Ausrichtung am Ziel der Bekämpfung von Wertsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft.
- Inhaltliche Kriterien über Art und Zuschnitt der Sportwetten und Vorgaben zur Beschränkung ihrer Vermarktung.
- Die Werbung für das Wettangebot hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Wettmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten zu beschränken.
- Die Einzelausgestaltung ist am Ziel der Suchtbekämpfung und damit verbunden des Spielerschutzes auszurichten, auch etwa durch Vorkehrungen wie der Möglichkeit der Selbstsperre.
- Geboten sind Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, die über das bloße Bereithalten von Informationsmaterial hinausgehen.
- Die Vertriebswege sind so auszuwählen und einzurichten, dass Möglichkeiten zur Realisierung des Spieler- und Jugendschutzes genutzt werden. Insbesondere eine Verknüpfung von Wettmöglichkeiten mit Fernsehübertragungen von Sportereignissen würde dem Ziel der Suchtbekämpfung zuwiderlaufen und die mit dem Wetten verbundenen Risiken verstärken.
- Schließlich hat der Gesetzgeber die Einhaltung dieser Anforderungen durch geeignete Kontrollinstanzen sicherzustellen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist zum Sportwettenrecht ergangen. Gleichwohl sind diese Grundsätze auf die anderen Bereiche des Glücksspielwesens zu übertragen, auch wenn diese unterschiedliche Gefährdungspotentiale aufweisen.

Die gesetzlichen Beschränkungen des Glücksspielangebots dienen in erster Linie der Abwehr von Gefahren für die Bevölkerung, die sich aus der Ausnutzung der Spielleidenschaft ergeben können. Dabei soll der Umstand genutzt werden, dass gegenüber staatlichen Betrieben umfangreichere und intensivere Informations-, Kontroll- und Einwirkungsmöglich-

keiten bestehen als gegenüber privaten Unternehmen. Die Gestaltung und Kontrolle der Glücksspielbetriebe sollen insbesondere die Abwehr der mit der natürlichen Spielleidenschaft verbundenen negativen Folgen des öffentlichen Glücksspiels – von der Spielsucht über die hohe Betrugsanfälligkeit und eine vielfältige Umfeld- und Anschlusskriminalität bis zum Missbrauch des Spielbetriebs für Geldwäsche – verbessern und die Berücksichtigung der öffentlichen Belange bei der Glücksspielaufsicht effektuieren. Die Abschöpfung von Mitteln aus Lotterie- und Sportwettveranstaltungen ist ein Weg zur Suchtbekämpfung. Damit wird die Möglichkeit der Gewinnausschüttung an die Spielerinnen und Spieler und somit der Spielanreiz begrenzt. Dieser Weg ist als Konsequenz aus dem zum Zweck der Gefahrenabwehr errichteten öffentlichen Monopolsystem notwendig.

Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht mit dem als Anlage beigefügten Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV –) den vorgenannten verfassungsrechtlichen Anforderungen, die mit denen des Rechts der Europäischen Union übereinstimmen. Er ersetzt die bisher im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (GVBl. 2004 S. 322 – 325 –, BS Anhang I 134) und die hierzu im Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 14. Juni 2004 (GVBl. S. 322, BS Anhang I 134) enthaltenen Vorschriften.

Das neue Gesetz gewährleistet, dass zum 1. Januar 2008 in Rheinland-Pfalz ein verfassungs- und europarechtskonformes Glücksspielrecht besteht. Auf die in Anlage beigefügten Schreiben an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Juni 2006, vom 24. April 2007, vom 22. Mai 2007 und vom 6. Juli 2007 wird in diesem Zusammenhang besonders hingewiesen.

Der Glücksspielstaatsvertrag wurde nach Unterrichtung des Landtags am 8. Mai 2007 unterzeichnet und bedarf gemäß Artikel 101 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz der Zustimmung des Landtags durch Gesetz.

Gender-Mainstreaming

Das Gesetz hat keine unterschiedlichen Auswirkungen auf die jeweils spezifische Lebenssituation von Frauen und Männern.

Gesetzesfolgenabschätzung

Eine Gesetzesfolgenabschätzung ist entbehrlich, da es echte Regelungsalternativen mit unterschiedlichen Regelungsfolgen nicht gibt. Die politische Entscheidung ist die Beibehaltung des staatlichen Glücksspielmonopols aus ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten. Der Glücksspielstaatsvertrag ist unterzeichnet. Er bedarf zu seiner Umsetzung zwingend der Zustimmung des Landtags durch Gesetz. Unter Berücksichtigung der politischen Grundsatzentscheidung kann nur so ein verfassungs- und europarechtskonformer Zustand hergestellt werden.

Konnexitätsprinzip

Durch die Zuweisung der Zuständigkeit an die örtliche Ordnungsbehörde in § 12 Abs. 2 wird das Konnexitätsprinzip berührt. Konkrete Auswirkungen ergeben sich daraus vor-

liegend jedoch nicht, da nach fachlicher Einschätzung eine wesentliche finanzielle Mehrbelastung im Sinne von § 1 Abs. 1 des Konnexitätsausführungsgesetzes nicht zu erwarten ist.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1

Die Bestimmung enthält die zum Wirksamwerden des Glücksspielstaatsvertrags erforderliche Zustimmung des Landtags und den Hinweis auf die im Anschluss an das Landesgesetz erfolgende Veröffentlichung des Glücksspielstaatsvertrags.

Zu § 2

Absatz 1 sieht den Ausbau eines flächendeckenden Netzes von Beratungsstellen im Hinblick auf die Bekämpfung der Glücksspielsucht sowie hinreichender Fachkompetenz zur Beratung des Landes als Glücksspielaufsicht vor.

Absatz 2 legt fest, dass die konkrete Höhe des dafür abzuführenden Betrags durch die zuständige Behörde gegenüber dem Veranstalter oder dem die Veranstaltung durchführenden Dritten in der Erlaubnis bestimmt wird.

Zu § 3

Die Vorschrift dient der Umsetzung des § 11 GlüStV. Durch Förderung geeigneter Projekte, für die sich ein Bedarf auch aus den Erkenntnissen der Glücksspielaufsicht ergeben kann, gegebenenfalls auch in Abstimmung mit anderen Ländern und dem nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV zu bildenden Fachbeirat, soll nicht nur die Erforschung der Glücksspielsucht im engeren Sinn, sondern auch die Forschung zur Vermeidung von Anreizen zum Entstehen von Glücksspielsucht sowie zur Entwicklung von Beratungs- und Behandlungsansätzen vorangetrieben werden.

Zu § 4

Die Vorschrift enthält ergänzende Bestimmungen über die Sperr Sperre. Das bisherige Angebot der Klassenlotterien unterfällt wegen des niedrigen Gefährdungspotentials nicht dem Sperrsystem. Absatz 1 ergänzt die bezüglich der Sperr Sperre vorgesehenen Regelungen der §§ 8 und 23 GlüStV und stellt klar, dass die erhobenen Daten neben der Nutzung in anonymisierter Form für Forschungszwecke ausschließlich zur Kontrolle der Sperr Sperre verwendet werden dürfen. Absatz 2 bezeichnet die verantwortliche Stelle im Sinne des Datenschutzrechts.

Zu § 5

Absatz 1 Satz 1 regelt das staatliche Lotterielotterie- und Sportwettenmonopol in Rheinland Pfalz, zu dessen Beibehaltung die Länder sich im Glücksspielstaatsvertrag verständigt haben. Zur Erfüllung seiner hoheitlichen Aufgabe ist das Land der Veranstalter für Lotterielotterien und Sportwetten. Über seine Beteiligung an der Süddeutschen Klassenlotterie, die als Anstalt des öffentlichen Rechts die Veranstaltereigenschaft im Sinne des § 10 Abs. 2 GlüStV besitzt, erfüllt das Land seine Aufgabe mittelbar. Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 1 weist die Aufgabe der Veranstaltung dem Ministerium der Finanzen zu, während die Aufsicht über diese Lotterielotterien und Sportwetten gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 dem Ministerium des Innen und für Sport obliegt.

Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 setzt § 10 Abs. 2 GlüStV um. Die nach Absatz 1 Satz 3 mögliche Beleihung soll klarstellen, dass die Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots mit dem Ziel einer effizienten Spielsuchtprävention eine hoheitlich wahrzunehmende Aufgabe darstellt. Mit einer hoheitlichen Zuordnung wird zudem verdeutlicht, dass es sich bei der staatlichen Angebotstätigkeit um ein kompetenzgebundenes Verwaltungshandeln handelt, das grundsätzlich auf den Hoheitsbereich des jeweiligen Landes beschränkt ist und nicht in Konkurrenz zu dem Verwaltungshandeln anderer Länder treten darf.

Die Absätze 2 und 3 Satz 1 stecken den gesetzlichen Rahmen ab für die dem Land Rheinland-Pfalz als Veranstalter zugewiesenen öffentlichen Glücksspiele. Das Spielbankgesetz bleibt hiervon unberührt. Absatz 3 Satz 2 ermöglicht die Erlaubnis weiterer Klassenlotterien in Rheinland-Pfalz.

Absatz 4 Satz 1 weist der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH die Aufgabe zu, die vom Land veranstalteten öffentlichen Glücksspiele durchzuführen, falls das Land die Gesellschaft im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 Halbsatz 2 beherrscht.

Bei der Regelung in Absatz 4 Satz 2 handelt es sich um eine deklaratorische Klarstellung. Nach § 25 Abs. 1 GlüStV gelten die bis zum 1. Januar 2007 erteilten Konzessionen, Genehmigungen und Erlaubnisse der Veranstalter unter den dort genannten Voraussetzungen bis zum 31. Dezember 2008 als Erlaubnis mit der Maßgabe fort, dass die Regelungen dieses Staatsvertrags – abgesehen vom Erlaubniserfordernis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 – Anwendung finden.

Es soll klargestellt werden, dass dem Land für den Übergang zu einer monopoladäquateren Ausgestaltung des Glücksspielwesens ein Zeitraum bis zum 31. Dezember 2008 verbleibt.

Zu § 6

Absatz 1 normiert die Voraussetzungen für eine Erlaubnis zum Veranstalten oder Vermitteln von Lotterielotterien und Sportwetten. Diese Voraussetzungen gelten grundsätzlich einheitlich für alle Veranstalter und für das Vermitteln der im Land erlaubten Veranstaltungen. Die Erlaubnisvoraussetzungen stellen sicher, dass künftig das Angebot an Lotterielotterien und Sportwetten und deren Vertrieb strikt unter den Gesichtspunkten des Vorrangs der Spielsuchtprävention, des Jugendschutzes sowie des Spielerschutzes und des Verbraucherschutzes begrenzt wird. Absatz 1 erstreckt die Erlaubnispflicht bewusst nicht auf alle öffentlichen Glücksspiele im Sinne des § 4 Abs. 1 GlüStV, damit eine Regelungskollision etwa mit dem Spielbankgesetz vermieden wird. Die nach dem dritten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrags erlaubten Lotterielotterien (wie etwa die Aktion Mensch e. V.) unterliegen regelmäßig nicht dem Sperrsystem nach § 8 GlüStV.

Absatz 1 Satz 2 soll sicherstellen, dass Veranstaltungen, die traditionell in Verbindung mit dem Fernsehen präsentiert werden und gemeinnützig sind, auch weiterhin Werbung im Fernsehen betreiben können, und dass für einen Übergangszeitraum bei Lotterielotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet erlaubt werden kann.

Die Absätze 2 und 3 regeln die Anforderungen an den Inhalt der Erlaubnisse für Veranstalter (Absatz 2) und für Vermittler (Absatz 3).

Eine erteilte Erlaubnis kann insbesondere aufgehoben werden, wenn

- Bestimmungen der Erlaubnis wiederholt nicht beachtet werden,
- der Veranstalter oder der Vermittler nicht genügend Vorsorge im Hinblick auf den erforderlichen Spieler- und Jugendschutz ergreift,
- die für die Abwicklung der Spielverträge erforderlichen Daten nicht vorgelegt werden,
- die eingenommenen Spieleinsätze nicht unverzüglich an den Veranstalter weitergeleitet werden,
- die Sicherheit des Spielgeschäfts sonst nachhaltig gefährdet wird,
- Gründe vorliegen, die das Versagen der Erlaubnis rechtfertigen würden,
- der Veranstalter oder der Vermittler in erhebliche Zahlungsschwierigkeiten gerät,
- geforderte Sicherheiten nicht geleistet werden oder
- Nachweise über geforderte Schulungen des Veranstalter oder des Vermittlers oder des jeweiligen Personals trotz Aufforderung nicht in angemessener Zeit vorgelegt werden.

Die Erlaubnispflicht des Vermittelns von öffentlichen Glücksspielen ist eine weitere Maßnahme zur Effektivierung der Spielsuchtbekämpfung.

Zu § 7

Absatz 1 bindet auch die Anzahl der vorhandenen Annahmestellen in das in sich konsistente Konzept des Landes zur Bekämpfung der Spielsucht ein.

Absatz 2 räumt die Möglichkeit ein, in Annahmestellen auch die Lotterie der „Glücksspirale“ und andere in Rheinland-Pfalz erlaubte Lotterien gemeinnütziger Veranstalter zu betreiben.

Absatz 3 Satz 1 enthält allgemeine Anforderungen an die räumlichen Gegebenheiten einer Annahmestelle. Absatz 3 Satz 2 schließt aus, dass Annahmestellen in einer Spielhalle oder einer ähnlichen Einrichtung eingerichtet werden. Zwar ergibt sich dies bereits aus Absatz 3 Satz 1, wird aber zur Klarstellung ausdrücklich normiert, um Zweifel über dessen Auslegung auszuschließen. Eine Kumulation des staatlichen Glücksspielangebots mit dem gewerblichen Glücksspielangebot in Spielhallen wäre mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags unvereinbar.

Absatz 4 enthält die weiteren Anforderungen, die der Betreiber einer Annahmestelle neben den Erlaubnisvoraussetzungen des § 6 Abs. 1, soweit diese für Annahmestellen einschlägig sind, erfüllen muss.

Absatz 5 bezweckt eine Kanalisierung der Erlaubnisanträge zum Betreiben einer Annahmestelle und stellt klar, dass für die in die Vertriebsorganisation eingegliederten Annahmestellen nur der Veranstalter oder die die Veranstaltung durchführende Gesellschaft die Anträge auf Erlaubnis stellen kann. Gleichzeitig wird das Ziel des Absatzes 1 unterstützt. Eine neue Annahmestelle darf nicht in Widerspruch zu dem vorgelegten Konzept stehen.

Zu § 8

Die Vorschrift enthält die weiteren Anforderungen, die ein Lotterie-Einsteher neben den Anforderungen des § 6 Abs. 1,

soweit sie für ihn einschlägig sind, erfüllen muss.

Eine erteilte Erlaubnis kann insbesondere aufgehoben werden, wenn

- Bestimmungen der Erlaubnis wiederholt nicht beachtet werden,
- der Lotterie-Einsteher nicht genügend Vorsorge im Hinblick auf den erforderlichen Spieler- und Jugendschutz ergreift,
- die für die Abwicklung der Spielverträge erforderlichen Daten nicht vorgelegt werden,
- die eingenommenen Spieleinsätze nicht unverzüglich an die veranstaltende Klassenlotterie weitergeleitet werden und Gewinne nicht unverzüglich an die Kundschaft ausgezahlt werden,
- die ordnungsgemäße Abwicklung des Spielgeschäfts sonst nachhaltig gefährdet wird,
- Gründe vorliegen, die das Versagen der Erlaubnis rechtfertigen würden,
- geforderte Sicherheiten nicht geleistet werden oder
- Nachweise über geforderte Schulungen des Lotterie-Einsteher und seines Personals trotz Aufforderung nicht in angemessener Zeit vorgelegt werden.

Zu § 9

Die Bestimmung stellt besondere Anforderungen an die Erteilung der Erlaubnis zum Veranstalten von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential und wirkt damit der erhöhten Suchtgefahr dieser Glücksspielarten entgegen.

Zu § 10

Die Vorschrift entspricht dem bisherigen § 9 des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel und enthält die zur Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens schon bisher für kleine Lotterien zulässigen Ausnahmen vom Staatsvertrag.

Zu § 11

Die Vorschrift weist die anfallenden Aufgaben den jeweils zuständigen Behörden zu.

Zu § 12

Absatz 1 Nr. 2 regelt die grundsätzliche und umfassende Zuständigkeit des für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständigen Ministeriums des Innern und für Sport für die nach § 4 GlüStV erforderlichen Erlaubnisse. Absatz 1 Nr. 1 weist nur für den Fall, dass Mittel aus dem öffentlichen Glücksspiel, ohne Berücksichtigung der zwangsläufig anfallenden durch Bundesgesetz geregelten Lotteriesteuer, nicht im Landeshaushalt vereinnahmt werden, die Zuständigkeit dem Ministerium der Finanzen zu. Durch die grundsätzliche Zuweisung der Zuständigkeit an das Ministerium des Innern und für Sport als einem nicht mit den Finanzangelegenheiten des Landes betrauten Ressort wird erreicht, dass die Aufsichtsbehörde eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufweist.

Die in Absatz 2 vorgesehene Übertragung der Zuständigkeit auf die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als zentrale Stelle gewährleistet die Einheitlichkeit in der Rechtsanwen-

dung und trägt dazu bei, den Gesetzesvollzug effizient zu gestalten. Die Absätze 3 und 4 entsprechen dem bisherigen § 11 Abs. 3 und 4 des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel.

Zu § 13

Die Vorschrift regelt, welche Verstöße gegen welche Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können. Der Bußgeldkatalog ist erforderlich, da die dort genannten Gebote der Abwehr von Gefahren für die Bevölkerung dienen, die sich aus der Ausnutzung der Spielleidenschaft für privates Gewinnstreben ergeben können. Eine Verletzung der Gebote steht diesem wichtigen Gemeinschaftsinteresse entgegen und läuft damit dem Ziel des Gesetzes zuwider. Die bisher geltende Höchstgrenze von 100 000 Euro ist auf eine angemessene Höhe anzuheben.

Zu § 14

§ 8 Abs. 1 des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel wird rückwirkend zum 1. Januar 2007 geändert. Um den Anforderungen von länderübergreifenden Veranstaltungen von Lotterien und Sportwetten gerecht zu werden, ist eine weitgehende Flexibilisierung der Konzessionsabgaben erforderlich. In dem neuen System kann das Land als Veranstalter entsprechende Anpassungen ohne Gesetzesänderung vornehmen.

Zu § 15

Da der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags außer Kraft treten wird, sind die diesbezüglichen Bestimmungen des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel aufzuheben. Hieraus folgt, dass die Regelungen über die Konzessionsabgabe ab 1. Januar 2008 entfallen. Ab diesem Zeitpunkt wird das Land Rheinland-Pfalz selbst Veranstalter von Lotterien und Sportwetten und hat damit selbst Anspruch auf die Spieleinsätze. Die Lotto Rheinland-Pfalz GmbH ist lediglich Durchführer.

Die den Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen betreffenden Bestimmungen des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel müssen hingegen bestehen bleiben.

Zu § 16

Absatz 1 regelt das gestufte Inkrafttreten des Gesetzes.

Absatz 2 regelt die Bekanntgabe des Inkrafttretens oder des Gegenstandsloswerdens des Glücksspielstaatsvertrags.

Absatz 3 regelt die Bekanntgabe des Fortgeltens des Glücksspielstaatsvertrags nach dem 31. Dezember 2011, wenn mindestens 13 Länder vor Ablauf der Befristung seine Fortgeltung beschließen.

Absatz 4 Satz 1 bestimmt, dass der Glücksspielstaatsvertrag in Rheinland-Pfalz als landesgesetzliche Regelung gelten soll, falls er nicht zustande kommt. Dies ist erforderlich, weil ansonsten in Rheinland-Pfalz ab dem 1. Januar 2008 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 rheinland-pfälzische Recht ab diesem Termin verfassungs- und europarechtswidrig und somit gegenstandslos.

Absatz 4 Satz 2 bestimmt, dass der Glücksspielstaatsvertrag trotz seiner befristeten Geltungsdauer von vier Jahren in Rheinland-Pfalz als landesgesetzliche Regelung fortgilt, falls bis zum 1. Januar 2012 nicht das Fortgelten des Glücksspielstaatsvertrags beschlossen wurde.

Absatz 5 regelt die jeweils erforderliche Bekanntgabe in den Fällen des Absatzes 4.

**Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland
(Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV)****Erläuterungen****A. Allgemeines****I. Ausgangslage****1. Lotteriestaatsvertrag**

Die Länder haben im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, der am 1. Juli 2004 in Kraft getreten ist, die Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von Glücksspielen und die Zulassung und Durchführung von Lotterien vereinheitlicht. Der Staatsvertrag geht von der ordnungsgerechten Aufgabe der Länder aus, 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. Dem sei 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 Beschäftigungsdellikte) entgegenzuwirken.

Glücksspiele weisen unterschiedliche Gefährdungspotentiale 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, sei vor allem Glücksspielen mit raschen Gewinnabfolgen, wie zum Beispiel Roulette, ein höheres Suchtpotential zu eigen als langsamen Spielen. Besondere Spielanreize bärigen auch solche Spiele, bei denen Wissen oder Können den Spielerfolg vermeintlich beeinflusst (zum Beispiel Sportwetten). Auch Lotterien hätten ein nicht unerhebliches Gefährdungspotential und könnten den Wunsch nach gefährlicheren Glücksspielarten wecken. Lotterien hätten je nach Art der Veranstaltung unterschiedliche Auswirkungen auf den Spieltrieb des Menschen. So seien 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 (so die Erläuterungen zum Staatsvertrag, A.II.).

Davon ausgehend differenziert der Staatsvertrag danach, welche Gefährdungspotentiale das jeweilige Glücksspiel aufweist. Glücksspiele mit einem besonderen Gefährdungspotential (zum

Beispiel Jackpotlotterien und bestimmte Wetten) werden den in § 5 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorbehalten. Denn bei diesen verfügen die Länder ergänzend zu den Möglichkeiten der Lottereaufsicht über weitergehende Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten, mit denen den Zielen des Staatsvertrages wirksam Rechnung getragen werden kann.

2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - (NJW 2006, S. 1261 ff.) grundsätzlich geklärt, welche Anforderungen das Grundrecht der Berufsfreiheit an die Errichtung eines staatlichen Sportwettmonopols stellt und inwieweit die damit einhergehenden Beschränkungen gerechtfertigt sein können. Die derzeitige Ausgestaltung des staatlichen Sportwettmonopols sei als mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar anzusehen. Insbesondere fehle es an Regelungen, die eine konsequente und aktive Ausrichtung des Sportwettangebots am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wetteucht materiell und strukturell gewährleisten. Dieses Regelungsdefizit werde auch durch den von sämtlichen Ländern ratifizierten Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland nicht ausgeglichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1264 ff.).

Diese Beurteilung der Rechtslage gilt nicht nur für Bayern, sondern ebenso für die anderen Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in den Beschlüssen der 2. Kammer des Ersten Senats vom 04.07.2006 – 1 BvR 138/05 – und vom 02.08.2006 – 1 BvR 2677/04 – für Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ausdrücklich festgestellt. Daher sind grundsätzlich alle Länder gehalten, den Bereich der Sportwetten nach Maßgabe der Gründe des Urteils vom 28. März 2006 neu zu regeln und einen verfassungsmäßigen Zustand entweder durch eine konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtete Ausgestaltung des Sportwettmonopols oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Sportwettangebote durch private Wettunternehmen herzustellen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1267).

In der Sache hat das Bundesverfassungsgericht die Einschätzung der Länder bestätigt, dass die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols ein geeignetes Mittel ist, die mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu bekämpfen. Dies gilt auch für die Annahme, dass eine Marköffnung aufgrund des dann entstehenden Wettbewerbs zu einer erheblichen Ausweitung von Wettangeboten und diese Ausweitung auch zu einer Zunahme von problematischem und suchtbeförderndem Verhalten führen würde (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1264).

3. Auftrag und Verfahren

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil vom 28. März 2006 dem Gesetzgeber bis Ende 2007 Zeit für eine Neuordnung des Sportwettenrechts gegeben. Die Regierungschefs der Länder haben daraufhin am 22.06.2006 beschlossen, einen neuen Lotteriestaatvertrag zu erarbeiten, der die Veranstaltung von Sportwetten im Rahmen des staatlichen Monopols entsprechend den Anforderungen der Sportwett-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts regelt. Dabei soll auch zu prüfen, ob und inwieweit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts auch für den Lotterieberreich Rechnung zu tragen ist.

Die Länder haben bereits im Juli 2006 Suchtexperten um eine erste Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts gebeten; deren Positionen sind in der Anlage in Stichpunkten tabellarisch zusammengefasst. Inwieweit den Forderungen der Suchtexperten Rechnung getragen wird, ergibt sich aus dem Text des Staatsvertrages und den jeweiligen Erläuterungen. Entsprechend dem Auftrag der Regierungschefs der Länder vom 19.10.2006 ist zu dem Entwurf des Staatsvertrages eine breit angelegte Anhörung der Verbände und sonstigen Stellen durchgeführt worden. Deren Ergebnisse sind den Regierungschefs der Länder bei ihrer Sitzung am 13. 12.2006 vorgelegt worden. Auf die Ergebnisse der Anhörung wird, soweit erforderlich oder angebracht, in den Erläuterungen hingewiesen.

II. Lösung

1. Fortentwicklung des Lotteriestaatvertrages

An den Kernzielen, die seit langem die Glücksspielgesetzgebung der Länder leiten und die im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland ihren Niederschlag gefunden haben, soll festgehalten werden. Eine Politik der strikten Regulierung des Glücksspiels, wie sie bisher stets verfolgt worden ist, ist zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit notwendig und geeignet.

Die im Auftrag der EU-Kommission erstellte Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung zum Glücksspielmarkt in der EU vom April 2006 belegt eindrucksvoll den Erfolg dieser Politik der strikten Regulierung und Kanalisierung des Glücksspiels. Danach ist das Lotteriel- und Glücksspielangebot in Deutschland bei einer langfristigen Betrachtung über 25 Jahre in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht gewachsen, sondern stabil geblieben (S. 1117 f.). Diese begrenzte Entwicklung wird in der Studie auch noch auf die traditionell hohe Abgabenbelastung von Erträgen aus dem Glücksspiel in Deutschland zurückgeführt.

Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sollen die bereits bisher verfolgten Ziele des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit in den materiellen und formellen Re-

gelingen konsequent ausgestaltet werden. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die Neuregelung tatsächlich durchgesetzt und mit vernünftigen Aufwand vollzogen werden kann. Spieler müssen vor Glücksspielsucht und ihren Folgen geschützt werden; dabei muss ein Schwerpunkt auf den Jugendschutz gelegt werden, weil Jugendliche gerade bei Sportwetten Zielgruppe sind und damit das ohnehin große Gefährdungspotential noch verstärkt wird. Zum anderen muss der Schutz der Allgemeinheit vor kriminellen Strukturen im und um das Glücksspiel gewährleistet werden.

Notwendig sind effektive Regeln

- zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht,
- zur Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots,
- zum Jugend- und zum Spielerschutz sowie
- zur Sicherstellung fairen Spiels und zum Schutz vor Kriminalität.

2. Kernziele des neuen Staatsvertrages

2.1 Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht

Erstes und wichtigstes Ziel ist die Vermeidung und die Bekämpfung der Glücksspiel- und Wertsucht. Mit den Regelungen zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren kommen die Länder der staatlichen Pflicht zum Schutz der Gesundheit der Bürger nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach. Sie verfolgen damit ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (vgl. EuGH, Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambell u. a., Slg. 2003, I-13076, Rn. 67 m.w.N.; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1263).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Urteil vom 28. März 2006 ausführlich mit dem Stand der Forschung auseinandergesetzt. Danach steht fest, dass Glücksspiele und Werten zu krankhaftem Suchtverhalten führen können (vgl. allgemein Meyer, Glücksspiel - Zahlen und Fakten, Jahrbuch Sucht 2005, S. 83 <91 ff.>; Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212). Wie bereits in den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag dargelegt, haben unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotential. Bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten spielen nach derzeitigem Erkenntnisstand an Automaten, die nach dem gewerblichen Spielrecht betrieben werden dürfen. An zweiter Stelle in der Statistik folgen Casino-Spiele. Alle anderen Glücksspielformen tragen gegenwärtig deutlich weniger zu problematischem und pathologischem Spielverhalten bei (vgl. Hayer/Meyer, Die Prävention problematischen Spielverhaltens, Journal of Public Health 2004, S. 288 <298>).

Speziell zu Sportwetten mit festen Gewinnquoten hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein abschließendes Urteil über das Suchtpotential derzeit noch nicht möglich ist. Erste Untersuchungen und internationale Erfahrungen sprächen dafür, dass die Gefährlichkeit zwar geringer sei als bei den so genannten "harten" Casino-Glücksspielen, aber durchaus vorhanden sei (vgl. Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 <218>). Wie sich das Suchtpotential im Hinblick auf Sportwetten entwickeln würde, wenn diese in erheblich ausgeweitetem Maße praktiziert würden, sei nicht absehbar. Auch wenn Sportwetten für die große Mehrheit der Spieler reinen Erholungs- und Unterhaltungsebene haben dürften (vgl. Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 <218>; Schmidt/Kahnert, Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen - Verbreitung und Prävention, Abschlussbericht vom August 2003, S. 166), dürfte der Gesetzgeber auch bei Sportwetten mit festen Gewinnquoten schon aufgrund des gegenwärtigen Erkenntnisstandes mit einem nicht unerheblichen Suchtpotential rechnen und dies mit dem Ziel der Abwehr einer höchstwahrscheinlichen Gefahr zum Anlass für Prävention nehmen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Jugendschutz. Diese verfassungsgerichtliche Beurteilung deckt sich mit den Einschätzungen, die die Länder bei Abschluss des Lotteriestaatvertrags der Unterscheidung von Glücksspielen mit besonderem Gefährdungspotential (wie Jackpotlotterien oder bestimmten Wetten) und Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential zugrunde gelegt haben. Sie wird auch durch die Suchtexperten bestätigt, die im Juli 2006 um eine erste Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts gebeten worden sind; die Positionen der Suchtexperten sind in beigefügter Übersicht tabellarisch zusammengefasst.

