

***Mitteilung des Senats vom 27. November 2007******Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielrechts***

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Glücksspielrechts mit der Bitte um Beschlussfassung in erster und zweiter Lesung in der Sitzung am 12. bzw. 13. Dezember 2007. Dieses Eilverfahren ist erforderlich, da der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland sowie die Novellierung des bremischen Landesrechts am 1. Januar 2008 in Kraft treten sollen.

**Anlass und Ziele des Gesetzentwurfs**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01, NJW 2006, S. 1261 [1264 ff.]) entschieden, dass das staatliche Sportwettenmonopol in Bayern gegen die Berufsfreiheit privater Wettunternehmer verstößt und der Gesetzgeber diesen Bereich bis Ende 2007 neu regeln muss. Das Gericht hat zugleich ein staatliches Sportwettenmonopol zur Wahrung wichtiger Gemeinwohlbelange im Grundsatz ausdrücklich für zulässig erklärt, wenn es konsequent an der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung von Wettleidenschaft ausgerichtet ist. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat nicht nur in Bayern, sondern auch in den anderen Ländern gesetzgeberischen Handlungsbedarf ausgelöst. Neben den legitimen Zielen des Schutzes vor betrügerischen Machenschaften und vor Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters sowie der Abwehr von Gefahren aus mit Wetten verbundener Folge- und Begleitkriminalität hält das Bundesverfassungsgericht die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht für ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das ein staatliches Wettmonopol und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettwesens rechtfertigt. Zur Verwirklichung dieses Ziels hält das Gericht insbesondere eine Begrenzung der Werbung, verbesserte Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, die Nutzung der Möglichkeiten zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vertriebswege sowie die Schaffung von Kontrollinstanzen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, für erforderlich.

Das Bundesverfassungsgericht steht mit diesen Anforderungen ausdrücklich in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach ein staatliches Glücksspielmonopol unter Ausschluss von Veranstaltern aus anderen Mitgliedstaaten nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn die Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sind. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei entschieden, dass „die Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben“ verlaufen (Rz. 144). Diese Übereinstimmung wurde durch die jüngere Rechtsprechung des EuGH bestätigt (z. B. EuGH, Urteil vom 6. März 2007 – C-338/04 – Placanica, Rn. 48).

Die Länder sind dem aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts resultierenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf in einem ersten Schritt durch den Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) nachgekommen, der von allen Regierungschefs der Länder unterzeichnet wurde, zum 1. Januar 2008 in Kraft treten soll und alle Vorgaben des Urteils erfüllt. Er wurde der Bürgerschaft (Landtag) in der Mitteilung des Senats vom 13. Februar 2007, Drs. 16/1304, zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) zur Kenntnis gegeben.

Daneben sind landesrechtliche Bestimmungen zur näheren Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags erforderlich, die ebenfalls bis zum 31. Dezember 2007 verabschiedet sein müssen, sowie in der Konsequenz Anpassungen im Spielbankenrecht.

Im Vorfeld der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22. Juni 2006, auf der die Fortsetzung des staatlichen Glücksspielmonopols beschlossen worden war, wurden ein Konzessionsmodell und ein Erlaubnismodell als Systemalternativen zum staatlichen Monopol auf ihre Auswirkungen und Umsetzbarkeit hin geprüft.

Bei der Vergabe einer begrenzten Anzahl von Konzessionen wären zur Rechtfertigung des Ausschlusses nicht konzessionierter Veranstalter ähnlich hohe ordnungsrechtliche Anforderungen zu stellen wie beim Monopol. Im Glücksspielbereich hat die Bekämpfung der Spielsucht und die Förderung des Jugendschutzes nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oberste Priorität. Hierzu stünde eine Ausweitung des Glücksspiels, wie sie zwangsläufig aus der Konzessionsvergabe an mehrere, miteinander im Wettbewerb stehende Unternehmen folgen würde, in Widerspruch. Eine Beschränkung der Konzessionsvergabe auf wenige Anbieter ließe sich zudem mit der Berufsfreiheit nicht vereinbaren. Wie die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Placanica vom 6. März 2007 (EuGH, Urteil vom 6. März 2007 – C-338/04 –) verdeutlicht hat, gibt es keine taugliche Höchstzahl an zulässigen Konzessionen. Zudem gibt es für die sich in diesem Zusammenhang stellenden abgaben- und steuerrechtlichen Fragen vor allem in europarechtlicher Hinsicht jedenfalls zurzeit keine angemessenen Lösungen.

Bei einem Erlaubnismodell gäbe es wegen des entstehenden freien Wettbewerbs nur noch ein niedriges ordnungsrechtliches Schutzniveau. Es bliebe das ordnungsrechtliche Problem, dass eine Liberalisierung des Sportwettenmarkts wegen des Wettbewerbs mehrerer Marktteilnehmer zwangsläufig zu einer Ausweitung des Glücksspielangebots und damit auch zu einem Anwachsen der Suchtprobleme führen würde. Eine Konzessionsabgabe könnte mangels eines Sondervorteils nicht erhoben werden. Zur Lotteriesteuer gilt das beim Konzessionsmodell Gesagte gleichermaßen.

Der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags bezieht, abgesehen von den Spielbanken, in Fortentwicklung des Lotteriestaatsvertrags neben den Sportwetten in vollem Umfang auch die staatlichen und privaten Lotterien ein; auch hier ist eine Anpassung an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 28. März 2006 – bei Abstufungen im Detail – notwendig.

Der Glücksspielstaatsvertrag bedarf zu seinem Inkrafttreten gemäß seines § 29 der Ratifikation. Dem dient Artikel 1 des Ausführungsgesetzes.

Artikel 2 des Gesetzes enthält die notwendigen landesrechtlichen Bestimmungen zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags. Er schafft ein vollständig neues und einheitliches Bremisches Glücksspielgesetz. Die bisher geltenden landesrechtlichen Bestimmungen sind auf zahlreiche Vorschriften unterschiedlichen Rechtscharakters verteilt und nicht mehr sinnvoll reformierbar. Mit dem neuen Gesetz werden die bisherigen landesrechtlichen Regelungen weitestgehend aufgehoben und in einem einheitlichen Gesetz zusammengefasst und modernisiert. Inhaltlich setzen die landesrechtlichen Regelungen alle Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts sowie des Glücksspielstaatsvertrags um. Insbesondere enthalten sie gegenüber der bisherigen Rechtslage detaillierte Bestimmungen zu Fragen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der Suchtprävention, -hilfe und -forschung.

Artikel 3 und 4 sehen erforderliche Änderungen des bremischen Spielbankrechts vor. Der Glücksspielstaatsvertrag gibt einen einheitlichen Rahmen für alle Glücksspiele vor. Für die Spielbanken regelt er die notwendigen ländereinheitlich zu treffenden und zu vollziehenden Vorschriften.

Dazu zählen die Werbebeschränkungen in § 5 GlüStV, die Forderung eines Sozialkonzepts in § 6 GlüStV, die Bestimmungen zu den Spielersperren in §§ 8 und 23 sowie die daran anknüpfenden Teilnahmeverbote in §§ 20 bis 22 GlüStV und die strukturelle Trennung der Aufsichtsfunktion von der Beteiligungsverwaltung bei staatlichen Monopolunternehmen in § 9 Abs. 6 GlüStV. Darüber hinaus werden die ordnungsrechtlichen Vorschriften des Spielbankgesetzes an den Standard der meisten Bundesländer angepasst.

Das Ziel der Änderungen, das Spielbankrecht konsequent an der Bekämpfung der Spielsucht auszurichten, trägt dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 2007 (1 BvR 2228/02) Rechnung, mit dem das Gericht die Verfassungsmäßigkeit

des bayerischen Spielbankmonopols bestätigt hat. Die Entscheidung macht deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht die Legitimation des Spielbankmonopols anhand derselben Kriterien untersucht, die für das Sportwettenurteil vom 28. März 2006 maßgeblich waren. Ausdrücklich erklärt das Gericht mit Verweis auf die Sportwettenentscheidung, dass es „die verfassungsrechtlichen Fragen zu der Zulässigkeit staatlicher Glücksspielmonopole in seiner Rechtsprechung bereits beantwortet“ hat (Abs. 22 der Begründung).

Neben den vorgenannten Anforderungen wird zugleich die seit Mitte 2006 zwingend erforderliche Anrechnung der bundesrechtlich neu eingeführten Umsatzsteuerpflichtung auf die Spielbankabgabe landesgesetzlich abgestützt.

Artikel 5 enthält die Regelung zum Inkrafttreten.

### **Deputationsberatung**

Die staatliche Deputation für Inneres hat in ihrer Sitzung am 15. November 2007 dem Gesetzentwurf zugestimmt.

### **Finanzielle Auswirkungen**

Der Glücksspielstaatsvertrag begründet neue Aufgaben im Bereich der Erlaubnisse und – ihnen folgend – der Glücksspielaufsicht, die nach dem Staatsvertrag nicht beim Senator für Finanzen ressortieren dürfen und die der Gesetzentwurf staatlichen Behörden der inneren Verwaltung zuweist. Beim Senator für Inneres und Sport entsteht personeller Mehraufwand durch neue Erlaubnisverfahren und Überwachungszuständigkeiten. Dieser Mehraufwand beruht auch auf dem mit Beschluss der Ministerpräsidenten vom 22. Juni 2006 erteilten Auftrag an die zuständigen Behörden, unerlaubtes Glücksspiel wirksam zu unterbinden.

Die Länder verpflichten sich im Glücksspielstaatsvertrag, der Entwicklung von Glücksspielsucht entgegenzuwirken und betroffenen Menschen Hilfen anzubieten. Das Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag sieht dazu eine finanzielle Beteiligung des Landes bei Angeboten der Prävention und Hilfe für pathologische Glücksspielerinnen und -spieler sowie deren Angehörige vor. Zudem haben sich die Länder auf die Einrichtung einer kostenfreien Hotline zu Informationen über Spielsucht im Rahmen der Umsetzung der „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“, die als Anlage gemäß seinem § 6 Bestandteil des Staatsvertrags sind, verständigt.

Darüber hinaus haben sich die Länder über die Einrichtung eines Fachbeirates (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele (§ 11 GlüStV) verständigt. Der hierdurch auf die Freie Hansestadt Bremen entfallende Anteil kann zurzeit noch nicht beziffert werden.

### Anlagen

Anlage 1: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Glücksspielrechts

Anlage 2: Begründung des Gesetzentwurfs

Anlage 3: Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland

Anlage 4: Begründung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland



## **Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielrechts**

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

### **Artikel 1**

#### **Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland**

##### **§ 1**

Dem am 9. Mai 2007 von der Freien Hansestadt Bremen unterzeichneten Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland wird zugestimmt. Der Staatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht.

##### **§ 2**

(1) Der Staatsvertrag tritt nach seinem § 29 Abs. 1 am 1. Januar 2008 in Kraft. Das Inkrafttreten ist im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekannt zu geben.

(2) Sollte der Staatsvertrag nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos werden, gelten seine Regelungen ab dem 1. Januar 2008 in der Freien Hansestadt Bremen als bremisches Landesgesetz fort. Dies wird durch den Senator für Inneres und Sport bis zum 1. Februar 2008 im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekannt gegeben.

(3) Tritt der Staatsvertrag nach seinem § 28 Abs. 1 Satz 1 mit Ablauf des 31. Dezembers 2011 außer Kraft, gelten seine Regelungen als bremisches Landesgesetz fort. Dies wird durch den Senator für Inneres und Sport bis zum 1. Februar 2012 im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekannt gegeben.

(4) Im Falle des Absatzes 2 oder des Absatzes 3 berichtet der Senat der Bürgerschaft (Landtag) bis zum Ende des Jahres 2013 über die Notwendigkeit des Fortbestehens der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags als bremisches Landesgesetz.

### **Artikel 2**

#### **Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Bremisches Glücksspielgesetz – BremGlüG)**

##### **Abschnitt 1**

#### **Umsetzung der Ziele des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland**

##### **§ 1**

###### **Ziele, Glücksspiel als öffentliche Aufgabe**

(1) Ziele des Gesetzes sind

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Spielsuchtbekämpfung zu schaffen,
2. das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität, einschließlich der Geldwäsche, abgewehrt werden und
5. einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten.

(2) Zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele nimmt die Freie Hansestadt Bremen die Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots, die Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele, die Suchtprävention und -hilfe sowie die Glücksspielaufsicht als öffentliche Aufgabe wahr.

## § 2

### Organisation des staatlichen Glücksspiels

- (1) Allein die Freie Hansestadt Bremen ist zur Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots befugt, innerhalb ihres Gebiets Glücksspiele gemäß § 10 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags zu veranstalten und durchzuführen.
- (2) Die Freie Hansestadt Bremen kann Lotterien und Wetten veranstalten. Sie kann allein oder mit anderen Ländern Klassenlotterien veranstalten. Das Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank bleibt unberührt.
- (3) Die Glücksspielaufsicht überwacht die Erfüllung der nach dem Glücksspielstaatsvertrag oder aufgrund dieses Gesetzes begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen.

## § 3

### Veranstaltung, Durchführung, Vermittlung

- (1) Die Freie Hansestadt Bremen kann die öffentliche Aufgabe, Glücksspiele zu veranstalten und durchzuführen, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine privatrechtliche Gesellschaft, an der eine oder mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen (§ 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags).
- (2) Eine anderweitige wirtschaftliche Betätigung der privatrechtlichen Gesellschaft und die Gründung von Tochterunternehmen bedürfen der Erlaubnis. Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass die ordnungsgemäße Veranstaltung der Glücksspiele hierdurch nicht gefährdet wird.
- (3) Annahmestellen, Lottereeinnehmer und gewerbliche Spielvermittler bedürfen für die Vermittlung von Glücksspielen der Erlaubnis.

## § 4

### Erlaubnisverfahren

- (1) Die Erlaubnis zum Veranstalten oder Vermitteln von Glücksspielen gemäß § 4 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags darf nur erteilt werden, wenn
  1. das Veranstalten und Vermitteln den Zielen des § 1 des Glücksspielstaatsvertrags nicht zuwiderläuft,
  2. die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen des § 4 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags, des Internetverbots des § 4 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrags, der Werbebeschränkungen des § 5 des Glücksspielstaatsvertrags und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken des § 7 des Glücksspielstaatsvertrags sichergestellt ist,
  3. ein Sozialkonzept gemäß § 6 des Glücksspielstaatsvertrags vorliegt und auch sonst die Anforderungen des § 6 des Glücksspielstaatsvertrags erfüllt sind,
  4. der Veranstalter oder Vermittler zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung und die Vermittlung ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt wird, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bietet und die zur Ausübung seines Gewerbes erforderliche kaufmännische Befähigung besitzt,
  5. bei der Einführung neuer Glücksspielangebote oder Vertriebswege oder erheblicher Erweiterung der bestehenden Vertriebswege der Fachbeirat nach § 9 Abs. 5 des Glücksspielstaatsvertrags beteiligt wurde,
  6. die Teilnahme des Veranstalters und des Vermittlers am Sperrsystem nach §§ 8 und 23 des Glücksspielstaatsvertrags und der Ausschluss gesperrter Spieler nach § 21 Abs. 3 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrags sichergestellt ist,
  7. bei gewerblichen Spielvermittlern sichergestellt ist, dass vor Abschluss des Spielvertrags das übergreifende Sperrsystem nach § 8 Abs. 1 und § 23 des Glücksspielstaatsvertrags abgefragt wird, soweit dies nicht der Veranstalter im Sinne des § 3 Abs. 1 gewährleistet und weiter sichergestellt ist, dass § 21 Abs. 3 und § 22 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags eingehalten werden,

8. das erforderliche Betriebskapital vorhanden ist sowie eine von der zuständigen Behörde zu bestimmende angemessene Rückstellung für das Haftungsrisiko und eine Rücklage gebildet wird,
9. bei gewerblichen Spielvermittlern zudem die Einhaltung der Anforderungen nach § 19 des Glücksspielstaatsvertrags sichergestellt ist,
10. bei Annahmestellen, gewerblichen Spielvermittlern und Lottereeinnehmern zudem die weiteren Anforderungen dieses Gesetzes erfüllt sind.

(2) Die Erlaubnis kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, insbesondere können Regelungen über die Höhe der Einsatzgrenzen und den Ausschluss gesperrter Spieler, die über die §§ 20 bis 22 des Glücksspielstaatsvertrags hinausgehen, aufgenommen werden.

(3) In der Erlaubnis kann verlangt werden, dass an der Vorbereitung des Glücksspiels, der Gewinnermittlung und Gewinnverteilung ein Notar oder ein behördlicher Vertreter mitwirken muss und darüber eine Niederschrift anzufertigen ist, die der Aufsichtsbehörde vorzulegen ist.

(4) Die Erlaubnis umfasst auch die Teilnahmebedingungen. In diesen sind insbesondere Regelungen zu treffen über

1. die Voraussetzungen, unter denen ein Spiel- oder Wettvertrag zustande kommt,
2. die Gewinnpläne und Ausschüttungsquoten,
3. die Frist, innerhalb der ein Gewinnanspruch geltend gemacht werden kann,
4. die Bekanntmachung der Gewinnzahlen und der Ergebnisse der Sportwetten, Auszahlung der Gewinne und
5. die Verwendung der Gewinne, auf die ein Anspruch nicht rechtzeitig geltend gemacht worden ist.

(5) Die Erlaubnis darf nicht für das Vermitteln nach dem Glücksspielstaatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele erteilt werden.

(6) Die Erlaubnis ist zu befristen und kann jederzeit widerrufen werden. Sie soll insbesondere widerrufen werden, wenn

1. die Bestimmungen der Erlaubnis trotz vorheriger Beanstandung durch die zuständige Behörde nicht beachtet worden sind,
2. die Erfordernisse des Jugend- und Spielerschutzes trotz vorheriger Beanstandung durch die zuständige Behörde wiederholt nicht eingehalten worden sind,
3. die Werbung trotz vorheriger Beanstandung nicht den Anforderungen des § 5 des Glücksspielstaatsvertrags entsprochen hat,
4. die Verpflichtungen aus § 6 des Glücksspielstaatsvertrags nicht erfüllt worden sind,
5. die Aufklärungspflicht nach § 7 des Glücksspielstaatsvertrags verletzt worden ist,
6. nach § 8 Abs. 2 und § 23 des Glücksspielstaatsvertrags gesperrten Spielern die Teilnahme an öffentlichen Glücksspielen, die dem Sperrsystem unterliegen, ermöglicht worden ist,
7. der Veranstalter im Sinne des § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes im Anschluss an die Einführung neuer Glücksspielangebote oder Vertriebswege nicht gemäß § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 des Glücksspielstaatsvertrags dem Senator für Inneres und Sport über die sozialen Auswirkungen des neuen Angebotes berichtet oder
8. sonstige Gründe eingetreten sind, die das Versagen der Erlaubnis rechtfertigen würden.

## § 5

### Annahmestellen

(1) Eine Annahmestelle betreibt, wer mit behördlicher Erlaubnis und aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags mit dem Veranstalter von Glücksspielen in Bremen Glücksspiele vermittelt.

(2) In einer Annahmestelle dürfen auch Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial (§§ 12 bis 18 des Glücksspielstaatsvertrags) vertrieben werden, sofern die jeweilige Erlaubnis dies zulässt.

(3) Eine Annahmestelle darf nicht in einer Gaststätte oder einer anderen öffentlichen Vergnügungsstätte, in einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen im Sinne des § 33 i der Gewerbeordnung eingerichtet werden.

(4) Eine Erlaubnis zum Betreiben einer Annahmestelle kann nur durch den Veranstalter nach § 3 Abs. 1 beantragt werden. Sie wird nicht erteilt, wenn der Betreiber nicht die hierfür erforderliche Zuverlässigkeit besitzt.

(5) Anzahl und Einzugsgebiet der Annahmestellen sind an den Zielen des § 1 auszurichten. Es dürfen nicht mehr Annahmestellen unterhalten werden, als zur Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots gemäß § 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags erforderlich sind. Der Veranstalter gemäß § 3 Abs. 1 ist verpflichtet, der zuständigen Behörde ein jährlich fortzuentwickelndes Konzept zur Verminderung der Zahl der Annahmestellen vorzulegen. Der Senator für Inneres und Sport wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Einzelheiten zur Anzahl der Annahmestellen und ihrer Verminderung vorzuschreiben.

(6) Die Erlaubnis zum Betreiben einer Annahmestelle darf nicht erteilt werden, wenn damit die in Absatz 5 genannte Anzahl überschritten würde.

## § 6

### Klassenlotterien und Lotterieeeinnehmer

(1) Klassenlotterien, die das Land allein oder zusammen mit anderen Ländern veranstaltet, können sowohl unmittelbar durch die Freie Hansestadt Bremen als auch durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der eine oder mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, betrieben werden.

(2) Über Anträge der Klassenlotterien auf Veranstaltung oder Vermittlung ihrer Lotterien in Bremen entscheidet die in der Freien Hansestadt Bremen zuständige Behörde. Diese kann die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen, die Entscheidung auch mit Wirkung für die Freie Hansestadt Bremen zu treffen.

(3) Lotterieeeinnehmer ist, wer mit behördlicher Erlaubnis und aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags mit der Nordwestdeutschen Klassenlotterie oder der Süddeutschen Klassenlotterie deren Produkte vertreibt.

(4) Eine Erlaubnis zur Betätigung als Lotterieeeinnehmer darf nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 4 erfüllt sind. § 5 Abs. 2 bis 4 gilt entsprechend.

(5) In der Freien Hansestadt Bremen sind nur Verkaufsstellen der Nordwestdeutschen Klassenlotterie zulässig.

## § 7

### Gewerbliche Spielvermittlung

(1) Wer sich in der Freien Hansestadt Bremen als gewerblicher Spielvermittler betätigen will, bedarf unbeschadet sonstiger Anzeigepflichten der Erlaubnis nach § 4. Darüber hinaus findet § 5 Abs. 2 und 3 entsprechende Anwendung.

(2) Die Erlaubnis wird dem gewerblichen Spielvermittler nur erteilt, wenn er für jede gewählte Vertriebsform die erforderlichen Nachweise gemäß § 4 erbringt. Für die Vermittlung von in der Freien Hansestadt Bremen nicht erlaubten Glücksspielen wird eine Erlaubnis nicht erteilt.

(3) Dem Veranstalter und den Annahmestellen ist die Einräumung eines Anspruchs auf Provision und jede sonstige Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils für gewerbliche Spielvermittler im Zusammenhang mit der Vermittlung von Glücksspielen verboten. Dem Veranstalter ist auch die Einräumung eines Anspruchs auf Provision und jede sonstige Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils für Annahmestellen verboten, soweit diese Glücksspiele von gewerblichen Spielvermittlern an den Veranstalter vermitteln.

(4) Örtliche Verkaufsstellen gewerblicher Spielvermittler sind ab 1. Januar 2011 unzulässig.

## **Abschnitt 2**

### **Suchtprävention und Suchtforschung**

#### **§ 8**

##### **Suchtprävention und Suchtforschung**

- (1) Die Freie Hansestadt Bremen beteiligt sich an der Finanzierung von Projekten und Beratung zur Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht und zur fachlichen Beratung und Unterstützung der Glücksspielaufsicht.
- (2) Die Freie Hansestadt Bremen beteiligt sich an Projekten zur Erforschung der Glücksspielsucht. Im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgabe kann die Freie Hansestadt Bremen mit anderen Ländern gemeinsame Projekte fördern.
- (3) Der in § 3 Abs. 1 genannte Veranstalter von Glücksspielen in Bremen ist berechtigt und auf Verlangen der Aufsichtsbehörde verpflichtet, Daten im Sinne des § 23 des Glücksspielstaatsvertrags in anonymisierter Form für Zwecke der Glücksspielforschung zur Verfügung zu stellen.
- (4) Die von den in Absatz 1 und 2 genannten Maßnahmen sowie gemäß § 9 des Glücksspielstaatsvertrags verursachten Kosten sind aus den Mitteln nach §§ 12 und 14 vor Verteilung nach § 13 aufzubringen.

## **Abschnitt 3**

### **Jugendschutz, Sperrdatei**

#### **§ 9**

##### **Ausschluss**

- (1) Der in § 3 Abs. 1 genannte Veranstalter von Glücksspielen und die in § 3 Abs. 3 Genannten sind verpflichtet,
  1. den Ausschluss Minderjähriger von öffentlichen Glücksspielen zu gewährleisten,
  2. den Ausschluss gesperrter Spieler von der Teilnahme an Sportwetten nach § 21 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags und an Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial nach § 22 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags durch Überprüfung der Identität zu gewährleisten. Dazu haben sie eine Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle vorzunehmen.
- (2) Darüber hinaus haben der Veranstalter und die gewerblichen Spielvermittler den Abgleich der Daten mit der Sperrdatei sicherzustellen.

#### **§ 10**

##### **Sperrdatei**

- (1) Der in § 3 Abs. 1 genannte Veranstalter von Glücksspielen in der Freien Hansestadt Bremen ist verpflichtet, gemeinsam mit der Spielbank eine Sperrdatei zu unterhalten, in der die in § 23 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags genannten Daten gespeichert werden (gemeinsame Sperrdatei). Die Datei wird bei dem in § 3 Abs. 1 genannten Veranstalter eingerichtet. Gespeichert werden auch Spielersperren der anderen vertragschließenden Länder oder ihrer Veranstalter. Gesperrte Spieler dürfen an Wetten und an Lotterien, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, nicht teilnehmen.
- (2) Der Veranstalter im Sinne des § 3 Abs. 1 und die Spielbank sperren Personen, die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung des Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie Spielsucht gefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).
- (3) Im Fall der Fremdsperre ist der betroffene Spieler bei Aufnahme in die gemeinsame Sperrdatei unverzüglich anzuhören. Stimmt er der Fremdsperre nicht zu, sind die Meldungen Dritter durch geeignete Maßnahmen zu überprüfen.

(4) Die Selbstsperre und die Fremdsperre betragen mindestens ein Jahr. Der Veranstalter im Sinne des § 3 Abs. 1 teilt die Sperre dem betroffenen Spieler unverzüglich schriftlich mit.

