

GESETZENTWURF

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Zweites Glücksspieländerungsstaatsvertragsgesetz - Zweites GlüÄndStVG M-V)

A Problem und Ziel

Die derzeitige Regulierung des Glücksspiels wird durch den Glücksspielstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 und dessen Ausführungsgesetze in den Ländern bestimmt. Dabei werden mit der Glücksspielregulierung verschiedene gleichrangig nebeneinander stehende Ziele verfolgt: Verhinderung von Glücksspielsucht und Wettsucht nebst Suchtprävention, Lenkung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zur Verhinderung von „Schwarzmärkten“, Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz, Verhinderung von (Spiel-)Betrug und Begleitkriminalität sowie Sicherung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs (§ 1 Satz 1 Nummer 1 bis 5 des Glücksspielstaatsvertrages). Die Gleichrangigkeit der Ziele war eine bewusste politische Entscheidung, die sachlich geboten und rechtlich eindeutig verankert ist. Um diese verschiedenen Ziele zu erreichen, sind nach dem Glücksspielstaatsvertrag bei den jeweiligen Glücksspielformen unterschiedliche Maßnahmen vorgesehen, um deren spezifischen Gefährdungspotentialen jeweils optimal Rechnung tragen zu können.

Der derzeitige Glücksspielstaatsvertrag gilt in seiner derzeitigen Fassung noch bis zum 30. Juni 2021. Über die Wirkungen, die der Staatsvertrag im Bereich der Glücksspielregulierung entfaltet hat, haben die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirats zum 1. Juli 2017 einen Evaluationsbericht vorzulegen, damit die Länder Gelegenheit haben, etwaigen vorhandenen Missständen und Fehlentwicklungen abzuwehren.

Anlass dafür, dass das Thema „Glücksspiel und Glücksspielregulierung“ wieder verstärkt in den Fokus der Politik und der Öffentlichkeit gerückt und im Kreis der Regierungschefinnen und Regierungschefs - vor Ablauf der regulären Laufzeit des geltenden Glücksspielstaatsvertrages und der dort statuierten Berichtspflicht - überhaupt über vorzeitige Änderungen beziehungsweise Anpassungen diskutiert worden ist, ist die eingetretene Blockadesituation bei der Erteilung von Konzessionen für private Sportwettenanbieter. Durch den Glücksspielstaatsvertrag soll eine Öffnung des Sportwettenbereiches für private Anbieter herbeigeführt und das zuvor rechtlich verankerte staatliche Sportwettenmonopol nicht fortgeschrieben werden. Die im einstweiligen Rechtsschutzverfahren um eine der 20 Sportwettenkonzessionen ergangene Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 16. Oktober 2015 hat jedoch zur Folge, dass bis zum rechtskräftigen Abschluss der verwaltungsgerichtlichen Klagen keiner der Bewerber auf absehbare Zeit eine Sportwettenkonzession erhalten kann. Die mit dem geltenden Glücksspielstaatsvertrag angestrebte Öffnung und Legalisierung des Sportwettenbereiches kann somit derzeit nicht auf dem ursprünglich geplanten Weg erreicht werden.

Bei den Ländern besteht insofern Einigkeit, dass es - auch mit Blick auf europarechtliche Implikationen - nicht tunlich ist, untätig zu bleiben und nur den rechtskräftigen Ausgang der verwaltungsgerichtlichen (Hauptsache-)Verfahren abzuwarten, auch um dem Eindruck einer zumindest faktischen Fortgeltung eines staatlichen Monopols im Sportwettenbereich entgegenzuwirken. Es war und ist länderübergreifender Konsens, darauf hinzuwirken, die gewollte Liberalisierung auch tatsächlich auf den Weg zu bringen.

Dieser Punkt ist jedoch in der politischen Diskussion zunehmend überlagert worden von der Frage, ob die am Glücksspielstaatsvertrag vorzunehmenden Anpassungen auf den Sportwettenbereich beschränkt werden sollten oder ob darüber hinaus auch andere Bereiche des Glücksspielstaatsvertrages nachjustiert/modifiziert oder dieser sogar grundlegend überarbeitet werden sollte. Hierfür hat sich die hessische Landesregierung eingesetzt. Die von Hessen unterbreiteten Vorschläge für eine komplette Neuregelung des Glücksspielwesens konnten in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht abschließend geprüft werden. Die Länder waren überwiegend der Auffassung, dass vor weitgehenden Änderungen an dem noch bis zum 30. Juni 2021 geltenden Glücksspielstaatsvertrag die Geeignetheit und die Erforderlichkeit der intendierten (System-)Änderungen einer eingehenden Prüfung unterzogen werden sollten.

