

Gesetzentwurf

Hannover, den 10.09.2019

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Entwurf eines Gesetzes zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit freundlichen Grüßen

Stephan Weil

Entwurf

**Gesetz
zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag**

Artikel 1

(1) Dem am 26. März/18. April 2019 unterzeichneten Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Dritter Glücksspieländerungsstaatsvertrag) wird zugestimmt.

(2) Der Staatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht.

(3) Der Staatsvertrag tritt nach seinem Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 am 1. Januar 2020 in Kraft.

(4) Wird der Staatsvertrag nach seinem Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos, so wird dies bis zum 1. Februar 2020 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Staatsvertrag**Dritter Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages
zum Glücksspielwesen in Deutschland
(Dritter Glücksspieländerungsstaatsvertrag – 3. GlüÄndStV)**

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:

Artikel 1**Änderung des Glücksspielstaatsvertrages**

Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) wird wie folgt geändert:

1. § 4a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „, insbesondere im Rahmen einer zeitlich befristeten Experimentierklausel für Sportwetten,“ durch die Wörter „im Rahmen der Experimentierklausel für Sportwetten nach § 10a“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „Bekanntmachung (§ 4b Absatz 1)“ durch das Wort „Konzession“ ersetzt.
 - c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Die Zahl der Konzessionen wird für die Dauer der Experimentierphase nicht beschränkt.“

2. § 4b wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift werden das Komma und das Wort „Auswahlkriterien“ gestrichen.
 - b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird das Wort „Auswahlverfahrens“ durch das Wort „Verfahrens“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter „mit einer angemessenen Frist für die Einreichung von Bewerbungen“ gestrichen.
 - c) In Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „und die Auswahl nach Absatz 5 ermöglichen“ gestrichen.
 - d) Absatz 5 wird aufgehoben.
3. In § 5 Absatz 4 Satz 1 wird das Wort „Richtlinien“ durch das Wort „Auslegungsrichtlinien“ ersetzt.
4. § 9a Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Hierbei dient das Glücksspielkollegium den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.“
5. § 10a wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In dem bisherigen Satz werden die Wörter „für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages“ durch die Wörter „bis zum 30. Juni 2021“ ersetzt.
 - bb) Es wird folgender Satz angefügt:

„Im Falle einer Fortgeltung des Staatsvertrages nach § 35 Absatz 2 verlängert sich die Frist bis zum 30. Juni 2024.“
 - b) Absatz 3 wird aufgehoben.
 - c) Die Absätze 4 und 5 werden die Absätze 3 und 4.
6. § 29 Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

(1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Sind bis zum 31. Dezember 2019 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.

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

Erläuterungen:

A. Allgemeines

I. Ausgangslage

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht seit 1. Juli 2012 die Zulassung privater Anbieter von Sportwetten vor; das staatliche Wettmonopol ist während einer Experimentierphase von sieben Jahren suspendiert. Eine Begrenzung des Angebots durch eine Kontingentierung der Konzessionen ist nach der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ebenso verfassungsgemäß wie das Konzessionsverfahren mit abschließender Entscheidung durch das Glücksspielkollegium als Gemeinschaftseinrichtung aller Länder (BayVerfGH, E. v. 25. 9. 2015; OVG Hamburg, U. v. 22. 6. 2017, BVerwG, U. v. 26. 10. 2017). Der Staatsvertrag kann jedoch weiterhin nicht umgesetzt werden, weil die hessischen Verwaltungsgerichte die Erteilung der Konzessionen bis zu einer zeitlich nicht abschätzbaren Entscheidung in der Hauptsache aufgeschoben haben (HessVGH, B. v. 16. 10. 2015).

II. Lösung

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat mit Beschluss vom 18. April 2019 gemäß § 35 Absatz 1 Glücksspielstaatsvertrag die Befristung der Experimentierklausel in § 10a Glücksspielstaatsvertrag aufgehoben. Die Erteilung von Konzessionen an Veranstalter von Sportwetten ist insoweit rechtlich nunmehr möglich für die gesamte Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021. Durch eine hieran anknüpfende ergänzende punktuelle Änderung des Staatsvertrages wird das Modell der Experimentierphase weiterentwickelt und Klarheit für die Anbieter und beteiligte Dritte (Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und -verbände) geschaffen; zugleich wird den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet. Damit wird die fortschreitende Erosion des Ordnungsrechts beendet. Die dazu notwendigen Änderungen des Staatsvertrages erschöpfen sich in folgenden Punkten:

- Es wird klargestellt, dass die Experimentierphase für die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021 anwendbar ist.
- Die Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird für die Dauer der Experimentierphase aufgehoben.
- Da ein Auswahlverfahren (§ 4b Absatz 5) nicht mehr erforderlich ist, sind die auf die Durchführung dieses Verfahrens abzielenden Regelungen anzupassen.

