

Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien

Kommentar

von

Prof. Dr. Rudolf Streinz, Prof. Dr. Marc Liesching, Dr. Wulf Hambach

1. Auflage

[Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien – Streinz / Liesching / Hambach](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](#) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Gewerberecht](#)



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](#)

ISBN 978 3 406 63782 7

handelt es sich dennoch nicht um eine Nebenbestimmung iSd § 36 hessischen VwVfG. Die zeitliche Befristung der Bekanntmachung lässt sich auf die gesetzliche Bestimmung des § 4a Abs. 2 zurückführen, sodass diese Fristabhängigkeit kraft Gesetzes besteht.⁴¹

2. Inhaltsbestimmungen zur Konzession. In Abgrenzung zur Nebenbestimmung begründet die **Inhaltsbestimmung** eine Abweichung zu dem gestellten Antrag, mit anderen Worten divergiert der erlassene Verwaltungsakt in seinem Gehalt vom Gegenstand und/oder Umfang des ursprünglich gestellten Antrages.⁴² Im Grundsatz lässt sich eine Abgrenzung nur durch Auslegung ermitteln. Eine genauere Unterscheidung erschließt sich sodann auf der Rechtsfolgenseite. Während bei Nichtbefolgung der Nebenbestimmung die allg. Regelungen über den Verwaltungszwang zur Anwendung kommen, hat die Missachtung einer Inhaltsbestimmung zur Folge, dass der Adressat quasi ohne Genehmigung handelt, weil er sich auf die Genehmigung nicht mehr berufen kann.⁴³

3. Gestaltung der Konzession. Der durch die zuständige Behörde festzusetzende Inhalt der Konzession ist derzeit unbestimmt. Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, etwa wie bei der **Erlaubnis für Lotterien** nach § 17 den Mindestinhalt der Konzession vorzugeben. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport als zuständige Behörde im Außenverhältnis (→ § 9a Rn. 23 ff.)⁴⁴ hat die Möglichkeit gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage des § 28 S. 1 und 2 (→ § 28 ff. Rn. 18) Transparenz zu schaffen. Hiernach wird den Ländern eine umfassende Befugnis zum Erlass der notwendigen Bestimmungen und den weitergehenden Anforderungen nicht nur in Bezug auf die Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermitteln von Glücksspielen eingeräumt. Insoweit könnte ein dem für Lotterien entsprechender § 17 durch eine Landesvorschrift geschaffen werden. Dies entspricht auch dem Vorgehen der Länder in anderen Bereichen der Erlaubnistatbestände und macht zugleich deutlich, dass es im Interesse der Rechtssicherheit geboten erscheint, solch eine Regelung einzufügen.

Die Konzession zur Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten wird aller Voraussicht nach eine nicht unerhebliche Anzahl von Inhalts- und Nebenbestimmungen beinhalten. Es steht zu erwarten, dass sich mit Ausnahme der Nr. 3 auch die Vorgaben des § 17 in der Konzession wiederfinden werden. Im Einzelnen ist der Bekanntmachung zur Ausschreibung der Sportwettenkonzessionen lediglich zu entnehmen, dass die Konzessionen befristet bis zum 30.6.2019 erteilt werden.⁴⁵ Darüber hinaus werden sich in der Konzession sehr wahrscheinlich wie auch in der Genehmigung zur Veranstaltung und zum Vertrieb von Sportwetten in Schleswig-Holstein Regelungen zum **Sportwettangebot**, zum **Vertriebsweg**, zur **Sperrdatei** und zur **Datensicherung** finden. Außerdem werden voraussichtlich Regelungen betreffend der Zahlungsabwicklung oder auch betreffend des Spieler- und Jugendschutzes aufgenommen.

III. Rechtsfolgen bei Pflichtverletzung

Für den Fall, dass der Konzessionär den Vorgaben aus den Inhalts- und Nebenbestimmungen nicht nachkommt, steht der zuständigen Behörde der Handlungskatalog des § 4e Abs. 4 zur Verfügung. Dieser eröffnet je nach **Pflichtverletzung** Maßnahmen von der Abmahnung bis zum Widerruf der Konzession.

