

## Schriftlicher Bericht

### Entwurf eines Gesetzes zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/4571

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/5340

Berichterstattung: Abg. Karsten Becker (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/5340, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und AfD gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP bei Enthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zustande. Die mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen schlossen sich dieser Beschlussempfehlung mit demselben Abstimmungsergebnis an.

Der Gesetzentwurf wurde am 12. September 2019 direkt an den Ausschuss für Inneres und Sport überwiesen und dort am 26. September 2019 von einem Vertreter des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) mündlich eingebracht und im Sinne der Gesetzesbegründung erläutert. Der Gesetzentwurf enthält die nach Artikel 35 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung erforderliche Zustimmung des Landtages zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (3. GlüÄndStV), der den rechtssicheren Vollzug im Bereich der Sportwetten ermöglichen soll. Mit dem Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages im Jahr 2012 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. Die Erteilung der Konzessionen scheiterte bisher allerdings daran, dass das Land Hessen von den Verwaltungsgerichten im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes verpflichtet wurde, bis zu einer Entscheidung in den Hauptsacheverfahren die Erteilung von Konzessionen auszusetzen. Der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag sollte diese Blockadesituation auflösen, wurde allerdings von einzelnen Bundesländern nicht ratifiziert und damit gegenstandslos. Der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag sieht die Aufhebung der quantitativen Beschränkung der zu erteilenden Konzessionen und eine Konzessionserteilung nach rein qualitativen Kriterien vor. Mit der Aufhebung der quantitativen Beschränkung der zu erteilenden Konzessionen entfällt auch die Notwendigkeit eines Auswahlverfahrens, an dessen Umsetzung und Durchführung die Gerichte Anstoß genommen hatten.

Die Fraktionen von SPD und CDU haben zu dem Gesetzesentwurf den folgenden Änderungsvorschlag eingebracht:

„1. Die Überschrift wird wie folgt geändert:

„Gesetz zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zur  
Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes“

2. Es werden folgende Artikel 2 bis 4 eingefügt:

„Artikel 2  
Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes

Das Niedersächsische Glücksspielgesetz vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (Nds. GVBl. S. 301), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

*,<sup>1</sup>Dieses Gesetz enthält Bestimmungen, die den Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012 S. 190, 196), geändert durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 26. März/18. April 2019 (Nds. GVBl. S. ...), ergänzen.'*

2. § 8 erhält folgende Fassung:

*,§ 8*

*Wettvermittlungsstellen*

*(1) <sup>1</sup>Eine Wettvermittlungsstelle betreibt, wer in ihrer oder seiner Geschäftsstelle Sportwetten im Vertriebssystem einer oder eines nach dem Glücksspielstaatsvertrag für Sportwetten konzessionierten Veranstalterin oder Veranstalters (Konzessionsnehmerin oder Konzessionsnehmer) als Hauptgeschäft vermittelt. <sup>2</sup>Eine Vermittlung im Nebengeschäft ist unzulässig. <sup>3</sup>Der Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle kann nur von einer Konzessionsnehmerin oder einem Konzessionsnehmer gestellt werden. <sup>4</sup>Sie oder er trägt die Gewähr dafür, dass die Vermittlerin oder der Vermittler die gesetzlichen Anforderungen für den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle erfüllt. <sup>5</sup>Die Erteilung einer Erlaubnis für die Tätigkeit einer Wettvermittlungsstelle setzt voraus, dass ein Vertrag zwischen der Konzessionsnehmerin oder dem Konzessionsnehmer und der Wettvermittlungsstelle vorliegt. <sup>6</sup>In einer Wettvermittlungsstelle dürfen nur die in der Sportwettkonzession bezeichneten Sportwetten vermittelt werden. <sup>7</sup>Für eine Wettvermittlungsstelle ist eine vor Ort verantwortliche natürliche Person zu benennen.*

*(2) <sup>1</sup>Die Anzahl der Wettvermittlungsstellen sowie deren Ausgestaltung und Standorte dürfen den Zielen des § 1 Abs. 3 nicht widersprechen. <sup>2</sup>Der Abstand zwischen Wettvermittlungsstellen muss mindestens 100 Meter betragen. <sup>3</sup>Maßgeblich ist die kürzeste Verbindung (Luftlinie) zwischen den Wettvermittlungsstellen. <sup>4</sup>Die Gemeinden können bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Metern festlegen. <sup>5</sup>Die für die Erlaubnis zuständige Behörde kann zur Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes im Einzelfall Ausnahmen vom Mindestabstand zulassen.*

*(3) <sup>1</sup>Der Abstand einer Wettvermittlungsstelle zu bestehenden Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstätten sowie zu bestehenden Einrichtungen und Orten, die dazu bestimmt sind, von Kindern oder Jugendlichen regelmäßig aufgesucht zu werden, muss mindestens 200 Meter betragen. <sup>2</sup>Absatz 2 Satz 3 gilt entsprechend. <sup>3</sup>Die für die Erlaubnis zuständige Behörde kann zur Vermeidung unbilliger Härten im Einzelfall Ausnahmen vom Mindestabstand zulassen.*

*(4) Wettvermittlungsstellen, die am 31. Dezember 2019 betrieben werden, gelten bis zum 30. Juni 2021 als mit den Mindestabständen der Absätze 2 und 3 vereinbar.*

*(5) <sup>1</sup>Kann wegen der Regelungen über die Mindestabstände nach den Absätzen 2 und 3 eine Erlaubnis nicht erteilt werden, so ist die Auswahlentscheidung so zu treffen, dass für die größtmögliche Anzahl von Wettvermittlungsstellen Erlaubnisse erteilt werden können. <sup>2</sup>Ist nach Satz 1 eine Entscheidung nicht möglich, so trifft die zuständige Behörde die Auswahlentscheidung nach weiteren sachlich gerechtfertigten Gründen.*

*(6) <sup>1</sup>In das Auswahlverfahren werden neben den Anträgen nach Absatz 1 die bis zum 1. April 2020 der für die Erlaubnis zuständigen Behörde angezeigten Standorte für Wettvermittlungsstellen einbezogen, für die die Veranstalterinnen und Veranstalter eine Erlaubnis nur deshalb nicht beantragen konnten, weil über ihren Konzessionsantrag aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, noch nicht entschieden wurde. <sup>2</sup>Im Übrigen gilt Absatz 1 entsprechend. <sup>3</sup>Wird nicht innerhalb einer von der zuständigen Behörde festzulegenden angemessenen Frist nach Ertei-*

lung der Konzession der Antrag nach Absatz 1 gestellt, sind die Einbeziehung in das Auswahlverfahren oder die Auswahlentscheidung zu Gunsten eines angezeigten Standorts gegenstandslos.

(7) In einer Wettvermittlungsstelle ist

1. der Ausschank, Konsum oder der Verkauf von alkoholhaltigen Getränken,
2. jegliche Art von Vergünstigungen, die einen Anreiz zum Wetten bieten können, insbesondere die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken und die Abgabe unter deren Einkaufspreis oder
3. die Bereithaltung von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit verboten.

(8) In einer Wettvermittlungsstelle sowie in oder an zugehörigen Gebäudeteilen und auf zugehörigen Flächen ist

1. das Aufstellen und Bereithalten technischer Geräte zum Abheben von Bargeld,
2. das Tätigen von Geschäften nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 25. März 2019 (BGBl. I S. 357),
3. das Abwickeln von Diensten und Zahlungsvorgängen nach § 2 Abs. 1 Nrn. 4, 6 und 10 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 25. März 2019 (BGBl. I S. 357) oder
4. das Anbieten und Gewähren von Krediten, Stundungen oder vergleichbaren Zahlungserleichterungen an Spielerinnen oder Spieler verboten.

(9) <sup>1</sup>Sportwetten dürfen nur in Wettvermittlungsstellen vermittelt werden; § 21 Absatz 2 und 3 Satz 1 GlüStV bleiben unberührt. <sup>2</sup>Das Aufstellen von Wettterminals für Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen im Sinne von Absatz 1 ist verboten.

(10) Es ist sicherzustellen, dass in der Sperrdatei eingetragenen Personen (gesperrte Personen) der Zutritt zu Wettvermittlungsstellen verwehrt wird.'

3. § 24 Satz 1 Nr. 5 erhält folgende Fassung:
  5. die Standorte und die Verteilung der Wettvermittlungsstellen nach § 8 Abs. 2 und 3, eine allgemeine Sperrzeit für Wettvermittlungsstellen sowie Art, Ausgestaltung und Umfang der Nutzung der zur Wettvermittlung bestimmten Räumlichkeiten und die Darbietung des Glücksspielangebotes, jeweils in Übereinstimmung mit den Zielen des § 1 Abs. 3, und'
4. § 26 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
  - a) Es wird die folgende neue Nummer 8 eingefügt:
    8. einem Verbot nach § 8 Abs. 7, mit Ausnahme des Abs. 7 Nr. 1 Var. 2, nach Abs. 8 oder nach Abs. 10 zuwiderhandelt'.
  - b) Die bisherigen Nummern 8 bis 17 werden Nummern 9 bis 18.

### Artikel 3

#### Neubekanntmachung

Das Ministerium für Inneres und Sport wird ermächtigt, das Niedersächsische Glücksspielgesetz in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung mit neuem Datum bekannt zu machen und dabei Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

## Artikel 4

## Änderung der Niedersächsischen Glücksspielverordnung

§ 3 der Niedersächsischen Glücksspielverordnung vom 27. Mai 2013 (Nds. GVBl. S. 118) wird gestrichen.'

3. Der bisherige Artikel 2 wird Artikel 5 und wird wie folgt ergänzt:

<sup>2</sup>Wird der Staatsvertrag nach seinem Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos, so tritt Artikel 2 Nr. 1 nicht in Kraft.'

Dieser Änderungsvorschlag wurde wie folgt begründet:

„A. Allgemeiner Teil

Artikel 2 bis 4 sehen die Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGLüSpG), eine Ermächtigung zur Neubekanntmachung des NGLüSpG und eine aus der Änderung des Gesetzes resultierende Streichung in der Niedersächsischen Glücksspielverordnung vor.

Mit der Ratifizierung des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages wie im Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/4571) vorgesehen werden die Voraussetzungen geschaffen, um die Blockade im Bereich der Konzessionsvergabe an Veranstalter von Sportwetten aufzuheben. Beginnend ab 1. Januar 2020 können im Rahmen der Experimentierklausel somit Erlaubnisse an die Sportwettveranstalter durch das Land Hessen erteilt werden. Infolgedessen wird es anschließend möglich, Erlaubnisse an die terrestrischen Wettvermittlungsstellen in Niedersachsen in einem Verwaltungsverfahren zu erteilen. Da der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) nur den normativen Rahmen für das Glücksspiel im Allgemeinen setzt, bedarf er ergänzender landesrechtlicher Regelungen insbesondere im Bereich der Wettvermittlungsstellen und im Hinblick auf behördliche Zuständigkeiten und Verfahren. Der vorliegende Änderungsantrag konkretisiert nunmehr die landesrechtlichen Regelungen für den Bereich der Konzessionen und die daraus folgende Streichung der Höchstzahl von Wettvermittlungsstellen vorgenommen. Die bisherige zahlenmäßige Begrenzung auf 2 400 Wettvermittlungsstellen wird aufgehoben und durch ein qualitatives Erlaubnismodell ersetzt. Dadurch werden für die Veranstalterinnen und Veranstalter von Sportwetten die Bedingungen definiert, unter denen im Land Niedersachsen der Betrieb von Wettvermittlungsstellen zukünftig zulässig ist. Die materiellen Regelungen zu Wettvermittlungsstellen werden durch die Gesetzesänderung im Hinblick auf den in § 10 a Abs. 5 GlüStV enthaltenen Begrenzungsauftrag ergänzt, wodurch gleichzeitig den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages aus § 1 GlüStV, insbesondere dem Jugendschutz und der Suchtprävention besser Rechnung getragen wird.

