

## **GESETZENTWURF**

### **der Landesregierung**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften**

#### **A. Problem und Ziel**

Der Glücksspielstaatsvertrag vom 31. Juli 2007 (GVOBl. S. 379) - ein Abkommen, das im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der ordnungsrechtlichen Aufgabenstellung der Länder länderübergreifend einheitliche Grundlagen für Glücksspiele geschaffen hat - war bis zum 31. Dezember 2011 befristet. Zwar gilt er entsprechend den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen darüber hinaus bis zum Inkrafttreten einer neuen landesrechtlichen Regelung auch in Mecklenburg-Vorpommern als Landesrecht fort. Mit Blick auf kohärente und systematische Regelungen aller Glücksspielbereiche ist es jedoch notwendig, dass nach Auslaufen des bisherigen Glücksspielstaatsvertrages zeitnah eine neue länder einheitliche Regelung verabschiedet wird. Diesem Erfordernis haben 15 Länder (außer Schleswig-Holstein) mit dem von ihnen unterzeichneten jedoch noch nicht ratifizierten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, der in Artikel 1 den neugefassten Glücksspielstaatsvertrag enthält, Rechnung getragen. Dieser soll mit dem Entwurf des Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erstes Glücksspieländerungsstaatsvertragsgesetz - Erstes GlüÄndStVG M-V) in Mecklenburg-Vorpommern in Landesrecht transformiert werden.

Neben der Ratifizierung bedarf der Glücksspielstaatsvertrag ergänzender landesrechtlicher Regelungen. Außerdem sind die Länder berechtigt, weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen zu treffen sowie Bußgeld- oder Strafvorschriften zu erlassen.

Die Vorschriften des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften müssen zeitgleich mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Kraft treten.

## B. Lösung

Anpassung des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes (im Folgenden: Ausführungsgesetz) und des Spielbankgesetzes an die Regelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages durch das im Entwurf vorliegende Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften. Mit Blick auf den engen Zeitrahmen bis zum Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages wurde die Verbandsanhörung in Abstimmung mit der Staatskanzlei abgekürzt. Zuvor war der Referentenentwurf den kommunalen Landesverbänden, den Spielbankgesellschaften und der Landeslotteriegesellschaft wegen ihrer Betroffenheit bereits parallel zur Ressortanhörung zur Unterrichtung zugeleitet worden.

Mit Artikel 1 soll das geltende Ausführungsgesetz geändert werden.

Der Anwendungsbereich des Ausführungsgesetzes wird auf Spielhallen, Gaststätten (Schank- und Speisewirtschaften und Beherbergungsbetriebe) und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, ausgeweitet.

Klargestellt wird, dass die oberste Glücksspielaufsicht des Landes die in den länder einheitlichen Verfahren zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden anderer Länder, das Glücksspielkollegium und die Geschäftsstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt. Die länder einheitlichen und gebündelten Verfahren werden berücksichtigt.

Das Ausführungsgesetz wird im Hinblick auf die Errichtung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder angepasst.

Entsprechend § 10a Absatz 5 des Glücksspielstaatsvertrages regelt der Entwurf die Anzahl der in Mecklenburg-Vorpommern zulässigen Wettvermittlungsstellen für Konzessionsnehmer von Sportwetten auf höchstens 95. Hierin ist nicht die Zahl der Annahmestellen für Sportwettvermittlung erfasst, sollte das Sondervermögen „Staatslotterien Lotto und Toto“ oder sein Durchführer Konzessionsnehmer beziehungsweise an einem Konzessionsnehmer beteiligt sein. Durch die zahlenmäßige Begrenzung wird die Beschränkung auf das zur Kanalisierung und Schwarzmarkt bekämpfung erforderliche Maß erreicht. Dementsprechend orientiert sich die Begrenzung daran, dass in Mecklenburg-Vorpommern bisher keine illegalen Sportwettbüros festgestellt wurden, aber nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese existieren bzw. ein Markt dafür besteht. Ist das Sondervermögen „Staatslotterien Lotto und Toto“ oder sein Durchführer Konzessionsnehmer beziehungsweise an einem Konzessionsnehmer beteiligt, darf deren Sportwettangebot - im Rahmen einer Konzession - nur in 25 Prozent der bereits durch Rechtsverordnung zahlenmäßig beschränkten Annahmestellen im Nebenberuf vermittelt werden.

Die Voraussetzungen für die nach dem Glücksspielstaatsvertrag notwendige glücksspielrechtliche Erlaubnis für Spielhallen werden geregelt. In Umsetzung von § 25 des Glücksspielstaatsvertrages wird der Mindestabstand zwischen Spielhallen und zu Spielbanken im Ergebnis der Verbandsanhörung von 300 auf 500 Meter Luftlinie festgesetzt. Zur Umsetzung der wegen der Gefährlichkeit des gewerblichen Automatenspiels erhöhten jugendschutzrechtlichen Anforderungen sind die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle in einem Radius ebenfalls von (angehoben) 500 Meter Luftlinie zu einer Schule oberhalb des Primarbereichs nach § 11 Absatz 1 Nummer 1 des Schulgesetzes verboten. Dadurch wird den Zielen des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages Rechnung getragen.