IV. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen

Sollte die Behörde durch den Erlass diverser Nebenbestimmungen – nicht hingegen sog. **modifizierter Auflagen** – gegen Rechte des Konzessionärs verstoßen bzw. diese unzulässig einschränken, bietet die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) effektiven Primärrechtsschutz.⁴⁶

D. Sicherheitsleistung, Abs. 3

Ausweislich des § 4c Abs. 3 setzt die Erteilung der Konzession eine Sicherstellung der Auszahlungsansprüche der Spieler sowie der staatlichen Zahlungsansprüche voraus; gefordert wird dementsprechend eine **Sicherheitsleistung** der Konzessionäre.

⁴¹ Kopp/Ramsauer, § 36 Rn. 16.

⁴² Kopp/Ramsauer, § 36 Rn. 5.

⁴³ Kopp/Ramsauer, § 36 Rn. 5b.

⁴⁴ Entscheidungsorgan im Innenverhältnis ist das Glücksspielkollegium, vgl. hierzu näher § 9a Abs. 5 bis 8.

⁴⁵ Auftragsbekanntmachung v. 8.8.2012, ABl. EU 2012 S 151–253153, 2.

⁴⁶ Zur Thematik der Klagearten gegen Inhalts- und Nebenbestimmungen umfassend Kopp/Schenke, § 42 Rn. 22 ff.; Störmer, in: FKS, § 36 VwVfG Rn. 88 ff.; näher auch Reimer, VERW 2012, 491 (491 ff.).

I. Bankbürgschaft als Sicherungsmittel

- 36 **1. Form der Bankbürgschaft und gewährendes Kreditinstitut, Abs. 3 S. 1.** Die Sicherung der Zahlungsansprüche hat in Form einer unbefristeten **selbstschuldnerischen Bankbürgschaft** (§§ 765 ff. BGB) zu erfolgen. Es muss sich ausweislich des Gesetzes um eine Bankbürgschaft eines Kreditinstituts handeln und das gewährende Kreditinstitut muss seinen Sitz in der Europäischen Union oder in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben.
- 37 **2. Höhe der Sicherheitsleistung, Abs. 3 S. 2.** § 4c Abs. 3 S. 2 bestimmt, dass sich die Sicherheitsleistung auf 5 Mio. EUR beläuft, wobei das Hessische Ministerium des Innern und für Sport als für die Konzessionserteilung zuständige Behörde (§ 9a) diese Sicherheitsleistung „bis zur Höhe des zu erwartenden Durchschnittsumsatzes zweier Wochen“ erhöhen kann. Die Höchstgrenze liegt bei 25 Mio. EUR.
- 38 Im Regulierungssystem von Schleswig-Holstein wird im Bereich der Sportwetten zwischen dem stationären und dem Fernvertrieb unterschieden. Im Bereich des stationären Betriebes beträgt die Sicherheitsleistung nach § 23 Abs. 7 S. 2 Nr. 1 und 2 „für jeden Standort, in dem ausschließlich oder überwiegend Wetten vertrieben werden oder der über mehr als zwei Wettklassen oder Wettterminals verfügt, 20.000 Euro, jeden anderen Standort 10.000 Euro. Diese Sicherheitsleistung kann von der zuständigen Behörde auf den zu erwartenden Durchschnittswettumsatz von zwei Wochen angepasst werden“, § 23 Abs. 7 S. 4. Die Sicherheitsleistung im Fernvertrieb beläuft sich ausweislich des § 23 Abs. 7 S. 4 auf „1 Million Euro. Sie kann von der zuständigen Behörde auf die Höhe des zu erwartenden Durchschnittswettumsatzes zweier Wochen, maximal auf 5 Millionen Euro, angepasst werden“.