Auf der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs am 26. bis 28. Oktober 2016 ist es gelungen, mit Hessen gemeinsam eine tragfähige Kompromisslösung für das weitere Vorgehen bei der Regulierung des Glücksspielrechts zu finden, sodass auch zukünftig die Einheitlichkeit der Glücksspielregulierung in Deutschland fortbesteht.

Hessen hat den Weg für einige wenige punktuelle, inhaltlich auf das Notwendigste, namentlich den Sportwettenbereich begrenzte Modifikationen am geltenden Glücksspielstaatsvertrag freigemacht. Im Gegenzug haben sich die übrigen Länder verpflichtet, sich intensiv und nachhaltig mit den grundsätzlichen Bedenken und Vorbehalten Hessens gegenüber der derzeitigen regulatorischen Ausgestaltung des Glücksspielbereiches auseinanderzusetzen.

B Lösung

In der Zeit vom 16. März bis zum 3. April 2017 wurde der Zweite Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag) von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der 16 Länder unterzeichnet.

Das Land Hessen trägt den Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag trotz rechtlicher Bedenken gegen die Regelung in Artikel 2 Absatz 2 und die fehlende Regulierung für Online-Casinospiele im Interesse der Ländereinheitlichkeit mit. Es setzt sich weiterhin für eine transparente und diskriminierungsfreie Glücksspielregelung ein und geht davon aus, dass die von der Ministerpräsidentenkonferenz am 26. bis 28. Oktober 2016 in Rostock beschlossene Evaluierung den Weg für die notwendige Europarechtskonformität weisen wird.

Konkret haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf Folgendes verständigt:

- a) Der geltende Glücksspielstaatsvertrag wird dahingehend geändert, dass für den Sportwettenbereich - unter Abkehr von dem bisherigen Konzessionsmodell - für die Dauer der Experimentierphase ein Übergang auf ein qualifiziertes Erlaubnismodell erfolgt. Mit der Durchführung des Verfahrens zur Erteilung von Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten war das Land Hessen im Rahmen eines ländereinheitlichen Verfahrens beauftragt. Auf der Grundlage einer Experimentierklausel sollten bis zu 20 Konzessionen, jeweils mit einer befristeten Laufzeit bis zum 30. Juni 2019, erteilt werden. Die Konzessionen konnten aber aufgrund verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen in Eilverfahren durch die abgewiesenen Antragsteller bis heute nicht erteilt werden. Das heißt, es existiert keine zahlenmäßige Begrenzung der Anbieter mehr. Die notwendige Regulierung und Steuerung erfolgt allein über qualitative Anforderungen.
- b) Die getroffene Einigung sieht weiter vor, dass durch eine Übergangsregelung allen Bewerbern im bisherigen Konzessionsverfahren, die die Mindestanforderungen erfüllt haben, mit Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages von Gesetzes wegen vorläufig die Erlaubnis erteilt wird, wobei die vorläufige Erlaubnis spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages erlöschen soll. Die Änderungen zielen maßgeblich darauf ab, die durch die Entscheidung des hessischen Verwaltungsgerichtshofes bei der Legalisierung des Sportwettenbereiches aufgetretene Blockadesituation aufzulösen und für die Anbieter von Sportwetten schnellstmöglich Rechtssicherheit herzustellen und zugleich eine verbindliche Rechtsgrundlage für einen wirksamen Vollzug gegenüber illegalen Sportwettenanbietern zu schaffen.

