

Deutscher Lottoverband e.V. · Winterstraße 4-8 · 22765 Hamburg

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss**

Barbara Ostmeier
Die Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Vorab per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Das Präsidium

Geschäftsführung: André Jütting
Winterstraße 4-8
22765 Hamburg
Tel. 040 89003969
Fax 040 87881411
info@deutscherlottoverband.de
www.deutscherlottoverband.de

Hamburg, 05.10.2012

Anhörung zum

a) Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 18/79

b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Drucksache 18/104 – in der Fassung des Umdrucks 18/91

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Deutsche Lottoverband e.V. dankt für die Möglichkeit, zum Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Drucksache 18/79) sowie zum Gesetzentwurf der Fraktionen und Abgeordneten von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des SSW eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze (Drucksache 18/104 in der Fassung des Umdrucks 18/91) Stellung zu nehmen.

I. Der Deutsche Lottoverband e.V. und seine Anliegen

Der Deutsche Lottoverband ist die Interessenvertretung der führenden privaten deutschen Lotterievermittler. Zu unseren Mitgliedern gehören bekannte mittelständische Unternehmen und Unternehmer wie Norman Faber, Tipp24 und Jaxx.

Der Deutsche Lottoverband ist außerdem Mitglied der Deutschen Lotterie-Initiative, in der neben dem Deutschen Lottoverband auch Lottereeinnehmer der beiden Klassenlotterien NKL und SKL und die ARD-Fernsehlotterie mit dem gemeinsamen Ziel verbunden sind, ein zeitgemäßes Glücksspielrecht einzuführen.

Unsere Verbandsmitglieder förderten und fördern seit vielen Jahren den Absatz der Produkte des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) und stellen einen verantwortungsvollen Umgang mit Glücksspielen sicher. Aus der Tätigkeit gewerblicher Spielvermittler resultierten bis zur Einführung des Glücksspielstaatsvertrages Spieleinsätze von bundesweit jährlich annähernd einer Milliarde Euro. Das entsprach nahezu 20 Prozent aller Lotteriespieleinsätze. Der GlüStV hat die Tätigkeit unserer Verbandsmitglieder, die jahrzehntelang erfolgreich und vollkommen legal tätig waren, fast vollständig verboten und im Übrigen praktisch unmöglich gemacht. Er hat den Lotterievermittlern ohne Not ihre wirtschaftliche Grundlage genommen, indem er auf einem verfehlten und unehrlichen Regelungskonzept aufbaute und ein vermeintliches Schutzgut erfand, dessen Notwendigkeit sich für Lotterien nie nachweisen ließ: den Kampf gegen die (frei erfundene) LOTTO-Sucht. Im Namen der Suchtbekämpfung wurden der Internetvertrieb, die Werbung und die freie Betätigung als Lotterievermittler verboten und vermeintlich höheren Zielen geopfert. Dieser Irrweg wird mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag („1. GlüÄndStV“) fortgesetzt, obwohl bereits jetzt absehbar ist, dass auch diese Regelungen vor deutschen und europäischen Gerichten scheitern werden.

II. Zur Aufhebung des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes

Mit der Aufhebung des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes (GlüG S-H) und dem Beitritt Schleswig-Holsteins zum 1. GlüÄndStV wird aus falsch verstandener Ländersolidarität eine vernünftige und europarechtskonforme Regelung aufgegeben, die an dem Regulierungsmodell Dänemarks angelehnt ist und die in der letzten Legislaturperiode in der Sache auch von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in wichtigen Teilen befürwortet wurde. Stattdessen soll Schleswig-Holstein einem Staatsvertrag beitreten, der eine für LOTTO schon unter dem alten GlüStV gescheiterte Politik (unzählige Gerichtsprozesse, Mindereinnahmen von 14 Milliarden Euro in der Zeit von 2007 bis 2011) weiterverfolgt und dessen Rechtmäßigkeit von zahlreichen Stimmen bereits jetzt bezweifelt wird. Das bedauert der Deutsche Lottoverband e.V. zutiefst.

Das derzeit noch geltende GlüG S-H stellt in bewusster Abkehr vom Konzept des alten GlüStV sowie des ebenfalls verfassungs- und unionsrechtswidrigen 1. GlüÄndStV eine gerichtsfeste Regelung des Glücksspielrechts in Schleswig-Holstein sicher. Das wird ohne Not aufgegeben. Zu Recht und im Gegensatz zum 1. GlüÄndStV wird das GlüG S-H von der EU-Kommission rechtlich und von der Mono-

polkommission der Bundesregierung ordnungspolitisch sehr positiv gesehen. Das GlüG S-H ist damit dem 1. GlüÄndStV deutlich überlegen:

- Das GlüG S-H ist eine zeitgemäße, kohärente und systematische Neuregelung des Glücksspielrechts, die verfassungs- und unionsrechtlicher Überprüfung standhält.
- Das GlüG S-H räumt *konsequent* mit der Fiktion einer „LOTTO-Sucht“ auf. Das Lotterieveranstaltungsmonopol wird in seinem Bestand gesichert und der Vertrieb staatlich veranstalteter Lotterien ist von zahlreichen unverhältnismäßigen Beschränkungen befreit.
- Nach dem GlüG S-H kann LOTTO als nachweislich nicht suchtgefährliches Glücksspiel erfolgreich vertrieben und angemessen beworben werden. Die dramatischen Umsatzrückgänge der vergangenen Jahre sind in Schleswig-Holstein beendet – mit allen positiven Folgen für den Landeshaushalt und die Förderung gemeinnütziger Projekte und des Breitensports.
- Die Regelungen des GlüG S-H für gewerbliche Lotterievermittler sind angemessen und gefahrenadäquat. Sie sichern kleinen und mittelständischen Unternehmen die dringend nötige Rechtssicherheit und stellen einen erfolgreichen, verantwortungsbewussten Vertrieb staatlich veranstalteter Lotterien sicher.

III. Gesetzentwürfe der Landesregierung und der Fraktionen und Abgeordneten von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie SSW

Demgegenüber wird mit dem 1. GlüÄndStV und den vorgeschlagenen schleswig-holsteinischen Ausführungsvorschriften der verfehlte Ansatz des alten Glücksspielstaatsvertrags weiterverfolgt:

1. Verfehlter Regelungsansatz einer Suchtbekämpfung bei LOTTO

Der 1. GlüÄndStV beruht nach wie vor auf einem inkohärenten und unsystematischen Regelungsansatz, weil gefährliche Glücksspiele liberalisiert werden, während das harmloseste Glücksspiel, LOTTO, weiterhin erheblich beschränkt wird. Als Begründung dient weiterhin die auch wissenschaftlich längst widerlegte Scheinargumentation, LOTTO mache süchtig. Das zeigen beispielsweise die Werberegulungen des 1. GlüÄndStV sehr deutlich:

- Kern des 1. GlüÄndStV sind insofern zum einen weiterhin repressive Verbote der Internetwerbung, der TV-Werbung und der Telefonwerbung. Für Internetwerbung und TV-Werbung können nach behördlichem Ermessen

nur ausnahmsweise Erlaubnisse erteilt werden. Einen Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung gibt es aber nicht. Auch sind die Voraussetzungen, die ein Unternehmen erfüllen muss, um überhaupt eine Chance auf eine Erlaubnis zu haben, vollkommen unklar.

Zum anderen sollen nach dem Glücksspielstaatsvertrag bestimmte Werbeinhalte verboten sein. Welche Werbeinhalte das sein sollen, ist im Staatsvertrag nicht definiert.

