

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 22.05.2012

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

Mit freundlichen Grüßen
David McAllister

Entwurf**Gesetz
zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel**

Artikel 1

Gesetz
zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag

(1) Dem am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV) wird zugestimmt.

(2) Der Staatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht.

(3) Der Staatsvertrag tritt nach seinem Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 am 1. Juli 2012 in Kraft.

(4) Wird der Staatsvertrag nach seinem Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos, so wird dies bis zum 1. August 2012 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.

(5) Gilt der Staatsvertrag nach seinem § 35 Abs. 2 in Niedersachsen über den 30. Juni 2021 fort, so wird dies bis zum 1. August 2021 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.

Artikel 2

Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes

Das Niedersächsische Glücksspielgesetz vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Mai 2012 (Nds. GVBl. S. 102), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Dieses Gesetz enthält Bestimmungen, die den Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) vom 15.12.2011 vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. ...) ergänzen.“

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Dieses Gesetz gilt nicht für

1. Wetten, die anlässlich öffentlicher Pferderennen oder anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde durch einen zum Betrieb eines Totalisators zugelassenen Pferdezucht- oder Pferderennsportverein durchgeführt oder vermittelt werden,
2. Spielgeräte und Spiele im Sinne der §§ 33 c und 33 d der Gewerbeordnung und
3. Spielbanken.

²Für Wetten, die durch eine zugelassene Buchmacherin oder einen zugelassenen Buchmacher durchgeführt oder vermittelt werden, gelten nur die Regelungen einer Verordnung nach § 24 Satz 1 Nr. 6; § 27 Abs. 3 GlüStV bleibt unberührt. ³Für die im Dritten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages geregelten Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial gelten nur Absatz 3 und die §§ 11, 12, 22, 23, 25 und 26 dieses Gesetzes.“

11. Es wird der folgende neue Vierte Abschnitt eingefügt:

„Vierter Abschnitt

Spielhallen

§ 10

Zuständigkeit, Mindestabstand

(1) Für Erlaubnisse nach § 24 Abs. 1 GlüStV ist die für Erlaubnisse nach § 33 i der Gewerbeordnung zuständige Behörde zuständig.

(2) ¹Der Abstand zwischen Spielhallen muss mindestens 100 Meter betragen. ²Maßgeblich ist die kürzeste Verbindung (Luftlinie) zwischen den Spielhallen. ³Die Gemeinden können bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon durch Verordnung einen größeren Mindestabstand von bis zu 300 Metern festlegen.“

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass, Ziele und Schwerpunkte

Zu Artikel 1 (Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag):

In Niedersachsen ist der Bereich der Lotterien, Ausspielungen und anderen Glücksspiele - ohne die Spielbanken, das Automatenspiel und die Pferdewetten - im Niedersächsischen Glücksspielgesetz (NGLüSpG) vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 471), in der Niedersächsischen Glücksspielverordnung (NGLüSpVO) vom 28. November 2008 (Nds. GVBl. S. 383) und im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) vom 30. Januar/31. Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 768) geregelt.

Die Laufzeit des Glücksspielstaatsvertrages endete gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 GlüStV am 31. Dezember 2011. Der Glücksspielstaatsvertrag gilt seit Ablauf dieser Vier-Jahres-Geltungsdauer nach der Fortgeltungsanordnung in Absatz 6 des Gesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 756) in Niedersachsen als Landesgesetz fort. Nach Artikel 2 Abs. 4 des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV) endet diese Fortgeltung mit Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Damit werden auch - wie Artikel 5 Abs. 2 Nr. 2 dieses Gesetzes klarstellt - die Änderungen im Glücksspielstaatsvertrag vom 30. Januar/31. Juli 2007 außer Kraft gesetzt, die der Landtag am 8. Mai 2012 mit dem Gesetz zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages und zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes beschlossen hat (sogenanntes Vorschaltgesetz, Drs. 16/4638 in der Fassung der Empfehlungen des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Drs. 16/4747).

Die Vorschriften im Niedersächsischen Glücksspielgesetz und im Glücksspielstaatsvertrag sehen derzeit in der Regel ein staatliches Monopol für Sportwetten und große Lotterien einschließlich Klassenlotterien unter Ausschluss eines Internetangebots bei weitgehenden Werbepflichtungen - insbesondere keine Werbung im Fernsehen, Internet und über Telekommunikationsanlagen - vor. Der Glücksspielstaatsvertrag bestimmt, dass gesperrte Spielerinnen und Spieler an Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial, an Sportwetten und am Spielbetrieb in Spielbanken nicht teilnehmen dürfen. Kernziel der Regelungen ist die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht. Daneben zielen die Regelungen auch auf die Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebotes, den Jugend- und Spielerschutz, die Sicherstellung eines fairen Spiels und den Schutz vor Kriminalität.