- c) Weiterhin haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder darauf verständigt, die bisher in der Zuständigkeit Hessens liegenden, zentralisierten Aufgaben auf andere Länder zu übertragen. So werden Zuständigkeiten für die im ländereinheitlichen Verfahren für Sportwetten zu erteilende Konzession, die Interneterlaubnisse für Pferdewetten nach § 9a Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 des Glücksspielstaatsvertrages und die Konzessionsabgabe der Konzessionsnehmer nach § 4d Absatz 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages künftig dem Land Nordrhein-Westfalen übertragen. Die Führung der gemeinsamen Geschäftsstelle nach § 9a Absatz 7 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages und der Sperrdatei nach § 23 Absatz 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages wird künftig dem Land Sachsen-Anhalt übertragen. Für Maßnahmen nach § 9a Absatz 2 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages bei unerlaubten Glücksspielen, die in mehr als einem Land angeboten werden, ist anstatt des Landes Niedersachsen künftig das Land Nordrhein-Westfalen zuständig.
- d) Einigkeit ist auch dahingehend erzielt worden, die Übergangsregelung in § 29 Absatz 1 Satz 3 des Glücksspielstaatsvertrages aufzuheben, weil diese überflüssig geworden ist.
- e) Mit Blick auf die teilweise sich widersprechenden Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (vom 25. September 2015), des Staatsgerichtshofes für das Land Baden-Württemberg (vom 17. Juni 2014) und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes (vom 19. Oktober 2015) sollen im Glücksspielstaatsvertrag (allein) klarstellende Änderungen in Bezug auf die Funktion des Glücksspielkollegiums (§ 9a Absatz 5 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages) und die Bedeutung der Werberichtlinie (§ 5 Absatz 4 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages) vorgenommen werden.
- f) Von besonderer politischer Bedeutung ist die Verständigung der Regierungschefinnen und Regierungschefs darauf, (ausschließlich) zugunsten von Hessen ein Sonderkündigungsrecht in den Glücksspielstaatsvertrag aufzunehmen. Dieses Sonderkündigungsrecht berechtigt das Land Hessen zum 31. Dezember 2019 zu einer außerordentlichen Kündigung des Glücksspielstaatsvertrages, wenn Verhandlungen über die Themen „Internetglücksspiel“ und „Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts“, die Gegenstand von besonderen Prüfaufträgen sind, nicht bis zum 30. Juni 2019 mit Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder abgeschlossen sein sollten. Mit diesen Prüfaufträgen werden außerhalb des Sportwettenbereiches liegende Fragestellungen aufgegriffen, die sich perspektivisch bei der Glücksspielregulierung stellen und die zugleich Gegenstand der hessischen Anliegen/Forderungen sind. Dies betrifft Fragen der Stärkung des Vollzugs, insbesondere gegenüber illegalen Online-Casinoangeboten, einschließlich der Frage der Gründung einer gemeinsamen Länderanstalt des öffentlichen Rechts, Möglichkeiten der Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung von Spielerinnen und Spielern im Internet, die Einführung eines monatlichen Online-Verlustlimits, die Ausweitung der bundesweiten Sperrdatei auf weitere Glücksspiele sowie regulatorische Maßnahmen im Bereich des Online-Glücksspiels. Zu seinem Inkrafttreten bedarf der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag gemäß Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern der Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes.

C Alternativen

Keine. Ohne Ratifizierungsgesetz könnte der Staatsvertrag nicht in Mecklenburg-Vorpommern Geltung erlangen. Die mit dem Glücksspielstaatsvertrag angestrebte Öffnung und Legalisierung des Sportwettenbereiches können aufgrund der oben genannten Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 16. Oktober 2015 und der dadurch eingetretenen Blockadesituation bei der Erteilung von Konzessionen für private Sportwettenanbieter vorerst nur durch einen Wechsel vom bisherigen Konzessionsmodell zu einem qualifizierten Erlaubnismodell erfolgen. Dabei soll das vorgesehene Verfahren, nach dem alle Bewerber, die im bisherigen Konzessionsverfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben, für längstens ein Jahr nach Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages eine vorläufige Erlaubnis von Gesetzes wegen erhalten, sicherstellen, dass die überfällige Regulierung des Sportwettenmarktes abgeschlossen und Klarheit für die Anbieter und beteiligte Dritte (Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und Sportverbände) geschaffen wird; zugleich wird den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet.

D Notwendigkeit

Die Änderungen des Glücksspielstaatsvertrages können nur durch einen entsprechenden Änderungsstaatsvertrag vorgenommen werden. Für das Inkrafttreten dieses Änderungsstaatsvertrages ist gemäß Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern die Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes notwendig.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen

1 Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Durch die teilweise Freigabe und Öffnung des Sportwettenmarktes werden dem Landeshaushalt, zum Beispiel durch den Landesanteil an der Konzessionsabgabe, finanzielle Mittel zufließen. Für laufende und künftige Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Konzessionsvergaben können aber auch Ausgaben für Gerichts- und Anwaltskosten entstehen, deren Höhe derzeit zwar nicht bestimmt werden kann, durch die Verteilung auf die Länder, anhand des Königsteiner Schlüssels, aber für das Land nicht gravierend sein werden.