Bei der Behördenorganisation bleibt es für das Konzessionsverfahren bei der länder einheitlichen Entscheidung. Das länder einheitliche Verfahren vermeidet ein Nebeneinander von 16 Erlaubnissen für jedes einzelne Land, das weder sachgerecht noch den Anbietern oder der Öffentlichkeit zu vermitteln wäre. Es erfordert jeweils die Übertragung von Aufgaben und die Mitwirkung aller Länder an der Entscheidung.

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

Wenn die Konzession für alle Länder gilt, müssen diese sämtlich an der Willensbildung beteiligt werden. Anders lässt sich die erforderliche demokratische Legitimation für alle Länder nicht begründen (BayVerfGH, E. v. 25. 9. 2015). Diese Konsequenz des Demokratieprinzips wird auch in anderen in Staatspraxis und Rechtsprechung anerkannten Einrichtungen der Länder, wie der ZVS bzw. der Stiftung für Hochschulzulassung oder dem Deutschen Institut für Bautechnik, nach den gleichen Grundsätzen praktiziert.

Dass durch Staatsvertrag errichtete gemeinschaftliche Einrichtungen der Länder, in denen mit

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

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 4a)

Durch die Änderung des § 4a Absatz 1 wird klargestellt, dass § 10 Absatz 6 derzeit ausschließlich in den Fällen der Experimentierklausel nach § 10a nicht anwendbar ist. Der bisherigen offeneren Formulierung bedarf es daher nicht.

Durch die Änderung des § 4a Absatz 2 wird geregelt, dass die Dauer der Konzession zu beschränken ist. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich weiterhin um eine zeitlich befristete Experimentierphase handelt. Die Dauer der Konzession ist nicht vorgeschrieben. Die Konzession kann daher durch die zuständige Behörde in Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens auch für einen kürzeren Zeitraum als bis zum Auslaufen der Experimentierklausel erteilt werden. Die Notwendigkeit, die Dauer der Konzession bereits in der Bekanntmachung nach § 4b Absatz 1 verbindlich festzulegen, ist durch den Wegfall der Kontingentierung der Sportwettkonzessionen entfallen (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu § 4b Absatz 1).

§ 4a Absatz 3 wird dahingehend geändert, dass für die Dauer der Experimentierphase keine Beschränkung der Zahl der Konzessionen mehr erfolgt. Insofern entfällt auch die Notwendigkeit eines Auswahlverfahrens. Das trägt den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Rechnung, die auf Anträge von Konkurrenten vorbeugend bereits die Erteilung von Konzessionen unterbunden und damit eine rechtliche Ordnung des Sportwettenmarktes in absehbarer Zeit unmöglich gemacht haben. Die befristete Abweichung vom Grundsatz der Begrenzung der Zahl der Konzessionen ist daher als Ausnahme zu verstehen, die dem Verlauf der Gerichtsverfahren geschuldet ist. Die insbesondere in § 4a Absatz 4, § 4b Absatz 1 bis 4 und § 4c normierten Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession bleiben ebenso anwendbar wie die Konzessionspflichten und aufsichtlichen Befugnisse (s. v. a. § 4e).

Zu Nummer 2 (§ 4b)

In § 4b werden die erforderlichen Folgeänderungen vorgenommen, die dem Umstand Rechnung tragen, dass die Anzahl der Konzessionen nicht mehr beschränkt ist, so dass keine Auswahl unter den Bewerbern erfolgen muss.

In der Folge entfällt auch die Anforderlichkeit, eine bestimmte Frist für die Einreichung von Bewerbungen festzulegen. Dieser bedurfte es bislang, weil zu einem bestimmten Termin die Auswahlentscheidung zwischen mehreren geeigneten Bewerbern nach § 4b Absatz 5 der bisherigen Fassung zu treffen war. Ein solches Verfahren erfordert die Festlegung einer Bewerbungsfrist. Sind die Konzessionen nicht kontingentiert, kann die Bewerbung um die Konzession und die Prüfung der Bewerbung hingegen jederzeit – d.h. auch zu einem späteren Zeitpunkt – erfolgen.

An einer (einmaligen) Bekanntmachung der Möglichkeit, sich um eine Konzession zu bewerben, im Amtsblatt der Europäischen Union unter Angabe der einzureichenden Unterlagen (§ 4b Absatz 1 Satz 2) wird festgehalten, um die Marktteilnehmer über die geänderten Bedingungen der Konzessionserteilung zu informieren.

Da es der Durchführung eines Auswahlverfahrens nicht mehr bedarf, entfällt der bisherige § 4b Absatz 5, der die Kriterien für die Durchführung des Verfahrens vorsah.