II. Rechtliche Bewertung

- 39 **1. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.** Ein verwaltungsrechtliches Verfahren, dessen Bestandteil auch die Forderung nach einer Sicherheitsleistung durch selbstschuldnerische Bankbürgschaft beinhaltet, muss dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** entsprechen. Dies folgt für die öffentliche Verwaltung aus der rechtsstaatlichen Gesetzesbindung nach Art. 20 Abs. 3 GG. Zweifel an der Verhältnismäßigkeit könnten sich im Hinblick darauf ergeben, dass der Gesetzgeber auf eine Differenzierung zwischen stationärem und Fernbetrieb verzichtet hat. Zudem scheint die gewählte Mindesthöhe von 5 Mio. EUR durchaus geeignet, für kleinere Unternehmen eine Art Marktzugangsbarriere zu bewirken.
- 40 **2. Bestimmtheitsgrundsatz.** Auch erscheint fraglich, ob die gesetzlichen Vorgaben des § 4c Abs. 3 den verfassungsrechtlichen Anforderungen des **Bestimmtheitsgrundsatzes** genügen, wonach dieser „[...] gebietet, daß eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so daß das Handeln der Verwaltung meßbar und in gewissem Ausmaß für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar wird [...]“.⁴⁷ Die Sicherungszwecke werden im Gesetz lediglich allgemein durch Zahlungsansprüche der Spieler und des Staates umschrieben. Im Ergebnis dürfte die Sicherheitsleistung lediglich nur die zweckgebundene Verwendung um die Konzessionierung zur Verfügung stehen, dh für „Altlasten“ wie bspw. ein Zwangsgeld gegen den Konzessionär aus der Zeit vor der Konzessionierung keine Geltung beanspruchen.

E. Ausblick und Würdigung

- 41 Es bleibt abzuwarten, wie sich die Übertragung und Überlassung zur Ausübung der Konzession in der Praxis gestalten wird. Hier wird es in erster Linie Aufgabe der Behörde sein, innerhalb ihrer Befugnisse ein im Sinne der Zielvorgaben des § 1 liegendes System herauszuarbeiten.
- 42 Gleiches gilt nicht nur für die Inhalts- und Nebenbestimmungen, sondern insbes. in Bezug auf die intransparent ausgestaltete Sicherheitsleistung.

§ 4d Konzessionsabgabe

(1) **Es wird eine Konzessionsabgabe erhoben. Der Konzessionsnehmer ist verpflichtet, diese an die zuständige Behörde des Landes Hessen zu entrichten.**

(2) **Die Konzessionsabgabe beträgt 5 v. H. des Spieleinsatzes. Sie wird von der zuständigen Behörde nach Absatz 1 vereinnahmt, gesondert ausgewiesen und nach dem Königsteiner**

⁴⁷ Vgl. dazu BVerfG NJW 1981, 1311 mwN aus der Rspr. des Gerichts.

Schlüssel auf die Länder verteilt. Sie ist in den Anlagen zum jeweiligen Haushaltsplan gesondert auszuweisen.

(3) Der Konzessionsnehmer hat der zuständigen Behörde nach Absatz 1 spätestens innerhalb von zehn Werktagen nach Ablauf eines Kalendermonats die in diesem Kalendermonat erzielten Spieleinsätze mitzuteilen und die daraus berechnete monatliche Konzessionsabgabe zu entrichten.

(4) Auf Antrag eines Konzessionsnehmers kann die zuständige Behörde nach Absatz 1 die Abrechnung zum Ende eines Quartals zulassen. Der Konzessionsnehmer hat zu diesem Termin die erzielten Spieleinsätze mitzuteilen und die daraus berechnete Konzessionsabgabe zu entrichten.

(5) Der Konzessionsnehmer hat der zuständigen Behörde nach Absatz 1 auf Verlangen seine Bücher und Aufzeichnungen vorzulegen und Auskünfte zu erteilen, die für die Feststellung der Höhe der Konzessionsabgabe erforderlich sind.

(6) Zur Sicherung der Ansprüche auf Zahlung der Konzessionsabgabe kann die zuständige Behörde nach Absatz 1 vom Konzessionsnehmer Sicherheit in Form einer unbefristeten selbstschuldnerischen Bankbürgschaft verlangen. Anstelle der Bürgschaft kann auch eine gleichwertige Sicherheit anderer Art geleistet werden.

(7) Vom Konzessionsnehmer in Ausübung der Konzession gezahlte Steuern auf der Grundlage des Rennwett- und Lotterieggesetzes sind auf die Konzessionsabgabe anzurechnen.

(8) Auf die Konzessionsabgabe sind ergänzend die Vorschriften der Abgabenordnung über die Führung von Büchern und Aufzeichnungen (§§ 140 bis 148), über Steuererklärungen (§§ 149 bis 153), über die Steuerfestsetzung (§§ 155 bis 168), über die Festsetzungsverjährung (§ 169 Abs. 1, 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 und 3, §§ 170 und 171), über die Bestandskraft (§§ 172 bis 177), über das Erhebungsverfahren (§§ 218 bis 222, 224, 234, 240 bis 248), über die Vollstreckung (§§ 249 bis 346) und des Umsatzsteuergesetzes über Aufzeichnungspflichten (§ 22) sinngemäß anzuwenden.

