Bayerischer Landtag

18. Wahlperiode 04.11.2020 **Drucksache** 18/**11128**

Antrag

der Staatsregierung

auf Zustimmung zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)

Der Landtag wolle beschließen:

Die Staatsregierung hat mit Schreiben vom 4. November 2020 um Zustimmung des Bayerischen Landtags gemäß Art. 72 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern zu nachstehendem Staatsvertrag gebeten:

Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)

Das Land Baden-Württemberg,

der Freistaat Bayern,

das Land Berlin,

das Land Brandenburg,

die Freie Hansestadt Bremen,

die Freie und Hansestadt Hamburg,

das Land Hessen,

das Land Mecklenburg-Vorpommern,

das Land Niedersachsen,

das Land Nordrhein-Westfalen,

das Land Rheinland-Pfalz,

das Saarland,

der Freistaat Sachsen,

das Land Sachsen-Anhalt,

das Land Schleswig-Holstein und

der Freistaat Thüringen

(im Folgenden „die Länder“ genannt)

schließen nachstehenden Staatsvertrag:

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de - Dokumente abrufbar. Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de – Aktuelles/Sitzungen zur Verfügung.

Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)[1]

vom 29. Oktober 2020

Erster Abschnitt
Allgemeine Vorschriften

§ 1
Ziele des Staatsvertrages

Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden, und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

§ 2
Anwendungsbereich

(1) Die Länder regeln mit diesem Staatsvertrag die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen.

(2) Für Spielbanken gelten nur die §§ 1 bis 3, § 4 Absatz 1 bis 4, §§ 5, 6, 7 bis 8d, 20 und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts.

(3) Für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, gelten nur die §§ 1 bis 3, § 4 Absatz 1, 3 und 4 Satz 2, §§ 5, 6, 7 bis 8d und 23 sowie die Vorschriften des Siebten und Zehnten Abschnitts. Als Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit gelten auch Erprobungsgeräte.

(4) Für Gaststätten (Schank- und Speisewirtschaften und Beherbergungsbetriebe) und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, gelten nur die §§ 1 bis 3, § 4 Absatz 3 und 4 Satz 2, §§ 5, 6, 7 bis 8d und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts.

(5) Für Pferdewetten gelten nur die §§ 1 bis 3, 5 bis 9a und 23 sowie die Vorschriften des Achten und Zehnten Abschnitts.

(6) Für Sportwetten gelten nur die §§ 1 bis 9a, 21, 21a und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts.

(7) Für virtuelle Automatenspiele gelten nur die §§ 1 bis 9a, 22a und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts.

---

[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 17.9.2015, S. 1).

(8) Für Online-Poker gelten nur die §§ 1 bis 9a, 22b und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts.

(9) Für Online-Casinospiele gelten nur die §§ 1 bis 4, 5 bis 9a, 22c und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts.

(10) Für Lotterien gelten nur die §§ 1 bis 4, 5 bis 10, 12 bis 18, 22 und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts.

(11) Für Gewinnspiele im Rundfunk (§ 2 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Medienstaatsvertrages) gilt nur § 11 des Medienstaatsvertrages.

§ 3
Begriffsbestimmungen

(1) Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele. Sportwetten sind Wetten zu festen Quoten auf einen zukünftigen Vorgang während eines Sportereignisses, auf das Ergebnis eines Sportereignisses oder auf das Ergebnis von Abschnitten von Sportereignissen. Ein Sportereignis ist ein sportlicher Wettkampf zwischen Menschen nach definierten Regeln. Pferdewetten sind Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde.

(1a) Virtuelle Automatenspiele sind im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele. Online-Casinospiele sind virtuelle Nachbildungen von Bankhalterspielen und Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet. Online-Poker ist jede Variante des Pokerspiels ohne Bankhalter, bei denen verschiedene natürliche Personen im Internet an einem virtuellen Tisch gegeneinander spielen.

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

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

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

(5) Annahmestellen und Lotterieeinnehmer sind in die Vertriebsorganisation von Veranstaltern nach § 10 Absatz 2 und 3 eingegliederte Vermittler.

(6) Wettvermittlungsstellen sind in die Vertriebsorganisation von Sportwettveranstaltern eingegliederte Vertriebsstellen entweder des Wettveranstalters oder von Vermittlern, die Wettverträge ausschließlich im Auftrag eines Wettveranstalters vermitteln.

(7) Örtlichkeiten von Buchmachern sind solche im Sinne des § 2 Absatz 2 des Rennwett- und Lotteriegesetzes. Sie können in die Vertriebsorganisation von Pferdewettveranstaltern eingegliederte Vertriebsstellen des Wettveranstalters sein. Die Regelungen für Buchmacher nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz bleiben unberührt.

(8) Gewerbliche Spielvermittlung betreibt, wer ohne Annahmestelle, Lotterieeinnehmer, Wettvermittlungsstelle oder Örtlichkeit eines Buchmachers zu sein,

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

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

(9) Eine Spielhalle im Sinne dieses Staatsvertrages ist ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten im Sinne des § 33c Absatz 1 Satz 1 oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1403) geändert worden ist, dient.

§ 4
Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung

(1) Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) sowie die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel sind verboten. Bietet ein Veranstalter oder Vermittler von öffentlichen Glücksspielen neben unerlaubtem Glücksspiel auch sonstige Leistungen in der Weise an, die es am Zahlungsverkehr Beteiligten nicht ermöglicht, den Zahlungsverkehr vollständig unterscheidbar und getrennt nach den Angeboten abzuwickeln, ist die Mitwirkung am Zahlungsverkehr auch für die sonstigen Leistungen verboten.

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

(3) Das Veranstalten und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig. Die Veranstalter und die Vermittler haben sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Die Sätze 2 und 3 gelten nicht für die Teilnahme von Minderjährigen an Ausspielungen nach dem Dritten Abschnitt auf Volksfesten, Jahrmärkten, Spezialmärkten und ähnlichen Veranstaltungen, wenn der Gewinn ausschließlich in Waren von geringem Wert besteht.

(4) Eine Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele im Internet darf nur für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien, für die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sportwetten und Pferdewetten sowie für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden. Im Übrigen sind das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten.

(5) Die Erteilung einer Erlaubnis nach Absatz 4 Satz 1 für öffentliche Glücksspiele im Internet setzt voraus, dass keine Versagungsgründe nach Absatz 2 vorliegen und folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler wird durch Identifizierung und Authentifizierung sowie, wenn eine Verpflichtung nach § 8 besteht, durch Abgleich mit der Sperrdatei gewährleistet.
2. Spielern werden durch den Veranstalter, den Vermittler, deren Beschäftigte oder durch von diesen beauftragten Dritten keine Darlehen gewährt; für Darlehen darf auf der Internetdomain des Veranstalters oder Vermittlers nicht geworben oder sonst darauf verwiesen oder verlinkt werden (Kreditverbot). Bei Lotterien in Form des Gewinnsparens nach § 12 Absatz 1 Satz 2 gilt dies nur für Darlehen, die für die Teilnahme an Glücksspielen gewährt werden.
3. Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung sind ausgeschlossen.
4. Ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept nach § 6 ist zu entwickeln und umzusetzen; seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren.
5. Über dieselbe Internetdomain dürfen unterschiedliche Glücksspielformen nur angeboten werden, wenn für jede Glücksspielform ein selbstständiger und grafisch jeweils voneinander abgetrennter Bereich eingerichtet wird; Absatz 1 bleibt unberührt. Abweichend davon dürfen Sportwetten und Pferdewetten miteinander in einem Bereich derselben Internetdomain angeboten werden. In einem Bereich darf für die Glücksspiele in den anderen Bereichen nicht geworben oder sonst zum Spiel

in den anderen Bereichen aufgefordert werden. Nach Teilnahme an einem Glücksspiel in einem Bereich ist frühestens nach Ablauf einer Minute die Teilnahme in einem anderen Bereich desselben Erlaubnisinhabers zulässig; während dieser Zeit ist keine Teilnahme an unentgeltlichen oder Demo-Spielen möglich und es sind im Sozialkonzept näher zu beschreibende Hinweise zu den Gefahren von und zur Prävention vor Spielsucht sowie Hinweise auf Beratungsangebote anzuzeigen, die der Spieler vor Teilnahme in dem anderen Bereich bestätigen muss. Der Erlaubnisinhaber hat sicherzustellen, dass erzielte Gewinne aus einem Bereich erst nach Ablauf einer Wartefrist von einer Stunde für Glücksspiele in anderen Bereichen genutzt werden können. Satz 4 gilt entsprechend für den Wechsel zwischen verschiedenen Internetdomains desselben Erlaubnisinhabers.

6. Die sich aus den §§ 6a bis 6j und die sich aus diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen ergebenden Anforderungen werden eingehalten.

(6) Die Veranstalter und Vermittler von Lotterien im Internet haben der für die Erlaubniserteilung zuständigen Behörde vierteljährlich die Zahl der Spieler und die Höhe der Einsätze jeweils geordnet nach Spielen und Ländern zum Zwecke der Evaluierung zu übermitteln.

§ 4a
Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele

(1) Eine Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker und von virtuellen Automatenspielen darf nur erteilt werden, wenn

1. (erweiterte Zuverlässigkeit)
   a) die Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse beim Antragsteller vollständig offengelegt sind; bei Personengesellschaften sind die Identität und die Adressen aller Gesellschafter, Anteilseigner oder sonstigen Kapitalgeber und bei juristischen Personen des Privatrechts von solchen, die mehr als fünf Prozent des Grundkapitals halten oder mehr als fünf Prozent der Stimmrechte ausüben, sowie generell alle Treuhandverhältnisse anzugeben,
   b) der Antragsteller und die von ihm beauftragten verantwortlichen Personen die für die Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele erforderliche Zuverlässigkeit und Sachkunde besitzen und die Gewähr dafür bieten, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt wird; bei juristischen Personen und Personengesellschaften müssen alle vertretungsbefugten Personen die Voraussetzungen der Zuverlässigkeit und Sachkunde besitzen,
   c) die rechtmäßige Herkunft der für die Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele erforderlichen Mittel dargelegt ist,
   d) weder der Antragsteller selbst noch ein mit ihm verbundenes Unternehmen noch eine den Antragsteller beherrschende Person noch eine von der den Antragsteller beherrschenden Person beherrschte Person unerlaubte Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt,
2. (Leistungsfähigkeit)
   a) der Antragsteller über genügend Eigenmittel für eine dauerhafte Geschäftstätigkeit verfügt und zugleich Gewähr für ein einwandfreies Geschäftsverhalten bietet,
   b) die Wirtschaftlichkeit des beabsichtigten Glücksspielangebots unter Berücksichtigung der Abgaben dargelegt ist,
   c) die erforderlichen Sicherheitsleistungen vorbereitet und die zum weitergehenden Schutz der Spieler notwendigen Versicherungen abgeschlossen sind,

3. (Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels)

   a) die Transparenz des Betriebs sichergestellt sowie gewährleistet ist, dass eine Überwachung des Vertriebsnetzes jederzeit möglich ist und nicht durch Dritte oder am Betrieb Beteiligte vereitelt werden kann,

   b) der Antragsteller einen Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat,

   c) der Antragsteller, sofern er über keinen Sitz im Inland verfügt, der zuständigen Behörde einen Empfangs- und Vertretungsbevollmächtigten im Inland benennt, der die Zuverlässigkeit im Sinne von Nummer 1 Buchstabe b besitzt,

   d) der Antragsteller für alle Spiel- und Zahlungsvorgänge in Deutschland eine eigene Buchführung einrichtet und spielbezogene Zahlungsvorgänge über ein Konto im Inland oder bei einem in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union beheimateten Kreditinstitut abwickelt und

   e) der Antragsteller Schnittstellen zur Prüfung aller Spielvorgänge in Echtzeit zur Verfügung stellt.

   (2) Sonstige Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis bleiben unberührt.

§ 4b
Erlaubnisverfahren für Sportwetten,
Online-Poker und virtuelle Automatenspiele

(1) Die Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker oder virtuellen Automatenspielen wird auf Antrag erteilt. Der Antrag bedarf der Schriftform. Er muss alle Angaben, Auskünfte, Nachweise und Unterlagen in deutscher Sprache enthalten, welche für die Prüfung der Voraussetzungen nach § 4a Absatz 1 erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere:

1. eine Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen sowie der Kapital- und Stimmrechtsverhältnisse bei dem Antragsteller und den mit ihm im Sinne des Aktiengesetzes verbundenen Unternehmen sowie Angaben über Angehörige im Sinne des § 15 der Abgabenordnung unter den Beteiligten; gleiches gilt für Vertreter der Person oder der Personengesellschaft oder des Mitglieds eines Organs einer juristischen Person. Daneben sind der Gesellschaftsvertrag und die satzungsrechtlichen Bestimmungen des Antragstellers sowie Vereinbarungen, die zwischen dem Antragsteller und unmittelbar oder mittelbar Beteiligten bestehen und sich auf die Veranstaltung von Glücksspielen beziehen, vorzulegen,

2. eine Darstellung der Maßnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der sonstigen öffentlichen Belange unter besonderer Berücksichtigung der IT- und Datensicherheit (Sicherheitskonzept),

3. ein Sozialkonzept einschließlich der Maßnahmen zur Sicherstellung des Ausschlusses Minderjähriger und gesperrter Spieler,

4. eine Darstellung der Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Abgabenpflichten (Wirtschaftlichkeitskonzept),

5. eine Erklärung der Übernahme der Kosten für die Überprüfung des Sicherheits-, Sozial- und Wirtschaftlichkeitskonzepts und, soweit erforderlich, sonstiger Unterlagen durch einen von der zuständigen Behörde beigezogenen Sachverständigen oder Wirtschaftsprüfer,

6. eine Verpflichtungserklärung des Antragstellers, weder selbst noch durch verbundene Unternehmen unerlaubtes Glücksspiel zu veranstalten oder zu vermitteln, und

7. eine Erklärung des Antragstellers, dass die vorgelegten Unterlagen und Angaben vollständig sind.

Nachweise und Unterlagen aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum stehen inländischen Nachweisen und Unterlagen gleich, wenn aus ihnen hervorgeht, dass die Anforderungen der in Satz 3 genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Unterlagen sind auf Kosten des Antragstellers in beglaubigter Kopie und beglaubigter deutscher Übersetzung vorzulegen.

(2) Die zuständige Behörde kann die Antragsteller zur Prüfung der in Absatz 1 Satz 4 genannten Voraussetzungen zur Ergänzung und zur Vorlage weiterer Angaben, Nachweise und Unterlagen in deutscher Sprache auffordern. Sie ist befugt, Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, insbesondere zu den Voraussetzungen nach § 4a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c, abzufragen. Ist für die Prüfung im Erlaubnisverfahren ein Sachverhalt bedeutsam, der sich auf Vorgänge außerhalb des Geltungsbereiches dieses Staatsvertrags bezieht, so hat der Antragsteller diesen Sachverhalt aufzuklären und die erforderlichen Beweismittel zu beschaffen. Er hat dabei alle für ihn bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Der Antragsteller kann sich nicht darauf berufen, dass er Sachverhalte nicht aufklären oder Beweismittel nicht beschaffen kann, wenn er sich nach Lage des Falles bei der Gestaltung seiner Verhältnisse die Möglichkeit dazu hätte beschaffen oder einräumen lassen können.

(3) Die im Rahmen des Erlaubnisverfahrens Auskunfts- und Vorlagepflichtigen haben jede Änderung der maßgeblichen Umstände nach Antragstellung unverzüglich der zuständigen Behörde mitzuteilen und geplante Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen während des Erlaubnisverfahrens der zuständigen Behörde in Textform anzuzeigen.

§ 4c
Erlaubniserteilung bei Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen

(1) Die zuständige Behörde erteilt die Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker oder virtuellen Automatenspielen schriftlich mit Wirkung für alle Länder; bei erstmaliger Erteilung an den Antragsteller wird sie für eine Dauer von fünf Jahren, im Übrigen für eine Dauer von sieben Jahren erteilt. In begründeten Fällen kann die zuständige Behörde eine kürzere Dauer festlegen. Die Erlaubnis darf nur nach Zustimmung der zuständigen Behörde einem Dritten übertragen oder zur Ausübung überlassen werden.

(2) In der Erlaubnis sind die Inhalts- und Nebenbestimmungen festzulegen, die zur dauernden Sicherstellung der Erlaubnisvoraussetzungen sowie zur Einhaltung und Überwachung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden und im Angebot übernommenen Pflichten erforderlich sind.

(3) Die Erteilung der Erlaubnis setzt voraus, dass der Antragsteller zur Sicherstellung von Auszahlungsansprüchen der Spieler und von staatlichen Zahlungsansprüchen eine Sicherheitsleistung in Form einer unbefristeten selbstschuldnerischen Bankbürgschaft eines Kreditinstituts mit Sitz in der Europäischen Union oder in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum erbringt. Die Sicherheitsleistung beläuft sich auf fünf Millionen Euro. Sie kann von der Behörde, die die Erlaubnis erteilt, bis zur Höhe des zu erwartenden Durchschnittsumsatzes eines Monats, maximal auf 50 Millionen Euro, erhöht werden.

§ 4d
Pflichten; Aufsichtliche Maßnahmen bei Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen

(1) Der Inhaber einer Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker oder virtuellen Automatenspielen ist verpflichtet, jede Änderung der für die Erteilung der Erlaubnis maßgeblichen Umstände unverzüglich der zuständigen Behörde mitzuteilen. § 4b findet entsprechende Anwendung. Die Aufhebung eines Vertretungsverhältnisses

nach § 4a Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe c erlangt gegenüber den zuständigen Behörden erst durch die Bestellung eines neuen Empfangs- und Vertretungsbevollmächtigten und schriftliche Mitteilung Wirksamkeit.

(2) Bei Personengesellschaften ist jede geplante Veränderung von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen, bei juristischen Personen nur solche, die mehr als fünf Prozent des Grundkapitals oder des Stimmrechts betreffen, der zuständigen Behörde schriftlich anzuzeigen. Anzeigepflichtig sind der Erlaubnisinhaber und die an ihm unmittelbar oder mittelbar Beteiligten. Die Veränderungen dürfen nur dann von der zuständigen Behörde als unbedenklich bestätigt werden, wenn unter den veränderten Voraussetzungen eine Erlaubnis erteilt werden könnte. Wird eine geplante Veränderung vollzogen, die nicht nach Satz 3 als unbedenklich bestätigt werden kann, ist die Erlaubnis zu widerrufen; das Nähere des Widerrufs richtet sich nach dem jeweils anwendbaren Landesrecht. Unbeschadet der Anzeigepflichten nach Satz 1 sind der Erlaubnisinhaber und die an ihm unmittelbar oder mittelbar Beteiligten jeweils nach Ablauf eines Kalenderjahres verpflichtet, unverzüglich der zuständigen Behörde gegenüber eine Erklärung darüber abzugeben, ob und inwieweit innerhalb des abgelaufenen Kalenderjahres bei den Beteiligungs- und Zurechnungstatbeständen eine Veränderung eingetreten ist.

(3) Der Erlaubnisinhaber hat abweichend von § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 10 jährlich zu berichten. Die Richtigkeit der Erhebung und Übermittlung der Daten kann in regelmäßigen Abständen durch eine unabhängige Stelle überprüft werden. Mit dem Bericht ist auch der Prüfbericht einer geeigneten externen und unabhängigen Stelle über die Einhaltung der technischen Standards und die Wirksamkeit der im Sicherheitskonzept vorgesehenen und in der Erlaubnis vorgeschriebenen Sicherheitsmaßnahmen vorzulegen. Auf Anforderung der zuständigen Behörde hat der Erlaubnisinhaber zudem Kontodaten zur Verfügung zu stellen, soweit die Umsätze nicht über ein inländisches Konto abgewickelt werden.

(4) Verletzt ein Erlaubnisinhaber eine nach Absatz 1, Absatz 2 Satz 5 und Absatz 3 bestehende Mitteilungspflicht oder die nach § 4c Absatz 2 festgelegten Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis, kann die zuständige Behörde ihn unter Setzung einer angemessenen Frist zur Einhaltung der Pflichten auffordern. Werden nach Ablauf der Frist die Pflichten nicht oder nicht vollständig erfüllt, kann die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der Schwere des Verstoßes insbesondere folgende Maßnahmen ergreifen:

1. öffentliche Abmahnung mit erneuter Fristsetzung,
2. Aussetzung der Erlaubnis für drei Monate,
3. Reduzierung der Dauer der Erlaubnis um ein Viertel der gesamten Laufzeit oder
4. Widerruf der Erlaubnis.

Gleiches gilt für den Fall, dass der Erlaubnisinhaber selbst oder ein mit ihm verbundenes Unternehmen im Geltungsbereich dieses Staatsvertrages unerlaubte Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt. Die § 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder bleiben anwendbar. § 9 Absatz 4 Satz 3 ist anwendbar.

§ 5
Werbung

(1) Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 dürfen vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben. Sie können Dritte mit der Durchführung der Werbung beauftragen. In der Erlaubnis nach § 4 sind Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere im Fernsehen und im Internet einschließlich fernsehähnlichen Telemedien und Video-Sharing-Diensten, sowie zu Pflichthinweisen festzulegen. Werbung über Telekommunikationsanlagen ist verboten. Nicht vom Verbot nach Satz 4 umfasst sind Anrufe des Spielers oder Spielinteressenten beim Veranstalter oder Vermittler; diese Telefonate dürfen mit Einwilligung des Spielers oder Spielinteressenten

im Hinblick auf § 7 Absatz 2 Nummer 2 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb auch Werbung für erlaubtes Glücksspiel zum Gegenstand haben. Ferner ist die Telekommunikation innerhalb eines bestehenden Vertragsverhältnisses nicht vom Verbot nach Satz 4 erfasst.

(2) Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen. Die Werbung darf nicht übermäßig sein. Bei der Werbung für einzelne Glücksspiele dürfen besondere Merkmale des jeweiligen Glücksspiels herausgehoben werden. Werbung darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Soweit möglich, sind Minderjährige als Empfänger von Werbung auszunehmen. Irreführende Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere solche, die unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne enthält, ist verboten. In der Werbung dürfen die Ergebnisse von Glücksspielen nicht als durch den Spieler beeinflussbar und Glücksspiele nicht als Lösung für finanzielle Probleme dargestellt werden. Werbung, die den Eindruck erweckt, ein redaktionell gestalteter Inhalt zu sein, ist unzulässig.

(3) Täglich zwischen 6 Uhr und 21 Uhr darf keine Werbung im Rundfunk und Internet für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele erfolgen; Absatz 4 bleibt unberührt. Unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist auf dem übertragenden Kanal Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis nicht zulässig. Werbung für Sportwetten mit aktiven Sportlern und Funktionären ist unzulässig.

(4) In Sportstätten ist Werbung für Glücksspiele nur in Form der Dachmarkenwerbung auf Trikots und Banden sowie ähnlichen Werbemitteln erlaubt.

(5) An einzelne Personen adressierte Werbung für Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nach § 8 Absatz 2 nicht teilnehmen dürfen, darf nur erfolgen, wenn eine vorherige Einwilligung des vorgesehenen Empfängers zu dem Empfang von Werbung und zur Abfrage der Sperrdatei durch den Werbenden vorliegt. Persönlich adressierte Werbung für diese Glücksspiele an gesperrte Spieler ist unzulässig. Werbende sind verpflichtet, vor dem Versand solcher Werbung, insbesondere durch die Post oder per E-Mail, durch Abgleich mit der Sperrdatei sicherzustellen, dass der Empfänger kein gesperrter Spieler ist. Ergibt der Abgleich, dass ein Spieler gesperrt ist, gilt eine zuvor erteilte Einwilligung im Sinne des Satzes 1 gegenüber dem Veranstalter oder Vermittler als widerrufen.

(6) Für Werbung für Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nach § 8 Absatz 2 nicht teilnehmen dürfen, im Internet, insbesondere in Form von Affiliate-Links, darf keine variable, insbesondere umsatz-, einzahlungs- oder einsatzabhängige, Vergütung vereinbart oder gezahlt werden. Live-Zwischenstände von Sportereignissen dürfen nicht mit der Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis verbunden werden; davon unberührt bleibt die Anzeige von Live-Zwischenständen zu Wettangeboten auf der eigenen Internetseite eines Wettanbieters.

(7) Werbung und Sponsoring für unerlaubte Glücksspiele sind verboten.

§ 6
Sozialkonzept

(1) Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, den Jugend- und Spielerschutz sicherzustellen, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen.

(2) Zu diesen Zwecken haben die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen Sozialkonzepte zu entwickeln und umzusetzen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen. Die Sozialkonzepte sind differenziert auf die verschiedenen Glücksspielformen abzustimmen und müssen mindestens folgende Inhalte enthalten:

1. Benennung von Beauftragten für das Sozialkonzept beim Erlaubnisinhaber gemäß § 4 und bei terrestrischen Glücksspielangeboten zusätzlich die Benennung einer verantwortlichen Person vor Ort;

2. Berücksichtigung der Anliegen nach Absatz 1 in der internen Unternehmenskommunikation, bei der Werbung sowie beim Sponsoring;
3. regelmäßige Personalschulungen für das Aufsichtspersonal in den Spielstätten, für die Erlaubnisinhaber gemäß § 4 sowie für die Beauftragten gemäß Nummer 1 unter Einbindung suchtfachlich sowie pädagogisch qualifizierter Dritter mit folgenden Mindestinhalten:
   a) Rechtsgrundlagen zum Jugend- und Spielerschutz unter Berücksichtigung der verschiedenen Glücksspielformen,
   b) Kenntnissen zur Glücksspielsucht einschließlich anbieterunabhängiger Hilfeangebote und
   c) Vermittlung von Handlungskompetenzen insbesondere in der Früherkennung auffälligen Spielverhaltens und Kommunikation mit Spielern;
4. Umsetzung des Jugendschutzes und der Identitätskontrollen einschließlich des Abgleichs mit der Sperrdatei;
5. Aufklärung nach § 7 einschließlich des Verweises auf die Telefonberatung mit bundesweit einheitlicher Telefonnummer und der Bereitstellung von Informationen mit folgenden Mindestinhalten:
   a) Suchtrisiko und mögliche negative Folgen der verschiedenen Glücksspiele,
   b) Teilnahmeverbot Minderjähriger,
   c) Hinweise zu verantwortungsbewusstem Spielverhalten,
   d) Möglichkeit der Einschätzung des eigenen Spielverhaltens und der persönlichen Gefährdung,
   e) Hinweise zu anbieterunabhängigen Hilfeangeboten, wobei bei Glücksspielen im Internet der direkte Aufruf der Internetdomains von unabhängigen Beratungsinstitutionen zu ermöglichen und auf die Unabhängigkeit der entsprechenden Hilfeangebote besonders hinzuweisen ist, und
   f) Sperrverfahren;
6. Früherkennung unter Einbeziehung suchtwissenschaftlicher Erkenntnisse;
7. Frühintervention und Information über regionale Suchtberatungsstellen sowie andere anbieterunabhängige Hilfeangebote;
8. Umsetzung der Sperrverfahren mit Selbst- und Fremdsperren;
9. kontinuierliche Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen zum Zweck von Rückschlüssen auf die Auswirkungen der jeweils angebotenen Glücksspiele auf das Spielverhalten und auf die Entstehung von Glücksspielsucht sowie zur Beurteilung des Erfolgs der durchgeführten Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz;
10. Berichterstattung unter Zugrundelegung der Dokumentation nach Nummer 9 alle zwei Jahre gegenüber den Glücksspielaufsichtsbehörden oder sonstigen zuständigen Erlaubnisbehörden.

(3) Das leitende Personal von Veranstaltern von öffentlichen Glücksspielen darf nicht in Abhängigkeit vom Umsatz vergütet werden. Das in Spielstätten beschäftigte Personal sowie das im Zusammenhang mit Glücksspielen im Internet tätige Personal wird vom dort angebotenen Glücksspiel ausgeschlossen.

(4) Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind berechtigt und auf Verlangen der zuständigen Behörde verpflichtet, im Zusammenhang mit dem Sozialkonzept erhobene Daten anonymisiert den Ländern für Zwecke der Glücksspielsuchtforschung nach § 11 zur Verfügung zu stellen.

§ 6a
Spielkonto beim Anbieter für Glücksspiele im Internet

(1) Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen im Internet müssen für jeden Spieler ein anbieterbezogenes Spielkonto einrichten. Die Ermöglichung der Spielteilnahme ohne Spielkonto ist unzulässig. Jeder Spieler darf nur ein Spielkonto bei demselben Veranstalter oder Vermittler haben. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für den Eigenvertrieb von öffentlichen Glücksspielen.

(2) Zur Einrichtung des Spielkontos hat sich ein Spieler mit Angaben zu Vornamen, Nachnamen, Geburtsnamen, Geburtsdatum, Geburtsort und Wohnsitz beim Veranstalter oder Vermittler zu registrieren. Veranstalter und Vermittler, bei denen die Registrierung erfolgt, müssen die Richtigkeit der Angaben überprüfen. Die Überprüfung hat durch geeignete und zuverlässige Verfahren zu erfolgen. In der Erlaubnis können einzelne geeignete und zuverlässige Verfahren bestimmt werden.

(3) Kann die Richtigkeit der Angaben des Spielers im Rahmen der Überprüfung nach Absatz 2 Satz 2 nicht festgestellt werden, hat der Veranstalter oder Vermittler den Spieler zur Korrektur der Angaben oder zum Nachweis der Richtigkeit der Angaben aufzufordern. Die Richtigkeit korrigierter Angaben ist durch den Veranstalter oder Vermittler zu überprüfen; Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(4) Vor Bestätigung der Richtigkeit der Angaben nach Absatz 2 sind die Ermöglichung der Spielteilnahme und Auszahlungen an den Spieler nicht zulässig. Abweichend von Satz 1 können Veranstalter oder Vermittler für einen Zeitraum von 72 Stunden ab der Registrierung nach Absatz 2 Satz 1 die Spielteilnahme über ein Spielkonto bis zu einem Einzahlungslimit von 100 Euro ermöglichen. In diesem Fall ist der Spieler vor Ermöglichung der Spielteilnahme darauf hinzuweisen, dass Auszahlungen bis zur Bestätigung der Richtigkeit seiner Angaben nicht zulässig sind; der Spieler hat die Kenntnisnahme des Hinweises zu bestätigen.

(5) Veranstalter und Vermittler haben den Spieler regelmäßig zur Bestätigung der auf dem Spielkonto hinterlegten Angaben nach Absatz 2 Satz 1 aufzufordern. Die Möglichkeit der Mitteilung von Änderungen ist vorzusehen. Veranstalter und Vermittler haben die Richtigkeit der bestätigten oder geänderten Angaben unverzüglich erneut zu überprüfen. Die Ermöglichung der weiteren Spielteilnahme ist unzulässig, wenn die Richtigkeit der bestätigten oder geänderten Angaben nicht festgestellt werden kann; Absatz 3 gilt entsprechend. Die Ermöglichung der weiteren Spielteilnahme ist auch nach Ablauf eines Jahres ab dem Zeitpunkt der letztmaligen Bestätigung der Richtigkeit infolge einer Überprüfung durch den Veranstalter unzulässig. In den Fällen des Satzes 4 und 5 bleiben Auszahlungen zulässig. Die Sätze 3 bis 6 finden keine Anwendung auf Spielkonten, mit denen ausschließlich die Teilnahme an Glücksspielen möglich ist, an denen gesperrte Spieler nach § 8 Absatz 2 teilnehmen dürfen.

(6) Bei einer Änderung von Zahlungs-, Bank- und Kontoverbindungen des Spielers haben Veranstalter und Vermittler die Richtigkeit der hinterlegten Angaben nach Absatz 2 Satz 1 erneut zu überprüfen. Absatz 5 Satz 4 und 7 findet entsprechende Anwendung. Vor Bestätigung der Richtigkeit der Angaben sind Auszahlungen nur unter Nutzung der vor der Änderung hinterlegten Zahlungs-, Bank- und Kontoverbindungen des Spielers zulässig.

(7) Veranstalter und Vermittler haben dem Spieler jederzeit die Möglichkeit einzuräumen, das Spielkonto zu schließen. Ihm ist die Möglichkeit einzuräumen, eine Zahlungs-, Bank- und Kontoverbindung zur Auszahlung des Restguthabens einzugeben. Mit Ausnahme von Satz 2 darf das Schließen des Spielkontos für den Spieler nicht mit einem höheren Aufwand als dessen Einrichtung verbunden sein.

(8) Veranstalter und Vermittler sollen ein Spielkonto sperren, wenn der Verdacht besteht, dass Gewinne unrechtmäßig erworben wurden, gegen gesetzliche Bestimmungen, insbesondere im Bereich der Geldwäsche, gegen den vorliegenden Staatsvertrag oder gegen Bedingungen für das Spielkonto verstoßen wird. Spieler sind unverzüglich über die Gründe der Sperre zu unterrichten, soweit gesetzliche oder behördliche Vorgaben nicht entgegenstehen. Veranstalter und Vermittler müssen innerhalb einer angemessenen Frist eine Sachentscheidung treffen. Während der Dauer der Sperre kann der Spieler das Spielkonto nicht schließen.

§ 6b
Geldbeträge auf dem Spielkonto; Ein- und Auszahlungen

(1) Auf dem Spielkonto werden die für die Spielteilnahme zur Verfügung stehenden Beträge erfasst. Die Beträge sind in Euro und Cent auszuweisen.

(2) Einzahlungen des Spielers müssen auf dem Spielkonto unmittelbar nach Eingang der Zahlung bei dem Veranstalter oder Vermittler gutgeschrieben werden. Gewinne sind dem Spielkonto unverzüglich gutzuschreiben. Auszahlungen sind mit der Anforderung der Auszahlung durch den Spieler unverzüglich abzuziehen.

(3) Veranstalter und Vermittler müssen eine Funktion zur Verfügung stellen, mit der festgelegt werden kann, dass Gewinne über einem bestimmten Betrag automatisch ausgezahlt werden.

(4) Zahlungen auf ein oder von einem Spielkonto dürfen ausschließlich von einem Zahlungskonto nach § 1 Absatz 17 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes, das auf den Namen des Spielers bei einem Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 oder 3 des Geldwäschegesetzes errichtet worden ist, geleistet werden. Ein- oder Auszahlungen über anonyme Zahlungsmittel sind im Fernvertrieb nicht zulässig.

(5) Übertragungen von Geld, Spielpunkten oder Ähnlichem zwischen Spielkonten sind nicht zulässig. Es gilt das Kreditverbot gemäß § 4 Absatz 5 Nummer 2.

(6) Die Mittel, über die Spieler auf dem Spielkonto verfügen, sind anvertraute Mittel, die auf einem verrechnungsfreien Konto bei einem Kreditinstitut zur Verfügung stehen müssen, das von den Eigenmitteln des Veranstalters oder Vermittlers getrennt sein muss und über das ausschließlich der Veranstalter oder Vermittler verfügen darf. Auszahlungen von dem verrechnungsfreien Konto dürfen nur an Spieler oder auf Eigenmittelkonten des Veranstalters oder Vermittlers zur Begleichung einer Forderung des Veranstalters oder Vermittlers gegen Spieler erfolgen; Mittel auf dem verrechnungsfreien Konto dürfen nicht zur Deckung von Forderungen Dritter gegen den Veranstalter oder Vermittler verwendet werden. Die Mittel müssen für Fälle einer Insolvenz oder Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters oder Vermittlers oder der Kreditinstitute, bei denen die Mittel der Spieler verwahrt werden, abgesichert sein. Dies hat der Veranstalter oder Vermittler durch zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuerberatenden Berufs befähigte Beauftragte zur Vorlage bei der zuständigen Behörde bestätigen zu lassen. Die Mittel auf dem verrechnungsfreien Konto müssen stets dem Gesamtbetrag auf den Spielkonten der Spieler entsprechen.

(7) Veranstalter und Vermittler haben das Guthaben auf dem Spielkonto im Falle des Schließens eines Spielkontos unverzüglich, spätestens aber innerhalb von fünf Werktagen, auf das Konto des Spielers zu überweisen. Für das Schließen und die Auszahlung dürfen keine Gebühren erhoben werden.

§ 6c
Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet

(1) Bei der Registrierung sind die Spieler dazu aufzufordern, ein individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen oder anzugeben, dass ein bereits festgelegtes individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit unverändert beibehalten werden soll. Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit darf grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht übersteigen. In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 festgelegt werden, dass und unter welchen Voraussetzungen der Erlaubnisinhaber im Einzelfall mit anbieterübergreifender Wirkung einen abweichenden Betrag festsetzen kann. Satz 3 gilt entsprechend für die Veranstaltung von Online-Casinospielen nach § 22c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und die Erteilung von Konzessionen nach § 22c Absatz 1 Satz 1 Nummer 2. Zu den Voraussetzungen, unter denen einem Anbieter von Online-Casinospielen gemäß Satz 4 die Festsetzung eines abweichenden Betrags erlaubt werden kann, werden bindende Rahmenregelungen durch die Anstalt nach § 27a festgesetzt. Ist für einen Spieler kein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festgelegt, darf eine Spielteilnahme nicht erfolgen. Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit ist erschöpft, wenn die Summe der Einzahlungen eines Spielers in einem Kalendermonat an alle Veranstalter und Vermittler von öffentlichen

Glücksspielen im Internet, die nach Absatz 9 dem anbieterübergreifenden Einzahlungslimit unterliegen, das nach Satz 1 individuell festgelegte Einzahlungslimit erreicht. Ist das nach Satz 1 festgelegte monatliche anbieterübergreifende Einzahlungslimit erschöpft, darf eine weitere Einzahlung des Spielers nicht erfolgen; der Erlaubnisinhaber hat dies durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen. Versuchen Spieler ein monatliches Einzahlungslimit festzulegen, welches den Betrag nach Satz 2 und Satz 3 übersteigt, sind sie zur Korrektur Ihrer Eingabe aufzufordern. Spielern dürfen die Beträge nach Satz 2 und Satz 3 nur im Rahmen der Aufforderung zur Korrektur angezeigt werden.

(2) Darüber hinaus ist den Spielern zu jeder Zeit die Möglichkeit einzuräumen, zusätzliche anbieterbezogene tägliche, wöchentliche oder monatliche Einsatz-, Einzahlungs- und Verlustlimits einzurichten. Ist ein Einsatz- oder Verlustlimit ausgeschöpft, darf eine weitere Spielteilnahme nicht ermöglicht werden; für ein Einzahlungslimit gilt Absatz 1 Satz 8 entsprechend.

(3) Den Spielern ist zu jeder Zeit die Möglichkeit zu geben, ein Limit nach den Absätzen 1 und 2 neu festzulegen. Will ein Spieler das Limit erhöhen, so wird die Erhöhung erst nach einer Schutzfrist von sieben Tagen wirksam. Wenn Limits verringert werden, greifen die neuen Limits sofort.

(4) Die zuständige Behörde unterhält zur Überwachung des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits nach Absatz 1 eine zentrale Datei zur Limitüberwachung (Limitdatei). In der Limitdatei werden die zur Überwachung des Limits erforderlichen personenbezogenen Daten verarbeitet. Es dürfen folgende personenbezogene Daten verarbeitet werden:

1. Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen,
2. Geburtsdatum,
3. Geburtsort,
4. Anschrift,
5. Höhe des vom Spieler festgelegten anbieterübergreifenden Einzahlungslimits,
6. Datum der Festlegung des Limits,
7. Höhe und Datum der getätigten Einzahlungen und
8. Gesamtbetrag der getätigten Einzahlungen.

Der Gesamtbetrag der getätigten Einzahlungen nach Nummer 8 setzt sich aus den getätigten Einzahlungen im Sinne des Absatzes 6 Satz 4 im aktuellen Kalendermonat zusammen. Die für die Führung der Limitdatei zuständige Behörde kann bestimmen, dass die in Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten personenbezogenen Daten durch ein Pseudonym ersetzt werden dürfen, soweit hierdurch die ordnungsgemäße Funktion der Limitdatei nicht beeinträchtigt wird. Zusätzlich darf eine anbieterbezogene Kennung des Spielers verarbeitet werden, jedoch nicht im Zusammenhang mit den in Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten personenbezogenen Daten gespeichert werden.

(5) Veranstalter und Vermittler haben bei jeder Festlegung und Änderung des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits die in Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten personenbezogenen Daten des Spielers sowie die Höhe des neuen Einzahlungslimits an die Limitdatei zu übermitteln. War in der Limitdatei bereits ein Einzahlungslimit gespeichert, wird dieses durch das neu übermittelte Limit ersetzt; Absatz 3 Satz 2 und 3 bleibt unberührt. Dem übermittelnden Veranstalter oder Vermittler wird zur Information des Spielers die Höhe des eingetragenen Limits sowie ein eventuell wegen der Schutzfrist nach Absatz 3 Satz 2 noch vorübergehend zu beachtendes geringeres Limit mitgeteilt. Gibt ein Spieler bei der Registrierung an, dass ein bereits festgelegtes individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit unverändert beibehalten werden soll, haben Veranstalter und Vermittler diese Information gemeinsam mit den in Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten personenbezogenen Daten des Spielers an die Limitdatei zu übermitteln. Ist im Fall des Satzes 4 für diesen Spieler kein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit in der Limitdatei gespeichert, wird dies dem übermittelnden Veranstalter oder Vermittler zurückübermittelt. Dieser hat den Spieler aufzufor-

dern, ein individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen; Absatz 1 Satz 6 bleibt unberührt. In der Erlaubnis oder durch Allgemeinverfügung der für die Führung der Limitdatei zuständigen Behörde kann festgelegt werden, dass in den Fällen der Sätze 1 und 4 statt der in Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten personenbezogenen Daten andere von der Behörde festgelegte Daten zu übermitteln sind, die zur eindeutigen Identifizierung des Spielers geeignet und erforderlich sind.

(6) Veranstalter und Vermittler haben vor Abschluss jedes Einzahlungsvorgangs die zur eindeutigen Identifizierung des Spielers erforderlichen Daten sowie die Höhe der vom Spieler beabsichtigten Einzahlung an die Limitdatei zu übermitteln. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn der Spieler die beabsichtigte Einzahlung abschließend beantragt hat. Dem Veranstalter oder Vermittler wird übermittelt, ob das anbieterübergreifende Einzahlungslimit bereits erschöpft ist und ob es durch die beabsichtigte Einzahlung überschritten würde. Ist das anbieterübergreifende Einzahlungslimit nicht erschöpft und würde es durch die beabsichtigte Einzahlung auch nicht überschritten, wird die beabsichtigte Einzahlung als getätigte Einzahlung in der Limitdatei gespeichert. Ist das anbieterübergreifende Einzahlungslimit vor der beabsichtigten Einzahlung noch nicht erschöpft und würde es durch die beabsichtigte Einzahlung überschritten, übermittelt die Limitdatei zusätzlich die Höhe des noch nicht ausgeschöpften anbieterübergreifenden Einzahlungslimits. Ist das anbieterübergreifende Einzahlungslimit bereits erschöpft, ist die beabsichtigte Einzahlung durch den Veranstalter oder den Vermittler abzulehnen. Gleiches gilt, wenn durch die beabsichtigte Einzahlung das anbieterübergreifende Einzahlungslimit überschritten würde; dem Spieler kann in diesem Fall die Höhe des noch nicht ausgeschöpften anbieterübergreifenden Einzahlungslimits mitgeteilt und ein neuer Einzahlungsvorgang gestartet werden, auf den die Sätze 1 bis 6 erneut anzuwenden sind. Die zur eindeutigen Identifizierung des Spielers erforderlichen Daten sind in der Erlaubnis oder durch Allgemeinverfügung der für die Führung der Limitdatei zuständigen Behörde festzulegen.

(7) Die in Absatz 4 Satz 3 Nummer 7 und 8 genannten personenbezogenen Daten sind unverzüglich nach Ablauf des Monats, in dem sie gespeichert worden sind, zu löschen.

(8) Die in Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 6 genannten personenbezogenen Daten sind nach Ablauf eines Jahres seit der letzten Aktivität in der Limitdatei zu löschen. Aktivität im Sinne des Satzes 1 ist jede Übermittlung im Sinne des Absatz 5 Satz 1 und Absatz 6 Satz 1. Sind die in Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 6 genannten personenbezogenen Daten bereits gelöscht und erfolgt eine Übermittlung nach Absatz 6 Satz 1, ist der übermittelnde Veranstalter oder Vermittler auf die Löschung der Daten hinzuweisen. In diesem Fall ist der Einzahlungsvorgang abzubrechen und der Spieler dazu aufzufordern, die Limits neu festzulegen.

(9) Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit findet Anwendung auf alle öffentlichen Glücksspiele im Internet mit Ausnahme von Einzahlungen, die ausschließlich für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und für Lotterien in Form des Gewinnsparens verwendet werden können. Sofortlotterien im Internet gelten nicht als Lotterien im Sinne des Satzes 1.

(10) Der Anschluss an die Limitdatei und die Nutzung der Limitdatei sind für den Erlaubnisinhaber kostenpflichtig. Der Erlaubnisinhaber darf von dem Spieler keine Kosten oder Gebühren für die Festsetzung oder Änderung eines Limits verlangen.

§ 6d
Informationspflichten des Anbieters bei Glücksspielen im Internet

(1) Spieler müssen jederzeit die Möglichkeit haben, den Stand des Guthabens auf dem Spielkonto, die Spielhistorie insgesamt und je Spielform, Ein- und Auszahlungen, Limits und Änderungen von Limits sowie sonstige Transaktionen der letzten zwölf Monate einzusehen. Die Spielhistorie nach Satz 1 hat die einzelnen Einsätze, Gewinne und Verluste des Spielers unter Angabe des jeweiligen Zeitpunkts zu umfassen.

(2) Veranstalter und Vermittler haben Spieler über die Summe der Einsätze, Gewinne und Verluste der jeweils vorangegangenen 30 Tage zu informieren. Diese Information muss nach jeder Identifizierung und Authentifizierung erfolgen sowie vor Beginn

eines Spiels, wenn seit der letzten Information mehr als 24 Stunden vergangen sind. Eine Spielteilnahme darf erst nach ausdrücklich erklärter Kenntnisnahme der Information durch den Spieler erfolgen.

(3) Veranstalter und Vermittler müssen Spielern auf Antrag eine geordnete Auflistung sämtlicher Transaktionen auf dem Spielkonto der vergangenen zwölf Monate unverzüglich kostenlos zur Verfügung stellen.

§ 6e
Weitere Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz bei Glücksspielen im Internet

(1) Der Ausschluss Minderjähriger und gesperrter Spieler muss jederzeit durch geeignete technische Verfahren zur Identifizierung und Authentifizierung sichergestellt sein. In der Erlaubnis können Vorgaben zur Durchführung der Identifizierung und Authentifizierung festgelegt werden, insbesondere kann festgelegt werden, dass in regelmäßigen Zeitabständen, die in der Erlaubnis zu bestimmen sind, abweichend von der gewöhnlich angewendeten Authentifizierungsmethode eine weitere Authentifizierungsmethode angewandt werden muss.

(2) Bei Glücksspielen im Internet verwendete Zufallsgeneratoren sind vor ihrem erstmaligen Einsatz und danach mindestens einmal im Jahr auf Kosten des Erlaubnisinhabers von einer von diesem unabhängigen sachverständigen Stelle, die von der zuständigen Erlaubnisbehörde zu bestimmen ist, auf ihre ordnungsgemäße Funktion zu überprüfen. Das Ergebnis ist der zuständigen Erlaubnisbehörde unverzüglich mitzuteilen.

(3) Das Angebot von öffentlichen Glücksspielen im Internet muss unter einer Internetdomain angeboten werden, deren länderspezifische Domain oberster Stufe „.de“ ist. Auf der Startseite der unter dem Domain-Namen aufrufbaren Internetseiten des Erlaubnisinhabers muss an jeweils einer gut sichtbaren Stelle platziert werden, dass die Teilnahme an Glücksspielen für Personen unter 18 Jahren unzulässig ist und der Erlaubnisinhaber über eine Erlaubnis der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde verfügt und unter deren Aufsicht steht. Der direkte Aufruf der Internetdomain der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde muss vorgesehen sein.

(4) Alle Informationen, die der Erlaubnisinhaber Spielern zur Verfügung stellen muss, müssen auf der das Glücksspielangebot enthaltenen Internetdomain des Erlaubnisinhabers in deutscher Sprache zugänglich und von allen Seiten der Domain aufrufbar sein.

(5) Spieler sind im Rahmen der Spielteilnahme unmittelbar über die Risiken und möglichen negativen sozialen Folgen des Glücksspiels aufzuklären. Informationen zur Glücksspielsucht sind zur Verfügung zu stellen. Der direkte Aufruf der Internetdomains von unabhängigen Beratungsinstitutionen ist zu ermöglichen.

§ 6f
IT-Sicherheitskonzept

(1) Erlaubnisinhaber haben geeignete Sicherheitsmaßnahmen im IT-Sicherheitskonzept zu beschreiben und zu implementieren. Das Sicherheitskonzept ist regelmäßig zu überprüfen und, soweit hierzu Veranlassung besteht, zu überarbeiten.

(2) Die Sicherheitsmaßnahmen müssen mindestens folgende Aspekte umfassen:

1. den jederzeitigen Schutz der personenbezogenen Daten der Spieler vor unrechtmäßiger Verarbeitung,
2. die Sicherstellung der dauerhaften und jederzeitigen Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit von Daten, etwa durch Verschlüsselungsmechanismen, Zugriffskontrollen und Virenschutzprogramme,
3. die regelmäßige Sicherung aller relevanten Daten,
4. die Etablierung und den regelmäßigen Test von Prozessen, die eine schnelle Wiederherstellung gesicherter Daten ermöglichen,
5. den Schutz der verwendeten Systeme vor Manipulationen von innen und außen und
6. die lückenlose Nachvollziehbarkeit der Integrität der Systeme.

(3) Die Wirksamkeit des Sicherheitskonzepts ist mindestens jährlich vom Erlaubnisinhaber auf eigene Kosten durch eine von ihm unabhängige, sachverständige Stelle überprüfen zu lassen. Der zuständigen Erlaubnisbehörde ist der Prüfbericht vorzulegen.

§ 6g
Datenschutz, Speicherung, Aufbewahrung und Löschung

(1) Erlaubnisinhaber müssen die personenbezogenen Daten der Spieler ab Schließung des Spielkontos fünf Jahre aufbewahren. Nach Ablauf des Zeitraums sind die personenbezogenen Daten zu löschen.

(2) Vorhandene personenbezogene Daten sind jederzeit wirksam vor unbefugtem Zugriff zu schützen.

(3) Die betroffenen Personen sind über Art und Umfang der Speicherung, der Aufbewahrung und Löschung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren.

§ 6h
Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet; Wartezeit vor Anbieterwechsel im Internet

(1) Das parallele Spiel von öffentlichen Glücksspielen durch einen Spieler ist unzulässig.

(2) Zur Vermeidung des anbieterübergreifenden parallelen Spiels im Internet unterhält die zuständige Behörde eine Datei, in der folgende personenbezogene Daten eines Spielers verarbeitet werden:

1. Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen,
2. Geburtsdatum,
3. Geburtsort,
4. Anschrift und
5. die Information, ob dieser Spieler im Sinne der Absätze 3 und 4 aktiv geschaltet ist.

§ 6c Absatz 4 Satz 5 und 6 gilt entsprechend.

(3) Der Erlaubnisinhaber darf einem Spieler die Teilnahme an öffentlichen Glücksspielen im Internet nur ermöglichen, wenn er zuvor die Daten nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4 sowie die Information, dass der Spieler in der Datei aktiv zu schalten ist, übermittelt hat und ihm nicht unverzüglich zurückübermittelt worden ist, dass der Spieler in der Datei bereits aktiv geschaltet ist. Dem Erlaubnisinhaber wird zurückübermittelt, dass der Spieler aktiv geschaltet ist, wenn er die Meldung nach Satz 1 übermittelt und in der Datei die Information vermerkt ist, dass der Spieler aktiv geschaltet ist. Ist der Spieler zum Zeitpunkt der Übermittlung durch den Erlaubnisinhaber nach Satz 1 nicht aktiv geschaltet, wird zugleich in der Datei nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 vermerkt, dass der Spieler nunmehr aktiv geschaltet ist. Die Übermittlung durch den Erlaubnisinhaber nach Satz 1 darf erst unmittelbar vor Beginn des ersten Spiels des Spielers erfolgen. Die Sätze 1 bis 4 gelten nicht für Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nach § 8 Absatz 2 teilnehmen dürfen. In der Erlaubnis oder durch Allgemeinverfügung der für die Führung der Limitdatei zuständigen Behörde kann festgelegt werden, dass in den Fällen des Satzes 1 statt der in Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4 genannten personenbezogenen Daten andere von der Behörde festgelegte Daten zu übermitteln sind, die zur eindeutigen Identifizierung des Spielers geeignet und erforderlich sind.

(4) Die Information nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 5, dass der Spieler aktiv geschaltet ist, wird fünf Minuten (Wartefrist) nachdem der Erlaubnisinhaber der Datei gemeldet hat, dass der Spieler nicht mehr aktiv zu schalten ist, entfernt. Die Meldung nach Satz 1 darf nur auf Veranlassung des Spielers und in den Fällen des Satzes 5 erfolgen. Der Erlaubnisinhaber muss dem Spieler die Möglichkeit einräumen, die Meldung nach Satz 1 zu veranlassen; sie muss durch den Spieler einfach wahrgenommen werden können. Die Meldung nach Satz 1 hat unverzüglich nach der Veranlassung durch den Spieler zu erfolgen. Der Erlaubnisinhaber hat die Meldung nach Satz 1 auch unverzüg-

lich vorzunehmen, wenn seit der letzten Eingabe des Spielers mehr als 30 Minuten vergangen sind. Nach einer Veranlassung durch den Spieler nach den Sätzen 2 bis 4 oder nach einer Meldung nach Satz 5 darf der Erlaubnisinhaber dem Spieler eine weitere Teilnahme an öffentlichen Glücksspielen im Internet nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 ermöglichen.

(5) Die Daten nach Absatz 2 Satz 1 sind nach Ablauf der Wartefrist nach Absatz 4 Satz 1 zu löschen. Die Auswertung und Nutzung der Daten für andere als in den vorstehenden Absätzen beschriebenen Zwecke ist unzulässig.

(6) Die Datei nach Absatz 2 kann gemeinsam mit der Limitdatei nach § 6c geführt werden. Wird die Datei gemeinsam geführt, findet Absatz 5 mit der Maßgabe Anwendung, dass nur die Daten nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 unverzüglich zu löschen sind; im Übrigen findet § 6c Absatz 8 Anwendung.

(7) Der Erlaubnisinhaber hat dem Spieler die seit der letzten Übermittlung nach Absatz 3 Satz 1 vergangene Zeit anzuzeigen. Nach Ablauf von 60 Minuten seit der letzten Übermittlung nach Absatz 3 Satz 1, darf eine weitere Spielteilnahme nur ermöglicht werden, wenn der Spieler auf die verstrichene Zeit hingewiesen wird und dieser die Kenntnisnahme des Hinweises ausdrücklich bestätigt hat. Satz 2 gilt entsprechend für den Ablauf von jeweils weiteren 60 Minuten seit der letzten Bestätigung nach Satz 2.

(8) Der Anschluss an die Datei nach Absatz 2 und deren Nutzung sind für den Erlaubnisinhaber kostenpflichtig. Die Veranlassung nach Absatz 4 durch den Spieler ist kostenfrei.

§ 6i
Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre

(1) Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet müssen auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen; Einzelheiten sind in der Erlaubnis festzulegen. Das System zur Spielsuchtfrüherkennung hat jedenfalls die auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten auszuwerten und ist regelmäßig zu aktualisieren. Es ist im Sozialkonzept nach § 6 zu berücksichtigen. Im Sozialkonzept sind Maßnahmen festzulegen, die zu ergreifen sind, wenn das System zur Spielsuchtfrüherkennung einen möglicherweise glücksspielsuchtgefährdeten Spieler identifiziert. Die Maßnahmen sind durchzuführen.

(2) Veranstalter von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet müssen auf eigene Kosten ein technisches System einrichten und betreiben, welches sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend erfasst, digital nichtveränderlich ablegt sowie eine jederzeitige elektronische Kontrolle einschließlich unmittelbarem Zugriff durch die zuständige Aufsichtsbehörde ermöglicht. Die personenbezogenen Daten sind zu pseudonymisieren, wobei für die zuständige Aufsichtsbehörde erkennbar bleiben muss, welche gespeicherten Vorgänge denselben Spieler betreffen. Das Nähere ist von der Erlaubnisbehörde in der Erlaubnis oder durch Allgemeinverfügung zu bestimmen. Insbesondere ist zu bestimmen, ob die Pseudonymisierung durch den Veranstalter oder durch die zuständige Aufsichtsbehörde erfolgt. Im Falle einer Pseudonymisierung durch die Aufsichtsbehörde sind vor der Pseudonymisierung ausschließlich Prüfungen hinsichtlich der Einhaltung des Teilnahmeverbots Minderjähriger und des räumlichen Geltungsbereichs der Erlaubnis zulässig. Im Falle einer Pseudonymisierung durch den Veranstalter müssen die zur Prüfung der Einhaltung des Teilnahmeverbots Minderjähriger und des räumlichen Geltungsbereichs der Erlaubnis erforderlichen Daten erkennbar bleiben.

(3) Bei Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet ist eine deutlich erkennbare und eindeutig beschriftete Schaltfläche anzuzeigen, deren Betätigung eine sofortige kurzzeitige Sperre des Spielers auslöst. Die Schaltfläche ist überall dort dauerhaft anzuzeigen, wo eine Spielteilnahme möglich ist. § 8 Absatz 1 und 2, § 8a Absatz 4 und § 23 sind entsprechend anzuwenden, wobei

als Grund der Sperre nach § 23 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 die Betätigung der Schaltfläche nach Satz 1 anzugeben und § 23 Absatz 1 Satz 2 Nummer 8 nicht anzuwenden ist. Bei der Eintragung nach § 8a Absatz 4 ist auch der Zeitpunkt der Betätigung der Schaltfläche an die Sperrdatei zu übermitteln; dieser ist in der Sperrdatei zu speichern. Die Sperre endet ohne Antrag nach Ablauf von 24 Stunden ab Betätigung der Schaltfläche. Abweichend von § 23 Absatz 5 sind die eingetragenen personenbezogenen Daten innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Sperre zu löschen. Nach einer Betätigung der Schaltfläche ist es nicht zulässig, den Spieler nach einer Bestätigung zu fragen.

§ 6j
Unentgeltliche Angebote

(1) Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen im Internet dürfen unentgeltliche Unterhaltungsangebote, die mit Ausnahme des nicht zu entrichtenden Entgelts und eines fehlenden Geldgewinns einem von ihnen veranstalteten oder vermittelten öffentlichen Glücksspiel entsprechen oder diesen Glücksspielen nachgebildet sind, nur Spielern anbieten, für die bei ihnen ein Spielkonto im Sinne des § 6a eingerichtet ist. Der Erlaubnisinhaber darf die Wahrnehmung dieser Unterhaltungsangebote ohne Spielkonto nicht ermöglichen. Satz 2 gilt entsprechend für die Ermöglichung der Teilnahme Minderjähriger und gesperrter Spieler.

(2) Bieten Veranstalter und Vermittler unentgeltliche Unterhaltungsangebote im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 an, die einem bestimmten öffentlichen Glücksspiel im Internet entsprechen oder insbesondere durch die Benennung oder die äußere Gestaltung, den Anschein erwecken, einem bestimmten virtuellen Automatenspiel oder einem Online-Casinospiel zu entsprechen, hat das unentgeltliche Unterhaltungsangebot mit Ausnahme des nicht zu entrichtenden Entgelts und des fehlenden Geldgewinns dem öffentlichen Glücksspiel insgesamt zu entsprechen, insbesondere hinsichtlich der Gewinnwahrscheinlichkeit und der Auszahlungsquote. Sofern bei dem öffentlichen Glücksspiel Gebühren oder ähnliche Abgaben zugunsten des Erlaubnisinhabers oder Dritten vom Spieler gezahlt werden müssen, sind diese bei unentgeltlichen Unterhaltungsangeboten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 zu simulieren und anzugeben.

§ 7
Aufklärung

(1) Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen haben den Spielern vor der Spielteilnahme spielrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen sowie über die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären. Als spielrelevante Informationen kommen insbesondere in Betracht:

1. alle Kosten, die mit der Teilnahme veranlasst sind,
2. die Höhe aller Gewinne,
3. wann und wo alle Gewinne veröffentlicht werden,
4. der Prozentsatz der Auszahlungen für Gewinne vom Einsatz (Auszahlungsquote),
5. Informationen zu den Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten,
6. der Annahmeschluss der Teilnahme,
7. das Verfahren, nach dem der Gewinner ermittelt wird, insbesondere die Information über den Zufallsmechanismus, der der Generierung der zufallsabhängigen Spielergebnisse zu Grunde liegt,
8. wie die Gewinne zwischen den Gewinnern aufgeteilt werden,
9. die Ausschlussfrist, bis wann Gewinner Anspruch auf ihren Gewinn erheben müssen,
10. der Name des Erlaubnisinhabers sowie seine Kontaktdaten (Anschrift, E-Mail, Telefon),
11. die Handelsregisternummer (soweit vorhanden),

12. wie der Spieler Beschwerden vorbringen kann und

13. das Datum der ausgestellten Erlaubnis.

Informationen über Höchstgewinne sind mit der Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust zu verbinden. Spieler und Behörden müssen leichten Zugang zu diesen Informationen haben.

(2) Lose, Spielscheine, Spielquittungen und vergleichbare Bescheinigungen müssen Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten; bei Glücksspielen, die über das Internet angeboten werden, erfolgt eine Verlinkung zu entsprechenden Angeboten gemäß § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 5.

§ 8
Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem

(1) Zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht wird ein zentrales, spielformübergreifendes Sperrsystem (§ 23) unterhalten.

(2) Gesperrte Spieler dürfen an öffentlichen Glücksspielen nicht teilnehmen. Von dem Verbot ausgenommen ist die Teilnahme an Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, an Lotterien in Form des Gewinnsparens und an Pferdewetten, die von Vereinen, die das Unternehmen eines Totalisatoren nach § 1 des Rennwett- und Lotteriegesetzes betreiben, oder auf einer inländischen Pferderennbahn stationär angeboten werden. Sofortlotterien im Internet gelten nicht als Lotterien im Sinne des Satzes 2.

(3) Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, sind verpflichtet, spielwillige Personen durch Kontrolle eines amtlichen Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle zu identifizieren und einen Abgleich mit der Sperrdatei nach § 23 durchzuführen. Bei Glücksspielen im Internet erfolgt die Identifizierung vor dem Abgleich mithilfe geeigneter technischer Verfahren. Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen haben sicherzustellen, dass gesperrte Spieler nicht an Glücksspielen teilnehmen. Bei Glücksspielen im Internet hat der Abgleich zu dem Zeitpunkt zu erfolgen, zu dem die Übermittlung des Anbieters nach § 6h Absatz 3 Satz 1 zu erfolgen hat. Im terrestrischen Bereich ist der Abgleich in Wettvermittlungsstellen, in Spielhallen und in Spielbanken bei jedem Betreten und im Übrigen vor dem ersten Spiel während eines Aufenthalts in der jeweiligen Spielstätte vorzunehmen.

(4) Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, dürfen nicht auf diese einwirken, einen Antrag auf Entsperrung zu stellen. Es dürfen keine Vorteile wie Boni oder Rabatte für Spieler, deren Spielersperre aufgehoben worden ist, gewährt werden.

§ 8a
Eintragung und Dauer der Sperre

(1) Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, sperren Personen, die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).

(2) Ein Antrag auf eine Selbstsperre oder Fremdsperre kann auch bei der für die Führung der Sperrdatei zuständigen Stelle gestellt werden.

(3) Vor Eintragung einer Fremdsperre ist dem Spieler Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Gelegenheit sowie eine etwaige Stellungnahme sind zu dokumentieren.

(4) Die Veranstalter, die Vermittler und im Fall des Absatzes 2 die für die Führung der Sperrdatei zuständige Stelle haben die in § 23 Absatz 1 genannten Daten in eine Sperrdatei einzutragen. Ein Eintrag ist auch vorzunehmen, wenn nicht alle Daten erhoben werden können.

(5) Der die Sperrung Eintragende teilt der betroffenen Person unverzüglich in Textform mit, dass für seine Person eine Sperre eingetragen ist und informiert sie über das Verfahren zur Beendigung der Sperre.

(6) Die Sperre beträgt mindestens ein Jahr, es sei denn, die eine Selbstsperre beantragende Person beantragt einen abweichenden Zeitraum, der jedoch drei Monate nicht unterschreiten darf. Wird eine kürzere Dauer als drei Monate angegeben, gilt dies als Angabe von drei Monaten.

(7) Die nach Absatz 1 Verpflichteten haben die Sperranträge bei Selbstsperren und die bei Fremdsperren anfallenden Unterlagen aufzubewahren. Bei Geschäftsaufgabe, Fusionen, Insolvenz oder dem Vorliegen sonstiger Gründe, die die weitere Aufbewahrung dieser Unterlagen durch den die Sperre veranlassenden Verpflichteten im Sinne des Absatzes 1 unmöglich machen, hat dieser sämtliche die Sperre betreffenden Unterlagen der für die Führung der Sperrdatei zuständigen Behörde auszuhändigen. Ist ein Rechtsnachfolger vorhanden, kann die für die Führung der Sperrdatei zuständige Behörde diesem die Sperren zuordnen und ihm die zugehörigen Unterlagen zur verantwortlichen Aufbewahrung übergeben.

§ 8b
Beendigung der Sperre

(1) Eine Aufhebung der Sperre ist nur auf schriftlichen Antrag der gesperrten Person möglich. Dies gilt auch dann, wenn bei Beantragung der Sperre für deren Laufzeit eine bestimmte Frist genannt wurde. Der Antrag kann frühestens nach Ablauf der Mindestdauer der Sperre nach § 8a Absatz 6 gestellt werden. Wird kein Antrag nach Satz 1 gestellt, endet die Sperre nicht.

(2) Der Antrag auf Aufhebung der Sperre ist bei der für die Führung der Sperrdatei zuständigen Behörde zu stellen. Es genügt die Weiterleitung des Antrags durch einen Veranstalter oder Vermittler.

(3) Im Falle eines Antrags auf Aufhebung einer Selbst- oder Fremdsperre veranlasst die für die Führung der Sperrdatei zuständige Behörde die Aufhebung der Sperre durch entsprechende Eintragung in die Sperrdatei. Die Aufhebung der Sperre wird nach Eintragung, jedoch im Fall einer Selbstsperre nicht vor Ablauf einer Woche und im Fall einer Fremdsperre nicht vor Ablauf eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Behörde wirksam. Dem Antragsteller ist die Entsperrung mitzuteilen.

(4) Im Falle eines Antrags auf Aufhebung einer Fremdsperre hat die für die Führung der Sperrdatei zuständige Behörde unverzüglich nach Eingang des Antrags den Veranstalter oder Vermittler, der die Eintragung der Fremdsperre vorgenommen hat, über den Eingang des Antrags zu informieren. Beruht die Fremdsperre auf einer Mitteilung Dritter, sind diese ebenfalls über den Antrag und die Möglichkeit, einen erneuten Sperrantrag zu stellen, zu informieren.

§ 8c
Kosten für die Nutzung des Sperrsystems

Der Anschluss an das Sperrsystem und dessen Nutzung sind für die nach § 8 Absatz 3 Verpflichteten kostenpflichtig. Das Stellen eines Sperrantrags und eines Antrags auf Beendigung der Sperre sind kostenfrei.

§ 8d
Überführung von Datenbeständen anderer Sperrdateien in das spielformübergreifende, bundesweite Sperrsystem

(1) Der Datenbestand des übergreifenden Sperrsystems, das durch den Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages geschaffen wurde, und der

hessischen Sperrdatei für Spielhallen werden in das spielformübergreifende, bundesweite Sperrsystem überführt. Weitere landesrechtliche Sperrdateien für Spielhallen können ebenfalls überführt werden.

(2) Die Benachrichtigung der betroffenen Personen hierüber erfolgt durch öffentliche Bekanntmachung durch die für die überführte Datei bisher verantwortliche Stelle.

(3) Sofern für die überführten Sperrsysteme von § 8b abweichende Entsperrungsregelungen gelten, werden diese mit Abschluss der Überführung gegenstandslos. Die Entsperrung richtet sich ausschließlich nach § 8b.

Zweiter Abschnitt
Aufgaben des Staates

§ 9
Glücksspielaufsicht

(1) Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die für alle Länder oder in dem jeweiligen Land zuständige Behörde kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere

1. jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen, Daten und Nachweise verlangen, die zur Prüfung im Rahmen des Satzes 1 erforderlich sind, sowie zum Zwecke dieser Prüfung während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten die Geschäftsräume und -grundstücke betreten, in denen öffentliches Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt wird,
2. Anforderungen an die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und die Werbung hierfür sowie an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen,
3. die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen,
4. den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen, ohne dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers von öffentlichen Glücksspielen durch die Glücksspielaufsicht bedarf; dies gilt auch in den Fällen des § 4 Absatz 1 Satz 3; und
5. nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes verantwortliche Diensteanbieter, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, ergreifen, sofern sich Maßnahmen gegenüber einem Veranstalter oder Vermittler dieses Glücksspiels als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erweisen; diese Maßnahmen können auch erfolgen, wenn das unerlaubte Glücksspielangebot untrennbar mit weiteren Inhalten verbunden ist.

Das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird durch die Regelung nach Satz 3 Nummer 5 eingeschränkt. Hierdurch sind Telekommunikationsvorgänge im Sinne des § 88 Absatz 3 Satz 3 des Telekommunikationsgesetzes betroffen.

(1a) Sofern unerlaubtes Glücksspiel in mehreren Ländern veranstaltet oder vermittelt wird oder dafür in mehreren Ländern geworben oder in sonstiger Weise gegen öffentlich-rechtliche Verpflichtungen im Sinne des Satzes 1 verstoßen wird, kann jedes betroffene Land die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen, auch mit

Wirkung für das betroffene Land die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall zu erlassen und zu vollstrecken. Die Vollstreckung richtet sich nach dem Recht des ermächtigten Landes.

(2) Widerspruch und Klage gegen Anordnungen nach den Absätzen 1 und 1a haben keine aufschiebende Wirkung. Im Falle der Vollstreckung von Anordnungen nach den Absätzen 1 und 1a mittels Zwangsgeld soll dieses das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen. Reicht das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht aus, so kann es überschritten werden. Das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu schätzen.

(2a) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können die Glücksspielaufsichtsbehörden Testkäufe oder Testspiele durchführen, die nicht als Maßnahmen der Glücksspielaufsicht erkennbar sind. Die Mitarbeiter der Glücksspielaufsicht dürfen zu diesem Zweck unter einer auf Dauer angelegten veränderten Identität (Legende) am Rechtsverkehr teilnehmen. Dazu können geeignete Urkunden hergestellt, beschafft und verwendet sowie erforderliche Eintragungen in Register, Bücher oder Dateien vorgenommen werden. Testkäufe oder Testspiele mit minderjährigen Personen dürfen durch die Glücksspielaufsichtsbehörden in Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben durchgeführt werden. Für die den Testkauf oder das Testspiel durchführende Person gilt das Glücksspiel nicht als unerlaubtes Glücksspiel.

(3) Die Länder arbeiten bei der Glücksspielaufsicht zusammen; sie können auch mit den zuständigen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zusammenarbeiten und zu diesem Zweck Daten austauschen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Soweit nach diesem Staatsvertrag nichts anderes bestimmt ist, stimmen die Länder die Erlaubnisse für die in § 10 Absatz 2 genannten Veranstalter im Benehmen ab.

(3a) Die zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden arbeiten im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere mit den Strafverfolgungsbehörden, den Landesmedienanstalten, der Bundesnetzagentur, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und dem Bundeskartellamt zusammen und können, soweit dies erforderlich ist, zu diesem Zweck Daten austauschen. Dies gilt für die Landesmedienanstalten im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Glücksspielaufsichtsbehörden entsprechend.

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

(5) Die Erlaubnis zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Absatz 2 und 3 genannten Veranstalter setzt voraus, dass

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

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

(6) Angaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Personengesellschaft sowie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, die den zuständigen Behörden, ihren Organen, ihren Bediensteten oder von ihnen beauftragten Dritten im Rahmen der Durchführung ihrer Aufgabenerfüllung anvertraut oder sonst bekannt geworden sind, dürfen nicht unbefugt offenbart werden. Soweit personenbezogene Daten verarbeitet werden, finden die in dem jeweiligen Land geltenden Datenschutzbestimmungen Anwendung.

(7) Die Glücksspielaufsicht darf nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung der in § 10 Absatz 2 und 3 genannten Veranstalter zuständig ist.

(8) Die zuständige Behörde veröffentlicht im Internet eine gemeinsame amtliche Liste, in der die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen aufgeführt werden, die über eine Erlaubnis oder Konzession nach diesem Staatsvertrag verfügen. Nicht aufgeführt werden

1. Spielhallenbetreiber und Aufsteller von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nach der Spielverordnung in der jeweils geltenden Fassung,
2. die Annahmestellen der Veranstalter nach § 10 Absatz 2,
3. gewerbliche Spielvermittler, die nur in einem Land tätig sind,
4. örtliche Verkaufsstellen der Lotterieeinnehmer der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder,
5. Anbieter von kleinen Lotterien nach § 18,
6. Betreiber von örtlichen Wettvermittlungsstellen,
7. Totalisatoren und Buchmacher im Sinne des Rennwett- und Lotteriegesetzes.

Die Liste wird anlassbezogen, mindestens jedoch einmal monatlich, aktualisiert. Die zuständige Behörde erteilt auf Anfrage Auskünfte zum aktuellen Stand der Liste. Die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder teilen der zuständigen Behörde vorzunehmende Änderungen der Liste, die ihren Zuständigkeitsbereich betreffen, unverzüglich mit.

§ 9a
Ländereinheitliche Verfahren

(1) Die jeweils zuständige Behörde erteilt mit Wirkung für alle Länder

1. die Erlaubnisse für die Anstalt nach § 10 Absatz 3 und für deren Lotterie-Einnehmer,
2. die Erlaubnisse für eine gemeinsam geführte Anstalt nach § 10 Absatz 2 Satz 1,
3. die Erlaubnisse für die Vermittlung von Sportwetten im Internet, für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen sowie die Erlaubnis nach § 27 Absatz 2 einschließlich der damit jeweils zusammenhängenden Erlaubnisse, und
4. die Erlaubnisse nach § 12 Absatz 3.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 übt die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde gegenüber den Erlaubnisnehmern auch die Aufgaben der Glücksspielaufsicht nach § 9 Absatz 1 mit Wirkung für alle Länder ab dem Zeitpunkt der Erlaubniserteilung aus; sie kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen und nach dem für sie geltenden Landesrecht vollstrecken sowie dazu Amtshandlungen in anderen Ländern vornehmen. Die nach Satz 1 zuständige Behörde überwacht insbesondere die Einhaltung der Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis und entscheidet über Maßnahmen nach §§ 4a bis 4d. § 9 Absatz 2 und 2a gilt entsprechend.

(3) Eine einheitliche Zuständigkeit einer Behörde für alle Länder besteht ferner für Maßnahmen

1. nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 und Nummer 5 bei unerlaubten Glücksspielen, die in mehr als einem Land angeboten werden, und
2. der Glücksspielaufsicht wegen unerlaubten öffentlichen Glücksspiels und der Werbung hierfür, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird.

Satz 1 Nummer 2 findet keine Anwendung auf unerlaubte Online-Casinospiele, die von einem Veranstalter, dem eine wirksame Erlaubnis für die Veranstaltung von Online-Casinospielen erteilt worden ist, im Geltungsbereich der Erlaubnis veranstaltet oder vermittelt werden.

(4) Die nach den Absätzen 1 und 2 zuständigen Behörden erheben für Amtshandlungen in Erfüllung der Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 Kosten (Gebühren und Auslagen). Für die Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstalten eines Glücksspiels wird bei genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- oder Wetteinsätzen

1. bis zu 40 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 0,2 Prozent der Spiel- oder Wetteinsätze, mindestens 100 Euro,
2. über 40 Millionen Euro bis 65 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 80 000 Euro zuzüglich 0,16 Prozent der 40 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze,
3. über 65 Millionen Euro bis 130 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 120 000 Euro zuzüglich 0,1 Prozent der 65 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze,
4. über 130 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 185.000 Euro zuzüglich 0,06 Prozent der 130 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze

erhoben; zugrunde zu legen ist die Summe der genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- oder Wetteinsätze in allen beteiligten Ländern. Für Erlaubnisse nach Absatz 1 Nummer 1, 2 und 4 ermäßigt sich die Gebühr nach Satz 2 um die Hälfte. Wird die Erlaubnis für mehrere aufeinanderfolgende Jahre oder Veranstaltungen erteilt, erfolgt die Berechnung gesondert für jedes Jahr und jede Veranstaltung, wobei sich die Gebühr nach Satz 2 und 3 für die Folgejahre oder die Folgeveranstaltungen um 10 Prozent ermäßigt. Für die Erteilung einer Erlaubnis für das Vermitteln eines Glücksspiels wird eine Gebühr in Höhe von 50 Prozent der Gebühr nach den Sätzen 2 und 3 erhoben; Satz 4 ist entsprechend anzuwenden. Für Anordnungen zur Beseitigung oder Beendigung rechtswidriger Zustände sowie für sonstige Anordnungen der Glücksspielaufsichtsbehörden wird eine Gebühr von 500 Euro bis 500.000 Euro erhoben; dabei ist der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand aller beteiligten Behörden und Stellen zu berücksichtigen. Im Übrigen gelten die Kostenvorschriften des jeweiligen Sitzlandes der handelnden Behörde.

§ 10
Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes

(1) Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten. Dieser setzt sich aus Personen zusammen, die im Hinblick auf die Ziele des § 1 über besondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen verfügen.

(2) Auf gesetzlicher Grundlage können die Länder diese öffentliche Aufgabe selbst, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen. Auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens ist auch eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung oder eine Aufgabenerfüllung durch die Unternehmung eines anderen Landes möglich, das die Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllt.

(3) Klassenlotterien dürfen nur von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden.

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

(5) Es ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen der in Absatz 2 und 3 Genannten aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird.

(6) Anderen als den in den Absätzen 2 und 3 Genannten darf nur die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen nach den Vorschriften des Dritten Abschnitts erlaubt werden.

§ 11
Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung

Die Länder stellen Maßnahmen der Suchtprävention, entsprechende Beratungsangebote sowie die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher.

Dritter Abschnitt
Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential

§ 12
Erlaubnis

(1) Die Erlaubnis für die Veranstaltung einer Lotterie oder Ausspielung gemäß § 4 Absatz 1 darf anderen als den in § 10 Absatz 2 und 3 Genannten nur erteilt werden, wenn

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

Satz 1 Nummer 3 gilt nicht für Lotterien in der Form des Gewinnsparens, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 25 Prozent als Losanteil für die Gewinnsparlotterie verwendet wird.

(2) In der Erlaubnis ist auch zu entscheiden, inwieweit die Anforderungen der §§ 6 bis 7 zu erfüllen sind.

(3) Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan in allen Ländern veranstaltet werden, so wird die Erlaubnis zu deren Durchführung ländereinheitlich erteilt. Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan nur in einigen Ländern veranstaltet werden, so kann das Land, in dem der Veranstalter seinen Sitz hat, die Erlaubnis auch mit Wirkung für die Länder erteilen, die dazu ermächtigt haben.

§ 13
Versagungsgründe

(1) Eine Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn die Veranstaltung § 4 Absatz 2 bis 5 widerspricht. Dies ist vor allem der Fall, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Veranstaltung der Lotterie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebotes, insbesondere im Hinblick auf die Zahl der bereits veranstalteten Glücksspiele oder deren Art oder Durchführung den Spieltrieb in besonderer Weise fördert.

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

1. der Spielplan vorsieht, dass
   a) die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse öfter als zweimal wöchentlich erfolgt,
   b) der Höchstgewinn einen Wert von drei Millionen Euro übersteigt oder
   c) Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot),

   oder
2. eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird.

§ 14
Veranstalter

(1) Eine Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Veranstalter

1. die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 9 des Körperschaftsteuergesetzes erfüllt und

2. zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spieler sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt und der Reinertrag zweckentsprechend verwendet wird.

Satz 1 Nummer 1 gilt nicht für die von den in § 10 Absatz 2 und 3 genannten Veranstaltern und von der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Bayerisches Rotes Kreuz“ veranstalteten Lotterien und für Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens (§ 12 Absatz 1 Satz 2).

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

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

§ 15
Spielplan, Kalkulation und Durchführung der Veranstaltung

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

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

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

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

§ 16
Verwendung des Reinertrages

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

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

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

§ 17
Form und Inhalt der Erlaubnis

Die Erlaubnis wird schriftlich erteilt. In ihr sind insbesondere festzulegen

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

§ 18
Kleine Lotterien

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

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

Vierter Abschnitt
Gewerbliche Spielvermittlung

§ 19
Gewerbliche Spielvermittlung

(1) Neben den §§ 4 bis 8d und unbeschadet sonstiger gesetzlicher Regelungen gelten für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers folgende Anforderungen:

1. Der gewerbliche Spielvermittler hat mindestens zwei Drittel der von den Spielern vereinnahmten Beträge für die Teilnahme am Spiel an den Veranstalter weiterzuleiten. Dies hat er durch einen zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuerberatenden Berufs befähigten Beauftragten zur Vorlage bei der Erlaubnisbehörde bestätigen zu lassen. Er hat die Spieler vor Vertragsabschluss in Textform klar und verständlich auf den für die Spielteilnahme an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hinzuweisen sowie ihnen unverzüglich nach Vermittlung des Spielauftrages den Veranstalter mitzuteilen.
2. Gewerbliche Spielvermittler und von ihnen oder den Spielinteressenten im Sinne des § 3 Absatz 8 beauftragte Dritte sind verpflichtet, bei jeder Spielteilnahme dem Veranstalter die Vermittlung offen zu legen.
3. Gewerbliche Spielvermittler sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass bei Vertragsabschluss ein zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuer-beratenden Berufes befähigter Treuhänder mit der Verwahrung der Spielquittungen und der Geltendmachung des Gewinnanspruches gegenüber dem Veranstalter beauftragt wird. Dem Spieler ist bei Vertragsabschluss ein Einsichtsrecht an den Spielquittungen, die in seinem Auftrag vermittelt worden sind, einzuräumen. Wird ein Gewinnanspruch vom Spieler nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten beim Treuhänder geltend gemacht, so ist der Gewinnbetrag an den Veranstalter abzuführen.

(2) Werden gewerbliche Spielvermittler in allen oder mehreren Ländern tätig, so werden die Erlaubnisse nach § 4 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1 gebündelt von der zentral zuständigen Behörde erteilt. § 9a Absatz 2 und 4 ist entsprechend anzuwenden.

(3) § 4 Absatz 6 ist entsprechend anzuwenden.

Fünfter Abschnitt
Besondere Vorschriften

§ 20
Spielbanken

Zur Erreichung der Ziele des § 1 ist die Anzahl der Spielbanken in den Ländern zu begrenzen.

§ 21
Sportwetten

(1) Sportwetten können als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen (Ergebniswetten) sowie auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses oder auf eine Kombination solcher Vorgänge (Ereigniswetten) erlaubt werden.

(1a) Die Ausgestaltung von Sportwetten darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen. Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige beteiligt sind, sind unzulässig, es sei denn, es handelt sich um national oder international bedeutsame sportliche Großereignisse. Gleiches gilt für Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Amateure teilnehmen. Sportwetten, die in erheblichem Maße anfällig für Manipulationen sind oder die die Integrität des sportlichen Wettbewerbs gefährden, sind unzulässig; dies betrifft insbesondere Geschehnisse, die ein Teilnehmer eines Sportereignisses selbst willkürlich herbeiführen kann. Sportwetten auf den Eintritt eines regelwidrigen Verhaltens oder die Sanktionierung eines regelwidrigen oder vermeintlich regelwidrigen Verhaltens sind unzulässig.

(2) In einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, dürfen Sportwetten nicht vermittelt werden.

(3) Die Veranstaltung, Vermittlung und der Eigenvertrieb von Sportwetten müssen organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und personell getrennt sein von der Veranstaltung oder Organisation von Sportereignissen und dem Betrieb von Einrichtungen, in denen Sportveranstaltungen stattfinden. Beteiligte, die direkt oder indirekt auf den Ausgang eines Wettereignisses Einfluss haben, sowie von diesen Personen beauftragte Dritte dürfen weder Sportwetten auf den Ausgang oder den Verlauf des Sportereignisses abschließen noch Sportwetten durch andere fördern. Die Veranstalter von Sportwetten sind verpflichtet, sich an einem unabhängigen Frühwarnsystem zu beteiligen, welches der Abwehr von Manipulationen des sportlichen Wettbewerbs dient und geeignet ist, diese frühzeitig zu identifizieren. Die Veranstalter unterrichten die Behörden unverzüglich über Auffälligkeiten, wirken an der Aufklärung mit und stellen verfügbare Informationen zur Verfügung. Die für die Erteilung der Erlaubnis zuständige Behörde kann weitere geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Wettmanipulationen verlangen.

(4) Die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten ist nicht zulässig. Während des laufenden Sportereignisses dürfen ausschließlich Wetten abgeschlossen werden, die

1. Wetten auf das Endergebnis oder
2. Wetten auf das nächste Tor, den nächsten Satz oder einen ähnlichen Bestandteil eines Endergebnisses in Sportarten, in denen regelmäßig nur eine geringe Gesamtanzahl dieser Ereignisse im Laufe des Sportereignisses auftritt, insbesondere im Fußball, Hockey, Eishockey oder Volleyball,

sind.