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1:

Die Überschrift des Gesetzes wird angepasst.

Zu Nummer 2 (Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes)

Zu Artikel 2 Ziffer 1:

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 1 dieses Gesetzes; mit der Bezugnahme wird auf die durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag geänderte Fassung des Glücksspielstaatsvertrages verwiesen.

Zu Artikel 2 Ziffer 2:

Mit der Neufassung von § 8 zu Wettvermittlungsstellen wird die Fortentwicklung im Bereich der Sportwetten nachvollzogen, die durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag bewirkt wird.

Zu Absatz 1:

*Der bisherige Absatz 1 wird ergänzt. Dem Begrenzungsgebot für Wettvermittlung nach § 10 a Abs. 5 GlüStV wird durch die Regelung Rechnung getragen, dass es sich um eine Vermittlung im Hauptgeschäft handeln muss, um die Glücksspielform nicht als allgegenwärtiges Gut des täglichen Lebens verfügbar zu machen und eine starke Bindung sowie Verantwortung der Vermittlerin oder des Vermittlers zu gewährleisten. Ein Hauptgeschäft stellt die Vermittlung von Sportwetten dar, wenn dies absolut gesehen mehr als 50 % des Geschäftes ausmacht. Maßgeblich ist der Gesamteindruck, als ergänzende Kriterien können beispielsweise der Gesamtumsatz und das Verhalten der Kunden (Sportwetten als Hauptziel des Aufsuchens der Geschäftsräume) herangezogen werden. Die Vermittlung im Hauptgeschäft ist Erlaubnisvoraussetzung und muss über den gesamten Erlaubniszeitraum fortauern.*

*Aus systematischen Gründen ist die Regelung des bisherigen Absatzes 5, wonach der Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle nur von einer Konzessionsnehmerin oder einem Konzessionsnehmer gestellt werden kann, als Satz 3 in Absatz 1 aufgenommen worden. Mit Satz 4 wird klargestellt, dass die Veranstalterin bzw. der Veranstalter von Sportwetten dafür verantwortlich sind, dass durch die Wettvermittlungsstellen die gesetzlichen Anforderungen und Vorgaben nach der Veranstaltererlaubnis eingehalten werden. Die bisherigen Sätze 3 und 2 sind nunmehr die Sätze 5 und 6. Schließlich ist in Satz 7 eine Regelung aufgenommen worden, wonach für jede Wettvermittlungsstelle eine vor Ort verantwortliche Person zu benennen ist. Dies kann in den Fällen, in denen die Vermittlerin oder der Vermittler eine natürliche Person ist, die Vermittlerin oder der Vermittler sein. Wird eine Wettvermittlungsstelle von einer juristischen Person betrieben, ist eine vor Ort verantwortliche Person zu benennen, die dafür Sorge trägt, dass die glücksspielrechtlichen und geldwäscherechtlichen Anforderungen vor Ort eingehalten werden.*

*Die Regelungen für Wettvermittlungsstellen finden entsprechend auf Konzessionsnehmerinnen oder Konzessionsnehmer Anwendung, die ohne Zwischenschaltung einer Vermittlerin oder eines Vermittlers die in der Konzession genehmigten Wetten ortsgebunden eigenständig anbieten (vergl. VGH Baden-Württemberg Urteil v. 4.7.2019, 6 S 1354/18, Rn. 31).*

Zu Absatz 2:

*Absatz 2 stellt klar, dass Anzahl, Ausgestaltung und Standorte der Wettvermittlungsstellen den sechs gleichrangigen Zielen des Gesetzes (§ 1 Abs. 3 Satz 1 NGLüSpG) nicht widersprechen dürfen. Zwar wird zukünftig weder eine absolute Höchstzahl noch eine anbieterbezogene Höchstzahl für Wettvermittlungsstellen vorgesehen, weshalb auch der bisherige Absatz 3 Satz 1, das heißt die gleichmäßige Verteilung der Anzahl der Wettvermittlungsstellen unter Berücksichtigung der Interessen der Konzessionsnehmerinnen und Konzessionsnehmer, gestrichen wird. Dennoch soll zur Verdeutlichung der aus § 10 a Abs. 5 GlüStV folgenden Verpflichtung der Länder zur Begrenzung der Zahl der Vermittlungsstellen der Terminus „Anzahl“ beibehalten werden. Neu aufgenommen wird die Ausgestaltung der Wettvermittlungsstellen, da diese materielle Kriterien zur Begrenzung der Wettvermittlungsstellen vorgeben soll. Die konkrete Ausgestaltung soll in der Niedersächsischen Glücksspielverordnung (NGLüSpVO) normiert werden.*

*Die Sätze 2 bis 4 beinhalten eine dem Spielerschutz und der Suchtprävention dienende Mindestabstandsregelung zwischen Wettvermittlungsstellen. Diese entspricht dem am 23. Juli 2019 einstimmig gefassten Beschluss der 92. Gesundheitsministerkonferenz (GMK). In dessen Ziffer 1 werden die für die Regulierung der Wettvermittlungsstellen zuständigen Ressorts der Länder dazu aufgefordert, aus suchtpreventiven Gründen sowie aus Gründen des gesundheitlichen Jugend- und Spielerschutzes Regelungen zu räumlichen Beschränkungen von Wettvermittlungsstellen analog zu den jeweiligen Regelungen für Spielhallen aufzunehmen. Dem Anliegen der GMK wird durch die Aufnahme der Mindestabstände Rechnung getragen. Aus fachlicher Sicht ist dies sinnvoll, weil die Verfügbarkeit des Angebots ein wesentlicher Faktor bei der Entwicklung von Glücksspielsucht ist.*

*Die vorgesehene Regelung ist aus Gründen der Kohärenz angelehnt an die Regelung des § 10 Abs. 2 NGLüSpG, der einen Mindestabstand gleichlautend für Spielhallen vorsieht. Mit*

100 Metern Luftlinie ist der Abstand eher knapp bemessen, aber dennoch geeignet, die ordnungspolitischen Zielsetzungen des Glücksspielstaatsvertrages zu fördern. Damit einher geht die Regelung des Satzes 4, der die Gemeinden ermächtigt, einen geringeren oder größeren Mindestabstand einzuführen, wenn dies aufgrund der Umstände vor Ort geboten ist. Dabei kann ein abweichender Mindestabstand auf Teilgebiete der Gemeinde beschränkt werden. Um dem Bestimmtheitsgebot Rechnung zu tragen, ist für einen von den Gemeinden eingeführten differierenden Mindestabstand eine Untergrenze von 50 Metern sowie eine Obergrenze von 500 Metern vorgesehen.

Zur Wahrung der Kohärenz und Verhältnismäßigkeit im Einzelfall erhält die Erlaubnisbehörde durch Satz 6 die Möglichkeit, zur Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse eine Ausnahme vom Mindestabstand zuzulassen. Dem Charakter einer Ausnahmvorschrift entsprechend wird dies nur restriktiv möglich sein, wenn die örtlichen Gegebenheiten Besonderheiten wie beispielsweise eine mehrspurige Schnellstraße oder einen Fluss jeweils ohne in der Nähe befindliche Überquerungsmöglichkeit aufweisen, so dass rein tatsächlich das Ziel des Mindestabstandes erreicht wird, obwohl die Entfernung nach Berechnung der Luftlinie geringer als 100m ist.

Zu Absatz 3:

In Absatz 3 wird erstmals ein Mindestabstand von Wettvermittlungsstellen zu bestehenden Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstätten sowie zu Einrichtungen und Orten, die dazu bestimmt sind, von Kindern oder Jugendlichen regelmäßig aufgesucht zu werden, aufgenommen. Dabei handelt es sich vor allem um Schulen, Jugendzentren und Jugendtreffs, aber auch um andere Orte und Einrichtungen, in oder auf denen sich überwiegend Kinder und Jugendliche aufhalten, wie z. B. Spielplätze, Skateranlagen oder Bolzplätze. Zur Erreichung der Ziele des Jugendschutzes sowie der Suchtprävention können derartige Abstandsregelungen einen signifikanten Beitrag leisten. Für suchtgefährdete bzw. -kranke Personen, Kinder und Jugendliche ist wichtig, dass Glücksspielangebote möglichst wenig in ihr Blickfeld geraten. Kinder und Jugendliche sollen vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Wettvermittlungsstellen in ihrem täglichen Lebensumfeld geschützt werden. Ein Mindestabstand von 200 Metern ist geeignet, dies sicherzustellen. Der Anwendungsbereich der Mindestabstandsregelung ist weit gefasst. Zur Vermeidung unbilliger Härten erhält die Erlaubnisbehörde durch Satz 3 daher die Befugnis, im Einzelfall Ausnahmen vom Mindestabstand zuzulassen. Neben Besonderheiten der örtlichen Verhältnisse wie in Absatz 2 können sich hier unbillige Härten etwa aus Besonderheiten der Zweckbestimmung der jeweiligen Stätten, Einrichtungen oder Orte ergeben.

Zu Absatz 4:

Neu aufgenommen ist in Absatz 4 eine Übergangsvorschrift für Wettvermittlungsstellen, die am 31. Dezember 2019 bislang ohne Erlaubnis betrieben werden. Der Vertrauensschutz ist betreiberbezogen ausgestaltet und greift nur für Wettvermittlungsstellen, die nach Inkrafttreten des Gesetzes durch den gleichen Betreiber fortgeführt werden.

Die kurze Frist bis zum 30. Juni 2021, die an das Datum des regulären Außerkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrages gem. § 35 Abs. 2 GlüStV geknüpft ist, ist notwendig, aber auch ausreichend.

Die grundrechtliche Beeinträchtigung des Art. 12 und gegebenenfalls des Art. 14 durch die Neuregelung des terrestrischen Wettvermittlungsmarktes dient den Zielen des § 1 GlüStV und § 1 Abs. 3 NGlüSpG. Die Übergangsregelung und die Härtefallregelungen der Absätze 2 Satz 5 und 3 Satz 3 ergänzen sich insoweit und wahren die grundrechtlichen Belange der Vermittlerinnen und Vermittler, deren Vertrauensschutz jedenfalls weniger stark ausgeprägt ist als in Fällen, in denen eine wirtschaftliche Betätigung auch formell mit dem öffentlichen Recht in Einklang steht. Die Regelungen schaffen für die bestehenden Wettvermittlungsstellen ein kalkulierbares Risiko. Zudem musste mit Rechtsänderungen in diesem Bereich jederzeit gerechnet werden.