Entsprechend den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages werden für Spielhallen Sperrzeiten festgelegt und Regelungen zur Gestaltung und zum Betrieb verankert. Halten Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit vor, ist der Betrieb dieser Spielgeräte in Anlehnung an die Sperrzeitregelung für Spielhallen in diesem Zeitraum ebenfalls unzulässig.

Die Vorschriften zum übergreifenden Sperrsystem werden angepasst.

Außerdem werden die Verordnungsermächtigungen überarbeitet und die Ordnungswidrigkeitentatbestände angepasst.

Mit Artikel 2 soll das Spielbankgesetz an die geänderten Ziele des Glücksspielstaatsvertrages angepasst werden.

### **C. Alternativen**

Mit Blick auf die angespannte wirtschaftliche Situation der Spielbankgesellschaften des Landes könnte die Einführung von Freibetragsregelungen bei der Erhebung der Spielbankabgabe in Betracht kommen. Denkbar wäre eine Änderung der Staffelung der Spielbankabgabe in § 7 des Spielbankgesetzes dahingehend, dass je Spielbank ein angemessener Grundfreibetrag, der von der Spielbankabgabe ausgenommen ist, eingeführt und durch einen Freibetrag pro Tag angebotenen Großen Spiels ergänzt wird. Im Ergebnis einer Gesamtabwägung ist jedoch davon abgesehen worden, den Vorschlag in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

### **D. Notwendigkeit**

Die Notwendigkeit dieser Regelung wurde gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II geprüft und bestätigt.

## **E. Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**

### **1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Die konzessionierte Öffnung des Sportwettenmarktes, die unter engen Voraussetzungen mögliche Erlaubnisfähigkeit der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet und die Zulassung von Wettvermittlungsstellen könnten zu Umsatzrückgängen beim staatlich veranstalteten Glücksspiel, die mit Mindereinnahmen des Landeshaushalts verbunden wären, führen. Durch die Öffnung des Sportwettenmarktes für private Anbieter werden dem Landeshaushalt durch den Landesanteil an der Konzessionsabgabe aber gleichzeitig finanzielle Mittel zufließen. Deren Höhe kann derzeit nicht bestimmt werden. Außerdem könnten auf lange Sicht die deutlich erhöhten Anforderungen an Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, mit einer wirtschaftlichen Stärkung der Spielbanken verbunden sein. Auf Basis der derzeit vorliegenden Informationen ist davon auszugehen, dass dem Landeshaushalt in der Gesamtschau keine nennenswerten Mindereinnahmen entstehen werden.

### **2. Vollzugaufwand**

Sowohl die in Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages notwendige Erweiterung der länderübergreifenden Zusammenarbeit durch die länder einheitlichen Verfahren gemäß § 9a des Glücksspielstaatsvertrages, die konzessionierte Öffnung des Sportwettenmarktes als auch die unter engen Voraussetzungen mögliche Zulassung des Internets für die Veranstaltung und Vermittlung von bestimmten Glücksspielen werden zu Veränderungen im Vollzug führen. Die Einbeziehung bisher nicht erfasster Glücksspielbereiche insbesondere des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher in den Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages und des Ausführungsgesetzes wird zum Beispiel im Hinblick auf erweiterte Erlaubnispflichten und höhere ordnungsrechtliche Anforderungen mit einem erhöhten Vollzugaufwand einhergehen. Dieser soll mit entsprechenden Verwaltungsgebühren sowie mit den Bußgeldeinnahmen nach § 21 des Ausführungsgesetzes aufgefangen werden.

## **F. Sonstige Kosten**

Keine.

## **G. Bürokratiekosten**

Die Änderungen des Ausführungsgesetzes setzen den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag um. Durch diesen werden neue Informationspflichten im Sinne des Standardkosten-Modells für Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, eingeführt. Zu nennen ist zum Beispiel die Erlaubnispflicht für Spielhallen nach § 24 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages. Umfasst sind außerdem Aufklärungspflichten, die Erstellung eines Sozialkonzepts und die Schulung der Mitarbeiter. Durch den vorliegenden Gesetzentwurf werden keine zusätzlichen Informationspflichten begründet.

## **ENTWURF**

### **eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### **Artikel 1 Änderung des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes**

Das Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz vom 14. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 386), zuletzt geändert durch den Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Mai 2009 (GVOBl. M-V S. 394), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird die Angabe „30. Januar/31. Juli 2007 (GVOBl. M-V S. 379)“ durch die Angabe „[einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des Staatsvertrages]“ ersetzt.

b) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Für Spielbanken gelten nur die §§ 17, 18 und 21, für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, die §§ 11 bis 11b und § 21, für Gaststätten (Schank- und Speisewirtschaften und Beherbergungsbetriebe) und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, die §§ 11a und 21.“

2. § 2 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Sie unterstützt die nach § 9a Absatz 1 bis 3 und § 19 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden, das Glücksspielkollegium nach § 9a Absatz 5 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages und die Geschäftsstelle nach § 9a Absatz 7 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.“

**§ 11****Glücksspielrechtliche Erlaubnis für Spielhallen**

(1) Spielhallen im Sinne des § 2 Absatz 3 des Glücksspielstaatsvertrages dürfen in Mecklenburg-Vorpommern nur mit einer Erlaubnis nach § 4 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 24 Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrages betrieben werden.