Die Verfassungskonformität zentraler Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht unter Betonung des Beurteilungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers früh festgestellt (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, Az. 1 BvR 928/08).

Das Gericht der Europäischen Union hat jedoch in seinen Grundsatzurteilen vom 8. September 2010 (EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Rs. C-46/08 - Carmen Media; EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Rs. C-316/07 - Markus Stoß u. a.) das im Staatsvertrag verankerte staatliche Sportwettmonopol auch wegen der Entwicklung in anderen, vom Glücksspielstaatsvertrag nicht erfassten Bereichen des Glücksspiels, wie z. B. dem gewerblichen Automatenspiel, unionsrechtlich auf den Prüfstand gestellt. Es ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass zwar staatliche Monopole zur Bekämpfung der Spielsucht grundsätzlich zulässig seien, jedoch das Ziel des Monopols in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden müsse und dabei eine Gesamtbetrachtung aller Glücksspielbereiche unabhängig von nationalen Zuständigkeitsregelungen zu Grunde zu legen sei. Aus der Sicht des EuGH ist damit das deutsche Glücksspielwesen nicht in Einzelbereiche teilbar. Die Regelungen müssen daher in allen relevanten Bereichen abgestimmt erfolgen. Zudem müsse die tatsächliche Ausgestaltung des jeweiligen Monopols Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen vermeiden,

um nicht dessen zentraler Rechtfertigung - die Bekämpfung der Spielsucht - zu widersprechen.

Vor diesem Hintergrund wird der Glücksspielstaatsvertrag mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag fortentwickelt. Bei der Erarbeitung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages wurden zahlreiche Ergebnisse und Erkenntnisse aus Evaluierung, Analysen, Anhörungen der Beteiligten sowie vielschichtiger Rechtsprechung zum Glücksspielstaatsvertrag und den hierzu geschaffenen Regelwerken berücksichtigt. Den ausführlichen Stellungnahmen der EU-Kommission und Maltas sowie den Bemerkungen der EU-Kommission und des Vereinigten Königreichs im Notifizierungsverfahren und Entwicklungen auf europäischer Ebene wurde Rechnung getragen.

Der Gesetzesentwurf enthält in Artikel 1 die nach Artikel 35 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung erforderliche Zustimmung des Landtags zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag.

Mit dem im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag als Artikel 1 enthaltenen neuen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) werden künftig folgende Ziele nunmehr gleichrangig nebeneinander verfolgt: die Bekämpfung der Spielsucht, die Kanalisierung des unregulierten Marktes und die Begrenzung des Glücksspielangebots, der Jugend- und Spielerschutz, der Schutz vor Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungen. Zur Erreichung dieser Ziele sind für die einzelnen Glücksspielformen differenzierte Maßnahmen vorgesehen, um deren spezifischen Gefährdungspotenzialen Rechnung zu tragen.

Der neue Glücksspielstaatsvertrag setzt das staatliche Lotterieveranstaltungsmonopol für Lotterien mit Ausnahme der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial (§§ 12 bis 18 GlüStV) fort. Zum einen können Lotterien bei entsprechender Ausgestaltung - insbesondere bei einer hohen Ziehungsfrequenz - ein beachtenswertes Suchtpotenzial entwickeln. Zum anderen sind Lotterien vor allem strukturell anfällig für Manipulationen. Dies resultiert aus der Intransparenz der Gewinnermittlung und Gewinnverteilung. Zudem können die regelmäßig hohen angesammelten Summen zu kriminellen Handeln verleiten. Zur Kanalisierung aus unregulierten Angeboten in regulierte Angebote der staatlichen Veranstalter wird der Vertriebsweg Internet wieder ermöglicht.

Klassenlotterien dürfen nach dem neuen § 10 Abs. 3 GlüStV nur von einer von allen Ländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden. Dem dient der Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL-StV), der in einem separaten Verfahren ratifiziert wird.

Für Sportwetten enthält der neue Glücksspielstaatsvertrag eine Experimentierklausel für ein Konzessionsmodell, welche auf sieben Jahre befristet wird. Gemäß der Experimentierklausel können 20 Konzessionen für Sportwettanbieter erteilt werden. Die Höhe der Konzessionsabgabe beträgt 5 vom Hundert des Spieleinsatzes. Durch Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen kann sowohl die Anzahl der Konzessionen verändert als auch die Befristung der Experimentierklausel aufgehoben werden.

Die länderübergreifend zu erteilenden Sportwettkonzessionen sollen nach Durchführung eines unionsweiten Auswahlverfahrens vergeben werden. Mit einer Konzession können die Veranstalter unter hohen Auflagen und bei einer Beschränkung ihres Produktportfolios Sportwetten über Wettvermittlungsstellen sowie über das Internet anbieten. Durch die Vergabe von nur 20 Konzessionen soll die Kanalisierung der Nachfrage von unregulierten in regulierte Angebote erreicht und gleichzeitig eine übermäßige Expansion des Angebots vermieden werden.