(5) Der Veranlasser der Sperre entscheidet auf Antrag des gesperrten Spielers über deren Aufhebung. Der gesperrte Spieler hat einen Anspruch auf Löschung der Spielersperre, wenn die Gründe, die zur Eintragung in die Sperrdatei geführt haben, nicht mehr gegeben sind.

(6) Der in § 3 Abs. 1 genannte Veranstalter von Glücksspielen in der Freien Hansestadt Bremen ist verpflichtet, die Spielersperren sowie deren Änderungen unverzüglich in die Sperrdatei aufzunehmen.

(7) In der gemeinsamen Sperrdatei werden auch Spielersperren nach §§ 8 und 23 des Glücksspielstaatsvertrags gespeichert, die von den Spielbanken oder den Veranstaltern anderer Länder nach § 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags übermittelt werden sowie Spielersperren, die von deutschen Spielbanken und von Spielbanken in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum sowie der Schweiz nach Bremen übermittelt werden.

(8) Verantwortliche Stelle im Sinne des Datenschutzrechts für die Daten gesperrter Spieler ist diejenige Stelle, die die Sperre ausgesprochen hat.

(9) Die Daten gesperrter Spieler dürfen nur für die Kontrolle der Spielersperre verwendet werden. Gewerblichen Spielvermittlern ist die Möglichkeit zu geben, ihrer Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 7 nachzukommen. Aus der Sperrdatei werden den Spielbanken, den sonstigen Stellen, die Spielverbote zu überwachen haben, und den für die Führung der Sperrdateien zuständigen Stellen der anderen vertragschließenden Länder die gespeicherten Daten nach §§ 8 und 23 des Glücksspielstaatsvertrags auf Anfrage mitgeteilt. Eine Übermittlung der Sperrdaten an Spielbanken in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum sowie der Schweiz ist zulässig.

(10) Der Senator für Inneres und Sport wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über das Betreiben der Sperrdatei sowie die Teilnahme der in Absatz 1 Satz 1 genannten Anbieter an einer bundesweiten Zentraldatei.

## § 11

### Auskunftsanspruch gesperrter Spieler

Gesperrte Spieler erhalten auf Antrag vom Betreiber der Sperrdatei Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten. Im Übrigen finden die Bestimmungen des Bremischen Datenschutzgesetzes Anwendung.

## Abschnitt 4

### Zweckabgabe

## § 12

### Höhe der Zweckabgabe

(1) Aus staatlich veranstalteten Glücksspielen hat der Veranstalter gemäß § 3 Abs. 1 außer der zu zahlenden Steuer eine angemessene Abgabe abzuführen.

(2) Die Abgabe beträgt bei

1. Glücksspiel mit festen Gewinnquoten mindestens 15 v. H.,
2. Glücksspiel mit variablen Gewinnquoten mindestens 21 v. H. des Spieleinsatzes.

## § 13

### Verteilung der Mittel

(1) Die Abgaben nach § 12 werden wie folgt verteilt; es erhalten

1. die zuständigen Senatoren, die im Einvernehmen mit der zuständigen Deputation darüber verfügen,

- |    |                  |               |
|----|------------------|---------------|
| a) | für Sport        | 17,992 v. H., |
| b) | für Kultur       | 12,979 v. H., |
| c) | für Gesundheit   | 5,087 v. H.,  |
| d) | für Umweltschutz | 9,592 v. H.,  |
| e) | für Jugend       | 10,174 v. H., |
| f) | für Soziales     | 10,174 v. H., |
2. die Stadt Bremerhaven
- |    |                       |               |
|----|-----------------------|---------------|
| a) | für Sport             | 3,052 v. H.,  |
| b) | für allgemeine Zwecke | 14,181 v. H., |
3. zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben
- |    |                                        |                 |
|----|----------------------------------------|-----------------|
| a) | der Landessportbund Bremen e. V.       | 5,514 v. H.,    |
| b) | der Bremer Fußball-Verband e. V.       | 2,837 v. H.,    |
| c) | die W. Kaisen Bürgerhilfe e. V. Bremen | 4,332 v. H.,    |
| d) | die Volkshilfe e. V. Bremerhaven       | 1,083 v. H. und |
| e) | der Bürgerparkverein                   | 3,003 v. H.     |

(2) Sofern bei landesübergreifend veranstalteten Glücksspielen in der Genehmigung einheitlich eine abweichende Verwendung der Mittel vorgesehen wird, findet Absatz 1 nur Anwendung auf die noch der bremischen Verteilungskompetenz zur Verfügung stehenden Mittel.

(3) Zuwendungen für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke sollen in der Regel Vereinen oder Stiftungen gegeben werden, zu deren satzungsmäßigen Aufgaben der mit der Zuwendung zu fördernde Zweck gehört.

(4) Gemeinnützige oder mildtätige Zwecke, zu deren Gunsten bereits ein anderes Glücksspiel oder eine Lotterie ausschließlich betrieben wird, sollen in der Regel keine Zuwendung erhalten. Zuwendungen für Personalkosten oder für solche Ausgaben, die bei der Unterhaltung des Geschäftsbetriebes des Begünstigten selbst entstehen (Verwaltungsausgaben), dürfen nicht gegeben werden. Im Übrigen finden die Bestimmungen des § 44 der Landeshaushaltsordnung in ihrer jeweiligen Fassung sowie die dazu jeweils geltenden Ausführungsbestimmungen entsprechend Anwendung. Die dem Landessportbund Bremen e. V. und dem Bremer Fußballverband e. V. nach Absatz 1 Nr. 3 zufließenden Mittel und ihre Verwendung sind getrennt von ihren sonstigen Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen. Beide Empfänger dürfen bis zu 20 v. H. dieser Mittel für Personalkosten oder Verwaltungsausgaben verwenden.

#### § 14

##### Verteilung der Überschüsse

Die gesamten aus dem Betrieb des Veranstalters gemäß § 3 Abs. 1 erzielten Überschüsse und nicht in Anspruch genommene Gewinne sind nach Abzug der im Gesellschaftsvertrag festgesetzten Verzinsung des Gesellschaftskapitals nach den Vorschriften des § 13 zu verwenden. Der Gesellschaftsvertrag bedarf insofern der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

#### § 15

##### Prüfung

Der Veranstalter gemäß § 3 Abs. 1 unterliegt in seiner Geschäftsführung der Prüfung durch den Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen. Ebenso unterliegen alle Empfänger von Zuwendungen hinsichtlich der Verwendung dieser Zuwendungen seiner Prüfung.

### Abschnitt 5

#### Sportwetten und Glücksspielähnliche Spiele

#### § 16

##### Sportwetten

(1) Sportwetten sind Wetten mit Voraussagen zu sportlichen Ereignissen. Sie bedürfen der Erlaubnis der zuständigen Behörde und dürfen nur über den Veranstalter von Glücksspielen in der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Abs. 1 und seine Annahmestellen vertrieben werden.

(2) Als Gewinn ist für Sportwetten nach Maßgabe der Teilnahmebedingungen die Hälfte der Spieleinsätze oder bei Wetten mit festen Gewinnquoten im Jahresmittel mindestens die Hälfte der Spieleinsätze an die Spielteilnehmer auszuschütten.

(3) In der Erlaubnis sollen Vorgaben zu Einsatzgrenzen, zum Ausschluss gesperrter Spieler, zum Wettgegenstand, zur Werbung, zu den Vertriebskanälen und zur Suchtprävention getroffen werden.

(4) Der Annahmeanschluss für jede Wette muss spätestens 15 Minuten vor Beginn der Sportveranstaltung liegen. Auf Sportanlagen oder sonstigen Einrichtungen, die regelmäßig für sportliche Veranstaltungen genutzt werden, dürfen Wettannahmestellen weder errichtet noch betrieben werden.

## § 17

### Glücksspielähnliche Spiele

Der Senator für Inneres und Sport wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für Spiele, soweit sie deshalb keine Glücksspiele sind, weil der vom Spieler für seine Teilnahme aufzuwendende Betrag ausschließlich für die Kosten der Veranstaltung verwandt wird (glücksspielähnliche Spiele), Anzeige- oder Genehmigungspflichten vorzuschreiben, insbesondere Zulässigkeitsbedingungen des Spiels, Zuverlässigkeitserfordernisse des Veranstalters oder der durchführenden Personen, sowie Kontroll- und Prüfungsrechte der zuständigen Behörde vorzusehen. Es kann dabei auch die Prüfung oder Überwachung der Veranstaltung durch Notare oder sachkundige Personen verlangt werden.

## Abschnitt 6

### Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial

## § 18

### Voraussetzungen

(1) Die Erlaubnis von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial richtet sich nach den Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags.

(2) In der Erlaubnis kann darüber hinaus bestimmt werden, dass an der Vorbereitung der Lotterie, der Gewinnermittlung und der Gewinnverteilung ein Notar oder ein behördlicher Vertreter mitwirkt und darüber eine Niederschrift anzufertigen ist, die der zuständigen Behörde vorzulegen ist. Bei Ausspielungen kann verlangt werden, dass von einem amtlich anerkannten Sachverständigen oder einer sachkundigen Behörde bestätigt wird, dass der Wert der ausgespielten Gegenstände dem Gewinnplan entspricht. Die Erlaubnis kann auch vorsehen, dass auf Losen der wesentliche Inhalt des Genehmigungsbescheids und des Gewinnplans angegeben sein muss, das Vertriebsgebiet der Lose bezeichnet ist, die Lose fortlaufend zu nummerieren und Musterlose der zuständigen Behörde vorzulegen sind.

## § 19

### Kleine Lotterien

(1) Die Erlaubnis für die Veranstaltung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen kann abweichend von § 4 Abs. 3 Satz 2 und 3, §§ 5 bis 8, § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 15 Abs. 1 Satz 3 und 4 sowie § 17 Satz 2 Nr. 2 des Glücksspielstaatsvertrags erteilt werden, wenn

1. sich die Veranstaltung nicht über das Gebiet einer Stadtgemeinde hinaus erstreckt,
2. die Summe der für den Erwerb aller Lose zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigt,
3. der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird,
4. der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25 v. H. der Entgelte betragen.

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

## **Abschnitt 7**

### **Glücksspielaufsicht**

#### § 20

##### Zuständigkeiten

(1) Für die Einhaltung und Ausführung dieses Gesetzes und des Glücksspielstaatsvertrags sind zuständig

1. der Senator für Inneres und Sport, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist,
2. das Stadtamt Bremen für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial in der Stadt Bremen,
3. der Magistrat der Stadt Bremerhaven für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial in der Stadt Bremerhaven.

Für die traditionellen Lotterien des Bürgerparkvereins in Bremen und der Bremerhavener Volkshilfe e. V. in Bremerhaven ist der Senator für Inneres und Sport zuständig.

(2) Für die Verhinderung der Veranstaltung oder Vermittlung von unerlaubtem Glücksspiel oder der Werbung hierfür gemäß § 9 des Glücksspielstaatsvertrags und für die Durchsetzung der Vorschriften des § 22 dieses Gesetzes sind in der Stadt Bremen das Stadtamt Bremen und in der Stadt Bremerhaven der Magistrat der Stadt Bremerhaven zuständig.

(3) Für die Erteilung von Zulassungserlaubnissen für Totalisatorunternehmen und für Buchmacher nach § 1 Abs. 1 und 2 des Rennwett- und Lotterieggesetzes ist der Senator für Inneres und Sport zuständig.

(4) Der Senator für Inneres und Sport wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung abweichende Zuständigkeitsregelungen zu treffen.

## **Abschnitt 8**

### **Schlussbestimmungen**

#### § 21

##### Vorverfahren

Bei Verwaltungsakten aufgrund dieses Gesetzes, des Glücksspielstaatsvertrags oder des Rennwett- und Lotterieggesetzes findet kein Vorverfahren gemäß des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung statt.

#### § 22

##### Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 4 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags ohne Erlaubnis ein Glücksspiel veranstaltet, vermittelt oder vertreiben lässt,
2. entgegen § 4 Abs. 3 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrags Minderjährige an Glücksspielen teilnehmen lässt,
3. entgegen der Untersagung der zuständigen Behörde entgegen § 5 Abs. 1 und 2 des Glücksspielstaatsvertrags Werbung betreibt,
4. entgegen § 6 des Glücksspielstaatsvertrags seiner Verpflichtung nicht oder nur unzureichend nachkommt, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen, insbesondere ein Sozialkonzept zu entwickeln, sein Personal zu schulen und die Vorgaben der des Anhangs zum Glücksspielstaatsvertrag „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zu erfüllen,
5. entgegen § 7 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags seinen Aufklärungspflichten nicht nachkommt,

6. entgegen § 7 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags die geforderten Hinweise auf Losen, Spielscheinen und Spielquittungen nicht anbringt,
  7. entgegen § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Glücksspielstaatsvertrags die erforderlichen Auskünfte nicht oder nicht vollständig erteilt oder verlangte Unterlagen und Nachweise nicht oder nicht zeitgerecht vorlegt,
  8. entgegen § 9 Abs. 1 Nr. 2 des Glücksspielstaatsvertrags die Anforderungen der Glücksspielaufsichtsbehörde nicht erfüllt,
  9. gegen Bestimmungen oder Nebenbestimmungen einer behördlichen Erlaubnis nach § 17 des Glücksspielstaatsvertrags verstößt,
  10. entgegen § 19 des Glücksspielstaatsvertrags die für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers geltenden Anforderungen nicht erfüllt, insbesondere dem bestellten Treuhänder die Spielunterlagen, die zur Führung der Geschäfte erforderlichen Unterlagen, die der Durchführung der Veranstaltung dienenden Gegenstände oder den Spielertrag ganz oder teilweise nicht herausgibt, die erforderlichen Auskünfte nicht oder nicht vollständig erteilt oder die zur einstweiligen Fortführung der Veranstaltung erforderlichen Dienstleistungen oder das hierfür erforderliche Personal nicht zur Verfügung stellt,
  11. zum Antrag auf Betreiben einer Annahmestelle, auf Betätigung als Lottereeinnehmer oder als Verkaufsstelle eines Lottereeinnehmers oder zum Antrag auf Betätigung als gewerblicher Spielvermittler wesentliche Tatsachen wahrheitswidrig vorträgt oder verschweigt,
  12. als gewerblicher Spielvermittler gegen Bestimmungen und Nebenbestimmungen der ihm erteilten Erlaubnis verstößt,
  13. entgegen den Bestimmungen der Verordnung nach § 17 Glücksspielähnliche Spiele veranstaltet oder für sie wirbt oder sie veranstaltet ohne nach der Verordnung bestehende Anzeigepflichten einzuhalten oder gegen Bestimmungen oder Nebenbestimmungen einer nach der Verordnung erteilten Erlaubnis verstößt.
- (2) Die Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 können mit Geldbußen bis zu 500 000 Euro geahndet werden.
- (3) Ist eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 begangen worden, so können die Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, eingezogen werden. § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.

## § 23

### Überleitungsvorschrift, Fortgeltung erteilter Erlaubnisse

- (1) Abweichend von § 4 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrags kann bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet bis 31. Dezember 2008 erlaubt werden, wenn die Beachtung der in § 25 Abs. 6 des Glücksspielstaatsvertrags genannten Voraussetzungen sichergestellt ist. Der Nachweis ist durch Vorlage geeigneter Darstellungen und Bescheinigungen zu führen; die Erlaubnisbehörde ist ohne derartige Unterlagen nicht zu eigenen Ermittlungen verpflichtet. Die Erlaubnis gilt als bis zum 31. Dezember 2008 erteilt, wenn und solange Satz 1 beachtet wird, ein dem Satz 2 genügender Antrag gestellt wurde, in dem eine Einsatzgrenze von nicht mehr als 1 000 Euro pro Monat vorgesehen ist, und innerhalb eines Monats nach Eingang dieses Antrags bei der zuständigen Behörde dem Antragsteller keine Aufforderung zugestellt wird, das Internetangebot bis zur Erteilung einer Erlaubnis zu unterlassen.
- (2) Die aufgrund des Gesetzes über Wetten und Lotterien in der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung, des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland in der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung oder des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland in der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung erteilten Erlaubnisse bleiben wirksam. Sie sind bis zum 31. Dezember 2008 den Bestimmungen dieses Gesetzes anzupassen oder, wenn diese Anpassung nicht möglich ist, zu widerrufen.
- (3) § 21 findet keine Anwendung auf Widerspruchsverfahren, die am 1. Januar 2008 anhängig waren.

## Artikel 3

### Änderung des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank

Das Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank vom 20. Februar 1978 (Brem.GBl. S. 67 – 2191-a-2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2003 (Brem.GBl. S. 426), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt gefasst:

#### „ § 1

(1) Aufgrund dieses Gesetzes kann in der Freien Hansestadt Bremen eine öffentliche Spielbank zugelassen werden; neben dem Hauptstandort kann die Errichtung von höchstens einer weiteren Zweigstelle in jeder Stadtgemeinde erlaubt werden.

(2) Ziele des Gesetzes sind

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Spielsuchtbekämpfung zu schaffen,
2. das Glücksspielangebot in Spielbanken zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele in Spielbanken ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität, einschließlich der Geldwäsche, abgewehrt werden und
5. einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten.“

2. § 3 wird wie folgt gefasst:

#### „ § 3

(1) Die Zulassung (Konzession) wird unter dem Vorbehalt der Änderung und des Widerrufs schriftlich für zehn Jahre erteilt und kann auf Antrag verlängert werden. Sie ist zu versagen, wenn der Betrieb der Spielbank den Zielen des § 1 Abs. 2 zuwiderläuft.

(2) Der Betrieb einer Spielbank im Internet ist verboten.

(3) Die Konzession darf nur erteilt und aufrechterhalten werden, wenn

1. der Betrieb der Spielbank den Zielen des § 1 Abs. 2 nicht zuwiderläuft, die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags, der Werbebeschränkungen nach § 5 des Glücksspielstaatsvertrags und die Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 des Glücksspielstaatsvertrags sichergestellt sind,
2. ein Sozialkonzept gemäß § 6 des Glücksspielstaatsvertrags vorliegt und auch sonst die Anforderungen des § 6 des Glücksspielstaatsvertrags erfüllt sind,
3. der Spielbankunternehmer und die sonst für den Spielbetrieb verantwortlichen Personen Gewähr für den ordnungsrechtlich und wirtschaftlich einwandfreien Betrieb der Spielbank bieten und die eingesetzten Geräte und Programme einen ordnungsgemäßen Spielverlauf gewährleisten,
4. durch den Betrieb der Spielbank weder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet noch sonstige öffentliche Belange beeinträchtigt werden.

(4) Die Konzession soll Bestimmungen enthalten über

1. die Beschränkung der Werbung,
2. die Entwicklung und Umsetzung eines Sozialkonzepts zur Vorbeugung und zur Behebung von Glücksspielsucht,
3. die Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der von der Spielbank angebotenen Glücksspiele und Möglichkeiten der Beratung und Therapie von Spielsüchtigen,

4. Pflichten gegenüber der Spielbankaufsicht,
  5. die Auswahl der Spielbankleitung und des Personals,
  6. sonstige Pflichten, die bei Errichtung, Einrichtung und Betrieb einer Spielbank zu beachten sind.
- (5) Die Konzession kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden, insbesondere über
1. besondere Pflichten bei Errichtung und Einrichtung der Spielbank,
  2. die Abwicklung der finanziellen Verpflichtungen der Spielbank,
  3. eigene Sicherheitsvorkehrungen der Spielbank,
  4. die Berücksichtigung der örtlichen Belange der Spielbankgemeinde.
- (6) Durch Konzessionsvertrag können weitere Verpflichtungen und Einzelheiten geregelt werden.
- (7) Die Konzession kann entzogen werden, wenn der Betrieb den Zielen des § 1 Abs. 2 zuwiderläuft.“
3. Nach § 3 werden folgende Vorschriften eingefügt:

„ § 3 a

- (1) Die Spielbank überprüft die Identität und das Alter der Spieler, bevor sie ihnen Zutritt gewährt.
- (2) Der Aufenthalt in der Spielbank ist Personen unter 18 Jahren und gesperrten Spielern nicht gestattet.
- (3) Die Durchsetzung des Verbots nach Absatz 2 ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei des in § 3 Abs. 1 des Bremischen Glücksspielgesetzes genannten Veranstalters zu gewährleisten.

§ 3 b

- (1) Gesperrte Spieler dürfen am Spielbetrieb in der Spielbank nicht teilnehmen. Zur Feststellung einer Spielersperre bedient sich die Spielbank der Sperrdatei des in § 3 Abs. 1 des Bremischen Glücksspielgesetzes genannten Veranstalters.
- (2) Die Spielbank sperrt Personen, die dies beantragen (Selbstersperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).
- (3) Die Spielbank kann Personen sperren, die gegen die Spielordnung gemäß § 9 oder die Spielregeln verstoßen, gegen die ein begründeter Verdacht eines solchen Verstoßes besteht oder denen aufgrund des Hausrechts der Zutritt zur Spielbank untersagt wurde (Störersperre). Die Tatsachen, die zur Sperre geführt haben, sind zu speichern. Absatz 7 gilt entsprechend.
- (4) Die Spielbank ist verpflichtet, die Spielersperren nach Absatz 2 sowie deren Änderungen und Aufhebungen unverzüglich zur Aufnahme in die Sperrdatei nach § 10 des Bremischen Glücksspielgesetzes zu übermitteln.
- (5) Im Fall der Fremdsperre ist der betroffene Spieler vor Aufnahme in die gemeinsame Sperrdatei anzuhören. Stimmt er der Fremdsperre nicht zu, sind die der Fremdsperre zugrunde liegenden Tatsachen durch geeignete Maßnahmen zu überprüfen.
- (6) Die Selbstsperre und die Fremdsperre betragen mindestens ein Jahr. Nach Einrichtung der Sperre teilt die Spielbank dem betroffenen Spieler Art und Dauer der Sperre unverzüglich schriftlich mit.
- (7) Die Spielbank entscheidet auf Antrag des gesperrten Spielers nach Ablauf der in Absatz 6 Satz 1 bestimmten Frist über die Aufhebung der Sperre. Der gesperrte Spieler hat einen Anspruch auf Löschung der Spielersperre, wenn die Gründe, die zur Eintragung in die Sperrdatei geführt haben, nicht mehr gegeben sind.

(8) Verantwortliche Stelle im Sinne des Datenschutzrechts für die Daten gesperrter Spieler ist diejenige Stelle, die die Sperre ausgesprochen hat.

(9) Gesperrte Spieler erhalten auf Antrag Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten. Im Übrigen findet das Bremische Datenschutzgesetz Anwendung.

#### § 3 c

Die Spielbank ist berechtigt und auf Verlangen des Senators für Inneres und Sport auch verpflichtet, Daten im Sinne des § 23 des Glücksspielstaatsvertrags in anonymisierter Form für Zwecke der Glücksspielforschung zur Verfügung zu stellen.

#### § 3 d

(1) Zur Zugangskontrolle, zur Verhinderung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten und zur Sicherung des Vertrauens der Öffentlichkeit in ein ordnungsgemäßes Spiel sind die Eingänge und Spielräume der Spielbank (Raumüberwachung) und die Spieltische (Spielüberwachung) mit optisch-elektronischen Einrichtungen zu überwachen (Videoüberwachung). Soweit der Umfang der Videoüberwachung nicht in der Konzession oder in aufsichtsbehördlichen Anordnungen festgesetzt ist, kann er vom Spielbankunternehmer bestimmt werden. Die Spielbank darf die zur Raum- und Spielüberwachung erhobenen Daten höchstens sechs Monate speichern. § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

(2) Die Datenerhebung nach Absatz 1 und die Daten verarbeitende Stelle sind durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.“

4. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird durch die folgenden Absätze 1 bis 3 ersetzt:

„(1) Die Konzession erteilt der Senator für Inneres und Sport. Ihm obliegt auch die Aufsicht über die Spielbank, soweit Absatz 4 nichts anderes bestimmt. Die Aufsicht hat den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor Gefahren, die vom Spielbankbetrieb ausgehen, zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die für den Betrieb der Spielbank geltenden Rechtsvorschriften und die in der Spielordnung und der Konzession enthaltenen Bestimmungen eingehalten werden.

(2) Die Aufsichtsbehörde trifft ihre Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen. Sie ist insbesondere berechtigt,

1. den gesamten Betrieb der Spielbank zu überwachen und zu überprüfen und sich hierbei auch Dritter zu bedienen,
2. alle dem Betrieb der Spielbank dienenden Räume zu betreten, Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und die geschäftlichen Unterlagen des Spielbankunternehmens einzusehen,
3. durch Beauftragte an Sitzungen und Besprechungen entscheidungsbefugter Organe oder Gremien des Spielbankunternehmens teilzunehmen.

(3) Die Aufsichtsbehörde kann ferner jederzeit

1. Auskunft über den gesamten Betrieb der Spielbank verlangen,
2. aus wichtigem Grund die Abberufung von Geschäftsführern oder leitenden Angestellten der Spielbank verlangen,
3. den Spielbetrieb ganz oder teilweise untersagen.“

b) Der bisherige Absatz 2 wird zu Absatz 4; in dem neuen Absatz 4 werden nach dem Wort „Spielbankabgabe“ die Wörter „und der Umsatzsteuer“ eingefügt.

c) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden zu Absätzen 5 und 6.

5. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden der Punkt am Satzende durch ein Semikolon ersetzt und folgende Wörter angefügt:

„die auf Bruttospielerträge tatsächlich und endgültig zu entrichtende Umsatzsteuer wird auf die zu entrichtende Spielbankabgabe angerechnet.“

bb) In Satz 3 werden die Wörter „für eine bestimmte Zeit“ gestrichen und die Zahl „35“ durch die Zahl „25“ ersetzt.

b) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) Die Sätze 1 und 2 werden durch folgenden Satz ersetzt: „Die Hälfte der gemäß Absatz 2 Satz 1 dem Land verbleibenden Spielbankabgabe abzüglich der Kosten der Aufsicht (§ 4 Abs. 1 bis 4) ist an die in § 6 Abs. 1 genannte Stiftung abzuführen; der Senat kann durch Rechtsverordnung einen höheren Anteil festsetzen.“

bb) Im bisherigen Satz 3 wird die Angabe „Satz 2“ durch die Angabe „Satz 1“ ersetzt.