Aus diesem Befund werden im neuen Staatsvertrag folgende Konsequenzen gezogen:

Die zur Vermeidung von Glücksspielsucht notwendigen Schranken für die Veranstaltung, die Vermarktung und den Vertrieb von Glücksspielangeboten sollen allgemein für staatliche wie für private Veranstalter gelten; Abstriche von diesem Schutzniveau werden nur für Glücksspiele mit geringerem Gefährdungspotential zugelassen. Damit wird auch dem Hinweis der Spielsuchtexperten vor dem Bundesverfassungsgericht Rechnung getragen, dass ein erweitertes Glücksspielangebot nach eindeutigen Erkenntnissen der epidemiologischen Forschung untrennbar mit einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten verbunden ist, unabhängig davon, ob Glücksspiele in öffentlicher oder in gewerblicher Regie veranstaltet werden. Mehrere in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegte Studien zur nationalen und internationalen Forschungsliteratur und Äußerungen von Suchtexperten bestätigen die These, dass sowohl die Teilhabe als auch die Häufigkeit des Spielens in Zusammenhang mit der Vielfältigkeit des vorzufindenden Angebotes an Glücksspielen stehen (Bramer Institut für

Drogenforschung - BISDRG; Scottish Executive, Research on Social Impacts of Gambling; Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Berlin (ISFB), Charité – Universitätsmedizin Berlin).

Aufgenommen werden folgende neue Verbote:

- Das Glücksspiel im Internet soll verboten werden, weil es nach Feststellung des Bundesverfassungsgerichts und nach Aussage der Suchtexperten in besonderem Maße suchtgefährdend ist und eine Begrenzung des Glücksspiels bei Internetangeboten nicht zu erreichen ist. Das klare Verbot wird die Durchsetzung bei allen Beteiligten (vor allem Banken und Providern) erleichtern.
- Die Fernsehwerbung wird verboten, weil Werbung in diesem Medium die größte Breitenwirkung erzielt und häufig besonders auf Jugendliche und andere gefährdete Gruppen ausgerichtet ist (so auch die Literaturstudie von BISDRG). Die Werbung im Internet wird verboten, weil hier neben die Breitenwirkung und die Zielgruppenorientierung als zusätzliches Gefahrenelement der sofortige Übergang zur Teilnahme am Spiel tritt, der im Internet stets möglich ist. Mit diesen Werbeverboten wird nachvollzogen, was im Bereich der Tabakwerbung bereits europaweit geltendes Recht ist.

Ein unabhängiger Fachbeirat, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt, soll deren Sachverstand einbringen. Neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten Veranstalter dürfen – wenn überhaupt – nur nach Untersuchung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat erlaubt werden; das Gleiche gilt für die Vermittlung dieser Angebote. Zudem wird eine Verpflichtung der Länder aufgenommen, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicherzustellen.

2.2 Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots

Dieses Ziel soll auf zwei Wegen verfolgt und erreicht werden:

- Einerseits soll das bestehende Monopol bei Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential erhalten bleiben. Die Länder gehen dabei davon aus, dass die Suchtgefahren mit Hilfe eines auf die Bekämpfung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichteten Monopols mit staatlich verantwortetem Angebot effektiver beherrscht werden können als im Wege einer Kontrolle privater Veranstalter. Das Monopol bei der Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential ermöglicht es auch, die zur Suchtprävention notwendigen Begrenzungen des Angebots an Glücksspielen wirksam vorzunehmen. Diese Begrenzung des Angebots ist zur Vermeidung von Glücksspielsucht unabdingbar. Denn ein erweitertes Glücksspielangebot ist untrennbar mit einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten verbunden (s.o. 2.1). Dagegen ist bei der Vermittlung dieses staatlich verantworteten Glücksspielange-

bots ein Monopol nicht normiert. Vielmehr wird die Vermittlung – sei sie privat oder staatlich verantwortet – ihrerseits an die allgemein geltenden Vorschriften zu Werbung, Sozialkonzept, Aufklärung und über den Erlaubnisvorbehalt an die Ziele des Staatsvertrages (Insbesondere gemäß § 1 Nr. 1 und 2) gebunden.

- Andererseits wird ein umfassendes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufgenommen. Jede Veranstaltung oder Vermittlung öffentlicher Glücksspiele bedarf danach der Erlaubnis des jeweiligen Landes; die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele ohne diese Erlaubnis ist verboten. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Anspruch; die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Veranstaltung oder Vermittlung eines Glücksspiels den in § 1 festgelegten Zielen des Staatsvertrages zuwiderläuft.

2.3 Jugend- und Spielerschutz

Das strikte Verbot der Teilnahme Minderjähriger an öffentlichen Glücksspielen wird fortgeführt. Das Verbot muss gegenüber den Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen, insbesondere auch von Sportwetten, konsequent durchgesetzt werden; Verstöße müssen mit Sanktionen, ggf. auch dem Widerruf erteilter Erlaubnisse geahndet werden. Denn die Suchtexperten haben vor dem Bundesverfassungsgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass gerade unter Jugendlichen eine Hinwendung zu Wetten mit festen Gewinnquoten auffällig und eine Ausprägung problematischen Spielverhaltens bereits im Alter zwischen 13 und 18 Jahren erkennbar ist.

Zum Schutz des Spielers werden Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Dazu haben sie Sozialkonzepte aufzustellen, ihr Personal zu schulen und die Spieler über die Risiken des Spiels und Hilfsmöglichkeiten aufzuklären.

Vor allem aber soll ein übergreifendes Sperrsystem geschaffen werden, das Spielsüchtige oder erkennbar Spielsuchtgefährdete wirksam von der Teilnahme am Spiel ausschließt. Neben den Spielbanken sollen die Sperren auch bei Sportwetten und Lotterien in rascher Zeitfolge (tägliche Lotterien wie Keno, Minuten-Lotterien wie Quicky) durchgesetzt werden. Dazu werden die in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter verpflichtet, sich dem bestehenden Sperrsystem der Spielbanken anzuschließen. Damit wird eine Kernforderung der Suchtexperten erfüllt.

2.4 Sicherstellung fairen Spiels und Schutz vor Kriminalität

Zur Durchsetzung sämtlicher Anforderungen und zur wirksamen Bekämpfung illegalen Glücksspiels wird eine starke Glücksspielaufsicht geschaffen, die entsprechend der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nicht beim Finanzministerium ressortieren darf. Die Länder ver-

pfllichten sich zur Zusammenarbeit bei der Glücksspielaufsicht; die Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter werden zwischen den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder abgestimmt.

3. Einheitlicher Rahmen für alle Glücksspiele

Die Neuregelung bezieht in Fortentwicklung des Lotteriestaatsvertrags neben den Sportwetten in vollem Umfang auch die staatlichen und privaten Lotterien ein; auch hier ist eine Anpassung an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 28. März 2008 – bei Abstufungen im Detail – notwendig. Zusätzlich werden entsprechend den Empfehlungen der Spielsuchtspezialisten auch für die Spielbanken die notwendig länder einheitlich zu treffenden und zu vollziehenden Vorschriften zum Spielerschutz, insbesondere zu den Spielersperren, in dem Staatsvertrag mit geregelt.

In den Staatsvertrag können – entgegen den fachlichen Vorschlägen der Suchtspezialisten – keine Anforderungen an das gewerbliche Spiel in Spielhallen aufgenommen werden. Hier sind die Länder an einer Regelung durch die abschließende Normierung des Bundes in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung gehindert; die in der Föderalismusreform Übertragene Zuständigkeit für die Spielhallen umfasst nur die (räumlich rezidierte) Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33c bis g GewO. Die Länder haben zwar bereits bei der Novelle der Spielverordnung (SpielV – i.d.F. der Bek. vom 27. Januar 2008, BGBl. I S. 280) wesentliche Forderungen zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit durchgesetzt; so geht das Verbot der unter Spielerschutzaspekten besonders problematischen Fun Games in § 6a SpielV auf Forderungen der Länder zurück, weil diese Geräte, von denen in Deutschland bis 2005 rund 80.000 nominell als Unterhaltungsspielgeräte aufgestellt worden waren, faktisch unter Verstoß gegen sämtliche Höchstgewinn- und Verlustgrenzen der Spielverordnung als Glücksspielautomaten betrieben wurden. Darüberhinaus ist auf Forderung des Bundesrates das Verbot von Jackpotsystemen und sonstigen Gewinnchancen und Vergünstigungen in § 9 Abs. 2 SpielV aufgenommen und die von der Bundesregierung vorgesehene Erweiterung der Zahl der in einer Spielhalle zulässigen Geldspielgeräte deutlich zurückgenommen worden (BR-Drucks. 855/05 (Beschlüsse)). Die Länder gehen jedoch davon aus, dass der Bund aus den Feststellungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2008 für das gewerbliche Spiel in Spielhallen und Gaststätten die Konsequenzen zieht und in gleicher Weise wie der vorliegende Staatsvertrag die notwendigen Bedingungen zum Schutz der Spieler und zur Vermeidung und Bekämpfung der Spielsucht sicherstellt.

III. Alternativen

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Neuordnung des Sportwettenrechts auch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Sportwettangebote durch private Wettunternehmen zugelassen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2008, a.a.O., S. 1267). Diese Alternative ist aus ordnungs- und gesellschaftspolitischen Gründen – jedenfalls unter den gegenwärtig gegebenen Umständen – abzulehnen:

- Eine Zulassung privater Wettunternehmen in einem derartigen "Glücksspielmarkt" würde zu einer enormen Expansion des Angebots führen. Dies zeigen die Prognosen interessierter Kreise wie die Feststellungen der Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels. Bei der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages wurde diese Befürchtung erneut bestätigt. So wurden von den Buchmacherverbänden Prognosen vorgelegt, denen zufolge bei Aufgabe der strikten Regulierung bis 2010 ein Umsatz privater Wettvermittler allein in Wetthops und durch Wett-Terminals von ca. 5,2 Mrd. € erwartet werde. Dies entspräche einer Verzehnfachung der gegenwärtig in Annahmestellen getätigten Umsätze.
- Mit dem "Glücksspielmarkt" würde im gleichen Maß die Zahl der suchtkranken und suchtgefährdeten Glücksspieler steigen. Zugleich wäre mit einem Anstieg der Begleit- und Beschäftigungskriminalität zu rechnen.
- Eine Dämpfung dieses Angebotes wäre auch nicht durch die in Deutschland traditionell hohe Abgabenbelastung (s.o. II.1.) zu erreichen, weil angesichts des Steuerwettbewerbs in der EU (mit Abgabensätzen bis weit unter 0,5 %) ein Ausweichen der privaten Unternehmen zu erwarten wäre, dem aus europä- und verfassungsrechtlichen Gründen im nationalen Recht nicht begegnet werden könnte.

Die Kernziele des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit wären damit nicht wirksam zu erreichen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zum Ersten Abschnitt

Die Vorschriften dieses Abschnitts setzen in Bezug auf die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettwucht, die Schaffung der Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung sowie die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes einen einheitlichen Rahmen. Zwar ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2008 allein zu Sportwetten ergangen, die dort festgelegten Anforderungen an die ordnungsgerechte Ausgestaltung des Glücksspielrechts sind jedoch auf andere Formen von Glücksspielen übertragbar. Ziel der Vorschriften des ersten Abschnitts ist es daher, das Angebot sowohl des staatlichen als auch des privaten

Glücksspiels von Maßnahmen der Prävention abhängig zu machen, die sich bundesweit auf alle Formen des Glücksspiels erstrecken.

Zu § 1 (Ziele des Staatsvertrages)

Durch die neue Strukturierung der Vorschrift wird deutlich, dass wichtigstes Ziel des Staatsvertrages die Verhinderung von Glücksspiel- und Wertsucht ist. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Länder angehalten, die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.

Insofern umfassen die unter Nr. 1 aufgeführten Ziele als Oberbegriffe 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 (so Nr. 2). Ein unbegrenztes Angebot würde demgegenüber zu einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten führen; eine Eindämmung der Glücksspiel- und Wertsucht ließe sich damit nicht erreichen (s.o. bei A.II.2.1 und 2.2).

Die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes in Nr. 3 ist ebenfalls ein wesentliches Element der Suchtbekämpfung. Gerade unter Jugendlichen ist nach Auskunft von Suchtexperten eine Ausprägung problematischen Spielverhaltens bereits im Alter ab 13 Jahren erkennbar.

Nr. 4 bezieht sich auf kriminelle Aktivitäten, die in Verbindung mit dem Glücksspielbereich auftreten können. Die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen gewährleistet Schutz vor betrügerischen Aktivitäten während des Glücksspiels. Darüber hinaus wird die Kriminalität im Umfeld des Glücksspielbereichs in den Blick genommen; auch hier sollen Gefahren für die Bevölkerung durch Abwehr der mit Glücksspielen verbunden Folge- und Begleitkriminalität vermieden werden. Die Schaffung einer Glücksspielaufsicht in § 9 des Staatsvertrages mit entsprechenden umfangreichen Befugnissen gewährleistet die Erreichung dieses Ziels.

Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Aus der systematischen Stellung der Vorschrift folgt, dass die Länder die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Glücksspiel unter dem Aspekt der Suchtvermeidung und -bekämpfung regeln. Satz 1 erweitert den Anwendungsbereich des Staatsvertrages, der bislang auf die „gewerbliche“ Spielvermittlung beschränkt war, auf jede Form der Vermittlung. Satz 2 bezieht Spielbanken in den Anwendungsbereich des Staatsvertrages ein, weil Casinospiele in Spielbanken zu den Glücksspielen mit dem höchsten Suchtpotential zählen. Sie können daher von dem mit diesem Staatsvertrag verfolgten Ziel, bundesweit einheitliche Maßstäbe zur Verhinderung der Glücksspielsucht zu setzen, nicht ausgenommen werden. Eine vollständige Re-

gelung des Spielbankenrechts ist angesichts der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern nicht beabsichtigt.

Daher gelten für Spielbanken nur die an dieser Stelle ausdrücklich genannten Vorschriften. Danach sind die Allgemeinen Bestimmungen (§§ 1, 3 und 4), die Vorschriften zur Werbung (§ 5), über Sozialkonzepte (§ 6), die Verpflichtung zur Aufklärung (§ 7) und zur Spielersperr (§§ 8, 20 und 23) auf Spielbanken anzuwenden.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Die geltenden Bestimmungen in den Absätzen 1 bis 3 werden unverändert übernommen. 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 Spiel Ausgang entscheidend sind. Beim Zusammentreffen beider Elemente ist durch eine wertende Gesamtbetrachtung festzustellen, welches Element (Zufall oder Geschicklichkeit) überwiegt. Das gilt auch bei sog. Telefongewinnspielen in Fernsehen und Hörfunk, bei denen zunächst ein Zufallsgenerator über die Weiterleitung der Anrufe in das Studio entscheidet; notwendig ist auch hier eine Gesamtbetrachtung des Spiels und der ggf. enthaltenen Wissens- und Geschicklichkeitselemente. Ein Glücksspiel liegt im Übrigen nicht vor, wenn ein Entgelt nicht verlangt wird. Ein solches Verlangen ist nicht gegeben, wenn neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit (z. B. via Mehrwertdienst) eine gleichwertige, praktikable und unentgeltliche Alternative – z. B. durch Postkarte, E-Mail oder via Internet – zur Teilnahme an demselben Spiel angeboten wird. Der Schwerpunkt bei der Regulierung der sog. Telefongewinnspiele muss deshalb im Verbraucherschutz liegen, wo das Problem in seiner Gesamtheit – unbeinträchtigt von den Grenzen einer Glücksspielrechtlichen Betrachtung – gelöst werden kann.

In Absatz 1 wird ein Satz 3 angefügt, der klarstellt, dass auch Wetten auf den Eintritt oder den Ausgang eines zukünftigen Ereignisses Glücksspiele sind. Zwar zählen Wetten nach überwiegender Rechtsansicht bereits aufgrund der Definition von Absatz 1 Satz 1 und 2 zu Glücksspielen. Eine weitergehende Klarstellung erscheint jedoch geboten, weil es zu dieser Frage in Literatur und Rechtsprechung trotz höchstrichterlichen Entscheidungen, die die Einordnung von Wetten als Glücksspiel bestätigen, nach wie vor vereinzelt Stimmen gibt, die Wetten unter die Geschicklichkeitsspiele subsumieren, weil vorgeblich nicht der Zufall, sondern die Sachkenntnis des Wettenden entscheidend für Gewinn und Verlust sein sollen.

Absatz 4 stellt entsprechend der bisherigen Rechtsprechung klar, dass Glücksspiele überall dort veranstaltet und vermittelt werden, wo die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Gilt die Übermittlung von Spielscheinen per Brief oder die Eröffnung der Teilnahme über das Internet

als Veranstaltung von Glücksspiel, so wird dieses letztlich auch dort veranstaltet, wo das Angebot ankommt. Dass bei der Internetnutzung der Veranstalter sein Angebot nicht an bestimmte Personen richtet, ändert daran nichts, weil durch die Einstellung eines Internetangebotes der Veranstalter jedem Spielinteressierten die Teilnahme von dessen Aufenthaltsort aus ermöglichen möchte. Dies gilt auch für Angebote, die vom Ausland aus in das Internet eingestellt werden, da auch hier eine Teilnahme am Glücksspiel von Deutschland aus ermöglicht wird (BGH, Urteil vom 01. April 2004 - I ZR 317/01 -, GewArch 2004, 336; BGH, Urteil vom 14. März 2002 - I ZR 279/99 -, NJW 2002, 2175 unter Hinweis auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/8587, S. 67 f. und den Bericht des Bundestags-Rechtsausschusses, BT-Drucks. 13/9064, S. 21); BGH, Urteil vom 28. Mai 1957 - I StR 839/56; BGH, Urteil vom 24. September 1957 - 5 StR 519/56; OLG Braunschweig, Urteil vom 10. September 1954 - Ss 128/54 -, NJW 1954, 1779 jeweils zu den §§ 284 ff. StGB).

In den Absätzen 5 und 6 werden die in die Vertriebsorganisation staatlicher oder staatlich beherrschter Veranstalter im Sinne des § 10 Abs. 2 eingegliederten Vermittler, nämlich die Annahmestellen der Lotteriegesellschaften der Länder und die Lotterie-Einsteher der Klassenlotterien, von den gewerblichen Spielvermittlern abgegrenzt, die einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermitteln oder Spielgemeinschaften zusammenführen und deren Spielbeteiligung vermitteln (s. § 14 Abs. 1 Lotteriestaatvertrag), ohne wie die Annahmestellen und die Lotterie-Einsteher in die Vertriebsorganisation des Veranstalters eingegliedert zu sein.

Zu § 4 (Allgemeine Bestimmungen)

Absatz 1 enthält ein umfassendes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Jede Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele bedarf der Erlaubnis, ohne diese Erlaubnis sind Veranstaltung und Vermittlung verboten. Neben der klarstellenden Funktion eines umfassenden Erlaubnisvorbehaltes ermöglicht die Vorschrift auch, Regelungen über abgestufte Sanktionen unterhalb des Strafrechts bei Verstößen gegen das Verbot zu treffen.

Der Erlaubnispflicht von Glücksspielen nach Absatz 1 unterliegen die Veranstalter und alle Personen, die dem Spieler die Teilnahme am Glücksspiel ermöglichen. Dazu gehören gegenwärtig u. a. die gewerblichen Spielvermittler und die Annahmestellen der Lotteriegesellschaften der Länder, die zwischen Veranstalter und Spieler vermitteln. Gleiches gilt für die Lotteriesteuernehmer der Klassenlotterien. Ein eigenes finanzielles Risiko kann, muss aber nicht mit dem Veranstalter oder Vermittler verbunden sein. Das zeigt das Angebot von Pokerspielen in den Spielbanken, bei denen der Casinobetreiber kein eigenes Risiko trägt.

Die Einführung einer staatsvertraglichen Erlaubnispflicht für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele ist als Reaktion auf die vielfachen Missstände notwendig, auf die die Suchtexperten von Anfang hingewiesen hatten und die durch Berichte der Verbraucherschutzverbände in der Anhörung erneut bestätigt worden sind. So sind laut Verbraucherzentrale Bundesverband in den letzten Jahren gewerbliche Spielvermittler dadurch aufgefallen, dass sie versuchten, mit besonders aggressiven Methoden Mitspieler zu werben und hierbei teilweise falsche Gewinnummen versprechen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband habe dahingehend eine Vielzahl von Verbraucherbeschwerden erhalten. Einige der Spielvermittler hätten wegen unlauterer Werbemethoden abgemahnt werden müssen. Die Beachtung der suchtpreventiven und allgemeinwohlbezogenen Zielsetzungen des Staatsvertrages muss deshalb durch eine vorgehende Prüfung in einem Erlaubnisverfahren gesichert werden.

Damit wird im wesentlichen nur klarstellend übernommen, was sich – angesichts des im Strafrecht anzuwendenden weiten Veranstalterbegriffs, der auch weite Teile der Vermittlung nach diesem Staatsvertrag erfasst (vgl. BGH, Urteil vom 28. November 2002 – 4 StR 260/02 – GewArch 2003, 332) – nach geltendem Recht aus §§ 284, 287 StGB ergibt. Denn diese bundese Gesetzlichen Strafnormen machen die Tatbestandsmäßigkeit oder jedenfalls die Rechtswidrigkeit des unter Strafe gestellten Verhaltens von dem Nichtbestehen einer behördlichen Erlaubnis abhängig, so dass den Ländern ein Spielraum für die Ausgestaltung der Voraussetzungen gewährt ist, unter denen von dem Verbot der Glücksspielveranstaltung Befreiung gewährt werden soll (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2006 – 6 C 19.06 –, Absatz-Nr. 49; BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2000 – 1 C 26.99 – GewArch 2000, 388). Die Länder sind bei dieser Regelung insbesondere nicht durch die gewerberechtlichen Vorschriften des Bundes gesperrt; dies räumt auch Prof. Dr. Horn in seinem Gutachten vom November 2006, das von einem gewerblichen Spielvermittler in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegt worden ist, unter Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juni 2006 ein (a.a.O., S. 39).

Absatz 2 unterstreicht die Ziele dieses Staatsvertrages, indem die Versagung einer Erlaubnis zwingend ist, wenn die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel den Zielen des § 1 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 und der Abwehr von damit verbundener Kriminalität kann eine Erlaubnis erteilt werden. Satz 2 stellt klar, dass eine Erlaubnis für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele nicht erteilt werden darf. Satz 3 stellt fest, dass es keinen Anspruch auf eine Glücksspielerlaubnis gibt.

Das in § 4 Abs. 2 eröffnete Ermessen ist entsprechend dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung und in den gesetzlichen Grenzen auszuüben (§ 40 VwVfG). Im Vordergrund steht danach die Förderung der Ziele des § 1, soweit nicht ein Widerspruch zu diesen Zielen bereits den zwingenden Versagungsgrund nach § 4 Abs. 2 Satz 1 begründet. Die in § 4 Abs. 2 vorgesehene Ermessensentscheidung eignet sich nicht dafür, zwischen privaten oder staatlichen Vermittlern zu unterscheiden; sie erlaubt vielmehr eine Steuerung nur nach den ordnungsgesetzlichen Zielen des § 1, wobei vor allem § 1 Nr. 1 (Verhinderung von Suchtgefahren) und Nr. 2 (Kanalisation und Begrenzung des Angebots) von maßgeblicher Bedeutung sein werden. Dass es somit vor allem auf eine Unterscheidung zwischen dem (legal) bestehenden Angebot und neu hinzukommenden Angeboten ankommt, wird auch durch die Fassung von § 9 Abs. 5 deutlich, der für neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten Veranstalter, aber auch für die Einführung neuer und die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler die vorherige Begutachtung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat vorschreibt. Ergänzend ist auf die Übergangsregelung in § 26 Abs. 1 und 2 zu verweisen, die Veranstalter und Vermittler von erlaubten Glücksspielen, für die in § 4 Abs. 1 erstmals eine Erlaubnispflicht begründet wird, für ein Jahr von dieser Pflicht freistellt und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind auch während dieser Übergangszeit zu erfüllen.

In Absatz 3 Satz 1 wird wie bisher klargestellt, dass die Erfordernisse des Jugendschutzes im Bereich des Glücksspiels besonders zu beachten sind. Dazu gehören die Anforderungen des Jugendschutzgesetzes (JuSchG). So sieht § 8 Abs. 1 JuSchG vor, dass die Anwesenheit in Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden darf. § 9 Abs. 2 JuSchG bestimmt, dass die Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit in der Öffentlichkeit Kindern und Jugendlichen nur auf bestimmten Veranstaltungen und nur unter der Voraussetzung gestattet werden darf, dass der Gewinn in Waren von geringem Wert besteht. Diese Anforderungen können auch durch Nebenbestimmungen konkretisiert werden.

In Absatz 3 Satz 2 ist – über das allgemeine Jugendschutzrecht hinausgehend – die Teilnahme von Minderjährigen an öffentlichen Glücksspielen uneingeschränkt verboten worden (so bereits § 4 Abs. 2 Satz 2 Lotteriesteuervertrag). Dieses Verbot 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. Auf Anregung der Suchtverbände in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages wird ein weiterer Satz 3 angefügt, der eine eigenständige Pflicht der Veranstalter und Vermittler begründet, sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme am Glücksspiel ausgeschlossen werden, deren Verletzung ihrerseits im Landesrecht als Ord-

nungswidrigkeit bußgeldbewehrt oder – bei mehrfachem Verstoß – zum Anlass für den Widerruf der Erlaubnis genommen werden kann.

Absatz 4 enthält das generelle Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und erstreckt sich auf alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere auf Lotterien, Sportwetten und den Bereich der Spielbanken. Damit wird eine wesentliche Forderung erfüllt, die das BVerfG in seinem Urteil vom 28. März 2008 aufgestellt hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebotes am Ziel der Bekämpfung der Wetsucht hat das BVerfG die Möglichkeit der Wettteilnahme über das Internet als bedenklich angesehen, zumal gerade dieser Vertriebsweg keine effektive Kontrolle des Jugendschutzes gewährleistet. Die Anonymität des Spielenden und das Fehlen jeglicher sozialen Kontrolle lassen es unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht als notwendig erscheinen, den Vertriebsweg "Internet" über den Sportwettenbereich hinaus in Frage zu stellen. Zur Sicherstellung der Ziele des § 1 ist es daher geboten, dem Glücksspielbereich den Vertriebsweg "Internet" grundsätzlich zu untersagen. Damit wird zudem eine Forderung der Suchtexperten erfüllt, die ein konsequentes Verbot von Internet-Wetten und Online-Glücksspielen verlangen.

Zu § 5 (Werbung)

Die Vorschrift normiert Werbegrenzungen für alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere Spielbanken, Sportwetten und Lotterien. Sie gelten auch für Glücksspiele, die rechtmäßig im Ausland veranstaltet und im Inland beworben werden dürfen, weil keine – die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende – Teilnahmemöglichkeit im Inland besteht, wie etwa die Werbung für ausländische Casinos in Deutschland. Ein spezielles Werbeverbot für Sportwetten ist darüber hinaus in § 21 geregelt.

Absatz 1 formuliert Vorgaben an die Werbung für öffentliches Glücksspiel, die in Einklang mit den Anforderungen der Suchtbekämpfung und des Spielerschutzes stehen.

Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass Werbung nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen darf. Jeder Art von Werbung ist ein gewisses Aufforderungs- bzw. Anreizmoment immanent. So definiert der Bundesgerichtshof Werbung als "jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern" (Urteil vom 09. Juni 2005 – I ZR 278/02). Vor diesem Hintergrund richtet sich das Verbot des gezielten Aufforderns, Anreizens oder Ermunterns zur Teilnahme am Glücksspiel in Satz 1 vor allem gegen unangemessene unsachliche Werbung. Verbieten sind insbesondere die Glücksspielsucht fördernde Formen der Werbung etwa durch

verkaufsfördernde Maßnahmen wie Rabatte, Gutscheine und ähnliche Aktionen. Auch wenn im Zusammenspiel von Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 der Werbelinhalt deutlich umrissen ist, betont Satz 2 ausdrücklich, dass Werbung sich weder an Minderjährige noch an vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten darf. Satz 3 von Abs. 2 macht inhaltliche Vorgaben. Danach muss Werbung – neben der Selbstverständlichkeit, dass diese nicht irreführend sein darf – deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die entsprechenden Suchtgefahren und Hilfsmöglichkeiten enthalten.

§ 5 Abs. 3 begründet ein umfassendes Werbeverbot im Fernsehen (sei es als Spotwerbung oder Dauerwerbesendung im Sinne des § 7 RStV oder als Sponsoring im Sinn des § 8 RStV), weil Werbung in diesem Medium durch seine Reichweite in besonderem Maß zum Gefährdungspotential von Glücksspielen beiträgt. Nicht zuletzt bei Werbeverboten für andere Produkte in der Vergangenheit hat sich gezeigt, welche Bedeutung und Einflussmöglichkeiten der Fernsehwerbung zuzumessen ist. Zur umfassenden Ausgestaltung des Spielerschutzes – gerade bei Minderjährigen – und zur Bekämpfung von Suchtgefahren ist es daher unabdingbar, Werbung im Fernsehen zu verbieten; eine Erlaubnis kann hierfür, auch wenn die Voraussetzungen der Absatz 1 und 2 erfüllt sind, nicht erteilt werden. Vom Verbot nicht umfasst sind andere Programmteile, die von der Werbung gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 RStV optisch zu trennen sind, wie die Ziehung der Lottozahlen und Sendungen, die zugelassene Lotterien zum Gegenstand haben.