Um die Refinanzierung der von den Ländern übernommenen Aufgaben weiterhin sicherzustellen, wird die Verwaltungsvereinbarung zum Glücksspielstaatsvertrag dahingehend geändert, dass zur Erfüllung von in ländereinheitlichen und gebündelten Verfahren anfallende Personal- und Sachkosten ebenfalls nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt werden.

2 Vollzugsaufwand

Die teilweise Öffnung des konzessionierten Sportwettenmarktes auf alle Bewerber, die im bisherigen Konzessionsverfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben, wird zu Veränderungen im Vollzug führen. Dies trägt den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Rechnung, die auf Antrag von Konkurrenten vorbeugend bereits die Erteilung von Konzessionen unterbunden und damit eine rechtliche Ordnung des Sportwettenmarktes mittels Konzessionsvergabe in absehbarer Zeit unmöglich gemacht haben. Insoweit wird die Öffnung zu geringeren Vollzugsmaßnahmen bei der Konzessionsvergabe, aber zu einer Erhöhung der aufsichtsrechtlichen Vollzugsmaßnahmen führen. Dies soll aber mit entsprechenden Verwaltungsgebühren bei der Konzessionsvergabe und mit den Vollzugsmaßnahmen bei der Aufsicht aufgefangen werden.

F Sonstige Kosten

Keine.

G Bürokratiekosten

Keine.

**DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 27. Juni 2017

An die
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern
Frau Sylvia Bretschneider
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Zweites Glücksspieländerungsstaatsvertragsgesetz - Zweites GlüÄndStVG M-V)

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

beiliegend übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 27. Juni 2017 beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung. Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Europa.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung des Ministerpräsidenten

Lorenz Caffier
Minister für Inneres und Europa

ENTWURF

eines Gesetzes zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Zweites Glücksspieländerungsstaatsvertragsgesetz - Zweites GlüÄndStVG M-V)

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag) 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 wird zugestimmt. Der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Es tritt am 1. Januar 2018 außer Kraft, wenn die Bedingung des Absatzes 2 Satz 1 nicht eintritt. Das Außerkrafttreten ist im Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern bekannt zu geben.

(2) Sind bis zum 31. Dezember 2017 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos. Der Tag, an dem der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag nach seinem Artikel 2 Absatz 1 in Kraft tritt, ist im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern bekannt zu geben.

Begründung:

A. Allgemeines

Der Glücksspielstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 (GVOBl. M-V 2012, S. 215, 216), ein Abkommen, das im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der ordnungsrechtlichen Aufgabenstellung der Länder länderübergreifend einheitliche Grundlagen für Glücksspiele geschaffen hat, ist am 1. Juli 2012 gemäß Bekanntmachung vom 24. Juli 2012 (GVOBl. M-V S. 403) in Kraft getreten. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag soll unter anderem eine Öffnung des Sportwettenbereiches für private Anbieter herbeigeführt und das zuvor rechtlich verankerte staatliche Sportwettenmonopol nicht fortgeschrieben werden. Dies soll derzeit im Zuge der Vergabe von Sportwettenkonzessionen an private Anbieter erfolgen. Eine in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren um eine der 20 Sportwettenkonzessionen ergangene Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 16. Oktober 2016 hat jedoch zur Folge, dass bis zum rechtskräftigen Abschluss der verwaltungsgerichtlichen Klagen keiner der Bewerber auf absehbare Zeit eine Sportwettenkonzession erhalten kann. Die mit dem geltenden Glücksspielstaatsvertrag angestrebte Öffnung und Legalisierung des Sportwettenbereiches kann somit derzeit nicht auf dem ursprünglich geplanten Weg erreicht werden.