(2) Die Erlaubnis nach Absatz 1 darf nur erteilt werden, wenn

1. § 24 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit § 1 des Glücksspielstaatsvertrages nicht entgegenstehen,
2. die Einhaltung
  - a) der Jugendschutzanforderungen des § 4 Absatz 3 des Glücksspielstaatsvertrages,
  - b) des Internetverbotes des § 4 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages,
  - c) der Werbebeschränkungen nach § 5 des Glücksspielstaatsvertrages,
  - d) der Anforderungen des § 6 des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere die Vorlage und Umsetzung eines Sozialkonzepts, die Schulung des Personals und die Einhaltung der Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“, und
  - e) der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 des Glücksspielstaatsvertrages sichergestellt sind sowie
3. der Betreiber zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass der Betrieb der Spielhalle ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer nachvollziehbar durchgeführt wird.

§ 5 Absatz 1 Satz 3 und 4 gelten entsprechend.

(3) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn mindestens einer der Anforderungen von Absatz 2, 4 und 5 und des § 11a Absatz 1 bis 3 nicht entsprochen wird. Sie ist widerruflich zu erteilen und auf maximal 15 Jahre zu befristen und kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden. § 6 gilt entsprechend. Die Erlaubnis ist weder übertragbar noch kann sie einem anderen zur Ausübung überlassen werden. Die Entscheidung über eine Erlaubnis nach Absatz 1 soll in einem Verfahren mit der Entscheidung über einen Antrag nach § 33i der Gewerbeordnung getroffen oder in dieses Verfahren eingebunden werden. Die Übergangsfristen des § 29 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages sind zu beachten.

(4) Zwischen Spielhallen und zu Spielbanken ist ein Mindestabstand von 500 Meter Luftlinie einzuhalten. Die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle in einem Radius von 500 Meter Luftlinie zu einer Schule oberhalb des Primarbereichs nach § 11 Absatz 1 Nummer 1 des Schulgesetzes, sind zu versagen.

(5) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.

(6) Die zuständige Behörde kann die Anzahl der in einer Gemeinde für Spielhallen zu erteilenden Erlaubnisse durch Rechtsverordnung unter Zugrundelegung der Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages, der Einwohnerzahl der Gemeinde und den zumutbaren Rahmenbedingungen für die Spielteilnehmer regeln.

#### **§ 11a**

##### **Betrieb von Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher**

(1) Spielhallen sind von ihrem äußeren Erscheinungsbild so zu gestalten, dass ein Einblick in das Innere der Räumlichkeiten von außen nicht möglich ist. Das äußere Erscheinungsbild darf nicht so gestaltet sein, dass hiervon ein Aufforderungs- oder Anreizcharakter zum Spielen ausgeht.

(2) In Spielhallen sind unzulässig:

1. der Abschluss von Wetten im Sinn von § 3 Absatz 1 Satz 3 bis 5 des Glücksspielstaatsvertrages,
2. das Aufstellen und der Betrieb von Geräten, an denen Glücksspiel im Internet möglich ist sowie
3. das Aufstellen und der Betrieb von Geldausgabeautomaten sowie jede Art der Kreditvergabe zur Ermöglichung der Teilnahme an Glücksspielen.

(3) Die Sperrzeit für Spielhallen beginnt unbeschadet sonstiger gesetzlicher Regelungen um 2.00 Uhr und endet um 8.00 Uhr.

(4) Für Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher im Sinne von § 2 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages sind ungeachtet des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages und der Anforderungen des § 4 Absatz 3 und 4 und der §§ 5 bis 7 des Glücksspielstaatsvertrages Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 entsprechend anzuwenden. In der Zeit von 2.00 Uhr bis 8.00 Uhr ist der Betrieb von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit unbeschadet sonstiger gesetzlicher Regelungen unzulässig.

**§ 11b**  
**Vermeidung unbilliger Härten**

(1) Die Erlaubnisbehörde kann auf Antrag in begründeten Einzelfällen eine Befreiung im Sinne von § 29 Absatz 4 Satz 4 des Glücksspielstaatsvertrages für einen angemessenen Zeitraum von dem Abstandsgebot nach § 11 Absatz 4 aussprechen, wenn

1. eine Erlaubnis ausschließlich wegen Unterschreitung der Mindestabstände nach § 11 Absatz 4 nicht mehr erteilt werden könnte,
2. der Erlaubnisinhaber auf den Bestand der ursprünglichen Erlaubnis vertrauen durfte und dieses Vertrauen unter Abwägung öffentlicher Interessen und der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages (§ 1) schutzwürdig ist und
3. die Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit innerhalb der Mindestabstände nach § 11 Absatz 4 die Höchstzahl von 36 nicht überschreitet und in einem angemessenen Zeitraum ein Konzept zur Anpassung an die gesetzlichen Vorgaben vorgelegt wird.