- Nach dem 1. GlüÄndStV werden diese zentralen Fragen nicht vom Parlament entschieden, sondern in einer sog. Werberichtlinie (§ 5 Abs. 4 1. GlüÄndStV), die von einem neuen Gremium, dem „Glücksspielkollegium“ (§ 9a Abs. 5 1. GlüÄndStV), erlassen wird. Dieses Glücksspielkollegium ist keinem (Landes-)Minister oder Landtag verantwortlich, weswegen seine Verfassungsmäßigkeit von namhaften Staatsrechtslehrern bezweifelt wird (siehe etwa Gutachten von Prof. Dr. Degenhart). Die Werberichtlinie gem. § 5 Abs. 4 1. GlüÄndStV steht kurz vor ihrer Verabschiedung. Sie wird bei einem Beitritt Schleswig-Holsteins zum 1. GlüÄndStV auch in Schleswig-Holstein gelten:
 - Die Werberichtlinie (Entwurfsstand: 14. August 2012) sieht die Einrichtung einer Kontrollbehörde vor, der jede einzelne Werbemaßnahme in TV und Internet detailliert zur Genehmigung vorgelegt werden muss (§ 16). Diese Regelung ist offensichtlich verfassungswidrig. Denn Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG bestimmt: „Eine Zensur findet nicht statt.“
 - Die Werberichtlinie verbietet die Verlinkung von einer Internetwerbemaßnahme zum Glücksspielangebot (§ 13 Absatz 1 Satz 3). Das ist ein weltweit einmaliges faktisches Verbot von Internetwerbung, die ohne Verlinkung nicht vorkommt. Auch E-Mail-Werbung und Werbung per SMS soll faktisch ausnahmslos verboten werden (§ 9 Abs. 2).
 - Die Werberichtlinie verbietet Werbung, die nicht „in erster Linie der Information und Aufklärung über das legale Glücksspiel“ dient (§ 4 Abs. 2 Satz 1). Auch das beschränkt Werbung übermäßig, macht sie unattraktiv und führt dazu, dass Verbraucher durch Werbung von in Deutschland nicht zugelassenen Angeboten angezogen werden und dort am Glücksspiel teilnehmen.
 - Die Werberichtlinie verbietet das ohnehin (bundes-)verbraucher-schutzrechtlich sehr stark reglementierte Direct Mailing (§ 8 Abs. 1), das ebenfalls faktisch unmöglich gemacht wird. Insbesondere dieses Verbot wird den wirtschaftlichen Niedergang der staatlichen Klas-

senlotterien, deren Vermarktung zentral auf Direct Mailing aufbaut, beschleunigen.

Diesen Regelungen liegt, wie dem 1. GlüÄndStV insgesamt, die Scheinargumentation zugrunde, LOTTO mache süchtig. Mit dieser Argumentation, sind alle Länder bereits zweimal vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof gescheitert. Ein drittes Scheitern kann sich auch Schleswig-Holstein nicht leisten.

2. Diskriminierungen zu Lasten der Lotterievermittler

Zudem werden nach dem 1. GlüÄndStV gewerbliche Spielvermittler unverhältnismäßig beschränkt und diskriminiert.

- Die Mitglieder des Deutschen Lottoverbands müssen z.B. für ihre Tätigkeit in 16 Ländern 32 (bzw. mit Werbung 34) unterschiedliche Landeserlaubnisse einholen, während Sportwettenanbieter und Lotterieeinnehmer nur eine, bundesweit geltende Erlaubnis beantragen müssen. Für diese europarechtswidrige Schlechterstellung privater Lotterievermittler gibt es keine sachliche Rechtfertigung. Die EU- Kommission hat auch diese Regelung des 1. GlüÄndStV bereits wiederholt ausdrücklich gerügt, zuletzt in ihrem Schreiben vom 20. März 2012.
- Für den Erlaubnisvorbehalt gibt es außerdem weder – wie vom EuGH gefordert – klare und objektive Erlaubniskriterien, noch besteht selbst bei Erfüllen aller Erlaubnisvoraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung. Der Willkür sind damit Tor und Tür geöffnet. Das vorgesehene „gebündelte“ Erlaubnisverfahren für gewerbliche Spielvermittler bei einem – verfassungswidrigen – Glücksspielkollegium bedeutet keine Verfahrenserleichterung, sondern führt zu mehr Bevormundung und droht die unter dem GlüStV beobachtete Eskalationsspirale der rechtswidrigen Behinderung gewerblicher Spielvermittler noch zu verschärfen.
- Schließlich bleibt der Internetvertrieb von harmlosen Lotterien grundsätzlich verboten und ist nur mit Ausnahmegenehmigung der Erlaubnisbehörden aller Länder ohne Rechtsanspruch zulässig, während z.B. eine Sportwettenlizenz gleichzeitig zum bundesweiten Online-Vertrieb von Sportwetten berechtigt. Die vorgesehenen Anforderungen an Online-Vertrieb und -Werbung sind bei Lotterien ohnehin weit überzogen (z.B. fordert das Glücksspielkollegium die Einhaltung von KJM-Richtlinien, die eigentlich Jugendliche vor Gewaltverherrlichung und sog. harter Pornographie – nicht vor LOTTO – schützen sollen).

Die im 1. GlüÄndStV und in den vorgeschlagenen schleswig-holsteinischen Ausführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Verbote für den Vertrieb nachweislich harmloser Lotterien sind insgesamt unverhältnismäßig, da von Lotterien praktisch keine Gefahren für die Spielteilnehmer ausgehen.

Für weitere Einzelheiten verweisen wir auf unsere Stellungnahme zum 1. Glü-ÄndStV, die wir als **Anlage 1** beifügen. Die Stellungnahme bezieht sich zwar auf den Staatsvertrags-Entwurf vom 14. April 2011. Dieser wurde aber hinsichtlich der Lotterien nicht wesentlich geändert, so dass die Aussagen der Stellungnahme unverändert gültig sind. Die aufgezeigten Kritikpunkte gelten uneingeschränkt auch für den Gesetzentwurf zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, der ausschließlich der Umsetzung des 1. GlüÄndStV in Schleswig-Holstein dient. Insofern verweisen wir darüber hinaus auch auf unsere als **Anlage 2** beigefügte Stellungnahme zum Entwurf der Fraktionen und Abgeordneten von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bzw. SSW eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze (insbesondere Umdruck 18/91).

Insgesamt halten wir die vorgelegten Gesetzentwürfe nach sorgfältiger Prüfung für verfassungs- und unionsrechtswidrig und lehnen die Gesetzesvorhaben in der derzeitigen Fassung ab.

Für weitere Fragen und Gespräche stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung. Mit Blick auf die avisierte mündliche Anhörung am 31. Oktober 2012 bitten wir um Berücksichtigung beim Kreis der einzuladenden Interessenverbände.

Mit freundlichen Grüßen



André Jütting
Geschäftsführer des Deutschen Lottverbandes

Stellungnahme des Deutschen Lottoverbands zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster GlüÄndStV) in der Fassung vom 14. April 2011

