Abgeordnetenhaus BERLIN

Drucksache 16/0826
18.09.2007

16. Wahlperiode

Vorlage – zur Beschlussfassung –

Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses können über die Internetseite
www.parlament-berlin.de (Startseite>Parlament>Plenum>Drucksachen) eingesehen und abgerufen werden.

Der Senat von Berlin
InnSport - I E - GS – 2513-1/2006
Tel.: 9027 (927) 1058

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r b l a t t

Vorlage - zur Beschlussfassung –

über Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel

A. Problem

1. Das **Bundesverfassungsgericht** hat in seiner Entscheidung vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 – das staatliche Sportwettmonopol in seiner bisherigen Ausgestaltung als verfassungswidrig beurteilt und den (Landes-)Gesetzgeber verpflichtet, unter Beachtung der Vorgaben des Urteils bis zum 31. Dezember 2007 eine Neuregelung zu schaffen. Da diese Entscheidung über Sportwetten hinaus grundsätzliche Bedeutung für das Glücksspielwesen hat, haben sich die Länder darauf verständigt, das Glücksspielwesen insgesamt – soweit in Länderzuständigkeit – neu zu regeln, um hier Rechtssicherheit zu schaffen. Die Länder haben sich dabei für eine konsequent die Suchtbekämpfung sicherstellende Ausgestaltung des Glücksspielmonopols entschieden und die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte Regelungsalternative einer gesetzlich normierten und kontrollierten Zulassung gewerblicher Glücksspielangebote aus den in den **Zielen des Staatsvertrages** zusammengefassten Gründen verworfen, namentlich

   - das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,

   - 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,

   - den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,

   - sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit

Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden.

Das Glücksspielangebot wird künftig tatsächlich wirksam begrenzt (u.a. durch das Verbot von Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet und der Werbung dafür, Begrenzung der Zahl der Annahmestellen, Verbot der Anknüpfung von Vergütungen leitender Angestellter von Glücksspielveranstaltern an Umsätze und ergänzend im Ausführungsgesetz durch das Verbot von Provisionszahlungen an Vermittler). Dies und die vorgenannten Ziele belegen, dass das Erzielen staatlicher Einnahmen weder im Vordergrund steht noch ein selbständiges Ziel ist, sondern – wie das die nationale und die europäische Rechtsprechung fordert – nicht mehr als eine Begleitfolge ist. Die Einnahmen dienen der Finanzierung gemeinnütziger Zwecke.

Der inzwischen von allen Ländern unterzeichnete Staatsvertragsentwurf ist dem Abgeordnetenhaus nebst den Erläuterungen zum Vertrag und einem Anhang zu den Positionen der Suchtexperten vom Senat im Januar 2007 zur Kenntnis gegeben worden (AH-Drs. 16/0180). Die Erläuterungen zum Vertrag sind zum besseren Verständnis dieser Vorlage beigefügt.

2. **Der Staatsvertrag** zum Glücksspielwesen in Deutschland, der nunmehr in Landesrecht umzusetzen ist, **trägt den Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts und des Europarechts** auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs **konsequent Rechnung**. Jüngste Entscheidungen bestätigen dies (u.a.: EuGH-Urteil vom 6. März 2007 – C-338/04, C-359/04, C-360/04 – „Placanica“; EFTA-Court-Urteil vom 30. Mai 2007 – E-1/06 – Zulässigkeit des staatlichen Glücksspielmonopols in Norwegen; BVerfG, Beschluss vom 26. März 2007 – 1BvR 2228/02 – Verfassungsmäßigkeit des bayerischen Spielbankmonopols).
Erwähnt sei schließlich, dass sowohl die Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 über den elektronischen Geschäftsverkehr (dort Art. 1 Abs. 5 Buchstabe d 3. Anstrich und Erwägungsgrund 15), die Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (dort Art. 2 Abs. 2 Buchstabe h und Erwägungsgrund 25) sowie der Entwurf für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit („Fernsehen ohne Grenzen“) das Glücksspielwesen aus ihrem Geltungsbereich ausschließen.

2.1 Die aufgrund der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, geändert durch RL 98/48/EG vom 20. Juli 1998 erforderliche **Notifizierung des Staatsvertragsentwurfs gegenüber der EU-Kommission ist abgeschlossen**. Die von der Kommission abgegebene Stellungnahme ist von der Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern beantwortet worden – auf die **Anlagen 1 und 2** wird verwiesen. Deutschland erläutert insbesondere zu der von Kommissionsseite gestellten Frage nach der Verhältnismäßigkeit des Internetverbotes, dass die Entscheidung über das angestrebte Schutzniveau bei Glücksspielen

nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Sache der Mitgliedstaaten ist.

2.2 Die EU-Kommission hatte 2006 bezüglich des Rechtszustandes vor der Sportwett-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein **Vertragsverletzungsverfahren** eingeleitet (Vereinbarkeit der Strafbarkeit unerlaubten Glücksspiels nach § 284 StGB mit der Dienstleistungsfreiheit?). Das Aufforderungsschreiben der EU-Kommission vom 10. April 2006 und die deutsche Antwort vom 12. Juni 2006 darauf sind als **Anlagen 3 und 4** beigefügt. Die Bundesregierung verweist in ihrer Antwort insbesondere auf die genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die dadurch konstitutiv geänderte Rechtslage und die dadurch veranlasste Änderung des Verhaltens der staatlichen Anbieter. Deshalb und wegen des eingeleiteten Gesetzgebungsverfahrens für den neuen Glücksspielstaatsvertrag bat die Bundesregierung darum, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen oder zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung des Sportwettenrechts ruhen zu lassen. Ohne darauf näher einzugehen, hat die Kommission am 21. März 2007 ein ergänzendes Aufforderungsschreiben übermittelt. Die Bundesregierung ist unter Verweis auf eine Reihe von Missverständnissen zur nationalen Rechtslage den Einwänden der Kommission mit Mitteilung vom 22. Mai 2007 entgegengetreten. Beide Schreiben sind als **Anlagen 5 und 6** beigefügt. Schließlich hat die Kommission in einer weiteren Stellungnahme vom 14. Mai 2007 Fragen zum Inhalt und zur Auslegung des notifizierten Entwurfs des Staatsvertrags aufgeworfen. In der **Antwort der Bundesregierung** vom 6. Juli 2007 **wird erneut darauf hingewiesen, dass das Vertragsverletzungsverfahren auf Grundlage einer überholten Rechts- und Sachlage betrieben wird**. Dies ist mit weiteren Klarstellungen zu Fragen und teilweise offenbaren Missverständnissen der Kommission verbunden. Die Bundesregierung betont im übrigen, dass die zuständigen Behörden den Kommissionsdienststellen für weitere Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag und für eine Klärung der Zusammenhänge des nationalen Rechts gerne zur Verfügung stehen. Auch dieser Schriftwechsel ist als **Anlage 7 und 8** zur Unterrichtung des Abgeordnetenhauses beigefügt.

Zu erwähnen ist, dass berechtigte Monita der Kommission von den Ländern selbstverständlich aufgegriffen wurden. Das betrifft die Gewährleistung einer für Ratsuchende kostenfreien telefonischen Suchtberatung, die in Berlin ohnehin schon vorhanden war, sowie Verbesserungen bei Spielersperren und Spieleinsatzbegrenzungen.

2.3 In einer Reihe von Stellungnahmen greifen private Glücksspielanbieter derzeit zwar die Einwände der Kommission auf, übergehen aber regelmäßig die klarstellenden Antworten der Bundesregierung an die Kommission.

Von Seiten dreier Landtagsabgeordneter (aus Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) wurde jüngst ein Anschreiben vom 9. Juli 2007 des für den Binnenmarkt zuständigen Kommissionsmitglieds an einen dieser Abgeordneten im politischen Raum bundesweit verbreitet, wonach sich die Anmerkungen der Kommission nicht auf das Lotteriemonopol, sondern in erster Linie auf Sportwetten beziehen würden. Das Vertragsverletzungs-

verfahren könne eingestellt werden, wenn eine Verhandlungslösung in der Frage der Sportwetten mit der Kommission erzielt werde. Dazu ist erneut anzumerken, dass von Kommissionsseite offenbar nach wie vor auf der Grundlage einer überholten Sach- und Rechtslage argumentiert und die beiliegenden deutschen Stellungnahmen noch nicht gewürdigt sind. Es gibt von Länderseite – über Informationsgespräche hinaus – keinerlei Veranlassung für diesbezügliche Verhandlungen mit der EU-Kommission. Im übrigen kommt eine unterschiedliche Regelung von Sportwetten einerseits, denen auch nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts ein höheres Suchtgefährdungspotential zugemessen wird, und Lotterien andererseits aus verfassungs- und europarechtlichen Gründen (Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit, Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Entscheidung über das Schutzniveau) nicht in Betracht. Dies gilt auch für den erneuten Versuch, abweichend von der Einschätzung der Suchtexperten und auch des Bundesverfassungsgerichts, Sportwetten als (vermeintlich) von Wissen und Können abhängiges Spiel umzudefinieren und damit aus dem Begriff des Glücksspiels bzw. dem Geltungsbereich des Staatsvertrages herauszunehmen. Der Vorschlag, das Glücksspielmonopol bei Sportwetten aufzugeben und bei Lotterien beizubehalten, ist daher im Kern nichts anderes als der Versuch, das staatliche Glücksspielmonopol insgesamt zu Fall zu bringen. Dies hätte neben gravierender Rechtsunsicherheit zur Folge, dass sich die Ziele des Staatsvertrages nicht gleichwertig verwirklichen ließen und die Einnahmen der Länder aus dem staatlichen Glücksspielmonopol weitgehend entfielen (das waren im Land Berlin im Jahr 2006 54,6 Mio Euro Lotteriesteuer und zusammen 70,5 Mio Euro Zweckabgabe/Bilanzgewinn der DKLB/Spielbankmittel).

3. Mit der Inkraftsetzung des Staatsvertrages müssen zugleich die notwendigen Regelungen zur Umsetzung des Staatsvertrages (Ausführungsgesetz) erlassen und die bestehenden Glücksspiel-Gesetze – Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutscher Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz), Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin (Spielbankengesetz – SpBG -) - angepasst werden.

B. Lösung

Mit dem Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel werden

- der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) in Landesrecht umgesetzt (Art. I),
- das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland erlassen (Art. II) und
- das Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) (Art. III),
- das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin (Spielbankengesetz – SpBG) (Art. IV),
- das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) (Art. V) und
- die Verwaltungsgebührenordnung (VGebO) (Art. VI) angepasst.

C. Alternative / Rechtsfolgenabschätzung

Keine. Der auf zunächst vier Jahre befristete Glücksspielstaatsvertrag ist nach seinem § 27 von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des aus Experten der Glücksspielsucht-Bekämpfung zusammengesetzten Fachbeirats (siehe § 10 des Staatsvertrages) zu evaluieren. Das Ergebnis ist drei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages vorzulegen. Das Evaluationsergebnis ist bei der von der Ministerpräsidentenkonferenz zu treffenden Entscheidung über die Fortgeltung des Vertrages zu berücksichtigen (siehe § 28 des Vertrages). Darüber hinaus haben die Regierungschefs der Länder beschlossen, eine vergleichende Analyse des Glücksspielwesens in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und auch im Ausland außerhalb der EU unter den Gesichtspunkten gesellschaftlicher, sozialer, rechtlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen sowie der Globalisierung infolge Fortentwicklung der Kommunikationstechnologie (Internet/Interaktive Möglichkeiten im audiovisuellen Bereich, Mobilkommunikation) zu erstellen. Damit soll zur Schaffung von Grundlagen für eine weiterhin zukunftssichere Gestaltung des Glücksspielwesens beigetragen werden. Bei dieser Analyse wird externer Sachverstand beigezogen, insbesondere auch Vertreter der EU-Kommission, anderer EU-Mitgliedsstaaten sowie staatlicher und privater Glücksspielanbieter aus dem In- und Ausland. Die Analyse soll so aufbereitet werden, dass daraus konkrete Folgerungen für eventuelle perspektivische Regelungen in Deutschland und in der EU abgeleitet werden können. Der Senat wird auch dazu seinen Beitrag leisten.

D. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Keine

E. Gesamtkosten

Keine

F. Auswirkungen auf Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg

Keine

G. Zuständigkeit

Senatsverwaltung für Inneres und Sport

.....

Der Senat von Berlin
SenInnSport - I E - GS - 2513-1/2006
Tel.: 9027 (927) 1058

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin
über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Beschlussfassung -

über Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel
Vom

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Gesetz
zum Glücksspielstaatsvertrag (GlüStVG)

§ 1

Zustimmung

(1) Dem am 19. März 2007 unterzeichneten Glücksspielstaatsvertrag wird zugestimmt.

(2) Der Staatsvertrag wird als Anlage zu diesem Gesetz veröffentlicht.

§ 2

Inkrafttreten

(1) Das Inkrafttreten des Staatsvertrages nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 1 ist im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin bekannt zu machen.

(2) Wird der Staatsvertrag nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos, gelten seine Regelungen ab dem 1. Januar 2008 als Landesgesetz. Die Geltung als Landesgesetz ist im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin bekannt zu machen.

(3) Tritt der Staatsvertrag nach seinem § 28 Abs. 1 Satz 1 mit Ablauf des vierten Jahres nach seinem Inkrafttreten außer Kraft, gelten seine Regelungen als Landesgesetz fort. Die Fortgeltung als Landesgesetz ist im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin bekannt zu machen.

(4) Gilt der Staatsvertrag nach seinem § 28 Abs. 1 Satz 2 nach Ablauf des vierten Jahres nach seinem Inkrafttreten in Berlin fort, ist dies im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin bekannt zu machen.

Anlage

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:

* 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.

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 Gewinn 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 Lotterieeinnehmer 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 nachhaltig Gewinn zu erzielen.

§ 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
Spielersperre

(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 Ver-

pflichtungen 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 öffentlichen 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 Werbeeffekt 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 Gewinnsparlotterie 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 Lot-

terie 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 Gewinnsumme 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 Spielauftrages 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 offen zu legen.

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) erlaubt 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 Vermittelns 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 01. 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 1000 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 Gewinnentscheiden 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 Ergebnisses 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 Ministerpräsidentenkonferenz 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.

Artikel II

Ausführungsgesetz
zum Glücksspielstaatsvertrag (AG GlüStV)

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1
Suchtprävention, Suchtforschung, Spielersperren

§ 1 Suchtprävention
§ 2 Suchtforschung
§ 3 Spielersperren
§ 4 Auskunftsanspruch gesperrter Spieler

Abschnitt 2
Staatliches Glücksspiel

§ 5 Grundsatz
§ 6 Veranstaltungen
§ 7 Erlaubnis
§ 8 Annahmestellen
§ 9 Rahmenbedingungen für Glücksspiele nach § 21 Abs. 1 und § 22 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages
§ 10 Klassenlotterien und Lotterie-Einnehmer

Abschnitt 3
Nicht gewerbliches Glücksspiel

§ 11 Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential
§ 12 Allgemeine Erlaubnis für Kleine Lotterien

Abschnitt 4
Gewerbliche Spielvermittlung

§ 13 Grundsatz
§ 14 Erlaubnis

Abschnitt 5
Ordnungswidrigkeiten

§ 15 Ordnungswidrigkeiten

Abschnitt 6
Gleichstellungsbestimmung und Verordnungsermächtigung

§ 16 Gleichstellungsbestimmung
§ 17 Verordnungsermächtigung

Abschnitt 1
Suchtprävention, Suchtforschung, Spielersperren

§ 1

Suchtprävention

Die für die Glücksspielsuchtbekämpfung zuständige Senatsverwaltung stellt Aufbau, Ausbau und Betrieb von Beratungsstellen zur Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht und die Unterstützung und Beratung der für die Aufsicht über Glücksspielveranstalter und für die Glücksspielsuchtprävention zuständigen Behörden sicher. Die Finanzierung erfolgt aus der nach § 6 des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin vom 7. Juni 1974 (GVBl. S. 1338), das zuletzt durch Gesetz vom 3. Mai 1996 (GVBl. S. 179) geändert worden ist, abgeführten Zweckabgabe.

§ 2

Suchtforschung

(1) Das Land Berlin fördert Projekte zur Erforschung der Glücksspielsucht. Im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgabe kann es mit anderen Ländern gemeinsame Projekte fördern. § 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die in § 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages **(einsetzen: Fundstelle des Gesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag)** genannten Veranstalter und die Spielbanken sind berechtigt und auf Verlangen der für die Glücksspielaufsicht zuständigen Behörden verpflichtet, Daten nach § 23 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und 7 bis 9 des Glücksspielstaatsvertrages für Zwecke der Glücksspielforschung zur Verfügung zu stellen.

§ 3

Spielersperren

(1) Der nach § 8 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrages zur Teilnahme an einem übergreifenden Sperrsystem Verpflichtete, der eine Spielersperre verfügt hat, hat die in § 23 Abs. 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages genannten Daten zu erheben und diese sowie die in § 23 Abs. 1 Satz 3 des Glücksspielstaatsvertrages genannten Dokumente unverzüglich in der Sperrdatei zu speichern.

(2) Vor Aufnahme einer Fremdsperre nach § 8 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages in die Sperrdatei ist der betroffene Spieler anzuhören. Stimmt er der Fremdsperre nicht zu, sind die zugrunde liegenden Meldungen Dritter zu überprüfen.

(3) Sind die Gründe, die zu einer Spielersperre geführt haben, entfallen und liegen die Voraussetzungen des § 8 Abs. 5 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages vor, hat

der Veranstalter, der die Spielersperre verfügt hat, diese aufzuheben und die Aufhebung in die Sperrdatei einzutragen.

(4) Die Daten gesperrter Spieler dürfen ohne deren Zustimmung nur für die Kontrolle der Spielersperre verwendet werden, es sei denn, eine andere Verwendung ist aufgrund dieses oder eines anderen Gesetzes zulässig.

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

§ 4

Auskunftsanspruch gesperrter Spieler

Gesperrte Spieler erhalten auf Antrag aus der Sperrdatei Auskunft über:

1. zu ihrer Person nach § 23 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrages gespeicherte Daten,
2. die Rechtsgrundlage der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung dieser Daten,
3. die Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen und
4. Name und Anschrift des Auftragnehmers, sofern ein Dritter mit der Datenverarbeitung beauftragt wurde.

Abschnitt 2
Staatliches Glücksspiel

§ 5

Grundsatz

Glücksspiele dürfen im Land Berlin nur von diesem und nur zur Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots veranstaltet werden. Das Land Berlin bedient sich zur Durchführung der von ihm veranstalteten Lotterien und Sportwetten der Deutschen Klassenlotterie Berlin. § 6 Abs. 3 bleibt unberührt. Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential nach dem dritten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages dürfen auch von Dritten veranstaltet werden.

§ 6

Veranstaltungen

(1) Das Land Berlin kann folgende Glücksspiele veranstalten:

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

(2) Das Land Berlin kann zu den von ihm veranstalteten Lotterien und Sportwetten Zusatzlotterien und -ausspielungen sowie Sonderauslosungen veranstalten.

(3) Das Land Berlin kann allein oder mit anderen Ländern Klassenlotterien veranstalten. Klassenlotterien können auch von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder von einer privatrechtlichen Gesellschaft, an der eine oder mehrere Personen des öffentlichen Rechts maßgeblich beteiligt sind, veranstaltet oder durchgeführt werden.

§ 7

Erlaubnis

(1) Die Erlaubnis zum Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen darf nur erteilt werden, wenn kein Versagungsgrund vorliegt. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn

1. das Veranstalten und Vermitteln den Zielen des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages zuwiderläuft,
2. nicht sichergestellt ist, dass die Jugendschutzanforderungen des § 4 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrages, das Internetverbot des § 4 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrages und die Werbebeschränkungen des § 5 des Glücksspielstaatsvertrages eingehalten und die Aufklärungs- und Hinweispflichten nach § 7 des Glücksspielstaatsvertrages erfüllt werden,
3. ein Sozialkonzept nach § 6 des Glücksspielstaatsvertrages nicht vorliegt oder die übrigen Anforderungen des § 6 des Glücksspielstaatsvertrages nicht erfüllt sind,
4. bei der Einführung neuer Glücksspielangebote oder Vertriebswege oder der erheblichen Erweiterung bestehender Vertriebswege die Voraussetzung des § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 des Glücksspielstaatsvertrages nicht erfüllt ist,
5. die Teilnahme des Veranstalters am Sperrsystem nach §§ 8 und 23 des Glücksspielstaatsvertrages und der Ausschluss gesperrter Spieler nach § 21 Abs. 3 und § 22 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages nicht sichergestellt sind,
6. bei gewerblicher Spielvermittlung nicht sichergestellt ist, dass die Anforderungen des § 19 des Glücksspielstaatsvertrages eingehalten werden,
7. bei Wetten die Voraussetzung des § 21 Abs. 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages nicht erfüllt oder nicht sichergestellt ist, dass die Anforde-

rungen des § 21 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages oder des § 9 Abs. 2 eingehalten werden, oder

8. besondere Anforderungen dieses Gesetzes für Annahmestellen, Lotterie-Einnehmer oder gewerbliche Spielvermittler nicht erfüllt sind.

(2) Der Erlaubnisbescheid muss enthalten

1. Namen und Wohnsitz oder Sitz des Veranstalters oder Vermittlers und beauftragter dritter Personen,
2. das veranstaltete oder vermittelte Glücksspiel,
3. die Form des Vertriebs oder der Vermittlung,
4. Art, Ort oder Gebiet sowie Beginn und Dauer der Veranstaltungen oder Vermittlungstätigkeit,
5. bei Veranstaltungen den Spielplan,
6. bei Vermittlungen den Veranstalter,
7. die Festsetzungen nach § 9 Abs. 4 Satz 1 und 2 des Glücksspielstaatsvertrages und,
8. soweit erforderlich, die Festsetzungen nach § 21 Abs. 1 Satz 2 oder § 22 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrages.

(3) Die Erlaubnis kann mit Nebenbestimmungen verbunden werden. Insbesondere können Vorgaben zu Einsatzgrenzen und zum Ausschluss gesperrter Spieler bestimmt werden, die über die Anforderungen der §§ 20 bis 22 des Glücksspielstaatsvertrages hinausgehen.

(4) Gegenstand der Erlaubnis sind auch die Teilnahmebedingungen. Diese müssen Bestimmungen enthalten über die

1. Voraussetzungen, unter denen ein Spiel- oder Wettvertrag zustande kommt,
2. Gewinnpläne und Ausschüttungsquoten,
3. Frist, innerhalb der ein Gewinnanspruch geltend gemacht werden kann,
4. Bekanntmachung der Gewinnzahlen und der Ergebnisse der Sportwetten und Auszahlung der Gewinne.

Änderungen der Teilnahmebedingungen bedürfen der Erlaubnis.

(5) Die Erlaubnis kann insbesondere widerrufen werden, wenn

1. Bestimmungen der Erlaubnis wiederholt nicht beachtet werden,
2. der Veranstalter oder Vermittler nicht genügend Vorsorge im Hinblick auf den Spieler- und Jugendschutz ergreift,
3. die für die Abwicklung der Spielverträge erforderlichen Daten nicht vorgelegt werden,
4. die Sicherheit des Spielgeschäfts nachhaltig gefährdet wird,
5. Gründe vorliegen, die die Versagung der Erlaubnis rechtfertigen würden,
6. der Veranstalter oder Vermittler in erhebliche Zahlungsschwierigkeiten gerät,
7. geforderte Sicherheiten nicht geleistet werden oder

8. Nachweise über geforderte Schulungen des Veranstalters oder Vermittlers und seines Personals trotz Aufforderung in angemessener Zeit nicht vorgelegt werden.

§ 8

Annahmestellen

(1) Der Betrieb einer Annahmestelle bedarf der behördlichen Erlaubnis nach § 7 und eines privatrechtlichen Vertrages mit der Deutschen Klassenlotterie Berlin. Die Erlaubnis kann nur von der Deutschen Klassenlotterie Berlin beantragt und nur dieser erteilt werden.

(2) In einer Annahmestelle dürfen auch Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential nach dem dritten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages vertrieben werden, sofern die jeweilige Erlaubnis dies zulässt.

(3) Die Erlaubnis nach § 7 für den Betrieb einer Annahmestelle darf nur für Räumlichkeiten erteilt werden, die nach Lage, Beschaffenheit, Ausstattung und Einteilung dem Ziel, nur ein begrenztes Glücksspielangebot zuzulassen, nicht entgegenstehen.

(4) Eine Annahmestelle darf nicht in einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen im Sinne des § 33i der Gewerbeordnung eingerichtet werden.

(5) Die Erlaubnis zum Betrieb einer Annahmestelle ist zu versagen, wenn

1. ein Versagungsgrund nach § 7 Abs. 1 vorliegt,
2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Betreiber die für diese Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt,
3. Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Betreiber den Anforderungen des Jugend- und des Spielerschutzes nicht hinreichend nachkommen wird,
4. der Betreiber sich nicht verpflichtet, sich selbst und sein Personal im Hinblick auf die notwendigen Fachkenntnisse für den Betrieb einer Annahmestelle für Sportwetten und Lotterien schulen zu lassen,
5. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch die Erlaubnis aus anderen Gründen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet sein könnte.

(6) Die Anzahl der Annahmestellen im Land Berlin darf 1100 nicht überschreiten.

§ 9

Rahmenbedingungen für Glücksspiele nach § 21 Abs. 1 und § 22 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages

(1) In der Erlaubnis zu Glücksspielen nach § 21 Abs. 1 und § 22 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages sollen Vorgaben zu Einsatzgrenzen und zum Ausschluss gesperrter Spieler angeordnet werden.

(2) Der Annahmeschluss für jede Wette muss spätestens fünf Minuten vor Beginn der Sportveranstaltung liegen. In Einrichtungen, insbesondere in Sportanlagen, und auf Gelände, in denen oder auf dem Sportereignisse stattfinden, dürfen Wettannahmestellen weder errichtet noch betrieben werden.

§ 10

Klassenlotterien und Lotterie-Einnehmer

(1) Über Anträge der Klassenlotterien auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 7 für die Veranstaltung von Lotterien in Berlin und für die Vermittlung dieser Lotterien durch Lotterie-Einnehmer und deren Verkaufsstellen in Berlin entscheidet die für die Glücksspielaufsicht zuständige Senatsverwaltung. Diese kann eine für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen, die Entscheidung auch mit Wirkung für das Land Berlin zu treffen.

(2) Der Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 7 zur Betätigung als Lotterie-Einnehmer kann nur von einer Klassenlotterie gestellt, die Erlaubnis nur einer solchen erteilt werden. § 8 Abs. 5 gilt entsprechend. Die Erlaubnis ist auch zu versagen, wenn

1. der die Erlaubnis beantragende Veranstalter nicht erklärt, dass die Voraussetzungen für die Zuverlässigkeit geprüft wurden, der Lotterie-Einnehmer keine geordneten wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse aufweist und der Aufsichtsbehörde kein einwandfreies Führungszeugnis vorgelegt wird,
2. der Lotterie-Einnehmer in den letzten fünf Jahren gegen Vorschriften über illegales Glücksspiel verstoßen hat oder
3. der zwischen dem Lotterie-Einnehmer und der Klassenlotterie abgeschlossene Vertrag nicht vorgelegt wird.

Abschnitt 3
Nicht gewerbliches Glücksspiel

§ 11

Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential

Bei Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential richten sich die Erteilung sowie Inhalt und Form der Erlaubnis nach §§ 12 bis 17 des Glücksspielstaatsvertrages.

§ 12

Allgemeine Erlaubnis für Kleine Lotterien

(1) Die Erlaubnis für die Veranstaltung von Kleinen Lotterien im Sinne des § 18 des Glücksspielstaatsvertrages kann abweichend von § 4 Abs. 3 Satz 2 und 3, § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 15 Abs. 1 Satz 4 und 5 sowie Abs. 3 Satz 2 und § 17 des Glücksspielstaatsvertrages für die Veranstaltung solcher Lotterien allgemein erteilt werden,

1. die sich nicht über das Gebiet eines Bezirks hinaus erstrecken,
2. bei denen die Summe der für den Erwerb aller Lose zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 30 000 Euro nicht übersteigt,
3. deren Spielplan einen Reinertrag von mindestens einem Drittel und eine Gewinnsumme von mindestens einem Viertel der Summe der für den Erwerb aller Lose zu entrichtenden Entgelte vorsieht,
4. bei denen der Losverkauf die Dauer von zwei Monaten nicht überschreitet und
5. bei denen der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwendet wird.

(2) In der allgemeinen Erlaubnis ist zu bestimmen, dass bei den Veranstaltungen, bei denen Lose ausgegeben werden sollen, die den sofortigen Gewinnentscheid enthalten, Prämien- oder Schlussziehungen nicht vorgesehen werden dürfen.

(3) Die allgemeine Erlaubnis ist zu befristen. Sie ist im Amtsblatt für Berlin bekannt zu machen.

(4) In der allgemeinen Erlaubnis kann bestimmt werden, dass Veranstaltungen Kleiner Lotterien vorher bei der zuständigen Behörde anzuzeigen sind. Diese kann für eine allgemein erlaubte Veranstaltung im Einzelfall Auflagen erteilen.