Absatz 3 ergänzt zudem § 4 Abs. 4, indem auch die Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet konsequent untersagt wird. Hier tritt neben die Breitenwirkung und die Zielgruppenorientierung als zusätzliches Gefahrenelement der sofortige Übergang zur Teilnahme am Spiel, der im Internet stets möglich ist. Zuletzt wird in Abs. 3 die Werbung für öffentliches Glücksspiel über Telekommunikationsanlagen verboten. Dieses Verbot geht über die allgemein geltenden wettbewerbsrechtlichen Grenzen in § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG hinaus und verbietet jede Werbung über diese Anlagen. Damit werden Werbeanrufe beim Spieler verboten, nicht dagegen Anrufe des Spielers bei Veranstaltern oder Vermittlern unterbunden. Abgesehen wird dagegen von einem Verbot der unverlangten Übermittlung von Werbematerial und Spielangeboten per Post. Damit bleibt der Postweg als traditioneller, keine unmittelbare Reaktion des Empfängers anreizende und damit hinsichtlich des Suchtpotentials vertretbarer Vertriebsweg weiterhin eröffnet, wobei die Werbung selbst aber den Zielen und Anforderungen des Staatsvertrages (vgl. § 5 Abs. 1 und 2 sowie § 4 Abs. 2 i.V.m. § 1) vor allem im Hinblick auf Information, Suchtprophylaxe, Jugend- und Verbraucherschutz entsprechen muss.

In Absatz 4 wird – der geltenden Rechtslage folgend – festgelegt, dass Werbung für öffentliche Glücksspiele nur zulässig ist, wenn für das Veranstalten oder Vermitteln die nach § 4 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes vorliegt. Das gilt

nicht für ausländische Glücksspiele, die rechtmäßig im Ausland veranstaltet und im Inland beworben werden dürfen, weil eine – die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende – Teilnahmemöglichkeit im Inland nicht besteht.

Zu § 6 (Sozialkonzept)

Zur Erreichung des Ziels, dass Veranstalter und Vermittler von öffentlichem Glücksspiel die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anhalten, ist es erforderlich, diesem Kreis die Entwicklung von Sozialkonzepten und die Schulung des Personals vorzuschreiben. Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen.

Spielsuchtexperten empfehlen seit langem diesen präventiven Ansatz zur Abwehr von Suchtgefahren. Zu den wesentlichen Bestandteilen von Schulungsprogrammen zählt die Vermittlung von Wissen, die Sensibilisierung für die Gefahr der Spielsucht und das Trainieren von Handlungskonzepten, damit die Mitarbeiter auch kommunikativ dem Spieler begegnen können. Geschulte Mitarbeiter können bereits im Ansatz erkennen, ob ein Spieler Gefahr läuft, süchtig zu werden. Geeignete Maßnahmen, die zu diesem Zeitpunkt ergriffen werden, stellen die effektivste Verhinderung von Suchtgefahren dar – bevor ein Spieler tatsächlich spielsüchtig wird. Betriebsinterne und anbieterübergreifende Konzepte sollten auch auf eine Zusammenarbeit mit örtlichen Hilfeeinrichtungen angelegt sein.

Ergänzend werden die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Spielsucht im Anhang zum Staatsvertrag zu erfüllen.

Zu § 7 (Aufklärung)

Die Vorschrift regelt eine weitere Verpflichtung der Veranstalter und Vermittler öffentlichen Glücksspiels und zählt ebenso wie § 6 zu den präventiven Ansätzen zur Bekämpfung der Suchtgefahren. Über das Gebot rein informatorischer Werbung hinaus geht es hier darum, durch Aufklärung problematisches Spielverhalten im Vorfeld zu verhindern.

Die im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Suchtexperten haben es aus suchtpreventiver Sicht durchweg für erforderlich gehalten, auf die bei den unterschiedlichen Spielen vorhandenen statistischen Gewinnwahrscheinlichkeiten deutlich hinzuweisen. Durch die Ausarbeitung von eindeutig formulierten Informationen und die Ausbringung deutlich sichtbarer Hinweise wird bereits im Vorfeld problematisches Spielverhalten vermieden. Insoweit greifen die Absätze 1 und 2 die Expertenforderungen umfassend auf.

Absatz 1 regelt die Verpflichtung zur Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust sowie die Suchtrisiken des jeweiligen Spiels. Darüber hinaus ist unabhängig von der jeweiligen Glücksspielform normiert, dass über das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Beratungs- und Therapiemöglichkeiten aufzuklären ist.

Absatz 2 konkretisiert die Aufklärungspflicht, indem vorgeschrieben ist, dass Lose, Spielcheine und Spielquittungen entsprechende Hinweise zu enthalten haben.

Zu § 6 (Spielersperr)

Sämtliche im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Spielsuchtspezialisten haben sich dafür eingesetzt, die Möglichkeit der Sperr 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 Selbstsperr als Maßnahme des Spielerschutzes gefordert (Abschnitt C.II.2.).

Absatz 1 der Vorschrift verpflichtet die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter, ein Sperresystem zu unterhalten, das gewährleistet, dass Spieler, die für eine Form des Glücksspiels gesperrt sind, auch von sonstigen Glücksspielen ausgeschlossen sind. Die bislang ausschließlich im Bereich der Spielbanken bestehende und bewährte Möglichkeit der Sperr gilt damit auch für die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter im Sinn des § 10 Abs. 2. Das übergreifende Sperresystem trägt der im Rahmen der Suchtforschung gewonnenen Feststellung Rechnung, dass eine große Gruppe von sog. Problemspielern mehrere Angebote zum Glücksspiel parallel wahrnimmt bzw. mehrfach spielsüchtig ist.

Die Regelung in Absatz 2 differenziert zwischen den Möglichkeiten der Selbst- und der Fremdsperr. Die Selbstsperr setzt die persönliche Anwesenheit des Spielers voraus, der zu diesem Zweck seine Identität nachweisen muss. Die für die Sperrung erforderlichen Daten werden nach § 23 Abs. 1 gespeichert. Die Fremdsperr ist Ausdruck des in § 6 angelegten Konzepts des aktiven Spielerschutzes. Sie geht davon aus, dass das in Spielbanken und bei den staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern im Sinn des § 10 Abs. 2 beschäftigte Personal in der Wahrnehmung problematischen Spielverhaltens geschult ist und daraus im Interesse des Spielers Konsequenzen zieht.

Absatz 3 regelt die Anforderungen an die Mindestdauer der Sperr und die Mitteilung an den betroffenen Spieler.

Absatz 4 verweist für den Umfang der einzutragenden Daten auf **§ 23 Abs. 1** und stellt klar, dass im Interesse des Spielerschutzes ein Eintrag auch möglich ist, wenn nicht alle Daten vorhanden sind.

Absatz 5 regelt die Aufhebung der Sperre. Zur Vermeidung rechtlicher Auseinandersetzungen zwischen Veranstalter und Spieler sollten die Gründe für die Aufhebung schriftlich festgehalten werden.

Zum Zweiten Abschnitt

Zu § 9 (Glücksspielaufsicht)

In **§ 9** werden die notwendigen strukturellen Voraussetzungen geschaffen, um die wirksame Durchsetzung der dem Schutz der Spieler und der Allgemeinheit dienenden Regelungen des Staatsvertrages zu gewährleisten. Der Glücksspielaufsicht werden die notwendigen Befugnisse für Anordnungen im Einzelfall eingeräumt (**Abs. 1 Satz 2**). In **Absatz 1 Satz 3** werden beispielhaft die wichtigsten Einzelbefugnisse der Glücksspielaufsicht aufgeführt. Hervorzuheben ist dabei die Befugnis, Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts zu stellen, die eine Durchsetzung der nach **§ 6** begründeten Pflichten ermöglicht. Des weiteren werden die bereits nach **§ 12 Abs. 1 Satz 2** Lotteriestaatsvertrag bekannten Eingriffsermächtigungen ergänzt um die Befugnis, Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkungen an Zahlungen für und aus unerlaubtem Glücksspiel und Diensteanbietern i.S. des **§ 8 Teledienstgesetzes**, soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten zu untersagen. In beiden Fällen handelt es sich im wesentlichen um eine Klarstellung, denn bereits nach geltendem Recht wird jedenfalls die wesentliche Mitwirkung als Beihilfe gemäß **§ 284 Abs. 1, § 27 StGB** strafbar und damit nach dem Sicherheits- und Ordnungsrecht der Länder zu unterbinden sein. Auf die abgestuften Verantwortlichkeiten nach dem Teledienstgesetz wird ausdrücklich Rücksicht genommen.

Die Befugnisse der Behörden der einzelnen Länder zum ordnungsgerechten Vorgehen werden in **Absatz 1 Satz 4** ergänzt um die Möglichkeit der gegenseitigen Ermächtigung, sofern unerlaubtes Glücksspiel in mehreren Ländern veranstaltet oder vermittelt oder dafür in mehreren Ländern geworben wird.

Waren diese Anordnungen bisher regelmäßig für sofort vollziehbar zu erklären, wird künftig die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage kraft Gesetzes ausgeschlossen (**Abs. 2**); die zahlreichen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zeigen schon bisher, dass die Interessensabwägung regelmäßig ein überwiegendes Allgemeininteresse an der sofortigen Vollziehung

ergibt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2008 - 1 BvR 2399/08 -). Die für die Glücksspielaufsicht zuständigen Behörden der Länder arbeiten sowohl bei der Gefahrenabwehr als auch bei der Erteilung der Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter zusammen (Abs. 3).

Absatz 4 fasst die für alle Erlaubnisse nach § 4 Abs. 2 geltenden Verfahrensregelungen zusammen, die im Wesentlichen dem § 11 Abs. 2 und 3 Lotteriestaatsvertrag entnommen sind.

Eine Erlaubnis zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter kann nur erteilt werden, wenn neben den sonst geltenden Anforderungen auch die Voraussetzungen des Absatzes 5 erfüllt sind. Neuen Glücksspielangeboten im Sinn von Absatz 5 Satz 1 werden in Satz 2 die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler gleichgestellt. Der unabhängige Fachbeirat muss in diesen Fällen die Auswirkungen des zusätzlichen Angebots auf die Bevölkerung untersucht und bewertet haben. Der Veranstalter muss die gebotene Begleitung durch Suchtexperten oder Suchtforscher sicherstellen. Das Fachbeiratsverfahren des § 9 Abs. 5 schafft die notwendigen fachlichen Voraussetzungen, um beurteilen zu können, ob ein neues Glücksspielangebot mit den Zielen des Staatsvertrags insbesondere in § 1 Nr. 1 und 2 vereinbar ist oder ihnen zuwiderläuft. Dies entspricht zentralen Forderungen der Suchtexperten und ist auch in der Anhörung als grundlegende Maßnahme der Prävention erneut bestätigt worden.

Die Glücksspielaufsicht darf gemäß Absatz 6 nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung des Lotterieunternehmens zuständig ist. Damit wird der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, der Gesetzgeber habe die Einhaltung der Anforderungen des Spielerschutzes und der Suchtbekämpfung an die Veranstaltung, die Vermarktung und den Vertrieb durch geeignete Kontrollinstanzen sicherzustellen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, Rechnung getragen.

Zu § 10 (Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes)

Unverändert bleibt die Entscheidung der Länder im Lotteriestaatsvertrag, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotential wie Jackpotlotterien und bestimmte Wetten den in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorzubehalten (§ 10 Abs. 5).

Die bisher geltenden Vorschriften in § 5 Abs. 2 und 4 des Lotteriestaatsvertrages tragen – wie sich aus den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag ergibt – der Erkenntnis Rechnung, dass

es Glücksspiele mit unterschiedlichem Gefährdungspotential gibt. Glücksspiele mit einem besonderen ordnungsrechtlichen Gefährdungspotential (zum Beispiel Jackpotlotterien, bestimmte Wetten) dürften nur auf einer gesetzlichen Grundlage und durch die in § 5 Abs. 2 Genannten veranstaltet werden, um dem nicht zu unterdrückenden natürlichen Spieltrieb des Menschen besonders überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen. Bei geringerem Gefährdungspotential könne die Veranstaltung von sonstigen Lotterien oder Auspielungen durch andere Veranstalter nach Maßgabe des Dritten Abschnitts des Staatsvertrages ergänzend zugelassen werden, sofern auszuschließen sei, 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 Auspielungen gälten, seien andere Glücksspielangebote (wie zum Beispiel bestimmte Wetten) durch andere als die in § 5 Abs. 2 Genannten ausgeschlossen (so die Erläuterungen zum Lotteriestatsvertrag, B. zu § 5).

In der Anhörung zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags ist eine Literaturstudie des Bremer Institute für Drogenforschung (BISDRÖ) vorgelegt worden, die dem Zahlenlotto gegenüber anderen Glücksspielformen ein geringes Gefährdungspotential attestiert. Bezogen auf die gesamte Spielerschaft berge das Lotto spielen nur ein geringes Abhängigkeitsrisiko. Differenzierte Analysen deuteten jedoch darauf hin, dass insbesondere Jugendliche und Angehörige einkommens- und bildungschwacher Milieus ein erhöhtes Gefährdungspotential aufwiesen. Eine Intensivierung von primärpräventiven Maßnahmen für diese gesellschaftlichen Gruppen und deren Evaluation sei deshalb angeraten. Diese Literaturanalyse ist nicht unwidersprochen geblieben. So ist hervorgehoben worden, dass es nicht möglich sei, unterschiedlich hohe Suchtpotentiale für die verschiedenen Glücksspielangebote empirisch zu belegen (Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Berlin (ISFB), Charité – Universitätsmedizin Berlin). Erste wissenschaftliche Untersuchungen, die nach einem Peer Review in internationalen Zeitschriften publiziert worden sind, zeigten, dass z.B. auch Lotto in seiner derzeitigen Ausgestaltung ein klares Suchtpotential habe (für Deutschland: Grüsser et al., 2006, Journal of Gambling Issues; für England: Petry et al., 2009, Addiction). Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die sich in ihrer Arbeit auch mit dem Thema befasst hat, hält eine getrennte Betrachtung von Lotterien und Wetten unter Aspekten der Spielaucht für nicht sinnvoll; auch wenn das Gefährdungspotential einzelner Glücksspiele unterschiedlich bewertet werden könnte, bestünden keine Unterschiede im Entwicklungsverlauf und in den pathologischen Charakteristika der Spielaucht.

Die Grundentscheidung der Länder im Lotteriestatsvertrag, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotential wie Jackpotlotterien und bestimmte Wetten den in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorzubehalten, ist vom Bundesverfas-

sungsgericht für den Bereich der Sportwetten gebilligt worden. Angesichts des Einschätzungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers sei die Annahme des Gesetzgebers, dass die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols ein geeignetes Mittel ist, die mit dem Werten verbundenen Gefahren zu bekämpfen, im Grundsatz nicht zu beanstanden. Doch ist der Ausschluss privater Anbieter nur dann zumutbar, wenn das bestehende Wettmonopol auch in seiner konkreten Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten dient (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1264). Bei den Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential darf der Gesetzgeber – auch nach dem Ergebnis der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages – ebenso wie bei Sportwetten hinsichtlich der Suchtgefahren davon ausgehen, dass diese mit Hilfe eines auf die Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten ausgerichteten Monopols mit staatlich verantwortetem Angebot effektiver beherrscht werden können als im Wege einer Kontrolle privater Lotterieuunternehmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., unter Verweis auf BVerfGE 102, 197, 218 f.).

Den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird insbesondere durch folgende Regelungen Rechnung getragen:

- Die ordnungsrechtliche Aufgabe der Länder, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen, wird in Absatz 1 deutlicher an die – neu gefassten – Ziele des Staatsvertrages in § 1 gebunden; alle Maßnahmen müssen der Erreichung der Ziele des § 1 dienen. Die zuständigen Behörden der Länder sollen dabei von einem unabhängigen Fachbeirat unterstützt werden, der aus Experten in der Spielsuchtbekämpfung zusammengesetzt wird.
- Jede Veranstaltung oder Vermittlung öffentlicher Glücksspiele durch oder für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes (§ 4 Abs. 1). Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Veranstaltung oder Vermittlung den Zielen des § 1 zuwiderläuft (§ 4 Abs. 2). Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter werden zwischen den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder abgestimmt (§ 9 Abs. 3 Satz 2).
- Neue Glücksspielangebote der staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter können nur nach Durchführung des Fachbeiratsverfahrens gemäß § 9 Abs. 5 erlaubt werden.
- Die Länder werden in Absatz 3 verpflichtet, die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1 zu begrenzen. Dabei werden im Blick auf die übergreifenden Ziele in § 1 Nr. 1 und 2 die Zahl der bestehenden Annahmestellen und ihnen vergleichbare Verkaufsstellen aller Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele zu berücksichtigen sein.
- Weitere Anforderungen an Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential werden in §§ 21 und 22 aufgestellt.

In § 10 Abs. 2 wird deutlich gemacht, dass die in Absatz 1 beschriebene Aufgabe eine öffentliche Aufgabe auch im Sinn der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages ist, die die Länder entwe-

der selbst erfüllen oder mit deren Erfüllung sie die in Abs. 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts maßgeblich beteiligt sind, betrauen. Dass auch ordnungspolitische Gründe für eine restriktive Marktzugangsregelung – wie die in den Zielen des § 1 normierten – als allgemeine wirtschaftliche Interessen im Sinne des Art. 86 Abs. 2 EG betrachtet werden können, die eine Abweichung von den Wettbewerbsregeln des Vertrags rechtfertigen können, hat Prof. Dr. Koenig in seinem von einem privaten Wettunternehmen in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegten Gutachten unter sorgfältiger Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EuGH dargelegt (S. 38 ff., ebenso Koenig, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* Ballage 1/2001, S. 16). Auch das Bundeskartellamt hat grundsätzlich anerkannt, dass ordnungspolitische Gründe für eine restriktive Marktzugangsregelung im Glücksspielrecht als allgemeine wirtschaftliche Interessen im Sinne des Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag betrachtet werden können (Beschluss des Bundeskartellamts vom 23. August 2006, B 10 – 92713 – Ko – 148/06, Rn. 687 f.). Hier ist die Ordnungspolitik nicht auf Aufsichtsmaßnahmen beschränkt, sondern kann Glücksspielangebote und ein darauf abzielendes Wettbewerbsgeschehen beschränken oder vollständig untersagen (vgl. EuGH C-124/97 (Läära) Rn. 35, C-275/92 (Schindler) Rn. 61, C-67/98 (Zenatti) Rn. 33). Gerade die Beschränkung – einerseits – der Zahl der Glücksspiele und – andererseits – der Zahl der konkreten Angebote bzw. Spielmöglichkeiten, die direkt an den Spieler herangetragen werden, ist ein unverzichtbarer Teil einer kohärenten Kanalisierung und Eindämmung des Glücksspiels und der Glücksspielsucht.

Nach § 10 Abs. 4 ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird. Dazu gehören auch Maßnahmen der Suchtprävention und der Hilfe bei pathologischem Glücksspiel, wie der nationale Drogen- und Suchtrat in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages betont hat. Über die Art und Weise, wie der Verpflichtung aus § 10 Abs. 4 Rechnung getragen wird, entscheiden die Länder im (Haushalts-)Gesetz oder auf gesetzlicher Grundlage.

Zu § 11 (Suchtforschung)

Die Länder werden aufgefordert, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherzustellen. Der Sicherstellungsauftrag ist notwendig, um breitere wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Ursachen von Glücksspielsucht, den Möglichkeiten der aktiven Suchtprävention und zur Wirksamkeit der bereits jetzt eingesetzten Schutzmechanismen zu erlangen. Die Länder sollen durch den allgemein gehaltenen Sicherstellungsauftrag in die Lage versetzt werden, die Förderung der Glücksspielsuchtforschung im Kontext ihrer jeweiligen Forschungs- und Suchtbekämpfungsprogramme zu regeln.

Zum Dritten Abschnitt

Zu § 12 (Erlaubnis)

Absatz 1 Satz 1 bezieht sich auf die in § 4 Abs. 1 Satz 1 normierte Erlaubnispflicht. § 6 Abs. 2 Satz 1 a. F. konnte entfallen, weil § 4 Abs. 1 nunmehr auch die Veranstaltung und Vermittlung der im ersten Abschnitt geregelten Glücksspiele von der Erlaubnis der zuständigen Behörde „des jeweiligen Landes“ abhängig macht. In Absatz 1 Satz 2 soll entsprechend der langjährigen Praxis festgeschrieben werden, dass sich Gewinnparlotterien als Ausnahme durch den festen Losanteil von höchstens 20 vom Hundert des Teilnahmebetrags auszeichnen; die restlichen 80 vom Hundert stellen den Sparanteil dar.

In Absatz 2 wird hinsichtlich der Werbung für Soziallotterien (Aktion Mensch, Goldene Eins, Glücksspirale – s. § 25 Abs. 4) angesichts des geringeren Suchtpotentials eine Ausnahme vom Verbot der Fernsehwerbung gemäß § 5 Abs. 3 in der Erlaubnis eröffnet. Generell ist bei den im Dritten Abschnitt geregelten und in den Versagungsgründen des § 13 Abs. 2 beschriebenen und begrenzten Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential in der Erlaubnis zu entscheiden, inwieweit die Anforderungen der §§ 6 und 7 zu erfüllen sind (Abs. 2 Satz 2); in dieser Hinsicht werden weitreichende Ausnahmen vor allem bei den kleinen Lotterien im Sinne des § 13 in Betracht kommen.

Zu § 13 (Versagungsgründe)

In Absatz 1 Satz 1 werden die Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 i.V.m. § 1 und die zwingenden Vorschriften in § 4 Abs. 3 und 4 für anwendbar erklärt. Im übrigen entspricht die Vorschrift dem bisher geltenden § 7 Lotteriestatsvertrag.

Zu § 14 (Veranstalter)

Wie sich aus der Überschrift des Dritten Abschnitts ergibt, beziehen sich die §§ 12 ff. auf Lotterien, die im Vergleich zu den in den vorangehenden Abschnitten geregelten Lotterien ein geringeres Gefährdungspotential aufweisen. Auch hier ist maßgeblich die Unterscheidung unter dem Aspekt der Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, nicht dagegen die Rechtsform des Veranstalters. Der Hinweis auf die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter in Absatz 1 Satz 2 befreit die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter von dem Erfordernis der Gemeinnützigkeit im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftsteuergesetz und ermöglicht ihnen

die Veranstaltung von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential zu den selben Bedingungen wie privaten Veranstaltern.

Zu §§ 15 bis 18

Die Vorschriften entsprechen – bis auf die Verschiebung der allgemein geltenden Verfahrensregeln für die Erlaubnis von § 17 in § 9 Abs. 4 und marginale bzw. redaktionelle Änderungen – den §§ 9 bis 11 und § 13 des Lotteriestaatvertrages; auf die Begründung in den Erläuterungen zum Lotteriestaatvertrag wird verwiesen.

Zum Vierten Abschnitt

Zu § 19 (Gewerbliche Spielvermittlung)

An den bisherigen die allgemein geltenden Vorschriften ergänzenden Anforderungen an die gewerbliche Spielvermittlung in § 14 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 LottStV wird festgehalten; die Begriffsbestimmung findet sich dagegen nun in § 3 Abs. 6. Im übrigen werden für gewerbliche Spielvermittler die für die Veranstaltung und Vermittlung allgemein geltenden Vorschriften der §§ 4 bis 7 für anwendbar erklärt.

Damit unterliegt die (gewerbliche) Spielvermittlung künftig kraft Staatsvertrag dem Erlaubnisvorbehalt der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1. Die Erlaubnis darf gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 nicht erteilt werden, wenn die (gewerbliche) Spielvermittlung den Zielen insbesondere des § 1 Nr. 1 und 2 zuwiderläuft. Davon wird beispielsweise auszugehen sein, wenn durch die Spielvermittlung neue Vertriebswege (wie Lotto im Supermarkt) eröffnet werden sollen; in diesem Fall wird gemäß § 9 Abs. 5 Satz 2 im übrigen das Fachbeiratsverfahren durchzuführen sein.

Liegen keine Versagungsgründe gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 und 2 vor, ist über die Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 40 VwVfG) zu entscheiden. Dabei wird die bisherige legale Tätigkeit eines Spielvermittlers angemessen zu berücksichtigen sein. Im Vordergrund steht bei der Ermessensausübung die Förderung der Ziele des § 1, wobei vor allem § 1 Nr. 1 (Verhinderung von Suchtgefahren) und Nr. 2 (Kanalisierung und Begrenzung des Angebots) von maßgeblicher Bedeutung sein werden. Dass es somit vor allem auf eine Unterscheidung zwischen dem (legal) bestehenden Angebot und neu hinzukommenden Angeboten ankommt, wird auch aus § 9 Abs. 5 ersichtlich, der für neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten

Veranstalter, aber auch für die Einführung neuer und die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler die vorherige Begutachtung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat vorschreibt. Ergänzend ist auf die Übergangsregelung in § 25 Abs. 1 und 2 zu verweisen, die auch die Vermittler von erlaubten Glücksspielen für ein Jahr von der Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 freistellt und ihnen so eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind während dieser Übergangszeit zu erfüllen.

Zum Fünften Abschnitt

Zu § 20 (Spielbanken)

Der Ausschluss gesperrter Spieler und die Durchsetzung dieses Verbots gewährleistet grundlegende Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz in Spielbanken. Damit wird den Forderungen der Suchtexperten, aber auch dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 07./08.07.2004 zu TOP 14 Rechnung getragen. Die Innenministerkonferenz hatte beschlossen, 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 Ausweiskontrollen verbunden mit dem Abgleich der Besucherdaten mit der Sperrliste erfolgen. Sollte die Entwicklung biometrischer Verfahren so weit fortgeschritten sein, dass diese eine gleichwertige, den ordnungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Alternative zur Ausweiskontrolle mit Datenabgleich darstellen, ist die Angleichung auch durch den Einsatz dieser Verfahren im Kleinen Spiel möglich.

Zu § 21 (Sportwetten)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 28. März 2006 Regelungen zu den inhaltlichen Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten gefordert (Abschnitt C.II.2.). Dem entsprechend wird in Absatz 1 Satz 1 in einem ersten Schritt festgelegt, dass Wetten nur als Sportwetten zulässig sind – und diese wiederum nur als Kombinations- oder Einzelwetten. In der für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten gemäß § 4 Abs. 1 erforderlichen Erlaubnis sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden gemäß Absatz 1 Satz 2 die zur Erreichung der Ziele des § 1 erforderlichen Genehmigungsinhaltsbestimmungen und Auflagen zu Art und Zuschnitt der erlaubten Sportwetten (u. a. Beschränkungen des Höchsteinsatzes) festzulegen; dabei ist das Verbot von Live-Wetten in Absatz 2 Satz 3 zu beachten.

Die Regelungen in den Absätzen 2 und 3, die dem erhöhten Suchtpotential von Sportwetten Rechnung tragen und die Integrität des Sports sichern, setzen die Vorgaben um, die das Bundesverfassungsgericht in Abschnitt C.II.2. des o. a. Urteils zur Veranstaltung von Sportwetten gesetzt hat. Dies betrifft insbesondere das Verbot in Absatz 2 Satz 2, den Abschluss von Sportwetten mit der Übertragung von Sportereignissen im Fernsehen zu verknüpfen, das sowohl an die Medien wie an die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten gerichtet ist. Dagegen sind Adressaten des zusätzlichen Werbeverbots in Absatz 2 Satz 2, zweite Alternative, ausschließlich die für die Trikot- und Bandenwerbung Verantwortlichen, nicht dagegen die Medien, aus deren Sicht es sich um ein aufgedrängtes Placement handelte.

Mit dem Ausschluss gesperrter Spieler (s. § 8) von der Teilnahme an (Sport-)Wetten wird einer Forderung der Suchtexperten Rechnung getragen, die auch vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 28. März 2006 aufgegriffen worden ist.

Zu § 22 (Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential)

Die Vorschrift sieht in Absatz 1 eine Begrenzung des Jackpots vor. Dies trägt den Forderungen der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Suchtexperten Rechnung. In der für die Veranstaltung von Lotterien gemäß § 4 Abs. 1 erforderlichen Erlaubnis werden die Glücksspielaufsichtsbehörden im Interesse des Spielerschutzes und zur Erreichung der Ziele des § 1 weitere Genehmigungsinhaltsbestimmungen und Auflagen vorsehen, u. a. eine Beschränkung der Höchstgewinne. Denkbar sind auch Regelungen, die Spieler bei größeren Einsätzen (Systemspiel) sperren.

Absatz 2 erfasst beispielsweise tägliche Lotterien wie KENO und Minuten-Lotterien wie Quicky, von denen mit der Veranstaltung von Spielbanken und Sportwetten vergleichbare Gefahren ausgehen. Dies gilt insbesondere für Quicky, für dessen Verbot sich ein Teil der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Spielsuchtexperten eingesetzt hat. Die Teilnahme an diesen speziellen Formen der Lotterie setzt voraus, dass sich der Spieler vor Spielbeginn identifiziert und sein Name nicht in der in § 8 Abs. 4 und § 23 erwähnten Sperrdatei aufgeführt ist. Nicht zu den Lotterien im Sinne des Absatz 2 Satz 1 zählen Losbrief- und Rubbellotterien. Eine Veranstaltung dieser Lotterien umfasst eine Los-Serie, deren Verkauf sich regelmäßig über Wochen erstreckt.

Zum Sechsten Abschnitt

Zu § 23 (Datenschutz)

§ 23 enthält die notwendigen Regelungen zur Sperrdatei und der Verarbeitung dort gespeicherter Daten. Der Umfang der in die Sperrdatei einzutragenden Daten ergibt sich nur noch aus § 23 Abs. 1 Satz 2; das Gleiche gilt für die Übermittlungsregelungen (s. § 23 Abs. 2 und 3). In § 23 Abs. 1 wird auf die Erhebung der Ausweisedaten verzichtet, um den im Rahmen der Anhörung vorgetragenen Bedenken zur Nutzung dieser Daten im privaten Bereich Rechnung zu tragen, dem die Spielbanken in einigen Ländern zuzuordnen sind. Die Datenverarbeitung richtet sich im Übrigen nach den für die jeweils handelnden Stellen geltenden Vorschriften.