6. § 9 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Spielordnung kann insbesondere bestimmen,

1. welchen Personen die Teilnahme am Spiel nicht gestattet ist,
2. welche allgemeinen Zutrittsvoraussetzungen für den Spielbankbesuch bestehen, insbesondere, dass sich die Besuchenden auszuweisen und welche Personalien sie anzugeben haben,
3. welche Spiele gespielt werden dürfen,
4. wie und in welcher Höhe (Mindest- und Höchstbeträge) die Spieleinsätze zu erbringen sind,
5. wie Spielmarken kontrolliert werden,
6. wie Gewinne festgestellt und ausgezahlt werden,
7. zu welchen Zeiten nicht gespielt werden darf,
8. wie die Datenerfassung zu erfolgen hat und welche Daten in der Besucherdatei zu speichern sind,
9. welche Daten an Sperrsysteme und an ausländische Spielbanken übermittelt werden dürfen,
10. die Dauer der Sperren und die Mitteilungspflichten bei Sperren.“

7. § 10 Abs. 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Elektronische Zuwendungen sind gesondert zu erfassen; sie sind Bestandteil des Bruttospielertrags, soweit sie nicht auf einer freiwilligen Entscheidung des Spielers beruhen.“

8. Nach § 11 wird folgender § 11 a eingefügt:

„§ 11 a

Bei Verwaltungsakten aufgrund dieses Gesetzes findet kein Vorverfahren gemäß des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung statt.“

9. In § 12 Abs. 2 wird die Angabe „5000“ durch die Angabe „500 000“ ersetzt.

10. Nach § 12 wird folgender § 12 a eingefügt:

„§ 12 a

Eine aufgrund dieses Gesetzes in der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung erteilte Konzession bleibt wirksam. Sie ist bis zum 31. Dezember 2008 den Bestimmungen dieses Gesetzes anzupassen oder, wenn diese Anpassung nicht möglich ist, zu widerrufen.“

#### **Artikel 4**

##### **Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

(1) Artikel 1 dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Januar 2008 in Kraft.

(2) Gleichzeitig mit Inkrafttreten des Artikels 2 treten das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland vom 15. Juni 2004 (Brem.GBl. S. 291 – 2191-c-6), das Gesetz über Wetten und Lotterien in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2004 (Brem.GBl. S. 425 – 2191-c-1), die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Wetten und Lotterien vom 11. Januar 2000 (Brem.GBl. S. 6 – 2191-c-4), die Verordnung über Zuständigkeiten im Glücksspielrecht vom 18. Mai 2006 (Brem.GBl. S. 257 – 2191-c-8), die Bekanntmachung über die nach dem Rennwett- und Lotteriesgesetz zuständige Behörde vom 10. Dezember 1990 (Brem.ABl. S. 3 – 2191-b-1) und die Anordnung für die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen vom 20. Juli 1965 (Brem.ABl. S. 177) außer Kraft.

## *Begründung*

### A. Allgemeines

#### 1. Glücksspielstaatsvertrag und Bremisches Glücksspielgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01, NJW 2006, S. 1261 [1264 ff.]) entschieden, dass das staatliche Sportwettenmonopol in Bayern gegen die Berufsfreiheit privater Wettunternehmer verstößt und der Gesetzgeber diesen Bereich bis Ende 2007 neu regeln muss. Das Gericht hat zugleich ein staatliches Sportwettenmonopol zur Wahrung wichtiger Gemeinwohlbelange im Grundsatz ausdrücklich für zulässig erklärt, wenn es konsequent auf die Bekämpfung von Wettsucht und die Begrenzung von Wettleidenschaft ausgerichtet ist. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat nicht nur in Bayern, sondern auch in den anderen Ländern gesetzgeberischen Handlungsbedarf ausgelöst. Neben den legitimen Zielen des Schutzes vor betrügerischen Machenschaften und vor Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters sowie der Abwehr von Gefahren aus mit Wetten verbundener Folge- und Begleitkriminalität hält das Bundesverfassungsgericht die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht für ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das ein staatliches Wettmonopol und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettwesens rechtfertigt. Zur Verwirklichung dieses Ziels hält das Gericht insbesondere eine Begrenzung der Werbung, verbesserte Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, die Nutzung der Möglichkeiten zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vertriebswege sowie die Schaffung von Kontrollinstanzen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, für erforderlich.

Das Bundesverfassungsgericht steht mit diesen Anforderungen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach ein staatliches Glücksspielmonopol unter Ausschluss von Veranstaltern aus anderen Mitgliedstaaten nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn die Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sind. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei entschieden, dass „die Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben“ verlaufen (Rz. 144).

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung in Sachen Placanica die gesetzgeberische Freiheit der Mitgliedstaaten bekräftigt, „die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen“ (EuGH, Urteil vom 6. März 2007 – C-338/04 – Placanica, Rn. 48). Er hat seine ständige Rechtsprechung bestätigt, dass Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit ausnahmsweise zulässig sind, wenn sie „aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind“ (Urteil Gambelli u. a. Randnummer 60). Als derartige zwingende Gründe hat der EuGH erneut anerkannt „die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen“. Es stehe den Mitgliedstaaten frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen (Rz. 46, 47).

Aufgrund einer Entscheidung der Regierungschefs der Länder wurde zunächst der Glücksspielstaatsvertrag als einheitlicher Rahmen des Glücksspielrechts in Deutschland entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts geschlossen. Er wurde der Bürgerschaft (Landtag) in der Mitteilung des Senats vom 13. Februar 2007, Drs. 16/1304, zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) zur Kenntnis gegeben.

Gemäß seinem § 24 Satz 1 bedarf dieser Glücksspielstaatsvertrag ergänzender landesrechtlicher Regelungen, in denen weitere ordnungsrechtliche Vorgaben erfolgen, insbesondere Zuständigkeits- und Verfahrensfragen sowie neu eingeführte Elemente wie Sperrdatei und Angelegenheiten der Suchtprävention.

Der vorliegende Gesetzentwurf kommt diesen Vorgaben nach. Vom Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) und dem darauf aufbauenden Bremischen Glücksspielgesetz, einschließlich der Änderungen im

Spielbankenrecht, wird im Anschluss an das oben genannte Urteil des BVerfG eine Rechtslage geschaffen, die sowohl mit verfassungsrechtlichen als auch mit europarechtlichen Vorgaben im Einklang steht.

Der Glücksspielstaatsvertrag bedarf zu seinem Inkrafttreten gemäß seinem § 29 der Ratifikation. Dem dient Artikel 1 des Ausführungsgesetzes.

Daneben sind landesrechtliche Bestimmungen zur näheren Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags erforderlich, die ebenfalls bis zum 31. Dezember 2007 verabschiedet sein müssen.

Artikel 2 des Gesetzes enthält die notwendigen landesrechtlichen Bestimmungen zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags. Er schafft ein vollständig neues und einheitliches Bremisches Glücksspielgesetz. Die bisher geltenden landesrechtlichen Bestimmungen sind auf zahlreiche Vorschriften unterschiedlichen Rechtscharakters verteilt und nicht mehr sinnvoll reformierbar. Mit dem neuen Gesetz werden die bisherigen landesrechtlichen Regelungen aufgehoben und in einem einheitlichen Gesetz zusammengefasst und modernisiert. Inhaltlich setzen die landesrechtlichen Regelungen alle Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts sowie des Glücksspielstaatsvertrags um. Insbesondere enthalten sie gegenüber der bisherigen Rechtslage detaillierte Bestimmungen zu Fragen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der Suchtforschung und -prävention.

Für den Toto-Lotto-Bereich werden die verfassungsgerichtlichen Vorgaben konsequent umgesetzt und etwa die Zahl der Annahmestellen begrenzt. Zudem wird gemeinsam mit der Spielbank ein übergreifendes Sperrsystem für Glücksspiele mit besonders hohem suchtgefährdenden Potenzial geschaffen.

Die Klassenlotterien bedürfen zukünftig einer Genehmigung und werden ebenfalls den verfassungsrechtlich vorgegebenen Restriktionen unterworfen.

Die gewerbliche Spielvermittlung ist den für Toto-Lotto geltenden Beschränkungen unterworfen und zukünftig von einer Genehmigung abhängig. Die besonders gefährlichen Sportwetten dürfen dabei nur noch über das Toto-Lotto Vertriebsnetz angeboten werden. Ab 2011 sind die vorübergehend noch zulässigen örtlichen Verkaufsstellen unzulässig.

Die Verteilung der Mittel aus der Zweckabgabe wird verfahrenstechnisch verbessert und für die Empfänger vorhersehbarer. Dabei ergibt sich keine Änderung der bisherigen Verteilungsquoten.

Das Widerspruchsverfahren im Glücksspielrecht wird abgeschafft.

Die neu geschaffenen ordnungsrechtlichen Vorschriften orientieren sich weitgehend an den Regelungen anderer Länder.

## **2. Anpassungen des Spielbankrechts**

Artikel 3 sieht erforderliche Änderungen des bremischen Spielbankrechts vor. Der Glücksspielstaatsvertrag gibt einen einheitlichen Rahmen für alle Glücksspiele vor und regelt insoweit für die Spielbanken die notwendigen ländereinheitlich zu treffenden und zu vollziehenden Vorschriften. Nach § 2 Satz 2 GlüStV gelten für Spielbanken die §§ 1, 3 bis 8, 20 und 23 GlüStV. Dabei handelt es sich um Regelungen zu den Zielen des Staatsvertrags, zu Begriffsbestimmungen, zu Erlaubnisvoraussetzungen, zur Werbung, zum Sozialkonzept und zu Spielersperren. Die sich hieraus für die Spielbanken ergebenden notwendigen Regelungen durch den Landesgesetzgeber werden durch Änderungen im Bremischen Spielbankgesetz vorgenommen.

Das Ziel der Änderungen, das Spielbankrecht konsequent an der Bekämpfung der Spielsucht auszurichten, trägt dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 2007 (1 BvR 2228/02) Rechnung, mit dem das Gericht die Verfassungsmäßigkeit des bayerischen Spielbankmonopols bestätigt hat. Die Entscheidung macht deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht die Legitimation des Spielbankmonopols anhand derselben Kriterien untersucht, die für das Sportwettenurteil vom 28. März 2006 maßgeblich waren. Ausdrücklich erklärt das Gericht mit Verweis auf die Sportwettenentscheidung, dass es „die verfassungsrechtlichen Fragen zu der Zulässigkeit staatlicher Glücksspielmonopole in seiner Rechtsprechung bereits beantwortet“ hat (Rz. 22).

Wie sich aus Rz. 48 der Begründung des Beschlusses vom 26. März 2007 ergibt, ist den „an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern [. . .] der Ausschluss

des Betriebs einer Spielbank durch Private nur dann zumutbar, wenn das auf diese Weise errichtete staatliche Monopol konsequent auf das Ziel der Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet ist. Eine solche Ausrichtung ist allein durch die Errichtung eines staatlichen Spielbankenmonopols noch nicht gesichert. Vielmehr muss sich diese Ausrichtung in der rechtlichen wie tatsächlichen Ausgestaltung des Spielmonopols positiv ausdrücken. Dazu sind entsprechende materiell-rechtliche Regelungen und strukturelle Sicherungen erforderlich. Lässt sich Mängeln in der konkreten Ausgestaltung des monopolisierten staatlichen Angebots ein entsprechendes Regelungsdefizit entnehmen, so führt dies zur Unverhältnismäßigkeit der Regelungen, durch die das Monopol errichtet wird.“

Neben den vorgenannten Anforderungen wird zugleich die seit Mitte 2006 zwingend erforderliche Anrechnung der bundesrechtlich neu eingeführten Umsatzsteuerverpflichtung auf die Spielbankabgabe landesgesetzlich abgestützt. Dies führt zu keinen Belastungen der Stiftung Wohnliche Stadt, die nicht auch der bisherigen Rechtslage entsprechen.

Außerdem wird den Anforderungen des Datenschutzes entsprochen, und es werden bisher fehlende spezialgesetzliche Datenschutzbestimmungen aufgenommen. Insbesondere werden Einzelheiten zur neu geschaffenen Datei für gesperrte Spieler geregelt.

### **3. Inkrafttreten**

Artikel 4 enthält die Regelung zum Inkrafttreten und zum Außerkrafttreten bisheriger Vorschriften zum Glücksspielrecht.

#### **B. Im Einzelnen**

##### **Zum Gesetzentwurf**

##### **Zu Artikel 1**

Zu § 1

Artikel 1 enthält in seinem § 1 die Zustimmung der Bürgerschaft (Landtag) zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV).

Zu § 2

Absatz 1 regelt die Bekanntmachung des Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrags. In den Absätzen 2 und 3 werden Regelungen getroffen für den Fall, dass der Staatsvertrag nicht zustande kommt oder planmäßig nach Ablauf der Befristung auf vier Jahre ausläuft und weder eine ersetzende Regelung in Kraft tritt noch der Glücksspielstaatsvertrag verlängert wird. In diesen Fällen sollen die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages als Landesgesetz gelten. Dies entspricht der Regelung der anderen Länder und ist erforderlich, um das verfassungswidrige Regelungsdefizit nicht wieder aufleben zu lassen, das nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 die Verfassungswidrigkeit der bisherigen Sportwettenregelung nur bis zum 31. Dezember 2007 durch die verfassungs- und europarechtskonforme Übergangsregelung suspendiert. Abs. 4 enthält eine Berichtspflicht des Senats an die Bürgerschaft (Landtag) über das Fortbestehen des Gesetzes nach Ablauf seiner Befristung.

##### **Zu Artikel 2**

##### **Bremisches Glücksspielgesetz**

Das Gesetz stellt das bremische Landesglücksspielrecht auf eine einheitliche neue Grundlage und hebt die zahlreichen Vorschriften auf, die bisher für das bremische Wett- und Lotterierecht maßgeblich sind. Diese sind nicht nur auf unterschiedliche Vorschriftenwerke verteilt, sondern auch durch zum Teil überflüssige, zum Teil unsystematische, widersprüchliche Regelungen gekennzeichnet, die bereits ohne verfassungsrechtlich veranlasste Neuausrichtung des Glücksspielrechts eine Neuregelung erforderlich machen würden. Die bisher über Jahrzehnte immer wieder angepassten Vorschriften entziehen sich der Möglichkeit einer systematischen Veränderung und erfordern eine gänzliche Neuregelung, die bewährte Bestimmungen fortführt und andere Aspekte neu regelt.

Die Glücksspielaufsicht steht vor einer Reihe neu hinzutretender Anforderungen. So unterliegen beispielsweise zukünftig die Klassenlotterien, die Lottereeinnehmer, die

Toto-Lotto-Annahmestellen und die gewerblichen Spielvermittler einer Genehmigungspflicht mit eingehenden Prüfungs- und Überwachungspflichten des Senators für Inneres und Sport.

#### Zu § 1 (Ziele, Glücksspiel als öffentliche Aufgabe)

Diese Regelung soll sicherstellen, dass die Anwendung und Auslegung dieses Gesetzes so ausgestaltet sein muss, dass die im Glücksspielstaatsvertrag genannten Ziele erfüllt werden. Wegen ihrer Bedeutung als Leitlinien des Ausführungsgesetzes werden sie in Abs. 1 Nr. 1 bis 5 namentlich genannt. Abs. 2 legt fest, dass die Freie Hansestadt Bremen das Glücksspiel als öffentliche Aufgabe wahrnimmt, um die in Abs. 1 genannten Ziele umzusetzen. Die Aufgabe umfasst die Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots, die Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele, die Suchtprävention und -hilfe sowie die Glücksspielaufsicht.

#### Zu § 2 (Organisation des staatlichen Glücksspiels)

Da § 1 die Wahrnehmung des Glücksspiels als öffentliche Aufgabe der Freien Hansestadt Bremen überträgt, regelt § 2, dass es in der Konsequenz allein der Freien Hansestadt Bremen obliegt, innerhalb ihres Gebietes Glücksspiele gemäß § 10 Abs. 1 GlüStV zu veranstalten und durchzuführen. Abs. 2 benennt als mögliche Glücksspiele Lotterien und Wetten sowie Klassenlotterien; weiterhin wird die Spielbank angesprochen. Von den materiellen Regelungen nicht betroffen sind im Übrigen die bundesrechtlichen Vorschriften, insbesondere das Gewerberecht sowie das Rennwett- und Lotteriegesetz.

Abs. 3 beschreibt die Aufsichtsbefugnisse der Glücksspielaufsicht.

#### Zu § 3 (Veranstaltung, Durchführung, Vermittlung)

§ 3 enthält keine wesentlichen Neuerungen zur bisher geltenden Rechtslage.

Das Land kann auch weiterhin die Veranstaltung und Durchführung von Glücksspielen durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der eine oder mehrere Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen. Damit wird die Vorgabe des § 10 Abs. 2 GlüStV konkretisiert.

Von der Vorschrift des § 3 Abs. 1 ist derzeit die Bremer Toto und Lotto GmbH betroffen.

Abs. 2 ermöglicht der Gesellschaft die Gründung von Tochterunternehmen. Durch die Erlaubnispflicht wird klargestellt, dass dadurch die grundlegenden Ziele des Glücksspielstaatsvertrags und des Ausführungsgesetzes nicht gefährdet werden dürfen.

Abs. 3 stellt klar, dass nach der durch den Staatsvertrag geschaffenen neuen Rechtslage auch die einzelnen Annahmestellen, Lottereeinnehmer und gewerblichen Spielvermittler der Erlaubnis bedürfen.

#### Zu § 4 (Erlaubnisverfahren)

Nach § 4 bedarf jede Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen einer schriftlichen Erlaubnis. Die Vorschrift regelt in umfassender und detaillierter Form, unter welchen Voraussetzungen eine solche Erlaubnis zur Veranstaltung oder Vermittlung von Glücksspielen erteilt werden kann. Die Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Die Darlegungslast liegt in der Regel beim Antragsteller. Die Anforderungen gelten für Veranstalter wie für Vermittler gleichermaßen.

Nr. 1 enthält einen allgemeinen Verweis auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags.

Nr. 2 zählt die Punkte auf, deren Einhaltung nach der Neufassung des Glücksspielstaatsvertrags für eine ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspiel von besonderer Bedeutung sind, nämlich die Anforderungen des Jugendschutzes, das Internetverbot, die Werbebeschränkungen sowie die Aufklärung über Suchtrisiken. Diese Punkte sollen insbesondere sicherstellen, dass das Glücksspielrecht in seiner neuen Form den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts Genüge tut.

Nr. 3 bestimmt die Darlegungspflicht des Veranstalters zu dem nach § 6 GlüStV erforderlichen Sozialkonzept.

Nr. 4 normiert, dass der Veranstalter sich einer Zuverlässigkeitsprüfung unterziehen muss und nennt als zusätzliche Voraussetzungen die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung sowie die erforderliche kaufmännische Befähigung.

Die Regelung der Nr. 5 ist ein Verweis auf den nach dem Glücksspielstaatsvertrag neu einzurichtenden Fachbeirat. Er ist in den in Nr. 5 genannten Fällen zwingend zu beteiligen.

Nr. 6 regelt ebenfalls ein Novum des neuen Glücksspielstaatsvertrags. Sie regelt die Sicherstellung der Teilnahme von Veranstalter und Vermittlern am Sperrsystem. Nach ihrem derzeitigen Angebot sind die Nordwestdeutsche Klassenlotterie und ihre Lottereeinnehmer von der Vorschrift nicht betroffen.

Nr. 7 stellt ergänzend ausdrücklich klar, dass auch die gewerblichen Spielvermittler zur Teilnahme am Sperrsystem verbindlich verpflichtet sind und sie darüber hinaus die Voraussetzungen der §§ 21 Abs. 3 und 22 Abs. 2 GlüStV einhalten müssen.

Durch Nr. 8 wird entsprechend der bisherigen Rechtslage sichergestellt, dass die erforderlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind, d. h. das erforderliche Betriebskapital vorliegt und die für die Abdeckung des Haftungsrisikos erforderliche Rücklage gebildet wird.

Nach Nr. 9 sind die gewerblichen Spielvermittler zusätzlich verpflichtet darzustellen, wie sie den Anforderungen des § 19 GlüStV gerecht werden. Dies muss bereits in der Antragstellung dargelegt werden.

Nr. 10 verweist abschließend darauf, dass bei allen Annahmestellen, Lottereeinnehmern und gewerblichen Spielvermittlern die weiteren Voraussetzungen des Ausführungsgesetzes erfüllt sein müssen.

Abs. 2 regelt, dass die behördliche Erlaubnis zusätzlich mit Nebenbestimmungen versehen werden kann, in denen z. B. Regelungen zu Einsatzgrenzen und gesperrten Spielern getroffen werden können, die über die entsprechenden Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags hinausgehen.

Abs. 3 ermöglicht es, in der Erlaubnis über eine weitere Nebenbestimmung festzulegen, dass und in welcher Form an der Vorbereitung des Glücksspiels ein Notar oder behördlicher Vertreter beteiligt werden muss.

Abs. 4 bestimmt, dass in der Erlaubnis auch die Teilnahmebedingungen für das jeweilige Glücksspiel festgelegt werden müssen, und normiert, welche Mindestvoraussetzungen dabei erfüllt sein müssen.

Abs. 5 stellt ergänzend klar, dass für nach dem Glücksspielstaatsvertrag nicht erlaubte Glücksspiele auch keine Erlaubnis zur Vermittlung erteilt werden kann.

Abs. 6 regelt weitere Nebenbestimmungen zu der behördlichen Erlaubnis. Sie ist zwingend zu befristen und steht unter einem Widerrufsvorbehalt. Die Vorschrift legt fest, in welchen Fällen insbesondere die Erlaubnis widerrufen werden soll.

#### Zu § 5 (Annahmestellen)

Abs. 1 definiert, wer Betreiber einer Annahmestelle ist, und stellt klar, dass diese in das Vertriebssystem des staatlichen Glücksspielanbieters eingegliedert sind.

Abs. 2 enthält einen Hinweis auf die nach dem neuen Staatsvertrag sogenannten Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial, die in §§ 12 f. GlüStV geregelt sind.

Abs. 3 schließt aus, dass Annahmestellen in einer Spielhalle oder einer ähnlichen Einrichtung eingerichtet werden und enthält einen zusätzlichen Hinweis auf Gaststätten und andere öffentliche Vergnügungsstätten.

Abs. 4 stellt klar, dass für die in die Vertriebsorganisation des Veranstalters von Glücksspielen nach § 3 Abs. 1 eingegliederten Annahmestellen nur der Veranstalter selbst die Erlaubnis beantragen kann.

Die Absätze 5 und 6 sind Ausfluss des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 2006, in dem das Gericht unter anderem festgestellt hatte, dass das bisherige Netz der Annahmestellen zu eng geknüpft ist und damit nicht den Anforderungen einer angestrebten Suchtprävention genügt. Der in § 3 Abs. 1 genannte Veranstalter, die Bremer Toto und Lotto GmbH, hat daher ein Konzept zur Verminderung der Annahmestellen zu entwickeln, das jährlich zu überprüfen und fortzuschreiben ist. Dies entspricht dem Beispiel anderer Länder, die ebenfalls gesetzlich eine Verminderung der Zahl vorsehen. Durch das zugrunde zu legende Konzept ist für den Veranstalter eine hinreichende Flexibilität bei der Verminderung gewährleistet.

#### Zu § 6 (Klassenlotterien und Lottereeinnehmer)

Nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag bedürfen auch die Klassenlotterien und deren Lottereeinnehmer künftig einer behördlichen Erlaubnis. Es ist zudem beabsichtigt, durch einen Staatsvertrag die Norddeutsche Klassenlotterie auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen. Abs. 2 Satz 2 eröffnet die Möglichkeit, dass die jeweils zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigt werden kann, eine entsprechende Erlaubnis auch mit Wirkung für die Freie Hansestadt Bremen zu erteilen. Voraussetzung ist allerdings, dass der jeweilige Antrag auch in Bremen genehmigungsfähig wäre.

Abs. 3 definiert, wer Lottereeinnehmer ist, und stellt klar, dass die Lottereeinnehmer durch privatrechtlichen Vertrag mit der Klassenlotterie in deren Vertriebsorganisation eingebunden sind.

Abs. 4 formuliert durch den Verweis auf §§ 4 und 5 weitere Voraussetzungen, die ein Lottereeinnehmer für die Erlaubniserteilung erfüllen muss.

Abs. 5 stellt klar, dass, soweit es sich um örtliche Verkaufsstellen der Klassenlotterien oder Lottereeinnehmer handelt, in der Freien Hansestadt Bremen nur solche der Nordwestdeutschen Klassenlotterie zulässig sind, also der Klassenlotterie des Veranstalterlandes.

#### Zu § 7 (Gewerbliche Spielvermittlung)

Der neue Glücksspielstaatsvertrag bestimmt, dass auch gewerbliche Spielvermittler einer behördlichen Erlaubnis bedürfen. Die Vorschrift des § 7 konkretisiert die Voraussetzungen, unter denen gewerblichen Spielvermittlern eine solche Erlaubnis erteilt werden kann.

Absatz 2 stellt klar, dass die Anforderungen des § 4 für jede Vertriebsform erfüllt werden müssen. Diese zusätzliche Klarstellung erklärt sich daraus, dass gewerbliche Spielvermittler anders als der Veranstalter nach § 3 Abs. 1 und dessen Annahmestellen und Klassenlotterien bzw. deren Lottereeinnehmer nicht in staatliche Strukturen eingebunden sind.

Abs. 3 formuliert ein Provisionsverbot, nachdem es dem staatlichen Veranstalter von Glücksspielen und dessen Annahmestellen untersagt ist, gewerblichen Spielvermittlern für die Vermittlung von Glücksspielen wirtschaftliche Vorteile einzuräumen.

