

Mitteilung des Senats vom 2. Mai 2017**Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Zweiter GlüÄndStV)**

Der Senat bittet die Bürgerschaft (Landtag) um Kenntnisnahme des Zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags (Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Zweiter GlüÄndStV).

Der Entwurf beinhaltet eine punktuelle Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland,

- die Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird für die Dauer der Experimentierphase aufgehoben; ein Auswahlverfahren (§ 4b Abs. 5) ist nicht mehr erforderlich;
- durch eine Übergangsregelung wird ab Inkrafttreten des Zweiten Änderungsstaatsvertrags allen Bewerbern im Konzessionsverfahren, die die Mindestanforderungen erfüllt haben, vorläufig die Tätigkeit erlaubt;
- zudem werden die bisher in der Zuständigkeit des Landes Hessen liegenden Aufgaben auf andere Länder übertragen

und schließt die Regulierung des Sportwettenmarkts vorläufig ab und schafft Klarheit für die Anbieter und beteiligte Dritte (Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und -verbände). Zugleich wird den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet.

Weiter wird die Zuständigkeit nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 in Verbindung mit § 9a Abs. 2 Satz 2 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags von Niedersachsen auf Nordrhein-Westfalen übertragen.

**Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages¹⁾
(Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag)**

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,

¹⁾ Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17. September 2015, Seite 1).

das Land Rheinland-Pfalz,
das Saarland,
der Freistaat Sachsen,
das Land Sachsen-Anhalt,
das Land Schleswig-Holstein und
der Freistaat Thüringen
(im Folgenden: „die Länder“ genannt)
schließen nachstehenden Staatsvertrag:

Artikel 1

Änderung des Glücksspielstaatsvertrages

Der Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages vom 15. Dezember 2011 wird wie folgt geändert:

1. In § 4d Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „Hessen“ durch das Wort „Nordrhein-Westfalen“ ersetzt.
2. In § 5 Abs. 4 Satz 1 wird das Wort „Richtlinien“ durch das Wort „Auslegungsrichtlinien“ ersetzt.
3. § 9a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 wird das Wort „Hessen“ durch das Wort „Nordrhein-Westfalen“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Niedersachsen“ durch das Wort „Nordrhein-Westfalen“ ersetzt.
 - c) Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Hierbei dient das Glücksspielkollegium den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.“
 - d) In Absatz 7 Satz 1 wird das Wort „Hessen“ durch das Wort „Sachsen-Anhalt“ ersetzt.
4. § 10a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 werden die Wörter „für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages nicht angewandt“ durch die Wörter „bis 30. Juni 2021 nicht angewandt; im Falle einer Fortgeltung des Staatsvertrages nach § 35 Abs. 2 verlängert sich die Frist bis 30. Juni 2024“ ersetzt.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Die Begrenzung der Zahl der Konzessionen wird für die Experimentierphase aufgehoben. Die Auswahl nach § 4b Abs. 5 entfällt.“
5. In § 23 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „Hessen“ durch das Wort „Sachsen-Anhalt“ ersetzt.
6. § 29 Abs. 1 Satz 3 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten, Übergangsregelung, Sonderkündigungsrecht

- (1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Sind bis zum 31. Dezember 2017 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.
- (2) Die Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz teilt den Ländern die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden mit.
- (3) Die Veranstaltung von Sportwetten durch Bewerber des mit Ausschreibung vom 8. August 2012 eingeleiteten Konzessionsverfahrens, die die im Informationsmemo-

randum vom 24. Oktober 2012 aufgeführten Mindestvoraussetzungen erfüllt haben, ist mit Inkrafttreten dieses Staatsvertrages vorläufig erlaubt. Die vorläufige Erlaubnis steht unter der aufschiebenden Bedingung, dass der Bewerber entsprechend § 4c Abs. 3 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages Sicherheit leistet; die Sicherheitsleistung beläuft sich auf 2,5 Millionen Euro. Die vorläufige Erlaubnis soll von der im Konzessionsverfahren zuständigen Behörde entsprechend § 4c Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages mit Inhalts- und Nebenbestimmungen versehen werden. § 9 Abs. 4 Satz 4 des Glücksspielstaatsvertrages findet entsprechende Anwendung. Die vorläufige Erlaubnis kann jederzeit widerrufen werden. Das gilt insbesondere, wenn eine Bewerbung nicht erfolgt, zurückgenommen oder endgültig abgelehnt wird, oder bei Erteilung der Konzession. Sie erlischt spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrages. Im Übrigen steht die vorläufige Erlaubnis in ihren Rechtswirkungen der Konzession gleich. Hinsichtlich der Konzessionspflichten und den darauf bezogenen aufsichtlichen Maßnahmen findet § 4e des Glücksspielstaatsvertrages entsprechende Anwendung.