Die bislang verwendeten Begriffe wie „Konzession“, „Bewerbung“ und „Bewerber“ werden aus rein redaktionellen Gründen nicht angepasst, um die textlichen Eingriffe am bestehenden Staatsvertrag gering zu halten. In der Sache handelt es sich in der Neufassung um Antragsteller in einem Erlaubnisverfahren.

Zu Nummer 3 (§ 5 Absatz 4 Satz 1)

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

Zu Nummer 4 (§ 9a Absatz 5 Satz 2)

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

Zu Nummer 5 (§ 10a)

In § 10a Absatz 1 wird die bisher nur in hier nicht erheblichen Teilbereichen tatsächlich laufende Experimentierphase bis 30. Juni 2021 erstreckt. Diese Regelung berücksichtigt den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, die Befristung der Experimentierklausel nach dem bisherigen § 35 Absatz 1 aufzuheben. Aufgrund des vorgenannten Beschlusses ist die (bisherige) Experimentierklausel auch über den 30. Juni 2019 hinaus anwendbar mit der Modifikation, dass die Zahl möglicher Konzessionen nunmehr nicht mehr begrenzt ist.

Die bislang in § 10a Absatz 3 festgelegte Höchstzahl der Konzessionen wird als Konsequenz der Änderung des § 4a Absatz 3 ersatzlos gestrichen.

Zu Nummer 6 (§ 29 Absatz 1 Satz 3)

Die Übergangsregelung in § 29 Absatz 1 Satz 3 ist obsolet geworden und kann daher aufgehoben werden.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten zum 1. Januar 2020. Sollten bis dahin nicht alle Ratifikationsurkunden hinterlegt sein, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.

Für das Land Baden-Württemberg Stuttgart, den 3. 4. 2019	Winfried K r e t s c h m a n n
Für das Land Bayern München, den 18. 4. 2019	Markus S ö d e r
Für das Land Berlin Berlin, den 26. 3. 2019	Michael M ü l l e r
Für das Land Brandenburg Potsdam, den 29. 3. 2019	Dietmar W o i d k e
Für die Freie Hansestadt Bremen Bremen, den 26. 3. 2019	Carsten S i e l i n g
Für die Freie und Hansestadt Hamburg Hamburg, den 4. 4. 2019	Peter T s c h e n t s c h e r
Für das Land Hessen Wiesbaden, den 26. 3. 2019	Volker B o u f f i e r
Für das Land Mecklenburg-Vorpommern Schwerin, den 26. 3. 2019	Manuela S c h w e s i g
Für das Land Niedersachsen Hannover, den 28. 3. 2019	Stephan W e i l
Für das Land Nordrhein-Westfalen Düsseldorf, den 4. 4. 2019	Armin L a s c h e t
Für das Land Rheinland-Pfalz Mainz, den 6. 4. 2019	Malu D r e y e r
Für das Saarland Saarbrücken, den 5. 4. 2019	Tobias H a n s
Für den Freistaat Sachsen	

Dresden, den 30. 3. 2019

Michael K r e t s c h m e r

Für das Land Sachsen-Anhalt

Magdeburg, den 28. 3. 2019

Reiner H a s e l o f f

Für das Land Schleswig-Holstein

Kiel, den 9. 4. 2019

Daniel G ü n t h e r

Für das Land Thüringen

Erfurt, den 28. 3. 2019

Bodo R a m e l o w

Begründung

A. Allgemeiner Teil**I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte**

Mit Wirkung vom 1. Juli 2012 ist der zum 31. Dezember 2011 ausgelaufene Glücksspielstaatsvertrag durch den Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag) ersetzt worden (Nds. GVBl. S. 190, 196). Mit dem Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages wurde das staatliche Sportwettenmonopol für die Dauer einer auf sieben Jahre befristeten Experimentierphase suspendiert und ein Konzessionsmodell für die Veranstaltung von Sportwetten eingeführt (§ 10 a des Glücksspielstaatsvertrages - GlüStV). Die Zahl der zu vergebenden Konzessionen wurde auf 20 beschränkt. Die Durchführung des Konzessionsverfahrens wurde als ländereinheitliche Aufgabe dem Land Hessen übertragen.

Mit Ausschreibung vom 8. August 2012 leitete Hessen das Konzessionsverfahren ein und führte ein mehrstufiges Auswahlverfahren durch. Auf der zweiten Stufe verblieben 35 Bewerber, die die Mindestanforderungen erfüllten. Die Erteilung der Konzessionen konnte allerdings nicht erfolgen, weil gerichtlichen Eilanträgen von abgelehnten Bewerbern stattgegeben und das Land Hessen verpflichtet wurde, bis zu einer zeitlich nicht absehbaren Entscheidung im Klageverfahren die Erteilung von Konzessionen zurückzustellen. Aus diesem Grund konnte der Glücksspielstaatsvertrag im Bereich Sportwetten nicht wie geplant umgesetzt werden.