(5) Die zuständige Behörde kann eine allgemein erlaubte Veranstaltung im Einzelfall untersagen, wenn

1. gegen die Vorschriften dieses Gesetzes, des Glücksspielstaatsvertrages oder gegen wesentliche Bestimmungen der allgemeinen Erlaubnis verstoßen wird,
2. keine Gewähr für die ordnungsgemäße Durchführung der Veranstaltung oder für die zweckentsprechende Verwendung des Reinertrages gegeben ist oder
3. durch die Veranstaltung oder die Verwendung des Reinertrages die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird.

Abschnitt 4
Gewerbliche Spielvermittlung

§ 13

Grundsatz

(1) Im Gebiet des Landes Berlin ist gewerbliche Spielvermittlung nur für Lotterien und Sportwetten zulässig, die in Berlin erlaubt sind.

(2) Örtliche Verkaufsstellen gewerblicher Spielvermittler sind unzulässig.

(3) Der Veranstalter oder die Annahmestelle dürfen dem gewerblichen Spielvermittler für die Vermittlung keine Provisionen oder sonstigen finanziellen Vergünstigungen einräumen.

(4) Bei Vermittlung eines Spielvertrages hat der gewerbliche Spielvermittler eine Auskunft bei dem übergreifenden Sperrsystem nach § 8 Abs. 1 und § 23 des Glücksspielstaatsvertrages einzuholen. Er hat sicherzustellen, dass § 21 Abs. 3 und § 22 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages eingehalten werden.

§ 14

Erlaubnis

(1) Für die Erlaubnis einer Tätigkeit als gewerblicher Spielvermittler in Berlin gelten die § 7 und § 8 Abs. 5 entsprechend. Die Erlaubnis ist auch zu versagen, wenn der Vermittler seine allgemeinen Geschäftsbedingungen oder den Vertrag mit dem Treuhänder (§ 19 Nr. 3 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages) nicht vorlegt.

(2) Die Erlaubnis für die Tätigkeit als gewerblicher Spielvermittler in Berlin kann insbesondere widerrufen werden, wenn

1. die eingenommenen Spieleinsätze nicht unverzüglich an den Veranstalter weitergeleitet werden (§ 19 Nr. 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages) oder
2. der gewerbliche Spielvermittler gegenüber den Spielinteressenten nicht deutlich auf den für die Spielteilnahme an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hingewiesen hat (§ 19 Nr. 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages).

Abschnitt 5
Ordnungswidrigkeiten

§ 15

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 4 Abs. 3 Satz 2 und 3 des Glücksspielstaatsvertrages einen Minderjährigen an Glücksspielen teilnehmen lässt,
2. entgegen § 4 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrages ein öffentliches Glücksspiel im Internet veranstaltet oder vermittelt,
3. entgegen § 5 Abs. 1 und 2 des Glücksspielstaatsvertrages Werbung betreibt,
4. entgegen § 5 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrages im Fernsehen, im Internet oder über Telekommunikationsanlagen für öffentliches Glücksspiel wirbt,
5. entgegen § 5 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrages für ein unerlaubtes Glücksspiel wirbt,
6. entgegen § 7 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrages nicht oder nicht vollständig aufklärt,
7. entgegen § 7 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages einen erforderlichen Hinweis auf Losen, Spiel scheinen oder Spielquittungen nicht anbringt,
8. auf ein vollziehbares Verlangen der Glücksspielaufsichtsbehörde nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 des Glücksspielstaatsvertrages eine Auskunft innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht oder nicht vollständig erteilt oder eine Unterlage oder einen Nachweis innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht vorlegt,
9. einer vollziehbaren Anordnung der Glücksspielaufsichtsbehörde nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 des Glücksspielstaatsvertrages zuwiderhandelt,
10. als Kredit- oder Finanzdienstleistungsinstitut einer vollziehbaren Untersagungsverfügung der Glücksspielaufsichtsbehörde nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 des Glücksspielstaatsvertrages zuwiderhandelt,
11. als Diensteanbieter einer vollziehbaren Untersagungsverfügung der Glücksspielaufsichtsbehörde nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 des Glücksspielstaatsvertrages zuwiderhandelt,

12. entgegen § 19 des Glücksspielstaatsvertrages eine für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers geltende Anforderung nicht erfüllt,
13. als Veranstalter oder Vermittler entgegen § 21 Abs. 3 oder § 22 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages die Teilnahme eines gesperrten Spielers nicht verhindert,
14. bei der Beantragung einer Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages eine wesentliche Tatsache wahrheitswidrig vorträgt oder verschweigt,
15. gegen eine Festsetzung in einer Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages oder gegen eine Nebenbestimmung zu einer solchen Erlaubnis verstößt.

(2) Ordnungswidrig handelt auch, wer eine in Absatz 1 Nr. 1 und 8 bis 15 bezeichnete Tat fahrlässig begeht.

(3) Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 können mit einer Geldbuße bis zu 500 000 Euro, Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 2 mit einer Geldbuße bis zu 250 000 Euro geahndet werden.

(4) Ist eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 begangen worden, können die Gegenstände,

1. auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder
2. die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind,

eingezogen werden. § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.

(5) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die Behörde, die für den Vollzug der verletzten Vorschrift zuständig ist.

Abschnitt 6
Gleichstellungsbestimmung und Verordnungsermächtigung

§ 16

Gleichstellungsbestimmung

Status- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetz gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

§ 17

Verordnungsermächtigung

Die für die Glücksspielaufsicht zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über

1. das Verfahren zur Erteilung einer Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrages in Verbindung mit § 7 und § 14 dieses Gesetzes, insbesondere über Umfang, Inhalt und Zahl der erforderlichen Unterlagen, Anträge, Anzeigen, Nachweise und Bescheinigungen, sowie
2. das Betreiben der Sperrdatei nach §§ 8 und 23 des Glücksspielstaatsvertrages und über die Erteilung von Auskünften aus der Sperrdatei an gewerbliche Spielvermittler nach § 13 Abs. 4 Satz 1.

Artikel III

Änderung des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin

Das Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin vom 7. Juni 1974 (GVBl. S. 1338), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 1996 (GVBl. S. 179), wird wie folgt geändert:

1. In § 2 werden nach dem Wort „Sporttoto“ ein Komma und das Wort „Sportwetten“ eingefügt.

2. § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6
Zweckabgabe, Bilanzgewinn

Die Deutsche Klassenlotterie Berlin ist verpflichtet, eine Zweckabgabe in Höhe von 20 v.H. der Spieleinsätze laufend und ihren Bilanzgewinn an die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Stiftung) abzuführen. Die Zweckabgabe ist vor Abführung an die DKLB-Stiftung einmalig am Jahresanfang um einen Betrag von 400 000 Euro zu mindern. Diese Mittel sind an die für die Glücksspielsuchtbekämpfung zuständige Senatsverwaltung abzuführen, die sie für Zwecke der Suchtforschung und der Suchtprävention zu verwenden hat.“

3. § 7 bis 9 werden aufgehoben.

4. In § 11 Abs. 1 Satz 2 werden nach dem Wort „staatsbürgerliche“ ein Komma und das Wort „jugendfördernde“ eingefügt.

5. § 18 wird aufgehoben.

6. § 21 wird wie folgt gefasst:

„§ 21
Gebührenbefreiung

Die Deutsche Klassenlotterie Berlin ist von der Zahlung von Verwaltungsgebühren befreit.“

Artikel IV

Änderung des Spielbankengesetzes

Das Spielbankengesetz vom 8. Februar 1999 (GVBl. S. 70), zuletzt geändert durch Nummer 44 der Anlage zum Gesetz vom 4. März 2005 (GVBl. S. 125), wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Über die Erteilung der Erlaubnis entscheidet die für die Glücksspielaufsicht zuständige Senatsverwaltung."

   b) In Absatz 5 Satz 3 werden die Wörter „Senatsverwaltung für Finanzen" durch das Wort „Aufsichtsbehörden" ersetzt.

2. In § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 werden jeweils die Wörter „Senatsverwaltung für Finanzen" durch die Wörter „für Finanzen zuständige Senatsverwaltung" ersetzt.

3. In § 6 Satz 2 wird das Wort „laufend" gestrichen.

4. In § 9 Nr. 5 wird das Wort „Aufsichtsbehörde" durch die Wörter „für die Glücksspielaufsicht zuständigen Senatsverwaltung" ersetzt.

5. In § 10 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „Aufsichtsbehörde" durch die Wörter „für die Glücksspielaufsicht zuständige Senatsverwaltung" ersetzt.

6. § 12 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Die Spielbankunternehmen unterliegen der ordnungsrechtlichen Aufsicht der für die Glücksspielaufsicht zuständigen Senatsverwaltung und der steuerrechtlichen Aufsicht der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung sowie der von diesen bestimmten Behörden."

   b) In Absatz 3 Satz 3 wird das Wort „kann" durch das Wort „können" und das Wort „Aufsichtsbehörde" durch das Wort „Aufsichtsbehörden" ersetzt.

   c) In Absatz 4 wird das Wort „Aufsichtsbehörde" durch die Wörter „der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung" ersetzt.

7. § 13 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Nr. 3 werden die Wörter „Senatsverwaltung für Finanzen" durch das Wort „Aufsichtsbehörden" ersetzt

b) In Absatz 3 werden die Wörter „Senatsverwaltung für Finanzen“ durch die Wörter „für die Glücksspielaufsicht zuständige Senatsverwaltung“ ersetzt.

Artikel V

Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes

Die Anlage zum Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz in der Fassung vom 11. Oktober 2006 (GVBl. S. 930), das zuletzt durch § 10 des Gesetzes vom 14. November 2006 (GVBl. S. 1045) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„Nr. 2
Finanzen

Zu den Ordnungsaufgaben der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung gehören:

die Aufgaben der Vollzugsbehörde nach dem Dritten Abschnitt des Vereinsgesetzes nach Eintritt der Unanfechtbarkeit von Verboten und Einziehungsanordnungen.“

2. Nummer 5 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 wird der abschließende Punkt durch ein Semikolon ersetzt.

b) Es werden die folgenden Absätze 4 und 5 angefügt:

„(4) die Ordnungsaufgaben bei der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen, einschließlich der Aufgaben nach dem Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag und nach dem Glücksspielstaatsvertrag (Glücksspielaufsicht),

a) in Angelegenheiten, die Entscheidungen über solche Veranstaltungen betreffen, die zugleich im Gebiet eines anderen Bundeslandes durchgeführt werden, mit Ausnahme der Gewinnsparvereine,

b) für die vom Land Berlin veranstalteten Glücksspiele;

(5) die Glücksspielaufsicht und die Ordnungsaufgaben nach dem Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin und nach dem Spielbankengesetz einschließlich der Staatsaufsicht über die Deutsche Klassenlotterie Berlin sowie über die Spielbanken."

3. Nummer 33 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Buchstabe d wird das abschließende Semikolon durch ein Komma ersetzt.

bb) Es wird der folgende Buchstabe e angefügt:

„e) die Ordnungsaufgaben bei der Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien, Ausspielungen, Sportwetten und Pokerspielen, die nicht von den Spielbanken veranstaltet werden, einschließlich der Aufgaben nach dem Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag und nach dem Glücksspielstaatsvertrag, soweit nicht die für Inneres zuständige Senatsverwaltung (Nr. 5 Abs. 4) oder die Bezirksämter (Nr. 21 Abs. 2 Buchstabe d) zuständig sind."

b) In Absatz 10 wird das abschließende Semikolon durch einen Punkt ersetzt.

c) Absatz 11 (einschließlich Überschrift) wird aufgehoben.

Artikel VI

Änderung der Verwaltungsgebührenordnung

Die Anlage (Gebührenverzeichnis) zur Verwaltungsgebührenordnung in der Fassung vom 13. November 1978 (GVBl. S. 2410), die zuletzt durch Artikel XXIV der Verordnung vom 12. Oktober 2006 (GVBl. S. 1018), geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Tarifstelle 8110 wird wie folgt gefasst:

„8110	Erlaubnis zum Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen nach § 7 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag, wenn nicht Tarifstelle 8101 in Betracht kommt mindestens Anmerkung: Als Spielkapital gilt der Gesamtverkaufswert der auszugebenden Lose abzüglich des auf die Lotteriesteuer entfallenden Anteils. Gebührenfrei: Genehmigung einer Lotterie oder Ausspielung, die gemeinnützigen Zwecken dient und ohne Mitwirkung eines gewerblichen Unternehmens durchgeführt wird	0,1 v.H. des Spielkapitals 30,68“

Es werden folgende Tarifstellen neu eingefügt:

Tarifstelle	Gegenstand	Gebühr Euro
„8111	Erlaubnis zur Betätigung als Lotterie-Einnehmer nach § 10 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag	100 bis 1000
8112	Erlaubnis als gewerblicher Spielvermittler nach § 14 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag	200 bis 2000
8113	Erlass von Auflagen für allgemein erlaubte Veranstaltungen nach § 12 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag	50 bis 500
8114	Genehmigung einer Lotterie oder Ausspielung nach § 4 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrages	0,1 v.H. des Spielkapitals
8115	Widerruf einer Erlaubnis zum Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen nach § 7 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag	50 bis 2000
8116	Widerruf einer Erlaubnis zur Betätigung als Lotterie-Einnehmer nach § 10 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag	100 bis 1000

8117	Widerruf einer Erlaubnis als gewerblicher Spielvermittler nach § 14 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag	200 bis 2000
8118	Untersagung von unerlaubtem Glücksspiel	200 bis 5000
8119	Untersagung von unerlaubter Werbung für Glücksspiele	200 bis 5000
8120	Untersagung der Tätigkeit als Lotterie-Einnehmer	100 bis 1000
8121	Untersagung von gewerblicher Spielvermittlung	200 bis 2000“

Artikel VII

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am Tage nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft. Abweichend davon tritt Artikel II mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages in Kraft. Gleichzeitig tritt das Ausführungsgesetz zum Lotteriestaatsvertrag vom 7. September 2005 (GVBl. S. 469) außer Kraft.

A. Begründung:

a) Allgemeiner Teil

Mit dem Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel wird der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland in Landesrecht transformiert. Außerdem enthält es das dazu erforderliche Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag (AG GlüStV) und die Anpassungen im Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz), im Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin (Spielbankengesetz – SpBG), im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) und in der Verwaltungsgebührenordnung (VGebO).

b) Einzelbegründung

Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV)

Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland bedarf zu seiner Gültigkeit der Transformation in das Berliner Landesrecht durch dieses Zustimmungsgesetz und der Ratifikation aufgrund dieses Gesetzes.

1. Zu § 1:
Der Staatsvertrag bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses. Er wird als Anlage zum Zustimmungsgesetz bekannt gemacht.

2. Zu § 2:
Zu Absatz 1:
Absatz 1 regelt die Bekanntgabe des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Gesetz und Verordnungsblatt für Berlin.

Zu Absatz 2:
Absatz 2 Satz 1 bestimmt, dass die Regelungen des Staatsvertrags in Berlin als Landesrecht fortgelten, falls er nicht zustande kommt. Dies ist erforderlich, weil ansonsten in Berlin ab diesem Termin kein verfassungs- und europarechtskonformes Sportwetten- und Lotterierecht mehr vorhanden wäre. Das bisher geltende Recht ist nach dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts nur bis zum 31. Dezember 2007 unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit gesetzten Vorgaben verfassungs- und europarechtskonform. Da die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit am 31. Dezember 2007 auslaufen, wäre das gegenwärtig noch geltende Berliner Recht ab diesem Termin verfassungs- und europarechtswidrig und somit gegenstandslos.

Zu Absatz 3:
Absatz 3 Satz 1 bestimmt vorsorglich für den Fall, dass der Staatsvertrag nach Ablauf seiner Geltungsdauer außer Kraft treten sollte, sein Fortgelten in Berlin als Landesrecht, um einen ungeregelten Zustand zu vermeiden.

Zu Absatz 4:
Absatz 4 regelt die Bekanntgabe des Fortgeltens des Staatsvertrags, wenn zwischen den Ländern vor Ablauf der Befristung Einigung über seine Fortgeltung erzielt wird.

Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag

Der Gesetzentwurf entspricht mit dem als Anlage nebst Erläuterung beigefügten Glücksspielstaatsvertrag den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die mit denen des Rechts der europäischen Union übereinstimmen. Er ersetzt die bisher im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (Drs. 15/2356) und die im Ausführungsgesetz zum Lotteriestaatsvertrag vom 7. September 2005 (GVBl. S. 469) enthaltenen Vorschriften.

1. Zu § 1:
Die Vorschrift stellt Aufbau, Ausbau und Betrieb von Beratungsstellen zur Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht und die Unterstützung und Beratung der für die Aufsicht über Glücksspielveranstalter und für die Glücksspielsuchtprävention zuständigen Behörden sicher. Die Mittel sind aus den Spieleinsätzen aufzubringen und von der Deutschen Klassenlotterie Berlin an die für die Glücksspielsuchtbekämpfung zuständige Senatsverwaltung abzuführen. Die konkrete Höhe des abzuführenden Betrages für Suchtprävention und Suchtforschung ist in § 6 des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin geregelt.

2. Zu § 2:
Zu Absatz 1:
Die Vorschrift dient der Umsetzung des § 11 GlüStV. Durch Förderung qualifizierter Projekte, ggf. auch in Abstimmung und Zusammenarbeit mit anderen Ländern und dem nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV zu bildenden Fachbeirat, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt, soll nicht nur die Erforschung der Glücksspielsucht im engeren Sinn, sondern auch die Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele vorangetrieben werden. Die Mittel sind aus den Spieleinsätzen aufzubringen und von der Deutschen Klassenlotterie Berlin an die für die Glücksspielsuchtbekämpfung zuständige Senatsverwaltung abzuführen. Die konkrete Höhe des abzuführenden Betrages für Suchtforschung und Suchtprävention ist in § 6 DKLB-Gesetz geregelt.

Zu Absatz 2:
Absatz 2 enthält eine Verpflichtung für die in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten Veranstalter und die Spielbanken, Daten über Spielersperren, soweit erfor-

derlich, auch für Zwecke der Glücksspielforschung anonymisiert zur Verfügung zu stellen.

3. Zu § 3:
Zu Absatz 1:
Die Bestimmung ergänzt die bezüglich der Spielersperren vorgesehenen Regelungen der §§ 8 und 23 GlüStV. Spielersperren nach § 8 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages sind die Selbstsperre und die Fremdsperre.

Die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten Veranstalter sind zur Teilnahme am Sperrsystem nur dann verpflichtet, wenn sie Glücksspiele anbieten, die die Sperrfrist nach §§ 20 Satz 1, 21 Abs. 3 Satz 1 und 22 Abs. 2 Satz 1 GlüStV auslösen. Die Nordwestdeutsche Klassenlotterie ist mit ihrem derzeitigen Angebot nicht zur Teilnahme am Sperrsystem verpflichtet, da sie nicht zu den Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential nach § 22 GlüStV gehört.

Zu Absatz 2:
Absatz 2 stellt sicher, dass bei Fremdsperren die Rechte des Spielers gewahrt bleiben, indem er vor Aufnahme in das übergreifende Sperrsystem unverzüglich anzuhören ist. Nur wenn der Spieler der Fremdsperre nicht zustimmt, sind die Meldungen Dritter durch geeignete Maßnahmen beispielsweise durch eine Schufa-Abfrage zu überprüfen. Der Spieler erhält dadurch einen Schutz vor missbräuchlichen Anzeigen und unberechtigten Behauptungen Dritter.

Zu Absatz 3:
Absatz 3 regelt die Aufhebung der Sperre. Über diese entscheidet der Veranlasser der Sperre. Nach Ablauf der Frist von mindestens einem Jahr (§ 8 Abs. 3 Satz 1 GlüStV) hat der gesperrte Spieler einen Anspruch auf Aufhebung, wenn die Gründe, die zur Sperrung geführt haben, nicht mehr gegeben sind.

Zu Absatz 4:
Absatz 4 stellt klar, dass die erhobenen Daten grundsätzlich nur für die Kontrolle der Spielersperre verwendet werden dürfen.

Zu Absatz 5:
Absatz 5 regelt die nach dem Datenschutzgesetz notwendige speichernde Stelle.

4. Zu § 4:
Der Auskunftsanspruch gesperrter Spieler besteht nur gegenüber dem Betreiber der Sperrdatei.

5. Zu § 5:
Satz 1 der Vorschrift regelt das staatliche Lotterie- und Sportwettmonopol in Berlin, zu dessen Beibehaltung sich die Länder im Glücksspielstaatsvertrag verständigt haben. Das Land Berlin ist grundsätzlich allein befugt, Lotterien einschließlich der Klassenlotterien und Sportwetten zu veranstalten, zu vermitteln und vermitteln zu lassen und dadurch den Vorgaben des § 1 GlüStV, insbesondere der Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, gerecht zu werden. Nur Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential nach §§ 12 ff. GlüStV dürfen von nicht vom Land Berlin verantworteten Veranstaltern durchgeführt werden.

Satz 2 ermöglicht es dem Land Berlin, die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten der Deutschen Klassenlotterie Berlin im Erlaubniswege zu übertragen. Die Deutsche Klassenlotterie Berlin ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtpersönlichkeit.

6. Zu § 6:
Zu Absatz 1 und 2:
Absatz 1 und 2 benennen die vom Land Berlin veranstalteten Glücksspielarten und erlauben Zusatzlotterien, -ausspielungen und Sonderauslosungen.

Zu Absatz 3:
Absatz 3 ermöglicht dem Land Berlin Klassenlotterien zu veranstalten. Derzeit veranstaltet das Land Berlin gemeinsam mit den Ländern Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein die Nordwestdeutsche Klassenlotterie als Staatslotterie der zehn Trägerländer. Die Nordwestdeutsche Klassenlotterie ist eine staatliche Lotterie, die als gemeinschaftlicher Eigenbetrieb ihrer zehn Trägerländer verfasst ist und ihren Sitz in Hamburg hat. Das Land Berlin ist im Jahr 1991 der Nordwestdeutschen Klassenlotterie beigetreten. Es handelt sich um das einzige Glücksspiel, dass das Land Berlin bisher unmittelbar selbst veranstaltet.

Das Gesetz schließt eine Betätigung auch der Süddeutschen Klassenlotterie in Berlin bei Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzungen und Erteilung einer Erlaubnis nicht aus.

7. Zu § 7:
Zu Absatz 1:
Nach § 4 GlüStV bedarf künftig jeder, der Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt, einer Erlaubnis. Das gilt auch für das Land Berlin selbst, soweit es Glücksspiele veranstaltet. Die Vorschrift normiert die Voraussetzungen für eine Erlaubnis zum Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen. Diese Voraussetzungen gelten einheitlich für das Land als Veranstalter und für das Vermitteln der im Land erlaubten Veranstaltungen. Die Erlaubnisvoraussetzungen sollen sicher stellen, dass künftig das Angebot an Glücksspielen und deren Vertrieb strikt unter den Gesichtspunkten des Vorrangs der Spielsuchtprävention, des Jugendschutzes sowie des Spielerschutzes und des

Verbraucherschutzes begrenzt wird. Bei der Einhaltung des Internetverbots des § 4 Abs. 4 GlüStV ist die Übergangsvorschrift des § 25 Abs. 6 GlüStV zu beachten.

Zu Absatz 2:
Absatz 2 regelt Anforderungen an den Inhalt der Erlaubnisse.

Zu Absatz 3:
Absatz 3 sieht die Aufnahme von Nebenbestimmungen im Erlaubnisbescheid vor. Darüber hinaus können Vorgaben zu Einsatzgrenzen getroffen werden. Dies ermöglicht Regelungen zu Höchsteinsätzen je Spieler und Monat unabhängig von der Art des Glücksspiels.

Zu Absatz 4:
In Absatz 4 werden inhaltliche Anforderungen an die Teilnahmebedingungen gestellt.

Zu Absatz 5:
Absatz 5 zählt einige besonders praxisrelevante Widerrufstatbestände auf. Im Übrigen gelten für den Widerruf und die Rücknahme die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

8. Zu § 8:
Zu Absatz 1:
Absatz 1 stellt klar, dass die Annahmestelle durch privatrechtlichen Vertrag mit der Deutschen Klassenlotterie Berlin in deren Vertriebsorganisation eingegliedert ist. Nach dem Gesetz bedarf der Betrieb einer Annahmestelle der Erlaubnis und eines privatrechtlichen Vertrages mit der Deutschen Klassenlotterie Berlin. Die behördliche Erlaubnis wird entsprechend § 25 Abs. 2 Satz 2 GlüStV von der Deutschen Klassenlotterie Berlin beantragt und nur dieser erteilt (§ 8 Abs. 1 Satz 2), da diese gemäß § 5 Satz 2 die vom Land Berlin veranstalteten Lotterien durchführt.

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

Zu Absatz 3:
Absatz 3 enthält allgemeine Anforderungen an die Räumlichkeiten einer Annahmestelle.

Zu Absatz 4:
Absatz 4 schließt aus, dass Annahmestellen in einer Spielhalle oder einer ähnlichen Einrichtung eingerichtet werden. Eine Kumulation des staatlichen Glücksspielangebotes mit dem gewerblichen Glücksspielangebot in Spielhallen wäre mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages unvereinbar.

Zu Absatz 5:
Absatz 5 enthält die weiteren Anforderungen, die der Betreiber einer Annahmestelle neben den Erlaubnisvoraussetzungen des § 7 Abs.1, soweit diese für Annahmestellen einschlägig sind, erfüllen muss.

Zu Absatz 6:
Absatz 6 dient der Umsetzung von § 10 Abs. 3 GlüStV, wonach die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV zu begrenzen ist. Das entspricht dem Willen des Bundesverfassungsgerichts, das in seiner Entscheidung vom 28. März 2006 das breit gefächerte Netz von Annahmestellen bemängelt hat. Bei der Reduzierung wurde berücksichtigt, dass die Deutsche Klassenlotterie Berlin die Zahl ihrer Annahmestellen bereits von rund 1220 (Stand: 28.03.2006) auf 1181 reduziert hat. Mit der Festsetzung auf 1100 wird die Anzahl der Annahmestellen auf eine Annahmestelle je 3090 Einwohner begrenzt. Hiermit handelt es sich um eine angemessene Relation, die den Zielen des Staatsvertrages entspricht. Die Erfüllung dieser Aufgabe wird von der zuständigen Behörde überwacht.

9. Zu § 9:
Zu Absatz 1:
Absatz 1 ermöglicht, besondere Anforderungen in der Erlaubnis zum Betreiben von Sportwetten anzuordnen, und wirkt damit der erhöhten Suchtgefahr dieser Glücksspielart entgegen.

Zu Absatz 2:
Nach Absatz 2 muss jede Wette spätestens fünf Minuten vor Beginn der Sportveranstaltung platziert sein, wodurch Live-Wetten ausgeschlossen werden.

10. Zu § 10:
Zu Absatz 1:
Künftig bedürfen auch die von einigen Ländern gemeinsam veranstalteten Klassenlotterien für ihre Lotterieveranstaltungen einer Genehmigung. Das gilt auch für deren Lotterie-Einnehmer. Damit diesen für ihre bundesweite Betätigung künftig nicht 16 Einzelerlaubnisse erteilt werden müssen, sieht Absatz 1 vor, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen kann, die Erlaubnis auch mit Wirkung für Berlin zu erteilen. Eine solche Ermächtigung wird nur erteilt werden, wenn zuvor abgeklärt ist, dass die Erlaubnis auch auf Grund der Berliner Erlaubnisvoraussetzungen unbedenklich erteilt werden könnte.

Zu Absatz 2:
Da die Lotterie-Einnehmer in die Vertriebsorganisation der Klassenlotterien eingegliedert sind, können gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 GlüStV nur diese die Erlaubnis beantragen. Satz 2 enthält die weiteren Anforderungen, die ein Lotterie-Einnehmer oder eine Verkaufsstelle eines Lotterie-

Einnehmers neben den Anforderungen des § 7 Abs. 1, soweit sie für Lotterie-Einnehmer oder Verkaufsstellen einschlägig sind, erfüllen muss.

11. Zu § 11:
Die Vorschrift sieht für den Spezialfall der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential eine Spezialregelung vor, die dem bisher geltenden Recht bis auf geringe Änderungen entspricht. Das Prüfprogramm und die Vorgaben zu Form und Inhalt der Erlaubnis richten sich insoweit nicht nach § 7, sondern allein nach §§ 12 bis 17 des Glücksspielstaatsvertrages.