Der Glücksspielstaatsvertrag soll daher durch den Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag) vor allem dahingehend geändert werden, dass für den Sportwettenbereich - unter Abkehr von dem bisherigen Konzessionsmodell - für die Dauer der Experimentierphase ein Übergang auf ein qualifiziertes Erlaubnismodell erfolgt. Somit soll keine zahlenmäßige Begrenzung der Anbieter mehr existieren, sondern die notwendige Regulierung und Steuerung allein über qualitative Anforderungen erfolgen.

In der Zeit vom 16. März bis zum 3. April 2017 wurde der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der 16 Länder unterzeichnet.

Seitens Mecklenburg-Vorpommern bedarf der Staatsvertrag gemäß Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern auch der Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Nach Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 (GVOBl. M-V S. 372), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2016 (GVOBl. M-V, S. 573), bedürfen Staatsverträge, die Gegenstände der Gesetzgebung betreffen, der Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes. Artikel 1 des Gesetzes sieht daher die erforderliche Zustimmung des Landtages zum Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vor. Darüber hinaus wird bestimmt, dass der Staatsvertrag veröffentlicht wird.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung des Absatz 1 regelt das Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertragsgesetzes sowie sein vorsorgliches Außerkrafttreten, wenn nicht bis zum 31. Dezember 2017 alle Ratifizierungsurkunden hinterlegt worden sind. Das Außerkrafttreten unterliegt der Bekanntmachungspflicht.

Absatz 2 bestimmt als weitere Voraussetzung, dass das Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages im Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern bekannt zu geben ist.

**Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages¹
(Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag)**

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:

¹ Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

Artikel 1**Änderung des Glücksspielstaatsvertrages**

Der Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages vom 15. Dezember 2011 wird wie folgt geändert:

1. In § 4d Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „Hessen“ durch das Wort „Nordrhein-Westfalen“ ersetzt.
2. In § 5 Abs. 4 Satz 1 wird das Wort „Richtlinien“ durch das Wort „Auslegungsrichtlinien“ ersetzt.
3. § 9a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 wird das Wort „Hessen“ durch das Wort „Nordrhein-Westfalen“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Niedersachsen“ durch das Wort „Nordrhein-Westfalen“ ersetzt.
 - c) Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Hierbei dient das Glücksspielkollegium den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.“
 - d) In Absatz 7 Satz 1 wird das Wort „Hessen“ durch das Wort „Sachsen-Anhalt“ ersetzt.
4. § 10a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 werden die Wörter „für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages nicht angewandt“ durch die Wörter „bis 30. Juni 2021 nicht angewandt; im Falle einer Fortgeltung des Staatsvertrages nach § 35 Abs. 2 verlängert sich die Frist bis 30. Juni 2024“ ersetzt.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Die Begrenzung der Zahl der Konzessionen wird für die Experimentierphase aufgehoben. Die Auswahl nach § 4b Abs. 5 entfällt.“
5. In § 23 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „Hessen“ durch das Wort „Sachsen-Anhalt“ ersetzt.

6. § 29 Abs. 1 Satz 3 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten, Übergangsregelung, Sonderkündigungsrecht

(1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Sind bis zum 31. Dezember 2017 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.

(2) Die Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz teilt den Ländern die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden mit.

(3) Die Veranstaltung von Sportwetten durch Bewerber des mit Ausschreibung vom 8. August 2012 eingeleiteten Konzessionsverfahrens, die die im Informationsmemorandum vom 24. Oktober 2012 aufgeführten Mindestvoraussetzungen erfüllt haben, ist mit Inkrafttreten dieses Staatsvertrages vorläufig erlaubt. Die vorläufige Erlaubnis steht unter der aufschiebenden Bedingung, dass der Bewerber entsprechend § 4c Abs. 3 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages Sicherheit leistet; die Sicherheitsleistung beläuft sich auf 2,5 Millionen Euro. Die vorläufige Erlaubnis soll von der im Konzessionsverfahren zuständigen Behörde entsprechend § 4c Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages mit Inhalts- und Nebenbestimmungen versehen werden. § 9 Abs. 4 Satz 4 des Glücksspielstaatsvertrages findet entsprechende Anwendung. Die vorläufige Erlaubnis kann jederzeit widerrufen werden. Das gilt insbesondere, wenn eine Bewerbung nicht erfolgt, zurückgenommen oder endgültig abgelehnt wird, oder bei Erteilung der Konzession. Sie erlischt spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrages. Im Übrigen steht die vorläufige Erlaubnis in ihren Rechtswirkungen der Konzession gleich. Hinsichtlich der Konzessionspflichten und den darauf bezogenen aufsichtlichen Maßnahmen findet § 4e des Glücksspielstaatsvertrages entsprechende Anwendung.

