

G e s e t z e n t w u r f

der Landesregierung

Thüringer Gesetz zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) in der Fassung vom 15. Dezember 2011 (GVBl. 2012 S. 164), der durch Artikel 1 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags neu gefasst wurde, sieht die Zulassung privater Anbieter von Sportwetten in Gestalt der Vergabe von 20 Veranstaltungskonzessionen durch das Land Hessen als bundesweit zentral zuständige Konzessionsbehörde vor. Nach Durchführung eines europaweiten Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens wurde im Herbst 2014 die Auswahlentscheidung durch Auswahl der 20 besten Bewerber aus dem verbliebenen Kreis von 35 Bewerbern getroffen. Sowohl die 15 bei dieser Auswahl unterlegenen Bewerber als auch die bereits zuvor ausgeschlossenen weiteren Bewerber verhinderten bislang jedoch durch erfolgreiche Eilanträge und erste Hauptsacheentscheidungen der angerufenen Verwaltungsgerichte eine Umsetzung der Auswahlentscheidung durch Erteilung der Konzessionen.

Da der rechtskräftige Abschluss aller Streitverfahren voraussichtlich noch weitere Jahre in Anspruch nehmen wird, der bestehende Schwebezustand aber bereits gegenwärtig gravierende Auswirkungen für den Vollzug zeitigt, verhandelte die Ministerpräsidentenkonferenz seit Jahresbeginn 2016 und nochmals seit der zweiten Jahreshälfte 2018 über erneute punktuelle Änderungen des Glücksspielstaatsvertrags.

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben sich auf den Entwurf eines Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags geeinigt. Mittels eines Umlaufverfahrens nach der Ministerpräsidentenkonferenz am 21. März 2019 wird durch Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz nach § 35 Abs. 1 GlüStV die Befristung der Experimentierklausel in § 10a Abs. 1 GlüStV aufgehoben und mit dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag eine Änderung unterzeichnet, mit der die in § 10a Abs. 3 GlüStV bisher festgelegte Höchstzahl von 20 Sportwettkonzessionen ersatzlos gestrichen wird. Zudem wird die Befristung der Experimentierklausel aufgehoben.

Die dazu notwendigen Änderungen des Glücksspielstaatsvertrags durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag erschöpfen sich in folgenden Punkten:

- Mit den vorgesehenen Änderungen wird klargestellt, dass die Experimentierklausel für die gesamte Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags anwendbar ist.

- Die Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird für die Dauer der Experimentierklausel aufgehoben.
- Da ein Auswahlverfahren nach dem bisher geltenden § 4b Abs. 5 GlüStV nicht mehr erforderlich ist, sind die auf die Durchführung dieses Verfahrens abzielenden Regelungen anzupassen.
- Es wird klargestellt, dass die Werberichtlinie als Gesetzesauslegende Vorschrift der gerichtlichen Überprüfung unterliegt und dem Glücksspielkollegium als Organ der Exekutive keine Rechtssetzungsbefugnisse zustehen.
- Die Übergangsregelung für das staatliche Sportwettangebot in Lottoannahmestellen nach dem bisher geltenden § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV wird aufgehoben.

Der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Sollten bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 nicht alle Ratifikationsurkunden hinterlegt sein, wird der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag gegenstandslos.

Diese Änderungen sind weitgehend identisch mit den Änderungen, die durch den Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vorgesehen waren. Der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag wurde mit dem Thüringer Gesetz zum Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 18. Dezember 2017 (GVBl. S. 265) ratifiziert, jedoch mangels Ratifizierung in einzelnen der 16 vertragschließenden Ländern gegenstandslos.

Mit dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag soll nunmehr die überfällige Regulierung des Sportwettenmarkts abgeschlossen und Klarheit für die Anbieter und beteiligte Dritte (Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und -verbände) geschaffen werden; zugleich wird den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet.

Der Entwurf des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags wurde der Europäischen Kommission zur Notifizierung nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 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) übermittelt.

B. Lösung

Erlass eines Zustimmungsgesetzes zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag.

C. Alternativen

Keine; das Thüringer Gesetz zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag muss rechtzeitig vor dem 31. Dezember 2019 in Kraft treten, weil der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag nach seinem Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos wird, sofern nicht bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 alle Ratifizierungsurkunden der Länder bei der Staatskanzlei des Vorsitzlandes der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt sind.