(5) Sportwetten dürfen nur angeboten werden, wenn diese nach Art und Zuschnitt zuvor von der zuständigen Behörde erlaubt worden sind. Die Erteilung der Erlaubnis zum Angebot einer Wette erfolgt auf Antrag. In der Erlaubnis kann die zuständige Behörde auf eine auf der Internetseite der Behörde veröffentlichte Liste erlaubter Wetten Bezug nehmen. Die Erlaubnis zum Angebot weiterer Wetten gilt für Wetten als erteilt, die bereits in der Liste nach Satz 3 enthalten sind, wenn der Veranstalter die Absicht zum Angebot dieser Wetten bei der zuständigen Behörde angezeigt und diese nicht binnen zwei Wochen widersprochen hat. Die Erlaubnis zum Angebot einer Wette kann

widerrufen werden, es sei denn, sie müsste zum Zeitpunkt des Widerrufs erneut erteilt werden. Die Erlaubnis nach Satz 4 entfällt bei Streichung der betroffenen Wette aus der Liste nach Satz 3. Veranstalter von Sportwetten sind verpflichtet, die Liste nach Satz 3 regelmäßig, mindestens einmal monatlich, zu überprüfen.

(6) Veranstalter von Sportwetten und Veranstalter von Sportereignissen dürfen Namen und Geburtsdaten der Wettbewerbsbeteiligten im Sinne von Artikel 3 Absatz 6 des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben vom 18. September 2014 zum Zwecke der Kontrolle des Verbots in Absatz 3 Satz 2 verarbeiten und dabei auch untereinander sowie an die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde übermitteln. Die personenbezogenen Daten sind getrennt von anderen Daten zu verarbeiten und unmittelbar zu löschen, soweit sie für die Kontrolle des Wettverbots nicht mehr erforderlich sind.

(7) Eine Erlaubnis für die Vermittlung von Sportwetten im Internet darf nur unter den Voraussetzungen des § 4a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a, b und d, Nummer 2 Buchstabe a und c sowie Nummer 3 Buchstabe b bis e erteilt werden. Die §§ 4b, 4c Absatz 1 und 2 sowie § 4d sind entsprechend anwendbar.

§ 21a
Wettvermittlungsstellen

(1) Die Länder begrenzen die Zahl der Wettvermittlungsstellen zur Erreichung der Ziele des § 1. Die Vermittlung von Sportwetten in diesen Stellen bedarf der Erlaubnis nach § 4 Absatz 1 Satz 1; § 29 Absatz 2 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.

(2) Der stationäre Vertrieb und die Vermittlung von Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen sind verboten.

(3) In einer Wettvermittlungsstelle dürfen ausschließlich Wetten eines Veranstalters vertrieben oder vermittelt werden.

(4) Bietet der Veranstalter, dessen Sportwetten in der Wettvermittlungsstelle vertrieben oder vermittelt werden, oder der Vermittler auch Sportwetten im Internet an und ist bei diesem Veranstalter oder Vermittler für einen Spieler ein Spielkonto nach § 6a eingerichtet, sind die in Wettvermittlungsstellen getätigten Wetten des Spielers auf seinem Spielkonto zu erfassen. Die für Wetten in der Wettvermittlungsstelle getätigten Zahlungen sind nicht im Rahmen des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits nach § 6c Absatz 1 zu erfassen, es sei denn, die Einzahlungen oder Gewinne aus den Sportwetten, die in der Sportwettvermittlungsstelle abgeschlossen worden sind, werden auf dem Spielkonto nach § 6a gutgeschrieben und können als Einsatz für Glücksspiele im Internet verwendet werden. Veranstalter und Vermittler haben dies durch geeignete technische Maßnahmen sicherzustellen.

(5) Das Nähere zu Wettvermittlungsstellen regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

§ 22
Lotterien mit planmäßigem Jackpot; Sofortlotterien

(1) Die Höhe planmäßiger Jackpots ist zur Erreichung der Ziele des § 1 in der Erlaubnis zu begrenzen. Lotterien mit planmäßigem Jackpot dürfen nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden. Die Veranstaltung von Lotterien mit planmäßigem Jackpot ist auch in Kooperation mit anderen Lotterieveranstaltern grenzüberschreitend zulässig. Die Auswirkungen auf die Bevölkerung sind mit einer wissenschaftlichen Begleituntersuchung zu evaluieren.

(2) Für die Veranstaltung von Sofortlotterien sind zur Erreichung der Ziele des § 1 in der Erlaubnis begrenzende Vorgaben zu Art und Zuschnitt der Lotterie, beispielsweise zu Höchstgewinnsummen und Gewinnplan, zu Vertriebsmöglichkeiten und zu Werbemöglichkeiten, vorzusehen.

§ 22a
Virtuelle Automatenspiele

(1) Die Ausgestaltung von virtuellen Automatenspielen darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen. Inhaber einer Erlaubnis für die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen dürfen ein virtuelles Automatenspiel nur anbieten, wenn dieses zuvor auf deren Antrag von der zuständigen Behörde erlaubt worden ist. Der Behörde ist zum Zweck der Prüfung der Erlaubniserteilung eine Version des Spiels zur Verfügung zu stellen. Wesentliche Änderungen des virtuellen Automatenspiels nach Erteilung einer Erlaubnis nach Satz 2 bedürfen der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Die Erlaubnis nach Satz 2 kann jederzeit widerrufen werden, es sei denn, sie müsste zum Zeitpunkt des Widerrufs erneut erteilt werden. Virtuelle Automatenspiele, die nicht nach Satz 2 erlaubt sind, sind unerlaubte Glücksspiele.

(2) Virtuelle Automatenspiele, die herkömmlich in Spielbanken veranstalteten Tischspielen mit Bankhalter, insbesondere Roulette, Black Jack oder Baccara, entsprechen, sind unzulässig.

(3) Die Gewinnaussichten müssen zufällig sein und es müssen für jeden Spieler gleiche Chancen eröffnet werden. Die Spielregeln und der Gewinnplan müssen leicht aufrufbar sein und für den Spieler leicht verständlich beschrieben werden. Dem Spieler sind die Wahrscheinlichkeit auf den Gewinn des Höchstgewinns sowie die durchschnittliche Auszahlungsquote je einen Euro Spieleinsatz erkennbar anzuzeigen. Die Anzeige muss dort erfolgen, wo der Spieleinsatz getätigt werden kann.

(4) Ein virtuelles Automatenspiel darf nur infolge einer entsprechenden Erklärung des Spielers beginnen, die erst nach Beendigung des vorherigen Spiels abgegeben werden darf. Unzulässig sind insbesondere Programmabläufe, die nach dem Ablauf des vorherigen Spiels selbstständig ein weiteres Spiel beginnen lassen und Erklärungen eines Spielers, an mehreren Spielen in Folge teilzunehmen.

(5) Einsätze und Gewinne dürfen nur in Euro und Cent erfolgen. Die Umrechnung von Geldbeträgen in andere Währungen, Punkte oder sonstige Einheiten vor, während oder nach dem Spiel oder als Ergebnis des Spiels ist unzulässig.

(6) Ein Spiel muss durchschnittlich mindestens fünf Sekunden dauern. Ein Spiel beginnt mit der Erklärung im Sinne des Absatzes 4 Satz 1 und endet mit der Anzeige des Ergebnisses.

(7) Der Einsatz darf einen Euro je Spiel nicht übersteigen. Die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde kann zur Erreichung der Ziele des § 1 den Höchsteinsatz je Spiel nach Satz 1 an geänderte Verhältnisse anpassen.

(8) Ein Gewinn muss in einem vor Beginn des Spiels festgelegten Vielfachen des Einsatzes bestehen. Einsätze, Gewinne oder Teile von Einsätzen oder Gewinnen dürfen nicht zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Spiele zu schaffen (Jackpotverbot).

(9) § 6h Absatz 7 Satz 2 und 3 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass dem Spieler die weitere Teilnahme an virtuellen Automatenspielen erst fünf Minuten nach der Bestätigung der Kenntnisnahme des Hinweises ermöglicht werden darf.

(10) Das gleichzeitige Spielen von mehreren virtuellen Automatenspielen ist verboten. Dies gilt auch für das Spielen desselben Spiels. Erlaubnisinhaber haben dies durch geeignete technische Maßnahmen sicherzustellen. Spielern darf nur ein Spiel zur gleichen Zeit angezeigt werden.

(11) Im Zusammenhang mit der Veranstaltung und dem Eigenvertrieb von virtuellen Automatenspielen oder Werbung hierfür ist die Verwendung der Begriffe „Casino“ oder „Casinospiele“ unzulässig.

(12) Die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen ist nur über das Internet zulässig. Der stationäre Vertrieb von virtuellen Automatenspielen ist verboten.

§ 22b
Online-Poker

(1) Inhaber einer Erlaubnis für die Veranstaltung von Online-Poker dürfen einzelne Varianten des Online-Pokerspiels nur anbieten, wenn die jeweils angebotene Variante zuvor auf deren Antrag von der zuständigen Behörde erlaubt worden ist. Sie haben die beabsichtigten Spielregeln der zuständigen Behörde mitzuteilen. Wesentliche Änderungen der Spielregeln nach Erteilung einer Erlaubnis nach Satz 1 bedürfen der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Die Erlaubnis nach Satz 1 kann jederzeit widerrufen werden, es sei denn, sie müsste zum Zeitpunkt des Widerrufs erneut erteilt werden. Die Erlaubnis nach Satz 1 darf nur erteilt werden, wenn die Variante den Zielen des § 1 nicht zuwiderläuft. Varianten des Online-Pokers, die nicht nach Satz 1 erlaubt sind, sind unerlaubte Glücksspiele.

(2) In der Erlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 sind Inhalts- und Nebenbestimmungen für die Veranstaltung der Variante des Online-Pokerspiels vorzusehen. Insbesondere sind festzulegen:

1. Höchstgrenzen für die Mindesteinsätze je Hand,
2. Höchstgrenzen für den Betrag, den ein Spieler an einem virtuellen Tisch zur Verfügung haben darf, und
3. Höchstgrenzen für den Betrag, der für die Teilnahme oder die weitere Teilnahme an einem Online-Pokerturnier zu entrichten ist.

Soweit dies der besseren Erreichung der Ziele des § 1 dient, können in der Erlaubnis nach Absatz 1 Satz 1, auch nachträglich, weitere Inhalts- und Nebenbestimmungen für die Veranstaltung der Varianten des Online-Pokerspiels vorgesehen werden.

(3) Es dürfen ausschließlich natürliche Personen gegeneinander spielen. Anbieter haben geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um dies sicherzustellen. Setzen natürliche Personen Programme ein, die automatisiert in ihrem Namen spielen, handelt es sich für diese Personen insoweit um unerlaubtes Glücksspiel.

(4) Die Zuweisung eines Spielers zu einem von mehreren virtuellen Tischen mit demselben Spielangebot hat zufällig zu erfolgen. Eine Auswahl des Tisches durch den Spieler ist unzulässig.

(5) Das gleichzeitige Spielen von mehreren Spielen des Online-Pokers ist verboten. Veranstalter haben dies durch geeignete technische Maßnahmen sicherzustellen. Die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde kann zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 das gleichzeitige Spielen an bis zu vier virtuellen Tischen erlauben.

§ 22c
Online-Casinospiele

(1) Die Länder können Online-Casinospiele für ihr Hoheitsgebiet auf gesetzlicher Grundlage

1. selbst, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, veranstalten oder
2. eine, maximal jedoch so viele Konzessionen erteilen, wie Konzessionen für Spielbanken im Sinne des § 20 nach dem jeweiligen Spielbankenrecht des Landes mit Stand 17. Januar 2020 vergeben werden konnten.

Konzessionen nach Satz 1 Nummer 2 sind zu befristen.

(2) Auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens ist eine gemeinschaftliche Veranstaltung oder die Veranstaltung durch einen Veranstalter nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 eines anderen Landes möglich. Auf gesetzlicher Grundlage können Länder für ihre Hoheitsgebiete gemeinsame Konzessionen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 erteilen; in diesem Fall beschränkt sich die Zahl der Konzessionen auf die Gesamtzahl der in den kooperierenden Ländern zulässigen Konzessionen.

(3) Konzessionen sind zu widerrufen, wenn der Konzessionsnehmer die Begrenzung auf das Hoheitsgebiet der Konzessionsgeber nach Absatz 1 oder 2 missachtet.

(4) Die audiovisuelle oder rein visuelle Übertragung von Automatenspielen aus einer Spielbank oder aus Spielhallen oder anderen Örtlichkeiten, in denen Spielgeräte im Sinne des § 33c Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung aufgestellt sind oder andere Spiele im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung veranstaltet werden, und die Teilnahme hieran über das Internet sind verboten.

(5) Das Nähere regeln die Länder in landesrechtlichen Bestimmungen.

Sechster Abschnitt
Datenschutz

§ 23
Sperrdatei, Datenverarbeitung

(1) Mit der Sperrdatei, die zentral von der zuständigen Behörde geführt wird, werden die für eine Sperrung erforderlichen Daten verarbeitet. Es dürfen folgende Daten verarbeitet werden:

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

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

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

(3) Die Übermittlung von statistischen Abfrage- und Zugriffsdaten zum Zwecke der Nutzungsüberwachung durch die zuständige Behörde ist zulässig.

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

(5) Die Daten sind sechs Jahre nach Ablauf der Sperre zu löschen.

(6) Verantwortlicher im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1, L 314 vom 22.11.2016, S. 72) für die personenbezogenen Daten gesperrter Spieler ist derjenige, der die Daten eingetragen hat. Im Falle des § 8a Absatz 7 Satz 2 ist dies die für die Führung der Sperrdatei zuständige Behörde. Überträgt die für die Führung der Sperrdatei zuständige Behörde gemäß § 8a Absatz 7 Satz 2 die Zuordnung von Sperren auf den Rechtsnachfolger, ist dieser damit auch Verantwortlicher im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679.

(7) Die Möglichkeit, Auskunft von der für die Führung der Sperrdatei zuständigen Behörde zu erlangen, bleibt unbeschadet des Auskunftsrechts der betroffenen Person gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) 2016/679 unberührt.

Siebter Abschnitt
Spielhallen

§ 24
Erlaubnisse

(1) Unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag.

(2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 zuwiderlaufen. Sie ist schriftlich zu erteilen und zu befristen. Die Erlaubnis kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden.

(3) Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

§ 25
Beschränkungen von Spielhallen; Verbot von Mehrfachkonzessionen

(1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

(2) 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.

(3) Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen.

§ 26
Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb von Spielhallen

(1) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden.

(2) Die Länder setzen für Spielhallen zur Sicherstellung der Ziele des § 1 Sperrzeiten fest, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen.

Achter Abschnitt
Pferdewetten

§ 27
Pferdewetten

(1) Die stationäre Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten darf nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz erfolgen. § 4 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 ist anwendbar.

(2) Das Veranstalten und Vermitteln von nach Absatz 1 erlaubten Pferdewetten im Internet nach § 4 Absatz 4 und 5 kann im ländereinheitlichen Verfahren erlaubt werden. §§ 4b Absatz 1 Satz 1 bis 3 und Satz 4 Nummer 2, 3, 5, 6 und 7, Absatz 2 und 3 sowie die §§ 4c und 4d finden entsprechende Anwendung. Abweichend von § 4c Absatz 3 Satz 2 und 3 wird die Sicherheitsleistung von der für die Erlaubniserteilung zuständigen Behörde in Höhe des zu erwartenden Durchschnittsumsatzes eines Monats, maximal auf 50 Millionen Euro, festgesetzt. Nachweise und Unterlagen aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum stehen inländischen Nachweisen und Unterlagen gleich, wenn aus ihnen hervorgeht, dass die Anforderungen der in Satz 1 und 2 und Absatz 4 genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Unterlagen sind auf Kosten des Antragstellers in beglaubigter Kopie und beglaubigter deutscher Übersetzung vorzulegen.

(3) Im Erlaubnisverfahren nach Absatz 2 ist anzugeben, welche Typen von Pferdewetten angeboten werden sollen. In der Erlaubnis kann bestimmt werden, dass wesentliche Änderungen des Angebots von der Erlaubnisbehörde zu genehmigen sind. Ferner kann bestimmt werden, dass neue Typen von Pferdewetten erstmals nach Ablauf einer in der Erlaubnis zu bezeichnenden Wartefrist nach Eingang einer Anzeige bei der Erlaubnisbehörde angeboten werden dürfen.

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

1. der Antragsteller und die von ihm beauftragten verantwortlichen Personen die für die Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele erforderliche Zuverlässigkeit und Sachkunde besitzen und die Gewähr dafür bieten, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spieler sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt wird; bei juristischen Personen und Personengesellschaften müssen alle vertretungsbefugten Personen die Voraussetzungen der Zuverlässigkeit und Sachkunde besitzen,
2. weder der Antragsteller selbst noch ein mit ihm verbundenes Unternehmen noch eine den Antragsteller beherrschende Person noch eine von der den Antragsteller beherrschenden Person beherrschte Person unerlaubte Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt,
3. die Transparenz des Betriebs sichergestellt ist,
4. der Antragsteller einen Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat,
5. der Antragsteller, sofern er über keinen Sitz im Inland verfügt, der zuständigen Behörde einen Empfangs- und Vertretungsbevollmächtigten im Inland benennt, der die Zuverlässigkeit im Sinne von Nummer 1 besitzt,
6. bei Angeboten im Internet auf der obersten Stufe eine Internetdomäne „.de“ errichtet ist,
7. der Antragsteller für alle Spiel- und Zahlungsvorgänge in Deutschland eine eigene Buchführung einrichtet und spielbezogene Zahlungsvorgänge über ein Konto im Inland oder bei einem in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union beheimateten Kreditinstitut abwickelt und
8. der Antragsteller Schnittstellen zur Prüfung aller Spielvorgänge in Echtzeit zur Verfügung stellt.

Neunter Abschnitt
Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

§ 27a
Errichtung, Rechtsform, Name, Sitz, anzuwendendes Recht, Dienstsiegel

(1) Die Länder errichten zur Wahrnehmung der Aufgaben der Glücksspielaufsicht insbesondere im Bereich des Internets zum 1. Juli 2021 eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Anstalt) mit Sitz in Sachsen-Anhalt (Sitzland). Die Anstalt gilt als Einrichtung des Sitzlandes.

(2) Die Anstalt trägt den Namen „Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder“.

(3) Für die Errichtung und den Betrieb der Anstalt findet das Recht des Sitzlandes Anwendung, soweit sich aus diesem Staatsvertrag nichts anderes ergibt.

(4) Soweit dieser Staatsvertrag nichts anderes bestimmt, ist für die Durchführung von Verwaltungsverfahren und für die Verwaltungsvollstreckung das Recht des Sitzlandes anzuwenden. Die Anstalt gilt für die Anwendung des Rechts des Sitzlandes zugleich als dessen Einrichtung.

(5) Die Anstalt führt ein Dienstsiegel.

§ 27b
Satzung

Die Anstalt gibt sich nach Maßgabe dieses Staatsvertrages eine Satzung. Die Satzung und deren Änderungen sind im Verkündungsblatt des Sitzlandes zu veröffentlichen.

§ 27c
Trägerschaft und Finanzierung der Anstalt

(1) Träger der Anstalt sind die Länder (Trägerländer). Diese sind gleichzeitig Benutzer der Anstalt.

(2) Die Trägerländer verpflichten sich, eine angemessene Finanzierung der Anstalt sicherzustellen.

(3) Die Trägerländer stellen jährlich die nach dem bestätigten Wirtschaftsplan vorgesehenen finanziellen Mittel anteilig, entsprechend dem für die Anstalt modifizierten Königsteiner Schlüssel, bereit (Finanzierungsbeiträge). Der für die Anstalt modifizierte Königsteiner Schlüssel ist der im Bundesanzeiger veröffentlichte, auf die Trägerländer umgerechnete und auf fünf Nachkommastellen gerundete Königsteiner Schlüssel. Dabei wird der im Bundesanzeiger für jedes Trägerland ausgewiesene prozentuale Anteil durch die Summe der prozentualen Anteile aller Trägerländer dividiert und anschließend mit 100 Prozent multipliziert. Für alle Zahlungen gilt jeweils der aktuelle für die Anstalt modifizierte Königsteiner Schlüssel.

(4) Die Anstalt erhält für das Geschäftsjahr 2021 3 Millionen Euro, die von den Trägerländern nach dem für die Anstalt modifizierten Königsteiner Schlüssel nach Absatz 3 Satz 2 bis 4 getragen werden und der Anstalt bis zum 30. September 2021 zur Verfügung zu stellen sind.

(5) Die Anstalt wird nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten unter Berücksichtigung der sich aus den Aufgaben der Anstalt ergebenden Besonderheiten geführt. Das Rechnungswesen der Anstalt ist nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (staatliche Doppik) ausgerichtet. Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr. Das Nähere zur Haushalts- und Wirtschaftsführung regelt die Satzung.

(6) Die Einzelheiten der Finanzierung werden in einem Verwaltungsabkommen geregelt.

§ 27d
Haftung

Die Trägerländer haften neben der Anstalt für deren Verbindlichkeiten als Gesamtschuldner unbeschränkt, wenn und soweit sich die Verbindlichkeiten nicht aus dem Vermögen der Anstalt befriedigen lassen. Im Innenverhältnis haften die Trägerländer im Verhältnis ihrer Anteile entsprechend dem für die Anstalt modifizierten Königsteiner Schlüssel nach § 27c Absatz 3 Satz 2 bis 4.

§ 27e
Aufgaben der Anstalt

(1) Die Anstalt wird als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet im Rahmen der nach diesem Staatsvertrag festgelegten Zuständigkeiten tätig.

(2) Die Anstalt beobachtet die Entwicklungen des Glücksspielmarktes und der Forschungen im Zusammenhang mit Glücksspielen.

(3) Die Anstalt soll die wissenschaftliche Forschung im Zusammenhang mit Glücksspielen fördern. Die Anstalt kann hierzu Studien und Gutachten in Auftrag geben.

(4) Die Anstalt unterstützt die Länder bei der Zusammenarbeit ihrer Glücksspielaufsichtsbehörden und bei der Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder mit jenen anderer Staaten.

§ 27f
Zuständigkeiten der Anstalt

(1) Die Anstalt ist zuständig für die mit Wirkung für alle Länder nach § 9a Absatz 1 zu erteilenden Erlaubnisse.

(2) Die Anstalt ist einheitlich zuständige Behörde in den Fällen des § 9a Absatz 3.

(3) Sie ist zuständige Behörde nach § 9 Absatz 8.

(4) Die Anstalt ist außerdem zuständige Behörde für

1. die Führung der Spielersperrdatei nach §§ 8a bis 8d und 23,

2. die Führung der Limitdatei nach § 6c Absatz 4 (einschließlich der Erlaubnis zur Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrags für das Einzahlungslimit in der Glücksspielerlaubnis nach § 6c Absatz 1 Satz 3 und der Festsetzung von bindenden Rahmenregelungen zu den Voraussetzungen der Erlaubnis zur Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrags für das Einzahlungslimit nach § 6c Absatz 1 Satz 5),
3. die Führung der Datei zur Verhinderung parallelen Spiels im Internet bei mehreren Anbietern nach § 6h Absatz 2 und
4. die Anpassung des Höchsteinsatzes je Spiel nach § 22a Absatz 7 Satz 2.

(5) Die Anstalt ist zentral zuständige Behörde nach § 19 Absatz 2.

§ 27g
Organe

Organe der Anstalt sind der Verwaltungsrat und der Vorstand.

§ 27h
Verwaltungsrat

(1) Jedes Trägerland entsendet eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Verwaltungsrat. Vertreterinnen oder Vertreter können Amtschefinnen und Amtschefs oder Staatssekretärinnen und Staatssekretäre des für die Glücksspielaufsicht des Trägerlandes zuständigen Ministeriums sein. Sie können nur durch andere Amtschefinnen und Amtschefs oder Staatssekretärinnen und Staatssekretäre desselben Trägerlandes vertreten werden. Die Entsendung nach Satz 1 ist jederzeit widerruflich. Sie endet auch ohne Widerruf, wenn die Voraussetzung des Satzes 2 wegfällt. In den Fällen der Sätze 4 und 5 ist unverzüglich eine neue Vertreterin oder ein neuer Vertreter zu entsenden.

(2) Der Vorsitz im Verwaltungsrat wechselt jährlich in alphabetischer Reihenfolge der Trägerländer, beginnend mit dem Sitzland der Anstalt. Der oder die Vorsitzende bereitet die Sitzungen des Verwaltungsrates vor.

(3) Der Verwaltungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung. Er beschließt über die grundsätzlichen Angelegenheiten der Anstalt, insbesondere über

1. die Satzung der Anstalt,
2. bis zum 31. Oktober über den Wirtschaftsplan des Folgejahres,
3. die Bestellung in das und Abberufung aus dem Vorstandsamt sowie die Einstellung und Entlassung der Vorstandsmitglieder,
4. die Entlastung der Vorstandsmitglieder,
5. die Einstellung, Beförderung und Entlassung von Beschäftigten ab einer in der Satzung näher zu bestimmenden Leitungsebene,
6. die Bestellung der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers und von Prüferinnen und Prüfern für außerordentlichen Prüfungen, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Genehmigung des Lageberichts sowie die Verwendung des Jahresergebnisses,
7. allgemeine Vereinbarungen und Maßnahmen zur Regelung der arbeits-, dienst-, besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der Beschäftigten im Rahmen der gesetzlichen und tarifvertraglichen Vorgaben,
8. die Aufnahme von Krediten,
9. die Führung von Rechtsstreitigkeiten, deren Streitwert eine in der Satzung festzulegende Grenze übersteigt,
10. die Einleitung der Vergabe von Aufträgen, deren Höhe im Einzelfall eine in der Satzung festzulegende Grenze übersteigt, und
11. den Abschluss von Verträgen mit einer Laufzeit von mehr als zwei Jahren, sofern die Verpflichtung der Anstalt im Einzelfall eine in der Satzung festzulegende Grenze übersteigt, und den Abschluss von Verträgen mit einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren.

(4) Der Verwaltungsrat beschließt in wesentlichen Angelegenheiten für den Vorstand bindende Entscheidungsrichtlinien. Er kann weitere Entscheidungsrichtlinien und Weisungen im Einzelfall beschließen. Die Vertreterin oder der Vertreter jedes Trägerlandes kann den Beschluss beantragen. Der Verwaltungsrat ist verpflichtet, innerhalb einer angemessenen Frist über den Antrag zu entscheiden. Beschlüsse nach Satz 1 und 2 sind zu begründen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen.

(5) Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand. Es bestehen Auskunfts- und Informationspflichten des Vorstands gegenüber dem Verwaltungsrat, auch auf Anforderung einer Vertreterin oder eines Vertreters eines Trägerlandes. Einzelheiten sind in der Satzung zu bestimmen.

(6) Der Verwaltungsrat fasst die Beschlüsse nach Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 und 2 einstimmig. Die übrigen Beschlüsse bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Verwaltungsrats. Jede Vertreterin und jeder Vertreter eines Trägerlandes verfügt über eine Stimme.

(7) Der Verwaltungsrat ist oberste Dienstbehörde der in der Anstalt tätigen Beamtinnen und Beamten. Er bestellt die Mitglieder des Vorstandes und nimmt die Rechte und Pflichten der Anstalt als Arbeitgeberin gegenüber den Vorstandsmitgliedern im Beschäftigtenverhältnis wahr. Der Verwaltungsrat kann seine Zuständigkeiten als oberste Dienstbehörde ganz oder teilweise auf den Vorstand übertragen.

(8) Näheres zum Verwaltungsrat regelt die Satzung.

§ 27i
Vorstand

(1) Der Vorstand besteht aus mindestens zwei Mitgliedern. Er leitet die Anstalt und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich. Der Vorstand ist Dienstvorgesetzter und höherer Dienstvorgesetzter der in der Anstalt tätigen Beamtinnen und Beamten. Er nimmt die Aufgaben der für die Ernennung zuständigen Stelle und die Rechte und Pflichten der Anstalt als Arbeitgeberin gegenüber den Beschäftigten der Anstalt wahr, soweit sie nicht durch diesen Staatsvertrag dem Verwaltungsrat zugewiesen sind.

(2) Der Vorstand ist an die Beschlüsse des Verwaltungsrats gebunden. Der Vorstand hat dem Verwaltungsrat über laufende Angelegenheiten und Verfahren zu berichten. Er kann den Beschluss einer Entscheidungsrichtlinie durch den Verwaltungsrat anregen.

(3) Der Vorstand wird vom Verwaltungsrat für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt. Erneute Bestellungen sind möglich. Eine vorzeitige Abberufung ist zulässig.

(4) Der Vorstand ist berechtigt, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilzunehmen, soweit der Verwaltungsrat nichts anderes beschließt. Er ist verpflichtet, an den Verwaltungsratssitzungen teilzunehmen, wenn der Verwaltungsrat dies zuvor bestimmt.

(5) Näheres über den Vorstand regelt die Satzung.

§ 27j
Dienstherrnfähigkeit, Personalgewinnung

(1) Die Anstalt kann Beschäftigte einstellen und Beamtinnen und Beamte haben. Die Trägerländer können an die Anstalt Beschäftigte abordnen sowie Beamtinnen und Beamte abordnen oder versetzen. Die Anstalt ist Dienstherr im Sinne des Landesrechts des Sitzlandes. Auf die Rechtsverhältnisse der Beamten der Anstalt finden das Beamtenstatusgesetz und die beamtenrechtlichen Vorschriften des Sitzlandes Anwendung, soweit sich aus den Bestimmungen dieses Staatsvertrages nichts anderes ergibt. Für die Beschäftigten und die Auszubildenden der Anstalt gilt der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder beziehungsweise der Tarifvertrag für Auszubildende der Länder in Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz einschließlich der diese Tarifverträge ergänzenden, ändernden und ersetzenden Tarifverträge in der in dem Sitzland jeweils geltenden Fassung. Zur Deckung des Personalbedarfs und zur Bindung

von qualifizierten Fachkräften in Bereichen, die für die Erfüllung des Zwecks der Anstalt von besonderer Bedeutung sind und in denen ein besonderer Fachkräftemangel herrscht, kann eine besondere persönliche Zulage gewährt werden. Die Zulage kann befristet werden. Sie ist auch als befristete Zulage widerruflich. Ist im Sitzland der Anstalt der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder nicht anwendbar, gelten die entsprechenden Vorschriften des für die dortigen Beschäftigten des Landes gültigen Tarifvertrags entsprechend.

(2) Die Trägerländer sind verpflichtet, befähigtes eigenes Personal an die Anstalt abzuordnen, sofern diese selbst nachweislich nicht in ausreichendem Umfang Personal gewinnen konnte. Eine solche Inanspruchnahme der Trägerländer bedarf eines Beschlusses des Verwaltungsrates, der die Belastung der Trägerländer unter besonderer Berücksichtigung der bisherigen Personalzuführungen und des nach § 27c Absatz 3 Satz 2 bis 4 modifizierten Königsteiner Schlüssels bemisst.

(3) Die Versorgungslastenteilung zwischen den Trägerländern und der Anstalt richtet sich nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag vom 5. September 2010 (BGBl. I S. 1290, 1404) in der jeweils geltenden Fassung. Bei Abordnungen gemäß § 14 des Beamtenstatusgesetzes ist im Rahmen der Personalkostenerstattungen bei Beamten auch die Erhebung eines Versorgungszuschlages in Höhe von 30 Prozent der jeweiligen ruhegehaltfähigen Dienstbezüge nach dem Recht des abordnenden Dienstherrn zu vereinbaren. Dies gilt nicht, sofern es sich um Abordnungen handelt, die mit dem Ziel der Versetzung ausgesprochen werden bzw. in eine Versetzung münden, soweit eine Versorgungslastenteilung nach dem Versorgungslasten-Staatsvertrag stattfindet.

(4) Die Anstalt schafft unverzüglich nach Errichtung die Voraussetzungen für den Abschluss einer Beteiligungsvereinbarung mit der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder. Kommt die Beteiligungsvereinbarung nicht zustande, stellt die Anstalt die rechtlichen Ansprüche der Beschäftigten auf eine betriebliche Altersversorgung entsprechend § 25 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder bzw. § 17 des Tarifvertrags für Auszubildende der Länder in Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz sicher.

§ 27k
Mitwirkungen

(1) Die Anstalt kann sich mit Zustimmung des Verwaltungsrates bei der Durchführung ihrer Verwaltungsaufgaben einschließlich einer damit verbundenen automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten sowie der Entscheidung über Rechtsbehelfe im Wege von Verwaltungsvereinbarungen gegen Erstattung der Verwaltungskosten ganz oder teilweise der Mitwirkung von Behörden oder Einrichtungen des Sitzlandes oder eines anderen Trägerlandes bedienen. Für die Zustimmung des Verwaltungsrates ist in diesem Fall die Zustimmung der Vertreterin oder des Vertreters des Sitzlandes oder des anderen Trägerlandes im Verwaltungsrat erforderlich.

(2) Absatz 1 gilt insbesondere für folgende Verwaltungsaufgaben:

1. die Aufgaben auf dem Gebiet der Besoldung und der sonstigen Geldleistungen nach dem Besoldungsgesetz des Sitzlandes einschließlich der Beihilfen in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen sowie der Versorgung nach dem Beamtenversorgungsgesetz des Sitzlandes,
2. die der Anstalt als Arbeitgeber zustehenden Befugnisse in Bezug auf das Entgelt der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der zur Ausbildung Beschäftigten (Auszubildende),
3. die Berechnung und Anordnung der Reisekostenvergütung, des Trennungsgeldes und der Umzugskostenvergütung,
4. die Durchführung von Beschaffungen und Vergabeverfahren,
5. die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen sowie
6. die Führung der in § 27f Absatz 4 genannten Dateien.

(3) Jedes Land kann sich der Anstalt mit einstimmiger Zustimmung des Verwaltungsrates gegen Erstattung der Verwaltungskosten bei der Durchführung von Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit diesem Staatsvertrag bedienen. Das gilt insbesondere für die Überwachung und Auswertung der von dem technischen System nach § 6i Absatz 2 erfassten Daten.

§ 27l
Rechts- und Fachaufsicht

(1) Die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes führt die Rechtsaufsicht über die Anstalt im Benehmen mit den für die Glücksspielaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden der übrigen Trägerländer, soweit die Eilbedürftigkeit nicht ein unverzügliches Einschreiten gebietet. In diesem Fall sind die für die Glücksspielaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden der übrigen Trägerländer unverzüglich zu unterrichten.

(2) Bei der Erfüllung der Aufgaben nach § 27e unterliegt die Anstalt der Fachaufsicht durch die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes, soweit nicht der Verwaltungsrat von seinen Befugnissen gemäß § 27h Absatz 4 Gebrauch macht.

(3) Jede oberste Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes kann die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes um die Prüfung fachaufsichtlicher Maßnahmen nach Absatz 2 ersuchen; das Prüfungsergebnis wird binnen vier Wochen in Textform mitgeteilt.

§ 27m
Finanzkontrolle

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt unterliegt der Prüfung der Rechnungshöfe der Trägerländer.

§ 27n
Anwendbares Datenschutzrecht

Für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Anstalt gelten die im Sitzland anwendbaren datenschutzrechtlichen Vorschriften.

§ 27o
Informationssicherheit

(1) Die Datenverarbeitung muss so organisiert sein, dass bei der Verarbeitung, der Kenntnisnahme im Rahmen der Aufgabenerfüllung und der Einsichtnahme die Trennung der Daten nach den jeweils verfolgten Zwecken und nach unterschiedlichen betroffenen Personen möglich ist.

(2) Die Anstalt bestellt eine behördliche IT-Sicherheitsbeauftragte oder einen behördlichen IT-Sicherheitsbeauftragten.

§ 27p
Übergangsregelungen

(1) Abweichend von § 27f Absatz 1 und 5 ist

1. bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde für die Erlaubniserteilung nach § 9a Absatz 1 Nummer 1 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes, in dessen Gebiet die Anstalt nach § 10 Absatz 3 ihren Sitz hat (Freie und Hansestadt Hamburg),
2. bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde für die Erlaubniserteilung nach § 9a Absatz 1 Nummer 2 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Baden-Württemberg,
3. bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde für die Erlaubniserteilung nach § 9a Absatz 1 Nummer 3, soweit sich diese auf Erlaubnisse für die Vermittlung von Sportwetten im Internet, die Veranstaltung von Sportwetten und die Erlaubnis nach

§ 27 Absatz 2 bezieht, die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen und im Übrigen die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt,

4. bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde für die Erlaubniserteilung nach § 9a Absatz 1 Nummer 4 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Rheinland-Pfalz und
5. bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde für die Erlaubniserteilung nach § 19 Absatz 2 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen.

(2) Abweichend von § 27f Absatz 2 ist bis zum 30. Juni 2022 einheitlich zuständige Behörde in den Fällen des § 9a Absatz 3 Nummer 1 in Verbindung mit § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen und für die übrigen Fälle des § 9a Absatz 3 die zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden des Landes Sachsen-Anhalt.

(3) Abweichend von § 27f Absatz 3 ist bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde nach § 9 Absatz 8 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt.

(4) Abweichend von § 27f Absatz 4 ist bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde für

1. die Führung der Spielersperrdatei nach §§ 8a bis 8d, 23 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen,
2. die Führung der Limitdatei nach § 6c Absatz 4 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt und
3. die Führung der Datei zur Verhinderung parallelen Spiels im Internet bei mehreren Anbietern nach § 6h Absatz 2 die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt.

(5) Die nach den Absätzen 1 bis 4 zuständigen Behörden stellen der Anstalt rechtzeitig vor dem Übergang der Zuständigkeit auf die Anstalt sämtliche zur Wahrnehmung der Aufgaben der Anstalt erforderlichen Unterlagen und Informationen zur Verfügung.

(6) Zur Erfüllung der nach den Absätzen 1 bis 4 ländereinheitlich wahrgenommenen Aufgaben besteht bis zum 31. Dezember 2022 das Glücksspielkollegium der Länder. Hierbei dient das Glücksspielkollegium den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.

(7) Das Glücksspielkollegium der Länder besteht aus 16 Mitgliedern. Jedes Land benennt durch seine oberste Glücksspielaufsichtsbehörde je ein Mitglied sowie dessen Vertreter für den Fall der Verhinderung. Das Glücksspielkollegium gibt sich einvernehmlich eine Geschäftsordnung. § 9 Absatz 6 gilt entsprechend.

(8) Die Länder bilden für das Glücksspielkollegium eine Geschäftsstelle im Land Hessen. Die Finanzierung des Glücksspielkollegiums und der Geschäftsstelle sowie die Verteilung der Einnahmen aus Verwaltungsgebühren nach § 9a Absatz 4 werden in einer Verwaltungsvereinbarung der Länder geregelt.

(9) Das Glücksspielkollegium fasst seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen seiner Mitglieder. Die Beschlüsse sind zu begründen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen. Die Beschlüsse sind für die nach den Absätzen 1 bis 3 zuständigen Behörden und die Geschäftsstelle bindend; sie haben die Beschlüsse innerhalb der von dem Glücksspielkollegium gesetzten Frist zu vollziehen. Ein Beschluss des Glücksspielkollegiums ist innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Vorgangs bei der Geschäftsstelle zu fassen.

(10) § 6c Absatz 1 Satz 3 (Erlaubnis zur Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages für das Einzahlungslimit in der Glücksspielerlaubnis) und § 22a Absatz 7 Satz 2 (Anpassung des Höchsteinsatzes je Spiel) finden keine Anwendung bis zum 31. Dezember 2022; Absatz 11 gilt entsprechend. In diesem Zeitraum findet § 6c Absatz 1 Satz 4 (Erlaubnis zur Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrags für das

Einzahlungslimit für Anbieter von Online-Casinospielen) mit der Maßgabe Anwendung, dass abweichend von § 6c Absatz 1 Satz 5 und § 27f Absatz 4 Nummer 2 zuständig für die Festsetzung von bindenden Rahmenregelungen die nach Absatz 4 Nummer 2 zuständige Behörde im Einvernehmen mit den zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden der übrigen Vertragsländer ist. In diesem Zeitraum kann zudem die nach Absatz 1 Nummer 3 zuständige Behörde Veranstaltern von Sportwetten und Pferdewetten im Internet zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 Ausnahmen im Einzelfall von der Rechtsfolge des § 6c Absatz 1 Satz 8 erlauben; eine Limitierung ist vorzusehen.

(11) Tritt dieser Staatsvertrag in einem der in den Absätzen 1 bis 4 bezeichneten Länder nicht zum 1. Juli 2021 in Kraft, tritt die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Sitzlandes an die Stelle der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes, in dem der Staatsvertrag keine Anwendung findet.

(12) Die Anstalt kann mit einstimmigem Beschluss des Verwaltungsrats Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 für einen in dem Beschluss festzulegenden Zeitraum von bis zu zwei Jahren nach den in den Absätzen 1 bis 3 genannten Daten auf die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des in den Absätzen 1 bis 3 genannten Landes übertragen, wenn der Verwaltungsrat durch einstimmigen Beschluss festgestellt hat, dass die Anstalt zu den in den Absätzen 1 bis 3 genannten Daten noch nicht in der Lage ist, die Aufgabe ordnungsgemäß zu erfüllen.

Zehnter Abschnitt
Übergangs- und Schlussbestimmungen; Inkrafttreten und Kündigung

§ 28
Regelungen der Länder

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

(2) Abweichend von den Vorschriften dieses Staatsvertrages können die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen traditionelle Glücksspielturniere außerhalb von Spielbanken zulassen, die nicht gewerbsmäßig mit Gewinnerzielungsabsicht und nur gelegentlich veranstaltet werden und bei denen der Spieleinsatz j Spieler höchstens 20 Euro und die Summe der ausgelobten Geld- oder Sachpreise höchstens 500 Euro beträgt. Dies gilt nicht für Glücksspielformen, die in Spielbanken angeboten werden.

§ 28a
Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 4 Absatz 1 Satz 1 ohne Erlaubnis ein Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt,
2. entgegen § 4 Absatz 1 Satz 2 oder 3 an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel mitwirkt,
3. entgegen § 4 Absatz 3 Satz 2 oder 3 einen Minderjährigen am Glücksspiel teilnehmen lässt,
4. entgegen § 4 Absatz 4 Satz 1 oder Satz 2 öffentliche Glücksspiele unerlaubt im Internet veranstaltet, vermittelt oder vertreibt,
5. gegen das Kreditverbot in § 4 Absatz 5 Nummer 2 verstößt,
6. entgegen § 4d Absatz 1 die Änderung eines für die Erteilung der Erlaubnis maßgeblichen Umstandes nicht unverzüglich mitteilt,
7. entgegen § 5 Absatz 1 Satz 4 über Telekommunikationsanlagen wirbt,
8. entgegen § 5 Absatz 2 Satz 4 Werbung an Minderjährige richtet,
9. entgegen § 5 Absatz 3 Satz 1 im Rundfunk und Internet für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele wirbt,

10. entgegen § 5 Absatz 3 Satz 2 unmittelbar vor oder während einer Live-Übertragung für Sportwetten auf dieses Sportereignis wirbt,
11. entgegen § 5 Absatz 4 in Sportstätten wirbt,
12. entgegen § 5 Absatz 5 Satz 2 Werbung an gesperrte Spieler persönlich adressiert,
13. entgegen § 5 Absatz 6 Satz 1 für Werbung für Glücksspiele im Internet eine umsatz-, einzahlungs- oder einsatzabhängige Vergütung vereinbart,
14. entgegen § 5 Absatz 6 Satz 2 Werbung für Sportwetten für ein Sportereignis mit Live-Zwischenständen dieses Sportereignisses verbindet,
15. entgegen § 5 Absatz 7 für unerlaubtes Glücksspiel wirbt oder Sponsoring betreibt,
16. entgegen § 6 Absatz 2 Satz 3 Nummer 3, 7 und 10 das Sozialkonzept nicht umsetzt,
17. entgegen § 6 Absatz 3 das leitende Personal in Abhängigkeit vom Umsatz vergütet oder Personal von der Teilnahme am terrestrisch oder im Internet angebotenen Glücksspiel nicht ausschließt,
18. entgegen § 6a Absatz 1 Satz 2 eine Spielteilnahme ohne die Einrichtung eines anbieterbezogenen Spielkontos ermöglicht,
19. entgegen § 6c Absatz 1 Satz 6 eine Spielteilnahme ermöglicht, ohne dass ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festgelegt ist,
20. entgegen § 6c Absatz 1 Satz 8 eine Einzahlung ermöglicht, wenn das anbieterübergreifende Einzahlungslimit erschöpft ist,
21. eine weitere Spielteilnahme entgegen § 6c Absatz 2 Satz 2 ermöglicht,
22. die erforderlichen Daten entgegen § 6c Absatz 5 und 6 nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig an die Limitdatei übermittelt,
23. entgegen § 6e Absatz 5 den Aufklärungspflichten nicht nachkommt,
24. entgegen § 6h Absatz 1 und Absatz 3 Satz 1 ein paralleles Spiel ermöglicht,
25. entgegen § 6h Absatz 7 der Informationspflicht nicht nachkommt,
26. entgegen § 6i Absatz 1 ein System zur Früherkennung von spielsuchtgefährdeten Spielern nicht betreibt oder bei Bedarf nicht aktualisiert,
27. entgegen § 6j Absatz 1 unentgeltliche Unterhaltungsangebote ohne Spielkonto nach § 6a Absatz 1 Satz 1 anbietet oder Minderjährige oder gesperrte Spieler daran teilnehmen lässt,
28. entgegen § 7 Absatz 2 einen erforderlichen Hinweis auf Losen, Spielscheinen oder Spielquittungen nicht anbringt oder nicht zu Hilfeangeboten verlinkt,
29. entgegen § 8 Absatz 3 Satz 1 als Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, spielwillige Personen nicht durch Kontrolle eines amtlichen Ausweises oder einer vergleichbaren Identitätskontrolle identifiziert,
30. entgegen § 8 Absatz 3 Satz 1 als Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, bei spielwilligen Personen keinen Abgleich mit der Sperrdatei durchführt,
31. entgegen § 8 Absatz 3 Satz 3 als Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen nicht sicherstellt, dass gesperrte Spieler nicht an Glücksspielen teilnehmen,
32. entgegen § 8 Absatz 4 Satz 1 als Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, auf einen gesperrten Spieler einwirkt, einen Antrag auf Entsperrung zu stellen,
33. entgegen § 8 Absatz 4 Satz 2 als Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, Vorteile wie Boni oder Rabatte für Spieler, deren Spielersperre aufgehoben worden ist, gewährt,
34. entgegen § 8a Absatz 1 als Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, Personen nicht sperrt, die dies beantragen oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind,

ihre finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen,

35. entgegen § 8a Absatz 4 als Veranstalter oder Vermittler die in § 23 Absatz 1 genannten personenbezogenen Daten nicht in eine Sperrdatei einträgt,
36. entgegen § 8a Absatz 7 Satz 2 als Verpflichteter nach § 8a Absatz 1 bei Geschäftsaufgabe, Fusion, Insolvenz oder dem Vorliegen sonstiger Gründe, die die weitere Aufbewahrung von Unterlagen im Sinne des § 8a Absatz 7 Satz 1 unmöglich machen, nicht sämtliche die Sperre betreffenden Unterlagen der für die Führung der Sperrdatei zuständigen Stelle aushändigt,
37. entgegen § 19 Absatz 1 Nummer 1 Satz 1 als gewerblicher Spielvermittler nicht mindestens zwei Drittel der von den Spielern vereinnahmten Beträge an den Veranstalter weiterleitet,
38. entgegen § 21 Absatz 3 Satz 2 als Beteiligter, der direkt oder indirekt auf den Ausgang eines Wettereignisses Einfluss hat, oder als von diesen Personen beauftragter Dritter, Sportwetten auf den Ausgang oder den Verlauf des Sportereignisses abschließt oder Sportwetten durch andere fördert,
39. entgegen § 21 Absatz 3 Satz 3 als Veranstalter von Sportwetten sich nicht an einem unabhängigen Frühwarnsystem beteiligt, welches der Abwehr von Manipulationen des sportlichen Wettbewerbs dient und geeignet ist, diese frühzeitig zu identifizieren,
40. entgegen § 21 Absatz 3 Satz 4 als Veranstalter die Behörden nicht unverzüglich über Auffälligkeiten unterrichtet, an der Aufklärung mitwirkt oder verfügbare Informationen zur Verfügung stellt,
41. entgegen § 21 Absatz 4 Satz 1 die Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten verknüpft,
42. entgegen § 21a Absatz 4 Satz 1 als Vermittler oder Veranstalter von Sportwetten nicht sicherstellt, dass die in der Wettvermittlungsstelle des Vermittlers getätigten Wetten eines Spielers auf seinem Spielkonto nach § 6a erfasst werden,
43. entgegen § 21a Absatz 4 Satz 2 als Vermittler oder Veranstalter von Sportwetten nicht sicherstellt, dass die für Wetten in der Wettvermittlungsstelle getätigten Zahlungen im Rahmen des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits nach § 6c erfasst werden,
44. entgegen § 22a Absatz 3 Satz 2 die Spielregeln und den Gewinnplan nicht leicht aufrufbar bereitstellt und für den Spieler nicht leicht verständlich beschreibt,
45. entgegen § 22a Absatz 4 Satz 1 ein virtuelles Automatenspiel nicht nur infolge einer entsprechenden Erklärung des Spielers beginnen lässt,
46. entgegen § 22a Absatz 4 Satz 1 die Erklärung vor Beendigung des vorherigen Spiels erfolgen lässt,
47. entgegen § 22a Absatz 4 Satz 2 Programmabläufe, die nach dem Ablauf des vorherigen Spiels selbstständig ein weiteres Spiel beginnen lassen und Erklärungen eines Spielers, an mehreren Spielen in Folge teilzunehmen, zulässt,
48. entgegen § 22a Absatz 5 Satz 1 Einsätze und Gewinne nicht nur in Euro und Cent zulässt,
49. entgegen § 22a Absatz 6 Satz 1 ein Spiel anbietet, veranstaltet oder vermittelt, das nicht durchschnittlich mindestens fünf Sekunden dauert,
50. entgegen § 22a Absatz 7 Satz 1 ein Spiel anbietet, veranstaltet oder vermittelt, bei dem der Einsatz einen Euro je Spiel übersteigt,
51. entgegen § 22a Absatz 9 dem Spieler die weitere Teilnahme an virtuellen Automatenspielen nicht erst fünf Minuten nach der Bestätigung des Hinweises ermöglicht,
52. entgegen § 22a Absatz 10 Satz 1 das gleichzeitige Spielen von mehreren virtuellen Automatenspielen ermöglicht,
53. entgegen § 22a Absatz 11 im Zusammenhang mit der Veranstaltung und dem Vertrieb von virtuellen Automatenspielen oder Werbung hierfür die Begriffe „Casino“ oder „Casinospiele“ verwendet,
54. entgegen § 22a Absatz 12 Satz 2 virtuelle Automatenspiele stationär vertreibt,

55. entgegen § 22b Absatz 1 Satz 3 wesentliche Änderungen der Spielregeln nach Erteilung einer Erlaubnis nach § 22b Absatz 1 Satz 1 ohne die Erlaubnis der zuständigen Behörde anbietet, veranstaltet oder vermittelt,
56. entgegen § 22b Absatz 3 Satz 1 und 2 nicht sicherstellt, dass ausschließlich natürliche Personen gegeneinander spielen,
57. entgegen § 22b Absatz 4 Satz 1 nicht sicherstellt, dass die Zuweisung eines Spielers zu einem von mehreren virtuellen Tischen mit demselben Spielangebot zufällig erfolgt, oder
58. entgegen § 22c Absatz 4 Automatenspiele audiovisuell oder rein visuell überträgt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 500 000 Euro geahndet werden.

(3) Ist eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 begangen worden, können die Gegenstände,

1. auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder
2. die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind,

unter den Voraussetzungen der § 22 Absatz 2, § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten eingezogen werden. § 17 Absatz 4 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bleibt unberührt.

(4) Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die nach § 9 zuständige Behörde.

§ 29
Übergangsregelungen

(1) Die bis zum 30. Juni 2021 erteilten Erlaubnisse der Veranstalter im Sinne des § 10 Absatz 2 und 3 und die ihnen nach Landesrecht gleichstehenden Befugnisse gelten, auch wenn im Bescheid eine kürzere Frist festgelegt ist, bis zum 30. Juni 2022 als Erlaubnis mit der Maßgabe fort, dass die Regelungen dieses Staatsvertrages, abgesehen vom Erlaubniserfordernis nach § 4 Absatz 1 Satz 1, Anwendung finden. Die in einer Erlaubnis nach § 5 Absatz 3 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages vom 15. Dezember 2011 erlassenen Regelungen gelten in diesem Zeitraum als Inhalts- und Nebenbestimmungen im Sinne des § 5 Absatz 1 Satz 3. Die Veranstalter nach § 10 Absatz 2 und 3 haben spätestens zum 1. Juli 2022 eine neue Erlaubnis nach § 4 Absatz 1 einzuholen.

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

(3) Die bis zum Inkrafttreten dieses Staatsvertrages erteilten und am 30. Juni 2021 wirksamen Erlaubnisse für die Veranstaltung von Sportwetten gelten, auch wenn im Bescheid eine kürzere Frist festgelegt ist, bis zum 31. Dezember 2022 als Erlaubnis mit der Maßgabe fort, dass abgesehen vom Erlaubniserfordernis nach § 4 Absatz 1 Satz 1 die Regelungen dieses Staatsvertrages Anwendung finden. Absatz 1 Satz 2 findet entsprechende Anwendung. Spätestens zum 1. Januar 2023 ist eine neue Erlaubnis einzuholen.

(4) Die Länder können in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Absatz 2 eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das

Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Die Übergangsfrist ist landesgesetzlich festzulegen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

(5) Für Erlaubnisse für das Veranstalten von Pferdewetten im Internet gilt Absatz 3 entsprechend.

(6) Die Länder können abweichend von § 21a Absatz 2 zulassen, dass Ergebniswetten bis zum 30. Juni 2024 auch in Annahmestellen, die in die Vertriebsorganisation von Veranstaltern nach § 10 Absatz 2 eingegliedert sind, vermittelt werden; Wetten während des laufenden Sportereignisses sind unzulässig.

(7) Die bis zum Inkrafttreten dieses Staatsvertrags durch das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein erteilten und am 30. Juni 2021 wirksamen Erlaubnisse für die Veranstaltung und den Vertrieb von Online-Casinospielen gemäß § 4 i.V.m. §§ 19 und 20 des Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20.10.2011, GVOBl. S. 280, i.V.m. § 1 des Gesetzes zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele vom 11.06.2019, GVOBl. S. 145, gelten für eine Übergangsphase bis zur Erteilung einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag, längstens bis zum 31. Dezember 2024, als Erlaubnis mit der Maßgabe fort, dass die in der Genehmigung sowie in den ergänzenden Nebenbestimmungen enthaltenen Regelungen Anwendung finden. Sie gelten nur für das Hoheitsgebiet von Schleswig-Holstein. Der Veranstalter kann sich nicht auf diese Übergangsregelung berufen, wenn er nicht spätestens bis zum 1. Juli 2022 einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag stellt.

(8) Für die Fortgeltung von im ländereinheitlichen und im gebündelten Verfahren erteilten Erlaubnissen nach Absatz 1 bis 3 gilt § 9a Absatz 4 entsprechend.

(9) Abweichend von § 4 Absatz 4 dürfen Erlaubnisse für öffentliche Glücksspiele im Internet für die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sportwetten sowie die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker, falls im Zeitpunkt der Entscheidung die Spielersperrdatei nach § 23 oder die Limitdatei nach § 6c Absatz 4 noch nicht zur Verfügung stehen, nur erteilt werden

1. unter Befristung längstens bis zum 31. Dezember 2022,
2. im Fall des Fehlens der Spielersperrdatei mit der Auflage, dass der Anbieter unter den Voraussetzungen der §§ 8a, 8b Selbstsperren und Fremdsperren für sämtliche von ihm selbst oder verbundenen Unternehmen angebotenen Glücksspiele vornimmt und die Vorschriften dieses Staatsvertrags für in der Spielersperrdatei nach § 23 gesperrte Spieler entsprechend auf die bei sich gesperrten Spieler anwendet, und
3. im Fall des Fehlens der Limitdatei mit der Auflage, dass der Anbieter die Spieler bei der Registrierung auffordert, ein monatliches Einzahlungslimit entsprechend § 6c mit Wirkung für sämtliche von dem Anbieter selbst oder verbundenen Unternehmen angebotenen Glücksspiele festzusetzen, und die Vorschriften dieses Staatsvertrags für das in der Limitdatei geführte anbieterübergreifende Einzahlungslimit entsprechend auf das bei sich geführte Einzahlungslimit anwendet.

§ 30
Weitere Regelungen

(1) Die zuständige Behörde kann eine Lotterie, die bei Inkrafttreten dieses Vertrages von mehreren Veranstaltern in allen Ländern durchgeführt wird und bei der der Reinertrag ausschließlich zur Erfüllung der in § 10 Absatz 5 genannten Zwecke verwandt wird, abweichend von § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, § 13 Absatz 2, § 14 Absatz 1 Nummer 1 und § 15 Absatz 1 Satz 3 erlauben.

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

§ 31
Verhältnis zu weiteren staatsvertraglichen Regelungen für die Klassenlotterien

Soweit die Regelungen des Staatsvertrages zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen über eine Staatliche Klassenlotterie vom 26. Mai 1992 (SKL-Staatsvertrag) oder die Regelungen des Staatsvertrages zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Freie und Hansestadt Hamburg, Freie Hansestadt Bremen, Saarland, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt über eine Staatliche Klassenlotterie vom 30.Juni/1.September 2008 (NKL-Staatsvertrag) sowie die Regelungen des Staatsvertrages der Länder über die Gemeinsame Klassenlotterie vom 15. Dezember 2011 (GKL-Staatsvertrag) im Widerspruch zu Regelungen dieses Staatsvertrags stehen, sind die Regelungen dieses Staatsvertrags vorrangig anzuwenden.

§ 32
Evaluierung

Die Auswirkungen dieses Staatsvertrages, insbesondere des § 4 Absatz 4 und 5, der §§ 4a bis 4d, 6a bis 6j, 9, 9a, 21, 22a, 22b und 22c auf die Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten, sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder und des Fachbeirats zu evaluieren. Ein Zwischenbericht soll bis zum 31. Dezember 2023 vorgelegt werden. Ein zusammenfassender Bericht soll bis zum 31. Dezember 2026 und danach alle fünf Jahre vorgelegt werden.

§ 33
Revision zum Bundesverwaltungsgericht

In einem gerichtlichen Verfahren kann die Revision zum Bundesverwaltungsgericht auch darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf der Verletzung der Bestimmungen dieses Staatsvertrages beruhe.

§ 34
Sprachliche Gleichstellung

Soweit Personen- und Funktionsbezeichnungen in diesem Staatsvertrag in männlicher Form benannt sind, bezieht sich diese Form auf alle Geschlechter.

§ 35
Inkrafttreten, Kündigung, Neubekanntmachung

(1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Juli 2021 in Kraft. Sind bis zum 30. April 2021 nicht mindestens 13 Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos. Der Staatsvertrag wird ebenfalls gegenstandslos, wenn bis zum 30. Juni 2021 nicht die Ratifikationsurkunde des Landes Sachsen-Anhalt bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt ist.

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

(3) Ein Beitritt zu diesem Staatsvertrag erfolgt durch schriftliche Erklärung des Beitritts gegenüber der Staatskanzlei der oder des jeweiligen Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz und, soweit die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft des beitretenden Landes erforderlich ist, mit deren Zustimmung. Über den Eingang der Beitrittserklärung unterrichtet die Staatskanzlei der oder des jeweiligen Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz die übrigen vertragschließenden Länder. Die Regelungen dieses Staatsvertrages treten für das beitretende Land am Tage nach dem Eingang der Beitrittserklärung bei der Staatskanzlei der oder des jeweiligen Vorsitzenden

der Ministerpräsidentenkonferenz in Kraft. Soweit die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft des beitretenden Landes erforderlich ist, treten die Regelungen für das beitretende Land am Tag nach dem Eingang der Anzeige dieser Zustimmung bei der Staatskanzlei der oder des jeweiligen Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz in Kraft. Der Beitritt ist auch nach einer Kündigung möglich.

(4) Dieser Staatsvertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Er kann von jedem der Länder mit einer Frist von einem Jahr zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden, erstmals jedoch zum 31. Dezember 2028. Die Kündigung ist schriftlich gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu erklären. Sie oder er benachrichtigt unverzüglich die übrigen Vertragsländer über die erfolgte Kündigungserklärung. Erfolgt die Kündigung durch das Vertragsland, welches die oder den Vorsitzenden der Ministerpräsidenten stellt oder ist dieses Land kein Vertragsstaat, so ist die Kündigung gegenüber allen anderen Vertragsländern schriftlich zu erklären; die Kündigungsfrist gilt als gewahrt, wenn die Kündigungserklärung vor Ablauf der Kündigungsfrist abgegeben worden und mindestens einem Vertragsland zugegangen ist.

(5) Im Falle der Kündigung besteht dieser Staatsvertrag vorbehaltlich des Absatzes 8 zwischen den übrigen Vertragsländern fort, jedoch kann jedes der übrigen Vertragsländer das Vertragsverhältnis binnen einer Frist von drei Monaten nach Eingang der Benachrichtigung nach Absatz 4 Satz 4 oder nach Zugang der Kündigungserklärung nach Absatz 4 Satz 5 zum selben Zeitpunkt kündigen.

(6) Im Falle der Kündigung besteht die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nach § 27a unter Trägerschaft der verbleibenden Vertragsländer fort. Im Falle einer Kündigung durch das Sitzland der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder findet ab dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Kündigung § 27l mit der Maßgabe Anwendung, dass an Stelle der für Glücksspielaufsicht zuständigen oberste Landesbehörde des Sitzlandes die für Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Landes tritt, welches zu diesem Zeitpunkt die oder den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz stellt, oder, wenn dieses Land nicht Vertragsland ist, des Landes, welches ab diesem Zeitpunkt den Vorsitzenden des Verwaltungsrats der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder stellt. Ab Wirksamwerden einer Kündigung des Sitzlandes sind Veröffentlichungen nach § 27b Satz 2 in allen Ländern bekannt zu machen. Im Übrigen verbleibt es bis zu einer anderweitigen staatsvertraglichen Regelung bei der Anwendung des Rechts des Sitzlandes.

(7) Im Falle einer Kündigung verpflichten sich die Länder eine Auseinandersetzungsvereinbarung über das Ausscheiden aus der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder bis zum 30. September des Jahres zu schließen, zu dessen Ende die Kündigung wirksam werden soll.

(8) Würden nach einer Kündigung weniger als 13 Vertragsländer verbleiben, so tritt dieser Staatsvertrag mit Wirksamwerden der Kündigung außer Kraft. Mit Außerkrafttreten dieses Staatsvertrages wird die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder mit dem Ziel der Auflösung abgewickelt. Absatz 7 gilt entsprechend. Die Auseinandersetzungsvereinbarung umfasst insbesondere Regelungen über die Verteilung des Anstaltsvermögens, die Übernahme der Kosten bis zur Auflösung und bestehender Verbindlichkeiten sowie den Umgang mit dem Personal.

(9) Absatz 8 ist im Fall der anderweitigen Auflösung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder entsprechend anzuwenden.

Für das Land Baden-Württemberg
Stuttgart, den 28.10.2020 Winfried Kretschmann

Für das Land Bayern
München, den 27.10.2020 Dr. Markus Söder

Für das Land Berlin
Berlin, den 27.10.2020 Michael Müller

Für das Land Brandenburg
Potsdam, den 28.10.2020 Dr. Dietmar Woidke

Für die Freie Hansestadt Bremen
Bremen, den 29.10.2020 Dr. Andreas Bovenschulte

Für die Freie und Hansestadt Hamburg
Hamburg, den 27.10.2020 Dr. Peter Tschentscher

Für das Land Hessen
Wiesbaden, den 23.10.2020 Volker Bouffier

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern
Schwerin, den 23.10.2020 Manuela Schwesig

Für das Land Niedersachsen
Hannover, den 26.10.2020 Stephan Weil

Für das Land Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf, den 23.10.2020 Armin Laschet

Für das Land Rheinland-Pfalz
Mainz, den 27.10.2020 Malu Dreyer

Für das Saarland
Saarbrücken, den 29.10.2020 Tobias Hans

Für den Freistaat Sachsen
Dresden, den 27.10.2020 Michael Kretschmer

Für das Land Sachsen-Anhalt
Magdeburg, den 29.10.2020 Dr. Reiner Haseloff

Für das Land Schleswig-Holstein
Kiel, den 28.10.2020 Daniel Günther

Für das Land Thüringen
Erfurt, den 28.10.2020 Bodo Ramelow

Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Die Länder haben im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag) in der Fassung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags, der in den meisten Ländern am 1. Juli 2012 in Kraft getreten ist und aktuell in der seit dem 1. Januar 2020 gültigen Fassung des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (im Folgenden „GlüStV 2012/2020“) Anwendung findet, das Glücksspielrecht – ausgerichtet an den fünf gleichrangigen Zielen der Spielsuchtvorbeugung sowie -bekämpfung, der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen, der Schwarzmarktbekämpfung, der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes, der Manipulationsverhinderung und der Integritätswahrung des Sports – ländereinheitlich geregelt. Der Glücksspielstaatsvertrag ist bis zum 30. Juni 2021 befristet, so dass eine Anschlussregelung erforderlich ist.

Wesentliches Element des GlüStV 2012/2020 war das in § 4 Absatz 4 niedergelegte Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet, von dem nur für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten abgewichen werden konnte. Dieses Verbot diente der Begegnung von besonderen Gefahren von Glücksspielen im Internet (vgl. Erläuterungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, S. 12) und wurde aufgrund dieser Zielrichtung von der höchstrichterlichen europäischen und deutschen Rechtsprechung als mit Unions- und deutschem Verfassungsrecht vereinbar bestätigt (EuGH, Urteile vom 8. September 2009 – C-42/07, Liga Portuguesa –; vom 8. September 2010 – C-316/07, Markus Stoß – und– C-46/08, Carmen Media –; vom 30. Juni 2011 – C-212/08, Zeturf; BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 928/08 – NVwZ 2008, 1338; BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 8 C 18.16, BVerwGE 160, 193-212 unter Verweis auf die gleichlautende Rechtsprechung zu § 4 Absatz 4 GlüStV 2008; BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 – 8 C 5.10 – BVerwGE 140, 1).

Trotz des bestehenden weitgehenden Internetverbots hat sich jedoch ein Schwarzmarkt im Internet gebildet, auf dem virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele angeboten und von Spielern nachgefragt werden. Der Bruttospielertrag für Online-Casinos (Online-Casinospiele und virtuelle Automatenspiele) lag in den Jahren 2016 bis 2018 bei 1,29 Mrd. Euro (2016), 1,76 Mrd. Euro (2017) und 1,002 Mrd. Euro (2018). Für Online-Poker lag der Bruttospielertrag zwischen 124 Mio. Euro (2016) und 95 Mio. Euro (2018) mit fallender Tendenz (vgl. Jahresreporte 2016, 2017 und 2018 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Stand 20.03.2018, 26.11.2018 und 22.10.2019). Insbesondere, weil die Veranstaltung dieser unerlaubten Spiele zumeist aus dem Ausland heraus über das Internet erfolgt, hat sich die Bekämpfung des Schwarzmarktes in den vergangenen Jahren als schwierig erwiesen (vgl. Evaluationsbericht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nach § 32 GlüStV vom 28. April 2017, S. 11 ff.). Auch soweit unerlaubte Glücksspielangebote untersagt wurden und obwohl Gerichte das behördliche Vorgehen bestätigt haben, führen Glücksspielunternehmen ihre unerlaubten Angebote aus dem Ausland heraus weiter, wo sie sich dem Zugriff deutscher Behörden weitestgehend entziehen konnten. Rechtsvergleichende Studien haben ergeben, dass in allen Regulierungsmodellen, die zum Schutz vor den aus Glücksspielen erwachsenden Gefahren mehr als nur unwesentliche Einschränkungen vorsehen, Defizite bei der Rechtsdurchsetzung im Internet gegen unerlaubte Angebote bestehen (vgl. Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, S. 509). Hinsichtlich der gesamten Marktgröße von Onlineglücksspielen (lizenzierter Markt und Schwarzmarkt) zeigt sich, dass tendenziell liberal geprägte Regulierungssysteme nur potenziell mit einem größeren Marktumfang einhergehen, während andere Einflussfaktoren wie die Internetaffinität, der Hang zu Glücksspielen oder die Besteuerung einen größeren Einfluss zu haben scheinen (vgl. Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, S. 509 und auch S. 428). In eher restriktiveren Regulierungsmodellen besteht daher regelmäßig ein größerer Anteil des Schwarzmarktes am Gesamtmarkt als in eher liberaleren Regulierungssystemen. Die

Effektivität der Rechtsdurchsetzung spielt deshalb eine umso größere Rolle, je restriktiver eine Regulierung ausgestaltet ist (Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, 509). Aufgrund der Nichtbeachtung von Regulierungsvorgaben sind die mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren für Spieler im Schwarzmarkt regelmäßig höher als im erlaubten Markt. So zeigt eine Studie aus Frankreich, dass Spielaktivitäten bei unlizenzierten Anbietern im Vergleich zu Spielaktivitäten bei erlaubten Anbietern mit mehr glücksspielbezogenen Problemen verbunden sind (Costes u.a., Gambling Patterns and Problems of Gamblers on Licensed and Unlicensed Sites in France, J Gambl Stud. 2016 Mar; 32(1):79-91; Svensson, J., & Romild, U. (2011). Incidence of Internet gambling in Sweden: Results from the Swedish longitudinal gambling study. International Gambling Studies, 11(3), 357–375). Zugleich sind zahlreiche Berichte vorhanden, in denen Betreibern unerlaubter Online-Glücksspiele unseriöse Geschäftspraktiken, Spielmanipulationen oder andere betrügerische Aktivitäten vorgeworfen werden.

Für das Hoheitsgebiet Schleswig-Holsteins wurden auf der Grundlage des dortigen Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20.10.2011, GVOBl. S. 280, und § 1 des Gesetzes zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele vom 11.06.2019, GVOBl. S. 145, Erlaubnisse für die Veranstaltung und den Vertrieb von virtuellen Automatenspielen und von Online-Poker erteilt. In Schleswig-Holstein werden daher seit dem Jahr 2012 erlaubte Online-Glücksspiele veranstaltet und vertrieben. Erste Erfahrungen mit der Ausgestaltung eines Erlaubnismodells für diese Spielformen und dessen Überwachung sind daher in Deutschland vorhanden.

Seit Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages haben sich zahlreiche Studien mit der Suchtgefahr von Online-Glücksspielen befasst, wobei insbesondere das Internet als Vertriebsweg näher betrachtet worden ist. In zahlreichen Studien wurde festgestellt, dass die Teilnahme an Online-Glücksspielen häufiger als bei anderen Spielformen mit problematischem bzw. pathologischem Spiel assoziiert ist bzw. die Teilnahme an Online-Glücksspielen ein Prädiktor für das Vorliegen glücksspielbezogener Probleme ist (z. B. Volberg u.a., Risk factors for problem gambling in California: Demographics, comorbidities and gambling participation, Journal of Gambling Studies 2018 (34, 361-377); Effertz u.a., The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany, The European Journal of Health Economics 2018 (19, 967-978); Castrén u.a., Factors associated with disordered gambling in Finland, Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy 2013 (8, 24); Griffiths u.a., Internet gambling, health, smoking and alcohol use: Findings from the 2007 British Gambling Prevalence Survey, International Journal of Mental Health and Addiction 2011 (9, 1-11); Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, S. 55 ff. (64)). Eine systematische Literaturauswertung von Studien aus den vergangenen zehn Jahren, die sich mit den Suchtgefahren von Online-Glücksspielen befasst haben, hat ergeben, dass die Mehrzahl der Studien ein erhöhtes Gefährdungspotenzial bzw. besondere Suchtgefahren von Online-Glücksspielen nachweisen (Hayer u.a., Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse. Bremen, 2019, http://www.tobha.de/Bericht_final.pdf (abgerufen am 2. März 2020)). Nicht abschließend wissenschaftlich geklärt ist die Kausalitätsbeziehung: Der nachweisbare Zusammenhang zwischen der Teilnahme an Online-Glücksspielen und erhöhten glücksspielbezogenen Problemen könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Teilnahme am Online-Glücksspiel derartige Probleme vermehrt auslöst, oder darauf, dass Online-Glücksspiel vermehrt von Problemspielern wahrgenommen wird. Auch eine Kombination beider Effekte ist denkbar (Hayer u.a., Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse. Bremen, 2019, http://www.tobha.de/Bericht_final.pdf (abgerufen am 2. März 2020), S. 106 f.) Beide Aspekte dürften jedenfalls zu berücksichtigen sein und daher einen sensiblen Umgang mit im Internet angebotenen Glücksspielen erfordern.

Die Mehrzahl der sich wegen pathologischen Glücksspiels in ambulanter oder stationärer Behandlung befindenden Personen geben weiterhin als Hauptglücksspielform das Automatenspiel in Spielhallen an (vgl. Dauber u.a., Suchthilfe in Deutschland 2018, S. 17; Banz/Becker, Glücksspielsucht in Deutschland: Häufigkeit und Bedeutung bei den einzelnen Glücksspielformen, ZfWG 3/4/19, S. 212, 219). Casinospiele im Internet

(einschließlich des virtuellen Automatenspiels) weisen allerdings – nach einer Auswertung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, welche auf Einschränkungen durch geringe untersuchte Fallzahlen hinweist – den größten Anteil an mindestens problematischen Spielern aus (18,6 %), gefolgt vom Kleinen Spiel in der Spielbank (13,8 %) und den Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten (11,7 %) (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, Januar 2020, S. 89).

International liegen die Prävalenzen für pathologisches und problematisches Glücksspiel auf unterschiedlichem Niveau. Ein Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Regulierungsmodell für das Online-Glücksspiel und pathologischem oder problematischem Glücksspielverhalten lässt sich daraus nicht ableiten, aber auch nicht ausschließen. Unter anderem aufgrund unterschiedlicher Ausgestaltung der Studien und geringer Fallzahlen ist die Höhe der ermittelten Prävalenzen zwischen einzelnen Ländern nur schwer vergleichbar (vgl. zum Ganzen Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, S. 429 f. und 509).

Die Glücksspielaufsicht ist – insbesondere für das Online-Glücksspiel – in vielen europäischen Staaten bei einer Behörde zentralisiert. Zentrale Zuständigkeiten gibt es beispielsweise in Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Spanien und den Niederlanden.

II. Ziele und wesentliche Inhalte dieses Staatsvertrages

Der Staatsvertrag stellt weiterhin einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Glücksspielregulierung in den Ländern dar. Insbesondere für länderübergreifende Angebote sollen hierdurch Rechtssicherheit und einheitliche Schutzstandards für die Bevölkerung in ganz Deutschland geschaffen werden. Soweit dieser Staatsvertrag unverändert bleibt, kann weiterhin auf die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag und zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zurückgegriffen werden.

Nach sorgfältiger Abwägung sämtlicher betroffener Rechtsgüter erfolgt eine Überarbeitung der bisherigen Rechtslage, die an den unveränderten, gleichrangigen Zielen des § 1 ausgerichtet ist und zu deren besserer Erreichung differenzierte Maßnahmen für einzelne Glücksspielformen vorgesehen sind. Kernziele dieses Staatsvertrags sind weiterhin die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (§ 1 Satz 1 Nummer 1), die Kanalisierung in ein begrenztes Glücksspielangebot sowie die Bekämpfung des Schwarzmarktes (§ 1 Satz 1 Nummer 2), die Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz (§ 1 Satz 1 Nummer 3), die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs und die Kriminalitätsbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nummer 4) sowie die Vorbeugung vor den Gefahren für die Integrität des Sports (§ 1 Satz 1 Nummer 5).

Wesentliches Ziel der Glücksspielregulierung bleibt die Unterbindung unerlaubter Glücksspielangebote, welche für Spieler mit zusätzlichen und nicht übersehbaren Gefahren verbunden sind. Daher werden die Vollzugsmöglichkeiten mit diesem Staatsvertrag verbessert. Zugleich stimmen die Länder darin überein, dass die Unterbindung unerlaubter Angebote ein konsequentes, zügiges und nachhaltiges Vorgehen erfordert. Die Rechtsgrundlagen für ein solches Vorgehen waren bereits im bisherigen Glücksspielstaatsvertrag enthalten. Durch eine Ergänzung dieser Vorschriften durch zusätzliche Instrumente und Einrichtungen (Übertragung der Zuständigkeit für den Vollzug bei unerlaubten länderübergreifenden Angebote im Internet auf eine zentrale Behörde, „White-List“ erlaubter Anbieter, verbesserte Rechtsgrundlage der bislang schon möglichen Zahlungsverkehrsunterbindung sowie – unter Beachtung strenger Vorgaben – Internetsperren, siehe näher unter II. 12., Seite 15 ff.) erfolgen in diesem Bereich weitere Verbesserungen. Die effiziente Überwachung unerlaubter Angebote erfordert ein gemeinschaftliches Vorgehen aller Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Rechtswidrige Aktivitäten sind konsequent zu unterbinden, vorrangig indem auf unerlaubte Angebote umgehend nach ihrer Aufdeckung mit Maßnahmen, insbesondere mit dem Erlass von Untersagungsverfügungen und deren Vollstreckung reagiert wird. Hierzu teilen die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder die bei ihnen jeweils vorliegenden Informationen den Glücksspielaufsichtsbehörden der anderen Länder mit. Die bestehenden und die mit diesem Staatsvertrag ergänzten Rechtsgrundlagen gilt es noch stärker als bis-

her mit Entschlossenheit, Effizienz und Beharrlichkeit einzusetzen und sämtliche Möglichkeiten der länderübergreifenden Kooperation engagiert zu nutzen. Hierzu gehört auch die konsequente Unterbindung unerlaubter Werbung für Glücksspiele.

Mit dem Ziel der Kanalisierung soll zum einen die Nachfrage spielaffiner Personen in Richtung der legalen Angebote gelenkt werden und zum anderen innerhalb der erlaubten Angebote eine Lenkung in Richtung der insbesondere aus suchtpräventiven Gesichtspunkten weniger gefahrenträchtigen Spielformen erfolgen (vgl. Erläuterungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, S. 6). Diese Zielsetzung bleibt ebenfalls unverändert. Insbesondere in seiner erstgenannten Ausprägung kommt der Kanalisierung der Nachfrage auch eine unterstützende Funktion für die anderen Ziele dieses Staatsvertrags zu. Vorgaben zur Suchtprävention und -bekämpfung, zum Spieler- und Jugendschutz, zur Kriminalitätsprävention und zur Vermeidung von Gefahren für die Integrität des Sports können nur in einem erlaubten und geordneten Markt, nicht jedoch in Schwarzmärkten sichergestellt und überwacht werden. Das erlaubte Angebot, in das die Kanalisierung erfolgen soll, ist dabei bislang sowohl in Bezug auf die erlaubten Spielformen als auch in Bezug auf die Spielinhalte begrenzt. Das Bestehen und die Wahrnehmung von nicht erlaubten Spielformen im Internet, die keinen inhaltlichen Begrenzungen oder Vorgaben zum Spielerschutz unterliegen, zeigen, dass eine Kanalisierung in Richtung erlaubter Spielformen bislang nur eingeschränkt funktioniert und es zur besseren Erreichung der Ziele des Staatsvertrages geboten ist, das erlaubte Angebot in seiner inhaltlichen Ausgestaltung maßvoll zu erweitern.

Um die Ziele dieses Staatsvertrages künftig besser zu erreichen, sollen daher auch Erlaubnisse für die Veranstaltung von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden, welche ein inhaltlich begrenztes Angebot dieser Spielformen ermöglichen. Hierdurch soll spielwilligen Personen, deren Nachfrage sich nicht in weniger gefährliche Spielformen kanalisieren lässt, eine weniger gefährliche Alternative zum bisherigen Schwarzmarkt geboten werden, in der Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht, gegen Manipulationen und andere betrügerische Aktivitäten vorgeschrieben sind und tatsächlich durchgeführt werden, so dass ein kontrolliertes Spiel in geordneten Bahnen ermöglicht wird.

Nach den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen insbesondere der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (vgl. unter I.) ist bezogen auf die Bevölkerung in Deutschland die Verbreitung auffälligen, problematischen und pathologischen Glücksspielens im Jahr 2019 nach derzeitigen Erkenntnissen auf dem niedrigsten Stand seit 2009, wobei die Prävalenzen im problematischen und pathologischen Glücksspielbereich auf niedrigem Niveau stabil sind. Der Anteil auffälliger Spieler ist im Vergleich zu 2009 signifikant gesunken (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, Januar 2020). Erkenntnisse zur Spielsuchtgefährdung treten allerdings stets zeitverzögert auf. Bei einem unveränderten Fortbestehen eines Schwarzmarkts von Online-Glücksspielen der künftig erlaubnisfähigen Spielformen sowie ohne verbesserte Vollzugsinstrumente gegen weiterhin bestehende unerlaubte Glücksspielangebote im Internet ist – auch aufgrund der zunehmenden Digitalisierung in allen Lebensbereichen, der zunehmenden Internetaffinität und der daraus folgenden vermehrten Teilnahme an Glücksspielen im Internet – ein Anstieg der Zahl der problematischen und pathologischen Glücksspieler zu erwarten. Durch die Maßnahmen dieses Staatsvertrags soll ein solcher Anstieg verhindert und langfristig die Zahl der problematischen und pathologischen Glücksspieler weiter reduziert werden.

Um einer Entwicklung steigender Spielsuchtprävalenzen durch die vermehrte Wahrnehmung zukünftig erlaubter Angebote entgegenzuwirken (vgl. zur Erhöhung des prozentualen Anteils von pathologischen, problematischen und Risikospielern in Dänemark nach der Einführung eines vergleichsweise liberalen Regulierungssystems Fridberg, T./Birkelund, J. F., Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. SFI-Rapport, Nummer 16:23), werden Einschränkungen für Anbieter und Spieler vorgesehen, welche ein für alle Spieler insgesamt weniger gefährliches, erlaubtes Angebot sicherstellen sollen.

Um ein solches Angebot sicherzustellen, sind Schutzmaßnahmen und Begrenzungen für erlaubte Glücksspiele unerlässlich. Hierdurch sollen die Merkmale, welche die Gefährlichkeit einer bestimmten Spiel- oder Vertriebsform ausmachen, reduziert oder – soweit eine Reduktion nicht möglich ist oder zu geringe Auswirkungen hätte – durch anderweitige Maßnahmen kompensiert werden. Dabei wird nicht verkannt, dass Glücksspiele im Internet in Abhängigkeit von ihrer Ausgestaltung ein höheres Gefährdungspotenzial als Glücksspiele über traditionelle Vertriebskanäle mit sich bringen, die ihre Ursache unter anderem in der zeitlich unbeschränkten Verfügbarkeit, der Bequemlichkeit der Wahrnehmung des Angebots, einem höheren Abstraktionsgrad der Teilnahme und der Einsatzleistung und einer höheren möglichen Ereignisfrequenz haben. Die für die jeweilige Spielform vorgesehenen differenzierten Maßnahmen sind Ergebnis einer Abwägung im Rahmen der Schutzziele dieses Staatsvertrages, die zur Beibehaltung eines kohärenten Gesamtsystems erforderlich sind. Das begrenzte erlaubte Angebot muss einerseits hinreichend attraktiv sein, damit es von spielwilligen Personen auch tatsächlich wahrgenommen wird und somit der bestehende Spieltrieb der überwiegenden Anzahl der Spieler in geordneten und überwachten Bahnen befriedigt werden kann. Andererseits muss gemäß den Zielen des Staatsvertrages ein möglichst umfassender Schutz für die das erlaubte Angebot wahrnehmenden Spieler gewährleistet sein. Zur Gewährleistung dieses Schutzes sind Glücksspiele, die ein erhöhtes Gefahrenpotential aufweisen, strikter zu regulieren. Besonders suchtanreizende oder leicht manipulierbare Ausgestaltungen von Spielen werden daher trotz bestehender Nachfrage nicht zugelassen. Glücksspiele, bei denen die Sucht-, Kriminalitäts- und Manipulationsgefahren hingegen weniger stark ausgeprägt sind, können geringeren Schutzvorgaben unterworfen werden. Mit dieser differenzierten Regulierung wird dafür Sorge getragen, dass der Schutz vor Gefahren von Glücksspielen besteht und das erlaubte Angebot zugleich attraktiv genug ist, um den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken.

Die vorgesehenen Einschränkungen sind dabei grundsätzlich an wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Auswirkung einzelner Faktoren auf die Gefährlichkeit eines Spiels ausgerichtet (z. B. ASTERIG-Studie: Blanco u.a., Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products, The Journal of Gambling Business and Economics 2013, Vol. 7, No. 1). Würden keine oder nur unwesentliche – und damit kaum schützende – Einschränkungen vorgeschrieben, könnte zwar jegliche Nachfrage im erlaubten Markt abgedeckt werden, das erlaubte Angebot wäre dann allerdings ähnlich gefährlich wie der bestehende Schwarzmarkt. Es könnte – wie auch bei Maßnahmen mit einer zu geringen Intensität – zu einer Erhöhung des prozentualen Anteils von pathologischen, problematischen und Risikospielern kommen (vgl. die Entwicklung in Dänemark, Fridberg, T./Birkelund, J. F., Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005 – 2016. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. SFI-Rapport, Nummer 16:23). Die vorgesehenen Regulierungsvorgaben sind daher essentielle Voraussetzung für die künftige Erlaubnisfähigkeit bislang nicht erlaubnisfähiger Glücksspiele.