Neu in den Glücksspielstaatsvertrag aufgenommen wurden ergänzende Regelungen zu Pferdewetten, Spielbanken und Spielhallen. Das Recht der Pferdewetten wird im neuen Glücksspielstaatsvertrag aufgrund einer beabsichtigten Öffnungsklausel im Rennwett- und Lotteriegesetz des Bundes dem Recht der sonstigen Sportwetten angeglichen. Die Anzahl der Spielbanken in den Ländern ist zu begrenzen. Formelle Anforderungen (Erlaubnispflicht) und materielle Ge- und Verbote für Spielhallen (insbesondere das Verbot von sogenannten Mehrfachkonzessionen) sollen die automatenbezogenen Regelungen der Spielverordnung des Bundes

ergänzen. Die Zuständigkeit für das Recht der Spielhallen ist mit der Föderalismusreform 2006 auf die Länder übergegangen. Auch für Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher gelten verschiedene Regelungen des neuen Glücksspielstaatsvertrages, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereit halten. Durch all diese Regelungen soll vor allem auch die vom Gericht der Europäischen Union geforderte Gesamtkohärenz im Glücksspielwesen gewährleistet werden.

Für Casinospiele einschließlich Poker verbleibt es wegen der hohen Manipulationsanfälligkeit, dem herausragenden Suchtpotenzial und der Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche trotz des zu verzeichnenden unregulierten Marktes im Internet bei der strengen Begrenzung des Angebots auf die vor Ort ansässigen Spielbanken. Nicht erlaubte Angebote im Internet sollen mit Nachdruck bekämpft werden, insbesondere auch durch Maßnahmen zur Unterbindung entsprechender Zahlungsströme.

Außerdem sind im neuen Glücksspielstaatsvertrag zentrale Zuständigkeiten einzelner Länder auch für die anderen Länder bei bestimmten Erlaubnissen und Aufsichtstätigkeiten enthalten (vgl. § 9 a Abs. 1 und 2 GlüStV):

- Die Erlaubnis der Anstalt nach § 10 Abs. 3 GlüStV (Klassenlotterien) sowie deren Lottereeinnehmerinnen und Lottereeinnehmern (Hamburg),
- die Erlaubnis für Werbung im Fernsehen und Internet (Nordrhein-Westfalen),
- die Erlaubnis für die gemeinsam geführte Anstalt nach § 10 Abs. 2 Satz 1 GlüStV (Baden-Württemberg),
- die Erteilung der Sportwettkonzession nach § 4a und der Erlaubnisse nach § 27 Abs. 2 GlüStV für Pferdewetten im Internet (Hessen),
- die Erlaubnis für länderübergreifende Lotterien im Sinne des § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV (Rheinland-Pfalz),
- für Maßnahmen gegen am Zahlungsverkehr für unerlaubtes Glücksspiel Beteiligte, wenn die Glücksspiele in mehr als einem Bundesland angeboten werden (Niedersachsen).

Für ländereinheitlich zu führende Verfahren wird ein Glücksspielkollegium geschaffen, das als Organ der zuständigen Behörden Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit fasst, die für die Länder, die die zentrale Zuständigkeit wahrnehmen, bindend sind. Das Glücksspielkollegium besteht aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter aus jedem Bundesland, das den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ratifiziert hat.

Niedersachsen erhält zwei zentrale Zuständigkeiten. Zum einen übernimmt Niedersachsen zentral die Bekämpfung der Zahlungsströme bei unerlaubtem Glücksspiel, das in mehr als einem Land angeboten wird. Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV können die am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute einschließlich der E-Geld-Institute, als verantwortliche Störer herangezogen werden. Zuvor muss ihnen die Mitwirkung an unerlaubtem Glücksspiel mitgeteilt worden sein. Zudem muss zunächst der Veranstalter oder Vermittler des unerlaubten Glücksspielangebots vergeblich - insbesondere wegen eines Auslandsbezugs - in Anspruch genommen worden sein.

Zum anderen übernimmt Niedersachsen nach § 19 Abs. 2 GlüStV die Erlaubniserteilung an gewerbliche Spielvermittler, die in mehr als einem Bundesland tätig werden. Nach entsprechenden Anträgen werden die Erlaubnisse für die jeweiligen Länder regelmäßig zeitlich zusammengefasst von der zuständigen Behörde Niedersachsens erteilt und dabei inhaltlich so weit wie möglich identisch gefasst. Dieses sogenannte gebündelte Verfahren harmonisiert die Erlaubniserteilung an gewerbliche Spielvermittler, ohne die Lotteriehochheit der Länder und ihre Regelungsbefugnisse für Fragen von spezifisch regionalem oder örtlichem Bezug in Frage zu stellen. Die Aufsicht über die gewerblichen Spielvermittler mit einer Erlaubnis wird auch Niedersachsen obliegen.