Ausführungsgesetze: § 12 BremGlüG; § 16 Abs. 6 HGlüG; §§ 10 Abs. 1, 17 Abs. 1, 22 Abs. 2 GlüStVAG M-V; § 13 Abs. 1 S. 4 NGlüSpG; § 9 Abs. 3 GlüG LSA.

A. Allgemeines

In Abkehr zum früheren Regulierungsmodell eines staatlichen Sportwettenmonopols eröffnet der GlüStV nunmehr ua zum Zwecke der Kanalisierung und Schwarzmarktbeämpfung einer bestimmten Anzahl von Sportwettanbietern mit der **Experimentierklausel** des § 10a probeweise einen zeitlich befristeten Zugang zum Markt. Zur Umsetzung bedient sich der Gesetzgeber nach § 10a iVm. §§ 4a bis e und § 21 eines in der Anzahl beschränkten Konzessionsmodells in Form eines **repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt** (→ § 4a Rn. 10 f.).¹ Konzessionären „wird dadurch die Teilhabe an einem zum Zwecke der effektiven Spielsuchtbekämpfung und Gefahrenabwehr begrenzten Glücksspielangebot verschafft. Sie erhalten auf diese Weise einen Sondervorteil gegenüber all denen, die diesen Markt nach wie vor nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen.“² Demnach soll es nach Auffassung des Gesetzgebers sachlich gerechtfertigt sein, „diesen Vorteil teilweise abzuschöpfen, wobei die damit verbundene Verteuerung des Angebotes zugleich nachfragedämpfend und somit lenkend“ wirken soll, „ohne jedoch die Attraktivität des legalen Angebots gegenüber der illegalen Konkurrenz in einem mit Blick auf den Kanalisierungsgedanken kontraproduktiv wirkenden Umfang zu schwächen.“³ Mit der siebenjährigen Erprobungsphase für eine begrenzte Öffnung des Marktes für Sportwetten geht deshalb nach § 4d für die Konzessionsnehmer die Pflicht einher, eine Abgabe in Höhe von 5 % des Spieleinsatzes an die zuständige Behörde des Landes Hessen zu entrichten.

Die nach Absatz 1 erhobene **Konzessionsabgabe** soll ausweislich den Erläuterungen zum GlüStV als nichtsteuerliche Abgabe einzustufen sein.⁴ Mit den Absätzen 2 bis 8 werden die Modalitäten der Abgabe geregelt. Bestimmt Abs. 2 die Bemessungsgrundlage und Höhe, namentlich die 5 % des Spieleinsatzes, stellt Abs. 3 klar, dass es sich bei der Konzessionsabgabe nicht um eine einmalige Zahlung handelt, sondern diese monatlich zu entrichten ist. Abweichend hiervon kann nach Abs. 4 auf Antrag des Konzessionärs eine Quartalsabrechnung erfolgen. Absätze 5 und 6 regeln Auskunftspflichten und eine ggf. zu stellende Sicherheitsleistung für die Abgabe. Nach Abs. 7 besteht die Möglichkeit sich die nach dem RennwLottG gezahlten Steuern anrechnen zu lassen. Schließlich bestimmt Abs. 8 die auf die

¹ Näher Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 26.

² Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 27.

³ Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 27.

⁴ Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 25.

GlüStV § 4e

2. Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)

Konzessionsabgabe abwendbaren Normen außerhalb des GlüStV (vgl. umfassend zur Konzessionsabgabe → Steuern und Abgaben auf Glücksspiel Rn. 89 ff.).

B. Steuern und Abgaben auf Glücksspiel

- 3 Die Konzessionsabgabe nach dem GlüStV reiht sich in ein vielschichtiges Glücksspielabgabensystem ein, wie beispielsweise Vergnügungssteuern, Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuern, Glücksspielabgaben nach dem GlüG SchlH sowie Spielbankabgaben. Da § 4d VII GlüStV die **Anrechnung** der vom Konzessionsnehmer in Ausübung der Konzession gezahlten **Steuern auf die Konzessionsabgabe** vorsieht, hat dies praktisch zur Folge, dass regelmäßig von einer Erhebung dieser Abgabe gänzlich abzusehen ist (→ Steuern und Abgaben auf Glücksspiel Rn. 101).