Zu Absatz 5:

*Absatz 5 regelt den Konkurrenzfall zwischen zwei oder mehreren Wettvermittlungsstellen. Dieser tritt ein, wenn wegen Regelungen über die Mindestabstände nach den Absätzen 2 und 3 eine Erlaubnis nicht erteilt werden kann. Die Auswahlentscheidung ist eine komplexe Abwägungsentscheidung, bei der die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages und die grundrechtlichen Positionen der Vermittlerinnen und Vermittler in Einklang zu bringen sind.*

*Es sind derzeit für bestehende Wettvermittlungsstellen nur wenige Kollisionsfälle bekannt, so dass quantitativ auch nur wenige Grundrechtseingriffe zu befürchten sind. Eine Expansion des Wettvermittlungsmarktes ist nicht zu erwarten, weil die aktuelle Rechtslage zwar Unsicherheiten für Vermittlerinnen und Vermittler hervorruft, eine tatsächliche Aufnahme der Tätigkeit aber im Wesentlichen möglich war.*

*Die wesentlichen Parameter, die für die Auswahlentscheidung heranzuziehen sind, lassen sich dem Gesetz selbst entnehmen (vergl. BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1694/13, 1314/12, 1630/12, 1694/13, 1874/13, Rn. 182 ff.). Das anzuwendende Auswahlverfahren ist danach dreistufig.*

*Zunächst wird der sogenannten Gebietsformel der Vorrang eingeräumt, was der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12, 1630/12, 1694/13, 1874/13) entspricht. Die Gebietsformel besagt, Auswahlentscheidungen seien so zu treffen, dass bei Beachtung der Mindestabstände die größtmögliche Zahl an betriebenen Gewerben (Wettvermittlungsstellen) in einem Gebiet zuzulassen ist und trägt somit den Grundrechten aus den Artikeln 12 und 14 des Grundgesetzes Rechnung. Der Begrenzungsauftrag aus § 1 Nr. 2 GlüStV ist zwar tragendes Prinzip des Glücksspielrechts, doch ist die Erlaubnisfähigkeit der Wettvermittlungsstellen in der Experimentierphase gem. § 10 a Abs. 1 GlüStV zu erproben. Soweit der Markt nunmehr geöffnet wird, sind auch die grundrechtlichen Interessen der Vermittlerinnen und Vermittler zu berücksichtigen. Das Spannungsverhältnis zwischen Begrenzungsauftrag und Grundrechten wird somit effektiv gelöst.*

*Sofern nach der Anwendung der Gebietsformel die Konkurrenzsituation nicht aufgelöst werden kann, sind weitere sachliche Gründe heranzuziehen (vergl. BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1694/13, 1314/12, 1630/12, 1694/13, 1874/13, u. a. Rn. 185 f.). Sachliche Gründe sind insbesondere solche, die der Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages dienen. Darunter fallen unter anderem die Kriminalitätsbekämpfung, die Vermeidung von Kriminalitätsschwerpunkten und der Spielerschutz durch Rauchverbot. Auch individuelle Einigungen zwischen konkurrierenden Veranstalterinnen und Veranstaltern, die die zuständige Aufsichtsbehörde als verbindlich berücksichtigen kann, sind möglich.*

*Sofern sachliche Auswahlkriterien die Konkurrenzsituation nicht auflösen können, ist als Ultima Ratio die Entscheidung per Losentscheid zu treffen. Das Verfahren ist als objektive Entscheidung geboten, um eine willkürfreie Auswahlentscheidung zu ermöglichen.*

Zu Absatz 6:

*Der Ablauf des Erlaubnisverfahrens ist auf Grund der Konzessionierung gem. § 4a Abs. 1 GlüStV, der Neuregelung dieser im 3. GlüÄndStV und der zentralen Vergabe durch Hessen ab Januar 2020 zeitlicher Ungewissheit ausgesetzt. Erst nach Konzessionserteilung können sich die Konzessionsnehmerinnen und Konzessionsnehmer um Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen bemühen. Um diese Unwägbarkeit nicht in das Erlaubnisverfahren zu übertragen und die Abhängigkeit aufzulösen, können im Auswahlverfahren bereits Konzessionsantragstellerinnen und Konzessionsantragsteller berücksichtigt werden, die sich im ersten Quartal um eine Konzession beworben haben und alles dafür getan haben, damit diese erteilt werden kann (z. B. vollständiger Antrag). Auf die Reihenfolge der Konzessionsentscheidungen und die Dauer des Verfahrens in Hessen haben sie keinen Einfluss. Mit der Regelung in Absatz 6 wird eine Gleichbehandlung der Konzessionsantragstellerinnen und Konzessionsantragsteller sichergestellt, die nach Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags im ersten Quartal 2020 eine Konzession beantragt haben. Die Berücksichtigung im Erlaubnisverfahren für Wettvermittlungsstellen erfordert eine Anzeige. Diese bleibt qualitativ hinter dem Erlaubnisantrag zurück, muss jedoch die Anforderungen des Absatzes 1 erfüllen, insbesondere die*

Benennung einer vor Ort verantwortlichen natürlichen Person und das Vorliegen eines Vertrages. Einer Missbrauchsgefahr zur rein vorsorglichen Sicherung besonders attraktiver Standorte wird so angemessen begegnet. Da diese Verträge stets unter auflösender Bedingung geschlossen werden können, greift der Gesetzgeber hier nicht unverhältnismäßig in die Handlungsfreiheiten der Vermittlerinnen oder Vermittler und der Konzessionsantragstellerinnen und Konzessionsantragsteller ein.

Sobald die Konzession erteilt wurde, ist der nunmehr mögliche Antrag nachzuholen. Eine Fristsetzung durch die zuständige Behörde verhindert den Fall, dass eine rechtswahrende Position durch die Anzeige geschaffen wurde, mangels Antrags aber keine Entscheidungsreife erlangt werden kann.

Die standortbezogene rechtswahrende Position wird gegenstandslos, wenn nach Erteilung der Konzession der Antrag für diese Wettvermittlungsstelle nicht gestellt wird. Gegenstandslos bedeutet, dass eine Einbeziehung in das laufende Auswahlverfahren nicht mehr möglich ist oder eine getroffene Auswahlentscheidung zugunsten des Anzeigenden entfällt.

Andere Versagungsgründe einer Erlaubnis für eine Wettvermittlungsstelle bleiben unberührt.

Zu Absatz 7:

Die vorgesehenen Regelungen sind wichtige Elemente einer an den Zielen der Spielsuchtprävention sowie des Jugend- und Spielerschutzes ausgerichteten Ausgestaltung der Wettvermittlung. Derartige Verbote stellen Qualitätskriterien dar, die bereits im nicht fortgesetzten Gesetzgebungsverfahren zum 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2017 von vielen Stellen gefordert wurden. Der Konsum von Alkohol enthemmt die Spielerinnen und Spieler und lädt sie, wie auch bei der Abgabe von kostenlosen oder vergünstigten Getränken oder Speisen, zum längeren Verweilen in Wettvermittlungsstellen ein. Aus suchtpreventiver Sicht sind Unterbrechungen des Spieles nicht nur wünschenswert, sondern notwendig.

Die Verbote der Nr. 1 betreffen alle Personen, die sich in der Wettvermittlungsstelle aufhalten. Der Ausschank und der Verkauf von Alkohol richten sich in erster Linie an die Vermittlerin und den Vermittler. Diese dürfen darüber hinaus den Konsum von alkoholhaltigen Getränken nicht dulden, auch nicht, wenn Alkohol von der Spielerinnen und Spielern selbst mitgebracht wurde.

Gemäß Nr. 2 dürfen in den Wettvermittlungsstellen durch Vergünstigungen keine Anreize zum Wetten gesetzt werden.

Nummer 3 dient der effektiven Durchsetzung des Spielerschutzes. Die Regelung verhindert weitere Ausweichmöglichkeiten, so dass suchtgefährdete Spielerinnen und Spieler ihr Spielverhalten nicht verlagern können. Gem. § 1 Abs. 1 Nr. 3 Spielverordnung (SpieIV) ist bereits die Aufstellung von Geldspielgeräten in Wettvermittlungsstellen unzulässig.

Zu Absatz 8:

Die Verbote dienen neben denen des Absatzes 7 dem effektiven Spielerschutz, insbesondere der Verhinderung erleichterter Beschaffung von Zahlungsmitteln für Spieleinsätze.

Während ihres Aufenthaltes in der Wettvermittlungsstelle ist es nicht sinnvoll, wenn Spielerinnen und Spieler unbegrenzten Zugang zu Zahlungsmitteln haben und ohne Beschränkung oder Unterbrechung auch sehr hohe Beträge einsetzen können. Gerade Spielerinnen und Spieler, die in Folge von Verlusten ihre Barmittel aufgebraucht haben, neigen häufig zu unkontrolliertem Weiterspielen, um durch erhoffte Gewinnereignisse eingetretene Verluste auszugleichen.

Das Verlassen der Örtlichkeit bedingt eine Unterbrechung des Spiels, in der die Spielerin oder der Spieler auf andere Gedanken kommen kann („Abkühlungsphase“), jedenfalls aber eine bewusste Entscheidung über das Fortführen oder Beenden des verlustreichen Spiels treffen muss. Aus suchtpreventiven Aspekten ist es anzustreben, den Spielerinnen und Spielern die Möglichkeit zu geben, während der Wegstrecke zum Geldautomaten sowie durch die Möglichkeit zur Abfrage des Kontostandes ein Weiterspielen zu überdenken. Dadurch wird der Gefahr unkontrollierten Spielens entgegengewirkt.



Verboten werden sowohl das Aufstellen von Bargeldautomaten als auch eine Reihe von bargeldlosen Zahlungsmethoden. Zu den in Nummer 2 genannten Zahlungsdiensten gemäß § 1 Abs. 2 ZAG gehören insbesondere Lastschriften mittels Zahlungskarte und Zahlungskartengeschäfte. Nach Nummer 3 werden Dienste zur Aushändigung von Bargeld aus Kassensystemen (§ 1 Abs. 10 Nr. 4 ZAG), Schecks und Gutscheine (§ 1 Abs. 10 Nr. 6 ZAG) sowie Kundenkartensysteme (§ 1 Abs. 10 Nr. 10 ZAG) ausgeschlossen.

Um eine Umgehung der Nummern 1 bis 3 zu vermeiden ist Nr. 4 angefügt. Aus der Sphäre der Vermittlerin oder des Vermittlers, der verantwortlichen Person vor Ort im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 7 oder auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen keine Zahlungserleichterungen angeboten werden. Diese verhindern eine aktive Unterbrechung des Spiels und laden die suchtgefährdeten Spielerinnen und Spieler zum Verweilen in der Wettvermittlungsstelle ein.

Die Effektivität wird gesteigert, indem das Verbot den gesamten Einfluss- und Machtbereich der Erlaubnisinhaberin oder des Erlaubnisinhabers umfasst. Verstöße sind darüber hinaus Bußgeld bewährt.