Abs. 4 legt fest, dass nach einer Übergangszeit von drei Jahren örtliche Verkaufsstellen von gewerblichen Spielvermittlern in Bremen verboten sind. Diese Regelung ist erforderlich, um den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden, das Netz möglicher Stellen, die die Gelegenheit zum Glücksspiel bieten, zu verringern, wie dies § 5 Abs. 5 und 6 für die Annahmestellen des Veranstalters gem. § 3 Abs. 1 vorsieht. Diese Vorgabe würde konterkariert, sofern es den gewerblichen Spielvermittlern freistünde, diese Vorgabe durch eigene örtliche Verkaufsstellen dauerhaft zu unterlaufen. Die Übergangsfrist von drei Jahren ermöglicht es den gewerblichen Spielvermittlern, ihren Vertrieb reibungslos auf andere Vertriebswege umzustellen. Damit wird den Erfordernissen der Verhältnismäßigkeit im Sinne der in Art. 12 Grundgesetz grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit entsprochen und das Berufsbild des gewerblichen Spielvermittlers mitgeprägt.

#### Zu § 8 (Suchtprävention und Suchtforschung)

Der Glücksspielstaatsvertrag legt fest, dass die Länder sich aktiv an der Suchtprävention und -forschung beteiligen und verlangt ebenso wie die verfassungsrechtlichen Anforderungen eine intensive ordnungsrechtliche Begleitung und Überwachung der Glücksspieltätigkeit, insbesondere ist eine enge länderübergreifende Kontrolle erforderlich. § 8 regelt die Beteiligung der Freien Hansestadt Bremen an der Finanzierung und Durchführung entsprechender Maßnahmen und Projekte. Die erforderlichen Mittel sind aus den Spieleinsätzen aufzubringen.

#### Zu § 9 (Ausschluss)

Die Vorschrift des § 9 trägt den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags zum Jugendschutz und zum Ausschluss gesperrter Spieler Rechnung. Sie regelt, welche Veranstalter dazu verpflichtet sind, den Ausschluss Minderjähriger vom öffentlichen Glücksspiel insgesamt und den Ausschluss gesperrter Spieler von bestimmten Glücksspielangeboten sicherzustellen. Die genannten Veranstalter werden zudem verpflichtet,

den Abgleich ihrer Daten mit der in § 10 normierten Sperrdatei sicherzustellen. Die Kontrolle kann durch ein Ausweispapier oder eine „vergleichbare Identitätskontrolle“ stattfinden. Damit sollen Verfahren einbezogen werden, die eine gleichwertige, den ordnungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Alternative zur Ausweiskontrolle darstellen.

#### Zu § 10 (Sperrdatei)

Die Sperrdatei wird von Suchtexperten als zentrale Maßnahme des Spielerschutzes für Glücksspiele mit erhöhtem Suchtpotenzial bewertet. Geführt wird diese landesweite Sperrdatei von dem in § 3 Abs. 1 genannten Veranstalter gemeinsam mit der Spielbank der Freien Hansestadt Bremen (Abs. 1).

Vorgesehen sind sowohl die Möglichkeit der Selbstsperre als auch die Möglichkeit der Fremdsperre (Abs. 2). Insbesondere bei der Fremdsperre kommt dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ebenso wie dem Gebot der Verhältnismäßigkeit eine herausragende Bedeutung zu. Das Verfahren ist daher für den Betroffenen so transparent wie möglich zu gestalten, er ist frühzeitig einzubeziehen und über die beabsichtigten Maßnahmen zur Feststellung der Sperrnotwendigkeit zu informieren.

Abs. 3 und 4 regeln Anhörungspflichten und die Dauer der Sperre. Die Sperrfrist beträgt mindestens ein Jahr, kann aber auch länger sein. Die Entscheidung hierüber trifft der Veranstalter, der die Sperre angeordnet hat.

Nach Abs. 5 hat der gesperrte Spieler einen Anspruch auf Löschung der Sperre, sobald die hierfür ursächlichen Gründe nicht mehr gegeben sind. Vor Ablauf der Sperrfrist ist eine Aufhebung der Sperre ausgeschlossen.

Abs. 6 und 7 stellen klar, dass in der Sperrdatei nicht nur solche Daten gespeichert werden, die der Veranstalter nach § 3 Abs. 1 übermittelt, sondern auch solche Daten, die von den entsprechenden Veranstaltern anderer Länder sowie von Spielbanken der in der Vorschrift genannten Staaten übermittelt werden. Mit der Übermittlungspflicht soll die Aktualität der Sperrdatei sichergestellt werden.

Da die Spielersperre nach dem Glücksspielstaatsvertrag nur für Spielarten mit besonders hohem Gefährdungspotenzial erforderlich ist, ist eine Teilnahme am Sperrsystem nicht vorgeschrieben, wenn und solange Glücksspiele keine Sperrpflicht nach dem Glücksspielstaatsvertrag auslösen.

Abs. 8 regelt die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für die Daten gesperrter Spieler.

In Abs. 9 sind Regelungen dazu getroffen, in welcher Form und zu welchem Zweck die gespeicherten Daten verwendet werden dürfen und datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten sind.

Abs. 10 enthält die Ermächtigung für den Senator für Inneres und Sport, Einzelfragen zur Sperrdatei zu regeln.

#### Zu § 11 (Auskunftsanspruch gesperrter Spieler)

Ein Auskunftsanspruch besteht nur gegenüber dem Betreiber der Sperrdatei. Zusätzlich wird den datenschutzrechtlichen Bestimmungen Rechnung getragen.

#### Zu § 12 (Höhe der Zweckabgabe)

§ 12 legt fest, aus welchen Glücksspielen der Veranstalter nach § 3 Abs. 1 in welcher Höhe eine Zweckabgabe zu entrichten hat. Die Vorschrift entspricht der Regelung nach der bisherigen Rechtslage im Bereich der Wetten. Der bisher nur durch Senatsbeschluss geregelte Bereich der Lotterien wird durch die Umstellung auf den einheitlichen Begriff des „Glücksspiels“ erreicht. In der zu zahlenden Höhe der Zweckabgabe ergeben sich keine Veränderungen.

#### Zu § 13 (Verteilung der Mittel)

Die Vorschrift schreibt im Ergebnis die bisherige Rechtslage fort, jedoch in prägnanter und übersichtlicher Weise.

Die ordnungsrechtliche Neuausrichtung des Glücksspielrechts lässt es angezeigt sein, die finanziellen Folgen der staatlichen Glücksspielangebote möglichst weitgehend im

Gesetz zu regeln. Eine Übernahme der bisherigen Vorschriften und Beschlüsse in das neue BremGlüG hätte zu einer ausufernden mehrseitigen Regelung geführt, die kaum nachvollziehbar wäre.

Die jetzige Regelung betrachtet das Verteilungsergebnis der Jahre 2002 bis 2006 unter Einbeziehung aller Lotterien und Wetten der Bremer Toto und Lotto GmbH und schreibt dieses in Prozentsätzen für die bisherigen Destinatäre fort. Bei Anwendung dieses Verteilungsschlüssels wären daher für den genannten Zeitraum die Empfänger weder besser noch schlechter gestellt worden, als nach der bisherigen Vorschriftenlage. Die neue Regelung entspricht sowohl den Interessen eines effizienten, ordnungsrechtlich geprägten Verwaltungsvollzuges und denen der Bremer Toto und Lotto GmbH als auch denen der Zahlungsempfänger, die nicht mehr vom wirtschaftlichen Erfolg einzelner Glücksspiele abhängen.

Bei der Verwendung der Mittel wird ebenso unverändert zwischen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven unterschieden. Abschließend werden Regelungen zur zulässigen Art der Verwendung solcher Mittel getroffen, die für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke vorgesehen sind. Es soll wie bisher verhindert werden, dass diese Mittel zur Deckung laufender Verwaltungsausgaben genutzt werden.

#### Zu § 14 (Verteilung der Überschüsse)

Die ordnungsrechtliche Neuausrichtung des staatlichen Glücksspielangebots erfordert für die Verteilung evtl. anfallender Jahresüberschüsse und nicht in Anspruch genommener Gewinne ein gesetzliches Verteilungsverfahren der Mittel. Um Widersprüche zur Verteilung der Zweckabgaben zu vermeiden, wird die Vorgabe des § 13 hierfür übernommen, soweit die Mittel nicht durch vorgehende gesellschaftsvertragliche Regelungen gebunden sind. Der Gesellschaftsvertrag bedarf in diesem Punkt der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

#### Zu § 15 (Prüfung)

§ 15 bestimmt, dass sowohl der Veranstalter als auch alle in den vorangegangenen Vorschriften genannten Destinatäre der Prüfung durch den Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen unterliegen. Auch diese Vorschrift entspricht der bisherigen Rechtslage.

#### Zu § 16 (Sportwetten)

Die Vorschrift setzt die in § 21 GlüStV enthaltenen inhaltlichen Vorgaben für Sportwetten um.

In Anlehnung hieran stellt Abs. 1 klar, dass Sportwetten der Genehmigung der zuständigen Behörde bedürfen und ausschließlich über den in § 3 Abs. 1 genannten Veranstalter und dessen Annahmestellen vertrieben werden dürfen.

Abs. 2 regelt Vorgaben zur Gewinnausschüttung und entspricht inhaltlich der bisherigen Rechtslage.

Abs. 3 regelt Vorgaben für die Erlaubniserteilung, die sicherstellen sollen, dass auch im Bereich der Sportwetten die Ziele des § 1 eingehalten werden.

Abs. 4 trifft zeitliche Vorgaben für den Annahmeschluss von Sportwetten in unmittelbarem Zusammenhang mit Sportereignissen. Durch den vorgegebenen zeitlichen Mindestabstand soll über den Ausschluss von Livewetten hinaus eine weitere Eindämmung des Spieltriebs erreicht werden. Dem dient auch die Regelung in Satz 2, nach der in unmittelbarem örtlichen Zusammenhang mit Sportstätten keine Wettannahmestellen eingerichtet werden dürfen. Damit wird verfassungsrechtlichen Anforderungen nachgekommen, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben.

#### Zu § 17 (Glücksspielähnliche Spiele)

§ 17 enthält eine Verordnungsermächtigung für den Senator für Inneres und Sport, über die er einen bisher schwer abgrenzbaren Bereich glücksspielähnlicher Spiele regeln kann. Die Vorschrift bezieht sich derzeit in erster Linie auf die Veranstaltung von Pokerturnieren durch private Anbieter. Diese Veranstaltungen nutzen dabei eine rechtliche Grauzone zwischen strafbewehrtem Glücksspielverbot und ordnungsrechtlich unbedeutendem Verhalten.

Die Vorschrift gibt zukünftig die Möglichkeit, hinreichend flexibel auf derartige Phänomene reagieren zu können, ohne bereits im Gesetz Anzeige- oder Genehmigungspflichten sowie weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen für diese Spiele festzulegen und den Veranstalter bestimmten Zuverlässigkeitskriterien zu unterwerfen.

#### Zu § 18 (Voraussetzungen)

Die Vorschrift stellt klar, dass auch Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial einer Erlaubnis bedürfen, deren Voraussetzungen sich nach den Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags richten. Abs. 2 ergänzt die Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrags und zählt einige Nebenbestimmungen auf, die mit der Erlaubnis verbunden werden können.

#### Zu § 19 (Kleine Lotterien)

In dieser Vorschrift wird zum einen definiert, wann sogenannte „Kleine Lotterien“ vorliegen. Da sich aus ihrer Art und Ausgestaltung ihr geringeres Gefährdungspotenzial ergibt, werden sie mit dieser Vorschrift von einem Teil der nach diesem Gesetz grundsätzlich erforderlichen Erlaubnisvoraussetzungen freigestellt.

Abs. 2 sieht ergänzend vor, dass in der Erlaubnis Nebenbestimmungen über die zulässigen Gewinne aufzunehmen sind.

#### Zu § 20 (Zuständigkeiten)

Die Vorschrift regelt die Genehmigungs- und Überwachungszuständigkeiten der Glücksspielaufsichtsbehörden. Sie entspricht im Wesentlichen der bisherigen Rechtslage.

In den Abs. 1 bis 3 ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Senator für Inneres und Sport auf der einen Seite und dem Stadtamt Bremen und dem Magistrat Bremerhaven auf der anderen Seite festgelegt. Letzteren wird im Wesentlichen die Zuständigkeit für die in ihrem Stadtgebiet stattfindenden Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial sowie die Überwachung und Untersagung von unerlaubtem Glücksspiel und der Werbung hierfür übertragen.

Abs. 4 enthält eine Verordnungsermächtigung, die es wie bisher dem Senator für Inneres und Sport ermöglicht, abweichende Zuständigkeitsregelungen zu treffen.

#### Zu § 21 (Vorverfahren)

§ 21 regelt, dass ein Vorverfahren gemäß des 8. Abschnitts der VwGO nicht stattfindet. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass im Bereich des Glücksspiels Widerspruchsverfahren sowohl für die Betroffenen als auch für die Verwaltung einen erheblichen zusätzlichen Aufwand bedeuten, ohne dass die Ziele eines Widerspruchsverfahrens erreicht werden. Eine Kontrolle der Erstbescheide im Widerspruchsverfahren ist nicht angezeigt, da diese aufgrund der überaus komplexen Rechtsmaterie bereits intensiv vom Senator für Inneres und Sport begleitet werden, sofern er sie nicht ohnehin selbst erlassen hat, sodass mit keiner anderen Entscheidung als im Ausgangsbescheid gerechnet werden kann. Auch wird dem Betroffenen aus diesem Grund durch ein Widerspruchsverfahren keine zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeit gegeben, vielmehr wird der endgültige, aus seiner Sicht negative Bescheid, nur weiter hinausgezögert, bevor er gerichtliche Kontrolle in Anspruch nehmen kann. Nicht einmal eine Entlastung der Gerichte wird erreicht, da nach den bisherigen Erfahrungen diejenigen Betroffenen, die sich gegen den Erstbescheid zur Wehr setzen, ohnehin sämtliche Rechtsschutzmöglichkeiten ausschöpfen und insbesondere die schwierigen Rechtsprobleme weitgehend im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes entschieden werden müssen. Durch ein Widerspruchsverfahren wird daher die zeitliche Distanz zwischen dem einstweiligen Rechtsschutz und dem Hauptsacheverfahren nur unnötig vergrößert.

#### Zu § 22 (Ordnungswidrigkeiten)

§ 22 setzt die Ermächtigung aus § 24 Satz 3 GlüStV um.

Er enthält in Abs. 1 einen Katalog von Bußgeldtatbeständen für die Verletzung zentraler Pflichten des Glücksspielstaatsvertrags.

In Abs. 2 wird die Höhe der möglichen Geldbuße festgelegt.

Abs. 3 ermöglicht die Einziehung der Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht, und stellt über den Hinweis auf § 23 OWiG sicher, dass auch in den bei illegalen Spielvermittlungen naheliegenden Fällen, dass der illegal Vermittelnde nicht der Eigentümer der Ausstattung ist, eine Einziehung möglich ist.

Zu § 23 (Überleitungsvorschrift, Fortgeltung erteilter Erlaubnisse)

Abs. 1 greift die von § 25 Abs. 6 GlüStV eingeräumte Möglichkeit einer einjährigen Fortführung bestimmter Glücksspielangebote im Internet auf. Die Fortführung wird nicht automatisch erlaubt, sondern untersteht der Kontrolle der Glücksspielaufsichtsbehörde. Der Veranstalter hat der Erlaubnisbehörde alle erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Satz 2 regelt unter bestimmten Voraussetzungen eine Erlaubnisfiktion.

Abs. 2 stellt klar, dass die aufgrund bisherigen Rechts erteilten Erlaubnisse bis zum 31. Dezember 2008 in Kraft bleiben.

Abs. 3 regelt, dass für Widerspruchsverfahren, die am 1. Januar 2008 anhängig waren, die Vorschrift des § 21 zum Wegfall des Vorverfahrens keine Anwendung findet.

### **Zu Artikel 3**

#### **Änderungen des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank**

Zu Nr. 1 (§ 1)

Abs. 1 bekräftigt in Verbindung mit § 2 des Gesetzes die in § 10 Abs. 1 und 2 GlüStV zum Ausdruck kommende Grundentscheidung der Länder, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotenzial staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorzubehalten, die das Bundesverfassungsgericht u. a. mit den zitierten Entscheidungen vom 28. März 2006 und 26. März 2007 bestätigt hat. Das bedeutet, dass typischerweise von Spielbanken veranstaltete Glücksspiele wie Roulette und Poker ausschließlich in Spielbanken gespielt werden dürfen. Zugleich wird in Abs. 1 klargestellt, dass nur eine einzige Spielbank in der Freien Hansestadt Bremen bestehen darf, die neben ihrem Hauptbetrieb maximal zwei Zweigstellen errichten darf. Die gesetzliche Begrenzung der Standortzahl ist mit Blick auf die verfassungsgerichtlichen Vorgaben ebenso wie im Bereich der Toto-Lotto-Annahmestellen erforderlich.

Abs. 2 wiederholt die in § 1 GlüStV genannten Ziele, die im Bereich der Spielbanken konkretisiert und im Gesetz ausdrücklich festgeschrieben werden. Wichtigstes ordnungsrechtliches Ziel ist auch im Spielbankenwesen die Verhinderung von Glücksspielsucht. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Länder gehalten, die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.

Die unter Abs. 2 Nr. 1 aufgeführten Ziele umfassen die in den folgenden Ziffern beschriebenen weiteren Anliegen. Eine wirksame Suchtbekämpfung erfordert u. a. die Begrenzung des Glücksspielangebots und die Verhinderung des Ausweichens auf nicht erlaubte Glücksspiele (Nr. 2). Die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes in Nr. 3 ist ebenfalls wesentliches Element der Suchtbekämpfung. Nr. 4 bezieht sich auf kriminelle Aktivitäten, die in Verbindung mit dem Spielbankbetrieb auftreten können. Die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen in Spielbanken gewährleistet Schutz vor betrügerischen Aktivitäten während des Glücksspiels. Darüber hinaus wird die Kriminalität im Umfeld der Spielbanken in den Blick genommen; auch hier sollen Gefahren für die Bevölkerung durch Abwehr der mit dem Spielbankbetrieb verbundenen Folge- und Begleitkriminalität vermieden werden. Nr. 5 ergänzt diese Aufstellung um das Ziel, einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten.

Zu Nr. 2 (§ 3)

Abs. 1 Satz 1 entspricht der bisherigen Regelung. Abs. 1 Satz 2 nimmt Bezug auf die in § 1 dieses Gesetzes und im Glücksspielstaatsvertrag formulierten grundlegenden Ziele des staatlichen Glücksspielmonopols und schreibt fest, dass die Erteilung einer Zulassung von der Einhaltung dieser Ziele abhängig ist.

Abs. 2 wiederholt die in § 4 Abs. 4 GlüStV getroffene Regelung, die ein umfassendes Verbot des Betriebs von Spielbanken im Internet vorsieht. Das Spiel in der Anonymität und das Fehlen jeglicher sozialer Kontrolle machen es unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht und des Jugendschutzes notwendig, Internetangebote von Spielbanken zu untersagen. Damit wird zudem eine Forderung der Suchtexperten erfüllt, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen ein konsequentes Verbot von Glücksspielen im Internet verlangt haben.

Abs. 3 und 4 benennen die Voraussetzungen, unter denen eine Konzession ausschließlich erteilt werden darf bzw. soll. Die Regelungen in Abs. 3 Nr. 1 und 2 sowie Abs. 4 Nr. 1 bis 3 dienen dazu, das Spielbankrecht konsequent an der Bekämpfung der Spielsucht auszurichten. Die übrigen Regelungen entsprechen der aktuellen Rechtslage der meisten Bundesländer.

Die Regelungen in Abs. 5 entsprechen den Regelungen des bisherigen Abs. 2.

Abs. 6 enthält wie bisher die Option, im Konzessionsvertrag zusätzliche Bestimmungen festzulegen.

Gemäß Abs. 7 kann die Konzession entzogen werden, wenn der Betrieb der Spielbank den in § 1 genannten Zielen des Gesetzes zuwider läuft. Das mit dieser Regelung der Glücksspielaufsicht eingeräumte Ermessen berücksichtigt im Unterschied zu Abs. 1 Satz 2 den Vertrauensschutz des Spielbankunternehmers, der mit der ihm erteilten Konzession verbunden ist.

Zu Nr. 3 (§ 3 a)

Der Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler und die Durchsetzung dieses Verbots gewährleisten grundlegende Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz in Spielbanken. Damit wird den Forderungen der Suchtexperten Rechnung getragen, die diese im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen geltend gemacht haben. Da Automaten Spiele in Spielbanken zu den Glücksspielen mit dem höchsten Suchtpotenzial zählen, ist es besonders wichtig, den Zutritt auch zu den Automaten Sälen effektiv zu kontrollieren.

Vor diesem Hintergrund verpflichtet Abs. 1 die Spielbanken zu einer Zugangskontrolle sämtlicher Personen, die eine Spielbank betreten wollen.

Die Regelung in Abs. 2 Satz 1 erweitert das bislang für Minderjährige bestehende Aufenthaltsverbot nunmehr auf gesperrte Spieler. Die Vorschrift setzt den Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 7./8. Juli 2004 um, mit dem diese beschlossen hatte, dass aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes die Zugangskontrollen im Kleinen Spiel einheitlich und gleichzeitig in allen Ländern an die im Großen Spiel der Spielbanken angeglichen werden sollen.

Dazu sollen gemäß Abs. 3 künftig auch im Kleinen Spiel lückenlose Zugangskontrollen verbunden mit dem Abgleich der Besucherdaten mit der Sperrdatei erfolgen.

Zu Nr. 3 (§ 3 b)

Der Ausschluss gesperrter Spieler und die Durchsetzung des Teilnahmeverbots nach Abs. 1 erfüllen grundlegende Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz in Spielbanken (§ 20 GlüStV). Dem Teilnahmeverbot in Abs. 1 Satz 2 kommt dabei eine angesichts des Aufenthaltsverbots gem. § 3 a Abs. 2 klarstellende Bedeutung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. März 2006 die Möglichkeit der Selbstsperre als Maßnahme des Spielerschutzes gefordert. Nach § 8 GlüStV muss zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht ein übergreifendes Sperrsystem unterhalten werden. Es soll alle Spielersperrn enthalten und die Durchsetzung der Teilnahmeverbote nach § 20 Satz 1, § 21 Abs. 3 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 1 GlüStV durch einen Abgleich mit den Sperrdaten gewährleisten. Nach § 10 BremGlüG errichtet der in § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes genannte Veranstalter von Glücksspielen in der Freien Hansestadt Bremen gemeinsam mit der Spielbank die Sperrdatei und stellt den Datenaustausch mit ihr und den übrigen an dem Sperrsystem beteiligten Stellen sicher.

Abs. 2 regelt die Sachverhalte, die in Spielbanken zu Spielersperrn und damit zu einem Verbot führen, am Spielbetrieb in Spielbanken teilzunehmen. Dabei wird zwischen den Möglichkeiten der Selbst- und Fremdsperre (Spielsuchtsperre) sowie der Störersperre differenziert. Die Selbstsperre setzt die persönliche Anwesenheit des Spielers oder einen sonstigen Nachweis der Identität des Spielers voraus. Anträge auf Selbstsperre können seitens der Spielbank nicht abgelehnt werden.

Die Fremdsperre ist Ausdruck des in § 6 GlüStV angelegten Konzepts des aktiven Spielerschutzes. Sie geht, soweit sie von der Spielbank veranlasst wird, davon aus, dass dort beschäftigte Personal in der Wahrnehmung problematischen Spielverhaltens geschult ist und daraus im Interesse des Spielers Konsequenzen zieht. Zusätzlich zur Fremdsperre hat der Spieler die Möglichkeit, eine Selbstsperre zu beantragen. Die Spielbank sollte den Spieler dahingehend beraten, eine Selbstsperre zu beantragen,

da dies seine Autonomie eher als die Fremdsperre wahrt. Die für die Sperrung erforderlichen Daten werden nach § 23 Abs. 1 GlüStV gespeichert.

Gesperrte Spieler dürfen nicht in Kundenbindungsprogramme (z. B. Ehrenkarte) aufgenommen werden, vor der Sperre bereits gespeicherte Daten sind unverzüglich daraus zu entfernen.

Darüber hinaus kann die Spielbank nach Abs. 3 Personen vom Spiel ausschließen, die gegen die Hausordnung verstoßen (Störersperre). Die Störersperre ist ein Instrument, mit dem insbesondere dem Ziel dieses Gesetzes Rechnung getragen wird, die ordnungsgemäße Durchführung der Glücksspiele sicherzustellen (§ 1 Abs. 2 Nr. 4). Sie sind nicht Gegenstand des gemeinsamen Sperrsystems, weil die Störersperre ein anderes Ziel verfolgt als Selbst- bzw. Fremdsperre. Die Sätze 2 und 3 sollen gewährleisten, dass die Entscheidung der Spielbank hinreichend überprüft und dokumentiert wird.

Um die Aktualität der Sperrdateidaten sicherzustellen, wird die Spielbank nach Abs. 4 zur unverzüglichen Datenübermittlung verpflichtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Daten in der Regel innerhalb von 24 Stunden nach Erteilung, Vereinbarung, Änderung oder Aufhebung der Sperre übermittelt werden.

Abs. 5 stellt sicher, dass bei Fremdsperren die Rechte des Spielers gewahrt bleiben, indem er unverzüglich, jedenfalls vor Aufnahme in die gemeinsame Sperrdatei, anzuhören ist. Nur wenn der Spieler der Aufnahme in die Sperrdatei nicht zustimmt, sind die Meldungen Dritter durch geeignete Maßnahmen zu überprüfen. Insbesondere bei der Fremdsperre kommt dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ebenso wie dem Gebot der Verhältnismäßigkeit eine herausragende Bedeutung zu. Das Verfahren ist daher für den Betroffenen so transparent wie möglich zu gestalten, er ist frühzeitig einzubeziehen und über die beabsichtigten Maßnahmen zur Feststellung der Sperrnotwendigkeit zu informieren.

Abs. 6 Satz 1 trifft Regelungen zur Dauer der Spielersperren (Fremd- wie Selbstsperre). Diese beträgt entsprechend § 8 Abs. 3 Satz 1 GlüStV mindestens ein Jahr, kann jedoch je nach den Umständen, die zur Spielersperre geführt haben, auch deutlich darüber liegen. Die Entscheidung hierüber trifft der Veranstalter, der die Sperre anordnet. Im Fall der Selbstsperre hat er die vom Spieler genannte Dauer der Sperre zu berücksichtigen. Nach Satz 2 ist dem betroffenen Spieler die Sperre unverzüglich schriftlich mitzuteilen.