Stabter Abschnitt

Die Schlussbestimmungen des geltenden Staatsvertrages werden ergänzt um

- die Klarstellung, dass die Länder weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen der Erlaubnis des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen festlegen können (§ 24).
- eine Übergangsregelung in § 25 Abs. 1 und 2, die alle Veranstalter und Vermittler (einschließlich der Lotterie-Einnahmer der Klassenlotterien und der gewerblichen Spielvermittler), für die in § 4 Abs. 1 erstmals eine Erlaubnispflicht begründet wird, für ein Jahr von dieser Pflicht freistellt und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ohne Erlaubnis ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind auch während dieser Übergangszeit zu erfüllen.
- eine Regelung zur Verfahrensvereinfachung bei in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters eingegliederten Vermittlern in § 25 Abs. 2 Satz 2; hier hat zur Verfahrensvereinfachung der Veranstalter den Antrag auf die Erlaubnis für die für ihn tätigen Vermittler zu stellen.
- eine Übergangsvorschrift zum Internetverbot in § 4 Abs. 4, die vor allem dem Verhältnismäßigkeitsausgleich bei den beiden gewerblichen Spielvermittlern dient, die nach ihrem Vortrag in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages (fast) ausschließlich im Internet tätig sind (Fluxx AG, gegründet 1998, ca. 140 Mitarbeiter in der Gruppe mit Jaxx GmbH und Anybet GmbH, sowie Tipp24 AG, gegründet 2000, 151 Mitarbeiter, 2005 Vermittlung von Spieleinsätzen i.H. von knapp 205 Mio. € an die Lotteriegesellschaften in acht Ländern). Ihnen soll durch die nach § 25 Abs. 6 für ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags zulässige Ausnahme ausreichend Zeit für eine Umstellung des Betriebs auf nach dem Staatsvertrag

zulässige Vertriebswege gegeben werden; dabei wird bei Anträgen auf Eröffnung neuer oder Erweiterung bestehender Vertriebswege bei der Ermessensausübung dem Verhältnismäßigkeitsausgleich angemessen Rechnung zu tragen sein. Die in § 25 Abs. 8 Nr. 1 bis 5 festgelegten Voraussetzungen müssen und können – wie von Seiten der Medien und der privaten Wettunternehmen in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgetragen worden ist – in jedem Fall erfüllt werden.

eine Konkurrenzklausel in § 26, die den Vorrang dieses Staatsvertrags im Verhältnis zu den für die Klassenlotterien geltenden Regelungen anordnet.

die Verpflichtung zur Evaluation der Auswirkungen dieses Staatsvertrags durch die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (§ 27).

eine Befristung des Staatsvertrags, die nach vier Jahren zum Außerkrafttreten des Staatsvertrags führt, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages insgesamt beschließt; der Staatsvertrag gilt dann unter den Ländern fort, die das Fortgelten beschlossen haben (§ 28).

Anlage zur Begründung**Positionen der Suchtexperten**

- Cesare Guerreschi, Verantwortungsvolles Glücksspiel, Vortrag im Rahmen der GREP, 15.06.2006 (Guerreschi, 2006)
- Glücksspiel und problematische Spiel in Schweden; Bericht für das nationale Institut für öffentliche Gesundheit, 25.05.1999 (Schweden, Nationales Institut für öffentliche Gesundheit)
- Spielsucht in den Niederlanden, Bericht für die Arbeitsgruppe Spielsucht der GREP, 2005 (Niederlande – GREP)
- Landesfachstelle Glücksspielsucht NRW, Stellungnahme zur geplanten Neuordnung des Glücksspielrechts vom 26.07.2006 (FV Glücksspielsucht)
- Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen, Stellungnahme vom 21.07.2006 (DHS)
- Prof. Dr. Meyer/Dipl.-Psych. Hoyer, Universität Bremen, Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts – Bekämpfung der Spiel- und Wettensucht vom 21.07.2006 (Meyer/Hoyer, 2006)
- Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Stellungnahme vom 19.07.2006 (Drogenbeauftragte BRReg)
- Dr. Lucia Schmidt, Luzern, Äußerung vom 27.07.2006 (Schmidt, 2006)
- Dr. S. Grüsser-Sinopoli, Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Charité Berlin, Stellungnahme vom 31.07.2006 (Charité)
- Gesundheitsministerium Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme vom August 2006 (Sucht- und Drogenreferenten der Länder)

Spielesucht	Pathologisches Spiel gekennzeichnet durch Verlust der Impulskontrolle und des Realitätsbewusstseins. Betrifft ca. 1 % bis 3 % der Bevölkerung. Symptome treten typischerweise in der Adoleszenz auf (Quareschi, 2006).		Wissensgrundlagen zum Thema Glücksspiel unzureichend, weil Probleme unzulässig auf "Sucht" verengt werden und die vorliegenden Arbeiten methodische Schwächen haben, da häufig von Auftragsforschern und positionsgebundenen Institutionen erstellt (Schmidt, 2005).
Problemspieler	Eine große Gruppe von Mehrfachspielern v.a. bei Spielautomaten, Sportwetten und Internetspielen (FV Glücksspielsucht). Die meisten Problemspieler sind mehrfach spielsüchtig. Sie wechseln Spielsperren auf andere Standorte / Spiele aus (Niederlande – GREP).	Das Einstiegsalter von Problemspielern liegt mit 15,6 Jahren deutlich unter dem sonstiger Spieler mit 19,9 Jahren (Schweden, Nationales Institut für öffentliche Gesundheit).	Problemspieler bevorzugen Sport- und Pferdewetten u. Glücksspielautomaten (Schweden, Nationales Institut für öffentliche Gesundheit).
Gefährdungspotential der einzelnen Glücksspiele	Relevant und nachweisbar zur Suchtentwicklung tragen bei: • Spielautomaten (an erster Stelle) • Casinospiele (an zweiter Stelle) • Internetspielspiele • Sportwetten • Quicky • Lotteryspielspiele (FV Glücksspielsucht) Das größte Suchtpotential haben • Spielautomaten (in Spielhallen und Gaststätten, weil verbreitet und häufig zu besuchen) • Casinos (Niederlande – GREP).	Grundsatz: je schneller das nächste Spiel möglich ist, desto höher das Suchtpotential. "Harte" Glücksspiele: • Geldspielautomaten • casinotypische Glücksspiele • Glücksspiele im Internet • Wetten • Quicky "Weiche" Glücksspiele (mit langgestrecktem Spielablauf): • Zahlenlotto, Zusatzlotterien • Bingo • Klassen- und Fernschlotten • Gewinnsparen (Meyer/Hoyer, 2006)	

Allgemeine Ziele	Einheitlicher Rahmen zumindest in Bezug auf die Bekämpfung und Begrenzung der Glücksspielsucht und auf den Spielerschutz (PV Glücksspielsucht). Präventionsmaßnahmen, die sich auf die gesamte Spielindustrie und alle Standorte erstrecken – Integration der Maßnahmen von Holland Casino mit denen von Spielhallen und sonstigen Anbietern (Niederlande – GREP).	Neuordnung sollte nicht nur das (staatliche) Lotterie-, Wett- und Casinospiel erfassen, sondern auch das gewerbliche Automatenspiel umfassen, das das höchste Suchtpotential aufweist (Sucht- und Drogenreferenten der Länder).	Nach dem Suchtpotential gestaffelte Maßnahmen, die evaluiert und optimiert werden sollten (Meyer/Hayer, 2006).
-------------------------	--	--	---

Angebot	Jediges Glücksspielangebot ist an eine Lizenzvergabe zu koppeln (DHS). Keine Ausweitung des staatlichen Spielangebots (Sucht- und Drogenreferenten der Länder). Begrenzung, keinerlei Ausweitung (weder quantitativ noch qualitativ) des Glücksspielangebots (Charité).	Nachweis eines hinreichenden öffentlichen Bedarfs bei Einführung eines neuen Glücksspielangebots - danach Begleitforschung zu den Auswirkungen (Meyer/Hayer, 2006).	Permanente Untersuchung der Verbreitung des Glücksspiels mit dem Ziel, die Auswirkungen der Einführung neuer Formen des legalen Glücksspiels auf die Bevölkerung bewerten zu können (Schweden, Nationales Institut für öffentliche Gesundheit). Evaluierung und Beobachtung der Marktentwicklungen sowie des Ausmaßes problematischer Spielverhaltens (Niederlande – GREP). Ausschluß ausländischer Glücksspielangebote (Drogenbeauftragte BReg)
- Verbote	Verbot von Spielen wie Quicky (FV Glücksspielrecht).	Verbot von Geldspielautomaten in Gaststätten (Sucht- und Drogenreferenten der Länder).	
- Internetglücksspiel	Verbot von Internetspielen und Onlineglücksspielen - Bezahlwege über Kreditkarten und elektronische Systeme unattraktiv machen (FV Glücksspielrecht).	Verbot des Internetglücksspiels (wie in Australien und der Schweiz), weil internetbasierte Glücksspiele besonders für gefährdete Glücksspieler eine erhebliche Problemquelle darstellen (DHS).	Weil grenzüberschreitende Online-Angebote nicht effektiv zu kontrollieren, staatlich kontrolliertes Online-Glücksspielangebot mit hohen Zugangsbarrrieren, niedrigen Limits, nur einem Konto und max. einer Kreditkarte je Spieler (Meyer/Hayer, 2006).
- Limits	Festlegung von Limits: • Lotto-Jackpot: 10 Mio. € • Höchststeinsatz bei der Sportwette: 1000 € pro Wette (Meyer/Hayer, 2006).		

Vertrieb	Reduzierung der Lottoannahmestellen um 50% (FV Glücksspielsucht; DHS). Reduzierung der Lottoannahmestellen insgesamt anzustreben (Meyer/Hayer, 2006).	Das Angebot von Glücksspielen muß schlichter erfolgen - keine Kombination mit Supermarkt bzw. Drogerieketten (DHS). Kein Glücksspielangebot im Supermarkt (FV Glücksspielsucht).	Hinschränkung der Vertriebswege: - keine Wetannahmestellen in der Nähe von Schulen o.ä. - keine Wetterminals in Städten (Drogenbeauftragte BReg; Sucht- und Drogenreferenten der Länder)
• Spielvermittler	Verbot von Spielvermittlern (FV Glücksspielsucht).	Grundsätzliches Verbot gewerblicher Spielvermittler (Meyer/Hayer, 2006). Grundsätzlicher Verzicht auf gewerbliche Spielvermittler, die von massenmedialer Werbung bis hin zu verbotenen Telefonwerbekampagnen und Haustürgeschäften jede Möglichkeit zur Umsatzsteigerung nutzen (DHS).	
- Umsatzabhängige Gehälter	Keine Umsatzbeteiligung für Mitarbeiter von Glücksspielunternehmen (z.B. von Lotto-Geschäftsführern oder Vermittlern). Festgehälter für Croupiers (FV Glücksspielsucht; Meyer/Hayer, 2006).		
- Zahlungsverkehr	Keine BC-Cash-Geräte in Spielbanken, Spielhallen und Lottoannahmestellen (FV Glücksspielsucht; Meyer/Hayer, 2006; Sucht- und Drogenreferenten der Länder).	Keine Einsätze über Kreditkarten an Spielautomaten (Meyer/Hayer, 2006).	Durch Kreditkartenrechtsreform Möglichkeit zur Rückbuchung von verspielten Beträgen (Drogenbeauftragte BReg)

Werbung	Werbeverbot für Glücksspiele aller Art (FV Glücksspielsucht). Kennzeichnung der Vertriebsstellen und dort auch Darstellung des Angebots zur Information zulässig. Jede darbbestimmungsausgehende PR-Maßnahme unzulässig, wegen Neukunden-gewinnung und permanentem Spiel-anreiz für Abhängigkeitsgefährdete (DHS). Werbung ist auf bloße Sachinformation zu beschränken (Sucht- und Drogenreferenten der Länder).	Quantitative Eingrenzung von Werbung (Charité).	Keine aggressive Produktvermarktung: • Hauspostsendungen • Fernsehwerbspots • Gratisgutscheine Keine explizite Aufforderung, keine Zielgruppenwerbung. Stets Warnhinweise integrieren. Nach hartem und weichen Spiel abstimmen (Meyer/Hayer, 2006). Keine Hinweise auf Höchstgewinne und Gewinnchancen (Gueneschi, 2006)
Aufklärung	Eindeutige Information zu • Suchtrisiken • Gewinn/Verlustwahrscheinlichkeiten • spielberechtigter Personengruppe • zentrale Hilfeeinrichtungen Eine zentrale Hotline, 24 Stunden offen (Meyer/Hayer, 2006; FV Glücksspielsucht; Charité; Sucht- und Drogenreferenten der Länder)	Warnhinweise auf Spielscheinen und Spielquittungen - Aufdruck der Beratungshotline auf Spielscheinen und Spielquittungen (Drogenbeauftragte BReg).	Präzise Information über die angebotenen Glücksspiele ist einer Öffentlichkeitisarbeit überlegen, die nur die Risiken und Nachteile herausstellt und damit unbeabsichtigt zu riskantem Spiel ermutigt (Gueneschi, 2006).

Spilerschutz:	Konzept zum Spilerschutz als Voraussetzung jeder Konzession (FV Glücksspielsucht). Sozialkonzepte der Spielbanken nach Schweizer Modell (Drogenbeauftragte BRG). Betriebsinterne Sozialkonzepte aller Glücksspielanbieter (auch der Gewinnspiele nach der GewO). Kooperation der erlaubten und kontrollierten Anbieter zur Realisierung des Spilerschutzes (Charité).	Einheitliches – bundesweit alle Glücksspielanbieter umfassendes – Dachkonzept, das die lokalen Hilfen integriert (Charité).	Kooperation aller Anbieter etwa zur Vernetzung von Spieldaten „harter“ Spielformen (Meyer/Hayer, 2006).
- Früherkennung	• Bonitätsprüfung • gezielte Beobachtung von Vielspielern • Entwicklung geeigneter Beobachtungskriterien • Gestufte Interventionen (FV Glücksspielsucht; DHS).	Aufstellung valider Kriterien zur Früherkennung problematischen Spielverhaltens; empirisch abgesicherte Checklisten für die jeweiligen Spielformen (Meyer/Hayer, 2006).	Verzicht auf anonyme Spielteilnahme: Einsatz von Kundenkarten zur Früherkennung problematischen Spiels und zur Spielsperre – der Mißbrauch von Spieldaten zur Kundenbindung ist zu unterlegen (Meyer/Hayer, 2006).
- Spuren	• Präventivsperrung durch Anbieter • Eigensperre durch den Glücksspieler • Sperre auf Hinweis Dritter • Annahme der Sperre • Bestätigung der Sperre • (Bundesweite) Weiterleitung der Sperre • Überprüfung der Sperre: Ausweiskontrolle im Kleinen und im Großen • Spiel der Spielbanken, personalisierte Kundenkarte für alle • Lotteriprodukte, Ausweiskontrolle in	Verbindliche gesetzliche Vorschriften zu • uneingeschränkter und einfacher Möglichkeit der Selbstsperre, • die frühestens nach einem Jahr wieder aufgehoben werden darf • Kein Gewinnanspruch bei Spiel während der Sperre, aber Anspruch auf Rückzahlung der Einsätze (DHS).	Zudem Möglichkeit der Branchen-/Teilnahmebeschränkung durch den Spieler (Meyer/Hayer, 2006).

	Spielballen • Aufhebung der Sperre nach Bonitätsprüfung und persönlichem Gespräch nur durch den Anbieter, nicht durch den Spieler • Umgang mit den betroffenen problematischen bzw. süchtigen Glücksspielern (FV Glücksspielsucht; Meyer/Hayer, 2006).	Für einige Angebote muß – nach allgemeinem Erfahrungswerten, da noch nicht für alle Glücksspielarten valide Untersuchungen vorliegen – die Möglichkeit der Selbstsperre und der Spieler Sperre eingerichtet werden (Charité). Spieler Sperren v.a. im Casinobetrieb verstärkt einzusetzen - Sperren durch Ausweiskontrollen und Kundenkarten bei besonders suchgefährdeten Glücksspielangeboten durchsetzen (Sucht- und Drogenreferenten der Länder).	
• Interne Maßnahmen	Spielverbot für Mitarbeiter von Lotteriannehmstellen (FV Glücksspielsucht).		• Schulung der Mitarbeiter • Supervision • bei harten Glücksspielen jährliche Fortbildung (Meyer/Hayer, 2006; Charité).
Jugendschutz	Kein Zugang Jugendlicher zu Glücksspielen - Ausweiskontrollen - Sanktionen gegen Betreiber bei Verstoß, hohe Bußgelder, Lizenzentzug bei Wiederholung (FV Glücksspielsucht) Flächendeckender Ausschluß Minderjähriger vom Spielbetrieb, höchste Sicherheitsstandards – Sanktionen bei Mißachtung (Meyer/Hayer, 2006)		Deutliche Abtrennung des Glücksspielangebots in Lotteriannehmstellen unter Beachtung des Jugendschutzes (Meyer/Hayer, 2006). Keine Angebote in der Nähe von Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen (Drogenbeauftragte BReg Sucht- und Drogenreferenten der Länder)

Organisation:			
- Aufsicht	Unabhängige Aufsichtsbehörde nach Schweizer Vorbild (BSBK) unter Einbeziehung des Justizministeriums (FV Glücksspielsucht; Sucht- und Drogenreferenten der Länder)	Unabhängige Kontrollinstanz mit Regelungsbefugnis (DHS)	Unabhängige Glücksspielkommission zur Überwachung des Spielerschutzes, mit Berichtspflicht an die Ministerien, ggf. Zertifizierung proaktiver Prävention (Meyer/Hayer, 2006).
- Fachbeirat	Ihr zugeordnet Beirat: • Spielselbsthilfe • Fachverband Glücksspielsucht e.V. • Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) • Verbraucherberatung • Einzelpersonen / Experten • BZgA (FV Glücksspielsucht)	Fachlicher Beirat: • Drogenbeauftragte BReg • BZgA • DHS • FV Glücksspielsucht (DHS)	
- Daten			Verpflichtung der Anbieter zur • Erhebung von Daten zur Spielsucht und zu den Spielsuchtmassnahmen • jährlichen Berichterstattung an die Glücksspielkommission (Meyer/Hayer, 2006).
• Finanzierung der Forschung	2% der staatlichen Einnahmen für • Hilfeeinrichtungen, • Forschung und • Prävention verwenden vgl. Sportwettengesetz NRW und Spielbankgesetz SH sowie Kanada (FV Glücksspielsucht; DHS) Pflichtabgabe etwa von 1 % der Einnahmen (Meyer/Hayer, 2006)	Bin Teil der (staatlichen) Einnahmen soll zweckgebunden für Prävention und Hilfe sowie Forschung zur Verhütung gestellt werden (Drogenbeauftragte BReg; Sucht- und Drogenreferenten der Länder)	Vergabe durch Stiftung z.B. bei der Drogenbeauftragten (FV Glücksspielsucht)

Mitteilung
der Regierung der Bundesrepublik Deutschland
an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften
vom 12. Juni 2006

**Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß
Artikel 226 EG-Vertrag
hier: Sportwetten**

- Verfahren Nr. 2003 / 4350 -

Bezug: Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648 Aufforderungs-
schreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648)

Die Bundesregierung beehrt sich, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften folgendes mit-
zuteilen:

1. Strafbewehrtes Verbot unerlaubten Glücksspiels und der Werbung dafür

Der EuGH hat in der Rechtssache Gambelli anerkannt, dass eine nationale Regelung mit – strafbe-
wehrten – Verboten der Erbringung bestimmter Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sportwetten
durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung
und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt
sein kann, sofern die Beschränkungen den an sie zu stellenden Anforderungen entsprechen. Hierzu
gehört, dass diese Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind,
Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, auch geeignet sind, die Verwirklichung dieser Ziele in
dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit bei-
tragen (EuGH-Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01, Gambelli, Randnr. 67). Es sei jedoch Sa-
che des nationalen Gerichts zu prüfen, ob die nationale Regelung angesichts ihrer konkreten Anwen-
dungsmodalitäten tatsächlich den Zielen Rechnung trägt, die sie rechtfertigen könnten, und ob die mit
ihr auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen.

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem § 284 StGB und dem darin enthaltenen grundsätzlichen Verbot lediglich einen Rahmen vorgegeben, welcher gegenwärtig durch Ländergesetze ausgefüllt wird. Das grundsätzliche Verbot des § 284 StGB greift dann nicht ein, wenn für die Veranstaltung eine behördliche Erlaubnis erteilt worden ist. Die Erlaubniserteilung als solche bestimmt sich gegenwärtig nach den Gesetzen der Bundesländer. Eine unverhältnismäßige Beschränkung des Artikels 49 EGV kann aber nicht durch § 284 StGB selbst, sondern allenfalls durch die konkrete Ausgestaltung der Regelungen zur Gewährung entsprechender behördlicher Genehmigungen erfolgen. Weder § 284 Absatz 1 noch Absatz 4 enthalten selbst inhaltliche Vorgaben für die Ausgestaltung des Wettangebotes. Sie betreffen darüber hinaus das Glücksspiel generell und sind nicht auf den Bereich der Sportwetten beschränkt. Generell ist ein strafbewehrtes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wie § 284 StGB geeignet, insbesondere eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern. Indem § 284 StGB die Veranstaltung von Glücksspielen ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde verbietet, erschwert er es dem Spieler, von diesen Angeboten Gebrauch zu machen. Dies gilt auch für die Vermittlung und Werbung, denn der Erfolg einer solchen Tätigkeit ist nur vor dem Hintergrund denkbar, dass der Spieler darin eine erhebliche Erleichterung seiner Tätigkeit sieht. Auf welche Weise aber der staatlich geregelte und erlaubte Glücksspielbetrieb diesen Gefahren entgegenwirkt, bestimmen die jeweiligen landesrechtlichen Ausgestaltungsregelungen.

2. Beschränkung der Veranstaltung von Sportwetten

Die Kommission hat in ihrem Aufforderungsschreiben vom 10.04.2006 hinsichtlich der Ziele des deutschen Sportwettenrechts verkürzt auf die Gesetzesmotive zu § 284 StGB (BT-Drs. 13/8587) abgestellt und die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag), der am 01.07.2004 in allen Ländern in Kraft getreten ist, außer acht gelassen.

Nach § 5 Abs. 2 und 4 des Lotteriestaatsvertrages dürfen Sportwetten auf der Grundlage ergänzender landesgesetzlicher Regelungen nur von den Ländern selbst, von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts maßgeblich beteiligt sind, veranstaltet werden. Diese Beschränkung auf Veranstalter, die unmittelbar oder mittelbar dem Einfluss des jeweiligen Landes unterliegen, dient dem Ziel, die Bevölkerung vor den mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu schützen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Bekämpfung der Spiel- und Wetsucht, den Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften seitens der Wettanbieter sowie vor irreführender Werbung und Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters, die Abwehr der mit dem Wetten verbundenen Begleitkriminalität und um die Verhinderung der Ausnutzung des Spieltriebs. Die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Lotteriestaatsvertrages ergibt sich aus seinem § 1, in dem es heißt, dass Ziele des Lotteriestaatsvertrages sind,

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.

Zur Erfüllung dieser Ziele schreibt u. a. § 4 Lotteriestaatsvertrag vor:

1. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen muss mit den Zielen des § 1 in Einklang stehen.
2. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig.
3. Art und Umfang der Werbemaßnahmen für Glücksspiele müssen angemessen sein und dürfen nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen. Die Werbung darf nicht irreführend sein, insbesondere nicht darauf abzielen, unzutreffende Vorstellungen über die Gewinnchancen hervorzurufen.
4. Die Veranstalter, Durchführer und gewerblichen Spielvermittler haben Informationen über Spielsucht, Prävention und Behandlungsmöglichkeiten bereitzuhalten.

Schon die vorstehenden Bestimmungen machen deutlich, dass deren Haupt- oder Nebenziel keineswegs die Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie den Sport ist, wie es unter Ziffer 3 lit. A) des Aufforderungsschreibens der Kommission heißt. Die in § 1 Nr. 5 Lotteriestaatsvertrag vorgeschriebene Sicherstellung der Verwendung eines erheblichen Teils der Einnahmen aus Glücksspielen für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke dient vielmehr der Verwirklichung des Ziels nach § 1 Nr. 3, wonach eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten und gewerblichen Gewinnzwecken ausgeschlossen werden soll, um damit die hohen Gewinnmöglichkeiten aus Glücksspielen und damit auch deren Angebot zu begrenzen. Die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke aus den Einnahmen der Veranstaltung von Sportwetten durch staatliche Unternehmen ist also nicht Hauptzweck oder Nebenzweck, sondern eine "nützliche Nebenfolge" im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u. a.).

Das Hauptziel ergibt sich ferner aus den Erläuterungen zum Lotteriestaatvertrag, in denen es u.a. heißt:

„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 Wetten, 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 führen 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.“

3. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil vom 28.03.2006 (1 BvR 1054/01) festgestellt, dass das staatliche Monopol für die Veranstaltung von Sportwetten in Bayern in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 des Grundgesetzes vereinbar ist. 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 Wertsucht und die Begrenzung von Wettleidenschaft ausgerichtet ist. Das durch die Entscheidung aufgezeigte Regelungsdefizit schließt das Gericht durch eine verfassungs- und europarechtskonforme Übergangsbestimmung mit Gesetzeskraft.

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 Wertsucht 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, 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 oder staatlich getragenes 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 in Rz. 144 sogar davon, dass „die Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben“ verlaufen.

Das Bundesverfassungsgericht hat den nationalen Gesetzgebern für die erforderliche Neuregelung des Sportwettenrechts eine Frist bis zum 31.12.2007 gesetzt. Wenn die Gesetzgeber im Rahmen der Neuregelung an dem Sportwettenmonopol festhalten wollen, sind sie an die dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zwingend gebunden. Andernfalls kann nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts ein verfassungsgemäßer Zustand nur dadurch hergestellt werden, dass eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmer geschaffen wird. Durch die verbindlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, entweder eine verstärkte normative Absicherung der ordnungsrechtlichen Ziele des staatlichen oder staatlich getragenen Sportwettenmonopols zu schaffen oder die Zulassung privater Veranstalter zu ermöglichen, ist nicht nur die Verfassungskonformität nach dem Grundgesetz, sondern auch die Europarechtskonformität des Sportwettenrechts in Deutschland gewährleistet. Dafür spricht auch die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht u.a. in Ansehung der europarechtlichen Implikationen festgestellt hat, dass die bisherige Rechtslage bis zu der erforderlichen Neuregelung mit der Maßgabe anwendbar bleibt, dass unverzüglich ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wertsucht einerseits und der tatsächlichen Ausübung des Wettmonopols andererseits hergestellt wird. Dabei hat das Gericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das gewerbliche Veranstalten von Wetten durch private Wettunternehmen und die Vermittlung von in Deutschland nicht erlaubten Wetten weiterhin als verboten angesehen und ordnungsrechtlich unterbunden werden dürfen.

4. Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Sofortmaßnahmen

Das Bundesverfassungsgericht hat die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage von folgenden Maßgaben abhängig gemacht:

1. Bereits vor einer Neuregelung des Sportwettenrechts muss damit begonnen werden, das bestehende Wettmonopol an einer Bekämpfung der Wertsucht und einer Begrenzung der Wettleidenschaft auszurichten.
2. Eine Erweiterung des Angebots staatlicher Wettveranstaltungen ist untersagt.
3. Die Werbung ist auf die sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit zu beschränken.
4. Die staatlichen Wettveranstalter haben umgehend aktiv über die Gefahren des Wettens aufzuklären.

Die Aufsichtsbehörden der Länder haben veranlasst, dass diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bereits umgesetzt sind. Im Einzelnen haben die staatlichen oder staatlich getragenen Sportwettenveranstalter insbesondere folgende Maßnahmen ergriffen:

- Livewetten und Halbzeitwetten werden nicht angeboten.
- Es gibt keine Wettmöglichkeiten in Fußballstadien mehr.
- Es kann nicht mehr über SMS gewettet werden.
- Wetten im Internet sind nur noch möglich, wenn eine Alters- und Identitätskontrolle erfolgt. Die Werbung ist auf sachliche Information nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts beschränkt. Es gibt für die erlaubten Sportwettangebote keine Fernsehwerbung und keine Bandenwerbung in Sportstadien mehr.
- In den Wettannahmestellen und im Internet gibt es verbesserte Informationen zur Suchtprävention. Auf die Suchtgefährdung wird deutlich hingewiesen.

Mit der erfolgten Umsetzung dieser Maßnahmen wurde bereits vor den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rechtsänderungen ein verfassungs- und europarechtskonformes staatliches Sportwettenangebot sichergestellt, bei dem die Belange der Suchtbekämpfung und des Verbraucherschutzes deutlich verbessert wurden. Die Bedenken der Kommission unter Ziffer 3 lit. B) sind damit hinfällig.

5. Europarechtliche Zulässigkeit nationaler Glücksspielmonopole

Die Regelung des Lotteriestaatsvertrages und ergänzender Ländergesetze, dass Sportwetten nur von den Ländern selbst oder von juristischen Personen, die sich unter maßgeblicher Kontrolle des jeweiligen Landes befinden, veranstaltet werden dürfen, befindet sich im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Danach steht es im Ermessen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das Glücksspielwesen nach regionalen ordnungspolitischen Grundsätzen zu regulieren und mithin auch vollständig zu verbieten (EuGH Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u. a.).

Der EuGH hat zur Monopolstruktur der nationalen Glücksspielangebote in all seinen den Glücksspielsektor betreffenden Urteilen klargestellt, dass dieser Bereich nicht harmonisiert ist und nach dem Willen der Mitgliedstaaten auch nicht harmonisiert werden soll. In der Tat entspricht dies dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften vom 12.12.1992 auf dem Gipfel in Edinburgh (vgl. auch die Antwort des Rates auf eine parlamentarische Anfrage Nr. E-3068/98, ABl. EG Nr. C 142 v. 21.05.1999, 80).