Bereits der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag sollte diese Blockadesituation auflösen, scheiterte jedoch daran, dass einzelne Bundesländer nicht ratifizierten, und wurde daher gegenstandslos. Der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag enthält nunmehr die notwendigen punktuellen Regelungen, um einen rechtssicheren Vollzug im Bereich der Sportwetten zu ermöglichen. Es ist vorgesehen, die Beschränkung der Anzahl der Konzessionen auf 20 aufzuheben und Erlaubnisse nach rein qualitativen Kriterien zu vergeben. Mit der Aufhebung der Kontingentierung entfällt auch die Notwendigkeit eines Auswahlverfahrens, an dessen konkreter Umsetzung und Durchführung die zuständigen Gerichte Anstoß genommen hatten.

Parallel zur Unterzeichnung des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs mit Beschluss vom 18. April 2019 auf der Grundlage von § 35 Abs. 1 GlüStV die Befristung der Experimentierklausel für Sportwetten gemäß § 10 a Abs. 1 GlüStV aufgehoben. Mit der Verlängerung der Experimentierphase und der Aufhebung der Kontingentierung von Konzessionen wird die Erteilung von Konzessionen an Veranstalter von Sportwetten rechtlich möglich für die gesamte Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages.

Der Gesetzentwurf enthält in Artikel 1 die nach Artikel 35 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung erforderliche Zustimmung des Landtags zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag.

Das Konzessionsmodell wird für die Dauer der Experimentierphase für die Veranstaltung von Sportwetten ohne zahlenmäßige Begrenzung weitergeführt. Die Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV, nach welcher den staatlichen Anbietern erlaubt wurde, bis ein Jahr nach Erteilung der Konzessionen Sportwetten zu veranstalten und zu vermitteln, wird aufgehoben.

Bei der Behördenzuständigkeit bleibt es für das Konzessionsverfahren bei der ländereinheitlichen Zuständigkeit Hessens. Der Einfluss der übrigen Länder bleibt über das Glücksspielkollegium gewahrt.

Nach Artikel 2 des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages beginnt dessen Laufzeit am 1. Januar 2020. Bis zum 31. Dezember 2019 müssen alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt sein. Ansonsten wird der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag gegenstandslos. Unverändert tritt der geänderte Glücksspielstaatsvertrag mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Glücksspielstaatsvertrages beschließt.

Nähere Einzelheiten zum Inhalt des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages können den Erläuterungen zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Teil C) entnommen werden.

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zwischen dem 26. März 2019 und dem 18. April 2019 im Umlaufverfahren unterzeichnet.

Der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag wurde gemäß Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EU Nr. L 241 S. 1) der Europäischen Kommission am 26. April 2019 zum Zweck der Notifizierung übermittelt. Die EU-Kommission hat unter dem 29. Juli 2019 ihre Bemerkungen zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag übermittelt. Darüber hinaus hat Malta am 29. Juli 2019 bei der Kommission eine qualifizierte Stellungnahme eingereicht, die zur Verlängerung der Stillhaltefrist bis zum 29. August 2019 geführt hat.

Die EU-Kommission begrüßt ausdrücklich die Streichung der Höchstzahl von 20 Sportwettkonzessionen mit Blick auf die zu erwartenden Kanalisierungseffekte. Angesichts des bis zum Auslaufen des Staatsvertrages verbleibenden relativ kurzen Zeitraumes von voraussichtlich nur 18 Monaten könnten sich allerdings, so die Kommission, „die Anreize für einen Wechsel vom unregulierten Markt in den regulierten Bereich verringern“. Die deutschen Behörden werden daher gebeten, eine sorgfältige Bewertung der Wirksamkeit der Regelungen des Änderungsstaatsvertrages mit Blick auf die Ziele von § 1 GlüStV vorzunehmen. Darüber hinaus verweist die Kommission auf ihre Stellungnahmen und Bemerkungen aus den früheren Notifizierungsverfahren zum Ersten Glücksspielstaatsvertrag von 2012 und zum Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Die von der EU-Kommission angesprochenen Punkte führen ausdrücklich nicht zur Verlängerung der Stillhaltefrist. Sie geben - so auch die Einschätzung des insoweit federführenden Landes Nordrhein-Westfalen - keinen Anlass zu Änderungen am notifizierten Text, die im Ratifizierungsverfahren Berücksichtigung finden müssten.