Abs. 7 regelt die Aufhebung der Sperre. Über diese entscheidet die Spielbank. Vor Ablauf der Sperrfrist ist eine Aufhebung der Spielersperre ausgeschlossen. Nach Ablauf der Frist hat der gesperrte Spieler einen Anspruch auf Löschung, wenn die Gründe, die zur Eintragung in die Sperrdatei geführt haben, nicht mehr gegeben sind.

Abs. 8 regelt die nach dem Datenschutzrecht verantwortliche Stelle.

Gemäß Abs. 9 erhalten gesperrte Spieler Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten.

Zu Nr. 3 (§ 3 c)

Die Vorschrift regelt die Übermittlung von Daten, die zur Erforschung der Glücksspielsucht benötigt werden.

Zu Nr. 3 (§ 3 d)

Diese Vorschrift regelt die Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen der Videoüberwachung gewonnen werden. Die Überwachung ist erforderlich und Praxis, jedoch fehlt hierfür in Bremen bisher abgesehen von den allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen eine spezialgesetzliche Regelung.

Zu Nr. 4 (§ 4)

Die Vorschrift entspricht der bisherigen Rechtslage, jedoch sind die Aufgaben und Kompetenzen der Aufsicht gegenüber der bisherigen detaillierter benannt.

Für die Steueraufsicht wird klargestellt, dass sich die Ausführungsbestimmungen auch auf die seit 2006 von der Spielbank zu entrichtende Umsatzsteuer beziehen können.

Zu Nr. 5 (§ 5)

Die Änderungen des Absatzes 2 sind wegen der seit 2006 von der Spielbank zu entrichtenden Umsatzsteuer erforderlich. Während vorher die Spielbankabgabe als Abgeltungssteuer verstanden wurde und sämtliche anderen Steuerarten ersetzte, kann diese Betrachtung nun nicht mehr aufrechterhalten werden. Ohne eine Anrechnung der Umsatzsteuer auf die Spielbankabgabe käme es zu einer rechtswidrigen Doppelbesteuerung. Dies wird durch die Änderung von § 5 Abs. 2 Satz 1 verhindert. Um die generelle Spielbankabgabe von 50 v. H. im Gesetz dennoch beibehalten zu können, ist es im Vorgriff auf die jeweilige Endabrechnung für den Verwaltungsvollzug erforderlich, die Abgabe bereits im Vorfeld zu senken. Da dies bisher im Wege eines Verwaltungsakts nur „für eine begrenzte Zeit“ möglich war, ist es notwendig, diese Worte im Gesetz zu streichen; dem dient die Änderung in § 5 Abs. 2 Satz 3.

Außerdem wird dabei die Absenkung in der Höhe flexibilisiert und die Möglichkeit zur Absenkung auf 25 v. H. geschaffen. Durch neu hinzugekommene Belastungen, z. B. der seit Kurzem eingetretenen Besteuerung des sog. „Pleinstücks“ sowie den aus den aus dem Glücksspielstaatsvertrag herrührenden Anforderungen, ist ein wirtschaftlicher Betrieb der Spielbank unter der bisherigen Abgabenbelastung nicht möglich. Ohne diese Maßnahme müsste mit der Illiquidität der Spielbank gerechnet werden. Die Änderung stellt sicher, dass dem Spielbankunternehmer situationsabhängig der Verbleib ausreichender Mittel gewährt werden kann, um den Spielbetrieb aufrechterhalten zu können.

Der erste Halbsatz des Absatzes 5 entspricht im Wesentlichen der bisherigen Rechtslage und ist im Übrigen klarstellende Folgeänderung aus der Änderung von § 5 Abs. 2. Die zugunsten der Stiftung Wohnliche Stadt neu eingefügte Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung räumt dem Senat zulasten des Landeshaushalts die Möglichkeit ein, Auswirkungen von Einnahmerückgängen zu kompensieren, die aus der Entwicklung der Spielbankabgabe einschließlich ihrer Minderung durch Anrechnung der gesetzlichen Umsatzsteuer resultieren. Die Verordnungsermächtigung steht daher in Zusammenhang mit der Regelung in § 5 Abs. 1 und erlaubt in der bestehenden Umbruchsituation des staatlichen Glücksspiels eine wirtschaftliche Absicherung der Stiftung.

Zu Nr. 6 (§ 9 Abs. 2)

Die Vorschrift hat ordnungsrechtliche Bedeutung und führt detaillierter als die bisherige Rechtslage beispielhaft mögliche Regelungsgegenstände der vom Senator für Inneres und Sport erlassenen Spielverordnung auf, etwa im Bereich des neuen Sperrsystem für gesperrte Spieler.

Zu Nr. 7 (§ 10 Abs. 2 Satz 3)

Es handelt sich um eine lediglich klarstellende Regelung, die aus der steuerrechtlichen Behandlung des sog. „Pleinstücks“ folgt. Die getrennte Erfassung dieser Zuwendung ist aus abrechnungstechnischen Gründen erforderlich.

Zu Nr. 8 (§ 11 a)

Das Widerspruchsverfahren wird ebenso wie im übrigen Glücksspielrecht abgeschafft.

Zu Nr. 9 (§ 12 Abs. 2)

Die Änderung dient der Anpassung der möglichen Höhe eines Bußgelds und verdeutlicht die ordnungsrechtliche Bedeutung der Einhaltung der spielbankrechtlichen Vorschriften.

Zu Nr. 10 (§ 12 a)

Die Vorschrift gewährleistet, dass bis Ende 2008 die nach altem Recht erteilten Verwaltungsakte an die zum 1. Januar 2008 in Kraft tretende Rechtslage angepasst werden.

#### **Artikel 4**

##### **Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes und benennt die Vorschriften, die außer Kraft treten..

**Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland  
(Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV)\*)**

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

**Erster Abschnitt**

**Allgemeine Vorschriften**

**§ 1**

**Ziele des Staatsvertrages**

Ziele des Staatsvertrages sind

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden.

**§ 2**

**Anwendungsbereich**

Die Länder regeln mit diesem Staatsvertrag die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen. Für Spielbanken gelten nur die §§ 1, 3 bis 8, 20 und 23.

\*) Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG Nr. L 204 S. 37), geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217 S. 18), sind beachtet worden.

### § 3

#### Begriffsbestimmungen

(1) Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Auch Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele.

(2) Ein öffentliches Glücksspiel liegt vor, wenn für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit besteht oder es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt.

(3) Ein Glücksspiel im Sinne des Absatzes 1, bei dem einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen, ist eine Lotterie. Die Vorschriften über Lotterien gelten auch, wenn anstelle von Geld Sachen oder andere geldwerte Vorteile gewonnen werden können (Auspielung).

(4) Veranstaltet und vermittelt wird ein Glücksspiel dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird.

(5) Annahmestellen und Lotterie-Einnehmer sind in die Vertriebsorganisation von Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 eingegliederte Vermittler.

(6) Gewerbliche Spielvermittlung betreibt, wer, ohne Annahmestelle oder Lotterieeinnehmer zu sein,

1. einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermittelt oder
2. Spielinteressenten zu Spielgemeinschaften zusammenführt und deren Spielbeteiligung dem Veranstalter – selbst oder über Dritte – vermittelt,

sofern dies jeweils in der Absicht geschieht, durch diese Tätigkeit nachhaltig Gewinn zu erzielen.

### § 4

#### Allgemeine Bestimmungen

(1) Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) ist verboten.

(2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 zuwiderläuft. Die Erlaubnis darf nicht für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele erteilt werden. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Rechtsanspruch.

(3) Das Veranstalten und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig. Die Veranstalter und die Vermittler haben sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind.

(4) Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.

### § 5

#### Werbung

(1) Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken.

(2) Werbung für öffentliches Glücksspiel darf nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen, insbesondere nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, anreizen oder ermuntern. Sie darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Die Werbung darf nicht irreführend sein und muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten.

(3) Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen (§§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten.

(4) Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist verboten.

## **§ 6**

### **Sozialkonzept**

Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln, ihr Personal zu schulen und die Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zu erfüllen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen.

## **§ 7**

### **Aufklärung**

(1) Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen haben über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.

(2) Lose, Spielscheine und Spielquittungen müssen Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten.

## **§ 8**

### **Spielersperre**

(1) Zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht sind die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter verpflichtet, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten.

(2) Die zur Teilnahme am Sperrsystem verpflichteten Veranstalter sperren Personen, die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).

(3) Die Sperre beträgt mindestens ein Jahr. Die Veranstalter teilen die Sperre dem betroffenen Spieler unverzüglich schriftlich mit.

(4) Die Veranstalter haben die in § 23 Abs. 1 genannten Daten in eine Sperrdatei einzutragen. Ein Eintrag ist auch zulässig, wenn nicht alle Daten erhoben werden können.

(5) Eine Aufhebung der Sperre ist frühestens nach einem Jahr und nur auf schriftlichen Antrag des Spielers möglich. Über diesen entscheidet der Veranstalter, der die Sperre verfügt hat.

## **Zweiter Abschnitt**

### **Aufgaben des Staates**

## **§ 9**

### **Glücksspielaufsicht**

(1) Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann insbesondere

1. jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die zur Prüfung im Rahmen des Satzes 1 erforderlich sind,

2. Anforderungen an die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und die Werbung hierfür sowie an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen,
3. die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen,
4. Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen und
5. Diensteanbietern im Sinne von § 3 Teledienstegesetz, soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten untersagen.

Sofern unerlaubtes Glücksspiel in mehreren Ländern veranstaltet oder vermittelt wird oder dafür in mehreren Ländern geworben wird, kann jedes betroffene Land die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen, auch mit Wirkung für das betroffene Land tätig zu werden.

(2) Widerspruch und Klage gegen diese Anordnungen haben keine aufschiebende Wirkung.

(3) Die Länder arbeiten bei der Glücksspielaufsicht zusammen. Sie stimmen die Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter ab.

(4) Die Erlaubnis wird von der zuständigen Behörde für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebietes erteilt. Sie ist widerruflich zu erteilen und zu befristen. Sie kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden. Die Erlaubnis ist weder übertragbar noch kann sie einem Anderen zur Ausübung überlassen werden.

(5) Die Erlaubnis zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter setzt voraus, dass

1. der Fachbeirat (§10 Abs. 1 Satz 2) zuvor die Auswirkungen des neuen Angebotes auf die Bevölkerung untersucht und bewertet hat und
2. der Veranstalter im Anschluss an die Einführung dieses Glücksspiels der Erlaubnisbehörde über die sozialen Auswirkungen des neuen Angebotes berichtet.

Neuen Glücksspielangeboten steht die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler gleich.

(6) Die Glücksspielaufsicht darf nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung der in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter zuständig ist.

## **§ 10**

### **Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes**

(1) Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt.

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

(3) Die Länder begrenzen die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1.

(4) Es ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird.

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

## § 11

### Suchtforschung

Die Länder stellen die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher.

### Dritter Abschnitt

### Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential

## § 12

### Erlaubnis

- (1) Die Erlaubnis gemäß § 4 Abs. 1 darf nur erteilt werden, wenn
1. der Veranstaltung keine Versagungsgründe nach § 13 entgegenstehen,
  2. die in §§ 14, 15 Abs. 1 und 2 und § 16 Abs. 3 genannten Voraussetzungen vorliegen,
  3. mit der Veranstaltung keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt werden, die über den mit dem Hinweis auf die Bereitstellung von Gewinnen verbundenen Werbeeffekt hinausgehen, und
  4. nicht zu erwarten ist, dass durch die Veranstaltung selbst oder durch die Verwirklichung des Veranstaltungszwecks oder die Verwendung des Reinertrages die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird oder die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten beeinträchtigt werden.

Satz 1 Nr. 3 gilt nicht für Lotterien in der Form des Gewinnsparens, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 20 vom Hundert als Losanteil für die Gewinnspartlotterie verwendet wird.

(2) In der Erlaubnis kann für Veranstaltungen, die traditionell in Verbindung mit dem Fernsehen präsentiert werden und bei denen vorrangig die gemeinnützige Verwendung der Reinerträge dargestellt wird, eine Befreiung vom Verbot der Fernsehwerbung (§ 5 Abs. 3) zugelassen werden. In der Erlaubnis ist auch zu entscheiden, inwieweit die Anforderungen der §§ 6 und 7 zu erfüllen sind.

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

## § 13

### Versagungsgründe

(1) Eine Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn die Veranstaltung § 4 Abs. 2 bis 4 widerspricht. Dies ist vor allem der Fall, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Veranstaltung der Lotterie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebotes, insbesondere im Hinblick auf die Zahl der bereits veranstalteten Glücksspiele oder deren Art oder Durchführung den Spieltrieb in besonderer Weise fördert.

(2) Eine Erlaubnis darf insbesondere nicht erteilt werden, wenn

1. der Spielplan vorsieht, dass
  - a) die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse öfter als zweimal wöchentlich erfolgt,
  - b) der Höchstgewinn einen Wert von 1 Million Euro übersteigt oder
  - c) Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot),oder
2. eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird.

## § 14

### Veranstalter

Eine Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Veranstalter

1. die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes erfüllt und
2. zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt und der Reinertrag zweckentsprechend verwendet wird.

Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für die von den in § 10 Abs. 2 genannten Veranstaltern und von der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Bayerisches Rotes Kreuz“ veranstalteten Lotterien und für Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens (§ 12 Abs. 1 Satz 2).

(2) Soll die Veranstaltung ganz oder überwiegend von einem Dritten durchgeführt werden, darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn nicht die Gefahr besteht, dass durch die Durchführung die Transparenz und Kontrollierbarkeit der Veranstaltung beeinträchtigt wird und der Dritte

1. die Anforderungen des Absatzes 1 Nr. 2 erfüllt und
2. hinsichtlich der Durchführung der Veranstaltung den Weisungen des Veranstalters unterliegt und keinen maßgeblichen rechtlichen oder tatsächlichen Einfluss auf den Veranstalter hat.

## § 15

### **Spielplan, Kalkulation und Durchführung der Veranstaltung**

(1) Nach dem Spielplan müssen der Reinertrag, die Gewinnsumme und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen; die Kosten der Veranstaltung sind so gering wie möglich zu halten. Reinertrag ist der Betrag, der sich aus der Summe der Entgelte nach Abzug von Kosten, Gewinnsumme und Steuern ergibt. Für den Reinertrag und die Gewinnsumme sollen im Spielplan jeweils mindestens 30 vom Hundert der Entgelte vorgesehen sein und es darf kein Grund zu der Annahme bestehen, dass diese Anteile nicht erreicht werden. Bei der Antragstellung ist eine Kalkulation vorzulegen, aus der sich die voraussichtlichen Kosten der Veranstaltung, die Gewinnsumme, die Steuern und der Reinertrag ergeben. Zeigt sich nach Erteilung der Erlaubnis, dass die kalkulierten Kosten voraussichtlich überschritten werden, ist dies der Erlaubnisbehörde unverzüglich anzuzeigen und eine neue Kalkulation vorzulegen.

(2) In den Kosten der Lotterie dürfen Kosten von Dritten im Sinne des § 14 Abs. 2 nach Art und Umfang nur insoweit berücksichtigt werden, als sie den Grundsätzen wirtschaftlicher Betriebsführung entsprechen. Die Vergütung des Dritten soll nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden.

(3) Der Veranstalter hat der zuständigen Behörde alle Unterlagen vorzulegen und alle Auskünfte zu erteilen, die zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Lotterie erforderlich sind. Insbesondere hat er eine Abrechnung vorzulegen, aus der sich die tatsächliche Höhe der Einnahmen, des Reinertrages, der Gewinnausschüttung und der Kosten der Veranstaltung ergibt.

(4) Die zuständige Behörde kann auf Kosten des Veranstalters einen staatlich anerkannten Wirtschaftsprüfer beauftragen oder dessen Beauftragung vom Veranstalter verlangen, damit ein Gutachten zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Planung oder Durchführung der Lotterie, insbesondere zur Angemessenheit der Kosten der Lotterie erstattet und der Behörde vorgelegt wird. Die Kosten des Gutachtens sind Kosten der Lotterie.

## § 16

### **Verwendung des Reinertrages**

(1) Der Reinertrag der Veranstaltung muss zeitnah für den in der Erlaubnis festgelegten Zweck verwendet werden.

(2) Will der Veranstalter den Reinertrag für einen anderen als den in der Erlaubnis festgelegten gemeinnützigen, kirchlichen oder mildtätigen Zweck verwenden oder kann der Verwendungszweck nicht oder nicht zeitnah verwirklicht werden, hat der Veranstalter dies der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen. Diese kann nach Anhörung des Veranstalters den Verwendungszweck neu festlegen.

(3) Ein angemessener Anteil des Reinertrages soll in dem Land verwendet werden, in dem die Lotterie veranstaltet wird.

## § 17

### Form und Inhalt der Erlaubnis

Die Erlaubnis wird schriftlich erteilt. In ihr sind insbesondere festzulegen

1. der Veranstalter sowie im Fall des § 14 Abs. 2 der Dritte,
2. Art, Ort oder Gebiet sowie Beginn und Dauer der Veranstaltung,
3. der Verwendungszweck des Reinertrages, die Art und Weise des Nachweises der Verwendung und der Zeitpunkt, zu dem der Nachweis zu erbringen ist,
4. der Spielplan und
5. die Vertriebsform.

## § 18

### Kleine Lotterien

Die Länder können von den Regelungen des Staatsvertrages für nicht länderübergreifend veranstaltete Lotterien abweichen, bei denen

1. die Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40.000 Euro nicht übersteigt,
2. der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und
3. der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen.

### Vierter Abschnitt

#### Gewerbliche Spielvermittlung

## § 19

#### Gewerbliche Spielvermittlung

Neben den §§ 4 bis 7 und unbeschadet sonstiger gesetzlicher Regelungen gelten für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers folgende Anforderungen:

1. Der gewerbliche Spielvermittler hat mindestens zwei Drittel der von den Spielern vereinnahmten Beträge für die Teilnahme am Spiel an den Veranstalter weiterzuleiten. Er hat die Spieler vor Vertragsabschluss in Textform klar und verständlich auf den für die Spielteilnahme an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hinzuweisen sowie ihnen unverzüglich nach Vermittlung des Spielauftrages den Veranstalter mitzuteilen.
2. Gewerbliche Spielvermittler und von ihnen oder den Spielinteressenten im Sinne des § 3 Abs. 6 beauftragte Dritte sind verpflichtet, bei jeder Spielteilnahme dem Veranstalter die Vermittlung offen zu legen.
3. Gewerbliche Spielvermittler sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass bei Vertragsabschluss ein zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuerberatenden Berufes befähigter Treuhänder mit der Verwahrung der Spielquittungen und der Geltendmachung des Gewinnanspruches gegenüber dem Veranstalter beauftragt wird. Dem Spielteilnehmer ist bei Vertragsabschluss ein Einsichtsrecht an den Spielquittungen, die in seinem Auftrag vermittelt worden sind, einzuräumen. Wird ein Gewinnanspruch vom Spielteilnehmer nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten beim Treuhänder geltend gemacht, so ist der Gewinnbetrag an den Veranstalter abzuführen.

### Fünfter Abschnitt

#### Besondere Vorschriften

## § 20

#### Spielbanken

Gespernte Spieler dürfen am Spielbetrieb in Spielbanken nicht teilnehmen. Die Durchsetzung des Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

## § 21

### **Sportwetten**

(1) Wetten können als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen (Sportwetten) erlaubt werden. In der Erlaubnis sind Art und Zuschnitt der Sportwetten im Einzelnen zu regeln.

(2) Die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten muss organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und personell getrennt sein von der Veranstaltung oder Organisation von Sportereignissen und dem Betrieb von Einrichtungen, in denen Sportveranstaltungen stattfinden. Die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten oder mit Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten ist nicht zulässig. Wetten während des laufenden Sportereignisses sowie über Telekommunikationsanlagen sind verboten.

(3) Gesperrte Spieler dürfen an Wetten nicht teilnehmen. Die Durchsetzung des Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

## § 22

### **Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential**

(1) Die Höhe planmäßiger Jackpots ist zur Erreichung der Ziele des § 1 in der Erlaubnis zu begrenzen; § 9 Abs. 3 Satz 2 ist anzuwenden.

(2) Gesperrte Spieler dürfen an Lotterien der in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, nicht teilnehmen. Die Durchsetzung dieses Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

## **Sechster Abschnitt**

### **Datenschutz**

## § 23

### **Sperrdatei, Datenverarbeitung**

(1) Mit der Sperrdatei werden die für eine Sperrung erforderlichen Daten verarbeitet und genutzt. Es dürfen folgende Daten gespeichert werden:

1. Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen,
2. Aliasnamen, verwendete Falschnamen,
3. Geburtsdatum,
4. Geburtsort,
5. Anschrift,
6. Lichtbilder,
7. Grund der Sperre,
8. Dauer der Sperre und
9. meldende Stelle.

Daneben dürfen die Dokumente, die zur Sperrung geführt haben, gespeichert werden.

(2) Die gespeicherten Daten sind im erforderlichen Umfang an die Stellen zu übermitteln, die Spielverbote zu überwachen haben. Die Datenübermittlung kann auch durch automatisierte Abrufverfahren erfolgen.

(3) Datenübermittlungen an öffentliche Stellen, insbesondere an Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, sind nach den gesetzlichen Vorschriften zulässig.

(4) Erteilte Auskünfte und Zugriffe im elektronischen System sind zu protokollieren.

(5) Die Daten sind sechs Jahre nach Ablauf der Sperre zu löschen. Es ist zulässig, die Löschung am Ende des sechsten Jahres vorzunehmen.

(6) Soweit in diesem Staatsvertrag nichts anderes bestimmt ist, sind die jeweiligen Vorschriften für den Schutz personenbezogener Daten anzuwenden, auch wenn die Daten nicht in Dateien verarbeitet oder genutzt werden.

## **Siebter Abschnitt**

### **Übergangs- und Schlussbestimmungen**

#### **§ 24**

##### **Regelungen der Länder**

Die Länder erlassen die zur Ausführung dieses Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen. Sie können weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen festlegen. In ihren Ausführungsgesetzen können sie auch vorsehen, dass Verstöße gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages mit Geldbuße oder Strafe geahndet werden.

#### **§ 25**

##### **Weitere Regelungen**

(1) Die bis zum 1. Januar 2007 erteilten Konzessionen, Genehmigungen und Erlaubnisse der Veranstalter im Sinne des § 10 Abs. 2 und die ihnen nach Landesrecht gleichstehenden Befugnisse gelten – soweit nicht im Bescheid eine kürzere Frist festgelegt ist – bis zum 31. Dezember 2008 als Erlaubnis mit der Maßgabe fort, dass die Regelungen dieses Staatsvertrages – abgesehen vom Erlaubniserfordernis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 – Anwendung finden. Die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 haben zum 1. Januar 2009 eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 einzuholen.

(2) Abs. 1 findet entsprechende Anwendung auf die Vermittler von erlaubten öffentlichen Glücksspielen (einschließlich der Lotterie-Einnehmer der Klassenlotterien und der gewerblichen Spielvermittler). Soweit Vermittler in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters eingegliedert sind, stellt der Veranstalter den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 für die für ihn tätigen Vermittler.

(3) Abweichend von § 10 Abs. 2 kann das Land Rheinland-Pfalz seine Aufgabe nach § 10 Abs. 1 durch ein betrautes Unternehmen wahrnehmen.

(4) Die zuständige Behörde kann eine Lotterie, die bei Inkrafttreten dieses Vertrages von mehreren Veranstaltern in allen Ländern durchgeführt wird und bei der der Reinertrag ausschließlich zur Erfüllung der in § 10 Abs. 4 genannten Zwecke verwandt wird, abweichend von § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 13 Abs. 2, § 14 Abs. 1 Nr. 1 und § 15 Abs. 1 Satz 3 erlauben.

(5) Der Reinertrag von Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens muss mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen. Der Reinertrag ist für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke zu verwenden. Erlaubnisse können allgemein erteilt werden.

(6) Die Länder können befristet auf ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages abweichend von § 4 Abs. 4 bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 vorliegen und folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler wird durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet; die Richtlinien der Kommission für Jugendschutz zur geschlossenen Benutzergruppe sind zu beachten.
2. Die Beachtung der in der Erlaubnis festzulegenden Einsatzgrenzen, die 1000 Euro pro Monat nicht überschreiten dürfen, und des Kreditverbots ist sichergestellt.
3. Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung und die Möglichkeit interaktiver Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe sind ausgeschlossen; davon kann regelmäßig bei Lotterien mit nicht mehr als zwei Gewinnentscheiden pro Woche ausgegangen werden.
4. Durch Lokalisierung nach dem Stand der Technik wird sichergestellt, dass nur Personen teilnehmen können, die sich im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhalten.
5. Ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept ist zu entwickeln und einzusetzen; seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren.

## § 26

### Verhältnis zu bestehenden Regelungen für die Klassenlotterien

(1) Soweit die Regelungen des Staatsvertrags zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen über eine Staatliche Klassenlotterie vom 26. Mai 1992 (SKL-Staatsvertrag) oder die Regelungen für die Nordwestdeutsche Klassenlotterie in der Vereinbarung der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Freie und Hansestadt Hamburg, Freie Hansestadt Bremen, Saarland, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zum gemeinsamen Betrieb einer staatlichen Klassenlotterie vom 23. Dezember 1992 (NKL-Ländervereinbarung) im Widerspruch zu Regelungen dieses Staatsvertrags stehen, sind die Regelungen dieses Staatsvertrags vorrangig anzuwenden.

(2) Eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 wird den Klassenlotterien abweichend von Art. 4 des SKL-Staatsvertrags und abweichend von Art. 2 der NKL-Ländervereinbarung von den nach diesem Staatsvertrag zuständigen Behörden erteilt.

## § 27

### Evaluierung

Die Auswirkungen dieses Staatsvertrages sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirats zu evaluieren. Das Ergebnis ist drei Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages vorzulegen.