Die aus Gründen des Spielerschutzes vorgesehenen, teils erheblich einschränkenden Maßnahmen sind durch die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum bestehenden Zusammenhang zwischen der Teilnahme an Online-Glücksspielen und erhöhten glücksspielbezogenen Problemen gerechtfertigt. Dabei ist es für die Rechtfertigung der Regulierung unerheblich, dass bislang die Kausalität nicht abschließend geklärt ist (vgl. unter I., Seite 3). Die vorgesehenen Maßnahmen sind sowohl geboten, wenn die Teilnahme am Online-Glücksspiel glücksspielbezogene Probleme vermehrt auslöst, als auch, wenn das Online-Glücksspiel vermehrt von Spielern mit einem problematischen Suchtverhalten wahrgenommen wird oder eine Kombination beider Effekte gegeben ist. In allen Fällen wird das Internet-Glücksspiel jedenfalls vermehrt von vulnerablen Personen wahrgenommen, welche durch die vorgesehenen Maßnahmen geschützt werden sollen. Sofern das Online-Glücksspiel daneben glücksspielbezogene Probleme vermehrt auslösen sollte, wofür es vielfältige wissenschaftliche Anhaltspunkte gibt (z. B. tendenziell höhere Ereignisfrequenz, breite, jederzeitige Verfügbarkeit, vgl. Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, S. 58 ff.), wirken die vorgesehenen Maßnahmen zugleich in verstärktem Maße präventiv.

Die Sicherstellung des erlaubten weniger gefährlichen Angebots erfordert zugleich eine Ausgestaltung, die Anbietern einen wirtschaftlichen Betrieb ermöglicht, ohne dass dadurch die Belange des Spieler- und Jugendschutzes verletzt werden. Andernfalls würde ein entsprechendes geringgefährliches Angebot ausbleiben. Dies erfordert eine Abwägung zwischen dem beabsichtigten Schutzeffekt einzelner und der Gesamtheit der Regulierungsvorgaben und deren wirtschaftlichen Auswirkungen auf (potentielle) Anbieter, die im Rahmen der Erarbeitung dieses Staatsvertrags vorgenommen worden ist. Zur Erreichung der Ziele dieses Staatsvertrages ist ein hochprofitabler Betrieb jedoch nicht erforderlich; ein solcher gäbe vielmehr Raum für weitere Vorgaben zum Schutz der Spieler.

Im Hinblick auf die betroffenen Grundrechte und Grundfreiheiten von (potentiellen) Glücksspielanbietern stellt die Erlaubnisfähigkeit des Angebots bei Einhaltung der vorgesehenen Regulierungsvorgaben zugleich ein milderes Mittel im Vergleich zur Beibehaltung des bisherigen Verbots von virtuellen Automatenspielen, Online-Poker und Online-Casinospielen dar, welches sich auf der Grundlage der Ziele des Staatsvertrags und der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Gefahren des Online-Glücksspiels (vgl. unter I.) ebenfalls weiterhin rechtfertigen ließe.

Aus den gleichen Gründen wurden auch die Vorgaben für andere Spielformen, insbesondere für das zulässige Angebot von Sportwetten, überprüft, an den neuen Gesamtregulierungsrahmen angepasst und weiterentwickelt.

Bei der Ausarbeitung dieses Staatsvertrags wurden die europarechtlichen Vorgaben berücksichtigt. Danach steht es den Mitgliedstaaten frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspielregulierung festzulegen. Bei der Bestimmung des ihnen am geeignetsten erscheinenden Niveaus des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung verfügen die Mitgliedstaaten zudem über ein weites Ermessen. Die vorgesehenen Beschränkungen müssen allerdings den sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergebenden Anforderungen – insbesondere an ihre Rechtfertigung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses und ihre Verhältnismäßigkeit – genügen (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 8. September 2016, Politanò, C-225/15, Rn. 39 und 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Als Ergebnis der auf Basis der vorstehenden Überlegungen durchgeführten Abwägungen sind für sämtliche Spielformen – online wie stationär – in Abhängigkeit von den Gefahren des jeweiligen Glücksspiels jeweils differenzierte Maßnahmen zur Erreichung derselben Ziele vorgesehen. Diese Maßnahmen sind insbesondere an der jeweiligen Suchtgefahr und Manipulationsanfälligkeit der jeweiligen Spielform ausgerichtet. Sie dienen dazu, Minderjährige vom Glücksspiel abzuhalten, Verbrauchern ein sicheres Glücksspiel-Umfeld zu bieten und dem Risiko finanzieller und sozialer Schäden durch Glücksspiele entgegenzuwirken (vgl. hierzu auch Empfehlungen der Kommission vom 14. Juli 2014, 2014/478/EU). Vorgesehen sind anbieterbezogene, spielerbezogene und spielbezogene Maßnahmen, die jeweils auf einzelne Spielformen Anwendung finden, um unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten für alle Spielformen dieselben Ziele zu erreichen.

Die Regelungsdichte des Staatsvertrags unterscheidet sich in Abhängigkeit von der angebotenen Spielform. Für länderübergreifende Glücksspielangebote, welche zentral überwacht werden sollen, enthält der Staatsvertrag detaillierte Regelungen, die ein länderübergreifend einheitliches Angebot und dessen zentrale Überwachung ermöglichen. Für stationär angebotene Spielformen wie Spielhallen, Spielbanken und Wettvermittlungsstellen enthält dieser Staatsvertrag Rahmenregelungen, welche die Länder durch weitere Bestimmungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Landes ausfüllen. Dasselbe gilt für das Online-Casinospiel, das ebenso wie das stationäre Casinospiel (Spielbanken) der Regulierung in Länderhoheit unterstehen soll. Den Ländern obliegt es hierbei, jeweils für ihr Hoheitsgebiet innerhalb des von diesem Staatsvertrag gesetzten Rahmens eine in sich systemgerechte, kohärente Regulierung des Glücksspielmarktes sicherzustellen. Innerhalb des von diesem Staatsvertrag gesetzten Rahmens sind daher durchaus unterschiedliche, jeweils für sich kohärente Ausgestaltungen möglich. Derartige differenzierte Maßnahmen sind Ausprägung des Föderalismus und der Eigenstaatlichkeit der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.

1.

Zu den in diesem Staatsvertrag vorgesehenen Maßnahmen gehört für Lotterien, Spielbanken und Online-Casinospiele die Beschränkung der Anzahl der Anbieter. Diese Beschränkung dient der Reduktion der Verfügbarkeit der Glücksspiele, der Vermeidung eines Wettbewerbs verschiedener Anbieter mit besonders spielanreizenden Folgen und der Sicherstellung einer besonders intensiven Aufsicht über die Anbieter. Es entspricht ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, dass in einem Regulierungssystem mit verschiedenen Arten von Glücksspielen einige einem staatlichen Monopol und andere einer Regelung unterliegen dürfen, nach der private Veranstalter eine Erlaubnis benötigen. Im Hinblick darauf, dass mit Maßnahmen, die – wie ein Monopol – auf den ersten Blick als am restriktivsten und wirkungsvollsten erscheinen, legitime Ziele verfolgt werden, führt ein solches System nicht dazu, dass diese Maßnahmen ihre Rechtfertigung verlieren (EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Carmen Media Group, C‑46/08, Rn. 63). Derart divergierende rechtliche Regelungen ändern nämlich als solche nichts an der Eignung eines solchen staatlichen Monopols zur Verwirklichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels, Anreize für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen. Ein solches duales System zur Organisation des Glücksspielmarkts kann sich jedoch als im Widerspruch zu Artikel 56 AEUV stehend erweisen, wenn festgestellt wird, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf andere Glücksspiele als die, die dem staatlichen Monopol unterliegen, eine Politik verfolgen, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern, als darauf, die Spielgelegenheiten zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, was zur Folge hat, dass das der Errichtung dieses Monopols zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt werden kann (EuGH, Urteile vom 19. Dezember 2018, Stanley International Betting, C-375/17, Rn. 47 ff., vom 28. Februar 2018, Sporting Odds, C-3/17, Rn. 23 f. und vom 8. September 2010, Carmen Media Group, C‑46/08, Rn. 63 und 68). Dies beachtet der vorliegende Staatsvertrag, indem er auch die nicht einem staatlichen Monopol unterliegenden Glücksspielformen einer an den gleichen Zielen ausgerichteten, begrenzenden Regulierung unterwirft. So haben die Länder beispielsweise auch die Anzahl von Wettvermittlungsstellen und Spielhallen zu begrenzen.

2.

Eine herauszuhebende Maßnahme ist die Einrichtung eines anbieter- und spielformübergreifenden Spielersperrsystems (§§ 8 bis 8d), welches insbesondere der Suchtprävention und -bekämpfung und dem Schutz der Spieler vor übermäßigen Ausgaben für Glücksspiele dient. Das vorgesehene System ist eine Weiterentwicklung bisheriger Sperrsysteme, welche ausschließlich spielformbezogen (für Lotterien, Sportwetten und Spielbanken) bzw. regional (für Spielhallen in einigen Bundesländern) verpflichtend waren. Spielsuchtgefährdete und Spielsüchtige können sich bei einem Anbieter mit anbieterübergreifender Wirkung sperren lassen und sich so von der weiteren Teilnahme an Glücksspielen konsequent ausschließen. Im Vergleich zu anbieter- oder spielformbezogenen Sperrsystemen wird hierdurch effektiv verhindert, dass Spieler infolge suchtbedingt fehlender Kontrolle über ihr Spielverhalten bzw. infolge eines Suchtdrucks bei einem anderen Anbieter oder in einer anderen Spielform weiterspielen können. Vorgesehen sind Selbst- und Fremdsperren. Die Selbstsperre kann auch ohne Angabe von Gründen erfolgen, insbesondere ist das Vorliegen einer Spielsuchtgefährdung oder Spielsucht keine Voraussetzung für eine Sperre. Eine beantragte Selbstsperre ist einzutragen. Eine Fremdsperre darf durch den Veranstalter oder Vermittler hingegen nur in den staatsvertraglich festgelegten Fällen erfolgen, in denen diesem bekannt ist oder durch das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, die diese Annahme rechtfertigen, bekannt sein müsste, dass eine Spielsuchterkrankung oder -gefährdung vorliegt oder übermäßige Ausgaben für Glücksspiele erfolgen. Die Dauer der Sperre beträgt grundsätzlich mindestens ein Jahr, wobei bei einer Selbstsperre im Antrag ein abweichender (längerer oder kürzerer) Zeitraum von mindestens drei Monaten angegeben werden kann. Die Entsperrung erfolgt nur auf schriftlichen Antrag, der erst nach Ablauf der Mindestsperrdauer eingereicht werden kann und mit einem zeitlichen Verzug. Dies gibt

Spielern, die nach Ablauf der Mindestsperrdauer eine Aufhebung der Sperre beantragen, die Möglichkeit, nochmals über die Aufhebung der Sperre nachzudenken und die Sperre bei einem anderweitigen Entschluss aufrecht zu erhalten. Ausnahmen bestehen aufgrund geringer Suchtgefahr infolge der bestehenden Regulierung und der Praktikabilität der Abfrage der Sperrdatei im stationären Bereich nur für Lotterien mit einer sehr geringen Ereignisfrequenz sowie für bestimmte Bereiche der Pferdewetten. Ergänzend zu den langfristig wirkenden Spielersperren ist für typischerweise vergleichsweise schnelle Spielformen im Internet eine niedrigschwellige Kurzzeitsperre mit einer Sperrdauer von 24 Stunden vorgesehen (§ 6i Absatz 3). Auch diese Sperren werden im Sperrsystem hinterlegt und wirken anbieter- und spielformübergreifend, enden jedoch automatisch nach Ablauf von 24 Stunden und sollen insbesondere eine Möglichkeit bieten, sich dem jederzeit möglichen Zugriff auf Angebote im Internet kurzfristig zu entziehen.

3.

Die Teilnahme an einem erlaubten öffentlichen Glücksspiel im Internet darf zudem nur mit einem anbieterbezogenen Spielkonto (§§ 6a und 6b) erfolgen. Die Registrierung erfolgt durch den Spieler beim Anbieter, der die Angaben des Spielers anhand geeigneter Methoden zu überprüfen hat. Die Richtlinien der Kommission für Jugend- und Medienschutz sind dabei zu beachten, ohne dass in der Schutzwirkung gleichwertige Lösungen ausgeschlossen wären. Hierdurch wird – entsprechend den nach dem Geldwäschegesetz (GwG) ohnehin bestehenden Vorgaben – ein anonymes Spiel im Internet ausgeschlossen und somit die Teilnahme Minderjähriger oder Gesperrter durch Angabe unrichtiger persönlicher Daten verhindert. Die hierfür zu erhebenden personenbezogenen Daten orientieren sich an den nach § 11 Absatz 4 GwG für die überwiegende Anzahl der Glücksspiele im Internet ohnehin zu erfassenden Daten, einschließlich der Anschrift des Spielers, und dienen der eindeutigen Identifizierung der Spieler.

4.

Für die der Sperrdatei unterliegenden Glücksspiele im Internet wird zudem ein verpflichtendes anbieterübergreifendes Einzahlungslimit (siehe § 6c) eingeführt, dessen Höhe vom Spieler im Voraus selbst bestimmt werden muss, grundsätzlich jedoch 1.000 Euro pro Monat nicht übersteigen kann. Dieses Limit soll ein bewusstes Spielen fördern und die finanziellen Folgen einer unerkannt gebliebenen Spielsuchterkrankung für Spieler und Angehörige reduzieren. Zugleich dient es dazu, den suchtpräventiven Nachteilen der Spielteilnahme über das Internet (z. B. fehlende soziale Kontrolle durch Angehörige, Personal des Anbieters oder Dritte und hohe Verfügbarkeit eines Internetangebots, vgl. EuGH, Urteil vom 30. Juni 2011, Zeturf, Rs. C- 212/08, Rn. 80) zu begegnen. Die Ausgestaltung des Limits erfolgt anbieterübergreifend, da eine ausschließlich anbieterbezogene Limitierung in einem Erlaubnismodell mit mehreren Anbietern aufgrund der jederzeitigen Möglichkeit der Anmeldung bei mehreren Anbietern kaum begrenzend wirkt und daher kaum zur Erreichung der Ziele dieses Staatsvertrags beitragen kann. Die Limitierung im Internet dient damit auch dazu, die Begrenzungen im stationären Bereich nicht zu konterkarieren.

Durch das Limit werden die Einzahlungen bei Glücksspielanbietern für jeden Spieler individuell begrenzt. Auch nach Erreichen des Limits darf mit auf dem Spielkonto vorhandenem Guthaben weitergespielt werden. Diese Art des Limits dient der Akzeptanz bei Spielern, der Gleichbehandlung unterschiedlicher Spielformen, der praktischen Umsetzbarkeit, der Überprüfbarkeit der Einhaltung sowie der von der Datenschutzgrundverordnung geforderten Datensparsamkeit. Ein Einsatzlimit, wie es bislang im bisherigen Glücksspielstaatsvertrag mit nur anbieterbezogener Wirkung vorgesehen war, hätte bei anbieterübergreifender Ausgestaltung zum Zwecke der Überprüfung der Einhaltung des Limits die Übermittlung jeglichen Einsatzes an eine zentrale Stelle erfordert. Durch das Einzahlungslimit wird der zentralen Behörde hingegen nur bekannt, wann der Spieler eine Einzahlung vornimmt. Was mit den Einzahlungen erfolgt, wann welches Spiel gespielt wird, welche Einsätze getätigt werden und ob Auszahlungen erfolgen, wird in der Limitdatei hingegen nicht vermerkt.

5.

Zur Vermeidung der Umgehung von suchtpräventiven Regulierungsvorgaben (z. B. Wartezeiten, Maximaleinsätze, Mindestspieldauer) verbietet der Staatsvertrag das parallele Spiel im Internet (§ 6h Absatz 1). Die Einhaltung dieses Verbots wird sichergestellt, indem die Anbieter die Teilnahme an einem der Sperrdatei unterliegenden Glücksspiel im Internet nur ermöglichen dürfen, wenn der Spieler nicht anderweitig bei einem Glücksspiel im Internet aktiv ist. Dazu ist im Internet eine Datei zur Verhinderung parallelen Spiels (§ 6h Absatz 2 bis 8) vorgesehen (im Folgenden: „Aktivitätsdatei"). Diese Datei dient zugleich zur Ermöglichung einer Spielpause von 5 Minuten beim Wechsel zwischen Anbietern, welche zur Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen sowie der Reduzierung der Ereignisfrequenz und der Unterbrechung des durchgehenden Spiels dient (vgl. zu den Auswirkungen dieser Faktoren auf die Suchtgefahr eines Glücksspiels: Meyer, u.a., Die Einschätzung des Gefährdungspotenzial von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale, 2010 SUCHT, 56(6), 405–414; ASTERIG-Studie: Blanco u.a., Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products, The Journal of Gambling Business and Economics 2013, Vol. 7, No. 1). In der Aktivitätsdatei wird ausschließlich erfasst, ob ein Spieler aktuell aktiv im Sinne des § 6h ist. Auch hier wird nicht erfasst, was gespielt, eingesetzt oder verloren wird. Die Information zur Aktivität wird zudem nicht dauerhaft gespeichert, sondern unverzüglich nach Ablauf der fünfminütigen Wartezeit gelöscht.

6.

Daneben werden Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet verpflichtet, ein automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern einzusetzen (§ 6i Absatz 1). Diese anbieterbezogenen, also nicht mit staatlicher Datenerhebung verbundenen, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Systeme sollen frühzeitig Verhaltensmuster erkennen, die Anhaltspunkte für eine Spielsuchtgefährdung bieten, und verpflichtende Maßnahmen entsprechend dem Sozialkonzept des jeweiligen Anbieters auslösen. Solche Maßnahmen können bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte etwa bis hin zur Eintragung einer Fremdsperre im Spielersperrsystem reichen. Diese Früherkennungssysteme sollen zum einen einen Ausgleich dafür schaffen, dass im Internet keine Aufsicht durch das Personal des Veranstalters oder Vermittlers erfolgt, welches aufgrund landesrechtlicher Bestimmungen dazu angehalten ist, Spieler im stationären Bereich bei auffälligem Spielverhalten anzusprechen und ggf. Maßnahmen zu ergreifen. Zum anderen sollen die Systeme dazu beitragen, den Nachteilen, die das Glücksspiel im Internet aufgrund der hohen Verfügbarkeit und fehlenden Sozialkontrolle mit sich bringt, entgegenzuwirken. Anders als bei der Wahrnehmung von stationären Glücksspielangeboten ist für die Wahrnehmung von Glücksspielangeboten im Internet keine Ortsveränderung des Spielers erforderlich. Die Teilnahme kann jederzeit, auch nach einem kurzfristigen Entschluss zwischen anderen Tätigkeiten und gänzlich unbemerkt von anderen Personen erfolgen. Andere Personen im Umfeld eines Spielers können daher Anzeichen für eine mögliche Suchtgefährdung bei Online-Glücksspielen jedenfalls schwieriger erkennen als bei stationären Angeboten. In Teilbereichen können automatisierte Systeme zur Spielsuchtfrüherkennung dabei sogar effektiver als die Aufsicht bei stationären Glücksspielangeboten arbeiten. In diesen Systemen kann das Spielverhalten eines Spielers bei demselben Anbieter in seiner Gesamtheit und mit gleichbleibender Intensität berücksichtigt werden, während die Aufsichtspersonen bei stationären Glücksspielangeboten aufgrund begrenzter Wahrnehmungs- und Erinnerungsmöglichkeiten sowie aufgrund von Schichtwechseln und menschlich-subjektiver Beschränkungen immer nur einen Ausschnitt des Spielverhaltens bewerten können.

7.

Zur Überwachung der Einhaltung der Regulierungsvorgaben und der Verhinderung von Manipulationen insbesondere durch Veranstalter werden diese verpflichtet, einen sog. Safe-Server bereit zu halten (§ 6i Absatz 2). Auf diesem Server werden sämtliche Spieldaten pseudonymisiert unveränderlich abgelegt und der zuständigen Aufsichtsbehörde zum Zwecke der Auswertung zur Verfügung gestellt. Ein entsprechendes System ist

bereits seit mehreren Jahren in Schleswig-Holstein für die dort zulässigen Online-Angebote im Einsatz. Bereits die bloße Möglichkeit der systematischen Auswertung der Daten – welche auch vergangene Zeiträume einbeziehen kann – dient einer Selbstdisziplinierung der Anbieter. Auffälligkeiten können Anbietern mitgeteilt werden und bei Verstößen gegen Regulierungsvorgaben oder Manipulationen können ordnungsrechtliche Maßnahmen bis zum Entzug der Erlaubnis angeordnet werden. Für die Ausübung der Überwachung erlaubter Angebote ist eine derartige Auswertung vorhandener Daten aufgrund der Zufallsabhängigkeit der Glücksspiele essentiell. Veranstalter könnten bei durch Testspiele oder Stichproben gewonnenen Erkenntnissen regelmäßig statistische Verzerrungen als Grund für eine Abweichung beispielsweise von angegebenen Auszahlungsquoten oder Gewinnchancen angeben. Der Nachweis von Manipulationen durch die Behörde wäre ohne ein solches System daher kaum möglich. Anhand der vorhandenen Daten kann die zuständige Behörde zudem Marktentwicklungen beobachten und bei eventuellen Fehlentwicklungen, die den Zielen dieses Staatsvertrags widersprechen, im Rahmen ihrer vorhandenen Möglichkeiten entgegensteuern.

8.

Weitere wesentliche, dem Schutz vor Spielsucht, betrügerischen Unternehmungen und sonstigen Gefahren des Glücksspiels dienende Vorgaben dieses Staatsvertrags sind

– das Kreditverbot (§ 4 Absatz 5 Nr. 2),

– die Verpflichtung zur Erstellung und Einhaltung eines Sozialkonzepts (§ 6),

– die Trennung von Angeboten unterschiedlicher Spielformen (§ 4 Absatz 5 Nr. 5),

– Bedingungen für die Feststellung der Zuverlässigkeit und Sachkunde der Anbieter (§ 4a Absatz 1),

– die Trennung der auf Spielkonten gebuchten Beträge vom sonstigen Vermögen des Anbieters (§ 6b Absatz 6),

– die sachverständige Überprüfung von Zufallsgeneratoren bei Spielen im Internet (§ 6e Absatz 2),

– Informationspflichten des Anbieters gegenüber dem Spieler (§ 6d),

– ein sog. „Reality-Check“ nach jeweils einer Stunde des Spiels im Internet (§ 6h Absatz 7) und

– die Einschränkung unentgeltlicher Angebote von Erlaubnisnehmern (§ 6j).

9.

Hinzu kommen spielformspezifische Vorgaben im 5. Abschnitt. Es dürfen nur solche Sportwetten, Online-Pokerspiele und virtuellen Automatenspiele angeboten werden, die den Zielen dieses Staatsvertrags nicht widersprechen und von der zuständigen Behörde erlaubt worden sind. Eine solche Erlaubnis kann nur erteilt werden, wenn die zur Erreichung der Ziele dieses Staatsvertrags vorgesehenen spielformspezifischen Vorgaben eingehalten werden und auch sonst nicht erkennbar ist, dass das konkrete Glücksspiel den Zielen dieses Staatsvertrags zuwiderläuft. Bei den spielformspezifischen Vorgaben wurden insbesondere die konkrete Gefährlichkeit und die Besonderheiten des jeweiligen Glücksspiels berücksichtigt.

10.

Die §§ 6 (Sozialkonzept), 7 (Aufklärung) und 11 (Sicherstellung der Suchtprävention, -beratung und -forschung) stellen neben den glücksspielformspezifischen Vorschriften zur Minderung von Suchtrisiken die allgemeinen suchtfachlichen Vorgaben für das stationär angebotene bzw. für das im Internet angebotene öffentliche Glücksspiel dar. Vor dem Hintergrund der Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland durch diesen Staatsvertrag einschließlich erlaubter Casino- und Pokerangebote im Internet sowie erlaubter virtueller Automatenspiele im Internet werden daher die §§ 6, 7 und 11 seit ihrer erstmaligen Festlegung im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland in der von den Ministerpräsidenten der Länder vom 30. Januar bis 31. Juli 2007 unterzeichneten Fassung (GlüStV 2008) novelliert. Im Lichte des neuregulierten öffentlichen Glücksspiels zielen die Änderungen insbesondere darauf ab,

– die Kernziele gemäß § 1 Satz 1 Nummer 1 („das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“) sowie gemäß § 1 Satz 1 Nummer 3 („den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten“) zu erreichen,

– die glücksspielformspezifischen Gefahren des erlaubten Anbietens von Glücksspielen im Internet zu berücksichtigen,

– die dem Stand der Suchtforschung entsprechenden Anforderungen an die Suchtprävention und an die Suchtbekämpfung zu konkretisieren und im Sinne einer größeren länderübergreifenden Einheitlichkeit auf verbindliche Mindeststandards hinzuwirken sowie

– die Strukturierung der Regelungen durch die Integration des bisherigen Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zu verbessern.

11.

Datenschutzrechtliche Belange wurden bei Ausarbeitung des Staatsvertrags umfassend berücksichtigt. Durch diesen Staatsvertrag wird insbesondere in Bezug auf die Teilnahme an Glücksspielen über das Internet in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Die Einrichtung und der Betrieb des Spielersperrsystems, der Limitdatei, der Aktivitätsdatei und der Safe-Server erfordern die Erhebung und sonstige Verarbeitung von personenbezogenen Daten bei Anbietern und der für die Führung der Systeme zuständigen staatlichen Behörde. Entsprechendes gilt für den Anbieter beim Betrieb des automatisierten Systems zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern. Bei jeder einzelnen dieser Maßnahmen wurden die Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegen die anderen betroffenen Rechtsgüter abgewogen und auf eine möglichst datensparsame Ausgestaltung der Maßnahmen geachtet. In die erfolgte Abwägung ist auch eingeflossen, dass diese Maßnahmen wesentliche Voraussetzung für die künftige Ermöglichung eines erlaubten Angebots darstellen. Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stellt insoweit ein milderes Mittel im Vergleich zur Beibehaltung oder Ausweitung des Totalverbots und des damit verbundenen Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit von (potentiellen) Spielern und in die Grundrechte der Anbieter (insbesondere der Berufs- und Gewerbefreiheit nach Artikel 12 GG) dar.

Der Betrieb des aus Gründen der Suchtprävention erforderlichen anbieter- und spielformübergreifenden Spielersperrsystems erfordert die Erfassung personenbezogener Daten jedes Spielers zum Abgleich mit der Sperrdatei. Die zu erfassenden Daten und zum Zwecke des Abgleichs zu übermittelnden Daten sind zu einer eindeutigen Identifizierung des Spielers erforderlich und entsprechen den nach dem Geldwäschegesetz ohnehin von zahlreichen Anbietern zu erhebenden Daten. Zu diesen personenbezogenen Daten gehört auch die Adresse des Spielers, da eine Namens- und Geburtstagsgleichheit nicht ausgeschlossen werden kann. Ähnlich effektive, aber datensparsamere Maßnahmen sind nicht vorhanden. Insbesondere wäre es nicht datensparsamer, Spieler zum Anlegen eines zentralen Spielkontos zu verpflichten, unter dem bei allen Anbietern gespielt werden kann. Im Gegenteil würde ein zentrales Spielkonto mindestens genauso viele bzw. je nach Ausgestaltung weitaus mehr Datenabgleiche zwischen dem Anbieter und der das zentrale Spielkonto führenden Stelle erfordern, weil auch hier abgeglichen werden müsste, ob das zentrale Spielkonto noch existiert, nicht gesperrt ist und ob eventuell für die Teilnahme am jeweils nächsten Glücksspiel noch genügend Geld eingezahlt worden ist.

Ähnlich liegt es bei der Limitdatei und der Aktivitätsdatei. Auch hier ist eine eindeutige Identifizierung der Spieler erforderlich, um nicht versehentlich Spieler vom Spiel auszuschließen (und damit ebenfalls in deren Rechte einzugreifen) und um sicherzustellen, dass ein Spieler das ihn schützende Limit nicht mehrmals in Anspruch nehmen bzw. parallel und ohne Wartezeiten vor dem Anbieterwechsel spielen kann. Beide Dateien sind auf eine zur Erreichung ihrer jeweiligen Ziele erforderliche Datenverarbeitung begrenzt und produzieren in ihrer vorgesehenen Ausgestaltung insbesondere – auch zusammen betrachtet – keinen „gläsernen Spieler“. Die Limitdatei ist auf die Erfassung des selbst gesetzten Limits und die getätigten Einzahlungen des laufenden Monats beschränkt. Nach Ablauf des Monats sind die erfassten Einzahlungen unverzüglich zu löschen. Die zentrale Speicherung des selbst gesetzten Limits muss aufgrund dessen

Schutzzwecks über den laufenden Monat hinaus erfolgen. Andernfalls müsste das Limit bei Folgeeinzahlungen stets neu gesetzt werden. Dies widerspräche jedoch dem Schutzgedanken des selbstgesetzten Limits, da somit das Limit jeden Monat ohne Einhaltung einer Wartezeit heraufgesetzt werden könnte. Die Erfassung der Einzahlungen ermöglicht – im Gegensatz zur Erfassung von Einsätzen – zudem keine Auswertung des Spielverhaltens. Ableitbar ist lediglich, welche Spielform eine Person beabsichtigt zu spielen, wenn die Einzahlung an einen Anbieter erfolgt, der nur eine einzige Spielform anbietet. Bietet ein Anbieter mehrere Spielformen an, ergibt sich aus der Tatsache, dass eine Einzahlung erfolgt, lediglich, dass der Spieler beabsichtigt, an Glücksspielen teilzunehmen. Der Anbieter, bei dem die Einzahlung erfolgt ist, wird zudem nicht dauerhaft gespeichert. Auszahlungen an den Spieler werden ebenfalls nicht erfasst. Aus der Limitdatei ergibt sich daher nicht einmal, ob tatsächlich eine Teilnahme an einem Glücksspiel erfolgt ist oder lediglich Beträge eingezahlt und später wieder ausgezahlt worden sind. Wann eine Teilnahme erfolgt und welche Spiele mit welchen Einsätzen gespielt werden, ist ebenfalls nicht erkennbar. Werden Gewinne erzielt oder die Einzahlungen nicht vollständig eingesetzt, kann mit den auf dem Spielkonto beim Anbieter vorhandenen Beträgen auch nach mehreren Monaten und Jahren gespielt werden, ohne dass überhaupt ein Datensatz in der Limitdatei für diesen Spieler enthalten ist.

Ähnliches gilt für die Aktivitätsdatei nach § 6h. Anhand der darin erfassten Daten ist ausschließlich erkennbar, ob eine bestimmte Person aktuell bei einem Anbieter aktiv geschaltet ist. Vergangene Aktivitäten werden nicht gespeichert und sind daher nicht einsehbar. Auch anhand dieser Datei ist nicht erkennbar, an welchen Spielen mit welchen Einsätzen eine aktiv geschaltete Person teilnimmt. Es ist nicht einmal erkennbar, dass die Person tatsächlich aktuell aktiv spielt, weil die Aktivschaltung auch im Falle einer Inaktivität unter Umständen bis zu 35 Minuten fortbesteht.

Eine Abwägung unter Einbeziehung datenschutzrechtlicher Belange ist auch im Hinblick auf die Verpflichtung der Anbieter zum Einsatz eines automatisierten Systems zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern erfolgt. Dieses System ist für die Erlaubnisfähigkeit bislang unerlaubter Spielformen und Wetten von zentraler Bedeutung, da hierdurch die beim stationären Angebot bestehende Aufsicht durch Personal ersetzt und den spezifischen Suchtgefahren der Spielteilnahme im Internet, welche insbesondere aus der fehlenden sozialen Kontrolle und der hohen Verfügbarkeit erwachsen, eine technische Lösung entgegengesetzt werden kann. Ohne Auswertung des Spielverhaltens könnten Anbieter nicht erkennen, ob bei ihnen Spielsüchtige oder Spielsuchtgefährdete spielen und somit auch keine entsprechenden, im Sozialkonzept zu beschreibenden und danach verpflichtend umzusetzenden Gegenmaßnahmen ergreifen. Das System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern trägt damit wesentlich zu einer kohärenten Ausgestaltung des Gesamtsystems bei. Hierfür ist allerdings die Verarbeitung und Auswertung der Spieldaten sämtlicher Spieler zwingend erforderlich. Die Auswertung nur der Daten einer begrenzten Anzahl an Spielern oder unvollständiger Datensätze würde die Gefahr deutlich erhöhen, dass Spielsuchtgefährdete nicht oder nicht rechtzeitig erkannt werden und daher nicht nur gesundheitlich, sondern auch finanziell für die Betroffenen, deren Angehörige und die Gesellschaft extrem nachteilige Folgen einer Spielsucht vermehrt auftreten würden. Datenschutzrechtliche Belange wurden im Rahmen der Abwägung der betroffenen Rechtsgüter jedoch bei der Ausgestaltung des Systems berücksichtigt. Entgegen bestehender Forderungen zahlreicher Suchtforscher handelt es sich um ein anbieterbezogenes und kein anbieterübergreifendes System. Neben erwarteten Schwierigkeiten bei der technischen Umsetzbarkeit eines anbieterübergreifenden Systems und der Notwendigkeit kurzfristiger Reaktionen auf das Spielverhalten eines Spielers (z. B. unverzügliche Hinweise bei Auffälligkeiten im Spielverhalten) liegt die Entscheidung für ein anbieterbezogenes System auch in datenschutzrechtlichen Bedenken begründet, weil ein anbieterübergreifendes System die Übermittlung sämtlicher personenbezogener Spieldaten an eine zentrale private oder staatliche Stelle erfordern würde, welche die Daten von mehreren Anbietern zusammenführen, dauerhaft speichern und auswerten müsste. Hierdurch würde ein für die private Stelle oder staatliche Behörde vollständig „gläserner Spieler“ entstehen. Der Eingriff bei einem anbieterbezogenen System ist hierbei deutlich geringer, weil die personenbezogenen Daten beim Anbieter ohnehin vorliegen und bereits aus anderen Gründen (z. B. Führung des Spielkontos) stetig verarbeitet werden müssen.

12.

Weiteres zentrales Ziel dieses Staatsvertrags ist die Stärkung des Vollzugs gegen illegale Angebote und die Effektivierung der Aufsicht über erlaubte Angebote. Hierzu wird nach dem Vorbild anderer europäischer Länder eine von den Ländern getragene zentrale Behörde im Land Sachsen-Anhalt errichtet, welche künftig für Vollzugsmaßnahmen gegen bestimmte illegale Angebote im Internet, für die Erlaubniserteilung bei länderübergreifend wirksamen Erlaubnissen und auch für die Überwachung der von ihr erlaubten Anbieter zuständig sein wird (§ 27a). Hierdurch entfallen im bisherigen Verfahren notwendige Abstimmungen zwischen den 16 Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, so dass schneller und zielführender agiert werden kann. Zudem entfällt die bisherige Aufteilung unterschiedlicher Aufgaben auf verschiedene Länder, so dass auch hier Abstimmungsbedarf reduziert und für Anbieter länderübergreifender Angebote für diese Angebote und deren Bewerbung künftig ein einheitlicher Ansprechpartner geschaffen wird. Die Behörde wird mit ausreichend Personal und finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um die ihr zukommenden Aufgaben effektiv erfüllen zu können. Sie wird in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Ihre Organe sind ein den Geschäftsbetrieb leitender Vorstand sowie als zentrales, den erforderlichen Ländereinfluss sicherndes Gremium ein mit Vertretern der politischen Leitungsebene der Länderministerien besetzter Verwaltungsrat (§ 27g). Diesem Verwaltungsrat obliegt es, für den Vorstand bindende Entscheidungsrichtlinien und Weisungen im Einzelfall zu erteilen (§ 27h Absatz 4).

Eine effektive Bekämpfung des Schwarzmarktes ist sowohl zum Schutz der Spieler vor den gefährlicheren Angeboten des Schwarzmarkts wie auch zum Schutz der erlaubten Anbieter erforderlich. Um den in der Evaluierung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags festgestellten Schwierigkeiten im Vollzug insbesondere gegen unerlaubte Anbieter von Glücksspielen im Internet mit Sitz im Ausland, deren Angebot sich an inländische Kunden richtet (vgl. Evaluationsbericht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nach § 32 GlüStV vom 28. April 2017, S. 11 ff.), zu begegnen, sind in diesem Staatsvertrag neben der Zentralisierung der Zuständigkeiten für den Vollzug verbesserte und erweiterte Ermittlungs- und Eingriffsmöglichkeiten der Glücksspielaufsichtsbehörden vorgesehen. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Aspekte:

– Die staatsvertragliche Verankerung einer im Internet veröffentlichten „White-List“ erlaubter Glücksspielanbieter (§ 9 Absatz 8) ermöglicht es Dritten, sich kurzfristig darüber zu informieren, ob ein bestimmter Veranstalter oder Vermittler über eine Erlaubnis verfügt und auf welche Spielformen sich diese bezieht. Bei Angeboten, die in der White-List aufzunehmen sind, dort aber nicht aufgelistet sind, handelt es sich aufgrund der Erlaubnispflicht nach § 4 Absatz 1 Satz 1 regelmäßig – allein der Aktualisierungszeitraum der Liste ist zu berücksichtigen – um unerlaubtes Glücksspiel. Am Rechtsverkehr Beteiligte (z. B. Zahlungsdienstleister, Werbedienstleister, Werbeträger und Spieler) sowie Behörden (z. B. Staatsanwaltschaften und Landesmedienanstalten) können damit unerlaubte Glücksspielanbieter kurzfristig erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen. Insbesondere können Landesmedienanstalten und die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuständige Rechtsaufsicht, deren Zuständigkeiten für Maßnahmen gegen Rundfunkveranstalter und Anbieter von Telemedien durch diesen Staatsvertrag nicht berührt werden, unerlaubte Glücksspielanbieter auf diese Weise erkennen und frühzeitig Maßnahmen gegenüber Rundfunkveranstaltern und Anbietern von Telemedien zur Unterbindung von Werbung für unerlaubte Glücksspielanbieter ergreifen.

– Daneben werden verbesserte Möglichkeiten zur Unterbindung von Zahlungsströmen vorgesehen (§ 4 Absatz 1 Satz 3 und § 9 Absatz 1 Satz 3 Nr. 4). Die Unterbindung von Zahlungsströmen ist inzwischen in einer Vielzahl der Rechtsordnungen der EU und des EWR vorgesehen (vgl. Europäische Kommission, Abschlussbericht der Studie „Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers, veröffentlicht am 29. Januar 2019, S. 15). In Deutschland wurden insbesondere nach den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Oktober 2017 (u. a. 8 C 18/16, BVerwGE 160,

193-212) positive Erfahrungen mit der Unterbindung von Zahlungsströmen gemacht. Das bereits bestehende Verbot der Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubten Glücksspielen sowie die bestehende Grundlage für Untersagungsverfügungen gegenüber den am Zahlungsverkehr Beteiligten haben in vielen Fällen dazu geführt, dass Zahlungsdienstleister infolge eines Austausches mit der Glücksspielaufsicht die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubten Glücksspielen unterlassen. Soweit nicht sämtliche Zahlungsströme an einen Anbieter unerlaubten Glücksspiels unterbunden werden können, dient die Unterbindung der Zahlungsströme der erheblichen Reduzierung der Attraktivität des unerlaubten Angebots, weil (potentielle) Spieler Zahlungen bevorzugt über ihnen als seriös bekannte Dienstleister vornehmen, welche sie auch bereits aus anderen Zusammenhängen kennen. Die Nichtverfügbarkeit solcher Zahlungswege trägt daher dazu bei, dass solche Personen eher ein erlaubtes, weniger gefährliches Glücksspielangebot wahrnehmen, bei dem Zahlungen über die von ihnen bevorzugten Dienstleister möglich sind. Entscheiden sich vermehrt Spieler gegen unerlaubte Anbieter, wird die Bereitstellung des unerlaubten Angebots für diese auch wirtschaftlich unattraktiv. Auf Basis der bisherigen Rechtslage könnte jedoch die Vermischung von unerlaubtem Glücksspiel mit anderen (erlaubten) Geschäften Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung erschweren. Daher wird nunmehr klargestellt, dass auch die Mitwirkung am Zahlungsverkehr für sonstige Leistungen verboten ist, soweit Veranstalter und Vermittler von Glücksspiel diese mit unerlaubtem Glücksspiel geschäftlich vermischen (§ 4 Absatz 1 Satz 3).

– Es wird eine neue Rechtsgrundlage für Maßnahmen gegen Diensteanbieter mit dem Ziel der Sperrung unerlaubter Glücksspielangebote („IP-Blocking“) geschaffen (§ 9 Absatz 1 Satz 3 Nr. 5). Entsprechende Maßnahmen sind inzwischen in 60 % der EU/EWR-Mitgliedstaaten vorgesehen und haben sich dort als effektiv erwiesen. Auch weitere Staaten diskutieren die Einführung entsprechender Maßnahmen (vgl. Europäische Kommission, Abschlussbericht der Studie „Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers, veröffentlicht am 29. Januar 2019, S. 32 ff.). Diese Maßnahmen dürfen nur ergriffen werden, wenn sich unmittelbare Maßnahmen gegenüber dem Veranstalter oder Vermittler des unerlaubten Glücksspiels als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erwiesen haben. Die Maßnahmen müssen somit nicht zuvor versucht worden sein, wenn sie nach bisherigen Erfahrungen ins Leere laufen würden; sie zielen daher insbesondere auf Veranstalter und Vermittler mit Sitz im Ausland, die einer vollziehbaren Untersagungsverfügung nicht nachkommen.

– Erstmals im Staatsvertrag enthalten ist auch eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Testspiele und Testkäufe durch die Glücksspielaufsicht, welche sowohl zur Sammlung von Informationen über unerlaubte Anbieter als auch der Ausübung einer effektiven Aufsicht über erlaubte Angebote dient (§ 9 Absatz 2a).

– Die Erlaubniserteilung für die Veranstaltung von Sportwetten, Pferdewetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen setzt ausdrücklich voraus, dass nicht nur Antragsteller, sondern auch sämtliche – im weitesten Sinne – verbundenen Unternehmen und Personen kein unerlaubtes Glücksspiel veranstalten oder vermitteln (§ 4a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d). Erfolgt dies nach Erteilung der Erlaubnis, kann die zuständige Behörde Maßnahmen bis zum Widerruf der Erlaubnis erlassen. Damit soll eine Einstellung des Angebots unerlaubten Glücksspiels erreicht und rechtlichen Gestaltungen entgegengewirkt werden, bei denen etwa verbundene Unternehmen nicht erlaubte Glücksspiele unter Nutzung einer äußeren Gestaltung anbieten, die der Gestaltung desAngebots von Erlaubnisinhabern ähnlich ist, und dadurch den Eindruck vermitteln, dass es sich um ein erlaubtes Angebot handelt und zugleich von zulässigen Werbemaßnahmen für das erlaubte Angebot profitieren.

13.

Ergänzend wurde auch die Werberegulierung überarbeitet, die zur Erreichung der Ziele dieses Staatsvertrags zwingend erforderlich ist (§ 5). Insbesondere auf vulnerable Personen (z. B. Minderjährige, Spielsuchtgefährdete und Spielsüchtige) hat Werbung verstärkt spielanreizende Wirkung und kann zugleich zu Fehlvorstellungen über die Beeinflussbarkeit des Spielergebnisses führen (vgl. Abschlussbericht zur Studie Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen: Verbreitung und Prävention im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/ document/gluecksspiel_abschlussbericht.pdf). Sie kann ferner dazu beitragen, eine ohne Werbung nicht vorhandene Nachfrage nach Glücksspielen erst auszulösen und hierdurch zum Entstehen von Glücksspielsucht und der Wahrnehmung betrügerischer Angebote beitragen. Werbung dient allerdings auch der Kanalisierung vorhandener Nachfrage in den erlaubten Markt (vgl. EuGH, Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 – Zeturf, Rn. 68). Durch sie können bereits spielende oder spielwillige Personen auf erlaubte Angebote aufmerksam werden und somit vor dem gefährlicheren Spiel im Schwarzmarkt geschützt werden. Dies gilt insbesondere für reine Internetangebote, welche gänzlich ohne Werbemaßnahmen nicht auf sich aufmerksam machen oder von potentiellen Spielern gefunden werden könnten.

Die EU-Kommission empfiehlt daher insbesondere in Bezug auf den Schutz von Minderjährigen und den Schutz vor gesundheitlichen Risiken des Glücksspiels Begrenzungen der sog. kommerziellen Kommunikation einschließlich der Werbung (vgl. Empfehlungen der Kommission vom 14. Juli 2014, 2014/478/EU). Unter Berücksichtigung dieser Empfehlungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Werbung enthält dieser Staatsvertrag daher Regulierungsvorgaben für die Werbung für Glücksspiele, die von den jeweils für die Erlaubniserteilung zuständigen Behörden in der zu erteilenden Erlaubnis entsprechend der Gefährlichkeit des jeweiligen Glücksspiels im zulässigen Rahmen weiter ausgeformt und ergänzt werden können.

Diese Regulierungsvorgaben sollen dazu beitragen, dass der in der Bevölkerung vorhandene Spieltrieb in Bezug auf Glücksspiele in den erlaubten Markt gelenkt wird, zugleich jedoch durch diese Werbung so wenig zusätzliche Nachfrage nach Glücksspielen wie möglich geschaffen wird. Berührungspunkte vulnerabler Zielgruppen mit Werbung und unrichtige Vorstellungen von Glücksspielen beim Empfänger der Werbung sollen nach Möglichkeit verhindert werden.

Daneben soll der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung zu Glücksspielen durch Werbung – wie bislang – eher zu ungefährlicheren Glücksspielen gelenkt werden. Entsprechend den Empfehlungen der EU-Kommission (Nummer 45 der Empfehlungen der Kommission vom 14. Juli 2014, 2014/478/EU) orientiert sich die Werberegulierung daher grundsätzlich an dem Risikopotenzial der beworbenen Glücksspiele. Je höher das Risikopotenzial der beworbenen Glücksspiele, desto restriktiver ist die Werbung hierfür zu handhaben. Diese Maßgabe kommt nicht nur in den in diesem Staatsvertrag festgelegten Regulierungsmaßnahmen zum Ausdruck, sondern soll über die in der Erlaubnis vorzusehenden Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Werbung sowie über die Generalklauseln des § 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 auch weiter ausgestaltet werden.

Werbung für unerlaubte Glücksspiele bleibt verboten.

III. Künftige Regulierung der einzelnen Spielformen

Nach Maßgabe dieses Staatsvertrags und der diesen ergänzenden weiteren landesrechtlichen Bestimmungen kann die Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien (einschließlich der gewerblichen Spielvermittlung) und Sportwetten, die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen, Online-Poker und Online-Casinospielen, der Betrieb von Spielbanken und Spielhallen sowie die Veranstaltung und die Vermittlung von nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz erlaubten Pferdewetten im Internet erlaubt werden. Für jede dieser Spielformen sind differenzierte Maßnahmen zur Erreichung der in § 1 definierten Ziele dieses Staatsvertrags vorgesehen, die zwar aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Spielform in ihrer Ausgestaltung unterschiedlich sind, letztlich aber sämtlich den gleichen Zielen dienen.

Inhalt dieses differenzierenden Regelungssystems ist es auch, dass Lotterien, Sportwetten und Pferdewetten jeweils als eigenständige Spielform mit stationärem Vertriebsweg sowie dem Vertrieb über das Internet ausgestaltet sind, wobei für diese Vertriebswege ebenfalls differenzierte Maßnahmen zur Erreichung der Ziele dieses Staatsvertrags entsprechend der spezifischen Gefährdungssituation des jeweiligen Vertriebswegs vorgesehen sind bzw. durch ergänzende landesrechtliche Bestimmungen auszugestalten sind.

Jeweils eigenständige Spielformen stellen nach diesem Staatsvertrag demgegenüber das stationär angebotene gewerbliche Spiel (in Spielhallen und Gaststätten), das Angebot von stationären Spielbanken, virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele dar. Zwar bestehen im Rahmen einiger dieser Spielformen ähnliche Spielmechaniken und Spielregeln – etwa beim gewerblichen Spiel und virtuellen Automatenspielen oder den in Spielbanken angebotenen Pokerturnieren und dem Online-Poker. Jedoch handelt es sich nicht lediglich um unterschiedliche Vertriebswege des grundsätzlich selben Angebots. Anders als bei der stationären oder über das Internet erfolgenden Teilnahme an Lotterien oder Sportwetten nehmen Spieler von virtuellen Automatenspielen und des stationären gewerblichen Spiels nicht an einem einheitlichen „Referenz-Ereignis“ (bei Lotterien: der Ziehung; bei Sportwetten: dem konkreten Sportereignis) teil. Sofern aus ähnlichen Spielmechaniken und Spielregeln eine vergleichbare Gefährlichkeit folgt, sind zielkongruente, aber nicht zwingend identische Maßnahmen vorgesehen, um den gefahrauslösenden Momenten unter Berücksichtigung der spielformspezifischen Besonderheiten und des übrigen Regulierungsrahmens der jeweiligen Spielform effektiv und angepasst entgegenzuwirken.

1. Lotterien

Das bestehende staatliche Lotterieveranstaltungsmonopol wird beibehalten. § 10 des Staatsvertrags bleibt hierzu insoweit unverändert. Klassenlotterien dürfen danach ausschließlich von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts (derzeit: GKL) veranstaltet werden. Die Erlaubnis hierzu wird mit Wirkung für alle Länder zentral erteilt. Im Übrigen obliegt die Veranstaltung von Lotterien den einzelnen Ländern, welche diese selbst oder durch Gesellschaften, an denen sie maßgeblich beteiligt sind, veranstalten können. Vom staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopol ausgenommen sind die Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial nach dem Dritten Abschnitt dieses Staatsvertrags. Damit wird die bestehende und bewährte Regelungssystematik im Bereich der Lotterien beibehalten, mit denen bereits bislang effektiv und nachhaltig die unveränderten Ziele dieses Staatsvertrags umgesetzt worden sind. Sogenannte „Zweitlotterien“ bzw. „Lotteriewetten“, die selbst keine Lotterien sind, bleiben nicht erlaubnisfähig.

Mit dem staatlichen Veranstaltungsmonopol werden im Bereich der Lotterien die Ziele des § 1 verfolgt. Diese Ziele rechtfertigen gerade auch in ihrer Gesamtheit die damit einhergehenden Einschränkungen von Grundrechten (besonders der Berufs- und Gewerbefreiheit nach Artikel 12 des Grundgesetzes) und der europarechtlichen Grundfreiheiten gemäß Artikel 49 (Niederlassungsfreiheit) und Artikel 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit).

Ein staatliches Monopol stellt grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Erreichung legitimer Ziele dar. Es ist bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinn geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, BVerfGE 115, 276, Rn. 111 f.). Die Suchtbekämpfung und -vorbeugung, der Spieler- und Jugendschutz sowie der Schutz vor Manipulationen, Folge- und Begleitkriminalität sind als besonders wichtige Gemeinwohlziele anerkannt, die auch Eingriffe in die Berufswahlfreiheit rechtfertigen können (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, BVerfGE 115, 276, Rn. 97 ff.; Beschluss vom 07. März 2017 – 1 BvR 1314/12 –, BVerfGE 145, 20, Rn. 122). Auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können der Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben zwingende Gründe des Allgemeininteresses sein, die Beschränkungen der Grundfreiheiten gemäß den Artikeln 49 und 56 AEUV rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Januar 2015, Stanley

International Betting und Stanleybet Malta, Rs. C-463/13, EU:C:2015:25, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung; vgl. auch EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2018 – Rs. C-375/17 –, Rn. 43). Der Gerichtshof hat klargestellt, dass weder Vollzugsschwierigkeiten im Internet noch der Umstand, dass von verschiedenen Arten von Glücksspielen einige einem staatlichen Monopol unterliegen und andere nicht, der Geeignetheit eines Staatsmonopols entgegenstehen (EuGH, Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-316/07 – Markus Stoß u.a., Rn. 84 f., 96).

Die Länder verfügen gegenüber den staatlichen Veranstaltern im Sinne des § 10 Absatz 2 und 3 im Vergleich zu der bloßen Aufsicht über Private über zusätzliche Mittel, mit denen sie deren Verhalten außerhalb der gesetzlichen Regulierungsmechanismen und Kontrollen beeinflussen und steuern können (zur Billigung dieses Motivs durch die Rechtsprechung EuGH, Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 – Zeturf, Rn. 42; Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-316/07 – Markus Stoß u.a., Rn. 82; vgl. auch BVerfG, Urteil v. 28.03.2006, BVerfGE 115, 276 ff., Rn. 118). Dieses erhöhte Steuerungspotential gegenüber staatlichen Veranstaltern erlaubt es den Ländern, den besonderen Gefahren im Bereich der Lotterien wirksamer zu begegnen und die Ziele des § 1 effektiver zu verfolgen. Insbesondere kann auf die staatlichen Veranstalter auch gesellschaftsrechtlich eingewirkt werden. Die Länder können so unmittelbar auf den Entscheidungsprozess beim Veranstalter Einfluss nehmen, wobei sie vorrangig den Zielen des § 1 und nicht – wie es einer privatwirtschaftlichen Betätigung immanent ist – der Erzielung eines möglichst großen Ertrags verpflichtet sind.

Das aktuell in Deutschland im staatlichen Monopol angebotene Lotteriespiel mit einer sehr niedrigen Ereignisfrequenz weist gegenwärtig eine geringe Suchtgefahr auf. Die tatsächlich geringe Suchtgefahr des Lotteriespiels in seiner aktuell in Deutschland angebotenen Form ist maßgeblich auf die bisherige Ausgestaltung des Angebots im staatlichen Monopol und die damit verbundene sehr niedrige Frequenz des staatlich angebotenen Lotteriespiels zurückzuführen (vgl. BVerfG vom 14. Oktober 2008, 1 BvR 928/08, Tz. 29). Weitere Faktoren sind die vorgegebene langsame Spielgeschwindigkeit und die geringen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Spieler auf den Spielverlauf (vgl. Meyer/Häfeli/Mörsen/Fiebig, Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen, SUCHT, 56 (6), 2010, 405; Fiedler, Glücksspiele: Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, 2016; Fiedler/Steinmetz/Ante/von Meduna, Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 2019, S. 63 f.). Die feststellbare geringe Suchtgefahr ist daher Folge der hergebrachten Regulierung in einem staatlichen Monopol. Bei anderer Ausgestaltung – vor allem bei hoher Ereignisfrequenz – zeigen Lotterien jedoch für pathologische und suchtgefährdete Spieler eine kritische Attraktivität (vergleiche PAGE-Studie: Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie, Endbericht vom 19.3.2011 der Universitätsmedizin Greifswald, der Universität Lübeck und des Forschungsverbunds EARLINT an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, S. 64; vgl. auch die Studie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, Januar 2020, S. 90, wonach die täglich veranstaltete Lotterie Keno mit einem für eine Lotterie überdurchschnittlichen Anteil an mindestens problematischen Glücksspielenden auffällt). Das mit diesem Staatsvertrag unverändert verfolgte Ziel der Suchtprävention wird demnach durch die fortbestehende Regulierung des Lotteriebereichs im Monopol erreicht.

Eine Abkehr vom Lotterieveranstaltungsmonopol hätte dagegen eine erhebliche Steigerung des Wettbewerbs, eine Steigerung der Ereignisfrequenzen und Versuche der Attraktivitätssteigerung durch zusätzliche Gewinnmodelle zur Konsequenz. Damit verbunden wäre eine Steigerung des Suchtpotentials (vgl. EuGH vom 19. Dezember 2018, Rs. C-375/17, Tz. 48; Urteil vom 30. April 2014, Pfleger u. a., C-390/12, Tz. 46; vgl. auch BVerfG vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, Tz. 113).

Lotterien sind zudem wegen der Intransparenz der Gewinnermittlung und -verteilung strukturell anfällig für Manipulationen und können wegen der hohen angesammelten Summen in besonderem Maße zu kriminellem Handeln verleiten (vgl. zum Schutz des Spielers vor betrügerischen Machenschaften seitens des Anbieters als legitimes Ziel eines Monopols, BVerfG vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, Rz. 103 sowie zur Betrugsvorbeugung als Rechtsfertigungsgrund EuGH vom 24. März 1994, Schindler,

Rs. C-275/92, Rz. 60; vom 19.12.2018, Stanley International Betting u.a., Rs. C-375/17, Rz. 43 m.w.N.). Die hohen Summen werden – bedingt durch das Spielprinzip von Lotterien – nur bei einer Ziehung angesammelt, so dass etwa bereits vergleichsweise geringfügige Manipulationen bei der Ziehung oder bei der Gewinnermittlung für den Manipulierenden einen hohen Ertrag versprechen. Im Unterschied zu anderen Spielformen wie etwa Sportwetten (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276, Rz. 103) geht die Manipulationsgefahr dabei unmittelbar vom Veranstalter und nicht etwa von einem an der Ziehung oder Gewinnermittlung unbeteiligten Dritten aus. Zudem treffen die wirtschaftlichen Folgen von Manipulationen von Lotterien stets den einzelnen Spieler bzw. die Spieler in ihrer Gesamtheit, können aber nicht den Veranstalter treffen. Dies gilt in besonderem Maße für auf dem Totalisatorprinzip beruhende Lotterien, bei denen die Höhe des aufzuteilenden Gesamteinsatzes sowie die Anzahl der Gewinne je Gewinnklasse nur dem Veranstalter bekannt ist und von Spielern nicht sowie von Aufsichtsbehörden kaum effektiv nachgeprüft werden kann. Das Angebot von auf dem Totalisatorprinzip beruhenden Lotterien ist jedoch grundsätzlich erwünscht, weil die Gewinne die Einsätze nicht übersteigen können und deshalb die Auszahlung erzielter Gewinne und damit die Funktionsfähigkeit eines aus suchtpräventiver Sicht geringgefährlichen Angebots nachhaltig sichergestellt sind.

Daneben dient das staatliche Veranstaltungsmonopol auch der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Lotterien als – in ihrer gegenwärtigen Form – aus suchtfachlicher Sicht geringgefährlicher Glücksspielform. Das Spielprinzip von großen Lotterien erfordert es, grundsätzlich die gesamten Spieleinsätze in Richtung einer Lotterieausspielung oder allenfalls einer sehr geringen Anzahl an Lotterieausspielungen zu bündeln. Nur auf diese Weise lässt sich das den Lotterien immanente Spielprinzip realisieren, einen hohen Gewinn bei einem verhältnismäßig geringen Einsatz erzielen zu können. Lotterien sind daher konzeptionell auf Konzentration angelegt und lassen sich anders als andere Glücksspielformen nicht beliebig nebeneinander replizieren, ohne ihre Funktion zu beeinträchtigen. Dieses Charakteristikum macht plausibel, dass die Veranstaltung großer Lotterien strukturell monopolartige Strukturen erfordert, weshalb sie auch in anderen Staaten durchweg in monopolartigen Strukturen veranstaltet werden. Zugleich verdeutlicht dieses den Lotterien immanente Spielprinzip, dass die Reduzierung der mit Lotterien einhergehenden Gefahren nicht bzw. nicht effektiv durch andere Maßnahmen wie die deutliche Begrenzung von Einsätzen oder von möglichen Gewinnen erfolgen kann, ohne zugleich die Funktionsfähigkeit des Spielprinzips zu gefährden.

Anderen Veranstaltern darf ausschließlich die Veranstaltung von Lotterien nach dem Dritten Abschnitt erlaubt werden. Dies sind neben kleinen Lotterien (§ 18) insbesondere die nach den §§ 12 bis 17 erlaubnisfähigen Lotterien. Der Reinertrag dieser Lotterien muss für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verwendet werden. Die Regelungen für die Erlaubnis dieser Lotterien bleiben durch diesen Staatsvertrag im Wesentlichen unverändert. Der seit 2012 unverändert gebliebene Höchstgewinn wird mit nunmehr drei Millionen Euro weiterhin klar begrenzt, Jackpots sind verboten und die Ziehungsergebnisse dürfen nicht häufiger als zweimal pro Woche bekannt gegeben werden. Veranstalter müssen die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 9 des Körperschaftsteuergesetzes erfüllen und sind daher an die Vorgaben der §§ 51 bis 68 der Abgabenordnung (AO) gebunden. Dies umfasst insbesondere die Gebote der Selbstlosigkeit (§ 55 AO), der Ausschließlichkeit (§ 56 AO) und der Unmittelbarkeit (§ 57 AO) der Mittelverwendung. Neben den sonstigen durch diesen Staatsvertrag und der Erlaubnis vorgesehenen Einschränkungen werden hierdurch die Ziele des Staatsvertrags wesentlich unterstützt, weil ein Gewinnstreben zugunsten des Veranstalters oder dessen Gesellschafters verhindert und daraus folgende verstärkte, spielanreizende Wirkung auslösende Marktaktivitäten unterbunden werden.

Unzulässig ist – wie bislang auch – die Vermittlung von Glücksspielen einschließlich Lotterien, für deren Veranstaltung keine Erlaubnis nach diesem Glücksspielstaatsvertrag erteilt worden ist. Dies schließt Lotterien ein, deren Veranstaltung im Ausland erlaubt ist. Ziel ist die Sicherstellung eines einheitlichen Schutzniveaus für die Bevölkerung im Geltungsbereich dieses Staatsvertrags, welches nicht gewährleistet werden kann, wenn eine Teilnahme auch an solchen Lotterien möglich wäre, für deren Veranstaltung und Durchführung die Regulierungsvorgaben dieses Staatsvertrags keine Anwendung finden und eine gleichartige Überwachung des Angebots – sowohl durch die

Aufsicht wie auch (wie innerhalb des staatlichen Monopols) durch Einflussnahme auf die interne Willensbildung des Veranstalters – nicht möglich wäre. Zudem würde durch die Zulässigkeit der Vermittlung anderer Lotterien der mit dem staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopol verfolgte Zweck konterkariert, die Spielmöglichkeiten zur Vermeidung von Suchtanreizen zu beschränken.

Für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal die Woche veranstaltet werden, ist aufgrund der bestehenden Regulierung und der sehr geringen Ereignisfrequenz gegenwärtig eine vergleichsweise geringe Suchtgefahr zu verzeichnen, weshalb ausnahmsweise von einigen allgemeinen Vorgaben abgewichen werden kann, insbesondere bei Teilnahme über das Internet von der Pflicht zur Abfrage der Sperrdatei, vom Anschluss an die Limitdatei und die Aktivitätsdatei sowie damit zusammenhängende Regelungen wie der Pflicht zur wiederholten Überprüfung der personenbezogenen Daten des Spielers durch den Anbieter. Dabei handelt es sich um Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden. Der Begriff der Veranstaltung bezieht sich hierbei wesentlich auf die Ziehung. Eine Ausnahme hiervon besteht insoweit für Klassenlotterien, bei denen tägliche Ziehungen stattfinden, wenn die Teilnahme bei diesen Lotterien grundsätzlich auf mehrere Wochen oder Monate angelegt ist und auch nicht die jederzeitige Teilnahme möglich ist, sondern nur zu bestimmten Zeitabschnitten im Jahr. Es handelt sich in diesen speziellen Fällen daher nach Sinn und Zweck der Regelung nicht um eine Veranstaltung, die häufiger als zweimal die Woche im Sinne dieses Staatsvertrages veranstaltet wird (vgl. zu § 22 GlüStV 2012/2020: Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl., § 22 GlüStV Rn. 9). Diese Ausnahmen für Lotterien mit geringer Ereignisfrequenz sind bei der Erlaubniserteilung zu berücksichtigen. Die Erlaubnisbehörden und die Veranstalter im Rahmen des staatlichen Veranstaltungsmonopols haben darauf zu achten, dass die von diesen Regelungen ausgenommenen langsamen Lotterien auch im Rahmen ihrer sonstigen Ausgestaltung ungefährlich bleiben, insbesondere keine besondere suchtanreizende Wirkung auslösen, welche die vorgesehenen Ausnahmen nicht mehr rechtfertigen würde. Ausdrücklich nicht von den Ausnahmen erfasst sind deshalb Sofortlotterien im Internet. Diese Lotterien können – auch wenn es sich um ein abweichendes Spielprinzip handelt – in ihrer Darstellung ähnlich ausgestaltet werden wie virtuelle Automatenspiele und auf Spieler ähnliche Auswirkungen haben. Bei beiden Spielformen erfolgt grundsätzlich eine kurzfristige Ergebnisbekanntgabe verbunden mit der Möglichkeit, unverzüglich ein weiteres Spiel zu starten bzw. ein weiteres Los zu erwerben.

2. Spielbanken (§ 20)

Die Regulierung der terrestrischen Spielbanken obliegt weiterhin überwiegend den einzelnen Ländern für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet. Staatsvertraglich festgelegt sind ausschließlich – inhaltlich im Wesentlichen unveränderte – Rahmenbestimmungen für die Regulierung der Spielbanken, wie die Erlaubnispflicht, das Teilnahmeverbot Minderjähriger, der Anschluss an die Sperrdatei sowie die Verpflichtungen zur Aufstellung eines Sozialkonzepts und zur Aufklärung der Spieler. Die Anzahl der Spielbanken ist zu begrenzen. In diesem Rahmen obliegt den einzelnen Ländern die systematische und kohärente Ausgestaltung der Spielbankregulierung für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet.

Spielbanken sind Örtlichkeiten, in denen Spiele mit grundsätzlich hoher Manipulationsanfälligkeit und herausragendem Suchtpotenzial angeboten werden, zu denen traditionell – in Abhängigkeit von der jeweils landesrechtlichen Ausgestaltung – Tischspiele mit und ohne Bankhalter (wie Roulette, Black Jack, Baccara und Poker) sowie spezielle stationäre Automatenspiele gehören, welche den Einschränkungen des gewerblichen Spiels nicht unterliegen. Zur Begrenzung der mit diesen Spielen verbundenen Gefahren sind sie zahlenmäßig stark limitiert und mit besonderen Schutzvorkehrungen versehen. Die zahlenmäßig starke Limitierung der Spielbanken dient grundsätzlich vorrangig der Suchtprävention durch Reduktion der Verfügbarkeit der darin angebotenen Spiele und soll eine effektivere Überwachung der Veranstaltung des Spiels zur Vermeidung von Manipulationen und betrügerischen Machenschaften ermöglichen.

3. Online-Casinospiele (§ 22c)

Analog den Regelungen für die terrestrischen Spielbanken können die einzelnen Länder zukünftig in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet Online-Casinospiele veranstalten oder (mindestens) eine Konzession für die Veranstaltung dieser Spiele erteilen. Die Anzahl

der Konzessionen für Online-Casinospiele ist auf die Anzahl der Konzessionen für stationäre Spielbanken beschränkt – genauer: die Anzahl, welche das jeweilige Land zum Stichtag 17. Januar 2020 für Spielbanken vergeben konnte. Diese Höchstzahl der Konzessionen gibt den Ländern die Möglichkeit, ihr Regelungssystem für Online-Casinospiele in kohärenter und systematischer Weise an jenem für Spielbanken auszurichten und auf ihr jeweiliges Spielbankrecht angepasste Lösungen für in das Internet übertragene Tischspiele zu finden.

Die Kooperation mehrerer Länder ist möglich. Hierdurch wird unter anderem sichergestellt, dass auch in Ländern mit einer geringeren Einwohnerzahl, in denen der Betrieb eines gesonderten Online-Casinospielangebots nicht wirtschaftlich wäre, ein entsprechendes Angebot bereitgehalten werden kann. Im Fall der Konzessionsvergabe ergibt sich die Höchstzahl der durch die kooperierenden Länder für das gemeinsame Hoheitsgebiet erteilbaren Konzessionen dann aus der Summe der Konzessionen für Spielbanken, die am 17. Januar 2020 in den kooperierenden Ländern erteilt werden konnten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass auch im Fall einer Kooperation mehrerer Länder eine an das jeweilige Spielbankenrecht angepasste Regelung für Online-Casinospiele möglich ist.

Ebenso wie im Spielbankenrecht obliegt es der Entscheidung des jeweiligen Landes, ob die Veranstaltung von Online-Casinospielen auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet durch das Land selbst, durch staatliche Gesellschaften oder durch Private erfolgt. Eine Bindung an die im Spielbankenrecht getroffene diesbezügliche Entscheidung des jeweiligen Landes sieht dieser Staatsvertrag nicht vor.

Als Online-Casinospiele im Sinne dieses Staatsvertrags gelten ausschließlich virtuelle Nachbildungen von Bankhalterspielen und Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet (§ 3 Absatz 1a Satz 2). Bankhalter ist der Spielleiter beim Glücksspiel, der die Bank (Kasse der Einsätze) hält und allein gegen einen oder mehrere Spieler spielt. Der Veranstalter trägt daher bei Online-Casinospielen stets ein zufallsbedingtes Risiko. Erfasst sind insbesondere Tischspiele wie Roulette, Black Jack, Baccara sowie Poker-Varianten, bei denen der Veranstalter selbst mitspielt und daher ein zufallsbedingtes Risiko trägt. Um ein Online-Casinospiel handelt es sich unabhängig davon, ob es sich um eine rein virtuelle Version des Bankhalterspiels handelt oder ob ein tatsächlich von einer realen Person durchgeführtes Bankhalterspiel abgefilmt wird und Spieler hieran über das Internet teilnehmen können. Welche Bankhalterspiele in welchem Umfang von der jeweiligen Erlaubnis umfasst werden, ist – ebenso wie im Spielbankbereich – landesrechtlich zu regeln. Andere Spiele als Bankhalterspiele in diesem Sinne können nicht als Online-Casinospiel erlaubt werden. Nicht als Online-Casinospiel erlaubt werden können insbesondere in stationären Spielbanken angebotene Automatenspiele oder deren Nachbildungen (§ 22c Absatz 4). Diesbezüglich sind die Regelungen für virtuelle Automatenspiele anzuwenden. Möchte ein Anbieter sowohl Online-Casinospiele als auch virtuelle Automatenspiele anbieten, benötigt er hierfür jeweils eine gesonderte Erlaubnis.

Die zahlenmäßige Begrenzung der Anbieter erfolgt – ebenso wie bei Spielbanken – wegen der hohen Manipulationsanfälligkeit und des herausragenden Suchtpotenzials der Bankhalterspiele. Zur Reduktion des Suchtpotenzials trägt insbesondere der durch die Begrenzung der Konzessionen auf das jeweilige Hoheitsgebiet der Länder weitgehende Ausschluss von Wettbewerb zwischen Veranstaltern von Online-Casinospielen bei, die – anders als in einem Erlaubnismodell – nicht um das für den Spieler attraktivste Angebot konkurrieren und deshalb weder besonders attraktive und suchtanreizende Spielformen anbieten noch verstärkte Werbeaktivitäten durchzuführen brauchen (vgl. die Erwägungen in EuGH vom 19. Dezember 2018, Rs. C-375/17, Tz. 48; Urteil vom 30. April 2014, Pfleger u. a., C-390/12, Tz. 46; vgl. auch BVerfG vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, Tz. 113).

Zugleich wird die Verfügbarkeit des Angebots reduziert. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union steht es einem Mitgliedstaat, der das Ziel verfolgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern, u. a. grundsätzlich frei, eine Erlaubnisregelung zu schaffen und dabei Beschränkungen in Bezug auf die Zahl der zugelassenen Veranstalter vorzusehen (vgl. EuGH, Urteil vom 8.9.2010, Rs. C-46/08 -Carmen Media, Rn. 84 unter Verweis auf Urteil vom 6.3.2007, Rs. C-338/04 u. a. – Placanica u.a.,

Rn. 53; Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 - Zeturf, Rn. 41 f.). Zwar kann das Angebot über das Internet ohne zeitliche Beschränkungen und ortsunabhängig wahrgenommen werden, jedoch geht dies nur bei einer geringen Zahl an Veranstaltern. Die starke Limitierung der Anbieter führt zudem zu einer besseren Funktionsfähigkeit des verpflichtend einzusetzenden Systems zur Früherkennung einer Spielsuchtgefährdung (§ 6i Absatz 1), da ein Spieler nur bei einer geringen Anzahl von Anbietern Online-Casinoangebote wahrnehmen kann und diese Anbieter deshalb ein umfassendes Bild über das Spielverhalten des Spielers in dieser Spielform erlangen und somit eine mögliche Suchtgefährdung frühzeitiger erkennen können.

Manipulationsgefahren gehen bei Online-Casinospielen überwiegend vom Veranstalter aus. Der Veranstalter nimmt als Bankhalter selbst an dem Spiel teil, wobei er zwar einem zufallsabhängigen wirtschaftlichen Risiko unterliegt, zugleich aber auch die Herrschaft über den Ablauf des Spiels und die ordnungsgemäße Funktion sämtlicher Einrichtungen (z. B. des Zufallsgenerators) hat. Veranstalter haben deshalb sowohl einen Anreiz als auch die Möglichkeit zur Durchführung von Manipulationen zu Lasten des Spielers. Eine effektive Überwachung der durchgeführten Spiele durch die Glücksspielaufsicht ist daher unerlässlich. Diese kann jedoch nur bei einer stark limitierten Anzahl vertrauenswürdiger Anbieter erfolgen, weil der Spielverlauf – im Unterschied zu virtuellen Automatenspielen, welche eine von vornherein festgelegte Gewinn- oder Ausschüttungsquote haben – maßgeblich auch von unterschiedlichen Entscheidungen des Spielers und des Bankhalters während des laufenden Spiels abhängig ist (z. B. dem Setzverhalten des Spielers oder dem Anfordern einer weiteren Karte), wodurch sich die Manipulationsanfälligkeit und die notwenige Kontrollintensität erhöht.

Die allgemeinen Vorgaben dieses Staatsvertrags für Glücksspiele im Internet finden auch auf die Veranstaltung von Online-Casinospielen unmittelbare Anwendung. Dies gilt insbesondere für § 4 Absatz 5 und die in den §§ 6a bis 6j festgelegten Regelungen einschließlich des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits und des Verbots des parallelen Spiels. Dem jeweiligen Land obliegt in diesem Rahmen die weitere kohärente und systemgerechte Ausgestaltung der Regulierung von Online-Casinospielen. Sie haben insbesondere festzulegen, welche weiteren Maßnahmen zum Schutz der sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Personen vorgesehen werden, etwa um einen weiteren Ausgleich für die im Vergleich zu Spielbanken höhere Verfügbarkeit der Online-Casinospiele zu schaffen. Den Ländern stehen dabei neben einer im Vergleich zu Spielbanken deutlich strikteren Begrenzung der Einsätze je Spiel und dem Vorsehen einer Mindestspieldauer auch weitere auf das jeweilige übrige Landesrecht und das jeweilige Spiel angepasste Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung.

4. Online-Poker (§ 22b)

Für die Veranstaltung von Online-Poker ist demgegenüber ein zahlenmäßig unbegrenztes Erlaubnismodell vorgesehen. Von diesem Erlaubnismodell umfasst sind nur Varianten des Pokerspiels, welche ausschließlich zwischen natürlichen Personen gespielt werden. Der Veranstalter stellt hierbei nur die Spielplattform zur Verfügung und erhält hierfür einen Anteil der Einsätze als Vergütung. Eine Spielteilnahme durch den Veranstalter erfolgt nicht. Demgegenüber fallen Pokervarianten, bei denen der Veranstalter als Bankhalter unmittelbar am Spiel teilnimmt und somit ein zufallsabhängiges wirtschaftliches Risiko trägt, unter die Regulierung von Online-Casinospielen.

Für die vom Erlaubnismodell erfassten Varianten des Online-Pokerspiels ist eine Einbeziehung in die monopolartige Regulierung für Online-Casinospiele nicht erforderlich. Ähnlich wie bei Sportwetten ist eine erhöhte Manipulationsgefahr durch den Veranstalter hier nicht gegeben, weil dieser selbst an dem Spiel nicht teilnimmt und es deshalb an einem Anreiz für Manipulationen fehlt. Dem Veranstalter ist vielmehr daran gelegen, mögliche Manipulationen durch Dritte zu verhindern, um seinen Ruf nicht zu gefährden. Um Manipulationen und betrügerische Aktivitäten durch kollusives Zusammenwirken von Spielern zu Lasten eines oder mehrerer Mitspieler zu verhindern, ist der Spieler zufällig an einem Tisch zu platzieren. Eine Auswahl eines bestimmten Tisches durch den Spieler ist unzulässig (§ 22b Absatz 4). Die Ereignisfrequenz als ein wesentliches suchtsteigerndes Merkmal ist beim Spiel gegen andere natürliche Personen aufgrund der Zeit, welche diese für eine Interaktion benötigen, regelmäßig geringer als bei einem Online-Casinospiel, bei welchem regelmäßig nicht auf die Interaktionen anderer Spieler gewartet werden muss.

Zudem ist beim Online-Poker auch im Rahmen eines Erlaubnismodells damit zu rechnen, dass es letztlich nur Angebote einer vergleichsweise geringen Anzahl an Anbietern geben wird. Die Nachfrage nach Online-Poker ist rückläufig (vgl. Jahresreporte 2016, 2017 und 2018 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Stand 20.03.2018, 26.11.2018 und 22.10.2019). Zudem bedarf es bei jedem Anbieter eines hinreichend großen Spielerpools, damit sich zur selben Zeit eine hinreichende Menge an Spielern für den Beginn eines Spiels findet. Eine Aufteilung der Nachfrage auf verschiedene Veranstalter ist daher nur begrenzt möglich.

Zum Ausgleich der suchtfachlichen Nachteile des Online-Pokers im Vergleich zum Angebot in Spielbanken, insbesondere der wesentlich höheren Verfügbarkeit, müssen in der Erlaubnis zur Veranstaltung eines bestimmten Spiels spielbezogene Limitierungen vorgesehen werden. Diese treten neben das allgemein geltende anbieterübergreifende Einzahlungslimit. Zu limitieren sind bei Online-Pokerturnieren, bei denen die Spieler Teilnahmeentgelte zahlen, welche (nach Abzug einer dem Veranstalter zufließenden Gebühr für die Bereitstellung der Plattform) entsprechend den Platzierungen im Turnier auf die Spieler verteilt werden, diese Teilnahmeentgelte (Buy-in/Rebuy). Werden einzelne Hände nicht in Turnierform, sondern unmittelbar um Geld gespielt (sog. „Cash Games“ oder „Ring Games“) sind jedenfalls die Mindesteinsätze je Hand (Blind/Ante) sowie der Betrag zu begrenzen, den der Spieler am Tisch zur Verfügung haben darf (Stack) (§ 22b Absatz 2). Hierdurch werden zugleich der maximale Verlust pro Hand bzw. Turnier, der Anreiz für Manipulationen durch andere Spieler sowie die Möglichkeit begrenzt, erlittene Verluste durch immer höhere Einsätze ausgleichen zu wollen. Mit Rücksicht auf die Erforderlichkeiten der unterschiedlichen Spielvarianten des Online-Pokers obliegt die Entscheidung über die Höhe der Beträge der Erlaubnisbehörde. Zur Erreichung der Ziele des § 1 haben diese Begrenzungen deutlich unterhalb der in Spielbanken maximal möglichen Beträge zu liegen.

Beim Online-Poker ist – als einziger Spielform mit Ausnahme der Lotterien – eine Ausnahme vom Verbot des parallelen Spiels vorgesehen. Die zuständige Behörde kann das parallele Spiel an bis zu vier Tischen erlauben, wenn dies der besseren Erreichung der Ziele des § 1 dient (§ 22b Absatz 5 Satz 2). Dies kann insbesondere bei eher langsamen Varianten des Online-Pokers der Fall sein, bei denen viele natürliche Personen an einem Tisch spielen und daher die Wartezeit für den einzelnen Spieler bis zu seiner nächsten erforderlichen Interaktion vergleichsweise lang ist.

Das Angebot stationärer Pokerspiele ist weiterhin grundsätzlich den Spielbanken vorbehalten. Nur hier kann in ausreichendem Maße ein Schutz vor den Gefahren des Glücksspiels, einschließlich der Sucht- und Manipulationsgefahren, sichergestellt werden, weil die für das Angebot im Internet vorgesehenen Schutzmaßnahmen (Safe-Server zum Schutz vor Manipulationen, Zufälligkeit der Platzierung der Spieler, Spielsuchtfrüherkennungssysteme) im terrestrischen Bereich nicht anwendbar sind.

5. Sportwetten (§ 21)

Erlaubnisse für die Veranstaltung von Sportwetten werden zentral für alle Länder im Rahmen eines zahlenmäßig unbegrenzten Erlaubnisverfahrens erteilt. Grundlage bildet die bisherigere Regulierung der Sportwetten im Rahmen der bisherigen Experimentierklausel nach § 10a GlüStV 2012/2020.

Bis zum Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages am 1. Januar 2020 wurde der Unmöglichkeit der Konzessionserteilung aufgrund gerichtlicher Entscheidungen (vgl. HessVGH, Beschluss vom 16.10.2015 - 8 B 1028/15) dadurch Rechnung getragen, dass gegen Anbieter nicht allein wegen der fehlenden Konzession vorgegangen wurde. Anbieter, die ohne Konzession in Deutschland tätig waren, wurden im Vollzug nachrangig aufgegriffen und konnten daher trotz fehlender Konzession auf dem deutschen Glücksspielmarkt tatsächlich tätig werden, wenn sie wesentliche inhaltliche Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags in ihrer Gesamtheit beachteten (vgl. Leitlinien zum Vollzug im Bereich Sportwetten während des laufenden Konzessionsverfahrens der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vom 28. Januar 2016).

Daher konnten die Glücksspielaufsichtsbehörden trotz fehlender Erlaubniserteilung Erfahrungen in der Anwendung der Rechtslage sammeln und eine – begrenzte – Marktbeobachtung auch hinsichtlich der Auswirkungen inhaltlicher Vorgaben des Glücks-

spielstaatsvertrags durchführen. Daneben liegen auf Basis der in der Experimentierphase geltenden Rechtslage gerichtliche Entscheidungen zum Inhalt der bisherigen Sportwettenregulierung, einschließlich des bislang zulässigen Wettprogramms, vor, welche Vor- und Nachteile der bisherigen Regulierungen zeigen (vgl. z. B. BayVGH, Beschluss vom 1. August 2016 – 10 CS 16.893, NdsOVG, Beschluss vom 8. Mai 2017 – 11 LA 24/16, ZfWG 2017, 310; SächsOVG, Beschluss vom 20. September 2018 – 3 B 186/18).

Berücksichtigt werden konnten auch die ersten Reaktionen der Anbieter nach Aufhebung der zahlenmäßigen Begrenzung der Konzessionen im Rahmen der Experimentierklausel durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag mit Wirkung zum 1. Januar 2020. Anbieter, welche den weitaus überwiegenden Teil des bestehenden Sportwettenmarktes abdecken, haben innerhalb kurzer Zeit einen Antrag auf Erlaubniserteilung gestellt oder einen solchen kurzfristig angekündigt und damit ihre Bereitschaft gezeigt, ihren Geschäftsbetrieb nach den gesetzlichen Regeln durchzuführen. Andere Anbieter haben sich kurzfristig vom deutschen Markt zurückgezogen.

Aus der Durchführung der Konzessionserteilungsverfahren einschließlich der Nachfragen von (potentiellen) Antragstellern konnten Erkenntnisse für die Ausgestaltung dieses Staatsvertrags gezogen werden. Dies führte beispielsweise zur weitgehenden – nur punktuell überarbeiteten – Übernahme der bislang für Sportwetten geltenden Konzessionserteilungsvoraussetzungen in diesen Staatsvertrag als Erlaubniserteilungsvoraussetzungen für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten, Online-Poker und von virtuellen Automatenspielen (§§ 4a bis 4d). Viele der während der Geltung der Experimentierklausel im Konzessionserteilungsverfahren entwickelten wesentlichen Regulierungsvorgaben für das Angebot von Sportwetten im Internet, welche als Inhalts- und Nebenbestimmungen in der Sportwettenkonzession für die Experimentierphase berücksichtigt werden sollten bzw. wurden, sind zudem in die Ausgestaltung der für alle Glücksspiele im Internet anwendbaren §§ 6a bis 6j eingeflossen. Durch die Aufnahme in den Staatsvertrag soll in diesen wesentlichen Punkten eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt und Rechtsunsicherheiten vermieden werden, die in einem auf Dauer angelegten Modell bei einer bloßen Regelung in der jeweiligen Erlaubnis entstehen könnten.

Die Regelungen zum zulässigen Wettprogramm der Anbieter wurden weiterentwickelt (§ 21 Absatz 1, 1a und 4). Im Vergleich zu dem nach dem bisherigen Glücksspielstaatsvertrag zulässigen Wettprogramm ist eine Ausweitung der zulässigen Wetten vorgesehen. Im Vergleich zum bestehenden unerlaubten Angebot – insbesondere im Bereich der Live-Wetten – wird das Wettprogramm jedoch aus Gründen der Spielsuchtbekämpfung, der Reduzierung der Manipulationsgefahren und der Sicherstellung der Integrität des Sports wesentlich reduziert.

Wie bislang sind Ergebniswetten (Wetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder deren Abschnitte) bei Tippabgabe vor Beginn des Sportereignisses sowie Endergebniswetten bei einer Tippabgabe während des laufenden Spiels (Live-Wetten) erlaubnisfähig. Neu hinzu kommt die Erlaubnisfähigkeit von Ereigniswetten, die bei Live-Wetten auf bestimmte Ereignisse beschränkt ist. Durch die Begrenzung der Live-Ereigniswetten wird insbesondere der stark erhöhten Suchtgefahr Rechnung getragen, die ihren Ursprung vor allem in der möglichen hohen Ereignisfrequenz von Live-Wetten hat. Ergebnisse der Wette können teils nach kürzester Zeit feststehen und unmittelbar nach Beendigung der Wette kann eine erneute Wette abgeschlossen werden. Zudem besteht bei Live-Ereigniswetten grundsätzlich ein höheres Manipulationspotential. Insbesondere unter Berücksichtigung des aktuellen Spielverlaufs nicht spielentscheidende Ereignisse können leicht manipuliert werden (z. B. Herbeiführen von Ecken/Einwürfen bei hoher Führung einer Mannschaft). Von diesen Nachteilen sind Live-Endergebniswetten und Ereigniswetten bei Tippabgabe vor dem Spiel nur begrenzt betroffen, weshalb diese künftig grundsätzlich erlaubnisfähig sind: Bei Endergebniswetten ist stets das Ende des Sportereignisses abzuwarten. Eine erneute Wette auf dasselbe Sportereignis nach Bekanntgabe des Ergebnisses der Wette ist ausgeschlossen. Bei Ereigniswetten, die vor dem Spiel abgegeben werden, besteht im Vergleich zu Ergebniswetten keine wesentlich erhöhte Ereignisfrequenz. Erlaubnisfähige Live-Ereigniswetten sind ausschließlich Wetten auf das nächste Tor, den nächsten Satz oder einen ähnlichen Bestandteil eines Endergebnisses in Sportarten, in denen regelmäßig nur eine geringe

Gesamtanzahl dieser Ereignisse im Laufe des Sportereignisses auftritt. Durch die Begrenzung auf sog. „Low-Score“-Sportarten wird die Ereignisfrequenz der Wetten auf diese Ereignisse reduziert. Zugleich ist die Wertigkeit des einzelnen Tores oder Satzes regelmäßig so hoch, dass sich im Vergleich zu Endergebniswetten keine wesentlich erhöhte Manipulationsgefahr ergibt.