12. Zu § 12:
Zu Absatz 1:
Die Bestimmung enthält die Voraussetzungen unter denen für sogenannte Kleine Lotterien im Sinne von § 18 GlüStV die Erlaubnis auch in Form einer Allgemeinverfügung erteilt werden kann. Die Ermächtigung umfasst nach § 3 Abs. 3 Satz 2 GlüStV auch Ausspielungen. Die Möglichkeit, die Erlaubnis in Form einer Allgemeinverfügung zu erteilen, gestattet dem Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten als zuständiger Behörde in Anbetracht der untergeordneten ordnungspolitischen Bedeutung der Kleinen Lotterien mit geringem Gesamtkapital eine flexible und unbürokratische Gestaltung. Erfasst werden eine Vielzahl kleinerer Veranstaltungen, die in der Regel mit besonderen Ereignissen (z.B. Bällen, Vereins- und betrieblichen Weihnachtsfeiern, Straßenfesten) verbunden sind. Da hier nicht glücksspieltypische Aspekte, sondern der anlassbezogene Unterhaltungscharakter im Vordergrund stehen, kann die Forderung nach einer Einzelerlaubnis entfallen, wenn die Lotterien beschränkten Umfang haben. Damit wird das Genehmigungsverfahren für Kleine Lotterien entbürokratisiert und dereguliert. Die hierzu erforderliche behördliche Erlaubnis kann vom Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten durch Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz) erteilt werden, die öffentlich bekannt zu machen ist.

Zu Absatz 2:
Die Bestimmung verbietet Prämien- und Schlussziehungen bei Losvergabe mit sofortigem Gewinnentscheid. Das dient den Interessen des Verbraucherschutzes, denn bei Losvergabe mit sofortigem Gewinnentscheid werden die Lose in der Regel vernichtet, wenn auf sie bei der ersten Ziehung kein Gewinn entfallen ist.

Zu Absatz 3:
Die Bestimmung sieht vor, dass die allgemeine Erlaubnis zu befristen ist. Nach Fristablauf ist die Praxistauglichkeit der allgemeinen Erlaubnis zu überprüfen und festzustellen, ob Umstände eingetreten sind, die der Erteilung entgegenstehen.

Zu Absatz 4:
Absatz 4 sieht vor, dass für allgemein erlaubte Veranstaltungen eine Anzeigepflicht begründet werden kann. Das dient der Überprüfung, ob eine geplante Veranstaltung die Voraussetzungen der Allgemeinverfügung erfüllt. In Satz 2 wird die Möglichkeit geschaffen, für allgemein erlaubte Veranstaltungen im Einzelfall Auflagen zu erteilen, wenn eine vollständige Untersagung unverhältnismäßig wäre.

Zu Absatz 5:
Die Bestimmung nennt die Voraussetzungen, unter denen eine allgemein erlaubte Veranstaltung im Einzelfall untersagt werden kann.

13. Zu § 13:
Zu Absatz 1:
Absatz 1 stellt klar, dass in Berlin nur die Vermittlung solcher Glücksspiele zulässig ist, die in Berlin erlaubt und von den dortigen Behörden zugelassen worden sind.

Zu Absatz 2:
Absatz 2 schließt eine Legalisierung von Verkaufsstellen gewerblicher Spielvermittler aus. Im Hinblick auf das Ziel des Glücksspielstaatsvertrags, das Glücksspielangebot zu begrenzen (§ 1 Nr. 2) GlüStV und die Umsetzung dieses Zieles durch eine Verringerung der Annahmestellen (§ 10 Abs. 3 GlüStV), ist die Zulassung von Verkaufsstellen gewerblicher Spielvermittler künftig ausgeschlossen. Soweit gewerbliche Spielvermittler zwischenzeitlich ohne vorherige Abklärung mit der zuständigen Behörde örtliche Verkaufsstellen eingerichtet haben oder noch einrichten, konterkarieren sie damit das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts.

Zu Absatz 3:
Absatz 3 soll sicher stellen, dass der gewerbliche Spielvermittler nicht dazu verleitet wird, Maßnahmen zur Steigerung der Spieleranzahl zu ergreifen, um dadurch Provisionszahlungen zu erlangen. Das würde der Bekämpfung und Begrenzung der Spielsucht zuwiderlaufen.

Zu Absatz 4:
Absatz 4 soll gewährleisten, dass gesperrte Spieler nicht über gewerblich vermitteltes Spiel die ihrem Schutz dienende Spielersperre umgehen können.

14. Zu § 14:
Zu Absatz 1:
§ 14 enthält die weiteren Anforderungen, die ein gewerblicher Spielvermittler neben den Erlaubnisvoraussetzungen des § 7 Abs. 1, soweit diese für gewerbliche Spielvermittler einschlägig sind, erfüllen muss.

Zu Absatz 2:
Absatz 2 regelt den Widerruf und die Rücknahme der Erlaubnis. Im Übrigen gelten für den Widerruf und die Rücknahme die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

15. Zu § 15:
Zu Absatz 1und 2:
Die Bestimmung legt fest, welche Verstöße gegen den Glücksspielstaatsvertrag mit einer Geldbuße geahndet werden können. Die Absätze 1 und 2 enthalten Tatbestände, die sich auf Verstöße gegen die wesentlichen Bestimmungen und Verpflichtungen aus dem Glücksspielstaatsvertrag beschränken.

Zu Absatz 3:
Absatz 3 legt die Obergrenze der Geldbuße ländereinheitlich mit 500 000 Euro fest. Dabei handelt es sich um einen Bußgeldrahmen, die Festsetzung im Einzelfall erfolgt schuldangemessen.

Zu Absatz 4:
Nach Absatz 4 können Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht oder bestimmt gewesen sind, eingezogen werden. Hierfür bedarf es nach §§ 22 und 23 OWiG einer gesetzlichen Anordnung. Das geschieht durch § 15 Abs. 3. Im Hinblick auf die durch die Ordnungswidrigkeit gewonnenen oder erlangten Gelder wird auf § 29 a OWiG verwiesen.

Zu Absatz 5:
Absatz 5 legt die für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständige Behörde fest. Das ist die Behörde, die für den Vollzug der verletzten Vorschrift zuständig ist.

16. Zu § 16:
Die Regelung enthält die Gleichstellungsklausel. Die Bestimmung soll klarstellen, dass die Status- und die Funktionsbezeichnungen in männlicher und weiblicher Form gelten.

17. Zu § 17:
§ 17 soll es der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung ermöglichen, die inhaltlichen und formalen Anforderungen an Erlaubnisanträge im Rahmen einer Rechtsverordnung zu standardisieren und die Einzelheiten des Betreibens der Sperrdatei zu regeln.

Änderung des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz)

1. Zu § 2:
Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. März 2006 Regelungen zu den inhaltlichen Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der „Sportwetten" gefordert. Dem sind die Länder gefolgt und haben in § 21 des Glücksspielstaatsvertrages den Begriff der „Sportwetten" eingeführt sowie deren Erlaubnis, Veranstaltung und Vermittlung ebenso geregelt, wie den Ausschluss gesperrter Spieler. Die Aufzählung der von der DKLB angebotenen Glücksspiele wird deshalb um die seit 1999/2000 angebotenen „Sportwetten" ergänzt.

2. Zu § 6:
Die Länder haben nach § 11 GlüStV die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher zu stellen. Die Finanzierung in Berlin erfolgt aus der von der DKLB zu leistenden Zweckabgabe. Basis für die Berechnung der Zweckabgabe werden künftig nicht mehr die Umsatzerlöse, sondern die Spieleinsätze sein. Neben den Einnahmen aus dem Lotteriegeschäft werden dann auch die Einsätze von Sportwetten berücksichtigt. Der für die Spielsuchtforschung und die Spielsuchtprävention erforderliche jährliche Betrag wurde von der für die Bekämpfung der Glücksspielsucht zuständigen Senatsverwaltung ermittelt.

3. Zu § 7 bis 9:
Die Vorschriften sind entbehrlich. Jeder, der Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt, bedarf künftig nach § 4 GlüStV einer Erlaubnis. Die Tatbestände des § 8 werden von § 15 AG GlüStV und § 284 StGB erfasst. Die in § 9 bezogene Vorschrift ist durch § 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 07. September 2005 (GVBl. 469) aufgehoben worden.

4. Zu § 11:
Mit der Änderung der Satzung der DKLB-Stiftung am 17.02.2004 (§ 11 a) wurde festgelegt, dass neben der bisherigen dauerhaften Förderung von sportlichen Zwecken künftig auch Zwecke der Jugendarbeit mit 25 v.H. der Zweckabgabe gefördert werden. Die Aufzählung der von der DKLB-Stiftung geförderten Vorhaben in § 11 wurde entsprechend ergänzt.

5. Zu § 18:
Die bisherige Rechtsgrundlage für die Zahlung von Sitzungsgeldern an die Mitglieder des Verwaltungs- und des Stiftungsrats ist entfallen. Für Sitzungsgelder für die Mitglieder des Stiftungs- und des Verwaltungsrates der DKLB wird angesichts deren Aufgabenstellung kein Bedarf gesehen.

6. Zu § 21:
Nach der bisherigen Fassung dieser Vorschrift wird die Staatsaufsicht vom Senator für Finanzen geführt. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch mit Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 – entschieden, dass die Glücks-

spielaufsicht nicht durch eine Behörde wahrgenommen werden darf, die für die Finanzen des Landes zuständig ist. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, der Gesetzgeber habe sicherzustellen, dass bei der Veranstaltung und der Vermittlung von Glücksspielen die Anforderungen des Spielerschutzes und der Suchtbekämpfung erfüllt werden und eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates gewahrt bleibt. Dieser Forderung sind die Bundesländer nachgekommen und haben in § 9 Abs. 6 GlüStV eine entsprechende Festlegung getroffen. Das Glücksspielordnungsrecht einschließlich der Staatsaufsicht über die DKLB und die DKLB-Stiftung sowie die Spielbanken soll künftig der Senatsverwaltung für Inneres und Sport übertragen werden. Das soll in der Anlage zum Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) vom 11. Oktober 2006 (GVBl. S. 930), das zuletzt durch § 10 des Gesetzes vom 14. November 2006 (GVBl. S. 1045) geändert worden ist, geregelt werden und nicht mehr in den Fachgesetzen.

Die Neufassung regelt einen anderen Gegenstand.

Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über Gebühren und Beiträge (GebG) vom 22. Mai 1957 (GVBl. S. 516), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 713) sind gebührenfrei, unbeschadet abweichender gesetzlicher Vorschriften, der mündliche Verkehr und solche Amtshandlungen, die überwiegend im öffentlichen Interesse vorgenommen werden. Es war bisher zweifelhaft, ob die Deutsche Klassenlotterie Berlin durch diese Vorschrift von der Zahlung von Gebühren befreit ist. Durch die Neufassung des § 21 DKLB-Gesetz wird diese Unklarheit beseitigt und festgelegt, dass die Gebührenbefreiung für die Deutsche Klassenlotterie Berlin gilt.

Änderung des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin (Spielbankengesetz – SpBG)

1. Zu § 2 Abs. 2:
Nach der bisherigen Regelung war die Senatsverwaltung für Finanzen sowohl für das Glücksspielordnungsrecht als auch dafür zuständig, dass die von der Spielbank abzuführenden Steuern in voller Höhe dem Land Berlin zugute kommen. Diese Zuständigkeiten sollen nunmehr auf die Senatsverwaltung für Finanzen und die Senatsverwaltung für Inneres und Sport aufgeteilt werden. Damit wird der Forderung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 (1 BvR 1054/01), der Gesetzgeber habe die Einhaltung der Anforderungen des Spielerschutzes und der Suchtbekämpfung an die Veranstaltung und den Vertrieb durch geeignete Kontrollinstanzen sicherzustellen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, Rechnung getragen. Das soll in der Anlage zum ASOG (Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben – ZustKat Ord) geregelt werden und nicht mehr in den Fachgesetzen.

Somit wird die Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer öffentlichen Spielbank von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung erteilt.

2. Zu § 2 Abs. 5:
Zur ordnungsgemäßen Ausübung der ordnungsrechtlichen Aufsicht und der steuerrechtlichen Aufsicht ist es erforderlich, dass die Aufsichtsbehörden der Aufnahme von Darlehen vorab zustimmen. Hierdurch wird gewährleistet, dass vermögenswirksame und steuerlich relevante Entscheidungen der Spielbankbetreiber rechtzeitig der ordnungsrechtlichen Aufsicht und der steuerrechtlichen Aufsicht zur Kenntnis gelangen und überprüft werden können.

3. Zu § 4 Abs. 2:
Redaktionelle Anpassung.

4. Zu § 6:
Eine von der Senatsverwaltung für Finanzen durchgeführte Organisationsuntersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass der Umfang der Überwachung des Automatenspiels in den beiden Berliner Spielbanken, unter Berücksichtigung der dort im Einsatz befindlichen Automationsunterstützung sowie der von den Spielbanken selbst ergriffenen Maßnahmen zur Verhinderung von Manipulationen, in dem bisherigen Maße nicht mehr erforderlich ist.
Durch die neue Definition des Umfangs der Überwachung am Spielort wird die gesetzliche Grundlage für eine Reduzierung der Aufgaben des Aufsichtspersonals der Steuerverwaltung geschaffen.

5. Zu § 9 :
Aufgrund der Änderung des ZustKat Ord entscheidet künftig die für Inneres zuständige Senatsverwaltung, an welchen Tagen das Spielen verboten ist.

6. Zu § 10:
Aufgrund der Änderung des ZustKat Ord erlässt künftig die für Inneres zuständige Senatsverwaltung eine Spielordnung zur Regelung des Spielbetriebs der Spielbank.

7. Zu § 12:
Aufgrund der Änderung des ZustKat Ord erfolgt die ordnungsrechtliche Aufsicht einschließlich der Staatsaufsicht durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung und die steuerrechtliche Aufsicht durch die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung.
Beide Aufsichtsbehörden können sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen.

8. Zu § 13:
Aufgrund der Änderung des ZustKat Ord ist künftig die für Inneres zuständige Senatsverwaltung für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sachlich zuständig.

Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes

Die Änderungen in den Nummern 2, 5 und 33 des ZustKat Ord betreffen die Zuständigkeiten für die Ausführung des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag einschließlich der Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages.

Die Zuständigkeit des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten umfasst insbesondere:

1. die Erteilung der allgemeinen Erlaubnis nach § 12 AG GlüStV,
2. die Erteilung der Einzelerlaubnisse nach § 12 GlüStV,
3. die Erteilung der Erlaubnisse zur Betätigung als gewerblicher Spielvermittler nach § 14 AG GlüStV,
4. die Überwachung der gewerblichen Spielvermittler nach § 19 GlüStV,
5. Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 GlüStV,
6. den Vollzug der Bußgeldvorschrift des § 15 AG GlüStV, soweit nicht die für Inneres zuständige Senatsverwaltung zuständig ist.

Demgegenüber ist die Zuständigkeit für länderübergreifende Glücksspiele aufgrund der Bedeutung und der gebotenen Abstimmung mit den Ministerien anderer Länder der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung zuzuweisen, mit Ausnahme der Gewinnsparvereine, für die die Zuständigkeit beim Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten liegt.

Zu den Zuständigkeiten der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und der Senatsverwaltung für Finanzen im Zusammenhang mit der Deutschen Klassenlotterie Berlin und mit den Spielbanken siehe die Nr. 6 der Erläuterungen zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und

die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Erläuterungen zur Änderung des Spielbankengesetzes.

Änderung der Verwaltungsgebührenordnung

Die Änderungen folgen aus der sich in den Artikeln I bis V normierten Neugestaltung des Glücksspielwesens in Berlin. Bei den Tarifstellen 8110 bis 8121 wurden die Verwaltungsgebühren unter Berücksichtigung der Kosten des Verwaltungsaufwandes, des Wertes des Gegenstandes der Amtshandlung, des Nutzens oder der Bedeutung der Amtshandlung für den Gebührenschuldner bemessen.

B. Rechtsgrundlage:

Artikel 59 Abs. 2 der Verfassung von Berlin

C. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen:

Keine

D. Gesamtkosten:

Keine

E. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg:

Keine. Der Staatsvertrag ist mit allen Ländern abgestimmt. Das Ausführungsgesetz beruht auf einem Musterentwurf, dessen Umsetzung mit Brandenburg abgestimmt ist.

F. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

Keine

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

Keine

Berlin, den 14. September 2007

Der Senat von Berlin

Klaus Wowereit
Regierender Bürgermeister

Dr. Körting
Senator für Inneres und Sport

Anlagenverzeichnis **Anlage Nr.**

Notifizierungsverfahren

Stellungnahme der Europäische Kommission vom 22. März 2007 **1**

Antwort (Mitteilung) der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 24. April 2007 (nebst Anhang zu Stellungnahmen von Suchtexperten) **2**

Vertragsverletzungsverfahren

Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 10. April 2006 **3**

Antwort (Mitteilung) der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 12. Juni 2006 **4**

Ergänzendes Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom März 2007 (ohne Tag) **5**

Antwort (Mitteilung) der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 22. Mai 2007 (nebst Anhängen zur deutschen Rechtsprechung) **6**

Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 14. Mai 2007 **7**

Antwort (Mitteilung) der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 6. Juli 2007 **8**

Gegenüberstellung bisheriges/neues Landesrecht **9**

Staatsvertrag **10**

Erläuterungen zum Staatsvertrag mit Anlage ‚Positionen der Suchtexperten' **11**

Anlage 1

Notifizierungsverfahren

Stellungnahme der Europäische Kommission vom 22. März 2007

An den Bundesminister des Auswärtigen
Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Werderscher Markt 1
D-10117 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Referat EA3
Scharnhorststr. 34-37
D-10115 Berlin

Betreff : **Notifizierung 2006/658/D – Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland.**

Ausführliche Stellungnahme, gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998.

Am 21. Dezember 2006 hat die Kommission den oben genannten Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen erhalten.

Die Prüfung dieses Entwurfs veranlasst die Kommission zur Abgabe der folgenden ausführlichen Stellungnahme, gemäß Artikel 9, Absatz 2, der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG. Die Kommission beschränkt ihre Reaktion auf diejenigen Bestimmungen des notifizierten Entwurfs, die „Vorschriften betreffend Dienste der Informationsgesellschaft" im Sinne der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, enthalten.

Die nachstehend abgegebene Reaktion der Kommission stellt nicht das Recht Deutschlands auf eine Beschränkung von Glücksspielaktivitäten in Frage, die aufgrund zwingender Erfordernisse im Allgemeininteresse gerechtfertigt sein kann, wie z. B. Verbraucherschutz, Jugendschutz und Bekämpfung von Spielsucht.

Die Kommission muss jedoch im Rahmen dieses Verfahrens sicherstellen, dass gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Glücksspielwesen in dem notifizierten Entwurf die entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrags eingehalten werden. Des Weiteren bedauert die Kommission, dass der Entwurf eines Staatsvertrags nicht durch eine Folgenabschätzung gestützt wurde, die es der Kommission ermöglicht hätte, die Erwägungen zu berücksichtigen, die zu dem in dem Entwurf vorgesehenen Vorgehen geführt haben. Daher erfolgte die Prüfung auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs und auf der Grundlage von Beiträgen, die von Wirtschaftsteilnehmern übermittelt wurden.

Ausführliche Stellungnahme

1) In § 4 Abs. 4 des notifizierten Entwurfs wird Folgendes festgelegt: „Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten." Hierdurch wird ein vollständiges Internetverbot für öffentliche Lotterien, Sportwetten und Casinospiele eingeführt, was eine „Vorschrift betreffend Dienste der Informationsgesellschaft" im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, darstellt.

In den Erläuterungen zu § 4 Abs. 4 heißt es: „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 Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil vom 28. März 2006 aufgestellt hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebotes am Ziel der Bekämpfung der Spielsucht 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 sozialer 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' vollständig zu untersagen. Damit wird zudem eine Forderung der Suchtexperten erfüllt, die ein konsequentes Verbot von Internet-Wetten und Online-Glücksspielen verlangen."

In § 25 Abs. 6 des notifizierten Entwurfs heißt es, dass die Länder befristet auf ein Jahr nach Inkrafttreten des notifizierten Entwurfs abweichend von § 4 Abs. 4 bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet unter bestimmten Bedingungen erlauben können (Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung, Einsätze von höchstens 1 000 EUR pro Monat, Teilnahme beschränkt auf Personen, die sich im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhalten usw.). In den Erläuterungen zu § 25 Abs. 6 wird klargestellt, dass von dieser Übergangsregelung zwei namentlich erwähnte deutsche Unternehmen betroffen sind (das erste, gegründet 1998, mit 140 Mitarbeitern und das zweite, gegründet 2000, mit 151 Mitarbeitern), die im Rahmen des staatlichen Monopols veranstaltete Glücksspiele fast ausschließlich über das Internet anbieten, und dass das Ziel dieser Übergangszeit darin besteht, den Unternehmen genügend Zeit zu gewähren, um ihr Geschäft auf Vertriebswege umzustellen, die nach dem notifizierten Entwurf gestattet sind. Es ist darauf hinzuweisen, dass die einjährige Aufhebung des Glücksspielverbots im Internet ausschließlich den bestehenden deutschen Betreibern zugute kommt und *de facto* Betreiber aus anderen Mitgliedstaaten diskriminiert. Soweit § 25 Abs.6 in Verbindung mit den beigefügten Erläuterungen bedeutet, dass nur die beiden in den Erläuterungen namentlich erwähnten Anbieter und kein anderer während der Übergangszeit die Geschäfte weiterführen können, ist diese Vorschrift diskriminierend.

2) Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die einzigen als Einschränkungen von Artikel 49 EG-Vertrag zulässigen nationalen Maßnahmen diejenigen, die:

- nicht diskriminierend sind,

- aus zwingenden Gründen in Bezug auf das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind, soweit das betreffende Interesse nicht in dem anderen Mitgliedstaat, in dem der Betreiber seinen Sitz hat, geschützt ist; und

- die zum Erreichen der Ziele, auf die sich der betreffende Mitgliedstaat beruft, geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zum Erreichen dieser Ziele erforderlich ist. Diese Einschränkungen müssen in jedem Fall diskriminierungsfrei angewendet werden (Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, Rn. 49).

Die deutschen Behörden machen geltend , dass das vollständige Verbot von Lotterien und Sportwetten im Internet aus dem zwingenden Grund des Allgemeininteresses bezüglich der Bekämpfung der Spielsucht und der Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle und eines wirksamen Jugend- und Spielerschutzes gerechtfertigt sein kann (siehe § 1 des Entwurfs eines Staatsvertrags, in dem die Ziele dieses Vertrags dargelegt werden).

Obwohl die Bekämpfung der Spielsucht und der Jugendschutz zwingende Gründe des öffentlichen Interesses darstellen, die Einschränkungen der Ausübung einer Grundfreiheit gemäß des EG-Vertrages rechtfertigen könnten, ist die Kommission der Ansicht, dass das vollständige Verbot von Lotterien und Sportwetten im Internet aus den unten genannten Gründen keine geeignete Maßnahme zum Erreichen der Ziele der Spielsuchtbekämpfung und des Jugendschutzes sein könnte und dass es als unverhältnismäßig eingestuft werden könnte, da es weniger einschränkende Maßnahmen zum Erreichen der oben genannten Ziele gibt.

2.1 Die Erläuterungen des notifizierten Entwurfs erhalten keine Daten zur Unterstützung der Erklärungen, dass eine tatsächliche Gefahr der Spielsucht im Internet in Deutschland vorliegt, die eine Bedrohung eines grundlegenden Interesses der deutschen Öffentlichkeit darstellt und es wurden keine Folgenabschätzung oder Studien zum Nachweis dieser Tatsache vorgelegt. Es ist festzustellen, dass den Gründen, auf die sich Mitgliedstaaten zur Rechtfertigung berufen, eine Analyse der Zweckdienlichkeit und der Verhältnismäßigkeit der von dem Staat verabschiedeten einschränkenden Maßnahme beigefügt werden muss, in der statistische oder andere Belege offenbart werden müssen, die jegliche Schlussfolgerungen hinsichtlich des Ausmaßes der Gefahr im Zusammenhang mit Glücksspielen zulassen (siehe Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2003, Rechtssache C-42/02, Lindman, Slg. 2003 I-3519, Rn. 25 und 26).

2.2 Zweitens, weist nichts in dem notifizierten Entwurf auf dessen Folgerichtigkeit im Hinblick auf seine Angemessenheit zur Erreichung des verfolgten Ziels hin, da er auf Lotterien und Sportwetten Anwendung findet, nicht aber auf Glücksspiele, die eine viel höhere Gefahr der Spielsucht aufweisen. So werden zum Beispiel Glücksspiele mit einem hohen Suchtpotential, wie Glücksspielautomaten oder Pferdewetten nicht von dem Verbot abgedeckt.

2.3 Drittens gibt es weniger einschränkende Maßnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht und zum Schutz von Jugendlichen, z. B. eine zwingende vorherigen Registrierung mit strikten Auflagen der korrekten Identifizierung des Spielers und seines Alters und durch die Auflage von Begrenzungen der Spieleinsätze.

In den Erläuterungen zu § 4 Abs. 4 heißt es: „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.“ Daraus lässt sich ableiten, dass den deutschen Behörden zufolge das Glücksspiel im Internet mit der Anonymität des Spielers, dem Fehlen jeglicher sozialen Kontrolle und unzureichendem Schutz von Minderjährigen verbunden ist. Die der Kommission zugegangenen Informationen widersprechen diesen Erklärungen. Im aktuellen Internetangebot des staatlichen Monopolsystems müssen sich Spieler mit ihrem Namen, ihrer Adresse und ihrem Alter registrieren. Die Adresse wird bei der Deutschen Post und das Alter bei der SCHUFA, einer zentralen Organisation, die Kredit- und Bankinformationen eines weiten Teils der deutschen Bevölkerung hält, geprüft. Spieler müssen sich bei jeder Spielsitzung anmelden. Es gibt Begrenzungen der Gesamtbeträge, die

ein Spieler pro Woche einsetzen kann. Spieler müssen im Voraus über ein bestimmtes Konto bezahlen, und Spielen auf Kredit ist ausgeschlossen. Entsprechend gibt es keine Anonymität, und der Schutz von Minderjährigen wird gewährleistet.

Die Anforderungen des notifizierten Entwurfs nach dem Schutz der Spieler – wie z. B. die Umsetzung eines sozialen Programms seitens der Betreiber (§ 6 des notifizierten Entwurfs), Erfüllung der Informationsanforderungen durch die Betreiber (§ 7 des notifizierten Entwurfs) und die Verpflichtung der Betreiber zur Teilnahme an einer zentralen Datei, in der alle gesperrten Spielsüchtigen geführt werden (§ 8 des notifizierten Entwurfs) – können alle von Internetbetreibern erfüllt werden.

Angesichts der obigen Ausführungen, gibt die Kommission die vorliegende ausführliche Stellungnahme nach Artikel 9, Absatz 2, der Richtlinie 98/34/EG ab und bittet die deutschen Behörden um eine Überprüfung von § 4 Abs. 4 des notifizierten Entwurfs des Staatsvertrags, der in seiner gegenwärtigen Form und auf der Grundlage der übermittelten Informationen nicht mit Artikel 49 EG-Vertrag in der Auslegung der Rechtsprechung des Gerichtshofs vereinbar zu sein scheint.

Die Kommission erinnert die deutschen Behörden daran, dass die Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme, nach Artikel 9, Absatz 2, der Richtlinie 98/34/EG, den betroffenen Mitgliedsstaat verpflichtet, den in Frage stehenden Regelungsentwurf nicht vor Ablauf von vier Monaten nach seiner Übermittlung an die Kommission anzunehmen.

Die Frist läuft demnach am 23. April 2007 ab.

Die Kommission weist die deutschen Behörden darauf hin, dass der Mitgliedsstaat, an den die ausführliche Stellungnahme gerichtet wurde, nach dieser Bestimmung ebenfalls verpflichtet ist, die Kommission über die von ihm beabsichtigten Folgemaßnahmen zu informieren.

Sollte der betreffende Regelungsentwurf ohne Berücksichtigung der oben genannten Ausführungen in Kraft gesetzt werden, könnte sich die Kommission zur Übersendung eines Mahnschreibens gemäß Artikel 226 EG-Vertrag gezwungen sehen. Sie behält sich die Möglichkeit zur Übersendung eines Mahnschreibens auch für den Fall vor, dass ihr die Antwort der deutschen Behörden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des in Frage stehenden Regelungsentwurfs noch nicht zugegangen ist.

Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, ihr den endgültigen Wortlaut des Regelungsentwurfs unverzüglich nach seiner Annahme mitzuteilen. Die Nichtübermittlung dieses Wortlauts würde eine Verletzung des Artikels 10 EG-Vertrag und des Artikels 8, Absatz 3, der Richtlinie 98/34/EG darstellen, der nachzugehen sich die Kommission vorbehielte.

* * * * *

Zu den anderen Bestimmungen, die einen wesentlichen Teil des notifizierten Entwurfs darstellen, die jedoch *per se* nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 98/34/EG geändert durch die Richtlinie 98/48/EG fallen, werden sich die Dienststellen der Kommission

zu einem späteren Zeitpunkt nach weiterer Prüfung der Frage der Verhältnismäßigkeit äußern und die deutschen Behörden in Kenntnis setzen.

Genehmigen Sie, Herr Bundesminister, den Ausdruck meiner ausgezeichneten Hochachtung.