Gleiches gilt im Ergebnis für die Stellungnahme von Malta. Als Sitzstaat zahlreicher Glücksspielunternehmen, die in Deutschland verbotenes Glücksspiel anbieten, setzt sich Malta für eine Aufhebung des Verbots von Online-Casinospielen ein. Online-Casinospiele sind jedoch gerade nicht Gegenstand des Staatsvertrags.

Sollte der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag nach seinem Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos werden, so wird dies bis zum 1. Februar 2020 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.

II. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Mit den vorgesehenen Regelungen werden die verfolgten Ziele erreicht. Durch die Aufhebung der Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird die Blockadesituation im Konzessionsverfahren beendet, die Regulierung im Bereich Sportwetten abgeschlossen und Klarheit für Anbieter und Beteiligte geschaffen. Alternative Lösungen, wie eine bloße Anhebung der Höchstzahl der Konzessionen nach § 10 a Abs. 3 GlüStV oder die Beschränkung auf eine Übergangsregelung für vorläufige Erlaubnisse für die bisherigen Konzessionsbewerber führen nicht in gleichem Maße zu Rechtssicherheit.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Keine.

IV. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien oder auf Belange von Menschen mit Behinderungen

Keine.

V. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Die Wiederaufnahme des Erlaubnisverfahrens und zugleich die Aufhebung der Höchstzahl der Konzessionen führen zu erhöhten Kosten beim zuständigen Land Hessen. Diese entstehen insbesondere durch zusätzliche Personalausgaben, einzurichtende IT-Systeme und erhöhte Ausgabeansätze wegen zu erwartender gerichtlicher Verfahren. Die voraussichtlichen Kosten (zunächst handelt es sich um Abschlagszahlungen) werden auf der Grundlage eines vom Land Hessen jähr-

lich aufzustellenden Wirtschaftsplanes nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt und im jeweiligen Folgejahr abgerechnet. Das Verfahren ist in § 20 der Verwaltungsvereinbarung zum Glücksspielstaatsvertrag (Finanzierung der ländereinheitlichen Verfahren) festgelegt. Aufgrund dieser Regelung besteht eine Rechtsverpflichtung, die Kosten für die Wirtschaftspläne der anderen Länder nach dem Königsteiner Schlüssel anteilig zu erstatten. Der insoweit auf Niedersachsen zusätzlich entfallende Anteil wird auf der Grundlage der bislang bekannten Planungen Hessens auf bis zu 300 000 Euro jährlich beziffert. Der Mehrbedarf ist für den Haushalt 2020 und für den Zeitraum der Mittelfristigen Planung bis 2023 angemeldet worden. Der angemeldete Bedarf ist im laufenden Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehaltlich der endgültigen Entscheidung durch den Haushaltsgesetzgeber berücksichtigt worden.

Über die Finanzierung weiterer derzeit noch nicht absehbarer Mehrbedarfe ist im Bedarfsfall im Verfahren nach § 20 der Verwaltungsvereinbarung zum Glücksspielstaatsvertrag zu entscheiden.

Einnahmen aus den Gebühren für die Konzessionserteilung (§ 9 a Abs. 4 GlüStV) sowie aus der Konzessionsabgabe (§ 4 d Abs. 2 GlüStV) werden zunächst vom Land Hessen vereinnahmt und jeweils im Folgejahr nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Die Höhe der Mehreinnahmen ist zurzeit schon wegen der unbekanntenen Anzahl der Anträge auf Erteilung einer Konzession nicht sicher einschätzbar.

Haushaltmäßige Auswirkungen sind darüber hinaus für den Bereich der Wettvermittlungsstellen zu erwarten. Die Erlaubniserteilung für den Betrieb von Wettvermittlungsstellen wird zusätzlichen Verwaltungsaufwand im Niedersächsischen Innenministerium erforderlich machen; zugleich sind aus der Erlaubniserteilung Gebühreneinnahmen zu erwarten. Die Erteilung von Erlaubnissen für Wettvermittlungsstellen ist eine bereits bestehende Aufgabe, die bislang wegen der Blockade bei der Erteilung von Veranstalterkonzessionen nicht durchgeführt werden konnte. Mit dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag wird auch insoweit der gesetzlich vorgesehene Verwaltungsvollzug möglich. Ob bzw. in welchem Umfang zur Erledigung der Aufgaben zusätzliche Personalausgaben erforderlich werden und in welcher Höhe Gebühreneinnahmen zu erwarten sind, kann derzeit nicht hinreichend belastbar prognostiziert werden. Denn die Erteilung entsprechender Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen kann aufgrund der Vorgaben des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes erst nach der Konzessionierung des jeweiligen Veranstalters erfolgen. Wann mit der Erlaubniserteilung für Wettvermittlungsstellen effektiv begonnen werden kann und in welchem Umfang die Verfahren gebührenwirksam abgeschlossen werden können, hängt damit maßgeblich vom Verlauf der Konzessionsverfahren für die Veranstalter ab.