(4) Der Glücksspielstaatsvertrag kann vom Land Hessen zum 31. Dezember 2019 außerordentlich gekündigt werden, wenn die Verhandlungen über die Themen Internetautomaten und Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit einer Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2019 abgeschlossen sind. Die Kündigung ist schriftlich gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu erklären.

Erläuterungen

A. Allgemeines

I. Ausgangslage

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

II. Lösung

Durch eine punktuelle Änderung des Staatsvertrags wird die überfällige Regulierung des Sportwettenmarkts abgeschlossen und Klarheit für die Anbieter und beteiligte Dritte (Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und -verbände) geschaffen; zugleich wird den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet. Damit wird die fortschreitende Erosion des Ordnungsrechts beendet. Die dazu notwendigen Änderungen des Konzessionsverfahrens erschöpfen sich in folgenden Punkten:

- Die Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird für die Dauer der Experimentierphase aufgehoben; ein Auswahlverfahren (§ 4b Abs. 5) ist nicht mehr erforderlich.
- Durch eine Übergangsregelung wird ab Inkrafttreten des Zweiten Änderungsstaatsvertrags allen Bewerbern im Konzessionsverfahren, die im laufenden Verfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben, vorläufig die Tätigkeit erlaubt.
- Zudem werden die bisher in der Zuständigkeit des Landes Hessen liegenden Aufgaben dem Wunsch Hessens entsprechend auf ein anderes Land übertragen.

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

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

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

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

Es ist zu prüfen, ob die Ausführungszuständigkeit in länder einheitlichen Verfahren weiterhin den bestehenden Behörden eines einzelnen Landes zugewiesen oder dafür auch aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten der Kontinuität und Selbstständigkeit bei der Personalgewinnung und daraus folgend einer größeren Spezialisierung bei den Mitarbeitern eine neue Behörde der Länder als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden soll.

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Artikel 1

Die Änderungen in §§ 4d, 9a und 23 sind erforderlich, um die bisher dem Land Hessen übertragenen Aufgaben auf andere Länder zu übertragen.

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

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

In § 10a Abs. 1 wird die bisher nur in hier nicht erheblichen Teilbereichen tatsächlich laufende Experimentierphase zunächst (einheitlich) bis 30. Juni 2021 erstreckt. Nach § 35 Abs. 2 tritt mit Ablauf dieses Tages der Staatsvertrag außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen seine Fortgeltung beschließt. In diesem Fall verlängert sich die Frist bis 30. Juni 2024. Damit wird auf die Dauer der bisherigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in Hessen reagiert, die bereits mehr als die Hälfte der vorgesehenen Experimentierphase in Anspruch genommen haben.

In Abweichung von § 4a Abs. 3 Satz 1 wird in § 10a Abs. 3 für die Experimentierphase die Begrenzung der Zahl der Konzessionen aufgehoben. Das trägt den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Rechnung, die auf Anträge von Konkurrenten vorbeugend bereits die Erteilung von Konzessionen unterbunden und damit eine rechtliche Ordnung des Sportwettenmarkts in absehbarer Zeit unmöglich gemacht haben. Die befristete Abweichung vom Grundsatz der Begrenzung der Zahl der Konzessionen ist daher als Ausnahme zu verstehen, die dem Verlauf und Stand der Gerichtsverfahren geschuldet ist. Die insbesondere in § 4a Abs. 4, § 4b Abs. 1 bis 4 und § 4c normierten Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession bleiben ebenso anwendbar wie die Konzessionspflichten und aufsichtlichen Befugnisse (siehe vor allem § 4e). Die Übergangsregelung in § 29 Abs. 1 Satz 3 ist obsolet geworden und kann daher aufgehoben werden.

Zu Artikel 2

In Artikel 2 Abs. 3 wird durch eine Übergangsregelung den Bewerbern des mit Ausschreibung vom 8. August 2012 eingeleiteten Konzessionsverfahrens, die die Mindestanforderungen im Informationsmemorandum vom 24. Oktober 2012 erfüllt haben, die Veranstaltung von Sportwetten vorläufig erlaubt. Das sind die folgenden 35 Konzessionsbewerber, die nach Prüfung durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport die Mindestanforderungen erfüllt haben:

Cashpoint	Admiral
ODS	Oddsline
Primebet	ElectraWorks
Digibet	Bet at home
Ladbrokes	Bet90
Deutsche Sportwetten	Personal Exchange International
Polco	Inter Media
Hobiger	Ruleo
Racebets	Albers
IBA	Star Sportwetten
Betkick	Goldbet
ISIK/TopGoal	World of sportsbetting
Tipico	Tipwin/Yoobet
Interwetten	Lottomatica
Hillside (New Media)	Betclic
Chandler	Betway
Stanleybet	World of bets
Fröhlich	

Die vorläufige Erlaubnis kraft Gesetzes steht unter der aufschiebenden Bedingung, dass der Bewerber eine Sicherheitsleistung entsprechend § 4b Abs. 3 Satz 1 GlüStV in Höhe von 2,5 Mio. € erbringt.