Der EuGH hat bekräftigt, dass jeder Mitgliedsstaat das autonome Recht hat, sein Schutzniveau selbst zu bestimmen und daher die Genehmigungsvoraussetzungen selbst und autonom festzulegen. Das Schutzniveau anderer Staaten ist dabei völlig unbeachtlich (vgl. in diesem Sinne Urteile Läära u. a., Randnr. 36, Zenatti, Randnr. 34, Anomar u. a., Randnr. 80, und Omega, Rn. 38). Gerade in dem Urteil Gambelli hat der EuGH mit dieser Erwägung den Antrag des Generalanwalts Alber, britische Genehmigungen in Italien als ausreichend anzuerkennen, verworfen. Das EuGH-Urteil Gambelli kann daher keinesfalls als Rechtfertigung dazu dienen, Genehmigungen eines Mitgliedsstaats als ausreichend für die Sportwettenveranstaltung in einem anderen Mitgliedsstaat zu erklären.

Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus den Schlussanträgen des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04 vom 16. Mai 2006. Die in Deutschland mit den jeweiligen Landesgesetzen verfolgte Begrenzung des Angebotes und damit verbundene Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten gehört nach Auffassung des Generalanwalts nicht zu den Zielen, die in Italien mit den gesetzlichen Regelungen verfolgt werden. So soll die Betrugsbekämpfung die einzige Begründung für die streitigen Beschränkungen in Italien sein (Rn. 111 der Schlussanträge). Nur vor diesem Hintergrund kommt der Generalanwalt zu dem Ergebnis, dass die tatsächliche Unmöglichkeit für ein in einem Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen, seiner Geschäftstätigkeit in einem anderen nachzugehen, sowie das Verbot der Vermittlung und der Inanspruchnahme der angebotenen Dienstleistungen, über das hinausgingen, was zur Erreichung der in der nationalen Rechtsordnung festgelegten Ziele erforderlich ist (Rn. 127-129).

Zu einer anderen Bewertung gelangt man indessen, wenn es nicht um den Schutz des Spielers vor Manipulation und Betrug durch den Veranstalter, sondern um eine Beschränkung des Glücksspielangebotes geht. Zur Erreichung dieses Ziels vermag eine Kontroll- und Sanktionsregelung in dem Mitgliedstaat der Niederlassung keinen Beitrag zu leisten, sondern es ist vielmehr ein Verbot geradezu erforderlich, da andernfalls ein zusätzliches Angebot für die Bevölkerung geschaffen würde.

Bereits im Urteil Läära hatte der EuGH (Urteil vom 21.09.1999, Rs. C-124/97) jedoch den Mitgliedsstaaten erlaubt, Staatsmonopole für Glücksspiele zu errichten, was zwangsläufig voraussetzt, dass Genehmigungen anderer Mitgliedsstaaten nicht gelten können. Generalanwalt Fennelly liefert in Rz. 31 seiner Schlussanträge zur Rechtssache Zenatti (EuGH, Urteil v. 21.10.1999 – Rs. C-67/98) diese einfache und überzeugende Erklärung, warum das Ziel der Glücksspielbegrenzung nur erreicht werden kann, wenn ausländische Genehmigungen in anderen Mitgliedstaaten nicht gelten.

Der EuGH bestätigt im Urteil Gambelli ausdrücklich das Ermessen und die Prognosespielräume der nationalen Gesetzgeber bei der Wahl der Mittel zur Glücksspielbegrenzung und deutet die Grenze dieser Spielräume lediglich für eklatante Missbrauchsfälle an, wie sie in Italien vorgelegen haben mögen.

„Jedoch hat der Gerichtshof, worauf die Regierungen, die Erklärungen abgegeben haben, wie auch die Kommission hingewiesen haben, in seinen Urteilen Schindler, Läära u. a. und Zenatti ausgeführt, dass 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 rechtfertigen können, dass die staatlichen Stellen über ein ausreichendes Ermessen verfügen, um festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben.“ (EuGH, Urteil vom 03.11.2003, Az. C-243/01, Rz. 63 – Gambelli).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des EuGH auch Beschränkungen bis hin zu Verboten von Werbemaßnahmen geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles des Gesundheitsschutzes zu gewährleisten. Sie gehen dann auch nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Eine solche Regelung begrenzt nämlich die Fälle, in denen Werbetafeln beispielsweise im Fernsehen gezeigt werden können, und ist daher geeignet, die Verbreitung entsprechender Werbebotschaften zu beschränken, wodurch die Zahl der Gelegenheiten, bei denen die Fernsehzuschauer zum Konsumieren angeregt werden könnten, verringert wird (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Juli 2004 – C-429/02 (Loi Evin) – Rn. 38).

Wie bereits oben unter Ziffer 3. dargelegt wurde, hat das Bundesverfassungsgericht bei seiner Entscheidung vom 28.03.2006 die vom Europäischen Gerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze, unter denen eine monopolistische Struktur des Glücksspielwesens in den Staaten der Gemeinschaft zulässig ist, berücksichtigt und auf die Parallelität seiner Entscheidung mit der Judikatur des EuGH ausdrücklich betont. Mit den verbindlichen Vorgaben für eine Neuregelung des Sportwettenrechts und der Feststellung, dass in der Übergangszeit unter Beachtung der in Ziffer 4. genannten Maßgaben das geltende Recht anwendbar bleibt, also private Wettangebote und die Vermittlung von im jeweiligen Bundesland in Deutschland nicht erlaubten Wetten weiterhin als verboten angesehen und ordnungsrechtlich unterbunden werden dürfen, hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtslage in Deutschland abschließend und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des EuGH beurteilt und entschieden. Dies entspricht der wiederholt vom EuGH im Vorlageverfahren geäußerten Auffassung, dass die nationalen Gerichte eine Rechtfertigung der Beschränkung des Art. 49 EGV aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses durch ein Glücksspielmonopol feststellen können (EuGH, Urteil v. 21.10.1999 – Rs. C-67/98 – Zenatti; EuGH, Urteil vom 06.11.2003 – Rs. C-243/01 – Gambelli).

Auch die Herausnahme des Glücksspielwesens aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie aufgrund des „besonderen Interesses der Mitgliedstaaten“ unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 5 EG-Vertrag zeigt, dass im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 ein Ermessen der staatlichen Stellen besteht, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und dass damit auch nicht von einer generellen Anerkennungspflicht glücksspielrechtlicher Befugnisse aus anderen Ländern ausgegangen werden kann. In seiner Begründung führte das EU-Parlament aus, Glücksspiele seien – etwa in Hinblick auf die öffentliche Ordnung und den Konsumentenschutz – aufgrund ihrer „spezifischen Natur“ auszunehmen. Insbesondere verwies das EU-Parlament darauf, dass diese Ausnahme vollständig in Einklang stehe mit den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. Es sei überdies „vollkommen unmöglich“, im Bereich des Glücksspiels einen „fairen, grenzüberschreitenden Wettbewerb“, herzustellen.

Auch in der sog. E-commerce-Richtlinie (RL 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt [„Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“] Amtsblatt Nr. L 178 v. 17.07.2000) wurde der Glücksspielbereich ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen. Beide Regelungen machen deutlich, dass die Regelung und Überwachung des Glücksspiels auch nach Auffassung des Europäischen Parlaments vorrangig in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen sollen.

6. Ergebnis

- Das strafbewehrte Verbot der Veranstaltung von Glücksspielen ohne behördliche Erlaubnis und der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel stellt keine unverhältnismäßige Beschränkung des Artikels 49 EGV dar, da es dem Ziel dient, eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern, und unterschiedslos für in- und ausländische Wirtschaftsbeteiligte gilt.
- Die Kommission hat in ihrem Aufforderungsschreiben vom 10.04.2006 die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 1054/01) vom 28.03.2006 nicht berücksichtigt und hat damit die Rechtslage in Deutschland nur unvollständig gewürdigt.
- Durch die verbindlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die deutschen Gesetzgeber, das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenmonopol stärker auf die Bekämpfung von Wertsucht und die Begrenzung von Wettleidenschaft auszurichten oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmer zu schaffen, ist eine europarechtskonforme Neuregelung des Sportwettenrechts gewährleistet.
- Mit der bereits erfolgten Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht verfüigten Sofortmaßnahmen steht das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenangebot in Deutschland schon vor einer gesetzlichen Neuregelung im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der ein solches staatliches Sportwettenmonopol durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt ist.

Vor diesem Hintergrund bittet die Bundesregierung die Kommission, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen oder zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung des Sportwettenrechts vorerst ruhen zu lassen. Die Bundesregierung wird die Kommission über die weiteren Entwicklungen des Sportwettenrechts in Deutschland auf dem Laufenden halten.



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie

EU 2007*DE

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie • 11019 Berlin

Europäische Kommission
GD Unternehmen und Industrie
Referat C-3
Avenue d'Auderghem 45
1040 Brüssel
Belgien

per e-mail

Nachrichtlich:
Niedersächsische Staatskanzlei
Referat 302

TEL.-ZENTRALE +49 30 18615 0
FAX +49 30 18615 7010
INTERNET www.bmwi.de
BEARBEITET VON Christina Jäckel
TEL +49 30 18615 63 53
FAX +49 30 18615 53 79
E-MAIL infororm@bmwi.bund.de
AZ EA3 - 51 10 01/2
DATUM Berlin, 24. April 2007

BETREFF 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

HIER Not. Nr. 2006/658/D – Staatsvertrag zum Glücksspielwesen

- 1.
2. Bundesrepublik Deutschland
- 3a. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Referat E A 3, 11019 Berlin
Tel.: 0049-30-2014-6353, Fax: 0049-30-2014-5379, Email: infororm@bmwi.bund.de
- 3b. Niedersächsische Staatskanzlei, Referat 302, 30169 Hannover
Tel.: 0049-511-120-4655, Fax: 0049-511-120-4699, Email: herbert.seifert@stk.niedersachsen.de
4. 2006/658/D
5. Art. 9 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG
6. Die Bundesregierung beantwortet die ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22.03.2007 wie folgt:
 1. Die Kommission stellt nach Prüfung des Entwurfs des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen nicht das Recht Deutschlands in Frage, Glücksspielaktivitäten aufgrund zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses, wie des Verbraucherschutzes, des Jugendschutzes und der Bekämpfung von Spielsucht, zu beschränken. Diese grundsätzliche Beurteilung ist zu begrüßen. Sie entspricht der

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34 - 37, 10115 Berlin
VERKEHRSANBINDUNG U6 Zinnwitzer Straße
S-Bahn Berlin Hauptbahnhof

Satz 2 vom 19.

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der jüngst im Urteil vom 6. März 2007, Rs. C-338/04 u. a. in Sachen Placanica bestätigt hat, dass die schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft die mit Glücksspielen und Wetten einhergehen, Beschränkungen der Grundfreiheiten des EG-Vertrages rechtfertigen (a. a. O., Rn. 47). Die Mitgliedsstaaten sind frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen (a. a. O., Rn. 48). Die Beschränkungen müssen verhältnismäßig sein und dem Anliegen gerecht werden, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen (a. a. O., Rn. 49 und 53). Diesen Anforderungen entspricht der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags; insbesondere werden durch das Verbot, öffentliche Glücksspiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich vermindert und die Tätigkeiten aller Anbieter in diesem Bereich kohärent und systematisch begrenzt.

2. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Internetverbots in § 4 Abs. 4 des Entwurfs stellt die Kommission fest, dass die Bekämpfung der Spielsucht und die Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle und eines wirksamen Jugend- und Spielerschutzes zwingende Gründe des öffentlichen Interesses darstellen, die geeignet sind, Einschränkungen der Ausübung einer Grundfreiheit gemäß des EG-Vertrages zu rechtfertigen. Soweit die Kommission einzelne Bedenken an der Eignung und der Verhältnismäßigkeit des vollständigen Verbots von Lotterien, Sportwetten und Casinospielen im Internet äußert, liegen dem Überlegungen zugrunde, zu denen aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland folgende zusätzlichen Informationen sinnvoll erscheinen:

- 2.1 Die Kommission bemängelt zunächst die empirische Grundlage des Internetverbots und verweist insoweit auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Der Europäische Gerichtshof verlangt im Urteil vom 13. November 2003 in Sachen Lindman (Rs. C-42/02), dass die Gründe, die ein Mitgliedsstaat zur Rechtfertigung geltend macht, von einer Analyse der Eignung und Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Beschränkung begleitet werden müssen (a. a. O., Rn. 25). Im Verfahren Lindman waren den vom vorlegenden Gericht übermittelten Unterlagen keinerlei statistische oder andere Hinweise zu entnehmen, die die offen diskriminierende Steuerregelung gerechtfertigt hätten. Deshalb sah der Gerichtshof das Erfordernis als nicht erfüllt an. Diese Rechtsprechung gleicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur tatsächlichen Grundlage von Einschätzungen und Prognosen des Gesetzgebers bei Beschränkungen der Berufsfreiheit.

Unter Anwendung eben dieser Kriterien ist das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 – nach sorgfältiger Analyse des Sachverhalts zu dem Ergebnis gekommen, dass vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebots am Ziel

Satz 2 vom 12. der Bekämpfung von Wertsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft auch die Möglichkeit der Teilnahme über das Internetangebot der Staatlichen Lotterieverwaltung bedenklich ist, zumal sich der im Rahmen der Suchtbegrenzung besonders wichtige Jugendschutz über diesen Vertriebsweg jedenfalls derzeit nicht effektiv verwirklichen lassen. Auf dieses Urteil und die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zum Forschungsstand ist in den Erläuterungen zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags ausdrücklich Bezug genommen (§. Abschnitt A.II.2.1 der Erläuterungen). Die vom Bundesverfassungsgericht verwerteten wissenschaftlichen Studien werden der Kommission in der Anlage zur Verfügung gestellt. Das gleiche gilt für die Empfehlungen der von den Ländern im Juli 2006 um eine erste Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts gebetenen Suchtexperten, dass das Glücksspiel im Internet in besonderem Maße suchtfördernd und eine Begrenzung des Glücksspiels bei Internetangeboten nicht zu erreichen ist. Die Positionen der Suchtexperten sind in der Anlage zu den Erläuterungen zusammengefasst, die der Kommission bereits vorliegt. Die den Empfehlungen zugrunde liegenden wissenschaftlichen Studien werden der Kommission ebenfalls in der Anlage zugeleitet.

Hervorzuheben ist die vom Bundesverfassungsgericht mehrfach zitierte Studie von Hoyer/Meyer, Das Suchtpotenzial von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 ff., die zunächst das Suchtpotenzial hervorhebt, das aus der hohen Ereignisfrequenz im Internet beim Wetten während laufender Sportveranstaltungen erwächst (a.a.O., S. 214), und in einem eigenen Abschnitt als besonderes Problem des Online-Glücksspiels die fehlende soziale Kontrolle bezeichnet. Für jeden Spieler bestehe die Möglichkeit, anonym am Rechner zu sitzen und auf Kreditkartenbasis zu wetten. Über die kurze Spielabfolge könnten Verlustsergebnisse sofort ausgeblendet, belastende Alltagslebnisse vergessen und stattdessen lustvolle Spannungserlebnisse erzeugt werden. Diese psychotropen Wirkungen seien beim Online-Gambling besonders ausgeprägt (a.a.O., S. 217). Die in der Studie zitierte Arbeit von Meyer, Glücksspiele im Internet: Eine Herausforderung für die Suchtprävention, Suchtreport 3/2001, bestätigt diese Gefahren einschätzung und stellt zudem klar, dass Schutzmaßnahmen bei den Internetanbietern – von Einsatzlimits über Begrenzungen der Spielfrequenz und –dauer bis zu Spielstoppen – unproblematisch zu umgehen seien (a.a.O., S. 13).

- 2.2 Die Kommission bezweifelt die Polgerichtigkeit des Internetynabots von Lotterien und Sportwetten, weil es auf Glücksspiele, die eine höhere Gefahr der Spielsucht aufweisen, wie Glücksspielautomaten oder Pferdewetten, keine Anwendung finde.

Die Rechtsfrage, ob die im Gambelli-Urteil geforderte Konsistenz einer Regelung nur im Blick auf den Sektor der Glücksspiele zu prüfen ist, der Gegenstand des jeweiligen Verfahrens ist, oder auch auf andere oder gar alle Bereiche zu beziehen ist, die zusammen das Glücksspielangebot im Sinne des Gemeinschaftsrechts bilden, ist von der Kommission in dem Rechtsgutachten, das sie vor dem EFTA-

Satz 4 vom 19.

Gerichtshof im Verfahren B-3/06 abgegeben hat, ausführlich erörtert worden. Die Kommission ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Konsistenz der nationalen Regelung – betrachte man die Vielfalt der Glücksspiele und der sie betreffenden Normen – nur in Bezug auf den spezifischen Sektor zu prüfen sei, der geregelt wurde; hinzukommen könne – soweit erforderlich – eine Prüfung im Blick auf die Marktstrategie des staatlichen Veranstalters (a.a.O., S. 18 – 20). Folgt man der Empfehlung der Kommission im konkreten Fall, wäre die Konsistenz und Kohärenz der Regelung jeweils für Lotterien, Sportwetten, Casinospiele und die genannten anderen Spiele getrennt zu prüfen.

Zu den Annahmen, die die Zweifel der Kommission begründen, ist des weiteren zu bemerken, dass das in § 4 Abs. 4 des Entwurfs des Glücksspielstaatsvertrags vorgesehene Verbot auf Glücksspielautomaten, die in Deutschland nur in Spielbanken betrieben werden dürfen, durchaus Anwendung finden wird; das ergibt sich aus § 2 Satz 2 des Entwurfs, der die Anwendung dieser Vorschrift für Spielbanken anordnet. Damit sind diese Casinospiele, die nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts und nach allgemeiner Auffassung der Suchtexperten das höchste Suchtpotential besitzen, von dem Internetverbot erfasst.

Soweit die Kommission daneben ihre Überlegung auf Geldspielgeräte bezogen wissen möchte, die in Spielhallen und in Gaststätten aufgestellt werden dürfen, ist einzuräumen, dass diese Geräte von dem Verbot in § 4 Abs. 4 nicht erfasst werden. Die Anforderungen an solche Geräte und ihre Aufstellung ergeben sich aus der Gewerbeordnung und der dazu ergangenen Spielverordnung, beides bundesrechtliche Vorschriften. Auch diese Vorschriften stehen jedoch einem Angebot solcher Spiele im Internet entgegen, wie sich aus der ständigen Auslegung und Anwendung der gewerberechtlichen Vorschriften ergibt. Im Ergebnis wird für sämtliche Glücksspielautomaten und die Geldspielgeräte nach der Gewerbeordnung durchgehend ein Internetverbot angeordnet.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Vorstellung schematisch abgestufter Gefährdungspotentiale der verschiedenen Glücksspiele nach den Ergebnissen der Anhörung zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags durchaus in Zweifel zu ziehen ist. Insoweit ist auf die Erläuterungen zu § 10 und die dort zitierten wissenschaftlichen Studien zu verweisen.

2.3 Die Kommission stellt zuletzt die Verhältnismäßigkeit des Internetverbots in Frage, soweit sie mit der Anonymität des Spielers, dem Fehlen jeglicher sozialen Kontrolle und dem unzureichenden Schutz von Minderjährigen begründet ist. Die ihr zugegangenen Informationen widersprechen diesen Erklärungen.

Hier scheint vor allem in Bezug auf die Anonymität des Spielers ein sprachliches Missverständnis

entstanden zu sein. Die Anonymität des Spielenden wird in den Erläuterungen zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrag und den zugrunde liegenden Erklärungen der Suchtexperten nicht auf das Verhältnis des Spielers zum jeweiligen Internetveranstalter bezogen, sondern charakterisiert die Situation des Spielers, der – vor allem wenn er bereits spielsuchtgefährdet ist – durch das Internet in die Lage versetzt wird, jederzeit ohne soziale Kontrolle und damit in der Anonymität an Glücksspielen teilzunehmen (s. dazu die oben unter 2.1 genannten Studien). Diese dem Internet eigentümliche Gefahr dürfte auch der Kritik der Kommission in ihrem ersten Aufforderungsschreiben im Vertragsverletzungsverfahren vom April 2006 zugrunde liegen, es sei widersprüchlich, einerseits grenzüberschreitende Online-Angebote zu verbieten, wenn gleichzeitig staatliche Anbieter Glücksspiele im Internet als einem besonders einfach zugänglichen und verfügbaren Medium anbieten und bewerben.

Über diese Erläuterung hinaus ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Frage, ob ein – wenn auch reguliertes – Internetglücksspiel zugelassen werden soll oder an einem Verbot festgehalten oder ein solches ausgesprochen werden soll, sich nicht auf eine Frage der Verhältnismäßigkeit der Mittel beschränken lässt. Vielmehr geht es dabei um die Entscheidung über das angestrebte Schutzniveau bei Glücksspielen, die nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Sache der Mitgliedsstaaten ist.

2.4 Nur am Rande sei erläutert, dass die Übergangsvorschrift in § 25 Abs. 6 nach ihrem Wortlaut und der Erläuterung dazu weder rechtlich noch faktisch diskriminierend ist, sondern Veranstaltern und Vermittlern von Lotterien unter den dort genannten Voraussetzungen unabhängig von ihrer Nationalität bzw. ihrem Sitz offen steht.

3. Aufgrund der sorgfältigen Überprüfung und Erwägung der Stellungnahme der Kommission kommen die deutschen Behörden zu dem Ergebnis, dass an den von der Kommission überprüften Vorschriften des Entwurfs des Glücksspielstaatsvertrags festgehalten werden soll und diese Vorschriften deshalb als endgültige Fassung des Regelungsentwurfs mitzuteilen sind. Wie die Kommission sehen jedoch auch die Länder einen erheblichen weitreichenden Forschungsbedarf zu den Auswirkungen von Glücksspielen und Glücksspielsucht insbesondere im Blick auf Internetangebote. Sie kündigen deshalb an, dass die in § 27 des Entwurfs vorgeschriebene Evaluierung auf die Erfahrungen mit dem Internetverbot in § 4 Abs. 4 und der Übergangsregelung in § 25 Abs. 6 erstreckt wird und einen Schwerpunkt des drei Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages vorzulegenden Berichts bilden soll. In gleichem Zeitraum wird die von den Regierungschefs der Länder am 13.12.2006 beschlossene Arbeitsgruppe die Entwicklung und die unterschiedlichen Lösungsansätze in den anderen Mitgliedsstaaten mit der gleichen Zielrichtung genau beobachten und begleiten.

Im Auftrag

Ch. Jäckel

Anlage zu der Antwort der Bundesregierung auf die ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22.03.2007:

Die Länder haben bei der Bewertung des Gefährdungspotentials des Glücksspiels im Internet u. a. die anliegenden Empfehlungen von Experten im Bereich der Glücksspielsucht berücksichtigt:

1. Suchtreport des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, Mai/Juni 2001

In Abwägung verschiedener Optionen wie Selbstregulation und Verbot rät der Beitrag zu einer restriktiven Zulassung des Online-Glücksspiels unter staatlicher Aufsicht.

2. T. Hayer, G. Meyer, das Suchtpotential von Sportwetten, Sucht, Jahrgang 49, Heft Nummer 4, August 2003, S. 212 ff.

Die Autoren stellen fest, dass beim Online-Glücksspiel die fehlende soziale Kontrolle problematisch ist, die es dem Spieler erlaubt, anonym am Rechner zu sitzen und auf Kreditkartenbasis zu wetten. Das Einloggen im Internet unter falschen Angaben scheint für Minderjährige leicht realisierbar zu sein (S. 217). Staatliche Kontrollen im Rahmen eines Monopols stellen eine Möglichkeit dar, einer gefährlichen Entwicklung entgegenzuwirken, die Attraktivität des Online-Glücksspiels zu erhalten und gleichzeitig den Spielerschutz zu gewährleisten (S. 218).

3. Charité-Universitätsmedizin Berlin, Institut für medizinische Psychologie

Die Stellungnahme von Frau Dr. S. Grüsser-Sinopoli geht davon aus, dass die vom Glücksspiel ausgehenden Gefahren in erster Linie durch die Art und Anzahl der angebotenen Glücksspiele sowie die Möglichkeit der Teilnahme an diesen Spielen bestimmt wird. Eine besonders niedrige Schwelle sei dabei vor allem bei den Glücksspielen gegeben, deren Teilnahme von zu Hause aus oder anonym ermöglicht wird, wie z. B. über das Telefon oder das Internet.

4. Fachverband Glücksspielsucht, Herford, vom 17. November 2006

Nach Auffassung des Fachverbandes ist das Internet kein geeigneter Vertriebsweg für Glücksspiele. Er befürwortet daher ein generelles Verbot. Nach den Angaben des Verbandes werden die technischen Möglichkeiten, Glücksspielsüchtige auszuschließen, jedenfalls zurzeit von den Veranstaltern nicht genutzt.

5. Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung (ZIS), vom 17. November 2006

Die Verfasser schlagen vor, räumlich und zeitlich begrenzte wissenschaftliche Modellversuche durchzuführen, um zu Erkenntnissen zu gelangen, ob dem unterschiedlichen Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten im Internet durch differenzierte Regelungen entsprochen werden kann.

6. Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände (14 November 2006)

Der Verband begrüßt das grundsätzliche Verbot von Glücksspielen im Internet, weil dieser Vertriebsweg sich oftmals jeglicher staatlicher Kontrolle entziehe, der Jugendschutz nur schwer gewährleistet werde und es keine Kontrolle gebe, ob ein Spieler an Glücksspielsucht leide und vom Spiel ausgeschlossen werden sollte.

Mitteilung
der Regierung der Bundesrepublik Deutschland
an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften
vom 22. Mai 2007

**Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß
Artikel 226 EG-Vertrag
hier: Sportwetten**

- Verfahren Nr. 2003/ 4350 -

Bezug: - Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648)
- Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Juni 2006
- Ergänzendes Aufforderungsschreiben vom 23. März 2007 (SG-Greffe(2007)D/201377)

Anlagen: - 2 -

Die Bundesregierung beehrt sich, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften folgendes mitzuteilen:

1. In dem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 21. März 2007 räumt die Kommission ein, dass sie sich in ihrer ersten Aufforderung vom 10. April 2006 weder auf die landesgesetzlichen Regelungen für die Erteilung der Erlaubnisse für Sportwetten noch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 – Az.: 1 BvR 1054/01 – und andere relevante Fragen bezogen habe (Rn. 6). Die jetzt vorliegende ergänzende Aufforderung berücksichtigt neben der Bestimmung des § 284 Strafgesetzbuch (StGB) zwar auch den Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (LottStV) und die Vorschriften für Lotterien und Sportwetten der (Bundes-) Länder. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts findet jedoch nur am Rande Erwähnung, deren Umsetzung durch die staatlichen Veranstalter bewertet die Kommission nicht. Dies verwundert umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht in mehreren Beschlüssen (1 BvR 138/05 vom 04.07.2006, 1 BvR 2399/06 vom 21.09.2006, 2 BvR 2039/06 vom 19.10.2006, 2 BvR 2023/06 vom 19.10.2006 und 2 BvR 2428/06 vom 07.12.2006) festgestellt hat, dass die Länder die in Abs. 149 ff. des Urteils vom 28. März 2006 festgesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Übergangszeit erfüllen.
2. Für den weiteren Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens ist es von entscheidender Bedeutung, dass die von der Kommission beurteilte Rechtslage bereits durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 eine an den dortigen Maßgaben orientierte inhaltliche Änderung erfahren hat. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts modifiziert die von der Kommission betrachtete Rechtslage mit Gesetzeskraft. Die Regelungen über das deutsche Glücksspielrecht sind daher im Lichte der Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts zu beurteilen. Mit der bereits erfolgten Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht

verfügbaren Sofortmaßnahmen steht das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenangebot in Deutschland schon vor Inkrafttreten der in dem Entwurf des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland manifestierten Neuordnung im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der ein staatliches Wettmonopol durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt ist.

3. Die Kommission stützt sich zudem in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben ausschließlich auf Sachverhalte, die sich in den Jahren 2003 – 2005, mithin vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006,getragen haben. Sie befasst sich dagegen nicht mit der aktuellen, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts geschaffenen Sach- und Rechtslage, die für die Frage allein maßgeblich ist, ob gegenwärtig noch eine Vertragsverletzung vorliegen kann. Diese Frage ist, wie schon in der ersten Stellungnahme der Bundesregierung vom 12. Juni 2006 unter den Nrn. 2 bis 4 mit ausführlicher Begründung dargelegt wurde, zu verneinen. Mit dieser Begründung hat sich die Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben nicht auseinandergesetzt.
4. Die daraus resultierende Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass zeitgleich zum einen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage einer längst überholten Rechts- und Sachlage betrieben wird, zum anderen ein Notifizierungsverfahren, in dem die Inhalte des (künftigen) Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland überprüft wurden.
5. In dem Notifizierungsverfahren 2006/658/D stellt die Kommission nach Prüfung des Entwurfs des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen nicht das Recht Deutschlands in Frage, Glücksspielaktivitäten aufgrund zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses, wie des Verbraucherschutzes, der Betrugsvermeidung, des Jugendschutzes und der Bekämpfung von Spielsucht, zu beschränken. Diese grundsätzliche Beurteilung entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der jüngst im Urteil vom 6. März 2007, Rs. C-338/04 u.a., in Sachen Placanica bestätigt hat, dass die schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft die mit Glücksspielen und Wetten einhergehen, Beschränkungen der Grundfreiheiten des EG-Vertrages rechtfertigen (a.a.O., Rn. 47). Die Mitgliedstaaten sind frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen (a.a.O., Rn. 48). Die Beschränkungen müssen verhältnismäßig sein und dem Anliegen gerecht werden, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen (a.a.O., Rn. 49 und 53). Diesen Anforderungen entspricht der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags; insbesondere werden durch das Verbot, öffentliche Glücksspiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich vermindert und die Tätigkeiten aller Anbieter in diesem Bereich kohärent und systematisch begrenzt. Die Bundesregierung nimmt insoweit ausdrücklich Bezug auf ihre Antwort vom 24. April 2007 zu der ausführlichen Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007 in dem Verfahren Not. Nr. 2006/658/D - Staatsvertrag zum Glücksspielwesen - auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG Nr. L 204 S. 37), geändert

durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217 S. 18).