Zu Absatz 9:

Absatz 9 normiert ausdrücklich, dass Sportwetten terrestrisch nur in Wettvermittlungsstellen vermittelt werden dürfen. Aus Absatz 1 Sätze 1 bis 3 ergibt sich darüber hinaus, dass die Vermittlung dort nur als Hauptgeschäft zulässig ist. Die Norm dient dem Spielerschutz und der Suchtprävention. Die 92. Gesundheitsministerkonferenz hat in ihrem Beschluss vom 23. Juli 2019 noch einmal das besondere Suchtpotential der Sportwetten betont.

Ergänzend enthält Absatz 9 das Verbot zur Aufstellung von Wettterminals außerhalb von Wettvermittlungsstellen. Mit diesem Verbot wird gewährleistet, dass Sportwetten terrestrisch ausschließlich in erlaubten Wettvermittlungsstellen angeboten werden und die Wettterminals den Vermittlerinnen oder Vermittlern zugeordnet werden können.

Systematisch ist damit das Aufstellen von Wettterminals in Wettvermittlungsstellen grundsätzlich zulässig. Zulässig sind Wettterminals etwa als sog. Spielvorbereitungsterminals, wenn entweder durch die Nutzung nur ein Wettschein ausgedruckt wird, der an einer Kasse vom Personal registriert und einem Spielerkonto zugeordnet werden muss oder Wettterminals, an welchen mittels einer Spielerkarte eine direkte Registrierung der Wette auf dem Spielerkonto ermöglicht wird. In jedem Fall ist es für die Teilnahme am Spiel u.a. zwingende Voraussetzung, dass die Spielerin oder der Spieler eindeutig identifiziert und die Wette zweifelsfrei zugeordnet werden kann.

Zu Absatz 10:

Absatz 10 dient dem effektiven Spielerschutz und geht über die Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages hinaus. Der Vermittlerin und dem Vermittler wird eine Einlasskontrolle jeden Gastes bei jedem Betreten dahingehend auferlegt, dass er zu prüfen hat, ob diese oder dieser in die Sperrdatei eingetragen ist. Ist dies der Fall, so ist dieser Person der Zutritt zur Wettvermittlungsstelle zu verwehren. Dieser Pflicht wird vor Ort in der Regel dann genüge getan, wenn beim wiederholten Betreten der Wettvermittlungsstelle durch eine Person am gleichen Tag die Einlasskontrolle lediglich beim ersten Betreten durchführt. Der verpflichtende Abgleich dient dem effektiven Spielerschutz, ein Verstoß ist bußgeldbewehrt.

Eine Zutrittskontrolle für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren für Wettvermittlungsstellen ergibt sich bereits aus dem Betretungsverbot des § 6 Abs. 1 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) da es sich bei Wettvermittlungsstellen um ähnliche, vorwiegend dem Spielbetrieb dienende Räume handelt.

Insbesondere auf die Regelungen zur Altersverifikation und zum Abgleich mit der Sperrdatei in §§ 4, 8 und 21 GlüStV, §§ 4 und 9 NGLüSpG, § 6 JuSchG, und im neu gefassten § 8 Abs. 10 ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

Zu Nummer 3 (§ 24):

*Aufgrund der Änderung des § 8 ist eine Anpassung der Verordnungsermächtigung erforderlich. Die nähere Ausgestaltung und Konkretisierung der in § 8 getroffenen Grundentscheidungen soll im Wege der Verordnung, konkret in der Niedersächsischen Glücksspielverordnung erfolgen, die zeitnah an die Gesetzesänderungen angepasst werden soll.*

*Des Weiteren wird die Ermächtigung zum Erlass einer Sperrzeitregelung vorgesehen. Aus Gründen der Suchtprävention und -bekämpfung ist eine einheitliche Sperrzeit für Wettvermittlungsstellen mit Blick auf den Spielerschutz erforderlich, da eine verringerte Verfügbarkeit der Möglichkeiten zur Wettabgabe sowohl zur Prävention von Spielsucht als auch zu einer Begrenzung des Ausmaßes einer Suchtproblematik beiträgt.*

*Schließlich ermöglicht die Verordnungsermächtigung auch Art, Ausgestaltung und Umfang der Nutzung der zur Wettvermittlung bestimmten Räumlichkeiten in Übereinstimmung mit den Zielen des § 1 Abs. 3 zu regeln. Die Regelung der Anforderungen an Schulungen für die Betreiberinnen und Betreiber von Wettvermittlungsstellen und das vor Ort tätige Personal, insbesondere hinsichtlich Inhalten, Dauer und Qualifikation der die Schulung durchführenden Stelle können bereits auf Grundlage des § 24 Satz 1 Nr. 1 festgelegt werden.*

Zu Nummer 4 (§ 26):

*Die Ergänzung des Ordnungswidrigkeitenkatalogs durch die neue Nummer 8 ermächtigt die Vollzugsbehörden, Verstöße gegen die in den Absätzen 7 und 8 geregelten Verbote mit Bußgeldfestsetzungen zu reagieren. Diese Möglichkeiten, Zuwiderhandlungen zu sanktionieren, komplettieren das Instrumentarium der Überwachung.*

*Ausgenommen ist Abs. 7 Nr. 1 Variante 2, der den Konsum von alkoholhaltigen Getränken verbietet. Die übrigen Nummern des Abs. 7 sind an die Vermittlerin und den Vermittler gerichtet, während das Verbot des Konsums darüber hinaus auch an die Spielerinnen und Spieler adressiert ist. Zwar umfasst das Verbot auch die Duldung des Konsums, doch liegt der Konsum in der Sphäre der Spielerinnen und Spieler, sodass diese es in der Hand haben könnten, durch den Konsum selbst mitgebrachter alkoholhaltiger Getränke ein Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen die Vermittlerin oder den Vermittler zu initiieren und die Tatbestandsvoraussetzungen im Wesentlichen zu erfüllen. Auf diese Weise unzulässig gewordene Vermittlung von Sportwetten zusätzlich als Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit zu normieren, wäre in Anbetracht des Adressaten des Verbots nicht systemgerecht.*

*Unberührt bleibt, dass die Tatsache der Duldung des Konsums von alkoholhaltigen Getränken in der Zuverlässigkeitsprüfung berücksichtigt werden kann und sich so mittelbar oder wegen des Verstoßes gegen das Verbot unmittelbar auf die Erlaubnisfähigkeit auswirkt.“*

Der Ausschuss hat zu dem Gesetzesentwurf sowie zu dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens schriftlich angehört.

Den Änderungsempfehlungen liegen im Einzelnen die folgenden Überlegungen zugrunde:

**Zu Artikel 1 (Zustimmung zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag):**

Artikel 1 soll, wie die weiteren Artikel des Gesetzes, ebenfalls eine Überschrift erhalten.

Mit dem 3. GlüÄndStV halten die Länder an der Behördenorganisation für das Konzessionsverfahren fest (vgl. dazu die Gesetzesbegründung, Drs. 18/4571, S. 5). Unverändert bleibt insbesondere die Einbindung des Glücksspielkollegiums der Länder, das aus 16 von den Ländern benannten Mitgliedern besteht (§ 9 a Abs. 6 GlüStV) und seine Beschlüsse, die für die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder bindend sind, mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder trifft (§ 9 a Abs. 8 Sätze 1 und 4 GlüStV). Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat darauf hingewiesen, dass

mit der Einbindung des Glücksspielkollegiums in das Konzessionsverfahren ein verfassungsrechtliches Risiko einhergeht. Denn es ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten, ob diese Behördenorganisation gegen die bundesstaatliche Ordnung oder das Demokratieprinzip des Grundgesetzes (GG) verstößt. Hierzu wurde im Einzelnen ausgeführt:

Nach Auffassung des VGH Kassel sei die bisherige und im 3. GlüÄndStV unveränderte Einbindung des Glücksspielkollegiums verfassungswidrig (Beschl. v. 16.10.2015 - 8 B 1028/15 -, juris Rn. 33 ff.). Sie widerspreche der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes, die in Gestalt des Prinzips der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verbiete, seitens der Länder (durch Staatsvertrag) eine „dritte Ebene“ zu schaffen, soweit diese nicht auf eine grundgesetzliche Ermächtigung gestützt werden könne (a. a. O., Rn. 36). Nach § 9 a Abs. 5 und 8 GlüStV würden die maßgeblichen internen Entscheidungen durch das Glücksspielkollegium getroffen. Allein der Umstand, dass die jeweils zuständige Glücksspielaufsicht eines Landes die Entscheidung des Glücksspielkollegiums nach außen umsetzen müsse, rechtfertige es nicht, diese dem Land zuzurechnen (a. a. O., Rn. 37 f.). Zudem werde das Demokratieprinzip (Artikel 20 Abs. 2 GG) verletzt, das die demokratische Legitimation jeder Ausübung von Staatsgewalt verlange. Insbesondere durch die organisatorisch-personelle Legitimation (der Amtswalter) und die sachlich-inhaltliche Legitimation (durch die Bindung der Verwaltung an das Gesetz und die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament) müsse insgesamt das verfassungsrechtlich gebotene Legitimationsniveau erreicht sein, das einen effektiven Einfluss des Staatsvolks auf die Staatsgewalt gewährleiste (a. a. O., Rn. 41 ff.). Für das hoheitliche Tätigwerden fehle es hier an der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation, weil die einzelnen Mitglieder des Glücksspielkollegiums zwar isoliert betrachtet durch das Staatsvolk des jeweiligen Bundeslandes demokratisch legitimiert würden, jedoch das Tätigwerden des gesamten Gremiums weder auf das Staatsvolk des Bundes noch das eines Landes zurückgeführt werden könne. Auch die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation reiche hier nicht aus, weil das Glücksspielkollegium nicht in ein mit seinen Entscheidungskompetenzen korrespondierendes System von Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen eingebunden sei (a. a. O., Rn. 45 f.). Da das Glücksspielkollegium mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheide, könne dieses Legitimationsdefizit auch nicht durch die Legitimation seiner einzelnen Mitglieder ausgeglichen werden.

Der Auffassung des VGH Kassel sei allerdings die überwiegende Zahl der Gerichte entgegengetreten. Diese hätten die Einbindung des Glücksspielkollegiums verfassungsrechtlich nicht beanstandet (vgl. BayVerfGH, Urt. v. 25.09.2015 - Vf. 9-VII-13 -; OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2018 - 11 ME 130/17 -; OVG Hamburg, Urt. v. 22.06.2017 - 4 Bf 160/14 -; OVG Koblenz, Beschl. v. 28.01.2016 - 6 B 11140/15 -). Ein Verstoß gegen die bundesstaatliche Ordnung scheide aus, wenn die Kompetenzen (wie im GlüStV) nur zur vorübergehenden Ausübung und mithin rückholbar übertragen worden seien (BayVerfGH, a. a. O., juris Rn. 142). Und an einem Verstoß gegen das Demokratieprinzip fehle es hier, weil die Volksvertretung jedes Landes über die Fachministerin/den Fachminister Kontrolle ausüben und Einfluss nehmen könne. Dass die Entscheidungen des gemeinsamen Beschlussorgans (im Sinne einer gemeinschaftlich ausgeübten Fachaufsicht) mangels entsprechender Kontroll- und Weisungsbeziehungen nicht durch ein einzelnes Bundesland vollständig demokratisch legitimiert werden könnten, sei jedenfalls hinnehmbar, wenn es (wie im Fall des Glücksspielkollegiums) nur um den administrativen Vollzug eines staatsvertraglichen Regelwerkes gehe, bei dem keine Entscheidungen von erheblichem politischem Gewicht zu treffen seien (BayVerfGH, a. a. O., juris Rn. 156).