Zur dauernden Sicherstellung der Konzessionsvoraussetzungen sowie zur Einhaltung und Überwachung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden Pflichten soll die kraft Gesetzes bestehende vorläufige Erlaubnis durch Inhalts- und Nebenbestimmungen näher ausgestaltet werden. Auch die vorläufige Erlaubnis kraft Gesetzes ist weder übertragbar noch kann sie einem Anderen zur Ausübung überlassen werden. Sie ist nach pflichtgemäßer Ermessensausübung frei widerruflich; ein Widerruf wird insbesondere bei Nichtverfolgen oder Rücknahme sowie endgültiger Ablehnung der Bewerbung in Betracht kommen, denn die innere Rechtfertigung der vorläufigen Erlaubnis entfällt mit der Aussicht auf eine Konzession. Umgekehrt wird der Widerruf auch zu prüfen sein bei Erteilung der Konzession, weil daneben regelmäßig eine vorläufige Regelung nicht erforderlich ist. Die vorläufige Erlaubnis kraft Gesetzes erlischt spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Änderungsstaatsvertrags. Sie steht im Übrigen in ihren Rechtswirkungen der Konzession gleich. So gibt auch die vorläufige Erlaubnis das Recht, abweichend vom Verbot des § 4 Abs. 4 GlüStV unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 5 GlüStV Sportwetten im Internet zu veranstalten. Im Rahmen der vorläufigen Erlaubnis ist nur die Veranstaltung von erlaubnisfähigen Sportwetten im Sinne des § 21 GlüStV zulässig. Hinsichtlich der Konzessionspflichten und den darauf bezogenen aufsichtlichen Maßnahmen findet bei Verstößen das Eskalationsregime des § 4e GlüStV entsprechend Anwendung.

Für das Land Baden-Württemberg:

Stuttgart, den 31.3. 2017

Günther Hutzmann

Für den Freistaat Bayern:

Berlin, den 31.3. 2017

Frank Engel

Für das Land Berlin:

Berlin, den 16.3. 2017

Dieter Lütke

Für das Land Brandenburg:

Berlin, den 16.3. 2017

Richard Wirth

Für die Freie Hansestadt Bremen:

Berlin, den 16.03. 2017

Larsen Lühning

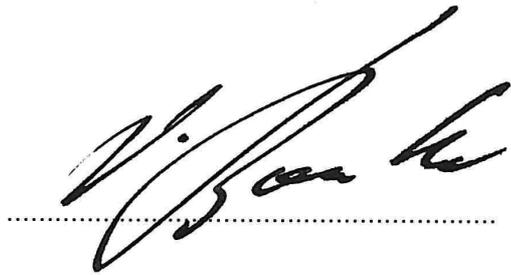
Für die Freie und Hansestadt Hamburg:

Berlin, den 16.3. 2017

Oliver

Für das Land Hessen:

Berlin, den 16.3. 2017



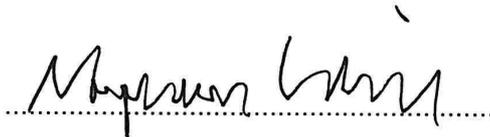
Für das Land Mecklenburg-Vorpommern:

Berlin, den 16.3. 2017



Für das Land Niedersachsen:

Berlin, den 16.3. 2017



Für das Land Nordrhein-Westfalen:

Berlin, den 16.3. 2017



Für das Land Rheinland-Pfalz:

Berlin, den 16.3. 2017



Für das Saarland:

Berlin, den 31.3. 2017

M. K. C.

Für den Freistaat Sachsen:

Berlin, den 16.3. 2017

H. U.

Für das Land Sachsen-Anhalt:

Berlin, den 16.3. 2017

P. J.

Für das Land Schleswig-Holstein:

Hil, den 16.3. 2017

J. J.

Für den Freistaat Thüringen:

Berlin, den 16.3. 2017

Bodo K.