## § 28

### Befristung, Fortgelten

(1) Dieser Staatsvertrag tritt mit Ablauf des vierten Jahres nach seinem Inkrafttreten außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation (§ 27) bis Ende des vierten Jahres mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages beschließt. In diesem Fall gilt der Staatsvertrag unter den Ländern fort, die dem Beschluss zugestimmt haben.

(2) Der Staatsvertrag kann von jedem der Länder, in denen er fortgilt, zum Schluss eines Kalenderjahres gekündigt werden. Die Kündigung ist schriftlich gegenüber dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu erklären. Die Kündigung eines Landes lässt das zwischen den übrigen Ländern bestehende Vertragsverhältnis unberührt, jedoch kann jedes der übrigen Länder das Vertragsverhältnis binnen einer Frist von drei Monaten nach Eingang der Benachrichtigung über die gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz erfolgte Kündigungserklärung zum selben Zeitpunkt kündigen.

## § 29

### Inkrafttreten

(1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2008 in Kraft. Sind bis zum 31. Dezember 2007 nicht mindestens 13 Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.

(2) Mit Inkrafttreten dieses Staatsvertrages tritt der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 18. Dezember 2003/13. Februar 2004 außer Kraft.

Für das Land Baden-Württemberg:

Stuttgart, den 31. Juli 2007

G. Oettinger

Für den Freistaat Bayern:

München, den 7. Mai 2007

Edmund Stoiber

Für das Land Berlin:

Berlin, den 19. März 2007

Klaus Wowereit

Für das Land Brandenburg:

Potsdam, den 23. Februar 2007

M. Platzeck

Für die Freie Hansestadt Bremen:

Bremen, den 9. Mai 2007

Jens Böhrnsen

Für die Freie und Hansestadt Hamburg: Hamburg, den 4. Mai 2007	Ole v. Beust
Für das Land Hessen: Wiesbaden, den 26. April 2007	R. Koch
Für das Land Mecklenburg-Vorpommern: Schwerin, den 31. Januar 2007	H. Ringstorff
Für das Land Niedersachsen: Hannover, den 25. April 2007	Christian Wulff
Für das Land Nordrhein-Westfalen: Düsseldorf, den 22. Mai 2007	Rüttgers
Für das Land Rheinland-Pfalz: Mainz, den 8. Mai 2007	Kurt Beck
Für das Saarland: Saarbrücken, den 30. Januar 2007	Peter Müller
Für den Freistaat Sachsen: Dresden, den 9. Mai 2007	Georg Milbradt
Für das Land Sachsen-Anhalt: Magdeburg, den 8. Mai 2007	Böhmer
Für das Land Schleswig-Holstein: Kiel, den 20. Juli 2007	Peter Harry Carstensen
Für den Freistaat Thüringen: Erfurt, den 20. April 2007	Dieter Althaus

## **Anhang „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“**

Zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht gelten die folgenden Richtlinien:

1. Die Veranstalter
  - a) benennen Beauftragte für die Entwicklung von Sozialkonzepten,
  - b) erheben Daten über die Auswirkungen der von ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht und berichten hierüber sowie über den Erfolg der von ihnen zum Spielerschutz getroffenen Maßnahmen alle zwei Jahre den Glücksspielaufsichtsbehörden,
  - c) schulen das für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, wie z. B. dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz,
  - d) schließen das in den Annahmestellen beschäftigte Personal vom dort angebotenen Glücksspiel aus,
  - e) ermöglichen es den Spielern, ihre Gefährdung einzuschätzen, und
  - f) richten eine Telefonberatung mit einer bundesweit einheitlichen Telefonnummer ein.
2. Eine Information über Höchstgewinne ist mit der Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust zu verbinden.
3. Die Vergütung der leitenden Angestellten von Glücksspielveranstaltern darf nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden.

**Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland  
(Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV)**

**Erläuterungen**

**A. Allgemeines**

**I. Ausgangslage**

1. Lotteriestaatsvertrag

Die Länder haben im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, der am 1. Juli 2004 in Kraft getreten ist, die Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von Glücksspielen und die Zulassung und Durchführung von Lotterien vereinheitlicht. Der Staatsvertrag geht von der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Länder aus, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern. Ohne einschränkende Regelungen wäre eine unkontrollierte Entwicklung des Glücksspiels zu befürchten, weil sich der Spieltrieb leicht zu wirtschaftlichen Zwecken ausnutzen lässt. Dem sei im Hinblick auf die möglichen nachteiligen Folgen für die psychische (Spielsucht) und wirtschaftliche Situation der Spieler, aber auch wegen der gesellschaftlichen Begleiterscheinungen (Therapien, staatliche Suchtprävention sowie Begleit- und Beschaffungsdelikte) entgegenzuwirken.

Glücksspiele wiesen unterschiedliche Gefährdungspotentiale auf. Da das Suchtverhalten von Glücksspielern vor allem dadurch bestimmt wird, dass in kurzen Zeitabständen intensive Spannungserlebnisse realisierbar sind oder ein Abtauchen aus der Alltagsrealität gefördert wird, sei vor allem Glücksspielen mit raschen Gewinnabfolgen, wie zum Beispiel Roulette, ein höheres Suchtpotential zu eigen als langsamen Spielen. Besondere Spielanreize bürden auch solche Spiele, bei denen Wissen oder Können den Spielerfolg vermeintlich beeinflusst (zum Beispiel Sportwetten). Auch Lotterien hätten ein nicht unerhebliches Gefährdungspotential und könnten den Wunsch nach gefährlicheren Glücksspielarten wecken. Lotterien hätten je nach Art der Veranstaltung unterschiedliche Auswirkungen auf den Spieltrieb des Menschen. So seien die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf die Spielsucht und die wirtschaftliche Situation des Spielers bei einer Internetlotterie oder einer Lotterie mit Jackpot weitaus größer, als bei einer monatlich stattfindenden Lotterie mit einem relativ geringen Gewinn (so die Erläuterungen zum Staatsvertrag, A. II.).

Davon ausgehend differenziert der Staatsvertrag danach, welche Gefährdungspotentiale das jeweilige Glücksspiel aufweist. Glücksspiele mit einem besonderen Gefährdungspotential (zum Beispiel Jackpotlotterien und bestimmte Wetten) werden den in § 5 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorbehalten. Denn bei diesen verfügen die Länder ergänzend zu den Möglichkeiten der Lottereaufsicht über weitergehende Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten, mit denen den Zielen des Staatsvertrages wirksam Rechnung getragen werden kann.

2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 – (NJW 2006, S. 1261 ff.) grundsätzlich geklärt, welche Anforderungen das Grundrecht der Berufsfreiheit an die Errichtung eines staatlichen Sportwettmonopols stellt und inwieweit die damit einhergehenden Beschränkungen gerechtfertigt sein können. Die derzeitige Ausgestaltung des staatlichen Sportwettmonopols sei als mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar anzusehen. Insbesondere fehle es an Regelungen, die eine konsequente und aktive Ausrichtung des Sportwettangebots am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wertsucht materiell und strukturell gewährleisten. Dieses Regelungsdefizit werde auch durch den von sämtlichen Ländern ratifizierten Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland nicht ausgeglichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 1264 ff.).

Diese Beurteilung der Rechtslage gilt nicht nur für Bayern, sondern ebenso für die anderen Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in den Beschlüssen der 2. Kammer des Ersten Senats vom 4. Juli 2006 – 1 BvR 138/05 – und vom 2. August 2006 – 1 BvR 2677/04 – für Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ausdrücklich festgestellt. Daher sind grundsätzlich alle Länder gehalten, den Bereich der Sportwetten

nach Maßgabe der Gründe des Urteils vom 28. März 2006 neu zu regeln und einen verfassungsmäßigen Zustand entweder durch eine konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtete Ausgestaltung des Sportwettmonopols oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Sportwettangebote durch private Wettunternehmen herzustellen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 1267).

In der Sache hat das Bundesverfassungsgericht die Einschätzung der Länder bestätigt, dass die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols ein geeignetes Mittel ist, die mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu bekämpfen. Dies gilt auch für die Annahme, dass eine Marktöffnung aufgrund des dann entstehenden Wettbewerbs zu einer erheblichen Ausweitung von Wettangeboten und diese Ausweitung auch zu einer Zunahme von problematischem und suchtbeeinflusstem Verhalten führen würde (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 1264).

### 3. Auftrag und Verfahren

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil vom 28. März 2006 dem Gesetzgeber bis Ende 2007 Zeit für eine Neuordnung des Sportwettenrechts gegeben. Die Regierungschefs der Länder haben daraufhin am 22. Juni 2006 beschlossen, einen neuen Lotteriestaatsvertrag zu erarbeiten, der die Veranstaltung von Sportwetten im Rahmen des staatlichen Monopols entsprechend den Anforderungen der Sportwett-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts regelt. Dabei sei auch zu prüfen, ob und inwieweit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts auch für den Lotteriebereich Rechnung zu tragen ist.

Die Länder haben bereits im Juli 2006 Suchtexperten um eine erste Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts gebeten; deren Positionen sind in der Anlage in Stichpunkten tabellarisch zusammengefasst. Inwieweit den Forderungen der Suchtexperten Rechnung getragen wird, ergibt sich aus dem Text des Staatsvertrages und den jeweiligen Erläuterungen. Entsprechend dem Auftrag der Regierungschefs der Länder vom 19. Oktober 2006 ist zu dem Entwurf des Staatsvertrages eine breit angelegte Anhörung der Verbände und sonstigen Stellen durchgeführt worden. Deren Ergebnisse sind den Regierungschefs der Länder bei ihrer Sitzung am 13. Dezember 2006 vorgelegt worden. Auf die Ergebnisse der Anhörung wird, soweit erforderlich oder angebracht, in den Erläuterungen hingewiesen.

## II. Lösung

### 1. Fortentwicklung des Lotteriestaatsvertrages

An den Kernzielen, die seit langem die Glücksspielgesetzgebung der Länder leiten und die im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland ihren Niederschlag gefunden haben, soll festgehalten werden. Eine Politik der strikten Regulierung des Glücksspiels, wie sie bisher stets verfolgt worden ist, ist zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit notwendig und geeignet.

Die im Auftrag der EU-Kommission erstellte Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung zum Glücksspielmarkt in der EU vom April 2006 belegt eindrucksvoll den Erfolg dieser Politik der strikten Regulierung und Kanalisierung des Glücksspiels. Danach ist das Lotterie- und Glücksspielangebot in Deutschland bei einer langfristigen Betrachtung über 25 Jahre in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht gewachsen, sondern stabil geblieben (S. 1117 f.). Diese begrenzte Entwicklung wird in der Studie auch noch auf die traditionell hohe Abgabenbelastung von Erträgen aus dem Glücksspiel in Deutschland zurückgeführt.

Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sollen die bereits bisher verfolgten Ziele des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit in den materiellen und formellen Regelungen konsequent ausgestaltet werden. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die Neuregelung tatsächlich durchgesetzt und mit vernünftigen Aufwand vollzogen werden kann. Spieler müssen vor Glücksspielsucht und ihren Folgen geschützt werden; dabei muss ein Schwerpunkt auf den Jugendschutz gelegt werden, weil Jugendliche gerade bei Sportwetten Zielgruppe sind und damit das ohnehin große Gefährdungspotential noch verstärkt wird. Zum anderen muss der Schutz der Allgemeinheit vor kriminellen Strukturen im und um das Glücksspiel gewährleistet werden.

Notwendig sind effektive Regeln

- zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht,
- zur Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots,
- zum Jugend- und zum Spielerschutz sowie
- zur Sicherstellung fairen Spiels und zum Schutz vor Kriminalität.

## 2. Kernziele des neuen Staatsvertrages

### 2.1 Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht

Erstes und wichtigstes Ziel ist die Vermeidung und die Bekämpfung der Glücksspiel- und Wettsucht. Mit den Regelungen zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren kommen die Länder der staatlichen Pflicht zum Schutz der Gesundheit der Bürger nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach. Sie verfolgen damit ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (vgl. EuGH, Urteil vom 6. November 2003 – C-243/01 – Gambelli u. a., Slg. 2003, I-13076, Rn. 67 m. w. N.; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 1263).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Urteil vom 28. März 2006 ausführlich mit dem Stand der Forschung auseinandergesetzt. Danach steht fest, dass Glücksspiele und Wetten zu krankhaftem Suchtverhalten führen können (vgl. allgemein Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, Jahrbuch Sucht 2005, S. 83 <91 ff.>; Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212). Wie bereits in den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag dargelegt, haben unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotential. Bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten spielen nach derzeitigem Erkenntnisstand an Automaten, die nach dem gewerblichen Spielrecht betrieben werden dürfen. An zweiter Stelle in der Statistik folgen Casino-Spiele. Alle anderen Glücksspielformen tragen gegenwärtig deutlich weniger zu problematischem und pathologischem Spielverhalten bei (vgl. Hayer/Meyer, Die Prävention problematischen Spielverhaltens, Journal of Public Health 2004, S. 293 <296>).

Speziell zu Sportwetten mit festen Gewinnquoten hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein abschließendes Urteil über das Suchtpotential derzeit noch nicht möglich ist. Erste Untersuchungen und internationale Erfahrungen sprächen dafür, dass die Gefährlichkeit zwar geringer sei als bei den so genannten „harten“ Casino-Glücksspielen, aber durchaus vorhanden sei (vgl. Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 <218>). Wie sich das Suchtpotential im Hinblick auf Sportwetten entwickeln würde, wenn diese in erheblich ausgeweitetem Maße praktiziert würden, sei nicht absehbar. Auch wenn Sportwetten für die große Mehrheit der Spieler reinen Erholungs- und Unterhaltungscharakter haben dürften (vgl. Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 <218>; Schmidt/Kähnert, Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen – Verbreitung und Prävention, Abschlussbericht vom August 2003, S. 166), dürfe der Gesetzgeber auch bei Sportwetten mit festen Gewinnquoten schon aufgrund des gegenwärtigen Erkenntnisstandes mit einem nicht unerheblichen Suchtpotential rechnen und dies mit dem Ziel der Abwehr einer höchstwahrscheinlichen Gefahr zum Anlass für Prävention nehmen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Jugendschutz. Diese verfassungsgerichtliche Beurteilung deckt sich mit den Einschätzungen, die die Länder bei Abschluss des Lotteriestaatsvertrags der Unterscheidung von Glücksspielen mit besonderem Gefährdungspotential (wie Jackpotlotterien oder bestimmten Wetten) und Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential zugrunde gelegt haben. Sie wird auch durch die Suchtexperten bestätigt, die im Juli 2006 um eine erste Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts gebeten worden sind; die Positionen der Suchtexperten sind in beigefügter Übersicht tabellarisch zusammengefasst.

Aus diesem Befund werden im neuen Staatsvertrag folgende Konsequenzen gezogen:

Die zur Vermeidung von Glücksspielsucht notwendigen Schranken für die Veranstaltung, die Vermarktung und den Vertrieb von Glücksspielangeboten sollen allgemein für staatliche wie für private Veranstalter gelten; Abstriche von diesem Schutzniveau werden nur für Glücksspiele mit geringerem Gefährdungspotential zugelassen. Damit wird auch dem Hinweis der Spielsuchtextperten vor dem Bundesverfassungsgericht Rechnung getragen, dass ein erweitertes Glücksspielangebot nach eindeutigen Erkenntnissen der epidemiologischen Forschung untrennbar mit einer Ausweitung

von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten verbunden ist, unabhängig davon, ob Glücksspiele in öffentlicher oder in gewerblicher Regie veranstaltet werden. Mehrere in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegte Studien zur nationalen und internationalen Forschungsliteratur und Äußerungen von Suchtexperten bestätigen die These, dass sowohl die Teilhabe als auch die Häufigkeit des Spielens in Zusammenhang mit der Vielfältigkeit des vorzufindenden Angebotes an Glücksspielen stehen (Bremer Institut für Drogenforschung – BISDRO; Scottish Executive, Research on Social Impacts of Gambling; Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Berlin (ISFB), Charité – Universitätsmedizin Berlin).

Aufgenommen werden folgende neue Verbote:

- Das Glücksspiel im Internet soll verboten werden, weil es nach Feststellung des Bundesverfassungsgerichts und nach Aussage der Suchtexperten in besonderem Maße suchtgefährdend ist und eine Begrenzung des Glücksspiels bei Internetangeboten nicht zu erreichen ist. Das klare Verbot wird die Durchsetzung bei allen Beteiligten (vor allem Banken und Providern) erleichtern.
- Die Fernsehwerbung wird verboten, weil Werbung in diesem Medium die größte Breitenwirkung erzielt und häufig besonders auf Jugendliche und andere gefährdete Gruppen ausgerichtet ist (so auch die Literaturstudie von BISDRO). Die Werbung im Internet wird verboten, weil hier neben die Breitenwirkung und die Zielgruppenorientierung als zusätzliches Gefahrenelement der sofortige Übergang zur Teilnahme am Spiel tritt, der im Internet stets möglich ist. Mit diesen Werbeverböten wird nachvollzogen, was im Bereich der Tabakwerbung bereits europaweit geltendes Recht ist.

Ein unabhängiger Fachbeirat, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt, soll deren Sachverstand einbringen. Neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten Veranstalter dürfen – wenn überhaupt – nur nach Untersuchung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat erlaubt werden; das Gleiche gilt für die Vermittlung dieser Angebote. Zudem wird eine Verpflichtung der Länder aufgenommen, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicherzustellen.

## 2.2 Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots

Dieses Ziel soll auf zwei Wegen verfolgt und erreicht werden:

- Einerseits soll das bestehende Monopol bei Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential erhalten bleiben. Die Länder gehen dabei davon aus, dass die Suchtgefahren mit Hilfe eines auf die Bekämpfung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichteten Monopols mit staatlich verantwortetem Angebot effektiver beherrscht werden können als im Wege einer Kontrolle privater Veranstalter. Das Monopol bei der Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential ermöglicht es auch, die zur Suchtprävention notwendigen Begrenzungen des Angebots an Glücksspielen wirksam vorzunehmen. Diese Begrenzung des Angebots ist zur Vermeidung von Glücksspielsucht unabdingbar. Denn ein erweitertes Glücksspielangebot ist untrennbar mit einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten verbunden (s. o. 2.1). Dagegen ist bei der Vermittlung dieses staatlich verantworteten Glücksspielangebots ein Monopol nicht normiert. Vielmehr wird die Vermittlung – sei sie privat oder staatlich verantwortet – ihrerseits an die allgemein geltenden Vorschriften zu Werbung, Sozialkonzept, Aufklärung und über den Erlaubnisvorbehalt an die Ziele des Staatsvertrages (insbesondere gemäß § 1 Nr. 1 und 2) gebunden.
- Andererseits wird ein umfassendes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufgenommen. Jede Veranstaltung oder Vermittlung öffentlicher Glücksspiele bedarf danach der Erlaubnis des jeweiligen Landes; die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele ohne diese Erlaubnis ist verboten. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Anspruch; die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Veranstaltung oder Vermittlung eines Glücksspiels den in § 1 festgelegten Zielen des Staatsvertrages zuwiderläuft.

## 2.3 Jugend- und Spielerschutz

Das strikte Verbot der Teilnahme Minderjähriger an öffentlichen Glücksspielen wird fortgeführt. Das Verbot muss gegenüber den Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen, insbesondere auch von Sportwetten, konsequent durchgesetzt werden; Ver-

stöße müssen mit Sanktionen, ggf. auch dem Widerruf erteilter Erlaubnisse geahndet werden. Denn die Suchtexperten haben vor dem Bundesverfassungsgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass gerade unter Jugendlichen eine Hinwendung zu Wetten mit festen Gewinnquoten auffällig und eine Ausprägung problematischen Spielverhaltens bereits im Alter zwischen 13 und 19 Jahren erkennbar ist.

Zum Schutz des Spielers werden Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Dazu haben sie Sozialkonzepte aufzustellen, ihr Personal zu schulen und die Spieler über die Risiken des Spiels und Hilfemöglichkeiten aufzuklären.

Vor allem aber soll ein übergreifendes Sperrsystem geschaffen werden, das Spielsüchtige oder erkennbar Spielsuchtgefährdete wirksam von der Teilnahme am Spiel ausschließt. Neben den Spielbanken sollen die Sperren auch bei Sportwetten und Lotterien in rascher Zeitfolge (tägliche Lotterien wie Keno, Minuten-Lotterien wie Quicky) durchgesetzt werden. Dazu werden die in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter verpflichtet, sich dem bestehenden Sperrsystem der Spielbanken anzuschließen. Damit wird eine Kernforderung der Suchtexperten erfüllt.

#### 2.4 Sicherstellung fairen Spiels und Schutz vor Kriminalität

Zur Durchsetzung sämtlicher Anforderungen und zur wirksamen Bekämpfung illegalen Glücksspiels wird eine starke Glücksspielaufsicht geschaffen, die entsprechend der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nicht beim Finanzministerium ressortieren darf. Die Länder verpflichten sich zur Zusammenarbeit bei der Glücksspielaufsicht; die Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter werden zwischen den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder abgestimmt.

### 3. Einheitlicher Rahmen für alle Glücksspiele

Die Neuregelung bezieht in Fortentwicklung des Lotteriestaatsvertrags neben den Sportwetten in vollem Umfang auch die staatlichen und privaten Lotterien ein; auch hier ist eine Anpassung an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 28. März 2006 – bei Abstufungen im Detail – notwendig. Zusätzlich werden entsprechend den Empfehlungen der Spielsuchtexperten auch für die Spielbanken die notwendig ländereinheitlich zu treffenden und zu vollziehenden Vorschriften zum Spielerschutz, insbesondere zu den Spielersperren, in dem Staatsvertrag mit geregelt.

In den Staatsvertrag können – entgegen den fachlichen Vorschlägen der Suchtexperten – keine Anforderungen an das gewerbliche Spiel in Spielhallen aufgenommen werden. Hier sind die Länder an einer Regelung durch die abschließende Normierung des Bundes in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung gehindert; die in der Föderalismusreform übertragene Zuständigkeit für die Spielhallen umfasst nur die (räumlich radizierte) Spielhallenerlaubnis in § 33 i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33 c bis g GewO. Die Länder haben zwar bereits bei der Novelle der Spielverordnung (SpielV – i. d. F. der Bek. vom 27. Januar 2006, BGBl. I S. 280) wesentliche Forderungen zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit durchgesetzt; so geht das Verbot der unter Spielerschutzaspekten besonders problematischen Fun Games in § 6 a SpielV auf Forderungen der Länder zurück, weil diese Geräte, von denen in Deutschland bis 2005 rund 80.000 nominell als Unterhaltungsspielgeräte aufgestellt worden waren, faktisch unter Verstoß gegen sämtliche Höchstgewinn- und Verlustgrenzen der Spielverordnung als Glücksspielautomaten betrieben wurden. Darüber hinaus ist auf Forderung des Bundesrates das Verbot von Jackpotsystemen und sonstigen Gewinnchancen und Vergünstigungen in § 9 Abs. 2 SpielV aufgenommen und die von der Bundesregierung vorgesehene Erweiterung der Zahl der in einer Spielhalle zulässigen Geldspielgeräte deutlich zurückgenommen worden (BR-Drucks. 655/05 [Beschluss]). Die Länder gehen jedoch davon aus, dass der Bund aus den Feststellungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 für das gewerbliche Spiel in Spielhallen und Gaststätten die Konsequenzen zieht und in gleicher Weise wie der vorliegende Staatsvertrag die notwendigen Bedingungen zum Schutz der Spieler und zur Vermeidung und Bekämpfung der Spielsucht sicherstellt.

### III. Alternativen

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Neuordnung des Sportwettenrechts auch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Sportwettangebote

durch private Wettunternehmen zugelassen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 1267). Diese Alternative ist aus ordnungs- und gesellschaftspolitischen Gründen – jedenfalls unter den gegenwärtig gegebenen Umständen – abzulehnen:

- Eine Zulassung privater Wettunternehmen in einem derartigen „Glücksspielmarkt“ würde zu einer enormen Expansion des Angebots führen. Dies zeigen die Prognosen interessierter Kreise wie die Feststellungen der Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels. Bei der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages wurde diese Befürchtung erneut bestätigt. So wurden von den Buchmacherverbänden Prognosen vorgelegt, denen zufolge bei Aufgabe der strikten Regulierung bis 2010 ein Umsatz privater Wettvermittler allein in Wetshops und durch Wett-Terminals von ca. 5,2 Mrd. € erwartet werde. Dies entspräche einer Verzehnfachung der gegenwärtig in Annahmestellen getätigten Umsätze.
- Mit dem „Glücksspielmarkt“ würde im gleichen Maß die Zahl der suchtkranken und suchtgefährdeten Glücksspieler steigen. Zugleich wäre mit einem Anstieg der Begleit- und Beschaffungskriminalität zu rechnen.
- Eine Dämpfung dieses Angebotes wäre auch nicht durch die in Deutschland traditionell hohe Abgabenbelastung (s. o. II. 1.) zu erreichen, weil angesichts des Steuerwettbewerbs in der EU (mit Abgabensätzen bis weit unter 0,5 %) ein Ausweichen der privaten Unternehmen zu erwarten wäre, dem aus europa- und verfassungsrechtlichen Gründen im nationalen Recht nicht begegnet werden könnte.

Die Kernziele des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit wären damit nicht wirksam zu erreichen.

## **B. Zu den einzelnen Bestimmungen**

### **Zum Ersten Abschnitt**

Die Vorschriften dieses Abschnitts setzen in Bezug auf die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht, die Schaffung der Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung sowie die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes einen einheitlichen Rahmen. Zwar ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 allein zu Sportwetten ergangen, die dort festgelegten Anforderungen an die ordnungrechtliche Ausgestaltung des Glücksspielrechts sind jedoch auf andere Formen von Glücksspielen übertragbar. Ziel der Vorschriften des ersten Abschnitts ist es daher, das Angebot sowohl des staatlichen als auch des privaten Glücksspiels von Maßnahmen der Prävention abhängig zu machen, die sich bundesweit auf alle Formen des Glücksspiels erstrecken.

Zu § 1 (Ziele des Staatsvertrages)

Durch die neue Strukturierung der Vorschrift wird deutlich, dass wichtigstes Ziel des Staatsvertrages die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht ist. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Länder angehalten, die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.