Die Befreiung kann nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden.

(2) Absatz 1 gilt für Spielhallen in baulichem Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex (Mehrfachkonzessionen) nach § 11 Absatz 5 entsprechend mit der Maßgabe, dass das Vertrauen in der Regel nur dann schutzwürdig ist, wenn der Erlaubnisinhaber im Vertrauen auf diese Erlaubnis Vermögensdispositionen getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann.

## **Begründung:**

### **A. Allgemeines**

Der Glücksspielstaatsvertrag vom 31. Juli 2007 (GVOBl. S. 379) - ein Abkommen, das im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der ordnungsrechtlichen Aufgabenstellung der Länder länderübergreifend einheitliche Grundlagen für Glücksspiele geschaffen hat - war bis zum 31. Dezember 2011 befristet. Zur Ausführung im Land hatte der Landtag das Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz - GüStVAG M-V) verabschiedet.

Entsprechend den landesrechtlichen Regelungen gelten der Staatsvertrag und das Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz zwar über den 31. Dezember 2011 hinaus bis zum Inkrafttreten einer neuen landesrechtlichen Regelung in Mecklenburg-Vorpommern als Landesrecht fort. Mit Blick auf kohärente und systematische Regelungen aller Glücksspielbereiche ist es jedoch notwendig, dass nach Auslaufen des bisherigen Glücksspielstaatsvertrages zeitnah eine neue ländereinheitliche Regelung verabschiedet wird.

Vor diesem Hintergrund haben die Länder den Entwurf des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV) erarbeitet.

Nachdem das Kabinett den Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Stand: 7. Dezember 2011) in seiner Sitzung am 13. Dezember 2011 (Kabinettsvorlage 123/11) gebilligt hatte, hat der Ministerpräsident am 15. Dezember 2011 den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster GlüÄndStV) unterzeichnet.

Nach Hinterlegung von mindestens 13 Ratifizierungsurkunden bis zum 30. Juni 2012 bei der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt sollen die Regelungen des geänderten Glücksspielstaatsvertrages am 1. Juli 2012 in Kraft treten. Im Zuge dessen werden die Fortgeltung der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages vom 31. Juli 2007 und des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes vom 14. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 386), zuletzt geändert durch den Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Mai 2009 (GVOBl. M-V S. 394), enden. Zeitgleich wird auch der Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 2004 (GVOBl. M-V S. 264) außer Kraft treten.

Bei der Erarbeitung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages war den Anforderungen, die der Europäische Gerichtshof (EuGH), das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sowie das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit ihren Entscheidungen entwickelt haben, Rechnung zu tragen. Der EuGH, der den weiten Gestaltungsraum der Mitgliedstaaten im Glücksspielbereich anerkennt, hat in seinen Urteilen vom 8. September 2010 (Rs. C-316/07 - Markus Stoß u. a. und Rs. C-46/08 - Carmen Media) zum deutschen Glücksspielstaatsvertrag die unionsrechtliche Zulässigkeit eines staatlichen Glücksspielmonopols (§ 10 Absatz 2, 5 GlüStV) im Kern bestätigt, sieht dessen Kohärenz aber in Frage gestellt, wenn ein Mitgliedstaat bei anderen Glücksspielen mit höherem Suchtpotential (wie vor allem beim gewerblichen Automatenspiel) u. a. auf eine Einnahmenmaximierung im Wege von Angebotserweiterung und Ermunterung zum Spiel abzielt.

Ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH hat das BVerwG mit Urteil vom 24. November 2010 (Az. 8 C 13/09) den allgemeinen Erlaubnisvorbehalt und die ordnungsrechtlichen Anforderungen als nicht monopolbezogene Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags bestätigt und mit Urteil vom 1. Juni 2011 (Az. 8 C 5.10) klargestellt, dass auch das Internetverbot weder gegen das Grundgesetz noch gegen Unionsrecht verstößt. In kartellrechtlicher Hinsicht hat der Bundesgerichtshof die Rechtmäßigkeit des Glücksspielstaatsvertrags bestätigt und die dem Kartellrecht entzogene ordnungsrechtliche Lotteriehochheit der Länder hervorgehoben (BGH, Beschluss vom 14. August 2008, Az. KVR 54/07).

Außerdem waren die Ergebnisse des Berichts zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages und der strukturierten Anhörungen der Beteiligten (u. a. Glücksspielanbieter, Verbraucherschützer, Suchtfachleute) zu berücksichtigen. Der Evaluierungsbericht ist zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die Vorschriften, die Gegenstand der Analyse waren, im Wesentlichen bewährt haben und eine geeignete Grundlage für den Vollzug und für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels darstellen. Das ordnungsrechtliche Ziel, ein ausreichendes Angebot an Glücksspielen sicherzustellen und den Bedarf der Bevölkerung danach in legale Bahnen zu lenken, sei allerdings nicht in jeder Hinsicht erreicht worden. Dies belege das große Angebot illegalen Glücksspiels im Internet.