Die einzelnen Wetten sind nach Art und Umfang vorab von der zuständigen Erlaubnisbehörde zu erlauben. Die Erlaubnis darf nur unter den neu in den Staatsvertrag eingefügten Voraussetzungen erteilt werden. Die allgemein bestehende und im Einzelfall von der Behörde zu prüfende Voraussetzung, dass die einzelne Sportwette den Zielen des Staatsvertrags nicht zuwiderlaufen darf, wird durch weitere Voraussetzungen konkretisiert. Nicht erlaubnisfähig sind Wetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Amateure oder Minderjährige teilnehmen, sofern es sich nicht um bedeutsame Großereignisse handelt, Wetten, die in erheblichem Maße manipulationsanfällig sind und Sportwetten auf ein regelwidriges Verhalten oder dessen Sanktionierung.

Ziel dieses im Vergleich zur Experimentierklausel erweiterten Erlaubnismodells ist weiterhin nicht die Expansion des Wettmarktes, sondern eine nachhaltige Bekämpfung des Schwarzmarktes durch die Schaffung einer erlaubten geringgefährlichen Alternative. Die bestehende Nachfrage insbesondere nach Live- und Ereigniswetten zeigt, dass die vollständige Beibehaltung des bisherigen sehr restriktiven Ansatzes die Nachfrage nur begrenzt in den erlaubten, mit Schutzvorkehrungen vor den Gefahren des Glücksspiels versehenen Markt überleiten könnte.

6. Pferdewetten (Achter Abschnitt)

Pferdewetten bilden ein historisch gewachsenes Sondersegment von Wetten auf eine Sportveranstaltung, die ebenfalls im Rahmen der mit diesem Staatsvertrag beabsichtigten Gesamtregulierung des deutschen Glücksspielmarktes einzubeziehen sind. Der Anteil der Pferdewetten am deutschen Sportwettenmarkt insgesamt ist allerdings gering. Aus diesem Grunde und wegen der historischen und tatsächlichen Besonderheiten des Sektors ist ein vollständiger Gleichlauf der Pferdewette mit den sonstigen Sportwetten weiterhin nicht geboten. Relevante Wettveranstalter sind die zahlenmäßig von Natur aus begrenzten Rennvereine, welche die Totalisatoren betreiben. Buchmacher werden im Bereich der Pferdewetten weit überwiegend als Wettvermittler tätig. Die Erlaubniserteilung richtet sich insoweit nach den Vorschriften des Rennwett-und Lotteriegesetzes. Aufgrund der darin enthaltenen Öffnungsklausel werden in diesem Staatsvertrag zur Einbeziehung der Pferdewetten in das Gesamtregulierungssystem ergänzende Regelungen zum Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten, zum Vermitteln von Pferdewetten über das Internet und in das Ausland sowie Vorschriften über Regelungen zur Spielersperre, zur Spielwerbung und zum Schutz Minderjähriger erlassen (§ 25 Absatz 3 RennwLottG).

Bereits mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag wurde die Regulierung der Pferdewetten unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten dem Regulierungskonzept der Sportwetten angenähert. Diese Annäherung wird durch die Einbeziehung der Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet in die für alle Spielformen im Internet geltenden Vorschriften (§ 4 Absatz 5 und §§ 6a bis 6j) nunmehr fortgesetzt.

Die bisherige Konzeption für den Bereich der Pferdewetten wird dabei grundsätzlich beibehalten. Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit werden die Voraussetzungen für den Erlass einer nach diesem Staatsvertrag zu erteilenden Erlaubnis für die Veranstaltung und die Vermittlung von Pferdewetten im Internet in § 27 näher ausgeführt. Auch hierbei erfolgt eine Orientierung an den Voraussetzungen für Sportwetten unter Berücksichtigung der Besonderheiten des speziellen Marktes für Pferdewetten. Unzulässig bleibt die Veranstaltung von nicht nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz erlaubten Pferdewetten im Internet sowie die Vermittlung von Wetten an in Deutschland nicht zugelassene Veranstalter.

Bei Pferdewetten greift zukünftig grundsätzlich ebenfalls das anbieter- und spielformübergreifende Spielersperrsystem mit Ausnahme von Pferdewetten, die von Rennvereinen, die einen Totalisator betreiben, angeboten werden oder auf einer inländischen Pferderennbahn stationär angeboten werden. Die Ausnahme dient der Verhältnismäßigkeit. Denn der Wettbetrieb auf Pferderennbahnen hat bisher keine Probleme aufgezeigt, die die Einführung eines Sperrsystems verlangen würden.

7. Gewerbliches Spiel (Siebter Abschnitt)

Im Bereich des von diesem Staatsvertrag geregelten Ausschnitts des gewerblichen Spiels insbesondere in Spielhallen werden die seit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag bestehenden Regelungen überwiegend unverändert beibehalten. Wie durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag beabsichtigt, ist durch die von den Ländern eingeführten Mindestabstände und das Verbot von Mehrfachkonzessionen eine erhebliche Reduktion der Verfügbarkeit von Spielgelegenheiten des gewerblichen Spiels eingetreten bzw. eingeleitet. Zugleich dienen die Abstandsgebote weiterhin einer „Abkühlung“ des Spielers nach dem Verlassen einer Spielhalle, was gefährdet würde, wenn er sich in unmittelbarer Umgebung einer weiteren Spielgelegenheit ausgesetzt sähe.

Die Rechtfertigung der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, 1 BvR 1314/12 u.a., BVerfGE 145, 20; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016, 8 C 4.16) bestätigten Abstandsgebote und des Verbots von Mehrfachkonzessionen wird durch die künftige Erlaubnisfähigkeit von weiteren Spielformen im Internet, insbesondere der virtuellen Automatenspiele, nicht berührt. Anders als bei Spielen im Internet, welche (potentielle) Spieler zunächst durch Installation eines Programms oder Aufrufen einer Internetseite aktiv aufrufen müssen, um diese wahrzunehmen, sind Spielhallen ständig wahrnehmbar, so dass sich bei einer höheren Verfügbarkeit auch deren Wahrnehmbarkeit erhöht. Diese ständige Wahrnehmbarkeit kann insbesondere bei Spielern mit problematischem Spielverhalten zu einer spielanreizenden Wirkung führen. Eine vergleichbare Verfügbarkeitsreduktion für den einzelnen Spieler wird im Bereich des Internets zudem durch die Wartezeiten beim Anbieterwechsel sichergestellt, die mit der Dauer vergleichbar ist, welche zum Wechsel zwischen mehreren Spielhallen erforderlich ist. Suchtfördernde Aspekte, die durch das Verbot der Mehrfachkonzessionen ausgeschlossen werden sollen, sind beim virtuellen Automatenspiel zudem kaum vorhanden, da ein Spieler im Internet aufgrund des Verbots des parallelen Spiels nach § 6h ausschließlich ein Spiel gleichzeitig spielen kann und auch das Umfeld, in dem er sich beim Spielen aufhält, nicht mit einer Spielhalle vergleichbar sein wird. Nicht zuletzt sind Abstandsgebote und das Verbot von Mehrfachkonzessionen auch im Hinblick darauf weiterhin gerechtfertigt, dass die Mehrzahl der sich wegen pathologischen Glücksspiels in ambulanter oder stationärer Behandlung befindlichen Personen – trotz des wachsenden Schwarzmarktes im Internet – weiterhin als eigene Hauptglücksspielform das Automatenspiel in Spielhallen angeben (vgl. Dauber u.a., Suchthilfe in Deutschland 2018, S. 17; Banz/Becker, Glücksspielsucht in Deutschland: Häufigkeit und Bedeutung bei den einzelnen Glücksspielformen, ZfWG 3/4/19, S. 212, 219).

Entsprechend der ursprünglichen Intention der Länder entfallen die für den Übergang auf die im Jahr 2012 in Kraft getretenen Rechtsänderungen geschaffenen Härtefallregelungen. Spielhallenbetreiber hatten bis zum Inkrafttreten dieses Staatsvertrags insgesamt neun Jahre Zeit, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Weitere staatsvertragliche Härtefallregelungen sind daher nicht geboten. Die Länder können jedoch nochmals für bis zu drei Spielhallen in einem baulichen Verbund, die am 1. Januar 2020 bestanden, eine befristete Erlaubnis erteilen, wenn diese Spielhallen zusätzliche qualitative Kriterien einhalten, die in den Ausführungsbestimmungen der Länder näher auszuformen sind.

Wesentliche Änderung durch diesen Staatsvertrag für das gewerbliche Spiel ist dessen Einbeziehung in das anbieter- und spielformübergreifende Spielersperrsystem (§ 2 Absatz 3 und 4 i.V.m. § 8). Spielsüchtigen und spielsuchtgefährdeten Personen ist es daher zukünftig nicht mehr möglich, in einer anderen Spielhalle, einer Gaststätte oder einem anderen Aufstellort weiterzuspielen, nachdem sie sich zentral haben sperren lassen. Die Konzeption eines anbieterübergreifenden Sperrsystems bezieht auch die Gaststätten mit ein. Würden diese nicht einbezogen, könnten gesperrte Spieler dasselbe Glücksspiel, wie es in Spielhallen angeboten wird, weiterhin in Gaststätten praktizieren, wodurch die Effektivität einer Spielersperre deutlich reduziert werden würde.

Im Übrigen obliegt die Ausgestaltung der Spielhallenregulierung einschließlich der näheren Ausgestaltung der Mindestabstandsgebote den einzelnen Ländern. Diese lan-

desrechtlichen Regelungen ergänzen und flankieren die durch den Bund in der Spielverordnung vorgesehenen automatenbezogenen Regelungen. Hierbei besteht zwischen den Ländern Einigkeit, dass dieser Staatsvertrag keinen einheitlichen Mindestabstand zwischen Spielhallen in einem Land fordert.

8. Virtuelles Automatenspiel (§ 22a)

Für die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen wird ein zahlenmäßig unbegrenztes Erlaubnismodell vorgesehen. Mit der Unterscheidung zwischen virtuellen Automatenspielen und Online-Casinospielen wird die Differenzierung im stationären Bereich zwischen den breiter verfügbaren Automatenspielen des gewerblichen Spiels und den in den Spielbanken angebotenen Spielen grob nachgezeichnet. Aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Spielform ist eine vollständige Übertragung der Regulierungsvorgaben in den jeweils anderen Bereich weder möglich noch angezeigt. Dieser Staatsvertrag sieht vielmehr zielkohärente Maßnahmen vor, welche mit einer auf die Spielform des virtuellen Automatenspiels im Internet angepassten Regulierung ein Schutzniveau für den Spieler schaffen, welches mit dem Schutzniveau des gewerblichen Spiels bei einer Gesamtbetrachtung vergleichbar ist.

Um ein solches Schutzniveau zu erreichen, sind erhebliche Begrenzungen der Spielabläufe vorgesehen. Der Einsatz pro Spiel ist auf einen Euro begrenzt (§ 22a Absatz 7). Die Mindestspieldauer je Spiel darf durchschnittlich fünf Sekunden nicht unterschreiten (§ 22a Absatz 6). Jackpots und Autoplay-Funktionen sind verboten (§ 22a Absatz 4 und 8). Nach einer Spielzeit von einer Stunde ist eine verbindliche Spielpause von fünf Minuten einzuhalten (§ 22a Absatz 9). Daneben muss jedes Spiel vor dem erstmaligen Angebot von der zuständigen Behörde erlaubt werden, wobei die Erlaubnis zu versagen ist, wenn das Spiel den Zielen des § 1 zuwiderläuft (z. B. wenn von der Ausgestaltung des Spiels besondere suchtanreizende Wirkungen ausgehen oder es sich an Minderjährige richtet), § 22a Absatz 1.

Zur Erreichung des Ziels einer effektiven Bekämpfung des Schwarzmarktes unter anderem durch ein hinreichend attraktives, aber dennoch weniger gefährliches erlaubtes Angebot im Internet wurden die Regelungen der Spielverordnung des Bundes nicht in identischem Umfang in die Regulierung des virtuellen Automatenspiels übernommen. Die Wahrnehmung eines unerlaubten Angebots auf dem Schwarzmarkt ist für den Spieler in der Regel im Internet leichter möglich als im stationären Bereich. Damit das erlaubte Angebot hinreichend attraktiv ist, um dem angestrebten Kanalisierungsziel dieses Staatsvertrags in ein überwachtes und geordnetes Angebot Rechnung tragen zu können, sind daher in Bezug auf das einzelne Spiel beim virtuellen Automatenspiel geringfügigere Beschränkungen als in der Spielverordnung vorgesehen. Im Gegenzug greifen dafür beim virtuellen Automatenspiel die weiteren Regulierungsvorgaben dieses Staatsvertrags, einschließlich des anbieterübergreifenden Limits, der Aktivitätsdatei und der Verpflichtung zur Auswertung des Spielverhaltens zum Zweck der Spielsuchtfrüherkennung. Durch diese spieler- und anbieterbezogenen Regulierungsvorgaben ergibt sich bei einer Gesamtbetrachtung ein vergleichbares Schutzniveau.

B. Besonderer Teil

Im Folgenden werden die mit diesem Staatsvertrag im Vergleich zum Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (nicht nur rein redaktionell) geänderten und neu eingefügten Vorschriften erläutert. Im Übrigen kann weiterhin auf die Erläuterungen zu den bisherigen Staatsverträgen zurückgegriffen werden.

Erster Abschnitt (Allgemeine Vorschriften)

§ 2 (Anwendungsbereich)

§ 2 bestimmt als zentrale Verweisungsnorm die unmittelbare Anwendbarkeit der Vorschriften dieses Staatsvertrags auf die einzelnen Spielformen. Davon unberührt bleiben andere Verweisungen innerhalb des Staatsvertrags (z. B. die Anordnung der Anwendbarkeit einzelner Vorschriften des § 4b und der §§ 4c und 4d in § 27 Absatz 2 Satz 2)

und in landesrechtlichen Bestimmungen (z. B. auf § 9 dieses Staatsvertrags). Unberührt bleiben zudem speziellere Regelungen dieses Staatsvertrags, welche einzelne Regelungen nur für bestimmte Spielformen oder Spiele für anwendbar erklären, hiervon ausnehmen oder deren Anwendung in das Ermessen der Behörde stellen (z. B. § 12 Absatz 2).

Änderungen an den bereits bestehenden Vorschriften für Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten und Pferdwetten ergeben sich aus der Aufnahme der Vorschriften zu Glücksspielen im Internet (§§ 6a bis 6j) und der Einführung des anbieter- und spielformübergreifenden Sperrsystems. Zudem werden bislang nicht vorhandene Regelungen zum Anwendungsbereich für Lotterien, Sportwetten, virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele ergänzt.

Die Verpflichtung der Länder zur Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes nach § 10 Absatz 1 und das staatliche Veranstaltungsmonopol nach § 10 Absatz 2, 3 und 6 betreffen aufgrund von § 2 Absatz 10 gegenwärtig ausschließlich Lotterien.

Absätze 2 bis 4

Neben redaktionellen Anpassungen wird klargestellt, dass die §§ 6a bis 6j für Spielbanken, Spielhallen und Gaststätten keine Anwendung finden. Es handelt sich um rein stationäre Angebote, während die §§ 6a bis 6j Sondervorschriften für das Spiel im Internet enthalten. Die Absätze 3 und 4 werden um die Regelungen des Spielersperrsystems ergänzt.

Absatz 5

Auf Pferdewetten im Internet finden die Vorschriften zum erweiterten Spielersperrsystem sowie die §§ 9 und 9a Anwendung. Aufgrund der Möglichkeit des Angebots von Pferdewetten im Internet (vgl. § 27 Absatz 2) werden die §§ 6a bis 6j in den Anwendungsbereich neu aufgenommen.

Absätze 6 bis 8

In den neuen Absätzen 6 bis 8 werden die anwendbaren Vorschriften für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele definiert.

Absatz 9

Im neuen Absatz 9 werden die anwendbaren Vorschriften für Online-Casinospiele definiert. Die §§ 4a bis 4d sind – ebenso wie bei Lotterien – aus dem Anwendungsbereich ausgenommen. Die Erlaubniserteilung sowie die Schaffung der detaillierten rechtlichen Grundlagen hierfür bleibt den Ländern vorbehalten. Die §§ 6a bis 6j finden zur Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für das Spiel im Internet unmittelbare Anwendung. Hiermit wird auch die einheitliche Wirkung des anbieterübergreifenden Limits erreicht. Die §§ 9 und 9a sind in den Anwendungsbereich einbezogen, weil der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder unbeschadet der Ausnahme des § 9a Absatz 3 Satz 2 das Vorgehen gegen unerlaubte Glücksspiele im Internet einschließlich des Vorgehens gegen unerlaubte Angebote von Online-Casinospielen obliegt.

Absatz 10

Für Lotterien wird klargestellt, dass die bereits bislang auf Lotterien anwendbaren Vorschriften in ihrer neuen Fassung weiterhin Anwendung finden. Hinzu kommen die neuen §§ 6a bis 6j sowie die §§ 8 bis 8d. Die Differenzierung zwischen den einzelnen Formen der Lotterien erfolgt innerhalb der für anwendbar erklärten Vorschriften. So findet der Dritte Abschnitt über § 10 Absatz 6 ausschließlich auf Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial außerhalb des Lotterieveranstaltungsmonopols Anwendung. § 22 findet hingegen nur auf dem staatlichen Veranstaltungsmonopol vorbehaltene Lotterien Anwendung.

Absatz 11

Absatz 11 entspricht dem bisherigen § 2 Absatz 6.

§ 3 (Begriffsbestimmungen)

Unter grundsätzlicher Beibehaltung der bisherigen Begriffsbestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags werden in § 3 die aufgrund der Veränderungen des zulässigen Angebots erforderlichen weiteren Begriffsbestimmungen eingefügt.

Der Regelungsbereich dieses Staatsvertrages mit seinen darin vorgesehenen Regelungsmechanismen, einschließlich des Erlaubnisvorbehalts, bleibt durch die Beibehaltung der Definition des Glücksspiels auf „echte“ Glücksspiele beschränkt. Andere Bereiche, in denen die Definition des Glücksspiels nicht erfüllt ist, werden vom Anwendungsbereich dieses Staatsvertrags nicht erfasst. Dies betrifft insbesondere sog. „simuliertes Glücksspiel“, wie es teilweise in Computer- und Videospielen angeboten wird. Die Regelungsmechanismen des Glücksspielstaatsvertrags sind für die Regulierung dieses Bereichs nur bedingt geeignet. Soweit allerdings Elemente in Computer- und Videospielen angeboten werden, welche die Definition des Glücksspiels nach § 3 Absatz 1 erfüllen, findet dieser Staatsvertrag einschließlich des Erlaubnisvorbehalts nach § 4 Absatz 1 Satz 1 Anwendung. Ob das Glücksspielelement in dem Computer- oder Videospiele nach diesem Staatsvertrag erlaubnisfähig ist, ist sodann im Einzelfall zu prüfen.

Absatz 1

In Satz 4 wird die bisherige Definition der Sportwetten aufgrund der künftigen Zulässigkeit von Ereigniswetten erweitert. Erfasst sind daher künftig auch Wetten auf einen zukünftigen Vorgang während eines Sportereignisses. Das sportliche Geschehen muss Inhalt der Wette sein; nicht sportbezogene Wetten sind nicht erlaubnisfähig. Geschehnisse, die regelmäßig oder zufällig örtlich oder zeitlich mit einem Sportereignis korrelieren, sind daher von der Definition nicht erfasst. Dies gilt insbesondere für Ereignisse in der Sportstätte, die nicht Gegenstand des sportlichen Geschehens sind (z. B. Verhalten der Zuschauer oder Gesellschaftswetten im Zusammenhang mit dem Sportereignis). Auf welches Geschehen Sportwetten im Einzelnen zulässig sind, ist in § 21 geregelt. Wie bislang fallen nur Wetten zu festen Quoten unter die Definition der Sportwette. Wetten zu variablen Quoten unterfallen nicht dem Sportwettenbegriff.

Im neuen Satz 5 wird zur Klarstellung das Sportereignis als ein sportlicher Wettkampf zwischen Menschen nach definierten Regeln definiert. Durch die Begrenzung auf sportliche Wettkämpfe scheiden Wetten auf sämtliche Wettkämpfe aus, die nicht als Sport anerkannt sind. Der Begriff des Sports wird staatsvertraglich nicht definiert und ist der Auslegung zugänglich. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass sich das Verständnis darüber, welche Tätigkeiten als Sport anerkannt werden, in einem regelmäßigen Wandel befindet und sich auch während der Laufzeit dieses Staatsvertrages ändern kann. Der Staatsvertrag enthält deshalb auch beispielsweise weder ein generelles Verbot noch eine ausdrückliche Erlaubnis für Wetten auf „E-Sport“-Ereignisse. Vielmehr ist von der Behörde im Rahmen des Erlaubnisverfahrens für Wetten nach § 21 Absatz 5 zu prüfen, ob es sich bei dem jeweils zu bewettenden Ereignis um Sport handelt, wobei die Behörde sich hierbei fachlich von einem Sportbeirat beraten lassen kann und betroffene Verbände (z. B. Verbände, in denen die Beteiligten des zu bewettenden Ereignisses organisiert sind) angehört werden können. Auch wenn es sich um ein Sportereignis handelt, müssen im Erlaubnisverfahren auch die weiteren Voraussetzungen des § 21 Absatz 1a geprüft werden (z. B. fehlende besondere Manipulationsanfälligkeit).

Es muss sich um ein Sportereignis „zwischen Menschen“ handeln. Wetten auf Wettkämpfe, bei denen die menschlichen Teilnehmer nicht im Mittelpunkt stehen (etwa einen Wettkampf zwischen Tieren einschließlich Windhunderennen, Roboterwettkämpfe, Wettkampf von Künstlicher Intelligenz) werden damit auch dann ausgeschlossen, wenn diese als Sport anerkannt sind oder in der Zukunft anerkannt werden sollten. Dies schließt nicht aus, dass sich die Teilnehmer zur Ausübung des Sports Hilfsmittel, auch technischer Art (z. B. im Motorrennsport), bedienen, solange die sportliche Leistung des Menschen maßgeblich ist.

Schließlich müssen die Regeln des zu bewettenden Sportereignisses fest definiert sein. Dies schließt Manipulationen durch willkürliche Veränderung der Regeln des Sportereignisses zwischen Tippabgabe und Ergebniseintritt aus.

Absatz 1a

Satz 1 enthält die Definition virtueller Automatenspiele. Dabei handelt es sich um Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele. Der Begriff der Nachbildung ist im Hinblick auf die Spielmechanik und Darstellung zu verstehen und erfasst insbesondere Walzenspielgeräte (sog. „Slot-Machines“). Eine Begrenzung auf die Nachbildung von Geldspielgeräten nach § 33c der Gewerbeordnung erfolgt nicht, so dass virtuelle Automatenspiele auch in Spielbanken angebotene Automatenspiele nachbilden können. Die Einhaltung der Regulierungsvorgaben aus dem terrestrischen Bereich ist für eine Nachbildung hingegen nicht erforderlich. An deren Stelle treten die Regulierungsvorgaben dieses Staatsvertrags.

Satz 2 definiert die Online-Casinospiele zum einen als virtuelle Nachbildung von Bankhalterspielen. Auch insoweit betrifft der Begriff der Nachbildung die Spielmechanik, die Spielregeln und die Darstellung. Online-Casinospiele in diesem Sinn sind Spiele, bei denen ein ansonsten in einer Spielbank angebotenes Tischspiel wie Roulette, Black Jack oder Baccara ausschließlich simuliert und dem Spieler am Bildschirm angezeigt wird. Bankhalterspiele sind solche Spiele, bei denen der Veranstalter als Bankhalter am Spiel teilnimmt. Bankhalter ist der Spielleiter beim Glücksspiel, der die Bank (Kasse der Einsätze) hält und allein gegen einen oder mehrere Spieler spielt. Der Veranstalter trägt daher bei diesen Spielen ein eigenes zufallsbedingtes Spielrisiko.

Neben der rein virtuellen Variante sind als Online-Casinospiele auch Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet definiert (sog. Live-Casinos). Hierfür wird ein tatsächlich existierender Spieltisch einschließlich des Croupiers abgefilmt und ins Internet übertragen. Spieler, welche die Übertragung verfolgen, können über das Internet an diesen Spielen teilnehmen, etwa Einsätze vornehmen oder Spielentscheidungen (z. B. Anforderung weiterer Karten beim Black Jack) treffen, welche – sofern dies für den Fortgang des Spiels erforderlich ist – dem Croupier übermittelt werden. Im Einzelnen obliegt die Ausgestaltung des Angebots dem jeweiligen Landesrecht.

Online-Poker im Sinne dieses Staatsvertrags erfasst nach Satz 3 ausschließlich Poker-Varianten zwischen natürlichen Personen ohne Bankhalter (vgl. unter A. III. 4.). Spielvarianten, bei denen der Veranstalter Bankhalter ist, also am Spiel teilnimmt und ein zufallsabhängiges wirtschaftliches Risiko trägt, werden nicht von der Definition des Online-Pokers erfasst und unterfallen daher der Regulierung von Online-Casinospielen. Das Spiel muss an einem virtuellen Tisch erfolgen. Dies schließt sämtliche Poker-Spiele aus, bei denen ein real existierender Tisch abgefilmt wird.

Absatz 6

Absatz 6 enthält eine Definition von Wettvermittlungsstellen, welche bislang aufgrund des Experimentalcharakters der Sportwettenregulierung nicht in den Staatsvertrag aufgenommen worden war. Nach § 21a Absatz 2 ist der stationäre Vertrieb von Sportwetten ausschließlich in Wettvermittlungsstellen erlaubt.

Wettvermittlungsstellen können entweder von einem Wettveranstalter selbst oder von einem Vermittler betrieben werden. In beiden Fällen muss die Wettvermittlungsstelle in die Vertriebsorganisation eines Sportwettveranstalters eingegliedert sein. Aufgrund der erforderlichen Eingliederung in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters dürfen in jeder Wettvermittlungsstelle nur Wetten eines Veranstalters angeboten werden. Das Angebot von Sportwetten mehrerer Veranstalter ist ausgeschlossen. Dies dient der Begrenzung des Angebotes und erleichtert die Überwachung. Für von Vermittlern betriebene Wettvermittlungsstellen wurde dies klarstellend in der Definition der Wettvermittlungsstelle zusätzlich erfasst. Dies schließt nicht aus, dass zugleich Pferdewetten oder andere Glücksspiele angeboten werden, wenn die hierfür erforderliche Erlaubnis vorliegt und die Ausführungsbestimmungen der Länder dem nicht entgegenstehen. § 21 Absatz 2 bleibt unberührt. Ergänzende Regelungen für Wettvermittlungsstellen enthalten § 21a und die Ausführungsbestimmungen der Länder.

Absatz 7

Für die Bestimmung der Örtlichkeiten von Buchmachern wird auf § 2 Absatz 2 des Rennwett- und Lotteriegesetzes Bezug genommen. Hierin kommt der grundsätzliche

Vorrang des Rennwett- und Lotteriegesetzes für das stationäre Angebot von Pferdewetten zum Ausdruck. Satz 2 stellt klar, dass Örtlichkeiten von Buchmachern nicht in die Vertriebsorganisation von Pferdewettveranstaltern eingegliedert sein müssen, dies aber sein können. Die Aufnahme dient der Vervollständigung der Begriffsbestimmungen und der Klarstellung, dass dieser Staatsvertrag kein anderes Verständnis der Örtlichkeit eines Buchmachers als das Rennwett- und Lotteriegesetz zugrunde legt.

Absatz 8

Als Folgeänderung zur Einfügung des Absatzes 7 wird die Örtlichkeit des Buchmachers auch im Rahmen des Absatzes 8 eingepflegt. Gewerbliche Spielvermittlung im Sinne dieses Staatsvertrags wird daher auch nicht in einer Örtlichkeit eines Buchmachers betrieben. Die gewerbliche Spielvermittlung ist historisch auf Lotterien beschränkt und erfolgt ausschließlich in Bezug auf Lotterien. Daher wird nun auch im Wortlaut klargestellt, dass sich gewerbliche Spielvermittlung ausschließlich auf Lotterien bezieht. Eine Vermittlung von Sportwetten unterliegt daher nicht den Regelungen der gewerblichen Spielvermittlung. Diese kann entweder stationär in Wettvermittlungsstellen (Absatz 6) oder im Internet durch einen Vermittler mit einer Erlaubnis nach § 21 Absatz 7 erfolgen.

§ 4 (Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung)

Absatz 1

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass auch die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel verboten ist. Es handelt sich insoweit um eine unmittelbare Verpflichtung der am Zahlungsverkehr Beteiligten. Daneben bestehen die Überwachungsbefugnisse der Glücksspielaufsichtsbehörden nach § 9.

Die Vermischung von unerlaubtem Glücksspiel mit anderen Geschäften erschwert die Unterscheidbarkeit von legalen und illegalen Zahlungsströmen und behindert dadurch Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung. Die Erweiterung in Satz 3 stellt klar, dass auch die Mitwirkung am Zahlungsverkehr für sonstige Leistungen verboten ist, soweit etwa Veranstalter und Vermittler von Glücksspiel diese mit unerlaubtem Glücksspiel geschäftlich vermischen und dadurch die Unterscheidbarkeit von legalen und illegalen Zahlungstransaktionen verschleiern oder sogar unmöglich machen. Dabei ist unerheblich, um welche Art von Leistung es sich handelt und ob diese erlaubt oder unerlaubt ist. Soweit die Vermischung mit unerlaubtem Glücksspiel dazu führt, dass illegale Zahlungsströme nicht eindeutig identifiziert werden können, ist die Mitwirkung am gesamten in diesem Zusammenhang stehenden Zahlungsverkehr verboten. Das Mitwirkungsverbot ist durch die Gewährleistung einer getrennten und unterscheidbaren Zahlungsabwicklung für die Betroffenen mit zumutbarem Aufwand vermeidbar.

Absatz 2

Der bisherige Satz 3, wonach auf die Erteilung einer Erlaubnis kein Rechtsanspruch bestand, wird gestrichen. Damit enthält der Staatsvertrag keine Aussage mehr dazu, ob ein Rechtsspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis besteht oder nicht. Das Bestehen oder Nichtbestehen eines Anspruchs im Einzelfall richtet sich vielmehr nach konkreten Bestimmungen zu der begehrten Erlaubnis und nach den allgemeinen Regeln des Rechtsstaats.

Von der Streichung unberührt bleibt im Rahmen der Entscheidung über die Erteilung einer Erlaubnis der bestehende Beurteilungsspielraum der zuständigen Behörden in Bezug auf das Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzungen oder von Erlaubnishindernissen. Insbesondere ist eine Erlaubnis nach § 4 Absatz 2 Satz 1 weiterhin zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des Staatsvertrages zuwiderläuft.

Absatz 3

Der bisherige Satz 4, der Testkäufe und -spiele mit Minderjährigen zum Inhalt hat, wird in die neue Vorschrift zu Testkäufen (§ 9 Absatz 2a) integriert.

Stattdessen wird als neuer Satz 4 eine dem § 6 Absatz 2 des Jugendschutzgesetzes vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom

10. März 2017 (BGBl. I S. 420) geändert worden ist, entsprechende Ausnahmevorschrift eingefügt. Danach ist die Teilnahme Minderjähriger an Ausspielungen mit geringem Gefährdungspotenzial nach dem Dritten Abschnitt des Staatsvertrags ausnahmsweise zulässig, wenn diese auf Volksfesten, Jahrmärkten, Spezialmärkten und ähnlichen Veranstaltungen erfolgt und der Gewinn ausschließlich in Waren von geringem Wert besteht. Damit sollen die gemeinnützigen Zwecken dienenden Ausspielungen nicht schlechter behandelt werden als gewerbliche Anbieter auf denselben Veranstaltungen. Andere Glücksspiele sind aufgrund des insbesondere für Minderjährige höheren Gefährdungspotenzials und zur Vermeidung einer Gewöhnung der Minderjährigen an entsprechende Spielabläufe von der Ausnahmeregelung ausgeschlossen. Um ihren Ausnahmecharakter zu verdeutlichen, ist die Vorschrift auf Ausspielungen beschränkt (vgl. § 3 Absatz 3 Satz 2). Besteht die Chance auf einen Gewinn in Geld, handelt es sich um eine Lotterie und die Ausnahme vom Teilnahmeverbot Minderjähriger greift nicht.

Absatz 4

In Absatz 4 Satz 1 wird abschließend aufgelistet, für welche Glücksspiele im Internet Erlaubnisse erteilt werden können. Im Übrigen verbleibt es bei dem Internetverbot des Glücksspielstaatsvertrages, welches nun in Satz 2 geregelt ist. Hiervon sind „Lotteriewetten“ bzw. „Zweitlotterien“ weiterhin erfasst, weil es sich hierbei nicht um eine nach Satz 1 erlaubnisfähige Spielform handelt (vgl. OLG Koblenz, Urteil vom 3. Juli 2019, 9 U 1359/18, ZfWG 2019, 532).

Im Internet sind für Lotterien – wie bislang – ausschließlich der Eigenvertrieb und die Vermittlung erlaubnisfähig. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine Lotterie auch bei einem Vertrieb über das Internet anderweitig veranstaltet wird.

Bei Sport- und Pferdewetten können Erlaubnisse für die Veranstaltung, die Vermittlung und den Eigenvertrieb erteilt werden. Die Erlaubnis für die Veranstaltung von Sport- und Pferdewetten im Internet umfasst regelmäßig den Eigenvertrieb, so dass hierfür in diesem Staatsvertrag keine gesonderten Erlaubniserteilungsvoraussetzungen vorgesehen sind.

Für Online-Casinospiele, virtuelle Automatenspiele und Online-Poker kann nur eine Erlaubnis für die Veranstaltung und für den Eigenbetrieb erteilt werden. Auch hier umfasst die Veranstaltererlaubnis regelmäßig den Eigenvertrieb. Eine Vermittlung dieser Spielformen ist nicht erlaubnisfähig. Dies dient der Begrenzung und besseren Überwachbarkeit des Angebots. Zugleich wird hierdurch die Auswertbarkeit des Spielverhaltens zur Spielsuchtfrüherkennung verbessert, weil sich das Spielverhalten auf eine kleinere Zahl von Anbietern aufteilt.

Absatz 5

Absatz 5 enthält die grundlegenden Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis nach Absatz 4 für Glücksspiele im Internet.

In Nummer 1 wird der Einschub „sowie, wenn eine Verpflichtung nach § 8 besteht, durch Abgleich mit der Sperrdatei“ ergänzt. Bislang war es umstritten, ob § 4 Absatz 5 Nummer 1 GlüStV 2012/2020 wegen der besonderen Gefahren, die mit der Nutzung des Internets als Vertriebsweg verbunden sind, ein eigener Tatbestand ist, der zur Abfrage der Sperrdatei verpflichtet (bejahend VG Düsseldorf, Urteil v. 21.06.2016 – 3 K 5661/14; VG Berlin Urteil vom 24.02.2015 – 23 K 390/14; Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, § 4 Rn. 87; verneinend VG Hamburg, Urteil v. 13.09.2016 – 4 K 303/13; Urteil v. 03.07.2014 – 4 K 2865/14; so auch im Ergebnis VG Gelsenkirchen, Urteil v. 17.05.2016 – 19 K 3334/14). Die Änderung dient der Klarstellung, dass ein Sperrdateiabgleich in jedem Fall erfolgen muss, wenn abstrakt eine Verpflichtung zur Abfrage der Sperrdatei nach § 8 besteht. Die Richtlinien der Kommission für Jugend- und Medienschutz sind zu beachten, ohne dass in der Schutzwirkung gleichwertige Lösungen ausgeschlossen wären.

Nummer 2 enthielt bislang Regelungen zur anbieterbezogenen Limitierung. Diese sind nunmehr in der Vorschrift zur Selbstlimitierung (§ 6c) aufgegangen, die sowohl das neue anbieterübergreifende Limit als auch die Verpflichtung zum Angebot anbieterbezogener Limitierungen enthält. Daneben enthielt Nummer 2 einen Hinweis auf das Kre-

ditverbot, welches im Staatsvertrag nicht näher definiert war. Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit wird eine solche Definition nun eingefügt. Verboten ist jegliche Gewährung von Darlehen durch Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen, deren Beschäftige oder durch diese Personen beauftragte Dritte an Spieler sowie jegliche Werbung für Darlehen auf der Internetdomain des Glücksspielanbieters. Dies dient dem Schutz der Spieler vor übermäßigen Ausgaben durch Glücksspiele und vor Überschuldung. Dies gilt insbesondere für Spieler mit problematischem Spielverhalten. Die Zweckbestimmung des Darlehens ist grundsätzlich nicht maßgeblich. Die in Nummer 2 genannten Personen dürfen daher auch keine Darlehen für andere Zwecke als zur Teilnahme an Glücksspielen gewähren. Hierdurch wird verhindert, dass das Kreditverbot umgangen wird, indem der Glücksspielanbieter Darlehen zur Finanzierung anderweitiger Ausgaben des Spielers (z. B. für notwendigen Konsum oder Mietzahlungen) gewährt, um ihm auf diese Weise finanziellen Spielraum für das Glücksspiel zu verschaffen.

Nummer 2 Satz 2 beschränkt den Anwendungsbereich des Kreditverbots bei Lotterien, die in Form des Gewinnsparens veranstaltet werden, auf Darlehen, die für die Teilnahme an Glücksspielen gewährt werden, weil die Vermittlung von Gewinnsparlosen in der Regel durch Kreditinstitute erfolgt, zu deren originärem Geschäftsbetrieb die Gewährung und Bewerbung von Darlehen gehört. Andernfalls könnten diese nachweislich geringgefährlichen Angebote des Gewinnsparens faktisch nicht mehr vertrieben werden, weil diese eine Bankverbindung und zumindest ein Sparkonto voraussetzen, auf welchem der Sparanteil von mindestens 75 Prozent der zu zahlenden Beträge erfasst wird. Die Gewährung oder die Bewerbung von Darlehen für die Teilnahme an Glücksspielen bleibt aber ausgeschlossen.

Soweit Kreditinstitute andere Glücksspiele des Dritten Abschnitts als Gewinnsparlotterien nicht veranstalten oder vermitteln, steht das Kreditverbot einem Hinweis auf diese Glücksspielangebote nicht entgegen, auch wenn etwa auf der gleichen Internetseite Darlehen beworben werden.

Nach Nummer 3 müssen besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung ausgeschlossen sein. Damit wird der wissenschaftlichen Erkenntnis Rechnung getragen, dass eine hohe Ereignisfrequenz grundsätzlich suchtfördernde Wirkung hat (vgl. Meyer, u.a., Die Einschätzung des Gefährdungspotenzial von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale, 2010 SUCHT, 56(6), 405–414; ASTERIG-Studie: Blanco u.a., Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products, The Journal of Gambling Business and Economics 2013, Vol. 7, No. 1; vgl. auch die zusammengestellten Kriterien bei Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, S. 57 f.). Die Vorschrift erlangt angesichts der mit diesem Staatsvertrag beabsichtigten Öffnung des Marktes für Glücksspiele im Internet einen neuen Sinngehalt. In welchen Fällen eine unzulässige (besonders) schnelle Wiederholung vorliegt, aus der sich besondere Suchtanreize ergeben, ist nicht nur anhand der absoluten Zeit zwischen zwei Spielen, sondern auch anhand der Eigenarten der jeweiligen Spielform und der sonstigen Regulierungsvorgaben zu beurteilen. Der Erlaubniserteilung stehen nur solche schnellen Wiederholungen entgegen, die im Vergleich zu der in der jeweiligen Spielform üblichen oder von den Ländern in diesem Staatsvertrag intendierten Wiederholungsfrequenz besondere Suchtanreize auslöst. Dem von Nummer 3 aufgestellten Grundsatz trägt dieser Staatsvertrag bei Glücksspielformen, für die eine ländereinheitliche Erlaubnis erteilt werden kann, durch ergänzende Regelungen Rechnung (z. B. durch Begrenzung der Live-Ereigniswetten in § 21 Absatz 4 und die Festsetzung einer Mindestspieldauer in § 22a Absatz 6). Durch diese ergänzenden Regelungen wird die Erlaubnisbehörde jedoch nicht grundsätzlich daran gehindert, in den Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis weitere Vorgaben zur Einhaltung der Nummer 3 vorzusehen, solange der Wertung der staatsvertraglichen Regelungen hierbei Rechnung getragen wird. Einen weiteren Regelungsgehalt hat Nummer 3 für Glücksspiele im Internet, für die keine spezielle staatsvertragliche Regelung zur Ereignisfrequenz besteht (z. B. Online-Poker), und für Glücksspiele, für die keine Erlaubnis in einem ländereinheitlichen Verfahren erteilt werden kann, insbesondere Lotterien und Online-Casinospiele.

Nummer 4 enthält wie bislang die Verpflichtung, ein an das Internet angepasstes Sozialkonzept zu entwickeln. In diesem ist auch der Einsatz des Spielsuchtfrüherkennungssystems nach § 6i Absatz 1 zu beschreiben. Lediglich rein sprachlich wird das Wort „einzusetzen“ durch „umzusetzen“ ersetzt.

Mit der Neufassung von Nummer 5 wird das bislang geltende Trennungsgebot modifiziert. Bislang durften Sportwetten und Lotterien – die einzigen beiden im Internet erlaubnisfähigen Glücksspiele – nur über getrennte Internetdomains angeboten werden; ein Verweis oder die Verlinkung auf andere Glücksspiele war untersagt. Hintergrund dieser Regelung war, dass der einfache Wechsel zwischen verschiedenen Glücksspielarten auf derselben Plattform für suchtgefährdete Spieler spezifische Gefahren mit sich bringt. Eine derartige strikte Trennung ist im internationalen Vergleich unüblich. Sie bringt zudem nicht nur Vor-, sondern auch Nachteile für den Spielerschutz mit sich. Spieler, die Angebote mehrerer Spielformen wahrnehmen möchten, müssten auf unterschiedlichen Internethauptseiten spielen. Dadurch würden sie potentiell häufiger bei unterschiedlichen Anbietern spielen, so dass das auf Algorithmen basierende System des jeweiligen Anbieters zur Spielsuchtfrüherkennung nach § 6i Absatz 1 nur eine eingeschränkte Datenbasis zur Verfügung hätte und deshalb weniger effektiv arbeiten könnte. Spieler, die nur bei einem Anbieter auf dessen Internetdomain spielen, können zudem einen besseren Überblick über ihr Spiel- und Ausgabeverhalten behalten, weil sie die nach § 6d zur Verfügung zu stellenden Informationen nicht selbst zusammentragen müssen.

Die Neufassung der Nummer 5 ermöglicht daher das Angebot mehrerer Spielformen über dieselbe Internetdomain, jedoch nur, wenn jede Spielform in einem selbstständigen, grafisch abgegrenzten Bereich angeboten wird. Hierdurch wird ebenfalls eine Trennung hergestellt, ohne die beschriebenen Nachteile mit sich zu bringen. Zusätzlich darf in dem einen Bereich nicht für Glücksspiele in dem anderen Bereich geworben oder sonst zum Spiel in dem anderen Bereich aufgefordert werden. Dadurch soll vermieden werden, dass Anbieter Spieler durch eine gezielte Kundenansprache zur Teilnahme im jeweils anderen Bereich motivieren, ohne dass zuvor ein entsprechendes Verlangen der Spieler bestand. Zulässig ist jedoch eine Schaltfläche, die den Wechsel zum jeweils anderen Bereich ermöglicht. Pferdewetten und Sportwetten dürfen wie bislang gemeinsam in einem Bereich angeboten werden.

Satz 1 zweiter Halbsatz stellt klar, dass ein Angebot auf der gleichen Internetdomain in getrennten Bereichen nur zulässig ist, soweit der Anbieter für jedes dieser Angebote über eine Erlaubnis nach § 4 Absatz 1 verfügt.

Zur Reduzierung der Ereignisfrequenz und des Wechsels zwischen unterschiedlichen Spielformen ist die Einhaltung einer Wartezeit von einer Minute beim Bereichswechsel verpflichtend. Die Wartezeit greift, wenn ein Spieler in einem Bereich an einem Glücksspiel teilgenommen hat, und beginnt mit dem Ende des Spiels, an dem teilgenommen worden ist (also z. B. mit dem Abschluss der Tippabgabe bei einer Sportwette oder mit dem Ende eines virtuellen Automatenspiels). Bevor ein Spieler an einem Glücksspiel in dem Bereich, den er aufgerufen hat, tatsächlich teilgenommen hat, ist der Wechsel zwischen verschiedenen Bereichen – und damit der Spielformen – unbegrenzt möglich.

Während der Wartezeit sind keine unentgeltlichen oder Demo-Spiele zulässig, um den gewünschten „Cool-down“-Effekt nicht zu beeinträchtigen.

Während der Wartezeit sind Hinweise zu Suchtgefahren einzublenden, die der Spieler vor der Spielteilnahme zu bestätigen hat. Diese Hinweise sind im Sozialkonzept zu beschreiben und mit dem Sozialkonzept von der Erlaubnisbehörde zu überprüfen. Die im Verhältnis zu § 6h Absatz 4 kürzere Wartezeit rechtfertigt sich daraus, dass bei einem anbieterinternen Wechsel die Überwachung durch den Algorithmus weiterläuft. Daher kann die Wartezeit als weiteres Suchtpräventionsmittel geringer ausfallen. Aus diesem Grund greift die verkürzte Wartezeit von einer Minute auch nur dann, wenn der andere Bereich der Internetdomain vom selben Erlaubnisnehmer betrieben wird. Werden die getrennten Bereiche von unterschiedlichen Erlaubnisinhabern betrieben, hat eine Abmeldung und eine Anmeldung in der Aktivitätsdatei nach § 6h zu erfolgen, wobei die Wartezeit von fünf Minuten nach § 6h Absatz 4 greift. Nummer 5 Satz 6 stellt klar, dass auch bei einem Wechsel zwischen unterschiedlichen Internetdomains desselben Er-

laubnisnehmers die Wartezeit von einer Minute einzuhalten ist und entsprechende Hinweise angezeigt werden müssen. Die Wartezeit von einer Minute statt fünf Minuten ist gerechtfertigt, da hier aufgrund der Verpflichtung aus § 6a Absatz 1 Satz 3 ein einheitliches Spielkonto zu verwenden ist, so dass ebenfalls eine fortlaufende Auswertung des Spielverhaltens erfolgen kann.

Nach Nummer 5 Satz 5 dürfen erzielte Gewinne aus einem Bereich erst nach Ablauf einer Stunde in einem anderen Bereich eingesetzt werden. Wie die Umsetzung erfolgt, bleibt dem Erlaubnisnehmer vorbehalten (z. B. durch Sperrung des entsprechenden Betrags auf dem Spielkonto für Spiele anderer Spielformen oder durch Einrichtung von Unterkonten). Die Wartezeit soll die Verfügbarkeit der Glücksspiele der jeweils anderen Spielform reduzieren und ein bewusstes Spielverhalten fördern. Gewinne sind sämtliche Beträge, die aufgrund einer Spielteilnahme nach Leistung des Einsatzes auf das Spielkonto zurückfließen, einschließlich solcher Beträge, welche der Höhe des Einsatzes entsprechen oder diesen unterschreiten. Die einstündige Wartezeit beginnt mit der Gutschrift des Gewinns auf dem Spielkonto.

Nummer 6 stellt klar, dass die Einhaltung der §§ 6a bis 6j Voraussetzung für die Erteilung einer Erlaubnis ist. Sofern gegen diese speziellen Vorschriften für Glücksspiele im Internet verstoßen wird, entfällt daher auch eine Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis. Damit wird klargestellt, dass neben speziellen Vorschriften zum Widerruf einer Erlaubnis (z. B. § 4d Absatz 4) auch die dem § 49 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 VwVfG entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen Anwendung finden.

Absatz 6

Zu Evaluierungszwecken sind der Erlaubnisbehörde durch Veranstalter und Vermittler von Lotterien die Zahl der Spieler und die Höhe der Einsätze jeweils geordnet nach Spielen und Ländern mitzuteilen. Eine entsprechende Mitteilung für andere Spielformen muss nicht erfolgen, weil die Erlaubnisbehörde über den Safe-Server nach § 6i Absatz 2 auf die pseudonymisierten Spieldaten Zugriff hat und ihr die entsprechenden Daten daher vorliegen. Die Mitteilung erfolgt an die Erlaubnisbehörde, welche diese im Rahmen der Evaluierung nach § 32 berücksichtigen kann.

§§ 4a bis 4d (Erlaubnis für Sportwetten, Online-Poker und virtueller Automatenspiele)

Die §§ 4a bis 4d entsprechen im Wesentlichen den §§ 4a, 4b, 4c und 4e des GlüStV 2012/2020 in der Fassung des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags. Die ursprünglich nur für Sportwettenkonzessionen geltenden allgemeinen Vorschriften finden nun auf die ländereinheitliche Erlaubnis für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele Anwendung. In Folge dessen waren redaktionelle Änderungen erforderlich, insbesondere wurden die Begriffe der Konzession bzw. des Konzessionsnehmers angepasst. Einzelne Vorschriften sind über Verweisungen in § 27 Absatz 2 auch für die Erlaubnis für die Veranstaltung von Pferdewetten im Internet anwendbar.

Ersatzlos gestrichen wurde die in § 4d GlüStV 2012/2020 vorgesehene Konzessionsabgabe. Die Länder stimmen darin überein, dass parallel eine auf diesen Staatsvertrag abgestimmte Änderung der Besteuerungsvorschriften für Glücksspiele erfolgen muss, bei deren Ausgestaltung die nicht mehr vorgesehene nichtsteuerliche Abgabe zu berücksichtigen ist.

§ 4a (Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele)

Die Absätze 1 bis 3 des bisherigen § 4a GlüStV 2012/2020 entfallen in Folge des Wegfalls der Experimentierphase für Sportwetten. Die beschränkte Dauer der Konzession, die bislang in § 4a Absatz 2 Satz 1 GlüStV 2012/2020 enthalten war, ist nun als Beschränkung der Erlaubnisdauer in § 4c Absatz 1 geregelt.

§ 4a ergänzt nunmehr die allgemeinen Erlaubnisvoraussetzungen des § 4, die parallel unmittelbare Anwendung finden. Der Anordnung einer entsprechenden Anwendbarkeit des § 4 Absatz 2 Satz 1 (ehemals § 4a Absatz 4 Satz 2 GlüStV) bedarf es deshalb nicht.

§ 4a Absatz 1 Nummer 1 regelt die erweiterte Zuverlässigkeit. Die Buchstaben a bis c entsprechen dabei den Buchstaben a bis c des § 4a Absatz 4 Nummer 1 GlüStV 2012/2020 ohne inhaltliche Änderung. Die nach § 4a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b erforderliche (glücksspielrechtliche) Zuverlässigkeit des Antragstellers und der verantwortlichen Personen ist der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit nachgebildet, deren Fehlen unter anderem nach § 35 GewO zu einer Gewerbeuntersagung führt. Die Entscheidung über die Zuverlässigkeit erfordert – wie die Gewerbeuntersagung – eine Prognose zum künftigen Verhalten des Antragstellers auf Grundlage der tatsächlichen Umstände des Einzelfalls (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 1997 – 1 B 34/97 –, juris, Tz. 8; vgl. auch BayVGH, Beschluss vom 06. Mai 2015 – 10 CS 14.2669 –, juris, Tz. 37; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 09. Juli 2019 – 3 L 79/16, ZfWG 2019, 479, Tz. 111). Im Rahmen dieser Prognoseentscheidung ist insbesondere zu beurteilen, ob der Antragsteller und die verantwortlichen Personen Gewähr dafür bieten, dass sie das ihnen erlaubte Glücksspielangebot ordnungsgemäß und unter Berücksichtigung der regulatorischen Vorgaben dieses Staatsvertrags und der Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis veranstalten und durchführen werden.

In Nummer 1 ist Buchstabe d neu eingefügt worden. Dieser stellt klar, dass der Antragsteller keine unerlaubten Glücksspiele veranstalten darf. Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift ist nicht auf den Geltungsbereich dieses Staatsvertrags beschränkt, so dass auch die Veranstaltung oder die Vermittlung unerlaubten Glücksspiels im Ausland zu einer Versagung der Erlaubniserteilung führen kann. Ebenfalls zur Versagung der Erlaubnis führt die Veranstaltung oder Vermittlung durch ein verbundenes Unternehmen (vgl. § 15 des Aktiengesetzes), durch eine den Antragsteller beherrschende Person oder durch weitere Personen, die von dieser Person beherrscht werden. Die beiden letztgenannten Varianten sollen vom Begriff der verbundenen Unternehmen nicht erfasste Unternehmen einbeziehen. Der Begriff der Person ist dabei weit zu verstehen und schließt auch Personengesellschaften ohne (volle) Rechtspersönlichkeit ein. Sobald ein beherrschender Einfluss auf den Antragsteller besteht, muss die diesen beherrschenden Einfluss ausübende Person dafür Sorge tragen, dass sie selbst und alle anderen Personen, auf die sie beherrschenden Einfluss ausübt, keine unerlaubten Glücksspiele anbieten. Damit wird auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Rechnung getragen, wonach eine Erlaubnis widerrufen oder nicht erteilt werden kann, wenn nur ein verbundenes Unternehmen in einem Staat unerlaubtes Glücksspiel anbietet (EuGH, Urteil vom 19.12.2018 - C 375/17). Von einer Ausweitung der Vorschrift auf sämtliche Beteiligungsverhältnisse wurde abgesehen, weil der Antragsteller und dessen beherrschende Gesellschafter regelmäßig keinen Einfluss darauf nehmen können, welche Tätigkeiten ein an dem Antragsteller beteiligter Minderheitsgesellschafter, dessen Gesellschafter oder ein anderes Unternehmen ausübt, an dem der Minderheitsgesellschafter ebenfalls beteiligt ist.

§ 4a Absatz 1 Nummer 2 und 3 entspricht § 4a Absatz 4 Nummer 2 und 3 GlüStV 2012/2020. In Nummer 3 sind die bisherigen Buchstaben d und g entfallen, weil diese in § 6b und § 6e Absatz 3 aufgegangen sind.

Absatz 2 stellt klar, dass sonstige Voraussetzungen zur Erteilung einer Erlaubnis unberührt bleiben. Insbesondere sind daher § 4 Absatz 2 und Absatz 5 anzuwenden.

§ 4b (Erlaubnisverfahren für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele)

Es handelt sich im Vergleich zu § 4b GlüStV 2012/2020 überwiegend um Folgeänderungen und redaktionelle Anpassungen. Nach Absatz 1 Satz 4 Nummer 6 muss sich die abzugebende Verpflichtungserklärung, kein unerlaubtes Glücksspiel zu veranstalten oder zu vermitteln, künftig nicht nur auf Deutschland beziehen, sondern umfassend gelten.

Die Anzeige von wesentlichen Änderungen während des Erlaubnisverfahrens nach Absatz 3 muss künftig nicht mehr schriftlich erfolgen. Textform (§ 126b BGB) ist ausreichend.

§ 4c (Erlaubniserteilung für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele)

§ 4c regelt die Erlaubniserteilung und den Inhalt der Erlaubnis.

In Absatz 1 Satz 1 ist die Wirkung der Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen für alle Länder festgelegt. Erlaubnisinhaber benötigen daher nur eine Erlaubnis von der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder nach § 27a dieses Staatsvertrages, um im Hoheitsgebiet aller Länder diese Glücksspiele anzubieten. Die Erlaubnis wird grundsätzlich nur für eine Glücksspielform erteilt. Derselbe Antragsteller kann jedoch für mehrere Spielformen Erlaubnisse erhalten und unter den Voraussetzungen des § 4 Absatz 5 Nummer 5 diese auch gemeinsam über eine Internetdomain anbieten.

Ferner legt Absatz 1 Satz 1 die Dauer der Erlaubnis fest. Diese beträgt bei erstmaliger Erteilung fünf Jahre, bei einer Folgeerlaubnis sieben Jahre. Die Länder haben bei der Festlegung der Dauer der Erlaubnisse berücksichtigt, dass Anbieter regelmäßig Investitionen tätigen müssen, um Glücksspiele im Internet veranstalten zu können. Es muss die Möglichkeit bestehen, dass sich die Investitionen über die Laufzeit der Erlaubnis amortisieren. Hierbei wird – auch mit Rücksicht auf die Erfahrungen aus Schleswig-Holstein und anderen europäischen Staaten – eine Dauer von fünf bis sieben Jahren für jedenfalls ausreichend erachtet. Bei einem Antrag auf Erteilung der Folgeerlaubnis sind die Verhältnisse und die Zuverlässigkeit des Antragstellers erneut detailliert zu prüfen. Zudem können bei der Entscheidung über die Erteilung der Folgeerlaubnis die Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis geändert werden. Dies kann aufgrund neuer Erkenntnisse in Bezug auf die Ziele des § 1 oder den Antragsteller notwendig sein. Die Laufzeit der Ersterlaubnis ist geringer angesetzt als jene der Folgeerlaubnis, da regelmäßig zu erwarten ist, dass insbesondere in den ersten Jahren eines Angebots Erkenntnisse in Bezug auf den Antragsteller durch die Behörde gewonnen werden können, die zu abweichenden Inhalts- und Nebenbestimmungen Anlass geben.

Nach Absatz 1 Satz 2 kann die Behörde in begründeten Fällen eine kürzere Dauer festlegen. Damit sollen Fälle abgedeckt werden, die eine kürzere Laufzeit erfordern, beispielsweise, wenn im Erlaubnisverfahren Restzweifel an der Zuverlässigkeit eines Antragstellers bestehen geblieben sind und diesem anstelle einer Verweigerung der Erlaubnis daher zunächst die Erlaubnis nur für einen beschränkten Zeitraum erteilt werden soll oder falls Länder die Aufkündigung des Staatsvertrags angekündigt haben sollten und deshalb die weitere Rechtslage unklar ist. Im Rahmen der Ermessensausübung zu einer eventuellen kürzeren Erlaubnisdauer sind jedoch zugunsten des Antragstellers auch wirtschaftliche Aspekte wie die Möglichkeit der Amortisation notwendiger Investitionen zu berücksichtigen.

Nach Absatz 3 Satz 3 kann die Behörde nunmehr die regelmäßige Sicherheitsleitung von fünf Millionen Euro auf den Durchschnittsumsatz eines Monats, maximal jedoch auf 50 Millionen Euro erhöhen. Die Erhöhung der möglichen festzusetzenden Sicherheitsleistung trägt den höheren Umsätzen im Bereich des Online-Glücksspielmarktes Rechnung und soll der Behörde auch mit Blick auf die nicht begrenzte Laufzeit des Staatsvertrags hinreichend Spielraum einräumen. Erhält ein Veranstalter Erlaubnisse für mehrere Glücksspielformen, ist die Sicherheitsleistung mehrfach, für jede Erlaubnis gesondert, zu erbringen. Eine Ermäßigung der regelmäßigen Sicherheitsleistung von fünf Millionen Euro ist nicht vorgesehen.

§ 4d (Pflichten; Aufsichtliche Maßnahmen bei Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen)

§ 4d enthält im Vergleich zu § 4e GlüStV 2012/2020 neben der Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Online-Poker und virtuelle Automatenspiele ausschließlich redaktionelle Folgeänderungen.

§ 5 (Werbung)

Die Werberegulierung wurde entsprechend der unter A.II. formulierten Zielsetzung ausgestaltet, wobei wesentliche Vorschriften aus der bisherigen Werberegulierung übernommen und um Regelungen für die erstmals erlaubnisfähigen Spielformen ergänzt worden sind. Um diese Ziele zu gewährleisten, enthält § 5 ein differenziertes Modell aus staatsvertraglichen Vorgaben verbunden mit der Verpflichtung, anbieterspezifische Vorgaben in der Glücksspielerlaubnis vorzusehen. Die Grundsätze der Werberegulierung ergeben sich vorrangig aus den Absätzen 1, 2 und 7, während die Absätze 3 bis 6 Spezialregelungen für einzelne Spiel- und Werbeformen enthalten.

Mit diesem Staatsvertrag sollen die mit Glücksspiel verbundenen Gefahren wesentlich dadurch reduziert werden, dass Spieler als Alternative zu einem nicht regulierten Schwarzmarkt ein erlaubtes Angebot wahrnehmen können, welches aufgrund von differenzierten Maßnahmen (z. B. Produktrestriktionen, Regulierungsvorgaben an Anbieter und Spieler, beschränkter Anbieterkreis) deutlich geringere Gefahren aufweist als parallele Angebote in einem illegalen Markt ohne Produktrestriktionen (vgl. zur geringeren Gefährlichkeit des Spiels im erlaubten Markt Costes u.a., Gambling Patterns and Problems of Gamblers on Licensed and Unlicensed Sites in France, J Gambl Stud. 2016 Mar; 32(1):79-91; Svensson, J., & Romild, U. (2011). Incidence of Internet gambling in Sweden: Results from the Swedish longitudinal gambling study. International Gambling Studies, 11(3), 357–375). Um dabei die mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren gering zu halten, ist es erforderlich, möglichst viele der ohnehin spielentschlossenen Personen in dem erlaubten Markt zu halten bzw. dorthin zu kanalisieren. Dies kann nur dadurch erreicht werden, dass erlaubte Anbieter in einem gewissen Umfang durch Werbung, die nicht gegen diesen Staatsvertrag und sonstige gesetzliche Vorgaben wie beispielsweise § 6 Jugendmedienschutzstaatsvertrag verstößt, auf ihr (legales und reguliertes) Angebot aufmerksam machen können.

Aus diesem Grund steht das Ziel, das Glücksspiel in kontrollierte Bahnen zu lenken, einem gewissen Werbeumfang nicht entgegen. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine Politik der kontrollierten Expansion im Glücksspielsektor mit dem Ziel in Einklang steht, Spieler, die verbotenen Tätigkeiten geheimer Spiele oder Wetten nachgehen, dazu zu veranlassen, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen, was neben einer breiten Palette von Spielen auch einen gewissen Werbeumfang erforderlich macht (vgl. EuGH, Urteil vom 30.6.2011, Rs. C-212/08 – Zeturf, Rn. 68, und vom 06.03.2007 – Rs. C-338/04, Rn. 55). Diese Feststellung gilt insbesondere für Anbieter von Spielformen im Internet, die – anders als stationäre Anbieter – ohne Werbemaßnahmen von spielwilligen Personen kaum aufgefunden werden könnten. Die Werbung hat jedoch maßvoll und strikt begrenzt auf das zu sein, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den erlaubten Glücksspielen zu lenken (EuGH, Urteil vom 30.06.2011 – Rs. C- 212/08, Rn. 72). Sie darf insbesondere nicht gezielt Unentschlossene anreizen und zur Teilnahme motivieren wollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013, 8 C 10.12).

Darüber hinaus ist eine Differenzierung nach der verbleibenden Gefährlichkeit der jeweiligen Glücksspielform erforderlich, um eine Kanalisierung zu ungefährlicheren Angeboten zu erreichen und die Nachfrage nach gefährlicheren Angeboten nicht durch Werbemaßnahmen erst entstehen zu lassen. Daher ist die Werbung für gefährlichere Glücksspiele stärker zu beschränken als die Werbung für weniger gefährliche Glücksspiele. Maßgeblich ist hierbei die verbleibende Gefährlichkeit des beworbenen Glücksspiels in seiner konkret angebotenen Form, unabhängig davon, durch welche Regulierungsmaßnahme (z. B. quantitative Beschränkung der Anbieter oder stark begrenzte Produktrestriktionen) die Gefährlichkeit der jeweiligen Spielform im Übrigen begrenzt wird.

Im Vergleich zum bisherigen Glücksspielstaatsvertrag ist die staatsvertragliche Grundlage der Werberichtlinie aus rechtssystematischen Gründen entfallen (§ 5 Absatz 4 GlüStV 2012/2020). Bei der Werberichtlinie handelte es sich um eine mit einer Verwaltungsvorschrift vergleichbare gemeinsame Auslegungsrichtlinie, für die eine staatsvertragliche Ermächtigung rechtlich nicht erforderlich ist. Der Erlass einer gemeinsamen Verwaltungsvorschrift – ggf. in Verbindung mit einer gleichlautenden Entscheidungsrichtlinie des Verwaltungsrates der Gemeinsamen Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder nach § 27h Absatz 4 – bleibt weiterhin möglich und wird von den Ländern zur

Vereinheitlichung der Auslegung dieses Staatsvertrags für sinnvoll erachtet. Insbesondere bietet eine solche Verwaltungsvorschrift die Möglichkeit, die erforderliche Differenzierung zwischen einzelnen Spielformen und Werbemaßnahmen näher auszugestalten und unbestimmte Rechtsbegriffe wie die Übermäßigkeit nach Absatz 2 Satz 2 weiter zu konkretisieren.

Der Werbebegriff aus der Werberichtlinie wird beibehalten, so dass auf die bisherige Rechtsprechung zurückgegriffen werden kann. Sponsoring im Sinne des § 2 Absatz 2 Nummer 10 des Medienstaatsvertrags unterfällt nicht dem Werbebegriff dieses Staatsvertrags und muss daher gesondert in den Absätzen 1 und 7 geregelt werden. Der Begriff der Werbung unterscheidet sich notwendigerweise von jenem des bisherigen Rundfunkstaatsvertrages (dort § 2 Absatz 2 Nummer 7) und des Medienstaatsvertrages (dort ebenfalls § 2 Absatz 2 Nummer 7), weil der glücksspielrechtliche Begriff der Werbung nicht nur Werben im Rundfunk oder einem Telemedium erfasst, sondern auch anderweitige Werbung, z. B. Plakatwerbung, Flyer etc.

Weitergehende Vorgaben zur Werbung in anderweitigen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Bestimmungen, z. B. wettbewerbsrechtlicher oder medienrechtlicher Natur, bleiben durch diesen Staatsvertrag unberührt. Sie sind nebeneinander anwendbar, so dass Werbung für Glücksspiele sowohl den Vorgaben dieses Staatsvertrags als auch den anderweitigen gesetzlichen Vorgaben entsprechen muss.

Zuständig für die Überwachung der Werbemaßnahmen erlaubter Anbieter ist bei im ländereinheitlichen Verfahren erteilten Erlaubnissen die Erlaubnisbehörde (vgl. § 9a Absatz 2). Die glücksspielaufsichtsrechtliche Zuständigkeit für Werbung für unerlaubte Glücksspiele, die in mehr als einem Land im Internet angeboten werden, liegt bei der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder nach § 27a (§ 9a Absatz 3 Nummer 2). Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Landesmedienanstalten und anderer Behörden, denen insbesondere die Aufsicht über Rundfunk- und Telemedienveranstalter obliegt, bleiben von diesem Staatsvertrag unberührt. Für Maßnahmen gegenüber Rundfunkveranstaltern ist die Medienaufsicht ausschließlich zuständig. Sie arbeiten hierbei mit der Glücksspielaufsicht zusammen (§ 111 Absatz 2 des Medienstaatsvertrags und § 9 Absatz 3a dieses Staatsvertrags).

Absatz 1

Satz 1 stellt zunächst klar, dass Erlaubnisinhaber grundsätzlich Werbung und Sponsoring für ihr erlaubtes Angebot betreiben dürfen. Dies gilt jedoch nur vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen, wobei hiervon auch aufgrund einer solchen gesetzlichen Regelung erlassene Bestimmungen und Einzelfallentscheidungen erfasst sind. Satz 1 stellt damit klar, dass neben der Werberegulierung dieses Staatsvertrags auch andere landesrechtliche Bestimmungen (z. B. in den Ausführungs- oder Spielbankgesetzen der Länder), rundfunk- und medienrechtliche Vorgaben sowie sonstige Einschränkungen anwendbar und damit unberührt bleiben. Nach Satz 2 kann der Erlaubnisnehmer mit der Durchführung der Werbung Dritte beauftragen. Die Beauftragung bezieht sich nur auf die Durchführung.

Das grundsätzliche Werbeverbot mit Erlaubnisvorbehalt für TV- und Internetwerbung (§ 5 Absatz 3 GlüStV 2012/2020) wird abgeschafft. Werbung für unerlaubte Glücksspiele bleibt ausnahmslos verboten. Für erlaubte Anbieter sind in der glücksspielrechtlichen Erlaubnis Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung aufzunehmen. Diese Bestimmungen können sämtliche Bereiche der Werbung betreffen und für einzelne Glücksspiele, Werbeformen und -mittel auch Verbote zur Einhaltung der Ziele des § 1 enthalten. Welche Maßnahmen im Einzelnen vorgesehen werden, liegt im Ermessen der zuständigen Erlaubnisbehörde. Insbesondere, aber nicht abschließend, sind Bestimmungen zur Werbung im Fernsehen und im Internet sowie zur Erforderlichkeit und zur Ausgestaltung von Pflichthinweisen aufzunehmen. Damit sollen Bestimmungen im Einzelfall, wie sie bislang in einer Werbeerlaubnis nach § 5 Absatz 3 GlüStV 2012/2020 enthalten waren, allgemein ermöglicht werden. Gemäß § 29 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 gelten die bereits erlassenen Erlaubnisse nach § 5 Absatz 3 GlüStV 2012/2020 bis zum 30. Juni 2022 als solche Inhalts- und Nebenbestimmungen.

Werbung für Glücksspiele über Telekommunikationsanlagen, insbesondere durch Anrufe des Veranstalters, ist aufgrund der besonderen Gefahren und Einflussnahmemöglichkeiten weiterhin (vgl. § 5 Absatz 3 Satz 1 GlüStV 2012/2020) verboten. Die bislang

in der Werberichtlinie enthaltene einschränkende Auslegung des Verbots wird durch die Aufnahme der Sätze 5 und 6 übernommen. Nicht vom Verbot nach Satz 4 umfasst sind daher Anrufe des Spielers oder Spielinteressenten beim Veranstalter oder Vermittler; diese Telefonate dürfen mit Einwilligung des Spielers oder Spielinteressenten (§ 7 Absatz 2 Nummer 2 UWG) auch Werbung für erlaubtes Glücksspiel zum Gegenstand haben. Auch die Telekommunikation (z. B. per Telefon, SMS und ähnlichen Textnachrichtendiensten) innerhalb eines bestehenden Vertragsverhältnisses ist nicht von dem Verbot der Werbung über Telekommunikationsanlagen erfasst. Vorschriften außerhalb dieses Staatsvertrags sind zusätzlich zu beachten (z. B. wettbewerbs-, jugendschutz-, verbraucherschutz- und datenschutzrechtliche Anforderungen). Werbung per analoger Post (Brief, Postwurfsendung usw.) und digitaler Post (Email, DE-Mail usw.) stellen keine Werbung über Telekommunikationsanlagen im Sinne der Vorschrift dar (vgl. auch Absatz 5).

Absatz 2

Absatz 2 enthält Grundregeln der Ausgestaltung der Werbung. Maßgebliche Grenzen findet die Werbung dort, wo sie den Zielen des § 1 zuwiderläuft oder übermäßig ist. Übermäßig ist Werbung dann, wenn sie nicht mehr maßvoll ist und über das hinausgeht, was zur Zielerreichung erforderlich ist (vgl. EuGH, Urteil vom 30.06.2011, C-212/08, Zeturf, Rn. 72). Nicht maßvoll ist Werbung jedenfalls dann, wenn die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen (EuGH, Urteil vom 20. Juni 2013, Markus Stoß, C-316/07, Rn. 104, BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 8 C 10.12, Rn 34). Die Verwendung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe dient der möglichst umfassenden Erfassung sämtlicher, insbesondere auch zukünftiger, Werbeformen. Wann die Grenzen der Sätze 1 und 2 überschritten werden, ist im Rahmen einer Gesamtwürdigung der Werbemaßnahme, des beworbenen Glücksspiels und dessen Gefährlichkeit im Einzelfall zu entscheiden. Dabei sind nicht nur der Inhalt und die Ausgestaltung der Werbung, sondern auch der Ort ihrer Platzierung und der mögliche bzw. intendierte Empfängerkreis zu berücksichtigen. So kann beispielsweise Werbung für Glücksspiele im Zusammenhang mit Unterhaltungssoftware, die glücksspielähnliche Elemente enthält, anders zu beurteilen sein, als dieselbe Werbung an anderer Stelle. Auch Werbung mit an sich erlaubten glücksspielrechtlichen Möglichkeiten kann den Zielen dieses Staatsvertrags widersprechen (z. B. Werbung mit der Möglichkeit, ein nach § 6c Absatz 1 Satz 3 erhöhtes Limit festzulegen).

Satz 3 enthält eine Klarstellung, dass besondere Merkmale einzelner Glücksspiele in der Werbung herausgestellt werden dürfen. Dies können insbesondere Merkmale wie bei Lotterien des Dritten Abschnitts die gemeinnützige Verwendung von Erträgen oder im Vergleich zu anderen Spielformen – insbesondere zu solchen auf dem Schwarzmarkt – hohe Gewinne (Jackpots) oder Ausschüttungsquoten sein. Diese Klarstellung soll der Kanalisierung der Spieler in den erlaubten Markt und innerhalb des erlaubten Marktes der Kanalisierung zu möglichst geringgefährlichen Glücksspielen dienen. Die Sätze 1 und 2 bleiben zu beachten.

Darüber hinaus darf sich Werbung nicht an Minderjährige oder ähnlich gefährdete Spieler, insbesondere Spielsüchtige oder Spielsuchtgefährdete, als Zielgruppe richten. Eine Maßnahme richtet sich insbesondere auch dann an Minderjährige, wenn diese in einem Kontext erfolgt, den bevorzugt oder überwiegend Minderjährige wahrnehmen.

Satz 5 enthält die ergänzende verpflichtende Aufforderung, Minderjährige überhaupt als Empfänger von Werbung, soweit möglich, auszunehmen. Daher muss der Werbetreibende etwa eine vorhandene Option auswählen, welche die Anzeige der Werbung an Personen ausschließt, die nach dem Kenntnisstand der Werbeplattform (z. B. Social Media oder Suchmaschinen) minderjährig sind. Die Verpflichtung besteht nur, soweit die Ausnahme Minderjähriger für den Werbetreibenden möglich ist. Eine Unmöglichkeit wird regelmäßig bei herkömmlicher Breitenwerbung mit unbestimmtem Empfängerkreis wie Plakat-, Zeitungs-, Fernseh- oder Radiowerbung gegeben sein. Die Vorgaben des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags, insbesondere dessen § 6 Absatz 3, bleiben hierdurch unberührt.

Irreführende Werbung ist weiterhin verboten. Ergänzend hierzu dürfen die Ergebnisse von Glücksspielen nicht als durch den Spieler beeinflussbar oder als Lösung für finanzielle Probleme dargestellt werden. Auch der Eindruck, dass der Verzicht auf Glücksspiel abwertend erscheint bzw. die Teilnahme an Glücksspielen fördere den eigenen sozialen Erfolg, ist als irreführend unzulässig. Darüber hinaus darf das Glücksspiel auch nicht als Gut des täglichen Lebens erscheinen. Ebenfalls darf Werbung nicht den Anschein erwecken, ein redaktionell gestalteter Inhalt zu sein (sog. „Native Advertising“), um den Eindruck zu vermeiden, es handele sich um einen unabhängigen, sachlich berichtenden Inhalt. Ähnliche Regelungen enthält auch der Medienstaatsvertrag (vgl. § 8 Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 3 MStV), die jedoch ausschließlich für Rundfunk und Telemedien Anwendung finden, während der Glücksspielstaatsvertrag auch andere Werbeformen erfasst.

Absatz 3

Für die reinen Internet-Glücksspielformen darf täglich zwischen 6:00 und 21:00 Uhr im Rundfunk (Fernsehen und Radio) und im Internet nicht geworben werden. Die Regelung trägt dem im Vergleich zu anderen Spielformen wie Lotterien erhöhten Suchtgefährdungspotenzial insbesondere aufgrund der erleichterten Verfügbarkeit und dauerhaften Zugänglichkeit solcher Angebote Rechnung. Damit verfolgt die Regelung eine ähnliche Intention wie § 26 Absatz 1 und ergänzende landesrechtliche Bestimmungen für den Bereich der Spielhallen. Zugleich stellt sich die zeitliche Beschränkung als milderes Mittel gegenüber einem vollständigen Werbeverbot dar, wie es im europäischen Ausland (z. B. Italien) vorgeschrieben ist und in anderen europäischen Ländern (z. B. Spanien und Belgien) aktuell diskutiert wird. Von einem solchen vollständigen Werbeverbot wird trotz der gegebenen erhöhten Gefährlichkeit dieser Spielformen aus Gründen der Kanalisierung in den erlaubten Markt abgesehen. Im Falle eines vollständigen Werbeverbots bestünde die Gefahr, dass Spieler durch nicht oder nur mit Zeitverzug zu unterbindende Marketingmaßnahmen von Schwarzmarktanbietern auf diese Angebote aufmerksam werden, während legale Internetangebote von Spielern kaum aufgefunden werden könnten. Zum Ausgleich dieser widerstreitenden Ziele erachten die Länder eine Werbemöglichkeit ab 21 Uhr als ausreichend, um einen hinreichenden Kanalisierungseffekt zu erreichen, zugleich aber den Umfang der Werbung hinreichend zu beschränken. Ziel ist unter anderem, dass Minderjährige möglichst wenig mit Glücksspielwerbung für diese Spielformen in Kontakt kommen. Eine einheitliche Regulierung für Internet und Rundfunk, insbesondere Fernsehen, ist erforderlich, weil beide Medien immer stärker zusammenwachsen und sich in bestimmten Bereichen (z. B. Live-Streaming im Internet; Einblendung von Anzeigen für Internetangebote im Smart-TV) inhaltlich überschneiden.

Bietet ein Veranstalter oder Vermittler neben den in Satz 1 genannten Spielformen auch andere Spielformen auf der Grundlage einer ihm wirksam erteilten Erlaubnis an, so darf die Werbung zwischen 6:00 und 21:00 Uhr nur für diese anderen Spielformen erfolgen. Die alleinige Bewerbung einer Dachmarke, unter der auch Spielformen angeboten werden, für die zwischen 6:00 und 21:00 Uhr nicht geworben werden darf, ist hingegen unzulässig, da die Dachmarke von diesen Spielformen beeinflusst ist und Satz 1 dadurch unterlaufen würde. Als spielformspezifische Werbung wäre aber beispielsweise eine Werbung unter Nutzung der Dachmarke mit dem deutlichen und dauerhaften Zusatz „Sportwetten“ zwischen 6:00 und 21:00 Uhr erlaubt.

Der zweite Halbsatz stellt durch den Verweis auf Absatz 4 klar, dass Abbildungen oder Übertragungen aus Sportstätten, die im Hintergrund Werbung in Form der Dachmarkenwerbung für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele auf den dafür zulässigen Werbemitteln erkennen lassen, im Zeitraum zwischen 6:00 und 21:00 Uhr nicht per se unzulässig sind. Es ist wegen des unverhältnismäßigen Aufwands nicht erforderlich, diese Werbemittel bei Live-Übertragungen von Sportereignissen vor 21:00 Uhr unkenntlich zu machen. Nicht als Werbung im Sinne des Absatzes 4 zählt virtuelle Werbung, welche in der Sportstätte nicht bzw. nicht in dieser Form zu sehen ist, sondern für die Übertragung in das Bild eingefügt wird (z. B. anstelle realer Bandenwerbung in der Sportstätte).

Unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist daneben keine Werbung für Wetten auf dieses Sportereignis auf dem übertragenden Kanal zulässig; dies erfasst auch Pausen des übertragenen Spiels. Dies trägt den besonderen Gefahren der Live-Wetten Rechnung, die sich neben einer hohen möglichen Ereignisfrequenz auch daraus ergeben, dass ein Spieler, der zugleich das Spiel verfolgt, aufgrund seiner Wahrnehmungen den (irrigen) Eindruck erlangen kann, mit höherer Aussicht auf Erfolg am Glücksspiel teilnehmen zu können. Außerdem soll vermieden werden, dass gezielt Werbung an Personen gerichtet wird, die sich durch das direkte Mitverfolgen des Sportereignisses in einer aufgeregten Gefühlslage befinden, welche möglicherweise ihre Bereitschaft zum Glücksspiel beeinflusst. Dachmarkenwerbung sowie Sportwettenwerbung in Bezug auf andere Sportereignisse bleiben von dem Verbot unberührt. Die Vorschrift wurde aus dem GlüStV 2012/2020 übernommen und auf sämtliche Übertragungswege ausgeweitet. Eine Beschränkung auf Live-Übertragungen im Fernsehen würde aufgrund der Zunahme der Sportübertragungen im Internet inzwischen nur noch einen Teil der Werbung während Live-Übertragungen von Sportereignissen erfassen.

Das Verbot nach Satz 2 bezieht sich auf den Zeitraum unmittelbar vor und während der Live-Übertragung von Sportereignissen. Der Zeitraum unmittelbar vor dem Sportereignis umfasst jedenfalls den Zeitraum einer Vorberichterstattung, darüber hinaus auch Zeiträume, in denen Zuschauer des Sportereignisses regelmäßig bereits den Übertragungskanal verfolgen. Live-Übertragung ist jegliche Berichterstattung während des laufenden Sportereignisses. Erfasst sind insbesondere auch Übertragungen, die z. B. durch wiederholte Direktschaltungen zu einem Reporter in der Sportstätte nur Ausschnitte des Sportereignisses live übertragen, und sog. Konferenzen. Bei Konferenzen darf daher nicht für Wetten auf eines der im Rahmen der Konferenz übertragenen Sportereignisse geworben werden.

Die Möglichkeit der Live-Übertragung von Sportereignissen auf eigenen Seiten des Wettanbieters in unmittelbarem Zusammenhang mit der Möglichkeit, Wetten darauf abzuschließen, bleibt von Satz 2 unberührt, weil es sich bei dem unmittelbaren Angebot zum Abschluss einer Wette nicht um Werbung hierfür handelt und derjenige, der sich dafür entschieden hat, die Liveübertragung bei einem Glücksspielanbieter zu verfolgen, hierdurch das Bestehen einer entsprechenden Nachfrage bereits vor der Werbemaßnahme dokumentiert hat.

Das aus der Werberichtlinie übernommene Sportwettenwerbeverbot für aktive Sportler und Funktionäre dient gleichermaßen der Integrität des Sports und der Vermeidung spezieller Werbeeffekte, die darauf beruhen, dass diesen Personen häufig eine Vorbildfunktion insbesondere für Minderjährige zukommt und sie häufig mit Erfolg in Verbindung gebracht werden und besonderes Ansehen genießen. Diese Assoziationen sollen nicht auf Glücksspiele übertragen werden. Wer aktiver Sportler ist, ist unter Berücksichtigung dieser Zielsetzungen zu bestimmen.

Absatz 4

In Sportstätten ist ausschließlich Werbung in Form der Dachmarkenwerbung auf Trikots, Banden sowie ähnlichen Werbemitteln erlaubt. Bewegte Dachmarkenwerbung – etwa auf Videobanden – wird durch Absatz 4 nicht ausgeschlossen. Als ähnliche Werbemittel sind mit Trikot- und Bandenwerbung in der Wirkung vergleichbare Werbemaßnahmen gemeint, die im Wesentlichen im Hintergrund sind, beispielsweise Werbetafeln, Werbeflächen auf und unter dem Spielfeld (Aufleger auf Rasenflächen, bemalte oder beklebte Hallenböden oder Untereiswerbung beim Eissport usw.) oder neben einer Anzeigetafel und Werbeflächen auf der Ausrüstung von Sportlern oder dem Spielgerät. Andere Werbemaßnahmen, insbesondere die unmittelbare Ansprache von Zuschauern und das Verteilen von Flugblättern (Flyern) oder anderen Werbemitteln (wie z. B. Promotionsartikeln, Give-aways), sind in Sportstätten verboten. Dies gilt auch, wenn die Kundenansprache nicht unmittelbar auf die Teilnahme an dem Glücksspiel, sondern auf die Eröffnung eines Spiel- oder Kundenkontos bei einem Veranstalter abzielt. Von dem Begriff der Sportstätte sind auch Örtlichkeiten erfasst, an denen ein Sportwettkampf nur temporär stattfindet, etwa die normalerweise dem allgemeinen Verkehr dienende Strecke bei einem (Marathon-)Lauf oder einem Radrennen oder die normalerweise der freien Sport- oder Freizeitausübung dienende Strecke bei einem (Langlauf- oder alpinen) Skirennen.

Unter dem Begriff der Dachmarkenwerbung ist nach wie vor (vgl. § 2 Absatz 2 Nummer 2 der Werberichtlinie) die Werbung für den Namen oder die Firma eines Unternehmens oder einer Unternehmensgruppe oder für eine übergeordnete Marke zu verstehen. Auf eine Eintragung des Namens oder der Firma als Marke im Rechtssinne kommt es nicht an.

Dachmarkenwerbung, mit der auch unerlaubtes Glücksspiel beworben wird, ist nach Absatz 7 verboten.