Zum verbesserten Schutz der Spielerinnen und Spieler und zur noch effektiveren Bekämpfung der Spielsucht wird ab spätestens 1. Juli 2013 eine übergreifende Sperrdatei unterhalten, die von der zuständigen Behörde des Landes Hessen geführt wird. Die Veranstalter und Vermitt-

ler von Sportwetten einschließlich der Festquotenpferdewetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial sowie die Spielbanken müssen durch Kontrolle des Ausweises oder einer vergleichbaren Identitätskontrolle und Abgleich mit dieser Sperrdatei den Ausschluss gesperrter Spielerinnen und Spieler gewährleisten.

Die Regelungen zur Werbung werden geändert, um eine größere Differenzierung der Werbe-regelungen im jeweiligen Glücksspielbereich gestalten zu können. Art und Umfang der Wer-bung sind an den neu akzentuierten Zielen des Glücksspielstaatsvertrages auszurichten. Zur besseren Erreichung dieser Ziele kann Werbung für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten auch wieder im Internet und im Fernsehen erlaubt werden. Für die tatsächliche Umsetzung er-lassen die Länder gemeinsame Richtlinien.

Nach Artikel 2 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages beginnt dessen Laufzeit am 1. Juli 2012. Bis zum 30. Juni 2012 müssen die Ratifikationsurkunden von mindestens 13 Ländern bei der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt hinterlegt sein. Ansonsten wird der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag gegenstandslos. Die Möglichkeit eines späteren Bei-tritts ist vorgesehen. Gleichzeitig mit Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsver-trages tritt der Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen außer Kraft und endet die Fortgel-tung des alten Glücksspielstaatsvertrages als Landesrecht. Mit Ablauf des 30. Juni 2021 tritt der geänderte Glücksspielstaatsvertrag außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonfe-renz mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Glücksspielstaatsvertrages beschließt.

Nähere Einzelheiten zum Inhalt des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages können den Erläuterungen entnommen werden, die in Teil B im Anschluss an die Einzelbegründung wie-dergegeben werden.

Der Ministerpräsident hat den Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages im Rahmen der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2011 unterzeichnet. Gleichzeitig unterzeichneten die Regierungschefinnen und Regierungschefs aller Bundesländer mit Ausnahme von Schleswig-Holstein. Ergänzend haben die unterzeichnenden Regierungschefinnen und Regierungschefs zu Protokoll erklärt, dass sie beabsichtigen, den Staatsvertrag erst nach Vorliegen der von der EU-Kommission angekün-digten, abschließend positiven Stellungnahme im Notifizierungsverfahren den jeweiligen Land-tagen zur Ratifizierung zuzuleiten. Dieses Schreiben der EU-Kommission ist den Ländern am 20. März 2012 übermittelt worden. Die EU-Kommission hat in dieser Reaktion zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag nochmals ausführlich Stellung genommen und Bemerkun-gen abgegeben. Die Einzelheiten des Schreibens finden sich in den Ausführungen zum Notifi-zierungsverfahren.

Erforderlich ist eine flankierende Änderung des Rennwett- und Lotterieggesetzes vom 8. April 1922 (RGBl. I S. 393), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407). Der Bundesrat hat die nötigen Änderungen in seiner 891. Sitzung am 16. Dezem-ber 2011 beschlossen (BR-Drs. 761/11). Neben der o. g. Öffnungsklausel für Pferdewetten soll insbesondere die Besteuerung der Sportwetten der Abgabenregelung im neuen Glücks-spielstaatsvertrag angepasst werden. Derzeit läuft das Gesetzgebungsverfahren im Bundes-tag (BT-Drs. 17/8494). Die Änderungen sollen ebenfalls am 1. Juli 2012 in Kraft treten.

Weiterhin hat die Bundesregierung angekündigt, die bundesrechtlichen Regelungen über das gewerbliche Spiel nach der Gewerbeordnung in der Spielverordnung so anzupassen, dass die vom Gericht der Europäischen Union geforderte Kohärenz gewährleistet bleibt.