VI. Wesentliche Ergebnisse der Verbandsbeteiligung

Folgende betroffene Verbände und sonstige Stellen wurden beteiligt:

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (AG KSV)
- Deutscher Sportwettenverband e. V. (DSWV)
- Niedersächsische Landesstelle für Suchtfragen (NLS)
- Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. (VZN)
- Toto-Lotto Niedersachsen GmbH (TLN)
- TLN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG
- NORD/LB
- LandesSportBund Niedersachsen e. V. (LSB)
- Niedersächsischer Fußballverband
- Fachverband Lotto-Tabak- Presseverkaufsstellen Niedersachsen e. V.
- Deutscher Lotto- und Totoblock
- Verband der Deutschen Klassenlotterien e. V.
- Deutscher Lottoverband e. V.

- Deutscher Buchmacherverband e. V.
- Spielbanken Niedersachsen GmbH
- Automaten Verband Niedersachsen e. V. (AVN)
- Fachverband Spielhallen e. V. (FSH)
- Bundesverband Automatenunternehmer e. V. (BA)
- Forum der Automatenunternehmer e. V. (FORUM)
- Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. (DAV)
- Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft
- Niedersächsische Landesmedienanstalt
- Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (LRH).

Stellung genommen haben:

- AG KSV
- DSWV
- NLS
- VZN
- TLN
- TLN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG
- LSB
- Deutscher Lottoverband e. V.
- AVN, auch im Namen des BA und des FSH
- DAV, auch im Namen des FORUM
- LRH.

Die AG KSV hat mitgeteilt, dass weder Anregungen noch Bedenken bestehen. Der DSWV, die VZN, TLN, die TLN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG, der LSB sowie die Verbände der Automatenwirtschaft befürworten ausdrücklich den vorliegenden Gesetzentwurf.

Der Deutsche Sportwettenverband begrüßt den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag dabei im Sinne einer „Übergangslösung“ bis zu einer von ihm geforderten weitergehenden Reform der Glücksspielregulierung im Jahr 2021. Für den Zeitraum nach Auslaufen des geltenden Glücksspielstaatsvertrages wünscht der DSWV insbesondere die Aufhebung des Verbotes von Live-Wetten.

Differenzierend hat sich die NLS geäußert, die mit Blick auf das Auslaufen der Experimentierklausel für Sportwetten zum 30. Juni 2019 die Notwendigkeit für einen Änderungsstaatsvertrag anerkennt. Allerdings lehnt sie aus suchtfachlicher Sicht die mit dem Änderungsstaatsvertrag vorgesehene Aufhebung der zahlenmäßigen Beschränkung von Sportwettanbietern ab. Die Zunahme von entsprechenden Anbietern und Angeboten befördere eine größere Nachfrage und schaffe Suchtrisiken. Die Öffnung des Sportwettenmarktes und die zu erwartende Ausweitung und Ausdifferenzierung des Angebots erfordere besondere Rahmenbedingungen und Vorgaben zur Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes. So sei dafür Sorge zu tragen, dass legale von illegalen Internet-Angeboten klar unterscheidbar seien und das Verbot der Teilnahme am Glücksspiel für Minderjährige, z. B. auf der Startseite des jeweiligen Angebots, deutlich erkennbar sei. Darüber hinaus sollten nach Einschätzung der NLS weitere Möglichkeiten ausgeschöpft werden wie die Begrenzung auf ein Spielerkonto pro Anbieter, der Ausschluss anonymer Spielteilnahme sowie die Begrenzung von Spieldauer, -zeit und -einsatz/-verlust. Für den terrestrischen Sportwettenbereich schlägt die NLS

im Sinne der Suchtprävention und -bekämpfung weitere Maßnahmen wie z. B. die Einführung von Mindestabstandsregelungen für Wettvermittlungsstellen, ein Verbot gastronomischer Leistungen, die Einführung eines Rauchverbotes wie auch eine Sperrzeitregelung vor. Auf diese Weise sollen aus suchtfachlicher Sicht zu vermeidende Anreize zur Aufnahme bzw. Fortsetzung von Glücksspielaktivitäten reduziert werden.