Absatz 5

Durch Absatz 5 soll persönlich an gesperrte Spieler gerichtete Werbung ausgeschlossen werden. Hierzu muss vor dem Versand einer persönlich adressierten Werbung, insbesondere per E-Mail oder per Post, eine Abfrage der Sperrdatei erfolgen. Da die Abfrage der Sperrdatei die Übermittlung personenbezogener Daten erfordert, ist persönlich adressierte Werbung nur zulässig, wenn der Empfänger zuvor eine Einwilligung gegeben hat und dabei auch in die Abfrage der Sperrdatei zum Zwecke der Werbung eingewilligt hat. Sobald der Spieler einmal als gesperrt zurückgemeldet ist, gilt eine solche Einwilligung als widerrufen, so dass der Spieler nach Aufhebung der Sperre persönlichen Werbemaßnahmen erneut zustimmen muss. Hierbei handelt es sich nicht um eine datenschutzrechtliche Regelung, sondern um eine Regelung des Spielerschutzes. Ehemals gesperrte Spieler, die als besonders vulnerabel gelten, sollen nur dann erneut personalisierte Werbung erhalten dürfen, wenn sie dem zuvor ausdrücklich zugestimmt haben. Das datenschutzrechtliche Erfordernis einer Einwilligung bleibt hiervon unberührt.

Für Glücksspiele, bei denen aufgrund des vergleichsweise geringen Gefährdungspotenzials bei der Teilnahme am Glücksspiel selbst keine Abfrage der Sperrdatei erfolgen muss, ist glücksspielrechtlich auch die persönlich adressierte Werbung ohne vorherige Abfrage der Sperrdatei und ohne vorherige Einwilligung zulässig. Andere Vorschriften über notwendige Einwilligungen (z. B. des Wettbewerbsrechts) bleiben davon unberührt.

Zugleich wird durch Absatz 5 klargestellt, dass Absatz 1 Satz 4 (Verbot der Werbung über Telekommunikationsanlagen) Werbung per Post und E-Mail nicht erfasst. Bei einem Verbot der Werbung bedürfte es der Regelung zur Ausgestaltung dieser Werbung nicht. Bei Vorliegen einer entsprechenden Einwilligung und – soweit nach Absatz 5 erforderlich – der Abfrage einer Sperrdatei kann daher auch außerhalb eines bestehenden Vertragsverhältnisses per Post und E-Mail geworben werden.

Absatz 6

Absatz 6 enthält spezielle Vorschriften für die Werbung im Internet.

Nach Satz 1 dürfen keine variablen Vergütungen für Werbung im Internet, insbesondere auch für sog. Affiliate-Links, gezahlt werden. Wie sich aus der Aufzählung der umsatz-, einzahlungs- oder einsatzabhängigen Vergütung im Wortlaut ergibt, sind von dem Verbot im Kern solche variablen Vergütungen erfasst, welche an eine Registrierung des (geworbenen) Spielers oder an das Zustandekommen eines Spielvertrages zwischen dem (geworbenen) Spieler und dem Glücksspielanbieter anknüpfen. Derartige variable Vergütungen, die sich an der Höhe der Einsätze, der Einzahlungen oder der Verluste des geworbenen Spielers orientieren, bergen die Gefahr, dass der Dritte, der den Spieler einwirbt, darauf hinwirkt, dass der Spieler möglichst hohe Einsätze, Einzahlungen oder Verluste tätigt, und ihn so zu übermäßigen Ausgaben für Glücksspiele verleitet. Vergütungsmodelle, bei denen der Dritte vom Anbieter einen zuvor vereinbarten fixen Betrag pro Kunden erhält, dem eine Werbung angezeigt wird, der auf die Werbung klickt oder der sich nach dem Klick auf die Werbung beim Anbieter registriert, bleiben daher nach dem Sinn und Zweck zulässig. Ausgenommen von dem Verbot ist Werbung für Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler teilnehmen dürfen. Betreffen dürfte dies ausschließlich Lotterien mit geringer Ereignisfrequenz. Dies soll der Kanalisierung von Spielern zu den ungefährlicheren Angeboten dienen.

Satz 2 ergänzt Absatz 3 Satz 2 und verbietet wegen der Vergleichbarkeit der Anzeige von Live-Zwischenständen mit der Live-Übertragung auch die Verbindung der Anzeige von Live-Zwischenständen von Sportereignissen mit der Werbung für Sportwetten auf

dieses Sportereignis. Dachmarkenwerbung für Sportwettenveranstalter und die Werbung für Sportwetten auf andere Sportereignisse werden hierdurch nicht beschränkt. Die Regelung zielt auf die Anzeige von Live-Ergebnissen und auf Live-Ticker im Internet. Eine Verbindung der Werbung liegt nicht schon dann vor, wenn an irgendeiner, räumlich deutlich entfernten Stelle auf derselben Internetunterseite für Sportwetten auf das Ereignis geworben wird, sondern nur dann, wenn ein erkennbarer Zusammenhang zwischen beidem gegeben ist. Durch den zweiten Halbsatz wird klargestellt, dass Sportwettveranstalter auf eigenen Seiten in Verbindung mit von ihnen angebotenen Wetten weiterhin Zwischenergebnisse anzeigen können. Spieler sind hier bereits auf dessen Internetseite und werden nicht erst durch eine Werbemaßnahme dorthin geleitet. Sofern ein Wettanbieter weitere Internetseiten betreibt, auf denen der Abschluss der Wette nicht unmittelbar möglich ist, fehlt es an dem Zusammenhang zum Wettangebot, so dass auf diesen weiteren Seiten Live-Zwischenstände nicht mit Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis verbunden werden dürfen.

Absatz 7

Abschließend wird klargestellt, dass Werbung sowie Sponsoring für unerlaubtes Glücksspiel verboten sind. Unerlaubtes Glücksspiel stellen sowohl an sich erlaubnisfähige Angebote von Veranstaltern oder Vermittlern dar, die über keine Erlaubnis nach § 4 verfügen, als auch solche Angebote von Anbietern mit Erlaubnis, die jedoch nach den Vorschriften dieses Staatsvertrags oder nach den Bestimmungen in der Erlaubnis nicht zulässig sind. Vom Verbot umfasst sind sämtliche Formen der Werbung und des Sponsorings einschließlich der Dachmarkenwerbung, die auch das unerlaubte Angebot umfasst (OVG Hamburg, Beschluss vom 9.3.2017, 4 BS 241/16).

Das Verbot greift unabhängig davon, ob gegen den Glücksspielanbieter bereits Maßnahmen (z. B. Untersagungsverfügungen) ergriffen worden sind. Erst recht kommt es nicht darauf an, ob solche Maßnahmen unanfechtbar geworden sind. Das Verbot knüpft allein daran an, dass es sich bei dem Objekt der Werbung (auch) um unerlaubtes Glücksspiel handelt.

§ 6 (Sozialkonzept)

Absatz 1

Kraft Gesetzes sind Veranstalter und Vermittler von öffentlichem Glücksspiel verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und dadurch der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Das Ziel, den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten, wird klarstellend mit Blick auf den direkten Bezug von Sozialkonzepten zu der Erreichung dieses Ziels mit aufgenommen.

Absatz 2

Zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele ist es aus präventiven Gründen zur Abwehr von Suchtgefahren erforderlich, Veranstaltern und Vermittlern von öffentlichem Glücksspiel die Entwicklung und Umsetzung von Sozialkonzepten vorzuschreiben. Die Anforderung, Sozialkonzepte vorzulegen, wird klarstellend im Vertragstext ausdrücklich um deren Umsetzung ergänzt. Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen.

Zur verbesserten systematischen Übersicht wird der bisherige Anhang des GlüStV 2012/2020 „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ in modifizierter Form in den Ersten Abschnitt integriert. Dabei werden zehn – zum Teil bereits in diesem Anhang vorgesehene – Mindestanforderungen an Sozialkonzepte aufgeführt, die durch Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele standardisiert umgesetzt werden müssen. Ziel der Konzepte ist es, verbindliche Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Abläufe im Zusammenhang mit dem jeweiligen Glücksspielangebot von öffentlichen Glücksspielen abzubilden.

Zu Nummer 1 (Zuständigkeiten)

Es wird eine Verpflichtung zur Benennung eines zuständigen Beauftragten für das Sozialkonzept und für dessen regelmäßige Aktualisierung beim Erlaubnisinhaber gemäß § 4 definiert. Der Beauftragte ist auch für die Berichterstattung gegenüber den Behörden gemäß Nummer 10 Ansprechpartner.

Da die Beauftragten für Sozialkonzepte – insbesondere bei Veranstaltern und Vermittlern öffentlicher Glücksspiele, die mehrere Spielstätten betreiben – nicht uneingeschränkt in der Spielstätte anwesend und nicht in jedem Einzelfall in die dortigen Abläufe eingebunden sind, muss künftig zusätzlich auch eine verantwortliche Person für die Umsetzung des Sozialkonzepts vor Ort benannt werden. Diese Person, die im Falle der uneingeschränkten Anwesenheit in der Spielstätte identisch sein kann mit dem Beauftragten für das Sozialkonzept, wird auch für die Dokumentation der Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen gemäß Nummer 9 vor Ort verantwortlich sein.

Zu Nummer 2 (Unternehmenskommunikation/Werbung/Sponsoring)

Die Ausrichtung der internen Unternehmenskommunikation, der Werbung sowie des Sponsorings an den suchtrelevanten und spielerschützenden Kernzielen des Staatsvertrages ist standardmäßig von Veranstaltern und Vermittlern öffentlicher Glücksspiele in das Sozialkonzept mit aufzunehmen und bei der Umsetzung zu berücksichtigen. Verbunden damit sind

– die Stärkung der Stellung des Sozialkonzeptbeauftragten nach Nummer 1 durch dessen erforderliche Einbeziehung in die Ausgestaltung der Unternehmenskommunikation, der Werbung und des Sponsorings sowie
– die Stärkung einer klaren, widerspruchsfreien Kommunikationsstrategie im Spannungsfeld Werbung/Sponsoring vs. Spielerschutz bzw. Unternehmenskommunikation „nach innen“ vs. „nach außen“.

Zu Nummer 3 (Schulungen)

Zu den wesentlichen Bestandteilen von regelmäßigen Schulungsprogrammen zählen die Vermittlung von glücksspielbezogenem Wissen, die Sensibilisierung für die Gefahren der Glücksspielsucht und das Training von Handlungskompetenzen, damit Mitarbeiter Spieler, die ein auffälliges Verhalten zeigen, erkennen und diesen adäquat begegnen können.

Geschult werden die Erlaubnisinhaber gemäß § 4 einschließlich der in ihrer Organisationshoheit stehenden Mitarbeiter mit Spielerkontakt, die Beauftragten gemäß Nummer 1 sowie bei terrestrischen Angeboten das Aufsichtspersonal und zusätzlich die Umsetzungsverantwortlichen nach Nummer 1.

Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele sind dafür verantwortlich, dass nur geschulte Mitarbeiter ihre Tätigkeit ausüben dürfen; dies gilt auch bei personeller Fluktuation. Die Schulungen sind wiederholt durchzuführen; dies dient der „Auffrischung“ und Aktualisierung mindestens der Inhalte gemäß Buchstaben a bis c.

Die Schulungen sollen unter Einbindung von Dritten – nicht von bei Veranstaltern und Vermittlern öffentlicher Glücksspiele eingegliederten Personen – durchgeführt werden. Erforderlich beim Schulungspersonal sind nachweislich erworbene Qualifikationen oder Tätigkeitsnachweise in den Bereichen Suchtprävention oder Suchtberatung sowie eine nachgewiesene pädagogische Eignung.

Zu Buchstabe a bis Buchstabe c:

Vermittelt werden die rechtlichen Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz in Bezug auf die angebotenen Glücksspielformen. Neben Basiswissen (Erkennungsmerkmale, Ursachen, Verlauf, Folgen) zur Glücksspielsucht soll insbesondere über Hilfeangebote regionaler Beratungsstellen informiert werden. Es sind Handlungskompetenzen zu erwerben, die sich insbesondere auf die Früherkennung von problematischem Spielverhalten sowie die Spieleransprache bei der praktischen Umsetzung von spielerschützenden Maßnahmen konzentrieren.

Zu Nummer 4 (Jugendschutz, Identitätskontrollen)

Die Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele sind für die Umsetzung des Jugendschutzes, die Durchführung der Identitätskontrollen sowie die Verwehrung des Zutritts bzw. der Spielteilnahme für gesperrte Spieler verantwortlich.

Zu Nummer 5 (Aufklärung)

Neben der Aufklärung nach § 7 sind weitere suchtpräventive Aufklärungsmaßnahmen einschließlich eines Verweises auf die Beratungshotline der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung und der medienübergreifenden Bereitstellung von Informationen mit den Mindestinhalten nach Buchstaben a bis f zu Glücksspielsucht, deren Vermeidung, Tests zum Spielverhalten, Hinweisen auf Hilfeangebote und Sperrmöglichkeiten vorzusehen. Nach Einholung der Einverständnisse sollen auch Informationen von unabhängigen regionalen Suchtberatungsstellen in Spielstätten ausgelegt werden.

Im Internet angebotene Glücksspiele haben den Direktaufruf von Webseiten anbieterunabhängiger Hilfeangebote und Beratungsinstitutionen zu ermöglichen; auf deren Unabhängigkeit ist gesondert hinzuweisen.

Zu Nummer 6 (Früherkennung)

Bei der Früherkennung handelt es sich um einen Kernbestandteil des Sozialkonzepts, um gefährdete Spieler frühzeitig zu erreichen und Suchtentwicklungen entgegenzuwirken.

Die gezielte Ansprache problematischen Spielverhaltens bedingt deren frühzeitige Erkennung. Im Vordergrund systematischer Früherkennung stehen insbesondere Suchtmerkmale im Zusammenhang mit der Häufigkeit, Dauer, Intensität und Schwankungen des Spielverhaltens, das Einsatzverhalten, Anzeichen auf einen naheliegenden Verlust der Handlungskontrolle sowie Versuche des Verlustausgleichs (sog. Chasing-Verhalten). Leitlinien, Checklisten und andere Instrumente mit beobachtbaren Verhaltensparametern erleichtern die Einschätzung des Spielverhaltens.

Zur Früherkennung auffälligen Spielverhaltens im Internet müssen die in § 6i Absatz 1 Genannten ein auf suchtwissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen.

Datenschutzrechtliche Bestimmungen wie die mit der Spielteilnahme verknüpfte Einwilligung zur Datenverarbeitung des Spielers sind zu beachten.

Zu Nummer 7 (Frühintervention, Vermittlung in Hilfen)

Rechtzeitig ergriffene Maßnahmen verhindern am effektivsten die Entstehung von Glücksspielsucht. Für eine wirksame Frühintervention ist die Früherkennung gemäß Nummer 6 sowie eine entsprechende Handlungsbereitschaft mit Gesprächsführungskompetenz erforderlich. Dabei ist in der Spieleransprache zur Frühintervention auf regionale, unabhängige Hilfen wie zum Beispiel Suchtberatungsstellen und Selbsthilfegruppen zu verweisen.

Zu Nummer 8 (Spielersperrsystem)

Bei Glücksspielangeboten, die an das Spielersperrsystem angeschlossen sein müssen, ist die Umsetzung des Sperrverfahrens nach den §§ 8 ff., insbesondere dessen Einleitung, Durchführung und Zuständigkeiten, im Sozialkonzept zu beschreiben. Es ist dabei nach Selbst- und Fremdsperren zu differenzieren sowie bei Fremdsperren zusätzlich danach, ob die Sperre durch den Anbieter oder durch Dritte (insbesondere Angehörige) initiiert worden ist. Hinsichtlich der Einleitung von Selbstsperren haben Anbieter auf die geringen Anforderungen gesondert hinzuweisen; dies gilt u. a. für die Akzeptanz formloser Selbstsperranträge.

Zu Nummer 9 (Dokumentation)

Die einzelnen Spielerschutzmaßnahmen sind detailliert und fortlaufend zu dokumentieren; sie dienen als verwertbare Angaben für Kontrollen bzw. für die zweijährliche Berichterstattung gegenüber den Glücksspielaufsichtsbehörden oder sonstigen zuständigen Behörden. Vorzugswürdig ist eine formularbasierte standardisierte Dokumentation zur Vergleichbarkeit.

Zu Nummer 10 (Berichterstattung)

Im zweijährlichen Rhythmus sind die Unterlagen der Dokumentation den zuständigen Behörden vorzulegen, so dass diese nach Nummer 9 die Auswirkungen der Glücksspiele sowie den Erfolg der Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen deutlich nachvollziehbar einschätzen können. Anbieterseitig veranlasste Einschätzungen und Zertifizierungen des Sozialkonzepts bzw. der Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz sind nicht ausreichend. Die zuständige Behörde muss das Sozialkonzept bzw. die Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz unabhängig von solchen Einschätzungen und Zertifizierungen beurteilen und selbstständig Rückschlüsse nach Nummer 9 ziehen.

Absatz 3

Das im Glücksspielstaatsvertrag vom 15. November 2011 in der Fassung des Dritten Änderungsstaatsvertrages im Anhang „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ enthaltene umsatzabhängige Vergütungsverbot für leitende Angestellte ist beizubehalten. Um Umgehungen zu vermeiden, ist die Umsatzabhängigkeit der Vergütung weit auszulegen.

Angesichts der Neuregulierung des Glücksspielwesens ist es weiterhin erforderlich, den Spielausschluss für das beschäftigte Personal über Annahmestellen hinaus auf sämtliche terrestrischen Spielstätten und auf das im Zusammenhang mit Glücksspielen im Internet tätige Personal, mithin auf alle weiteren Glücksspielformen auszudehnen, für die § 6 gilt.

Absatz 4

Absatz 4 enthält eine Rechtsgrundlage für die Zurverfügungstellung der im Zusammenhang mit dem Sozialkonzept erhobenen – anonymisierten – Daten für Zwecke der Suchtforschung. Die Erkenntnisse bei der Umsetzung des Jugend- und Spielerschutzes durch die Glücksspielanbieter dienen der zuständigen Behörde u. a. für die Anpassung von suchtrelevanten Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis und den für Glücksspielsucht zuständigen obersten Behörden der Länder im Rahmen des § 11.

§§ 6a bis 6j (Besondere Vorschriften für Glücksspiele im Internet)

Die neu eingefügten §§ 6a bis 6j enthalten Regelungen zur allgemeinen Ausgestaltung des Glücksspielangebots im Internet. Die Aufnahme dieser Vorschriften in den Staatsvertrag stellt anbieter- und länderübergreifend einheitliche Regelungen sicher.

Die glücksspielrechtlichen Vorschriften treten dabei selbstständig neben die Vorschriften des Geldwäschegesetzes, die von diesem Staatsvertrag unberührt bleiben. Die glücksspielrechtlichen und geldwäscherechtlichen Regulierungsvorgaben gehen aufgrund unterschiedlicher Zielrichtungen teilweise über die Vorgaben im jeweils anderen Bereich hinaus. Während die geldwäscherechtlichen Vorgaben vorrangig der Identifizierung der an Geschäftsvorfällen beteiligten Personen und der Identifizierbarkeit der Mittelherkunft dienen, stehen glücksspielrechtlich die Ziele des § 1 im Vordergrund.

Die §§ 6a bis 6j finden – soweit nichts anderes bestimmt ist – grundsätzlich auf alle Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet unabhängig von der angebotenen Spielform Anwendung (zur Anwendbarkeit auf Lotterien nach dem Dritten Abschnitt vgl. jedoch § 12 Absatz 2). Ein öffentliches Glücksspiel im Internet in diesem Sinne liegt auch beim Eigenvertrieb durch einen Veranstalter von Glücksspielen im Internet vor. Die Pflichten der §§ 6a bis 6j sind daher auch auf Veranstalter, die einen Eigenvertrieb im Internet durchführen, anwendbar, wie durch § 6a Absatz 1 Satz 4 ausdrücklich klargestellt wird.

§ 6a (Spielkonto beim Anbieter für Glücksspiele im Internet)

Absatz 1

Vor der Spielteilnahme muss sich jeder Spieler beim Anbieter registrieren und ein Spielkonto für diesen angelegt werden. Ein Spieler darf dabei nur über ein einziges Spielkonto pro Anbieter verfügen. Dies gilt auch, wenn derselbe Anbieter Glücksspiele – unter derselben oder unterschiedlichen Marken – über verschiedene Internetdomains veranstaltet oder vermittelt. Der Spieler erhält hierdurch einen besseren Überblick und die

Systeme zur Spielsuchtfrüherkennung nach § 6i Absatz 1 können effektiver arbeiten. Daraus folgt auch, dass Spieler ihr Konto nicht an Dritte zur Nutzung zur Verfügung stellen dürfen. Dies hat der Anbieter durch Identifizierung und Authentifizierung (§ 6e Absatz 1) vor Beginn des Spiels sicherzustellen.

Glücksspielrechtlich dient die Registrierungspflicht insbesondere der Spielsuchtfrüherkennung sowie dem Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler. Zudem ist die Vereinheitlichung der Angaben über den Spieler bei allen Anbietern zum Abgleich mit der Limitdatei nach § 6c und der Datei zur Vermeidung des parallelen Spiels nach § 6h erforderlich.

Absätze 2 und 3

Der Anbieter muss die im Rahmen der Registrierung angegebenen personenbezogenen Daten mittels geeigneter und zuverlässiger Verfahren (gemäß § 4 Absatz 5 Nr. 1) überprüfen, um beabsichtigte oder unbeabsichtigte Falschangaben durch Spieler auszuschließen. Die Angabe der Anschrift dient hierbei neben der eindeutigen Identifizierung namensgleicher Personen auch der Überprüfung der Berechtigung des Spielers, Glücksspielangebote wahrzunehmen, die von den einzelnen Ländern für ihr Hoheitsgebiet erlaubt werden, z. B. Lotterien und Online-Casinospiele. Ein konkretes Verfahren zur Überprüfung der Richtigkeit der Daten gibt der Staatsvertrag im Hinblick auf die fortschreitenden technischen Möglichkeiten nicht vor. Stattdessen können in der Erlaubnis geeignete und zuverlässige Verfahren zur Identitätsfeststellung (z. B. Video-Ident, Post-Ident, die eID-Funktion des Personalausweises oder andere zuverlässige Verfahren) bestimmt werden; die Richtlinien der Kommission für Jugend- und Medienschutz sind dabei zu beachten, ohne dass in der Schutzwirkung gleichwertige Lösungen ausgeschlossen wären. Nicht ausreichend ist jedenfalls eine bloße Bestätigung der Daten durch den Spieler selbst. Um die Gleichbehandlung aller Anbieter und Verfahren sicherzustellen, können die zuständigen Behörden Richtlinien aufstellen, nach denen die Eignung und Zuverlässigkeit der Verfahren beurteilt werden. Vor Bestätigung der Richtigkeit der Daten ist eine Spielteilnahme grundsätzlich nicht zulässig.

Absatz 4

Ausnahmsweise darf der Anbieter gemäß Absatz 4 Satz 2 die Spielteilnahme mit einem neuen Spielkonto für einen Zeitraum von bis zu 72 Stunden ab der Registrierung bis zu einem Einzahlungslimit von 100 Euro ermöglichen, auch wenn die vom Spieler eingegebenen personenbezogenen Daten noch nicht abschließend überprüft worden sind. Die Vorgaben des Geldwäschegesetzes sind unabhängig davon einzuhalten. Die glücksspielrechtliche Ausnahme dient der Kanalisierung von Spielern mit vorhandenem Spieltrieb in den legalen Markt. Ohne eine solche Regelung könnten Spieler mit konkretem Spielwunsch, die sich bei einem erlaubten Anbieter registrieren, jedoch zunächst auf die abschließende Verifizierung ihrer Identität warten müssen, dazu neigen, dem Spielwunsch unmittelbar auf dem Schwarzmarkt ohne Registrierungspflicht nachzukommen und im Schwarzmarkt zu verbleiben. Um einem Missbrauch der vorläufigen Teilnahmemöglichkeit durch gesperrte oder minderjährige Spieler durch die Anmeldung mit falschen Daten vorzubeugen, ist jegliche Auszahlung bis zur Bestätigung der angegebenen personenbezogenen Daten unzulässig. Spieler sind darauf ausdrücklich hinzuweisen und haben diesen Hinweis zu bestätigen. Mit falschen Daten registrierte Spieler haben demnach – vergleichbar mit einem Unterhaltungsspiel – trotz Einsatzes keinerlei Gewinnerwartungen. Es fehlt somit der wesentliche Anreiz, sich überhaupt mit falschen Angaben zu registrieren.

Der Ausschluss von Auszahlungen steht etwaigen späteren zivilrechtlichen Rückforderungsansprüchen der geleisteten Einzahlungen (z. B. wegen Unwirksamkeit des Spielvertrags) nicht entgegen. Die Begrenzung des Übergangszeitraums auf 72 Stunden sowie das Limit von 100 Euro dienen der Reduzierung der verbleibenden Missbrauchsrisiken. Maßgeblich dafür, ob die Teilnahme innerhalb der 72 Stunden erfolgt, ist der Abschluss des Spielvertrags. Wann das Ergebnis des Glücksspiels bekannt wird, ist unbeachtlich. Spieler dürfen beispielsweise innerhalb der 72 Stunden Wetten auf Sportereignisse abgeben, welche erst in mehreren Wochen stattfinden, oder Lotterielose erwerben, die an mehreren – auch über Wochen und Monate verteilten – Ziehungen teilnehmen.

Absätze 5 und 6

Die Absätze 5 und 6 legen fest, wann eine erneute Überprüfung der Identität des Spielers zu erfolgen hat. Diese hat grundsätzlich mindestens einmal jährlich sowie anlassbezogen bei Änderungen der Zahlungsverbindung oder persönlicher Angaben zu erfolgen. Mit der Pflicht zur anlasslosen Überprüfung soll ausgeschlossen werden, dass eine (insbesondere gesperrte oder minderjährige) Person nach Erlangung der Zugangsdaten einer anderen, formal korrekt registrierten Person dauerhaft mit deren Spielkonto an Glücksspielen teilnehmen kann. Zugleich erfordert der Abgleich der Sperrdatei und der Dateien nach § 6c (Limitdatei) und § 6h (Aktivitätsdatei) jeweils möglichst aktuelle persönliche Daten. Andernfalls besteht (z. B. infolge eines Umzugs oder Heirat) für Spieler die Möglichkeit, Regulierungsvorgaben bewusst oder unbewusst zu umgehen, indem sie unter Nutzung ihrer aktuellen Daten beim selben oder einem anderen Anbieter ein weiteres Spielkonto eröffnen und zugleich das Spielkonto mit den veralteten Daten weiterbetreiben. Für die zentralen Dateien ist dann nicht ersichtlich, dass es sich jeweils um ein und denselben Spieler handelt. Das Intervall von maximal einem Jahr berücksichtigt die dem Anbieter für die Überprüfung der Angaben entstehenden Kosten.

Absatz 5 Satz 7 nimmt Spielkonten von der regelmäßigen Verifizierungspflicht aus, über die ausschließlich die Teilnahme an Glücksspielen möglich ist, an denen auch gesperrte Spieler teilnehmen dürfen. Bei diesen Glücksspielen sorgt bereits die einmalige Verifikation der Daten bei der Einrichtung des Spielkontos für den Ausschluss Minderjähriger. Eine Wiederholung der Verifikation ist glücksspielrechtlich nicht zwingend erforderlich, da kein Abgleich mit der Sperrdatei nach den §§ 8 ff., 23, der Limitdatei nach § 6c (vgl. § 6c Absatz 9) und der Datei zur Verhinderung parallelen Spiels nach § 6 h zu erfolgen hat (vgl. § 6h Absatz 3 Satz 5). Anderweitige (z. B. geldwäscherechtliche) Verpflichtungen zur Verifikation der Daten bleiben hiervon unberührt. Veranstalter und Vermittler, die sowohl Glücksspiele anbieten, an denen gesperrte Spieler teilnehmen dürfen, als auch solche, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, können Spielkonten auf die Teilnahme an Glücksspielen beschränken, an denen gesperrte Spieler teilnehmen dürfen (z. B. können Anbieter von Lotterien das mit einem Spielkonto wahrnehmbare Angebot auf Lotterien beschränken, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden). In diesem Fall ist für diese Spielkonten eine regelmäßige Verifikation der Daten nicht erforderlich. Bevor nach Ablauf eines Jahres seit der letzten Verifikation über dieses Spielkonto Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, gespielt werden können, ist eine erneute Verifikation erforderlich.

Absatz 7

Absatz 7 regelt den Anspruch eines Spielers auf Schließung seines Spielkontos, welche grundsätzlich ohne besondere Schwierigkeiten möglich sein muss. Insbesondere darf der Anbieter die Auffindbarkeit der Funktion nicht erschweren oder die Schließung von einer schriftlichen oder textförmlichen Bestätigung abhängig machen, wenn diese zur Einrichtung nicht erforderlich war. Spieler, die bei sich eine Problematik erkennen, sich aber nicht anbieterübergreifend sperren lassen möchten, erhalten auf diese Weise eine niedrigschwellige Möglichkeit, ihr Konto zu schließen, so dass sie sich vor einer weiteren Spielteilnahme beim Anbieter erneut registrieren lassen müssten.

Absatz 8

Nach Absatz 8 sollen Anbieter bei bestimmten Gesetzesverstößen des Spielers dessen Konto sperren. Der Spieler ist über die Gründe zu unterrichten, sofern gesetzliche Vorgaben, insbesondere solche des Geldwäscherechts (vgl. § 47 GwG), nicht entgegenstehen.

§ 6b (Geldbeträge auf dem Spielkonto; Ein- und Auszahlungen)

Die Regelungen zur Behandlung der Geldbeträge auf dem Spielkonto dienen vorrangig dem Verbraucher- und Spielerschutz.

Absatz 1

Die Verpflichtung zum Ausweis der zur Verfügung stehenden Beträge in Euro und Cent (Absatz 1 Satz 2) verhindert eine Umrechnung in Punkte oder andere Währungen. Hierdurch wird für den Spieler die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit seines Spielverhaltens gesteigert.

Absatz 2

Absatz 2 verlangt die unmittelbare Gutschrift eingezahlter Beträge auf dem Spielkonto nach Eingang der Zahlung beim Anbieter. Der Anbieter darf vom Spieler gezahlte Beträge nicht, auch nicht vorübergehend, für andere Zwecke verwenden. Die Regelung steht einer frühzeitigeren Gutschrift einer Zahlung nicht entgegen, etwa in Fällen, in denen der Anbieter vor Zahlungseingang bereits eine Bestätigung über die Freigabe der Zahlung erhalten hat. Aus Satz 3 ergibt sich, dass Auszahlungen von auf dem Spielkonto erfassten Mitteln jederzeit vom Spieler angefordert werden können müssen und dass diese unverzüglich abgezogen werden müssen. Durch Auszahlungsanforderungen und nahezu gleichzeitige Einsätze soll kein negativer Saldo des Spielkontos entstehen können.

Absatz 3

Die Funktion nach Absatz 3 soll gewährleisten, dass Spieler, die dies zuvor festlegen, Gewinne, die einen bestimmten Betrag übersteigen, nicht erneut einsetzen können. Der Spieler ist nicht verpflichtet, eine solche Funktion zu nutzen. Unabhängig von der Regelung nach Absatz 3 kann der Anbieter automatische Auszahlungen von Gewinnen vorsehen. Absatz 3 steht anderweitigen gesetzlichen oder behördlichen Regelungen, die eine Auszahlung von Gewinnen ab bestimmten Beträgen erforderlich machen, nicht entgegen.

Absatz 4

Absatz 4 Satz 1 greift die Verpflichtung aus § 16 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 GwG auf. Danach muss die Einzahlung von einem Zahlungskonto nach § 1 Absatz 17 ZAG, das auf den Namen des Spielers bei einem Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 oder 3 GwG errichtet worden ist, beschränkt werden. Damit ist das Vorhandensein und die Nutzung eines auf den Namen des Spielers lautenden Zahlungskontos bei einem Kreditinstitut, Finanzdienstleistungsinstitut, Zahlungsinstitut oder E-Geld-Institut erforderlich. Glücksspielrechtlich wird die Beschränkung der Arten des Zahlungsvorganges nach § 16 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 GwG nicht gesondert übernommen. Die geldwäscherechtlichen Vorgaben bleiben jedoch unberührt. Daher sind andere Zahlungsmethoden wie anonyme Gutscheine, Barzahlung oder sonstige Geldtransfers ausgeschlossen. Nicht übernommen wurde außerdem die Erleichterungsregel des § 16 Absatz 4 Satz 2 GwG. Während das Geldwäscherisiko bei vergleichsweise niedrigen monatlichen Einzahlungen gering ist und deshalb Ausnahmeregelungen in Betracht kommen, dient die glücksspielrechtliche Regelung auch dazu, sicherzustellen, dass der Einzahlende mit dem Inhaber des Spielkontos übereinstimmt und nicht ein – eventuell minderjähriger oder gesperrter – Dritter über das Spielkonto spielt. Nach Satz 2 ist, unabhängig von Satz 1, die Verwendung von Zahlungsmitteln, die den Einzahlenden nicht erkennen lassen, im Fernvertrieb ausgeschlossen. Erfasst sind hiervon insbesondere Prepaid-Zahlungssysteme, bei denen Kunden an Verkaufsstellen, wie Tankstellen oder Kiosken Guthabencodes erwerben, die sie zum Aufladen ihres Spielkontos verwenden.

Absatz 5

Absatz 5 verbietet die Übertragung jeglicher Werte zwischen Spielkonten. Damit werden unter anderem die Umgehung von Limits nach § 6c und mögliche Nebenabreden zwischen Spielern vermieden. Aus dem Hinweis auf das Kreditverbot in Satz 2 folgt, dass das Spielkonto auch vorübergehend keinen negativen Saldo aufweisen darf.

Absatz 6

Absatz 6 ordnet im Wesentlichen die getrennte Verwahrung der auf den Spielkonten hinterlegten Mittel an. Sämtliche auf Spielerkonten eingezahlten Mittel dürfen dabei auf demselben verrechnungsfreien Konto des Veranstalters oder Vermittlers bei einem Kreditinstitut verwahrt werden. Eine Auszahlung von diesem Konto ist nur an den Spieler oder zur Begleichung einer Forderung des Anbieters gegen den Spieler (z. B. aufgrund

eines Spieleinsatzes) auf Eigenmittelkonten des Veranstalters zulässig. Dritte, insbesondere Gläubiger des Anbieters, dürfen nach Absatz 6 Satz 2 keinen Zugriff auf das Konto haben. Zusätzlich muss eine umfassende Insolvenzabsicherung der Mittel der Spieler bestehen. Absatz 6 steht einer Aufrechnung des Anbieters mit einer Forderung gegen den Spieler (etwa aufgrund der Erstattung von Rücklastschriftgebühren) gegen den Rückzahlungsanspruch des Spielers nicht entgegen. Im Falle der Aufrechnung ist das Guthaben des Spielers auf seinem Spielkonto entsprechend zu reduzieren und der von der Aufrechnung erfasste Betrag vom verrechnungsfreien Konto auf ein Konto, auf dem die Eigenmittel des Anbieters erfasst sind, zu übertragen.

Absatz 7

Absatz 7 ergänzt § 6a Absatz 7. Das Schließen von Spielkonten soll nicht durch Gebühren oder andere Kosten erschwert werden. Vorhandenes Guthaben ist unverzüglich auszuzahlen.

§ 6c (Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet)

Die Selbstlimitierung für Glücksspiele im Internet ist wesentlicher Inhalt der Neuregulierung des Glücksspielmarktes. Vorgesehen ist die an den Spieler gerichtete Verpflichtung nach Absatz 1, ein monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen, und die an die Anbieter gerichtete Verpflichtung nach Absatz 2, zusätzliche anbieterbezogene Einsatz-, Einzahlungs- und Verlustlimits zu ermöglichen, die jedoch vom Spieler nicht verpflichtend genutzt werden müssen.

Die Selbstlimitierung, insbesondere das anbieterübergreifende Einzahlungslimit nach Absatz 1, soll ein bewusstes Spielen fördern, die Nachteile der Spielteilnahme über das Internet eingrenzen und die finanziellen Folgen einer Spielsuchterkrankung für Spieler und Angehörige reduzieren. Spieler setzen sich regelmäßig gedanklich Limits für ihr Spielverhalten (Lalande und Ladouceur, Can cybernetics inspire gambling re-search? A limit-based conceptualization of self-control, International Gambling Studies 11, 237-252). Insbesondere pathologische Spieler können ihr Verhalten aber oftmals nicht hinreichend kontrollieren, um das Spiel nach Erreichen ihres gedanklich gesetzten Limits auch tatsächlich zu beenden (Dickerson u.a., Estimating the extent and degree of gambling related problems in the Australian population: A national survey, Journal of Gambling Studies 12, 161-178).

Die Selbstlimitierung trägt dabei insbesondere den besonderen Gefahren des Internetvertriebs Rechnung (vgl. zur Zulässigkeit besonderer Maßnahmen für den Internetvertrieb EuGH, Urteil vom 08.09.2009 – Rs. C-42/07, Rn. 72; EuGH, Urteil vom 08.09.2010 – Rs. C-46/08; EuGH, Urteil vom 30.06.2011 – Rs. C-212/08). Anders als im terrestrischen Bereich gibt es im Internetvertrieb keine soziale Kontrolle durch einen persönlichen Kontakt zu Angehörigen, Personal des Anbieters oder Dritten. Daneben sind Glücksspielangebote im Internet leicht und ständig verfügbar. Sie können grundsätzlich von jedem Ort aus wahrgenommen werden, ohne dass Spieler erst eine Spielstätte aufsuchen müssen. Im Vergleich zum stationären Spielangebot ist es daher für Spieler, welche ihr Spielverhalten nicht hinreichend kontrollieren können, nochmals schwerer, sich an gedanklich gesetzte Limits zu halten und das Spiel nach deren Erreichen tatsächlich zu beenden. Bei bargeldlosen Zahlungsvorgängen im Internet entfällt zudem die Warnfunktion vor der Durchführung eines Zahlungsvorgangs, die im terrestrischen Bereich das Heraussuchen und Vorzeigen einer Zahlungskarte bzw. die Übergabe von Bargeld haben kann. Die Länder halten daher – nicht nur aus Kohärenzgesichtspunkten – spezifische Regelungen für den Internetvertrieb für erforderlich und angemessen. Spieler sollen bereits vor der ersten Spielteilnahme darüber nachdenken müssen, wieviel Geld sie monatlich für Glücksspiele im Internet maximal aufwenden möchten und können.

Wissenschaftliche Studien zeigen positive Auswirkungen insbesondere einer selbstgesetzten Limitierung. Bereits das bewusste Setzen eines Limits führt zu einer Veränderung des Spielverhaltens, welches über die bloße Begrenzung der Einsätze hinauswirkt (vgl. Nelson u.a., Real Limits in the Virtual World: Self-Limiting Behavior of Internet Gamblers, Journal of Gambling Studies 24 (2008), 463; Auer/Griffiths, Voluntary Limit Setting and Player Choice in Most Intense Online Gamblers: An Empirical Study of

Gambling Behaviour, Journal of Gambling Studies 29 (2013), 647; Griffiths, u.a., 2020. The effects of voluntary deposit limit-setting on long-term online gambling expenditure. Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking, 23 (2), pp. 113-118). Selbstgesetzte Limits werden zudem eher akzeptiert und deshalb seltener umgangen. Aufgrund dieser Erkenntnisse ist das anbieterübergreifende Limit grundsätzlich als selbstgesetztes Limit ausgestaltet, dessen Höhe vom Spieler bei der Registrierung festzulegen ist.

Die Ausgestaltung des verpflichtenden monatlichen Einzahlungslimits nach Absatz 1 erfolgt anbieterübergreifend, um eine effektive Wirkung des Limits sicherzustellen. Anbieterbezogene Limits können durch den Wechsel des Anbieters leicht umgangen werden. Gerade spielsüchtige oder spielsuchtgefährdete Spieler könnten sich nach Ausschöpfung des Limits bei einem Anbieter bei einem anderen Anbieter anmelden und dort innerhalb des dortigen weiteren Limits weiterspielen (vgl. suchtfachliche Anmerkungen im Evaluationsbericht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nach § 32 GlüStV vom 28. April 2017, S. 41). Eine ausschließlich anbieterbezogene Limitierung wirkt daher in einem Erlaubnismodell mit mehreren Anbietern kaum begrenzend.

Bei der verpflichtenden Selbstlimitierung nach Absatz 1 handelt es sich um ein Einzahlungslimit. Wird das Limit erreicht, darf eine weitere Einzahlung nicht erfolgen (Absatz 1 Satz 8). Mit noch auf dem Spielkonto vorhandenen Beträgen oder durch Gewinne hinzukommenden Beträgen kann nach dem Erreichen des Einzahlungslimits weitergespielt werden. Auszahlungen bleiben jedoch unberücksichtigt und sind insbesondere nicht von den zuvor im selben Monat getätigten Einzahlungen wieder abzuziehen. Ist das Limit erschöpft, kann daher nicht durch Auszahlungen bei einem Anbieter Potenzial für Einzahlungen bei einem anderen Anbieter geschaffen werden.

Ein so gestaltetes Einzahlungslimit bietet insbesondere bezüglich des anbieterübergreifenden Vollzugs und des Datenschutzes erhebliche Vorteile zu Einsatz- oder Verlustlimits. Eine anbieterübergreifende Limitierung erfordert eine zentrale Überwachung der Einhaltung des Limits. Bei einem Einzahlungslimit muss an die zuständige zentrale Stelle ausschließlich die Höhe der beabsichtigten Einzahlungen gemeldet werden. Diese Vorgänge erfolgen vergleichsweise selten und lösen daher nur geringe Datenmengen und einen geringen Kontrollaufwand aus. Der zentralen Stelle wird außerdem auf diese Weise nicht bekannt, was mit den Einzahlungen geschieht, wann was gespielt wird, welche Spieleinsätze getätigt werden und ob Auszahlungen erfolgen. Den Anbietern wiederum muss durch die zentrale Stelle regelmäßig nur mitgeteilt werden, ob die beabsichtigte Einzahlung noch möglich ist, ohne Details zum noch zur Verfügung stehenden Betrag übermitteln zu müssen. Im Gegensatz dazu hätte bei einem Einsatz- oder Verlustlimit jeder Einsatz bzw. Verlust der zentralen Stelle übermittelt werden müssen oder jeweils beim An- und Abmelden des Spielers bei einem Anbieter das verbleibende Limit mitgeteilt werden müssen. Bei einem Verlustlimit hätten zudem Informationen zu noch ergebnisoffenen Glücksspielen mitgeteilt werden müssen, also solchen Glücksspielen, deren Einsatz zwar bereits gezahlt wurde, aber für die noch kein Ergebnis feststeht (z. B. bei Lotterien vor der Ziehung oder bei Sportwetten vor Durchführung des Sportereignisses).

Ein Einzahlungslimit soll darüber hinaus der Akzeptanz des Limits und damit der Kanalisierung der Spieler zu legalen Angeboten dienen. Anders als bei einem Einsatz- oder Verlustlimit kann hierbei nicht die – für Spieler oftmals nur bedingt akzeptable – Situation entstehen, dass Spieler trotz vorhandenen Guthabens nicht weiterspielen können. In den Auswirkungen ähnelt das Einzahlungslimit zudem einem Verlustlimit, da Spieler nicht mehr als ihre periodenübergreifend getätigten Einzahlungen verlieren können. Ein weiterer Vorzug des Einzahlungslimits im Vergleich zum Einsatzlimit liegt in der Vergleichbarkeit der Effekte des Limits auf unterschiedliche Spielformen. Glücksspiele mit vergleichsweise hohen Gewinnwahrscheinlichkeiten, dafür aber einer geringeren möglichen Gewinnsumme könnten durch ein Einsatzlimit benachteiligt werden. Gleiches gilt für Spiele, die auf den häufigen Wiedereinsatz von Gewinnen ausgelegt sind, wie z. B. virtuelle Automatenspiele.

Nach Auffassung der Länder bedarf es jedoch zur Erreichung der Ziele des § 1 einer grundsätzlichen gesetzlichen Höchstgrenze des selbstgesetzten Limits. Dieses dient auch dazu, um übermäßige Ausgaben für das Spielen von Glücksspielen im Internet

und die damit eintretenden negativen Folgen für den Spieler zu vermeiden. Darüber hinaus wird das Spiel durch den grundsätzlichen gesetzlichen Höchstbetrag begrenzt.

Der grundsätzliche gesetzliche Höchstbetrag beträgt 1.000 Euro im Monat. Die Höhe des Betrags stellt einen Ausgleich zwischen der Schutzfunktion für die Spieler und der erforderlichen Kanalisierungswirkung dar. Der tatsächlich für Glücksspiele zur Verfügung stehende Betrag hängt von den jeweiligen individuellen Verhältnissen des Einzelnen ab und kann daher nicht präzise staatsvertraglich vorgegeben werden. Jeder festgesetzte Höchstbetrag kann daher für den Einzelnen schon übermäßig sein, während derselbe Betrag für andere Spieler wirtschaftlich unbedeutend wäre. Ein niedrigerer Höchstbetrag könnte zwar einen individuell besseren Spielerschutz verwirklichen, da für viele Haushalte in Deutschland ein Betrag von 1.000 Euro im Monat für Glücksspiele definitiv nicht zur Verfügung steht. Auf der anderen Seite darf der Höchstbetrag aber nicht dem Kanalisierungseffekt entgegenstehen. Ein gesetzlich vorgegebener zu niedriger Höchstbetrag, welcher von einer relevanten Anzahl an Spielern schon beim Setzen des Limits nicht akzeptiert wird, dürfte – ebenso wie ein staatlich vorgegebenes Limit –zu Ausweichbewegungen in den Schwarzmarkt führen. Der gesetzliche Höchstbetrag für das Online-Glücksspiel in Deutschland liegt dabei im internationalen Vergleich auf dem Niveau des Verlustlimits für Online-Glücksspiele in Norwegen (10.000 Norwegische Kronen, entspricht aktuell ca. 1.000 Euro) und unterhalb des Verlustlimits für schnelle Spiele von 1.000 Euro/Tag und 2.000 Euro/Monat in Finnland. Zugleich kann ein Höchstlimit von 1.000 Euro pro Monat jedenfalls extreme Verluste durch das Online-Glücksspiel vermeiden und dadurch negative Folgen von Spielsucht für den Spieler, dessen Angehörige, dessen Gläubiger und die Gesellschaft einschließlich der Sozialsysteme verringern. Gestützt wird die Höhe des Betrags zudem durch empirische Daten, wonach mit rund 68 % über zwei Drittel der Spieler, welche einen monatlichen Verlust von mehr als 1.000 Euro erleiden, pathologische Spieler sind (vgl. Universität Hamburg, Stellungnahme zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags, Landtag NW, Vorlage 17/3090, S. 458, unter Verweis auf eine Analyse der im Rahmen der „E-Games“-Studie erhobenen Daten).

Zur Erreichung der Ziele des § 1 kann die jeweilige Erlaubnisbehörde Anbietern ermöglichen, dass bei ihnen mit anbieterübergreifender Wirkung einzelne Spieler einen abweichenden Betrag, welcher durch den Staatsvertrag betragsmäßig nicht festgelegt ist, festsetzen können (Absatz 1 Satz 3). Dies gilt nach Absatz 1 Satz 4 entsprechend beim Online-Casino, bei dem keine Erlaubnisse erteilt werden, sondern entweder nach § 22c Absatz 1 Nummer 1 die Länder Online-Casinospiele selbst veranstalten oder nach Nummer 2 Konzessionen vergeben. Die Möglichkeit zur Erhöhung des grundsätzlichen gesetzlichen Höchstbetrages dient unter Berücksichtigung der übrigen Ziele des § 1 der Lenkung des natürlichen Spieltriebes im Einzelfall von Personen, die jedenfalls nicht spielsuchtgefährdet und finanziell hinreichend leistungsfähig sind, in geordnete und überwachte Bahnen und der Zurückdrängung des vorhandenen sowie der Verhinderung der Ausbreitung des Schwarzmarktes.

Die Regelungstechnik für die Erhöhung des Limits ist an § 4 Absatz 5 Nummer 2 Satz 2 GlüStV 2012/2020 orientiert. Die besondere Erlaubnispflicht ermöglicht der zuständigen Erlaubnisbehörde, die Voraussetzungen zur Festsetzung eines abweichenden Betrags näher zu definieren und die Prüfung der Voraussetzungen höherer Limits besonders zuverlässigen Anbietern vorzubehalten, die über hinreichende Kapazitäten zur Prüfung der aufzustellenden Voraussetzungen verfügen. Sofern einem Anbieter die Festlegung eines erhöhten Einzahlungslimits erlaubt wurde, soll die Behörde in der Erlaubnis festlegen, dass durch geeignete Maßnahmen zu prüfen und festzustellen ist, dass der jeweilige Spieler, bevor er sein individuelles Limit höher festsetzen darf, kein auffälliges Spielverhalten gezeigt hat und sich dies auch nach Erhöhung des Limits nicht ändert sowie eine hinreichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beim Spieler gegeben ist. Darüber hinaus kann die Behörde auch weitere Voraussetzungen und Kriterien für die Festlegung eines abweichenden Limits vorsehen.

Die Rolle der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder als zentral zuständige Erlaubnisbehörde sorgt für die notwendige Einheitlichkeit. An dieser Rolle fehlt es im Bereich der Online-Casinospiele. Hier bestimmt deshalb Absatz 1 Satz 5 wegen der anbieterübergreifenden Wirkung des abweichend festgesetzten Limits sowie der technischen Führung der Limitdatei durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder,

dass diese einheitliche Rahmenbedingungen für die Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrags festlegt.

Die Regelung des Absatzes 1 Satz 3 über die Gestattung der Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrags durch die Erlaubnisbehörde findet erst mit dem Übergang der Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nach § 27a erstmals Anwendung (§ 27p Absatz 10 Satz 1); § 27p Absatz 10 Satz 2 enthält eine Sondervorschrift für Online-Casinospiele.

Absatz 1

Absatz 1 regelt die verpflichtende Selbstlimitierung. Ohne Festlegung des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits bei Registrierung darf eine Spielteilnahme nicht erfolgen (Satz 1 und 6). Maßgeblich ist die Summe der Einzahlungen an alle Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen im Internet, auf die das Limit Anwendung findet. Der Anwendungsbereich wird in Absatz 9 definiert.

Die Sätze 9 und 10 dienen der Verstärkung des Effekts eines selbstgesetzten Limits. Der gesetzliche Höchstbetrag soll nur angezeigt werden dürfen, wenn zuvor versucht worden ist, einen höheren Betrag einzugeben und der Spieler nach Satz 10 zur Korrektur der Eingabe aufgefordert wird. Hierdurch soll vermieden werden, dass sich Spieler an der gesetzlichen Höchstgrenze orientieren oder davon ausgehen, dass Einzahlungen bis zu diesem Betrag unabhängig von der finanziellen Situation des Spielers als legitim angesehen werden.

Absatz 2

Ergänzend zur anbieterübergreifenden Selbstlimitierung der Einsätze ist Spielern die Möglichkeit zu geben, zusätzliche anbieterbezogene Limits zu setzen. Hierbei kann es sich nach Wahl des Spielers um tägliche, wöchentliche oder monatliche Einsatz-, Einzahlungs- oder Verlustlimits handeln. Anbieter sind verpflichtet, das Setzen solcher Limits zu ermöglichen. Ob Spieler hiervon Gebrauch machen, steht ihnen frei. Ist ein solches Limit durch den Spieler gesetzt, ist dieses durch den Anbieter verpflichtend zu berücksichtigen.

Ist ein anbieterbezogenes Limit erschöpft, darf der Anbieter das weitere Spielen bzw. weitere Einzahlungen auch dann nicht mehr erlauben, wenn das anbieterübergreifende Limit nach Absatz 1 noch nicht erschöpft ist.

Absatz 3

Spieler müssen die Möglichkeit haben, ein Limit jederzeit neu festzulegen. Daraus entsteht eine Verpflichtung für den Anbieter, eine für den Spieler wahrnehmbare und auffindbare Möglichkeit der Neufestlegung von Limits zu schaffen. Für die Neufestlegung gelten die gleichen Beschränkungen wie für die erstmalige Festlegung des Limits. Im Rahmen der Neufestlegung kann ein freiwillig gesetztes Limit nach Absatz 2 auch insgesamt aufgehoben werden; die Schutzfrist des Satzes 2 findet hierbei ebenfalls Anwendung.

Im Fall der verpflichtenden anbieterübergreifenden Selbstlimitierung nach Absatz 1 ist dem Anbieter das bisher gesetzte Limit nur dann bekannt, wenn die letzte Limitänderung bei demselben Anbieter erfolgt ist. Eine Abfragemöglichkeit zur Höhe des bislang gesetzten Limits besteht nicht. Der Spieler soll sich nicht an bislang hinterlegten Werten orientieren, sondern eine bewusste Entscheidung unter Berücksichtigung seiner persönlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der Neufestlegung eines Limits treffen.

Die Schutzfrist von sieben Tagen nach Satz 2 dient dem Ausschluss von spontanen Erhöhungen eines bereits ausgeschöpften Limits. Hierdurch tritt eine Spiel- bzw. Einzahlungspause ein, die für den Spieler deutlich erkennbar macht, dass er seine selbstgesetzten Grenzen überschreiten möchte. Auch während der Schutzfrist kann eine erneute Neufestsetzung des Limits erfolgen, etwa wenn der Spieler zu der Erkenntnis gelangt, das Limit doch nicht heraufsetzen zu wollen.

Verringerungen des Limits werden dagegen sofort wirksam. Wird ein Einzahlungslimit auf einen Betrag herabgesetzt, der unterhalb der im laufenden Zeitraum bereits erfolgten Einzahlungen liegt, können neue Einzahlungen erst im Folgezeitraum erfolgen. Bei der Herabsetzung eines freiwilligen Einsatz- oder Verlustlimits nach Absatz 2 auf einen

Wert unterhalb der bereits getätigten Einsätze bzw. erlittenen Verluste, ist eine weitere Spielteilnahme bis zum Ablauf des Zeitraums, für welchen das Limit gilt, nicht möglich.

Absatz 4

Die Absätze 4 bis 8 regeln die für die Überprüfung der Einhaltung der anbieterübergreifenden Selbstlimitierung nach Absatz 1 erforderliche Limitdatei.

Absatz 4 Satz 3 beschreibt die in der Limitdatei zu erfassenden Daten. Zur einwandfreien Identifizierung des Spielers, die zum Datenabgleich zwischen den von unterschiedlichen Anbietern übermittelten Datensätzen erforderlich ist, sind dessen Namen, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift zu erfassen (Nummer 1 bis 4). Die Erfassung der Anschrift dient der eindeutigen Identifizierung. Sie schließt aus, dass für namensgleiche Personen mit demselben Geburtsdatum dasselbe Limit greift. Zudem verbessert sie die Möglichkeiten, das bewusste oder unbewusste Setzen mehrerer Limits für dieselbe Person (durch Schreibfehler oder andere Veränderungen des eingegebenen Namens) zu überprüfen und letztlich zu unterbinden. Die personenbezogenen Daten des Spielers sind bei der Registrierung zu prüfen und sollten daher bei derselben Person bei allen Anbietern übereinstimmen. Daneben ist die Höhe des festgelegten anbieterübergreifenden Einzahlungslimits (Nummer 5) und das Datum der Festlegung des Limits zu speichern (Nummer 6). Letzteres wird insbesondere benötigt, um die Schutzfrist von sieben Tagen nach Absatz 3 zu erfassen. Daneben sind die Höhe und das Datum der getätigten Einzahlungen (Nummer 7) sowie der sich daraus ergebende Gesamtbetrag der getätigten Einzahlungen im laufenden Monat (Nummer 8) zu erfassen. Diese Werte sind zur Prüfung der Einhaltung des Limits erforderlich. Die Erfassung des Datums der Einzahlung gibt die Möglichkeit, die erfassten personenbezogenen Daten nach Ablauf des Kalendermonats wieder zu löschen.

Die personenbezogenen Daten dürfen ausschließlich zum Abgleich der Einzahlungen verwendet werden. Eine Zusammenführung mit anderen Daten – etwa zur Auswertung des Spielverhaltens – ist nicht vorgesehen und daher nicht erlaubt.

Satz 5 stellt klar, dass die zuständige Behörde statt des Namens, des Geburtsdatums, des Geburtsorts und der Anschrift des Spielers auch ein Pseudonym verarbeiten darf. Voraussetzung hierfür ist, dass die ordnungsgemäße Funktion der Limitdatei nicht beeinträchtigt wird. Eine solche Beeinträchtigung läge insbesondere dann vor, wenn nicht gewährleistet wäre, dass alle Einzahlungen, die denselben Spieler betreffen, demselben Pseudonym zugeordnet werden. Die Entscheidung darüber, ob Klardaten oder ein Pseudonym verwendet werden, obliegt allein der Behörde.

Wann die erfassten personenbezogenen Daten zu löschen sind, ergibt sich aus den Absätzen 7 und 8.Satz 6 ermöglicht zusätzlich zu den in Satz 3 Nummer 1 bis 8 genannten personenbezogenen Daten die Verarbeitung einer anbieterbezogenen Kennung des Spielers (z. B. Spieler-ID oder Kundennummer). Dies ist im Zusammenhang mit Absatz 5 Satz 7 oder Absatz 6 Satz 8 zu sehen und ermöglicht der zuständigen Behörde z. B. für Folgeübermittlungen die Übermittlung einer anbieterbezogenen Kennung vorzusehen, sofern diese eine eindeutige Zuordnung zu einem Spieler zulässt. Dies ist zum einen datensparsamer und kann zum anderen verhindern, dass bei jeder Übermittlung notwendige Datenabgleiche (z. B. auf unterschiedliche Schreibweisen desselben Namens) durchgeführt werden müssen, wodurch die Fehleranfälligkeit des Systems reduziert und die Effizienz erhöht werden kann.

Die Speicherung der anbieterbezogenen Kennung des Spielers im Zusammenhang mit Namen, Geburtsdatum, Geburtsort oder Anschrift des Spielers ist unzulässig. Durch diese Regelung wird vermieden, dass eine behördliche Liste entsteht, aus der erkennbar ist, bei welchen Anbietern ein Spieler registriert ist. Die Speicherung der anbieterbezogenen Kennungen in Verbindung mit einem Pseudonym (Satz 5) bleibt hiervon unberührt und ist zulässig.

Auch im Übrigen erfolgt im Zusammenhang mit den Spielerdaten keine Speicherung des Anbieters, bei dem der Spieler das Limit gesetzt oder eine Einzahlung vorgenommen hat. Bei welchem Anbieter Spieler Einzahlungen vornehmen, ist für die Überprüfung der Einhaltung des Einzahlungslimits nicht von Bedeutung und im Sinne der Datensparsamkeit daher vom Staat nicht zu erheben.

Absatz 5

Diese Bestimmung enthält das Vorgehen beim Erfassen des Limits. Anbieter haben bei der erstmaligen Festlegung und jeder Neufestlegung des verpflichtenden anbieterübergreifenden Einzahlungslimits durch den Spieler dieses (neue) Limit an die Limitdatei zu übermitteln. Im Fall der Neufestlegung wird das bisher in der Limitdatei gespeicherte Limit – ohne einen diesbezüglichen Hinweis an den Anbieter – durch das neue Limit ersetzt. Der fehlende Hinweis auf das bestehende Limit dient zum einen der Datensparsamkeit – Anbieter brauchen nicht zu erkennen, ob zuvor ein Limit bereits gesetzt war oder welche Höhe dieses hatte. Damit der Anbieter gegenüber dem Spieler die Eingabe des Limits bestätigen kann, wird ihm die Eintragung des neuen Limits bestätigt. Aus Gründen der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit für den Spieler wird auch ein in der Schutzfrist von sieben Tagen nach Absatz 3 Satz 2 noch zu beachtendes Limit mitgeteilt. Dies dient letztlich dazu, den Spieler im erlaubten Markt zu halten.

Im Fall der Neuregistrierung bei einem weiteren Anbieter kann der Spieler entweder das anbieterübergreifende Einzahlungslimit (neu) festlegen oder angeben, dass ein bereits festgelegtes individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit unverändert beibehalten werden soll (Absatz 1 Satz 1). Gibt der Spieler im Rahmen der Neuregistrierung einen neuen Betrag an, finden die Sätze 1 bis 3 Anwendung mit der Folge, dass der neue Betrag das bis dahin bestehende Limit ersetzt, wobei die Schutzfrist von sieben Tagen nach Absatz 3 zu beachten ist. Die Sätze 4 bis 6 finden hingegen Anwendung, wenn der Spieler angibt, dass er ein bereits festgelegtes individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit unverändert beibehalten möchte. Dieser Wunsch ist ebenfalls an die Limitdatei zu übermitteln, damit geprüft werden kann, ob dort für diesen Spieler tatsächlich bereits ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit hinterlegt ist. Ist dies nicht der Fall, wird dies dem Anbieter übermittelt, der den Spieler zur (Neu-)Festlegung eines anbieterübergreifenden Einzahlungslimits aufzufordern hat. Vor einer solchen Festlegung bleibt die Spielteilnahme und deren Ermöglichung unzulässig (Verweis auf Absatz 1 Satz 6).

Satz 7 ermöglicht den zuständigen Behörden die abweichende Festlegung der an die Limitdatei zu übermittelnden Daten, sofern diese Daten zur eindeutigen Identifizierung des Spielers geeignet und erforderlich sind. Eine eindeutige Identifizierung liegt dann vor, wenn der Datensatz eindeutig einem bestimmten Spieler bzw. Pseudonym nach Absatz 4 Satz 5 zugeordnet werden kann. Welche Daten erforderlich sind, ist insbesondere unter datenschutzrechtlichen Aspekten zu bestimmen. Die zu übermittelnden „anderen“ Daten im Sinne des Satzes 7 können auch die in Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten Daten umfassen. Die Behörde soll beispielsweise bestimmen können, dass im Rahmen einer Erstübermittlung neben den in Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten personenbezogenen Daten eine einmalige anbieterbezogene Kennung des Spielers (Absatz 4 Satz 5) übermittelt werden muss, die dann in Folgeübermittlungen die Übermittlung eines Teils oder der gesamten personenbezogenen Daten nach Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 4 ersetzen kann. Hierdurch kann die Fehleranfälligkeit für Folgeübermittlungen reduziert werden.

Absatz 6

Absatz 6 beschreibt die Abfrage der Limitdatei im Falle von beabsichtigten Einzahlungen. Diese hat vor Abschluss der Einzahlung zu erfolgen, also vor Annahme der auf Einzahlung gerichteten Willenserklärung des Spielers durch den Anbieter.

Die Abfrage der Limitdatei ist nur infolge einer vollendeten Beantragung der Einzahlung durch den Spieler möglich. Der Spieler muss demnach alle seinerseits erforderlichen Willenserklärungen zur Durchführung der Einzahlung abgegeben haben (z. B. das Absenden bzw. das Bestätigen der Höhe der Einzahlung per Mausklick). Dies schließt zugleich anderweitige Abfragen des Stands des verbleibenden Limits aus. Spieler sollen nicht den Betrag einzahlen, der bis zur Ausschöpfung des gesetzten Limits noch offen ist, sondern bewusste Einzahlungen in der Höhe vornehmen, die sie meinen, für die künftige Teilnahme an Spielen verwenden zu wollen. Auch Anbieter sollen nicht erfragen können, in welcher Höhe noch Raum für Einzahlungen vorhanden ist, um Werbung und sonstige Kundenansprachen in Bezug auf einen noch verfügbaren Betrag zu vermeiden.

Im Regelfall wird dem Anbieter nur mitgeteilt, ob das Limit bereits ausgeschöpft ist und ob das Limit durch die beabsichtigte Einzahlung überschritten würde (Satz 3). Wird beides verneint, kann der Anbieter die Einzahlung akzeptieren. Zugleich wird die beabsichtigte Einzahlung verbindlich als getätigte Einzahlung gespeichert. Eine nochmalige Rückmeldung des Anbieters über die tatsächlich erfolgte Einzahlung ist nicht vorgesehen. Dies dient der Reduzierung der zu übermittelnden Daten. Da die Abfrage der Limitdatei der letzte Schritt bei der Zahlungsabwicklung ist, wird die Einzahlung in der Regel ausgeführt werden, so dass der tatsächlich eingezahlte Betrag mit dem in der Limitdatei hinterlegten Betrag regelmäßig übereinstimmen wird. In Fällen, in denen eine Einzahlung nachträglich nicht zustande kommt (z. B. Rücklastschrift), erfolgt auf diese Weise zugleich eine zusätzliche Begrenzung des Spiels im Internet, da der Betrag für den betreffenden Zeitraum dennoch als eingezahlt gilt.

Satz 5 beschreibt den einzigen Fall, in welchem dem Anbieter die Höhe des unter Beachtung des Einzahlungslimits noch einzahlbaren Betrags übermittelt wird. Dies ist der Fall, wenn gerade durch die beabsichtigte Einzahlung das Limit überschritten würde, der Spieler also statt der beabsichtigen Einzahlung nur noch einen geringeren Betrag einzahlen kann. Hier muss dem Spieler dieser geringere Betrag mitgeteilt werden, damit er entscheiden kann, ob er diesen geringeren Betrag einzahlen oder auf eine Einzahlung gänzlich verzichten möchte. Da die Kommunikation über den Anbieter läuft, muss dem Anbieter in diesem Fall der noch einzahlbare Betrag mitgeteilt werden. Da ein Spieler das Limit auch bei einem anderen Anbieter neu festgesetzt haben kann, kann der Anbieter daraus keine definitiven Rückschlüsse auf die Höhe der Gesamteinzahlungen des Spielers ziehen.

Ist das Limit überschritten oder würde es durch die beabsichtigte Einzahlung überschritten, hat der Veranstalter oder Vermittler die Einzahlung nach Satz 6 und 7 abzulehnen. Sofern bereits Geld auf ein Konto des Veranstalters oder Vermittlers geflossen ist, hat die Ablehnung durch unverzügliche Erstattung zu erfolgen.

Satz 8 stellt klar, dass in der Erlaubnis oder durch Allgemeinverfügung der für die Führung der Limitdatei zuständigen Behörde festzulegen ist, welche zur eindeutigen Identifizierung des Spielers erforderlichen Daten im Rahmen der Übermittlung nach Satz 1 zu übertragen sind. Hierbei kann es sich z. B. um die in Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 4 gennannten personenbezogenen Daten, Teile dieser Daten und/oder ein eindeutiges Pseudonym wie eine anbieterbezogene Kennung des Spielers nach Absatz 4 Satz 5 handeln.

Absätze 7 und 8

Die personenbezogenen Daten in der Limitdatei sind nur zu speichern, solange dies erforderlich ist. Die Daten zu Einzahlungen werden nach Ablauf des Kalendermonats nicht mehr zur Überprüfung der Einhaltung des Limits benötigt und sind daher nach Absatz 7 unverzüglich nach Ablauf des Kalendermonats zu löschen. Dadurch wird zugleich das bereits in Anspruch genommene Limit wieder auf null gesetzt.

Der vollständige Datensatz des Spielers ist nach einem Jahr seit der letzten Aktualisierung der Höhe des Limits bzw. der letzten Einzahlung aus der Limitdatei zu löschen. Eine Löschung des selbstgesetzten Limits nach Ablauf jedes Monats würde der mit der Limitdatei bezweckten bewussten Selbstbindung des Spielers widersprechen. Eine längere Speicherung des Limits als für ein Jahr ist nicht erforderlich. Registriert sich ein Spieler nach Ablauf des Jahres erneut, ist bei der Registrierung nach Absatz 1 ohnehin ein Limit zu setzen. Möchte der Spieler bei einem Anbieter einzahlen, bei dem er bereits registriert war, ist der Spieler nach Absatz 8 Satz 3 und 4 durch den Anbieter zur Neuvergabe des Limits aufzufordern. Diese Neuvergabe dient zusätzlich dazu, dass der Spieler unter Ansehung seiner aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse seinen finanziellen Spielraum für Glücksspiele neu bewertet.

Absatz 9

Absatz 9 bestimmt den Anwendungsbereich der anbieterübergreifenden Selbstlimitierung. Dieser erfasst grundsätzlich alle öffentlichen Glücksspiele im Internet. Ausgenommen sind nur langsame Lotterien im Sinne des Satzes 1 sowie Lotterien in Form des Gewinnsparens. Beiden Formen der Lotterien werden aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung keine erheblichen Suchtgefahren zugeschrieben (vgl. Erläuterungen unter

A. III. 1. am Ende und zu § 8 Absatz 2), weshalb eine Ausnahme von dem grundsätzlich anbieterübergreifenden Limit erfolgen kann.

Die Ausnahme gilt allerdings nur für Einzahlungen, die ausschließlich für solche Lotterien genutzt werden können. Sobald Einzahlungen auch für andere Glücksspiele als die privilegierten Lotterien genutzt werden können, ist die Limitdatei abzufragen. Veranstalter oder Vermittler, die sowohl privilegierte Lotterien und auch andere Glücksspiele anbieten und Einzahlungen ausschließlich für die privilegierte Lotterie annehmen, müssen sicherstellen, dass Einzahlungen für privilegierte Lotterien tatsächlich ausschließlich für diese genutzt werden können. Dies kann beispielweise durch Unterkonten des Spielkontos erfolgen. Bei einer Umbuchung von einem Unterkonto für den privilegierten Bereich auf das Unterkonto für die übrigen Glücksspiele ist sodann die Limitdatei abzufragen. Veranstalter oder Vermittler, die mit den eingezahlten Beträgen sowohl die Teilnahme an privilegierten als auch nicht privilegierten Glücksspielen ermöglichen, müssen bei der Einzahlung stets die Limitdatei abfragen.

Absatz 10

Der für Anbieter verpflichtende Anschluss an die Limitdatei sowie dessen Nutzung ist für den Erlaubnisnehmer kostenpflichtig. Die für die Führung der Datei zuständige zentrale Behörde stellt entsprechende Kosten in Rechnung. Für Spieler besteht keine Kostentragungspflicht gegenüber der Behörde.

Daneben darf der Anbieter dem Spieler keine Kosten oder Gebühren für die Festsetzung oder Änderung des Limits in Rechnung stellen. Spieler sollen nicht wegen finanzieller Lasten von der Neufestsetzung eines Limits abgehalten werden.

§ 6d (Informationspflichten des Anbieters bei Glücksspielen im Internet)

Zum Zwecke der Suchtprävention, des Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung werden zusätzliche Informationspflichten der Anbieter von Glücksspielen im Internet vorgesehen.

Absatz 1

Spieler müssen insbesondere die Möglichkeit haben, sämtliche in Absatz 1 bezeichneten Transaktionen und Vorgänge mindestens der letzten zwölf Monate einzusehen. Limits und Limitänderungen sind anzugeben, soweit diese dem Anbieter bekannt sind. Jeder Spieler soll sich dadurch bei Bedarf im Einzelnen ein Bild über sein Spielverhalten machen können, um dieses reflektieren zu können. Im Rahmen einer Untersuchung auf eine Spielsuchterkrankung kann ein Spieler mit möglicherweise problematischem Spielverhalten diese Daten auch Dritten zur Auswertung weitergeben. Daneben bleiben Geldabflüsse vom Spielkonto für Spieler auf diese Weise nachvollziehbar und überprüfbar.

Absatz 2

Die Anzeige wesentlicher Spieldaten nach Absatz 2 dient insbesondere der Spielsuchtprävention. Teil jeder Suchterkrankung ist ein Kontrollverlust. Mit der verpflichtenden Information sollen Spieler ausdrücklich auf die Ergebnisse ihres Spielverhaltens hingewiesen werden, damit ihnen ein Überblick über ihr Spielverhalten und dessen finanzielle Auswirkungen erhalten bleibt.

Die Information muss Auskunft über die jeweilige Summe der Einsätze und Gewinne bzw. Verluste der letzten 30 Tage geben. Die Angabe eines Gewinns und eines Verlustes schließen sich gegenseitig aus, weil der Spieler mit seinen Einsätzen in Summe nur entweder einen Verlust oder einen Gewinn erzielt haben kann (Beispiel: Hat der Spieler innerhalb der 30 Tage an vier Glücksspielen mit einem Einsatz von je zehn Euro teilgenommen, dreimal verloren und einmal acht Euro gewonnen, ist ein Einsatz von 40 Euro und ein Verlust von 32 Euro anzuzeigen. Hat er dreimal verloren, jedoch bei einem Spiel nicht acht, sondern 55 Euro gewonnen, ist ein Einsatz von 40 Euro und ein Gewinn von 15 Euro anzuzeigen). Der Spieler darf erst nach ausdrücklich erklärter Kenntnisnahme – etwa durch Betätigung einer entsprechenden Schaltfläche – an einem Spiel teilnehmen. Die Anzeige muss nach jeder Anmeldung sowie vor dem Beginn eines Spiels erfolgen, wenn seit der letzten Information mehr als 24 Stunden vergangen sind. Dies stellt sicher, dass eine entsprechende Anzeige zumindest einmal täglich erfolgt.

Absatz 3

Die Pflicht zur Datenbereitstellung nach Absatz 3 geht über das Einsichtsrecht nach Absatz 1 hinaus. Dem Spieler ist hier eine geordnete Auflistung der Transaktionen der vergangenen zwölf Monate auf Antrag zur Verfügung zu stellen. Dies gilt auch nach Abmeldung oder einer Sperre des Spielers.

§ 6e (Weitere Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz bei Glücksspielen im Internet)

Absatz 1

Absatz 1 konkretisiert die nach § 4 Absatz 5 Nummer 1 bestehende Pflicht zur Identifizierung und Authentifizierung bei Glücksspielen im Internet. Während § 6a die Registrierung und die Überprüfung der vom Spieler eingegebenen personenbezogenen Daten im Rahmen der Registrierung betrifft, ist Regelungsbereich von Absatz 1 die Identifizierung und Authentifizierung eines bereits beim Anbieter registrierten Kunden. Identifizierung bezeichnet die Prüfung der Identität des Spielers; Authentifizierung den Nachweis der Identität des Nutzers. Dies dient der Sicherstellung, dass derjenige, der über ein Spielkonto spielt, derjenige ist, auf den es registriert ist. Regelmäßig erfolgt die Identifizierung durch Anmeldung des Spielers mit einer persönlichen Nutzerkennung (Benutzernamen) und die Authentifizierung durch die Eingabe eines nur ihm bekannten Passwortes oder einer anderen Authentifizierungsmethode (z. B. Fingerabdruck). Staatsvertraglich werden keine bestimmten Identifizierungs- oder Authentifizierungsmethoden vorgegeben. Dies dient auch der Offenheit für neue Technologien. Die Methoden müssen zur Sicherstellung der Identifizierung und Authentifizierung geeignet sein. Die jeweils aktuellen Richtlinien der Kommission für Jugend- und Medienschutz sind zu beachten, ohne dass in der Schutzwirkung gleichwertige Lösungen ausgeschlossen wären. Die Erlaubnisbehörde kann hierzu Vorgaben festlegen, insbesondere also bestimmte Methoden ausdrücklich erlauben oder deren Verwendung untersagen. Ausdrücklich wird im Staatsvertrag darauf Bezug genommen, dass die Behörde eine sog. Zwei-Faktor-Authentifizierung vorgeben kann. Hierbei ist die Identität bei der Anmeldung in regelmäßigen Zeitabständen durch eine weitere Authentifizierungsmethode nachzuweisen. Hierdurch kann vermieden werden, dass Personen, die Zugriff auf ein Authentifizierungsmerkmal erlangt haben (z. B. Passwort), dauerhaft das Spielkonto einer anderen Person nutzen können.

Absatz 2

Nach Absatz 2 sind verwendete Zufallsgeneratoren auf ihre ordnungsgemäße Funktion zu prüfen. Die ausgegebenen Werte müssen tatsächlich zufällig und dürfen nicht im Einzelfall oder allgemein beeinflussbar sein. Die Zufallsabhängigkeit des Ergebnisses des einzelnen Spiels bzw. des einzelnen Vorgangs in einem Spiel ist wesentliches Merkmal eines Glücksspiels, dessen Einhaltung insbesondere zur Vermeidung von Manipulationen sichergestellt werden muss. Die jährliche Prüfung durch eine unabhängige sachverständige Stelle soll sicherstellen, dass keine Veränderungen oder Manipulationen an den Zufallsgeneratoren erfolgen. Unberührt bleibt die Möglichkeit der Glücksspielaufsichtsbehörde, bei Verdachtsfällen zusätzliche Prüfmaßnahmen anzuordnen oder durchzuführen.

Absatz 3

Absatz 3 Satz 1 übernimmt die in § 4a Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 Buchstabe d GlüStV 2012/2020 für Sportwettkonzessionsinhaber festgelegte Verpflichtung, eine „.de“-Domain für das Angebot zu nutzen. Satz 2 enthält Informationspflichten, die dem Jugendschutz und der Spielerinformation dienen. Spieler sollen leicht erkennen können, ob es sich um einen erlaubten Anbieter handelt und dass Glücksspiel für Minderjährige verboten ist. Durch die Verpflichtung einer Verlinkung zur Aufsichtsbehörde nach Satz 3 soll dem Spieler unmittelbar die Möglichkeit gegeben werden, sich bei der Aufsichtsbehörde zu informieren und mit dieser Kontakt aufzunehmen.

Absatz 4

Absatz 4 enthält eine Verpflichtung, dass sämtliche allgemeinen Pflichtinformationen auf derselben Internetdomain wie das Glücksspielangebot enthalten, in deutscher Sprache verfasst und von allen Unterseiten der Domain aufrufbar sein müssen. Damit wird sichergestellt, dass die Pflichtinformationen vom Spieler tatsächlich wahrgenommen werden können. Für Pflichtinformationen, die nur einzelne Spiele betreffen, gelten darüber hinaus spezielle Vorgaben, vgl. etwa § 22a Absatz 3 Satz 3 und 4.

Absatz 5

Absatz 5 enthält die Verpflichtung, auf die negativen Folgen von Glücksspielen, insbesondere auf die Glücksspielsucht, aufmerksam zu machen.

§ 6f (IT-Sicherheitskonzept)

Ein IT-Sicherheitskonzept ist Teil des nach § 4b Absatz 1 Nummer 2 vorzulegenden Sicherheitskonzepts. Die Anforderungen an das IT-Sicherheitskonzept werden in § 6f näher beschrieben. Die Maßnahmen müssen geeignet sein und dürfen nicht nur im Konzept beschrieben werden, sondern sind auch zu implementieren. Die Implementierungspflicht gilt auch für Maßnahmen, die in einem aufgrund einer Überprüfung nach Absatz 1 Satz 2 überarbeiteten Sicherheitskonzept überarbeitet bzw. neu aufgenommen worden sind.

Zusätzlich zu der ständig bestehenden Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung nach Absatz 1 Satz 2 ist die Wirksamkeit des Sicherheitskonzepts durch einen externen Sachverständigen mindestens jährlich auf Kosten des Erlaubnisnehmers prüfen zu lassen. Durch die regelmäßige Heranziehung externen Sachverstandes wird sichergestellt, dass stets aktuelle Erkenntnisse zur IT-Sicherheit einfließen. Sofern sich aus dem Prüfbericht der sachverständigen Stelle Überarbeitungsbedarf ergibt, greift die Pflicht nach Absatz 1 Satz 2, die erforderlichen Änderungen in das Konzept zu übernehmen und umzusetzen. Durch die Übermittlung des Prüfberichts an die zuständige Behörde wird dieser die Möglichkeit eröffnet, den Erlaubnisnehmer zur Überarbeitung des Konzepts und zur Implementation der überarbeiteten Maßnahmen im Rahmen der Ausübung der Aufsicht nach § 9 aufzufordern.

§ 6g (Datenschutz, Speicherung, Aufbewahrung und Löschung)

§ 6g enthält allgemeine Vorgaben zur Datenspeicherung. Die Speicherfrist für persönliche Angaben der Spieler einschließlich der Spielhistorie beträgt fünf Jahre ab Schließung des Spielkontos. Die Länge der Speicherdauer dient dem Spielerschutz. Sie soll sicherstellen, dass spielerbezogene Maßnahmen (z. B. aufgrund der Erkenntnisse des Programms zur Spielsuchtfrüherkennung nach § 6i Absatz 1) nicht frühzeitig gelöscht und daher durch Löschung des Spielkontos und Neuregistrierung umgangen werden können. Zudem dient die Speicherfrist der rückwirkenden Nachweisbarkeit etwaiger Manipulationen sowie der Aufklärung möglicher zivilrechtlicher Ansprüche von (ehemaligen) Spielern gegen den Anbieter. Anbieter sollen sich nicht dadurch der Verantwortung entziehen können, dass die entsprechenden Daten kurzfristig gelöscht werden. Die regelmäßige Verjährungsfrist für zivilrechtliche Ansprüche beträgt zwar nur drei Jahre (§ 195 BGB), beginnt aber erst mit dem Schluss des Jahres, in dem der Gläubiger Kenntnis der anspruchsbegründenden Tatsachen erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste (§ 199 Absatz 1 BGB), und wird durch diverse Tatbestände, insbesondere durch Verhandlungen (§ 203 BGB) und durch Rechtsverfolgung (§ 204 BGB) gehemmt, so dass eine fünfjährige Speicherdauer angemessen, aber auch erforderlich ist. Zudem wird ein Gleichlauf mit § 8 Absatz 4 Satz 1 GWG erreicht, der ebenfalls eine Speicherdauer von fünf Jahren vorsieht.

§ 6h (Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet; Wartezeit vor Anbieterwechsel im Internet)

Die Verhinderung parallelen Spiels dient der Absicherung der in diesem Staatsvertrag vorgesehenen Maßnahmen zur Reduktion der Gefährlichkeit einzelner Glücksspiele, insbesondere zeitlichen Regulierungsvorgaben für das einzelne Spiel und den mit dem Trennungsgebot (§ 4 Absatz 5 Nummer 5; § 21 Absatz 2) verfolgten Zielen.

Vorgaben zur Dauer eines Spiels, wie sie beispielsweise in § 22a Absatz 6 für virtuelle Automatenspiele vorgesehen sind, von den Ländern über § 22c Absatz 5 auch für Online-Casinospiele vorgesehen werden können und allgemein nach § 4 Absatz 5 Nummer 3 zu beachten sind, könnten ohne ein Verbot des parallelen Spiels leicht umgangen werden. Spieler dürften sich an mehreren Geräten oder unmittelbar am selben Bildschirm in mehreren Fenstern gleichzeitig bei einem oder mehreren Anbietern anmelden und spielen. Schon bei zwei parallelen Spielen würde die durch die regulatorischen Vorgaben reduzierte Ereignisfrequenz verdoppelt werden können. Ohne ein anbieterübergreifendes Verbot des parallelen Spiels wäre auch eine Begrenzung auf maximal vier Tische beim Online-Poker (§ 22b Absatz 5) leicht durch die Anmeldung bei einem zweiten Anbieter zu umgehen. Da diese Vorgaben der Reduzierung der Ereignisfrequenz dienen, welche eine herausragende Wirkung auf das Suchtpotential eines Glücksspiel hat (vgl. Meyer, u.a., Die Einschätzung des Gefährdungspotenzial von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale, 2010 SUCHT, 56(6), 405–414; ASTERIG-Studie: Blanco u.a., Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products, The Journal of Gambling Business and Economics 2013, Vol. 7, No. 1; vgl. auch die zusammengestellten Kriterien bei Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, S. 57 f.), sind solche Umgehungsmöglichkeiten unbedingt zu vermeiden.

Entsprechendes gilt für die Reduzierung der unmittelbaren Verfügbarkeit von Spielen anderer Spielformen aus Gründen der Suchtbekämpfung, wie sie durch das Trennungsgebot (§ 4 Absatz 5 Nummer 5; § 21 Absatz 2) erfolgt. Auch diese Vorgaben wären durch ein gleichzeitiges Spielen bei demselben oder verschiedenen Internet-Anbietern auf verschiedenen Geräten oder mehreren Fenstern auf einem Bildschirm leicht zu umgehen.

Zugleich wird hierdurch die Wirkungsweise von anbieterbezogenen Früherkennungssystemen für Spielsucht (§ 6i Absatz 1) sichergestellt. In diesen Systemen können zeitliche Komponenten wie die Dauer zwischen zwei Spielen und die Entwicklung des Setzverhaltens besser berücksichtigt werden, wenn ein Spieler nur bei einem Anbieter zur selben Zeit spielt.

Im terrestrischen Bereich ist ein paralleles Spiel insbesondere aufgrund des Trennungsgebots tatsächlich nur begrenzt möglich, weil sich Spieler zur gleichen Zeit nur an einem Ort aufhalten können. Bei Geldspielgeräten ist zur Vermeidung des gleichzeitigen Spiels an mehreren Automaten ergänzend ein gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel vorgesehen (§ 6 Absatz 5 SpielV). Daneben hat im terrestrischen Bereich die Sozialkontrolle sowie die Kontrolle durch aufsichtsführendes Personal begrenzende Wirkung.

Technisch nicht unterbunden wird das parallele Spiel jeweils eines terrestrischen und eines Internet-Angebots. Hier obliegt es vorrangig dem aufsichtsführenden Personal, Maßnahmen zu ergreifen, sofern parallel zu einem terrestrischen Spiel ein Online-Glücksspiel auf einem mobilen Endgerät gespielt werden sollte. Einer Einbeziehung auch von terrestrischen Geldspielautomaten in die technische Unterbindung des parallelen Spiels steht auch die bundesrechtliche Vorgabe des personenungebundenen Identifikationsmittels nach § 6 Absatz 5 SpielV entgegen.

Wann ein paralleles Spiel im Einzelfall vorliegt, ist anhand des Zwecks der Vorschrift zu ermitteln. Während eines laufenden virtuellen Automatenspiels darf weder ein anderes oder eine weitere Instanz desselben Automatenspiels spielbar sein noch eine Sportwette abgeschlossen, noch an einem Online-Pokerspiel oder an einem Online-Casinospiel teilgenommen werden. Entsprechendes gilt bei der Teilnahme an einem Online-Casinospiel und beim Online-Poker, während der Teilnahme an einem Spiel (z. B. in der Zeit zwischen dem Erbringen eines Einsatzes beim virtuellen Roulette und der abschließenden Feststellung des Gewinnes oder während der eingenommenen Platzierung an einem virtuellen Poker-Tisch). Eine Teilnahme an einem Spiel, welches die parallele Teilnahme an einem weiteren Spiel sperrt, ist bei Spielformen wie Lotterien und Sportwetten hingegen nur im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Tippabgabe bzw. dem Loskauf gegeben. Im anschließenden Zeitraum bis zum Feststehen des Ergebnisses dieses Glücksspiels steht das Verbot parallelen Spiels der Teilnahme

an anderen Glücksspielen nicht entgegen. Spieler können also beim gleichen Anbieter unmittelbar nach Abschluss einer Sportwette, deren Ergebnis zunächst offen ist, eine weitere Sportwette platzieren; auch können sie danach (unter Berücksichtigung des § 4 Absatz 5 Nummer 5) zu einem virtuellen Automatenspiel oder einem Online-Casinospiel wechseln. Sie dürfen allerdings beispielsweise nicht während eines Online-Casinospiels, eines virtuellen Automatenspiels oder eines Online-Pokerspiels eine Sportwette abgeben oder an einer Lotterie teilnehmen.