Schließlich wurde in der 479. Sitzung des Ausschusses für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung des Bundesrates ein Antrag des Landes Berlin mit dem Entwurf einer Verord-nung zur Änderung der Baunutzungsverordnung (BR-Drs. 80/11) bis zum Wiederaufruf ver-tag. Der Verordnungsentwurf sieht vor, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Spielhal-len losgelöst vom Begriff der „Vergnügungsstätte“ in der Baunutzungsverordnung zu regeln. Damit soll ein Instrumentarium geschaffen werden, um den deutlichen Anstieg der Ansiedlung von Spielhallen an städtebaulich unerwünschten Standorten besser steuern zu können. Ange-sichts der von der Bundesregierung geplanten Novellierung des Baugesetzbuchs und der

Baunutzungsverordnung wurde es nicht für sinnvoll erachtet, die Änderung der Baunutzungsverordnung bezüglich der Spielhallen bereits zum damaligen Zeitpunkt vorzunehmen.

Zur Notifizierung des Glücksspielstaatsvertrages nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft

Nach 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 (ABl. EG Nr. L 204 vom 21. Juli 1998, S. 37), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. EU Nr. L 363 vom 20. Dezember 2006, S. 81) bedürfen Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Internet, also auch Glücksspiele im Internet, der Notifizierung durch die Europäische Kommission. Die Richtlinie hat zum Ziel, technische Maßnahmen bereits vor ihrer Einführung europarechtlich beurteilen zu können.

Grundsätzlich enthält auch der neue Glücksspielstaatsvertrag in § 4 Abs. 4 ein Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot öffentlicher Glücksspiele im Internet und in § 5 Abs. 3 Satz 1 ein Werbeverbot im Internet; die neuen § 4 Abs. 5 und § 5 Abs. 3 Sätze 2 und 3 enthalten Ausnahmemöglichkeiten hierzu.

Die Bundesregierung hat einen Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages am 15. April 2011 gegenüber der Europäischen Kommission zur Notifizierung angezeigt. Diese Notifizierung bewirkte, dass der Staatsvertrag innerhalb der folgenden vier Monate nicht in Kraft treten durfte.

Die Europäische Kommission hat mit Schreiben vom 18. Juli 2011 eine ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen zu dem Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages abgegeben. Auch Malta hat eine ausführliche Stellungnahme und das Vereinigte Königreich eine Bemerkung abgegeben. Insbesondere wird angemerkt,

- dass strenge Bedingungen bei der Konzessionserteilung, eine Begrenzung der Einsätze, Wettarten und Werbemöglichkeiten, die gemessen an der Gesamtgröße des Marktes relativ geringe Anzahl Betreiber, die für eine Konzession in Frage kommen, und eine sehr hohe Konzessionsabgabe (mehr als die durchschnittliche Marge eines Online-Glücksspielbetreibers) es in der Summe sehr schwierig erscheinen lassen, ein wirtschaftlich tragfähiges und in der Folge stabiles und attraktives Onlineangebot für Sportwetten bereitzustellen,
- dass bestimmte Konzessionskriterien nicht präzise sind, z. B. das Sozial- und Wirtschaftlichkeitskonzept oder die Rangfolge der Auswahlkriterien,
- dass ein System, das „zu einer bloßen Wiederholung der Nachweise und Sicherheiten führen würde, die im Staat der Niederlassung verlangt werden“, mit dem freien Dienstleistungsverkehr unvereinbar ist,
- dass die Beweggründe für die Begrenzung der Einsätze auf 750 Euro pro Person und Monat darzulegen sind und zu erläutern wäre, in welcher Weise eine feste Obergrenze am besten dazu geeignet ist, das Ziel des Verbraucherschutzes zu erreichen, und
- dass zu klären sei, auf welche Dienstleistungen sich die Konzessionsgebühr bezieht, wie sie sich berechnet und ob sie dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Die Kommission betont zudem, dass der Gerichtshof in seiner Bewertung der Konformität des deutschen Regelwerks für das Glücksspielwesen ausdrücklich auf Regeln für verschiedene Arten von Glücksspielen verwiesen hat, die nicht vollständig unter den notifizierten Gesetzestext fallen, die aber ebenfalls einer Regulierung bedürfen. Nach dem Kenntnisstand der Kommission wurden diese Regeln durch Aufnahme in den Entwurf bereits im Rahmen der Kompetenzen der Bundesländer zum Teil geändert und sie werden auch durch Bundesgesetze geändert werden. Die Kommission kann die Einhaltung der Anforderung eines kohärenten und systematischen Ansatzes aber erst dann abschließend beurteilen, wenn die gesamte relevante Gesetzgebung geändert und gegebenenfalls notifiziert wurde. Weitere Bemerkungen sind

bereits durch oben dargestellte Regelungen ausgeräumt und werden daher an dieser Stelle nicht erneut dargestellt.