Die juristische Literatur folge teilweise dem VGH Kassel (vgl. *Degenhart*, Rechtsfragen des länder einheitlichen Verfahrens nach dem Entwurf eines Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, Dezember 2011; *Würtenberger*, Rechtsgutachten zur Verfassungswidrigkeit des Glücksspielkollegiums vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grenzen der Dritten Ebene im Bundesstaat, September 2014; *Kirchhof*, Das Glücksspielkollegium - eine verfassungswidrige Kooperation zwischen den Ländern, Juni 2015). Teilweise werde hingegen - mit der übrigen Rechtsprechung - in der Einbindung des Glücksspielkollegiums kein Verstoß gegen die bundesstaatliche Ordnung oder das Demokratieprinzip gesehen (vgl. *Dietlein*, Verfassungsfragen des Glücksspielkollegiums nach § 9 a GlüStV 2012, September 2015).

Der GBD wies darauf hin, dass für die Vereinbarkeit des Glücksspielkollegiums mit der bundesstaatlichen Ordnung spreche, dass die Tätigkeit des Glücksspielkollegiums auf eine umgrenzte Materie beschränkt sei (gemeinschaftlich ausgeübte Fachaufsicht im Glücksspielrecht) und aus einem

sachlichen Grund erfolge (vgl. dazu BVerfGE 119, 331, 267), nämlich der Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs des GlüStV, die vom EuGH mit der sogenannten Kohärenz-Rechtsprechung eingefordert werde (vgl. nur EuGH, Urt. v. 04.02.2016 - C-336/14 „Ince“ -, juris Rn. 53). Im Hinblick auf das Demokratieprinzip könne möglicherweise das jährliche Kündigungsrecht jedes Landes (§ 35 Abs. 3 GlüStV) den Mangel an einer vollständigen Rückführbarkeit der Entscheidungen des Glücksspielkollegiums auf ein (einzelnes) Staatsvolk und den damit verbundenen „Einflussknick“ kompensieren (vgl. zu diesem Begriff BVerfGE 142, 123, 192 f. m. w. N.). Wie das Bundesverfassungsgericht im Fall seiner Befassung entscheiden würde, lasse sich zwar nicht sicher vorhersagen. Das mit der Einbindung des Glücksspielkollegiums in das Konzessionsverfahren verbundene verfassungsrechtliche Risiko sei jedoch überschaubar. Der Ausschuss beschloss vor diesem Hintergrund, die Zustimmung zum 3. GlüÄndStV zu empfehlen.

### **Zu Artikel 1/1 (Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes):**

#### **Zu Nummer 2 (§ 8):**

##### **Zu Absatz 1:**

In den Sätzen 1 und 2 sollen die fundamentalen und für das Verständnis der gesamten Vorschrift unentbehrlichen Regelungen aus Absatz 9 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU den weiteren Regelungen vorangestellt und dabei präzisiert werden. Die in Absatz 9 Satz 1 Halbsatz 2 des Änderungsvorschlages enthaltene Unberührtheit von § 21 Abs. 2 und 3 GlüStV hält der Ausschuss für verzichtbar, weil die dort genannten Maßgaben (Trennungsgebote) nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NGLüSpG ohnehin zu den Erlaubnisvoraussetzungen für die Vermittlung von Sportwetten gehören. Der Ausschuss empfiehlt in Satz 1 Halbsatz 2 hingegen klarzustellen, dass die Regelung nur die terrestrische Vermittlung von Sportwetten an Wettvermittlungsstellen binden will, nicht hingegen die Vermittlung im Internet.

Mit seiner Empfehlung zu Satz 2 folgt der Ausschuss dem Vorschlag des MI, die in Absatz 9 Satz 2 des Änderungsvorschlages enthaltenen Regelungsziele zu präzisieren. Die Regelung soll auf sogenannte Spielvorbereitungsterminals (vgl. dazu oben die Begründung des Änderungsvorschlages) beschränkt werden, weil das Aufstellen von (echten) Wettterminals (siehe oben) als Vermittlung von Sportwetten bereits von Satz 1 Halbsatz 1 erfasst wird.

Der Ausschuss empfiehlt, in Satz 3 zu definieren, was eine Wettvermittlungsstelle ist (nicht - wie in Satz 1 des Änderungsvorschlages - wer sie betreibt). Ferner sollen die trotz der Begründung (siehe oben) unklaren Begriffe des „Haupt- und Nebengeschäfts“ durch die in der Rechtsprechung konturierte Regelung in § 33 i Abs. 1 Satz 1 der Gewerbeordnung („ausschließlich oder überwiegend der Vermittlung von Sportwetten dient“) ersetzt werden, da das Verbot der Vermittlung von Sportwetten im Nebengeschäft sowohl in Freiheits- (Artikel 12 und 14 GG sowie Artikel 56 AEUV) als auch in Gleichheitsrechte (Artikel 3 Abs. 1 GG) eingreift und damit erhöhte Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen sind. Satz 2 des Änderungsvorschlages soll wegen Redundanz entfallen. An dem Verbot der Vermittlung im Nebengeschäft ändert das nichts. Im Hinblick auf die Ungleichbehandlung zu Annahmestellen nach § 5 NGLüSpG, die weiter im Nebengeschäft betrieben werden dürfen, hat das MI mitgeteilt, dass Annahmestellen in die Vertriebsorganisation des Veranstalters (Toto-Lotto Niedersachsen) eingegliedert seien (vgl. § 3 Abs. 5 GlüStV). Sie seien insoweit Bestandteile des Lottomonopols (§ 10 GlüStV). Zwar unterlägen sowohl Wettvermittlungs- als auch Annahmestellen dem Begrenzungsgebot nach § 10 Abs. 4 und § 10 a Abs. 5 Satz 1 GlüStV, jedoch sei durch die Annahmestellen wegen des Lottomonopols „ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen“ (Versorgungsauftrag gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 GlüStV und § 2 Abs. 1 NGLüSpG). Die Versorgung der Bevölkerung mit Annahmestellen diene daher dem Ziel des § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV (vgl. die in § 1 Abs. 2 Satz 1 der Niedersächsischen Glücksspielverordnung [NGLüSpVO] geregelte „gleichmäßige Verteilung“ der Annahmestellen). Angesichts der strikten Begrenzung der Ziehungen sei eine Annahmestelle „im Hauptgeschäft“ nicht wirtschaftlich zu betreiben. Überdies seien die in Annahmestellen vertriebenen Glücksspielprodukte in der bestehenden Regulierung deutlich weniger glücksspielsuchtrelevant als Sportwettprodukte. Das Verbot des Nebengeschäfts solle verhindern, dass terrestrische Sportwettvermittlung im Rahmen der Experimentierphase (§ 10 a GlüStV) flächendeckend (ubiquitär) verfügbar werde und durch das mit anderen Angeboten

vermischte Angebot auch die noch nicht zum Spiel entschlossenen Spielerinnen und Spieler anlocke. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass ab dem 1. Januar 2020 auch die bisher in Annahmestellen als staatliches Angebot vertriebene Sportwette Oddset mit Inkrafttreten des 3. GlüÄndStV nicht mehr im Nebengeschäft vertrieben werden dürfe (Streichung der Übergangsregelung in § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV).

In Satz 3 soll zudem der in Satz 1 des Änderungsvorschlages enthaltene Begriff „im Vertriebssystem“ (eines Konzessionsnehmers) durch den genaueren Begriff der „Eingliederung in die Vertriebsorganisation“ ersetzt werden, der auch in § 3 Abs. 5 und § 29 Abs. 2 Satz 2 GlüStV verwendet wird. Der Ausschuss folgt mit seiner Empfehlung dem Vorschlag des MI, das mit der Streichung des bisherigen § 8 Abs. 4 Satz 2 NGLüSpG verbundene Regelungsziel dadurch zu präzisieren, dass die Wettvermittlungsstelle zukünftig in die Vertriebsorganisation eines einzelnen Konzessionsnehmers eingegliedert sein muss. Das MI hat diesbezüglich mitgeteilt, dass die Vermittlung für mehrere Konzessionsnehmer ausgeschlossen werden solle, auch um die Einhaltung der in Absatz 10 (Absatz 1 Satz 6 des Änderungsvorschlages) enthaltenen Pflicht des Vermittlers besser überwachen zu können, in einer Wettvermittlungsstelle lediglich die in der Konzession bezeichneten Sportwetten zu vermitteln.

Der Ausschuss hat mit seiner Empfehlung überdies berücksichtigt, dass die Veranstalter bzw. Konzessionsnehmer sowie die Vermittler nach Mitteilung des MI in der Regel juristische Personen des Privatrechts sind. In einem solchen Fall ist die Verwendung der weiblichen Form in der niedersächsischen Gesetzessprache ungebrauchlich. Im NGLüSpG wird daher die weibliche Form bisher nur für die gewerblichen Spielvermittlerinnen i. S. d. § 7 verwendet. Aus diesem Grund wird empfohlen, in den genannten Fällen (weiterhin) auf die weibliche Form zu verzichten, zumal diese ansonsten auch in den übrigen Paragraphen des Gesetzes eingefügt werden müsste.

Die Empfehlung zu Satz 4 beruht auf der Mitteilung des MI, dass die in den Sätzen 5 und 7 des Änderungsvorschlages enthaltenen besonderen Voraussetzungen die in § 4 NGLüSpG enthaltenen allgemeinen Erlaubnisvoraussetzungen ergänzen, die auch für die Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten in einer Wettvermittlungsstelle gelten sollen. In redaktioneller Hinsicht empfiehlt der Ausschuss daher, die Vorschrift an § 7 Abs. 1 Satz 1 NGLüSpG anzulehnen und die Voraussetzungen der Erlaubnis übersichtlich zusammenzufassen. So soll auch dem europarechtlichen Transparenzgebot Rechnung getragen werden. Aus der Empfehlung ergibt sich zudem eindeutig, dass die Erlaubnis erteilt werden „soll“, wenn die Voraussetzungen vorliegen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NGLüSpG).

Die empfohlene Nummer 1 greift den Regelungsgehalt von Satz 5 des Änderungsvorschlages auf. Da die „Wettvermittlungsstelle“ als Räumlichkeit selbst keinen Vertrag schließen kann, empfiehlt der Ausschuss, hier die Person des Vermittlers zu nennen.