Absatz 1

Während durch die Trennung nach § 4 Absatz 5 Nummer 5 bereits das gleichzeitige Spielen unterschiedlicher Spielformen beim selben Anbieter unzulässig ist, verbietet Absatz 1 ausdrücklich auch innerhalb eines Bereichs das parallele Spiel von öffentlichen Glücksspielen im Internet. Absatz 1 richtet sich an die Erlaubnisnehmer, die Vorkehrungen treffen müssen, damit unzulässiges paralleles Spiel nicht möglich ist.

Absatz 2

Eine anbieterbezogene Regelung, wie sie sich aus § 4 Absatz 5 Nummer 5 und Absatz 1 ergibt, wäre durch das gleichzeitige Spielen bei mehreren Anbietern für Spieler leicht zu umgehen, indem die Angebote verschiedener Anbieter auf mehreren Endgeräten oder demselben Endgerät in mehreren Fenstern wahrgenommen werden. Anbieterseitig ist ein solches Spielerverhalten mangels Erkennbarkeit nicht zu unterbinden. Daher ist zum Schutz der Spieler vor der gesteigerten Suchtgefahr bei der parallelen Wahrnehmung von Spielangeboten und zur Einhaltung der spielerschützenden Regulierungsvorgaben mit der Datei zur Vermeidung parallelen Spiels im Internet eine zentrale, anbieterübergreifende Datenbanklösung vorgesehen.

Anbieter melden Spieler, die bei ihnen aktiv spielen möchten, mit deren personenbezogenen Daten in der Datei an. Dazu sind die personenbezogenen Daten des aktiv werden wollenden Spielers und die Information, dass sein Spielkonto nun aktiv geschaltet ist, für die Dauer der Aktivität temporär in der Datenbank zu speichern. Weitere Informationen – etwa zum Spielverhalten – werden nicht übertragen. Ist bereits ein Spielkonto desselben Spielers bei einem anderen Anbieter aktiv geschaltet, so darf keine Spielteilnahme erfolgen.

Der Verweis auf § 6c Absatz 4 Satz 5 und 6 ermöglicht auch im Rahmen dieser Datei die Verarbeitung eines Pseudonyms und einer anbieterbezogenen Kennung eines Spielers (vgl. hierzu die Erläuterungen zu § 6 Absatz 4).

Absatz 3

Absatz 3 regelt Einzelheiten zur Aktivschaltung in der Datei. Satz 1 verbietet die Ermöglichung der Spielteilnahme, bevor der Erlaubnisnehmer die Aktivschaltung veranlasst hat oder, wenn diesem nach der Anfrage unverzüglich mitgeteilt worden ist, dass ein Spielkonto desselben Spielers bereits aktiv geschaltet ist. Bei welchem Anbieter eine anderweitige Aktivschaltung vorliegt, wird dem übermittelnden Erlaubnisnehmer nicht mitgeteilt. Erhält der Erlaubnisnehmer keine unverzügliche Rückmeldung von der Aktivitätsdatei, darf er die Spielteilnahme ermöglichen. Dies gilt auch dann, wenn das Ausbleiben einer unverzüglichen Rückmeldung ausnahmsweise nicht auf dem Fehlen bereits gegebener Aktivität, sondern auf technischen Problemen bei der Aktivitätsdatei beruhen sollte. Geht die Rückmeldung bereits gegebener Aktivität verzögert ein, ist die Ermöglichung der weiteren Spielteilnahme ab dem Eingang der Mitteilung zu untersagen. Der Erlaubnisinhaber muss jedoch alles seinerseits Erforderliche für eine erfolgreiche unverzügliche Übertragung unternehmen; andernfalls sind aufsichtliche Maßnahmen bis hin zum Widerruf der Erlaubnis durch die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde zu ergreifen.

Die Anfrage des Erlaubnisnehmers bewirkt nach Satz 3 unmittelbar die Aktivschaltung des Spielers in der Datei, wenn der Spieler nicht bereits aktiv geschaltet war. Damit wird eine weitere Rückmeldung des Erlaubnisnehmers nach der Abfrage der Aktivität vermieden.

Satz 4 soll vermeiden, dass Erlaubnisnehmer sich dazu verleiten lassen, bereits weit vor der Äußerung eines konkreten Spielwunsches eine Aktivschaltung vorzunehmen, um Spieler durch die daraus resultierende Wartefrist nach Absatz 4 Satz 1 von dem

Wechsel zu einem anderen Anbieter abzuhalten. Wie sich insbesondere aus Satz 1 und Satz 4 ergibt, ist daher die Aktivschaltung eines Spielkontoinhabers nicht bereits dann möglich, wenn er sich bei seinem Spielkonto bei einem Anbieter anmeldet, dessen Internetseite oder dessen Programm (z. B. Smartphone-App) aufruft oder sich dort über Spielmöglichkeiten oder sein Spielkonto informiert. Die Aktivschaltung braucht zur Erreichung ihres Zwecks, der Verhinderung parallelen Spiels, erst unmittelbar vor der Teilnahme am Glücksspiel vorzuliegen und darf daher zur Vermeidung ihres Missbrauchs zu Wettbewerbsverzerrungen auch erst dann vorgenommen werden. Spielern ist es daher unbenommen, sich bei mehreren Anbietern parallel anzumelden und sich dort über das jeweilige Angebot (z. B. über angebotene Spiele oder Wettquoten) oder den Stand ihres jeweiligen Spielkontos zu informieren. Lediglich unmittelbar vor dem Abschluss eines Spielvertrags (z. B. beim Klick auf die Schaltfläche „Wette abschließen“ oder die „Start“- oder „Drehen“-Schaltfläche bei einem virtuellen Automatenspiel) darf und muss das Konto aktiv geschaltet werden.

Satz 5 nimmt Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nach § 8 Absatz 2 teilnehmen dürfen, aus dem Anwendungsbereich des Absatzes 3 aus. Damit findet insbesondere das Verbot nach Satz 1 keine Anwendung. Erlaubnisnehmer dürfen Spielern die Teilnahme an Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nach § 8 Absatz 2 teilnehmen dürfen, daher auch ermöglichen, ohne das Spielkonto aktiv zu schalten und ohne die Aktivitätsdatei abzufragen. Dies trägt dem geringen Gefährdungspotenzial dieser Spiele Rechnung, welches sich auch durch die Kombination mit anderen (gefährlicheren) Glücksspielen nicht maßgeblich erhöht.

Satz 6 entspricht § 6c Absatz 5 Satz 7 und ermöglicht der für die Führung der Datei zuständigen Behörde auch hier, zu bestimmen, dass andere Daten (z. B. ein Pseudonym oder eine anbieterbezogene Kennung des Spielers) übermittelt werden müssen, die für eine eindeutige Identifizierung des Spielers geeignet und erforderlich sind; siehe hierzu auch die Erläuterungen zu § 6c Absatz 5 Satz 7.

Absatz 4

Absatz 4 regelt die Beendigung der Aktivschaltung sowie die Wartefrist zwischen dem Anbieterwechsel. Der Erlaubnisnehmer hat entweder auf Veranlassung des Spielers (Satz 3) oder nach einer mehr als 30minütigen Inaktivität des Spielers (Satz 5) der zentralen Stelle mitzuteilen, dass der Spieler bei ihm nicht mehr aktiv geschaltet ist. Fünf Minuten nach Eingang der Mitteilung bei der zentralen Stelle wird die Aktivschaltung entfernt. Hierdurch entsteht für den Spieler eine Wartefrist, bevor er bei einem weiteren Anbieter an einem Glücksspiel teilnehmen darf. Diese Frist führt ähnlich wie Abstandsregelungen für Spielhallen im terrestrischen Bereich zu einer Spielpause, in der sich der Spieler seines Spielverhaltens bewusst werden kann. Sie dient zudem der Vermeidung des schnellen Wechsels zwischen verschiedenen Spielformen, welche suchtanreizende Wirkung haben kann, und zur Vermeidung der Umgehung des Trennungsgebots nach § 4 Absatz 5 Nummer 5. Bei virtuellen Automatenspielen dient sie auch der Einhaltung der Spielpausen nach § 22a Absatz 9; dasselbe kann je nach landesrechtlicher Regelung auch bei Online-Casinospielen gelten. Die Dauer der Frist orientiert sich an der erprobten Dauer der Spielpausen der Spielverordnung (dort: § 13 Nummer 6 und 6a) und an einer typisierten Annahme der Dauer des Wechsels zwischen zwei Spielhallen, die dem Abstandsgebot nach § 25 Absatz 1 unterliegen. Aufgrund der besonderen Gefahren des Online-Glücksspiels, die sich auch daraus ergeben, dass zur Teilnahme an unterschiedlichen Spielformen bei unterschiedlichen Anbietern eine Ortsveränderung des Spielers eben nicht erforderlich ist, gilt die Wartefrist für alle Glücksspiele im Internet mit Ausnahme der nach § 8 Absatz 2 privilegierten Spiele.

Absatz 4 enthält im Übrigen insbesondere Vorschriften, die dem Spielerschutz dienen. Der Spieler soll die Beendigung der Aktivschaltung jederzeit selbst einleiten können, um zu einem anderen Anbieter unter Einhaltung der Wartefrist wechseln zu können (Satz 3). Der Anbieter soll dies nicht durch ein komplexes Verfahren verhindern können. Zudem wird der Anbieter verpflichtet, den Spieler bei einer Inaktivität von mehr als 30 Minuten inaktiv zu schalten, damit dieser bei einem anderen Anbieter weiterspielen kann. Für die Feststellung einer 30minütigen Inaktivität nach Satz 5 ist nicht der Zeitpunkt des letzten Einsatzes des Spielers, sondern der Zeitpunkt der letzten Eingabe beliebiger Art maßgeblich. Dies führt dazu, dass der Spieler durch eine bloße Eingabe

die Frist erneut auslösen kann, ohne hierzu an einem Glücksspiel teilnehmen zu müssen. Satz 6 stellt klar, dass nach erfolgter Meldung als inaktiv der Spieler vor einer Spielteilnahme beim selben Anbieter erst wieder aktiv geschaltet werden muss. Hierbei ist ebenfalls die Wartefrist nach Satz 1 einzuhalten.

Absätze 5 und 6

Die anfallenden Daten sind grundsätzlich unverzüglich zu löschen und dürfen nicht für andere Zwecke als zur Vermeidung des parallelen Spiels verwendet werden. Absatz 6 ermöglicht eine einheitliche Datenbank mit der Limitdatei, um staatsvertraglich keine bestimmte technische Ausgestaltung vorzugeben, sondern in der Ausführung des Staatsvertrags eine technisch praktikable Lösung finden zu können. In diesem Fall ist nur die Aktivschaltung unverzüglich nach Ablauf der Wartefrist zu löschen. Die persönlichen Angaben werden aufgrund der dauerhaften Speicherung des Einzahlungslimits weiterhin benötigt.

Absatz 7

Ergänzend zu sonstigen Informationspflichten sollen Spieler laufend über die bereits seit der Aktivschaltung verstrichene Zeit informiert werden. Jeweils nach einer Stunde haben sie die Kenntnisnahme einer Information über die verstrichene Zeit aktiv zu bestätigen. Das soll Spielern dabei helfen, sich der verstrichenen Spieldauer bewusst zu werden und einem möglichen Kontrollverlust entgegenzuwirken. Diese Erinnerungsnachricht wurde aus dem finnischen Recht übernommen.

Absatz 8

Absatz 8 enthält eine ergänzende Kostenregelung. Hierdurch werden alle Erlaubnisnehmer, welche die Datei zur Vermeidung parallelen Spiels nutzen müssen, gleichmäßig an den Verwaltungskosten beteiligt.

§ 6i (Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre)

Die Verpflichtung zur Einrichtung eines wirksamen anbieterbezogenen Systems zur Spielsuchtfrüherkennung (Absatz 1) und die Kontrolle der Anbieter über einen Safe-Server (Absatz 2) dienen als zentrale Aspekte der Neuregulierung insbesondere den Zielen des § 1 Absatz 1 Nummer 1, 3 und 4.

Die kurzfristige Sperre nach Absatz 3 soll Spielern eine niedrigschwellige und leicht zugängliche Möglichkeit bieten, sich für die nächsten 24 Stunden vom Spielbetrieb auszuschließen. Eine ähnliche Funktion wird etwa auch in Finnland eingesetzt.

Absatz 1 (Spielsuchtfrüherkennung)

Veranstalter der in Satz 1 genannten reinen Internet-Glücksspielformen sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet werden verpflichtet, auf eigene Kosten ein automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielgefährdeten Spielern und von Spielsucht zu installieren und dieses regelmäßig zu aktualisieren. Das System muss auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. In der Suchtforschung sind unterschiedliche Verhaltensweisen und Verhaltensmuster bekannt, die Anhaltspunkte für pathologisches Spielen bieten (z. B. Veränderungen im Spielverhalten wie häufigeres oder längeres Spielen und der Versuch, Verluste durch höhere Einsätze zu kompensieren). Ebenfalls erfasst werden soll die Beantragung von Sperren, einschließlich kurzfristiger Sperren nach Absatz 3. Die Aktualisierungspflicht umfasst eine Pflicht zur Orientierung an jeweils aktuellen, wissenschaftlich anerkannten Erkenntnissen aus der Suchtforschung.

Die Spielsuchtfrüherkennung ist als Teil des Sozialkonzepts (Satz 3) durch die Erlaubnisbehörde zu prüfen. Ohne ein wirksames automatisiertes System zur Spielsuchtfrüherkennung kann eine Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen daher nicht erteilt werden. In dem Sozialkonzept sind insbesondere Maßnahmen festzulegen, die zu ergreifen sind, wenn das System einen möglicherweise suchtgefährdeten Spieler identifiziert. Hier kommt auch ein gestufter Maßnahmenkatalog in Betracht, der bei ersten Hinweisen zunächst auf Warnhinweise und Informationen zu Beratungsmöglichkeiten setzen

könnte und davon ausgehend in Abhängigkeit vom Maß der Auffälligkeit des Spielverhaltens weitere Maßnahmen wie Spielpausen bis hin zur Veranlassung einer Spielersperre vorsieht. Diese Maßnahmen müssen nicht automatisiert erfolgen.

Erfasst werden ausschließlich Veranstalter von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen sowie Vermittler von Sportwetten im Internet. Veranstalter und Vermittler von anderen Glücksspielen sind grundsätzlich ausgenommen. Bei den nicht erfassten Spielformen, insbesondere Lotterien in der in Deutschland allein zulässigen Ausgestaltung, handelt es sich regelmäßig um wenig suchtgefährdende Spielformen, bei denen aufgrund der Eigenart der Glücksspiele regelmäßig wenig auswertbare Daten vorliegen werden (z. B. bei dem einmaligen Erwerb eines Dauer-Loses oder eines Abonnements für einen bestimmten Zeitraum oder bei Teilnahme an anderen langsamen Glücksspielen). Eine Auswertung des Spielverhaltens bei diesen Veranstaltern und Vermittlern wird daher in der Regel keine hinreichenden Erkenntnisse bringen können, so dass diese aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht verpflichtet werden, ein solches, kostenintensives System zu integrieren. Sofern Veranstalter oder Vermittler neben Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker oder virtuellen Automatenspielen auch andere Glücksspiele anbieten, sind die Daten zu den anderen vom Spieler über das Spielkonto vorgenommenen Glücksspielen ebenfalls nach Satz 2 auszuwerten. Die jeweils zuständige Erlaubnisbehörde kann darüber hinaus zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 im Einzelfall in der Erlaubnis auch Anbieter anderer Glücksspiele im Internet zum Einsatz eines entsprechenden Systems verpflichten, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht.

Die Auswertung der Daten erfolgt anbieterbezogen. Eine anbieterübergreifende Auswertung der vorliegenden Daten hätte eine Übermittlung sämtlicher Spieldaten eines Spielers einschließlich des Zeitpunkts, der Dauer, der Art der Spiele und der Einsätze des Spielers an eine zentrale Datenbank erfordert. Im Rahmen der erforderlichen Abwägung der berührten Rechtsgüter, insbesondere des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, und des Spielerschutzes wurde dabei einer anbieterbezogenen Lösung der Vorzug gegeben. Die auszuwertenden Daten liegen beim Anbieter ohnehin vor, so dass es keiner Weiterleitung an eine dritte Person bedarf. Bei anbieterbezogenen Systemen entfällt zudem das Bedürfnis nach der Definition gemeinsamer standardisierter Schnittstellen, die im Einzelfall dazu beitragen können, dass der Anbieter nicht alle vorhandenen und möglicherweise relevanten Daten übermitteln kann, weil diese nicht mit dem Standard kompatibel sind. Dem Anbieter sind die von ihm erzeugten Daten hingegen bestens und vollumfänglich bekannt. Daneben können bei anbieterbezogenen Systemen Maßnahmen in Echtzeit ergriffen werden (z. B. Warnhinweise vor Beginn des nächsten Spiels), während dies – nach aktuellem technischen Stand – bei einem zentralen anbieterübergreifenden System nur mit unverhältnismäßigem technischen Aufwand möglich wäre. Anders als bei den Dateien nach den §§ 6c, 6h und 8 würde nicht lediglich eine Datenübermittlung pro Einzahlung oder je Aktivschaltung im Abstand von mindestens fünf Minuten pro Spieler erfolgen. Vielmehr müssten je nach Spielform im Abstand von wenigen Sekunden deutlich umfangreichere Datensätze versendet, zentral mit Daten von anderen Anbietern zusammengeführt, ausgewertet und dem Anbieter eine Rückmeldung gegeben werden.

Ob der Anbieter seiner bestehenden Pflicht zum Einsatz des Systems und der Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen nach Satz 5 nachkommt, kann die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde auch über den Safe-Server nach Absatz 2 überwachen. Dazu muss sie nicht zwingend über denselben Datenumfang und dieselbe Früherkennungssoftware wie der Erlaubnisnehmer verfügen. Die Behörde kann über den Safe-Server jedenfalls erkennen, in welchem Umfang Maßnahmen nach Satz 5 ergriffen worden sind. Bei Auffälligkeiten hinsichtlich der Anzahl der ergriffenen Maßnahmen – auch im Vergleich zu anderen Erlaubnisnehmern mit einem entsprechenden Angebot – oder Hinweisen von Spielern oder Dritten können durch die Aufsichtsbehörde weitere Ermittlungsmaßnahmen ergriffen werden.

Absatz 2 (Safe-Server)

Der nach Absatz 2 verpflichtend bereit zu haltende Safe-Server ist zentraler Baustein zur Überwachung erlaubter Anbieter. Er dient insbesondere zur Überwachung der Regulierungsvorgaben und zum Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften, insbesondere durch anbieterseitige Manipulationen der Spielabläufe.

In der Konzession für die Veranstaltung von Pferdewetten nach dem GlüStV 2012/2020 ist ein Safe-Server-System bereits vorgeschrieben, welches von den zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden des Landes Hessen in Ausübung der bislang bestehenden zentralen Zuständigkeit für Pferdewetten betrieben wird. Daneben ist ein Safe-Server bislang auch in Schleswig-Holstein für die dort aufgrund des schleswig-holsteinischen Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20.10.2011, GVOBl. S. 280, und des Gesetzes zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele vom 11.06.2019, GVOBl. S. 145, erlaubten Anbieter im Einsatz. Dabei konnten positive Erfahrungen in Bezug auf die Funktionsfähigkeit und Effektivität der Aufsicht über erlaubte Anbieter gesammelt werden.

Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann die Daten auf unterschiedliche Weise auswerten. Dabei können sowohl einzelne Daten überprüft werden (z. B. Einhaltung von Maximaleinsätzen je Spiel) oder Daten kombiniert werden (z. B. Auswertung aller gespielten Spiele desselben virtuellen Automatenspiels innerhalb eines bestimmten Zeitraums zur Prüfung der Einhaltung der durchschnittlichen Mindestspieldauer nach § 22a Absatz 6 oder zum Abgleich der angegebenen Auszahlungsquote mit der tatsächlichen Auszahlungsquote). Auch komplexere Auswertungsroutinen durch Vergleich mehrerer Datensätze sind möglich. Schon die Möglichkeit der vollständigen Auswertung soll dazu beitragen, dass Anbieter von Verstößen gegen Regulierungsvorgaben und von Manipulationen absehen. Anbieter müssen dabei stets damit rechnen, dass die Daten auch rückwirkend ausgewertet werden, etwa nach der Implementierung eines neuen Auswertungsalgorithmus.

Der Safe-Server wird vom Anbieter selbst betrieben und finanziert. Es muss sich nicht um das System handeln, auf dem der Spielbetrieb durchgeführt wird. Es muss lediglich sichergestellt werden, dass alle erforderlichen Daten zutreffend und unveränderbar erfasst werden und der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde jederzeit Zugriff gewährt werden kann. Über diese Zugriffsmöglichkeit kann die Glücksspielaufsichtsbehörde die erforderlichen Daten abrufen und auswerten. Eine nachträgliche Veränderung der Daten muss ausgeschlossen sein, um deren Integrität zu gewährleisten.

Aus Gründen des Datenschutzes sind die entstehenden Daten nach Satz 2 zu pseudonymisieren. Eine Anonymisierung kann nicht erfolgen, da es für diverse für die Kontrolle der Anbieter erforderliche Auswertungen einer zusammenfassenden Auswertung der Spielerdaten eines Spielers bedarf. Soll beispielsweise überprüft werden, ob freiwillige Limitierungen nach § 6c Absatz 2 oder die Schutzfristen nach § 6c Absatz 3 Satz 2 tatsächlich eingehalten werden, muss für die überprüfende Behörde erkennbar bleiben, welche Datensätze zur selben Person gehören. Die Identität der Person ist dabei nicht von Belang. Um deren Aufdeckung auszuschließen, ist ein Abgleich der Daten mit der Limitdatei nach § 6c Absatz 4, der Datei nach § 6h Absatz 2 und der Sperrdatei nach den §§ 8 ff. und § 23, der die Identifizierung des Spielers ermöglichen könnte, staatsvertraglich nicht vorgesehen und deshalb unzulässig.

Satz 3 ermöglicht es angesichts der zu regelnden technischen Details der Erlaubnisbehörde, Einzelheiten des Safe-Server-Systems eigenständig in der Erlaubnis oder durch Allgemeinverfügung festzulegen. Die erforderlichen Daten, Dateiformate, Schnittstellen sowie Vorgaben zur Sicherung und Integrität der Daten und weitere Einzelheiten können sich während der Geltungsdauer des Staatsvertrags regelmäßig ändern, worauf die Behörde individuell reagieren können muss. Satz 4 stellt klar, dass eine dieser von der Behörde zu bestimmenden Einzelheiten auch die Frage ist, ob die Pseudonymisierung durch den Anbieter oder die zuständige Aufsichtsbehörde erfolgt. Sofern nach der Pseudonymisierung das Geburtsdatum und der Wohnort des Spielers nicht mehr erkennbar sind, könnte über den Safe-Server nicht überprüft werden, ob der Ausschluss Minderjähriger und die Einhaltung räumlicher Geltungsbereiche der Erlaubnisse (vgl. z. B. § 22c Absatz 3) gewährleistet sind. Für den Fall einer solchen Pseudonymisierung durch die Aufsichtsbehörde stellt Satz 5 daher klar, dass entsprechende Auswertungen auch vor Pseudonymisierung zulässig sind. Für den Fall, dass die Pseudonymisierung durch den Veranstalter erfolgt, muss die Pseudonymisierung nach Satz 6 so beschaffen sein, dass die für diese Prüfungen erforderlichen Daten erkennbar bleiben. Welche Daten im Einzelnen erforderlich sind, ist durch die Behörde nach Satz 4 festzulegen. Datenschutzrechtliche Anforderungen sind hierbei zu beachten.

Absatz 3 (Kurzzeit-Sperre)

Die kurzfristige Sperre soll eine im Vergleich zu einer Sperre nach den §§ 8 ff. niedrigschwellige Möglichkeit eines Spielausschlusses ermöglichen, wenn ein Spieler Auffälligkeiten bei seinem Spielverhalten bemerkt und sich vorübergehend vom Spiel ausschließen lassen möchte. Die Dauer einer Sperre nach den §§ 8 ff. kann ein Hemmnis für deren Beantragung darstellen, weshalb Spieler davon Abstand nehmen könnten. Anders als bei terrestrischen Spielen können sich Spieler bei Glücksspielen im Internet nicht durch das Verlassen der Spielstätte (z. B. Spielhalle, Spielbank, Wettvermittlungsstelle oder Örtlichkeit eines Buchmachers), also auf vergleichsweise einfache Art und Weise der Möglichkeit des Weiterspielens entziehen. Ein Endgerät, welches die weitere Teilnahme an Glücksspielen im Internet ermöglicht, wird stets greifbar sein.

Die verpflichtende Implementierung einer solchen Funktion ist nur bei Spielformen im Internet mit der regelmäßigen Möglichkeit einer hohen Ereignisfrequenz vorgesehen. Bei langsamen Spielformen besteht für eine 24 Stunden andauernde Sperre regelmäßig kein Bedürfnis.

Die Sperre wird über eine Schaltfläche („Panik-Knopf“) ausgelöst, die nach den Sätzen 1 und 2 deutlich erkennbar und auf der gleichen Internetseite vorgehalten werden muss, auf der auch die Spielteilnahme möglich ist. Ausgeschlossen ist damit eine Umsetzung, bei der die Sperre erst nach Aufruf einer anderen Seite oder eines gesonderten Menüs ausgelöst werden kann.

Durch die Verweise auf § 8 Absatz 1 und 2, § 8a Absatz 4 und § 23 bewirkt die Betätigung der Schaltfläche zugleich eine anbieterübergreifende Sperre. Andernfalls wäre die Schutzwirkung der Sperre nur unzureichend, weil über dasselbe Endgerät ohne Ortsveränderung des Spielers weiterhin Glücksspielangebote wahrgenommen werden könnten.

Um die Niedrigschwelligkeit der Sperre zu unterstützen und so zu gewährleisten, dass hiervon tatsächlich vermehrt Gebrauch gemacht wird, endet die Sperre nach Satz 5 ohne Antrag automatisch nach Ablauf von 24 Stunden. Dies erfordert aufgrund der anbieterübergreifenden Wirkung die Speicherung des Zeitpunkts des Beginns der Sperre in der Sperrdatei (Satz 4). Ein Bedürfnis für eine dauerhafte Speicherung der Daten zu Kurzzeitsperren in der Sperrdatei besteht – anders als für Sperren nach den §§ 8 ff. – nicht. Daher sind die entsprechenden personenbezogenen Daten nach Ablauf von zwei Wochen nach Ablauf der Sperre in der zentralen Sperrdatei zu löschen. Die Speicherfrist von zwei Wochen gilt nicht für den Anbieter, bei dem die kurzfristige Sperre ausgelöst worden ist. Dieser muss die Daten weiterhin vorhalten und in seinem System nach Absatz 1 berücksichtigen.

Satz 7 dient der Vermeidung von Beeinflussungen des Spielers durch den Veranstalter durch gezielte Nachfragen.

§ 6j (Unentgeltliche Angebote)

§ 6j regelt unentgeltliche Angebote von Erlaubnisnehmern, die Glücksspielen im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 nachgebildet sind. Diese Angebote dürfen nach Absatz 1 nur registrierten Spielern zur Verfügung gestellt werden und müssen in der Ausgestaltung des Spiels dem als Vorbild dienenden Glücksspiel entsprechen.

Veranstalter bieten derzeit Demospiele und andere kostenlose Varianten der von ihnen angebotenen Glücksspiele an, die mangels Geldeinsatzes und Gewinnchance kein Glücksspiel im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 darstellen, aber diesem hinsichtlich der Bezeichnung, der äußeren Gestaltung und/oder des Spielablaufs nachgebildet sind. Diese Spiele können Personen ohne Anmeldung oder Registrierung und damit auch Minderjährige wahrnehmen. In diesen Spielen wird regelmäßig auf das Glücksspiel mit der Möglichkeit eines Geldgewinns verwiesen oder verlinkt. Bei diesen Demo- oder Unterhaltungsspielen besteht für Anbieter ohne finanzielles Risiko die Möglichkeit, höhere Gewinne zu simulieren als bei dem als Vorbild dienenden Glücksspiel zu erzielen sind. Bei Personen, die das Unterhaltungsangebot wahrnehmen, kann auf diese Weise der Eindruck entstehen, dass entsprechend hohe oder häufige Gewinne auch bei dem

Glücksspiel, welches das Unterhaltungsangebot nachbildet, möglich sind. Minderjährige sollen nicht aufgrund solcher Spiele an die von dem Erlaubnisnehmer angebotenen Glücksspiele herangeführt werden.

Nach Absatz 1 dürfen derartige Spiele daher nur Spielern mit einem Spielkonto angeboten werden, wodurch Minderjährige ausgeschlossen sind. Gesperrten Spielern ist der Zugang zu solchen Spielen auch dann zu versagen, wenn diese noch ein Spielkonto beim Anbieter besitzen. Nach Absatz 2 müssen Demospiele dem nachgebildeten Glücksspiel entsprechen, so dass der Spieler ein realistisches Bild insbesondere von möglichen Gewinnen erhalten kann. Die Regelung trägt damit dem spezifischen Gefährdungspotenzial Rechnung, das sich gerade aus der Verknüpfung von einem Glücksspiel nachgebildeten unentgeltlichen Angeboten und Glücksspielen ergibt.

Auf ein Verbot von Demospielen wurde aus Spielerschutzgründen verzichtet. Es soll nicht staatsvertraglich verhindert werden, dass angemeldete, volljährige Spieler sich zunächst anhand kostenloser Spiele an das Spielprinzip eines Glücksspiels gewöhnen, welches sie zu spielen beabsichtigen. Sie sollen vielmehr die Möglichkeit haben, auf Grundlage des unentgeltlichen Angebots über die Teilnahme an einem öffentlichen entgeltlichen Glücksspielangebot entscheiden zu können.

§ 6j richtet sich allgemein an Veranstalter und Vermittler und betrifft deshalb sämtliche von Ihnen betriebene Internetseiten, unabhängig davon, ob auf ihnen auch Glücksspiele angeboten werden.

Entsprechende unentgeltliche Angebote anderer Personen, welche die Definition des Veranstalters oder Vermittlers von Glücksspiel nach § 3 Absatz 1 Satz 1 nicht erfüllen, sind vom Anwendungsbereich dieses Staatsvertrags nicht umfasst. Insofern enthält auch § 6j hierzu keine Regelung. Ist ein unentgeltliches Angebot einer anderen Person jedoch als Werbung für ein Glücksspiel zu qualifizieren, findet § 5 Anwendung. Entspricht das nachgebildete Glücksspiel nicht dem beworbenen Glücksspiel, wird in dieser Konstellation regelmäßig eine verbotene irreführende Werbung nach § 5 Absatz 2 Satz 6 vorliegen. Daneben kann sich die Unzulässigkeit solcher Angebote auch aus anderen Rechtsgründen, insbesondere im Hinblick auf den Jugendmedienschutz und den Verbraucherschutz, ergeben.

§ 7 (Aufklärung)

Absatz 1

Die Vorschrift regelt eine weitere Verpflichtung der Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele und zählt ebenso wie § 6 zu den präventiven Ansätzen zur Bekämpfung der Suchtgefahren. Durch Aufklärung ist problematisches Spielverhalten im Vorfeld zu verhindern.

Aus suchtpräventiver Sicht ist es erforderlich, auf die bei den unterschiedlichen Spielen vorhandenen statistischen Gewinnwahrscheinlichkeiten deutlich hinzuweisen. Durch die Ausarbeitung von eindeutig formulierten Informationen und die Ausbringung deutlich sichtbarer Hinweise wird bereits im Vorfeld problematisches Spielverhalten vermieden. Absatz 1 regelt die Verpflichtung zur Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust sowie über die Suchtrisiken des jeweiligen Spiels. Darüber hinaus ist unabhängig von der jeweiligen Glücksspielform normiert, dass über das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und über Beratungs- und Therapiemöglichkeiten aufzuklären ist.

Die bislang im oben genannten Anhang des Staatsvertrags getroffene Verpflichtung zur Verbindung der Informationen über Höchstgewinne mit der Aufklärung über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten wird beibehalten, um den Spieler in den Stand zu versetzen, die Erfolgsaussichten sachlich bewerten zu können.

Absatz 2

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

Speziell bei Glücksspielangeboten im Internet ist zu Angeboten nach § 6 Absatz 2 Nummer 5 zu verlinken.

§§ 8 bis 8d (Anbieter- und spielformübergreifendes Spielersperrsystem)

Die Möglichkeit, durch eine Spielersperre von der Spielteilnahme ausgeschlossen zu werden, trägt zum aktiven Spielerschutz bei. Spielsüchtige oder spielsuchtgefährdete Personen können so dauerhaft vor den Gefahren des Glücksspiels geschützt werden. Zur effektiven Verminderung von Spielsuchtgefahren ist es daher sinnvoll, das Sperrsystem auf möglichst viele Formen des Glücksspiels auszudehnen und vor allem die Anbieter des gewerblichen Automatenspiels, Spielhallen und Gaststätten, in den Kreis der Verpflichteten mit aufzunehmen.

Durch die Erweiterung des Verpflichtetenkreises wird die rechtliche und tatsächliche Unterscheidbarkeit der einzelnen Glücksspielarten jedoch nicht berührt. Dies gilt insbesondere für die Differenzierung zwischen der Regulierung für Spielhallen und Spielbanken. Spielbanken dienen nach Maßgabe des Landesrechts der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe, ein begrenztes legales Angebot zur Verfügung zu stellen, mittels dessen der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird. Damit diese Aufgabe erfolgreich wahrgenommen werden kann, ist es den Spielbanken vorbehalten, die ansonsten sucht-, manipulations- und kriminalitätsgeneigten Tischspiele anzubieten. Wegen dieser Gefährdungslagen ist es jedoch geboten, Spielbanken strikt ordnungs-rechtlich zu reglementieren und ihnen nicht – anders als den Spielhallen – noch gewerberechtliche Freiheiten zu gewähren, da mit solchen das öffentliche Interesse am Betrieb der Spielbank nicht erfüllt werden könnte. Die Argumente aus dem Urteil des VG Freiburg vom 26. April 2018 (9 K 1687/16, Rn. 30 juris) zur unterschiedlichen Behandlung von Spielbanken und Spielhallen hinsichtlich des Trennungsgebots sind hier gleichfalls einschlägig: Der Betrieb von Spielbanken ist danach in eigener Weise an den in § 1 Glücksspieländerungsstaatsvertrag benannten Zielen ausgerichtet und unterliegt einer besonderen staatlichen Aufsicht. Ein hinreichender Sachgrund für die unterschiedliche Behandlung liegt zudem in dem unterschiedlichen Gefährdungspotentialen beider Typen von Spielstätten (Verankerung im Alltag bei Spielhallen gegenüber Abstand vom Alltag bei Spielbanken) und insbesondere der sehr unterschiedlichen Verfügbarkeit der Spielmöglichkeiten, selbst wenn man die Dependance bzw. Zweigniederlassungen berücksichtigt. Für Spielhallen und Spielbanken gelten dadurch ganz andere Erlaubnisverfahren, so dass kein vergleichbarer Sachverhalt gegeben ist.

Die unterschiedlichen Erlaubnisverfahren für Spielbanken und Spielhallen fußen auf der Tatsache, dass Spielbanken mit den sucht-, manipulations- und kriminalitätsgeneigten Tischspielen wesentlich gefährlichere Glücksspiele anbieten als Spielhallen, weshalb ihre Verfügbarkeit stark begrenzt werden muss. Dies zeigt auch eine Be-trachtung der Anzahl der Spielhallen im Vergleich zu den Spielbanken in den einzelnen Ländern. So sind beispielsweise in Baden-Württemberg nur drei Spielbanken erlaubt, wobei eine eine Dependance hat, jedoch ca. 2000 Spielhallen. Allein diese Zahl macht deutlich, dass ein Spielwilliger keine großen Strecken zurücklegen muss, um zu einer derartigen Spielstätte zu kommen. Ein wesentlich größerer Aufwand ist dagegen regelmäßig damit verbunden, eine Spielbank zu erreichen. Da die Spielhallen aber ihrerseits auch Spiele mit erheblichem Suchtpotential anbieten und die Verfügbarkeit eines Glücksspiels ein wesentlicher Faktor für ein Suchtverhalten ist, ist es geboten, die Verfügbarkeit von Spielhallen durch den Anschluss an die Sperrdatei zu vermindern. Dies gebieten die Ziele des Staatsvertrages, insbesondere das Ziel, das Entstehen von Glücksspiel- und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Der Anschluss an die Sperrdatei ist damit angemessen und führt nicht zu einer Überregulierung der Spielhallen. Eine solche wäre vielmehr anzunehmen, wenn die gewerberechtlich geprägten Spielhallen denselben strikten ordnungsrechtlichen Vorgaben wie Spielbanken unterworfen würden und in ihrer Anzahl auf das Maß der Spielbanken reduziert würden. Vgl. im Übrigen auch die Ausführungen unter A. II.

§ 8 (Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem)

Absatz 2

Nach Absatz 2 dürfen gesperrte Spieler grundsätzlich an sämtlichen öffentlichen Glücksspielen nicht teilnehmen. Die bisherige Beschränkung des Sperrsystems auf einzelne Spielformen wird damit ausdrücklich aufgegeben.

Die Ausnahmen vom Teilnahmeverbot gesperrter Spieler sind abschließend in Absatz 2 Satz 2 geregelt. Sie betreffen ausschließlich Lotterien mit einer sehr geringen Ereignisfrequenz, Gewinnsparlotterien und bestimmte Pferdewetten.

Begünstigt sind Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden (vgl. dazu unter A.III.1. am Ende). Der Begriff der Veranstaltung bezieht sich hierbei wesentlich auf die Ziehung. Eine Ausnahme hiervon besteht insoweit für Klassenlotterien, bei denen tägliche Ziehungen stattfinden, wenn die Teilnahme bei diesen Lotterien grundsätzlich auf mehrere Wochen oder Monate angelegt ist und auch nicht die jederzeitige Teilnahme möglich ist, sondern nur zu bestimmten Zeitabschnitten im Jahr. Es handelt sich in diesen speziellen Fällen daher nach Sinn und Zweck der Regelung nicht um eine Veranstaltung, die häufiger als zweimal die Woche im Sinne dieses Staatsvertrages veranstaltet wird (vgl. zu § 22 GlüStV 2012/2020: Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl., § 22 GlüStV Rn. 9). Die aus Suchtpräventionsgesichtspunkten relevante Ereignisfrequenz bleibt in diesem Fall gering, weil der Loserwerb nur einmalig erfolgt und eine Teilnahme mit einem neu erworbenen Los erst ab dem kommenden Zeitabschnitt möglich ist. Die Ausnahme trägt somit dem geringen Suchtpotenzial Rechnung.

Ebenfalls aus Gründen des geringen Suchtpotentials sind Lotterien in Form des Gewinnsparens ausgenommen. Ein Bedürfnis für die Abfrage des Sperrsystems besteht hierbei nicht. Hinzu kommt, dass die Gewinnsparlotterien von Banken und Sparkassen veranstaltet oder vermittelt werden, welche die wirtschaftliche Situation des Spielers regelmäßig kennen, so dass eine Verschuldung praktisch ausgeschlossen ist.

Daneben werden bestimmte Pferdewetten vom Teilnahmeverbot gesperrter Spieler ausgenommen. Dies betrifft Pferdewetten, die von einem Rennverein, der das Unternehmen eines Totalisators betreibt, stationär angeboten werden. Diesen Wetten gleichgestellt sind aus Gründen der Gleichbehandlung von anderen Veranstaltern oder Vermittlern auf einer inländischen Pferderennbahn stationär angebotene Pferdewetten; hierbei muss es sich um Wetten auf Pferderennen, die auf dieser Rennbahn stattfinden, handeln. Hintergrund der Ausnahme vom Teilnahmeverbot sind die äußerst geringe Verfügbarkeit dieser Wetten sowie praktische Erfordernisse zur Sicherstellung des ordnungsgemäßen Ablaufs des Rennbahnbetriebs. Pferdewetten werden in Deutschland nur auf einer begrenzten – rückläufigen – Zahl an Rennbahnen angeboten. Auf diesen Rennbahnen finden regelmäßig nur an wenigen Tagen pro Jahr überhaupt Rennen statt, so dass die Verfügbarkeit dieser Art der Pferdewette stark eingeschränkt ist. Auf den Rennbahnen bestehen regelmäßig mehrere Wettschalter bzw. Kassen, so dass stets unklar wäre, ob ein Sperrdateiabgleich bereits zuvor an einem anderen Wettschalter erfolgt ist. Ein Abgleich mit der Sperrdatei bei jeder Wettabgabe würde den Ablauf an Renntagen hingegen erheblich beeinträchtigen. Ein Abgleich jedes Besuchers der Rennbahn wiederum würde auch zahlreiche Personen erfassen, die nicht an Pferdewetten teilnehmen möchten (einschließlich Minderjähriger). Daher wird für diesen beschränkten besonderen Bereich der Pferdewetten auf ein Teilnahmeverbot gesperrter Spieler verzichtet.

Die rechtstechnische Umsetzung der Ausnahmen als Ausnahme vom Teilnahmeverbot durch Absatz 2 Satz 2 und 3 dient ausschließlich der Rechtsklarheit. Rechtstechnisch wäre auch ein absolutes Teilnahmeverbot gesperrter Spieler ergänzt um Ausnahmen von der Abfrageverpflichtung nach Absatz 3 in Betracht gekommen. Dies hätte allerdings zahlreiche rechtliche Folgefragen aufgeworfen, wenn ein gesperrter Spieler trotz gesetzlichen Teilnahmeverbots an Glücksspielen, bei denen eine Abfrage der Sperrdatei nicht vorgeschrieben ist, an dem Glücksspiel teilnähme (z. B. nach der Wirksamkeit des Spielvertrags oder der Behandlung der Teilnahme als strafbar oder ordnungswidrig). Diese rechtliche Unsicherheit soll durch die klare Ausnahmeregelung vermieden werden.

Absatz 3

Absatz 3 verpflichtet Veranstalter und Vermittler zur Identifizierung der Spieler, zur Abfrage der Spielersperrdatei und zur Sicherstellung, dass gesperrte Spieler nicht an Glücksspielen teilnehmen. Ferner wird der Zeitpunkt der Abfrage geregelt. Bei Glücksspielen im Internet hat die Abfrage bei Aktivschaltung des Spielkontos in der Aktivitäts-

datei nach § 6h zu erfolgen. Im stationären Bereich hat der Abgleich in Wettvermittlungsstellen, in Spielhallen und in Spielbanken bei jedem Betreten zu erfolgen. Gesperrte Personen sollen sich in diesen – ganz hauptsächlich nur dem Spielbetrieb dienenden – Räumlichkeiten überhaupt nicht aufhalten. Bei anderen stationären Glücksspielangeboten, insbesondere in Gaststätten und Annahmestellen, hat die Abfrage erst vor dem ersten Spiel während desselben Aufenthalts zu erfolgen. Diese Örtlichkeiten dienen regelmäßig weder ausschließlich noch weit überwiegend der Teilnahme an Glücksspielen, so dass eine verpflichtende Identifizierung sämtlicher eintretenden Personen – und damit zwangsläufig in erheblichem Umfang auch solcher, die nicht an Glücksspielen teilnehmen möchten – unverhältnismäßig wäre. Wird der Aufenthalt in einer Örtlichkeit beendet und dieselbe Örtlichkeit am selben Tag erneut zur Teilnahme an Glücksspielen aufgesucht, muss eine erneute Abfrage der Sperrdatei erfolgen, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass zwischenzeitlich eine Sperre erfolgt ist. Ausnahmen (z. B. für den Fall, dass am selben Tag für denselben Spieler bereits eine Abfrage erfolgt ist) würden insbesondere dazu führen, dass die Kurzzeitsperre nach § 6i Absatz 3 in vielen Fällen keine ausreichende Wirkung entfalten würde.

Absatz 4

Absatz 4 dient dem Spielerschutz und gilt auch für im Auftrag der Veranstalter und Vermittler handelnde Personen (z. B. deren Beschäftigte). Es soll für gesperrte Personen kein Anreiz geschaffen werden, die Sperre aufzuheben. Die Antragstellung auf Aufhebung der Sperre soll in der freien, unbeeinflussten Entscheidung der gesperrten Person liegen. Insbesondere – aber nicht nur – sollen damit Bonusangebote vermieden werden, die gesperrten Spielern für die Aufhebung der Sperre angeboten werden.

§ 8a (Eintragung und Dauer der Sperre)

Absätze 1 und 2

Absatz 1 ist im Wesentlichen aus § 8 GlüStV 2012/2020 übernommen. Er enthält die Verpflichtung der Veranstalter von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, zur Eintragung von Selbst- und Fremdsperren unter bestimmten Voraussetzungen. Diese Verpflichtung wurde nunmehr auf Vermittler erweitert. Die Erweiterung trägt dem Umstand Rechnung, dass Vermittler aufgrund der Pflicht zur Abfrage der Sperrdatei ohnehin zum Anschluss an das Sperrsystem verpflichtet sind und daher technisch auch Sperren eintragen können. Zudem wird hierdurch die Effektivität des Spielerschutzes verbessert, weil Wartezeiten zwischen der Stellung eines Sperrantrags bei einem Vermittler und der Eintragung durch den Veranstalter entfallen.

Eine Fremdsperre ist insbesondere dann einzutragen, wenn Veranstalter oder Vermittler aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass Spieler spielsuchtgefährdet sind. Bei Glücksspielen im Internet ist dies beispielsweise der Fall, wenn das Früherkennungssystem nach § 6i Absatz 1 eine Spielsuchtgefährdung erkennt und im Sozialkonzept beschriebene mildere Maßnahmen nicht hinreichend wirken oder nicht erfolgversprechend sind.

Absatz 3

Vor Eintragung einer Fremdsperre ist nach Absatz 3 dem Spieler Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und dies zu dokumentieren. Hierdurch sollen fehlerhafte Fremdsperren vermieden werden. Der Betroffene kann im Rahmen der Stellungnahme etwa nachweisen, dass er nicht überschuldet ist oder keine Spieleinsätze riskiert, die außer Verhältnis zu seinem Einkommen stehen.

Absatz 4

Absatz 4 verpflichtet den die Sperre Eintragenden zur möglichst vollständigen Erfassung der Daten. Dies dient der eindeutigen Identifizierung des Spielers und der Vermeidung von Fehleintragungen und damit der Effektivität des Spielersperrsystems. Auch wenn nicht alle personenbezogenen Daten vorhanden sind (z. B. ein Lichtbild), ist eine Eintragung vorzunehmen. Die Eintragung einer Sperre – und damit der Schutz der Spieler – soll nicht daran scheitern, dass einzelne personenbezogene Daten nicht vorliegen oder erst beschafft werden müssen.

Absatz 5

Nach Absatz 5 muss dem Spieler die Eintragung der Sperre in Textform (§ 126b BGB) mitgeteilt werden. Die Mitteilung dient zugleich als Bestätigung und Nachweis über die Eintragung der Sperre.

Absatz 6

Die Sperre beträgt bei Fremdsperren stets und bei Selbstsperren grundsätzlich mindestens ein Jahr. Es handelt sich um eine Mindestsperrdauer, weil die Sperre nicht automatisch, sondern erst auf Antrag endet, der erst nach Ablauf der Mindestsperrdauer gestellt werden kann (§ 8b Absatz 1). Im Falle der Selbstsperre kann im Antrag ein abweichender Zeitraum angegeben werden, der aber mindestens drei Monate betragen muss. Auch längere Zeiträume als ein Jahr können angegeben werden und gelten dann als verbindliche Mindestsperrdauer. Mit dieser Möglichkeit wird der Dauer der teils mehrjährigen Therapien bei einer Spielsuchterkrankung Rechnung getragen, die oftmals benötigt wird, um einen stabilen Zustand herzustellen. Die optionale Mindestsperrdauer von drei Monaten soll hingegen die Hemmschwelle zur Beantragung einer Sperre reduzieren und damit dazu beitragen, dass die Möglichkeit der Sperre vermehrt in Anspruch genommen wird. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Eintragung einer Selbstsperre eine Spielsuchtgefährdung nicht voraussetzt. Sie kann auch aus anderen Gründen (z. B. dem Wunsch nach einer Spielpause zur Vermeidung von Ausgaben erfolgen). Solange auf Antrag des Spielers keine Entsperrung erfolgt, bleibt auch eine Sperre mit dreimonatiger Mindestsperrdauer für unbegrenzte Zeit bestehen. Eine optionale kurze Mindestsperrdauer kann daher die Veranlassung einer Selbstsperre psychologisch wesentlich erleichtern, ohne dass dies wesentliche Nachteile für die Effektivität des Sperrsystems als solches mit sich bringt.

Absatz 7

Absatz 7 enthält Vorgaben zur Aufbewahrung und die Rechtsgrundlage für die Weitergabe von Daten und Unterlagen im Falle der Unmöglichkeit der weiteren Aufbewahrung der Unterlagen.

§ 8b (Beendigung der Sperre)

Absätze 1 und 2

Eine Aufhebung der Spielersperre kann nur auf schriftlichen Antrag der gesperrten Person erfolgen, der erst nach Ablauf der Mindestsperrdauer bei der für die Führung der Sperrdatei zuständigen Stelle gestellt werden kann. Wird ein Antrag zu früh gestellt, ist er unwirksam. Hierdurch soll ein frühzeitiger Antrag auf Entsperrung mit dem Ziel, unmittelbar nach Ablauf der Sperre automatisch wieder spielen zu können, vermieden werden. Spieler sollen erst nach Ablauf der Mindestsperrdauer bewusst entscheiden, ob sie wieder an Glücksspielen teilnehmen können wollen. Die Aufhebung der Sperre wird mit ihrer Eintragung, bei einer Selbstsperre jedoch frühestens eine Woche und bei einer Fremdsperre frühestens einen Monat nach Eingang des Antrags wirksam. Durch die zeitliche Verzögerung soll eine Antragstellung im Moment eines akuten Spielverlangens nicht unmittelbar die Möglichkeit zur Spielteilnahme nach sich ziehen. Gesperrte Spieler haben vielmehr mindestens eine Woche bzw. einen Monat Zeit, um ihren Antrag auf Entsperrung zu überdenken und sich – bevor sich die Möglichkeit einer Spielteilnahme ergeben hat – erneut sperren zu lassen. Die längere Wartefrist bei Fremdsperren dient der Durchführung des Verfahrens nach Absatz 4.

Wird ein Antrag auf Entsperrung bei einem Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen gestellt und an die zuständige Behörde weitergeleitet, kann auch auf dieser Grundlage eine Entsperrung erfolgen. Auch ein solcher Antrag darf jedoch nicht vor Ablauf der Mindestsperrdauer gestellt werden. Für den Beginn der Wochen- bzw. Monatsfrist nach Absatz 3 Satz 2 ist der Zeitpunkt des Eingangs bei der Behörde maßgeblich.

Absatz 3

Die Aufhebung der Sperre setzt keinen Nachweis voraus, dass der bei der Eintragung der Sperre angegebene Grund entfallen ist. Hiermit wird klargestellt, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, nach der zur Aufhebung der Sperre ein hinreichend sicherer Nachweis erbracht werden muss, dass der Schutz des Spielers vor sich selbst

der Aufhebung der Sperre nicht entgegensteht (BGH, Urteil vom 20. Oktober 2011, III ZR 251/10), im neuen System des zentralen Spielersperrsystems keine Anwendung findet. Die Entsperrung durch die zentral zuständige Stelle kann daher auch dann ohne Nachweis, dass keine Spielsuchtgefährdung mehr vorliegt, erfolgen, wenn als Grund der Sperre eine (mögliche) Spielsuchterkrankung angegeben worden ist. Dies trägt zum einen dem Umstand Rechnung, dass auch zur Eintragung der Sperre kein Nachweis bestimmter Voraussetzungen erforderlich ist. Zum anderen soll auch hierdurch die Hemmschwelle zur Beantragung von Sperren gesenkt werden. In der Praxis kann ein solcher Nachweis nur schwer erbracht werden, weil es sich bei einer Spielsuchtgefährdung – nach derzeitigem Kenntnisstand – um eine Erkrankung handelt, welche überwiegend nicht vollständig geheilt, sondern nur kontrolliert werden kann. Die Ersteller psychologischer Gutachten unterliegen zudem einem Haftungsrisiko, wenn eine Sperre aufgrund des Gutachtens aufgehoben wird und der Spieler in der Folge Verluste aufgrund einer dennoch bestehenden Spielsucht erleidet. Das Erfordernis einer Nachweiserbringung würde daher in vielen Fällen zu einer langfristigen, teils lebenslangen Wirkung der Sperre führen. Auch wenn diese Wirkung im Falle der Selbstsperre auf einen Antrag des Spielers zurückgeht und zu dessen Schutz dient, würde durch eine solch ausgedehnte Wirkung erheblich in die allgemeine Handlungsfreiheit gesperrter Personen eingegriffen und die Hemmschwelle der Spieler, eine Selbstsperre zu veranlassen, kontraproduktiv erheblich erhöht.

Absatz 4

Im Fall des Antrags auf Aufhebung einer Fremdsperre sind nach Absatz 4 zusätzlich der die Sperre eintragende Veranstalter oder Vermittler sowie Dritte zu informieren, auf deren Mitteilung die Fremdsperre beruht. Insbesondere wenn die Sperre auf Hinweisen Angehöriger beruht, sollen diese von dem Antrag auf Entsperrung Kenntnis erlangen, um ggf. einen erneuten Sperrantrag stellen zu können. Eine ähnliche Zielrichtung hat die Information des Veranstalters oder Vermittlers, der die Sperre eingetragen hat. Liegen diesem ausdrückliche Hinweise vor, dass die Voraussetzungen des § 8a Absatz 1 weiterhin vorliegen, kann auch dieser einen erneuten Antrag auf Fremdsperre stellen. Für einen solchen Antrag eines Veranstalters oder Vermittlers werden jedoch die bei Eintragung der ursprünglichen Sperre vorliegenden Anhaltspunkte regelmäßig nicht mehr ausreichen. Vielmehr müssen aktuelle Erkenntnisse dazukommen (z. B. dem Anbieter bekannte Versuche, trotz Sperre am Spiel teilzunehmen, Spielteilnahme unter Nutzung einer falschen Identität während der Sperrdauer).

§ 8c (Kosten für die Nutzung des Sperrsystems)

Der Anschluss an das Sperrsystem und dessen Nutzung ist für Veranstalter und Vermittler kostenpflichtig. Die erhobenen Beträge sollen einen kostendeckenden Betrieb des Spielersperrsystems ermöglichen. Die Kosten werden damit nicht von der Allgemeinheit, sondern von denjenigen getragen, die die mit dem Glücksspiel einhergehenden Gefahren schaffen bzw. fördern und an ihnen verdienen.

Kostenfrei sind hingegen das Stellen eines Sperrantrags und das Stellen eines Antrags auf Beendigung der Sperre. Dies gilt sowohl im Verhältnis der die Sperrdatei führenden Stelle zu Anbietern und Spielern als auch im Verhältnis des sperrenden Anbieters zum gesperrten Spieler. Weder dem Spieler noch dem Anbieter sollen Kosten entstehen, um die Hemmschwelle zur Eintragung der Sperre möglichst niedrig zu halten.

§ 8d (Überführung von Datenbeständen anderer Sperrdateien in das spielformübergreifende, bundesweite Sperrsystem)

Die Vorschrift bildet die Rechtsgrundlage für die Überführung der Datensätze aus dem bestehenden Sperrsystem nach dem Glücksspielstaatsvertrag sowie aus der bestehenden Sperrdatei in Hessen. In der hessischen Sperrdatei OASIS (§ 11 HSpielhG) sind neben Spielern aus Hessen auch solche aus Rheinland-Pfalz eingetragen, deren Daten ebenfalls in das neue zentrale Spielersperrsystem übertragen werden. Weitere landesrechtliche Sperrdateien für Spielhallen können ebenfalls überführt werden. Hierdurch

wird sichergestellt, dass bestehende Spielersperren – nunmehr mit anbieter- und spielformübergreifender Wirkung – bestehen bleiben. Die Entsperrung richtet sich künftig ausschließlich nach § 8b.

Der Übergang dient der Verwaltungsvereinfachung und dem Spielerschutz. Künftig soll es ein einziges länderübergreifendes Spielersperrsystem geben. Parallel betriebene Spielersperrsysteme mindern deren Effektivität, weil trotz Eintragung einer Sperre in einem Spielersperrsystem Glücksspielangebote, die an ein anderes System angeschlossen sind, weiterhin wahrgenommen werden können. Ohne Datenübergang müssten im Interesse des Spielerschutzes die bisherigen Sperrsysteme bis zum Auslaufen auch der letzten Sperre weiterbetrieben werden.

Zweiter Abschnitt (Aufgaben des Staates)

§ 9 (Glücksspielaufsicht)

Entsprechend dem Ziel dieses Staatsvertrags, den Vollzug seiner Bestimmungen und insbesondere das Vorgehen gegen unerlaubte Glücksspielangebote zu verbessern und effektiver auszugestalten, werden in § 9 bestehende Rechtsgrundlagen für den Eingriff der Glücksspielaufsicht weiterentwickelt und neue Rechtsgrundlagen geschaffen. Daneben erfolgen Klarstellungen und Anpassungen aufgrund der Modifizierung der zentralen Zuständigkeit (§ 9a), welche nun durch die Gemeinsame Glücksspielaufsichtsbehörde nach § 27a wahrgenommen werden sollen.

Absatz 1

Durch die Neufassung des Absatzes 1 Satz 2 wird klargestellt, dass § 9 sowohl zentrale Rechtsgrundlage für Maßnahmen einer für alle Länder zuständigen Behörde als auch für Anordnungen der in den jeweiligen Ländern zuständigen Behörden darstellt. Der ergänzte Einleitungssatz von Absatz 1 Satz 3 stellt darüber hinaus klar, dass sonstige in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehene Maßnahmen unberührt bleiben. Unberührt bleiben insbesondere Maßnahmen nach § 4d und Ermächtigungsgrundlagen im sonstigen Landesrecht wie in den Spielbankgesetzen oder Ausführungsgesetzen der Länder.

Absatz 1 Satz 3 Nummer 4

Die wirksame Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels erfordert eine konsequente Durchsetzung glücksspielrechtlicher Anordnungen gegenüber Online-Anbietern insbesondere mit Sitz im Ausland. Das grundlegende Mitwirkungsverbot nach § 4 Absatz 1 Satz 2 und 3 sowie die Regelungsbefugnis des § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 zielen daher darauf ab, die für die Abwicklung unerlaubten Glücksspiels maßgeblichen Zahlungsströme zu unterbrechen. Der Kreis der am Zahlungsverkehr Beteiligten ist weit zu verstehen. Neben den nicht abschließend in Nummer 4 genannten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten können insbesondere auch E-Geld-Institute, Betreiber von Zahlungssystemen und ähnliche Unternehmen als verantwortliche Störer herangezogen werden. Sofern die am Zahlungsverkehr Beteiligten dem nach § 4 Absatz 1 Satz 2 und 3 bestehenden Mitwirkungsverbot nicht nachkommen, kann die zuständige Behörde ihnen gegenüber nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 eine vollstreckbare Untersagungsverfügung aussprechen, sofern ihnen zuvor die betroffenen unerlaubten Glücksspielangebote von der Glücksspielaufsichtsbehörde bekanntgegeben wurden.

Die Regelung des § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 stellt ein von der Untersagung gegenüber dem Glücksspielanbieter unabhängiges Instrument der Glücksspielaufsicht dar. Es knüpft dabei an unerlaubtes und nicht an untersagtes Glücksspiel an (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.10.2017, 8 C 14.16; 8 C 18.16, Tz. 17). Eine vorherige Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers von Glücksspiel ist dazu nicht erforderlich. Diese eigenständige Bedeutung des Verbots an der Mitwirkung an unerlaubten Glücksspielangeboten wird durch die Ergänzung des § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 verdeutlicht. Der Behörde steht bei der Auswahl zwischen mehreren in Betracht kommenden Störern ein Ermessen zu.

Durch den neu angefügten zweiten Halbsatz wird klargestellt, dass die Inanspruchnahme eines am Zahlungsverkehr Beteiligten ohne vorherige Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers auch in den Fällen des § 4 Absatz 1 Satz 3 erfolgen kann.

Absatz 1 Satz 3 Nummer 5 und Satz 4

Die Neuregelung begründet eine Ergänzung der Eingriffsermächtigungen der Glücksspielaufsicht. Eine entsprechende Ermächtigung findet sich in einer Vielzahl von Glücksspielregulierungen europäischer Staaten, die wie die deutsche Glücksspielregulierung an die grundrechtlichen Vorgaben der EMRK gebunden sind.

Die Neuregelung dient dem Zweck, die Erreichung der Zielsetzungen des § 1 zu fördern. Das besondere Gefährdungspotenzial des Onlinevertriebswegs von Glücksspielen wird in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts betont. Die staatsvertragliche Ergänzung ist geeignet, diesen Zweck zu erreichen: Die Wiedereinführung der Ermächtigung zu Sperranordnungen hat sich im Gefolge der Schwierigkeiten des Vollzugs des GlüStV 2012/2020 nicht zuletzt gegenüber ausländischen Veranstaltern und Vermittlern von nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubten Glücksspielen, die auf den Geltungsbereich dieses Staatsvertrages ausgerichtet sind, zudem als erforderlich erwiesen, um die genannten Ziele des § 1 effektiv zu erreichen. Die staatsvertragliche Ermächtigung zu Sperranordnungen ist zudem angemessen, indem sie dem System abgestufter Verantwortlichkeit, wie es auf der Grundlage der E-Commerce-Richtlinie der EU in den §§ 8 bis 10 Telemediengesetz vorgesehen ist, Rechnung trägt.

Unabhängig von der neu geschaffenen Ermächtigung ist eine vollständige Unterbindung des unerlaubten Glücksspiels grundsätzlich zu bevorzugen. In der Vergangenheit haben sich auf Unterbindung des Angebots gerichtete Maßnahmen gegen Veranstalter und Vermittler wie der Erlass von Untersagungsverfügungen und deren Vollziehung in diversen Fällen jedoch als nicht erfolgversprechend herausgestellt. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen eine Vollziehung im Ausland nicht möglich war (vgl. unter A. I., Seite 1 f.). Auch künftig ist nicht damit zu rechnen, dass Untersagungsverfügungen und ähnliche Maßnahmen von allen Veranstaltern und Vermittlern, insbesondere aus dem Ausland, befolgt werden oder vollzogen werden können. Daher bedarf es mit der Sperranordnung eines zusätzlichen Mittels, um die technische Erreichbarkeit des Angebots aus dem Inland zu verhindern oder zumindest zu erschweren.

Bei der Ausübung des Ermessens nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 5 ist dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Sperranordnungen müssen danach zumutbar und technisch möglich sein. Der Verhältnismäßigkeit von Sperranordnungen steht allerdings nicht entgegen, dass hiermit keine umfassende Erfolgswahrscheinlichkeit und kein Schutz vor Umgehungsmöglichkeiten verbunden sind. Für die Verhältnismäßigkeit wie Geeignetheit einer Sperranordnung genügt es vielmehr, dass hiermit ein erschwerter oder geringerer, etwa durch den Verlust von Spielern infolge der Sperrung, Zugriff auf unerlaubte Glücksspiele einhergeht bzw. zu erwarten ist, da eine völlige Ausschaltung der Gefahr illegalen Glücksspiels durch eine solche Anordnung praktisch unmöglich ist.

Eine auf die Regelung gestützte Sperranordnung setzt voraus, dass dem im Sinne der §§ 8 bis 10 Telemediengesetz verantwortlichen Diensteanbieter zuvor bekanntgegeben wurde, welches Glücksspielangebot nicht erlaubt ist. Die Diensteanbieter werden durch diesen Staatsvertrag mithin nicht zu einer eigenen Kontrolle ihres Dienstes auf die Bereithaltung von unerlaubten Glücksspielen verpflichtet. Die Sperranordnung darf nur dann erfolgen, wenn sich Maßnahmen gegenüber einem Veranstalter oder Vermittler dieses Glücksspiels als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erweisen (siehe unter A. II. 12, Seite 16 zum IP-Blocking). Dies darf beispielsweise ohne zusätzliche Prüfung auch dann angenommen werden, wenn ein Veranstalter oder Vermittler, dem gegenüber Aufsichtsmaßnahmen schon bislang nicht durchführbar waren, oder ein mit diesem verbundenen Unternehmen ein (neues) Angebot platziert.

Satz 4 stellt entsprechend dem Zitiergebot des Artikel 19 GG fest, dass durch die Anordnung das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Absatz 2 des Grundgesetzes) eingeschränkt wird. Satz 5 weist aus, dass hierdurch zudem Telekommunikationsvorgänge im Sinne des § 88 Absatz 3 Satz 3 des Telekommunikationsgesetzes betroffen sind.

Absatz 1a

Absatz 1a übernimmt inhaltlich § 9 Absatz 1 Satz 4 und 5 GlüStV 2012/2020. Durch die neuen zentralen Zuständigkeiten in § 9a Absatz 3 reduziert sich jedoch dessen Anwendungsbereich. Insbesondere bei Maßnahmen der Glücksspielaufsicht wegen unerlaubten Glücksspiels im Internet, welches in mehr als einem Land angeboten wird, und der Werbung hierfür, bedarf es einer Ermächtigung nicht mehr. Vielmehr besteht unabhängig von einer Ermächtigung eine zentrale Zuständigkeit. Für andere unerlaubte Angebote oder Werbung hierfür, für die eine zentrale Zuständigkeit weiterhin nicht gegeben ist, bleibt es bei dem Prinzip der Ermächtigung im Einzelfall.

Absatz 2a

Absatz 2a enthält eine ausdrückliche staatsvertragliche Rechtsgrundlage für behördliche Testkäufe und Testspiele. § 4 Absatz 3 Satz 4 GlüStV 2012/2020, wonach Testkäufe und Testspiele mit minderjährigen Personen durch die Glücksspielaufsichtsbehörden durchgeführt werden durften, um die Einhaltung des Jugendschutzes bei erlaubten öffentlichen Glücksspielen zu überprüfen, wird als Satz 4 in Absatz 2a integriert, bleibt inhaltlich aber unverändert.

Testspiele und Testkäufe sind für die Aufsicht über erlaubte Anbieter wie auch im Vollzug gegen Veranstalter und Vermittler von unerlaubtem Glücksspiel aus Ermittlungsgründen und – gegebenenfalls – zum Nachweis von unerlaubtem Glücksspiel erforderlich. Diese Möglichkeit wird mit der Einfügung des Absatzes 2a für die zentral zuständige Behörde und die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder eröffnet. Danach dürfen die für die Glücksspielaufsicht zuständigen Behörden zu Ermittlungszwecken und zum Nachweis von unerlaubtem oder in Abweichung von den Bestimmungen der Erlaubnis angebotenem Glücksspiel Testkäufe und Testspiele durchführen. Die Befugnis zu Testkäufen und Testspielen beschränkt sich dabei auf die Beteiligung an vorhandenen öffentlichen Glücksspielangeboten z. B. durch Loskäufe, die Platzierung von Wetten, das Spielen von Online-Casinospielen oder virtuellen Automatenspielen oder den Erwerb von Kundenkarten. Eine über die Annahme solcher Angebote hinausgehende Einwirkung auf den Willen des Veranstalters oder des Vermittlers des Glücksspiels darf nicht erfolgen.

Unrichtige Angaben zur Person dürfen bei diesen Maßnahmen verwendet werden, soweit solche Angaben – etwa für die Eröffnung von Spielerkonten im Internet – unerlässlich sind, um den Testkauf oder das Testspiel durchzuführen. Hierfür wird in Satz 2 klargestellt, dass die zuständigen Bediensteten insoweit unter einer Legende am Rechtsverkehr teilnehmen dürfen. Dies ist für eine effektive Aufsicht über Angebote im Internet unerlässlich. Würden Testspiele und Testkäufe stets mit einem für die Behörde eingerichteten Spielkonto oder unter dem Namen einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Glücksspielaufsicht erfolgen, könnten Veranstalter und Vermittler das Aufsichtshandeln ohne große Mühen als solches erkennen und z. B. Programmabläufe so gestalten, dass unerlaubte Glücksspiele nur über diese Spielkonten nicht zur Verfügung stehen oder die Teilnahme dieser Personen an dem jeweiligen Glücksspiel unterbinden.

Satz 3 bestimmt, dass für den Aufbau und zur Aufrechterhaltung der Legende die notwendigen Urkunden hergestellt oder verändert werden dürfen. In Betracht kommen zum Beispiel Pässe und Personalausweise. Ohne eine solche Regelung könnten die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Glücksspielaufsicht mit unrichtigen Angaben zur Person regelmäßig keine Spielkonten nach § 6a einrichten, die für ein Testspiel bzw. Testkauf regelmäßig erforderlich sind.

Durch die Aufnahme dieser Befugnisnorm wird zudem der im Rahmen des bisherigen Rechts teilweise vertretenen Auffassung, dass entsprechende Maßnahmen den Straftatbestand des § 285 des Strafgesetzbuchs (Beteiligung am unerlaubtem Glücksspiel) erfüllen, der Boden entzogen und Rechtssicherheit geschaffen. Dies wird ergänzend durch Satz 5 auch ausdrücklich klargestellt. Für die den Testkauf oder das Testspiel durchführende Person gilt das Glücksspiel nicht als unerlaubtes Glücksspiel. In Ausübung der ordnungsrechtlichen Länderkompetenz im Bereich des Glücksspielwesens wird die Reichweite der verwaltungsakzessorischen Strafvorschrift des § 285 StGB, deren Regelungsbereich durch die entsprechenden verwaltungsrechtlichen Vorschriften bestimmt wird, damit eingeschränkt, da eine zu Kontrollzwecken erfolgende Durchfüh-

rung von Testkäufen und Testspielen zur Sicherstellung einer effektiven Glücksspielaufsicht unerlässlich ist. Die Strafbarkeit des Anbieters nach § 284 des Strafgesetzbuchs bleibt unberührt.

Absatz 3a

Mit Absatz 3a wird über die ohnehin bestehende Pflicht zur Amtshilfe hinaus eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Glücksspielaufsichtsbehörden und den genannten weiteren Behörden festgelegt. Satz 1 bietet insbesondere die Grundlage für einen verstärken Informationsaustausch und die Übermittlung von Erkenntnissen, die für die Erfüllung der Aufgaben dieser Behörden erforderlich sind. Der effektiveren Zielerreichung dient daneben eine verbesserte Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur insbesondere mit Blick auf § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 5, mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht hinsichtlich § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 und im Hinblick auf mögliche Konzentrationstendenzen im privaten Glücksspielmarkt, die den Zielen des § 1 schaden könnten, mit dem Bundeskartellamt.

Satz 2 enthält eine entsprechende Vorschrift für die Landesmedienanstalten, die mit den Glücksspielaufsichtsbehörden ebenfalls über die ohnehin bestehende Pflicht zur Amtshilfe zusammenarbeiten und diesen Informationen zur Verfügung stellen müssen, beispielsweise, wenn diesen in Folge der Ausübung der Medienaufsicht Erkenntnisse über einzelne Erlaubnisnehmer bekannt werden, welche für die Glücksspielaufsicht relevant sein können. Zur Regelung einer entsprechenden Verpflichtung der übrigen in Satz 1 genannten Behörden enthält der Staatsvertrag mangels Gesetzgebungskompetenz der Länder keine Regelung. Die Länder befürworten jedoch – im Sinne einer effektiven Aufgabenerfüllung – eine entsprechende Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Glücksspielaufsicht.

Absatz 4

Durch die neue Einleitung von Satz 1 wird verdeutlicht, dass nach neuem Recht die Erteilung einer Erlaubnis durch die Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes für das Gebiet dieses Landes weiterhin den Regelfall darstellt, der aber durch diesen Staatsvertrag zugunsten eines effektiveren zentralen Vollzugs in vielen Fällen durchbrochen wird, insbesondere in § 9a Absatz 1, wonach eine Erlaubnis mit Wirkung für alle Länder erteilt wird, aber auch in § 22c Absatz 2 und den auf dieser Grundlage beruhenden landesrechtlichen Vorschriften.

Absatz 6

Im Vergleich zum GlüStV 2012/2020 wird die bisherige Bezugnahme in Satz 2 auf die landesrechtlichen Datenschutzbestimmungen angepasst, um klarzustellen, dass der klarstellende Verweis auch die Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung) einbezieht. Maßgeblich sind die in dem Sitzland der jeweils datenverarbeitenden Stelle geltenden Datenschutzbestimmungen.

Absatz 8

Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder veröffentlichten bereits unter Geltung des GlüStV 2012/2020 über die Geschäftsstelle eine Liste („White-List“), welche die Glücksspielveranstalter und -vermittler mit einer Erlaubnis aus Deutschland aufführt. Da sich in der Praxis das Bedürfnis gezeigt hat, der Liste einen höheren Grad an Verbindlichkeit und Bekanntheit zu verleihen, wird eine entsprechende Regelung in den Staatsvertrag aufgenommen.

Satz 1 enthält die Definition der Liste in Deutschland erlaubter Glücksspielveranstalter und Vermittler und gibt an, wer die Liste herausgibt. Die Liste ist nach Satz 2 auf die Erfassung bedeutsamer länderübergreifender Aktivitäten von Glücksspielanbietern angelegt. Sie enthält nicht die örtlichen („stationären“) Vertriebsstellen der staatlichen Lotterien und der Wettvermittler und erfasst darüber hinaus weder die genehmigten örtlichen Spielhallen noch solche gewerblichen Spielvermittler, die nur in einem Land tätig sind.

Am Rechtsverkehr Beteiligte (z. B. Zahlungsdienstleister, Werbedienstleister, Werbeträger und Spieler) sowie Behörden (z. B. Staatsanwaltschaften und Landesmedienanstalten) können durch die „White-List“ unerlaubte Glücksspielanbieter kurzfristig erken-

nen und entsprechende Maßnahmen ergreifen. Insbesondere können Landesmedienanstalten und die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuständige Rechtsaufsicht unerlaubte Glücksspielanbieter auf diese Weise erkennen und frühzeitig Maßnahmen gegenüber Rundfunkveranstaltern und Anbietern von Telemedien zur Unterbindung von Werbung für unerlaubte Glücksspielanbieter ergreifen. Auch Spielern, Hosting- und Finanzdienstleistern, Werbe- und anderen Vertragspartnern von Glücksspielanbietern wird hierdurch die Überprüfung erleichtert, ob ihnen nachteilige rechtliche Folgen einschließlich besonderer Sorgfalts- und Hinweispflichten dadurch entstehen können, dass der Glücksspielanbieter nicht über eine glücksspielrechtliche Erlaubnis verfügt. Obwohl durch die ständige Rechtsprechung des EuGH geklärt ist, dass eine Erlaubnis eines anderen Mitgliedstaates nicht ausreicht, wird von den Vertragspartnern der Anbieter immer wieder eingewendet, sie hätten mangels Sachkenntnis der (unzutreffenden) Behauptung von Glücksspielanbietern Glauben geschenkt, in Deutschland sei keine eigene glücksspielrechtliche Erlaubnis erforderlich, da sie über eine solche aus einem anderen Mitgliedstaat der EU verfügten. Die Liste erleichtert den Vertragspartnern die Überprüfung, ob der Anbieter tatsächlich über die erforderliche Erlaubnis in Deutschland verfügt, und ermöglicht es ihnen, dadurch den Entlastungsbeweis zu führen, ihren diesbezüglichen Sorgfaltspflichten durch Einsicht in die Liste nachgekommen zu sein. Umgekehrt wird mit der Regelung der Entlastungsbeweis erschwert, wenn von der Liste nicht Gebrauch gemacht worden ist.

Die Verpflichtung zur anlassbezogenen und regelmäßigen Aktualisierung nach Satz 3 erhöht den Grad der Verbindlichkeit wie den Beweiswert der Liste. Die Möglichkeit, nach Satz 4 darüber hinaus auch individuelle Auskünfte von der zuständigen Behörde zu erhalten, wird insbesondere zur Klärung von Zweifelsfragen über den Erlaubnisstatus eines Glücksspielanbieters geschaffen und erhöht somit die Aktualität wie die Beweiskraft. Satz 5 erhält eine Verpflichtung zur Information der listenführenden Stelle durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, damit die zuständige Stelle die Liste möglichst kurzfristig aktualisieren kann.

Von einer zusätzlichen Liste, auf der Anbieter unerlaubten Glücksspiels aufgelistet werden („Black-List“), wird abgesehen. Eine solche Liste könnte bei Spielern, anderen Marktteilnehmern und Dritten den Eindruck erwecken, dass nicht aufgelistete Anbieter erlaubt oder geduldet wären. Die Nichtauflistung kann jedoch vielfältige Ursachen haben, beginnend mit einer fehlenden Kenntnis der die Liste führenden Stelle. Es ist praktisch ausgeschlossen, dass eine solche Liste den vorhandenen Schwarzmarkt jemals vollständig erfassen kann. Die Aussagekraft einer solchen Liste wäre daher begrenzt, eröffnete aber das Risiko, Vertragspartner und Spielinteressenten in der falschen Sicherheit zu wiegen, keinem illegalen Anbieter aufgesessen zu sein.

§ 9a (Ländereinheitliche Verfahren)

Die Entscheidung für die Errichtung einer zentral zuständigen gemeinsamen Behörde der Länder mit länderübergreifender Zuständigkeit insbesondere für den Bereich des Internets sowie die hierfür notwendigen Übergangsregelungen (vgl. § 27p) erfordern eine weitgehende Fortentwicklung des bisherigen § 9a GlüStV 2012/2020.

Der bisherigen Absätze 5 bis 8 des § 9a GlüStV 2012/2020, welche die Sicherung des Ländereinflusses auf das einheitliche Verfahren durch das Glücksspielkollegium zum Inhalt hatten, bedarf es an dieser Stelle nicht mehr. An deren Stelle treten dauerhaft die Regelungen der §§ 27a ff. zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder. Nach § 27p Absatz 6 bis 9 bleibt das Glücksspielkollegium für einen Übergangszeitraum bestehen.

Absatz 1

Die bisherigen Absätze 1 und 2 des § 9a GlüStV 2012/2020 werden zum neuen Absatz 1 zusammengefasst und redaktionell bereinigt. Die Vorschrift bestimmt die im ländereinheitlichen Verfahren zu erteilenden Erlaubnisse. Die zuständigen Behörden werden an dieser Stelle nicht mehr bestimmt. Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 27f. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder wird im ländereinheitlichen Verfahren für alle Länder tätig und erteilt die Erlaubnis mit Wirkung für alle Länder.

Bezüglich der bislang im ländereinheitlichen Verfahren zu erteilenden Erlaubnisse verbleibt es dabei bei einem ländereinheitlichen Verfahren. Durch den Wegfall der bisherigen gesonderten Werbeerlaubnis für Werbung im Fernsehen und Internet (§ 5 Absatz 3 Satz 2 GlüStV 2012/2020) entfällt insoweit auch die zentrale Zuständigkeit (§ 9a Absatz 2 Nummer 1 GlüStV 2012/2020).

Neu hinzu kommt die zentrale Erlaubniserteilung für die nunmehr erlaubnisfähigen virtuellen Automatenspiele und Online-Poker in der Nummer 3. Dort wird ferner klargestellt, dass das ländereinheitliche Verfahren sich auch auf die mit den dort genannten Erlaubnissen zusammenhängenden Erlaubnisse nach diesem Staatsvertrag erstreckt. Davon erfasst sind solche Erlaubnisse, die ergänzend zur Veranstaltererlaubnis (nur) an den Erlaubnisnehmer erteilt werden können, z. B. Erlaubnisse nach § 21 Absatz 5, nach § 22a Absatz 1 Satz 2 und § 22b Absatz 1. Dies dient dem Umstand, dass im Sinne eines effektiven Vollzugs regelmäßig nur eine Stelle für das aufgrund einer Erlaubnis veranstaltete Glücksspiel zuständig sein soll. Nicht erfasst sind hingegen beispielsweise die Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen.

Nicht in § 9a Absatz 1 aufgelistet ist das gebündelte Verfahren nach § 19 Absatz 2. Im gebündelten Verfahren erfolgt nicht zwingend eine Erteilung der Erlaubnis mit Wirkung für alle Länder. Daneben können im gebündelten Verfahren ergänzend auch unterschiedliche Rechtslagen in den Ländern zu beachten sein.

Ebenfalls keinem ländereinheitlichen Verfahren unterliegen die Erlaubnisse für die Veranstaltung von nicht in den Nummern 1 und 4 genannten Lotterien und die Konzessionen für Online-Casinospiele. Die nähere Ausgestaltung dieser Spielformen obliegt jeweils dem Landesrecht unter Berücksichtigung der staatsvertraglichen Vorgaben. Der Geltungsbereich dieser Erlaubnisse/Konzessionen ist daher auf den Geltungsbereich des zugrundeliegenden Landesrechts begrenzt. Eine zentrale Zuständigkeit für die Erteilung von Erlaubnissen an voraussichtlich überwiegend unterschiedliche Erlaubnisnehmer aufgrund unterschiedlicher Rechtslagen würde die Effizienz nicht steigern und wird daher nicht für notwendig erachtet. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, dass die Länder einzelne Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Überwachung der Erlaubnisnehmer an die zentrale Stelle übertragen (vgl. § 27k Absatz 3). Sinnvoll dürfte dies insbesondere für die Bereithaltung und Auswertung der nach diesem Staatsvertrag erforderlichen technischen Kontrollmaßnahmen sein (z. B. Auswertung des Safe-Servers nach § 6i Absatz 2). Der Vollzug gegen unerlaubte Angebote erfolgt allerdings auch bei Lotterien und Online-Casinospielen in den in Absatz 3 genannten Konstellationen durch die zentral zuständige Behörde.

Absatz 2

In Absatz 2 wird neben im Wesentlichen redaktionellen Änderungen durch die Einfügung der Worte „ab dem Zeitpunkt der Erlaubniserteilung“ klargestellt, dass die Zuständigkeit für die Glücksspielaufsicht gegenüber den Erlaubnisnehmern erst mit Erlaubniserteilung auf die nach § 9a Absatz 1 zuständige Behörde übergeht. Damit wird auf die zum Teil in der Rechtsprechung vertretene Ansicht reagiert, die § 9a Absatz 3 Satz 1 GlüStV 2012/2020 als ordnungsrechtliche Generalbefugnis für ländereinheitliche Einzelfallanordnungen ansieht, welche die in § 9 Absatz 1 Satz 4 GlüStV 2012/2020 (nun § 9 Absatz 1a) enthaltene Zuständigkeitsregelung verdrängt. Nach dieser Rechtsprechung kam es daher in den Fällen des Absatzes 1 unabhängig von der Erlaubniserteilung zu einer Zuständigkeitszuweisung (vgl. VG Chemnitz, Urteil vom 21. März 2018, Az.: 3 K 1980/15, n.v.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 7. März 2018, Az.: 11 LA 43/17). Diese Rechtsfolge war und ist jedoch nicht gewollt, so dass eine Klarstellung erforderlich ist. Durch den Wegfall der Werbeerlaubnis nach § 5 Absatz 3 Satz 2 GlüStV 2012/2020 folgt aus Absatz 2 nunmehr auch die Zuständigkeit der Erlaubnisbehörde für die glücksspielaufsichtlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Werbung. Die Zuständigkeit anderer Behörden, z. B. der Landesmedienanstalten für die Aufsicht über die Werbung in ihrem Zuständigkeitsbereich, bleibt hierdurch unberührt.

Absatz 3

Absatz 3 enthält weitere ländereinheitliche Zuständigkeiten für den Vollzug. Hierbei steht das Ziel eines effektiven und schlagkräftigen Vollzugs gegen unerlaubte Glücksspiele, die in mehreren Ländern, insbesondere über das Internet, angeboten werden, im Vordergrund.

Satz 1 Nummer 1 enthält die bislang in § 9a Absatz 2 Satz 2 GlüStV 2012/2020 enthaltene zentrale Zuständigkeit für das Vorgehen gegen die am Zahlungsverkehr Beteiligten bei Verstößen gegen § 4 Absatz 1 Satz 2 und 3. Ergänzt wird dies um die zentrale Zuständigkeit für Maßnahmen zur Sperrung unerlaubter Glücksspielangebote nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 5. In beiden Fällen wird der Vollzug durch die bei der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder entstehenden besonderen Kenntnisse auch zu diesen Maßnahmen verbessert. Daneben ergibt sich durch die Zentralisierung für die Adressaten der Maßnahmen ein einheitlicher Ansprechpartner auf behördlicher Seite, wodurch die erforderlichen Verfahren ebenfalls beschleunigt werden dürften. Tatbestandlicher Anknüpfungsprunkt für die zentrale Zuständigkeit ist das Angebot in mehr als einem Land. Sollte ein unerlaubtes Glücksspiel nur in einem Land angeboten werden, bleibt es bei der Zuständigkeit dieses Landes.