Als Reaktion auf diese Stellungnahmen und Bemerkungen wurde der Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und dessen Erläuterungen teils geändert und teils konkretisiert. Die Länder haben am 7. Dezember 2011 der EU-Kommission die Antwort auf die ausführlichen Stellungnahmen und die Bemerkungen übermittelt. Darin wird dargelegt, dass

- die Länder davon überzeugt sind, dass es zukünftigen Konzessionären möglich ist, ein attraktives, legales Angebot zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig wirtschaftlich zu arbeiten, nachdem die Anzahl der Sportwettkonzessionen von geplanten 7 auf 20 erhöht und gleichzeitig die geplante Konzessionsabgabe von 16⅔ auf 5 vom Hundert reduziert wurde
- die Kriterien zur Konzessionserteilung, die eine erweiterte Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Konzessionsnehmers fordern sowie die Transparenz und Sicherheit des von ihm angebotenen Glücksspiels sicherstellen sollen, im Rahmen der Ausschreibung weiter konkretisiert werden und eine gerichtliche Nachprüfung der Auswahlentscheidungen vor den Verwaltungsgerichten möglich sein wird,
- nunmehr bei der Prüfung der Bewerbungsvoraussetzungen Nachweise und Unterlagen aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum inländischen Nachweisen und Unterlagen gleichstehen,
- die Höchstesatzgrenzen bei einer grundsätzlichen Höchstgrenze von 1 000 Euro je Person und Monat nun flexibler gestaltet wurden und
- die Gebühren dem Äquivalenzprinzip Rechnung tragen, indem sie auf der einen Seite den Verwaltungsaufwand, andererseits die Bedeutung, den wirtschaftlichen Wert oder den sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Betroffenen in ein angemessenes Verhältnis setzen.

Zudem haben die Länder darauf hingewiesen, dass sie nicht davon ausgehen, dass der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag einer erneuten Notifizierung bedürfe.

Die EU-Kommission hat daraufhin am 20. März 2012 nochmals schriftlich Stellung genommen. In dieser Reaktion begrüßt die EU-Kommission die Änderungen am Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag grundsätzlich. Für eine abschließende Beurteilung verweist sie jedoch

- bei der Beschränkung der Anzahl der Sportwettkonzessionen auf 20,
- bei der Frage, ob die Anbieter in dem vom Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vorgesehenen Regulierungsrahmen ein wirtschaftlich tragfähiges Angebot gestalten können, und
- zu dem Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Casinospielen und Poker im Internet

auf die angekündigte Evaluation (2-Jahresfrist), ohne die sie ihre Bedenken aus der Stellungnahme vom 18. Juli 2011 nicht ausgeräumt sieht.

Kritisch wird darüber hinaus insbesondere Folgendes gesehen:

- Die EU-Kommission betont wiederum, dass sie die Einhaltung der Anforderung eines kohärenten und systematischen Ansatzes erst dann abschließend beurteilen kann, wenn die gesamte relevante Gesetzgebung geändert und gegebenenfalls notifiziert wurde.
- Die EU-Kommission kritisiert noch immer die gebündelte Erlaubniserteilung bei der gewerblichen Spielvermittlung.

Die EU-Kommission betont abschließend, dass selbst aus dem Abschluss eines solchen Notifizierungsverfahrens nicht gefolgert werden kann, dass die notifizierten Regelungen EU-rechtskonform sind.

Zum Vertragsverletzungsverfahren gegen den Glücksspielstaatsvertrag

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte im Januar 2008 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Wege einer ersten Aufforderung eingeleitet. Darin bat sie um Auskunft über Beschränkung des Angebots von Glücksspielen durch den am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag. Die Kommission wollte überprüfen, ob bestimmte Maßnahmen insbesondere mit der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit vereinbar sind.

Im Mittelpunkt der Anfrage der Kommission stand dabei vor allem das generelle Verbot von Glücksspielen im Internet und insbesondere von Sportwetten. Zu diesem Punkt hatte die Kommission bereits im März 2007 eine ausführliche Stellungnahme an Deutschland gerichtet, die nun auch auf Lotterien und Casino-Spiele ausgeweitet wurde. Daneben stand auch die Beschränkungen der Fernseh-, Internet-, Trikot- und Bandenwerbung im Fokus. Diese Beschränkungen wurden generell im Glücksspielstaatsvertrag aufgenommen, da sowohl das Sportwetten- als auch das Lotteriemonopol primär mit der Suchtprävention gerechtfertigt wurden. Als problematisch erkannte die Kommission auch das Zulassungsverfahren für gewerbliche Spielvermittler sowie die strafrechtlichen Sanktionen und Geldbußen, die für die Veranstaltung von Online-Glücksspielen, die Werbung dafür und die Teilnahme daran vorgesehen sind. Zudem sei die Werbung für Glücksspiele per Post, in der Presse und im Radio nach wie vor erlaubt.