- **§ 1 GlüÄndStV (differenzierte Zielausrichtung nach konkretem Gefahrenpotential der jeweiligen Glücksspielart):**
 - Die Neugewichtung der Ziele des § 1 anhand der spezifischen Gefahren der jeweiligen Glücksspielart ermöglicht dringend erforderliche Lockerungen für den Vertrieb staatlich veranstalteter, nachweislich nicht suchtfährlicher Lotterien.
 - Sämtliche Regelungen für Lotterien sind vorrangig unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Ziels, spezifische Betrugs- und Manipulationsgefahren auszuschließen, neu auszurichten (Vorschläge hierzu: s.u.). Diese Neuausrichtung ist unerlässlich, um das Veranstaltungsmonopol der Länder zu sichern und lotteriespezifischen Manipulationsgefahren vorzubeugen.
 - Das Ziel der Suchtprävention tritt für herkömmliche Lotterien in den Hintergrund und kann allenfalls für deren Ausgestaltung auf Veranstaltungsebene Bedeutung erlangen. Dies ist in den amtlichen Erläuterungen klarzustellen.
 - Durch die staatliche Kontrolle der Veranstaltung nicht gefährlich ausgestalteter Lotterien und die bewährte hohen Anforderungen an deren privat organisierten Vertrieb wird ein hohes Maß an Jugend- und Spielerschutz sichergestellt.
 - Je konsequenter die Veranstaltung des Glücksspiels kontrolliert wird – im Lotteriereich durch Staatsmonopol –, desto geringer können die sekundären Beschränkungen auf Vertriebsebene ausfallen. Vertriebsbeschränkungen sind daher auf ein angemessenes Maß zu beschränken (Vorschläge hierzu: s.u.).
- **§ 3 Abs. 1 GlüÄndStV (Legaldefinitionen):** Satz 2 ist zu streichen. Er ist wie schon im bisherigen GlüStV verfehlt, weil er keine sachgerechte Abgrenzung ermöglicht und aufgrund seiner weiten Fassung auch Ereignisse wie einen Preisskat oder Amateursportveranstaltungen wie Preisangeln etc. zum Glücksspiel erklärt. Um die Sportwette vollständig zu erfassen, genügt Satz 3.
- **§ 4 Abs. 1, 2 GlüÄndStV (Erlaubnis für die Vermittlung von Lotterien):**
 - Die Entscheidung, am Erlaubnisvorbehalt für die Vermittlung staatlich veranstalteter Lotterien mit nicht mehr als einer Ziehung am Tag festzuhalten, ist verfehlt. Sie ist sachlich nicht gerechtfertigt und bedeutet einen erheblichen bürokratischen Aufwand für den Vertrieb harmloser, erlaubter und auf Veranstalterebene staatlich kontrollierter und überwachter Glücksspiele. Deren Vertrieb konnte vor Inkrafttreten des GlüStV auch mit einer Anzeigepflicht effektiv überwacht werden.
 - Jedenfalls muss auf die Erteilung einer Vermittlererlaubnis bei Erfüllen der Erlaubnisvoraussetzungen ein Rechtsanspruch bestehen, wie er zum Beispiel auch für die Spielhallenerlaubnis nach § 24 GlüÄndStV und für Pferdewetten nach dem RWLG vorgesehen ist. § 4 Abs. 2 Satz 3 ist daher zu streichen oder um einen Satz 4 zu ergänzen: *„Dies gilt nicht für die Vermittlung von Lotterien mit nicht mehr als einer Ziehung am Tag“.*

- Eine ermessensabhängige Entscheidung entspricht insbesondere in Verbindung mit dem Erlass von gesetzlich nicht näher bestimmten Richtlinien für die Erlaubniserteilung für gewerbliche Spielvermittler (§ 19 Abs. 2 GlüÄndStV) nicht den Anforderungen des EuGH an einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt, weil die Erlaubniserteilung auf objektiven, vorhersehbaren und gerichtlich voll nachprüfbar Kriterien beruhen muss.
- Eine Erlaubnis für die Vermittlung bundesweit einheitlich veranstalteter Lotterien muss bundesweit gelten (s.u. zu § 9a GlüÄndStV). Überdies muss im Gesetz klargestellt werden, dass Vermittler bundesweit akquirierte Spieltipps bei jeder Landeslotteriegesellschaft abgeben dürfen. Nach § 4 Abs. 2 GlüÄndStV sollte folgender Satz eingefügt werden: *„In einem Land erlaubt veranstaltetes Glücksspiel darf in allen Ländern vermittelt werden.“* In den amtlichen Erläuterungen ist klarzustellen, dass der politisch gewollte und von Bundeskartellamt und BGH rechtskräftig geforderte Provisionswettbewerb der Lottogesellschaften um die Umsätze der gewerblichen Spielvermittler wieder ermöglicht wird.
- Unter dem GlüStV bestand durch die missbräuchliche Auslegung des länderbezogenen Erlaubnisvorbehalts durch die Erlaubnisbehörden faktisch ein Verbot bundeslandübergreifender Vermittlung. Dieses Verbot wurde von den Erlaubnisbehörden u.a. auf § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV gestützt mit dem Argument, durch die Vermittlung einer „bundeslandfremden“ Lotterie in ein anderes Bundesland werde ein (hier) „nicht erlaubtes“ Glücksspiel vermittelt (vgl. § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV). Diese behauptete Territorialität der Vermittlung verhinderte Wettbewerb und sollte dies offenbar auch. Bundeskartellamt und BGH fordern aber einen echten Provisionswettbewerb zwischen den 16 Lotteriegesellschaften. Diesen gibt es nicht, wenn ein Spielvermittler in jedem Land nur mit einem Veranstalter zusammenarbeiten darf. Die vorgeschlagenen Klarstellungen stellen sicher, dass der GlüStV insoweit kartellrechtlich unangreifbar ist.
- **§ 4 Abs. 3 GlüÄndStV (Altersverifikation, Testkäufe, UWG-Verfahren):**
 - Der unveränderte § 4 Abs. 3 Satz 3 wurde in der Vergangenheit überzogen ausgelegt, soweit es um die Vermittlung erlaubt veranstalteter Lotterien mit nicht mehr als einer Ziehung am Tag geht (Post-Ident, Schufa-Abfrage). Dies hat insbesondere bei den Klassenlotterien SKL und NKL zu massiven Umsatzeinbrüchen geführt. Die Neuausrichtung der staatsvertraglichen Ziele (§ 1) und die neue Begründung des Lotterie-Veranstaltungsmonopols mit den lotteriespezifischen Betrugs- und Manipulationsgefahren muss konsequenterweise auch zu Lockerungen bei § 4 Abs. 3 Satz 3 führen, der zum Schutz der Jugend vor den Gefahren der „Spielsucht“ bzw. „Spieleidenschaft“ eingeführt worden war. Daher muss im Gesetzestext, zumindest aber in den amtlichen Erläuterungen, klargestellt werden, dass eine schriftliche Erklärung des Spielteilnehmers, volljährig zu sein, ausreichend ist. Diese Erklärung wurde bei den Soziallotterien auch bisher schon von den Behörden für ausreichend erachtet und war auch ausreichend. Von den staatlichen Lotterien gehen ohnehin keine besonderen Jugendgefahren aus (VG Chemnitz).

- § 4 Abs. 3 Satz 4 schafft für die Aufsichtsbehörden eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Testkäufen. Dadurch dürfen Testkäufe durch private Wettbewerber aber nicht ausgeschlossen werden. Nur so lässt sich die Einhaltung zwingender Jugend- und Spielerschutzvorgaben (kein Losverkauf an Minderjährige und gesperrte Spieler) umfassend sicherstellen. Eine Privilegierung der Blockgesellschaften vom Wettbewerbsrecht lässt sich nicht rechtfertigen.
- § 4 Abs. 3 Satz 4 ist daher entweder insgesamt zu streichen mit entsprechender anderweitiger Ermächtigung der Aufsichtsbehörden zu Testkäufen, oder es ist klarzustellen, dass Testkäufe *auch* von den Aufsichtsbehörden durchgeführt werden können und die allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten für Testkäufe privater Wettbewerber nicht berührt werden.
- **§ 4 Abs. 4 GlüÄndStV (Internet- und Telefonvertrieb):**
 - § 4 Abs. 4 ist zu streichen oder alternativ um den Satz 2 zu ergänzen: „Satz 1 gilt nicht für die Vermittlung von Lotterien mit nicht mehr als einer Ziehung am Tag.“
 - Internet und Telefon müssen als zeitgemäße, den Verbrauchern vertraute Vertriebswege insgesamt (wieder) geöffnet werden. Ein Lottoschein wird für die Spielteilnehmer nicht deshalb gefährlich, weil er im Internet anstatt per Post oder in einer terrestrischen Annahmestelle abgegeben wird (VG Halle, VG Chemnitz). Die Ungleichbehandlung dieser Vertriebswege ist gleichheitswidrig (VG Gera, VG Chemnitz).
 - Für den Vertrieb von Sportwetten im Internet ist anders als für die Lotterievermittlung neben der Konzession keine gesonderte Erlaubnis erforderlich (§ 10a Abs. 3 GlüStV-E). Eine solche Ungleichbehandlung des Lotterievertriebs ist sachlich nicht gerechtfertigt und rechtswidrig.
 - Durch die Öffnung elektronischer Vertriebswege wird das Glücksspielangebot als solches nicht erweitert, weil sich die Veranstaltungsfrequenz für Lotterien nicht erhöht (siehe auch § 4 Abs. 5 Nr. 3). Einsatzlimits verhindern eine übermäßige Spielteilnahme. Die (mit viel bürokratischem Aufwand verbundene) Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zur Nutzung dieser Vertriebswege in Absatz 5 ist dann überflüssig. Anforderungen an den Onlinevertrieb könne auch ohne gesonderte Erlaubnis im GlüStV normiert und durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen sichergestellt werden, wie dies unter dem Lotteriestaatsvertrag erfolgreich praktiziert wurde.
- **§ 4 Abs. 5 GlüÄndStV (Onlinevertrieb):**
 - Wenn die Länder gleichwohl an dem gesonderten Erlaubnisvorbehalt für den Onlinevertrieb von Lotterien des Entwurfs festhalten wollen, ist im Gesetz vorzusehen, dass ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis besteht, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt werden.
 - Die Veranstaltung von Lotterien im Internet wird ausgeschlossen. Das erscheint vertretbar. Damit wird gewährleistet, dass es auch im Internet keine suchtgefährliche Ausgestaltung von Lotterien (v.a. hohe Ereignisfrequenz) geben wird. Zugleich werden so rechtlich Lockerungen des Lotterievertriebs ermöglicht.
 - Unabhängig davon, ob die Blockgesellschaften Glücksspiele im Internet über ein gemeinsames Angebot vertreiben, ist jedenfalls sicherzustellen, dass der kartellrechtlich geforderte Wettbewerb um die Umsätze gewerblicher Spielvermittler auch