Satz 1 Nummer 2 enthält eine ländereinheitliche Zuständigkeit für Maßnahmen der Glücksspielaufsicht (§ 9 Absatz 1) wegen unerlaubter öffentlicher Glücksspiele im Internet, die in mehr als einem Land angeboten werden. Im Vergleich zu der auch bislang bestehenden Möglichkeit der Einzelermächtigung (§ 9 Absatz 1a) besteht insofern eine ausschließliche Zuständigkeit der zentralen Stelle, die Maßnahmen mit Wirkung für alle Länder ergreifen kann. Damit entfallen zukünftig Abstimmungsverfahren zwischen den Ländern darüber, welches Land gegen ein unerlaubtes Glücksspiel im Einzelfall vorgeht und welche Länder dieses zum Vorgehen auch in ihrem Namen ermächtigen. Vielmehr kann unmittelbar gegen das unerlaubte Glücksspiel vorgegangen werden. Die Zuständigkeit umfasst auch die glücksspielaufsichtlichen Maßnahmen bezüglich der Werbung für unerlaubte Glücksspiele, die im Internet in mehr als einem Land angeboten werden. Bezüglich des Vorgehens gegen unerlaubte Werbung im Rundfunk bleibt es bei der Zuständigkeit der Landesmedienanstalten.

Satz 2 nimmt unerlaubte Online-Casinospiele aus, die von einem Erlaubnisnehmer einer aufgrund des § 22c erteilten Erlaubnis im Geltungsbereich der Erlaubnis veranstaltet werden. Damit wird die Zuständigkeit der Glücksspielaufsichtsbehörden der betreffenden Länder klargestellt, wenn ein Veranstalter, der in den Fällen des § 22c Absatz 2 in mehreren Ländern erlaubte Online-Casinospiele anbieten darf, die inhaltlichen Grenzen der Erlaubnis überschreitet. Es handelt sich dabei um einen von der Erlaubnisbehörde zu prüfenden Sachverhalt.

Absatz 4

Absatz 4 enthält wie bislang § 9a Absatz 4 GlüStV 2012/2020 Regelungen zu den für Amtshandlungen der nach diesem Staatsvertrag zentral zuständigen Behörden zu erhebenden Kosten. Diese sind weiterhin so bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Betroffenen andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht (vgl. die weiterhin gültigen Erläuterungen zu § 9a Absatz 4 GlüStV 2012/2020). Daneben dienen die Gebühren dem Ausgleich des in dem Angebot von Glücksspielen liegenden Vorteils (vgl. zur Zulässigkeit dieses Kriteriums BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2017 – 2 BvL 2/14 –, BVerfGE 144, 369, Tz. 64 m.w.N.), der den Anbietern aus der Erlaubniserteilung und der Durchführung der laufenden Aufsicht erwächst. Die bislang vorgesehene Gebührenhöhe basiert auf Marktauswertungen aus dem Jahr 2009 und der bisherigen Ausgestaltung der Regulierung. Im Vergleich hierzu wird der Verwaltungsaufwand für die Überwachung der Anbieter von Sportwetten, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker in Ausführung dieses Staatsvertrags wesentlich höher liegen. Zwar ist der Aufwand für den Betrieb der Sperrdatei, der Limitdatei und der Aktivitätsdatei außer Acht zu lassen, da für deren Nutzung jeweils ein eigenständiger Gebührentatbestand besteht. Jedoch obliegt es der Aufsichtsbehörde, den Einsatz des Systems zur Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i Absatz 1) zu überwachen und ein System zur Auswertung der Safe-Server (§ 6i Absatz 2) zu betreiben, einschließlich der manuellen Auswertung automatisiert erstellter Berichte. Der Aufwand hierfür steigt mit einer steigenden Anzahl an Spielteilnahmen, weshalb die Anknüpfung an die Spiel- und Wetteinsätze bestehen bleibt. Neben der Erteilung der Veranstalter- bzw. Vermittlererlaubnis sind auch die einzelnen Wetten (§ 21 Absatz 5) bzw. Spiele (§ 22a Absatz 1 und § 22b Absatz 1) gesondert zu erlauben. Zudem ist die Ausübung der Aufsicht bei diesen Spielformen aufgrund der unterschiedlichen Spiele und Teilnahmezeitpunkte regelmäßig aufwändiger als die

Aufsicht über Lotterieangebote, bei denen die Gewinnermittlung deutlich seltener erfolgt. Zur Herstellung einer auch unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Vorteils der Erlaubnisinhaber angemessenen Gebührenhöhe werden daher die bisher in § 9a Absatz 4 Satz 2 GlüStV 2012/2020 veranschlagten Promillesätze verdoppelt und aus redaktionellen Gründen künftig in Prozent angegeben. Zudem werden die Schwellenwerte für die jeweils nächste Degressionsstufe erhöht, so dass sich die Degression erst ab höheren Beträgen als bisher greift. Durch beide Maßnahmen sollen auch die seit 2009 gestiegenen Personalkosten im öffentlichen Dienst und die eingetretene Inflation berücksichtigt werden.

In Bezug auf die bislang im ländereinheitlichen Verfahren erteilten Erlaubnisse nach Absatz 1 Nummer 1 und 4 hat sich die Angemessenheit der festgelegten Gebühren gezeigt. In den überwiegenden Fällen (Spielformen und Jahren) steht der rechnerisch ermittelte Verwaltungsaufwand in einem unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Vorteils der Erlaubnisnehmer angemessenem Verhältnis zu den Gebühreneinnahmen. Für diese Spielformen ergeben sich durch diesen Staatsvertrag keine wesentlichen neuen Aufgaben der zuständigen Behörden bei der Überwachung der erlaubten Anbieter. Ein behördlich zu prüfendes System nach § 6i Absatz 1 oder die Auswertung pseudonymisierter Daten nach § 6i Absatz 2 ist für diese Spielformen nicht vorgesehen. Diesbezüglich sind daher keine grundlegenden Veränderungen der Gebührenhöhe erforderlich. Durch die Halbierung der Gebühren gemäß dem neu eingefügten Satz 3 wird daher die Verdopplung der Prozentsätze in Satz 2 für diese Erlaubnisnehmer neutralisiert. Für Spieleinsätze über 30 Mio. Euro ergibt sich durch die Erhöhung der Stufengrenzen in Satz 2 dennoch eine leichte Erhöhung der Gebühren. Die Erhöhung liegt im Maximum bei 12.500 Euro bei Wetteinsätzen ab 130 Mio. Euro (bei 130 Mio. Euro Einsätzen zuvor 80.000 Euro, nun 92.500 Euro). Hiermit werden die seit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags im Jahr 2012 erfolgte Steigerung der Personalkosten im öffentlichen Dienst und die allgemeine Inflation berücksichtigt.

Über § 19 Absatz 2 Satz 2 findet die Gebührenregelung des Absatzes 4 nun auch für die gewerbliche Spielvermittlung Anwendung.

Wird eine Erlaubnis zur Vermittlung eines Glücksspiels erteilt, ermäßigt sich die Gebühr wie bislang auf 50 Prozent (Satz 5). Durch den zusätzlichen Verweis auf Satz 3 wird klargestellt, dass eine doppelte Ermäßigung erfolgt, sofern dessen Voraussetzungen erfüllt sind. Daher ist für die Erteilung einer Erlaubnis für die Vermittlung von nach Absatz 1 Nummer 1, 2 und 4 erlaubten Glücksspielen eine Gebühr in Höhe von 25 Prozent der Gebühren nach Satz 2 zu erheben. Im Falle der Erlaubnis für eine Vermittlung von Sportwetten im Internet findet Satz 3 keine Anwendung, so dass es bei der einmaligen Reduktion der Gebührenhöhe auf 50 Prozent nach Satz 5 verbleibt, weil diese auch die Voraussetzungen etwa des § 6i Absatz 1 und 2 zu beachten haben. Erfolgt eine Spielteilnahme über einen Vermittler, sind die Spiel- oder Wetteinsätze sowohl für die Gebührenhöhe des Vermittlers als auch für die Gebührenhöhe des Veranstalters zu berücksichtigen.

Durch die Umformulierung von Satz 4 wird klargestellt, dass sich die Reduktion der Gebühren um 10 Prozent für jede Folgeveranstaltung oder jedes Folgejahr nicht bei mehreren Folgeveranstaltungen oder -jahren kumuliert. Auch für das dritte oder vierte Jahr der Geltungsdauer einer Erlaubnis verbleibt es bei einer Ermäßigung um 10 Prozent im Verhältnis zur Gebührenhöhe für das erste Geltungsjahr. Die Gebührenermäßigung trägt dem geringeren Verwaltungsaufwand in den Folgejahren der Geltung einer Erlaubnis Rechnung. Der Verwaltungsaufwand im dritten Geltungsjahr ist jedoch nicht typischerweise geringer als im zweiten Geltungsjahr. Auch sinkt der wirtschaftliche Wert der Erlaubnis für den Kostenschuldner in den Folgejahren nicht ab. Eine mehrfache Reduzierung der Gebühr um jeweils 10 Prozent in jedem Folgejahr wäre daher nicht angemessen.

Die Gebühren sind erlaubnisbezogen zu berechnen. Dies gilt auch dann, wenn einem Anbieter Erlaubnisse verschiedener Glücksspielformen erteilt werden. Zugrunde zu legen sind jeweils die genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- oder Wetteinsätze der jeweiligen Spielform.

§ 10 (Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes)

Die Länder sind aus dieser Vorschrift nicht verpflichtet, ein Angebot an Spielbanken, Online-Casinospielen, Sportwetten oder virtuelle Automatenspielen sicherzustellen (vgl. Anwendungsbereich § 2). Auch § 10 Absatz 6 bezieht sich aufgrund von § 2 nicht auf die Veranstaltung dieser Spielformen und schließt deshalb eine Veranstaltung durch andere als die in den Absätzen 2 und 3 Genannten nicht aus. Einer dem § 10a GlüStV 2012/2020 entsprechenden Vorschrift, die im Rahmen der Experimentierklausel eine Abweichung von § 10 Absatz 6 GlüStV 2012/2020 für Sportwetten ermöglichte, bedarf es daher für die Möglichkeit der Erlaubniserteilung nicht mehr. § 10a entfällt folglich.

Zur Begründung des durch § 10 Absatz 2, 3 und 6 begründeten staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopols für Lotterien, die keine Lotterien nach dem Dritten Abschnitt sind, vgl. unter A. III. 1.

Einzige Änderung am Wortlaut des § 10 ist die Klarstellung in Absatz 5, dass sich dieser auf die Einnahmen der in den Absätzen 2 und 3 Genannten bezieht.

§ 11 (Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung)

Die Länder werden aufgefordert, Maßnahmen der Suchtprävention, entsprechende Beratungsangebote sowie die unabhängige wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherzustellen. Der Sicherstellungsauftrag ist notwendig, um breitere wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Ursachen von Glücksspielsucht, den Möglichkeiten der aktiven Suchtprävention und zur Wirksamkeit der bereits jetzt eingesetzten Schutzmechanismen zu erlangen. Darüber hinaus soll durch die Länder die Aufklärung der Allgemeinbevölkerung und besonderer Risikogruppen sowie die Beratung von Glücksspielsüchtigen und deren Angehörigen abgesichert werden.

Mit diesen die Glücksspielregulierung flankierenden Maßnahmen werden die Aktivitäten der Länder zur Verfolgung der suchtrelevanten Ziele des Staatsvertrages dokumentiert, die von der Rechtsprechung als überragende Gemeinwohlziele anerkannt sind.

Dritter Abschnitt (Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential)

§ 12 (Erlaubnis)

Absatz 1

Die Neuformulierung des Einleitungssatzes stellt klar, dass die §§ 12 bis 17 nur für Lotterien und Ausspielungen Anwendung finden, die auch von anderen als den in § 10 Absatz 2 und 3 Genannten veranstaltet werden können. Dies dient allein dem besseren Verständnis des Normtextes. Eine inhaltliche Änderung im Vergleich zum GlüStV 2012/2020 ist damit nicht verbunden.

Absatz 2

Durch die Anpassung der Bezugnahme in Absatz 2 entscheidet die Behörde nunmehr auch darüber, inwieweit die Anforderungen der §§ 6a bis 6j zu erfüllen sind. Die §§ 6a bis 6j sind daher nur anwendbar, wenn und soweit diese in der Erlaubnis für anwendbar erklärt werden. Die Behörde hat ihre Entscheidung an den Zielen des § 1 vor dem Hintergrund der jeweils beantragten Lotterie auszurichten und hierbei die vergleichsweise geringe Gefährlichkeit der Lotterien nach dem Dritten Abschnitt in ihren hergebrachten Formen zu berücksichtigen. Nach dieser Maßgabe ist im Einzelfall zu entscheiden, ob und inwieweit die Regelungen der §§ 6a bis 6j Anwendung finden. Aus § 2 Absatz 10 ergibt sich nichts anderes. § 12 Absatz 2 ist insofern die vorrangige speziellere Regelung.

Die zuständige Behörde kann in der Erlaubnis einzelne Regelungen auch in abgewandelter oder eingeschränkter Form für anwendbar erklären.

Wird die Anwendbarkeit der §§ 6a bis 6j insgesamt angeordnet, bleiben die dortigen Ausnahmevorschriften unberührt (§ 6a Absatz 5 Satz 7, § 6c Absatz 9, § 6h Absatz 3 Satz 5). § 6i würde ebenfalls keine Anwendung finden, da Lotterien allgemein nicht in dessen Anwendungsbereich fallen.

Absatz 2 gibt der zuständigen Behörde insbesondere die Möglichkeit, auf Besonderheiten der einzelnen Lotterien nach dem Dritten Abschnitt einzugehen.

Bei erstmals zugelassenen Lotterien, bei denen der Behörde noch keine hinreichend gesicherten Erkenntnisse zur dauerhaften Zuverlässigkeit des Veranstalters, der Gefährlichkeit der Lotterie oder deren praktischer Durchführung vorliegen, kann die Erlaubnisbehörde im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens eine weitreichendere Anordnung der Anwendbarkeit von Bestimmungen der §§ 6a bis 6j nutzen, um die Auswirkungen der Erlaubniserteilung zunächst zu beobachten und mögliche Risiken auszuschließen.

§ 13 (Versagungsgründe)

In Absatz 1 wird der Verweis auf § 4 Absatz 2 bis 5 angepasst. Der Verweis ist nicht kumulativ zu verstehen. Die Veranstaltung darf daher keiner der in § 4 Absatz 2 bis 5 festlegten Voraussetzungen widersprechen.

Der maximal erlaubnisfähige Höchstgewinn wird von zwei auf drei Millionen Euro angehoben. Dies berücksichtigt insbesondere die allgemeine Preisentwicklung für die Laufzeit dieses Staatsvertrags und dient der Beibehaltung einer vergleichbaren Attraktivität des Angebots.

§ 15 (Spielplan, Kalkulation und Durchführung der Veranstaltung)

In § 15 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 wird der Satz „die Kosten sind so gering wie möglich zu halten“ durch den Satz „die Kosten sind gering zu halten“ ersetzt. Hierdurch soll den Veranstaltern – im Rahmen des gemeinnützigkeitsrechtlich Erlaubten – angesichts der sinkenden Bedeutung klassischer Vertriebskanäle ein größerer Spielraum für den Vertrieb von Lotterien eingeräumt werden. Veranstalter sind daher nicht mehr staatsvertraglich verpflichtet, jedwede Möglichkeit zur Reduktion von Kosten wahrzunehmen, solange die Kosten insgesamt auf einem geringen Niveau liegen.

Vierter Abschnitt (Gewerbliche Spielvermittlung)

§ 19 (Gewerbliche Spielvermittlung)

Der angepasste Verweis in Absatz 1 auf die §§ 4 bis 8d ist weiterhin nur eine Rechtsgrundverweisung und keine Rechtsfolgenverweisung. Er bewirkt daher keine Anwendbarkeit derjenigen Vorschriften aus dem Bereich der §§ 4 bis 8d, welche nach ihrem Tatbestand nicht die gewerbliche Spielvermittlung betreffen (z. B. §§ 4a bis 4d, § 5 Absatz 3 Satz 1 oder § 6i). Die einzelnen Erlaubniserteilungsvoraussetzungen ergeben sich weiterhin aus dem Landesrecht. Bei dem Verfahren nach Absatz 2 handelt es sich daher weiterhin um ein gebündeltes Verfahren, in dem die Erlaubnisse unter Zugrundlegung des jeweiligen Landesrechts in einem gemeinsamen Verfahren erteilt werden, und nicht um ein ländereinheitliches Verfahren nach § 9a Absatz 1.

Die Anpassung des Absatzes 2 dient dem Übergang der zentralen Zuständigkeit für die gebündelte Erteilung der Erlaubnis für gewerbliche Spielvermittler, welche in allen oder mehreren Ländern tätig werden, von der Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nach § 27a.

Der neu eingefügte Absatz 2 Satz 2 erklärt § 9a Absatz 2 und 4 für entsprechend anwendbar. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder ist daher auch für die Ausübung der Aufsicht über die von ihr erlaubten gewerblichen Spielvermittler zuständig. Für die Erteilung der Erlaubnis sowie für Anordnungen erhebt sie auch von den von ihr erlaubten gewerblichen Spielvermittlern Gebühren nach § 9a Absatz 4. Im Zuge der entsprechenden Anwendung sind regelmäßig die Ermäßigungen nach § 9a Absatz 4 Satz 3 und Satz 5 kumulativ anzuwenden, da es sich sowohl um eine Vermittlungserlaubnis (Satz 5) handelt als auch die Erwägungen, die zur Halbierung nach Satz 3 führen (keine Spielform mit erhöhtem Verwaltungsaufwand), für gewerbliche Spielvermittler zutreffen.

Fünfter Abschnitt (Besondere Vorschriften)

§ 20 (Spielbanken)

Der bisherige § 20 Absatz 2 GlüStV 2012/2020 (Abfrage des bisherigen Spielersperrsystems) entfällt. Die Verpflichtung zur Abfrage des neuen, anbieter- und spielformübergreifenden Sperrsystems ergibt sich nunmehr unmittelbar aus § 8.

Im Übrigen verbleibt es bei der Verpflichtung der Länder, die Anzahl der Spielbanken zu begrenzen (vgl. unter A. III. 2.).

Ein Angebot von Glücksspielen im Internet durch Spielbanken ist nach § 4 Absatz 4 nur dann zulässig, wenn deren Betreiber – neben der Spielbankerlaubnis – über eine zusätzliche Erlaubnis für eine nach diesem Staatsvertrag zulässige Online-Spielform verfügen. Die Regulierungsvorgaben dieses Staatsvertrags und ergänzender landesrechtlicher Bestimmungen für diese Spielformen sind auch von Spielbanken zu beachten. Ein Angebot virtueller Automatenspiele mit von § 22a Absatz 7 abweichenden Höchsteinsätzen oder Jackpots wäre daher beispielsweise auch durch Spielbanken nicht möglich.

§ 21 (Sportwetten)

Vgl. allgemein zur Sportwettenregulierung unter A.III.5.

Absatz 1

Bei Abschnitten von Sportereignissen nach Absatz 1 handelt es sich nur um die nach Regeln der jeweiligen Sportart vorgesehenen Teile des Wettbewerbs (z. B. Halbzeiten oder Sätze).

Durch die Änderung des Absatzes 1 werden die erlaubnisfähigen Wetten auf Ereigniswetten erweitert. Erlaubt werden können – unter den weiteren Voraussetzungen insbesondere der Absätze 1a und 4 – daher zukünftig auch Wetten auf einzelne Ereignisse während eines Sportereignisses (z. B. darauf, ob ein bestimmter Spieler in einer Mannschaftssportart ein Tor/einen Punkt erzielt, oder auf die schnellste Runde im Motorsport) oder die Kombination solcher Ereignisse. Es sind sowohl Kombinationen bezüglich des gleichen Ereignisses (z. B. Spieler A erzielt während des Spiels zwei oder mehr Tore/Punkte) als auch Kombinationen unterschiedlicher Ereignisse (z. B. Spieler A erzielt ein Tor/einen Punkt und Mannschaft B erzielt mindestens zwei Tore/Punkte) möglich.

Der bisherige Satz 2 wird gestrichen und durch die ausführlichere Regelung zum Erlaubnisverfahren einzelner Wetten in Absatz 5 ersetzt.

Absatz 1a

Absatz 1a bestimmt grundlegende Umstände, unter denen die Erlaubnis für eine Wette nach Absatz 5 nicht erteilt werden darf. Bei Satz 1 handelt es sich um den Grundsatz. Dieser wird durch die Sätze 2 bis 5 präzisiert, die nicht abschließende Konstellationen enthalten, in denen die Sportwette jedenfalls den Zielen des § 1 zuwiderläuft. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde für bestimmte Ausgestaltungen von Wetten unter Bezugnahme auf Satz 1 die Erlaubnis versagen bzw. das Angebot von Wetten, die Satz 1 widersprechen, untersagen.

Das Verbot von Wetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich Minderjährige oder Amateure beteiligt sind, dient der Verhinderung von Manipulationen (die typischerweise im Amateur- und Minderjährigensport mit weniger finanziellen Mitteln möglich und schwerer zu überwachen sind), der Integrität des Sports sowie dem Minderjährigenschutz. Ausgenommen sind nur national oder international bedeutsame Großereignisse (z. B. Weltmeisterschaften oder Olympische Spiele). Hier wird typisiert davon ausgegangen, dass bei solchen Wettbewerben, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen und bei denen der sportliche Wert für die Teilnehmer regelmäßig besonders hoch ist, weniger Möglichkeiten der Gefährdung der Integrität des Sports bestehen. Satz 4 bleibt jedoch unberührt, so dass erheblich manipulationsanfällige Wetten auch im Zusammenhang mit internationalen Großereignisse verboten sind.

Eine erhebliche Manipulationsanfälligkeit nach Satz 4 erfordert eine Vergleichsbetrachtung, da grundsätzlich jede Wette anfällig für Manipulationen sein kann. Unzulässig sind jedoch nur solche Wetten, die in erheblichem Maße manipulationsanfällig sind. Als Beispiel wird genannt: Geschehnisse, die ein Teilnehmer eines Sportereignisses selbst willkürlich herbeiführen kann. Ein Verbot von Wetten auf Einzelsportarten wird damit nicht begründet, auch wenn auf diese Sportarten ein besonderes Augenmerk zu richten ist. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Wette darf nicht nur die stets gegebene bloße Möglichkeit einer Manipulation berücksichtigt werden, sondern – angesichts der Voraussetzung des ersten Halbsatzes, dass es eine erhebliche Manipulationsmöglichkeit sein muss – etwa auch die praktische Gelegenheit und die Entscheidungserheblichkeit des Geschehnisses. Teilnehmer eines Finales eines internationalen Sportgroßereignisses in einer Einzelsportart (z. B. Grand-Slam-Turnier im Tennis) könnten zwar willkürlich ihre Niederlage herbeiführen, dennoch dürfte es sich auch aufgrund der hohen medialen Aufmerksamkeit, der Höhe des Preisgeldes und dem ideellen Wert eines solchen Sieges bei der Wette auf den Finalsieger nicht um eine besonders manipulationsanfällige Wette handeln. Demgegenüber könnte eine erhebliche Manipulationsanfälligkeit aufgrund der vergleichsweise geringen Folgen für den Spielverlauf etwa bei der Wette vorliegen, ob ein bestimmter Spieler im Laufe eines Spiels einen oder mehrere Einwürfe im Fußball verursacht. Einzelheiten – auch hinsichtlich der Beurteilung einer Gefährdung der Integrität des Sports – obliegen hier der Beurteilung der zuständigen Behörde. Diese kann im Rahmen der Entscheidungsfindung Sportverbände oder einen ggf. eingesetzten Sportbeirat anhören.

Vollständig ausgeschlossen sind Wetten auf regelwidriges Verhalten (Satz 5). Dies dient im Wesentlichen der Integrität des Sports. Daneben dient es der Verhinderung von Manipulationen. Denn regelwidriges Verhalten kann – auch in Mannschaftssportarten – von einer Person willkürlich herbeigeführt werden. Zudem ist die Feststellung regelwidrigen Verhaltens oftmals von der Entscheidung eines Schiedsrichters oder einer Jury abhängig. Unzulässig sind in der Folge auch Wetten auf die Sanktionierung des regelwidrigen Verhaltens (z. B. auf Verwarnungen, Zeitstrafen, Platzverweise, Disqualifikationen, Freistöße, Freiwürfe oder Elfmeter) einschließlich Wetten auf die Sanktionierung vermeintlich regelwidrigen Verhaltens (z. B. Elfmeter nach einer Fehlentscheidung des Schiedsrichters). Unzulässig sind danach auch Wetten, die ein regelwidriges Verhalten oder dessen Sanktionierung zwingend voraussetzen (z. B. auf die Anzahl der „Elfmetertore“ oder „Freistoßtore“).

Absatz 2

Absatz 2 regelt das unveränderte Trennungsgebot im stationären Bereich. Dieses wurde durch die Rechtsprechung mehrfach bestätigt (vgl. z. B. VGH BW, Urteil vom 4. Juli 2019 – 6 S 1354/18, ZfWG 2020, 36; BayVGH, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590; VerfGH Saarland, Beschluss vom 8. Oktober 2013 – Lv 1/13). Die Begründung des Trennungsgebots wirkt trotz der künftigen Erlaubnisfähigkeit weiterer Spielformen im Internet (insbesondere Sportwetten und virtuelle Automatenspiele) fort. Mit der verpflichtenden grafischen Trennung nach § 4 Absatz 5 Nummer 5 wurde für den Bereich des Internets eine vergleichbare Regelung geschaffen. Die Aktivitätsdatei nach § 6h verhindert zudem effektiv ein gleichzeitiges Spielen von Automatenspielen und Sportwetten im Internet. Durch die fünfminütige Wartezeit nach § 6h Absatz 4 wird darüber hinaus den besonderen Gefahren des Internets zusätzlich Rechnung getragen. Diese Maßnahmen dienen denselben Zwecken (insbesondere der Verfügbarkeitsreduktion und der Vermeidung des unmittelbaren Kontakts mit der jeweils anderen Spielform) wie das Trennungsgebot im stationären Bereich.

Die Wettvermittlung, die nach § 21a Absatz 2 ausschließlich in Wettvermittlungsstellen erfolgen darf, wird nur durch eine erlaubte Spielhalle oder Spielbank im gleichen Gebäude oder Gebäudekomplex ausgeschlossen; unerlaubte Spielhallen oder Spielbanken hindern die Erlaubniserteilung für die Vermittlung von Sportwetten nicht. Dieser Staatsvertrag geht vielmehr davon aus, dass in einem solchen Fall die jeweils zuständigen Behörden das unerlaubte Glücksspiel unterbinden werden und bei Vorliegen der (staatsvertraglichen und ergänzenden übrigen landesrechtlichen) Voraussetzungen die Erlaubnis zur Wettvermittlung erteilen. Absatz 2 verlangt zudem nicht, dass eine vorhandene erlaubte Wettvermittlungsstelle schließen muss, wenn im selben Gebäude

oder Gebäudekomplex eine Spielhalle oder Spielbank eröffnet. Die erlaubte Wettvermittlungsstelle sperrt in diesem Fall vielmehr die Erlaubniserteilung für die Spielhalle oder die Spielbank. Einer ausdrücklichen staatsvertraglichen Regelung bedurfte es insoweit nicht, da sich beides aus der Rechtsprechung und ergänzenden landesrechtlichen Regelungen hinreichend ergibt.

Absatz 3

Unter Berücksichtigung des Übereinkommens des Europarats über die Manipulation von Sportwettbewerben neu aufgenommen wurde die Verpflichtung für Veranstalter, sich an einem unabhängigen Frühwarnsystem vor Manipulationen zu beteiligen und bei Auffälligkeiten die Behörden (neben der Glücksspielaufsicht z. B. auch Staatsanwaltschaften) zu unterrichten und verfügbare Informationen zur Verfügung zu stellen.

Den Ländern steht es im Wege der Ausführungsbestimmungen nach § 28 Absatz 1 frei, über diese Vorgabe zur organisatorischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und personellen Trennung der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten von der Veranstaltung von Sportereignissen hinaus weitere Vorgaben etwa zu deren räumlicher Trennung zu machen.

Absatz 4

Absatz 4 regelt in Satz 1 – wie bislang – das Verbot der Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten. Dies ergänzt das Werbeverbot nach § 5 Absatz 3 Satz 2. Damit ist nicht nur die Werbung, sondern auch die unmittelbare Vermittlung oder die Veranstaltung von Sportwetten im Zusammenhang mit der Übertragung von Sportereignissen untersagt. Die Vorschrift bezieht sich auf den Inhalt der Übertragung. Sie steht der Präsentation von Live-Übertragungen von Sportereignissen in Wettvermittlungsstellen daher nicht entgegen. Ergänzende Regelungen in den Ausführungsgesetzen der Länder für Wettvermittlungsstellen (§ 21a Absatz 5) bleiben hiervon unberührt.

Satz 2 beschränkt die Zulässigkeit von Live-Wetten aus Gründen des Spielerschutzes (vgl. näheres zur Begründung unter A. III. 5). Ohne eine entsprechende Einschränkung wären Live-Wetten auf dasselbe Spiel mit einer sehr hohen Ereignisfrequenz ohne weitere Schutzmaßnahmen wie z. B. die Begrenzung der Einsätze (wie sie bei virtuellen Automatenspielen vorgesehen sind) möglich. Die Absätze 1a und 5 finden auch auf Wetten nach Satz 2 Anwendung, d.h. auch die in Satz 2 genannten Live-Wetten müssen von der zuständigen Behörde erlaubt werden und sind unter den in Absatz 1a genannten Voraussetzungen unzulässig. Als Live-Wette erlaubt werden können jedoch nur die in Satz 2 bezeichneten Wetten.

Dies betrifft zum einen die Wette auf das Endergebnis. Gemeint ist damit nicht nur die Wette auf das konkrete Endergebnis, sondern auch Wetten, die sich auf Bestandteile des Endergebnisses beziehen, beispielsweise der Tipp auf nur eine Seite des Endergebnisses (z. B. im Fußball auf die Anzahl der Tore der Heimmannschaft). Nicht erlaubnisfähig sind allerdings Live-Wetten auf Folgerungen aus dem Endergebnis, z. B. die Wette darauf, welche Platzierung in der Tabelle sich für die beteiligten Mannschaften aus dem Spielergebnis ergeben wird oder ob das Ergebnis die Qualifikation für einen anderen Wettbewerb oder eine höhere Liga zur Folge hat. Hierbei handelt es sich nicht um eine Wette auf das Endergebnis, sondern auf den Tabellenplatz.

Zum anderen sind aus Gründen der Kanalisierung künftig zusätzlich Live-Wetten auf das nächste Tor, den nächsten Satz oder einen ähnlichen Bestandteil eines Endergebnisses in bestimmten Sportarten erlaubnisfähig. Um einen Bestandteil eines Endergebnisses handelt es sich nur bei solchen Geschehnissen, die sich unmittelbar in diesem auswirken. Bei Sportarten, die in mehreren Sätzen (z. B. Volleyball, Tennis) gespielt werden, sind dies die Sätze, nicht aber die innerhalb eines Satzes erzielten Punkte oder Spiele. Diese Punkte oder Spiele haben unmittelbare Auswirkung nur auf das Ergebnis eines Satzes, nicht aber auf das Endergebnis. Das Endergebnis lautet z. B. 3:1 unabhängig davon, wie viele Punkte bzw. Spiele in den einzelnen Sätzen erzielt wurden. Im Einzelfall kann sogar derjenige den Wettkampf gewinnen, der insgesamt weniger Punkte oder Spiele gewonnen hat (z. B. im Volleyball bei einem Sieg mit 3:1 Sätzen und Satzergebnissen von 25:23, 25:23; 10:25 und 25:23 Punkten oder im Tennis bei

einem Sieg mit 2:1 Sätzen bei Satzergebnissen von 6:4, 0:6 und 6:4 Spielen). Der unmittelbaren Ergebnisrelevanz bedarf es, um Wetten auf – bei typisierter Betrachtung – manipulationsanfälligere Zwischen-Geschehnisse während des Spiels auszuschließen und die Frequenz der Wetten gering zu halten. Erlaubnisfähig sind solche Wetten nur auf Sportarten, in denen regelmäßig nur eine geringe Anzahl der zu bewettenden Ereignisse auftritt. Zur Präzisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der geringen Anzahl werden im Wortlaut als Beispiele für typische „Low-Score"-Sportarten, deren Endergebnis aus dem Torverhältnis besteht, die Sportarten Fußball, Eishockey und Hockey genannt und als Beispiel für typische „Low-Score"-Sportarten, deren Endergebnis aus dem Satzverhältnis besteht, Volleyball. Es kommen aber auch Ereignisse in Sportarten in Betracht, die selbst nicht als „Low-Score"-Sportart erscheinen, wenn der konkret zu bewettende Ergebnisbestandteil nur in geringer Zahl auftritt, wie z. B. der sechs Punkte zum Ergebnis beitragende Touchdown im American Football, der pro Spiel nicht wesentlich häufiger vorkommt als Tore im Fußball, Hockey oder Eishockey. Dagegen ist die Wette auf das nächste Tor in Sportarten wie Handball oder auf den nächsten Korb im Basketball aufgrund der typischerweise hohen Gesamtanzahl dieser Ereignisse in einem Spiel ausgeschlossen.

Ist eine Wette in Absatz 4 Satz 2 ausdrücklich erwähnt, bedeutet dies nicht, dass diese zwingend auch als Live-Wette zu erlauben ist. Die Voraussetzungen des Absatzes 1a sind dennoch zu prüfen. Wetten auf das nächste Tor in Amateur- oder Jugendspielen sind daher beispielsweise grundsätzlich nicht erlaubnisfähig.

Absatz 5

Absatz 5 stellt die angebotene Sportwette unter einen zusätzlichen Erlaubnisvorbehalt. Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 Absatz 1 dürfen nur solche Wetten anbieten, die ihnen nach § 22 Absatz 5 gesondert erlaubt worden sind. Diese gesonderte Erlaubnis bezieht sich allerdings nur auf Art und Zuschnitt der Wette. Die konkrete Wette (z. B. „Gewinnt Spieler A oder Spieler B das Tennisspiel am 1. Juli 2021 um 20:45 Uhr?") ist daher nicht einzeln zu erlauben, wenn der Veranstalter über eine Erlaubnis für Wetten von solcher Art und solchem Zuschnitt (im Beispiel: Siegerwetten in Tennisspielen) verfügt. Mit einer solchen „Typenerlaubnis" ist dem Anbieter also auch die Wette auf den Sieger des Tennisspiels am 3. August 2021 erlaubt. Die Erteilung der Typenerlaubnis erfolgt auf Antrag des Inhabers einer Veranstaltererlaubnis.

Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die beantragte Wette nach Art und Zuschnitt nicht den Vorgaben dieses Staatsvertrags entspricht, z. B. wenn es sich nicht um eine Sportwette handelt oder die Vorgaben des Absatzes 1a oder des Absatzes 4 entgegenstehen. Zur Sicherstellung dieser Vorgaben kann die Erlaubnisbehörde den Inhalt der Erlaubnis beschränken, z. B. auf Wetten auf bestimmte (Profi-)Ligen im Fußball oder auf Tennisspiele, an denen ausschließlich Spieler ab einem bestimmten Weltranglistenplatz beteiligt sind.

Nach Satz 5 kann die Erlaubnis zum Angebot einer Wette jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden. Damit können neue Erkenntnisse zur Gefährlichkeit, Manipulationsanfälligkeit oder zu Gefahren für die Integrität des Sports durch Widerruf der Erlaubnis kurzfristig umgesetzt werden.

Die Sätze 3, 4, 6 und 7 enthalten ein vereinfachtes Erlaubnisverfahren. Die Erlaubnisbehörde kann eine allgemeine Erlaubnis erteilen, in der sie auf eine von ihr im Internet veröffentlichte Liste erlaubter Wetten Bezug nimmt. Die Erlaubnis nach Satz 1 gilt für diese Wetten dann als erteilt, wenn der Veranstalter die Absicht zum Angebot dieser Wetten anzeigt und die Erlaubnisbehörde nicht innerhalb von zwei Wochen widersprochen hat. Ziel ist die Verwaltungsvereinfachung. Es handelt sich um eine Erlaubnisfiktion. Die Anzeigepflicht dient der Rechtsklarheit, insbesondere zur Abgrenzung zwischen (strafbarem) unerlaubtem Glücksspiel und erlaubtem Glücksspiel. Die Vereinfachungsregelung soll vermeiden, dass die Erlaubnisbehörde zahlreiche Anträge unterschiedlicher Veranstalter jeweils einzeln bescheiden müsste, auch wenn bereits feststeht, dass eine Wette zu erlauben ist. Für Wetten, die in der Liste nach Satz 3 enthalten sind, ersetzt das vereinfachte Erlaubnisverfahren das Verfahren nach den Sätzen 1 und 2. Für (noch) nicht in der Liste nach Satz 3 enthaltene Wetten, hat der Veranstalter eine Erlaubnis im Verfahren nach den Sätzen 1 und 2 zu beantragen, wenn er diese anbieten möchte.

Satz 6 entspricht der Widerrufsmöglichkeit nach Satz 5 und stellt klar, dass die Erlaubnisfiktion nach Satz 4 bei Streichung von der Liste nach Satz 3 entfällt. Die Überprüfungspflicht nach Satz 7 dient dazu, dass sich Veranstalter, die solche Wetten weiterhin anbieten, nicht auf die Unkenntnis berufen können. Sofern Veranstalter mit der Streichung nicht einverstanden sind, können sie nach Satz 2 einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Angebot der ehemals auf der Liste enthaltenen Wette stellen, welcher sodann individuell gegenüber dem Veranstalter beschieden wird.

Absatz 6

Absatz 6 dient der Vorbeugung im Interesse der Integrität des Sports und ergänzt die Verpflichtung nach Absatz 3 Satz 2 und 3. Die Manipulation von Sportwettbewerben, an der weltweit operierende kriminelle Netze beteiligt sind, stellt eine der größten Bedrohungen für die Integrität des Sports dar. Vor diesem Hintergrund hat Deutschland im Jahr 2014 das Übereinkommen des Europarats über die Manipulation von Sportwettbewerben unterzeichnet. Ziel des Übereinkommens ist es, die nationale und die grenzüberschreitende Manipulation nationaler und internationaler Sportwettbewerbe zu verhüten, aufzudecken und mit Sanktionen zu belegen sowie die nationale Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Glücksspielaufsichtsbehörden, Sportorganisationen und Sportwettbewerbsveranstaltern in einer nationalen Plattform zu institutionalisieren (Artikel 12, 13 des Übereinkommens).

Deutschland hat bereits in der 18. Legislaturperiode des Bundestages durch die Aufnahme der §§ 265c (Sportwettbetrug) und 265d (Manipulation berufssportlicher Wettbewerbe) ins Strafgesetzbuch die im Übereinkommen vorgesehenen strafrechtlichen Standards geschaffen und im Juni 2019 eine nationale Plattform gegründet, in der Vertreter der Glücksspielaufsichten einiger Länder als Mitglieder fungieren.

Eine wichtige Maßnahme bei der Bekämpfung von Sportwettbetrug ist, dass Sportwettbewerbsveranstalter Verbote für Wettbewerbsbeteiligte in ihre Regularien aufnehmen, Wetten auf Sportwettbewerbe abzuschließen, an denen sie beteiligt sind (Artikel 7 Absatz 1 lit. a des Übereinkommens). Zur Überprüfung der Einhaltung der Wettverbote im Hinblick auf sportrechtliche Sanktionierungen und die Nichtannahme entsprechender Wetten durch die Wettanbieter ist es erforderlich, Teilnehmerlisten von den Wettbewerbsveranstaltern an die Wettanbieter zu übermitteln. Dabei ist vorgesehen, dass die Glücksspielaufsichten mitwirken, um zu verhindern, dass Wettbewerbsbeteiligte auf Sportwettbewerbe, die gegen einschlägige Sportregeln oder anwendbares Recht verstoßen, Wetten platzieren (Artikel 9 Absatz 1 lit. e des Übereinkommens).

Die Regelung stellt eine Ermächtigungsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe c und e sowie Absatz 3 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) dar. Die Regelung ist erforderlich, weil andere Verarbeitungsgrundlagen (z. B. Einwilligungen) weniger erfolgversprechend für die Bekämpfung von Sportwettbewerbsmanipulationen und die Einhaltung von Wettverboten sind, da Wettmanipulationen mit Vorsatz begangen werden und daher regelmäßig nicht von der Bereitschaft zur Erteilung einer datenschutzrechtlichen Einwilligung auszugehen ist.

Satz 1 ist eine datenschutzrechtliche Zweckbindung im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 DSGVO. Die Datenverarbeitung im Sinne des Satzes 1 schließt die Rückübermittlung der Daten an Sportwettveranstalter und die Information der Glücksspielaufsicht im Fall von Verstößen gegen Eigenwettverbote ein.

Absatz 7

Nach § 4 Absatz 4 Satz 1 kann auch eine Erlaubnis für die Vermittlung von Sportwetten im Internet erteilt werden. Da die §§ 4a bis 4d nicht unmittelbar Anwendung finden, bestimmt Absatz 7 deren Anwendbarkeit auch auf die Vermittlung von Sportwetten, wobei – aufgrund der Unterschiede zwischen Vermittlung und Veranstaltung – einige Vorschriften ausgenommen sind.

§ 21a (Wettvermittlungsstellen)

Die Ausgestaltung der Regelungen zum stationären Sportwettangebot in Wettvermittlungsstellen obliegt im Wesentlichen den Ländern in ihren Ausführungsbestimmungen. Eine staatsvertragliche länderübergreifende Regelung ist aufgrund des stationären Charakters nicht erforderlich und würde Anpassungen an regionale Besonderheiten entgegenstehen. Daher enthält dieser Staatsvertrag – ähnlich wie bei Spielhallen – nur grundlegende Vorschriften für Wettvermittlungsstellen.

Absatz 1

Die Zahl der Wettvermittlungsstellen und damit die Verfügbarkeit von Sportwetten ist zu begrenzen. Hierbei steht es den Ländern frei, wie diese Begrenzung ausgestaltet wird.

Absatz 2

Absatz 2 beschränkt den stationären Vertrieb und die Vermittlung von Sportwetten auf Wettvermittlungsstellen. Sportwetten sind wie alle Glücksspiele kein normales Wirtschaftsgut und sollen daher nur an bestimmten, kontrollierbaren Stellen angeboten werden. Dies dient dem Jugend- und Spielerschutz und trägt zu einer Begrenzung des Angebotes bei. Verboten sind danach außerhalb von Wettvermittlungsstellen insbesondere auch Wettterminals oder sonstige stationäre Datenverarbeitungsgeräte, welche die Teilnahme an Glücksspielen ermöglichen (z. B. in Kiosken oder Gaststätten ohne Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle). Der stationäre Vertrieb erfasst sämtliche terrestrischen Vertriebsformen, einschließlich des Vertriebs über mobile Terminals oder sonstige Geräte des Veranstalters.

Absatz 3

Absatz 3 ergänzt die nach § 3 Absatz 6 verpflichtende Eingliederung der Wettvermittlungsstellen in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters. Dies dient der Erleichterung der Überwachung der erlaubten Angebote und der Reduzierung der Verfügbarkeit erlaubter Angebote.

Absatz 4

Die Verpflichtung des Absatzes 4 Satz 1, in der Wettvermittlungsstelle getätigte Wetten auf dem Spielkonto des Spielers nach § 6a zu erfassen, dient der Berücksichtigung der stationär abgeschlossenen Wetten im Rahmen der Spielsuchtfrüherkennung nach § 6i Absatz 1. Auf einem Spielkonto nach § 6a sind Wetten nur dann zu erfassen, wenn der Spieler bereits über ein Spielkonto bei diesem Veranstalter für die Teilnahme an Sportwetten im Internet verfügt. Der Vermittler kann beispielsweise im Zusammenhang mit der Offenlegung der Personalien zur Abfrage der Sperrdatei auch prüfen, ob der Spieler über ein Spielkonto verfügt. Sofern die Ausführungsbestimmungen der Länder nichts anderes vorschreiben, ist das Anlegen eines Spielkontos nach § 6a für die stationäre Teilnahme an Sportwetten nicht erforderlich.

Absatz 4 Satz 2 stellt zunächst klar, dass – trotz der Erfassung der getätigten Wetten auf dem Spielkonto nach § 6a – die für Wetten in der Wettvermittlungsstelle getätigten Zahlungen nicht im Rahmen des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits nach § 6c Absatz 1 zu erfassen sind. Dies ist Folge der klaren Trennung zwischen stationärem Glücksspielangebot und dem Glücksspielangebot im Internet. Das anbieterübergreifende Limit dient insbesondere dazu, den besonderen Gefahren des Spiels im Internet entgegenzuwirken (vgl. die Erläuterungen unter A. II. und zu § 6c). Die Erfassung von Zahlungen für stationäre Sportwetten im Rahmen des Limits für Glücksspiele im Internet wäre daher nicht systemgerecht. Allerdings wäre eine Umgehung des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits möglich, wenn in Wettvermittlungsstellen geleistete Zahlungen oder aufgrund dieser Zahlungen erlangte Gewinne – unter Missachtung des § 6b Absatz 4 – den für das Internetspiel verfügbaren Betrag erhöhen könnten. Daher sind für das Internetglücksspiel zur Verfügung stehende Beträge jedenfalls im Rahmen des Limits nach § 6c als Einzahlung zu erfassen. Die Erfassung im Rahmen des Limits erfolgt unabhängig von der Unzulässigkeit solcher Einzahlungen z. B. wegen Verstoßes gegen § 6b Absatz 4, ergänzender landesrechtlicher Bestimmungen oder Vorgaben in der Erlaubnis.

§ 22 (Lotterien mit planmäßigem Jackpot; Sofortlotterien)

Absatz 1 bleibt unverändert.

Anstelle des bisherigen Absatzes 2, welcher den nunmehr in § 8 geregelten Ausschluss gesperrter Spieler regelte, ist ein neuer Absatz 2 für Sofortlotterien eingefügt worden. Bei Sofortlotterien (Rubbellosen, Losbriefen) handelt es sich um Festquotenlotterien, die in Serien aufgelegt werden und bei denen die Ziehung vor Verkauf der Lose stattfindet, so dass beim Kauf durch den Spielteilnehmer bereits für jedes Los feststeht, ob es gewonnen hat.

Laut den Ergebnissen der Studien der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zum Glücksspielverhalten und zur Glücksspielsucht in Deutschland konnte nur ein geringer Anteil auffälligen, risikoreichen und mindestens problematischen Spielverhaltens bei Teilnehmern an Sofortlotterien nachgewiesen werden (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, Januar 2020, S. 162). Dennoch treffen auf Sofortlotterien einige Aspekte zu, denen eine suchterhöhende Wirkung zugeschrieben wird, beispielsweise die hohe mögliche Ereignisfrequenz, die beinahe sofortige Erkenntnis über Gewinn oder Verlust, die Möglichkeiten der fortlaufenden Teilnahme sowie die Möglichkeit häufiger Klein- und Beinahegewinne (vgl. zum Einfluss dieser Faktoren ASTERIG-Studie: Blanco u.a., Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products, The Journal of Gambling Business and Economics 2013, Vol. 7, No. 1; Meyer, u.a., Die Einschätzung des Gefährdungspotenzial von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale, 2010 SUCHT, 56(6), 405–414; vgl. auch die zusammengestellten Kriterien bei Fiedler u.a., Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt, Endbericht, 16. September 2019, S. 57 f.). Beim Vertrieb von Sofortlotterien im Internet können sich gegenüber dem terrestrischen Vertrieb aufgrund der fehlenden sozialen Kontrolle und der technischen Möglichkeiten einer schnellen Ereignisfrequenz zusätzliche Risiken ergeben, welchen auch durch anderweitige Vorgaben dieses Staatsvertrags (z. B. § 8 Absatz 2 Satz 3 oder § 6c Absatz 9 Satz 2) bereits Rechnung getragen wird.

Die Einzelheiten der Vorgaben – einschließlich der Frage, ob der Vertrieb von Sofortlotterien im Internet zulässig ist – bestimmen die Länder, wobei sie die für Sofortlotterien verpflichtend anwendbaren Schutzmechanismen dieses Staatsvertrages berücksichtigen (z. B. für Sofortlotterien im Internet die Anwendbarkeit des § 4 Absatz 5 Nummer 3, des Limits nach § 6c und die verpflichtende Abfrage des Sperrsystems nach § 8 Absatz 2).

§ 22a (Virtuelle Automatenspiele)

Vgl. zur allgemeinen Begründung unter A. III. 8.

Absatz 1

Virtuelle Automatenspiele unterliegen ebenso wie Sportwetten und Online-Poker-Spiele einem zusätzlichen Erlaubnisvorbehalt, der für das jeweilige Spiel die Einhaltung der Vorgaben dieses Staatsvertrags sicherstellen soll. Satz 6 stellt klar, dass unerlaubte virtuelle Automatenspiele stets unerlaubtes Glücksspiel sind, auch wenn diese von einem Inhaber einer grundsätzlichen Veranstaltererlaubnis für virtuelle Automatenspiele nach § 4 Absatz 4 veranstaltet werden. Unerlaubte Automatenspiele in diesem Sinne sind auch solche, für die zwar ursprünglich eine Erlaubnis erteilt wurde, aber nicht nach Satz 4 genehmigte wesentlichen Änderungen vorgenommen worden sind.

Die Erteilung der Erlaubnis erfolgt im ländereinheitlichen Verfahren (vgl. § 9a Absatz 1 Nummer 3: „damit zusammenhänge Erlaubnisse“) durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (vgl. § 27f Absatz 1).

Im Erlaubnisverfahren ist insbesondere zu prüfen, ob die Vorgaben der Absätze 2 bis 12 eingehalten werden und die Ausgestaltung des virtuellen Automatenspiels nicht den Zielen des § 1 zuwiderläuft (Absatz 1 Satz 1). Den Zielen des § 1 laufen dabei jedenfalls Spiele zuwider, welche sich etwa in Form ihrer äußeren Gestaltung an Minderjährige richten. Auch bestimmte Kombinationen von Licht- und Toneffekten, die nach wissenschaftlichen Erkenntnissen die Gefahr einer Abhängigkeit signifikant erhöhen,

können den Zielen des § 1 zuwiderlaufen. Sofern für die Entscheidung eine Abwägung zwischen verschiedenen Zielen des § 1 (z. B. zwischen der Funktion der Kanalisierung in einen weniger gefährlichen erlaubten Markt und dem erforderlichen Maß der Spielsuchtbekämpfung) erforderlich ist, kommt der Behörde ein Einschätzungsspielraum zu.

Absatz 2

Absatz 2 dient der Unterscheidung zwischen virtuellen Automatenspielen und Online-Casinospielen. Die Veranstaltung von Online-Casinospielen ist aufgrund deren besonderer Gefährlichkeit Veranstaltern mit einer Erlaubnis nach § 22c vorbehalten. Die Aufzählung von Roulette, Black Jack und Baccara ist beispielhaft zu verstehen. Von dem Verbot erfasst sind auch ähnliche Bankhalterspiele, die nicht exakt in dieser Weise herkömmlich in Spielbanken angeboten werden (z. B. „Roulette“ mit 27 statt 36 Zahlen).

Absatz 3

Satz 1 greift die sich bereits aus der Definition des Glücksspiels ergebende notwendige Zufallsabhängigkeit auf. Zugleich wird ausgeschlossen, dass eine algorithmenbasierte Steuerung der Gewinnchancen erfolgt, beispielsweise um bestimmte Spieler durch bestimmte Gewinne zur weiteren Spielteilnahme zu motivieren oder Spielern mit hohen Beträgen auf dem Spielkonto eher Verluste zuzuweisen.

Die Sätze 2 bis 4 enthalten aus Gründen des Spielerschutzes zusätzliche Informationspflichten. Ob eine leichte Aufrufbarkeit und eine leichte Verständlichkeit im Sinne des Satzes 2 vorliegen, ist durch die Behörde mit Rücksicht auf das Verständnis eines durchschnittlichen Spielers im Erlaubnisverfahren nach Absatz 1 zu entscheiden. Die Anzeige der Wahrscheinlichkeit des Höchstgewinns nach Satz 3 kann nicht durch die Anzeige der Wahrscheinlichkeit eines Gewinns (einschließlich Kleingewinnen) ersetzt werden. Veranstalter sind nicht gehindert, diese zusätzlich anzuzeigen, solange dies keine Irreführung beinhaltet, die den Zielen des § 1 zuwiderlaufen würde. Eine solche dürfte jedenfalls bei Angabe einer Gewinnchance von 100 % gegeben sein, wenn damit gemeint sein soll, dass in jeder Spielrunde ein Anteil des Einsatzes „zurückgewonnen“ wird, während es sich bei einer solchen Gestaltung in Wahrheit um (Teil-) Verluste handelt. Satz 4 stellt klar, dass es nicht ausreicht, die Informationen im Rahmen einer ggf. schwer auffindbaren gesonderten Internetseite zu geben. Die Anzeige muss allerdings nicht auf der Schaltfläche erfolgen, mit der die Teilnahme gestartet wird; es reicht eine Darstellung auf der Seite der Spielteilnahme.

Absatz 4

Durch Absatz 4 wird sichergestellt, dass ausschließlich sequentiell ablaufende Spiele zulässig sind. Nach dem Ende (vgl. Absatz 6 Satz 2) eines Spiels ist eine erneute Willenserklärung des Spielers zur Teilnahme am folgenden Spiel erforderlich. Wie Satz 2 klarstellt, sind damit insbesondere sog. Automatiken verboten, bei denen Spieler einstellen können, dass eine bestimmte Anzahl an Spielen fortlaufend gespielt wird. Das Verbot solcher Automatikfunktionen gilt auch, wenn diese eine Möglichkeit vorsehen, dass die fortgesetzte automatische Spielteilnahme bei Eintreten bestimmter Ereignisse (z. B. Erreichen einer bestimmten Gewinn- oder Verlustgrenze) ausgesetzt wird.

Das Verbot soll zu einer bewussten Spielteilnahme beitragen und insbesondere die Sucht- und finanziellen Gefahren der Teilnahme an virtuellen Automatenspielen reduzieren. Auch die Ereignisfrequenz wird hierdurch reduziert, weil Spieler nach Beendigung des vorherigen Spiels erst erneut eine Schaltfläche betätigen müssen.

Absatz 5

Die Verpflichtung, Einsätze und Gewinne nur in Euro und Cent auszuweisen, ergänzt § 6b Absatz 1 Satz 2. Sie dient dem Schutz des Spielers, der auf diese Weise einen besseren Überblick über sein Spielverhalten erlangen kann als über abstraktere Einheiten wie Punkte oder andere Währungen. Zugleich sollen Gestaltungen, welche im Rahmen eines Glücksspiels Punktspiele ermöglichen, die keinen unmittelbaren Begrenzungen unterliegen, beim virtuellen Automatenspiel verhindert werden.

Absatz 6

Die Festlegung der Spieldauer je Spielteilnahme eines Spielers auf durchschnittlich mindestens fünf Sekunden dient der Reduzierung der Ereignisfrequenz für den einzelnen Spieler. Der Durchschnitt muss sich auf das jeweilige, nach Absatz 1 erlaubte Automatenspiel beziehen. Verrechnungen der Spieldauer zwischen verschiedenen von einem Anbieter angebotenen Automatenspielen sind daher nicht möglich. Die Erlaubnisbehörde kann in der Erlaubnis weitere Einzelheiten zur Berechnung des Durchschnitts festlegen. Spielgestaltungen, welche darauf ausgelegt sind, den Schutzzweck der durchschnittlichen Mindestspieldauer zu unterlaufen (z. B. durch einzelne sehr lang andauernde Spielrunden mit hohem mathematischen Einfluss auf die Berechnung des Durchschnitts), wären im Rahmen des Erlaubnisverfahrens nach Absatz 1 jedenfalls deshalb zu versagen, weil sie den Zielen des § 1 zuwiderliefen.

Absatz 7

Die Begrenzung des maximalen Spieleinsatzes dient der Reduzierung der Spielsuchtgefahren und in Verbindung mit Absatz 8 des Spielanreizes. Sie begrenzt außerdem das „Hinterherjagen“ hinter erlittenen Verlusten durch höhere Einsätze beim jeweils nächsten Spiel. Daneben werden aufgrund des begrenzten Einsatzes Manipulationsanreize reduziert.

Eine noch weitergehende Beschränkung der Einsätze erscheint – auch im Vergleich zu den Vorgaben der Spielverordnung des Bundes für das stationäre Automatenspiel – nicht angezeigt. Die Beschränkungen der Spielverordnung berücksichtigen, dass es sich bei dem stationären Automatenspiel um ein gegenüber dem Anbieter weitgehend anonymes Spiel handelt, bei dem ein effektives Setzen von Limits, eine Auswertung des Spielverhaltens zur Spielsuchtfrüherkennung, die Nachvollziehbarkeit der Verluste durch Einsicht in eine Spielhistorie und andere für das Spiel im Internet vorgegebene Spielerschutzmaßnahmen nicht oder nur stark eingeschränkt möglich sind. Da diese Spielerschutzmaßnahmen beim virtuellen Automatenspiel greifen, ist eine identische Beschränkung des Spieleinsatzes im Internet nicht erforderlich. Im Rahmen der erforderlichen Abwägung zwischen dem Schutz vor den Gefahren des Spiels und dem zur Kanalisierung erforderlichen notwendigen Maß der Attraktivität des erlaubten Spiels ist zudem zu berücksichtigen, dass es Spielern deutlich einfacher fällt, im Internet auf unerlaubte Angebote ohne Spielerschutzmaßnahmen (insbesondere aus dem Ausland) zuzugreifen, als entsprechende unerlaubte Angebote im terrestrischen Bereich aufzufinden und wahrzunehmen.

Satz 2 zielt insbesondere auf eine Berücksichtigung der zukünftigen allgemeinen Preissteigerung (Inflation) ab und ermöglicht eine Anpassung des Betrags, wenn geänderte tatsächliche Verhältnisse eintreten, welche die Erreichung der Ziele des § 1 in ihrer Gesamtheit erschweren. Die Behörde ist weder überhaupt zur Anpassung an gestiegene Preise verpflichtet noch im Fall einer Anpassung zu einer 1:1-Abbildung der Inflationsrate.

Absatz 8

Durch Satz 1 werden Spielgestaltungen, bei denen das Vielfache des Einsatzes als Gewinn im Laufe des Spieles variiert und daher vor Spielteilnahme für den Spieler nicht erkennbar ist, ausgeschlossen. Unterschiedliche Gewinnstufen mit unterschiedlichen Vervielfältigern sind möglich. Maßgeblich für die Berechnung des Gewinns muss immer der Einsatz sein. Satz 2 regelt das Jackpotverbot.

Ausdrückliche Begrenzungen der Höhe des Gewinns sieht dieser Staatsvertrag nicht vor. Die zuständige Behörde hat die Ausgestaltung der Gewinnmöglichkeiten jedoch auch nach Maßgabe von Absatz 1 Satz 1 zu prüfen und die Erlaubnis zu versagen, wenn diese den Zielen des § 1 zuwiderläuft. Diesen Zielen können auch Ausgestaltungen von virtuellen Automatenspielen zuwiderlaufen, welche erhebliche Gewinnmöglichkeiten bieten oder solche in Aussicht stellen. Hohe Maximalgewinne können – ebenso wie Jackpots – spiel- und suchtanreizende Wirkung haben (vgl. Studien wie ASTERIG, in der der Jackpot als außergewöhnlicher Preis beschrieben ist, der nur „typischerweise“ durch die Ansammlung von Teilen früherer Einsätze generiert wird) und besondere Manipulationsgefahren auslösen (z. B. Teilnahme durch einen Beauftragten des Veranstalters, wenn der Maximalgewinn „ausgeschüttet“ wird).

Hohe Gewinnsummen bei gleichzeitig sehr niedrigen Gewinnwahrscheinlichkeiten und geringen Einsätzen sind außerdem kennzeichnende Merkmale von Lotterien. Für die besonderen Gefahren, die mit Lotterien verbunden sind, sind nach dem Differenzierungsgebot des § 1 Satz 2 abweichende Regulierungsmaßnahmen, insbesondere das Lotterieveranstaltungsmonopol vorgesehen. Den Zielen des § 1 laufen daher auch virtuelle Automatenspiele entgegen, in denen derartige kennzeichnende Merkmale von Lotterien aufgegriffen werden.

Auf die staatsvertragliche Festlegung einer konkreten Maximalgewinnsumme für virtuelle Automatenspiele wurde auch verzichtet, um eine Gesamtbewertung des virtuellen Automatenspiels zu ermöglichen.

Absatz 9

Durch Absatz 9 werden Spielpausen von mindestens jeweils fünf Minuten eingefügt. Die Spielpause ist spielformbezogen. Innerhalb der Spielpause ist daher auch die Teilnahme an einem anderen virtuellen Automatenspiel als dem zuvor gespielten nicht zulässig. Bereits ab Anzeige des Hinweises auf die vergangene Aktivitätsdauer von einer Stunde ist ein Weiterspielen nicht möglich (§ 6h Absatz 7 Satz 3); die fünfminütige Frist beginnt jedoch erst mit der Bestätigung der Kenntnisnahme des Hinweises durch den Spieler. Die Spielpause dient – wie die Spielpausen im terrestrischen Bereich – der Reduzierung der Ereignisfrequenz und dem bewussteren Spiel. Sie soll zudem Spielern die Kontrolle über ihr Spielverhalten erleichtern.

Aus dem Wortlaut „weitere“ Teilnahme folgt, dass die Spielpause nur greift, wenn innerhalb der jeweils vor Anzeige des Hinweises nach § 6h Absatz 7 Satz 2 vergangenen Stunde eine Teilnahme an einem virtuellen Automatenspiel erfolgt ist. Dies gilt unabhängig von der Häufigkeit und der zeitlichen Lage der Teilnahme innerhalb der vergangenen Stunde. Eine einmalige Teilnahme innerhalb der seit der Aktivschaltung bzw. seit dem letzten Hinweis vergangenen Stunde reicht daher aus. Die Spielpause gilt jedoch nur für die Teilnahme an virtuellen Automatenspielen. Bietet der Anbieter auch andere Spielformen als virtuelle Automatenspiele an, kann unter Berücksichtigung des § 4 Absatz 5 Nummer 5 (Wartefrist von einer Minute) auch vor Ablauf der Spielpause eine Teilnahme an einer anderen Spielform (etwa Sportwetten) erfolgen. Damit ist zwar denkbar, dass ein Spieler die fünfminütige Spielpause durch den Abschluss einer Sportwette „überbrückt“. Auch bei einem solchen Verhalten muss er aber jedenfalls zweimal eine Minute insgesamt pausieren und sich zudem zweimal bewusst für weiteres Glücksspiel (erstens bei dem Aufruf der Sportwett-Seite und zweitens bei der Rückkehr zur Automatenspiel-Seite) entscheiden. Außerdem wird auch bei diesem Verhalten die fünfminütige Unterbrechung des Spielflusses beim Automatenspiel erreicht.

Absatz 10

Absatz 10 wiederholt und präzisiert das nach § 6h Absatz 1 ohnehin bestehende Verbot des parallelen Spiels mehrerer Glücksspiele im Internet.

Nach Satz 4 darf Spielern zudem nur ein Spiel zur gleichen Zeit angezeigt werden. Die Möglichkeit der Anzeige verschiedener Spiele in verschiedenen Fenstern auf einem oder mehreren Bildschirmen oder auf unterschiedlichen Geräten wird damit ausgeschlossen. Spieler können daher nicht unmittelbar „mit einem Klick“ zu einem bereits angezeigten anderen Spiel wechseln, sondern müssen zunächst das bestehende Spiel schließen und das neue Spiel öffnen.

Absatz 11

Die Regelung übernimmt eine nach dem Landesrecht einiger Länder bestehende Regelung für Spielhallen. Sie dient der Abgrenzbarkeit von virtuellen Automatenspielen und Online-Casinospielen und soll irrige Erwartungen und besondere Spielanreize bei Spielern verhindern. Sofern ein Veranstalter sowohl über eine Erlaubnis für virtuelle Automatenspiele als auch für Online-Casinospiele verfügt, dürfen die Begriffe „Casino“ und „Casinospiele“ im Rahmen der Dachmarkenwerbung sowie der Werbung für Online-Casinospiele verwendet werden. Eine Verwendung der Begriffe unmittelbar für die Bezeichnung oder die Werbung für virtuelle Automatenspiele ist hingegen unzulässig.

Absatz 12

Absatz 12 dient der Abgrenzung von Spielhallen und virtuellem Automatenspiel. Für beide Spielformen gelten jeweils individuelle, die Besonderheiten des jeweiligen Bereichs berücksichtigende Schutzmaßnahmen zur Erreichung der gleichen Ziele. Mit einem stationären Vertrieb von virtuellen Automatenspielen könnte die Spielhallenregulierung unterlaufen werden, während andere explizit für die Besonderheiten des Internetvertriebs vorgesehene Maßnahmen im stationären Bereich Anwendung finden würden. Bei den virtuellen Automatenspielen handelt es sich daher um ein reines Internetangebot. Ein stationäres Angebot etwa über Terminals oder zu diesem Zweck aufgestellte Computer ist daher verboten. Das Verbot erfasst auch Internetcafés oder ähnliche Einrichtungen, in denen Spielern Geräte gezielt zur Teilnahme an virtuellen Automatenspielen zur Verfügung gestellt werden. Die Teilnahme über Geräte in einem nicht zu diesem Zweck eingerichteten und betriebenen Internetcafé, dessen Betreiber in keiner unmittelbaren oder mittelbaren geschäftlichen Beziehung zum Veranstalter von virtuellen Automatenspielen steht, insbesondere keine Provisionen oder andere Vergütungen erhält, bleibt zulässig.

§ 22b (Online-Poker)

Vergleiche allgemein und zur Abgrenzung zu Online-Casinospielen nach § 22c unter A. III. 3 und A. III. 4.

Absatz 1

Absatz 1 entspricht konzeptionell § 22a Absatz 1 und ordnet eine entsprechende Erlaubnispflicht auch für Online-Pokerspiele an. Die Erläuterungen zu § 22a Absatz 1 gelten entsprechend.

Absatz 2

Absatz 2 enthält die ergänzende Verpflichtung der Behörde, in der Erlaubnis nach Absatz 1 Inhalts- und Nebenbestimmungen für die Veranstaltung des Spiels festzulegen. Diese Bestimmungen dienen insbesondere der inhaltlichen Abgrenzung von den im terrestrischen Bereich in Spielbanken angebotenen Varianten des Pokers (vgl. unter A. III. 4.). Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 (Festlegung von Höchstbeträgen für Blinds/ Antes und für den am Tisch verfügbaren Stack) sind auf sog. „Ring-Games“ oder „Cash-Games“ anwendbar, bei denen ein Spieler jederzeit den virtuellen Tisch betreten und verlassen kann und unmittelbar mit Beträgen von seinem Spielkonto spielt. Die Begrenzung des am Tisch verfügbaren Betrages dient auch der Begrenzung der Einsätze und Verluste pro gespielter Hand. Der nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 zulässige Betrag darf auch durch Gewinne an einem virtuellen Tisch nicht überschritten werden. Würde es zu einer Überschreitung kommen, ist eine automatische Übertragung auf das Spielkonto erforderlich. Auf eine staatsvertragliche Einsatzbegrenzung wurde verzichtet, weil diese bei vielen Varianten des Online-Pokers – im Gegensatz zu virtuellen Automatenspielen – in das Spielgeschehen eingreifen würde. Bestimmte Spieltaktiken (z. B. ein „All-In“) wären dann nicht oder nur begrenzt möglich. Die Behörde ist jedoch nicht gehindert, für einzelne Spielvarianten über Absatz 2 Satz 1 und 2 in der Erlaubnis auch Einsatzbegrenzungen vorzunehmen, z. B. wenn dies in der bestimmten Spielvariante ohne Auswirkung auf den Spielablauf möglich ist. Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 (Begrenzung des Teilnahmebeitrags) findet hingegen auf Online-Pokerturniere und ähnliche Poker-Varianten Anwendung.

Absätze 3 und 4

Die Absätze 3 und 4 dienen der Verhinderung von Manipulationen und betrügerischen Aktivitäten des Anbieters oder von Teilnehmern. Pokerspiele eines Spielers gegen einen Bankhalter sind unter anderem aus diesem Grund Veranstaltern von Online-Casinospielen vorbehalten (vgl. unter A. III. 4. und die Erläuterungen zu § 3 Absatz 1a). Auch menschliche Spieler könnten sich allerdings Vorteile verschaffen, wenn sie Algorithmen in ihrem Namen spielen lassen. Diese Spieler verstoßen gegen Absatz 3 Satz 1. Durch das Gebot zufälliger Platzierung nach Absatz 4 wird kollusivem Zusammenwirken mehrerer Spieler zum Nachteil eines anderen Spielers entgegengewirkt.

Absatz 5

Absatz 5 Satz 1 und 2 wiederholt das nach § 6h Absatz 1 allgemein bestehende Verbot des parallelen Spiels. Nach Satz 3 kann die zuständige Erlaubnisbehörde jedoch eine maximal auf das parallele Spiel von vier Tischen begrenzte Ausnahme erlauben, wenn dies der besseren Erreichung der Ziele des § 1 dient. Die Ausnahme kann auch nur für bestimmte Poker-Varianten erteilt werden. Bei vielen Online-Pokerspielen handelt es sich um im Vergleich zu anderen Online-Spielformen (z. B. virtuelle Automatenspiele oder Online-Casinospiele) eher langsame Spiele, weil die Interaktion mehrerer Teilnehmer erforderlich ist. Insbesondere an virtuellen Tischen mit vielen Spielern, die ggf. jeweils Bedenkzeit in mehreren Setzrunden benötigen, und einem frühen Passen der eigenen Hand können sich für den einzelnen Spieler erhebliche Wartezeiten bis zu seiner nächsten Interaktion ergeben. Anders als beim terrestrischen Poker in Spielbanken sind in dieser Zeit keine Konversationen oder die Beobachtung der Mimik und Gestik der anderen Spieler möglich. Teilnehmer an bislang nicht erlaubnisfähigen Online-Pokerspielen sowie im Rahmen des Erlaubnismodells in Schleswig-Holstein spielen deshalb regelmäßig parallel an zahlreichen Tischen. Eine Begrenzung auf das Spielen an einem Tisch könnte daher speziell beim Online-Poker dem Ziel der Kanalisierung in den erlaubten Markt wesentlich entgegenstehen, wenn die Behörde – unter Berücksichtigung der weiteren Ziele des § 1 – ein paralleles Spiel nicht erlauben dürfte.

§ 22c (Online-Casinospiele)

Das Angebot und die Erteilung einer Erlaubnis für Online-Casinospiele sowie die Aufsicht über die erlaubten Veranstalter können die Länder für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet regeln. Die §§ 6a bis 6j finden neben den ergänzenden landesrechtlichen Vorschriften Anwendung (vgl. die Erläuterungen unter A.III.2. und zu § 2 Absatz 9). Bei der Durchführung der Aufsicht können die Länder sich unter den Voraussetzungen des § 27k Absatz 3 der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder bedienen.

§ 22c sieht von den Ländern bei der Ausgestaltung des Online-Casinoangebots zu beachtende Voraussetzungen vor, welche ein kohärentes Gesamtsystem der Regulierung des Glücksspielwesens sicherstellen sollen. Die weitere kohärente Ausgestaltung obliegt den Ländern für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet, wobei sie die jeweilige Spielbankenregulierung und sonstige Glücksspielregulierung berücksichtigen.

§ 22c trägt hierbei den unterschiedlichen Regulierungsmodellen der Länder im Bereich der Spielbanken Rechnung und ermöglicht deren Übernahme auf die hinsichtlich der Spielmechanik mit den Tischspielen in Spielbanken verwandten Online-Casinospiele. Hierdurch wird eine in jedem Land individuell kohärente Gesamtregulierung ermöglicht. Der enge Zusammenhang zwischen Spielbankregulierung und Online-Casinoregulierung zeigt sich insbesondere bei Online-Casinospielen in Form der Live-Übertragung eines terrestrisch tatsächlich durchgeführten Bankhalterspiels. Aufgrund der terrestrischen Durchführung bestehen hier teilweise vergleichbare Suchtgefahren, aber insbesondere vergleichbare Manipulationsgefahren seitens des Veranstalters wie in Spielbanken, denen im terrestrischen Bereich effizient länderindividuell durch unterschiedliche Spielbankregulierungen begegnet wird.

Absatz 1

Eine Veranstaltung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 darf nur durch das Land oder eine Gesellschaft erfolgen, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts zumindest mittelbar maßgeblich beteiligt sind. Alternativ können die Länder Konzessionen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 erteilen. Begrenzt ist die Anzahl der zu erteilenden Konzessionen für die Veranstaltung von Online-Casinospielen auf die Anzahl der Spielbankkonzessionen, die nach dem jeweiligen Spielbankenrecht des Landes am 17. Januar 2020 vergeben werden konnten. Unerheblich ist, in welchem Umfang zu diesem Stichtag tatsächlich Spielbankkonzessionen vergeben worden waren. Auch ein Land, in dem aktuell keine Spielbankkonzession vergeben ist (z.B., weil die Spielbanken durch das Land selbst betrieben werden oder in diesem Land überhaupt keine Spielbanken bestehen), kann also (mindestens) eine Konzession für das Online-Casino vergeben.

Nummer 2 enthält ausschließlich eine zahlenmäßige Begrenzung. Eine weitergehende Bindung an das Spielbankenrecht ergibt sich aus diesem Staatsvertrag nicht. Insbesondere ist die Konzession für die Veranstaltung von Online-Casinospielen nicht zwingend an Inhaber einer Konzession für Spielbanken zu vergeben; der Staatsvertrag steht einer Verknüpfung der Erlaubnisse jedoch auch nicht entgegen. Ferner sieht dieser Staatsvertrag auch keine Bindung der Länder an die Regulierungsentscheidung im Bereich der Spielbanken vor. Länder, die Spielbanken selbst betreiben, können daher für das Online-Casino Konzessionen an Private erteilen und umgekehrt.

Zur verfassungs- und europarechtlichen Zulässigkeit der zahlenmäßigen Begrenzung siehe unter A.III.2.

Absatz 2

Absatz 2 regelt Möglichkeiten der Veranstaltung von Online-Casinospielen in mehreren Ländern durch denselben Veranstalter. Satz 1 ermöglicht die gemeinschaftliche Veranstaltung in zwei oder mehr Ländern durch einen Veranstalter nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1. Hierbei kann es sich um den Veranstalter eines an dem Verwaltungsabkommen beteiligten Landes handeln oder um einen Veranstalter, an dem mehrere oder alle an dem Verwaltungsabkommen beteiligten Länder beteiligt sind. Erfolgt eine gemeinschaftliche Veranstaltung nach Satz 1, darf in diesen Ländern daneben kein weiterer Veranstalter nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 2 Online-Casinospiele veranstalten. Satz 2 ermöglicht auf gesetzlicher Grundlage eine gemeinsame Konzessionserteilung mehrerer Länder mit Wirkung für ihre Hoheitsgebiete. Die Zahl der höchstens zu erteilenden Konzessionen ergibt sich aus der Summe der in den kooperierenden Ländern erteilbaren Konzessionen. Kooperieren beispielsweise zwei Länder und konnte das eine Land nach dem am 17. Januar 2020 dort wirksamen Spielbankenrecht drei Spielbanken-Konzessionen erteilen und das andere Land nach seinem Spielbankenrecht eine Spielbank-Konzession, dürfen für ihre Hoheitsgebiet gemeinsam bis zu vier Konzessionen für Online-Casinospiele erteilt werden. Damit wird auch kooperierenden Ländern die Möglichkeit eröffnet, pro Spielbankkonzession eine Online-Casinospielkonzession zu erteilen. Es obliegt den Ländern, in solchen Konstellationen durch ergänzende Regulierungsbestimmungen dafür zu sorgen, dass sich aus dem möglichen erweiterten Wettbewerb zwischen verschiedenen Konzessionsnehmern keine erhöhten Spielanreize ergeben (z. B. durch zusätzliche Werbebeschränkungen sowie Produktvorgaben und -restriktionen).

Absatz 3

Absatz 3 enthält eine gesonderte Ermächtigung und Verpflichtung zum Widerruf der Konzession nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 oder Absatz 2 Satz 2 für den Fall, dass der Konzessionsnehmer die Begrenzung auf das Hoheitsgebiet, für die die Konzession gilt, missachtet. Die Missachtung setzt neben der objektiven Spielmöglichkeit aus einem anderen Land heraus auch ein subjektives Element auf Seiten des Konzessionsinhabers voraus. Eine Missachtung liegt daher nur dann vor, wenn der Konzessionsnehmer entweder die Möglichkeit der Teilnahme aus anderen Ländern selbst willentlich herbeigeführt hat oder sie kennt bzw. kennen musste und ihm hiergegen mögliche Maßnahmen unterlässt.

Absatz 4

Absatz 4 dient der Klarstellung. Online-Casinospiele sind nur virtuelle Bankhalterspiele und abgefilmte tatsächlich durchgeführte Bankhalterspieler mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet. Abgefilmte Automatenspiele aus Spielhallen und Spielbanken sind keine Online-Casinospiele. Die Eröffnung einer Teilnahmemöglichkeit an solchen abgefilmten Spielen ist daher verboten. Automatenspiele im Internet sind abschließend durch die Vorschriften über die virtuellen Automatenspiele geregelt. Durch das Abfilmen insbesondere von Automaten aus Spielbanken könnten die Vorgaben des § 22a umgangen werden, welche aufgrund der größeren Verfügbarkeit der virtuellen Automatenspiele im Vergleich zum Automatenspiel in Spielbanken zur Reduzierung der Gefährlichkeit der Automatenspiele im Internet erforderlich sind.

Eine Erlaubnis für die Veranstaltung von Online-Casinospielen berechtigt nicht zugleich zur Veranstaltung virtueller Automatenspiele. Möchte ein Veranstalter von Online-Casinospielen auch virtuelle Automatenspiele anbieten, benötigt er dafür eine im ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a Absatz 1 erteilte zusätzliche Erlaubnis.

Sechster Abschnitt (Datenschutz)

§ 23 (Sperrdatei, Datenverarbeitung)

Die Überarbeitungen im Vergleich zu § 23 GlüStV 2012/2020 sind überwiegend der Anpassung an die Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung – DSGVO) geschuldet. Die Benennung des für die Führung der Datei zuständigen Landes in Absatz 1 ist im Hinblick auf die neue Zuständigkeitsregelung in § 27f Absatz 4 Nummer 1 nicht mehr erforderlich.

Absatz 3 erlaubt die Datenübermittlung von statistischen Abfrage- und Zugriffsdaten zum Zwecke der Nutzungsüberwachung durch die zuständige Behörde. Rechtsgrundlage für die Erhebung der personenbezogenen Daten ist die Aufgabenerfüllung der für den einzelnen Veranstalter oder Vermittler zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde. Diese muss überprüfen können, ob und in welchem Umfang der Anbieter die Sperrdatei abfragt, um ein etwaiges Unterlassen der vorgeschriebenen Abfragen erkennen zu können.

Anstelle des bisherigen rein deklaratorischen Absatzes 6 wird darin nunmehr derjenige, der die Sperre einträgt, als Verantwortlicher im Sinne der Datenschutzgrundverordnung für die personenbezogenen Daten gesperrter Spieler bestimmt. Die Bestimmung der Verantwortlichkeit ist Folge des Umstandes, dass nur demjenigen, der die Sperre einträgt, die einzutragenden Daten, einschließlich des Sperrantrags vorliegen, und diesem nach § 8a Absatz 7 die Aufbewahrung der anfallenden Unterlagen obliegt.

Siebter Abschnitt (Spielhallen)

§ 25 (Beschränkungen von Spielhallen; Verbot von Mehrfachkonzessionen)

Der ehemals in Absatz 1 enthaltende Klammerzusatz (Verbot von Mehrfachkonzessionen) wird in die Überschrift übernommen. Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur des Textes des bisherigen Glücksspielstaatsvertrags, weil sich das Verbot der Mehrfachkonzessionen aus Absatz 1 und Absatz 2 ergab. Inhaltlich ist damit keine Änderung verbunden.

Achter Abschnitt (Pferdewetten)

§ 27 Pferdewetten

Durch die Neufassung des § 27 wird die überwiegend bislang schon im Rahmen der Auslegung des § 27 GlüStV 2012/2020 praktizierte Rechtslage in dem historisch gewachsenen Sondersegment der Pferdewetten aus Gründen der Rechtsklarheit in den Staatsvertrag übernommen. Unterschiede zur Regulierung der inhaltlich ähnlichen Sportwetten ergeben sich vorrangig aus der Anwendbarkeit der Vorschriften des Rennwett- und Lotteriegesetzes des Bundes sowie den Besonderheiten des vergleichsweise kleinen deutschen Marktes für Pferdewetten (Bruttospielertrag ca. 44 Mio. Euro im Jahr 2018, siehe Jahresreport 2018 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Stand 22.10.2019; zum Vergleich: Bruttospielertrag unerlaubter Sportwetten im selben Zeitraum: 1.177 Mio. Euro). Soweit dieser Staatsvertrag das Rennwett- und Lotteriegesetz ergänzende Regelungen enthält, sind diese aufgrund der Öffnungsklausel des § 25 Absatz 3 RennwLottG zulässig.

Absatz 1

Absatz 1 stellt klar, dass die stationäre Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz erfolgen darf. Dieser Staatsvertrag sieht daher keine Möglichkeit der Erteilung weitergehender Erlaubnisse für die Veranstaltung und Vermittlung stationärer Pferdewetten vor.

Absatz 2 und Absatz 4

Eine Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag kann nur für die Veranstaltung und die Vermittlung von Pferdewetten im Internet nach Absatz 2 erteilt werden. Diese Erlaubnis ist auf die Veranstaltung und die Vermittlung von nach Absatz 1 erlaubten Pferdewetten beschränkt. Wegen dieser Anbindung an die nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz erlaubten Pferdewetten kann aufgrund von Absatz 2 nur Veranstaltern, die über die Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz verfügen, auch die Veranstaltung der danach erlaubten Pferdewetten im Internet sowie Vermittlern die Vermittlung von Wetten dieser Veranstalter im Internet erlaubt werden.

Da es sich jeweils um Wetten eines ohnehin in Deutschland erlaubten Veranstalters handelt, müssen für die Erteilung einer Erlaubnis nach Absatz 2 – anders als bei Sportwetten – nicht sämtliche Voraussetzungen der §§ 4a bis 4d erfüllt sein. Zudem ist bei den an die Veranstalter und Vermittler zu richtenden Anforderungen das aus der geringeren Marktgröße folgende geringere Umsatzpotenzial zu berücksichtigen. An die Stelle des § 4a treten daher die Erlaubniserteilungsvoraussetzungen des Absatzes 4. Absatz 2 Satz 2 erklärt darüber hinaus einzelne Bestimmungen der §§ 4b bis 4d konstitutiv für anwendbar. Der Darstellung der Beteiligungen nach § 4b Absatz 1 Satz 4 Nummer 1 sowie eines Wirtschaftlichkeitskonzeptes nach § 4b Absatz 1 Satz 4 Nummer 4 bedarf es nicht. Die erforderliche Kostenübernahmeerklärung (§ 4b Absatz 1 Satz 1 Nummer 5) muss sich daher nicht auf die Kosten der Überprüfung des Wirtschaftlichkeitskonzepts beziehen. Eines Verweises auf § 4b Absatz 1 Satz 5 und 6 bedarf es aufgrund der inhaltlich identischen Sätze 4 und 5 des Absatzes 2 nicht. Absatz 2 Satz 3 berücksichtigt die wirtschaftliche Situation der traditionell oftmals von Rennvereinen angebotenen Pferdewetten, indem im Unterschied zu § 4c Absatz 3 Satz 2 und 3 keine umsatzunabhängige Mindestsicherheitsleistung zu erbringen ist. Diese würde insbesondere kleinere Rennvereine mit geringen – und aufgrund der Besonderheiten des Marktes kaum steigerbaren – Umsätzen erheblich benachteiligen, ohne dass die Mindestsicherheitsleistung in diesem Bereich einen erheblichen Mehrwert zur Absicherung von Ansprüchen des Staates und der Spieler mit sich bringen würde.

Absatz 3

Nach Absatz 3 sind im Erlaubnisverfahren nach Absatz 2 die Pferdewetten anzugeben, für die ein Angebot im Internet beabsichtigt ist. Dies gibt der zuständigen Behörde die Möglichkeit, das Wettprogramm zu prüfen und bei einer Gefährdung der Ziele des § 1 einzelne Wettarten vom Vertrieb im Internet auszuschließen. Um dies zu ergänzen, kann die Behörde in der Erlaubnis nach Absatz 2 auch bestimmen, dass wesentliche Änderungen des Angebots zu genehmigen (Absatz 3 Satz 2) oder ihr zumindest neue Typen von Wettarten zuvor anzuzeigen sind und erst nach Ablauf einer Wartefrist angeboten werden können (Absatz 3 Satz 3).

Neunter Abschnitt (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder)

Durch die Regelungen des vollständig neuen neunten Abschnitts werden die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder mit Sitz im Land Sachsen-Anhalt errichtet, die gesetzlichen Grundlagen für ihren Betrieb geschaffen und die ihr künftig zukommenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug dieses Staatsvertrags übertragen.

Organe der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sind der Vorstand und der Verwaltungsrat. Während der Vorstand die Behörde leitet und die Durchführung der nach diesem Staatsvertrag der Behörde obliegenden Verwaltungsaufgaben verantwortet, ist der mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder besetzte Verwaltungsrat für die Bestimmung der grundsätzlichen Angelegenheiten der Behörde zuständig und hat hierfür umfassende Aufsichts- und Kontrollbefugnisse gegenüber dem Vorstand, die durch Informationsrechte des Verwaltungsrates abgesichert werden. Der Verwaltungsrat dient insbesondere der Sicherstellung des gebotenen Ländereinflusses auf die Entscheidungen der Behörde und vermittelt hierdurch den Entscheidungen der Behörde eine zusätzliche sachlich-inhaltliche und eine organisatorisch-personelle demokratische Legitimation, die sich auf die einzelnen Landesregierungen und damit auf die vom Volk gewählten Landesparlamente zurückführen lässt.