D. Kosten

Durch die teilweise Freigabe und Öffnung des Sportwettenmarkts werden dem Landeshaushalt, zum Beispiel durch den Landesanteil an den Konzessionsgebühren, finanzielle Mittel zufließen. Für laufende und künftige Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Konzessionsverga-

ben können aber auch Ausgaben für Gerichts- und Anwaltskosten entstehen, deren Höhe derzeit zwar nicht bestimmt werden kann, durch die Verteilung auf die Länder anhand des Königsteiner Schlüssels aber für das Land nicht gravierend sein werden.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Kommunales.

**FREISTAAT THÜRINGEN
DER MINISTERPRÄSIDENT**

An die
Präsidentin des Thüringer Landtags
Frau Birgit Diezel
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Erfurt, den 7. Mai 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit überreiche ich den von der Landesregierung beschlossenen Entwurf des

"Thüringer Gesetzes zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag"

mit der Bitte um Beratung durch den Landtag in den Plenarsitzungen am 8./9./10. Mai 2019.

Mit freundlichen Grüßen

Bodo Ramelow

**Thüringer Gesetz
zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Dem am 28. März 2019 in Erfurt vom Freistaat Thüringen unterzeichneten Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, dem Land Berlin, dem Land Brandenburg, der Freien Hansestadt Bremen, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Hessen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, dem Saarland, dem Freistaat Sachsen, dem Land Sachsen-Anhalt, dem Land Schleswig-Holstein und dem Freistaat Thüringen wird zugestimmt. Der Staatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag nach seinem Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 in Kraft tritt, wird von der Präsidentin des Landtags im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen bekannt gemacht.

Dritter Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Dritter Glücksspieländerungsstaatsvertrag - 3. GlüÄndStV)

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:

Artikel 1 Änderung des Glücksspielstaatsvertrages

Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) wird wie folgt geändert:

1. § 4a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter ", insbesondere im Rahmen einer zeitlich befristeten Experimentierklausel für Sportwetten," durch die Wörter "im Rahmen der Experimentierklausel für Sportwetten nach § 10a" ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe "Bekanntmachung (§ 4b Absatz 1)" durch das Wort "Konzession" ersetzt.
 - c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

"Die Zahl der Konzessionen wird für die Dauer der Experimentierphase nicht beschränkt."
2. § 4b wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift werden das Komma und das Wort "Auswahlkriterien" gestrichen.
 - b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird das Wort "Auswahlverfahrens" durch das Wort "Verfahrens" ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter "mit einer angemessenen Frist für die Einreichung von Bewerbungen" gestrichen.

- c) In Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter "und die Auswahl nach Absatz 5 ermöglichen" gestrichen.
- d) Absatz 5 wird aufgehoben.
3. In § 5 Absatz 4 Satz 1 wird das Wort "Richtlinien" durch das Wort "Auslegungsrichtlinien" ersetzt.
4. § 9a Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"Hierbei dient das Glücksspielkollegium den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden."
5. § 10a wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In dem bisherigen Satz werden die Wörter "für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages" durch die Wörter "bis zum 30. Juni 2021" ersetzt.
 - bb) Es wird folgender Satz angefügt:

"Im Falle einer Fortgeltung des Staatsvertrages nach § 35 Absatz 2 verlängert sich die Frist bis zum 30. Juni 2024."
 - b) Absatz 3 wird aufgehoben.
 - c) Die Absätze 4 und 5 werden die Absätze 3 und 4.
6. § 29 Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.

Artikel 2 Inkrafttreten

(1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Sind bis zum 31. Dezember 2019 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.

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

Für das Land Baden-Württemberg
Stuttgart, den 03.04.2019
Winfried Kretschmann

Für den Freistaat Bayern
München, den 18.04.2019
Markus Söder

Für das Land Berlin
Berlin, den 26.03.2019
Michael Müller

Für das Land Brandenburg
Potsdam, den 29.03.2019
Dietmar Woidke

Für die Freie Hansestadt Bremen
Bremen, den 26.03.2019
Carsten Sieling

Für die Freie und Hansestadt Hamburg
Hamburg, den 04.04.2019
Peter Tschentscher

Für das Land Hessen
Wiesbaden, den 26.03.2019
Volker Bouffier

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern
Schwerin, den 26.03.2019
Manuela Schwesig

Für das Land Niedersachsen
Hannover, den 27.03.2019
Stephan Weil

Für das Land Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf, den 04.04.2019
Armin Laschet