(4) Der Glücksspielstaatsvertrag kann vom Land Hessen zum 31. Dezember 2019 außerordentlich gekündigt werden, wenn die Verhandlungen über die Themen Internetglücksspiel und Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit einer Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2019 abgeschlossen sind. Die Kündigung ist schriftlich gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu erklären.

Erläuterungen:

A. Allgemeines

I. Ausgangslage

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht seit 01. Juli 2012 die Zulassung privater Anbieter von Sportwetten vor; das staatliche Wettmonopol ist während einer Experimentierphase von sieben Jahren suspendiert. Eine Begrenzung des Angebots durch eine Kontingentierung der Konzessionen ist nach der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ebenso verfassungsgemäß wie das Konzessionsverfahren mit abschließender Entscheidung durch das Glücksspielkollegium als Gemeinschaftseinrichtung aller Länder (BayVerfGH, E. v. 25.09.2015). Der Staatsvertrag kann jedoch weiterhin nicht umgesetzt werden, weil die hessischen Verwaltungsgerichte die Erteilung der Konzessionen bis zu einer zeitlich nicht abschätzbaren Entscheidung in der Hauptsache aufgeschoben haben (HessVGh, B. v. 16.10.2015).

II. Lösung

Durch eine punktuelle Änderung des Staatsvertrags wird die überfällige Regulierung des Sportwettenmarktes abgeschlossen und Klarheit für die Anbieter und beteiligte Dritte (Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und -verbände) geschaffen; zugleich wird den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet. Damit wird die fortschreitende Erosion des Ordnungsrechts beendet. Die dazu notwendigen Änderungen des Konzessionsverfahrens erschöpfen sich in folgenden Punkten:

- Die Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird für die Dauer der Experimentierphase aufgehoben; ein Auswahlverfahren (§ 4b Abs. 5) ist nicht mehr erforderlich.
- Durch eine Übergangsregelung wird ab Inkrafttreten des Zweiten Änderungsstaatsvertrages allen Bewerbern im Konzessionsverfahren, die im laufenden Verfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben, vorläufig die Tätigkeit erlaubt.
- Zudem werden die bisher in der Zuständigkeit des Landes Hessen liegenden Aufgaben dem Wunsch Hessens entsprechend auf ein anderes Land übertragen.

Bei der Behördenorganisation bleibt es für das Konzessionsverfahren bei der länder-einheitlichen Entscheidung. Das länder-einheitliche Verfahren vermeidet ein Nebeneinander von 16 Erlaubnissen für jedes einzelne Land, das weder sachgerecht noch den

Anbietern oder der Öffentlichkeit zu vermitteln wäre. Es erfordert jeweils die Übertragung von Aufgaben und die Mitwirkung aller Länder an der Entscheidung.

Das Bundesstaatsprinzip steht dem nicht entgegen. Die bundesstaatliche Garantie der Eigenstaatlichkeit der Länder und eines Kerns eigener Aufgaben richtet sich in erster Linie gegen den Bund. Ob sie der staatsvertraglichen Selbstbindung der Länder überhaupt eine Grenze zieht, hat das Bundesverfassungsgericht offen gelassen. Jedenfalls wird sie durch die Übertragung eines Ausschnittes – wie hier der Glücksspielaufsichtlichen – Aufgaben nicht berührt (s. BVerfGE 87, 181, 196 f.).

Wenn die Konzession für alle Länder gilt, müssen diese sämtlich an der Willensbildung beteiligt werden. Anders lässt sich die erforderliche demokratische Legitimation für alle Länder nicht begründen (BayVerfGH, E. v. 25.09.2015). Diese Konsequenz des Demokratieprinzips wird auch in anderen in Staatspraxis und Rechtsprechung anerkannten Einrichtungen der Länder, wie der ZVS bzw. der Stiftung für Hochschulzulassung oder dem Deutschen Institut für Bautechnik, nach den gleichen Grundsätzen praktiziert.