Die Befugnis der Länder zur kooperativen Zusammenarbeit, zum Abschluss von Staatsverträgen und zur Errichtung gemeinsamer Einrichtungen ergibt sich bereits aus der im Grundgesetz vorausgesetzten Eigenstaatlichkeit der Länder (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. November 1965 – VII C 119.64 –, BVerwGE 22, 299, Rn. 35, und BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 124 m.w.N.). Diese Befugnis ist allerdings auf die Gebiete beschränkt, in denen den Ländern nach den Artikeln 70 ff. GG die Gesetzgebungskompetenz zukommt (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 135 und die dortigen Nachweise). Dieser Rahmen wird durch diesen Staatsvertrag nicht überschritten. Für die überwiegende Anzahl der in diesem Staatsvertrag getroffenen Regelungen besteht aufgrund der vorrangig verfolgten gefahrenabwehrrechtlichen Ziele eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 70 Absatz 1 GG (so auch Dietlein in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einf. 8 ff.). Im Übrigen besteht jedenfalls eine Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Artikel 72 Absatz 1 i. V. m. Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG. Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Glücksspielrechts (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, BVerfGE 115, 276, Rn. 155), die nicht das Recht der Spielhallen und das Gaststättenrecht umfasst, mit Ausnahme der Vorschriften der Gewerbeordnung für das stationäre gewerbliche Spiel und des Rennwett- und Lotteriegesetzes, welches in § 25 Absatz 3 eine Öffnungsklausel enthält, keinen Gebrauch gemacht. Die Bereiche des stationären gewerblichen Spiels werden durch diesen Staatsvertrag nur insoweit berührt, als sie seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen (BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 –, BVerfGE 145, 20, Rn. 97 ff.). Das vom Bund in Ausübung seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz erlassene Recht der Geldspielgeräte, das insbesondere die technischen Modalitäten der Geräte zum Gegenstand hat, bleibt unberührt. Dies gilt insbesondere auch für die Regelungen dieses Staatsvertrags zum virtuellen Automatenspiel. Selbst wenn die Regulierung des virtuellen Automatenspiels nicht der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen sollte, hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz jedenfalls keinen Gebrauch gemacht. Die Vorschriften der Gewerbeordnung zu Geldspielgeräten und die auf dieser Grundlage erlassene Spielverordnung betreffen ausschließlich das stationäre gewerbliche Spiel.

Das Bundesstaatsprinzip steht einer Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf eine Gemeinschaftseinrichtung der Länder ebenfalls nicht entgegen. Vielmehr besteht heute prinzipielle Einigkeit darüber, dass auch einzelne Länderaufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Hoheitsbefugnisse einer Gemeinschaftseinrichtung übertragen werden können (BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 142 m.w.N.; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 – 1 BvR 1586/89 –, BVerfGE 87, 181, BVerwG, Urteil vom 5. November 1965 – VII C 119.64 –, BVerwGE 22, 299; Urteil vom 28. Januar 1966 – VII C 128.64 –, BVerwGE 23, 194). Die Artikel 83 ff. GG schließen eine solche Kooperation zwischen den Ländern nicht aus. Der Grundsatz, dass es im Rahmen der Verwaltungskompetenzen auch mit Zustimmung der Beteiligten keine Kompetenzverlagerungen geben darf, betrifft in erster Linie das Verhältnis der Länder zum Bund (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 – 1 BvR 1586/89 –, BVerfGE 87, 181, Rn. 65). Ob sich hieraus überhaupt eine verfassungsrechtliche Grenze für die Selbstbindung der Länder durch Staatsverträge oder für die Kompetenzübertragung auf Gemeinschaftseinrichtungen ergibt, hat das Bundesverfassungsgericht offengelassen (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 – 1 BvR 1586/89 –, BVerfGE 87, 181, Rn. 65). Eine Verletzung des Bundesstaatsprinzips ergibt sich daraus jedenfalls dann nicht, wenn die Aufgabenübertragung den unaufgebbaren Kernbestand eigener Aufgaben und eigenständiger Aufgabenerfüllung der Länder nicht berührt und die Aufgabenübertragung nur zur vorübergehenden Ausübung und damit grundsätzlich rückholbar erfolgt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 – 1 BvR 1586/89 –, BVerfGE 87, 181, Rn. 65; BVerwG, Urteil vom 28. Januar 1966 – VII C 128.64 –, BVerwGE 23, 194, Rn. 31; BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 143; HambOVG, Urteil vom 22. Juni 2017 – 4 Bf 160/14 –, Rn. 149). Durch diesen Staatsvertrag wird lediglich ein Ausschnitt der ohnehin eng begrenzten Verwaltungsmaterie des Glücksspielrechts auf eine gemeinschaftliche Einrichtung der Länder übertragen. Der Kernbestand der Länderaufgaben wird hierdurch nicht berührt. Die Aufgabenübertragung erfolgt zudem nicht absolut, sondern ist durch

Kündigung dieses Staatsvertrags rückholbar (vgl. hierzu die Erläuterungen zu § 35 Absatz 4 und 5). Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass durch diesen Staatsvertrag auch Eingriffsrechte auf eine Gemeinschaftseinrichtung übertragen werden. Solange die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht preisgegeben wird, kann auch die Übertragung von Eingriffsbefugnissen erfolgen (vgl. z. B. die Übertragung der mindestens ebenso stark in Grundrechte eingreifenden Entscheidung über die Studienplatzvergabe auf die ehemalige ZVS bzw. die Stiftung für Hochschulzulassung oder die ebenfalls in Rechte Einzelner eingreifende Erhebung des Rundfunkbeitrags).

Auch wird durch diesen Staatsvertrag keine bundesstaatswidrige staatenbündische „Dritte Ebene“ neben dem Bund einerseits und den Ländern andererseits geschaffen. Dies wird insbesondere durch die Eingliederung der Behörde in die Organisationsstruktur und das Recht des Sitzlandes sichergestellt. Hierdurch wird zugleich sichergestellt, dass die staatliche Aufgabenwahrnehmung im Außenverhältnis einem einzelnen Land zugerechnet werden kann und sich eindeutig bestimmen lässt, welches Landesrecht anwendbar ist und wer für die getroffenen Entscheidungen im Verhältnis zu Dritten einzustehen hat (vgl. zu diesem Erfordernis ebenfalls BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 144).

Auch das Demokratieprinzip wird durch die Aufgabenübertragung nicht verletzt. Der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt. In personeller Hinsicht ist eine hoheitliche Entscheidung legitimiert, wenn sich die Bestellung desjenigen, der sie trifft, durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch Gesetzesbindung und Bindung an Aufträge und Weisungen der Regierung vermittelt. Personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation stehen in einem wechselbezüglichen Verhältnis derart, dass eine verminderte Legitimation über den einen Strang durch verstärkte Legitimation über den anderen ausgeglichen werden kann, sofern insgesamt ein bestimmtes Legitimationsniveau erreicht wird (BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012 – 2 BvR 133/10, BVerfGE 130, 76, Rn. 165 bis 167 mit zahlreichen weiteren Nachweisen zur ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung). Die personelle Legitimation der Entscheidungen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder erfolgt über den Verwaltungsrat, der den Vorstand ernennt und entlässt, der wiederum Vorgesetzter der einzelnen Amtswalter ist. Der Verwaltungsrat selbst ist mit Entscheidungsträgern der Länder besetzt, welche ihrerseits Weisungen der Regierungen der jeweils entsendenden Länder unterliegen und deshalb aus dem Verwaltungsrat auch jederzeit abberufen werden können. Der Verwaltungsrat bietet zugleich eine verstärkte sachlich-inhaltliche Legitimation der Entscheidung, soweit er durch Entscheidungsrichtlinien und Weisungen im Einzelfall die Entscheidungen der Behörde mitbestimmt. Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird insbesondere durch die Bindung der Behörde an diesen Staatsvertrag erzielt, der wiederum von den Landesparlamenten legitimiert wird.

Das Demokratieprinzip ist auch nicht dadurch verletzt, dass keine zwingende Beteiligung des Verwaltungsrates an jeder Einzelentscheidung der Behörde vorgesehen ist. Der Vollzug eines Staatsvertrags erfordert keine stärkere demokratische Legitimation als der Vollzug anderer Landesgesetze. Auch hier entspricht es weder der Praxis noch rechtsstaatlichen Erfordernissen, dass bei jeder Entscheidung stets eine höhere und damit demokratisch direkter legitimierte Stelle einzubeziehen wäre. Die sachlich-inhaltliche Legitimation der Handlungen der Behörde wird nicht nur durch den Verwaltungsrat, sondern im Wesentlichen auch durch die Bindung der Verwaltung an diesen, von den unmittelbar demokratisch legitimierten Länderparlamenten ratifizierten Staatsvertrag hergestellt. Auch zur Stärkung dieses Aspektes der sachlich-inhaltlichen Legitimation ist die materiell-rechtliche Regelungsdichte dieses Staatsvertrags daher im Bereich der Zuständigkeiten der Behörde besonders hoch (vgl. die §§ 6a bis 6j sowie die §§ 21 und 22a). Nicht zuletzt wäre eine Aufgabenwahrnehmung durch gemeinsame Einrichtungen der Länder kaum möglich, wenn jede Einzelentscheidung zwingend der Zustimmung eines mit Vertretern aller Länder besetzten Organs bedürfte. Ein solches Verfahren war daher auch bei den ebenfalls grundrechtsrelevanten Entscheidungen der ZVS

nicht vorgesehen, ohne dass dies in den zahlreichen hierzu ergangenen bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen beanstandet worden wäre (vgl. z. B. nur BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1991 – 1 BvR 393/85 –, BVerfGE 85, 36).

Auch das für Entscheidungen des Verwaltungsrates grundsätzlich vorgesehene (qualifizierte) Mehrheitsprinzip steht im Einklang mit dem Demokratieprinzip. Insbesondere führt die Zweidrittelmehrheit nicht zum Entstehen ministerialfreier Räume (vgl. zum Glücksspielkollegium BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 154 bis 157). Dass das Überstimmen eines beteiligten Landes bei Mehrheitsentscheidungen möglich ist, ist verfassungsrechtlich jedenfalls dann zulässig, wenn es nur um den administrativen Vollzug und nicht um Entscheidungen von erheblichem politischem Gewicht geht (BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 156). Entscheidungen von erheblichem politischem Gewicht werden durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde nicht getroffen. Vielmehr handelt es sich ausschließlich um den Vollzug dieses Staatsvertrages in dem von diesem vorgegebenen Rahmen. Zur Kompensation des Verlustes einzelstaatlicher Souveränität ist neben der Mitwirkung am Willensbildungsprozess des Verwaltungsrats auch ein Initiativrecht jedes Landes im Verwaltungsrat vorgesehen. Bei dem mit Mehrheitsentscheidungen verbundenen Verlust einzelstaatlicher Souveränität ist auch zu berücksichtigen, dass ein solcher Verlust auch bei dem Erfordernis einer Einstimmigkeit vorliegen würde. Das damit einhergehende Vetorecht jedes Landes würde nämlich zugleich der Durchsetzung des – ebenfalls demokratisch legitimierten – Willens der anderen Länder entgegenstehen. Wäre eine einstimmige Beschlussfassung zwingend, könnte beispielsweise eine Weisung an den Vorstand, gegen einen bestimmten Anbieter vorzugehen oder diesem eine Erlaubnis zu erteilen, gegen den Willen eines Landes auch dann nicht beschlossen werden, wenn die Vertreter aller übrigen Länder durch entsprechende Landtagsbeschlüsse oder – soweit in den Ländern rechtlich möglich – gar durch Volksentscheide zur Erteilung der Weisung aufgefordert worden wären. Dies zeigt, dass mit jeder Form der zulässigen staatsvertraglichen Zusammenarbeit – je nach Betrachtungsweise – stets ein Verlust einzelstaatlicher Souveränität verbunden ist. Dieser ist daher als zwingende Folge der aus Sachgründen gerechtfertigten Zusammenarbeit der Länder in einzelnen Bereichen hinzunehmen.

§ 27a (Errichtung, Rechtsform, Name, Sitz, anzuwendendes Recht, Dienstsiegel)

Durch Absatz 1 wird die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder errichtet. Sitzland ist Sachsen-Anhalt. Die Errichtung erfolgt mit Inkrafttreten des Staatsvertrages zum 1. Juli 2021. Die Übertragung der Zuständigkeiten erfolgt erst zeitversetzt (vgl. § 27p). Hierdurch wird eine Übergangszeit geschaffen, in der der faktische Aufbau der rechtlich bereits bestehenden Behörde abgeschlossen werden kann. Mit dem Erreichen der Kapazität zum vollen Wirkbetrieb gehen dann die Zuständigkeiten auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder über.

Zur Sicherstellung der Zurechenbarkeit der Aufgabenwahrnehmung im Außenverhältnis zu einem Land, insbesondere der eindeutigen Bestimmbarkeit des anwendbaren Landesrechts und des Einstehens für die getroffenen Entscheidungen im Verhältnis zu Dritten (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 144 m.w.N.) wird klargestellt, dass die durch diesen Staatsvertrag gemeinsam errichtete Anstalt als Einrichtung des Sitzlandes gilt (Absatz 1 Satz 2), das Recht des Sitzlandes allgemein (Absatz 3) und insbesondere auch für das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsvollstreckung (Absatz 4 Satz 1) Anwendung findet und die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder auch für die Anwendung des Rechts des Sitzlandes als dessen Einrichtung gilt. Damit ist das Recht des Landes Sachsen-Anhalt durchgängig anwendbar und die Entscheidungen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder stets dem Sitzland zurechenbar. Durch Absatz 1 Satz 2 und Absatz 4 Satz 2 wird zugleich klargestellt, dass die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder auch landesorganisationsrechtlich als Einrichtung des Landes Sachsen-Anhalt zu behandeln ist.

Nach § 52 Nummer 3 VwGO führt diese rechtliche Anbindung an das Sitzland bei Klagen gegen Entscheidungen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder ferner dazu, dass auch zuständige Verwaltungsgerichte außerhalb des Sitzlandes dessen Recht anwenden müssen.

§ 27b (Satzung)

Das Binnenrecht der Anstalt wird durch eine Satzung geregelt, welche im Verkündungsblatt des Sitzlandes zu veröffentlichen ist. Die Satzung ist durch den Verwaltungsrat einstimmig zu beschließen (vgl. § 27h Absatz 3 Nummer 1 und Absatz 6 Satz 1) und soll insbesondere Näheres zur Zusammenarbeit und Arbeitsweise der Organe und zur Einrichtung möglicher Beiräte enthalten.

Die Veröffentlichungspflicht der Satzung dient der Transparenz des Verfahrens. In welchem von mehreren Verkündungsblättern des Sitzlandes (z. B. Ministerialblatt oder Gesetz- und Verordnungsblatt) die Veröffentlichung erfolgt, richtet sich nach den entsprechenden Vorschriften des Sitzlandes (§ 27a Absatz 3).

§ 27c (Trägerschaft und Finanzierung der Anstalt)

Träger der Anstalt sind die Länder. Aus der Trägerschaft folgt die Verpflichtung, die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder mit ausreichenden finanziellen Mitteln zu versorgen, um eine reibungslose Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zu gewährleisten. Diese Verpflichtung trifft durch die gemeinsame Trägerschaft alle Länder gemeinsam. Die Zuordnung der Anstalt zum Land Sachsen-Anhalt im Außenverhältnis wird hierdurch nicht berührt. Benutzer der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sind die Trägerländer (Absatz 1 Satz 2), weil diese ausschließlich mit Wirkung für alle Länder staatliche Hoheitsaufgaben wahrnimmt.

Die Finanzierung erfolgt auf der Grundlage des vom Verwaltungsrat einstimmig beschlossenen (§ 27h Absatz 3 Nummer 2 und Absatz 6 Satz 1) Wirtschaftsplans. Der Beschluss zur Aufstellung des Wirtschaftsplans ist bis zum 31. Oktober des jeweiligen Vorjahres zu treffen. Der Zeitpunkt der verpflichtenden abschließenden Beschlussfassung nach § 27h Absatz 3 Nummer 2 berücksichtigt die Notwendigkeit, bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans auf die Haushaltsaufstellungsverfahren in den Ländern reagieren zu können. Um entsprechende Anmeldungen im Haushaltsaufstellungsverfahren der Länder vornehmen zu können, soll ein Entwurf des Wirtschaftsplans möglichst so frühzeitig vorliegen, dass eine Anmeldung des Finanzierungsbeitrages in den Haushaltsaufstellungsverfahren der Länder rechtzeitig erfolgen kann. Entsprechende Regelungen sind in der Satzung nach § 27b vorzusehen. Das weitere Verfahren zur Aufstellung des Wirtschaftsplans der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder und die Haushaltsaufstellungsverfahren in den Ländern können sodann parallel erfolgen.

Die Finanzierungsbeiträge der Länderanteile entsprechen dem jeweils aktuellen, d. h. dem im Jahr des Beschlusses über den Wirtschaftsplan gültigen Königsteiner Schlüssel. Solange dieser Staatsvertrag zwischen allen 16 Ländern besteht (vgl. § 35), entspricht der modifizierte Königsteiner Schlüssel nach Absatz 3 dem im Bundesanzeiger veröffentlichen Königsteiner Schlüssel. Beim Ausscheiden eines oder mehrerer Länder stellt die Modifizierung nach den Sätzen 2 und 3 sicher, dass die Anteile der nicht beteiligten Länder entsprechend dem Königsteiner Schlüssel von den verbleibenden Ländern übernommen werden.

Absatz 4 stellt die Anfangsfinanzierung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sicher. Dies berücksichtigt, dass für das erste Wirtschaftsjahr 2021 noch kein Wirtschaftsplan erstellt werden kann. Die Anfangsfinanzierung soll insbesondere die entstehenden Kosten bzw. eingegangenen Verpflichtungen für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2021 abdecken.

Besonderheiten im Sinne des Absatzes 5 Satz 1 sind vor allem die hoheitlichen Aufgaben der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder. Diese werden nicht nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgeübt werden. Satz 1 bezieht sich daher vor allem auf die innere Organisation der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder, beispielsweise auf das Beschaffungswesen.

§ 27d (Haftung)

Aufgrund der lediglich subsidiären Haftung der Trägerländer für Verbindlichkeiten der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder ist zunächst diese in Anspruch zu nehmen. Die Haftung der Trägerländer besteht in unbeschränkter Höhe und ist im Innenverhältnis entsprechend dem Königsteiner Schlüssel aufzuteilen. Im Außenverhältnis besteht Gesamtschuldnerschaft (§ 426 BGB), wenn und soweit die subsidiäre Haftung der Länder zum Zuge kommt.

§ 27e (Aufgaben der Anstalt)

In § 27e werden die Aufgaben der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder bezeichnet. Hierdurch wird der Handlungsrahmen für deren Organe umrissen und begrenzt. Insbesondere die Wahrnehmung der Aufgaben nach den Absätzen 2 bis 4 liegt nicht exklusiv bei der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder. Entsprechende Tätigkeiten der Länder werden hierdurch nicht gesperrt und sind in Ergänzung zu den Tätigkeiten der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder weiterhin erforderlich. Der Staatsvertrag steht damit der weiteren Beobachtung des Glücksspielmarktes durch die Länder oder der Förderung wissenschaftlicher Forschung nicht entgegen. Sinnvoll ist die Wahrnehmung derartiger Aufgaben durch die Länder vor allem in der Aufbauphase der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder und dort, wo die nähere Ausgestaltung der Regulierung und der Vollzug bei den Ländern liegt (z. B. im Bereich der Online-Casinospiele, der Spielhallen oder der Lotterien).

Absatz 1 definiert die Kernaufgabe der Anstalt. Hierbei handelt es insbesondere um die Übernahme der Aufgaben der Glücksspielaufsicht bei länderübergreifenden Angeboten (vgl. § 9a Absatz 3), um die Erlaubniserteilung im ländereinheitlichen und im gebündelten Verfahren sowie um die Ausübung der Aufsicht über die von der ihr erlaubten Angebote. Dies betrifft überwiegend, aber nicht ausschließlich Glücksspielangebote im Internet (z. B. Soziallotterien oder die Anstalt nach § 10 Absatz 3, welche sowohl terrestrisch als auch im Internet tätig werden).

Die Beobachtung der Marktentwicklung und der Glücksspielforschung nach Absatz 2 erfolgt als Teil der Tätigkeit als Aufsichts- und Erlaubnisbehörde. Nur wenn die Erlaubnisbehörde aktuelle Markttendenzen und Forschungen (etwa zur Suchtgefahr einzelner Spielabläufe oder Spieleigenschaften) kennt, kann sie im Rahmen der Aufsichtstätigkeit angemessen reagieren. Daneben dient die Beobachtung auch dazu, dass die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder ihrer Verpflichtung zur Mitwirkung im Rahmen der Evaluierung nach § 32 nachkommen kann.

Eine ähnliche Zielrichtung verfolgt Absatz 3. Durch die Förderung der wissenschaftlichen Forschung sollen vor allem unabhängige Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Regulierung auf die Ziele dieses Staatsvertrages (z. B. Grad der Kanalisierung, Gründe für die Wahrnehmung eines Angebots auf dem Schwarzmarkt, Auswirkungen bestimmter Gestaltungen auf die Suchtgefahr) erlangt werden. Von Interesse für die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder sind dabei insbesondere solche Erkenntnisse, die zumindest auch ihre Zuständigkeiten betreffen. Diese kann sie unmittelbar im Rahmen der Aufsichtstätigkeit verwenden. Davon unberührt bleibt die anderweitige Förderung der wissenschaftlichen Forschung durch die Länder.

Nach Absatz 4 kann die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder die Länder zusätzlich bei der Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unterstützen und hierbei beispielsweise notwendige Infrastruktur oder Erkenntnisse zur Verfügung stellen. Als reines Innenrecht ist diese Aufgabe nicht näher spezifiziert. Die Ausgestaltung der Unterstützung obliegt der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder in Abstimmung mit den Ländern.

§ 27f (Zuständigkeiten der Anstalt)

Im Gegensatz zu § 27e bezeichnet § 27f keine abstrakten Aufgaben, sondern konkrete Zuständigkeiten der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder nach diesem Staatsvertrag, für welche eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder gegeben ist.

Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder ist zuständig für sämtliche im ländereinheitlichen (§ 9a Absatz 1) oder gebündelten (§ 19 Absatz 2) Verfahren zu erteilenden Erlaubnisse sowie für die länderübergreifenden Aufsichtstätigkeiten nach § 9a Absatz 3. Ferner führt sie die „White-List“ nach § 9 Absatz 8 sowie die Spielersperrdatei nach §§ 8a bis 8d, die Limitdatei nach § 6c Absatz 4, die Aktivitätsdatei nach § 6h Absatz 2 und ist zuständig für die Anpassung des Höchsteinsatzes bei virtuellen Automatenspielen nach § 22a Absatz 7 Satz 2.

Soweit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder in diesem Staatsvertrag keine Zuständigkeit zugewiesen ist, verbleibt es bei der Zuständigkeit der nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden.

§ 27g (Organe)

§ 27g definiert als Organe den Vorstand und den Verwaltungsrat. In der Satzung können weitere Gremien (z. B. Beiräte wie ein Sportbeirat) vorgesehen werden, welche jedoch keine Organe der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sind.

§ 27h (Verwaltungsrat)

Der Verwaltungsrat ist das zentrale Organ der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder. Ihm obliegen die grundlegenden Entscheidungen sowie die Aufsicht über die gesamte Tätigkeit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder einschließlich der Aufsicht über den Vorstand. Er sichert die gebotene Mitwirkung der Länder an den Entscheidungen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder.

Absatz 1

Jedes Land entsendet eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Verwaltungsrat. Um eine möglichst unmittelbare personelle demokratische Legitimation zu erreichen, kann es sich hierbei ausschließlich um Amtschefinnen, Amtschefs, Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre des für die Glücksspielaufsicht des Trägerlandes zuständigen Ministeriums handeln, welche sich nur durch andere Amtschefs, Amtschefinnen, Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre desselben Trägerlandes – desselben oder eines anderen Ressorts – vertreten lassen können. Eine Vertretung eines Landes durch andere Personen ist nicht zulässig. Dies steht Vorabstimmungen durch andere Beschäftigte der zuständigen Landesministerien nicht entgegen. Die Sätze 4 und 5 bringen die Verknüpfung der Position als Vertretung eines Landes mit dem Amt – und nicht der Person – des Vertreters oder der Vertreterin zum Ausdruck. Die Bindung der Stellung als Vertretung des Landes im Verwaltungsrat an das Amt im Land dient insbesondere der Herstellung der demokratischen Legitimation der Entscheidungen des Verwaltungsrats.

Absatz 2

Absatz 2 regelt den wechselnden Vorsitz. Hierbei handelt es sich um ein im Föderalismus übliches Prinzip (vgl. z. B. die Präsidentin oder den Präsidenten des Bundesrates oder den Vorsitz der Ministerpräsidentenkonferenz). Durch den Wechsel wird sichergestellt, dass jedes Land gleichermaßen gestaltenden Einfluss auf die Entscheidungen im Verwaltungsrat nehmen kann.

Absatz 3

Nach Absatz 3 Satz 1 hat sich der Verwaltungsrat zunächst selbst eine Geschäftsordnung zu geben, um die inneren Angelegenheiten zu regeln. Daneben beschließt er nach Absatz 3 Satz 2 über sämtliche grundsätzlichen Angelegenheiten der Anstalt. Dies stellt den Einfluss und die Mitwirkungsbefugnisse der Länder auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder sicher. In der Aufzählung der Nummern 1 bis 11 werden Entscheidungen aufgelistet, welche durch den Verwaltungsrat getroffen werden müssen. Die Liste ist nicht abschließend. Über daneben aufkommende weitere grundsätzliche Angelegenheiten ist ebenfalls durch den Verwaltungsrat zu beschließen.

Absätze 4 und 5

Daneben beschließt der Verwaltungsrat nach Absatz 4 in allen wesentlichen Angelegenheiten für den Vorstand bindende Entscheidungsrichtlinien. Wesentliche Angelegenheiten sind insbesondere solche, die eine Vielzahl von Verwaltungsverfahren oder grundlegende Fragen bei der Ausübung der Zuständigkeiten der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder betreffen. In anderen – nicht in diesem Sinne wesentlichen – Angelegenheiten kann der Verwaltungsrat Entscheidungsrichtlinien und Weisungen im Einzelfall beschließen, welche ebenfalls für den Vorstand bindend sind. An die Entscheidungsrichtlinien und Weisungen ist nicht nur der Vorstand unmittelbar gebunden, sondern auch die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder. Hierdurch wird in Verbindung mit den Auskunfts- und Informationsrechten des Verwaltungsrats (vgl. Absatz 5 und § 27i Absatz 2 Satz 2) in besonderer Weise die Aufsicht über die Tätigkeit des Vorstandes und damit die demokratische Legitimation des Handelns der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (vgl. oben vor § 27a) sichergestellt. Es handelt sich hierbei um Innenrecht der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder ohne Außenwirkungen. Entscheidungsrichtlinien und Weisungen sind daher mit Verwaltungsvorschriften und aufsichtlichen Weisungen vergleichbar, welche die nachfolgenden Behörden binden. Im Außenverhältnis zu Dritten entfalten diese nur mittelbare Wirkung. Sie geben dem Verwaltungsrat insbesondere die Möglichkeit, Richtlinien für den Erlass von Verwaltungsakten (z. B. Mustererlaubnisse) zu beschließen oder für den Vollzug gegen illegale Angebote aufzustellen. Durch die Möglichkeit der Erteilung von Weisungen im Einzelfall kann der Verwaltungsrat ferner einzelne Entscheidungen an sich ziehen und damit als den Ländereinfluss repräsentierendes Organ tätig werden. Die Entscheidungen des Verwaltungsrats bedürfen zu ihrer Wirksamkeit im Außenverhältnis der Umsetzung durch den Vorstand. Falls der Vorstand sie nicht umsetzt, kann er nach § 27i Absatz 3 Satz 3 unverzüglich abberufen werden. Das Antragsrecht nach Absatz 4 Satz 3 und 4 sichert einen Anspruch jedes Landes auf die Befassung des Verwaltungsrates mit einer Angelegenheit. Das Begründungserfordernis nach Satz 5 und 6 dient der Vollziehbarkeit der Beschlüsse durch den Vorstand.

Absatz 6

Der Verwaltungsrat fasst – zur Wahrung der Kerngebiete der Länderautonomie – Beschlüsse über die Satzung und über den Wirtschaftsplan einstimmig. Insbesondere bedarf der Beschluss über den Wirtschaftsplan der Einstimmigkeit, um angesichts der festgelegten Aufteilung der Finanzierungsanteile der Länder (§ 27c Absatz 3) die Haushaltsautonomie der Länder und die damit verbundenen Rechte der Länderparlamente zu wahren. Im Übrigen entscheidet der Verwaltungsrat mit Zweidrittelmehrheit (vgl. hier oben vor § 27a). Jedes Trägerland verfügt hierbei über eine Stimme. Eine Gewichtung der Stimmen nach Größe oder Einwohnerzahl des Landes erfolgt aufgrund der prinzipiellen Gleichheit der Vertragsparteien nicht (vgl. zur Zulässigkeit dieser Stimmverteilung BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 157).

Absatz 7

Absatz 7 regelt die Stellung des Vorstandes in der beamtenrechtlichen Struktur der Behörde. Aus Satz 2 ergibt sich die Stellung des Verwaltungsrates als Dienstvorgesetzter der Vorstandsmitglieder, sofern diese verbeamtet sind, und dass diesem die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder als Arbeitgeberin gegenüber den Vorstandsmitgliedern obliegt, sofern diese im Angestelltenverhältnis beschäftigt sind. Andere Formen von Dienstverhältnissen der Vorstandsmitglieder werden hierdurch nicht ausgeschlossen. Satz 2 ist in diesem Fall hinsichtlich der Aufgaben des Verwaltungsrates entsprechend anzuwenden. Die Übertragung nach Satz 3 wird in der Regel in der Satzung erfolgen.

§ 27i (Vorstand)

Dem Vorstand obliegt die Leitung der Anstalt und damit die Durchführung des operativen Geschäfts, insbesondere die Ausfüllung der Aufgaben der Zuständigkeiten und Aufgaben der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder.

Im Rahmen der Ausübung seiner Aufgaben ist er an Beschlüsse des Verwaltungsrates – und damit an den Willen der demokratisch legitimierten Ländervertreter – gebunden. Er unterliegt auch im Übrigen der Aufsicht durch den Verwaltungsrat (§ 27h Absatz 5 Satz 1). Die Auskunfts- und Informationspflichten des Vorstands nach § 27h Absatz 5 Satz 2 und nach § 27i Absatz 2 Satz 2 dienen der effektiven Ausübung der Aufsichtsbefugnisse. Der Verwaltungsrat ist daher so rechtzeitig zu unterrichten, dass er von seinen Aufsichtsbefugnissen, insbesondere von seinem Befassungsrecht nach § 27h Absatz 4 Sätze 1 und 2, wirksam Gebrauch machen kann.

Die Bestellung des Vorstandes ist nach Absatz 3 auf höchstens fünf Jahre begrenzt, wobei erneute Bestellungen ebenso zulässig sind wie eine vorzeitige Abberufung. Auch dies dient der Sicherstellung des Ländereinflusses und letztlich der demokratischen Legitimation der Entscheidungen. Wäre die Amtszeit des Vorstandes nicht begrenzt, könnte dieser nur durch den Verwaltungsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Verwaltungsrates abberufen werden; er könnte daher selbst dann im Amt bleiben, wenn eine Mehrheit der Länder mit seiner Amtsführung nicht einverstanden wäre. Durch die Beschränkung der Amtszeit ist dagegen ein Verbleib im Amt über fünf Jahre hinaus nur möglich, wenn der Vorstand mit einer erneuten Zweidrittelmehrheit bestätigt wird. Die Dauer der Amtszeit orientiert sich an der überwiegenden Dauer einer Wahlperiode in den Ländern. Die Berufung des Vorstands erfolgt damit durchschnittlich einmal pro Wahlperiode in den Ländern. Durch die erneute Ernennung wird die personelle Legitimation des Vorstands erheblich gestärkt.

§ 27j (Dienstherrnfähigkeit, Personalgewinnung)

An den Vorschriften zur Dienstherrnfähigkeit wird erneut die strikte verwaltungsrechtliche Anbindung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder an das Sitzland deutlich. Maßgeblich ist das Beamtenrecht des Sitzlandes. Dienstherr ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder.

Die Verpflichtung zur Abordnung befähigten eigenen Personals nach Absatz 2 dient der Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder muss nachweisen, dass sie nicht in ausreichendem Maße Personal gewinnen konnte. Zu dem Nachweis gehört auch der Nachweis hinreichender Bemühungen. Abordnungen nach Absatz 2 dürfen nur erfolgen, soweit dies dem abordnenden Land zumutbar ist. Insbesondere darf die Abordnung nicht dazu führen, dass eigene Aufgaben des Landes nicht mehr wahrgenommen werden könnten. Die Rechte des Personals sind bei der Abordnung zu wahren.

§ 27k (Mitwirkungen)

Absatz 1

Bei der Durchführung ihrer Verwaltungsaufgaben kann sich die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder der Einrichtungen eines Landes bedienen. Dies dient der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung. Es wird beispielsweise nicht zwingend für erforderlich gehalten, dass die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder die Besoldungsangelegenheiten des bei ihr beschäftigten Personals vollständig selbst erledigt oder ausschließlich eigene Fortbildungsveranstaltungen anbieten darf. Hierbei bietet es sich an, auf bestehende Einrichtungen der Länder zurückzugreifen. Absatz 1 Satz 1 stellt dabei klar, dass es sich weiterhin um eine Aufgabe der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder handelt. Sie bedient sich lediglich bei deren Ausführung der Hilfe Dritter. Sie kann sich sowohl der Einrichtungen oder Behörden des Sitzlandes als auch derjenigen eines anderen Trägerlandes bedienen. Hierzu bedarf es der Zustimmung des Verwaltungsrates mit Zweidrittelmehrheit (§ 27h Absatz 6 Satz 2), wobei die Vertreterin oder der Vertreter des Landes, dessen Einrichtung oder Behörde in Anspruch genommen werden soll, zwingend zustimmen muss. Hierdurch wird vermieden, dass die anderen Länder sich Einrichtungen eines Landes gegen dessen Willen bedienen können. Die Erstattung der Verwaltungskosten ist im Wirtschaftsplan zu berücksichtigen und wird daher über § 27c Absatz 3 anteilig von den Trägerländern getragen.

Absatz 2

Absatz 2 listet in Form von Regelbeispielen Fälle auf, in denen ein Rückgriff auf Behörden oder Einrichtungen eines Sitzlandes insbesondere in Betracht kommt. Hierzu gehört auch die Führung der in § 27f Absatz 4 genannten Dateien (Spielersperrdatei, Limitdatei und Aktivitätsdatei). Dies trägt hinsichtlich der Spielersperrdatei dem Umstand Rechnung, dass eine solche bereits heute im Land Hessen existiert. Die Regelung ermöglicht beispielsweise, dass das Land Hessen diese Datei – zukünftig dann für die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder – weiterbetreibt. Zudem ermöglicht die Regelung auch eine weitergehende Aufgabenteilung zwischen den Ländern bei den anderen Dateien, z.B., wenn einzelne Länder hier über bessere technische Voraussetzungen oder Anbindungen verfügen oder im Rahmen der Übergangszuständigkeiten nach § 27p entsprechende Systeme im Sitzland geschaffen worden sind und dort – ohne formalen Übergang auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder – verbleiben sollen.

Absatz 3

Absatz 3 regelt den umgekehrten Fall der Mitwirkungen. Auch die Länder können sich gegen Erstattung der Verwaltungskosten der Mitwirkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder bei der Durchführung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit diesem Staatsvertrag bedienen. Dies dient insbesondere der technischen Unterstützung der Länder bei Angeboten im Internet, insbesondere bei Online-Casinospielen. Für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 22c und die Überwachung der erlaubten Anbieter sind die Länder zuständig. Damit nicht jedes Land für die Überwachung des Anbieters selbst die technischen Grundlagen schaffen muss (insbesondere eine Software zur Auswertung der Daten auf dem nach § 6i Absatz 2 auch für Anbieter von Online-Casinospielen vorgeschriebenen Safe-Server), ermöglicht Absatz 3 den Rückgriff der Länder auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder. Weil es um die Durchführung von Aufgaben geht, die grundsätzlich den Ländern selbst obliegen, ist zum Ausschluss möglicher erheblicher Nachteile für die Wahrnehmung der originären Aufgaben der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder eine einstimmige Zustimmung des Verwaltungsrates erforderlich.

§ 27l (Rechts- und Fachaufsicht)

Die Rechtsaufsicht obliegt aufgrund der Zuordnung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zum Sitzland der für die Glücksspielaufsicht zuständigen obersten Landesbehörde des Landes Sachsen-Anhalt. Gleiches gilt im Prinzip für die Fachaufsicht.

Absatz 1

Die Rechtsaufsicht erfolgt – außer in Eilfällen – im Benehmen mit den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der anderen Länder. Ein Einvernehmen ist für die Ausübung der Rechtsaufsicht nicht erforderlich.

Absatz 2

Die Ausübung der Rechte der Fachaufsicht des Sitzlandes ist nach Absatz 2 subsidiär zu Entscheidungen des Verwaltungsrates nach § 27h Absatz 4. Sobald eine Entscheidung des Verwaltungsrates vorliegt (entweder in Form einer Entscheidungsrichtlinie oder in Form einer Weisung im Einzelfall), tritt die Befugnis des Sitzlandes zur Ausübung der Fachaufsicht zurück. Dies verhindert, dass sich das Sitzland in Fragen der Fachaufsicht über mit Zweidrittelmehrheit getroffene Entscheidungen der Vertreter aller Trägerländer hinwegsetzen kann, und stellt die Funktion des Verwaltungsrates als internes Aufsichtsorgan der Länder sicher.

In den Fällen der Rechtsaufsicht nach Absatz 1 ist die Bestimmung eines vergleichbaren Vorrangverhältnisses nicht erforderlich. Maßnahmen der Rechtsaufsicht sind nur bei rechtswidrigen Maßnahmen zulässig. Rechtswidrige, d.h. insbesondere gegen diesen Staatsvertrag verstoßende Entscheidungen des Verwaltungsrates, sind nicht schutzwürdig.

Absatz 3

Absatz 3 dient dazu, Verfahren zur Einleitung fachaufsichtlicher Maßnahmen anzustoßen. Die Mitteilung des Prüfergebnisses dient dazu, das ersuchende Land über den Stand des Verfahrens zu informieren. Weitergehende verfahrenseinleitende Befugnisse anderer Länder sind aufgrund des Initiativrechts nach § 27h Absatz 4 Satz 3 und des Vorrangs der Entscheidungen des Verwaltungsrates nicht erforderlich. Ergreift das Sitzland auf Anregung eines anderen Landes keine fachaufsichtlichen Maßnahmen, kann dieses nach § 27h Absatz 4 Satz 3 eine – ohnehin vorrangige – Entscheidung des Verwaltungsrates veranlassen.

§ 27m (Finanzkontrolle)

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt obliegt den Rechnungshöfen der Trägerländer. Diese Regelung trägt den Umständen Rechnung, dass die Finanzierung der Anstalt nach § 27c durch Finanzierungsbeiträge der Länder erfolgt und die Länder nach § 27d für Verbindlichkeiten der Anstalt subsidiär haften und somit ein Prüfungsinteresse der Rechnungshöfe der Trägerländer besteht. § 45 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bleibt unberührt.

§ 27n (Anwendbares Datenschutzrecht)

§ 27n ist klarstellender Natur, weil sich mangels abweichender Bestimmungen in diesem Staatsvertrag die Anwendbarkeit des im Sitzland geltenden Datenschutzrechts bereits aus § 27a Absatz 3 ergibt.

§ 27o (Informationssicherheit)

§ 27o enthält grundlegende Regelungen zur Informationssicherheit sowie die Pflicht, eine behördliche IT-Sicherheitsbeauftrage oder einen IT-Sicherheitsbeauftragten zu bestellen. Dieser ist bei der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder von besonderer Relevanz, weil ihr nach § 27f Absatz 4 Nummer 1 bis 3 auch die Zuständigkeit für die Führung der anbieterübergreifenden Dateien zukommt, in denen personenbezogene Daten von Spielern verarbeitet werden.

§ 27p (Übergangsregelungen)

Die Übergangsregelungen bis zum Wirkbetrieb der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder berücksichtigen, dass diese neu errichtete Behörde nicht ab dem Tag ihrer Errichtung sämtliche ihr nach diesem Staatsvertrag zukommenden Aufgaben bereits ausfüllen können wird. Um ein Vollzugsdefizit zu vermeiden, werden daher die der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zukommenden Aufgaben für eine Übergangszeit einzelnen Trägerländern zugewiesen. Die Zuständigkeitsregelungen orientieren sich am GlüStV 2012/2020. Soweit nach dem Glücksspielstaatsvertrag eine zentrale Zuständigkeit bestand, bleibt diese für die Übergangszeit bestehen. Mit diesem Staatsvertrag neu geschaffene zentrale Zuständigkeiten werden dem Sitzland übertragen, um einen Übergang der Aufgabenwahrnehmung auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder zu erleichtern. Die Sicherstellung des Ländereinflusses erfolgt in dem Übergangszeitraum weiter über das Glücksspielkollegium nach den Absätzen 6 und 7 bis 9.

Absätze 1 bis 3

Absatz 1 bestimmt die Übergangszuständigkeiten für die Angebote mit einer zentralen Erlaubniserteilung und für die Überwachung der zentral erlaubten Angebote (§ 9a Absatz 2). Durch den letzten Satzteil der Nummer 3 („im Übrigen“) wird die Zuständigkeit der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt für die Erlaubniserteilung für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker begründet. Ansonsten verbleibt es zunächst bis zum 31. Dezember 2022 bei der Zuständigkeitsverteilung nach dem GlüStV 2012/2020. Welche Behörde die in dem jeweiligen Land zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde ist, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Der Übergangszeitraum korrespondiert mit dem Übergangszeitraum nach § 29 Absatz 1 bis 3. Die

Erteilung einer neuen Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag erfolgt noch durch die bislang zuständigen Behörden, so dass auf bestehendes Personal und Erfahrungen im Sinne einer zügigen Erteilung der Erlaubnisse zurückgegriffen werden kann.

Mit Ende des Übergangszeitraums geht nicht nur die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung, sondern auch die Zuständigkeit für die Überwachung der bereits vorhandenen Erlaubnisinhaber auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder über. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 9a Absatz 2. Zuständig ist hiernach nicht die Behörde, welche die Erlaubnis erteilt hat, sondern diejenige Behörde, welche abstrakt für die Erlaubniserteilung zuständig ist. Ab dem Ende des Übergangszeitraums ist das die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder.

Absatz 2 enthält die Übergangszuständigkeiten für den zentralisierten Vollzug gegen länderübergreifende nach diesem Staatsvertrag unerlaubte Tätigkeiten. Damit wird unmittelbar mit dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrags eine zentrale Zuständigkeit für den Vollzug gegen illegale Angebote im Internet geschaffen. Die Übergangszuständigkeit endet insoweit bereits am 30. Juni 2022. Durch das gestufte Vorgehen wird vermieden, dass der neu errichteten Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sämtliche Zuständigkeiten gleichzeitig zufallen. Der Vollzug gegen unerlaubte Anbieter im Internet bietet sich für einen vorgezogenen Übergang an, weil dieser weitgehend unabhängig ist von den Erlaubnisverfahren nach Absatz 1.

Auch für die Führung der „White-List“ nach § 9 Absatz 8 ist übergangsweise das Land Sachsen-Anhalt zuständig. Die nach Absatz 1 zuständigen Länder haben der zuständigen Behörde in Sachsen-Anhalt dafür die erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen.

Absatz 4

Absatz 4 regelt die Zuständigkeit für die Führung der Spielersperrdatei, der Limitdatei und der Aktivitätsdatei. Für die Führung der Spielersperrdatei ist zunächst weiterhin das Land Hessen zuständig. Das Land Hessen kann auf das bestehende System OASIS aufbauen, so dass eine kurzfristige Inbetriebnahme des anbieter- und spielformübergreifenden Sperrsystems möglich erscheint. Die übrigen Dateien sind ohnehin neu aufzubauen. Daher liegt hier die Zuständigkeit beim Land Sachsen-Anhalt als Sitzland der Anstalt. Die Zuständigkeit geht mit Übergang der Zuständigkeiten nach Absatz 1 ebenfalls auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder über. Unter den Voraussetzungen des § 27k Absatz 1 und 2 kann sich die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder jedoch bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe der bestehenden Einrichtungen in den Ländern Hessen und Sachsen-Anhalt weiterhin bedienen.

Absatz 5

Absatz 5 verpflichtet die Länder, der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder beim Übergang der Zuständigkeiten sämtliche Daten, welche diese zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt, zur Verfügung zu stellen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Informationen über den Inhalt erteilter Erlaubnisse, zum bisherigen Verhalten einzelner erlaubter oder nicht erlaubter Anbieter und von Zahlungsdienstleistern. Damit bildet die Vorschrift zugleich die Rechtsgrundlage zur Weitergabe der bei den Behörden der Länder vorhandenen Daten.

Absatz 6 bis 9 (Glücksspielkollegium)

Die Regelungen zum Glücksspielkollegium werden aus § 9a des Glücksspielstaatsvertrages für die Übergangszeit übernommen. Das Glücksspielkollegium dient der Sicherstellung der Mitwirkung der Länder an den Entscheidungen der in der Übergangszeit zuständigen Länderbehörden. Es vermittelt den Entscheidungen der zuständigen Behörde daher die erforderliche demokratische Legitimation der anderen Länder. Nach außen handelt es sich unabhängig davon um eine Entscheidung der nach den Absätzen 1 bis 3 zuständigen Behörde, auch wenn diese nach Absatz 9 Satz 4 an Entscheidungen des Glücksspielkollegiums gebunden ist. Die Bindung ist vergleichbar mit der Bindung einer nachgeordneten Behörde an Weisungen der für sie zuständigen Aufsichtsbehörde; in diesen Fällen bleibt ebenfalls die nachgeordnete Behörde zuständig und handelt mit Außenwirkung, auch wenn die inhaltliche Entscheidung nicht von ihr getroffen worden ist. Die gerichtliche Kontrolle der Entscheidungen kann durch Anfech-

tung der Entscheidung der nach Absatz 1 bis 3 zuständigen Behörden erfolgen. Im Rahmen eines solchen Verfahrens überprüfen die Gerichte mittelbar auch die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des Glücksspielkollegiums.

Im Vergleich zu den Absätzen 5 bis 8 des § 9a ist neben redaktionellen Änderungen die Einfügung von Absatz 9 Satz 5 erfolgt. Dieser soll das Glücksspielkollegium zu einer zeitnahen Beschlussfassung anhalten.

Absatz 10

Absatz 10 enthält eine materiell-rechtliche Übergangsbestimmung. Danach darf in den ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a Absatz 1 während der Dauer des Übergangszeitraums eine Erhöhung des grundsätzlichen Höchstbetrages für das Einzahlungslimit nach § 6c nicht erlaubt werden. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass § 6c die Gestattung zur Erhöhung des grundsätzlichen Höchstbetrages zum Bestandteil der Erlaubnis macht, also für nahezu alle Spielformen in die Kompetenz der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder legt, um einheitliche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sicherzustellen. Daher soll diese Kompetenz bis zum Wirkbetrieb der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder suspendiert sein. Zugleich wird damit für den Übergangszeitraum die technische Komplexität der Limitdatei gesenkt, so dass mit einer früheren Einsatzbereitschaft dieser Datei gerechnet werden kann. Sofern die Limitdatei noch nicht funktionsfähig ist, gilt § 29 Absatz 9 Nummer 3.

Anders ist die Situation bei den Online-Casinospielen. Hier besteht auch nach der Aufnahme des Wirkbetriebs keine Zuständigkeit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder für die Erlaubniserteilung, sondern von Anfang an eine Zuständigkeit der Länder. Die Aufgabe der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder besteht insoweit in der Aufstellung von bindenden Rahmenregelungen. Diese Aufgabe wird für die Übergangszeit der Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt im Einvernehmen mit den Aufsichtsbehörden aller anderen Länder übertragen. Deshalb können nach Absatz 10 Satz 2 die Erlaubnisbehörden der Länder im Bereich der Online-Casinospiele auch schon in der Übergangszeit unter Beachtung der Rahmenregelungen in der Erlaubnis die Erhöhung des grundsätzlichen Höchstlimits gestatten.

Nach Satz 3 kann die im Übergangszeitraum für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde Veranstaltern von Sportwetten und Pferdewetten Ausnahmen im Einzelfall von der Rechtsfolge des § 6c Absatz 1 Satz 8 erlauben; sie kann demnach erlauben, dass Anbieter von Sportwetten und Pferdewetten weitere Einzahlungen annehmen, auch wenn das Einzahlungslimit erschöpft ist. Damit wird der bereits vor Inkrafttreten dieses Staatsvertrags bestehenden Möglichkeit der Erhöhung des damaligen Einsatzlimits nach § 4 Absatz 5 Nummer 2 GlüStV 2012/2020 Rechnung getragen, der auf Sportwetten und Pferdewetten Anwendung fand. Um entsprechende Erlaubnisse zu einem erhöhten Einsatzlimit auch in der Übergangszeit abbilden zu können, bis eine Erhöhung des grundsätzlichen Höchstlimits nach § 6c Absatz 1 Satz 3 zulässig ist, ist diese Ausnahme vorgesehen. Dennoch ist eine Limitierung vorzusehen. Dies kann eine höhere (dann zusätzlich anbieterbezogene) Einzahlungslimitierung, aber auch eine Einsatz- oder Verlustlimitierung sowie eine Kombination dieser Limits sein. Hierbei ist das Ziel der Regelung zu berücksichtigen, einen reibungslosen Übergang erlaubter Sport- und Pferdewettenanbieter in das neue Limitsystem dieses Staatsvertrags zu gewährleisten.

Im Übergangszeitraum ebenfalls keine Anwendung findet § 22a Absatz 7 Satz 2; praktisch hat dies keine Auswirkung, weil sich wesentlich geänderte Voraussetzungen im Vergleich zur Beschlussfassung über diesen Staatsvertrag (z. B. eine erhebliche Preissteigerung) in diesem Zeitraum noch nicht ergeben haben dürften.

Absatz 10 kann erst Anwendung finden, nachdem die Limitdatei funktionsfähig ist. Zuvor gilt § 29 Absatz 9.

Absatz 11

Es handelt sich um eine Auffangregelung für den Fall, dass der Staatsvertrag in einem der Länder, denen in der Übergangszeit eine Zuständigkeit zugewiesen ist, nicht oder nicht rechtzeitig ratifiziert werden sollte. In diesem Fall würde einem Land eine Zuständigkeit zugewiesen, in dem der Staatsvertrag nicht in Kraft treten würde. Die Zuständigkeitsregelung liefe daher ins Leere. Um dies zu vermeiden, ist in solchen Fällen die zuständige Glücksspielbehörde des Landes Sachsen-Anhalt zuständig. Maßgeblich ist

der Stichtag 1. Juli 2021. Tritt ein nach den Absätzen 1 bis 4 zuständiges Land nach § 35 Absatz 3 diesem Staatsvertrag erst nach diesem Datum bei, verbleibt es für die Übergangszeit bei der Zuständigkeit Sachsen-Anhalts, um häufige Zuständigkeitswechsel zu vermeiden.

Absatz 12

Falls derzeit nicht abzusehende Schwierigkeiten beim Aufbau der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder auftreten sollten, ist es nicht ausgeschlossen, dass diese zu den in den Absätzen 1 bis 3 vorgesehenen Zeitpunkten die Aufgaben noch nicht ordnungsgemäß erfüllen kann. Daher besteht nach Absatz 12 die Möglichkeit, die Übergangszeit um bis zu zwei Jahre zu verlängern, indem die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder einzelne oder sämtliche ihrer Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 auf die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des übergangsweise zuständigen Landes übertragen kann. Für die Führung der Dateien nach Absatz 4 ist eine solche Ausnahmeregelung nicht zwingend, weil sich die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder unter den Voraussetzungen des § 27k Absatz 1 und 2 der entsprechenden Einrichtungen und Behörden der Länder für die Durchführung dieser Verwaltungsaufgabe bedienen kann.

Erforderlich für eine Verlängerung der Übergangszeit nach Absatz 12 ist die einstimmige Feststellung des Verwaltungsrates, dass die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nicht in der Lage ist, die Aufgabe ordnungsgemäß zu erfüllen. Unsicherheiten, wie sie regelmäßig beim Aufbau neuer Behörden entstehen, sind dabei grundsätzlich hinzunehmen. Zudem bedarf es eines Beschlusses des Verwaltungsrates, mit dem die Aufgabe auf das zuvor zuständige Land übertragen wird. Der Beschluss muss die Dauer der Verlängerung der Übergangszeit festlegen. Für unterschiedliche Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 können unterschiedliche Fristen angegeben werden. Es ist ausschließlich eine Übertragung auf das in der Übergangszeit nach den Absätzen 1 bis 3 zuständige Land möglich. Ein Wechsel der Zuständigkeit ist auf diesem Wege nicht möglich.

In dem verlängerten Zeitraum findet das Verfahren nach den Absätzen 6 bis 9 weiterhin Anwendung.

Zehnter Abschnitt (Übergangs- und Schlussbestimmungen; Inkrafttreten und Kündigung)

§ 28 (Regelungen der Länder)

Absatz 1

Absatz 1 bleibt unverändert. Wie bislang betrifft Satz 2 ausschließlich Bereiche, in denen keine ländereinheitliche Zuständigkeit besteht. In den Fällen der ländereinheitlichen Zuständigkeit ist die Festlegung weitergehender Anforderungen durch einzelne Länder in den Ausführungsbestimmungen nicht möglich, da andernfalls die durch diesen Staatsvertrag in diesen Bereichen beabsichtigte Ländereinheitlichkeit nicht gewahrt werden könnte.

Absatz 2

Absatz 2 wird durch diesen Staatsvertrag neu angefügt. Hiermit wird für die Länder die Möglichkeit geschaffen, traditionelle Glücksspielturniere zuzulassen, wenn diese nicht gewerbsmäßig, ohne Gewinnerzielungsabsicht und nur gelegentlich veranstaltet werden. Zudem gelten Einsatz- und Gewinngrenzen, die sich auf das gesamte Turnier und nicht auf einzelne Runden in dem Turnier beziehen.

Die Vorschrift dient der Wahrung des Brauchtums und der Sicherstellung von aufgrund regionaler Besonderheiten nachgefragten Glücksspielen. Als Beispiel zu nennen ist das Kartenspiel Watten, das sich in Bayern großer Beliebtheit erfreut und regelmäßig von Traditionsvereinen veranstaltet wird. Die betragsmäßige Begrenzung der Einsätze und der Summe der Preise dient neben der Begrenzung auf Traditionsspiele dazu, die Manipulations- und Suchtgefahren gering zu halten. Näheres haben die Länder, die von dieser Vorschrift Gebrauch machen möchten, in ihren Ausführungsbestimmungen zu regeln.

Die Ausnahmevorschrift gilt nach Satz 3 nicht für Glücksspiele, die stationär in Spielbanken angeboten werden. Hier besteht kein Bedürfnis für eine Ausnahmeregelung, weil die Nachfrage nach solchen Glücksspielen sowie die Brauchtumspflege in Bezug auf solche Glücksspiele durch das Angebot in den Spielbanken abschließend befriedigt bzw. verwirklicht wird.

§ 28a (Ordnungswidrigkeiten)

Mit § 28a werden erstmals Ordnungswidrigkeitstatbestände in einen Glücksspielstaatsvertrag eingeführt. Dies ermöglicht die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder auf Basis eines ländereinheitlichen Katalogs von Ordnungswidrigkeiten und dient daher zugleich einer einheitlichen Rechtsanwendung und der Rechtssicherheit. Aufgrund dieser Zielsetzung enthält § 28a nur solche Ordnungswidrigkeitstatbestände, welche im Rahmen der Ausübung der Aufsicht durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder Relevanz erlangen. Den Ländern ist es unbenommen, für ihren Hoheitsbereich weitere Ordnungswidrigkeitstatbestände, insbesondere für das stationäre Angebot, festzulegen.

Die Strafbarkeit unerlaubten Glücksspiels steht den Ordnungswidrigkeitstatbeständen auch insoweit nicht entgegen, als eine mit einer Geldbuße bedrohte Handlung zugleich einen Straftatbestand erfüllt. In diesen Fällen findet § 21 OWiG Anwendung.

§ 29 (Übergangsregelungen)

Die Übergangsregelungen dienen im Wesentlichen einem geordneten Übergang in die neue Rechtslage. Sie berücksichtigen, dass Erlaubnisse nach dem GlüStV 2012/2020 regelmäßig auf dessen Geltungsdauer, also bis zum 30. Juni 2021, befristet waren. Da dieser Staatsvertrag zum 1. Juli 2021 in Kraft treten soll, können Erlaubnisse auf Basis dieses Staatsvertrags erst nach diesem Datum erteilt werden. Um auch in der Zwischenzeit bis zur Erteilung neuer Erlaubnisse ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen, enthält § 29 Übergangsregelungen, welche bestehende Erlaubnisse für einen begrenzten Übergangszeitraum verlängern, jedoch bereits der neuen Regulierung unterwerfen. Die Fortgeltung für eine begrenzte Dauer ohne erneutes Antragsverfahren einschließlich der erforderlichen Prüfungen steht den Zielen des § 1 regelmäßig nicht entgegen, weil in der Vergangenheit bereits eine entsprechende Prüfung erfolgt ist und die Maßnahmen der Glücksspielaufsicht, einschließlich der Möglichkeit zum Widerruf der Erlaubnis bei Verstößen, hiervon unbeschadet bleiben.

Absatz 1

Absatz 1 enthält eine entsprechende Regelung für die Veranstaltung von Lotterien. Die bis zum 30. Juni 2021 erteilten Erlaubnisse gelten danach bis zum 30. Juni 2022 fort. Entsprechend dem Zweck der Vorschrift reicht eine Erteilung der Erlaubnis vor dem 30. Juni 2021 nicht aus. Die Erlaubnis muss auch am 30. Juni 2021 noch wirksam gewesen sein, d.h. nicht aufgehoben (zurückgenommen oder widerrufen) oder auf einen Zeitpunkt vor dem 30. Juni 2021 befristet gewesen sein.

Die bestehenden Erlaubnisse enthalten keine von § 5 Absatz 1 Satz 3 vorausgesetzten Inhalts- und Nebenbestimmungen für Werbung im Fernsehen und Internet. Diese Bestimmungen waren nach bisheriger Rechtslage in den Erlaubnissen zur Ausnahme vom Verbot für Werbung im Internet und Fernsehen (§ 5 Absatz 3 Satz 2 GlüStV 2012/2020) enthalten. Nach Satz 2 gelten die in den Erlaubnissen nach § 5 Absatz 3 Satz 2 GlüStV 2012/2020 festgelegten Inhalts- und Nebenbestimmungen für den Übergangszeitraum fort. In § 5 vorgesehene weitergehende Beschränkungen der Werbung bleiben unabhängig davon bestehen und gehen eventuell widersprechenden Nebenbestimmungen vor.

Absatz 2

Absatz 2 enthält eine dem Absatz 1 entsprechende Regelung für die gesetzliche Verlängerung der Geltungsdauer von am 30. Juni 2021 wirksamen Erlaubnissen für Veranstalter von Lotterien nach dem Dritten Abschnitt sowie für Vermittler von erlaubten öffentlichen Glücksspielen.

Satz 2 enthält unverändert die Regelung, dass für in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters eingegliederte Vermittler der Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nach § 4 Absatz 1 durch den Veranstalter zu stellen ist. Dies ist Folge der Eingliederung und dient der besseren Ausübung der Aufsicht über diese Vermittler. Satz 2 ist auch auf Wettvermittlungsstellen anwendbar, die nach § 3 Absatz 6 stets in die Vertriebsorganisation des Veranstalters eingegliedert sind.

Absatz 3

Absatz 3 enthält eine den Abätzen 1 und 2 entsprechende Regelung für die Veranstaltung von Sportwetten. Anders als in den Fällen der Absätze 1 und 2 verlängert sich die Geltungsdauer der am 30. Juni 2021 wirksamen Erlaubnisse jedoch bis zum 31. Dezember 2022. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Erlaubnisse für die Veranstaltung von Sportwetten erst nach Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags am 1. Januar 2020 erteilt werden und sich die Erteilungsvoraussetzungen nach § 4a im Vergleich zur bisherigen Rechtslage nicht wesentlich geändert haben.

Die Bezugnahme auf die Regelungen dieses Staatsvertrages schließt die zusätzlichen Übergangsregelungen des Absatzes 9 Nummer 2 und 3 für das Fehlen der Spielersperrdatei bzw. der Limitdatei ein. Ein Fall des Fehlens der Spielersperrdatei (Absatz 9 Nummer 2) liegt dabei nur vor, wenn sowohl das bisherige Spielersperrsystem nach §§ 8, 23 GlüStV 2012/2020 als auch das nach diesem Staatsvertrag vorgesehene Spielersperrsystem nicht verfügbar sein sollten. Ist das Spielersperrsystem nach §§ 8, 23 GlüStV 2012/2020 (OASIS) vorhanden, ist es von den Veranstaltern von Sportwetten zu nutzen.

Absatz 4

Die bislang in § 29 Absatz 4 GlüStV 2012/2020 vorgesehenen, teilweise bereits ausgelaufenen Regelungen zum Übergang auf die mit dem Ersten Glücksspielstaatsvertrag im Jahr 2012 eingeführten Regelungen für Spielhallen in den §§ 24, 25 (insbesondere für die Abstandsgebote und das Verbot von Verbundspielhallen) werden entsprechend dem damaligen und fortbestehenden gesetzgeberischen Willen nicht in diesen Staatsvertrag übernommen.

Zwar ist statt der bisherigen Härtefallregelung für den begrenzten Bereich der Verbundspielhallen im selben Gebäude oder Gebäudekomplex eine Länderöffnungsklausel vorgesehen, die den Ländern eine Ausnahme von dem Verbot nach § 25 Absatz 2 ermöglicht, wenn diese am 1. Januar 2020 bestanden haben. Jedoch sollen Verbundspielhallen nach wie vor reduziert werden. Deshalb kann eine solche Ausnahme nur befristet und nur für bis zu drei Spielhallen im selben Gebäude oder Gebäudekomplex erteilt werden. Voraussetzung für diese Ausnahme ist ein gemeinsamer Antrag der – oftmals in diesen Konstellationen ohnehin identischen – Betreiber sowie die Einhaltung von nach Landesrecht näher zu bestimmenden qualitativen Voraussetzungen. Jedenfalls sind von den Ländern ein Zertifizierungsverfahren, ein mit Prüfung abgeschlossener Sachkundenachweis und eine besondere Schulung des Personals dieser Spielhallen vorzusehen und die Einzelheiten näher auszugestalten. Daneben können die Länder weitere Voraussetzungen für die Ausnahme von § 25 Absatz 2 vorsehen.

Die Länder können auch auf den Gebrauch der Öffnungsklausel vollständig verzichten.

Es handelt sich bei Absatz 4 um eine Bestandsschutzregelung; nicht ermöglicht wird die Erlaubnis neuer Verbundspielhallen. Diese berücksichtigt, dass einige Länder in ihren bestehenden Ausführungsbestimmungen auf Basis der bisherigen Härtefallregelung des § 29 Absatz 4 Satz 4 GlüStV 2012/2020 den Betrieb von Verbundspielhallen unter bestimmten Anforderungen ermöglicht haben. Daneben ist teilweise ebenfalls auf Basis der bisherigen Härtefallregelung der einstweilige Fortbestand von Verbundspielhallen im Einzelfall für einen begrenzten Zeitraum erlaubt worden. Absatz 4 ermöglicht unter anderem ein Auslaufen dieser Regelungen.

Aufgrund der Ausgestaltung als Bestandsschutzregelung erfolgt die Rückbeziehung auf den 1. Januar 2020. Es werden nur an diesem Stichtag bestehende Verbundspielhallen erfasst. Der 1. Januar 2020 wurde gewählt, weil der Entwurf dieses Staatsvertrags im Januar 2020 im Rahmen der durchgeführten Verbändeanhörung erstmals der Fachöffentlichkeit bekannt gegeben worden ist.

Die Ausnahmeregelung steht den Zielen dieses Staatsvertrages darüber hinaus auch nicht entgegen. Trotz dieser erneuten Übergangsregelung wird insbesondere im Vergleich zum Zeitraum vor 2012 eine wesentlich verringerte Verfügbarkeit von Geldspielgeräten in Spielhallen erreicht. Hintergrund der Entstehung von Mehrfachkonzessionen war die Begrenzung der Gesamtzahl an Geld- und Warenspielgeräten in Spielhallen nach § 3 Absatz 2 der Spielverordnung des Bundes auf bis zu zwölf Geräte. Durch die Erlaubnis mehrerer – formal getrennter – Spielhallen in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex konnte vor Einführung des § 25 GlüStV im Jahr 2012 die Höchstzahl der Geldspielgeräte mehrfach in Anspruch genommen werden. In Einzelfällen waren deshalb über 100 Geld- bzw. Warenspielgeräte in einem Gebäude oder Gebäudekomplex vorzufinden. Durch die Begrenzung des Absatzes 4 auf maximal drei Konzessionen pro Gebäude bzw. Gebäudekomplex werden solche erheblichen Kumulationen von Spielgeräten auch im Rahmen eines Übergangszeitraums verhindert und den Ländern zugleich ermöglicht, Regelungen zu schaffen, die einen sanfteren Übergang vom derzeitigen Zustand in den von § 25 vorgesehenen Zustand zu schaffen, wobei qualitative Voraussetzungen zur Sicherstellung des Spielerschutzes vorzusehen und die Erlaubnisse zu befristen sind.

Wird von der Öffnungsklausel des Absatzes 4 durch ein Land Gebrauch gemacht und erhalten die Verbundspielhallen eine entsprechende Erlaubnis, ist auf den Verbund das Abstandsgebot des § 25 Absatz 1 nicht anzuwenden. Im Übrigen gilt das Abstandsgebot des § 25 Absatz 1 für alle Spielhallen nunmehr ohne Ausnahme. Die landesrechtlich vorgesehenen Abstände sind daher auch zwischen sonstigen Spielhallen und den Verbundspielhallen einzuhalten.

Absatz 5

Erlaubnisse für die Veranstaltung von Pferdewetten im Internet werden den Sportwetterlaubnissen gleichgestellt. Erteilte Erlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz bleiben hingegen von diesem Staatsvertrag unberührt.

Absatz 6

Durch die Aufnahme einer weiteren Länderöffnungsklausel können Länder für einen Übergangszeitraum bis zum 30. Juni 2024 die Vermittlung von Sportwetten in Annahmestellen, die in die Vertriebsorganisation der staatlichen Lotterieveranstalter eingegliedert sind, ermöglichen. Voraussetzung ist eine entsprechende Regelung in den Ausführungsbestimmungen der Länder. Diese Annahmestellen müssen nicht die Anforderungen an Wettvermittlungsstellen nach § 21a erfüllen. Dafür ist ausschließlich die Vermittlung von Ergebniswetten (vgl. § 21 Absatz 1) zulässig. Diese müssen vor Beginn des Sportereignisses abgegeben werden; Live-Wetten (§ 21 Absatz 4) in Annahmestellen sind unzulässig. Das in Annahmestellen übergangsweise erlaubte Angebot wird damit auf das nach dem bis Mitte 2021 gültigen Glücksspielstaatsvertrag erlaubnisfähige Maß begrenzt. Erheblich suchtanfällige Wetten sind in Annahmestellen nicht möglich. Unberührt bleibt zudem die Verpflichtung nach § 8 Absatz 3 zur Abfrage der Sperrdatei. Anders als in Wettvermittlungsstellen hat diese jedoch nicht schon beim Betreten der Annahmestelle, sondern erst unmittelbar vor dem ersten Spiel während eines Aufenthalts in der Annahmestelle zu erfolgen (§ 8 Absatz 3 Satz 5).

Bislang war in Annahmestellen in zahlreichen Bundesländern die Teilnahme an Sportwetten möglich, welche von Veranstaltern nach § 10 Absatz 2 bzw. von einer von diesen Veranstaltern gemeinsam getragenen Gesellschaft veranstaltet worden sind. Die Veranstaltung dieser Sportwetten diente dem – mit Inkrafttreten dieses Staatsvertrages für Sportwetten entfallenden (vgl. Erläuterungen zu § 10) – staatlichen Auftrag aus § 10 Absatz 1 Satz 1 GlüStV 2012/2020, ein ausreichendes Glücksspielangebot als Alternative zum Schwarzmarkt sicherzustellen, welcher neben der Erprobung eines liberalisierten Marktes im Rahmen der Experimentierklausel (§ 10a GlüStV 2012/2020) fortbestand. Auch wenn die Marktanteile des in Annahmestellen vermittelten Sportwettenangebots in den vergangenen Jahren rückläufig waren (vgl. Jahresreporte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder), hat diese Form der Sportwetten Stammkunden und trägt zur Einnahmeerzielung der zumeist von Kleinunternehmern betriebenen Annahmestellen bei. Die Übergangsregelung ermöglicht den bestehenden Kunden und den Betreibern der Annahmestellen, sich auf die Rechtsänderung einzustellen. Damit dient die Regelung auch der Vermeidung der Abwanderung von bisherigen Teilnehmern der Sportwette „Oddset“ in den Schwarzmarkt.

Auch in Annahmestellen dürfen allerdings ausschließlich Wetten von Veranstaltern vermittelt werden, welche über eine Erlaubnis nach § 4 Absatz 1 verfügen, die nur unter den Voraussetzungen des § 4a von der im ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a Absatz 1 Nummer 3 zuständigen Behörde erteilt werden kann.

Absatz 7

Im Hoheitsgebiet des Landes Schleswig-Holstein waren bereits bis zum Inkrafttreten dieses Staatsvertrags aufgrund von §§ 4, 19 und 20 des Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20.10.2011, GVOBl. S. 280, in Verbindung mit § 1 des Gesetzes zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele vom 11.06.2019, GVOBl. S. 145, bestimmte dort als Online-Casinospiele bezeichnete Glücksspiele im Internet erlaubnisfähig, die inhaltlich mit den Spielformen nach §§ 22a und 22b dieses Staatsvertrags vergleichbar waren.

Absatz 7 ermöglicht den in Schleswig-Holstein erlaubten Anbietern, auf Basis der ehemaligen dortigen Regulierung auf dem Hoheitsgebiet Schleswig-Holsteins ihr bestehendes Angebot weiterzubetreiben, bis diese Anbieter eine Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag erhalten. Hierdurch wird in Schleswig-Holstein ein fließender Übergang zwischen dem bisherigen schleswig-holsteinischen Landesrecht und diesem Staatsvertrag ermöglicht und verhindert, dass bislang erlaubte Anbieter ihr Angebot im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrags und einer Erlaubniserteilung nach § 4 Absatz 1 und 4 einstellen müssen.

Der Übergangszeitraum ist jedoch bis zum 31. Dezember 2024 befristet. Veranstalter müssen zudem bis zum 1. Juli 2022 einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag gestellt haben. Als Antragstellung in diesem Sinne gilt nur ein zumindest überwiegend vollständiger Antrag. Insbesondere ein in jeder Hinsicht unvollständiger oder unzureichender Antrag ist nicht ausreichend, um die Frist zu wahren.

Absatz 8

Durch die gesetzliche Anordnung der Fortgeltung bestehender Erlaubnisse entfällt die Verpflichtung des Erlaubnisinhabers zur Zahlung von Kosten nicht. Diese sollen unter anderem einen Ausgleich für die mit der Überwachung erlaubter Angebote entstehenden Verwaltungskosten bieten und einen Teil des Vorteils ausgleichen, welchen der Erlaubnisinhaber durch die Erlaubnis erhält (vgl. Erläuterungen zu § 9a Absatz 4). Diese Gründe der Kostenerhebung liegen auch in den Fällen der Absätze 1 bis 3 vor. § 9a Absatz 4 Satz 4 (Ermäßigung für Folgeveranstaltungen) wird regelmäßig anzuwenden sein.

Absatz 9

Absatz 9 sieht zusätzliche Regelungen für den Fall vor, dass die notwendige technische Infrastruktur für das anbieter- und spielformübergreifende Spielersperrsystem nach §§ 8 ff. und 23 oder die Limitdatei nach § 6c Absatz 4 unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrages noch nicht zur Verfügung stehen.

Anders als durch die übrigen Übergangsregelungen des § 29 soll durch diese Übergangsregelung nicht nur gewährleistet werden, dass durch das Inkrafttreten dieses Staatsvertrags kein „genehmigungsfreier“ Zeitraum bezüglich bislang bereits erlaubnisfähiger Angebote entsteht. Vielmehr wird für einen Übergangszeitraum von maximal 18 Monaten die Erteilung einer Erlaubnis insbesondere für die nach diesem Staatsvertrag erstmals erlaubnisfähigen und erweiterten Spielformen ermöglicht, auch wenn in diesem Zeitraum bestimmte technische Voraussetzungen, an die die Erlaubniserteilung eigentlich gebunden ist, durch die zuständigen Behörden noch nicht zur Verfügung gestellt werden können.

Die Ziele des § 1 sind – wie stets – auch in der Übergangszeit bis zum 31.12.2022 zu erreichen bzw. nicht zu gefährden. Daher sind alle Spielerschutzbestimmungen und materiell-rechtlichen Anforderungen dieses Staatsvertrages mit Inkrafttreten und damit im Zeitpunkt der Erlaubniserteilung zu beachten. Lediglich die anbieterübergreifende Limitdatei nach § 6c kann in der Übergangszeit bis zu ihrer Inbetriebnahme durch eine anbieterbezogene Limitierung der Spieleinsätze in den Grenzen von § 6c ersetzt wer-

den. Gleiches gilt für die spielformübergreifende Selbst- oder Fremdsperre, die übergangsweise bis zur Inbetriebnahme der Spielersperrdatei durch eine anbieterbezogene Selbst- oder Fremdsperre ersetzt werden kann.

Die Übergangsregelung dient in dieser Form den Zielen des § 1. Durch sie soll möglichst frühzeitig ermöglicht werden, Spieler in ein weniger gefährliches Spielangebot zu kanalisieren (vgl. unter A. II.), auch wenn dieses Angebot übergangsweise einzelne spielerschützende Maßnahmen noch nicht vorhält. Ohne eine entsprechende Übergangsregelung müsste mit der Erlaubniserteilung bis zur Schaffung der technischen Voraussetzungen abgewartet werden. Hierdurch wäre in dieser Übergangszeit keine erlaubte Alternative zum Schwarzmarkt vorhanden, in der zumindest die übrigen Vorgaben dieses Staatsvertrags beachtet und dadurch die Gefährlichkeit des Angebots im Vergleich zum Schwarzmarktangebot jedenfalls teilweise gesenkt werden. Diese nur für den Übergangszeitraum tragende Argumentation ändert nichts an der grundsätzlichen Notwendigkeit der technischen Spielerschutzmaßnahmen zur Erreichung der Ziele des § 1 im Gesamtzusammenhang dieses Staatsvertrags.

Neben den in Absatz 9 Nummer 2 und 3 genannten Voraussetzungen kann die zuständige Behörde für die Übergangszeit daher auch weitere Nebenbestimmungen zur Erreichung der Ziele des § 1 vorsehen, die bei einer Funktionsfähigkeit der Dateien nicht erforderlich wären.

Die von § 4c Absatz 1 abweichende Befristung der Erlaubnis längstens auf den 31. Dezember 2022 knüpft daran an. Hierdurch können in der nach Schaffung der technischen Voraussetzungen für das Spielersperrsystem und die Limitdatei erteilten Erlaubnis die entsprechenden Inhalts- und Nebenbestimmungen umfassend an die nun in Betrieb befindlichen Dateien angepasst werden. Zudem kann das Verhalten des Anbieters in diesem Zeitraum, in dem die anbieterübergreifenden technischen Maßnahmen noch nicht zur Verfügung stehen und es deshalb insbesondere auf die vom Anbieter selbst durchgeführten Schutzmaßnahmen ankommt, bei der Entscheidung über den Folgeantrag berücksichtigt werden.

§ 32 (Evaluierung)

Mit der Öffnung des Marktes für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele werden erstmals im Geltungsbereich dieses Staatsvertrages länderübergreifend bestimmte Spielformen erlaubnisfähig. Daneben erfolgen Änderungen in anderen Glücksspielbereichen. Zudem wird die Digitalisierung weiter fortschreiten und weiteren Einfluss auf die Entwicklung des Glücksspielmarktes im In- und Ausland nehmen. Um die Erreichung der Ziele des § 1 durch die Regelungsmechanismen dieses Staatsvertrages zu überprüfen, etwaige Fehlentwicklungen zu benennen und möglichen Änderungsbedarf zur besseren Erreichung der mit diesem Staatsvertrag verfolgten Ziele zu erkennen, soll eine regelmäßige Evaluierung dieses Staatsvertrags erfolgen. Diese soll insbesondere die im Vergleich zum GlüStV 2012/2020 mit diesem Staatsvertrag neu eingefügten und wesentlich veränderten Regelungen umfassen. Die Evaluierung soll grundsätzlich fortlaufend erfolgen. Ein zusammenfassender Bericht soll erstmals bis zum 31. Dezember 2026 vorgelegt werden. Der Zeitraum von fünfeinhalb Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrags berücksichtigt, dass insbesondere mögliche Auswirkungen auf den Anteil pathologischer Spieler und die Glücksspielprävalenzen in der Bevölkerung erst mit einigem zeitlichen Abstand sichtbar werden. Auch ist mit höchstrichterlicher Rechtsprechung zur neuen Rechtslage erst nach einiger Zeit zu rechnen. Um etwaigen dringenden Handlungsbedarf zu benennen, soll jedoch bis zum 31. Dezember 2023 ein Zwischenbericht vorgelegt werden. Der Zeitraum von zweieinhalb Jahren ist insbesondere vor dem Hintergrund der Übergangsregelungen des § 29 gewählt.

Die Evaluierung erfolgt weiterhin federführend durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Eine Mitwirkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder, insbesondere für den Beitrag von Erkenntnissen und Daten aus ihrem Tätigkeitsbereich, sowie des Fachbeirats ist vorgesehen. Darüber hinaus können auch wissenschaftliche Forschungsstellen bei der Evaluierung einbezogen werden.

§ 34 (Sprachliche Gleichstellung)

Vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2017 (1 BvR 2019/16) wird durch die redaktionelle Anpassung des Wortlauts im Vergleich zu § 34 GlüStV 2012/2020 klargestellt, dass sich Personen- und Funktionsbezeichnungen in diesem Staatsvertrag auf alle Geschlechter beziehen.

§ 35 (Inkrafttreten, Kündigung, Neubekanntmachung)

Absätze 1 bis 3

Für das Inkrafttreten dieses Staatsvertrags ist die Hinterlegung von 13 Ratifikationsurkunden ausreichend. Hierdurch soll insbesondere etwaigen Verzögerungen im parlamentarischen Ratifizierungsverfahren in einzelnen Ländern Rechnung getragen werden. Sofern bis zu drei Länder die Ratifikationsurkunden nicht rechtzeitig nach Absatz 1 hinterlegen können, steht Ihnen der Beitritt nach Absatz 3 offen. Der Beitritt ist auch vor Inkrafttreten des Staatsvertrags und nach einer Kündigung möglich.

Absatz 4

Dieser Staatsvertrag wird im Gegensatz zu bisherigen das Glücksspielwesen regelnden Staatsverträgen auf unbestimmte Zeit geschlossen. Hintergrund ist insbesondere die Errichtung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder nach § 27a, welche im Falle eines Auslaufens eines befristeten Staatsvertrages ohne Rechtsgrundlage wäre, wodurch insbesondere für das Personal der Behörde weitreichende und unmittelbare Folgen entstehen würden.

Zum Ausgleich der fehlenden Befristung bestehen ordentliche Kündigungsmöglichkeiten nach Absatz 4 Satz 2 und Absatz 5. Damit wird die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung berücksichtigt, welche eine grundsätzliche Revidierbarkeit der von den Ländern getroffenen Entscheidungen fordert, um Änderungen der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse oder der gesellschaftlichen Anschauungen Rechnung tragen zu können (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 127 unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteil vom 12. September 2012, BVerfGE 132, 195 Rn. 215). Eine ordentliche Kündigung nach Absatz 4 Satz 2 ist erstmals zum 31. Dezember 2028 möglich. Auch wenn man mit der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs annimmt, dass die vertragliche Bindung im Regelfall die Dauer von fünf Jahren nicht übersteigen darf, um jedenfalls in der nachfolgenden Legislaturperiode eine Möglichkeit zur Vertragskündigung einzuräumen (BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 127), ist die Mindestbindungsdauer von 7 ½ Jahren vorliegend gerechtfertigt. Insbesondere wenn mit einem Staatsvertrag eine aufwändige Organisationsstruktur geschaffen oder ein völlig neues Regelungsmodell erprobt werden soll und dafür aus sachlich nachvollziehbaren Gründen eine längere Aufbau-, Versuchs- oder Beobachtungsphase vereinbart wird, ist es zulässig, den Zeitpunkt der frühestmöglichen Kündigung hinauszuschieben (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 127 zur neunjährigen Laufzeit des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages oder das vom BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1980 – 7 A 2/79 –, BVerwGE 60, 162, unbeanstandet gebliebene Hinausschieben der erstmaligen Kündigungsmöglichkeit um zehn Jahre). Ein solcher Fall ist vorliegend gegeben. Sachliche Gründe für das Hinausschieben der erstmaligen Kündigungsmöglichkeit liegen insbesondere in der Errichtung der Anstalt nach § 27a, der hierfür erforderlichen Aufbau- und Übergangsphase (vgl. die Übergangsregelungen des § 27p und des § 29), in der erstmaligen Anwendung eines neuen Regulierungsmodells für die neu erlaubnisfähigen Glücksspiele im Internet und dem zur Auswertung der Wirksamkeit der Regulierungsvorgaben erforderlichen Zeitraum. Die Bewertung der Auswirkungen der Regulierungsvorgaben kann hinsichtlich wichtiger Ziele dieses Staatsvertrages nur retrospektiv erfolgen. Insbesondere die Spielsuchtprävalenzen in der Bevölkerung werden sich durch die Neuregulierung nicht unverzüglich ändern können. Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit ist zudem damit zu rechnen, dass Anbieter unerlaubter Glücksspiele sowie Erlaubnisnehmer Rechtsbehelfe gegen auf Grundlage dieses Staatsvertrags ergangene Verwaltungsakte einlegen und den Rechtsweg ausschöpfen werden. Mit einer abschließenden Klärung etwaiger Rechtsfragen dieses Staatsvertrags ist daher erst mit einem gewissen zeitlichen Abstand zu rechnen. Die

Vorlage des ersten zusammenfassenden Evaluierungsberichts nach § 32 ist daher bis zum 31. Dezember 2026 vorgesehen. Eine Kündigung zum 31. Dezember 2028 unter Wahrung der einjährigen Kündigungsfrist des Absatz 4 Satz 2 muss bis zum 31. Dezember 2027 erfolgen. Die einjährige Kündigungsfrist ist zur weiteren Abstimmung zwischen den verbleibenden Ländern, zum Abschluss einer Auseinandersetzungsvereinbarung nach Absatz 7 und zur Schaffung neuer Regulierungsrahmen für das Glücksspielwesen in den Ländern für den Fall, dass der Staatsvertrag nach Absatz 8 außer Kraft tritt, erforderlich.

Unberührt vom Hinausschieben der erstmaligen ordentlichen Kündigungsmöglichkeit nach Absatz 4 Satz 2 bleibt das außerordentliche Recht auf Vertragsanpassung oder vorzeitige Kündigung eines Landes, wenn einer Vertragspartei infolge nachträglich grundlegend geänderter Verhältnisse das unveränderte Festhalten an dem Vertrag nicht mehr zumutbar ist („clausula rebus sic stantibus“, vgl. hierzu BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 131, BVerfG, Urteil vom 30. Januar 1973 – 2 BvH 1/72 –, BVerfGE 34, 216). Unberührt davon bleibt ebenso die jederzeit bestehende Möglichkeit der Länder zum Abschluss eines Änderungs- oder Aufhebungsstaatsvertrages.

Absatz 5

Absatz 5 regelt die Fortgeltung des Staatsvertrags unter den verbleibenden Vertragsländern sowie das Recht der Folgekündigung. Jedes Land kann ohne Berücksichtigung der Frist des Absatzes 4 Satz 2 ebenfalls innerhalb von drei Monaten kündigen, wenn es über eine Kündigung eines anderen Landes informiert wird. Macht ein Land von seinem Recht auf Folgekündigung Gebrauch, löst dieses für die verbleibenden Vertragspartner ebenfalls ein Recht auf Folgekündigung aus. Mit dem Recht auf Folgekündigung wird dem berechtigten Interesse der Länder Rechnung getragen, sich an den Staatsvertrag weiterhin nur binden zu wollen, wenn dieser eine – zumindest weit überwiegend – ländereinheitliche Regulierung bewirken kann.

Absatz 6

Absatz 6 enthält Sonderregelungen für die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder. Solange der Staatsvertrag nicht nach Absatz 8 außer Kraft tritt, besteht diese zwischen den übrigen Vertragsländern fort. Für den Fall einer Kündigung durch das Sitzland enthalten die Sätze 2 bis 4 Spezialregelungen, welche in einer Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer Änderung dieses Staatsvertrags die Anbindung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder an ein anderes Land, welches weiterhin Vertragsstaat ist, sicherstellt.

Absatz 7

Absatz 7 enthält die gegenseitige Verpflichtung, im Falle der Kündigung eine Auseinandersetzungsvereinbarung hinsichtlich des Ausscheidens aus der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zu treffen.

Absatz 8

Absatz 8 trägt dem übereinstimmenden Willen der Länder Rechnung, mit diesem Staatsvertrag eine einheitliche länderübergreifende Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland zu erreichen, welche nicht mehr gewährleistet wäre, wenn mehr als drei Länder aus diesem Staatsvertrag ausscheiden sollten.