Für das Land Rheinland-Pfalz
Mainz, den 06.04.2019
Malu Dreyer

Für das Saarland
Saarbrücken, den 05.04.2019
Tobias Hans

Für den Freistaat Sachsen
Dresden, den 30.03.2019
Michael Kretschmer

Für das Land Sachsen-Anhalt
Magdeburg, den 28.03.2019
Reiner Haseloff

Für das Land Schleswig-Holstein
Kiel, den 09.04.2019
Daniel Günther

Für den Freistaat Thüringen
Erfurt, den 28.03.2019
Bodo Ramelow

Begründung zum Landesgesetz:**A. Allgemeines**

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) in der Fassung vom 15. Dezember 2011 (GVBl. 2012 S. 164), der durch Artikel 1 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags neu gefasst wurde, sieht die Zulassung privater Anbieter von Sportwetten in Gestalt der Vergabe von 20 Veranstaltungskonzessionen durch das Land Hessen als bundesweit zentral zuständige Konzessionsbehörde vor. Nach Durchführung eines europaweiten Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens wurde im Herbst 2014 die Auswahlentscheidung durch Auswahl der 20 besten Bewerber aus dem verbliebenen Kreis von 35 Bewerbern getroffen. Sowohl die 15 bei dieser Auswahl unterlegenen Bewerber als auch die bereits zuvor im Verfahren ausgeschlossenen weiteren Bewerber verhinderten bislang jedoch durch erfolgreiche Eilanträge und erste Hauptsacheentscheidungen vor allem bei den Hessischen Verwaltungsgerichten eine Umsetzung der Auswahlentscheidung durch Erteilung der Konzessionen.

Mit Urteil vom 4. Februar 2016, Az.: C 336/14, entschied der Europäische Gerichtshof, dass das von den nationalen Gerichten für unionsrechtswidrig befundene Sportwettenmonopol faktisch fortbestehe, weil bisher keine Konzessionen an Sportwettveranstalter erteilt wurden und die Landeslotteriegesellschaften aufgrund einer Übergangsvorschrift weiterhin Sportwetten veranstalten dürften, ohne selbst über eine Konzession zu verfügen.

Da der rechtskräftige Abschluss aller Streitverfahren noch weitere Jahre in Anspruch nehmen würde, der bestehende Schwebezustand aber gegenwärtig gravierende Auswirkungen sowohl bei der Verfolgung illegaler Angebote jeder Art als auch in Bezug auf eine effektive Regulierung der stationären Wettvermittlung in den Ländern zeitigt, verhandelte die Ministerpräsidentenkonferenz über erneute punktuelle Änderungen des Glücksspielstaatsvertrags mit den Schwerpunkten der Modifizierung der Regelungen zu den Sportwettveranstaltungserlaubnissen. Der in diesem Zusammenhang ab dem Jahr 2018 vorgesehene Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag, der in Thüringen mit dem Thüringer Gesetz zum Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 18. Dezember 2017 (GVBl. S. 265) ratifiziert wurde, wurde aufgrund fehlender Ratifizierung in einzelnen der vertragsschließenden Ländern gegenstandslos. Seit der zweiten Jahreshälfte 2018 verhandelte die Ministerpräsidentenkonferenz nunmehr nochmals über entsprechenden Änderungsbedarf und eine spätere Anschlussregelung.

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben sich auf den Entwurf eines Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags geeinigt und in Aussicht genommen, diesen in einem Umlaufverfahren zeitnah nach der Ministerpräsidentenkonferenz am 21. März 2019 zu unterzeichnen. Für Thüringen hat der Ministerpräsident die Unterzeichnung am 28. März 2019 vorgenommen.

Die Änderungen durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag erschöpfen sich in folgenden Punkten:

- Es wird klargestellt, dass die Experimentierklausel für die gesamte Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags anwendbar ist.
- Die Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird für die Dauer der Experimentierklausel aufgehoben.

- Da ein Auswahlverfahren nach dem bisher geltenden § 4b Abs. 5 GlüStV nicht mehr erforderlich ist, sind die auf die Durchführung dieses Verfahrens abzielenden Regelungen anzupassen.
- Es wird klargestellt, dass die Werberichtlinie als Gesetzesauslegende Vorschrift der gerichtlichen Überprüfung unterliegt und dem Glücksspielkollegium als Organ der Exekutive keine Rechtssetzungsbefugnisse zustehen.
- Die Übergangsregelung für das staatliche Sportwettangebot in Lottoannahmestellen nach dem bisher geltenden § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV wird aufgehoben. Der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Sollten bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 nicht alle Ratifikationsurkunden hinterlegt sein, wird der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag gegenstandslos.