Weiter stellt eine im Juli 2009 vorgelegte International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens die Umsatzentwicklung von 2000 bis 2007 in verschiedenen Bereichen des Glücksspiels dar. Die Kennzahlen zeigen, dass neben den Wetten europaweit insbesondere die Umsätze bei Spielautomaten außerhalb von Spielbanken deutlich gestiegen sind und sich die Pro-Kopf-Ausgaben bei dieser Art des Glücksspiels innerhalb von sieben Jahren fast verdoppelt haben. Es wurde zudem die hohe Suchtgefahr des Internetglücksspiels aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht bestätigt, wobei dies vor allem für Casinospiele, aber auch für Sportwetten gilt. Die Gutachter haben zugleich darauf hingewiesen, dass, soweit eine effektive Kontrolle des Zugangs zu Glücksspielen im Internet nicht zu realisieren sei, der restriktiven Zulassung unter staatlicher Kontrolle der Vorzug zu geben wäre.

Mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag werden die mit dem Glücksspielstaatsvertrag geschaffenen Regelungen aufgrund der Rechtsprechung, der Ergebnisse der Evaluierung, der Erkenntnisse aus der International vergleichenden Analyse des Glücksspielwesens und der umfassenden Anhörung der Beteiligten sowie unter Beachtung der Stellungnahme der EU-Kommission im Notifizierungsverfahren fortentwickelt. Von einer vollständigen Neuregelung wurde abgesehen, weil an den Zielen der Regulierung der Glücksspiele - lediglich mit einer neuen Akzentuierung - und den wichtigsten Instrumenten zu ihrer Durchsetzung grundsätzlich festgehalten werden soll.

Die Glücksspielangebote sollen weiterhin zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels strikt reguliert werden. Zur Erreichung der Ziele ist eine Regulierung mit differenzierten Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen erforderlich, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotentialen Rechnung zu tragen (vgl. § 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages). Dabei stehen die Ziele des § 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages gleichrangig nebeneinander.

Zu den wichtigsten weiteren Neuerungen im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag im Einzelnen:

- a) Für den Bereich der Lotterien mit Ausnahme der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential (§§ 12 bis 18 des Glücksspielstaatsvertrages) verbleibt es beim staatlichen Veranstaltermonopol. Um sich abzeichnenden Tendenzen zur Abwanderung in nicht erlaubte und somit nicht kontrollierte Angebote entgegenzuwirken, wie sie sich u. a. im Zulauf zu staatenübergreifenden Lotterien und zu im Ausland veranstalteten Wetten auf die Lotterien des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) zeigen, und um die Nachfrage dauerhaft und zukunftsfähig in Richtung des legalen Angebotes zu kanalisieren, erscheint es jedoch geboten, in Vertrieb und Angebot eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel zu schaffen. Daher wird u. a. unter Wahrung eines ordnungsrechtlichen Ansatzes für Lotterien im Internet ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorgesehen.
- b) Für Sportwetten wird eine Experimentierklausel mit Konzessionsmodell geregelt. Sportwetten weisen im Vergleich zu den Lotterien ein anderes Gefahrenpotential auf. Sie können, vor allem dann, wenn sie als Live- oder Ereigniswetten angeboten werden, ein nicht unerhebliches Suchtpotential entwickeln. Angesichts des umfangreichen Schwarzmarktes soll auf diesem Gebiet von dem bisherigen Veranstaltermonopol abgewichen werden. Stattdessen soll im Rahmen einer Experimentierklausel erprobt werden, ein Zurückdrängen des Schwarzmarktes durch ein streng kontrolliertes Angebot privater Konzessionäre (begrenzt auf 20 Anbieter) zu erreichen. Eine solche Kanalisierung soll sowohl die vom Sportwettbetrug ausgehenden Gefahren für die Integrität sportlicher Wettbewerbe, als auch die von der Spielteilnahme ausgehenden Risiken für den Verbraucher reduzieren. Diese können zum einen über ein Vertriebsnetz von Wettvermittlungsstellen tätig werden, zum anderen unter besonderen Voraussetzungen auch im Internet.
- c) Auch Pferdewetten sind bei der unionsrechtskonformen Ausgestaltung des deutschen Glücksspielmarktes zu berücksichtigen. Da der Anteil der Pferdewetten am deutschen Sportwettenmarkt insgesamt allerdings gering ist, ist eine vollständige Parallelisierung der Pferdewette mit den sonstigen Sportwetten nicht geboten. Aufgrund der sich im Gesetzgebungsverfahren befindenden Öffnungsklausel im Rennwett- und Lotteriesgesetz werden Regelungen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Achten Abschnitt getroffen. Das Internet, in dem Pferdewetten bislang nicht offeriert werden durften, wird unter Berücksichtigung der auch für andere Glücksspielarten geltenden Beschränkungen des Online-Angebotes geöffnet.
- d) Bei den Casinospiele einschließlich Poker verbleibt es bei der strengen Begrenzung des Angebots auf die Spielbanken. Angesichts der hohen Manipulationsanfälligkeit solcher Spiele und ihres herausragenden Suchtpotentials sowie ihrer Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche erscheint es nicht vertretbar, auch hier das Internet als Vertriebsweg zu öffnen. Soweit eine Nachfrage nach solchen Spielen besteht, ist diese ausschließlich in den zahlenmäßig stark limitierten und mit besonderen Schutzvorkehrungen versehenen Spielbanken der Länder zu decken. Nicht erlaubte Angebote solcher Spiele im Internet sollen mit Nachdruck bekämpft werden, insbesondere auch durch Maßnahmen zur Unterbindung entsprechender Zahlungsströme.