beim Internetvertrieb gewahrt bleibt. Es wird daher (zu Recht) im Gegensatz zu früheren Entwurfsversionen keine Pflicht zum zentralen Einspielen von im Internet generierten Umsätzen begründet, um den von Bundeskartellamt und BGH geforderten Provisionswettbewerb wieder zu ermöglichen. Kartellrechtliche Risiken werden so reduziert. Umso wichtiger aber ist, dass auch die länderübergreifende Vermittlung bundesweit einheitlich veranstalteter Lotterien zulässig ist (s.o. zu § 4 Abs. 1,2).

- In jedem Falle sind Nr. 4 und Nr. 5 zu streichen. Bei der Vermittlung von erlaubten Glücksspielen, namentlich Lotterien, erscheint die Forderung einer kostspieligen wissenschaftlichen Auswertung eines jeden Vertriebs und die besondere Erarbeitung von Sozialkonzepten übermäßig. Das Verbot von gemeinsamen Websites von Lotterien und Wetten entspricht nicht den Realitäten zeitgemäßer Webauftritte und diskriminiert den Internetvertrieb gegenüber dem terrestrischen, bei dem auch beides angeboten wird.
- Der weitere Satz nach Nr. 5 soll eine rechtliche Basis für den zentralen Vertrieb der staatlichen Lottogesellschaften im Internet schaffen. Denn früher gab es keinen einheitlichen Vertrieb im Internet, sondern nahezu jede Lotteriegesellschaft hatte einen eigenen Internetauftritt. Das ist auch konsequent, solange es 16 Veranstalter gibt. Es fehlt ein ordnungsrechtlicher Grund, dieses zu ändern. Vor allem aber gefährdet der zentrale Vertrieb das System der 16 Lottoveranstalter massiv und ist kartellrechtswidrig (Stellungnahmen Deutscher Lottoverband). Auf der anderen Seite werden gewerbliche Spielvermittler auch im Internet klar benachteiligt, solange nicht im Gesetz klargestellt wird, dass sie bundesweit akquirierte Lottotipps bei jeder deutschen Landeslottogesellschaft abgeben dürfen (s.o. zu § 4 Abs. 1, 2 GlüÄndStV).
- **§ 4 Abs. 6 GlüÄndStV (Datenübermittlung zur Evaluation):** Die Wörter „und Ländern“ sind zu streichen. Zur Evaluation ist eine länderbezogene Auswertung weder erforderlich noch hilfreich, sondern schürte nur den unnötigen Verdacht, dass der durch das Bundeskartellamt und den BGH beanstandete Kartellverstoß im Regionalisierungsstaatsvertrag (der in Art. 2 Abs. 3 GlüÄndStV zu Recht außer Kraft gesetzt wird) wiederholt wird.
- **§ 4a Abs. 2 GlüÄndStV (Sportwettenkonzession):** Die Vergabe der Konzessionen muss rechtssicher ausgestaltet werden. Dies betrifft die Konzessionsvoraussetzungen, das Vergabeverfahren und die Anzahl der Konzessionen (vgl. Änderungsvorschläge von Schleswig-Holstein, auch zu § 10a Abs. 3 GlüÄndStV).
- **§ 5 Abs. 1, 2 GlüÄndStV (inhaltliche Werbebeschränkungen):**
 - Die lotteriebezogenen Regelungen einschließlich der Werbebeschränkungen werden in § 1 GlüÄndStV wieder an den spezifischen Betrug- und Manipulationsgefahren großer Lotterien ausgerichtet. Die Werbebeschränkungen für nachweislich nicht suchtfährliche Lotterien werden durch diese Neugewichtung zu Recht auf ein angemessenes Maß zurückgeführt. Die äußerst strengen Anforderungen von EuGH und BVerwG an Werbung betreffen allein ein mit der Suchtprävention begründetes Monopol und verbieten praktisch jede Werbung. Sie müssen für Lotterien nach dieser Neuausrichtung nicht übernommen werden.
 - Die Suchtprävention spielt im Lotteriebereich jedenfalls auf Werbe- und Vertriebs-ebene keine Rolle mehr. Dies ist in den amtlichen Erläuterungen klarzustellen. Damit

wird ein erfolgreicher Vertrieb staatlich veranstalteter Lotterien wieder ermöglicht, um die Nachfrage nach Glücksspielen effektiv zum staatlich kontrollierten Angebot zu lenken.

- Gleichzeitig wird durch das Verbot irreführender und an Minderjährige oder gefährdete Spieler gerichteter Werbung der Jugend- und Spielerschutz sichergestellt.
- **§ 5 Abs. 3 GlüÄndStV (mediale Werbeverbote):**
 - Mediale Werbeverbote für Lotterien sind insgesamt nicht zeitgemäß, unverhältnismäßig und rechtswidrig. Mediale Werbeverbote dürfen nicht für Lotterien gelten. Ein bürokratisch aufwendiger Erlaubnisvorbehalt für Ausnahmen von diesen Verboten ist dann nicht erforderlich.
 - Die Ungleichbehandlung von Fernseh-, Telefon- und Internetwerbung lässt sich sachlich nicht rechtfertigen und ist gleichheitswidrig (VG Chemnitz, VG Gera). Werbung in diesen Medien, die die inhaltlichen Beschränkungen der Absätze 1 und 2 einhält, ist nicht gefährlicher als zum Beispiel Plakat- oder Radiowerbung.
 - Sollte gleichwohl an den medialen Werbeverboten festgehalten werden, muss jedenfalls auf die Erteilung einer Werbeerlaubnis ein Rechtsanspruch bestehen, wenn die inhaltlichen Werbeanforderungen sichergestellt werden. Dies ist in der Vorschrift zu ergänzen. Negative Auswirkungen von Werbung für das behördlich erlaubte Angebot von Glücksspielen sind unter dieser Voraussetzung unabhängig vom Vertriebsweg ausgeschlossen.
- **§ 5 Abs. 3 GlüÄndStV (Telefonwerbung):**
 - Outbound-Telefonie muss für Lotterien wieder möglich sein; § 5 Abs. 3 ist entsprechend zu ändern. Seit Einführung des Telefonwerbverbots im GlüStV sind verschiedene gesetzliche Regelungen in Kraft getreten, um früher möglicherweise aufgetretene Missstände zu beseitigen (z. B. Gesetz zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung). Die Gründe für ein Verbot der Outbound-Telefonie sind dadurch entfallen, so dass diese Werbeform (unter Beachtung der ohnehin geltenden inhaltlichen Werbebeschränkungen) für ungefährliche Lotterien wieder zulässig sein muss.
 - Sollten die Länder am grundsätzlichen Verbot der Outbound-Telefonie festhalten, muss auch dafür die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung mit Rechtsanspruch geschaffen werden. Inhaltlich zulässige Werbung ist am Telefon ebenso unbedenklich wie im Fernsehen oder im Internet. § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüÄndStV ist entsprechend zu ergänzen.
 - Außerdem ist klarzustellen, dass Inbound-Telefonie nicht vom medialen Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüÄndStV erfasst und zweifelsfrei erlaubt ist. Bereits in den Erläuterungen zur aktuellen, im neuen Entwurf unveränderten Fassung des § 5 Abs. 3 GlüStV ist ausgeführt, dass „damit Werbeanrufe beim Spieler verboten, nicht dagegen Anrufe des Spielers bei Veranstaltern und Vermittlern unterbunden werden“. Angesichts der teilweise divergierenden Verwaltungspraxis ist eine ausdrückliche Klarstellung auch im Gesetzestext erforderlich.
 - Seit Wegfall der Outbound-Telefonie werden ca. 90 % der neugeworbenen Lose der NKL über oder mit Unterstützung der Inbound-Telefonie generiert, so dass diese Werbeform für die Klassenlotterien von existentieller Wichtigkeit ist. Dieser Werbe-