Günter Verheugen – Vizepräsident.
22-III-2007

Anlage 2

Notifizierungsverfahren

Antwort (Mitteilung) der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 24. April 2007 (nebst Anhang zu Stellungnahmen von Suchtexperten)

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

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 infonorm@bmwi.bund.de
AZ EA3 - 51 10 01/2

DATUM Berlin, 24. April 2007

Nachrichtlich:
Niedersächsische Staatskanzlei
Referat 302

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: infonorm@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

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 Mitgliedstaat 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 Forschungsstandes zu dem Ergebnis gekommen, dass vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebots am Ziel

der Bekämpfung von Wettsucht 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 lasse. Auf dieses Urteil und die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zum Forschungsstand ist in den Erläuterungen zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags ausdrücklich Bezug genommen (s. 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 Suchexperten, dass das Glücksspiel im Internet in besonderem Maße suchtgefährdend 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 Hayer/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 Verlusterlebnisse sofort ausgeblendet, belastende Alltagserlebnisse vergessen und stattdessen lustvolle Spannungsgefühle 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 Gefahreneinschätzung und stellt zudem klar, dass Schutzmaßnahmen bei den Internetanbietern – von Einsatzlimits über Begrenzungen der Spielfrequenz und –dauer bis zu Spielersperren – unproblematisch zu umgehen seien (a.a.O., S. 13).

2.2 Die Kommission bezweifelt die Folgerichtigkeit des Internetverbots 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-

Gerichtshof im Verfahren E-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 werde; 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 widersprächen 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 weitergehenden 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 genauer 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 scheine für Minderjährige leicht realisierbar zu sein (S. 217). Staatliche Kontrollen im Rahmen eines Monopols stellten 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.

Anlage 3

Vertragsverletzungsverfahren

Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 10. April 2006

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, 10 IV 2006

SG-Greffe(2006)D/ 201648

Ständige Vertretung
der Bundesrepublik Deutschland
bei der Europäischen Union
Eing. 10. APR. 2006
Tgb.Nr.
Anl.
FIN
424
27

STÄNDIGE VERTRETUNG DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
BEI DER EUROPÄISCHEN UNION
Rue J. de Lalaing, 8-14
1040 - BRÜSSEL

Betreff: Aufforderungsschreiben
Vertragsverletzung Nr. 2003/4350

Hiermit gestattet sich das Generalsekretariat, Sie zu bitten, das beigefügte Schreiben an den Bundesminister des Auswärtigen weiterzuleiten.

1) per eMail an AA VVV zwV
2) zdA

2014

Für den Generalsekretär

Karl VON KEMPIS

Anlage K(2006) 1080

Commission européenne – Büro: BERL 08/298, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie - Büro: BERL 08/298, B-1049 Brussel – België
Telefon: Durchwahl: 00-32 (0) 2 296 93 35 Zentrale: 00-32 (0) 2 299 11 11.
Telefax: 00-32-(0) 2 296 66 55
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Brüssel, 4/4/2006

2003/4350
K(2006)1080

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

hiermit möchte ich Ihre Aufmerksamkeit auf einige Bestimmungen im deutschen Strafgesetzbuch (StGB) lenken, deren Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien des freien Dienstleistungsverkehrs nach Artikel 49 EGV in Frage steht.

1. Strittige Rechtsvorschriften

In § 284 StGB heißt es:

(1) Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereit stellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

(2) Als öffentlich veranstaltet gelten auch Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften, in denen Glücksspiele gewohnheitsmäßig veranstaltet werden.

(3) Wer in den Fällen des Absatzes 1

1. gewerbsmäßig oder

2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(4) Wer für ein öffentliches Glücksspiel (Absätze 1 und 2) wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
D - 10117 Berlin

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Telefon: 00 32 (0) 2 299 11 11

Daneben gelten auf Länderebene Rechtsvorschriften zur Gewährung behördlicher Genehmigungen für Sportwetten, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: In den Ländern Hessen, Saarland und Thüringen erhalten private Anbieter keine Genehmigung, da in diesen Bundesländern allein der Staat berechtigt ist, solche Veranstaltungen anzubieten[1]. Nach den der Kommission von einem Beschwerdeführer übermittelten Informationen haben andere Bundesländer in ihren einschlägigen Gesetzen zwar kein generelles Verbot privater Anbieter verankert, fordern jedoch, dass es sich bei den privatrechtlichen Anbietern um juristische Personen handelt, die sich vorwiegend im Besitz oder unter der Kontrolle des jeweiligen Landes befinden. Anbieter, die sich ganz oder vorwiegend in privatem Besitz befinden, erhalten auch in diesen Ländern keine Genehmigung.

In Deutschland bieten die Inhaber ausschließlicher Lizenzen normalerweise die übliche TOTO Ergebniswette an, bei der die Spieler auf die Ergebnisse von 13 Spielen wetten (1-0-2-Wette) und die Ausschüttung festgelegt ist. Die meisten, wenn nicht alle, Lizenznehmer bieten auch moderne Tagessportwetten mit festen Gewinnchancen an, bei denen der Spieler gegen einen Buchmacher antritt (Topwette und Kombiwette). Diese Spiele gibt es in Deutschland seit 1999. Personen unter 18 Jahren ist die Teilnahme an Online-Sportwetten grundsätzlich untersagt.

2. Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit

Der Schwerpunkt dieses Verfahren liegt auf der beschränkenden Wirkung dieser gesetzlichen Bestimmung auf die Veranstaltung von Glücksspielen und die Werbung für Glücksspiele im Bereich des Sports.

A) Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen

Die Kommission hat erfahren, dass eine Reihe in anderen Mitgliedstaaten ansässiger und zugelassener Anbieter von Glücksspielen daran gehindert werden, ihre Dienstleistungen in Deutschland anzubieten. Die Kommission stellt fest, dass in verschiedenen deutschen Bundesländern eine Reihe von Verfahren gegen Dienstleister, die in anderen EU-Mitgliedstaaten niedergelassen sind, eingeleitet wurden.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften schreibt Artikel 49 EGV die Aufhebung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit vor. Alle Maßnahmen, die die Ausübung solcher Freiheiten unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen, müssen als derartige Beschränkungen angesehen werden (EuGH-Urteil vom 15. Januar 2002, Rs. C-439/99, Kommission gegen Italien, Slg. 2002, I-00305, Randnr. 22; in diesem Sinn für die Dienstleistungsfreiheit Urteil des EuGH, Rs. C-205/99 Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 21).

Im Hinblick auf Sportwetten hat der Gerichtshof entschieden, dass Artikel 49 EGV sich auch auf Dienstleistungen bezieht, die ein Leistungserbringer mit Sitz in einem Mitgliedstaat über das Internet oder über Telefon – und damit ohne Ortswechsel in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Leistungsempfängern anbietet, so dass jede Beschränkung dieser Tätigkeiten eine Beschränkung der freien Erbringung von

[1] § 1 Hessisches Lotterie- und Sportwettengesetz, § 1 Saarländisches Sportwettengesetz und § 1 Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz.

Dienstleistungen durch einen solchen Leistungserbringer darstellt (vgl. EuGH-Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01, Gambelli u. a., Randnr. 53 und 54).

Die Kommission ist der Auffassung, das § 284 Abs. 1 StGB angesichts der verbindlichen Forderung nach einer von den Landesbehörden erteilten Genehmigung und der Nichtanerkennung von in anderen EU-Mitgliedstaaten bestehenden Genehmigungssystemen eine Beschränkung i. S. v. Artikel 49 EGV darstellt.

Hinzu kommt, dass gemäß den Ländergesetzen allein das Land beziehungsweise privatrechtliche Anbieter, d. h. juristische Personen, die sich vorwiegend im Besitz oder unter der Kontrolle des jeweiligen Bundeslandes befinden, die erforderliche Genehmigung erhalten können; dadurch werden Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten an der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit gehindert (vgl. Rs. C-439/99, Kommission gegen Italien, a.a.O., Randnrn. 36-38).

B) Bewerbung von Glücksspielen

Die Kommission hat erfahren, dass eine Reihe in anderen Mitgliedstaaten ansässiger und zugelassener Anbieter von Glücksspielen daran gehindert werden, für ihre Dienstleistungen in Deutschland zu werben. Die Kommission geht davon aus, dass in verschiedenen deutschen Bundesländern eine Reihe von Verfahren gegen Dienstleister, die in anderen EU-Mitgliedstaaten niedergelassen sind, sowie gegen in Deutschland niedergelassene Medienunternehmen auf der Grundlage von § 284 Abs. 4 StGB eingeleitet wurden.

Die Anwendung restriktiver Maßnahmen, die die öffentliche Werbung für Glücksspiele verbieten, die insbesondere von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen und dort zugelassenen Anbietern von Sportwetten angeboten werden, eindeutig den Export von Medienverkaufsdiensten durch die deutsche Presse und andere Medien. Der Gerichtshof hat mehrfach entschieden, dass sich ein Unternehmen, das die Vorschriften in seinem Niederlassungsmitgliedstaat einhält, auf die Dienstleistungsfreiheit berufen kann, sofern die Dienstleistungen für Dienstleistungsempfänger erbracht werden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind. Dabei hat der Gerichtshof vor allem betont, dass dies insbesondere dann gilt, wenn ein Mitgliedstaat das Recht von im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates niedergelassenen Presseunternehmen beschränkt, möglichen Inserenten, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, Anzeigenraum in ihren Veröffentlichungen anzubieten (vgl. Urteil vom 8. März 2001, Rs. C-405/98, Gourmet, Slg. 2001, I-1795, Randnr. 37 und 38).

Die restriktive Maßnahme beschränkt auch die Möglichkeit von Anbietern von Werbedienstleistungen aus der EU, ihre Dienste in Deutschland zu erbringen und daher auch die Erbringung von Werbedienstleistungen für den deutschen Verbraucher durch Anbieter von Glücksspielen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof ebenfalls entschieden hat, dass das Werbeverbot auch dann, wenn es keinen diskriminierenden Charakter hat, das grenzüberschreitende Angebot von Anzeigenraum in Wirtschaftszweigen mit grenzüberschreitender Dimension in besonderer Weise beeinträchtigt und daher eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 49 EGV darstellt (vgl. Rs. C-405/98, Gourmet, a.a.O., Randnr. 39 und

Rs. C384/93 Alpine Investments, Slg. 1995, I1141, Randnr. 35). Dies ist der Fall bei Sportwetten.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass § 284 Abs. 4 StGB ebenfalls eine Beschränkung des Artikels 49 EGV darstellt.

3. Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind lediglich jene nationalen, diskriminierungsfreien Maßnahmen als zulässige Beschränkungen des Artikels 49 EGV anzusehen, die

- durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, sofern das Allgemeininteresse nicht bereits in dem Mitgliedstaat geschützt ist, in dem der Anbieter ansässig ist, und
- die nicht unverhältnismäßig, d. h. nicht übertrieben sind und nicht durch weniger restriktive Maßnahmen ersetzt werden können (vgl. Urteil vom 25. Juli 1991, Rs. C76/90, Dennemeyer, Slg. 1991, I-04221).

Die Kommission geht davon aus, dass die wesentlichen politischen Ziele der deutschen Regierung im Hinblick auf die Regulierung und Kontrolle von Glücksspielen in den Gesetzesmotiven zu § 284 StGB (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8587) festgehalten sind, namentlich:

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

A. Die wirtschaftlichen Interessen des Mitgliedstaates und der Schutz der Einnahmen

Mit Blick auf das letzte Argument hat der Gerichtshof zwar entschieden, dass die wirtschaftlichen Interessen eines Mitgliedstaats durchaus von Bedeutung sein können, in ständiger Rechtsprechung wird aber ebenfalls die Auffassung vertreten, dass die Tatsache, dass staatlich betriebene Glücksspiele in erheblichem Maße zur Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie den Sport beitragen können, nicht als sachliche Rechtfertigung angesehen werden kann (vgl. Urteil vom 21. Oktober 1999, Rs. C67/98, Zenatti, Slg. 1999, I-07289, Randnr. 36).

Wenn das Argument, Glücksspiele müssten vom Wettbewerb ausgenommen werden, damit sie Zielen des Allgemeininteresses dienen können, so zu verstehen ist, dass damit die Steuereinnahmen in Deutschland geschützt werden sollen, möchte die Kommission dem entgegenhalten, dass nach ständiger Rechtsprechung Steuermindereinnahmen nicht zu den in Artikel 46 EGV genannten Gründen gehören und keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses bilden, der zur Rechtfertigung einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs angeführt werden kann (vgl. Urteil vom 6. November 2003, Rs. C243/01, Gambelli u. a., Randnr. 61, und in diesem Sinne Urteile vom 16. Juli 1998, Rs. C264/96, ICI, Slg. 1998, I-4695, Randnr. 28 und vom 3. Oktober 2002, Rs. C136/00 Danner, Slg. 2002, I-8147, Randnr. 56).

Die Kommission sieht dieses Argument daher nicht als zulässige Rechtfertigung für die in Frage stehende Beschränkung an.

B. Verbraucherschutz – Verhinderung einer Ausbreitung der Spielsucht

Der Gerichtshof hat entschieden, dass Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie beispielsweise Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen, gerechtfertigt werden können. Gleichwohl hat er ebenfalls festgestellt, dass diese Beschränkungen geeignet sein müssen, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit beitragen (vgl. Urteil in der Rechtssache C-243/01, Gambelli u. a., Randnr. 67).

Die Kommission stellt fest, dass in den meisten Bundesländern Inhaber ausschließlicher Lizenzen im Internet Sportwetten anbieten und sich damit eines Mediums bedienen, das die Teilnahme erheblich vereinfacht, da das Angebot jederzeit zugänglich ist. Ferner stellt die Kommission fest, dass die Teilnahme an Sportwetten auch dadurch gefördert wurde, dass die Wettbüros für die Öffentlichkeit besser zugänglich wurden; so wurde beispielsweise innerhalb eines Fußballstadions ein Büro für Sportwetten eröffnet. Die neuen Internetdienste, leichter zugängliche Wettbüros und die Tatsache, dass in den letzten Jahren ständig eine ganze Reihe neuer Spiele von Lizenznehmern eingeführt wurde (z. B. Lotto am Samstag, Lotto am Mittwoch und Super 6), weisen darauf hin, dass staatliche Betreiber in Deutschland versuchen, ihren Markt auf neue Verbrauchergruppen auszudehnen anstatt einer solchen Ausweitung entgegenzuwirken, wie es in den politischen Zielen der Gesetzesmotive zu § 284 StGB (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8587) nachzulesen ist.

Die Kommission stellt fest, dass die deutschen Anbieter (Inhaber ausschließlicher Lizenzen) erhebliche Mittel in die Werbung investieren. Nach Angaben der Nielsen Media Research GmbH investierten deutsche Glücksspielanbieter 52 Mio. Euro in die Werbung (Ankauf von Werbeplätzen), von denen 8,5 Mio. Euro auf Sportwetten entfielen. Darüber hinaus gibt es auch noch Werbeausgaben, die nicht von der Studie der Nielsen GmbH erfasst wurden, wie insbesondere das Sponsoring zur Förderung von Sportwetten oder die Imagepflege des Unternehmens bei den Endverbrauchern. Im Rahmen der verbraucherorientierten kommerziellen Kommunikation gibt es auch noch andere Maßnahmen, wie beispielsweise die Werbung und Verkaufsförderung in Verkaufsstellen.

Im Hinblick auf den Verbraucherschutz hat der Gerichtshof festgestellt, dass, soweit die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, auf die öffentliche Ordnung berufen, um die in Rede stehenden Maßnahmen zu rechtfertigen (vgl. Urteil in der Rechtssache C243/01, Gambelli u. a., Randnr. 69).

Angesichts dieser Sachlage zweifelt die Kommission daran, dass die deutschen Behörden das Argument des Verbraucherschutzes und der Verhinderung einer Ausbreitung der Spielsucht im Hinblick auf § 284 Abs. 1 und Abs. 4 StGB aufrechterhalten können.

C) Verhinderung von Verbrechen und Geldwäsche

Was die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Spielablaufs durch staatliche Kontrolle und die Vorbeugung von Wirtschaftsverbrechen und Geldwäsche angeht, so hat die Kommission keine zulässigen Rechtfertigungsgründe dafür feststellen können, dass der deutsche Gesetzgeber es für notwendig hält, alle grenzüberschreitenden Glücksspiele zu beschränken, einschließlich derer, die von zugelassenen Dienstleistern angeboten werden, die rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind und dort entsprechenden Kontrollen unterliegen. Eine derartige denkbare Rechtfertigung erscheint umso weniger gegeben als die Mitgliedstaaten gemäß Art. 12 der Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (91/308/EWG), geändert durch die Richtlinien 2001/79/EG und ersetzt durch 2005/60/EG, dazu verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie auf Berufe und Unternehmenskategorien angewendet werden, die besonders geeignet sind, für Zwecke der Geldwäsche genutzt zu werden. Daraus folgt, dass Anbieter von Glücksspielen bereits aufgrund der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 91/308 heutiger Fassung verpflichtet sein können, verdächtige Aktivitäten ihren nationalen, für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständigen Behörden zu melden. Solche Anbieter können außerdem bereits in ihrem Sitzstaat anderen Gesetzen, Verordnungen oder Verhaltenskodizes unterworfen sein, die spezifische Kontrollen vorsehen, um andere Formen von Wirtschaftsstraftaten zu verhindern.

Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Beschränkungen nach § 284 Abs. 1 und Abs. 4 StGB mit diesen Argumenten nicht zu rechtfertigen sind und jedenfalls unverhältnismäßig sind.

4. Schlussfolgerungen

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gelangt daher zu der Auffassung, dass Deutschland durch die Beschränkung der Veranstaltung und der Bewerbung von öffentlichen Glücksspielen sowie durch die Bestimmung, dass Einrichtungen für solche Glücksspiele nur mit behördlicher Genehmigung bereitgestellt werden dürfen (§ 284 Abs. 1 bis 4 StGB), gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 49 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verstoßen hat.

Die Kommission fordert Ihre Regierung gemäß Artikel 226 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf, sich binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens hierzu zu äußern.

Die Kommission behält sich das Recht vor, nach Eingang der Äußerungen oder falls innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 226 abzugeben.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission

Charlie McCREEVY
Mitglied der Kommission

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

FÜR DIE RICHTIGKEIT
Für die Generalsekretär,

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei

Anlage 4

Vertragsverletzungsverfahren

Antwort (Mitteilung) der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 12. Juni 2006

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 Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648)

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

1. Strafbewehrtes Verbot unerlaubten Glücksspiels und der Werbung dafür

Der EuGH hat in der Rechtssache Gambelli anerkannt, dass eine nationale Regelung mit – strafbewehrten – Verboten der Erbringung bestimmter Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sportwetten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung 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 beitragen (EuGH-Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01, Gambelli, Randnr. 67). Es sei jedoch Sache des nationalen Gerichts zu prüfen, ob die nationale Regelung angesichts ihrer konkreten Anwendungsmodalitäten 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 Wettsucht, 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 Wettsucht 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 Wettsucht für ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das ein staatliches Wettmonopol und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettwesens rechtfertigt. Zur Verwirklichung dieses Ziels hält das Gericht insbesondere eine Begrenzung der Werbung, verbesserte Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, 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 Betrugsvorbeugung 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 Bundesverfassungsgericht, 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 Wettsucht 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 Wettsucht 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 Läärä 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 Läärä 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, Läärä 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 Wettsucht 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 verfügten 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 Betrugsvorbeugung 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.

Anlage 5

Vertragsverletzungsverfahren

Ergänzendes Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom März 2007 (ohne Tag)

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, den

SG-Greffe(2006)D/

STÄNDIGE VERTRETUNG DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
BEI DER EUROPÄISCHEN UNION
Rue J. de Lalaing, 8-14
1040 - BRÜSSEL

Betreff: Ergänzendes Aufforderungsschreiben
Vertragsverletzung-Nr. 2003/4350

Hiermit gestattet sich das Generalsekretariat, Sie zu bitten, das beigefügte Schreiben an den Bundesminister des Auswärtigen weiterzuleiten.

Für die Generalsekretärin,

Karl VON KEMPIS

Anlage: K(2006)

Europäische Kommission - Büro: BERL 08/298, B-1049 Brüssel – Belgien
Telefon: Durchwahl: 00-32 (0) 2 296.93.35. Zentrale: 00-32 (0) 2 299.11.11.
Telefax: 00-32-(0) 2 296.66.55
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/index_fr.htm

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den

2003/4350
K(2006)

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

nach unserem ersten Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (Ref. SG(2006)D/201648) möchte ich Sie erneut auf Einschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufmerksam gemacht haben, die in Deutschland derzeit auf dem Gebiet der Sportwetten bestehen.

I. SACHVERHALT

1. Zwischen 2003 und 2006 haben verschiedene in anderen Mitgliedstaaten ansässige und dort zugelassene Anbieter von Glücksspielen, die ihre Dienstleistungen in Deutschland anbieten wollten, bei der Kommission Beschwerde erhoben, da sich nach § 284 Strafgesetzbuch (nachfolgend StGB) jeder strafbar macht, der ohne behördliche Erlaubnis öffentlich Glücksspiele bewirbt, veranstaltet oder hält. Auf diesem Wege hat die Kommission erfahren, dass in anderen Mitgliedstaaten ansässige zugelassene Anbieter strafrechtlich verfolgt werden können, wenn ihnen durch das zuständige Bundesland keine entsprechende Konzession erteilt wurde.

2. Am 10. April 2006 übermittelte die Kommission den deutschen Behörden ein Aufforderungsschreiben. Darin vertrat sie den Standpunkt, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Beschränkung der Veranstaltung und der Bewerbung von öffentlichen Glücksspielen sowie durch die Bestimmung, dass Einrichtungen für solche Glücksspiele nur mit behördlicher Erlaubnis bereitgestellt werden dürfen, (§ 284 Abs. 1 bis 4 StGB) gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 49 EGV verstößt. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass § 284 Abs. 1 StGB insofern die Rechte aus Artikel 49 EGV beschränkt, als nach dieser Vorschrift eine Konzession durch ein Bundesland erforderlich ist und nur einer Landesgesellschaft oder einer privatrechtlichen Gesellschaft erteilt wird, die sich entweder ganz in der Hand des betreffenden Bundeslandes befindet oder von diesem kontrolliert wird, und Zulassungen durch andere Mitgliedstaaten nicht akzeptiert werden. Weiter schränkt § 284 Abs. 4 StGB die Rechte aus Artikel 49 EGV insofern ein, als diese Vorschrift das Vermarkten und Bewerben von

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
D - 10117 Berlin

Europäische Kommission, B-1049 Brüssel – Belgien
Telefon: 00 32 (0) 2 299.11.11

Glücksspielen durch zugelassene, in anderen Mitgliedstaaten ansässige Anbieter unter Strafe stellt.

3. In den finanziellen Interessen eines Mitgliedstaates und der Finanzierung gemeinnütziger Zwecke sieht die Kommission keine zulässige Rechtfertigung der von § 284 StGB ausgehenden Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit. Auch das Argument des Verbraucherschutzes und der Verhinderung einer Ausbreitung der Spielsucht kann nach Ansicht der Kommission in diesem Zusammenhang nur bedingt geltend gemacht werden, da die deutschen Behörden die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien teilzunehmen. Schließlich lehnte die Kommission das zur Rechtfertigung vorgetragene Argument der Prävention von Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche als unzulässig ab, da in anderen Mitgliedstaaten ansässige zugelassene Anbieter von Glücksspielen Kontrollen unterzogen werden und auch die EU Rechtsvorschriften zur Geldwäsche verabschiedet hat.

4. In ihrer Antwort vom 12. Juni 2006 auf das Aufforderungsschreiben wird von den deutschen Behörden (AZ.Wi 424.27, SG/CdC(2006)A/4627) erstmals festgestellt, dass § 284 StGB keine Anwendung findet, wenn eine offizielle Zulassung erteilt wurde und dass eine solche Zulassung derzeit durch die Gesetze der Bundesländer geregelt wird. Den deutschen Behörden zufolge kann „eine unverhältnismäßige Beschränkung des Artikels 49 EGV [...] aber nicht durch § 284 StGB selbst, sondern allenfalls durch die konkrete Ausgestaltung der Regelungen zur Gewährung entsprechender behördlicher Genehmigungen erfolgen." Unter Punkt 3 ihrer Antwort verweisen die deutschen Behörden auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01), das einige Tage vor Übermittlung des Aufforderungsschreibens der Kommission erging und darin nicht berücksichtigt wurde. Das Bundesverfassungsgericht hält die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht für ein besonders wichtiges Ziel des Gemeinwohls, das ein staatliches Wettmonopol und die Begrenzung des Wettwesens rechtfertigt. Nach diesem Urteil sind die nationalen Gesetzgeber verpflichtet, das Sportwettenrecht bis zum 31.12.2007 neu zu regeln, um die Vorschriftenlage mit dem Grundgesetz und dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen.

5. Nach Ansicht der deutschen Behörden bezwecken § 284 StGB, der sich auf das Glücksspiel generell bezieht und nicht auf den Bereich der Sportwetten beschränkt ist, und der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, auf dessen Grundlage die Konzessionen erteilt werden, vorrangig die Bekämpfung der Spielsucht und die Verhinderung der Ausnutzung des Spieltriebs. Vor diesem Hintergrund kommen die deutschen Behörden zu dem Schluss, dass § 284 StGB keine unverhältnismäßige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellt, da diese Vorschrift dem Zweck dient, eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern, und ersuchen die Kommission, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen oder zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung des Sportwettenrechts ruhen zu lassen.

6. Da sich die Kommission weder auf die landesgesetzlichen Regelungen für die Erteilung der Erlaubnisse für Sportwetten noch auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 und andere relevante Fragen bezog, sollte dieses ergänzende Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet werden.

2. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

7. In § 284 StGB heißt es:

(1) Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereit stellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

(2) Als öffentlich veranstaltet gelten auch Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften, in denen Glücksspiele gewohnheitsmäßig veranstaltet werden.

(3) Wer in den Fällen des Absatzes 1

1. gewerbsmäßig oder

2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, wird mit Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 5 Jahren bestraft.

(4) Wer für ein öffentliches Glücksspiel (Absätze 1 und 2) wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

8. § 284 StGB betrifft Glücksspiel im Allgemeinen und ist nicht auf Sportwetten beschränkt. Die Vorschrift tritt nicht in Kraft, wenn von der zuständigen Stelle für die Veranstaltung eine behördliche Erlaubnis erteilt worden ist; dies betrifft in erster Linie die Länderbehörden, da der Spielsektor vorrangig durch die landesgesetzlichen Vorschriften der Bundesländer geregelt ist. Dies führt zwar zu einer komplexen Gesetzgebungssituation, aber in den einzelnen Bundesländern ist die Rechtslage hinsichtlich der Erteilung von Erlaubnissen sehr ähnlich, da der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (im Folgenden LottStV), der in allen Ländern am 1. Juli 2004 in Kraft trat, einen gemeinsamen Rahmen für die Durchführung von Lotterien und Sportwetten geschaffen und die Bestimmungen für die Erteilung von Erlaubnissen harmonisiert hat. Der LottStV wurde von jedem Bundesland per Gesetz genehmigt[1].

---

[1] Baden-Württemberg, Gesetz über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen vom 14.12.2004 (GBl. 2004, S. 894), Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (AGLottStV), 28.7.2005 (GBl. S. 586), Bayern, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland – BayAGLottStV – 23.11.2004 (GVBl. S. 442), Berlin, Ausführungsgesetz zum Lotteriestaatsvertrag (AGLottStV), 7.9.2005 (GVBl. Seite 469), Bremen, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags im Lotteriewesen, 15.6.2004 (GBl. Seite 291), Hamburg, Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen, 27.4.2004, Hessen, Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, 22.7.2004, (GVBl. I S. 214), Nordrhein-Westfalen, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland, 16.11.2004 (GVBl. S. 686), Rheinland-Pfalz, Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel (Landesgesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen, 14.6.2004, GVBl. S. 322), Sachsen, Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, 9.6.2004 (GVBl. S. 186), Sachsen-Anhalt, Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, 22.12.2004 (GVBl. S. 846), zuletzt geändert am 5.12.2005 (GVBl. S. 715), Schleswig-Holstein, Gesetz zum Staatsvertrag im Lotteriewesen, 18. Juni 2004 (GVBl. S. 169), Thüringen, Thüringer Gesetz zu dem Staatsvertrag zum

Nach § 5 Abs. 2 und 4 LottStV 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.

§ 5 LottStV lautet:

„(1) Die Länder haben im Rahmen der Zielsetzungen des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen.

(2) Auf gesetzlicher Grundlage können die Länder diese Aufgabe selbst, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen.

(3) Den in Absatz 2 Genannten ist ein Tätigwerden als Veranstalter oder Durchführer (§ 8 Absatz 2) nur in dem Land gestattet, in dem sie ihre Aufgaben nach Absatz 2 wahrnehmen. Sie dürfen Glücksspiele nur in diesem Land vertreiben oder vertreiben lassen. In einem anderen Land dürfen sie Glücksspiele nur mit Zustimmung dieses Landes veranstalten oder durchführen. Auf die Erteilung der Zustimmung besteht kein Rechtsanspruch.

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

§ 6 LottStV lautet:

„(1) Wer außerhalb des Anwendungsbereichs des § 5 Absatz 2 eine Lotterie öffentlich veranstalten will, bedarf einer Erlaubnis. Über die Erteilung der Erlaubnis entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen.

Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

1. der Veranstaltung keine Versagungsgründe nach § 7 entgegenstehen,

2. die in § 8, § 9 Abs. 1 und 2 und § 10 Absatz 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 Werbeeffekt 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 3 Nummer 3 gilt nicht für Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens.

Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen, 8.3.2004.

(2) Erlaubnisse werden von der zuständigen Behörde für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebiets erteilt. Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan in mehreren Ländern veranstaltet werden, darf sie nur im Einvernehmen mit den Ländern erlaubt werden, in denen die Lotterie veranstaltet werden soll (...).

(3) Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan in mehreren Ländern veranstaltet werden, kann abweichend von Absatz 2 Satz 1 das Land, in dem der Veranstalter seinen Sitz hat, eine Erlaubnis auch mit Wirkung für die Länder erteilen, die hierzu ermächtigt haben."

9. Laut LottStV und den landesgesetzlichen Vorschriften für Lotterien und Sportwetten sind zur gewerblichen Durchführung von Glücksspielen nur die Länder selbst oder juristische Personen des öffentlichen Rechts oder privatrechtliche Gesellschaften, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt ist, befugt. Private Betreiber gewerblicher Lotterien und Sportwetten erhalten keine Erlaubnis; einzige Ausnahme sind Konzessionen für Wettunternehmen der ehemaligen DDR, deren Gültigkeit auch nicht mehr unumstritten ist. Lotto, (Fußball-)Toto und Oddset-Sportwetten sind für den deutschen Lotto/Totoblock vorbehalten. Die Tatsache, dass ein ausländischer Betreiber, der in Deutschland seine Dienste anbietet, über eine ausländische Konzession verfügt bzw. die ausländischen Glücksspielbestimmungen erfüllt, wird für die Durchführung von Glücksspielen in Deutschland nicht als relevant betrachtet[2].

10. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Sportwetten, die auf Länderebene für die Erteilung der Erlaubnisse gelten, können wie folgt beschrieben werden: In den Bundesländern Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin können private Anbieter keine Erlaubnis erhalten, da in diesen Bundesländern nur das Bundesland selbst solche Veranstaltungen anbieten darf.

Im Saarland verfügt aufgrund von § 1 des Gesetzes Nr. 249 über die Veranstaltung von Sportwetten im Saarland vom 8. Juni 1951 (Amtsblatt 1951, 804 – zuletzt geändert durch des Gesetz vom 15. Februar 2006, Amtsblatt S. 474, 530) das Land über das Alleinrecht zur Veranstaltung von Sportwetten[3]. Gemäß § 2 Abs. 1 dieses Gesetzes werden Sportwetten von einem öffentlichen Wettunternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung des Staates veranstaltet; der Betrieb des Unternehmens wird der Saarland-Sporttoto GmbH übertragen[4].

---

2 S.. z. B. Entscheidungen des BGH (14.3.2002, I ZR 279/99, Sportwetten III; Intertops), BVerwG (5.2.2004, 6 B 10.04) and BayObLG (26.11.2003, 5 St RR 289/03).

3 "Dieses Gesetz gilt für alle Sportwetten (...) Das Alleinrecht zur Veranstaltung bleibt dem Staat vorbehalten".

4 „Im Saarland wird unter Mehrheitsbeteiligung des Staates ein öffentliches Wettunternehmen errichtet. Der Betrieb des Wettunternehmens wird der Saarland-Sporttoto GmbH übertragen, der als zweiter Gesellschafter der Landessportverband für das Saarland angehört".

Nach § 3 Abs. 2 des Glückspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 22.12.2004 kann nur ein Unternehmen zugelassen werden, das sich ganz im Besitz des Landes befindet[5].

Nach § 1 des Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetzes vom 3. Februar 2000 ist zur Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten ausschließlich das Land befugt[6].

Nach § 1 des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) vom 7. Juni 1974 ist die „Deutsche Klassenlotterie Berlin" eine „rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (...)".

11. Andere Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) formulieren in ihren Gesetzen zwar keinen solchen generellen Ausschluss privater Anbieter, verlangen aber, dass privatrechtlich organisierte Anbieter juristische Personen sein müssen, die sich überwiegend im Besitz oder unter der Kontrolle des jeweiligen Landes befinden Anbieter, die sich ganz oder überwiegend in privatem Besitz befinden, erhalten damit auch in diesen Ländern nicht die erforderliche Lizenz oder Erlaubnis.

In Baden-Württemberg lautet § 2 Abs. 4 des Gesetzes über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen vom 14.12.2004 (GVBl. S. 894) wie folgt: „Über die Veranstaltung staatlicher Glückspiele entscheidet das Finanzministerium. Die Entscheidung des Finanzministeriums über die Veranstaltung neuer Glücksspiele bedarf der Zustimmung des Landtags. Das Finanzministerium kann eine juristische Person des privaten Rechts, an der das Land unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt ist, mit der Durchführung der durch das Land veranstalteten Glücksspiele beauftragen."

In Bayern haben § 2 Abs. 4 und 5 des Staatslotteriegesetzes (BayStaatslotteriegesetz) vom 29. April 1999 (GVBl. 1999, 226), zuletzt geändert am 24.4.2001 (GVBl. 2001, 140) folgenden Wortlaut: „(4) Die Durchführung der Glücksspiele obliegt der Staatlichen Lotterieverwaltung. Die Staatliche Lotterieverwaltung ist eine Staatliche Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen. (5) Die Staatliche Lotterieverwaltung kann mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen die Durchführung von Glücksspielen auf eine juristische Person des Privatrechts übertragen."

In Niedersachsen kann der Veranstalter von Sportwetten und Lotterien (mit der Ausnahme von Lotterien, die vom Land veranstaltet werden) auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 und 2 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotterie- und Wettwesen vom 21. Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 289, zuletzt geändert am 15.12.2005, GVBl. S. 426 und 664) nur dann eine Konzession erhalten, wenn das Land mittelbar oder unmittelbar

---

5 GVBl. LSA 2004, S. 846, zuletzt geändert am 5.12.2005, GVBl. LSA 2005, S. 715: „(2) Eine Zulassung nach Absatz 1 darf nur einem Unternehmen erteilt werden, dessen sämtliche Anteile dem Land gehören. (....)".

6 GVBl. GVBl. 2000, S. 15, zuletzt geändert am 10.3.2005 (GVBl. S. 58): "Zur Veranstaltung von Zahlenlotterien und Sportwetten ist ausschliesslich das Land befugt. Es kann ferner andere Lotterien veranstalten. Zu den Lotterien und Sportwetten können Zusatzlotterien veranstaltet werden."

beteiligt ist und die anderen Beteiligten juristische Personen des öffentlichen Rechts sind (Gesellschaft/Wettunternehmen)[7]

In Nordrhein-Westfalen kann das Land gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Ausspielungen durch das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2005 (GV.NRW.2005 S. 948)[8] die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen einer privatrechtlichen Gesellschaft übertragen, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind[9]. Laut § 1 Abs. 1 des Sportwettengesetzes vom 3. Mai 1955 (GV.NRW.1955, 84) kann die Landesregierung eine Zulassung für Sportwetten nur juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder juristischen Personen des privaten Rechts erteilen, deren Anteile überwiegend juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören[10].

Gemäß § 4 Abs. 1 Ziffer 1 Buchstabe b) des Gesetzes über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg vom 13. Juli 1994 darf eine Erlaubnis „nur erteilt werden, wenn der Veranstalter a) ... b) keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt." Laut § 4 Abs. 3 des gleichen Gesetzes darf „(3) eine Erlaubnis nach Absatz 2 [...] nur einer juristischen Person des privaten Rechts erteilt werden, deren Anteile dem Land Brandenburg gehören".

§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über Wetten und Lotterien des Landes Bremen[11] lautet wie folgt: „Dieses Gesetz gilt für die Veranstaltung von Wetten, Lotterien und Ausspielungen durch das Land Bremen selbst, durch juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, in den juristische Personen des öffentlichen Rechts

---

7 „§ 3 Konzession, Wettunternehmen.

(1) Das Veranstalten öffentlicher Wetten über die Ziehung von Zahlen (Zahlenlotto) oder den Ausgang sportlicher Wettkämpfe (Sportwetten), Lotterien oder Ausspielungen kann von der zuständigen Behörde durch Erteilung einer Konzession zugelassen werden.

(2) Eine Konzession darf nur einer Gesellschaft (Wettunternehmen) erteilt werden, an der das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist und deren andere Beteiligte entweder juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Zusammenschlüsse oder Gesellschaften solcher Personen sind oder die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes 1996 erfüllen."

8 Diese Gesetz gilt laut § 1 Absatz 2 Satz Nr. 2 nicht für Sportwetten.

9 "Die Aufgabe, für das Land Nordrhein-Westfalen Lotterien und Ausspielungen zu veranstalten und durchführen, wird gemäss § 5 Abs. 1 und 2 i.V. mit § 15 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland – Lotteriestaatsvertrag – LoStV) vom 22. Juni 2004 (GV.NRW.S. 315) einer privatrechtlichen Gesellschaft übertragen, an der eine oder mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar massgeblich beteiligt sind. Zuständig für die Übertragung nach Satz 1 ist das Innenministerium."

10 „Die Landesregierung kann Wettunternehmen für sportliche Wettkämpfe zulassen. Träger des Wettunternehmens kann nur eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine juristische Person des privaten Rechts sein, deren Anteile überwiegend juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören."

11 Gesetz über Wetten und Lotterien in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2004 (Brem. GBl. S. 425). GBl. S. 425).

unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind (§5 Abs. 2 des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland)."

Gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 3. November 1998 (GVBl. 406, 226), zuletzt geändert am 13.12.2002 (GVBl. I, S. 797) ist das Land Hessen "allein befugt, innerhalb seines Staatsgebietes Sportwetten zu veranstalten (...)." Laut § 1 Abs. 4 kann das Land Hessen eine juristische Person des Privatrechts mit der Durchführung von Sportwetten und Lotterien beauftragen[12].

In Mecklenburg-Vorpommern ist für die Durchführung einer öffentlichen Lotterie eine Erlaubnis erforderlich. diese wird nur erteilt, wenn der Veranstalter keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt[13]

Der Freistaat Sachsen veranstaltet Sportwetten, kann damit aber eine juristische Person des Privatrechts beauftragen[14].

12. Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass Sportwetten in Deutschland nicht von privaten Anbietern veranstaltet werden können; Rheinland-Pfalz kann auf der Grundlage von § 16 Abs.1 Unterabs.2 LottStV einem betrauten Unternehmen eine Konzession verleihen (§ 2 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen (Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel) vom 14. Juni 2004[15]). In Rheinland-Pfalz betreibt ein privates Unternehmen ohne bedeutende staatliche Beteiligung derzeit die Lotterie im Rahmen einer staatlichen Konzession. Anders ausgedrückt hat in Rheinland-Pfalz ein privates Unternehmen ein Glücksspielmonopol inne. Die Erlaubnis für einen privaten Lotterie- und Sportwettenbetreiber in Rheinland-Pfalz ist *de facto* diskriminierend, da die Erlaubnis ohne eine öffentliche Ausschreibung erteilt wurde (s. Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, Rndnr. 59 bis 64).

---

12 „Mit der Durchführung der vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien kann eine juristische Person des Privatrechts beauftragt werden."

13 §§ 3 and 4 (2) b) of the Gesetz über Lotterien und Tombolen in Mecklenburg-Vorpommern vom 24. Oktober 2001 (GVOBl. S.401/GS M.-V. Gl. Nr. 2186-3).

14 S. § 1 des Gesetzes über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Oktober 1998 (SächsGVBl. S. 598), zuletzt geändert am 12.3.2002 (GVBl. page 111): "(1) Der Freistaat Sachsen veranstaltet 1. Sportwetten, 2. Zahlenlotterien, 3. Losbrieflotterien. (2) Mit der Durchführung kann eine juristische Person des Privatrechts beauftragt werden".

15 "§ 2

(1) Gemäß § 16 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland kann das Land Rheinland-Pfalz seine Aufgabe nach § 5 Abs. 1 des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland durch ein betrautes Unternehmen wahrnehmen.

(2) Die Betrauung erfolgt durch die Vergabe einer Konzession. Es besteht kein Anspruch auf die Vergabe einer Konzession."

13. In den Bundesländern bieten die Inhaber ausschließlicher Lizenzen normalerweise die üblichen TOTO-Ergebniswetten an, bei denen die Spieler auf die Ergebnisse von 13 Spielen wetten (1-0-2-Wette) und die Gewinnquoten feststehen. Die meisten, wenn auch nicht alle Lizenzinhaber bieten zudem moderne Tagessportwetten mit festen Gewinnchancen an, bei denen der Spieler gegen einen Buchmacher antritt (Top-Wette und Kombi-Wette). Diese Spiele gibt es in Deutschland seit 1999.

14. Personen unter 18 Jahren dürfen in Deutschland an Online-Sportwetten grundsätzlich nicht teilnehmen. Gemäß § 4 Abs. 2 LottStV ist die „Teilnahme von Minderjährigen [...] unzulässig". Glücksspiele per Internet sind dagegen zugelassen. Gemäß § 7(2)(2) LottStV darf „eine Erlaubnis [...] insbesondere nicht erteilt werden, wenn 1. (...) oder 2. eine interaktive Teilnahme in Medien, insbesondere im Internet, mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird". ... Daraus ergibt sich, dass Glücksspiele per Internet - mit Ausnahme interaktiver Spiele mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe - in Deutschland zulässig sind.

15. Nach Artikel 49 EGV sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verboten.

Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs

Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs ergeben sich in zweifacher Hinsicht: Erstens wird in Deutschland die Bereitstellung von Glücksspieldiensten durch in anderen Mitgliedstaaten zugelassene Anbieter untersagt, und zweitens ist deshalb in Deutschland auch die Werbung für diese Glücksspiele verboten (§ 284 Abs. 1 bzw. 4 StGB in Verbindung mit den Bestimmungen von § 5 Abs. 2 LottStV und den oben aufgeführten Bestimmungen der landesgesetzlichen Vorschriften der Bundesländer über die Erteilung der Erlaubnisse).

A. Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen

16. Der Kommission wurde mitgeteilt, dass eine Reihe in anderen Mitgliedstaaten ansässiger und zugelassener Anbieter von Glücksspielen daran gehindert werden, ihre Dienstleistungen in Deutschland anzubieten. Die Kommission hat ferner erfahren, dass in verschiedenen deutschen Bundesländern aufgrund von § 284 StGB gegen in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistungserbringer Gerichtsverfahren eingeleitet worden sind.

17. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften schreibt Artikel 49 EGV die Aufhebung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit vor. Alle Maßnahmen, die die Ausübung solcher Freiheiten unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen, müssen als derartige Beschränkungen angesehen werden (EuGH, Urteil vom 15. Januar 2002, Rs. C-439/99, Kommission gegen Italien, Slg. 2002, I-00305, Randnr. 22; siehe zu diesem Zweck im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit auch das Urteil des EuGH in der Rs. C-205/99 Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 21).

18. Der Gerichtshof hat im Hinblick auf Sportwetten entschieden, dass Artikel 49 EGV auch Dienstleistungen erfasst, die ein Leistungserbringer mit Sitz in einem Mitgliedstaat über das Internet oder über Telefon – d.h. ohne Ortswechsel - in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Leistungsempfängern anbietet, so dass jede Beschränkung dieser

Tätigkeiten eine Beschränkung der freien Erbringung von Dienstleistungen durch einen solchen Leistungserbringer darstellt (vgl. Urteil in der Rechtssache C-243/01, *Gambelli u.a.*, Randnr. 53 und 54).

In seinem Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80, Webb, Slg. 1981, S. 3305 Randnr. 20 hat der Gerichtshof Folgendes entschieden.

„Dies ginge jedoch dann über das angestrebte Ziel hinaus, wenn die Anforderungen, von denen die Erteilung einer Genehmigung abhängt, zu einer bloßen Wiederholung der Nachweise und Sicherheiten führen würde, die im Staat der Niederlassung verlangt werden. Die Beachtung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs verlangt zum einen, dass der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht werden soll, bei der Prüfung der Anträge auf Genehmigung und bei der Genehmigungserteilung in keiner Weise nach der Staatsangehörigkeit oder dem Niederlassungsort des Leistungserbringers unterscheidet, und zum anderen, dass er die Nachweise und Sicherheiten berücksichtigt, die der Leistungserbringer bereits für die Ausübung seiner Tätigkeit im Mitgliedstaat der Niederlassung beigebracht hat."

In seinem Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90, Säger, Slg. 1991, S. I-04221, Randnr. 12, 13 und 15 hat sich der Gerichtshof wie folgt geäußert.

„Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 59 EWG-Vertrag [jetzt Artikel 49] nicht nur die Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen des Dienstleistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen – selbst wenn sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistende wie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gelten – verlangt, wenn sie geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern.

Insbesondere darf ein Mitgliedstaat die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen abhängig machen, die für eine Niederlassung gelten und damit den Bestimmungen des EWG-Vertrags, deren Ziel es gerade ist, die Dienstleistungsfreiheit zu gewähren, jede praktische Wirksamkeit nehmen. Eine solche Beschränkung ist erst recht unzulässig, wenn - wie im vorliegenden Fall - die Dienstleistung anders als in dem in Artikel 60 Absatz 3 EWG-Vertrag geregelten Fall erbracht wird, ohne dass sich der Dienstleistende in das Gebiet des Mitgliedstaats zu begeben braucht, in dem die Leistung erbracht wird.

(...) Jedoch darf der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des Vertrags nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und die für alle im Hoheitsgebiet des Bestimmungsstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten, und zwar nur insoweit, als dem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften Rechnung getragen ist, denen der Leistungserbringer in dem Staat unterliegt, in dem er ansässig ist. Diese Anforderungen müssen insbesondere sachlich geboten sein, um die Einhaltung der Berufsregelungen und den Schutz der Empfänger von Dienstleistungen zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zum Erreichen dieser Ziele erforderlich ist (...)."

In seinem Urteil vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-355/98, Kommission gegen Belgien, Slg. 2000, S. I-01221, Randnr. 37 und 38 hat der Gerichtshof Folgendes bestätigt.

„Der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des Vertrages darf nämlich nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten, soweit dieses Interesse nicht durch die Vorschriften geschützt wird, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist (Urteil in der Rechtssache 279/80, Webb, Slg. 1981, 3305, Randnr. 17).

Indem es verlangt, dass alle Unternehmen dieselben Voraussetzungen erfüllen, um eine vorherige Genehmigung oder Zulassung zu erhalten, macht es das belgische Recht jedoch unmöglich, den Verpflichtungen Rechnung zu tragen, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist."

19. Die Anforderung einer von der Landesbehörde erteilten Erlaubnis in Verbindung mit den landesgesetzlichen Bestimmungen, die die Erteilung einer solchen Erlaubnis ausschließen und es darüber hinaus rechtlich unmöglich machen, dass ein Diensteanbieter aus einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen in Deutschland erbringt, und die Tatsache, dass laut § 5 Abs. 2 LottStV und den oben genannten landesgesetzlichen Bestimmungen allein das Land oder privatrechtliche Gesellschaften, die sich überwiegend im Besitz oder unter der Kontrolle des betreffenden Bundeslandes befinden, die erforderliche Lizenz bzw. Erlaubnis erhalten können, behindern die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 15. Januar 2002, Rs. C-439/99, Kommission gegen Italien, Slg. 2002, S. I-305, Randnr. 36). § 284 Abs. 1 StGB sieht strafrechtliche Sanktionen gegen Anbieter vor, die diese Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs im Zusammenhang mit Sportwetten missachten, und ergänzt und verstärkt somit die Beschränkungen des im Artikel 49 EGV garantierten freien Dienstleistungsverkehrs.

Auch wenn das Strafrecht vom Grundsatz her eine Angelegenheit ist, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, hat der Gerichtshof konsistent festgeschrieben, dass das Gemeinschaftsrecht bestimmte Begrenzungen ihrer Befugnisse vorsieht und diese Rechtsvorschriften die vom Gemeinschaftsrecht garantierten Grundfreiheiten nicht einschränken dürfen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat außerdem klar gestellt, dass ein Mitgliedstaat keine strafrechtlichen Sanktionen für die Nichterfüllung einer ordnungsrechtlichen Formalität verhängen darf, wenn eine derartige Erfüllung vom betreffenden Mitgliedstaat im Rahmen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht verweigert oder unmöglich gemacht wurde. Artikel 49 des Vertrags ist so auszulegen, dass er nationale Vorschriften wie § 284 StGB ausschließt, die strafrechtliche Sanktionen für Personen vorsehen, die die Tätigkeit der Annahme von Wetten ohne eine im nationalen Recht vorgesehene Lizenz betreiben, wenn es diesen Personen unmöglich ist, in den Besitz derartiger Lizenzen oder Erlaubnisse zu gelangen, weil ein Mitgliedstaat im Rahmen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht diesen Personen die Lizenz oder Erlaubnis verweigert hat (s. Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, Rndnr. 68, 69 und 71).

B. Werbung für Glücksspiele

20. Der Kommission wurde mitgeteilt, dass eine Reihe in anderen Mitgliedstaaten ansässiger, zugelassener Anbieter von Sportwetten daran gehindert werden, für ihre Dienstleistungen in Deutschland zu werben. Nach den Erkenntnissen der Kommission sind aufgrund der Bestimmung des § 284 Abs. 4 StGB eine Reihe von Strafverfahren gegen in anderen Mitgliedstaaten ansässige Leistungserbringer und gegen in Deutschland ansässige Medienbetreiber eingeleitet worden.

21. Einschränkende Maßnahmen, die die Veröffentlichung von Werbung für Glücksspiele verbieten, die von Sportwettenbetreibern angeboten werden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig und zugelassen sind, behindern eindeutig den Export von Medienverkaufsdiensten durch die deutsche Presse und andere Medien. Der Gerichtshof hat mehrfach entschieden, dass ein Unternehmen, das die Vorschriften in seinem Niederlassungsmitgliedstaat einhält, sich beim Erbringen von Dienstleistungen für in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Empfänger auf die Dienstleistungsfreiheit berufen kann. Dabei hat der Gerichtshof betont, dass dies insbesondere dann gilt, wenn ein Mitgliedstaat das Recht der in seinem Gebiet niedergelassenen Presseunternehmen beschränkt, in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Inserenten Anzeigenraum in ihren Veröffentlichungen anzubieten (s. Urteil vom 8. März 2001, Rs. C-405/98, *Gourmet*, Slg. 2001, I-1795, Randnr. 37 und 38).

22. Die restriktiven Maßnahmen beschränken die Möglichkeit der Anbieter von Werbedienstleistungen aus der EU, ihre Leistungen in Deutschland zu erbringen, und somit auch die Werbeleistungen in anderen Mitgliedstaaten ansässiger Glücksspielanbieter für die deutsche Öffentlichkeit.

23. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof des Weiteren entschieden hat, dass eine Maßnahme wie z.B. ein Werbeverbot auch dann, wenn sie keinen diskriminierenden Charakter hat, das grenzüberschreitende Angebot von Anzeigenraum in Wirtschaftszweigen mit grenzüberschreitender Dimension in besonderer Weise beeinträchtigt und daher eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 49 EGV darstellt (vgl. Rs. C-405/98, *Gourmet*, a.a.O., Randnr. 39 und Rs. C-384/93 *Alpine Investments*, Slg. 1995, I-1141, Randnr. 35). Dies ist der Fall bei Sportwetten.

24. Deshalb stellt § 284 Abs. 4 StGB über die Werbung in Verbindung mit § 5 Abs. 2 LottStV und den oben genannten landesgesetzlichen Vorschriften der Bundesländer über die Erteilung der Erlaubnisse nach Ansicht der Kommission eine ergänzende und erschwerende Beschränkung von Artikel 49 des Vertrags dar.

3. BEGRÜNDUNG DER BESCHRÄNKUNGEN

25. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind lediglich jene nationalen, diskriminierungsfreien Maßnahmen als zulässige Beschränkungen des Artikels 49 EGV anzusehen, die

- durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, sofern das Allgemeininteresse nicht bereits in dem Mitgliedstaat geschützt ist, in dem der Anbieter ansässig ist, und

- nicht unverhältnismäßig sind, d. h. geeignet sind, diese Ziele zu erreichen, nicht über das sachlich gebotene Maß hinausgehen und nicht durch weniger restriktive Maßnahmen ersetzt werden können (s. Urteil vom 25. Juli 1991, Rs. C-76/90, *Säger gegen Dennemeyer*, Slg. 1991, I-04221, Randnr. 15).

Unter Randnr. 67 seines Urteils in der Rechtssache *Gambelli* hat der Europäische Gerichtshof Folgendes entschieden:

„Zunächst hat der Gerichtshof in den Urteilen Schindler, Läärä u. a. und Zenatti zwar anerkannt, dass Beschränkungen der Spieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein können; jedoch müssen die Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, auch geeignet sein, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beitragen."

Unter der Randnr. 69 des gleichen Urteils nimmt der Gerichtshof jedoch folgende Klarstellung vor:

„Soweit nun aber die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, auf die öffentliche Sozialordnung berufen, um Maßnahmen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden zu rechtfertigen."

26. Das zentrale ordnungsrechtliche Ziel der deutschen Regierung im Hinblick auf die Regulierung und Kontrolle von Glücksspielen besteht laut der Gesetzesbegründung zu § 284 StGB (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8587) darin,

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

27. Laut § 1 LottStV ist es Ziel des Staatsvertrags,

1. den natürlichen Spieltrieb 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,

5. sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird.

Um diese Ziele zu erfüllen, enthält § 4 LottStV folgende Bestimmungen:

> 1. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen muss mit den Zielen des § 1 im Einklang stehen.
>
> 2. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glückspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig.
>
> 3. Art und Umfang der Werbemaßnahmen für Glückspiele müssen angemessen sein und dürfen nicht im 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.

Die in §§ 1 und 4 LottStV definierten Ziele stellen aus logischer Sicht die *Ratio* der landesgesetzlichen Bestimmungen der deutschen Länder für die Erteilung der Erlaubnisse für Lotterien und Sportwetten dar.

28. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben bestreiten die deutschen Behörden in keiner Weise, dass die oben genannten Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit bestehen, sind aber der Auffassung, dass diese Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gerechtfertigt sind, und kommen zu folgendem Schluss: „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, Rs. C-243/01, *Gambelli u.a.*)". Beide Parteien sind sich also darin einig, dass die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke alleine nicht als zulässige Rechtfertigung für die oben aufgeführten Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit herangezogen werden kann.

29. Im Hinblick auf die Prävention von Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche hat die Kommission in ihrem Aufforderungsschreiben ausgeführt, dass sie keine zulässigen Rechtfertigungsgründe für eine Beschränkung aller grenzüberschreitenden Glücksspiele zu erkennen vermag, insbesondere dann nicht, wenn diese Glücksspiele von Dienstleistungserbringern angeboten werden, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat haben und dort angemessen kontrolliert werden. Eine derartige denkbare Rechtfertigung erscheint umso weniger gegeben, als die Mitgliedstaaten gemäß Art. 12 der Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (91/308/EWG), geändert durch die Richtlinien 2001/79/EG und 2005/60/EG, dazu verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen dieser

Richtlinie auf Berufe und Unternehmenskategorien angewendet werden, die besonders geeignet sind, für Zwecke der Geldwäsche genutzt zu werden. Daraus folgt, dass Anbieter von Glücksspielen bereits aufgrund der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 91/308 heutiger Fassung verpflichtet sein können, verdächtige Aktivitäten ihren nationalen, für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständigen Behörden zu melden. Solche Anbieter können außerdem bereits in ihrem Sitzstaat anderen Gesetzen, Verordnungen oder Verhaltenskodizes unterworfen sein, die spezifische Kontrollen vorsehen, um andere Formen von Wirtschaftsstraftaten zu verhindern.

30. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben führen die deutschen Behörden die Bekämpfung von Kriminalität und Geldwäsche nicht als Rechtfertigungsgrund für die oben aufgeführten Beschränkungen an. Damit meint die Kommission, dass die zuvor genannten Beschränkungen im vorliegenden Fall nicht aus Gründen der Bekämpfung von Kriminalität und Geldwäsche gerechtfertigt sind.

31. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben führen die deutschen Behörden das Bekämpfen von Spiel- und Wettsucht als einzigen Rechtfertigungsgrund für die oben aufgeführten Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit an. Dies entspricht sicherlich dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006, das in Rndr. 98 entschieden hat, dass "Hauptzweck für die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettwesens (...) die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht [ist]. Dabei handelt es sich um ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel".

Andererseits heißt es unter Randnr. 103 desselben Urteils: "Weitere legitime Ziele sind der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften seitens der Wettanbieter und ein darüber hinaus gehender Verbraucherschutz, insbesondere vor der hier besonders nahe liegenden Gefahr irreführender Werbung. Allerdings bestehen typische Betrugsgefahren durch manipulierte Spielgeräte und Spielmittel oder durch Einflussnahme auf den Spielverlauf bei Sportwetten mit fester Gewinnquote in geringerem Maße als bei anderen Glücksspielen, da auf ein von dritter Seite veranstaltetes Sportereignis gewettet wird, das der Wettunternehmer selbst nicht beeinflussen kann. Auch die Übervorteilung der Spieler durch Täuschung über die Gewinnchancen ist bei Sportwetten mit festen Gewinnquoten geringer, da Risiko und Gewinnchance aufgrund der fest vereinbarten Gewinnquoten transparenter sind als bei anderen Glücksspielen".

