



Gesetzentwurf

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

**Gesetzentwurf der Landesregierung
Gesetz zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages**

A. Problem

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht seit dem 1. Juli 2012 die auf 20 Anbieter begrenzte Zulassung privater Anbieter von Sportwetten mittels einer Experimentierklausel vor; d. h. das staatliche Wettmonopol ist für eine Experimentierphase von sieben Jahren suspendiert. Der Staatsvertrag kann jedoch insoweit nicht umgesetzt werden, da die hessischen Verwaltungsgerichte die Erteilung von Konzessionen bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache aufgeschoben haben (Hessischer VGH vom 16.10.2015). Die hessischen Verwaltungsgerichte haben insbesondere die Kontingentierung der Konzessionen und die Durchführung des Konzessionsverfahrens als nicht vereinbar mit der EU-Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV) angesehen.

B. Lösung

Durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag wird faktisch erstmals eine vollständige Marktöffnung für Sportwetten in Deutschland erreicht. Hierzu hat die Ministerpräsidentenkonferenz im Umlaufverfahren, welches am 18. April 2019 abgeschlossen wurde, einstimmig den Beschluss gefasst, die Befristung der Experimentierklausel zum 30.06.2019 in § 10a Absatz 1 Glücksspielstaatsvertrag aufzuheben, da der 3. GlüÄndStV erst zum 01.01.2020 in Kraft treten soll. Hintergrund sind die Ratifikationsprozesse in den Ländern, welche sich aufgrund anstehender Landtagswahlen in vier Ländern zeitlich strecken könnten.

Der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag spiegelt den gegenwärtig erreichbaren Konsens der Länder wider. Der Änderungsstaatsvertrag soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Da bisher eine Einigung aller Länder in sämtlichen Punkten, bspw. den Umgang mit Onlinecasino-Spielen, für einen Staatsvertrag mit Geltung über den 30. Juni 2021 hinaus bisher nicht erzielt werden konnte, bezieht sich der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag lediglich auf Änderungen hinsichtlich des Verfahrens für Sportwettkonzessionen. Es ist vorgesehen, dass dieser als Zwischenänderungsstaatsvertrag lediglich bis zum Auslaufen des derzeit geltenden Glücksspielstaatsvertrages gelten soll. Über den Inhalt einer Neufassung des Glücksspielstaatsvertrages mit Wirkung über den 30. Juni 2021 hinaus wird unter den Ländern weiter verhandelt.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass bundesweit geltende Regelungen zielführender sind als Vorgaben, die – wie das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz – nur in einzelnen Ländern gelten. Durch eine punktuelle Änderung des Glücksspielstaatsvertrages soll die bundesweite Regulierung des Sportwetten-Marktes ermöglicht und Klarheit für Anbieter und weitere Beteiligte wie Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und –verbände geschaffen werden. Auch soll für die Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg eröffnet werden, den Sportwetten-Markt zu überwachen und flächendeckend gegen nicht erlaubte Angebote vorzugehen, um so bestehende Vollzugsprobleme zu beheben. Damit wird die fortschreitende Erosion des Ordnungsrechts beendet.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

Es sind weder zusätzliche Kosten noch zusätzlicher Verwaltungsaufwand abzusehen.

E. Länderübergreifende Zusammenarbeit

Der Entwurf dient der Transformation des Glücksspielstaatsvertrages in das schleswig-holsteinische Landesrecht und damit der länderübergreifenden Zusammenarbeit.

F. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung

Die Information des Landtages richtet sich nach dem Parlamentsinformationsgesetz. Der Gesetzentwurf ist dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages mit Schreiben vom 08. März 2019 übersandt worden.

G. Federführung

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration.

Gesetz zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages

Vom

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zustimmung

- (1) Dem Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages zwischen dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, dem Land Berlin, dem Land Brandenburg, der Freien Hansestadt Bremen, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Hessen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, dem Saarland, dem Freistaat Sachsen, dem Land Sachsen-Anhalt, dem Freistaat Thüringen und dem Land Schleswig-Holstein wird zugestimmt.
- (2) Der Dritte Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages wird nachstehend veröffentlicht.

§ 2

Geltung des Staatsvertrages

- (1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Sollte der Staatsvertrag nach seinem Artikel 2 Absatz 1 Satz 2 gegenstandslos werden, wird dies unverzüglich im Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein bekannt gemacht.
- (2) Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration macht bis zum 1. August 2021 im Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein bekannt, ob der Glücksspielstaatsvertrag nach seinem § 35 Absatz 2 über den 30. Juni 2021 hinaus fort gilt oder außer Kraft getreten ist. Ist der Glücksspielstaatsvertrag danach mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft getreten, finden

seine Bestimmungen bis zu einer landesrechtlichen Regelung weiter Anwendung.

§ 3

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Daniel Günter
Ministerpräsident

H a n s - J o a c h i m G r o t e
Minister für Inneres, ländliche
Räume und Integration

Begründung:

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Zustimmung des Landtages zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages zu bewirken, die nach Artikel 37 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung notwendig ist.

Der Staatsvertrag ist in einer eigenen Begründung erläutert.

Die Übereinstimmung vorstehender Fassung mit dem von der Landesregierung beschlossenen Entwurf des Gesetzes wird bestätigt.