6. Dies vorausgeschickt, geht die Bundesregierung davon aus, dass Gegenstand des ergänzenden Aufforderungsschreibens der Kommission vom 21. März 2007 nach dem Inhalt des Einleitungssatzes ausschließlich Einschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der Sportwetten mit festen Gewinnquoten sind, die in einigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland erstmals im Jahr 1999, in einigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland erstmals im Jahr 2000 erlaubt wurden. Daneben besteht die Sportwette „TOTO“, die bereits seit 1949 angeboten wird. Auf diese erstreckt sich das Schreiben der Kommission ersichtlich nicht.
7. Die nachstehenden Ausführungen beschränken sich deshalb darauf, die Sach- und Rechtslage in Bezug auf Sportwetten mit festen Gewinnquoten (sog. Oddset-Wetten) darzustellen und erwähnt andere Sektoren des Glücksspielbereichs nur am Rande, soweit dies für das Verständnis der Entwicklung auf diesem Sektor von Belang erscheint.
8. Die Sachlage bei den Sportwetten ist in der Bundesrepublik Deutschland dadurch maßgeblich gekennzeichnet, dass sich hier einige private Anbieter mit Erlaubnissen aus Gibraltar und Malta massiv als Sportwettanbieter betätigt haben, ohne die dafür nach § 284 StGB erforderliche behördliche Erlaubnis zu beantragen.
9. Wie von der Bundesregierung schon in ihrer ersten Stellungnahme vorgetragen wurde, hat der Bundesgesetzgeber mit § 284 StGB und dem darin enthaltenen grundsätzlichen Verbot der Betätigung ohne eine behördliche Erlaubnis lediglich einen Rahmen vorgegeben, welcher durch Landesgesetze ausgefüllt wird. Das grundsätzliche Verbot des § 284 StGB greift dann nicht ein, wenn für die Veranstaltung eine behördliche Erlaubnis erteilt worden ist. Die Erlaubniserteilung als solche bestimmt sich nach den einschlägigen Gesetzen der Länder und des Bundes. Weder § 284 Absatz 1 noch Absatz 4 StGB enthalten selbstinhaltliche Vorgaben für die Ausgestaltung des Wettangebotes. Sie betreffen darüber hinaus das Glücksspiel generell und sind nicht auf den Bereich der Sportwetten beschränkt. Generell ist ein straffbewehrtes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wie § 284 StGB geeignet, insbesondere eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern. Indem § 284 StGB die Veranstaltung von Glücksspielen ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde verbietet, erschwert er es dem Spieler, von diesen Angeboten Gebrauch zu machen.
10. Was den Grundsatz angeht, dass eine geforderte weitere nationale Genehmigung nicht dazu führen soll, dass im Wesentlichen gleiche Anforderungen ein zweites Mal geprüft werden (Rn. 18 des Schreibens der Kommission), ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesregierung bisher verlässliche Informationen über den Inhalt und Umfang der Prüfung anderer nationaler Behörden im Bereich des Glücksspiels nicht vorliegen. Auch die Voraussetzungen für die Erteilung entsprechender Erlaubnisse und die damit verbundenen Beschränkungen sind hier nicht bekannt. Es gibt auch noch keine europarechtliche Regelung, nach der diese Behörden verpflichtet wären, den nationalen deutschen Behörden Auskünfte hierzu zu erteilen.

11. Nach ihrem gegenwärtigen Kenntnisstand geht die Bundesregierung davon aus, dass die Regierungen von Gibraltar und Malta Sportwettanbietern Lizenzen erteilen, die diese nicht dazu berechtigen, Sportwetten den Bürgern von Gibraltar und Malta anzubieten. D.h., diese Regierungen schützen ihre eigenen Bürger vor den Gefahren dieser Glücksspiele und erteilen Erlaubnisse, denen ausschließlich im Ausland Wirkung zukommen soll.
12. Die Bundesregierung geht davon aus, dass kein Mitgliedstaat der EU berechtigt ist, Erlaubnisse nur mit Wirkung für andere Mitgliedstaaten der EU zu erteilen, die im eigenen Land keine Wirkung haben sollen.
13. Die Kommission hat sich bisher nicht ausdrücklich mit der Frage befasst, wie weit es im Glücksspielbereich erforderlich ist oder sein kann, Genehmigungen nur für eine bestimmte Betriebsstätte oder einen bestimmten Teil des Hoheitsgebiets des Staates zu erteilen.
14. Die Bundesregierung geht davon aus, dass zwischen ihr und der Kommission Einvernehmen darüber bestehen dürfte, dass z.B. eine Erlaubnis zum Betrieb einer Spielbank naturgemäß auf eine bestimmte Betriebsstätte beschränkt ist. Das allgemeine Verbot, öffentlich Glücksspiele anzubieten, soll jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nur in Spielbanken aufgehoben werden können. Dem steht eine Sichtweise entgegen, die davon ausgeht, dass eine einmal erteilte Erlaubnis, Glücksspiele anzubieten, europaweit gilt. Diese wohl von der Kommission jedenfalls in Bezug auf Sportwetten vertretene Sichtweise verkennt die besondere Natur der „Dienstleistung Glücksspiel“ und die mit ihr verbundenen Gefährdungen.
15. Erlaubnisse im Bereich des Glücksspielwesens sind – soweit es der Bundesregierung bekannt ist – bisher in allen Staaten der EU entweder auf bestimmte Betriebsstätten oder jedenfalls auf ein bestimmtes Vertriebsgebiet, höchstens auf das gesamte jeweilige Staatsgebiet, begrenzt. Diese Begrenzung ist auch sachgerecht, denn sie erlaubt es dem betreffenden Staat, den Umfang der Gefährdungen, die den Bürgern des Staates durch das Angebot öffentlicher Glücksspiele ausgesetzt sind, selbst zu bestimmen, zu beobachten und ggf. regulierend einzugreifen.
16. Die bei der Kommission vorstellig gewordenen Beschwerdeführer wollen in Europa einen freien Glücksspielmarkt erreichen. Mit einer Erlaubnis aus Gibraltar oder Malta wollen sie europaweit Glücksspiele jeder Art (nicht nur Sportwetten) anbieten. Wäre dies europarechtlich gerechtfertigt, könnten künftig alle Glücksspielanbieter in ganz Europa im freien Wettbewerb gegeneinander antreten. Wer irgendwo in Europa eine Glücksspiellizenz gleich welcher Art besitzt, könnte damit europaweit Filialen eröffnen. Den nationalen Rechtsvorschriften, die die Betätigung im Glücksspielbereich beschränken, wäre damit die Grundlage entzogen.
17. Aus Sicht der Bundesregierung ist es offenkundig, dass das vorstehend geschilderte Szenario mit den Regelungen des EU-Vertrags nicht gewollt war. Dies entspricht auch sowohl den politischen Beschlussfassungen auf EU-Ebene wie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

18. Das Glücksspielrecht wurde auf der Sekundärrechtsebene bisher nicht harmonisiert. In Erwägungsgrund 25 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt wurde erst kürzlich anerkannt, dass Glücksspiele einschließlich Lotterien und Wetten aufgrund der spezifischen Natur dieser Tätigkeiten, die von Seiten der Mitgliedstaaten Politikansätze zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der Verbraucher bedingen, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen sein sollten. Eine auf Gemeinschaftsrecht beruhende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur wechselseitigen Zulassung von Sportwettveranstaltern bzw. zur Anerkennung der in anderen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnisse besteht infolge dessen nicht.
19. Wie die Bundesregierung schon in ihrer ersten Stellungnahme dargelegt hat, entspricht dies dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften vom 12.12.1992 auf dem Gipfel in Edinburgh (vgl. auch die Antwort des Rates auf eine parlamentarische Anfrage Nr. E-3068/98, ABl. EG Nr. C 142 v. 21.05.1999, 80).
20. Auf der Primärrechtsebene steht dem einzelnen Mitgliedstaat nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ein Ermessensspielraum zur Gestaltung des Glücksspielwesens zu. Wiederholt hat der Europäische Gerichtshof betont, dass die einzelnen Mitgliedstaaten auf ihrem Gebiet im Bereich von Lotterien und anderen Glücksspielen unterschiedliche Schutzregelungen treffen dürfen. Für die Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen ist es ohne Belang, dass ein Mitgliedstaat andere Schutzregelungen als ein anderer Mitgliedstaat erlassen hat. Diese Regelungen sind allein im Hinblick auf die von den nationalen Stellen des betroffenen Mitgliedstaates verfolgten Ziele und auf das Schutzniveau zu beurteilen, das sie gewährleisten sollen (EuGH Urteil v. 6. November 2003, C 243/01 – Gambelli mwN.; EuGH Urteil v. 6. März 2007, C 338/04 – Placanica mwN.). Daraus folgt zwingend der Ausschluss der unmittelbaren Geltung von Erlaubnissen eines Mitgliedstaates in anderen Mitgliedstaaten.
21. Die Kommission beschreibt in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Ziele der deutschen Glücksspielpolitik verkürzt, indem sie vorträgt, die deutschen Behörden würden als ausschließliche Rechtfertigung für die Beschränkungen des Art 49 EG-Vertrag das öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Spielsucht anführen (Rn. 33 des Schreibens der Kommission). Diese Aussage wird unter den Rn. 26 und 27 bereits relativiert, wo die in Deutschland verfolgten Ziele umfassender – wenn auch noch nicht vollständig und insgesamt zureichend dargelegt werden.
22. Insbesondere wird in Nr. 26 des Schreibens die Begründung für eine Gesetzesänderung des § 284 StGB inhaltlich verfälschend wiedergegeben:

Tatsächlich lautet diese Begründung wie folgt:

Der Zweck der Regelungen besteht darin

- eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen zu verhindern,
- durch staatliche Kontrolle einen ordnungsgemäßen Spielablauf zu gewährleisten,
- die Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs zu privaten oder zu gewerblichen Gewinnzwecken zu verhindern und
- einen nicht unerheblichen Teil der Einnahmen aus Glücksspielen (mindestens 25 %) zur Finanzierung gemeinnütziger oder öffentlicher Zwecke heranzuziehen.

23. Indem die Kommission das letzte (Neben-) Ziel dieser Begründung in Nr. 26 ihres Schreibens zum Hauptziel erhebt und die beiden unterschiedlichen Zielsetzungen der Nrn. 1 und 3 in einer Zielsetzung zusammenfasst, verfälscht sie den tatsächlichen Inhalt dieser Begründung.
24. Im Übrigen ignoriert die Kommission dabei die Stellungnahme der Bundesregierung vom 12. Juni 2006, in der bereits dargelegt wurde, dass das Ziel der Bekämpfung der Spielsucht zwar das gegenwärtige Hauptziel, nicht aber das alleinige Ziel sei, das als überwiegender Gesichtspunkt des Allgemeinwohls Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit bis hin zum vollständigen Verbot von Glücksspielen rechtfertigen kann.
25. Um es noch einmal ganz deutlich zu machen, seien hier alle gegenwärtig in Deutschland verfolgten Ziele aufgelistet, die nach Ansicht der Bundesregierung wahrscheinlich bereits jedes für sich, jedenfalls aber in ihrer Gesamtheit als Gründe des Allgemeinwohls anzusehen sind, die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen:
26. Hauptziel der Länder ist es, das Entstehen von Spiel- und Wertsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Dieses Ziel ist jedoch – anders als es die Kommission unterstellt – nicht das einzige Ziel der Glücksspielpolitik der deutschen Länder. Weitere Ziele sind
 - nur ein begrenztes Glücksspielangebot zur Verfügung zu stellen,
 - den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken,
 - insbesondere ein Ausweichen auf illegale Glücksspiele zu verhindern,
 - den Jugend und Spielerschutz zu gewährleisten,
 - sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt werden,
 - die Spieler vor betrügerischen Machenschaften zu schützen,
 - die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abzuwehren.

27. Dass die Länder diese Ziele, die auch in dem der Kommission vorliegenden Entwurf des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland gesetzlich verankert werden, bereits jetzt tatsächlich verfolgen, ergibt sich im Detail aus der aktuellen Rechtsprechung der nationalen Gerichte. (s. u. Nr. 57)
28. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht für den Bereich des Spielbankmonopols in Bayern dessen Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit festgestellt hat (Beschluss vom 26. März 2007, 1 BvR 2228/02).
29. Die Gliederung des Bundes in Länder, die im Bereich des Glücksspielwesens selbstständig berechtigt sind, diesen Bereich rechtlich zu regeln (Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes), bedeutet zugleich, dass es in Deutschland nicht ein bundesweites Sportwettenmonopol der deutschen Länder, sondern 16 Sportwettenmonopole der einzelnen Länder jeweils begrenzt auf das entsprechende Land gibt.
30. Dies verbietet eine pauschale Betrachtung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und macht es im Grundsatz erforderlich, jeweils die Situation für jedes Bundesland gesondert zu prüfen, um festzustellen, ob die dortige Glücksspielpolitik mit den selbstverständlich auch für die Länder verbindlichen Vorgaben des Rechts der EU in Übereinstimmung steht.
31. Punktuelle Feststellungen, die sich nur auf ein (Bundes-) Land beziehen, sind deshalb grundsätzlich nicht geeignet, die Berechtigung der Monopole in den anderen Ländern in Zweifel zu ziehen.
32. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Glücksspielrecht bestehen nach Ansicht der Bundesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine begründeten Zweifel an der europarechtlichen Zulässigkeit der oben (Nr. 26) genannten Ziele.
33. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner ersten zum Glücksspielwesen ergangenen Entscheidung (Urteil vom 24. März 1994, C-275/92, - Schindler - Rn. 62) Folgendes entschieden:

„Wenn ein Mitgliedstaat die Veranstaltung großer Lotterien, insbesondere die Werbung für Lose solcher Lotterien und deren Verteilung in seinem Gebiet verbietet, kann das Verbot Werbematerial einzuführen, um die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats an solchen in einem anderen Mitgliedstaat veranstalteten Lotterien teilnehmen zu lassen, nicht als eine Maßnahme angesehen werden, die den freien Dienstleistungsverkehr in nicht gerechtfertigter Weise beschränkt. Ein solches Einfuhrverbot ist nämlich für den Schutz, den dieser Mitgliedstaat in seinem Gebiet im Lotteriewesen sicherstellen will, erforderlich.“

34. In dieser Entscheidung hat der Europäische Gerichtshof betont, dass die sittlichen, religiösen und kulturellen Erwägungen, die in allen Mitgliedstaaten zu Lotterien ebenso wie zu anderen Glücksspielen angestellt werden, darauf gerichtet sind
- die Ausübung von Glücksspielen zu begrenzen oder sogar zu verbieten und
 - zu verhindern, dass sie zu einer Quelle persönlichen Gewinns werden
- (aaO. Rn. 60).
35. Zugleich hat er festgestellt, dass die Lotterien angesichts der Höhe der Beträge, die durch sie eingenommen werden können, und der Höhe der Gewinne, die sie den Spielern bieten können, vor allem wenn sie in größerem Rahmen veranstaltet werden, die Gefahr von Betrug und anderen Straftaten erhöhen. Außerdem verleiten sie zu Ausgaben, die schädliche persönliche und soziale Folgen haben können (aaO. Rn. 60).
36. Schließlich hat er festgestellt, ohne dass dies allein als sachliche Rechtfertigung (für die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit) angesehen werden könnte, dass es nicht ohne Bedeutung sei, dass Lotterien in erheblichem Maße zur Finanzierung uneigennütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie sozialer oder karitativer Werke, des Sports oder der Kultur beitragen können (aaO Rn. 60).
37. Anders als im Vereinigten Königreich waren in der Bundesrepublik Deutschland zum damaligen Zeitpunkt große Lotterien nicht verboten. Jedoch bestand und besteht in Deutschland nur ein begrenztes Angebot von Lotterien. Diese, zum Schutz der Spieler und Verbraucher nach hiesiger Ansicht erforderliche Begrenzung des Angebots (vgl. dazu die hiesigen Ausführungen in der Stellungnahme vom 12. Juni 2006 unter Nr. 5), hat auch dazu geführt, mit der von der Kommission erwähnten Änderung des Strafrechts ein ausdrückliches Werbeverbot für ausländische Glücksspielangebote einzuführen. In der Sache hat dieses Verbot in Deutschland auch schon vor dieser Gesetzesänderung bestanden, denn in aller Regel ist die Werbung für ein Glücksspiel auch als Beihilfe zum Veranlassen des Glücksspiels einzustufen (vgl. dazu schon Urteil des Reichsgerichts vom 19. November 1907, II 612/07, RGSt 40, 390, T-Postkarten aus London).
38. Mit der genannten Gesetzesänderung hat sich die Bundesrepublik Deutschland damit in voller Übereinstimmung mit der vorgenannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs gesehen, der das Verbot der Werbung im Vereinigten Königreich für ausländische Lotterien als gerechtfertigte Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit angesehen hat. Nichts anderes kann auch für die Bundesrepublik Deutschland gelten.
39. In einer zweiten zum Glücksspielwesen ergangenen Entscheidung (Urteil vom 21. September 1999, C-124/97, Läämä) ging es um einen Fall, in dem die entsprechende Betätigung (Betrieb von Geldspielautomaten) nicht vollständig verboten war, sondern ein Monopol einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Vereinigung begründet war (aaO Rn. 34). Diese Entscheidung liegt deshalb näher an der Sach- und Rechtslage in Deutschland.

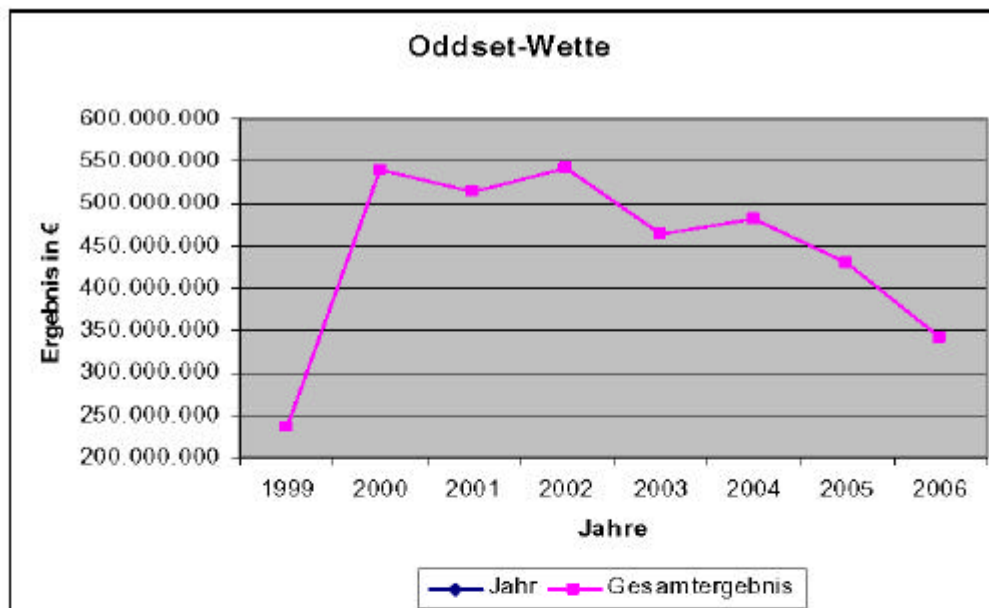
40. In diesem Urteil hat der Europäische Gerichtshof erneut betont, dass die Entscheidung, wie weit ein Mitgliedstaat in seinem Gebiet den Schutz bei Lotterien und anderen Glücksspielen ausdehnen will, dem Ermessen der staatlichen Stellen überlassen ist, das der Gerichtshof in Rn. 61 des Urteils Schindler diesen zugebilligt hat. Diesen kommt nämlich die Beurteilung zu, ob es im Rahmen des angestrebten Ziels notwendig ist, derartige Tätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten oder nur einzuschränken und dazu mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen (aaO Rn. 35).
41. Ergänzend hat der Europäische Gerichtshof ausgeführt, dass allein der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, keinen Einfluss auf die Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben kann. Diese sind allein im Hinblick auf die von den nationalen Stellen des betreffenden Staates verfolgten Ziele und das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen (aaO Rn. 36).
42. Diese Rechtsprechung verdeutlicht, dass die europarechtliche Beurteilung eine vollständige Erfassung der in der Bundesrepublik Deutschland von den Ländern verfolgten Ziele voraussetzt, die vorstehend unter Rn. 26 zusammenfassend dargestellt sind. Dann ist an diesen Zielen zu messen, ob die zur Durchsetzung dieser Ziele getroffenen Regelungen geeignet und erforderlich sind.
43. Der Europäische Gerichtshof hat dazu in dem erwähnten Fall Folgendes ausgeführt:
- „Die Tatsache, dass die im vorliegenden Verfahren streitigen Spiele nicht vollständig verboten sind, genügt entgegen der Ansicht der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht, um nachzuweisen, dass die nationale Regelung die am Allgemeininteresse ausgerichteten Ziele, die in ihr aufgeführt werden und die in ihrer Gesamtheit zu wündigen sind, nicht wirklich zu erreichen sucht. Eine begrenzte Erlaubnis dieser Spiele im Rahmen eines Ausschließlichkeitsrechts, die den Vorteil bietet, die Spiellust und den Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen zu lenken, die Risiken eines solchen Betriebs im Hinblick auf Betrug und andere Straftaten auszuschalten und die sich daraus ergebenden Gewinne zu gemeinnützigen Zwecken zu verwenden, dient auch der Verwirklichung dieser Ziele (aaO Rn. 37).
44. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die deutschen Behörden keine kohärente und systematische Politik zur Bekämpfung der Spiel- und Wetsucht betreiben. Als Beispiel wird die Tatsache angeführt, dass ausweislich des Geschäftsberichts der Lotto-Toto Sachsen-Anhalt im Jahre 2004 dort „17 neue Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage eröffnet wurden“ (Rn. 35 des ergänzenden Aufforderungsschreibens).
45. Der vollständige, von der Kommission nur auszugsweise zitierte Text dieses Satzes im Geschäftsbericht lautet:
- „Mit 17 Neueröffnungen von Lotto-Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage und 35 Geschäftsaufgaben haben wir unser flächendeckendes Vertriebsnetz weiter konsolidiert.“

46. Aus Sicht der Bundesregierung spricht dieses vollständige Zitat für sich. Obwohl es auf diese auf das Jahr 2004 zurückführende und deshalb für die gegenwärtige Situation gar nicht maßgebliche Einzelheit im Ergebnis nicht ankommt, zeigt dieses Beispiel doch gut auf, dass unvollständige Zitate zu einem verfälschten Bild der Wirklichkeit führen.
47. Im Übrigen belegen die Zahlen in den Geschäftsberichten der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt der Jahre 1995 bis 2005 einen stetigen Rückgang der Zahl der Annahmestellen von 1.128 im Geschäftsjahr 1995 auf 740 im Geschäftsjahr 2005. Im Entwurf des Geschäftsberichtes 2006 weist die Lotto-Toto Gesellschaft Sachsen-Anhalt 690 Annahmestellen aus.
48. Die Kommission stellt unter Rn. 36 ihrer Stellungnahme Zahlen dar, die einen expansiven Sportwettenmarkt in Deutschland belegen sollen, der von öffentlichen Betreibern und den Behörden unterstützt wird. Nach den Angaben der Kommission stieg der Umsatz der Wettannahmestellen (für Sportwetten) von 200 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 360 Mio. Euro im Jahr 2001 und 575 Mio. Euro im Jahr 2002 sowie 720 Mio. Euro im Jahr 2004 und auf 1.500 Mio. Euro im Jahr 2005. Diese von der Kommission als wesentliches Argument zur Begründung ihrer Einschätzung mitgeteilten Zahlen treffen nicht zu. Sie beruhen auf einem Missverständnis der von der Kommission zitierten Studie.
49. Die tatsächlichen Umsätze der Gesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks haben sich wie folgt entwickelt:

Oddset-Wette

Jahr	Kombi-Wette	TOP-Wette	Gesamtergebnis
1999:	235.274.511 €*		235.274.511 €
2000:	540.388.262 €		540.388.262 €
2001:	513.027.249 €		513.027.249 €
2002:	505.736.041 €	35.448.482 €	541.184.523 €
2003:	432.064.110 €	31.381.232 €	463.465.342 €
2004:	446.994.486 €	34.490.502 €	481.484.988 €
2005:	397.353.257 €	32.221.082 €	429.574.339 €
2006:	310.955.343 €	31.323.587 €	342.278.930 €

Die rückläufigen Umsätze veranschaulicht die nachstehende Grafik:



* Die niedrigen Umsätze des Jahres 1999 ergeben sich dadurch, dass die Oddset-Kombi-Wette erst im Verlauf des Jahres 1999 und zunächst auch lediglich in einigen Bundesländern eingeführt wurde. Erst zu Beginn des Jahres 2000 wurde die Oddset-Kombi-Wette in allen Bundesländern eingeführt.

50. Diese Geschäftsentwicklung bei den Gesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks insgesamt zeigt, dass die staatlichen Monopole in der Bundesrepublik Deutschland im Sportwettensektor ihr Ziel, den Bürgern eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit bereitzustellen (vgl. dazu EuGH, verbundene Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placania u.a., Urteil vom 6. März 2007, Rn. 55), wegen des Umfangs illegaler Betätigung privater Wettanbieter nicht erreichen konnten. Die von der Kommission genannten Zahlen beziehen die wahrscheinlichen Umsätze der sich in Deutschland damals illegal betätigenden Sportwettanbieter ein. Die Umsätze, die von deutschen Bürgern in Deutschland weiterhin unmittelbar im Ausland abgewickelt werden, dürften darin noch nicht einmal enthalten sein.
51. Nach einer hier vorliegenden Marktstudie, die über das Internet verfügbar ist, werden in Deutschland durchschnittlich € 44 pro Kopf und Jahr für Sportwetten ausgegeben, in Italien etwa das Doppelte, in Österreich und Frankreich etwa das Dreifache und in Großbritannien etwa das Elffache (Quelle: Deloitte Studie zu ausgewählten Aspekten des deutschen Sportwettenmarkts, Düsseldorf, 11. Oktober 2006, unter 3.4 (S. 30)).

52. Diese Zahlen belegen, dass die öffentlichen Betreiber und die öffentlichen Behörden in Deutschland immer nur ein maßvolles Sportwettenangebot unterstützt haben und gerade aus diesem Grund ausländische Anbieter vor allem aus Malta und aus Gibraltar in Deutschland eine unausgeschöpfte „Marktlücke“ entdeckt haben, die sie verständlicherweise ausschöpfen wollen. Der illegale „Markt“ in Deutschland hat den legalen „Markt“ um das Doppelte übertroffen.
53. Ebenso überholt ist die auf den Zahlen aus dem Jahre 2004 basierende Feststellung der Kommission in Rn. 14, die Zahl der Internetspieler habe sich verdoppelt. Das Internet-Spielangebot der staatlichen Anbieter ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ganz überwiegend eingestellt worden.
54. Der auf diesen Feststellungen beruhenden Schlussfolgerung der Kommission, „dass die Behörden in Deutschland keine konsistente und systematische Politik zur Bekämpfung der Spiel- und Wetsucht betreiben“ (Rn. 35 des Schreibens) ist somit durch die Entwicklung nach dem o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Boden entzogen.
55. Maßnahmen gegen ausländische Anbieter, die sich in Deutschland mit der Bröfhnung von Sportwettbüros betätigt haben, wurden nur ergriffen, wenn sie ihre Tätigkeit „ohne behördliche Erlaubnis“ und damit illegal aufgenommen haben.
56. In der Bundesrepublik Deutschland steht jedem Dienstleistungserbringer das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz zur Seite (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes), der auch in Bezug auf das Recht der EU gilt. Jedermann hat damit die Möglichkeit, die benötigte „behördliche Erlaubnis“, wenn sie ihm von der Verwaltung rechtswidrig nicht erteilt wird, ggf. auch im Wege des Eilrechtsschutzes (§ 123 der Verwaltungsgerichtsordnung) vor den nationalen Gerichten zu erstreiten, wenn sie ihm nach europäischem Recht zusteht.
57. Inzwischen bejahen fast alle Oberverwaltungsgerichte in Deutschland, dass nach der Sach- und Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland - jedenfalls seit dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sportwetten - zwingende Gründe des Allgemeinwohls es rechtfertigen, ausländischen Glücksspielerlaubnissen in Deutschland die Anerkennung zu versagen. Auf die als Anlage beigelegte Auflistung von Entscheidungen deutscher Oberverwaltungsgerichte wird insoweit Bezug genommen. In diesen Entscheidungen wird auch die gegenwärtig bestehende Sachlage - die ganz anders aussieht, als es die Kommission bisher sieht - eingehend beschrieben. Die genannten Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte stehen auch in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die in einer weiteren Anlage ebenfalls auszugsweise mitgeteilt werden.
58. Die Kommission bemängelt in Rn. 43 ihres Schreibens, dass die deutschen Rechtsvorschriften die Einführung neuer Spiele nicht untersagen und die deutschen Behörden in der Stellungnahme vom 12. Juni 2006 nicht ausdrücklich die Möglichkeit der Einführung neuer Spiele durch staatlich zugelassene Veranstalter ausgeschlossen haben. Daraus zieht die Kommission den Schluss, dass die deutsche Politik eine wesentliche Regelungslücke aufweisen könnte, welche die vermeintlich kohärente und systematische Bekämpfung der Spielsucht untergraben könnte.