§ 4e Konzessionspflichten; Aufsichtliche Maßnahmen

(1) Der Konzessionsnehmer ist verpflichtet, jede Änderung der für die Erteilung der Konzession maßgeblichen Umstände unverzüglich der zuständigen Behörde mitzuteilen. § 4b Abs. 2 bis 4 finden entsprechende Anwendung. Die Aufhebung eines Vertretungsverhältnisses nach § 4a Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 Buchst. 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 v. H. des Grundkapitals oder des Stimmrechts betreffen, der zuständigen Behörde schriftlich anzuzeigen. Anzeigepflichtig ist der Konzessionsnehmer 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 Konzession erteilt werden könnte. Wird eine geplante Veränderung vollzogen, die nicht nach Satz 3 als unbedenklich bestätigt werden kann, ist die Konzession zu widerrufen; das Nähere des Widerrufs richtet sich nach Landesrecht. Unbeschadet der Anzeigepflichten nach Satz 1 ist der Konzessionsnehmer 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 Konzessionsnehmer hat abweichend von Nummer 1 Buchst. b des Anhangs („Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“) 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 Konzession vorgeschriebenen Sicherheitsmaßnahmen vorzulegen. Auf Anforderung der zuständigen Behörde hat der Konzessionsnehmer zudem Kontodaten zur Verfügung zu stellen, soweit die Umsätze nicht über ein inländisches Konto abgewickelt werden.

(4) Verletzt ein Konzessionsnehmer eine nach Absatz 1, Absatz 2 Satz 5 und Absatz 3 bestehende Mitteilungspflicht, die nach § 4c Abs. 2 festgelegten Inhalts- und Nebenbestimmungen der Konzession oder eine nach § 4d bestehende Pflicht, 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 Konzession für drei Monate,
3. Reduzierung der Dauer der Konzession um ein Viertel der gesamten Laufzeit oder
4. Widerruf der Konzession.

Gleiches gilt für den Fall, dass der Konzessionsnehmer 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 Abs. 4 Satz 3 ist anzuwenden.

Ausführungsgesetze: § 16 Abs. 1 u. 5 HGlüG.

Literatur: Bornemann, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder, NJW 2003, 787 ff.; Ehlers, Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutzanträge, Jura 2008, 508 ff.; Hepach, Die Verfahrensrechte der Kommissionen nach § 37 Abs. 4 RStV, ZUM 2008, 934 ff.; Jarass, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die EU-Grundrechte, NVwZ 2012, 457 ff.; Lützen, „Schriftlich“ und „Schriftform“ – der unbekannte Unter-

schied, NJW 2012, 1627 ff.; Hoffmann/Tallich/Warnecke, E-Postbrief: Rechtsfragen elektronischer Behördenkommunikation – Unter welchen Voraussetzungen kann die öffentliche Verwaltung das Angebot der Deutschen Post verwenden?, MMR 2011, 775 ff.

Übersicht

	Rn.
A. Allgemeines	1
B. Mitteilungspflichten, Abs. 1	4
I. Umfang und Ausgestaltung der Mitteilungspflichten	5
1. „Maßgebliche Umstände“	6
2. Mitteilungspflicht jeder Änderung	8
3. Unverzüglichkeit der Mitteilungspflicht	9
4. Form der Mitteilung	10
II. Grenzen der Mitteilungspflicht und Pflichtverletzung	11
C. Offenlegungs- und Anzeigepflichten der Beteiligungsverhältnisse oder sonstiger Einflüsse, Abs. 2	14
I. Anzeigepflichtiger Sachverhalt, S. 1	16
1. Umfang der Anzeigepflicht	17
2. Zeitpunkt der Anzeigepflicht einer „geplanten Veränderung“	20
3. Form der Anzeigepflicht	22
II. Anzeigepflichtige, S. 2	23
III. Unbedenklichkeitsbestätigung und Konzessionswiderruf, S. 3 und 4	27
1. Unbedenklichkeitsbescheinigung, S. 3	29
2. Widerruf bei rechtswidrigen Änderungen, S. 4	31
IV. Jährliche Erklärung zu Veränderungen, S. 5	34
V. Rechtliche Grenzen der Anzeigeverpflichtung	37
D. Erhebungs- und Berichtspflichten, Abs. 3	38
E. Behördlicher Handlungskatalog und Verfahren bei Pflichtverletzung, Abs. 4	43
I. Anwendungsbereich, S. 1 und 3	44
II. Verfahren mit behördlicher Aufforderung und Fristsetzungserfordernis, S. 1 und 2 ..	46
1. Behördliche Aufforderung	47
2. Fristsetzungserfordernis	49
III. Nicht abschließender Maßnahmenkatalog, S. 2 Nr. 1–4	50
1. Öffentliche Abmahnung mit erneuter Fristsetzung, Nr. 1	53
2. Aussetzung der Konzession für drei Monate, Nr. 2	55
3. Reduzierung der Dauer der Konzession um ein Viertel der gesamten Laufzeit, Nr. 3	57
4. Widerruf der Konzession, Nr. 4	59
IV. Sonstige Maßnahmen	61
F. Ausblick und Würdigung	62