Die Nummer 2 übernimmt die Regelung aus Satz 7 des Änderungsvorschlages. Klargestellt werden soll dabei, wer die verantwortliche Person zu benennen hat. Das MI hat vorgeschlagen, dass der Vermittler diese Person zu benennen hat (auch wenn der Antrag als solcher vom Konzessionsnehmer zu stellen ist). Der Ausschuss ist diesem Vorschlag gefolgt und empfiehlt überdies, die Regelung mit § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NGLüSpVO zu harmonisieren, d. h. eine „in der Wettvermittlungsstelle tätige verantwortliche Person“ zu verlangen. Durch das Erfordernis der „Tätigkeit“ in der Wettvermittlungsstelle wird hinreichend deutlich ausgeschlossen, eine juristische Person zu benennen, sodass auf das Wort „natürliche“ (Person), das im Änderungsvorschlag verwendet wird, verzichtet werden kann. Die benannte Person kann zwar ausnahmsweise mit dem Vermittler übereinstimmen, wenn dieser eine natürliche Person ist und sich selbst benennt. Regelmäßig ist aber zu erwarten, dass andere (natürliche) Personen benannt werden, insbesondere muss dies erfolgen, wenn der Vermittler eine juristische Person ist.

Der Ausschuss empfiehlt durch die Aufnahme der Nummer 3 klarzustellen, dass die Einhaltung der Mindestabstände der Absätze 2 und 3 zu den Erlaubnisvoraussetzungen zählt.

Zu Satz 5 (Satz 3 des Änderungsvorschlages) empfiehlt der Ausschuss lediglich redaktionelle Änderungen.

In Satz 6 sollen Regelungen zum beabsichtigten Verwaltungsverfahren getroffen werden. Diesbezüglich hat das MI mitgeteilt, dass ebenso wie bei den Annahmestellen (§ 5 NGLüSpG) die Erlaubnisse sämtlicher zu einem Veranstalter bzw. Konzessionsnehmer gehörenden Vermittler nur ge-

genüber dem Veranstalter bzw. Konzessionsnehmer bekannt gegeben werden sollten (auch wenn die Bekanntgabe eine Durchschrift für den Vermittler enthalte). Mit der Empfehlung soll verdeutlicht werden, dass es für den Zeitpunkt der Wirksamkeit des Bescheids (vgl. § 43 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) allein auf die Bekanntgabe gegenüber dem Veranstalter bzw. Konzessionsnehmer ankommt.

#### **Zu Absatz 2:**

Mit seiner Empfehlung, die Regelung in Satz 1 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU nicht aufzunehmen, folgt der Ausschuss einem Vorschlag des MI. Das MI hat mitgeteilt, dass die beabsichtigten Beschränkungen von Anzahl, Ausgestaltung und Standorten der Wettvermittlungsstellen auch aus den Zielen des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NGLüSpG folgten. Demnach dürfe eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn dies den Zielen des § 1 Abs. 3 NGLüSpG nicht zuwiderlaufe. Eine solche Auffangregelung sei auch erforderlich, weil der Glücksspielmarkt immer wieder neue Konstellationen hervorbringe, die zuvor nicht geregelt werden könnten. Hinsichtlich der Ausgestaltung und der Standorte sehe Artikel 1 Nr. 3 aber die Möglichkeit vor, die Anforderungen durch eine auf § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 gestützte Ministerverordnung zu konkretisieren.

Die Empfehlung zu Satz 3 (Satz 4 des Änderungsvorschlages), die den Gemeinden die Festsetzung abweichender Mindestabstände gestattet, entspricht der wortgleichen (und durch den Gesetzentwurf in der Drs. 18/4945 unveränderten) Regelung für Spielhallen (§ 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG), die allerdings im Jahr 2012 ohne nähere Begründung in das Gesetz eingefügt worden ist (vgl. Drs. 16/4795, S. 58). Die Möglichkeit, einen mit höchstens 500 m bis zu fünfmal größeren Mindestabstand festzusetzen, greift deutlich stärker in die betroffenen Grundrechte der Vermittler ein als der regelmäßige Mindestabstand von 100 m. Hinzu kommt, dass die Verordnung von der Gemeinde auch noch nach der Antragstellung nach Absatz 1 erlassen werden kann; nach Mitteilung des MI komme es für die Vereinbarkeit der Wettvermittlungsstelle mit den Mindestabständen auf den Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung an. Der GBD hat darauf hingewiesen, dass aufgrund dieser größeren Eingriffstiefe dem Bestimmtheitsgebot (Artikel 43 Abs. 1 Satz 2 NV) besonders Rechnung zu tragen sei. Die erste tatbestandliche Alternative (Vorliegen „eines öffentlichen Bedürfnisses“) sei aber recht unbestimmt. Welchen Einschränkungen dieses Merkmal unterliege, sei der Begründung nicht zu entnehmen und auch ansonsten nicht ersichtlich. Soweit das MI darauf verweise, dass die Gestaltung des räumlichen Bereichs, z. B. durch Konzentrierung, mit der Vorschrift bezweckt werde, werde dieser Zweck von der zweiten Tatbestandsalternative abgedeckt, sodass die erste Tatbestandsalternative insoweit entbehrlich sei. Für eine engere Fassung der Vorschrift spreche auch die Rechtsprechung des EuGH, der verlange, dass die nationalen Erlaubnisvorbehalte für das Glücksspiel auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen müssten, die im Voraus bekannt seien, damit dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt würden, die seine missbräuchliche Ausübung verhinderten (vgl. nur EuGH, Urt. v. 08.09.2010 - C-46/08 [Carmen Media] -, juris Rn. 90; Urt. v. 24.01.2013 - C-186/11 [Stanleybet] -, juris Rn. 47). Das MI hat sich dafür ausgesprochen, trotz dieser Bedenken an der ersten Tatbestandsalternative festzuhalten. Aus Gründen der Gesetzessystematik solle der Gleichlauf mit § 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG und § 2 der Verordnung über Sperrzeiten für Spielhallen erhalten bleiben, auch wenn bisher keine Anwendungsfälle für die erste Tatbestandsalternative bekannt geworden seien. Allerdings sei bislang aufgrund der bestehenden Blockadesituation im Bereich der Sportwettkonzessionen auch noch kein Erlaubnisverfahren für Wettvermittlungsstellen durchgeführt worden. Zudem sei eine Reduzierung auf besondere örtliche Verhältnisse (vgl. auch Satz 5 des Änderungsvorschlages und die Begründung hierzu, z. B. Schnellstraße, Fluss) zu eng gefasst. Es könne auch ein öffentliches Bedürfnis aufgrund anderer gemeindlicher Besonderheiten bestehen, Abstände von Wettvermittlungsstellen abweichend zu regeln. Auch in der (erstinstanzlichen) Rechtsprechung sei die Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG bisher nicht für zu unbestimmt gehalten worden (vgl. VG Oldenburg, Urt. v. 16.05.2017 - 7 A 19/17, 7 A 20/17 -, S. 6 des Umdrucks - nicht veröffentlicht -). Der Ausschuss ist hier dem MI gefolgt und empfiehlt, die erste Tatbestandsalternative beizubehalten.

In Satz 4 (Satz 5 des Änderungsvorschlages) sowie in den weiteren Bestimmungen des § 8 soll der Begriff „Glücksspielaufsichtsbehörde“ verwendet werden (vgl. § 23 Abs. 1 Satz 1 NGLüSpG).

**Zu Absatz 3:**

Die in Satz 1 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU enthaltene Formulierung „Einrichtungen und Orte, die dazu bestimmt sind, von Kindern und Jugendlichen regelmäßig aufgesucht zu werden“ ist wenig bestimmt, was angesichts des mit dem Mindestabstand verbundenen Grundrechtseingriffs (Artikel 12 und 14 GG) problematisch sein könnte, worauf auch in der Anhörung hingewiesen wurde. Mit der Empfehlung soll die Bestimmtheit der Vorschrift erhöht und insbesondere die Unklarheit vermieden werden, wer die Einrichtungen als solche „bestimmt“. Die empfohlene Formulierung ist angelehnt an § 2 Abs. 1 Satz 4 des Spielhallengesetzes Berlin („Einrichtungen ... , die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden“), die in der Rechtsprechung als hinreichend bestimmt angesehen worden ist (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris Rn. 59 ff.; BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris Rn. 161). Auf Vorschlag des MI spricht sich der Ausschuss allerdings dafür aus, einen insoweit engeren Maßstab zu wählen, als nicht allein das tatsächliche Aufsuchen zur Einhaltung des Mindestabstands verpflichten soll. - Das MI hat dazu ergänzend mitgeteilt, dass die den Mindestabstand auslösenden Stätten, Einrichtungen und Orte zum Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung „bestehen“ müssen. Entstünden entsprechende Stätten, Einrichtungen und Orte erst nach Wirksamkeit der Erlaubnis, so führten sie zwar nicht zum Widerruf der Erlaubnis, jedoch zum zwingenden Ablauf der Erlaubnis nach dem Ende ihrer Befristung. Dies führe aber nicht dazu, dass der Vermittler ein einklagbares Recht hätte, solche Neugründungen (z. B. in baurechtlichen Verfahren) zu verhindern; die Regelung sei keine Schutznorm zugunsten der Vermittler.

In Satz 1 Halbsatz 2 soll die Regelung aus Satz 2 des Änderungsvorschlages aufgenommen werden. Durch den Verzicht auf die Verweisung und die Nutzung der Legaldefinition in Absatz 2 Satz 2 wird die Regelung sowohl gestrafft als auch leichter verständlich gefasst. Dass hier - anders als in § 10 a Abs. 7 Satz 2 des NGLüSpG-Entwurfs (Drs. 18/4945) - nicht auf die Wegstrecke abgestellt wird, beruhe nach Mitteilung des MI auf verwaltungspraktischen Gründen (einfachere Messung).

Der Ausschuss empfiehlt, auch in Satz 2 (Satz 3 des Änderungsvorschlages) den Begriff „Glücksspielaufsichtsbehörde“ zu wählen (vgl. die Empfehlung zu Absatz 2 Satz 4).