Dass durch Staatsvertrag errichtete gemeinschaftliche Einrichtungen der Länder, in denen mit Mehrheit entschieden wird, weder gegen das Bundesstaats- noch gegen das Demokratieprinzip verstoßen, hat das Bundesverwaltungsgericht bereits vor langem entschieden (s. BVerwGE 22, 299, 309 f.) und geklärt, dass dies erst recht gilt, wenn die Länder – ohne eine gemeinschaftliche Einrichtung zu errichten - nur die Behörde eines Landes mit der Aufgabenwahrnehmung betrauen, sich dabei aber ein Mitwirkungsrecht ausbedingen (s. BVerwGE 23, 194, 197; s. a. BVerfGE 90, 60, 104: Eine staatsvertraglich begründete Mehrheitsentscheidung kann mit dem Ziel einer Minderung des Vetopotentials, das in der Einstimmigkeit liegt, begründet werden; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 116, 145 m. w. Nachw.).

Es ist zu prüfen, ob die Ausführungszuständigkeit in ländereinheitlichen Verfahren weiterhin den bestehenden Behörden eines einzelnen Landes zugewiesen oder dafür auch aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten der Kontinuität und Selbständigkeit bei der Personalgewinnung und daraus folgend einer größere Spezialisierung bei den Mitarbeitern eine neue Behörde der Länder als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden soll.

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Artikel 1

Die Änderungen in §§ 4d, 9a und 23 sind erforderlich, um die bisher dem Land Hessen übertragenen Aufgaben auf andere Länder zu übertragen.

In § 5 Abs. 4 Satz 1 wird klargestellt, dass die Werberichtlinie als Gesetzesauslegende Vorschrift der gerichtlichen Überprüfung unterliegt.

§ 9a Abs. 5 Satz 2 stellt in der neuen Fassung heraus, dass dem Glücksspielkollegium als Organ der Exekutive keine Rechtsetzungsbefugnisse verliehen werden sollen.

In § 10a Abs. 1 wird die bisher nur in hier nicht erheblichen Teilbereichen tatsächlich laufende Experimentierphase zunächst (einheitlich) bis 30. Juni 2021 erstreckt. Nach § 35 Abs. 2 tritt mit Ablauf dieses Tages der Staatsvertrag außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen seine Fortgeltung beschließt. In diesem Fall verlängert sich die Frist bis 30. Juni 2024. Damit wird auf die Dauer der bisherigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in Hessen reagiert, die bereits mehr als die Hälfte der vorgesehenen Experimentierphase in Anspruch genommen haben.

In Abweichung von § 4a Abs. 3 Satz 1 wird in § 10a Abs. 3 für die Experimentierphase die Begrenzung der Zahl der Konzessionen aufgehoben. Das trägt den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Rechnung, die auf Anträge von Konkurrenten vorbeugend bereits die Erteilung von Konzessionen unterbunden und damit eine rechtliche Ordnung des Sportwettenmarktes in absehbarer Zeit unmöglich gemacht haben. Die befristete Abweichung vom Grundsatz der Begrenzung der Zahl der Konzessionen ist daher als Ausnahme zu verstehen, die dem Verlauf und Stand der Gerichtsverfahren geschuldet ist. Die insbesondere in § 4a Abs. 4, § 4b Abs. 1 bis 4 und § 4c normierten Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession bleiben ebenso anwendbar wie die Konzessionspflichten und aufsichtlichen Befugnisse (s. v. a. § 4e). Die Übergangsregelung in § 29 Abs. 1 Satz 3 ist obsolet geworden und kann daher aufgehoben werden.

Zu Artikel 2

In Art. 2 Abs. 3 wird durch eine Übergangsregelung den Bewerbern des mit Ausschreibung vom 8. August 2012 eingeleiteten Konzessionsverfahrens, die die Mindestanforderungen im Informationsmemorandum vom 24. Oktober 2012 erfüllt haben, die Veranstaltung von Sportwetten vorläufig erlaubt. Das sind die folgenden 35 Konzessionsbewerber, die nach Prüfung durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport die Mindestanforderungen erfüllt haben:

Cashpoint	Admiral
ODS	Oddsline
Primebet	ElectraWorks

Digibet	Bet at home
Ladbrokes	Bet90
Deutsche Sportwetten	Personal Exchange International
Polco	Inter Media
Hobiger	Ruleo
Racebets	Albers
IBA	Star Sportwetten
Betkick	Goldbet
ISIK/Top Goal	World of sportsbetting
Tipico	Tipwin/Yoobet
Interwetten	Lottomatica
Hillside (New Media)	Betclit
Chandler	Betway
Stanleybet	World of bets
Fröhlich	

Die vorläufige Erlaubnis kraft Gesetzes steht unter der aufschiebenden Bedingung, dass der Bewerber eine Sicherheitsleistung entsprechend § 4b Abs. 3 Satz 1 GlüStV in Höhe von 2,5 Millionen Euro erbringt.