Diese Änderungen sind weitgehend identisch mit den Änderungen, die durch den Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vorgesehen waren. Mit dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag soll nunmehr die überfällige Regulierung des Sportwettenmarkts abgeschlossen und Klarheit für die Anbieter und beteiligte Dritte (Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und -verbände) geschaffen werden; zugleich wird den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet.

Der Entwurf des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags wurde der Europäischen Kommission zur Notifizierung nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 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) übermittelt.

Nähere Einzelheiten zum Inhalt des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags können dessen Erläuterungen entnommen werden.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 (Zustimmung, Veröffentlichung)

Die Bestimmung beinhaltet die nach Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen notwendige Zustimmung des Landtags zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Der Staatsvertrag wird im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlicht.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

In Absatz 1 ist das Inkrafttreten des Thüringer Gesetzes zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag geregelt.

Nach Absatz 2 hat die Präsidentin des Landtags das Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen bekannt zu geben.

Begründung zum Staatsvertrag:**A. Allgemeines****I. Ausgangslage**

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht seit 1. Juli 2012 die Zulassung privater Anbieter von Sportwetten vor; das staatliche Wettmonopol ist während einer Experimentierphase von sieben Jahren suspendiert. Eine Begrenzung des Angebots durch eine Kontingentierung der Konzessionen ist nach der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ebenso verfassungsgemäß wie das Konzessionsverfahren mit abschließender Entscheidung durch das Glücksspielkollegium als Gemeinschaftseinrichtung aller Länder (BayVerfGH, E. v. 25.09.2015; OVG Hamburg, U. v. 22.06.2017, BVerwG, U. v. 26.10.2017). Der Staatsvertrag kann jedoch weiterhin nicht umgesetzt werden, weil die hessischen Verwaltungsgerichte die Erteilung der Konzessionen bis zu einer zeitlich nicht abschätzbaren Entscheidung in der Hauptsache aufgeschoben haben (HessVGH, B. v. 16.10.2015).

II. Lösung

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat mit Beschluss vom 18. April 2019 gemäß § 35 Absatz 1 Glücksspielstaatsvertrag die Befristung der Experimentierklausel in § 10a Glücksspielstaatsvertrag aufgehoben. Die Erteilung von Konzessionen an Veranstalter von Sportwetten ist insoweit rechtlich nunmehr möglich für die gesamte Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021. Durch eine hieran anknüpfende ergänzende punktuelle Änderung des Staatsvertrages wird das Modell der Experimentierphase weiterentwickelt und Klarheit für die Anbieter und beteiligte Dritte (Zahlungsdienstleister, Medien, Sportvereine und -verbände) geschaffen; zugleich wird den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet. Damit wird die fortschreitende Erosion des Ordnungsrechts beendet. Die dazu notwendigen Änderungen des Staatsvertrages erschöpfen sich in folgenden Punkten:

- Es wird klargestellt, dass die Experimentierphase für die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021 anwendbar ist.
- Die Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird für die Dauer der Experimentierphase aufgehoben.
- Da ein Auswahlverfahren (§ 4b Absatz 5) nicht mehr erforderlich ist, sind die auf die Durchführung dieses Verfahrens abzielenden Regelungen anzupassen.

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

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

Wenn die Konzession für alle Länder gilt, müssen diese sämtlich an der Willensbildung beteiligt werden. Anders lässt sich die erforderliche demokratische Legitimation für alle Länder nicht begründen (BayVerfGH, E. v. 25.09.2015). Diese Konsequenz des Demokratieprinzips wird auch in anderen in Staatspraxis und Rechtsprechung anerkannten Einrichtungen der Länder, wie der ZVS bzw. der Stiftung für Hochschulzulassung oder dem Deutschen Institut für Bautechnik, nach den gleichen Grundsätzen praktiziert.

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

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 4a)

Durch die Änderung des § 4a Absatz 1 wird klargestellt, dass § 10 Absatz 6 derzeit ausschließlich in den Fällen der Experimentierklausel nach § 10a nicht anwendbar ist. Der bisherigen offeneren Formulierung bedarf es daher nicht.

Durch die Änderung des § 4a Absatz 2 wird geregelt, dass die Dauer der Konzession zu beschränken ist. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich weiterhin um eine zeitlich befristete Experimentierphase handelt. Die Dauer der Konzession ist nicht vorgeschrieben. Die Konzession kann daher durch die zuständige Behörde in Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens auch für einen kürzeren Zeitraum als bis zum Auslaufen der Experimentierklausel erteilt werden. Die Notwendigkeit, die Dauer der Konzession bereits in der Bekanntmachung nach § 4b Absatz 1 verbindlich festzulegen, ist durch den Wegfall der Kontingentierung der Sportwettkonzessionen entfallen (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu § 4b Absatz 1).