**Zu Absatz 4:**

Absatz 4 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU regelt den Bestandsschutz für die am 31. Dezember 2019 bestehenden Wettvermittlungsstellen. Diese bedürfen zwar einer Erlaubnis nach Absatz 1, dabei sollen jedoch die Mindestabstände außer Betracht bleiben. Daher müssen sie sich auch nicht selbst den Auswahlverfahren nach den Absätzen 5 und 6 stellen, werden dort allerdings zulasten der anderen Erlaubnis Antragsteller und Standorte Anzeigenden berücksichtigt. Dieser Bestandsschutz für die bisherigen Vermittler knüpft weder an die auch nach bisherigem Recht (§ 10 a Abs. 5 Satz 2 GlüStV g. F.) erforderliche Erlaubnis der Wettvermittlung an, denn über eine solche verfügt kein Sportwettvermittler in Niedersachsen, noch an einen entsprechenden Antrag (laut MI seien solche bisher nicht gestellt worden). Der GBD hat diesbezüglich darauf hingewiesen, dass den bestehenden bisherigen Sportwettvermittlern aufgrund überlagernden Europarechts und des de facto weiter fortbestehenden staatlichen Monopols im Sportwettbereich ihre Tätigkeit trotz formeller Illegalität nicht untersagt werden könne. Dies führe jedoch nicht zwingend dazu, dass sie auf eine örtliche Fortsetzung ihres Betriebes vertrauen dürften, da eine förmliche Duldung der Wettvermittlungstätigkeit in Niedersachsen in der Vergangenheit nicht erfolgt sei. Der vorgesehene Bestandsschutz für formell illegale Einrichtungen löse im Ergebnis eine belastende Drittwirkung gegenüber den (formell rechtskonform handelnden) potenziellen Vermittlern aus, die vor der Einrichtung von Wettvermittlungsstellen zunächst auf die Erteilung einer Konzession hätten warten wollen. Diese Situation könne dadurch noch verschärft werden, dass es nach Inkrafttreten des Gesetzes (gemäß Artikel 2 Satz 1 am Tag nach der Verkündung) theoretisch möglich sei, Wettvermittlungsstellen einzurichten, die am 31. Dezember 2019 betrieben und damit Bestandsschutz genießen würden. Das MI hat mitgeteilt, dass eine derart kurzfristige Eröffnung und Inbetriebnahme für praktisch nicht möglich und damit unerheblich angesehen werde. An der Regelung des Absatzes 4 solle im Übrigen festgehalten werden. Trotz formeller glücksspielrechtlicher Illegalität seien Investitionen in einen baurechtlich genehmigten Betrieb vom Eigentumsgrundrecht nach Artikel 14 Abs. 1 GG geschützt und könnten zumindest für eine Übergangszeit bestandsschützenden Übergangsregelungen unterworfen werden (OVG Münster, Beschl. v. 29.03.2017 - 4 B 919/16 -, juris Rn. 52 f. m. w. N.). Die Übergangsregelung gelte zudem nur für anderthalb Jah-

re. Da ungewiss sei, wie es ab Juli 2021 mit der gesamten Glücksspielregulierung weitergehe, sei es nicht angemessen, in diesem Zeitraum die bereits eingerichteten Betriebe zugunsten neuer, noch nicht bestehender Betriebe zu verdrängen. Der Ausschuss empfiehlt vor diesem Hintergrund, an der Vorschrift festzuhalten. Allerdings sollen auf Vorschlag des MI zwei Präzisierungen zur Erreichung der beabsichtigten Regelungsziele aufgenommen werden. Mit der Formulierung soll zum einen verdeutlicht werden, dass der Bestandsschutz betreiberbezogen ist (vgl. die Begründung des Änderungsvorschlages), also erlischt, wenn die Wettvermittlungsstelle von einem anderen Vermittler als bisher betrieben wird. Zum anderen soll der Bestandsschutz nur dann gewährt werden, wenn der Glücksspielaufsichtsbehörde zumindest der Standort der bestehenden Wettvermittlungsstelle bekannt gegeben wird. Ohne eine solche Mitteilungspflicht könnte die Glücksspielaufsichtsbehörde die Verdrängungswirkung der bestehenden - von den Mindestabstandsregelungen befreiten - Wettvermittlungsstellen nicht in den Auswahlverfahren nach den Absätzen 5 und 6 berücksichtigen; die beabsichtigten Standortverteilungsverfahren müssten folglich scheitern. Deshalb soll der Bestandsschutz nur dann gewährt werden, wenn bis zum Ablauf des 1. April 2020 entweder ein Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nach Absatz 1 Sätze 4 und 5 gestellt wird (wenn die Konzession zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegen sollte) oder der Glücksspielaufsichtsbehörde zumindest der Standort der bestehenden Wettvermittlungsstelle angezeigt wird. Dabei sollen auf Vorschlag des MI Absatz 6 entsprechende Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Anzeige gelten (vgl. die Empfehlungen zu Absatz 6 Sätze 1 und 2).

#### **Zu Absatz 5:**

Um die in Satz 1 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU genannte „Auswahlentscheidung“ im Verfahren richtig zu verorten, empfiehlt der Ausschuss in Satz 1 zunächst zu regeln, dass ein Auswahlverfahren durchgeführt wird, wenn wegen konkurrierender Erlaubnisanträge aufgrund der Mindestabstandsregelungen der Absätze 2 bis 4 nicht alle beantragten Erlaubnisse erteilt werden können (eine entsprechende Regelung findet sich auch in § 10 a Abs. 1 NGLüSpG-Entwurf in der Drs. 18/4945). Dadurch soll deutlich werden, dass Auswahlverfahren nicht nur dann durchgeführt werden, wenn Anträge und Anzeigen bis zum 1. April 2020 eine Standortkonkurrenz offenbaren. Denn Auswahlverfahren sollen nach Mitteilung des MI auch dann durchgeführt werden, wenn eine örtliche Konkurrenz erst zu einem späteren Zeitpunkt während des Erlaubnisverfahrens entstehe, z. B. weil zu einer örtlich „konkurrenzlosen“ Standortanzeige nach dem 1. April 2020 ein weiterer Erlaubnisantrag hinzutrete. Ein Auswahlverfahren solle hingegen nicht stattfinden, wenn ein Erlaubnisantrag oder eine Standortanzeige zu einem räumlichen Konflikt mit einer angezeigten Bestandswettvermittlungsstelle (Absatz 4) führe. In diesen Fällen werde die Erlaubnis ohne Auswahlverfahren abgelehnt.

Der Ausschuss empfiehlt, das vorrangig maßgebliche Kriterium der sogenannten Gebietsformel aus Satz 1 des Änderungsvorschlages herauszulösen und in Satz 2 auszulagern.

Sowohl nach der Begründung des Änderungsvorschlages als auch nach Mitteilung des MI sollen als „weitere sachlich gerechtfertigte Gründe“ nur solche infrage kommen, die der Verwirklichung der Ziele des GlüStV dienen. Deshalb empfiehlt der Ausschuss, dies im Wortlaut des Satzes 3 zum Ausdruck zu bringen. Auch hier soll der Begriff „Glücksspielaufsichtsbehörde“ verwendet werden (vgl. die Empfehlung zu Absatz 2 Satz 4).

Da nach der Begründung des Änderungsvorschlages das Losverfahren nur als letzte Möglichkeit (Ultima Ratio) infrage kommen soll, hat der GBD vorgeschlagen, diese Beschränkung in den Wortlaut der Vorschrift aufzunehmen. Dies wurde auch in der Anhörung angeregt. Das MI hat sich dagegen ausgesprochen, weil das Losverfahren nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt zu werden brauche. Es stelle einen sachlichen Grund im Sinne der Vorschrift dar. Ferner sei nicht zu erwarten, dass es zum Zwecke der Auswahl herangezogen werden müsse, da eine Reihe anderer Kriterien zur Verfügung stünden, um zwischen konkurrierenden Wettvermittlungsstellen auswählen zu können. Das MI sprach sich ferner dafür aus, die zu Satz 3 empfohlene Beschränkung der sachlichen Gründe auf solche, die der Erreichung der Ziele des § 1 Abs. 3 NGLüSpG dienten, beizubehalten. Die in der Auswahlentscheidung herangezogenen sachlichen Gründe hätten sich an diesen Zielen zu orientieren. Der GBD hatte hingegen für diesen Fall eine offenere Formulierung des Satzes 3 angeregt, um das Losverfahren nicht versehentlich ganz auszuschließen. Der Ausschuss ist hier mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen von SPD und CDU gegen die Stimmen des Mit-



glieds der Fraktion der FDP sowie des Mitglieds der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen bei Enthaltung des Mitglieds der Fraktion der AfD dem MI gefolgt.

#### **Zu Absatz 6:**

Der Ausschuss empfiehlt auf Vorschlag des MI, in Satz 1 zunächst klarzustellen, dass nur diejenigen, die eine Konzession i. S. d. §§ 4 a bis 4 e GlüStV (vgl. auch § 10 a Abs. 2 GlüStV) beantragt haben, ihre geplanten Standorte für Wettvermittlungsstellen bei der Glücksspielaufsichtsbehörde anzeigen können. Die Frist soll nach Mitteilung des MI am 1. April 2020 um 24.00 Uhr ablaufen, was durch die empfohlene Formulierung „bis zum Ablauf“ verdeutlicht wird. Wurde in diesem Zeitraum bereits eine Konzession erteilt, kann stattdessen eine Erlaubnis nach Absatz 1 beantragt werden (deren Einbeziehung in ein Auswahlverfahren richtet sich dann nach Absatz 5).

In Satz 2 sollen die Voraussetzungen genannt werden, die erfüllt sein müssen, damit die Anzeige in ein Auswahlverfahren nach Absatz 5 einbezogen wird. Die Empfehlung zu den Nummern 2 und 3 beruht auf der Mitteilung des MI, das damit die pauschale Verweisung auf Absatz 1 in Satz 2 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU präzisiert, der infolgedessen gestrichen werden soll.

Mit der Empfehlung zu Satz 3 soll bestimmt werden, worin die in der Begründung des Änderungsvorschlages genannte „standortbezogene rechtswahrende Position“ besteht, die bei der Einbeziehung von angezeigten Standorten in das Auswahlverfahren an die Stelle der Erlaubniserteilung treten soll. Diesbezüglich hat das MI mitgeteilt, dass in einer örtlichen Konkurrenzsituation für die angezeigten Standorte (potenziell) abschließend durch Verwaltungsakt entschieden werden sollte, welche von diesen Standorten mit den Mindestabständen vereinbar seien. Diese (einem Bauvorbescheid nach § 73 NBauO vergleichbare) abschließende Entscheidung über einen Teilbereich der Erlaubnis sei allerdings beschränkt. Insbesondere solle sie unter dem Vorbehalt stehen, dass keiner der einbezogenen Standorte nachträglich ausscheide. Die Entscheidung über die Vereinbarkeit des Standorts mit den Mindestabständen führe im Übrigen nicht dazu, dass die Erlaubnis nach Absatz 1 entbehrlich wäre; Sportwetten dürften trotz einer positiven Standortentscheidung nach Satz 3 nur mit einer Erlaubnis nach Absatz 1 vermittelt werden, die ihrerseits u. a. von der Konzessionserteilung abhängt. Das soll mit der empfohlenen Formulierung zum Ausdruck gebracht werden.

Mit der Empfehlung zu Satz 4 Nr. 1 soll klargestellt werden, dass die (positive oder negative) Standortentscheidung unwirksam wird, wenn einer der einbezogenen Standorte nachträglich ausscheidet (was sich insbesondere daraus ergeben kann, dass die für einen Standort maßgebliche Konzession abgelehnt wird oder dass für den Standort die Erlaubnis nach Absatz 1 aus anderen Gründen als den Mindestabständen nicht erteilt wird, z. B. wegen Unzuverlässigkeit des Vermittlers) und die Glücksspielaufsichtsbehörde bei Kenntnis davon die Entscheidung nach Absatz 5 nicht so hätte treffen dürfen (z. B. aufgrund einer dadurch veränderten Gebietsformel nach Absatz 5 Satz 2). Dies kann dazu führen, dass die geschützte Rechtsposition des Anzeigenden entfällt, obwohl sein eigener Standort nicht ausgeschieden ist. Die Standortentscheidung soll hingegen bestehen bleiben, wenn zwar ein Standort ausscheidet, dies aber nicht zu einer anderen Auswahlentscheidung nach Absatz 5 geführt hätte.