Die befristete Abweichung vom Grundsatz der zahlenmäßigen Begrenzung von Konzessionen trägt den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Rechnung, die auf Anträge von Konkurrenten die Erteilung von Konzessionen bis zur Entscheidung in der Hauptsache unterbunden und damit auf absehbare Zeit eine rechtliche Ordnung des Sportwettenmarktes unmöglich gemacht haben (siehe die Begründung zu Artikel 1 Nr. 1 - § 4 a - des Staatsvertrages). Mit dem Verzicht auf die Kontingentierung von Konzessionen für die Dauer der Experimentierphase entfällt die Notwendigkeit eines Auswahlverfahrens. Der Verzicht auf die Kontingentierung von Konzessionen für die Dauer der Experimentierphase ist somit dem Verlauf der vorangegangenen Gerichtsverfahren geschuldet. Auf diese Weise kann die Blockade im Bereich der Sportwetten durchbrochen und die mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 vorgesehene Regulierung insoweit überhaupt erst umgesetzt werden.

Die Forderung der NLS nach besonderen, dem Jugend- und Spielerschutz dienenden Rahmenbedingungen und Vorgaben spricht die untergesetzliche Normebene („Verordnungen, die eindeutige und überprüfbare Regelungen vorsehen“) und Vollzugsebene an. Der geltende Staatsvertrag sieht bereits umfassende - und für den Bereich der Veranstaltung von Sportwetten abschließende - Regelungen zur Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes wie z. B. die Identifizierung und Authentifizierung der Spielenden (§ 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV), die Festlegung individueller Einsatz- oder Verlustlimits (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV) wie auch das Verbot schneller Wiederholung (§ 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV) vor. Im Rahmen der Erlaubniserteilung und Aufsicht ist diesen Vorgaben im Sinne der Ziele des Staatsvertrages, zu denen auch der Jugend- und Spielerschutz zählt, Rechnung zu tragen. Die Landesregierung teilt die Auffassung, dass es insbesondere im Zusammenhang mit der Erteilung von Sportwettkonzessionen einer konsequenten Umsetzung der geltenden Regeln und eines durchsetzungsstarken Vollzugs bedarf.

Weitergehende - gesetzliche - Beschränkungen für den Bereich der im Internet angebotenen Sportwetten bleiben darüber hinaus einer Prüfung in den laufenden Verhandlungen für einen Anschlussstaatsvertrag vorbehalten. Soweit die NLS für den terrestrischen Sportwettenbereich darüber hinaus (u. a. räumliche) Beschränkungen wie die Einführung von Mindestabstandsregelungen, ein Verbot gastronomischer Leistungen, die Einführung eines Rauchverbotes oder auch eine Sperrzeitregelung vorschlägt, bleiben etwaige Änderungen einer Prüfung zur Novellierung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes vorbehalten.

Ungeachtet der grundsätzlichen Zustimmung zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag schlägt die VZN im Sinne der Suchtprävention und des Jugendschutzes vor, strengere Werberegeln für Sportwettenanbieter vorzusehen. Daneben plädiert sie im Sinne effektiver Rechtsdurchsetzung (durch Untersagungsverfügungen, IP-Blocking, Zahlungsunterbindung, strafrechtliche Verfolgung etc.) für eine bundesweit zentralisierte Glücksspielaufsicht.

Die Forderung nach weitergehenden Werberestriktionen zielt auf eine Änderung der Werberichtlinie nach § 5 Abs. 4 GlüStV, die nicht Gegenstand des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages ist. Was die Zentralisierung von Aufgaben angeht, ist die Aufsicht über Sportwettenanbieter bereits bundesweit zentralisiert und wird von der zuständigen hessischen Glücksspielaufsichtsbehörde (Regierungspräsidium Darmstadt) wahrgenommen; etwaige darüber hinausgehende Aufgabenbündelungen bzw. die Schaffung neuer Eingriffsbefugnisse (siehe IP-Blocking) bleiben den laufenden Verhandlungen über einen Anschlussstaatsvertrag für die Zeit nach Auslaufen des geltenden Glücksspielstaatsvertrages vorbehalten.

Soweit der LSB, neben seiner grundsätzlichen Zustimmung zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, eine umfassendere Beteiligung des Sports an den Einnahmen aus dem Bereich der Sportwetten fordert, bittet er darum, dies zumindest bei einer staatsvertraglichen Anschlussregelung zu berücksichtigen. Im Zuge des vorliegenden Gesetzentwurfs kann diese Forderung keine Berücksichtigung finden.