weg ist unter Verbraucherschutzgesichtspunkten unproblematisch, da Belästigungen durch unerwünschte Anrufe systembedingt bei der Inbound-Telefonie, bei der der potenzielle Spielteilnehmer auf eigenen Entschluss hin bei einem Glücksspielanbieter anruft, nicht auftreten. Ein im Einzelfall eventuell auftretendes Fehlverhalten eines Call-Center-Agenten ist immer nachverfolgbar und dadurch sanktionierbar.

- **§ 5 Abs. 4 GlüÄndStV (Werberichtlinien):**

- Einer Konkretisierung zulässiger Werbung durch ländereinheitliche Richtlinien bedarf es nicht; ausreichend ist es, die Konkretisierung in Form von Selbstverpflichtungen, wie sie sich in anderen Bereichen bewährt haben, vorzunehmen, und im Übrigen wie bisher der Rechtsprechung zu überlassen. Die Vorschrift ist daher zu streichen.
- Jedenfalls muss sichergestellt werden, dass die Werberichtlinien nicht über das nach § 5 Abs. 1, 2 GlüÄndStV erforderliche Maß hinausgehen und bei Lotterien eine angemessene Bewerbung durch alle Marktteilnehmer ermöglichen. Für nachweislich nicht suchtfähliche Lotterien dürfen sich die Werberichtlinien nicht an der Suchtbekämpfung ausrichten, sondern an dem Ziel, einen transparenten und sicheren Spielablauf zu gewährleisten. Außerdem müssen die Werberichtlinien gerichtlich überprüfbar sein. Alle Marktteilnehmer sind an der Erstellung umfassend zu beteiligen. Entsprechende Klarstellungen sollten zumindest in den amtlichen Erläuterungen erfolgen.
- Positiv ist, dass sich die Werberichtlinien an wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Wirkung von Glücksspielwerbung auf gefährdete Spieler und Minderjährige ausrichten sollen. Diese Konkretisierung ist zur rechtssicheren Ausgestaltung der Werberichtlinien sinnvoll und gewährleistet, dass sie nicht wie in der Vergangenheit nur einzelfallabhängige Gerichtsentscheidungen reflektieren. Gleichzeitig entspricht diese Ausrichtung der Neugewichtung der gesetzgeberischen Ziele für den Lotteriebereich, in dem die Suchtprävention keine zentrale Rolle mehr spielt.

- **§ 7 Abs. 1 GlüÄndStV (spielrelevante Informationen):**

- Zahlreiche der genannten spielrelevanten Informationen können dem Spielteilnehmer sinnvollerweise nur vom Veranstalter übermittelt werden, nicht aber von Spielvermittlern (z.B. Verfahren zur Gewinnermittlung, Aufteilung der Gewinne). Daher sollten die Informationspflichten nur für Veranstalter gelten. Gewerbliche Spielvermittler unterliegen bereits in § 19 GlüÄndStV weitreichenden Informationspflichten ihren Kunden gegenüber, so dass die in § 7 GlüÄndStV normierten Informationspflichten zum Schutz der Spielteilnehmer jedenfalls, soweit sie gewerbliche Spielvermittler treffen, nicht erforderlich und unverhältnismäßig sind.
- Die in Nr. 4 und Nr. 5 geregelte Pflicht, über den Prozentsatz der Auszahlungen für Gewinne vom Einsatz bzw. über die Auszahlungsquote zu informieren, ist zu streichen. Diese Angaben könnten zu einem Wettbewerb zwischen den Veranstaltern mit dem Ziel der Erhöhung des Auszahlungsanteils führen, was zu einer möglicherweise stärker spielanreizenden Ausgestaltung eigentlich harmloser Lotterien führen könnte.
- Die in Nr. 8 geregelte Pflicht, über die Aufteilung der Gewinne zwischen den Gewinnern zu informieren, sollte für Klassenlotterien ebenfalls entfallen. Sie machen bei

Klassenlotterien aufgrund der langen Spieldauer und der vielen Ziehungen keinen Sinn und sind aus dem den Spielern zugänglichen Spielplan ohnehin ersichtlich.

- Die in Nr. 13 geregelte Pflicht, das Datum der ausgestellten Genehmigung durch die Prüf Stelle anzugeben, sollte entfallen. Insbesondere bei Klassenlotterien, die halbjährlich neue Genehmigungen beantragen müssen, ist dies unpraktikabel.
- **§ 8 Abs. 1 GlüÄndStV (zentrales Sperrsystem):**
 - Positiv ist, dass das Sperrsystem nach § 22 Abs. 2 GlüÄndStV entsprechend der wissenschaftlich nachgewiesenen nur äußerst geringen Suchtgefahr nicht für herkömmliche Lotterien mit nicht mehr als zwei Ziehungen gilt.
 - Missverständlich ist hingegen der Verweis in § 19 auf § 8 (s.u. zu § 19).
 - Bei der Einrichtung eines zentralen, länderübergreifenden Sperrsystems stellen sich zahlreiche datenschutzrechtliche Fragen, die sorgfältig geprüft werden müssen.
- **§ 9 GlüÄndStV (Glücksspielaufsicht):**
 - Die im Entwurf vorgesehene Ermächtigungsgrundlage für Internetsperren ist ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Fernmeldegeheimnis. Nachdem auf Ebene des Bundes sogar Abschied vom Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (BGBl. I 2010, S. 78) genommen wird, kann dieser übermäßige Eingriff erst recht nicht bei Glücksspielen und insbesondere nicht bei nachweislich nicht suchgefährlichen Lotterien gerechtfertigt werden. Zudem ist mehr als fraglich, ob die Länder hierfür überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz haben.
 - § 9 Abs. 4 GlüÄndStV ist an die Möglichkeit zur bundeslandübergreifenden Spielvermittlung anzupassen (s.o. zu § 4 Abs. 1, 2 GlüÄndStV).
- **§ 9a GlüÄndStV (ländereinheitliche Verfahren):**
 - Im Gegensatz zu den Vorentwürfen ist ein ländereinheitliches Erlaubnisverfahren und die länderübergreifende Geltung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse für die Vermittlung von Lotterien nach Absatz 2 Nr. 2 nur noch bei (angesichts der erheblichen kartellrechtlichen Risiken einer solchen Konstruktion praktisch ausgeschlossenen) Gründung einer Dach-Anstalt zur gemeinsamen Lotterieveranstaltung der Länder vorgesehen. Dies bedeutet eine unberechtigte erhebliche Schlechterstellung gewerblicher Spielvermittler gegenüber den Vorentwürfen. Lotterievermittlern darf die wesentliche Verfahrenserleichterung durch länderübergreifende Erlaubnisverfahren, die nach § 4a Abs. 2 GlüÄndStV auch für Sportwettenanbieter gilt, nicht vorenthalten werden.
 - Solange Lotterien auf Landesebene veranstaltet werden, sieht der Entwurf vor, dass ein Spielvermittler weiterhin in jedem Land eine Erlaubnis einholen muss. Für eine bundesweite Tätigkeit sind (trotz ländereinheitlicher Erlaubnisvoraussetzungen im GlüÄndStV) 16 Vermittlererlaubnisse sowie 16 Ausnahmegenehmigungen für den Internetvertrieb und 2 Ausnahmegenehmigung für Internet- und Fernsehwerbung (insgesamt 34 Erlaubnisse) erforderlich. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand ist unzumutbar. Rechtsunsicherheit und Rechtschaos unter dem derzeitigen GlüStV werden potenziert.