Mit Satz 4 Nr. 2 soll der Regelungsgehalt aus Satz 3 des Änderungsvorschlages aufgegriffen und präzisiert werden, indem an die Stelle der „Gegenstandslosigkeit“ der Entscheidung deren „Unwirksamkeit“ tritt.

#### **Zu Absatz 7:**

Der Ausschuss empfiehlt zu Satz 1 redaktionelle Verbesserungen im einleitenden Satzteil sowie in den Nummern 1 und 2.

Satz 1 Nr. 3 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU verbietet die Aufstellung und Bereithaltung von Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit. Entsprechendes hat der Bund mit § 1 Abs. 1 Nr. 3 und § 2 Nr. 3 der Spielverordnung (SpielV) geregelt, sodass Zweifel bestehen, ob dem Land die Gesetzgebungskompetenz zukommt, die genannte Regelung zu treffen. Das MI hat mitgeteilt, dass mit der Regelung sichergestellt werden sollte, auch ein durch Dritte eingebrachtes Gerät oder auch ein nicht laufendes Gerät zu erfassen. Auch andere Länder hätten entsprechende Regelungen aufgenommen, weil es im Vollzug zu erheblichen Problemen komme

(Zuständigkeiten, Ermächtigungsgrundlage für eine Untersagung, kein Ordnungswidrigkeitentatbestand), sodass es im Ergebnis überwiegend keine aufsichtsrechtliche Tätigkeit gebe. Um Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz auszuräumen, empfiehlt der Ausschuss auf Vorschlag des MI deshalb, die Regelung in den Satz 2 auszugliedern und mit ihr nicht die Aufstellung oder Bereithaltung an sich zu untersagen (dies regelt die SpielV), sondern die Wettvermittlung zu verbieten, wenn entsprechende Geräte in der Wettvermittlungsstelle oder auf zugehörigen Flächen aufgestellt oder bereitgehalten werden (vgl. auch § 9 Abs. 5 GlüStVtrAG Berlin, § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. c LGlüG Baden-Württemberg). - Das MI hat in diesem Zusammenhang mitgeteilt, dass als „zugehörige Flächen“ (vgl. dazu auch die Empfehlung zu Absatz 8) nur solche anzusehen seien, die im Eigentum des Vermittlers ständen oder über die er (oder die von ihm benannte vor Ort tätige verantwortliche Person) die tatsächliche Gewalt ausübe, damit er die Regelung auch tatsächlich einhalten könne. Der Ausschuss empfiehlt daher eine präzisierende Formulierung, die zur Umsetzung dieser mitgeteilten Regelungsziele dient.

#### **Zu Absatz 8:**

Der Ausschuss empfiehlt, als „zugehörige Flächen“ - wie bereits in Absatz 7 - diejenigen Flächen zu bestimmen, die im Eigentum des Vermittlers stehen oder über die er (oder die von ihm benannte vor Ort tätige verantwortliche Person) die tatsächliche Gewalt ausübt. Die „zugehörigen Gebäude- teile“ brauchen daneben nicht genannt zu werden, weil auch sie auf „zugehörigen Flächen“ stehen. Die empfohlene Formulierung berücksichtigt zudem, dass nach Mitteilung des MI nur der Vermittler Adressat der in Absatz 8 enthaltenen Verbote sein soll.

Die empfohlene Nummer 1 greift Nummer 2 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU auf. Da es sich beim Abheben von Bargeld um ein Auszahlungsgeschäft nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (ZAG) handelt, ist die Nummer 1 des Änderungsvorschlages daneben entbehrlich. Auf Vorschlag des MI soll allerdings dieser für die Praxis wichtige Fall als Regelbeispiel („insbesondere“) aufgenommen werden. Der Ausschuss empfiehlt zudem, das in Nummer 2 des Änderungsvorschlages enthaltene Merkmal „Tätigen von Geschäften“ zu präzisieren. Von der Regelung sollen die Fälle erfasst werden, in denen der Vermittler die in § 1 Abs. 1 Satz 2 ZAG genannten Zahlungsdienste selbst erbringt oder deren Erbringung duldet. Zudem sollen die in Nummer 3 des Änderungsvorschlages geregelten Dienste und Zahlungsvorgänge in Nummer 1 aufgenommen werden, die grundsätzlich als Zahlungsdienste i. S. v. § 1 Abs. 1 Satz 2 ZAG anzusehen wären, aber davon nach § 2 Abs. 1 Nrn. 4, 6 und 10 ZAG ausgenommen sind. Auf Vorschlag des MI sollen auch bei diesen Diensten und Zahlungsvorgängen das Erbringen und Tätigen sowie das Dulden der Erbringung oder Tätigkeit vom Verbot erfasst werden. Zudem sollen in Nummer 1 auf Vorschlag des MI zusätzlich die in § 2 Abs. 1 Nr. 14 ZAG genannten Bargeldabhebungsdienste aufgenommen werden.

Die Empfehlung zu Nummer 2 entspricht Nummer 4 des Änderungsvorschlages. Auch hierzu hat das MI die Regelungsziele konkretisiert. Mit den „Krediten“ seien (nur) Gelddarlehen gemeint (keine Akzeptkredite i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 2 KWG). Erfasst werden solle allerdings auch die Vermittlung der Darlehen und anderen Zahlungserleichterungen. Es solle dem Vermittler zudem untersagt sein, das Angebot, die Gewährung oder die Vermittlung zu dulden. Die Worte „an Spielerinnen und Spieler“ seien hingegen entbehrlich, weil nicht beabsichtigt sei zu erlauben, Gelddarlehen usw. an andere, nicht selbst spielende Personen zu vergeben. Mit der empfohlenen Formulierung sollen diese vom MI mitgeteilten Regelungsziele umgesetzt werden.

#### **Zu Absatz 9:**

Der empfohlene Absatz 9 entspricht Absatz 10 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU. Die empfohlene Fassung soll klarstellen, an wen sich die Verpflichtung richtet. Nach Mitteilung des MI und ausweislich der Begründung des Änderungsvorschlages ist der Vermittler verantwortlich, gesperrten Spielern den Zutritt zu Wettvermittlungsstellen zu verwehren. Der Ausschuss empfiehlt zudem, auf eine Legaldefinition der gesperrten Personen durch Klammerzusatz zu verzichten, weil dieser Begriff (ohne nähere Definition) auch bereits in den §§ 4, 9 und 26 NGlüSpG verwendet wird.

Da der Änderungsvorschlag nicht erkennen lässt, in welchem Verhältnis die Vorschrift zu § 21 Abs. 5 GlüStV stehen soll, empfiehlt der Ausschuss, in einem neuen Halbsatz 2 klarzustellen, dass die Regelungen nebeneinander stehen sollen. Insbesondere soll die Kontrollverpflichtung zur Durchsetzung des Spielverbots nach § 21 Abs. 5 Satz 2 GlüStV unberührt bleiben.

**Zu Absatz 10:**

Die Empfehlung greift Absatz 1 Satz 6 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU auf. Die Verlagerung stellt in Rechnung, dass es sich nach Mitteilung des MI nicht um eine Erlaubnisvoraussetzung handele. Die Verletzung dieser Pflicht könne allerdings wegen der sich daraus gegebenenfalls ergebenden Unzuverlässigkeit zum Widerruf der Erlaubnis des Vermittlers führen. Die Regelung soll daher rechtssystematisch den sonstigen Verboten und Pflichten zugeordnet und im Zusammenhang mit diesen geregelt werden.

**Zu Absatz 11:**

Es wird empfohlen, die Regelung aus Absatz 1 Satz 4 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU hierher zu verlagern und dabei redaktionell zu straffen. Nach Mitteilung des MI handele es sich auch bei der hier geregelten Verpflichtung des Konzessionsnehmers nicht um eine Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis. Die Verletzung dieser Pflicht könne jedoch (wegen der sich daraus gegebenenfalls ergebenden Unzuverlässigkeit) zum Widerruf der Konzession führen. Die Regelung soll vor diesem Hintergrund aus rechtssystematischen Gründen nicht den Erlaubnisvoraussetzungen, sondern den Verboten und Pflichten der vorangehenden Absätze zugeordnet werden.

**Zu Nummer 3 (§ 24 Satz 1 Nr. 5):**

Die Verordnungsermächtigung dient zur Konkretisierung des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NGLüSpG (vgl. auch die Empfehlung zu § 8 Abs. 2). Das MI hat dazu mitgeteilt, dass hinsichtlich der „Standorte“ weiterer, bisher nicht absehbarer ordnungsrechtlicher Regelungsbedarf - jenseits der Mindestabstände nach § 8 Abs. 2 bis 4 - zur Durchsetzung der Ziele des § 1 Abs. 3 entstehen könne, z. B. Regelungen für Einkaufspassagen o. ä. Da sich die „Verteilung“ der Wettvermittlungsstellen nun allerdings nach § 8 Abs. 2 bis 4 bestimmen soll, empfiehlt der Ausschuss auf Vorschlag des MI, insoweit auf die Ermächtigung zur Regelung weiterer Beschränkungen durch Verordnung zu verzichten.

**Zu Nummer 4 (§ 26 Abs. 1):**

Der Ausschuss empfiehlt redaktionelle Anpassungen, wodurch die Ausnahme verständlicher gefasst werden soll.

**Zu Artikel 3 des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU:**

Da das NGLüSpG derzeit in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren geändert wird (Drs. 18/4945), soll hier auf eine Neubekanntmachungsermächtigung, die diese weitere Änderung nicht mit einbeziehen könnte, verzichtet werden.

**Zu Artikel 1/2 (Änderung der Niedersächsischen Glücksspielverordnung):**

Die Fundstelle soll redaktionell berichtigt werden.

**Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):**

Artikel 2 soll eine passende Überschrift erhalten.

Der Ausschuss empfiehlt mit Satz 2 auf Vorschlag des MI, Artikel 1/1 Nr. 1 nicht am Tag nach der Verkündung des Gesetzes (wie in Satz 1 vorgesehen) in Kraft treten zu lassen, weil der darin zitierte 3. GlüÄndStV bis dahin weder ratifiziert noch nach Artikel 1 Abs. 3 in Kraft getreten sein wird. Stattdessen soll die Regelung - wie auch der Staatsvertrag - am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Wenn Artikel 1/1 Nr. 1 nach dem - auf dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU beruhenden - Satz 3 Halbsatz 1 nicht in Kraft tritt, soll dies - ebenso wie die Gegenstandslosigkeit des Staatsvertrages (Artikel 1 Abs. 4) - im Nds. GVBl. bekannt gemacht werden. Dazu dient die Empfehlung zu Satz 3 Halbsatz 2. Das MI hat dazu ergänzend mitgeteilt, dass die übrigen in den Artikeln 1/1 und 1/2 enthaltenen Regelungen auch dann in Kraft treten sollen, wenn der 3. GlüÄndStV nicht ratifiziert werden sollte.

(Verteilt am 16.12.2019)