Gleiches gilt im Ergebnis für den Wunsch des Deutschen Lottoverbandes e. V. nach Erleichterungen für den Vertrieb von Lotterierprodukten. Der Vertrieb von Lotterien ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Die Automatenverbände leiten aus dem Verzicht auf die Kontingentierung von Konzessionen auch für das gewerbliche Automatenenspiel die Forderung nach einer Abkehr von mengenmäßigen Beschränkungen (Mindestabstandsregelung, Verbot von Mehrfachkonzessionen) ab. Stattdessen sollte die Regulierung auch im Bereich des Automatenspiels restriktivere Regelungen im Sinne der Kohärenz anmahnen (EuGH, Urteile vom 8. September 2010, Rs. C-316/17 - Markus Stoß u. a., Rn. 107, Rs. 46/08 - Carmen Media, Rn. 67f./71). Eine Beseitigung dieser Beschränkungen erscheint vor dem Hintergrund des nach wie vor hohen Suchtpotenzials des gewerblichen Automatenspiels und der einschlägigen Rechtsprechung nicht zielführend.

Die Einführung (auch) quantitativer Beschränkungen für das gewerbliche Automatenenspiel erfolgte mit dem geltenden Glücksspielstaatsvertrag im Jahr 2011 als Reaktion auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der in Anbetracht der besonderen und nachgewiesenen Suchtgefährlichkeit des Automatenspiels restriktivere Regelungen im Sinne der Kohärenz anmahnte (EuGH, Urteile vom 8. September 2010, Rs. C-316/17 - Markus Stoß u. a., Rn. 107, Rs. 46/08 - Carmen Media, Rn. 67f./71). Eine Beseitigung dieser Beschränkungen erscheint vor dem Hintergrund des nach wie vor hohen Suchtpotenzials des gewerblichen Automatenspiels und der einschlägigen Rechtsprechung nicht zielführend.

Weitergehende - auch quantitative - Beschränkungen im Bereich der Sportwettenvermittlung (siehe die Mindestabstandsregelungen einzelner Länder für Wettvermittlungsstellen) obliegen den Ländern und sind nicht Gegenstand des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Über die bisherigen Beschränkungen hinausgehende Regelungen, z. B. zu räumlichen Beschränkungen für Wettvermittlungsstellen, bleiben der Prüfung im Rahmen einer Novellierung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes vorbehalten.

Auch der Landesrechnungshof hat keine grundsätzlichen Einwände gegen das beabsichtigte Zustimmungsgesetz. Er verweist vor diesem Hintergrund auf die Empfehlung seiner Abschließenden Prüfungsmittteilung „Orientierungsprüfung Glücksspielwesen“ vom 15. April 2016 und regt erneut an, „eine kritische Aufgabenanalyse mit dem Ziel einer möglichen Verlagerung von Vollzugsaufgaben auf nachgeordnete Bereiche vorzunehmen“. Ferner bittet der LRH um Ausschöpfung aller Möglichkeiten, Gebühren sowie Zwangs- und Bußgelder einzunehmen.

Vor dem Hintergrund der jahrelang bestehenden Rechtsunsicherheit bei der Regulierung des Glücksspiels wurde von einer Aufgabenverlagerung abgesehen. Abgesehen davon, dass Organisationsfragen nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs sind, hat das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport mit der derzeitigen Organisationsstruktur gute Erfahrungen gemacht. Die enge Verzahnung von ministeriellen und operativen Aufgaben hat sich bei der Wahrnehmung der glücksspielaufsichtlichen Aufgaben als sehr vorteilhaft erwiesen. Gerade auch das Vorgehen gegen - in der Regel bundesweit angebotenes - unerlaubtes Glücksspiel erfordert ein koordiniertes Vorgehen der Länder. Die dafür notwendige grundsätzliche Priorisierung, Planung und Abstimmung erfolgt in aller Regel auf ministerieller Ebene. Eine Aufgabenverlagerung auf nachgeordnete Stellen wird daher aktuell nicht in Betracht gezogen.

Der darüber hinaus vom LRH geforderte verstärkte Einsatz von Zwangsgeldern ist bereits geübte Verwaltungspraxis. Bei der Verhängung von Bußgeldern bleibt zu berücksichtigen, dass insoweit der Vorrang der Strafverfolgung gilt (§ 21 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten).

B. Besonderer Teil

Zum Gesetzentwurf:

Zu Artikel 1

Die Vorschrift regelt in Absatz 1 die gemäß Artikel 35 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung erforderliche Zustimmung des Landtages zu Staatsverträgen, die Gegenstände der Gesetzgebung berühren. Mit der Zustimmung zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum

Glücksspielwesen in Deutschland werden die Regelungen des Staatsvertrages in niedersächsisches Recht transformiert.

Die Vorschrift regelt in Absatz 3 das Inkrafttreten des Staatsvertrags.

Absatz 4 bestimmt die Bekanntgabe für den Fall, dass der Staatsvertrag gegenstandslos wird. In diesem Fall gilt der Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags unverändert fort.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zum Staatsvertrag (Dritter Glücksspieländerungsstaatsvertrag):

Insoweit wird auf die Erläuterungen zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (siehe oben) verwiesen.