- e) Wegen des hohen Suchtpotentials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung des gewerblichen Automatenspiels wird dieses nunmehr auch von den Regelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages umfasst und zusätzlichen Beschränkungen unterworfen, die die automatenbezogenen Regelungen des Bundes (Spielverordnung) ergänzen und flankieren, so dass dieses Spiel wieder stärker in Richtung eines bloßen Unterhaltungsspiels akzentuiert und einer weiteren Ausweitung des Marktes entgegengewirkt wird. Auf der Grundlage der im Rahmen der Föderalismusreform 2006 auf die Länder übertragenen Kompetenzen im Spielhallenrecht kann auf Landesebene eine deutliche Verbesserung bei den notwendigen Regulierungen der Spielhallen erreicht werden, um deren Zahl zu begrenzen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten. Die gleichen Erwägungen gelten für Gaststätten sowie Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten. Die entsprechenden Regelungen finden sich im Siebten Abschnitt des Staatsvertrages. Dem Bestands- und Vertrauensschutzinteresse der Betreiber wird mit den (verfassungsrechtlich geprüften) Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen (§ 29 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages) angemessen Rechnung getragen.
- f) Außerdem wird die Zusammenarbeit der Länder fortentwickelt und effektiver ausgestaltet. Für notwendig ländereinheitlich zu führende Verfahren wird ein Glücksspielkollegium geschaffen, das mit qualifizierter Mehrheit für die Länder entscheidet (§ 9a des Glücksspielstaatsvertrages). Die gemeinsamen Entscheidungen werden dann von den Behörden eines Landes mit Wirkung für alle Länder nach außen umgesetzt. Beibehalten wird die Geschäftsstelle, deren Aufgaben sich durch die Einführung des ländereinheitlichen Verfahrens/Glücksspielkollegiums erweitern werden, und der Fachbeirat. Einzelheiten werden in der zwischen den Ländern abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung geregelt.

Da der Glücksspielstaatsvertrag ergänzender landesrechtlicher Regelungen bedarf und die Länder berechtigt sind, weitergehende Anforderungen zu treffen sowie Bußgeld- oder Strafvorschriften zu erlassen, sind das Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz und das Spielbankgesetz zu ändern. Die Änderungen beziehen sich vor allem auf:

- die erweiterten Ziele gemäß § 1 des Glücksspielstaatsvertrages,
- die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Glücksspielstaatsvertrages auch auf Spielhallen, Gaststätten (Schank- und Speisewirtschaften und Beherbergungsbetriebe) und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten,
- die Einführung des ländereinheitlichen Verfahrens nach § 9a des Glücksspielstaatsvertrages und des gebündelten Verfahrens nach § 19 des Glücksspielstaatsvertrages,
- die Auswirkungen der Einführung der Experimentierklausel gemäß § 10a des Glücksspielstaatsvertrages: Zeitlich befristet dürfen Sportwetten nur mit einer Konzession veranstaltet werden (§§ 4a bis 4e des Glücksspielstaatsvertrages),
- die Möglichkeit gemäß § 4 Absatz 5 des Glücksspielstaatsvertrages, abweichend von § 4 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages den Eigenbetrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet zu erlauben,
- die Änderungen im Sperrsystem,
- die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder und
- die Bußgeldvorschriften.

**Zu § 11**

Unabhängig davon, dass gemäß § 2 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages u. a. die §§ 5 bis 7 des Glücksspielstaatsvertrages mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages für Spielhallen - auch bestehende - unmittelbar gelten, führt dieser mit § 24 für Spielhallen eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht ein.

**Absatz 1** stellt klar, dass Spielhallen ohne eine solche Erlaubnis nicht betrieben werden dürfen.

**Absatz 2** verankert die Erlaubnisvoraussetzungen, nimmt dabei auf die in § 24 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages genannten Bedingungen, die Anforderungen des §§ 4 Absatz 3 und 4 sowie der §§ 5, 6 und 7 Bezug. Außerdem muss der Betreiber zuverlässig sein, insbesondere die Gewähr dafür bieten, dass die Spielhalle ordnungsgemäß und für den Spielteilnehmer nachvollziehbar betrieben wird.