- Die in § 19 Abs. 2 Satz 3 GlüÄndStV vorgesehene Möglichkeit zur gegenseitigen Ermächtigung der Erlaubnisbehörden zu einer länderübergreifenden Erlaubniserteilung besteht schon unter der geltenden Rechtslage, ohne dass die Länder dies nutzen. Dies bedeutet keine Verfahrenserleichterungen für gewerbliche Spielvermittler.
- Es wäre sinnvoll, die noch festzulegende Zuständigkeit für Entscheidungen nach § 9a GlüÄndStV nicht aufzusplitten. Als zentrale Glücksspielaufsichtsbehörde bietet sich die GGS an, die bereits über entsprechende Strukturen verfügt.
- Die Vorschriften sind um eine Regelung zu ergänzen, dass Antragstellern hinreichend Gelegenheit zur Stellungnahme beim Glücksspielkollegium im Verfahren eingeräumt wird. Es ist außerdem eine Regelung vorzusehen für die Besetzung und das Verfahren im Glücksspielkollegium, die rechtsstaatlichen Grundsätzen (Anhörungspflicht, Rechtsschutzmöglichkeiten) genügen muss.
- Für die nach § 9a Abs. 3 GlüÄndStV ebenfalls zentralisierten Aufsichtsbefugnisse gelten die allgemeinen Regelungen des § 9 Abs. 1 GlüÄndStV. Der Verweis auf § 9 Abs. 2 GlüÄndStV ist überflüssig und zu streichen, da die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Aufsichtsmaßnahmen schon nach geltendem Recht ausgeschlossen ist.
- **§ 10 Abs. 2 GlüÄndStV (Monopolveranstalter):** Die Lotterieveranstaltung durch eine Dach-Anstalt der Länder birgt erhebliche kartellrechtliche Risiken. Zu Recht wird die Gründung einer Dach-Anstalt daher zunächst zur weiteren rechtlichen Prüfung zurückgestellt. Gleichzeitig wird die Möglichkeit zu einer gemeinsamen Lotterieveranstaltung oder Betrauung einer Blockgesellschaft mit der Veranstaltung durch Verwaltungsvereinbarung eröffnet. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass der länderübergreifende Wettbewerb um Umsätze gewerblicher Spielvermittler erhalten bleibt, damit die Neuregelung einer kartellrechtlichen Überprüfung standhält (vgl. Erläuterung zu § 4 Abs. 1, 2 GlüÄndStV).
- **§ 10 Abs. 3 GlüÄndStV (Gemeinsame Klassenlotterie):** Mit der Abschaffung der traditionsreichen Einrichtungen Nordwestdeutsche Klassenlotterie (NKL) und Süddeutsche Klassenlotterie (SKL) werden ohne sachlichen Grund gewachsene Unternehmen und Unternehmenswerte zerstört. Die Angebote der NKL und der SKL sind bei Klassenlotteriespielern bekannt und etabliert. Mit aufwändiger Image-Werbung sind über viele Jahrzehnte zwei regional verankerte Marken mit sehr hohem Bekanntheitsgrad geschaffen worden, die die Nachfrage nach Klassenlotterierprodukten über die jeweiligen Lottereeinnehmer sehr erfolgreich hin zum staatlichen Klassenlotterieangebot kanalisieren. Dieses erfolgreiche Modell wird durch die Zwangszentralisierung zur Gemeinsamen Klassenlotterie GKL ohne Grund aufgegeben. Zudem wird durch die beabsichtigte Verstärkung des Zentralvertriebs durch die GKL-Anstalt die Existenzgrundlage der Klassenlottereeinnehmer gefährdet. Für die Vorschrift besteht weder unter ordnungsrechtlichen noch unter sonstigen (insbesondere fiskalischen) Gründen irgendeine erkennbare Rechtfertigung.
- **§ 13 Abs. 2 Nr. 1 b) GlüÄndStV (Soziallotterien):** Angesichts der Pläne zum Euro-Jackpot erscheinen die maximalen Höchstgewinne für die Soziallotterien als zu niedrig und der Abstand als zu groß. Hier sind, um diese Lotterien für soziale Zwecke attraktiv halten zu können, Höchstgewinne von 10 oder wenigstens 5 Mio. Euro adäquat, also Summen, die sich auch im Rahmen von Lotto noch im mittleren erprobten Jackpot-Bereich halten.

- **§ 19 GlüÄndStV (gewerbliche Spielvermittlung):**

- Die Testierpflicht für die Einhaltung der Zweidrittel-Regelung (Nr. 1) ist unverhältnismäßig und zu streichen. Sie bedeutet eine nicht gerechtfertigte Schlechterstellung gewerblicher Spielvermittler gegenüber den Veranstaltern, deren Vertriebsstellen (Annahmestellen und Lotterievernehmer) keiner Testierpflicht unterliegen. Ein solcher – organisatorisch und finanziell erheblich belastender – Wirtschaftsprüfervorbehalt lässt sich ohnehin aufsichtsrechtlich anordnen, wenn im Einzelfall Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten bei der Weiterleitung der Spielbeiträge bestehen.
- Die in § 19 Nr. 1 Satz 1 GlüÄndStV enthaltene Pflicht, mindestens zwei Drittel der für die Teilnahme am Spiel vereinnahmten Beträge an den Veranstalter weiterzuleiten (Zweidrittel-Regelung), ist erfüllbar. Angesichts der teilweise divergierenden Verwaltungspraxis ist in § 19 Nr. 1 Satz 1 GlüÄndStV und in den amtlichen Erläuterungen klarzustellen, dass die Weiterleitungspflicht wie bisher schon nur für Beträge gilt, die ein Lotterievermittler für die Teilnahme am Spiel einnimmt und die ein Spielteilnehmer zum Erwerb einer Gewinnchance an einem Glücksspiel hergegeben hat. § 19 Nr. 1 Satz 1 GlüÄndStV ist entsprechend zu ändern („Der Vermittler hat mindestens zwei Drittel der *von den Spielern für die Teilnahme am Spiel vereinnahmten* Beträge an den Veranstalter weiterzuleiten“).
- Die Textform für die Hinweispflicht sollte gestrichen werden. Dies ist jedenfalls für die Internetvermittlung von Lotterien nicht praktikabel, da das Formerfordernis mit einem sog. „Medienbruch“ verbunden wäre. Ein klarer und deutlicher Hinweis kann beispielsweise durch „Popups“ oder andere deutliche Bildschirmhinweise erfolgen. Dementsprechend sieht auch § 7 GlüStV für die dort normierten Informationspflichten kein Textformerfordernis vor. Eine Slechterstellung gewerblicher Spielvermittler in § 19 Nr. 1 GlüÄndStV ist nicht gerechtfertigt.
- Der neu eingefügte Verweis auf § 8 GlüStV ist wieder zu streichen. Er ist missverständlich, soweit Lotterien vermittelt werden, die mit nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche veranstaltet werden. Bei diesen Lotterien sieht § 22 Abs. 2 Satz 1 GlüÄndStV vor, dass das Sperrsystem nicht anzuwenden ist.
- Die in den Vorentwürfen vorgesehene länder einheitliche und länderübergreifende Geltung von Vermittlererlaubnissen wurde wieder gestrichen. Dies bedeutet eine nicht gerechtfertigte Schlechterstellung von Lotterievermittlern gegenüber anderen Glücksspielanbietern wie zum Beispiel Sportwettenanbietern, deren Konzessionen nach § 4a Abs. 2 GlüÄndStV bundesweit gelten. Diese wesentliche Vereinfachung muss auch für die Lotterievermittlung gelten, um unnötige bürokratische Hürden abzubauen. Vermittlererlaubnisse müssen daher länder einheitlich und länderübergreifend gelten. Die Vorschrift und § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüÄndStV sind entsprechend anzupassen.
- Die Erteilung einer Vermittlererlaubnis kann insbesondere bei einer als reine Ermessensnorm ausgestalteten Vorschrift nicht von im Gesetz nicht näher konkretisierten „Richtlinien für die Erlaubniserteilung“ abhängig gemacht werden. Jedenfalls ist in den amtlichen Erläuterungen klarzustellen, dass die Richtlinien als rein verwaltungs-

interne Auslegungshilfen zu § 4 Abs. 1 GlüÄndStV keine Außenwirkung haben, so dass die Länder davon abweichen können.