Die Kommission betonte, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Beschränkungen des Glücksspiels aus Gründen des Allgemeininteresses „kohärent und systematisch“ zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beitragen müssen. Ein Mitgliedstaat kann somit nicht vorgeben, dass er sich gezwungen sehe, den Zugang seiner Bürgerinnen und Bürger zu Wettangeboten einzuschränken, wenn er sie gleichzeitig dazu ermuntert, an staatlichen Glücksspielen teilzunehmen.

Auch erkannte die Kommission, dass sich Probleme ergeben könnten, da Internet-Pferdewetten in Deutschland nicht verboten sind und das Angebot an Spielautomaten ausgeweitet wurde. Da auch in diesen Spielbereichen von einer Suchtgefahr auszugehen sei, stelle sich die Frage, warum die Einschränkungen bei Sportwetten und Lotterien viel weitgehender sind. Die gelte umso mehr, weil es - wie die Kommission in dem Mahnschreiben feststellt - ein signifikantes Spielsuchtproblem im Bereich Lotterien nicht gibt.

Seit der Antwort der Länder, die sich mit den Fragen der EU-Kommission auseinandersetzt ohne die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages in Frage zu stellen, ruht das Verfahren.

Zum Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins

In Schleswig-Holstein ist am 1. Januar 2012 das Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) in Kraft und das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV AG) vom 13. Dezember 2007 zum 1. März 2012 außer Kraft getreten. Bei großen Lotterien und Klassenlotterien verbleibt es beim staatlichen Veranstaltungsmonopol. Die Vermittlung dieser Lotterien ist grundsätzlich nur anzeigepflichtig. Die Veranstaltung und der Vertrieb von Sportwetten sind genehmigungspflichtig. Neben dem Angebot in ortsgebundenen Spielbanken können Casinospiele auch genehmigt online veranstaltet und vertrieben werden.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes):

Der Glücksspielstaatsvertrag setzt den normativen Rahmen für das Glücksspiel im Allgemeinen. Er bedarf ergänzender landesrechtlicher Regelungen insbesondere im Hinblick auf behördliche Zuständigkeiten und Verfahren.

Der vorliegende Entwurf des Niedersächsischen Gesetzes zur Ratifizierung und Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel passt die Regelungen des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGLüSpG) an den geänderten Glücksspielstaatsvertrag und den GKL-Staatsvertrag an.

Weiterhin müssen bei der Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes auch die noch vorzunehmenden Änderungen berücksichtigt werden, die der Landtag am 8. Mai 2012 mit dem Gesetz zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages und zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes beschlossen hat (Drs. 16/4638 in der Fassung der Empfehlungen des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Drs. 16/4747).

Zu Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Spielbankengesetzes):

Das Niedersächsische Spielbankengesetz ist an den neuen Glücksspielstaatsvertrag insbesondere wegen der Vorschriften zur übergreifenden Sperrdatei anzupassen. Bei dieser Gelegenheit erfolgen die erforderlichen Anpassungen des Niedersächsischen Spielbankengesetzes an den technologischen Fortschritt der im Spielbetrieb eingesetzten elektronischen Überwachungssysteme und zur Modernisierung der Steueraufsicht bei den Spielbanken.

Daneben wird der Einsatz der bereits im Spielbetrieb eingesetzten elektronischen Überwachungssysteme (Automatenüberwachungs- und Jackpotverwaltungssystem und Roulettekesselüberwachungssystem) gesetzlich angeordnet und geregelt. Zusätzlich bedingt die beabsichtigte nachhaltige Reduzierung des Erhebungsaufwands für die Spielbankenabgaben durch eine Modernisierung der Steueraufsicht gesetzliche Anpassungen aufgrund der neuen Aufteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Spielbank- und Steueraufsicht sowie der ZulassungsinhaberIn.

Zu Artikel 4 (Neubekanntmachung):

Artikel 4 ermächtigt die zuständigen Ministerien, die geänderten Gesetze neu bekannt zu machen.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten):

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten oder Außerkrafttreten der Regelungen der Artikel 1 bis 4.

2. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung.

3. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und auf Familien

Das Gesetz hat Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern und auf Familien. Spielsucht betrifft weitaus mehr Männer als Frauen. Vorkehrungen gegen die Spielsucht schützen die Partnerinnen der spielsüchtigen Männer und ihre Familien.

4. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen des Gesetzentwurfs

Entsprechend der bisher geltenden Rechtslage ist auch künftig gemäß § 10 Abs. 5 des neuen Glücksspielstaatsvertrages sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird. Ebenfalls fortgeführt wird, dass gemäß § 11 des neuen Glücksspielstaatsvertrages die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherzustellen ist.