§ 4a Absatz 3 wird dahin gehend geändert, dass für die Dauer der Experimentierphase keine Beschränkung der Zahl der Konzessionen mehr erfolgt. Insofern entfällt auch die Notwendigkeit eines Auswahlverfahrens. Das trägt den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Rechnung, die auf Anträge von Konkurrenten vorbeugend bereits die Erteilung von Konzessionen unterbunden und damit eine rechtliche Ordnung des Sportwettenmarktes in absehbarer Zeit unmöglich gemacht haben. Die befristete Abweichung vom Grundsatz der Begrenzung der Zahl der Konzessionen ist daher als Ausnahme zu verstehen, die dem Verlauf der Gerichtsverfahren geschuldet ist. Die insbesondere in § 4a Absatz 4, § 4b Absatz 1 bis 4 und § 4c normierten Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession bleiben ebenso anwendbar wie die Konzessionspflichten und aufsichtlichen Befugnisse (s. v.a. § 4e).

Zu Nummer 2 (§ 4b)

In § 4b werden die erforderlichen Folgeänderungen vorgenommen, die dem Umstand Rechnung tragen, dass die Anzahl der Konzessionen nicht mehr beschränkt ist, so dass keine Auswahl unter den Bewerbern erfolgen muss.

In der Folge entfällt auch die Erforderlichkeit, eine bestimmte Frist für die Einreichung von Bewerbungen festzulegen. Dieser bedurfte es bislang, weil zu einem bestimmten Termin die Auswahlentscheidung zwischen mehreren geeigneten Bewerbern nach § 4b Absatz 5 der bisherigen Fassung zu treffen war. Ein solches Verfahren erfordert die Festlegung einer Bewerbungsfrist. Sind die Konzessionen nicht kontingentiert, kann die Bewerbung um die Konzession und die Prüfung der Bewerbung hingegen jederzeit – d.h. auch zu einem späteren Zeitpunkt – erfolgen.

An einer (einmaligen) Bekanntmachung der Möglichkeit, sich um eine Konzession zu bewerben, im Amtsblatt der Europäischen Union unter Angabe der einzureichenden Unterlagen (§ 4b Absatz 1 Satz 2) wird festgehalten, um die Marktteilnehmer über die geänderten Bedingungen der Konzessionserteilung zu informieren.

Da es der Durchführung eines Auswahlverfahrens nicht mehr bedarf, entfällt der bisherige § 4b Absatz 5, der die Kriterien für die Durchführung des Verfahrens vorsah.

Die bislang verwendeten Begriffe wie „Konzession“, „Bewerbung“ und „Bewerber“ werden aus rein redaktionellen Gründen nicht angepasst, um die textlichen Eingriffe am bestehenden Staatsvertrag gering zu halten. In der Sache handelt es sich in der Neufassung um Antragsteller in einem Erlaubnisverfahren.

Zu Nummer 3 (§ 5 Absatz 4 Satz 1)

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

Zu Nummer 4 (§ 9a Absatz 5 Satz 2)

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

Zu Nummer 5 (§ 10a)

In § 10a Absatz 1 wird die bisher nur in hier nicht erheblichen Teilbereichen tatsächlich laufende Experimentierphase bis 30. Juni 2021 erstreckt. Diese Regelung berücksichtigt den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, die Befristung der Experimentierklausel nach dem bisherigen § 35 Absatz 1 aufzuheben. Aufgrund des vorgenannten Beschlusses ist die (bisherige) Experimentierklausel auch über den 30. Juni 2019 hinaus anwendbar mit der Modifikation, dass die Zahl möglicher Konzessionen nunmehr nicht mehr begrenzt ist.

Die bislang in § 10a Absatz 3 festgelegte Höchstzahl der Konzessionen wird als Konsequenz der Änderung des § 4a Absatz 3 ersatzlos gestrichen.

Zu Nummer 6 (§ 29 Absatz 1 Satz 3)

Die Übergangsregelung in § 29 Absatz 1 Satz 3 ist obsolet geworden und kann daher aufgehoben werden.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten zum 1. Januar 2020. Sollten bis dahin nicht alle Ratifikationsurkunden hinterlegt sein, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.