- Die Richtlinien dürfen sich für den Vertrieb von nicht suchgefährlich ausgestalteten Lotterien nicht an der Suchprävention orientieren, da dieses gesetzgeberische Ziel für den Lotterievertrieb nach der Neuausrichtung des § 1 GlüÄndStV in den Hintergrund tritt. Dies ist in den amtlichen Erläuterungen klarzustellen.
- Absatz 3 dehnt die (einer kartellrechtswidrigen Regionalisierung dienende) Datenübermittlung nach § 4 Abs. 6 GlüÄndStV auf die Spielvermittlung außerhalb des Internet aus. Eine solche Schlechterstellung gewerblicher Spielvermittler gegenüber den Lotterieveranstaltern und Sportwettenanbietern ist rechtswidrig.
- **§ 29 Abs. 1, 2 GlüÄndStV (Übergangsregelungen):** Die Fortgeltung unter dem GlüStV erteilter Erlaubnisse bis zum 30. Juni 2012 ist zu kurz. Dies bedeutet eine nicht gerechtfertigte Schlechterstellung gewerblicher Spielvermittler gegenüber anderen Glücksspielanbietern (Sportwettenanbieter: 1 Jahr, § 29 Abs. 1 Satz 3; Spielhallenbetreiber: 5 Jahre, § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüÄndStV; Buchmacher: 1 Jahr, § 29 Abs. 5 GlüÄndStV). Insbesondere vor dem Hintergrund eines landesbezogenen Erlaubnisvorbehalts und den Erfahrungen unter dem GlüStV mit der höchst uneinheitlichen Vollzugspraxis der Aufsichtsbehörden wird es gewerblichen Spielvermittlern trotz rechtzeitiger Antragstellung nicht gelingen, innerhalb von nur sechs Monaten in allen Ländern Vermittlererlaubnisse zu erhalten. Die bisherigen Erlaubnisse müssen daher mindestens bis zum 31. Dezember 2012 fortgelten.
- **Art. 2 Abs. 1 (Ratifikation):** Das Inkrafttreten des GlüStV muss von der Ratifikation durch alle Länder abhängig gemacht werden. Nur so kann ein bundesweit kohärentes und systematisches Regelungssystem für Glücksspiele sichergestellt werden. Eine bundesweit einheitliche Rechtslage hätte unionsrechtlich keinen Bestand.

Stellungnahme des Deutschen Lottoverbands

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Drucksache 18/104 – in der Fassung des Umdrucks 18/91

I.

Zum Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV AG) insgesamt (Artikel 1 des Gesetzentwurfs)

Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag („**1. GlüÄndStV**“) ist mit den vom Europäischen Gerichtshof, dem Bundesverfassungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht aufgezeigten Anforderungen an eine kohärente und systematische Glücksspielregelung unvereinbar. Wir verweisen auf die als **Anlage 1** beigefügte Stellungnahme des Deutschen Lottoverbands zum 1. GlüÄndStV.

Die berechtigten, von der EU-Kommission wiederholt, zuletzt mit Schreiben vom 20.03.2012 bestätigten Bedenken gegen den 1. GlüÄndStV gelten uneingeschränkt auch für das vorgesehene Ausführungsgesetz, das allein der Umsetzung der rechtswidrigen Regelungen des 1. GlüÄndStV dient.

Der Deutsche Lottoverband e.V. regt daher an,

das Erster GlüÄndStV AG – den Artikel 1 des Gesetzentwurfs – insgesamt abzulehnen.

II.

Zu den Vorschriften des Erster GlüÄndStV AG im Einzelnen

Im Einzelnen geben die vorgeschlagenen Vorschriften Anlass zu folgenden Anmerkungen:

Zu § 3 Abs. 2 Erster GlüÄndStV AG (Erlaubnisverfahren) – neu anzufügender Satz

Wir regen an,

in § 3 Abs. 2 Erster GlüÄndStV AG folgenden neuen Satz anzufügen:

„Abweichend von Satz 1 berechtigt die Erlaubnis für die Vermittlung von Lotterien und anderen Glücksspielen, die bundesweit oder in Schleswig-Holstein und weiteren Ländern einheitlich veranstaltet werden, zur Vermittlung an alle Veranstalter, die an der bundesweit oder länderübergreifend einheitlichen Veranstaltung teilnehmen.“

Erläuterung: Die Regionalisierung von Umsätzen gewerblicher Spielvermittler aus bundesweit veranstalteten Lotterien ist kartellrechtswidrig. Gleichwohl war der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt für Vermittler unter dem Ausführungsgesetz zum alten Glücksspielstaatsvertrag Vehikel für eine derartige Regionalisierung. Das darf sich nicht wiederholen. Dies stellt die vorgeschlagene Regelung sicher.

Bereits zwei Mal hat das Bundeskartellamt, bestätigt durch den Bundesgerichtshof, den Lotterieveranstaltern die räumliche Aufteilung und den Boykott gegenüber bundesweit vermittelnden gewerblichen Spielvermittlern verboten. Bei bundesweit jeweils mit Erlaubnis einheitlich veranstalteten Glücksspielen gibt es keine Rechtfertigung, Spielvermittlern vorzuschreiben, bei welcher Landeslotteriegesellschaft Spieleinsätze abzugeben sind.

§ 4 Abs. 2 Satz 2 1. GlüÄndStV verbietet, eine Vermittlererlaubnis für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele zu erteilen. Daraus ergibt sich zugleich, dass eine Vermittlererlaubnis zum Vermitteln aller nach dem 1. GlüÄndStV erlaubt veranstalteten Glücksspiele berechtigt. Dieser gesetzlich vorgesehene Umfang von Vermittlererlaubnissen darf nicht durch Auflagen eingeschränkt werden, die gewerbliche Spielvermittler zu einer Zusammenarbeit mit der jeweiligen landeseigenen Lotteriegesellschaft zwingen. Solche Auflagen wurden Vermittlererlaubnissen, die nach dem alten Glücksspielstaatsvertrag erteilt wurden, gleichwohl regelmäßig beigefügt. Sie hielten aber einer gerichtlichen Überprüfung nicht stand; eine Regionalisierung fand nicht statt. Ordnungsrechtlich gibt es für einen solchen ausschließlich der kartellrechtswidrigen Umsatzallokation zwischen den Landeslotteriegesellschaften dienenden Kontrahierungszwang ohnehin keine Rechtfertigung.

Zu § 3 Abs. 3 Nr. 1 Erster GlüÄndStV AG (Erlaubnisverfahren)

Wir regen an,

in Erster GlüÄndStV AG § 3 Abs. 3 Nr. 1 Erster GlüÄndStV AG die Wörter „*einschließlich eingeschalteter dritter Personen*“ zu streichen.

Wir regen alternativ zumindest an,

in einer Begründung zu § 3 Abs. 3 Nr. 1 Erster GlüÄndStV AG klarzustellen, dass nur Durchführer im Sinne des 1. GlüÄndStV festzulegen sind.

Erläuterung: Es ist unverhältnismäßig und unbestimmt, jedwede dritte „eingeschaltete“ Person auf Dauer in der Erlaubnis festzuschreiben. Ein solches Interesse kann nur gerechtfertigt sein, soweit es um Dritte geht, die eine dem Erlaubnisinhaber nahekommende Stellung haben, wie dies z.B. beim lotterierechtlichen Durchführer (siehe z.B. § 17 Nr. 1 i. V. m. § 14 Abs. 2 1. GlüÄndStV) der Fall ist. Es kann jedenfalls nicht jedwede Einschaltung von Personen – wie z.B. ein Service-Unternehmen für die Wartung der Fotokopierer –, die weder Erlaubnisinhaber noch Spieler ist, durch die Erlaubnis erfasst und festgelegt werden.