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

Das Land Baden-Württemberg,
der Freistaat Bayern,
das Land Berlin,
das Land Brandenburg,
die Freie Hansestadt Bremen,
die Freie und Hansestadt Hamburg,
das Land Hessen,
das Land Mecklenburg-Vorpommern,
das Land Niedersachsen,
das Land Nordrhein-Westfalen,
das Land Rheinland-Pfalz,
das Saarland,
der Freistaat Sachsen,
das Land Sachsen-Anhalt,
das Land Schleswig-Holstein und
der Freistaat Thüringen
(im Folgenden: die Länder genannt)

schließen nachstehenden Staatsvertrag:

Artikel 1: Änderung des Glücksspielstaatsvertrages

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

1. § 4a wird wie folgt geändert:

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

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

2. § 4b wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden das Komma und das Wort „Auswahlkriterien“ gestrichen.
 - b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird das Wort „Auswahlverfahrens“ durch das Wort „Verfahrens“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter „mit einer angemessenen Frist für die Einreichung von Bewerbungen“ gestrichen.
 - c) In Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „und die Auswahl nach Absatz 5 ermöglichen“ gestrichen.
 - d) Absatz 5 wird aufgehoben.
3. In § 5 Absatz 4 Satz 1 wird das Wort „Richtlinien“ durch das Wort „Auslegungsrichtlinien“ ersetzt.
4. § 9a Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Hierbei dient das Glücksspielkollegium den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.“
5. § 10a wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In dem bisherigen Satz werden die Wörter „für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages“ durch die Wörter „bis zum 30. Juni 2021“ ersetzt.
 - bb) Es wird folgender Satz angefügt:
„Im Falle einer Fortgeltung des Staatsvertrages nach § 35 Absatz 2 verlängert sich die Frist bis zum 30. Juni 2024.“
 - b) Absatz 3 wird aufgehoben.
 - c) Die Absätze 4 und 5 werden die Absätze 3 und 4.
6. § 29 Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.

Artikel 2: Inkrafttreten

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

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

Erläuterungen:

A. Allgemeines

I. Ausgangslage

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht seit 1. Juli 2012 die Zulassung privater Anbieter von Sportwetten vor; das staatliche Wettmonopol ist während einer Experimentierphase von sieben Jahren suspendiert. Eine Begrenzung des Angebots durch eine Kontingentierung der Konzessionen ist nach der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ebenso verfassungsgemäß wie das Konzessionsverfahren mit abschließender Entscheidung durch das Glücksspielkollegium als Gemeinschaftseinrichtung aller Länder (BayVerfGH, E. v. 25.09.2015; OVG Hamburg, U. v. 22.06.2017, BVerwG, U. v. 26.10.2017). Der Staatsvertrag kann jedoch weiterhin nicht umgesetzt werden, weil die hessischen Verwaltungsgerichte die Erteilung der Konzessionen bis zu einer zeitlich nicht abschätzbaren Entscheidung in der Hauptsache aufgeschoben haben (HessVGH, B. v. 16.10.2015).

II. Lösung

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

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

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

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

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

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

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 4a)

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

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

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

Zu Nummer 2 (§ 4b)

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

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

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

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

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

Zu Nummer 3 (§ 5 Absatz 4 Satz 1)

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

Zu Nummer 4 (§ 9a Absatz 5 Satz 2)

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

Zu Nummer 5 (§ 10a)

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

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

Zu Nummer 6 (§ 29 Absatz 1 Satz 3)

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

Zu Artikel 2

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

Für das Land Baden-Württemberg

Stuttgart _____, den 03.04.2019 _____ Winfried Kretschmann _____

Für das Land Bayern

München _____, den 18.04.2019 _____ Markus Söder _____

Für das Land Berlin

Berlin _____, den 26.03.2019 _____ Michael Müller _____

Für das Land Brandenburg

Potsdam _____, den 29.03.2019 _____ Dietmar Woidke _____

Für die Freie Hansestadt Bremen

Bremen _____, den 26.03.2019 _____ Carsten Sieling _____

Für die Freie und Hansestadt Hamburg

Hamburg _____, den 04.04.2019 _____ Peter Tschentscher _____

Für das Land Hessen

Wiesbaden _____, den 26.03.2019 _____ Volker Bouffier _____

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern

Schwerin _____, den 26.03.2019 _____ Manuela Schwesig _____

Für das Land Niedersachsen

Hannover _____, den 28.03.2019 _____ Stephan Weil _____

Für das Land Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf _____, den 04.04.2019 _____ Armin Laschet _____

Für das Land Rheinland-Pfalz

Mainz _____, den 06.04.2019 _____ Malu Dreyer _____

Für das Saarland

Saarbrücken _____, den 05.04.2019 _____ Tobias Hans _____

Für den Freistaat Sachsen

Dresden _____, den 30.03.2019 _____ Michael Kretschmer _____

Für das Land Sachsen-Anhalt

Magdeburg _____, den 28.03.2019 _____ Reiner Haseloff _____

Für das Land Schleswig-Holstein

Kiel _____, den 09.04.2019 _____ Daniel Günther _____

Für das Land Thüringen

Erfurt _____, den 28.03.2019 _____ Bodo Ramelow _____