"Das in § 1 Nr. 3 des Lotteriestaatsvertrags niedergelegte Ziel, "eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen", wäre ebenfalls kein verfassungsrechtlich zulässiges Ziel, wenn es nur um den Ausschluss privaten Gewinnstrebens gehen sollte. Ein legitimes Ziel ist demgegenüber die Verhinderung der Ausnutzung des Spieltriebs". (Randr. 110 desselben Urteils).

Und hinsichtlich des Verbraucher- und Jugendschutzes heißt es unter Randnr. 118 schließlich: "Zwar ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, Verbraucher- und Jugendschutz sowie die Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität grundsätzlich auch durch die Normierung entsprechender rechtlicher Anforderungen an ein gewerbliches Wettangebot privater Wettunternehmen zu realisieren. Deren Einhaltung könnte durch Genehmigungsvorbehalte und behördliche Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht sichergestellt werden (vgl. auch EuGH, Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u.a., Slg. 2003, I-13076, Randnr. 73 f.)...".

32. Der vorrangige und ausschließliche Rechtfertigungsgrund der Bekämpfung der Spielsucht findet sich auch in den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag, 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 Suchtpotenzial 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 aufeinander folgende 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."

33. Aus dem oben Gesagten folgt, dass die deutschen Behörden als ausschließliche Rechtfertigung für die Beschränkungen für Artikel 49 EG-Vertrag das vorrangige öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Spielsucht anführen. Zunächst einmal merkt die Kommission an, dass Beschränkungen, die sich auf die Notwendigkeit der Bekämpfung der Spielsucht stützen, dieser Zielsetzung insofern angemessen zu sein haben, als sie dazu dienen müssen, die Glücksspiele auf eine konsistente und systematische Art und Weise zu begrenzen (s Rs. C-243/01, *Gambelli u.a.*, a.a.O. Absatz 67). Soweit nun aber die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern und die Spielsucht zu bekämpfen, auf die öffentliche Sozialordnung berufen, um derartige Maßnahmen zu rechtfertigen (s Rs. C-243/01, *Gambelli u.a.*, Absatz 69)

Existenz einer konsistenten und systematischen Politik zur Bekämpfung der Spielsucht – Bewertung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit

34. In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006, wonach das in Bayern bestehende staatliche Wettmonopol für Sportwetten in seiner derzeitigen Form mit dem in Artikel 12 Grundgesetz normierten Recht auf freie Berufswahl unvereinbar ist, wurde unter Randnr. 144 dennoch ausgeführt, dass die Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben laufen Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass ein verfassungsmäßiger Zustand entweder durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmen, oder durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols erreicht werden kann, die sicherstellt, dass das Wettmonopol wirklich der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht dient, die einen zwingenden Grund des Gemeinwohls darstellt, der eine Einschränkung des Wettwesens rechtfertigt. Nach diesem Urteil sind die nationalen Gesetzgeber verpflichtet, das Sportwettenrecht bis zum 31.12.2006 neu zu regeln.

35. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die deutschen Behörden keine konsistente und systematische Politik zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht betreiben. Als ein erstes Beispiel sei die Tatsache angeführt, dass in dem Geschäftsbericht der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt für 2004 bestätigt wurde, dass 17 neue Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage eröffnet wurden und dass sich die Zahl der Internetspieler verdoppelt habe[16].

36. Um die Konsistenz der deutschen Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele und das vorrangige öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Spielsucht bewerten zu können, seien zunächst einige Daten angeführt. Einer verläßlichen Studie[17] zufolge lag der Marktanteil der Sportwetten in Deutschland im Jahr 2003 bei lediglich 5% im Vergleich zu 54% für Lotterien, 24% für Spielautomaten und 10% für Kasinos[18]. Der Umsatz der Wettannahmestellen stieg von 200 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 360 Mio. EUR im Jahr 2001 und 575 Mio. EUR im Jahr 2002 sowie 720 Mio. EUR im Jahr 2004 und auf 1.500 Mio. EUR im Jahr 2005. Der Hang zum Spielen betrug 2003 in Deutschland lediglich 0,388%[19]. Diese Daten verweisen zum einen auf einen sehr expansiven Sportwettenmarkt in Deutschland, der von öffentlichen Betreibern und den öffentlichen Behörden unterstützt wird, und zum anderen auf einen sehr geringen Hang zum Spielen, was ein extrem niedriges Risiko für die Spielsucht beinhaltet. Dem Bundeskartellamt zufolge

---

16 Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt, Geschäftsbericht 2004, S. 20: "Mit 17 Neueröffnung von Lotto-Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage (...). Seit dem Neustart hat sich die Zahl der Internetspieler auf rund 6 000 verdoppelt".

17 "Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Swiss Institute of Comparative Law, Final Report, 14 June 2006, ISDC – Dorigny – CH – 1015 Lausanne, Suisse"

18 Ebd., S. 1196.

19 "Study of Gambling Services" a.a.O. S. 1211. S. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.12.2006 Artikel mit dem Titel "Länder entscheiden über das Glücksspielmonopol", in dem es heißt, dass die Fälle problematischen Spielverhaltens lediglich 0,33% ausmachen.

versuchen die deutschen Lotterien überdies, ihren Kundenkreis auszudehnen, indem neue Glücksspiele angeboten und beträchtliche Summen für die Werbung ausgegeben sowie auf attraktive Vertriebskanäle zurück gegriffen wird. So wurde die Sportwette ODDSET im Jahr 2000 eingeführt und 2005 durch die ODDSET-Kombi-Wette erweitert. In einer Presseerklärung vom 9. Februar 2006 erklärte der Direktor von Nordwest Lotto und Toto Hamburg, dass Hamburg 2005 Lotto, Oddset und andere Glücksspiele stärker als im Jahr 2004 genutzt hat.

37. An dieser Stelle muss hervor gehoben werden, dass keinerlei Nachweise eines echten oder sogar eines potenziellen Risikos der Spielsucht vorliegen, das die grundlegenden Interessen der Gemeinschaft von 20 Mio. Menschen, die jede Woche in Deutschland Lotto spielen oder auf Sportwetten setzen, gefährden würde[20]. Auch ist anzumerken, dass die Gründe, die ein Mitgliedstaat im Wege der Rechtfertigung anführen kann, mit einer Analyse der Zweckmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit der restriktiven Maßnahme einher gehen müssen, die ein Mitgliedstaat ergriffen hat. Dieser hat zudem statistische Daten oder sonstige Nachweise beizubringen, die einen Rückschluss auf die Bedrohlichkeit der Risiken zulassen, die mit Glücksspielen einher gehen (s. Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2003, Rs. C-42/02, Lindman, Slg. 2003 I-3519, Randnummer 25 und 26).

Bislang liegen in Deutschland[21] noch keine verläßlichen Daten über die Zahl von Suchtspielern vor, die einer Behandlung[22] bedürften. Zudem gibt es keine epidemiologische Forschung und die Schätzungen sind bislang widersprüchlich[23]. Gemäß einer Schätzung des Instituts für Therapieforschung und der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen belief sich die Zahl der Spielsüchtigen im Jahr 2005 lediglich auf 90.000 im Vergleich zu 13,8 Mio. Menschen mit Alkoholproblemen. Aus einer deutschen Studie[24] geht hervor, dass irrationales Suchtverhalten im Falle von Lotterien kaum ermittelbar ist. Im Falle von ODDSET wird es höher eingeschätzt, ohne dass die möglichen Suchtrisiken, die von Geldspielautomaten ausgehen, überschritten würden. Das Bundesverfassungsgericht[25] kam zu der Einschätzung, dass in erster Linie die Spielautomaten und an zweiter Stelle die Kasinospiele im Hinblick auf die Spielsucht potenziell am gefährlichsten sind. Gemäß einer vom

---

20 S. Bundekartellamt, s.o. Paragraph 211, Seite 65

21 "Verlässliche Angaben zur Prävalenz, d.h. zum Auftreten des pathologischen Glückspiels bezogen auf die Bevölkerung, gibt es für die Bundesrepublik Deutschland bislang nicht", Gerhard Meyer/Meinolf Bachmann, Spielsucht, Heidelberg (2005), S. 52.

22 "Noch immer gibt es aber keine verlässlichen Zahlen über die Anzahl spielsüchtiger Menschen in Deutschland, die eigentlich einer Behandlung bedürfen", Dr. Ingo Ilja Michels, in: Füchtenschnieder (Hrsg.), Erfolg – Glück – Verzweiflung, S. 9, Geesthacht (2003).

23 "Über die Häufigkeit von behandlungsbedürftigen Formen des Glückspielverhaltens in Deutschland existiert keine aussagekräftige epidemiologische Untersuchung. Die bisherigen Schätzungen sind widersprüchlich", Jörg Petry, Glückspielsucht, Göttingen (2003), S. 17.

24 "Das Gefärdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten", Abschlussbericht der Universität Bremen, Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, Mai 2005, S. 151 und 158.

25 a.a.O. Randnummer 100.

Bundesverfassungsgericht vorgelegten Studie[26] fielen von den 828 Fällen des untersuchten problematischen Spielverhaltens 527 (64%) in den Bereich der Spielautomaten und Kasinospiele, 58 (7%) in den Bereich der Lotterien und des Totos, 68 (8%) in den Bereich der Sportwetten und 18 (2%) in den Bereich der Pferdewetten. Von den 68 Fällen der Sportwetten betrafen 18 Fälle Sportwetten privater Organisatoren (0,0001% der Gesamtpopulation) und 50 Fälle betrafen ODDSET (öffentliche Betreiber).

38. Trotz der Tatsache, dass Kasinospiele für die Spielsucht gefährlicher sind als Sportwetten, setzen die deutschen Behörden ihre expansive Politik im Bereich der Kasinospiele fort. So stieg die Zahl der Kasinos von 7 im Jahr 1950 auf 11 im Jahr 1960 und im Jahr 1970, auf 27 im Jahr 1980, auf 45 im Jahr 1990, auf 66 im Jahr 2000 und auf 81 im Jahr 2005 (Quelle: Unternehmensangaben, Kreutz, Abb. 3: Entwicklung der Zahl der Spielbankenstandorte. Sehe Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA), Branchenbericht 2005/2006, Seite 6 (Anzahl der Spielbanken)).

Die *Spielverordnung* in ihrer Fassung vom 1. Januar 2006, die die Spiele mit Spielautomaten (Vergnügungsautomaten mit Angabe der Spielpreise) regelt, erhöhte die Dichte pro Quadratmeter für diese Automaten, so dass vor allem in Kasinos und Spielhäusern mehr Automaten installiert werden können. Zudem wurden der Durchschnitts- und Höchstverlust pro Stunde erhöht, den ein Spieler an einem Automaten erleiden kann, die Zahl der in Bars und Restaurants zulässigen Automaten von zwei auf drei gesteigert und die Mindestspieldauer von zwölf auf fünf Sekunden gesenkt, um die Spielautomaten attraktiver zu gestalten. All diese Maßnahmen erhöhen die Suchtrisiken und andere mögliche negative Folgen des Spielens mit Spielautomaten, bei dem es sich um das Glücksspiel mit dem höchsten Suchtrisiko handelt. Derzeit wird die Zahl der in Deutschland betriebenen Spielautomaten auf 180.000 geschätzt.

39. Gemäß § 4 Absatz 4 des LottStV sind die Betreiber und Vermittler von Spielen verpflichtet, über Daten bezüglich der Spielsucht, der Prävention und Therapiemaßnahmen zu verfügen. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben erwähnen die deutschen Behörden keinerlei derartige Informationen, die beweisen, dass ein tatsächliches oder potenzielles Risiko der Spielsucht im Bereich der Sportwetten existiert, die lediglich 5% des Gesamtspielumsatzes in Deutschland ausmachen. In der zuvor genannten deutschen Studie[27] wird zudem bestätigt, dass hinsichtlich des deutschen Glücksspielmarktes mit einem Milliardenumsatz in EUR keinerlei Angaben zu den Problemen, der Diagnose und den Lösungen für die Spielsucht gemacht werden. Zu den spielsüchtigen Personen in Deutschland liegen keine verlässlichen Daten vor[28]. Gemäß Randnummer 101 der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 "(kann) das Suchtpotenzial von Sportwetten

---

26 "Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten" von Gerhard Meyer (2005).

27 S. Fußnote 28 auf Seite 30.

28 S. Bundeskartellamt, a.a.O. Paragraph 634, Seite 169

mit festen Gewinnquoten derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. (...) Wie sich das Suchtpotenzial im Hinblick auf Sportwetten entwickeln würde, wenn diese in erheblich ausgeweitetem Maße praktiziert würden, ist gegenwärtig nicht absehbar." Ausführungen von Spielsuchtexperten vor dem Bundesverfassungsgericht zufolge geht aus klaren epidemiologischen Forschungserkenntnissen hervor, dass problematisches Spielverhalten nicht durch die Tatsache beeinflusst wird, ob die Glücksspiele öffentlich oder kommerziell organisiert sind.

40. Die von Lotto Nordrhein-Westfalen angebotene Hotline, die Informationen über die Spielsucht erteilt, kostet 4,6 Cent pro Minute, wohingegen sich die Kosten für einen Spielauftrag auf lediglich 6 Cent für jeden Anruf belaufen[29]. Dies weist eindeutig eine Politik nach, die Aufträge begünstigt und die Bekämpfung der Spielsucht bestraft.

In seinem Bericht vom 13. Oktober 2006 an das hessische Parlament erklärte das Innen- und Sportministerium: "Nach den bisher hier bekannten Erkenntnissen von Suchtverbänden und –forschern korreliert das Suchtpotenzial eines Spiels vor allem mit der Taktfrequenz der Spielabfolge. Wenn dies zutrifft, dürfte das Suchtpotenzial des Internet-Spielangebots nicht höher sein als das des klassischen Spiels und geringer sein als das des Automatenspiels"[30]. Auch wenn die Häufigkeit der Ziehungen für die Spielsucht sehr bedeutend ist, haben die deutschen staatlichen Monopole das Spiel "Quicky" eingeführt, für das mit dem folgenden Slogan geworben wird: "Schnell gewinnen! Alle 3 Minuten werden bei Quicky neue Gewinnzahlen gezogen und live auf den Monitoren/ Bildschirmen angezeigt. Ab gerade mal 1 EUR pro Ziehung sind Sie dabei – und holen mit ein bisschen Glück das Zehntausendfache heraus. Bei 5 EUR Einsatz also 50.000 EUR. Zeigen Sie Einsatz, sichern Sie sich das schnelle Geldd!" Die Obergrenze für wöchentliche Einsätze liegt bei 500 EUR für die Internet-Version von "Quicky", so dass die monatliche Obergrenze das durchschnittliche Nettoeinkommen eines deutschen Haushalts übersteigt, das 2005 bei 1.416 EUR pro Monat lag.

41. Seit der Einführung der Sportwetten in Deutschland war klar, dass Deutschland darauf abzielte, die Einnahmen in Deutschland zu halten, um damit das Risiko zu vermeiden, dass diese Gelder an Wettbewerber im Ausland abfließen. Dies geht klar aus einer der Reden des hessischen Finanzministers, Herrn Starzacher, vor dem hessischen Parlament hervor, in der er bestätigt, dass Einnahmen in Höhe von bis zu 1 Mrd. DM, die ansonsten ins Ausland abflössen, im Land Hessen verbleiben könnten[31]. Auch Staatsminister Falthauser äußerte sich vor dem bayrischen Parlament auf eindeutige Art und Weise, indem er erklärte, dass es besser sei, dass das Geld in die

---

29 S. Bundekartellamt, a.a..O. Paragraph 335, Seite 94

30 Rs. Nr. II 3-21 w 08.05-01-06/005, S.. 5.

31 "Diese Wetten erweisen sich in Skandinavien als sehr attraktiv. Auch die 16 Unternehmen im Deutschen Lotto-Toto-block beabsichtigen nun, diese Wettart ebenfalls anzubieten. Mit diesem neuen Spielangebot soll zudem Spielkapital in beträchtiger Höhe – die Fachleute gehen davon aus, dass es sich um 500 Millionen DM bis zu 1 Milliarde DM handeln könne-, das heute schon zu entsprechenden Konkurrenzanbietern ins Ausland rollt, im Lande gehalten werden", Hessischer Landtag – 14. Wahlperiode – 103. Sitzung – 30. Juni 1998, S. 6156.

bayrische Staatskasse geht, als dass es über die Grenzen nach Österreich geht[32].

42. Darüber hinaus ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ein starker Hinweis darauf, dass die in Deutschland bestehende Rechtslage mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist, und dass die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, wie das Bundesverfassungsgericht selbst anerkennt, den Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts entsprechen. Das Bundesverfassungsgericht hat unter Randnr. 119 ausgeführt, dass "das in Bayern errichtete staatliche Wettmonopol (...) jedoch in seiner gegenwärtigen gesetzlichen und tatsächlichen Ausgestaltung einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsfreiheit dar[stellt]. Den an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern ist der -strafbewehrte- Ausschluss gewerblicher Wettangebote durch private Wettunternehmen nur dann zumutbar, wenn das bestehende Wettmonopol auch in seiner konkreten Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten dient". Unter Randnr. 120 des Urteils wird weiter ausgeführt: "Das im Rahmen des Wettmonopols eröffnete Sportwettenangebot ODDSET ist jedoch nicht konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet. Das Staatslotteriegesetz enthält keine entsprechenden materiellrechtlichen Regelungen und strukturellen Sicherungen, die dies hinreichend gewährleisten". In Randnr. 148 seines Urteils kommt das Bundesverfassungsgericht zu dem Schluss, dass "das bestehende Wettmonopol in einer Art und Weise ausgestaltet ist, die eine effektive Suchtbekämpfung, die den Ausschluss privater Veranstalter rechtfertigen könnte, nicht sicherstellt". Darüber hinaus bestätigt die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht eine Überarbeitung der bestehenden Gesetze verlangt, deren Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht.

43. Darüber hinaus sollte darauf verwiesen werden, dass die deutschen Rechtsvorschriften die Einführung neuer Spiele nicht untersagen. Das bedeutet in der Praxis, dass von den staatlich getragenen Wettveranstaltern keine neuen Spiele angeboten werden dürfen. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben haben die deutschen Behörden nicht ausdrücklich die Möglichkeit der Einführung neuer Spiele durch staatlich zugelassene Veranstalter ausgeschlossen. Das bedeutet, dass die deutsche Politik eine wesentliche Regelungslücke aufweisen könnte, welche die vermeintlich kohärente und systematische Bekämpfung der Spielsucht untergraben könnte.

44. Auch sollte an die Art und Weise der Durchführung von Lotterien und die Höhe der Einsätze erinnert werden, die den Schutz der Sozialordnung im Sinne des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-124/97, Läärä [1999] Slg. I-060672 Randr. 14 gewährleisten sollen Die Begrenzung der Höhe der Einsätze ist naturgemäß ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht. Die

---

32 "Im übrigens weise ich darauf hin, dass wir durch die Oddset-Wetten, die es noch nicht lange gibt, mittlerweise Umsätze von 4 Millionen DG pro Woche haben. (...). Es ist besser, das Geld geht in die Bayerischen Staatskassen, als dass es über die Grenzen nach Österreich geht. Das war nämlich üblich. Es gab einen sehr starken Grenzverkehr zum Zweck des Wettens. Das Geld holen wir jetzt selbst herein. Ich glaube, das ist vernünftig". Bayerischer Landtag – 14. Wahlperiode, Plenarprotokoll 14/15 v.20.04.99, S. 858.

Höhe der Einsätze können in Deutschland von 250 EUR pro Woche für Lotto Nordrhein-Westfalen bis zu 2.300 EUR pro Woche für Lotto Berlin schwanken. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Obergrenze von 2.300 EUR pro Woche 9.200 EUR pro Monat bedeutet, was im Vergleich zum durchschnittlichen Nettomonatsgehalt von 1.416 EUR im Jahr 2005 in Deutschland übermäßig hoch ist. Für andere Betreiber, wie z.B. Lotto Hessen, bestehen überhaupt keine Obergrenzen. Wie das Bundeskartellamt nachweist[33], stellt diese Maßnahme keine wirksame Begrenzung dar und die Spielmöglichkeiten sind weiterhin trotz der Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts allgegenwärtig.

45. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vertritt folglich den Standpunkt, dass § 284 StGB in Verbindung mit 1) § 5 Absatz 2 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (LottStV), 2) §§ 1 und 2 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 249 über die Veranstaltung von Sportwetten im Saarland vom 8. Juni 1951, 3) § 3 Absatz 2 des Glückspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 22.12.2004, 4) § 1 des Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetzes vom 3. Februar 2000, 5) § 1 des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) vom 7. Juni 1974, 6) § 2 Absatz 4 des Gesetzes über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen vom 14.12.2004 in Baden-Württemberg, 7) § 2 Absatz 4 und 5 des Bayrischen Staatslotteriegesetzes vom 29. April 1999, 8) § 3 Absatz 1 und 2 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotterie- und Wettwesen vom 21. Juni 1997, 9) § 1Absatz 1 des Gesetzes über die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Ausspielungen durch das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2005 und § 1 Absatz 1 des Sportwettengesetzes vom 3. Mai 1955, 10) § 4 Absatz 1 Ziffer 1 Buchstabe b) und Absatz 3 des Gesetzes über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg vom 13. Juli 1994, 11) § 1 Absatz 1 des Wett- und Lotteriegesetzes von Bremen, 12) § 1 Absatz 1 und 4 des Gesetzes über Staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 3. November 1998, 13) §§ 3 und 4 Absatz 2 Buchstabe b) des Gesetzes über Lotterien und Tombolen in Mecklenburg-Vorpommern vom 24. Oktober 2001, 14) § 1 des Gesetzes über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Oktober 1998 in Sachsen, 15) § 2 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen (Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel – Rheinland-Pfalz) vom 14. Juni 2004, die sich auf die Erteilung von Erlaubnissen für Sportwetten beziehen, für Anbieter, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat haben und in einem anderen Mitgliedstaat über eine rechtsgültige Lizenz verfügen, eine Beschränkung ihrer Dienstleistungsfreiheit darstellt, die nicht aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt und deshalb mit Artikel 49 EGV nicht vereinbar ist.

---

[33] A.a.O., Randnr. 330 -333, S. 92 und 93, und Randnr. 648, S. 173 ("Die von einigen Lottogesellschaften eingeführten Höchsteinsätze für Lotterin und Sportwetten stellen insoweit keine wirksame Begrenzung dar")..

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gelangt daher über ihr Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (Ref. SG(2006)D/201648) hinaus zu der Auffassung, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 49 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verstoßen hat.

Die Kommission ersucht Ihre Regierung gemäß Artikel 226 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ihre Bemerkungen in dieser Angelegenheit binnen zwei Monaten nach Zugang dieses zusätzlichen Aufforderungsschreibens zu übermitteln.

Die Kommission behält sich das Recht vor, nach Eingang der Äußerungen oder falls innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 226 abzugeben.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Kommission

Charlie McCreevy
Mitglied der Kommission

Anlage 6

Vertragsverletzungsverfahren

Antwort (Mitteilung) der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 22. Mai 2007 (nebst Anhängen zur deutschen Rechtsprechung)

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

verfügten Sofortmaßnahmen steht das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenangebot in Deutschland schon vor Inkrafttreten der in dem Entwurf des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland manifestierten Neuregelung im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der ein staatliches Wettmonopol durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung 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, zugetragen 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 Betrugsvorbeugung, 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 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 nach den einschlägigen Gesetzen der Länder und des Bundes. Weder § 284 Absatz 1 noch Absatz 4 StGB 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.

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 Bürgen 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 Sportwettenveranstaltern 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 zutreffend 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 Wettsucht 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 Spielbankenmonopols 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 Veranstalten 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, Lärää) 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 würdigen 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 Wettsucht 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.

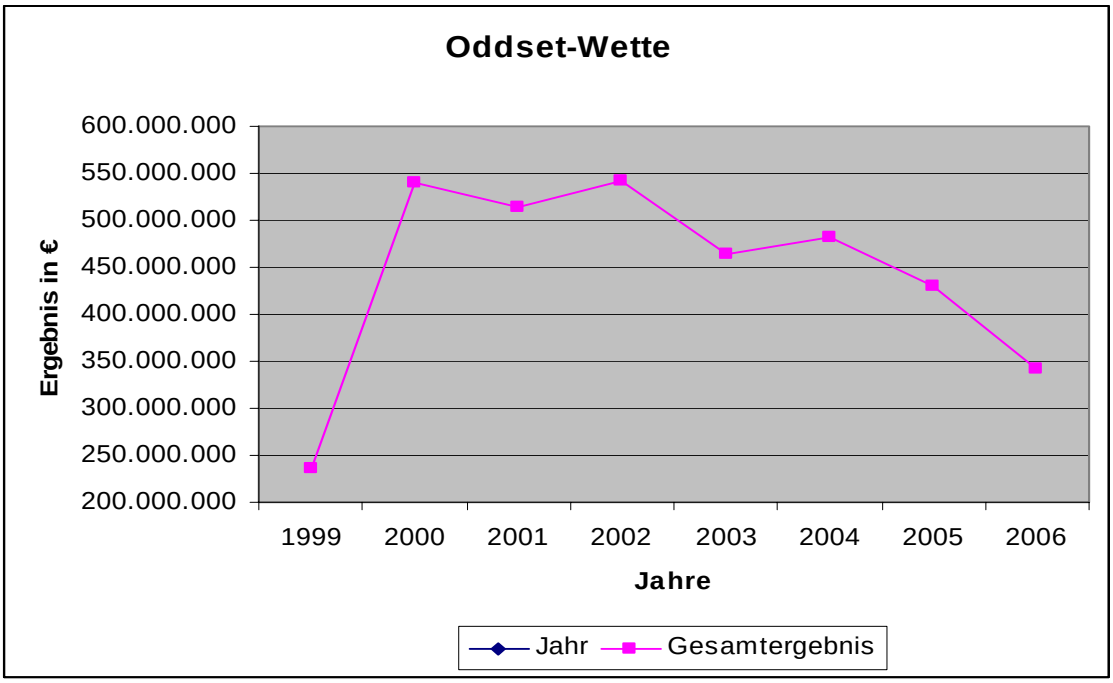
48. Die Kommission stellt unter Rn. 36 ihrer Stellungnahme Zahlen dar, die einen expansiven Sportwettenmarkt in Deutschland belegen sollen, der von öffentlichen Betreibern und den Behörden unterstützt wird. Nach den Angaben der Kommission stieg der Umsatz der Wettannahmestellen (für Sportwetten) von 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 wesentlichstes 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:	432.084.110 €	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 Wettsucht 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 Eröffnung 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 beigefügte 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 Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebstechniken 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 Spieleinsatzbegrenzungen (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 ME 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 untersagt, das bestehende Wettangebot zu erweitern
- die Wettmöglichkeit aus Halbzeitergebnissen 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 Wettsuchtgefahren

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 Veranstalten 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 Wettsucht/Spielleidenschaft einzudämmen (vgl. ebenso zu entsprechenden Maßnahmen in den anderen Bundesländern OVG NRW v. 28.7.2006 - 4 B 1047/06 -, VGH Bad.-Württ. v. 28.7.2006 - 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. 28.11.2006 - 1 M 193/06 - u. Hess.VGH v. 5.1.2007 - 2 TG 2911/06 -; a. A. OVG Schl.-Holst., Beschl. v. 2.1.2007
- 3 MB 38/06 - u. OVG Saarlouis, Beschl. v. 4.4.2007 - 3 B 20/06 - juris).“

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

"Der von Nord-West 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 Stadien sowie Absetzung von Rundfunk- und Fernsehwerbung
• Verzicht auf verschiedene Wettangebote (u.a. Halbzeitergebnisse, Rote Karten, Eckstöße, Live Wetten) etc. und Wettmöglichkeiten bei Großveranstaltungen und in Stadien,
• 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 Wettscheinen mit Hinweis auf Hilfemöglichkeiten.
Dieser Maßnahmekatalog ist auch weitestgehend umgesetzt. Die Antragsgegnerin hat insoweit unwidersprochen u.a. vorgetragen:
• 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 Kundenzeitschrift „mach mit“ in „Lotto aktuell“,
• Halbzeitergebnisse 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 Spielsuchtprävention durch das Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung des Universitätsklinikums Eppendorf,
• Reduzierung der Annahmestellen in Hamburg seit Ende März 2006 von 530 auf 489,
• 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 Vorbringen 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 2006 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 Oddset-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 Jackpoint 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 Lottoblock länderübergreifend tätig wird. Es ist nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Erstellung und dem Vertrieb der staatlichen Oddset-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 Umfange nach Hamburg hineinwirken, dass

sie die Ausrichtung des hiesigen Wettmonopols an dem Ziel einer Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht 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 vorgetragen. Daher kann unentschieden bleiben, ob anderswo Werbemaßnahmen tatsächlich in relevantem Umfang gezielt zum Wetten aufgefordert 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 Antragsgegnerin 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 Wetter ansonsten an den privaten Wettmarkt im Internet zu verlieren und damit gesteigerten Gefahren auszusetzen. Dass auch ein wirtschaftliches Eigeninteresse bei dieser Mailaktion eine Rolle gespielt haben mag, stellt diese Bewertung nicht in Frage.