Zu § 3 Abs. 3 Nr. 3 Erster GlüÄndStV AG (Erlaubnisverfahren)

Wir regen an, in einer Begründung klarzustellen,

dass § 3 Abs. 3 Nr. 3 Erster GlüÄndStV AG nicht für Veranstaltungserlaubnisse gilt und mit „Form der Vermittlung“ der Vertriebsweg (z.B. postalisch, telefonisch, terrestrisch, im Internet) und die Vertriebsstellen (z.B. in die Vertriebsorganisation des Veranstalters eingegliederte Annahmestellen, vom Veranstalter unabhängige gewerbliche Spielvermittler) gemeint sind.

Erläuterung: Der Gesetzeswortlaut lädt ein zu Fehlinterpretationen. Keinesfalls dürfen Festlegungen in *Veranstaltungserlaubnissen* Rechte von *Vermittlern* beschränken. Die Veranstaltungserlaubnis ergeht nur gegenüber dem Veranstalter, nicht dem Vermittler.

Nicht zur Form der Vermittlung darf die konkrete Ausgestaltung des vermittelten Glücksspiels zählen. Diese sind bereits in der Veranstaltergenehmigung abschließend festgelegt.

Zu § 3 Abs. 3 Nr. 6 Erster GlüÄndStV AG (Erlaubnisverfahren)

Wir regen an,

§ 3 Abs. 3 Nr. 6 Erster GlüÄndStV AG zu streichen.

Erläuterung: Die in § 3 Abs. 3 Nr. 6 Erster GlüÄndStV AG vorgesehene Festlegung des Glücksspielveranstalters in einer *Vermittlererlaubnis* ist rechtswidrig. Sie dient allein der Durchsetzung des kartellrechtswidrigen Regionalitätsprinzips (siehe oben, S. 3).

Aus Gründen des Spielerschutzes ist es ausreichend, in einer Vermittlererlaubnis das vermittelte Glücksspiel festzulegen (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 Erster GlüÄndStV AG). Da gewerbliche Spielvermittler ohnehin nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 1. GlüÄndStV verpflichtet sind, ihren Kunden nach Vermittlung eines Spielauftrages den jeweiligen Veranstalter mitzuteilen, ist sichergestellt, dass ein Spielteilnehmer zur Geltendmachung seiner Gewinnansprüche stets über den Veranstalter, bei dem sein Spieltipp eingespielt wurde, informiert wird. Eine zusätzliche Festlegung des Veranstalters in einer Vermittlererlaubnis ist nicht erforderlich und daher auch im 1. GlüÄndStV nicht vorgesehen. Insbesondere verpflichtet der 1. GlüÄndStV gewerbliche Spielvermittler nicht, Spielaufträge nur bei einem vorab bestimmten Veranstalter einzuspielen (siehe oben, S. 3). Eine solche weitreichende Verpflichtung kann daher auch nicht im Erster GlüÄndStV AG, das allein der Umsetzung des 1. GlüÄndStV im Landesrecht dient, eingeführt werden.

Zu § 3 Abs. 4 Erster GlüÄndStV AG (Erlaubnisverfahren)

Wir regen an,

in § 3 Abs. 4 Erster GlüÄndStV AG die Wörter „Die Erlaubnis“ durch die Wörter „Die Erlaubnis für die Veranstaltung“ zu ersetzen.

Wir regen alternativ an,

in einer Begründung zu § 3 Abs. 4 Erster GlüÄndStV AG klarzustellen, dass sich die Vorschrift nur auf Veranstaltungserlaubnisbezieht.

Erläuterung: Nach § 3 Abs. 4 Erster GlüÄndStV AG umfasst die Erlaubnis auch die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), wobei diese den in § 3 Abs. 4 Erster GlüÄndStV AG festgelegten Anforderungen genügen sollen, was von der Erlaubnisbehörde im Erlaubnisverfahren geprüft wird. Die Anforderungen beziehen sich ersichtlich auf AGB von Veranstaltern. Sie können von Vermittlern und ihren AGB nicht erfüllt werden. Im Übrigen ist das Erfordernis der Genehmigung von AGB von Vermittlern – es handelt sich im Gegensatz zum staatlichen Veranstalter um Private, die grundrechtsberechtigt sind – eine unverhältnismäßige Beschränkung der verfassungsrechtlich geschützten Privatautonomie von Vermittlern.

Zu § 5, letzter Satz Erster GlüÄndStV AG (Widerruf der Erlaubnis)

Wir regen an,

§ 5, letzter Satz Erster GlüÄndStV AG zu streichen.

Erläuterung: Gemäß § 5, letzter Satz Erster GlüÄndStV AG werden Rügen, die die Glücksspielaufsichtsbehörde bei bloß geringfügigen Rechtsverstößen erteilen kann, „öffentlich erteilt“. Die Regelung ist verfassungswidrig. Sie verletzt die Grundrechte von etwaig betroffenen Unternehmen. Ein solches „An-den-Pranger-Stellen“ ist angesichts des ohnehin vorhandenen verwaltungsrechtlichen Instrumentariums zum Umgang mit Rechtsverstößen nicht erforderlich. D.h. mildere Mittel sind mindestens genauso geeignet, etwaig mit der Öffentlichkeit der Rüge verbundene Vorteile für die Verfolgung gesetzlicher Ziele zu erreichen. Gerade bei den geringfügigen Verstößen ist die Öffentlichkeit der Rüge zudem grob unverhältnismäßig, weil sie den Ruf eines Glücksspielunternehmers und seinen Geschäftsbetrieb nachhaltig und unwiederbringlich schädigen können. Ein betroffenes Unternehmen wird gegen eine fehlerhafte Rüge kaum rechtzeitigen Rechtsschutz erlangen können. Eine Regelung wie § 5, letzter Satz Erster GlüÄndStV AG könnte allenfalls dann verfassungskonform sein, wenn in dem Gesetzentwurf Regelungen für ein entsprechendes, rechtsstaatlich ausgestaltetes Verfahren enthalten wären (Anhörung des Betroffenen, Beschränkung auf rechtskräftig festgestellte schwerwiegende Verstöße, ef-

fektive Rechtsschutzmöglichkeiten, Entschädigungsmöglichkeit bei rechtswidriger Rüge etc.).

Zu § 6 Abs. 1 Nr. 2 Erster GlüÄndStV AG (Glücksspielaufsicht)

Wir regen an,

§ 6 Abs. 1 Nr. 2 Erster GlüÄndStV AG zu streichen.

Erläuterung: Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 Erster GlüÄndStV AG soll über die ohnehin sehr weitgehenden Befugnisse nach § 9 Abs. 1 1. GlüÄndStV hinaus die Glücksspielaufsicht insbesondere Vermittler durch eine(n) Sachverständige(n) prüfen lassen können, und zwar auf Kosten des Vermittlers. Insbesondere letzteres ist unverhältnismäßig.

Zu § 7 Abs. 2 Erster GlüÄndStV AG (Spielersperrern)

Wir regen an,

in § 7 Abs. 2 Erster GlüÄndStV AG die Wörter „sich gegenseitig“ zu streichen.

Erläuterung: Nach § 7 Abs. 2 Erster GlüÄndStV AG müssen Glücksspielanbieter Spielersperrern, sowie deren Änderungen und Aufhebungen, nicht nur den für die Speicherung der Sperrdaten nach dem 1. GlüÄndStV zuständigen Stellen unverzüglich übermitteln, sondern auch „sich gegenseitig“. Das ist zu Lasten insbesondere der Lotterievermittler unverhältnismäßig. Darüber hinaus verstößt es gegen die EG-Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG), die überflüssige Datenverarbeitung verbietet. Letzteres liegt hier vor, weil die mit der „sich gegenseitigen“ Übermittlung verfolgten Ziele bereits mit der Datenübermittlung an die nach dem 1. GlüÄndStV zuständigen Stellen erreicht werden.