**Absatz 3** fasst die Versagungsgründe für eine Erlaubnis zusammen. Ausreichend ist bereits, dass eine der normierten Anforderungen nicht erfüllt ist. Außerdem wird in Umsetzung der Vorgaben des § 24 Absatz 2 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages der Erlaubniszeitraum auf maximal 15 Jahre festgeschrieben. Nach 15 Jahren haben sich die Investitionen regelmäßig amortisiert. Im Ergebnis der Befristung muss eine erneute Erlaubnis beantragt und kann bei Vorliegen der Voraussetzungen nach diesem Gesetz auch erteilt werden. Die Notwendigkeit der erneuten Antragstellung nach Ablauf von 15 Jahren sowie die gleichfalls geregelte zwingende Vorgabe, die Erlaubnis unter den Vorbehalt des Widerrufs zu stellen, dient dazu, beim Betreiber einer Spielhalle nachhaltig auf die Einhaltung der Vorgaben dieses Gesetzes hinzuwirken. In Anlehnung an § 24 Absatz 2 Satz 3 des Glücksspielstaatsvertrages ist ausdrücklich die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen zur Erlaubnis festgeschrieben. Damit ist der Behörde die Möglichkeit eröffnet, Besonderheiten im Einzelfall berücksichtigen und eine Erlaubniserteilung bei Wahrung der Belange des Gesetzes erteilen zu können. Der Verweis auf § 6 stellt sicher, dass die dort verankerten Widerrufs- und Aufhebungsgründe auch bei Spielhallen entsprechend anwendbar sind.

Mit Blick auf den notwendigen Bürokratieabbau, mögliche Vereinfachungen und den sachlichen Zusammenhang mit anderen Genehmigungen bei der Errichtung und dem Betrieb einer Spielhalle, insbesondere nach § 33i der Gewerbeordnung, ist vorgesehen, dass die Entscheidung über eine glücksspielrechtliche Erlaubnis in einem Verfahren mit der Entscheidung nach §33i der Gewerbeordnung getroffen oder in dieses Verfahren eingebunden werden soll. Auf die Übergangsregelungen des § 29 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages wird hingewiesen. Diese gelten nicht nur hinsichtlich der aus §§ 24 und 25 des Glücksspielstaatsvertrages geregelten Anforderungen, sondern auch hinsichtlich der Ausgestaltung durch das Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz in Absatz 4 und 5.

**Absatz 4** Satz 1 setzt § 25 Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrages um. Der gebotene Mindestabstand, der nicht unterschritten werden darf, wird normiert. Die bisherige Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhte das Angebot insbesondere von Geldspielgeräten und leistete der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 500 Metern ist geeignet, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle oder Spielbank zu rücken. Bewegt sich ein Spieler von einer Spielhalle zur mindestens 500 Meter entfernten nächsten Spielhalle oder Spielbank, wird durch das Abstandsgebot sichergestellt, dass ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens besteht. Satz 2 verbietet im Hinblick auf die besondere Gefährlichkeit des gewerblichen Automatenspiels im Vergleich zu anderen öffentlichen Glücksspielen die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle in einem Radius von 500 Meter Luftlinie zu einer Schule oberhalb des Primarbereichs nach § 11 Absatz 1 Nummer 1 des Schulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2010 (GVOBl. M-V S. 462). Erfasst sind Schulen des Sekundarbereichs I, der die Jahrgangsstufen 5 bis 10 umfasst, und Schulen des Sekundarbereichs II. Dieser umfasst sowohl die gymnasiale Oberstufe als auch die beruflichen Schulen (vgl. 11 des Schulgesetzes). Die Regelung gilt - soweit die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind - bei staatlichen Schulen ebenso wie bei Schulen in freier Trägerschaft (§§ 116 ff. des Schulgesetzes). Diese Einrichtungen werden vorwiegend von Kindern und Jugendlichen besucht. Dadurch wird den Zielen des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages Rechnung getragen. Kinder und Jugendliche sind für Automatenspiele besonders empfänglich. Im Hinblick auf die Gefahr der Glücksspielsucht ist es geboten, Spielhallen in der Nähe von diesen Schulen nicht zu erlauben.

Durch **Absatz 5**, der dem Wortlaut des § 25 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages entspricht, wird klargestellt, dass die Erlaubnis für die Errichtung oder den Betrieb einer Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, ausgeschlossen ist. Das gilt insbesondere für Spielhallen, die in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht werden sollen. Sogenannte Mehrfachkonzessionen dürfen von den zuständigen Behörden nicht mehr erteilt werden.

**Absatz 6** setzt § 25 Absatz 3 des Glücksspielstaatsvertrages um und verankert eine Rechtsverordnungsbefugnis.

**Zu § 11a**

**Absatz 1** setzt § 26 Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrages um. Die Bestimmung normiert, dass Spielhallen von ihrem äußeren Erscheinungsbild her so zu gestalten sind, dass ein Einblick in das Innere der Räumlichkeiten nicht möglich ist. Der Einblick ins Innere und die optische Wahrnehmung der Automaten bislang - in der Regel durch bunte Leuchtreklame und Spiele - übt bei den regelmäßig großen Fensterfronten eine erhebliche Anreizwirkung zum spontanen Besuch der Spielhalle, aber auch auf latent suchtfährdete Personen sowie Nichtspieler aus. Das schließt das Verbot auffälliger Werbung oder Werbemittel oder das Inausichtstellen insbesondere von Geldgewinnen ein. In Anbetracht der aktuellen Verbreitung und Ausgestaltung der betreffenden Betriebe wären die damit verbundenen negativen Auswirkungen als erheblich anzusehen und auch durch eingeschränkte Werbemaßnahmen im Einzelfall kaum effektiv zu beherrschen.