Niedersachsen wird die zentrale Zuständigkeit für die Bekämpfung der Zahlungsströme bei unerlaubtem Glücksspiel, das in mehr als einem Land angeboten wird, erhalten und übernimmt nach § 19 Abs. 2 GlüStV die Erlaubniserteilung an gewerbliche Spielvermittler, die in mehr als einem Bundesland tätig werden. Aus diesen Aufgaben wird ein Personalmehrbedarf resultieren. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sind davon ausgegangen, dass die anfallenden Kosten für zentrale Zuständigkeiten grundsätzlich vollständig aus Gebühreneinnahmen finanziert werden. Eventuelle Über- oder Unterdeckungen sollen nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt werden.

Wegen der im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vorgesehenen Konzessionsabgabe werden die Konzessionsnehmer keine Abgaben auf Sportwetten nach dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz zu zahlen haben.

Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag sieht eine Verrechnungsklausel vor, die bestimmt, dass die vom Konzessionsnehmer in Ausübung der Konzession gezahlten Steuern nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt auf die Konzessionsabgabe anzurechnen sind. Es steht zu befürchten, dass neben der beabsichtigten ermäßigten Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt keine Konzessionsabgaben nach dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vereinnahmt werden können.

Darüber hinaus sind die haushaltsmäßigen Auswirkungen aufgrund von Neuregelungen auf die Haushalte des Landes Niedersachsen, der Kommunen und der sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Landes Niedersachsen derzeit noch nicht absehbar. Der bei den kommunalen Behörden entstehende Verwaltungsaufwand für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen soll durch Schaffung eines Gebührentatbestandes in der Allgemeinen Gebührenordnung ausgeglichen werden.

Die in letzter Zeit verzeichneten Umsatzrückgänge bei den großen Lotterien könnten durch die Möglichkeit der Glücksspielveranstaltung und -vermittlung im Internet und die Einführung einer neuen grenzüberschreitenden Lotterie durch die Landeslotteriegesellschaften unter Umständen wieder ausgeglichen werden. Bei den Sportwetten könnte die Vergabe von Konzessionen zu einer stärkeren Kanalisierung des unregulierten Marktes führen. Die vorgesehenen geringeren Abgaben in diesem Bereich könnten somit gegebenenfalls durch Überführung der Umsätze aus dem unregulierten Markt auf regulierte Angebote kompensiert werden.

In welchem Umfang mit Mindereinnahmen, insbesondere der kommunalen Haushalte, aufgrund der neu eingeführten Befristungen und Beschränkungen für Spielhallenerlaubnisse zu rechnen ist, ist noch nicht absehbar. Das Risiko für Schadensersatzansprüche gegen die öffentliche Hand soll durch die Übergangsvorschriften minimiert werden.

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 11 (§ 10):

Der § 24 ff. GlüStV sieht vor, dass die Länder Ausführungsbestimmungen hinsichtlich der Erlaubniserteilung an Spielhallen schaffen. In Niedersachsen sind diese im Vierten Abschnitt des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (§ 10) verortet.

Absatz 1 regelt die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung an Spielhallen. Aufgrund der Orts- und Sachnähe ist es zweckmäßig, die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung nach § 24 Abs. 1 GlüStV bei den Behörden zu verorten, die auch für die Spielhallenerlaubnis nach § 33 i GewO zuständig sind. Das sind die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinden. Der bei den Behörden entstehende Verwaltungsaufwand soll durch Schaffung eines Gebührentatbestandes in der Allgemeinen Gebührenordnung ausgeglichen werden.

Absatz 2 beinhaltet eine Mindestabstandregelung. Mit der in § 25 Abs. 1 GlüStV vorgesehenen Abstandsregelung soll insbesondere der Betrieb mehrerer Spielhallen in einem Gebäudekomplex vermieden werden. Die Festlegung des Mindestabstandes obliegt den Ländern.

Die aus anderen Bundesländern bekannten Gesetze und Gesetzentwürfe sehen Mindestabstände von 50 bis zu 500 Metern vor.

Für ein Flächenland wie Niedersachsen mit sehr unterschiedlichen Strukturen aufgrund von Groß-, Mittel- und Kleinstädten sowie ländlichen Regionen ist eine differenzierbare Abstandsregelung am sachgerechtesten. Der Gesetzentwurf sieht daher einen zwingenden Mindestabstand von 100 Metern vor, um den ordnungspolitischen Zielsetzungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages Rechnung zu tragen. Darüber hinaus werden die Gemeinden ermächtigt, einen größeren Mindestabstand einzuführen, wenn dies aufgrund der Umstände vor Ort geboten ist. Dabei kann ein höherer Mindestabstand auf Teilgebiete der Gemeinde beschränkt werden. Um dem Bestimmtheitsgebot Rechnung zu tragen, ist für einen von den Gemeinden eingeführten größeren Mindestabstand eine Obergrenze von 300 Metern vorgesehen.