Auch überzeugt das Vorbringen nicht, aus kartellrechtlichen Gründen könnten die Antragsgegnerin 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 Vertreiber 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 23.8.2006 lediglich auf den Vertrieb von Lotto durch gewerbliche Vermittler und nicht die hier fraglichen Oddset-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 Glückspielmärkte 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 Oddset-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 Oddset-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-Telephon“ 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 Vermittelns 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 1465/06 -) und vom 14. September 2006 (- 11 TG 1653/06 -), geht der Senat davon aus, dass nach Ergehen der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 von der Lotterie - Treuhandgesellschaft 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 68 Lottoverkaufsstellen die Kündigung ausgesprochen und damit die Dichte des Vertriebsnetzes verringert worden ist. In den verbleibenden Verkaufsstellen werden keine Halbzeitwetten 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 Stadien 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 vorgetragen wird, dass bisher eine aktive Verkaufsförderung gegenüber Jugendlichen erfolge und Jugendschutzkontrollen unterlaufen würden, ist darauf hinzuweisen, dass die Teilnahme an Oddset-Spielwetten 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 Internetspieles 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 Selbstsperre 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 Glückspielstaatsvertrages 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 Spielscheinen 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 Wettsucht 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 BvR138/05 -, a. a. O.) damit zu beginnen, das bestehende staatliche Sportwettenmonopol am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht 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 untersagt, für Oddset bei Sportveranstaltungen in Niedersachsen und im TV-, Rundfunk- und Printmedienbereich zu werben, darüber hinaus angeordnet, näher aufgeführte Maßnahmen zur aktiven Aufklärung über Wettsuchtgefahren 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 manipulationsfreien 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 Zweifeln daran, dass in Niedersachsen - wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert - ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht 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 Wettsucht 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 Lotterieaufsicht 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 worden sein. Halbzeitwetten 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 Spielscheinen, entsprechende Flyer in den Annahmestellen und dadurch, dass der Verkauf von Glücksspielen an Jugendliche unter 18 Jahren unterbunden werde. Die Thüringer Lottozeitschrift 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-Selbstsperren

(Wett-Limits und für Vielfachspiele) einzuführen. Danach sind eingeleitete Beschränkungen, die der Bekämpfung von Wettsucht und problematischem Spielverhalten dienen, unverkennbar. Ob damit den in § 1 LottStV 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 Wettsucht 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 Halbzeitergebnisse, 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 (Animationssprüche, emotionale Bilder etc.) beschränkt werden, wobei TV- und Radiowerbung, Bandenwerbung in den Stadien, Trikotwerbung, Gewinnspiele zu Oddset in den Medien, Oddset-Werbung über Großplakate und Werbeterminals sowie die Durchführung von Promotion-Aktionen auf Messen. Jahrmärkten etc generell verboten sind. Die Vertriebskanäle sollen auf das Annahmestellennetz und das Internet beschränkt werden. Oddset-Wetten sollen künftig nur noch über Kundenkarten abgeschlossen werden können. Beim Vertrieb über das Internet soll eine Begrenzung des Spieleinsatzes pro Wische 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 werden. Auf den Spielscheinen 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 Oddset-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 Spielauftrag 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 2006 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 Wetter, die im Internet Wetten 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 2006, 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 2006, a.a.O., S. 604). Die Bemühungen, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zeitnah nachzukommen, sind offenbar. Vereinzelt auftretende Anfangsschwierigkeiten und Überwachungsdefizite sind ohne Gewicht. Das Bundesverfassungsgericht ist ersichtlich 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 Oddset-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 Wettsucht 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 2006 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 2006, 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 alsbald nach Ergehen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf einen Maßnahmekatalog verständigt, um gleichlautend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit Rechnung zu tragen (Tagung der Glücksspielreferenten der Länder am 27./28.04.2006, vgl. Schriftsatz des Senators für Inneres vom 18.08.2006). Im Bundesland Bremen sind folgende Maßnahmen ergriffen worden:
Einschränkung des Wettangebots
- Es werden keine Halbzeitwetten 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 Stadien 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 2006 entfernt.
- Die alten Plakate und Informationsbroschüren wurden eingezogen und überarbeitet.
- Die Texte im Internet wurden überarbeitet.

Maßnahme zur Suchtprävention

- Auf allen Wettscheinen 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 Wettsucht 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 Wettsucht 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 Landesanwaltschaft 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 Wettsucht 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 Werbeaktivitäten des staatlichen Wettanbieters Oddset 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 Neuregelung eine konsequente Ausrichtung der vom Freistaat Bayern verfolgten Sportwetten am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Begrenzung der Wettsucht 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>:

"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>:

"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."

Anlage 7

Vertragsverletzungsverfahren

Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 14. Mai 2007

EUROPÄISCHE KOMMISSION

GD Binnenmarkt und Dienstleistungen
Generaldirektor

Brüssel, den 14.05.07 1919
MARKT.EG/KD/dd D (2007) 5757

Betr.: Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen

Sehr geehrter Herr Botschafter,

Am 21. Dezember 2006 hat Deutschland einen Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen gemäß den Anforderungen der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, notifiziert (Notifizierung 2006/0658/D). Daraufhin gab die Kommission am 22. März 2007 eine ausführliche Stellungnahme gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, ab, die sich einzig auf § 4 Absatz 4 des notifizierten Textes bezog (der vorsieht, dass Glücksspiele im Internet verboten sind), denn nur dieser Abschnitt enthält „Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft" im Sinne der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG. Am Ende der betreffenden ausführlichen Stellungnahme heißt es jedoch: „Zu den anderen Bestimmungen, die einen wesentlichen Teil des notifizierten Entwurfs darstellen, die jedoch *per se* nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, fallen, werden sich die Dienststellen der Kommission zu einem späteren Zeitpunkt nach weiterer Prüfung der Frage der Verhältnismäßigkeit äußern und die deutschen Behörden in Kenntnis setzen".

Nach einer weiteren Prüfung des notifizierten Textes durch verschiedene Kommissionsdienststellen möchte ich Sie auf Folgendes hinweisen.

Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs

Zunächst einmal ist festzustellen, dass gemäß § 9 Absatz 1 Ziffer 4 des notifizierten Textes die Glücksspielaufsicht Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen kann. Das bedeutet, dass ein deutscher Staatsbürger, der sich kurzzeitig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, nicht seine deutsche Kreditkarte verwenden könnte, um ein Glücksspiel im Internet zu bezahlen, wenngleich dieses nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaates erlaubt ist. Anhand dieses Beispiels wird die Beschränkung des freien Zahlungsverkehrs (Artikel 56 Absatz 2 EG-Vertrag) deutlich.

Seiner Exzellenz Herrn Wilhelm SCHÖNFELDER
Außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter
Ständiger Vertreter
Rue Jacques de Lalaing 8-14
B-1040 BRÜSSEL

Europäische Kommission, B-1049 Brüssel, Belgien. Telefon: (32-2) 299 11 11.
Büro: SPA 2, 6/32. Durchwahl: (32-2) 296 57 20.
http://ec.europa.eu/internal_market/

Gemäß Artikel 56 Absatz 2 EG-Vertrag sind *„alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten"*. § 9 Absatz 1 Ziffer 4 des notifizierten Textes sieht vor, dass auch Zahlungen untersagt werden können, die unter § 4 Absatz 4 des notifizierten Textes fallen, was eindeutig eine Beschränkung des Zahlungsverkehrs darstellt.

Insbesondere im Fall der Auszahlung von Gewinnen könnten die jeweiligen Transaktionen auch als *„Transfer der zur Erbringung von Dienstleistungen erforderlichen* Mittel" im Sinne von Rubrik XIII Absatz E von Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG[1] betrachtet werden. Daher könnten die Bestimmungen des notifizierten Textes auch eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs im Sinne von Artikel 56 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen.

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Artikel 56 EG-Vertrag durch gemeinschaftliche oder nationale Regelungen nur beschränkt werden darf, wenn diese entweder durch im EG-Vertrag ausdrücklich genannte Ausnahmen oder durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, die der Gerichtshof auf der Grundlage des EG-Vertrags anerkannt hat[2]. Ferner hat der Gerichtshof festgestellt[3], dass Maßnahmen, die die Ausübung von Grundfreiheiten des EG-Vertrags behindern oder weniger attraktiv machen können, nur unter vier Voraussetzungen zulässig sind:

- sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden;

- sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;

- sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und

- sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist."

Laut Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten ausdrücklich befugt, Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind. In diesem Zusammenhang zielt § 9 Absatz 1 Ziffer 4 des notifizierten Textes darauf ab, Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an *„Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel"* zu untersagen, da dies als Beteiligung an kriminellen Handlungen gemäß § 284 des deutschen Strafgesetzbuchs gelten würde.

Die vier Ziele des notifizierten Textes und insbesondere von § 4 Absatz 4 sind in § 1 aufgeführt. Dazu gehören die Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht und Wettsucht sowie der Schutz von Jugend und Spielern. Zu den vier zwingenden

---

[1] Wenngleich der Begriff „Kapitalverkehr" nicht im EG-Vertrag definiert ist, geht aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH hervor, dass die Richtlinie 88/361/EWG vom 24. Juni 1988 (ABl. L 178 vom 8.7.1988, S. 5) zusammen mit der ihr beigefügten Nomenklatur (insbesondere die Rubriken I und III der Nomenklatur in Anhang I sowie die in diesem Anhang enthaltenen Begriffsbestimmungen) zur Bestimmung dieses Begriffs herangezogen werden kann.

[2] Siehe folgende Urteile zum freien Kapitalverkehr: Kommission/Portugal, C-367/98, Randnr. 49, Kommission/Frankreich, C-483/99, Randnr. 45, Kommission/Belgien, C-503/99, Randnr. 45 und Kommission/Spanien, C-463/00, Randnr. 68 – Artikel 56(1) EG-Vertrag.

[3] Siehe Rechtssache C-55/94, *Gebhard*, Randnr. 37 (mit weiteren Verweisen).

Erfordernissen, die nach Auffassung des Gerichtshofes Beschränkungen rechtfertigen können, gehört der Verbraucherschutz[4].

Wie in der von der Kommission an Deutschland übermittelten ausführlichen Stellungnahme ausgeführt, ist § 4 Absatz 4 des notifizierten Textes nicht geeignet, um diese Ziele zu erreichen, und geht über das hinaus, was zur Erreichung der in § 1 aufgeführten Ziele erforderlich ist. Aus dem Wortlaut von § 9 Absatz 1 Ziffer 4 lässt sich ableiten, dass ungeachtet von durch andere Mitgliedstaaten erteilten Genehmigungen angenommen wird, dass alle nicht von den deutschen Behörden zugelassenen Veranstalter an „unerlaubtem Glücksspiel" im Sinne des notifizierten Textes mitwirken. Allerdings sollte davon ausgegangen werden, dass auch die anderen Mitgliedstaaten über angemessene Verfahren zur Überwachung des Glücksspiels verfügen. Vor diesem Hintergrund erscheint es unangemessen, in Fällen, in denen andere Mitgliedstaaten eine Genehmigung erteilt haben, Glücksspiel von vornherein als rechtswidrig zu betrachten, und es so der deutschen Glücksspielaufsicht zu ermöglichen, den betreffenden Finanzdienstleistungsinstituten die Ausübung einer Grundfreiheit des EG-Vertrags zu untersagen.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass § 9 Absatz 1 Ziffer 4 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag möglicherweise mit Artikel 56 EG-Vertrag unvereinbar ist.

Werbebeschränkungen

§ 5 Absatz 1 des notifizierten Textes besagt: „Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich [...] auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken". In § 5 Absatz 3 heißt es: „Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen (§§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten". Im Umkehrschluss lässt sich daraus ableiten, dass Werbung per Post, in der Presse, im Radio oder auf andere Weise erlaubt ist. In den Erläuterungen zu § 5 Absatz 3 heißt es: „Abgesehen wird dagegen von einem Verbot der unverlangten Übermittlung von Werbematerial und Spielangeboten per Post. Damit bleibt der Postweg als traditioneller [...] Vertriebsweg weiterhin eröffnet".

Die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit[5] (Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen", nachstehend Fernsehrichtlinie genannt) enthält klare Bestimmungen zur Fernsehwerbung und sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, strengere Bestimmungen erlassen können, nicht jedoch für (lineare) Fernsehdienste aus anderen Mitgliedstaaten.

Der in § 5 Absatz 3 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag enthaltene Verweis auf §§ 7 und 8 des Rundfunkstaatsvertrags lässt darauf schließen, dass der Staatsvertrag nur für deutsche Fernsehveranstalter gelten soll. Somit wäre dies mit der Fernsehrichtlinie vereinbar, nach der die Mitgliedstaaten für Fernsehveranstalter, die ihrer

---

[4] Siehe z. B. das Urteil *Caixa-Bank France/Ministère de l'Economie*, C-442/02, Randnr. 21. Dort stellt der Gerichtshof jedoch fest, dass „das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verbot [...] eine Maßnahme darstellt, die über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist".

[5] ABl. L 202 vom 30.7.1997, S. 60.

Rechtshoheit unterworfen sind, strengere Bestimmungen erlassen können. Dieser Aspekt bedarf jedoch der Klärung (siehe auch die Ausführungen unten).

Neben Fernsehen wird in § 5 Absatz 3 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag auch generell auf das „Internet" sowie „Telekommunikationsanlagen" Bezug genommen. Da (lineare) Fernsehdienste auf unterschiedliche Weise bereitgestellt werden können (z. B. durch lineare Fernsehprogramme über das Internet oder für Mobiltelefone), verstößt eine derartige allgemeine Bestimmung möglicherweise gegen die Fernsehrichtlinie und bedarf ebenfalls der Klärung.

In jedem Fall besagt das Verbot, dass Internet-, Fernseh- und Telefondienstanbieter mit Sitz in Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat in Deutschland keine Werbedienste für Glücksspiel anbieten dürfen und dass in Deutschland Ansässige diese Dienste nicht erhalten dürfen. Daher stellt das Verbot möglicherweise eine Beschränkung der freien Erbringung und Inanspruchnahme grenzüberschreitender Werbedienste dar. Wenngleich das Verbot weder bezweckt noch bewirkt, dem nationalen Markt einen Vorteil gegenüber den Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten zu verschaffen, kann es dennoch eine Beschränkung des grenzüberschreitenden freien Dienstleistungsverkehrs darstellen (Urteil des Gerichtshofes vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-384/93, Alpine Investments, Slg. 1995, I-1141, Randnr. 35). Der Rechtsprechung des Gerichtshofes zufolge beeinträchtigt eine Maßnahme wie ein Werbeverbot angesichts des internationalen Charakters des Marktes der Werbung auch dann, wenn sie keinen diskriminierenden Charakter hat, das grenzüberschreitende Angebot von Anzeigenraum in besonderer Weise und stellt daher eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Artikel 49 EG-Vertrag dar (Urteil des Gerichtshofes vom 8. März 2001 in der Rechtssache C-405/98, Gourmet, Slg. 2001, I-1795, Randnr. 39).

Das generelle Verbot der Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet, im Fernsehen und über Telekommunikationsanlagen ist nicht geeignet, die Ziele des notifizierten Textes zu erreichen, und geht über das erforderliche Maß hinaus. Es nicht geeignet, weil Werbung per Post, in der Presse (Zeitungen, Zeitschriften), im Radio sowie im öffentlichen Raum (auf Straßen, in Stadien, Bahnhöfen und Haltestellen, Einkaufszentren usw.) erlaubt ist. Es ist unverhältnismäßig, weil öffentliches Glücksspiel im Internet gemäß § 4 Absatz 4 des notifizierten Textes verboten ist und darüber hinaus die Werbewirkung aufgrund von § 5 Absatz 1 des notifizierten Textes ohnehin sehr begrenzt ist.

§ 5 Absatz 4 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag besagt: „Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist verboten". In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung heißt es: „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".

Gemäß § 5 Absatz 4 ist in Deutschland auch Werbung für Glücksspiele verboten, die rechtmäßig in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden, denn „unerlaubte Glücksspiele" sind alle Glücksspiele, für die in dem jeweiligen Bundesland keine Erlaubnis erteilt wurde, ungeachtet der Tatsache, dass in einem anderen Mitgliedstaat eine entsprechende Erlaubnis erteilt wurde. Darüber hinaus ist demnach in den einzelnen Bundesländern anscheinend auch Werbung für Glücksspiele verboten, die in einem anderen deutschen Bundesland genehmigt sind und rechtmäßig angeboten werden, denn

in diesem Fall gilt die in einem Bundesland erteilte Erlaubnis von Glücksspielen nicht für andere Bundesländer, sodass die betreffenden Glücksspiele im Sinne von § 5 Absatz 4 des notifizierten Textes ebenfalls als „unerlaubt" betrachtet werden können.

Folglich beschränkt § 5 Absatz 4 die Erbringung von Werbediensten durch a) Glücksspielveranstalter mit Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem anderen deutschen Bundesland, die in Deutschland bzw. in einem anderen Bundesland Werbedienste für Glücksspiele erbringen möchten, die in einem anderen Mitgliedstaat bzw. in einem anderen Bundesland genehmigt sind, und b) Werbetreibende mit Sitz in Deutschland, die Glücksspiele bewerben möchten, die in einem anderen Mitgliedstaat oder einem anderen deutschen Bundesland rechtmäßig veranstaltet werden.

In den oben zitierten Erläuterungen wird jedoch Folgendes klargestellt: „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". Hierzu ist anzumerken, dass die diesbezüglichen Erläuterungen, die nicht Teil des Rechtstextes sind, eindeutig im Widerspruch zu dem generellen Verbot von §5 Absatz 4 des notifizierten Textes stehen. Aus ersichtlichen Gründen der Rechtssicherheit sind die Ausführungen der Erläuterungen nur hinreichend werden, wenn sie in den Wortlaut von § 5 Absatz 4 aufgenommen werden. Doch selbst dann unterläge die Werbung für in einem anderen deutschen Bundesland veranstaltete Glücksspiele wahrscheinlich weiterhin Beschränkungen, da aus den Erläuterungen nicht eindeutig hervorgeht, ob diese Art von Glücksspielen ebenso wie ausländische Glücksspiele von dem Werbeverbot für unerlaubte Glücksspiele ausgenommen ist. Ferner würde, selbst wenn das generelle Verbot von § 5 Absatz 3 nicht für ausländische Programme gilt, zumindest die Bestimmung von § 5 Absatz 1 wahrscheinlich für alle in Deutschland übertragenen Programme gelten, was in der Praxis bedeutet, dass alle Programme, in denen Glücksspiele in Deutschland beworben werden, rechtswidrig wären, außer wenn sich die Werbung auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel beschränkt. Nach Auffassung der Kommissionsdienststellen muss dieser Aspekt geklärt werden, um beurteilen zu können, ob die notifizierte Bestimmung mit dem EG-Recht vereinbar ist.

Ferner enthält § 21 Absatz 2 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag ein besonderes Verbot der Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten. In der Praxis würde die Anwendung dieser Bestimmung bedeuten, dass es einer ausländischen Mannschaft unter Androhung strafrechtlicher Sanktionen untersagt wäre, das Logo ihres Sponsors/Sportwettenveranstalters zu tragen, selbst wenn die Glücksspieltätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat des Sponsors rechtmäßig ist.

Diese Beschränkung der Werbung für Sportwetten ist ein eindeutiger Beleg für das Fehlen einer kohärenten und systematischen Strategie zur Bekämpfung der Glücksspielsucht, da für andere Glücksspiele mit höherem Suchtpotenzial (Spielkasinos, Glücksspielautomaten) kein derartiges Werbeverbot vorgesehen ist.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass § 5 Absätze 3 und 4 und § 21 Absatz 2 des notifizierten Textes möglicherweise mit Artikel 49 EG-Vertrag unvereinbar sind. Die deutschen Behörden werden aufgefordert zu erläutern, wie § 5 Absätze 3 und 4 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag auf die Fernsehdienste angewendet wird, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 97/36/EG fallen und von einem Diensteanbieter erbracht werden, der seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat, und zwar unabhängig von der Art der technischen Erbringung dieser Dienste.

Begrenzung der Verkaufsstellen – Beschränkungen der Vertriebswege

Gemäß §§ 4, 12 und 19 des notifizierten Textes ist für die Erbringung von Glücksspielvermittlungsdiensten eine Erlaubnis erforderlich. Da es für jedes deutsche Bundesland einer Erlaubnis bedarf, benötigt ein gewerblicher Spielvermittler 16 Erlaubnisse, um seine Dienste in ganz Deutschland anbieten zu können. Laut § 4 Absatz 2 des notifizierten Textes besteht auf die Erteilung der Erlaubnis kein Rechtsanspruch. Für nach dem notifizierten Text nicht erlaubte Glücksspiele darf keine Erlaubnis erteilt werden. Die zuständige Behörde kann nach freiem Ermessen über die Erteilung der Erlaubnis entscheiden, die den Erläuterungen zu § 4 Absatz 2 zufolge „[n]ur 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 erteilt werden" kann. In den Erläuterungen zu § 19 wird dazu ausgeführt: „Die Erlaubnis darf [...] 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". Folglich wird es Supermärkten in Deutschland nicht erlaubt sein, Lotterielose zu verkaufen, obwohl die Gefahr der Spielsucht angeblich niedrig ist.

§ 10 Absatz 3 des notifizierten Textes besagt: „Die Länder begrenzen die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1". Es ist hervorzuheben, dass hier von einer Begrenzung und nicht von einer Reduzierung die Rede ist. Die derzeitige Zahl der rund 27 000 Annahmestellen in Deutschland wird zumindest in den kommenden vier Jahren beibehalten.

Diese Bestimmungen bringen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit in Deutschland für Spielvermittler mit sich, die ihren Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben und in Deutschland Dienste für Glücksspiele anbieten möchten, die von Veranstaltern mit Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat organisiert werden, und dies selbst dann, wenn sie die von den Lottogesellschaften der deutschen Bundesländern veranstalteten Lotterien und Sportwetten anbieten. In Anbetracht der Begrenzung der Annahmestellenzahl und des Ermessensspielraums der zuständigen Behörden bei der Erteilung der Erlaubnisse haben gewerbliche Spielvermittler aus anderen Mitgliedstaaten *de facto* allenfalls eine geringe Chance, eine Erlaubnis für eine Annahmestelle in Deutschland zu erhalten, in der sie Glücksspiele (Lotterien und Sportwetten) anbieten dürfen, die von Veranstaltern mit Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat organisiert oder von den Lottogesellschaften der deutschen Bundesländer veranstaltet werden. Ferner enthält der notifizierte Text keine Angaben über laufende oder geplante Ausschreibungen, durch die die Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Nichtdiskriminierung bei der Erteilung der Erlaubnisse für Annahmestellen gewährleistet würde (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 6. März 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, Randnr. 59 bis 64). Folglich stellt die in § 10 Absatz 3 des notifizierten Textes vorgesehene Begrenzung der Annahmestellenzahl in Verbindung mit §§ 4, 12 und 19 möglicherweise eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EG-Vertrag) und der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 49 EG-Vertrag) dar, und es besteht eindeutig die Gefahr der Diskriminierung gewerblicher Spielvermittler aus anderen Mitgliedstaaten, die sich in Deutschland niederlassen oder dort Dienste erbringen möchten. In diesem Zusammenhang können keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses als gültige

Rechtfertigung akzeptiert werden, da Beschränkungsmaßnahmen in jedem Fall in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden müssen[6].

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass § 10 Absatz 3 in Verbindung mit §§ 4, 12 und 19 des notifizierten Textes möglicherweise mit Artikel 43 und 49 EG-Vertrag unvereinbar ist.

Wettbewerbsbeschränkungen

Laut Artikel 10 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten gehalten, alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten. Dies schließt die Verpflichtung ein, keine Maßnahmen einzuführen, die die praktische Wirksamkeit der EG-Wettbewerbsregeln beeinträchtigen könnten.
Die staatlichen Lottogesellschaften sind öffentliche Unternehmen im Sinne von Artikel 86 Absatz 1 EG-Vertrag sowie Unternehmen, die im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 den Charakter eines Finanzmonopols haben, und unterliegen als solche den Regeln des EG-Vertrags. Vor diesem Hintergrund darf Deutschland keine Vorschriften aufrechterhalten oder erlassen, die den Bestimmungen des EG-Vertrags und insbesondere den Wettbewerbsregeln zuwiderlaufen.

Die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag, die sich im Zusammenhang mit der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele auf das Erfordernis der „Lokalisierung" beziehen, könnten eine solche Wirkung haben, da das Verbot der Nutzung des Internets für Glücksspiele in Verbindung mit dem neuen Erfordernis zur Erlangung einer Erlaubnis des Bundeslandes für die Einführung neuer Glücksspielangebote die Aktivitäten der Lottogesellschaften auf das Gebiet des Bundeslandes begrenzen würde, in dem sie tätig sind. Die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag über die Gebietsbegrenzung könnten als Verletzung von Artikel 81 in Verbindung mit Artikel 10 EG-Vertrag betrachtet werden, da die Lottogesellschaften somit das Angebot ihrer Lotteriedienste auf das Gebiet des Landes begrenzen könnten, in dem sie tätig sind, womit sie dem Artikel 81 EG-Vertrag zuwiderhandeln würden.

Daher würde Deutschland mit den Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag seine Verpflichtung verletzen, keine Maßnahmen einzuführen, die die praktische Wirksamkeit der EG-Wettbewerbsregeln beeinträchtigen könnten.

Ferner würden die betreffenden Bestimmungen des notifizierten Textes die regionale Aufteilung des Marktes fortschreiben, die das deutsche Bundeskartellamt in seiner Entscheidung vom 23. August 2006 verurteilt hat. Es gibt in der Tat gewisse Parallelen zwischen dem Sachverhalt jenes Falls und dem Hintergrund des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag. In jenem Fall schloss das deutsche Bundeskartellamt die Möglichkeit einer Rechtfertigung der Tätigkeiten der Lottogesellschaften nach Artikel 86 Absatz 2 aus, da es die Beschränkungen nicht für angemessen hielt, um ein rechtmäßiges Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen. Eine ähnliche Argumentation wäre im vorliegenden Fall möglich, da hier das Verbot der Nutzung des Internets für Glücksspiele

[6] Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-243/01, Gambelli, Slg. 2003, I-3076, Randnr. 65: „Nach dieser Rechtsprechung müssen die genannten Beschränkungen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Auf jeden Fall müssen sie in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden".

in Verbindung mit dem neuen Erfordernis zur Erlangung einer Erlaubnis des Bundeslandes nicht angemessen ist, um das Ziel des Allgemeininteresses der Bekämpfung der Glücksspielsucht zu erreichen; der Ausschluss von Lottogesellschaften aus anderen Bundesländern, die der Aufsicht ihres eigenen Landes unterstehen, dient nicht der Abwendung einer Gefahr für die öffentliche Ordnung. Vor diesem Hintergrund könnten es die betreffenden Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag den öffentlichen Behörden der Bundesländer beispielsweise ermöglichen, etwaige Verletzungen der öffentlichen Ordnung durch Lottogesellschaften aus anderen Bundesländern im Nachhinein zu verfolgen, sie dürften jedoch nicht die Lottogesellschaften vom Markt des jeweiligen Landes ausschließen oder von ihnen die Erlangung einer weiteren Erlaubnis verlangen.

Folglich sind die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag, die sich im Zusammenhang mit der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele auf das Erfordernis der „Lokalisierung" beziehen, aus den oben ausgeführten Gründen dem ersten Anschein nach mit den EG-Wettbewerbsregeln unvereinbar.

In Anbetracht dieser Bemerkungen der Kommissionsdienststellen ersuche ich Sie, mir binnen zwei Monaten nach Erhalt dieses Schreibens den Standpunkt der deutschen Regierung zu übermitteln und mir ferner mitzuteilen, welche Maßnahmen die deutschen Behörden ergreifen werden, um ihren Verpflichtungen gemäß dem EG-Recht nachzukommen. Erforderlichenfalls könnte zur Klärung etwaiger Fragen ein Treffen zwischen den Kommissionsdienststellen und den zuständigen deutschen Behörden vereinbart werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Jörgen HOLMQUIST

Thierry Stoll
Deputy Director General

Ansprechpartner:
Konstantinos DIMITRIADIS, Telefon: (32-2) 296 57 20

Anlage 8

Vertragsverletzungsverfahren

Antwort (Mitteilung) der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 6. Juli 2007

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-Greffe (2006)D/201648) das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2003 / 4350 eingeleitet. In dem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 23.03.2007 (SG-Greffe (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 Strafgesetzbuch (StGB) zwar 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, 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 Sportwettensituation 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 Entwurf 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 Werbebeschränkungen 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 Begrenzung 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 Lotterieangebote 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 Glücksspielstaatsvertrags 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.