59. Auch mit dieser Frage hat sich der Europäische Gerichtshof auseinandergesetzt. In der Rechtssache Placanica (Rn. 55) erkennt der Gerichtshof an, dass eine Politik der kontrollierten Expansion im Bereich der Glücksspiele ohne weiteres mit dem Ziel in Einklang stehen könne, Spieler, die als solchen verbotenen Tätigkeiten geheimer Spiele oder Wetten nachgehen, dazu zu veranlassen, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Zur Erreichung dieses Ziels sei es erforderlich, dass die zugelassenen Betreiber eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit bereitstellen, was das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeerfolg und den Einsatz neuer Vertriebsmethoden mit sich bringen kann.
60. Schließlich beanstandet die Kommission anfallende Kosten für die Inanspruchnahme einer Hotline zu Informationen über Spielsucht (Nr. 40) und über unzureichende Spielerschutzbegrenzungen (Nr. 44). Die Bundesländer werden diesen Monita im Rahmen der Umsetzung der "Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht", die als Anlage gemäß seinem § 6 Bestandteil des Staatsvertrages sind, angemessen Rechnung tragen.
61. Die Bundesregierung bekräftigt ihren Standpunkt, dass sowohl die rechtlichen als auch die tatsächlichen Grundlagen, auf welche die Kommission ihr ergänzendes Aufforderungsschreiben vom 21. März 2007 stützt, in entscheidungsrelevanten Teilen nicht oder nicht mehr den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen.
62. Die Bundesregierung ist zuversichtlich, dass die Kommission bei einer an der tatsächlichen Rechts- und Sachlage orientierten Betrachtung der Sportwettensituation in Deutschland einschließlich der zugrunde liegenden Ziele (s.o. Rn. 26), zu dem Ergebnis gelangen wird, dass die zur Durchsetzung dieser Ziele bereits getroffenen und auch der Kommission im vorliegenden Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages mitgeteilten beabsichtigten weiteren Regelungen erforderlich und angemessen sind und den Anforderungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entsprechen.
63. Die Bundesregierung verbindet diese Stellungnahme daher mit der Hoffnung, dass sie die Kommission in die Lage versetzt, das Vertragsverletzungsverfahren umgehend zu beenden.
64. Sollten trotz dieser Stellungnahme bei der Kommission Fragen bestehen, die aus dortiger Sicht noch näher zu beleuchten wären, sind die für das Glücksspielwesen zuständigen Länder der Bundesrepublik Deutschland gern bereit, diese mit den zuständigen Dienststellen der Kommission unmittelbar zu erörtern.

Anlage 1 zu Nr. 60**Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte
(mit Beschreibungen der tatsächlichen Lage in den einzelnen Bundesländern)****OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2.05.2007 - 11 NE 106/07 -**

“In jenen Beschlüssen hatte der Senat ferner ausgeführt, dass die... eingeleiteten Maßnahmen in zureichendem Maße darauf ausgerichtet seien, das bestehende staatliche Sportwettenmonopol am Ziele der Begrenzung der Wettleidenschaft auszurichten.

Im Wesentlichen handelt es sich um folgende, die Sportwetten begrenzende Maßnahmen (vgl. auch Schriftsatz des Antragsgegners vom 15.2.2007):

- der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH wurde unterragt, das bestehende Wettangebot zu erweitern
- die Wettmöglichkeit aus Halbzeltsergebnissen wurde eingestellt
- das ursprünglich fast jede Woche angebotene Top-Spiel wird nur noch zu besonderen Anlässen (Fußball-Weltmeisterschaft, Champions League, Topspiele der Bundesliga) angeboten
- das 2. Wettprogramm wird nur noch in ausgewählten Wochen angeboten
- Wettannahmen über Terminals in Stadien oder über SMS wurden für TLN-GmbH verboten
- Sportwetten über Internet wurden verboten
- die Kontrolle des Minderjährigenschutzes wurde verstärkt
- Einschränkung der Werbung (z.B. keine Banden- und Trikotwerbung mehr, nur noch eingeschränkte Werbung im TV, Rundfunk und Printmedien, Verringerung der Werbungskosten)
- aktive Aufklärung der Wertsuchtgefahren

Über den Sportwetten-Sektor hinaus hat der Antragsgegner allgemein im Bereich des Glücksspiels noch folgende Maßnahmen getroffen:

- nur noch eingeschränkte Lotto-Werbung
- nur noch eingeschränkte Keno-Werbung

- die Quicky-Werbung wurde gestoppt; ein neues Werbekonzept wird erarbeitet
- die Verkaufsförderung durch Mitarbeiter der TLN-Zentrale wurde Ende 2006 eingestellt
- die nach dem Beschluss des Bundeskartellamtes vom 23. August 2006 begonnene bundesweite Öffnung des niedersächsischen Glücksspielsektors wurde zurückgefahren
- der deutsche Lotto- und Totoblock und die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung haben eine Kooperation zur Spielsuchtprävention vereinbart
- der Entwurf des neuen Staatsvertrages zum Glücksspielwesen (Stand: 14.12.2006), dem die Bundesländer mit Ausnahme von Schleswig-Holstein zugestimmt haben, verbietet in § 4 Abs. 4 das Veranlassen und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet.

Der Senat ist weiterhin der Auffassung, dass diese Maßnahmen, die mittlerweile schon über mehrere Monate laufen, das Bemühen des Antragsgegners hinreichend belegen, im Hinblick auf das o. a. Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Weltaucht/Spielleidenschaft einzudämmen (vgl. ebenso zu entsprechenden Maßnahmen in den anderen Bundesländern OVG NRW v. 26.7.2006 - 4 B 1047/06 -, VGH Bad.-Württ. v. 26.7.2006 - 6 S 1988/05 -, OVG Bremen v. 7.9.2006 - 1 B 273/06 -, OVG Rhl.-Pf. v. 21.9.2006 - 6 B 10895/06.OVG -, OVG Berlin-Brandenburg v. 17.11.2006 - OVG 1 S 89/06 -, BayVGh v. 22.11.2006 - 24 CS 06.2501 -, OVG Sachsen-Anhalt v. 26.11.2006 - 1 M 193/06 - u. Hees.VGH v. 5.1.2007 - 2 TG 2811/06 -; a. A. OVG Schl.-Holst., Beschl. v. 2.1.2007 - 3 MB 38/06 - u. OVG Saarlsruhe, Beschl. v. 4.4.2007 - 3 B 20/06 -Jure).

OVG Hamburg, Beschluss vom 09.03.2007 - 1 Bz 378/06 -:

"Der von Nord-Weet Lotto und Toto Hamburg mit der Antragsgegnerin abgestimmte Maßnahmenkatalog sieht für den Bereich der Oddset-Wetten u. a. vor:

- Einstellung auffordernder Werbung im Internet
- Beendigung einzelner Werbekampagnen wie z. B. Bandenwerbung für Oddset in den Städten sowie Absetzung von Rundfunk- und Fernsehwerbung
- Verzicht auf verschiedene Wettangebote (u.a. Halbzeltsergebnisse, Rote Karten, Eckstöße, Live Wetten) etc. und Wettmöglichkeiten bei Großveranstaltungen und in Städten,
- Trikotwerbung erfolgt nicht,
- Einstellung von Promotion-Aktionen mit Verkaufscharakter vor den Annahmestellen,

- Weiterentwicklung eines Flyers zur Suchtprävention in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für interdisziplinäre Suchtforschung,
- Absenkung des Spieleinsatzlimits im Internet von wöchentlich 5.000 Euro auf 500 Euro,
- Abschaltung des Internetportals von Lotto-Hamburg,
- Schulung und Weiterbildung des gesamten Verkaufspersonals in den 530 Lotto-Annahmestellen in Hamburg,
- Vorbereitung einer Pflichtkundenkarte zum 1. 7 2007, um jeden Spieler eindeutig identifizieren und so insbesondere den Jugendschutz sicherstellen zu können,
- Schufa-Anfrage für alle Internetkunden auch zur Feststellung der Volljährigkeit,
- Ansprache von Kunden, die auffällig häufig Gewinne ab 1.000 Euro geltend machen,
- Warnhinweis auf den neuen Wertscheinen mit Hinweis auf Hilfsmöglichkeiten.

Dieser Maßnahmenkatalog ist auch weitestgehend umgesetzt. Die Antragsgegnerin hat insoweit unwidersprochen u.z. vorgebracht:

- Die Fernsehwerbung wurde abgesetzt und die Rundfunkwerbung umgestellt, keine Trikotwerbung erlaubt, die Oddset-Werbemittel im Altona 93 Stadium entfernt und verschiedene Fußballvereine aufgefordert, Oddset-Bandenwerbung zu unterlassen sowie Werbematerialien zurückzuschicken etc.,
- Umbenennung der Kundenzeltechrift „mach mit“ in „Lotto aktuell“,
- Halbzelttergebnisse werden nicht mehr in die Spielpaarungen aufgenommen,
- Weiterentwicklung der Flyer zur Suchtprävention,
- Suchtpräventive Basisschulung des gesamten ca. 2.000 Personen umfassenden Verkaufspersonals und Fortführung einer Aufbauschulung ab Mai 2007 und Entwicklung eines Sozialkonzepts für eine aktive Spieleuchtprävention durch das Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung des Universitätsklinikums Eppendorf,
- Reduzierung der Annahmestellen in Hamburg seit Ende März 2006 von 530 auf 469,
- Abschaltung des Internetportals von Lotto Hamburg.

(1) Es trifft nicht zu, dass die Antragsgegnerin bzw. Lotto Hamburg (NLTH) ihr Sportwettangebot nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 ausgeweitet haben. Insbesondere besteht die bemängelte sog. Handicapwette schon seit 2001 und wird das 2. Wettprogramm in Wochen mit sehr vielen Wettprogrammen bereits seit der 37 KW 2005 angeboten. Auch sind neue Vertriebswege nach dem Verbringen der Antragsgegnerin, an dem zu zweifeln kein Anlass besteht, durch Zusammenarbeit mit einer Tankstellen- oder Supermarktkette nicht geplant, auch wenn einige Annahmestellen in Tankstellen und Supermärkten betrieben werden. Gegen eine unzulässige Ausweitung des staatlichen Sportwettangebotes spricht insbesondere, dass der Oddset-Umsatz der im

Treuhandvermögen der Antragsgegnerin stehenden NLTH von im Jahr 2002 ca. 21 Mio Euro auf knapp 7 Mio Euro in 2008 zurückgegangen ist.

(2) Der Hinweis dringt nicht durch, das Bundesverfassungsgericht a.a.O. halte auch den Vertriebsweg durch ein breit gefächertes Netz von Lotto-Annahmestellen für bedenklich, weil dadurch die Möglichkeit zum Sportwetten zu einem „normalen“ Gut des täglichen Lebens werde. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Übergangsregelung nicht davon abhängig gemacht, dass dieses Netz quantitativ eingeschränkt wird. Insoweit hat es offen gelassen, ob seinen Bedenken auch durch qualitative Maßnahmen zur Bekämpfung der Wettleidenschaft in den Annahmestellen Rechnung getragen werden kann, wie dies die Antragsgegnerin und Nord-West-Lotto Toto Hamburg u.a. durch ihr Schulungskonzept versuchen. Auch wird durch eine Änderung des Vergütungssystems der Gefahr entgegengewirkt, dass die Lotto- und Totoannahmestellen aus finanziellem Eigeninteresse heraus ihre Kunden dazu zu bewegen versuchen, möglichst viele Oddsset-Wetten abzuschließen. Sie erhalten nicht mehr eine nach dem von ihnen getätigten Umsatz berechnete Provision, sondern eine Vergütung je Spielschein und zwar unabhängig davon, wie viele Wetten ein Spieler auf dem Spielschein ankreuzt. Die Vorstellung liegt eher fern, dass die Betreiber der Annahmestellen deshalb Spieler ermuntern, jeweils möglichst viele Spielscheine abzugeben. Denn der Spieler hat je Spielschein eine Bearbeitungsgebühr zu entrichten. Deshalb wird er daran interessiert sein, nur einen Spielschein abzugeben.

(3) Auch die Aufstellung der neuen interaktiven Service-Terminals Jackpot in den Annahmestellen führt schwerlich zu einer unzulässigen Ausdehnung des Wettangebots. Diese bieten in einem modernen Medium zahlreiche Informationen einschließlich solcher der Suchtprävention zu Sportwetten und Lotterien. Es leuchtet ein, dass derartige zeitgemäße Kommunikationsformen erforderlich sind, um die Wettenden zu erreichen.

(4) Auch kommt es nicht darauf an, ob in anderen Bundesländern in einem über das von dem Bundesverfassungsgericht erlaubte Maß hinausgehend geworben wird. Die Antragsgegnerin ist angesichts der Eigenständigkeit der einzelnen Bundesländer nur für den Bereich ihres Landes für die Einhaltung der Anforderungen an die Werbebeschränkungen verantwortlich. Daran ändert nichts, dass der Toto- und Lotblock länderübergreifend tätig wird. Es ist nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Erstellung und dem Vertrieb der staatlichen Oddsset-Wetten missbräuchlich nutzt, um den Anforderungen an den Fortbestand des staatlichen Wettmonopols zu entgehen. So wurde im Deutschen Lotto- und Totoblock eine Arbeitsgruppe „Suchtprävention“ eingerichtet, die blockweite Standards für die Spielsuchtprävention erarbeiten soll. Auch ist nichts dafür ersichtlich, dass die in einzelnen Bundesländern möglicherweise – was hier nicht näher aufzuklären ist – bedenklichen Werbemaßnahmen in einer Weise und einem Umfang nach Hamburg hineinwirken, dass

sie die Ausrichtung des hiesigen Wettmonopols an dem Ziel einer Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wertsucht in Frage stellen.

(5) Es überzeugt nicht, wenn vorgetragen wird, mit der Einführung eines neuen gemeinsamen Logos für Lotto, Toto und Oddset-Wetten werde der Rahmen zulässiger Werbung überschritten. Es ist noch nicht jede Werbung unzulässig, die über eine bloße sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit hinausgeht. Untersagt ist nach der Übergangsregelung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 (a.a.O.) eine Werbung erst, wenn sie gezielt zum Wetten auffordert. Eine derartige gezielte Aufforderung beinhaltet das neue Logo nicht. Auch die in Hamburg verwendeten Werbetafeln „Der Ball rollt wieder. Die Bundesliga bei Oddset“ beinhalten noch keine klar gezielte Aufforderung zum Wetten. Sie überschreiten den Bereich zulässiger Werbung jedenfalls nicht in einem solchem Maße, dass dadurch die Ernsthaftigkeit der ergriffenen Maßnahmen zweifelhaft erscheint. Soweit ferner eine angeblich aggressive Werbung während der Fußballweltmeisterschaft gerügt wird, bezieht sich dies zum einen nicht auf Werbemaßnahmen in Hamburg und werden zum anderen nur vereinzelte Verstöße für einen erheblich zurückliegenden Zeitraum vorgebracht. Daher kann unentschieden bleiben, ob anderswo Werbemaßnahmen tatsächlich in relevantem Umfang gezielt zum Wetten aufgefördert haben.

(6) Auch der Hinweis auf den Aufforderungscharakter, den möglicherweise die Werbung einzelner privater Vermittler staatlicher Oddset-Wetten aufweist, führt nicht zum Erfolg der Beschwerde. Die AntragseegnerIn dringt nach ihrem glaubhaften Vorbringen durch Änderung der von NLHT mit einzelnen gewerblichen Spielvermittlern vereinbarten Geschäftsbesorgungsverträge darauf, dass diese Vermittler ihre Werbung an die rechtlichen Anforderungen anpassen. In einzelnen Fällen hat sie auch erfolgreich unzulässige Werbemaßnahmen wie eine Telefonwerbung oder ein Wetten über SMS abgemahnt.

(7) Ebenso ist nicht zu beanstanden, dass NLHT nach Einstellung ihres Internetportals ihre Internetkunden auf die Möglichkeiten eines Wettabonnements hingewiesen hat. Es leuchtet ein, dass die Gefahr drohte, diesen Kreis ständiger Wettler ansonsten an den privaten Wettmarkt im Internet zu verlieren und damit gestiegenen Gefahren auszusetzen. Dass auch ein wirtschaftliches Eigeninteresse bei dieser Maßnahme eine Rolle gespielt haben mag, stellt diese Bewertung nicht in Frage.

Auch überzeugt das Vorbringen nicht, aus kartellrechtlichen Gründen könnten die AntragseegnerIn und NLHT die Beschränkungen der Vertriebswege nicht durchhalten und deshalb das Sportwettmonopol nicht an dem Ziel einer Eindämmung des Spieltriebs ausrichten. Auch wenn es aus Gründen des Kartellrechtes notwendig sein sollte, weitere Vertrieber zuzulassen, hindert dies nicht, in den Verträgen mit neuen Vertriebspartnern die Werbung für Oddset-Wetten auf das zulässige Maß zu begrenzen. Im Übrigen bezieht sich

das Bundeskartellamt in seinem Beschluss vom 23.8.2008 lediglich auf den Vertrieb von Lotto durch gewerbliche Vermittler und nicht die hier fraglichen Oddsat-Wetten.

Ferner überzeugt die Überlegung nicht, an Sportwetten interessierte Kunden könnten schwerlich daran gehindert werden, über das Internet direkt im Ausland zu wetten. Dieser Weg ist für die Wettenden ersichtlich nicht in gleicher Weise attraktiv wie der über hiesige Wettbüros mit ihrer mitunter besonderen „Wettatmosphäre“. Anderenfalls wäre nicht erklärlich, weshalb zahlreiche private Wettbüros in den letzten Monaten gegründet wurden.

(8) Des Weiteren kommt es nicht darauf an, in welchem Maße die Werbung für Lotto und TOTO-Spiele umgestellt werden muss und ob die umfangreiche und zumindest teilweise wohl zum Spielen auffordernde Werbung für Lottoprodukte unzulässig ist. Insoweit handelt es sich um andere Glücksspielsektoren. Die Antragsgegnerin darf auch dann mit dem Ziel der Eindämmung des Spieltriebs an dem Wettmonopol für Sportwetten festhalten, wenn sie ihre Maßnahmen in anderen Bereichen der Glücksspielmärkte weniger strikt und andersartig ausgestaltet.

(9) Ebenso vermag das Vorbringen nicht zu überzeugen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen würden zahlreiche Lotto-Annahmestellen Wetten auch Jugendlichen zugänglich machen. Zum einen ist nicht dargelegt, dass dies auch in Hamburg so ist. Zum anderen hat die Antragsgegnerin das Verkaufspersonal geschult und plant sie weitere umfangreiche Schulungsmaßnahmen. Sie trägt vor, zur Kontrolle unangemeldete Testkäufe durchzuführen. Auch will sie mit der Kundenkarte ein Instrument einführen, das gerade Minderjährigen den Zugang zu den Wetten erschwert. Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz der Jugend ergreift. Daran ändert nichts, dass sich wahrscheinlich in Einzelfällen Minderjährige Gelegenheit zu Oddsat-Wetten verschaffen. Eine Maßnahme ist nicht deshalb ungeeignet, weil sie keinen vollständigen Erfolg verspricht. Deshalb greift auch der Hinweis nicht durch, die Kunden könnten die Einsatzbeschränkung auf 500 Euro bei Oddsat-Wetten leicht dadurch umgehen, dass sie nacheinander in mehreren Annahmestellen Wettscheine abgeben. Im Übrigen bietet die geplante Kundenkarte bei entsprechender Ausgestaltung Möglichkeiten, derartige Umgehungen des Einsatzlimits entgegen zu wirken.

(10) Das Sportwettmonopol entfällt noch nicht deshalb, weil einzelne Maßnahmen der Suchtprävention noch nicht vollständig greifen. Dass das mit einem Link versehene Hamburger „Sucht-Telefon“ bei einem Anruf eines Bevollmächtigten eines der Beschwerdeverfahren nicht erreichbar war und auch nicht zurückgerufen wurde, ist bedauerlich. Hieraus kann aber noch nicht geschlossen werden, die Antragsgegnerin und NLHT verfolgten die Suchtprävention nicht ernstlich."

Hessischer VGH, Beschluss vom 22.01.2007 - 2 TG 2612/06 -:

"Diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird durch die in Hessen ergriffenen Maßnahmen zur Ausgestaltung der Veranstaltungen und des Vermittels von Sportwetten entsprochen. Nach den Darlegungen der Beteiligten auch unter Bezug auf allgemein zugängliche Medienberichte und den von dem Verwaltungsgericht und den Beteiligten in Bezug genommenen Entscheidungen des Senats, insbesondere den Beschlüssen vom 25. Juli 2006 (- 11 TG 1485/06 -) und vom 14. September 2006 (- 11 TG 1953/06 -), geht der Senat davon aus, dass nach Ergehen der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 von der Lotteria - Trauhandgesellschaft mbH Hessen umgehend Maßnahmen geplant und umgesetzt worden sind, um das vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Defizit bei dem Vollzug des geltenden staatlichen Sportwettenmonopols zu beseitigen. Diese Maßnahmen beziehen sich sowohl auf Art und Zuschnitt des Angebots wie auch auf die Vertriebs- und Marketingmaßnahmen. Hiernach wurden das Angebot und die Verfügbarkeit von Sportwetten der streitbefangenen Art insoweit verringert, als mittlerweile 88 Lottoverkaufsstellen die Kündigung ausgesprochen und damit die Dichte des Vertriebsnetzes verringert worden ist. In den verbleibenden Verkaufsstellen werden keine Halbzettwetten mehr angeboten und auch die Planungen für Online-Wetten wurden gestoppt. Außerdem werden keine „SMS“ oder „Mobile Gaming“ - Wetten angeboten, was sich ebenfalls auf die Verfügbarkeit des Angebots auswirkt. Soweit in der Vergangenheit Zweifel an einer tatsächlichen Verringerung des Angebots geäußert und hierzu die Handicap-Wette bzw. das zweite Wochenprogramm angeführt wurden, greifen diese nicht durch, da es sich in beiden Fällen nicht um neu eingeführte Produkte handelt, die eine Ausweitung des Angebots belegen könnten. Reduziert und umgestaltet wurde auch die Werbung für Sportwetten. Es finden keine Bandenwerbung und Lautsprecherdurchsagen mehr in den Städten statt und auch in den Stadionzeitungen werden keine Werbeanzeigen mehr geschaltet. Verzichtet wird nunmehr auch auf Werbung in den Internetauftritten der Vereine sowie auf Fernseh- und Rundfunkwerbung. Darüber hinaus gibt es keine sogenannten Kundenbindungsprogramme, bei denen Spieler andere Spieler werben und hierfür mit Sach- oder Geldleistungen belohnt werden und auch ein werbewirksames Verteilen von Gutscheinen findet nicht statt. Soweit weiterhin Werbemaßnahmen erfolgen, wurden diese dahingehend umgestaltet, dass in ihnen keine verlockenden Versprechungen, sondern informative Aussagen - auch zur Suchtproblematik - in den Vordergrund gestellt werden. Dabei müssen Warnhinweise nicht denen für Tabakwaren entsprechen, da insoweit ein Gestaltungsspielraum des Regelungsgebers hinsichtlich der Erfüllung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts besteht. Vor allem aber tragen die mittlerweile eingeleiteten und weiter geplanten Maßnahmen der

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Spielsucht einerseits und der tatsächlichen Ausübung des staatlichen Wettmonopols andererseits durch konkrete Schritte zur Suchtprävention Rechnung. Soweit vorgebracht wird, dass bisher eine aktive Verkaufsförderung gegenüber Jugendlichen erfolge und Jugendschutzkontrollen unterlaufen würden, ist darauf hinzuweisen, dass die Teilnahme an Oddset-Spielwelten nunmehr an eine Kundenkarte geknüpft ist, die sowohl eine Schufa-Abfrage mit Altersnachweis und hieraus folgend den Ausschluss Minderjähriger ermöglicht als auch die Eintragung eines persönlich festzulegenden Spieleinsatzlimits. Schulungskonzepte für Verkaufsstellen sollen sicherstellen, dass das eingesetzte Verkaufspersonal mit der Suchtproblematik und den hiergegen ergriffenen Präventionsmaßnahmen vertraut ist. Um eine Umgehung der eingerichteten Schutzmechanismen zu verhindern, werden regelmäßig Testkäufe durchgeführt, die bei wiederholten Verstößen zu Sanktionen führen. Auf die besonderen Gefahren des Internetspiels ist das Projekt des „Internet - Relaunch“ zugeschnitten, dessen wesentlicher Bestandteil wiederum eine automatische Schufa-Abfrage des sich registrierenden Spielteilnehmers ist, die eine Teilnahme von Minderjährigen ausschließt und auch die Möglichkeit einer Selbstsperrung für Kunden bietet. Das Spieleinsatzlimit für Internetspiele ist flankierend hierzu nunmehr auf 500,—€ wöchentlich halbiert worden. Der Vortrag, Jugendschutzkontrollen würden nur bis zum Abschluss des Glücksspielausschüttungsvertrages verstärkt durchgeführt und danach weiter verfahren wie früher, stellt eine Spekulation dar, die der jetzigen Beurteilung der Sach- und Rechtslage nicht zugrunde gelegt werden kann. Die Informationsmaßnahmen zur Suchtprävention, insbesondere auf Spielscheln und Werbematerial sowie im Internet, werden in Zusammenarbeit mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband durch ein Sozialkonzept zum Schutz von Jugendlichen und anderen Spielern unterstützt. Parallel hierzu wird in Kooperation mit Lotto Baden - Württemberg ein Sozialkonzept zur Suchtprävention entwickelt. In der Umsetzung dieser Präventionsmaßnahmen soll Anfang 2007 ein Beratungstelefon geschaltet werden, das mit Experten besetzt wird, die qualifizierte Hilfe für Suchtgefährdete leisten können. Zu der Auffassung, die bisherigen Maßnahmen zur Suchtprävention seien nicht ausreichend, ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht dem Normgeber eine Übergangsfrist zur Sicherstellung der notwendigen Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2007 eingeräumt hat. Es fordert insoweit, dass in der Übergangszeit damit „begonnen“ werde, das bestehende Wettmonopol konsequent an einer Bekämpfung der Wetsucht und einer Begrenzung der Wettleidenschaften auszurichten. Dies bedeutet, dass im jetzigen Zeitpunkt noch nicht umfassend alle Maßnahmen durchgeführt sein müssen, die nach den Vorgaben des

Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung für die Rechtfertigung des staatlichen Wettmonopols sind."

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 19.12.2006 - 11 ME 253/06 -:

"Soweit das Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit verlangt hat, zur Herstellung eines Mindestmaßes an Konsistenz zwischen den mit dem staatlichen Wettmonopol verfolgten Zielen und seiner tatsächlichen Handhabung unverzüglich (vgl. zu diesem Maßstab: BVerfG, Beschl. v. 4.07.2006 - 1 BvR 138/05 -, a. a. O.) damit zu beginnen, das bestehende staatliche Sportwettenmonopol am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wertsucht auszurichten, ist diesen Maßgaben in Niedersachsen genügt. Nach den von dem Antragsgegner im vorläufigen Rechtsschutzverfahren in beiden Instanzen vorgelegten Unterlagen ist das Land Niedersachsen ernsthaft gewillt, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in geeigneter Weise umzusetzen. Hierzu sind unmittelbar nach dem Ergehen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 umfangreiche Maßnahmen in die Wege geleitet worden. Die Antragsgegnerin hat dem staatlichen Oddset-Veranstalter, der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH (TLN), verboten, das bestehende Wettangebot zu erweitern, ferner ab sofort untereagt, für Oddset bei Sportveranstaltungen in Niedersachsen und im TV-, Rundfunk- und Printmedienbereich zu werben, darüber hinaus angeordnet, näher aufgeführte Maßnahmen zur aktiven Aufklärung über Wertsuchtgefahren zu ergreifen und schließlich dem Wettveranstalter aufgegeben, mit anderen Oddset-Anbietern ein Konzept für die Schulung des Verkaufspersonals und Konzepte für die überregionale und regionale Bekämpfung von Spielsucht, Kriminalität und Geldwäsche sowie ein Sicherheitskonzept zum Schutz eines sicheren und manipulationstrennen Spielbetriebs zu entwickeln. Die TLN hat diese administrativen Vorgaben durch eigene Regelungen ergänzt, z. B. durch die Bestellung eines Suchtbeauftragten. Nach der Darstellung des Antragsgegners werden die von ihm angeordneten Maßnahmen fortlaufend überwacht. Es bestehen deshalb keine ernstlichen Zweifel daran, dass in Niedersachsen - wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert - ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wertsucht einerseits und der tatsächlichen Ausübung des Staatsmonopols andererseits hergestellt wird bzw. in weiten Teilen schon hergestellt wurde. Soweit in Einzelfällen noch Defizite bei der Umsetzung festgestellt werden, begründen diese nicht die Wirkungslosigkeit oder mangelnde Ernsthaftigkeit der eingeleiteten Maßnahmen (BVerfG, Beschl. v. 19.10.2006 - 2 BvR 2023/06-, www.bverfg.de).