Insoweit umfassen die unter Nr. 1 aufgeführten Ziele als Oberbegriffe die in den folgenden Ziffern beschriebenen weiteren Anliegen. Eine wirksame Suchtbekämpfung erfordert u. a. die Begrenzung des Glücksspielangebotes und die Verhinderung des Ausweichens auf nicht erlaubte Glücksspiele (so Nr. 2). Ein unbegrenztes Angebot würde demgegenüber zu einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten führen; eine Eindämmung der Glücksspiel- und Wettsucht ließe sich damit nicht erreichen (s. o. bei A. II. 2.1 und 2.2).

Die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes in Nr. 3 ist ebenfalls ein wesentliches Element der Suchtbekämpfung. Gerade unter Jugendlichen ist nach Auskunft von Suchtexperten eine Ausprägung problematischen Spielverhaltens bereits im Alter ab 13 Jahren erkennbar.

Nr. 4 bezieht sich auf kriminelle Aktivitäten, die in Verbindung mit dem Glücksspielbereich auftreten können. Die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen gewährleistet Schutz vor betrügerischen Aktivitäten während des Glücksspiels. Darüber hinaus wird die Kriminalität im Umfeld des Glücksspielbereichs in den Blick genommen; auch hier sollen Gefahren für die Bevölkerung durch Abwehr der mit Glücks-

spielen verbunden Folge- und Begleitkriminalität vermieden werden. Die Schaffung einer Glücksspielaufsicht in § 9 des Staatsvertrages mit entsprechenden umfangreichen Befugnissen gewährleistet die Erreichung dieses Ziels.

#### Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Aus der systematischen Stellung der Vorschrift folgt, dass die Länder die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Glücksspiel unter dem Aspekt der Suchtvermeidung und -bekämpfung regeln. Satz 1 erweitert den Anwendungsbereich des Staatsvertrages, der bislang auf die „gewerbliche“ Spielvermittlung beschränkt war, auf jede Form der Vermittlung. Satz 2 bezieht Spielbanken in den Anwendungsbereich des Staatsvertrages ein, weil Casinospiele in Spielbanken zu den Glücksspielen mit dem höchsten Suchtpotential zählen. Sie können daher von dem mit diesem Staatsvertrag verfolgten Ziel, bundesweit einheitliche Maßstäbe zur Verhinderung der Glücksspielsucht zu setzen, nicht ausgenommen werden. Eine vollständige Regelung des Spielbankenrechts ist angesichts der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern nicht beabsichtigt.

Daher gelten für Spielbanken nur die an dieser Stelle ausdrücklich genannten Vorschriften. Danach sind die Allgemeinen Bestimmungen (§§ 1, 3 und 4), die Vorschriften zur Werbung (§ 5), über Sozialkonzepte (§ 6), die Verpflichtung zur Aufklärung (§ 7) und zur Spielersperre (§§ 8, 20 und 23) auf Spielbanken anzuwenden.

#### Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Die geltenden Bestimmungen in den Absätzen 1 bis 3 werden unverändert übernommen. Der Staatsvertrag erfasst nur Glücksspiele, also solche Spiele, bei denen die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Nicht erfasst werden reine Geschicklichkeitsspiele, bei denen Wissen und Können des Spielers für den Spielausgang entscheidend sind. Beim Zusammentreffen beider Elemente ist durch eine wertende Gesamtbetrachtung festzustellen, welches Element (Zufall oder Geschicklichkeit) überwiegt. Das gilt auch bei sog. Telefongewinnspielen in Fernsehen und Hörfunk, bei denen zunächst ein Zufallsgenerator über die Weiterleitung der Anrufe in das Studio entscheidet; notwendig ist auch hier eine Gesamtbetrachtung des Spiels und der ggf. enthaltenen Wissens- und Geschicklichkeitselemente. Ein Glücksspiel liegt im Übrigen nicht vor, wenn ein Entgelt nicht verlangt wird. Ein solches Verlangen ist nicht gegeben, wenn neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit (z. B. via Mehrwertdienst) eine gleichwertige, praktikable und unentgeltliche Alternative – z. B. durch Postkarte, E-Mail oder via Internet – zur Teilnahme an demselben Spiel angeboten wird. Der Schwerpunkt bei der Regulierung der sog. Telefongewinnspiele muss deshalb im Verbraucherschutz liegen, wo das Problem in seiner Gesamtheit – unbeeinträchtigt von den Grenzen einer glücksspielrechtlichen Betrachtung – gelöst werden kann.

In Absatz 1 wird ein Satz 3 angefügt, der klarstellt, dass auch Wetten auf den Eintritt oder den Ausgang eines zukünftigen Ereignisses Glücksspiele sind. Zwar zählen Wetten nach überwiegender Rechtsansicht bereits aufgrund der Definition von Absatz 1 Satz 1 und 2 zu Glücksspielen. Eine weitergehende Klarstellung erscheint jedoch geboten, weil es zu dieser Frage in Literatur und Rechtsprechung trotz höchstrichterlichen Entscheidungen, die die Einordnung von Wetten als Glücksspiel bestätigen, nach wie vor vereinzelte Stimmen gibt, die Wetten unter die Geschicklichkeitsspiele subsumieren, weil vorgeblich nicht der Zufall, sondern die Sachkenntnis des Wettenden entscheidend für Gewinn und Verlust sein sollen.

Absatz 4 stellt entsprechend der bisherigen Rechtsprechung klar, dass Glücksspiele überall dort veranstaltet und vermittelt werden, wo die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Gilt die Übermittlung von Spielscheinen per Brief oder die Eröffnung der Teilnahme über das Internet als Veranstaltung von Glücksspiel, so wird dieses letztlich auch dort veranstaltet, wo das Angebot ankommt. Dass bei der Internetnutzung der Veranstalter sein Angebot nicht an bestimmte Personen richtet, ändert daran nichts, weil durch die Einstellung eines Internetangebotes der Veranstalter jedem Spielerinteressierten die Teilnahme von dessen Aufenthaltsort aus ermöglichen möchte. Dies gilt auch für Angebote, die vom Ausland aus in das Internet eingestellt werden, da auch hier eine Teilnahme am Glücksspiel von Deutschland aus ermöglicht wird (BGH, Urteil vom 1. April 2004 – I ZR 317/01 –, GewArch 2004, 336; BGH, Urteil vom 14. März 2002 – I ZR 279/99, NJW 2002, 2175 unter Hinweis auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/8587, S. 67 f. und den Bericht des Bundestags-

Rechtsausschusses, BT-Drucks. 13/9064, S. 21); BGH, Urteil vom 28. Mai 1957 – 1 StR 339/56; BGH, Urteil vom 24. September 1957 – 5 StR 519/56; OLG Braunschweig, Urteil vom 10. September 1954 – Ss 128/54 –, NJW 1954, 1779 jeweils zu den §§ 284 ff. StGB).

In den Absätzen 5 und 6 werden die in die Vertriebsorganisation staatlicher oder staatlich beherrschter Veranstalter im Sinne des § 10 Abs. 2 eingegliederten Vermittler, nämlich die Annahmestellen der Lotteriegesellschaften der Länder und die Lotterie-Einnehmer der Klassenlotterien, von den gewerblichen Spielvermittlern abgegrenzt, die einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermitteln oder Spielgemeinschaften zusammenführen und deren Spielbeteiligung vermitteln (s. § 14 Abs. 1 Lotteriestaatsvertrag), ohne wie die Annahmestellen und die Lotterie-Einnehmer in die Vertriebsorganisation des Veranstalters eingegliedert zu sein.

#### Zu § 4 (Allgemeine Bestimmungen)

Absatz 1 enthält ein umfassendes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Jede Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele bedarf der Erlaubnis, ohne diese Erlaubnis sind Veranstaltung und Vermittlung verboten. Neben der klarstellenden Funktion eines umfassenden Erlaubnisvorbehaltes ermöglicht die Vorschrift auch, Regelungen über abgestufte Sanktionen unterhalb des Strafrechts bei Verstößen gegen das Verbot zu treffen.

Der Erlaubnispflicht von Glücksspielen nach Absatz 1 unterliegen die Veranstalter und alle Personen, die dem Spieler die Teilnahme am Glücksspiel ermöglichen. Dazu gehören gegenwärtig u. a. die gewerblichen Spielvermittler und die Annahmestellen der Lotteriegesellschaften der Länder, die zwischen Veranstalter und Spieler vermitteln. Gleiches gilt für die Lotterieeinnehmer der Klassenlotterien. Ein eigenes finanzielles Risiko kann, muss aber nicht mit dem Veranstalten oder Vermitteln verbunden sein. Das zeigt das Angebot von Pokerspielen in den Spielbanken, bei denen der Casinobetreiber kein eigenes Risiko trägt.

Die Einführung einer staatsvertraglichen Erlaubnispflicht für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele ist als Reaktion auf die vielfachen Missstände notwendig, auf die die Suchtexperten von Anfang hingewiesen hatten und die durch Berichte der Verbraucherschutzverbände in der Anhörung erneut bestätigt worden sind. So sind laut Verbraucherzentrale Bundesverband in den letzten Jahren gewerbliche Spielvermittler dadurch aufgefallen, dass sie versuchten, mit besonders aggressiven Methoden Mitspieler zu werben und hierbei teilweise falsche Gewinnsummen versprachen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband habe dahingehend eine Vielzahl von Verbraucherbeschwerden erhalten. Einige der Spielvermittler hätten wegen unlauterer Wettbewerbsmethoden abgemahnt werden müssen. Die Beachtung der suchtpräventiven und allgemeinwohlbezogenen Zielsetzungen des Staatsvertrages muss deshalb durch eine vorgehende Prüfung in einem Erlaubnisverfahren gesichert werden.

Damit wird im Wesentlichen nur klarstellend übernommen, was sich – angesichts des im Strafrecht anzuwendenden weiten Veranstalterbegriffs, der auch weite Teile der Vermittlung nach diesem Staatsvertrag erfasst (vgl. BGH, Urteil vom 28. November 2002 – 4 StR 260/02 – GewArch 2003, 332) – nach geltendem Recht aus §§ 284, 287 StGB ergibt. Denn diese bundesgesetzlichen Strafnormen machen die Tatbestandsmäßigkeit oder jedenfalls die Rechtswidrigkeit des unter Strafe gestellten Verhaltens von dem Nichtbestehen einer behördlichen Erlaubnis abhängig, so dass den Ländern ein Spielraum für die Ausgestaltung der Voraussetzungen gewährt ist, unter denen von dem Verbot der Glücksspielveranstaltung Befreiung gewährt werden soll (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2006 – 6 C 19.06 –, Absatz-Nr. 49; BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2000 – 1 C 26.99 – GewArch 2000, 386). Die Länder sind bei dieser Regelung insbesondere nicht durch die gewerblichen Vorschriften des Bundes gesperrt; dies räumt auch Prof. Dr. Horn in seinem Gutachten vom November 2006, das von einem gewerblichen Spielvermittler in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegt worden ist, unter Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juni 2006 ein (a. a. O., S. 39).

Absatz 2 unterstreicht die Ziele dieses Staatsvertrages, indem die Versagung einer Erlaubnis zwingend ist, wenn die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel den Zielen des § 1 zuwiderläuft. Nur unter Beachtung der Ziele von Suchtbekämpfung und -verhinderung, Begrenzung des Glücksspielangebotes und Kanalisierung des Spieltriebs, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie der ordnungsgemäßen

Durchführung von Glücksspiel und der Abwehr von damit verbundener Kriminalität kann eine Erlaubnis erteilt werden. Satz 2 stellt klar, dass eine Erlaubnis für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele nicht erteilt werden darf. Satz 3 stellt fest, dass es keinen Anspruch auf eine Glücksspielerlaubnis gibt.

Das in § 4 Abs. 2 eröffnete Ermessen ist entsprechend dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung und in den gesetzlichen Grenzen auszuüben (§ 40 VwVfG). Im Vordergrund steht danach die Förderung der Ziele des § 1, soweit nicht ein Widerspruch zu diesen Zielen bereits den zwingenden Versagungsgrund nach § 4 Abs. 2 Satz 1 begründet. Die in § 4 Abs. 2 vorgesehene Ermessensentscheidung eignet sich nicht dafür, zwischen privaten oder staatlichen Vermittlern zu unterscheiden; sie erlaubt vielmehr eine Steuerung nur nach den ordnungsrechtlichen Zielen des § 1, wobei vor allem § 1 Nr. 1 (Verhinderung von Suchtgefahren) und Nr. 2 (Kanalisation und Begrenzung des Angebots) von maßgeblicher Bedeutung sein werden. Dass es somit vor allem auf eine Unterscheidung zwischen dem (legal) bestehenden Angebot und neu hinzukommenden Angeboten ankommt, wird auch durch die Fassung von § 9 Abs. 5 deutlich, der für neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten Veranstalter, aber auch für die Einführung neuer und die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler die vorherige Begutachtung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat vorschreibt. Ergänzend ist auf die Übergangsregelung in § 25 Abs. 1 und 2 zu verweisen, die Veranstalter und Vermittler von erlaubten Glücksspielen, für die in § 4 Abs. 1 erstmals eine Erlaubnispflicht begründet wird, für ein Jahr von dieser Pflicht freistellt und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind auch während dieser Übergangszeit zu erfüllen.

In Absatz 3 Satz 1 wird wie bisher klargestellt, dass die Erfordernisse des Jugendschutzes im Bereich des Glücksspiels besonders zu beachten sind. Dazu gehören die Anforderungen des Jugendschutzgesetzes (JuSchG). So sieht § 6 Abs. 1 JuSchG vor, dass die Anwesenheit in Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden darf. § 6 Abs. 2 JuSchG bestimmt, dass die Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit in der Öffentlichkeit Kindern und Jugendlichen nur auf bestimmten Veranstaltungen und nur unter der Voraussetzung gestattet werden darf, dass der Gewinn in Waren von geringem Wert besteht. Diese Anforderungen können auch durch Nebenbestimmungen konkretisiert werden.

In Absatz 3 Satz 2 ist – über das allgemeine Jugendschutzrecht hinausgehend – die Teilnahme von Minderjährigen an öffentlichen Glücksspielen uneingeschränkt verboten worden (so bereits § 4 Abs. 2 Satz 2 Lotteriestaatsvertrag). Dieses Verbot trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gefahr der Ausnutzung des Spieltriebs Jugendlichen in besonders hohem Maß besteht, da Jugendliche in der Regel durch die in Aussicht gestellten Gewinne für das Glücksspiel leichter zu begeistern sind als Erwachsene. Auf Anregung der Suchtverbände in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages wird ein weiterer Satz 3 angefügt, der eine eigenständige Pflicht der Veranstalter und Vermittler begründet, sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme am Glücksspiel ausgeschlossen werden, deren Verletzung ihrerseits im Landesrecht als Ordnungswidrigkeit bußgeldbewehrt oder – bei mehrfachem Verstoß – zum Anlass für den Widerruf der Erlaubnis genommen werden kann.

Absatz 4 enthält das generelle Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und erstreckt sich auf alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere auf Lotterien, Sportwetten und den Bereich der Spielbanken. Damit wird eine wesentliche Forderung erfüllt, die das BVerfG in seinem Urteil vom 28. März 2006 aufgestellt hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebotes am Ziel der Bekämpfung der Wertsucht hat das BVerfG die Möglichkeit der Wettteilnahme über das Internet als bedenklich angesehen, zumal gerade dieser Vertriebsweg keine effektive Kontrolle des Jugendschutzes gewährleistet. Die Anonymität des Spielenden und das Fehlen jeglicher sozialer Kontrolle lassen es unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht als notwendig erscheinen, den Vertriebsweg „Internet“ über den Sportwettenbereich hinaus in Frage zu stellen. Zur Sicherstellung der Ziele des § 1 ist es daher geboten, dem Glücksspielbereich den Vertriebsweg „Internet“ grundsätzlich zu untersagen. Damit wird zudem eine Forderung der Suchtexperten erfüllt, die ein konsequentes Verbot von Internet-Wetten und Online-Glücksspielen verlangen.

## Zu § 5 (Werbung)

Die Vorschrift normiert Werbebegrenzungen für alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere Spielbanken, Sportwetten und Lotterien. Sie gelten auch für Glücksspiele, die rechtmäßig im Ausland veranstaltet und im Inland beworben werden dürfen, weil keine – die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende – Teilnahmemöglichkeit im Inland besteht, wie etwa die Werbung für ausländische Casinos in Deutschland. Ein spezielles Werbeverbot für Sportwetten ist darüber hinaus in § 21 geregelt.

Absatz 1 formuliert Vorgaben an die Werbung für öffentliches Glücksspiel, die in Einklang mit den Anforderungen der Suchtbekämpfung und des Spielerschutzes stehen.

Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass Werbung nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen darf. Jeder Art von Werbung ist ein gewisses Aufforderungs- bzw. Anreizmoment immanent. So definiert der Bundesgerichtshof Werbung als „jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern“ (Urteil vom 9. Juni 2005 – I ZR 279/02). Vor diesem Hintergrund richtet sich das Verbot des gezielten Aufforderns, Anreizens oder Ermunterns zur Teilnahme am Glücksspiel in Satz 1 vor allem gegen unangemessene unsachliche Werbung. Verboten sind insbesondere die Glücksspielsucht fördernde Formen der Werbung etwa durch verkaufsfördernde Maßnahmen wie Rabatte, Gutscheine und ähnliche Aktionen. Auch wenn im Zusammenspiel von Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 der Werbeinhalt deutlich umrissen ist, betont Satz 2 ausdrücklich, dass Werbung sich weder an Minderjährige noch an vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten darf. Satz 3 von Abs. 2 macht inhaltliche Vorgaben. Danach muss Werbung – neben der Selbstverständlichkeit, dass diese nicht irreführend sein darf – deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die entsprechenden Suchtgefahren und Hilfemöglichkeiten enthalten.

§ 5 Abs. 3 begründet ein umfassendes Werbeverbot im Fernsehen (sei es als Spotwerbung oder Dauerwerbesendung im Sinne des § 7 RStV oder als Sponsoring im Sinn des § 8 RStV), weil Werbung in diesem Medium durch seine Reichweite in besonderem Maß zum Gefährdungspotential von Glücksspielen beiträgt. Nicht zuletzt bei Werbeverboten für andere Produkte in der Vergangenheit hat sich gezeigt, welche Bedeutung und Einflussmöglichkeiten der Fernsehwerbung zuzumessen ist. Zur umfassenden Ausgestaltung des Spielerschutzes – gerade bei Minderjährigen – und zur Bekämpfung von Suchtgefahren ist es daher unabdingbar, Werbung im Fernsehen zu verbieten; eine Erlaubnis kann hierfür, auch wenn die Voraussetzungen der Absatz 1 und 2 erfüllt sind, nicht erteilt werden. Vom Verbot nicht umfasst sind andere Programme, die von der Werbung gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 RStV optisch zu trennen sind, wie die Ziehung der Lottozahlen und Sendungen, die zugelassene Lotterien zum Gegenstand haben.

Absatz 3 ergänzt zudem § 4 Abs. 4, indem auch die Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet konsequent untersagt wird. Hier tritt neben die Breitenwirkung und die Zielgruppenorientierung als zusätzliches Gefahrenmoment der sofortige Übergang zur Teilnahme am Spiel, der im Internet stets möglich ist. Zuletzt wird in Abs. 3 die Werbung für öffentliches Glücksspiel über Telekommunikationsanlagen verboten. Dieses Verbot geht über die allgemein geltenden wettbewerbsrechtlichen Grenzen in § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG hinaus und verbietet jede Werbung über diese Anlagen. Damit werden Werbeanrufe beim Spieler verboten, nicht dagegen Anrufe des Spielers bei Veranstaltern oder Vermittlern unterbunden. Abgesehen wird dagegen von einem Verbot der unverlangten Übermittlung von Werbematerial und Spielangeboten per Post. Damit bleibt der Postweg als traditioneller, keine unmittelbare Reaktion des Empfängers anreizende und damit hinsichtlich des Suchtpotentials vertretbarer Vertriebsweg weiterhin eröffnet, wobei die Werbung selbst aber den Zielen und Anforderungen des Staatsvertrages (vgl. § 5 Abs. 1 und 2 sowie § 4 Abs. 2 i. V. m. § 1) vor allem im Hinblick auf Information, Suchtprophylaxe, Jugend- und Verbraucherschutz entsprechen muss.

In Absatz 4 wird – der geltenden Rechtslage folgend – festgelegt, dass Werbung für öffentliche Glücksspiele nur zulässig ist, wenn für das Veranstalten oder Vermitteln die nach § 4 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes vorliegt. Das gilt nicht für ausländische Glücksspiele, die rechtmäßig im Ausland veranstaltet und im Inland beworben werden dürfen, weil eine – die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende – Teilnahmemöglichkeit im Inland nicht besteht.

#### Zu § 6 (Sozialkonzept)

Zur Erreichung des Ziels, dass Veranstalter und Vermittler von öffentlichem Glücksspiel die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anhalten, ist es erforderlich, diesem Kreis die Entwicklung von Sozialkonzepten und die Schulung des Personals vorzuschreiben. Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen.

Spielsuchtextperten empfehlen seit langem diesen präventiven Ansatz zur Abwehr von Suchtgefahren. Zu den wesentlichen Bestandteilen von Schulungsprogrammen zählt die Vermittlung von Wissen, die Sensibilisierung für die Gefahr der Spielsucht und das Trainieren von Handlungskonzepten, damit die Mitarbeiter auch kommunikativ dem Spieler begegnen können. Geschulte Mitarbeiter können bereits im Ansatz erkennen, ob ein Spieler Gefahr läuft, süchtig zu werden. Geeignete Maßnahmen, die zu diesem Zeitpunkt ergriffen werden, stellen die effektivste Verhinderung von Suchtgefahren dar – bevor ein Spieler tatsächlich spielsüchtig wird. Betriebsinterne und anbieterübergreifende Konzepte sollten auch auf eine Zusammenarbeit mit örtlichen Hilfseinrichtungen angelegt sein.

Ergänzend werden die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Spielsucht im Anhang zum Staatsvertrag zu erfüllen.

#### Zu § 7 (Aufklärung)

Die Vorschrift regelt eine weitere Verpflichtung der Veranstalter und Vermittler öffentlichen Glücksspiels und zählt ebenso wie § 6 zu den präventiven Ansätzen zur Bekämpfung der Suchtgefahren. Über das Gebot rein informatorischer Werbung hinaus geht es hier darum, durch Aufklärung problematisches Spielverhalten im Vorfeld zu verhindern.

Die im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Suchtexperten haben es aus suchtpreventiver Sicht durchweg für erforderlich gehalten, auf die bei den unterschiedlichen Spielen vorhandenen statistischen Gewinnwahrscheinlichkeiten deutlich hinzuweisen. Durch die Ausarbeitung von eindeutig formulierten Informationen und die Ausbringung deutlich sichtbarer Hinweise wird bereits im Vorfeld problematisches Spielverhalten vermieden. Insoweit greifen die Absätze 1 und 2 die Expertenforderungen umfassend auf.

Absatz 1 regelt die Verpflichtung zur Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust sowie die Suchtrisiken des jeweiligen Spiels. Darüber hinaus ist unabhängig von der jeweiligen Glücksspielform normiert, dass über das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Beratungs- und Therapiemöglichkeiten aufzuklären ist.

Absatz 2 konkretisiert die Aufklärungspflicht, indem vorgeschrieben ist, dass Lose, Spielscheine und Spielquittungen entsprechende Hinweise zu enthalten haben.

#### Zu § 8 (Spielersperre)

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

Absatz 1 der Vorschrift verpflichtet die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter, ein Sperrsystem zu unterhalten, das gewährleistet, dass Spieler, die für eine Form des Glücksspiels gesperrt sind, auch von sonstigen Glücksspielen ausgeschlossen sind. Die bislang ausschließlich im Bereich der Spielbanken bestehende und bewährte Möglichkeit der Sperre gilt damit auch für die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter im Sinn des § 10 Abs. 2. Das übergreifende Sperrsystem trägt der im Rahmen der Suchtforschung gewonnenen Feststellung Rechnung, dass eine große Gruppe von sog. Problemspielern mehrere Angebote zum Glücksspiel parallel wahrnimmt bzw. mehrfach spielsüchtig ist.

Die Regelung in Absatz 2 differenziert zwischen den Möglichkeiten der Selbst- und der Fremdsperre. Die Selbstsperre setzt die persönliche Anwesenheit des Spielers voraus, der zu diesem Zweck seine Identität nachweisen muss. Die für die Sperrung erforderlichen Daten werden nach § 23 Abs. 1 gespeichert. Die Fremdsperre ist Ausdruck des in § 6 angelegten Konzepts des aktiven Spielerschutzes. Sie geht davon aus,

dass das in Spielbanken und bei den staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern im Sinn des § 10 Abs. 2 beschäftigte Personal in der Wahrnehmung problematischen Spielverhaltens geschult ist und daraus im Interesse des Spielers Konsequenzen zieht.

Absatz 3 regelt die Anforderungen an die Mindestdauer der Sperre und die Mitteilung an den betroffenen Spieler.

Absatz 4 verweist für den Umfang der einzutragenden Daten auf § 23 Abs. 1 und stellt klar, dass im Interesse des Spielerschutzes ein Eintrag auch möglich ist, wenn nicht alle Daten vorhanden sind.

Absatz 5 regelt die Aufhebung der Sperre. Zur Vermeidung rechtlicher Auseinandersetzungen zwischen Veranstalter und Spieler sollten die Gründe für die Aufhebung schriftlich festgehalten werden.