Zur dauernden Sicherstellung der Konzessionsvoraussetzungen sowie zur Einhaltung und Überwachung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden Pflichten soll die kraft Gesetzes bestehende vorläufige Erlaubnis durch Inhalts- und Nebenbestimmungen näher ausgestaltet werden. Auch die vorläufige Erlaubnis kraft Gesetzes ist weder übertragbar noch kann sie einem Anderen zur Ausübung überlassen werden. Sie ist nach pflichtgemäßer Ermessensausübung frei widerruflich; ein Widerruf wird insbesondere bei Nichtverfolgen oder Rücknahme sowie endgültiger Ablehnung der Bewerbung in Betracht kommen, denn die innere Rechtfertigung der vorläufigen Erlaubnis entfällt mit der Aussicht auf eine Konzession. Umgekehrt wird der Widerruf auch zu prüfen sein bei Erteilung der Konzession, weil daneben regelmäßig eine vorläufige Regelung nicht erforderlich ist. Die vorläufige Erlaubnis kraft Gesetzes erlischt spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Änderungsstaatsvertrages. Sie steht im Übrigen in ihren Rechtswirkungen der Konzession gleich. So gibt auch die vorläufige Erlaubnis das Recht, abweichend vom Verbot des § 4 Abs. 4 GlüStV unter den Voraussetzungen des § 4 Abs.

5 GlüStV Sportwetten im Internet zu veranstalten. Im Rahmen der vorläufigen Erlaubnis ist nur die Veranstaltung von erlaubnisfähigen Sportwetten im Sinne des § 21 GlüStV zulässig. Hinsichtlich der Konzessionspflichten und den darauf bezogenen aufsichtlichen Maßnahmen findet bei Verstößen das Eskalationsregime des § 4e GlüStV entsprechend Anwendung.

Für das Land Baden-Württemberg:

Stuttgart, den 31.3. 2017

Günther Postmann

Für den Freistaat Bayern:

Berlin, den 31.3. 2017

Frank Engel

Für das Land Berlin:

Berlin, den 16.3. 2017

Andreas Quirke

Für das Land Brandenburg:

Berlin, den 16.3. 2017

Jochen Wodtke

Für die Freie Hansestadt Bremen:

Berlin, den 16.03. 2017

Larsen Lüthig

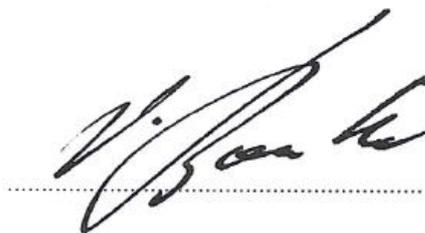
Für die Freie und Hansestadt Hamburg:

Berlin, den 16.3. 2017

H U

Für das Land Hessen:

Berlin, den 16.3. 2017



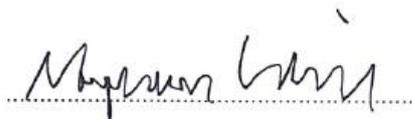
Für das Land Mecklenburg-Vorpommern:

Berlin, den 16.3. 2017



Für das Land Niedersachsen:

Berlin, den 16.3. 2017



Für das Land Nordrhein-Westfalen:

Berlin, den 16.3. 2017



Für das Land Rheinland-Pfalz:

Berlin, den 16.3. 2017



Für das Saarland:

Berlin, den 31.3. 2017

M. K. C.

Für den Freistaat Sachsen:

Berlin, den 16.3. 2017

H. Ullrich

Für das Land Sachsen-Anhalt:

Berlin, den 16.3. 2017

Reiner Jäschke

Für das Land Schleswig-Holstein:

Kiel, den 15. 2017

J. J.

Für den Freistaat Thüringen:

Berlin, den 16.3. 2017

Bodo W.