Dass Niedersachsen und die anderen Bundesländer mit Ausnahme von Schleswig-Holstein das Ziel verfolgen, einen verfassungsmäßigen Zustand durch eine gesetzliche Ausgestaltung

des Sportwettenmonopols herzustellen, die an der Bekämpfung von Wertsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft orientiert ist, unterstreicht der am 13. Dezember 2006 von den Bundesländern mit 15 : 1 Stimmen zustimmend zur Kenntnis genommene Entwurf eines Staatsvertrages zum Erhalt des Lotteriemonopols, der unter anderem ein weitgehendes Werbeverbot für Glücksspielangebote und ein Verbot von Internetwetten vorsieht (Süddeutsche Zeitung vom 14.12.2006).“

OVG Thüringen, Beschluss vom 12.12.2006 – 3 EO 663/06 –:

“Die Thüringer Lottereaufsicht hat bereits unter dem 10. April 2006 den Veranstalter aufgefordert, geeignete Maßnahmen in den Bereichen Angebotseinschränkung für ODDSET-Wetten, hinsichtlich der Werbebeschränkung auf sachliche Informationen, Jugendschutz und Suchtprävention vorzunehmen. Dem ist die Lotterie-Treuhandgesellschaft Thüringen nach den dem Senat vorliegenden Erkenntnissen nachgekommen. Ausweislich des vorliegenden Schreibens der Gesellschaft vom 23. Juni 2006, dessen wesentlichen Inhalt die Beschwerdebegründung des Vertreters des öffentlichen Interesses referiert, werden Live-Wetten im ODDSET-System danach nicht mehr angeboten. Der Annahmeschluss soll auf spätestens 5 Minuten vor Beginn des jeweiligen Sportereignisses zurück verlegt werden sein. Halbzettwetten bzw. Wetten auf Teilabschnitte sollten ab Juli 2006 eingestellt werden. Der Vertriebsweg per SMS soll bereits ab April/Mai 2006 aufgegeben worden sein. Auch Wettmöglichkeiten vor Ort anlässlich von Sportveranstaltungen würden ausgeschlossen. Im Vertriebsweg Internet finde ab Juli 2006 ein Adress- und Altersverifikationsverfahren statt, so dass kein Jugendlicher unter 18 Jahren mehr am Spiel teilnehmen könne. Die TV-Werbung habe man unmittelbar nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufgegeben. Bandenwerbung sei noch im April 2006 entfernt worden. ODDSET-Gewinnspiele im Zusammenhang mit der FIFA WM 2006 seien nicht mehr zu Ende geführt worden. Hinsichtlich der Werbung in den Annahmestellen finde eine Überprüfung statt. Zum Kauf anreizende Werbung werde entfernt und durch geeignete Werbemittel ersetzt. Darüber hinaus würden durch die Gesellschaft Maßnahmen zur Suchtprävention ergriffen. Dies geschehe durch Aufdrucke auf den Spielecheln, entsprechende Flyer in den Annahmestellen und dadurch, dass der Verkauf von Glücksspielen an Jugendliche unter 18 Jahren unterbunden werde. Die Thüringer Lottozellschrift werde im Layout auf verantwortungsvolles Spielen, den Jugendschutz und die Suchtprävention aufmerksam machen. Man wolle zugleich den Internetauftritt in dieser Richtung überarbeiten. Darüber hinaus sei eine besondere Schulung zu den genannten Schwerpunkten für die Annahmestellen vorgesehen; langfristig werde ein Sozialkonzept für Suchtgefährdete entwickelt. Zudem würden Möglichkeiten geprüft, Spieler-Selbstsperrn

(Wett-Limits und für Vielfachspiele) einzuführen. Danach sind eingeleitete Beschränkungen, die der Bekämpfung von Wertsucht und problematischem Spielverhalten dienen, unverkennbar. Ob damit den in § 1 LotStV genannten gemeinwohlorientierten Zielen hinreichend Rechnung getragen wird, kann im Rahmen des Eilverfahrens nicht vertieft werden. Ob in anderen Bundesländern ausreichende Vorkehrungen getroffen worden sind, was von den Beschwerdeführern in mehreren Verfahren in Frage gestellt wird, bedarf keiner näheren Erörterung. Jedenfalls wird deutlich, dass die in Thüringen ergriffenen Maßnahmen den Zielen, die Wettleidenschaft zu begrenzen und die Wertsucht zu bekämpfen, verpflichtet sind. Anhaltspunkte dafür, dass es an der entsprechenden Umsetzung fehlen könnte, hat der Senat nicht."

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.11.2006 - 13 B 1796/06 -:

"Das Innenministerium NRW hat mit Schreiben vom 19. April 2006 der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co. OHG eine Vielzahl von Maßnahmen aufgegeben, die den in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angesprochenen Gesichtspunkten ausreichend Rechnung tragen. Hinsichtlich des Wettangebots ist angeordnet worden, dass Wetten nicht auf Halbzeltergebnisse, rote Karten, Platzverweise sowie Eckstöße etc. abgeschlossen werden dürfen und grundsätzlich keine Live-Wetten angeboten werden. Die Werbung soll auf Informationen zur Art und Weise der Wettmöglichkeiten ohne Aufforderungscharakter (Animationsprüche, emotionale Bilder etc.) beschränkt werden, wobei TV- und Radiowerbung, Bandenwerbung in den Städten, Trikotwerbung, Gewinnspiele zu Oddsset in den Medien, Oddsset-Werbung über Großplakate und Werbeterminale sowie die Durchführung von Promotion-Aktionen auf Messen, Jahrmärkten etc. generell verboten sind. Die Vertriebskanäle sollen auf das Annahmestellennetz und das Internet beschränkt werden. Oddsset-Wetten sollen künftig nur noch über Kundenkarten abgeschlossen werden können. Beim Vertrieb über das Internet soll eine Begrenzung des Spieleinsatzes pro Fläche und Kundenkonto auf 250,00 € vorgesehen werden. Wetten durch SMS und interaktives TV sind demgegenüber verboten. Weiterhin sind der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co. OHG vielfältige Maßnahmen zur Suchtprävention aufgegeben worden. Auf den Spielecheln sind ein Hinweis auf die Suchtgefahr sowie Telefonnummern von Suchtberatungsstellen aufzudrucken. Entsprechende Hinweise sind in das Internet-Angebot aufzunehmen. Auch in den Annahmestellen sowie auf jeder Information zur Oddsset-Wette und bei Werbemaßnahmen ist auf die Suchtgefahr hinzuweisen. In den Annahmestellen soll sichergestellt werden, dass hohe Spieleinsätze erfasst werden. Weiterhin soll ein Verfahren entwickelt werden, dass eine Begrenzung der Spieleinsätze in den Annahmestellen je Spieldauftrag und Kunde vorsieht und bei Verdachtsmomenten Maßnahmen bis hin zum

Ausschluss von der Spielteilnahme ermöglicht. Das Vertriebspersonal in den Annahmestellen soll schließlich in den Bereichen Sucht, Geldwäsche und Begleitkriminalität geschult werden. Ausweislich des Berichts der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co OHG vom 06. Juni 2008 an das Innenministerium NRW werden die geforderten Maßnahmen im Rahmen ihrer zeitlichen Realisierbarkeit auch umgesetzt. Die Wettgegenstände sind entsprechend der Aufforderung des Innenministeriums begrenzt worden, ebenso wie die grundsätzlich untersagten Werbemaßnahmen eingestellt und die nach Maßgabe des Schreibens des Innenministeriums noch erlaubte Werbung inhaltlich überprüft und korrigiert worden sind. Das Alter der Wettler, die im Internet Wettan abschließen, wird geprüft. Auch sind die Vertriebskanäle gemäß dem Schreiben des Innenministeriums begrenzt und eine Vielzahl von Maßnahmen zur Suchtprävention ergriffen bzw. erarbeitet worden (Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Juni 2008, a.a.O., S. 604.). Anhaltspunkte dafür, dass nicht unverzüglich die - den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechenden erforderlichen Schritte eingeleitet worden sind, sind vor diesem Hintergrund nicht erkennbar (Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Juni 2008, a.a.O., S. 604.). Die Bemühungen, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zeitnah nachzukommen, sind offenbar. Vereinzelt auftretende Anfangeschwierigkeiten und Überwachungsdefizite sind ohne Gewicht. Das Bundesverfassungsgericht ist eindeutig davon ausgegangen, dass seine Vorgaben nicht ohne eine Übergangsfrist umzusetzen sind. Eine Übergangslose Umsetzung der Vorgaben wäre schon deshalb nicht zu realisieren, weil bestehende Verpflichtungen nicht ohne weiteres kurzfristig gelöst werden können und die durchzuführenden komplexen Verwaltungsverfahren einen nicht unerheblichen Arbeits- und Zeitaufwand bedingen. Auch die Koordination und Überwachung der Reduzierung des Werbeverhaltens in Bezug auf Oddsot-Wetten bedürfen zwangsläufig einer gewissen Umsetzungszeit. Dahingestellt bleiben kann, ob die Glücksspielpolitik insgesamt, mithin insbesondere auch hinsichtlich des Lotteriewesens, konsequent auf das Ziel der Begrenzung der Spielleidenschaft ausgerichtet ist. Die verschiedenen Glücksspielarten bergen unterschiedliche Gefährdungspotenziale in sich, denen auf verschiedene Weise begegnet werden kann. Das staatliche Sportwettenmonopol ist geeignet, zur Begrenzung der Wettleidenschaft und zur Bekämpfung der Wetteucht beizutragen. Diese Eignung entfällt noch nicht deshalb, weil – was hier nicht aufzuklären und zu entscheiden ist – die Maßnahmen, die zur Begrenzung der Werbung für das Lotto-Spiel ergriffen worden sind, möglicherweise noch nicht konsequent an dem Ziel der Begrenzung der Spielleidenschaft ausgerichtet sind (Vgl. OVG Hamburg, a.a.O.). Mit ihrem auch hieran anknüpfenden Hinweis, die flächendeckende Vertriebsstruktur der Lotto-Annahmestellen sei nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2008 nicht eingeschränkt worden, dringt die Antragstellerin schon deshalb nicht durch, weil das Bundesverfassungsgericht seine Übergangsregelung nicht davon

abhängig gemacht hat, dass das Vertriebsnetz quantitativ eingeschränkt wird (vgl. OVG Hamburg, a.a.O.). Soweit die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren geltend macht, es sei nach wie vor nicht ersichtlich, wie das Land Nordrhein-Westfalen die vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls geforderte rechtliche Ausgestaltung umsetzen wolle, führt dies zu keiner anderen Bewertung. Die Landesregierung hat sich mehrfach mit der Frage befasst, wie ein verfassungsgemäßer Zustand auf dem Sportwettenmarkt wiederhergestellt werden kann, und insoweit das Monopolmodell, das Lizenzmodell und eine vollständige Liberalisierung geprüft (Vgl. u.a. Landtag NRW, Haushalts- und Finanzausschuss, 25. Sitzung vom 14. Juni 2008, APr 14/223, S. 14 ff.). Die Systementscheidung bedarf schon im Hinblick auf ihre Auswirkungen einer sorgfältigen Abwägung und erfordert zudem eine Kooperation und Abstimmung mit den anderen Bundesländern. Bereits vor diesem Hintergrund kann dem Land Nordrhein-Westfalen jedenfalls derzeit nicht entgegengehalten werden, es wolle die normativen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht umsetzen."

OVG Bremen, Beschluss vom 07.09.2006 -1 B 273/06 -

"Die zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder haben sich ebenfalls nach Ergehen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf einen Maßnahmenkatalog verständigt, um gleichlautend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit Rechnung zu tragen (Tagung der Glücksspielferenten der Länder am 27./28.04.2006, vgl. Schriftsatz des Senats für Inneres vom 18.08.2006). Im Bundesland Bremen sind folgende Maßnahmen ergriffen worden:

Einschränkung des Wettangebots

- Es werden keine Halbzeltwetten mehr angeboten. Livewetten werden ausgeschlossen.
- Der maximale Spieleinsatz wurde auf 250,00 Euro reduziert.

Einschränkung des Vertriebs

- Wetten über SMS sind seit dem 28.04.2006 nicht mehr möglich.
- Es gibt keine Wettmöglichkeiten in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit Sportveranstaltungen mehr.
- Es wird an einem Verfahren zur Verifikation der persönlichen Angaben des Wettkunden (Alter und Adresse) gearbeitet.

Einschränkung der Werbung

- Es gibt keine Oddset-Fernsehwerbung und keine Oddset-Bandenwerbung in Städten mehr. In Bremen und Bremerhaven wurden bis Ende April 2006 alle Banden auf Sportplätzen demontiert.

- Die Rundfunkwerbung wurde bis auf weiteres ausgesetzt.
- Es wird keine Trikotwerbung geben.
- Die Straßenbahnbeklebung wurde Anfang Mai 2008 entfernt.
- Die alten Plakate und Informationsbroschüren wurden eingezogen und überarbeitet.
- Die Texte im Internet wurden überarbeitet.

Maßnahme zur Suchtprävention

- Auf allen Wertscheinen wurde ein Hinweis auf die Suchtgefahr aufgedruckt.
- Im Internet wurde auf der Homepage ein entsprechender deutlicher Hinweis angebracht.
- Es wird daran gearbeitet, die Mitarbeiter der Annahmestellen in die Suchtprävention einzubeziehen.
- Es wird an einem Kundenidentifikationssystem für die Annahmestellen gearbeitet.

Mit diesen Maßnahmen ist begonnen worden, das bestehende Wettmonopol im Bereich der Sportwetten konsequent an einer Bekämpfung der Wertsucht und an einer Begrenzung der Wettleidenschaft auszurichten. Das Bundesverfassungsgericht ist in einem Beschluss vom 04.07.2006 (1 BvR 138/05) für das Land Baden-Württemberg aufgrund von Erklärungen der zuständigen öffentlichen Stellen von einer korrekten Erfüllung der für die Übergangszeit geltenden Vorgaben ausgegangen. Verschiedene Obergerichte sind für ihre Bundesländer, Jeweils unter Würdigung der dort ergriffenen Maßnahmen, zu demselben Ergebnis gelangt (für Bayern: VGH München, U. v. 10.07.2006 - 22 BV 05.457 und B. v. 03.08.2006 - 24 CS 06.1365; für Baden-Württemberg: VGH Mannheim, B. v. 28.07.2006 - 6 S 1987/05; für Hessen: VGH Kassel, B. v. 25.07.2006 - 11 TG 1465/06; für Nordrhein-Westfalen: OVG Münster, B. v. 28.06.2006 - 4 B 961/06). Das Oberverwaltungsgericht entnimmt den vom Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen vorgelegten Unterlagen, dass auch im Bundesland Bremen damit begonnen wurde, eine Konsistenz zwischen dem das Wettmonopol legitimierenden Gemeinwohlziel einerseits und der tatsächlichen Ausübung des Monopols andererseits herzustellen. Der Vorwurf der Antragsteller und des Beigeladenen, die ergriffenen Maßnahmen berührten allenfalls die Fassade, in Wahrheit sei nach wie vor das fiskalische Interesse für die Aufrechterhaltung des Wettmonopols bestimmend, ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die ergriffenen Maßnahmen, die sowohl am Wettangebot als auch am Vertrieb und der Werbung ansetzen und die Suchtprävention im engeren Sinne einschließen, sind nach Art und Umfang durchaus geeignet, einen effektiven Beitrag zur Eindämmung und Kanalisierung der Spiel- und Wertsucht zu leisten. Insgesamt ist festzustellen, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 im Bereich der staatlich verantworteten Sportwetten jedenfalls im Bundesland Bremen, das im vorliegenden Verfahren allein Gegenstand der Prüfung sein kann, zu einer deutlichen Umsteuerung geführt hat."

BayVGH, Beschluss vom 03.08.2006 – 24 CS 06.1365 –:

"Auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse bestehen aber keine durchgreifenden Zweifel daran, dass der Freistaat Bayern ernsthaft gewillt ist, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in geeigneter Weise zeitnah umzusetzen und dies auch schon entsprechend in die Wege geleitet hat. Die von der Landesadvokatur Bayern mit Schriftsatz vom 14. Juli 2006 vorgelegten Unterlagen belegen das ernsthafte Bemühen der Staatsregierung, den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an das staatliche Wettverhalten im Bereich der Sportwetten in der Übergangszeit zu entsprechen. Es besteht kein ernstlicher Zweifel daran, dass damit ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wertsucht einerseits unter Ausübung des Staatsmonopols andererseits hergestellt wird (vgl. BVerfG a.a.O. Rdnr. 157) bzw. in weiten Teilen schon hergestellt wurde. Eine Erweiterung des Angebots staatlicher Wettveranstaltungen ist nicht erkennbar. Vielmehr wurden die Werbekampagnen des staatlichen Wettanbieters Oddsset in erkennbarer und spürbarer Weise reduziert – anders als dies etwa bei privaten Wettanbietern der Fall ist. Eine über die sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit hinausgehende Werbung ist auch auf Dauer nicht beabsichtigt. Daneben bemüht sich die staatliche Lotterieverwaltung, aktiv über die Gefahren des Wettens aufzuklären und durch weitere Maßnahmen der Gefahr der Spielsucht vorzubeugen (z.B. Einführung einer Kundenkarte, Ausschluss Minderjähriger, Angebote zur Suchtprävention etc.). Der Freistaat Bayern hat damit die erforderlichen Konsequenzen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gezogen. Diese Einschätzung deckt sich mit der vom Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 31. März 2006 (1 BvR 1840/05) getätigten Aussage, wonach „aufgrund entsprechender öffentlicher Verlautbarungen der zuständigen Stellen des Freistaats Bayern davon auszugehen ist, dass schon während der Übergangszeit bis zu einer Neuordnung eine konsequente Ausrichtung der vom Freistaat Bayern verfolgten Sportwetten am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Begrenzung der Wertsucht stattfinden wird“. Dort werden auch die maßgeblichen Mitteilungen der staatlichen Stellen in Bayern genannt (siehe weiterhin: Pressemitteilungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern Nr. 122/06 sowie des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen Nr. 075/2006, jeweils vom 4. April 2006)."

Anlage 2 zu Nr. 60

**Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des
Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt****BVerfG, Beschluss vom 07.12.2006 - 2 BvR 2428/06 -:**

"Nicht zu beanstanden ist die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, das Land Nordrhein-Westfalen habe bereits entsprechend den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft einerseits und der tatsächlichen Ausübung seines Monopols andererseits hergestellt. Der angegriffene Beschluss des Oberverwaltungsgerichts legt ausführlich dar, welche Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen auf dieser Grundlage ergriffen worden sind, und erwähnt hier die Einschränkung der Wettgegenstände und der Werbung, die Begrenzung der Vertriebskanäle und Angebote zur Suchtprävention. Das Oberverwaltungsgericht zieht daraus den Schluss, dass die derzeitige Rechtslage und Verwaltungspraxis den Anforderungen genüge, die das Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Neuregelung aufgestellt habe. Dies begegnet keinen Bedenken. Der Beschwerdeführer setzt der Wertung des Oberverwaltungsgerichts lediglich seine eigene Einschätzung der Sach- und Rechtslage entgegen."

BVerfG, 2 BvR 2023/06 vom 19.10.2006, Absatz-Nr.19,

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20061019_2bvr202306.html>:

Nicht zu beanstanden ist die Annahme der Verwaltungsgerichte, der Freistaat Bayern habe bereits entsprechend den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft einerseits und der tatsächlichen Ausübung seines Monopols andererseits hergestellt. Der angegriffene Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs legt ausführlich und unter Angabe zahlreicher Belege dar, welche Maßnahmen der Freistaat Bayern auf dieser Grundlage ergriffen hat, und erwähnt hier die Einschränkung der Werbung, die aktive Aufklärung über die Gefahren des Wettens, die Einführung einer Kundenkarte, den Ausschluss Minderjähriger und Angebote zur Suchtprävention. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zieht daraus den Schluss, dass die derzeitige Rechtslage und Verwaltungspraxis den Anforderungen genügt, die das

Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Neuregelung aufgestellt hat. Dies begegnet keinen Bedenken. Der Beschwerdeführer setzt der Wertung des Verwaltungsgerichtshofs lediglich seine eigene Einschätzung der Sach- und Rechtslage entgegen.

Wortgleiche Entscheidungen:

- BVerfG, Beschluss vom 19.10.2006 - 2 BvR 2039/06 - und
- BVerfG, Beschluss vom 19.10.2006 - 2 BvR 2067/06.

BVerfG, 1 BvR 138/05 vom 4.7.2006, Absatz-Nr. 18,

[<http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060704_1bvr013805.html>;](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060704_1bvr013805.html)

"Nach den Erklärungen der zuständigen öffentlichen Stellen des Landes Baden-Württemberg soll schon während der Übergangszeit eine konsequente Ausrichtung der vom Land veranstalteten Sportwetten am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht stattfinden (vgl. Pressemitteilung des Finanzministeriums Baden-Württemberg vom 7. April 2006 "Baden-Württemberg zieht Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Sportwettenmonopol"; Pressemitteilung des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 7. April 2006 "Schnelle Konsequenzen bei illegalen Sportwetten")."

BVerfG, 1 BvR 1840/05 vom 31.3.2006, Absatz-Nr. 5,

[<http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060331_1bvr184005.html>;](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060331_1bvr184005.html)

"Insoweit ist aufgrund entsprechender öffentlicher Verlautbarungen der zuständigen Stellen des Freistaats Bayern davon auszugehen, dass schon während der Übergangszeit bis zu einer Neuregelung eine konsequente Ausrichtung der vom Freistaat Bayern veranstalteten Sportwetten am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Begrenzung der Wettsucht stattfinden wird (vgl. Pressemitteilung Nr. 112/06 des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 28. März 2006; Pressemitteilung Nr.066/2006 des Bayerischen Staatsministerium der Finanzen vom 28. März 2006; Aktuelle Mitteilung der Staatlichen Lotterieverwaltung vom 28. März 2006, www.lotto-bayern.de)."

LVerfG LSA (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt), Urteil vom 08.02.2007 - LVG 19/05 -, Absatz-Nr.54 f.,

<http://www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de/?index=17&year=2007&text=608> :

"Den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit (BVerfG, DVBl. 2006, 625 [631]) kommt das Land nach. Laut einer Pressemitteilung der Lotto-Toto-GmbH Sachsen-Anhalt vom 06.06.2006 ist der Zugang zu den Wetten durch das Internet aus Jugendschutzgründen durch ein Anmelde- und Bestätigungsverfahren gesichert - Gleiches ist für den normalen Verkauf vorgesehen -, der Wetteinsatz der ODDSET-Wette auf 300,00 € pro Woche begrenzt worden, Banden- und Fernsehwerbung wurden eingestellt, Spielscheine und -quittungen bekommen einen Hinweis auf die Suchtgefährdung, und an den Verkaufsstellen liegt Informationsmaterial zur Suchtprävention gut sichtbar aus. Damit ist unabhängig von der Frage, ob die Erfüllung der Maßgaben für die Übergangszeit „Bedingung“ für die Weitergeltung des Monopols während der Schwebezeit ist oder ob die Maßgaben lediglich selbständig verlangt werden können (dazu: Dietlein, a. a. O.; S. 311) jedenfalls für Sachsen-Anhalt sichergestellt, dass das bisherige Recht übergangsweise weiter anwendbar ist."

Mitteilung
der Regierung der Bundesrepublik Deutschland
an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften
vom 6. Juli 2007

hier: Vorwurf des Verstoßes gegen Grundfreiheiten, gegen die RL 97/36/EG und gegen EG-Wettbewerbsregeln durch den Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen

Bezug: Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 14. Mai 2007 (Az. MARKT.E2/KD/dd D (2007) 5757)

Die Bundesregierung beehrt sich, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften folgendes mitzuteilen:

Die Europäische Kommission wirft in ihrer Stellungnahme vom 14.05.2007 einige Fragen zum Inhalt und zur Auslegung des notifizierten Entwurfs eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland auf und regt ein Gespräch zur Klärung dieser Fragen an. Dieses Gesprächsangebot wird von deutscher Seite begrüßt; die Abstimmung eines Gesprächstermins ist bereits eingeleitet worden.

Zur Vorbereitung und zur Erleichterung des Treffens zwischen den Kommissionsdienststellen und den zuständigen deutschen Behörden ist vorab bereits auf Folgendes hinzuweisen:

1. Der Entwurf des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) ist mit Schreiben vom 21.12.2006 entsprechend 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 Richtlinie 98/48/EG*, notifiziert worden. Die ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22.03.2007 ist von der Bundesregierung mit Schreiben vom 24.04.2007 beantwortet worden. Dabei ist der Kommission mitgeteilt worden, dass an den von der Kommission überprüften Vorschriften des Entwurfs des Glücksspielstaatsvertrags festgehalten werden soll und diese Vorschriften deshalb als endgültige Fassung des Regelungsentwurfs mitgeteilt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat damit sämtliche Pflichten erfüllt, die ihr 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 Richtlinie 98/48/EG, obliegen.

2. Die Kommission hat mit Aufforderungsschreiben vom 10.04.2006 (SG-Greifz (2006)D/201648) das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2003 / 4350 eingeleitet. In dem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 23.03.2007 (SG-Greifz (2007)D/201377) hat sie den ersten Verfahrensschritt wiederholt, weil sie sich in ihrer ersten Aufforderung vom 10.04.2006 weder auf die landesgesetzlichen Regelungen für die Erteilung der Erlaubnisse für Sportwetten noch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 – Az.: 1 BvR 1054/01 – und andere relevante Fragen bezogen habe. Die ergänzende Aufforderung vom 23.03.2007 berücksichtigt neben der Bestimmung des § 284 Strafrechtsgesetz (StGB) zwar den Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (LotStV) und die Vorschriften für Lotterien und Sportwetten der (Bundes-) Länder. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts findet jedoch nur am Rande Erwähnung, dessen Umsetzung durch die Länder und die staatlichen Veranstalter hat die Kommission nicht bewertet. Dies verwundert umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht in mehreren Beschlüssen (1 BvR 138/05 vom 04.07.2006, 1 BvR 2399/06 vom 21.09.2006, 2 BvR 2039/06 vom 19.10.2006, 2 BvR 2023/06 vom 19.10.2006 und 2 BvR 2428/06 vom 07.12.2006) festgestellt hat, dass die Länder die in Rn. 149 ff. des Urteils vom 28. März 2006 festgesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Übergangszeit erfüllen.

Die Bundesregierung hat daher in ihrer Mitteilung vom 22.05.2007 darauf hingewiesen, dass das Vertragsverletzungsverfahren auf Grundlage einer überholten Rechts- und Sachlage betrieben wird. Sie hat sich zuversichtlich gezeigt, dass die Kommission bei einer an der tatsächlichen Rechts- und Sachlage orientierten Betrachtung der Sportwettersituation in Deutschland einschließlich der zugrunde liegenden Ziele zu dem Ergebnis gelangen wird, dass die zur Durchsetzung dieser Ziele bereits getroffenen und auch der Kommission im vorliegenden Butwurf des Glücksspielstaatsvertrages mitgeteilten beabsichtigten weiteren Regelungen erforderlich und angemessen sind und den Anforderungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entsprechen.

3. In der Stellungnahme vom 14.05.2007 gibt die Kommission Hinweise zu
 - Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs,
 - Werbebeschränkungen,
 - Begrenzung der Verkaufsstellen – Beschränkungen der Vertriebswege und
 - Wettbewerbsbeschränkungen.
- a) Bezüglich der gerügten Beschränkung des freien Kapitalverkehrs scheinen folgende Klarstellungen über den Inhalt und die Reichweite des deutschen Rechts geboten:

Die Kommission verweist auf § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV; danach kann die Glücksspielaufsichtsbehörde insbesondere Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel untersagen. Nach Meinung der Kommission bedeutet dies, dass ein deutscher Staatsbürger, der sich kurzzeitig in einem anderen Mitgliedsstaat aufhält, nicht seine deutsche Kreditkarte verwenden könnte, um ein Glücksspiel im Internet zu bezahlen, wenngleich dieses nach dem Recht des betreffenden Mitgliedsstaates erlaubt ist. Die Kommission übersieht dabei, dass weder der Glücksspielstaatsvertrag noch § 284 StGB es deutschen Spielern verbietet, im Ausland an Glücksspielen teilzunehmen. Daher kann in solchen Fällen ein unerlaubtes Glücksspiel im Sinn der Legaldefinition in § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV nicht vorliegen. Dies ist aber Voraussetzung der Anordnungsbefugnis nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV, die nur bei Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel eröffnet ist. Demnach geht die mehrseitige Reflexion über Beschränkungen des freien Zahlungsverkehrs in solchen Fällen in die Leere. Das deutsche Recht enthält sich – entgegen der Annahme auf S. 3 oben – jeder Regelung zu Glücksspielen im Ausland.

- b) In den folgenden drei Punkten bestehen seitens der Kommission offenbar Unsicherheiten über die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts. Die Vorschriften könnten in der von der Generaldirektion angenommenen Auslegung "möglicherweise" gegen EU-Recht verstoßen (vgl. die Stellungnahme der Kommission auf S. 4 oben, S. 5 unten, S. 6 unten, S. 7 oben und unten), bestimmte Aspekte bedürften der Klärung (S. 4 oben, S. 5 Mitte). Daher erscheinen folgende Klarstellungen zum deutschen Recht geboten:

- So ist ein Widerspruch der Werbeschränkungen im Glücksspielstaatsvertrag zu Regelungen der Fernsehrichtlinie ausgeschlossen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut, der Begründung und der systematischen Auslegung der Vorschriften des Bundes und der Länder, die die Fernsehrichtlinie in nationales Recht umsetzen.
- Die europarechtlichen Überlegungen zur Besrenzung der Verkaufsstellen sind zumindest verfrüht. Noch steht nicht fest, in welcher Weise die Länder das Gebot einer Begrenzung der Annahmestellen in § 10 Abs. 3 GlüStV umsetzen. Vor allem aber wird der Unterschied übersehen zwischen
 - o den Annahmestellen der staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter im Sinn des § 10 Abs. 2 GlüStV auf der einen Seite und
 - o den gewerblichen Spielvermittlern auf der anderen Seite.Aus diesem Unterschied folgt ein Nebeneinander, wie es bereits in den Begriffsbestimmungen des § 3 Abs. 5 und 6 GlüStV zum Ausdruck kommt.
- Die Hinweise zu angeblichen Wettbewerbsbeschränkungen durch ein Erfordernis der "Lokalisierung" – das im Glücksspielstaatsvertrag nur bei der Übergangsvorschrift für Lotteriangebote im Internet in § 25 Abs. 6 Nr. 4 zu finden, aber offensichtlich nicht gemeint ist – sind ebenfalls erörterungsbedürftig.

Die zuständigen deutschen Behörden stehen den Kommissionsdienststellen für eine Erläuterung des Glücksspielsstaatsvertrags und für eine Klärung der Zusammenhänge des nationalen Rechts gerne zur Verfügung.

Eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit im Bereich des Glücksspiels setzt stets eine Bewertung der Gefahren für glücksspielsüchtige oder gefährdete Spieler voraus. Ohne eine solche Bewertung kann das Gewicht dieses Belangs nicht zutreffend in die Abwägung eingestellt werden. Aus deutscher Sicht wäre es deshalb zu begrüßen, wenn auch die zur Beurteilung von Gesundheits- und Suchtgefahren zuständigen Dienststellen der Kommission an dem Gespräch teilnehmen und ihre Expertise zur Verfügung stellen könnten.