## **Zum Zweiten Abschnitt**

Zu § 9 (Glücksspielaufsicht)

In § 9 werden die notwendigen strukturellen Voraussetzungen geschaffen, um die wirksame Durchsetzung der dem Schutz der Spieler und der Allgemeinheit dienenden Regelungen des Staatsvertrages zu gewährleisten. Der Glücksspielaufsicht werden die notwendigen Befugnisse für Anordnungen im Einzelfall eingeräumt (Abs. 1 Satz 2). In Absatz 1 Satz 3 werden beispielhaft die wichtigsten Einzelbefugnisse der Glücksspielaufsicht aufgeführt. Hervorzuheben ist dabei die Befugnis, Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts zu stellen, die eine Durchsetzung der nach § 6 begründeten Pflichten ermöglicht. Des Weiteren werden die bereits nach § 12 Abs. 1 Satz 2 Lotteriestaatsvertrag bekannten Eingriffsermächtigungen ergänzt um die Befugnis, Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkungen an Zahlungen für und aus unerlaubtem Glücksspiel und Diensteanbietern i. S. des § 3 Teledienstegesetzes, soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten zu untersagen. In beiden Fällen handelt es sich im wesentlichen um eine Klarstellung, denn bereits nach geltendem Recht wird jedenfalls die wissentliche Mitwirkung als Beihilfe gemäß § 284 Abs. 1, § 27 StGB strafbar und damit nach dem Sicherheits- und Ordnungsrecht der Länder zu unterbinden sein. Auf die abgestuften Verantwortlichkeiten nach dem Teledienstegesetz wird ausdrücklich Rücksicht genommen.

Die Befugnisse der Behörden der einzelnen Länder zum ordnungsrechtlichen Vorgehen werden in Absatz 1 Satz 4 ergänzt um die Möglichkeit der gegenseitigen Ermächtigung, sofern unerlaubtes Glücksspiel in mehreren Ländern veranstaltet oder vermittelt oder dafür in mehreren Ländern geworben wird.

Waren diese Anordnungen bisher regelmäßig für sofort vollziehbar zu erklären, wird künftig die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage kraft Gesetzes ausgeschlossen (Abs. 2); die zahlreichen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zeigen schon bisher, dass die Interessenabwägung regelmäßig ein überwiegendes Allgemeininteresse an der sofortigen Vollziehung ergibt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2006 – 1 BvR 2399/06 –). Die für die Glücksspielaufsicht zuständigen Behörden der Länder arbeiten sowohl bei der Gefahrenabwehr als auch bei der Erteilung der Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter zusammen (Abs. 3).

Absatz 4 fasst die für alle Erlaubnisse nach § 4 Abs. 2 geltenden Verfahrensregelungen zusammen, die im Wesentlichen dem § 11 Abs. 2 und 3 Lotteriestaatsvertrag entnommen sind.

Eine Erlaubnis zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter kann nur erteilt werden, wenn neben den sonst geltenden Anforderungen auch die Voraussetzungen des Absatzes 5 erfüllt sind. Neuen Glücksspielangeboten im Sinn von Absatz 5 Satz 1 werden in Satz 2 die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler gleichgestellt. Der unabhängige Fachbeirat muss in diesen Fällen die Auswirkungen des zusätzlichen Angebots auf die Bevölkerung untersucht und bewertet haben. Der Veranstalter muss die gebotene Begleitung durch Suchtexperten oder Suchtforscher sicherstellen. Das Fachbeiratsverfahren des § 9 Abs. 5 schafft die notwendigen fachlichen Voraussetzungen, um beurteilen zu können, ob ein neues Glücksspielangebot mit den Zielen des Staatsvertrags insbesondere in § 1 Nr. 1 und 2 vereinbar ist oder ihnen zuwiderläuft. Dies entspricht zentralen Forderungen der

Suchtexperten und ist auch in der Anhörung als grundlegende Maßnahme der Primärprävention erneut bestätigt worden.

Die Glücksspielaufsicht darf gemäß Absatz 6 nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung des Lotterienunternehmens zuständig ist. Damit wird der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, der Gesetzgeber habe die Einhaltung der Anforderungen des Spielerschutzes und der Suchtbekämpfung an die Veranstaltung, die Vermarktung und den Vertrieb durch geeignete Kontrollinstanzen sicherzustellen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, Rechnung getragen.

Zu § 10 (Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes)

Unverändert bleibt die Entscheidung der Länder im Lotteriestaatsvertrag, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotential wie Jackpotlotterien und bestimmte Wetten den in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorzubehalten (§ 10 Abs. 5).

Die bisher geltenden Vorschriften in § 5 Abs. 2 und 4 des Lotteriestaatsvertrages tragen – wie sich aus den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag ergibt – der Erkenntnis Rechnung, dass es Glücksspiele mit unterschiedlichem Gefährdungspotential gibt. Glücksspiele mit einem besonderen ordnungsrechtlichen Gefährdungspotential (zum Beispiel Jackpotlotterien, bestimmte Wetten) dürften nur auf einer gesetzlichen Grundlage und durch die in § 5 Abs. 2 Genannten veranstaltet werden, um dem nicht zu unterdrückenden natürlichen Spieltrieb des Menschen besonders überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen. Bei geringerem Gefährdungspotential könne die Veranstaltung von sonstigen Lotterien oder Ausspielungen durch andere Veranstalter nach Maßgabe des Dritten Abschnitts des Staatsvertrages ergänzend zugelassen werden, sofern auszuschließen sei, dass die Veranstaltung der Lotterie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebotes, insbesondere wegen der bereits veranstalteten Zahl an Glücksspielen oder deren Art oder Durchführung zu übermäßigen Spielanreizen führt. Da die Zulassungstatbestände des Dritten Abschnitts ausschließlich für Lotterien und Ausspielungen gälten, seien andere Glücksspielangebote (wie zum Beispiel bestimmte Wetten) durch andere als die in § 5 Abs. 2 Genannten ausgeschlossen (so die Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag, B. zu § 5).

In der Anhörung zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags ist eine Literaturstudie des Bremer Instituts für Drogenforschung (BISDRO) vorgelegt worden, die dem Zahlenlotto gegenüber anderen Glücksspielformen ein geringes Gefährdungspotential attestiert. Bezogen auf die gesamte Spielerschaft berge das Lottospielen nur ein geringes Abhängigkeitsrisiko. Differenzierte Analysen deuteten jedoch darauf hin, dass insbesondere Jugendliche und Angehörige einkommens- und bildungsschwacher Milieus ein erhöhtes Gefährdungspotential aufwiesen. Eine Intensivierung von primärpräventiven Maßnahmen für diese gesellschaftlichen Gruppen und deren Evaluation sei deshalb angeraten. Diese Literaturanalyse ist nicht unwidersprochen geblieben. So ist hervorgehoben worden, dass es nicht möglich sei, unterschiedlich hohe Suchtpotentiale für die verschiedenen Glücksspielangebote empirisch zu belegen (Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Berlin [ISFB], Charité – Universitätsmedizin Berlin). Erste wissenschaftliche Untersuchungen, die nach einem Peer Review in internationalen Zeitschriften publiziert worden sind, zeigten, dass z.B. auch Lotto in seiner derzeitigen Ausgestaltung ein klares Suchtpotential habe (für Deutschland: Grüsser et al., 2006, Journal of Gambling Issues; für England: Petry et al., 2003, Addiction). Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die sich in ihrer Äußerung auch mit dem Thema befasst hat, hält eine getrennte Betrachtung von Lotterien und Wetten unter Aspekten der Spielsucht für nicht sinnvoll; auch wenn das Gefährdungspotential einzelner Glücksspiele unterschiedlich bewertet werden könnte, bestünden keine Unterschiede im Entwicklungsverlauf und in den pathologischen Charakteristika der Spielsucht.

Die Grundentscheidung der Länder im Lotteriestaatsvertrag, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotential wie Jackpotlotterien und bestimmte Wetten den in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorzubehalten, ist vom Bundesverfassungsgericht für den Bereich der Sportwetten gebilligt worden. Angesichts des Einschätzungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers sei die Annahme des Gesetzgebers, dass die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols ein geeignetes Mittel ist, die mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu bekämpfen, im Grundsatz nicht zu beanstanden. Doch ist der Ausschluss privater Anbieter nur dann

zumutbar, wenn das bestehende Wettmonopol auch in seiner konkreten Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten dient (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 1264). Bei den Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential darf der Gesetzgeber – auch nach dem Ergebnis der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags – ebenso wie bei Sportwetten hinsichtlich der Suchtgefahren davon ausgehen, dass diese mit Hilfe eines auf die Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten ausgerichteten Monopols mit staatlich verantwortetem Angebot effektiver beherrscht werden können als im Wege einer Kontrolle privater Lotterieunternehmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., unter Verweis auf BVerfGE 102, 197, 218 f.).

Den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird insbesondere durch folgende Regelungen Rechnung getragen:

- Die ordnungsrechtliche Aufgabe der Länder, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen, wird in Absatz 1 deutlicher an die – neu gefassten – Ziele des Staatsvertrages in § 1 gebunden; alle Maßnahmen müssen der Erreichung der Ziele des § 1 dienen. Die zuständigen Behörden der Länder sollen dabei von einem unabhängigen Fachbeirat unterstützt werden, der aus Experten in der Spielsuchtbekämpfung zusammengesetzt wird.
- Jede Veranstaltung oder Vermittlung öffentlicher Glücksspiele durch oder für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes (§ 4 Abs. 1). Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Veranstaltung oder Vermittlung den Zielen des § 1 zuwiderläuft (§ 4 Abs. 2). Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter werden zwischen den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder abgestimmt (§ 9 Abs. 3 Satz 2).
- Neue Glücksspielangebote der staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter können nur nach Durchführung des Fachbeiratsverfahrens gemäß § 9 Abs. 5 erlaubt werden.
- Die Länder werden in Absatz 3 verpflichtet, die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1 zu begrenzen. Dabei werden im Blick auf die übergreifenden Ziele in § 1 Nr. 1 und 2 die Zahl der bestehenden Annahmestellen und ihnen vergleichbare Verkaufsstellen aller Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele zu berücksichtigen sein.
- Weitere Anforderungen an Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential werden in §§ 21 und 22 aufgestellt.

In § 10 Abs. 2 wird deutlich gemacht, dass die in Absatz 1 beschriebene Aufgabe eine öffentliche Aufgabe auch im Sinn der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages ist, die die Länder entweder selbst erfüllen oder mit deren Erfüllung sie die in Abs. 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts maßgeblich beteiligt sind, betrauen. Dass auch ordnungspolitische Gründe für eine restriktive Marktzugangsregelung – wie die in den Zielen des § 1 normierten – als allgemeine wirtschaftliche Interessen im Sinne des Art. 86 Abs. 2 EG betrachtet werden können, die eine Abweichung von den Wettbewerbsregeln des Vertrags rechtfertigen können, hat Prof. Dr. Koenig in seinem von einem privaten Wettunternehmen in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegten Gutachten unter sorgfältiger Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EuGH dargelegt (S. 39 ff., ebenso Koenig, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* Beilage 1/2001, S. 16). Auch das Bundeskartellamt hat grundsätzlich anerkannt, dass ordnungspolitische Gründe für eine restriktive Marktzugangsregelung im Glücksspielrecht als allgemeine wirtschaftliche Interessen im Sinne des Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag betrachtet werden können (Beschluss des Bundeskartellamts vom 23. August 2006, B 10 – 92713 – Kc – 148/05, Rn. 567 f). Hier ist die Ordnungspolitik nicht auf Aufsichtsmaßnahmen beschränkt, sondern kann Glücksspielangebote und ein darauf abzielendes Wettbewerbsgeschehen beschränken oder vollständig untersagen (vgl. EuGH C-124/97 [Läärä] Rn. 35, C-275/92 [Schindler] Rn. 61, C-67/98 [Zenatti] Rn. 33). Gerade die Beschränkung – einerseits – der Zahl der Glücksspiele und – andererseits – der Zahl der konkreten Angebote bzw. Spielmöglichkeiten, die direkt an den Spieler herangetragen werden, ist ein unverzichtbarer Teil einer kohärenten Kanalisierung und Eindämmung des Glücksspiels und der Glücksspielsucht.

Nach § 10 Abs. 4 ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird. Dazu gehören auch Maßnahmen der Suchtprävention und der Hilfe

bei pathologischem Glücksspiel, wie der nationale Drogen- und Suchtrat in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages betont hat. Über die Art und Weise, wie der Verpflichtung aus § 10 Abs. 4 Rechnung getragen wird, entscheiden die Länder im (Haushalts-)Gesetz oder auf gesetzlicher Grundlage.

Zu § 11 (Suchtforschung)

Die Länder werden aufgefordert, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherzustellen. Der Sicherstellungsauftrag ist notwendig, um breitere wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Ursachen von Glücksspielsucht, den Möglichkeiten der aktiven Suchtprävention und zur Wirksamkeit der bereits jetzt eingesetzten Schutzmechanismen zu erlangen. Die Länder sollen durch den allgemein gehaltenen Sicherstellungsauftrag in die Lage versetzt werden, die Förderung der Glücksspielsuchtforschung im Kontext ihrer jeweiligen Forschungs- und Suchtbekämpfungsprogramme zu regeln.

### **Zum Dritten Abschnitt**

Zu § 12 (Erlaubnis)

Absatz 1 Satz 1 bezieht sich auf die in § 4 Abs. 1 Satz 1 normierte Erlaubnispflicht. § 6 Abs. 2 Satz 1 a. F. konnte entfallen, weil § 4 Abs. 1 nunmehr auch die Veranstaltung und Vermittlung der im ersten Abschnitt geregelten Glücksspiele von der Erlaubnis der zuständigen Behörde „des jeweiligen Landes“ abhängig macht. In Absatz 1 Satz 2 soll entsprechend der langjährigen Praxis festgeschrieben werden, dass sich Gewinnspartotterien als Ausnahme durch den festen Losanteil von höchstens 20 vom Hundert des Teilnahmebetrags auszeichnen; die restlichen 80 vom Hundert stellen den Sparanteil dar.

In Absatz 2 wird hinsichtlich der Werbung für Soziallotterien (Aktion Mensch, Goldene Eins, Glücksspirale – s. § 25 Abs. 4) angesichts des geringeren Suchtpotentials eine Ausnahme vom Verbot der Fernsehwerbung gemäß § 5 Abs. 3 in der Erlaubnis eröffnet. Generell ist bei den im Dritten Abschnitt geregelten und in den Versagungsgründen des § 13 Abs. 2 beschriebenen und begrenzten Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential in der Erlaubnis zu entscheiden, inwieweit die Anforderungen der §§ 6 und 7 zu erfüllen sind (Abs. 2 Satz 2); in dieser Hinsicht werden weitreichende Ausnahmen vor allem bei den kleinen Lotterien im Sinne des § 18 in Betracht kommen.

Zu § 13 (Versagungsgründe)

In Absatz 1 Satz 1 werden die Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 i. V. m. § 1 und die zwingenden Vorschriften in § 4 Abs. 3 und 4 für anwendbar erklärt. Im Übrigen entspricht die Vorschrift dem bisher geltenden § 7 Lotteriestaatsvertrag.

Zu § 14 (Veranstalter)

Wie sich aus der Überschrift des Dritten Abschnitts ergibt, beziehen sich die §§ 12 ff. auf Lotterien, die im Vergleich zu den in den vorangehenden Abschnitten geregelten Lotterien ein geringeres Gefährdungspotential aufweisen. Auch hier ist maßgeblich die Unterscheidung unter dem Aspekt der Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, nicht dagegen die Rechtsform des Veranstalters. Der Hinweis auf die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter in Absatz 1 Satz 2 befreit die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter von dem Erfordernis der Gemeinnützigkeit im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftssteuergesetz und ermöglicht ihnen die Veranstaltung von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential zu den selben Bedingungen wie privaten Veranstaltern.

Zu §§ 15 bis 18

Die Vorschriften entsprechen – bis auf die Verschiebung der allgemein geltenden Verfahrensregeln für die Erlaubnis von § 17 in § 9 Abs. 4 und marginale bzw. redaktionelle Änderungen – den §§ 9 bis 11 und § 13 des Lotteriestaatsvertrages; auf die Begründung in den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag wird verwiesen.

### **Zum Vierten Abschnitt**

Zu § 19 (Gewerbliche Spielvermittlung)

An den bisherigen die allgemein geltenden Vorschriften ergänzenden Anforderungen an die gewerbliche Spielvermittlung in § 14 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 LottStV wird festgehalten;

die Begriffsbestimmung findet sich dagegen nun in § 3 Abs. 6. Im Übrigen werden für gewerbliche Spielvermittler die für die Veranstaltung und Vermittlung allgemein geltenden Vorschriften der §§ 4 bis 7 für anwendbar erklärt.

Damit unterliegt die (gewerbliche) Spielvermittlung künftig kraft Staatsvertrag dem Erlaubnisvorbehalt der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1. Die Erlaubnis darf gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 nicht erteilt werden, wenn die (gewerbliche) Spielvermittlung den Zielen insbesondere des § 1 Nr. 1 und 2 zuwiderläuft. Davon wird beispielsweise auszugehen sein, wenn durch die Spielvermittlung neue Vertriebswege (wie Lotto im Supermarkt) eröffnet werden sollen; in diesem Fall wird gemäß § 9 Abs. 5 Satz 2 im Übrigen das Fachbeiratsverfahren durchzuführen sein.

Liegen keine Versagungsgründe gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 und 2 vor, ist über die Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 40 VwVfG) zu entscheiden. Dabei wird die bisherige legale Tätigkeit eines Spielvermittlers angemessen zu berücksichtigen sein. Im Vordergrund steht bei der Ermessensausübung die Förderung der Ziele des § 1, wobei vor allem § 1 Nr. 1 (Verhinderung von Suchtgefahren) und Nr. 2 (Kanalisierung und Begrenzung des Angebots) von maßgeblicher Bedeutung sein werden. Dass es somit vor allem auf eine Unterscheidung zwischen dem (legal) bestehenden Angebot und neu hinzukommenden Angeboten ankommt, wird auch aus § 9 Abs. 5 ersichtlich, der für neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten Veranstalter, aber auch für die Einführung neuer und die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler die vorherige Begutachtung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat vorschreibt. Ergänzend ist auf die Übergangsregelung in § 25 Abs. 1 und 2 zu verweisen, die auch die Vermittler von erlaubten Glücksspielen für ein Jahr von der Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 freistellt und ihnen so eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind während dieser Übergangszeit zu erfüllen.

## **Zum Fünften Abschnitt**

### Zu § 20 (Spielbanken)

Der Ausschluss gesperrter Spieler und die Durchsetzung dieses Verbots gewährleistet grundlegende Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz in Spielbanken. Damit wird den Forderungen der Suchtexperten, aber auch dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 7./08. Juli 2004 zu TOP 14 Rechnung getragen. Die Innenministerkonferenz hatte beschlossen, dass aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes die Zugangskontrollen im Kleinen Spiel einheitlich und gleichzeitig in allen Ländern an die im Großen Spiel der Spielbanken angeglichen werden sollen. Dazu sollen künftig auch im Kleinen Spiel lückenlose Ausweiskontrollen verbunden mit dem Abgleich der Besucherdaten mit der Sperrliste erfolgen. Sollte die Entwicklung biometrischer Verfahren so weit fortgeschritten sein, dass diese eine gleichwertige, den ordnungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Alternative zur Ausweiskontrolle mit Datenabgleich darstellen, ist die Angleichung auch durch den Einsatz dieser Verfahren im Kleinen Spiel möglich.

### Zu § 21 (Sportwetten)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 28. März 2006 Regelungen zu den inhaltlichen Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten gefordert (Abschnitt C. II. 2.). Dementsprechend wird in Absatz 1 Satz 1 in einem ersten Schritt festgelegt, dass Wetten nur als Sportwetten zulässig sind – und diese wiederum nur als Kombinations- oder Einzelwetten. In der für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten gemäß § 4 Abs. 1 erforderlichen Erlaubnis sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden gemäß Absatz 1 Satz 2 die zur Erreichung der Ziele des § 1 erforderlichen Genehmigungsinhaltsbestimmungen und Auflagen zu Art und Zuschnitt der erlaubten Sportwetten (u. a. Beschränkungen des Höchsteinsatzes) festzulegen; dabei ist das Verbot von Live-Wetten in Absatz 2 Satz 3 zu beachten.

Die Regelungen in den Absätzen 2 und 3, die dem erhöhten Suchtpotenzial von Sportwetten Rechnung tragen und die Integrität des Sports sichern, setzen die Vorgaben um, die das Bundesverfassungsgericht in Abschnitt C. II. 2. des o. a. Urteils zur Veranstaltung von Sportwetten gesetzt hat. Dies betrifft insbesondere das Verbot in Absatz 2 Satz 2, den Abschluss von Sportwetten mit der Übertragung von Sportereignissen

im Fernsehen zu verknüpfen, das sowohl an die Medien wie an die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten gerichtet ist. Dagegen sind Adressaten des zusätzlichen Werbeverbots in Absatz 2 Satz 2, zweite Alternative, ausschließlich die für die Trikot- und Bandenwerbung Verantwortlichen, nicht dagegen die Medien, aus deren Sicht es sich um ein aufgedrängtes Placement handelte.

Mit dem Ausschluss gesperrter Spieler (s. § 8) von der Teilnahme an (Sport-)Wetten wird einer Forderung der Suchtexperten Rechnung getragen, die auch vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 28. März 2006 aufgegriffen worden ist.

Zu § 22 (Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential)

Die Vorschrift sieht in Absatz 1 eine Begrenzung des Jackpots vor. Dies trägt den Forderungen der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Suchtexperten Rechnung. In der für die Veranstaltung von Lotterien gemäß § 4 Abs. 1 erforderlichen Erlaubnis werden die Glücksspielaufsichtsbehörden im Interesse des Spielerschutzes und zur Erreichung der Ziele des § 1 weitere Genehmigungsinhaltsbestimmungen und Auflagen vorsehen, u. a. eine Beschränkung der Höchstgewinne. Denkbar sind auch Regelungen, die Spieler bei größeren Einsätzen (Systemspiel) sperren.

Absatz 2 erfasst beispielsweise tägliche Lotterien wie KENO und Minuten-Lotterien wie Quicky, von denen mit der Veranstaltung von Spielbanken und Sportwetten vergleichbare Gefahren ausgehen. Dies gilt insbesondere für Quicky, für dessen Verbot sich ein Teil der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Spielsuchtexperten eingesetzt hat. Die Teilnahme an diesen speziellen Formen der Lotterie setzt voraus, dass sich der Spieler vor Spielbeginn identifiziert und sein Name nicht in der in § 8 Abs. 4 und § 23 erwähnten Sperrdatei aufgeführt ist. Nicht zu den Lotterien im Sinne des Absatz 2 Satz 1 zählen Losbrief- und Rubbellotterien. Eine Veranstaltung dieser Lotterien umfasst eine Los-Serie, deren Verkauf sich regelmäßig über Wochen erstreckt.

### **Zum Sechsten Abschnitt**

Zu § 23 (Datenschutz)

§ 23 enthält die notwendigen Regelungen zur Sperrdatei und der Verarbeitung dort gespeicherter Daten. Der Umfang der in die Sperrdatei einzutragenden Daten ergibt sich nur noch aus § 23 Abs. 1 Satz 2; das Gleiche gilt für die Übermittlungsregelungen (s. § 23 Abs. 2 und 3). In § 23 Abs. 1 wird auf die Erhebung der Ausweisdaten verzichtet, um den im Rahmen der Anhörung vorgetragenen Bedenken zur Nutzung dieser Daten im privaten Bereich Rechnung zu tragen, dem die Spielbanken in einigen Ländern zuzuordnen sind. Die Datenverarbeitung richtet sich im übrigen nach den für die jeweils handelnden Stellen geltenden Vorschriften.

### **Siebter Abschnitt**

Die Schlussbestimmungen des geltenden Staatsvertrages werden ergänzt um

- die Klarstellung, dass die Länder weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen der Erlaubnis des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen festlegen können (§ 24).
- eine Übergangsregelung in § 25 Abs. 1 und 2, die alle Veranstalter und Vermittler (einschließlich der Lotterie-Einnehmer der Klassenlotterien und der gewerblichen Spielvermittler), für die in § 4 Abs. 1 erstmals eine Erlaubnispflicht begründet wird, für ein Jahr von dieser Pflicht freistellt und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ohne Erlaubnis ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind auch während dieser Übergangszeit zu erfüllen.
- eine Regelung zur Verfahrensvereinfachung bei in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters eingegliederten Vermittlern in § 25 Abs. 2 Satz 2: hier hat zur Verfahrensvereinfachung der Veranstalter den Antrag auf die Erlaubnis für die für ihn tätigen Vermittler zu stellen.
- eine Übergangsvorschrift zum Internetverbot in § 4 Abs. 4, die vor allem dem Verhältnismäßigkeitsausgleich bei den beiden gewerblichen Spielvermittlern dient, die nach ihrem Vortrag in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages (fast) ausschließlich im Internet tätig sind (Fluxx AG, gegründet 1998, ca. 140 Mitarbeiter in der Gruppe mit Jaxx GmbH und Anybet GmbH, sowie Tipp24

AG, gegründet 2000, 151 Mitarbeiter, 2005 Vermittlung von Spieleinsätzen i. H. von knapp 205 Mio. € an die Lotteriegesellschaften in acht Ländern). Ihnen soll durch die nach § 25 Abs. 6 für ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags zulässige Ausnahme ausreichend Zeit für eine Umstellung des Betriebs auf nach dem Staatsvertrag zulässige Vertriebswege gegeben werden; dabei wird bei Anträgen auf Eröffnung neuer oder Erweiterung bestehender Vertriebswege bei der Ermessensausübung dem Verhältnismäßigkeitsausgleich angemessen Rechnung zu tragen sein. Die in § 25 Abs. 6 Nr. 1 bis 5 festgelegten Voraussetzungen müssen und können – wie von Seiten der Medien und der privaten Wettunternehmen in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgetragen worden ist – in jedem Fall erfüllt werden.

- eine Konkurrenzklausel in § 26, die den Vorrang dieses Staatsvertrags im Verhältnis zu den für die Klassenlotterien geltenden Regelungen anordnet.
- die Verpflichtung zur Evaluation der Auswirkungen dieses Staatsvertrages durch die Glückspielaufsichtsbehörden der Länder (§ 27).
- eine Befristung des Staatsvertrags, die nach vier Jahren zum Außerkrafttreten des Staatsvertrages führt, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages insgesamt beschließt; der Staatsvertrag gilt dann unter den Ländern fort, die das Fortgelten beschlossen haben (§ 28).