Anlage 9

Gegenüberstellung bisheriges/neues Landesrecht

Anlage zur Vorlage
an das Abgeordnetenhaus

I. Gegenüberstellung der Gesetzestexte

Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) vom 7. Juni 1974 (GVBl. S. 1338), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 1996 (GVBl. S. 179)

Alte Fassung	Neue Fassung
§ 2 Aufgaben	§ 2 Aufgaben
Aufgabe der Deutschen Klassenlotterie Berlin ist die Durchführung von behördlich erlaubten Glücksspielen, einschließlich Lotterien, Sporttoto und Ausspielungen, sowie aller damit zusammenhängenden sonstigen Geschäfte.	Aufgabe der Deutschen Klassenlotterie Berlin ist die Durchführung von behördlich erlaubten Glücksspielen, einschließlich Lotterien, Sporttoto, Sportwetten und Ausspielungen, sowie aller damit zusammenhängenden sonstigen Geschäfte.
§ 6 Zweckabgabe, Bilanzgewinn	§ 6 Zweckabgabe, Bilanzgewinn
Die Deutsche Klassenlotterie Berlin ist verpflichtet, eine Zweckabgabe in Höhe von 20 v.H. ihrer Umsatzerlöse aus dem Lotteriegeschäft laufend und ihren Bilanzgewinn an die „Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin“ („DKLB-Stiftung“) abzuführen.	Die Deutsche Klassenlotterie Berlin ist verpflichtet, eine Zweckabgabe in Höhe von 20 v.H. der Spieleinsätze laufend und ihren Bilanzgewinn an die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Stiftung) abzuführen. Die Zweckabgabe ist vor Abführung an die DKLB-Stiftung einmalig am Jahresanfang um einen Betrag von 400.000 Euro zu mindern. Diese Mittel sind an die für die Glücksspielsuchtbekämpfung zuständige Senatsverwaltung abzuführen, die sie für Zwecke der Suchtforschung und der Suchtprävention zu verwenden hat.
§ 7 Genehmigungspflicht	§ 7 Genehmigungspflicht
Der Abschluss oder die Vermittlung von Spielverträgen für eine in Berlin nicht zugelassene Lotterie bedarf der Genehmigung des Senats oder der dafür von ihm bestimmten Stelle.	Aufgehoben.

§ 8 Strafbestimmungen	§ 8 Strafbestimmungen
Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wenn die Tat nicht in § 286 StGB mit Strafe bedroht ist, wer für eine im Lande Berlin nicht zugelassene oder genehmigte Lotterie 1. Losscheine verkauft oder sonst veräußert oder zum Erwerb anbietet oder zur Veräußerung bereithält, 2. zum Abschluss oder zur Vermittlung von Spielverträgen auffordert oder sich erbietet, 3. Angebote zum Abschluss oder zur Vermittlung von Spielverträgen entgegennimmt.	Aufgehoben.
§ 9 Nicht anzuwendende Vorschriften	§ 9 Nicht anzuwendende Vorschriften
Die Verordnung über die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen vom 6. März 1937 (RGBl. S. 283) findet auf die Veranstaltungen der Deutschen Klassenlotterie Berlin keine Anwendung.	Aufgehoben.
§ 11 Aufgaben	§ 11 Aufgaben
(1) Die Stiftung verwaltet und verteilt die ihr gemäß § 6 zur Verfügung stehenden Mittel. Die Stiftung verfolgt gemeinnützige Zwecke; sie fördert ausschließlich soziale, karitative, dem Umweltschutz dienliche, kulturelle, staatsbürgerliche und sportliche Vorhaben durch Gewährung von Zuwendungen. Eine Rücklagenbildung ist nur zulässig, soweit dies zur Erreichung der genannten Zwecke erforderlich ist.	(1) Die Stiftung verwaltet und verteilt die ihr gemäß § 6 zur Verfügung stehenden Mittel. Die Stiftung verfolgt gemeinnützige Zwecke; sie fördert ausschließlich soziale, karitative, dem Umweltschutz dienliche, kulturelle, staatsbürgerliche<u>, jugendfördernde</u> und sportliche Vorhaben durch Gewährung von Zuwendungen. Eine Rücklagenbildung ist nur zulässig, soweit dies zur Erreichung der genannten Zwecke erforderlich ist.
§ 18 Entschädigung	§ 18 Entschädigung
Die Mitglieder des Verwaltungsrats und des Stiftungsrats erhalten für jede Sitzung ein Sitzungsgeld in der Höhe, wie es den Mitgliedern der Verwaltungsräte der Eigenbetriebe Berlins zusteht. Die Zahlung von weiteren Entschädigungen ist unzulässig.	Aufgehoben.
§ 21 Staatsaufsicht	§ 21 Gebührenbefreiung

Die Staatsaufsicht wird vom Senator für Finanzen geführt.

Die Deutsche Klassenlotterie Berlin ist von der Zahlung von Verwaltungsgebühren befreit.

Spielbankengesetz vom 8. Februar 1999 (GVBl. S. 70), zuletzt geändert durch Nummer 44 der Anlage zum Gesetz vom 4. März 2005 (GVBl. S. 125)

Alte Fassung	Neue Fassung
§ 2 Erlaubniserteilung	§ 2 Erlaubniserteilung
(2) Über die Erteilung der Erlaubnis entscheidet die Senatsverwaltung für Finanzen.	(2) Über die Erteilung der Erlaubnis entscheidet die <u>für die Glücksspielaufsicht zuständige Senatsverwaltung.</u>
(5) Die Einräumung einer Beteiligung als stiller Gesellschafter im Sinne des § 230 des Handelsgesetzbuchs oder als Unterbeteiligter jeglicher Art ist verboten. Ebenso ist verboten, sich als stiller Gesellschafter im Sinne des § 230 des Handelsgesetzbuchs oder als Unterbeteiligter jeglicher Art beteiligen zu lassen. Darlehen dürfen nach vorheriger Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen aufgenommen werden.	(5) Die Einräumung einer Beteiligung als stiller Gesellschafter im Sinne des § 230 des Handelsgesetzbuchs oder als Unterbeteiligter jeglicher Art ist verboten. Ebenso ist verboten, sich als stiller Gesellschafter im Sinne des § 230 des Handelsgesetzbuchs oder als Unterbeteiligter jeglicher Art beteiligen zu lassen. Darlehen dürfen nach vorheriger Zustimmung der <u>Aufsichtsbehörden</u> aufgenommen werden.
§ 4 Weitere Leistungen und Zusatzabgabe	§ 4 Weitere Leistungen und Zusatzabgabe
(4) Die Senatsverwaltung für Finanzen kann auf Antrag die Zusatzabgabe ermäßigen, soweit dem Spielbankunternehmer kein angemessener Gewinn verbleibt. Die Höhe der Ermäßigung bestimmt die Senatsverwaltung für Finanzen nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Ermäßigung vermindert den der Zweckbindung nach Absatz 5 unterliegenden Teil der Zusatzabgabe zu vier Elfteln, den übrigen Teil zu sieben Elfteln.	(4) Die <u>für Finanzen zuständige Senatsverwaltung</u> kann auf Antrag die Zusatzabgabe ermäßigen, soweit dem Spielbankunternehmer kein angemessener Gewinn verbleibt. Die Höhe der Ermäßigung bestimmt die <u>für Finanzen zuständige Senatsverwaltung</u> nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Ermäßigung vermindert den der Zweckbindung nach Absatz 5 unterliegenden Teil der Zusatzabgabe zu vier Elfteln, den übrigen Teil zu sieben Elfteln.
§ 6 Abgabenrechtliche Verfahrensvorschriften	§ 6 Abgabenrechtliche Verfahrensvorschriften
Auf die Spielbankabgabe, die weiteren Leistungen und die Zusatzabgabe finden, soweit	Auf die Spielbankabgabe, die weiteren Leistungen und die Zusatzabgabe finden, soweit

sich aus diesem Gesetz nichts Abweichendes ergibt, die Vorschriften der Abgabenordnung sinngemäß Anwendung. Der Spielbetrieb sowie die Ermittlung des Bruttospielertrags werden durch das Finanzamt in entsprechender Anwendung der §§ 210 und 211 der Abgabenordnung am Spielort laufend überwacht; das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes, Artikel 28 Abs. 2 der Verfassung von Berlin) wird insoweit eingeschränkt.

§ 9 Spielverbotstage

An folgenden Tagen ist das Spielen verboten:
1. am Karfreitag,
2. am Volkstrauertag,
3. am Totensonntag,
4. am 24. und 25. Dezember,
5. an aus besonderem Anlass von der Aufsichtsbehörde bestimmten Tagen.

§ 10 Spielordnung

(1) Die Aufsichtsbehörde erlässt zur Regelung des Spielbetriebs der Spielbank eine Spielordnung.

§ 12 Aufsicht

(1) Die Spielbankunternehmen unterliegen der Aufsicht der Senatsverwaltung für Finanzen und der von dieser bestimmten Behörden.

(3) Die Aufsichtsbehörden können alle zur Erfüllung der in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Aufgaben erforderlichen Anordnungen und sonstigen Maßnahmen treffen. Sie sind insbesondere berechtigt,
1. den gesamten Betrieb der Spielbank zu überwachen und zu überprüfen,
2. alle dem Betrieb der Spielbank dienenden Räume zu betreten, Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und die

sich aus diesem Gesetz nichts Abweichendes ergibt, die Vorschriften der Abgabenordnung sinngemäß Anwendung. Der Spielbetrieb sowie die Ermittlung des Bruttospielertrags werden durch das Finanzamt in entsprechender Anwendung der §§ 210 und 211 der Abgabenordnung am Spielort überwacht; das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes, Artikel 28 Abs. 2 der Verfassung von Berlin) wird insoweit eingeschränkt.

§ 9 Spielverbotstage

An folgenden Tagen ist das Spielen verboten:
1. am Karfreitag,
2. am Volkstrauertag,
3. am Totensonntag,
4. am 24. und 25. Dezember,
5. an aus besonderem Anlass von der für die Glücksspielaufsicht zuständigen Senatsverwaltung bestimmten Tagen.

§ 10 Spielordnung

(1) Die für die Glücksspielaufsicht zuständige Senatsverwaltung erlässt zur Regelung des Spielbetriebs der Spielbank eine Spielordnung.

§ 12 Aufsicht

(1) Die Spielbankunternehmen unterliegen der ordnungsrechtlichen Aufsicht der für die Glücksspielaufsicht zuständigen Senatsverwaltung und der steuerrechtlichen Aufsicht der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung sowie der von diesen bestimmten Behörden.

(3) Die Aufsichtsbehörden können alle zur Erfüllung der in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Aufgaben erforderlichen Anordnungen und sonstigen Maßnahmen treffen. Sie sind insbesondere berechtigt,
4. den gesamten Betrieb der Spielbank zu überwachen und zu überprüfen,
5. alle dem Betrieb der Spielbank dienenden Räume zu betreten, Prüfungen und

geschäftlichen Unterlagen der Spielbank einzusehen, 3. jederzeit Auskunft über den gesamten Betrieb der Spielbank zu verlangen.	Besichtigungen vorzunehmen und die geschäftlichen Unterlagen der Spielbank einzusehen, 6. jederzeit Auskunft über den gesamten Betrieb der Spielbank zu verlangen.
Bei der Erfüllung der Aufgaben nach den Absätzen 1 und 2 kann sich die Aufsichtsbehörde Dritter bedienen. Durch die Befugnis nach Satz 2 Nr. 2 wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes, Artikel 28 Abs. 2 der Verfassung von Berlin) eingeschränkt.	Bei der Erfüllung der Aufgaben nach den Absätzen 1 und 2 können sich die Aufsichtsbehörden Dritter bedienen. Durch die Befugnis nach Satz 2 Nr. 2 wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes, Artikel 28 Abs. 2 der Verfassung von Berlin) eingeschränkt.
(4) Der Spielbankunternehmer ist verpflichtet, der Aufsichtsbehörde innerhalb von sechs Monaten nach Ende eines jeden Geschäftsjahres einen von einem Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresabschluss nebst Lagebericht und den Bericht über die Troncabrechnung sowie den Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers vorzulegen.	(4) Der Spielbankunternehmer ist verpflichtet, der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung innerhalb von sechs Monaten nach Ende eines jeden Geschäftsjahres einen von einem Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresabschluss nebst Lagebericht und den Bericht über die Troncabrechnung sowie den Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers vorzulegen.
§ 13 Ordnungswidrigkeiten	§ 13 Ordnungswidrigkeiten
(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig 1. entgegen § 2 Abs. 5 Satz 1 die Beteiligung als stiller Gesellschafter im Sinne des § 230 des Handelsgesetzbuchs oder als Unterbeteiligter jeglicher Art einräumt, 2. entgegen § 2 Abs. 5 Satz 2 sich als stiller Gesellschafter im Sinne des § 230 des Handelsgesetzbuchs oder als Unterbeteiligter jeglicher Art beteiligt, 3. entgegen § 2 Abs. 5 Satz 3 Darlehen ohne vorherige Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen aufnimmt, 4. Personen, denen das Spielen nach § 8 verboten ist, spielen lässt, 5. entgegen § 9 an Spielverbotstagen spielen lässt, 6. nicht in der Spielordnung vorgesehene Spiele spielen lässt, 7. außerhalb der in der Spielordnung festgelegten täglichen Öffnungszeiten spielen lässt, 8. entgegen § 11 Zuwendungen für sich	(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig 1. entgegen § 2 Abs. 5 Satz 1 die Beteiligung als stiller Gesellschafter im Sinne des § 230 des Handelsgesetzbuchs oder als Unterbeteiligter jeglicher Art einräumt, 2. entgegen § 2 Abs. 5 Satz 2 sich als stiller Gesellschafter im Sinne des § 230 des Handelsgesetzbuchs oder als Unterbeteiligter jeglicher Art beteiligt, 3. entgegen § 2 Abs. 5 Satz 3 Darlehen ohne vorherige Zustimmung der Aufsichtsbehörden aufnimmt, 4. Personen, denen das Spielen nach § 8 verboten ist, spielen lässt, 5. entgegen § 9 an Spielverbotstagen spielen lässt, 6. nicht in der Spielordnung vorgesehene Spiele spielen lässt, 7. außerhalb der in der Spielordnung festgelegten täglichen Öffnungszeiten spielen lässt, 8. entgegen § 11 Zuwendungen für sich

persönlich annimmt, 9. entgegen der Verpflichtung aus § 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt.	persönlich annimmt, 9. entgegen der Verpflichtung aus § 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt.
(3) Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die Senatsverwaltung für Finanzen.	(3) Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die für die Glücksspielaufsicht zuständige Senatsverwaltung.

II. Wortlaut der zitierten Rechtsvorschrift:

§ 284 StGB lautet:

§ 284 Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels

(1) Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Als öffentlich veranstaltet gelten auch Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften, in denen Glücksspiele gewohnheitsmäßig veranstaltet werden.

(3) Wer in den Fällen des Absatzes 1
1. gewerbsmäßig oder
2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(4) Wer für ein öffentliches Glücksspiel (Absätze 1 und 2) wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

§ 287 StGB lautet:

§ 287 Unerlaubte Veranstaltung einer Lotterie oder einer Ausspielung

(1) Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentliche Lotterien oder Ausspielungen beweglicher oder unbeweglicher Sachen veranstaltet, namentlich den Abschluß von Spielverträgen für eine öffentliche Lotterie oder Ausspielung anbietet oder auf den Abschluß solcher Spielverträge gerichtete Angebote annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Wer für öffentliche Lotterien oder Ausspielungen (Absatz 1) wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

Anlage 10

Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland

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:

* 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.

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 Gewinn 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 Lotterieeinnehmer 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 nachhaltig Gewinn zu erzielen.

§ 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
Spielersperre

(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 Ver-

pflichtungen 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 öffentlichen 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 Werbeeffekt 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 Gewinnsparlotterie 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 Lot-

terie 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 Gewinnsumme 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 Spielauftrages 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 offen zu legen.

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) erlaubt 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 Vermittelns 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 01. 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 1000 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 Gewinnentscheiden 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 Ergebnisses 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 Ministerpräsidentenkonferenz 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.

Anlage 11

Erläuterungen zum Staatsvertrag mit Anlage ‚Positionen der Suchtexperten’

Stand: 14.12.2006

Entwurf

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 ordnungsrechtlichen 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 Beschaffungsdelikte) entgegenzuwirken.

Glücksspiele wiesen 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 bärgen 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 Lotterieaufsicht 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 Wettsucht 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 Marktöffnung aufgrund des dann entstehenden Wettbewerbs zu einer erheblichen Ausweitung von Wettangeboten und diese Ausweitung auch zu einer Zunahme von problematischem und suchtbeeinflusstem 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 Län-

der haben daraufhin am 22.06.2006 beschlossen, einen neuen Lotteriestaatsvertrag zu erarbeiten, der die Veranstaltung von Sportwetten im Rahmen des staatlichen Monopols entsprechend den Anforderungen der Sportwett-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts regelt. Dabei sei auch zu prüfen, ob und inwieweit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts auch für den Lotteriebereich 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 Lotteriestaatsvertrages

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 Lotterie- 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 Regelungen konsequent ausgestaltet werden. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die Neuregelung tatsächlich durchgesetzt und mit vernünftigem 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 Wettsucht. 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 - Gambelli 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 Wetten 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 Spielerecht 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. 293 <296>).

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 ge-

ringer 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 Unterhaltungscharakter haben dürften (vgl. Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 <218>; Schmidt/Kähnert, Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen - Verbreitung und Prävention, Abschlussbericht vom August 2003, S. 166), dürfe 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 Lotteriestaatsvertrags 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 Glückspielangeboten 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 (Bremer Institut für Drogenforschung - BISDRO; Scottish Executive, Research on Social Impacts of Gambling; Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Berlin (ISFB), Charité – Universitätsmedizin Berlin).

Aufgenommen werden folgende neue Verbote:

- Das Glückspiel 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 BISDRO). 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 Glücksspielangebots 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 Glückspiele bedarf danach der Erlaubnis des jeweiligen Landes; die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glückspiele 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 Glückspielen 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 19 Jahren erkennbar ist.

Zum Schutz des Spielers werden Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glückspielen 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 Hilfemöglichkeiten 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 verpflichten 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 2006 – bei Abstufungen im Detail – notwendig. Zusätzlich werden entsprechend den Empfehlungen der Spielsuchtexperten auch für die Spielbanken die notwendig ländereinheitlich 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 Suchtexperten – 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 radizierte) 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 2006, 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. 655/05 (Beschluss)). Die Länder gehen jedoch davon aus, dass der Bund aus den Feststellungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.März 2006 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 2006, 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 Wettshops 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 Beschaffungskriminalität 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 europa- 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 Wettsucht, 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 2006 allein zu Sportwetten ergangen, die dort festgelegten Anforderungen an die ordnungsrechtliche 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 Wettsucht ist. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Länder angehalten, die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.

Insoweit 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 Wettsucht 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 Rege-

lung 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 Spielersperre (§§ 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 Spielausgang 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 Weiterschaltung 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 – unbeeinträchtigt 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 vereinzelte 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 - 1 StR 339/56; 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-Einnehmer 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 Lotteriestaatsvertrag), ohne wie die Annahmestellen und die Lotterie-Einnehmer 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 Lotterieeinnehmer der Klassenlotterien. Ein eigenes finanzielles Risiko kann, muss aber nicht mit dem Veranstalten oder Vermitteln 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 Gewinnsummen versprachen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband habe dahingehend eine Vielzahl von Verbraucherbeschwerden erhalten. Einige der Spielvermittler hätten wegen unlauterer Wettbewerbsmethoden abgemahnt werden müssen. Die Beachtung der suchtpräventiven 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 bundesgesetzlichen 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, 386). 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 ordnungsrechtlichen Zielen 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 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 § 25 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 § 6 Abs. 1 JuSchG vor, dass die Anwesenheit in Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden darf. § 6 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 Glücksspiele uneingeschränkt verboten worden (so bereits § 4 Abs. 2 Satz 2 Lotteriestaatsvertrag). 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 Ordnungs-

widrigkeit 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 2006 aufgestellt hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebotes am Ziel der Bekämpfung der Wettsucht 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 Werbebegrenzungen 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 Anforderung 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 279/02). 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. Verboten 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 Werbeinhalt 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 Hilfemöglichkeiten 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 be-

worben 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 Hilfseinrichtungen 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 suchtpräventiver 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, Spielscheine und Spielquittungen entsprechende Hinweise zu enthalten haben.

Zu § 8 (Spielersperre)

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

Absatz 1 der Vorschrift verpflichtet die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter, ein Sperrsystem 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 Sperre gilt damit auch für die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter im Sinn des § 10 Abs. 2. Das übergreifende Sperrsystem 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 Fremdsperre. Die Selbstsperre 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 Fremdsperre 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 Sperre 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 § 3 Teledienstegesetzes, 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 wissentliche 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 Teledienstegesetz wird ausdrücklich Rücksicht genommen.
Die Befugnisse der Behörden der einzelnen Länder zum ordnungsrechtlichen 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 Interessenabwägung regelmäßig ein überwiegendes Allgemeininteresse an der sofortigen Vollziehung ergibt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2006 - 1 BvR 2399/06 -). Die für die Glücks-

spielaufsicht 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 Primärprävention 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 besonde-

ren 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 Ausspielungen 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 Ausspielungen gälten, seien andere Glücksspielangebote (wie zum Beispiel bestimmte Wetten) durch andere als die in § 5 Abs. 2 Genannten ausgeschlossen (so die Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag, B. zu § 5).

In der Anhörung zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags ist eine Literaturstudie des Bremer Instituts für Drogenforschung (BISDRO) vorgelegt worden, die dem Zahlenlotto gegenüber anderen Glücksspielformen ein geringes Gefährdungspotential attestiert. Bezogen auf die gesamte Spielerschaft berge das Lottospielen nur ein geringes Abhängigkeitsrisiko. Differenzierte Analysen deuteten jedoch darauf hin, dass insbesondere Jugendliche und Angehörige einkommens- und bildungsschwacher 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., 2003, Addiction). Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die sich in ihrer Äußerung auch mit dem Thema befasst hat, hält eine getrennte Betrachtung von Lotterien und Wetten unter Aspekten der Spielsucht für nicht sinnvoll; auch wenn das Gefährdungspotential einzelner Glücksspiele unterschiedlich bewertet werden könnte, bestünden keine Unterschiede im Entwicklungsverlauf und in den pathologischen Charakteristika der Spielsucht.

Die Grundentscheidung 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, ist vom Bundesverfassungsgericht 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 Wetten 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 Staatsvertrags - 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 Lotterieunternehmen (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 entweder 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. 39 ff., ebenso Koenig, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht Beilage 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 – Kc – 148/05, Rn. 567 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 (Läärä) 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 Gewinnsparlotterien 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 § 18 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 Lotteriestaatsvertrag

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 Körperschaftssteuergesetz 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 Lotteriestaatsvertrages; auf die Begründung in den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag 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.). Dementsprechend 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 Bun-

desverfassungsgericht 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 Ausweisdaten 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.

Siebter 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-Einnehmer 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. 6 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 Staatsvertrages durch die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (§ 27).
- eine Befristung des Staatsvertrags, die nach vier Jahren zum Außerkrafttreten des Staatsvertrages 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 Erläuterung

Positionen der Suchtexperten

- Cesare Guerreschi, Verantwortungsvolles Glücksspiel, Vortrag im Rahmen der GREF, 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 GREF, 2005 (Niederlande – GREF)
- 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. Hayer, Universität Bremen,Stellungnahme zur Neuordnung des GLücksspielrechts – Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht vom 21.07.2006 (Meyer/Hayer, 2006)
- Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Stellungnahme vom 19.07.2006 (Drogenbeauftragte BReg)
- Dr. Lucia Schmidt, Luzern, Äußerung vom 27.07.2006 (Schmidt, 2006)
- Dr. S. Grüsser-Sinopoli, Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Berlin (ISFB), Charité – Universitätsmedizin Berlin, Stellungnahme vom 31.07.2006 (Charité)
- Gesundheitsministerium Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme vom August 2006 (Sucht- und Drogenreferenten der Länder)

Glücksspielsucht	Pathologisches Spiel gekennzeichnet durch Verlust der Impulskontrolle und des Realitätsbewußtseins. Betrifft ca. 1 % bis 3 % der Bevölkerung. Symptome treten typischerweise in der Adoleszenz auf (Guerreschi, 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, 2006).
Problemspieler	Eine große Gruppe von Mehrfachspielern v.a. bei Spielautomaten, Sportwetten und Internetspielen (FV Glücksspielsucht). Die meisten Problemspieler sind mehrfach spielsüchtig. Sie weichen Spielsperren auf andere Standorte / Spiele aus (Niederlande – GREF).	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) • Internetglücksspiele • Sportwetten • Quicky • Lottosystemspiele (FV Glücksspielsucht) Das größte Suchtpotential haben • Spielautomaten (in Spielhallen und Gaststätten, weil verbreitet und häufig zu besuchen)	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 Fernsehlotterien	

	• Casinos (Niederlande – GREF).	• Gewinnsparen (Meyer/Hayer, 2006)	
Allgemeine Ziele	Einheitlicher Rahmen zumindest in Bezug auf die Bekämpfung und Begrenzung der Glücksspielsucht und auf den Spielerschutz (FV 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 – GREF).	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	Jegliches 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 Bedürfnisses 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 problematischen Spielverhaltens (Niederlande – GREF).
- Verbote	Verbot von Spielen wie Quicky (FV Glücksspielsucht).	Verbot von Geldspielautomaten in Gaststätten (Sucht- und Drogenreferenten der Länder).	Ausschluß ausländischer Glücksspielangebote (Drogenbeauftragte BReg)
- Internetglücksspiel	Verbot von Internetwetten und Onlineglücksspielen - Bezahlwege über Kreditkarten und elektronische Systeme unattraktiv machen (FV Glücksspielsucht).	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 kontrollie-ren, staatlich konzesioniertes Online-Glücksspielangebot mit hohen Zugangsbarrieren, niedrigen Limits, nur einem Konto und max. einer Kreditkarte je Spieler (Meyer/Hayer, 2006).
- Limits	Festlegung von Limits: • Lotto-Jackpot: 10 Mio. € • Höchsteinsatz bei der Sportwette: 1000 € pro Monat (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 solitär erfolgen - keine Kombination mit Supermarkt bzw. Drogerieketten (DHS). Kein Glücksspielangebot im Supermarkt (FV Glücksspielsucht).	Einschränkung der Vertriebswege: • keine Wettannahmestellen in der Nähe von Schulen oä • keine Wetterminals in Stadien (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 Vertriebsleitern), Festgehälter für Croupiers (FV Glücksspielsucht; Meyer/Hayer, 2006).		
- Zahlungsverkehr	Keine EC 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 darüberhinausgehende 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 • Fernsehwerbespots • Gratisgutscheine Keine explizite Aufforderung, keine Zielgruppenwerbung. Stets Warnhinweise integrieren. Nach hartem und weichen Spiel abstufen (Meyer/Hayer, 2006). Keine Hinweise auf Höchstgewinne und Gewinnchancen (Guerreschi, 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 Öffentlichkeitsarbeit überlegen, die nur die Risiken und Nachteile herausstellt und damit unbeabsichtigt zu riskantem Spiel ermutigt (Guerreschi, 2006).

Spielerschutz:	Konzept zum Spielerschutz als Voraussetzung jeder Konzession (FV Glücksspielsucht). Sozialkonzepte der Spielbanken nach Schweizer Modell (Drogenbeauftragte BReg). Betriebsinterne Sozialkonzepte aller Glücksspielanbieter (auch der Gewinnspiele nach der GewO). Kooperation der erlaubten und kontrollierten Anbieter zur Realisierung des Spielerschutzes (Charité).	Einheitliches – bundesweit alle Glücksspielanbieter umfassendes – Dachkonzept, das die lokalen Hilfen integriert (Charité).	Kooperation aller Anbieter etwa zur Vernetzung von Sperrdateien "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 Spielerdaten zur Kundenbindung ist zu untersagen (Meyer/Hayer, 2006).
- Sperren	• Präventivsperre durch Anbieter • Eigensperre durch den Glücksspieler • Sperre auf Hinweise 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 Lottoprodukte, 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 Besuchs-/Teilnahmebeschränkung durch den Spieler (Meyer/Hayer, 2006).

	Spielhallen • 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 allgemeinen Erfahrungswerten, da noch nicht für alle Glücksspielarten valide Untersuchungen vorliegen – die Möglichkeit der Selbstsperre und der Spielersperre eingerichtet werden (Charité). Spielersperren v.a. im Casinobetrieb verstärkt einzusetzen - Sperren durch Ausweiskontrollen und Kundenkarten bei besonders suchtgefährdeten Glücksspielangeboten durchsetzen (Sucht- und Drogenreferenten der Länder).	
- Interne Maßnahmen	Spielverbot für Mitarbeiter von Lottoannahmestellen (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 Glücksspiel-angebots in Lottoannahmestellen 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 (ESBK) 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: • Spielerselbsthilfe • 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)	Ein Teil der (staatlichen) Einnahmen soll zweckgebunden für Prävention und Hilfe sowie Forschung zur Verfügung gestellt werden (Drogenbeauftragte BReg; Sucht- und Drogenreferenten der Länder)	Vergabe durch Stiftung z.B. bei der Drogenbeauftragten (FV Glücksspielsucht)