**Absatz 2** dient dem Spielerschutz und stellt klar, dass in einer Spielhalle im Sinne des § 2 Absatz 3 des Glücksspielstaatsvertrages lediglich das gewerbliche Spiel zulässig ist. Neben dem gewerblichen Spiel ist daher das Veranstalten oder Vermitteln von Wetten, insbesondere Sport- und Pferdewetten oder das Dulden derselben unzulässig. Insbesondere darf den Spielern nicht die Möglichkeit eingeräumt werden, an speziellen Wettterminals Sportwetten abzuschließen. Aus dem gleichen Grund ist das Aufstellen von Internetterminals zum selben Zweck unzulässig. Auch die Teilnahme an Online-Glücksspielen soll nicht gestattet oder ermöglicht werden, um das von einer Spielhalle ausgehende Suchtpotenzial einzugrenzen. Außerdem sind das Aufstellen und der Betrieb von Geldausgabeautomaten sowie jede Art der Kreditvergabe zur Ermöglichung der Teilnahme an Glücksspielen verboten. Dazu zählen auch sog. Cash Terminals. Verhindert werden soll, dass Spieler unproblematisch an zusätzliches Geld zur Finanzierung von Glücksspielen kommen und so Gefahr laufen, schneller spielabhängig zu werden und wirtschaftlich abzurutschen.

**Absatz 3** setzt § 26 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages um.

**Absatz 4** stellt klar, dass für Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher im Sinne von § 2 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages ungeachtet der Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages und der Anforderungen des § 4 Absatz 3 und 4 und der §§ 5 bis 7 des Glücksspielstaatsvertrages Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 entsprechend anzuwenden sind. Auch diese Einrichtungen fallen, wenn sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, in den Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages. In Anknüpfung an Absatz 3 ist in der Zeit von 2.00 Uhr bis 8.00 Uhr der Betrieb von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit unbeschadet sonstiger gesetzlicher Regelungen unzulässig.

**Zu § 11b**

Die Vorschrift setzt § 29 Absatz 4 Satz 5 des Glücksspielstaatsvertrages um.

**Absatz 1** regelt, unter welchen Bedingungen eine Befreiung von den Anforderungen von § 25 des Glücksspielstaatsvertrages in Verbindung mit § 11 Absatz 4 dieses Gesetzes auch nach Ablauf der Übergangsfrist von fünf Jahren (§ 29 Absatz 4 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages) wegen unbilliger Härten im Sinne von § 29 Absatz 4 Satz 4 des Glücksspielstaatsvertrages in Betracht kommen kann. Klargestellt wird, dass allein die Unterschreitung des Mindestabstands der Erlaubniserteilung entgegenstehen muss. Auch muss der Erlaubnisinhaber auf den Bestand der ursprünglichen Erlaubnis vertraut haben sowie sein Vertrauen unter Berücksichtigung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages schutzwürdig sein. Die mit Satz 1 Nummer 3 verankerte Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit der Spielhallen innerhalb der Mindestabstände nach § 11 Absatz 4 von 36 ist mit Blick auf die lange Übergangszeit von fünf Jahren und die notwendige schrittweise Reduzierung der Anzahl der Konzessionen geboten. Dies gilt auch hinsichtlich der Pflicht, in einem angemessenen Zeitraum ein Konzept zur Anpassung an die gesetzlichen Vorgaben vorzulegen. Dieses hat genaue Zeitvorgaben zu dessen Umsetzung zu enthalten. Die zahlenmäßige Begrenzung der Anzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit überschreitet auch nicht die dem Landesgesetzgeber obliegende Gesetzgebungskompetenz. Insbesondere steht sie nicht mit § 3 Absatz 2 der Spielverordnung des Bundes im Widerspruch. Dieser regelt allein die Höchstzahl der Spielgeräte je Spielhalle und nicht die Anzahl der Warenspielgeräte in einem bestimmten Einzugsbereich. Dass die Befreiung nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden kann, folgt aus der Befristung des Glücksspielstaatsvertrages.

Absatz 2 stellt klar, dass die Regelungen von Absatz 1 auch für Spielhallen in baulichem Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex (Mehrfachkonzessionen) nach § 11 Absatz 5 gilt. Konkretisiert wird die Voraussetzung der Schutzwürdigkeit des Vertrauens. In der Regel ist das Vertrauen in diesen Fällen nur dann schutzwürdig, wenn der Erlaubnisinhaber im Vertrauen auf diese Erlaubnis Vermögensdispositionen getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Hierunter fallen auch langfristige Mietverträge sowie die besondere Lage der Gewerberäume.