A. Allgemeines

§ 4e regelt die **Pflichten des Konzessionärs** sowie die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen nach 1 Erteilung der Konzession. Obgleich der Gesetzgeber in seinen Erläuterungen zu § 4b nur den expliziten Hinweis setzt, dass dieser den Regelungen des § 21 RStV nachgebildet ist,¹ kann sich mit Blick auf § 21 Abs. 6 RStV und dem dortigen Verweis auf § 29 RStV zumindest nach Inhalt und Wortlaut für die Abs. 1 bis 3 des § 4e nichts anderes ergeben, sodass entsprechende Parallelwertungen einzufließen haben.

Die Konzessionspflichten erstrecken sich auf Mitteilungs-, Offenlegungs- und Berichtspflichten. 2 Insoweit normiert Abs. 1 Mitteilungspflichten hinsichtlich jeder Änderung der für die Konzession maßgeblichen Umstände (→ Rn. 4 ff.). Abs. 2 stellt insoweit eine Konkretisierung auf Beteiligungsverhältnisse und sonstige Einflüsse für Personengesellschaften und juristische Personen dar (→ Rn. 14 ff.). Mit Abs. 3 werden Berichtspflichten in Bezug auf die Auswirkungen der von den Konzessionären veranstalteten Glücksspiele festgeschrieben (→ Rn. 38 ff.). Schließlich findet sich in Abs. 4 ein Katalog aufsichtsrechtlicher Maßnahmen verbunden mit dem entsprechenden Verfahren. Aufsichtsmaßnahmen sind stets im Blickfeld unions- und verfassungsrechtlicher Vorgaben zu bewerten. Neben **grundrechtlichen Gewährleistungen**² sind dementsprechend auch die Vorgaben der **Dienst- bzw. Niederlassungsfreiheit** unter zwingender Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu beachten (→ Rn. 43 ff.).

§ 9a Abs. 3 S. 2, Abs. 2 S. 1 Nr. 3 iVm § 16 Abs. 1 HGlüG bestimmt, dass die für die Konzessions- 3 erteilung zuständige Behörde, namentlich das **Hessische Ministerium des Innern und für Sport,**

¹ Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 24; vgl. zum Bedeutungsgehalt des § 21 *Holzengel/Krone*, in: Spindler/Schuster, § 21 RStV Rn. 4 f.; auch *Hepach*, ZUM 2008, 934 (935 f.).

² Insoweit können auch die Europäischen Grundrechte eine Rolle spielen; vgl. hierzu *Jarass*, NVwZ 2012, 457 (457 ff.).

GlüStV § 4e 4-9

2. Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)

zugleich für die mit der Glücksspielaufsicht zusammenhängenden Befugnisse nach § 9 Abs. 1 als auch für die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen nach § 4e zuständig ist. Zu beachten ist, dass das Hessische Ministerium des Innern und für Sport im Außenverhältnis handelt, die Entscheidungsbefugnis im Innenverhältnis jedoch gem. § 9a Abs. 5 bis 8 (→ § 9a Rn. 23 ff.) beim Glücksspielkollegium liegt.³ Gem. § 16 Abs. 5 HGlüG kann das Hessische Ministerium des Innern und für Sport seine Zuständigkeit für aufsichtsrechtliche Maßnahmen nach § 4e durch Rechtsverordnung auf das **Regierungspräsidium Darmstadt** übertragen.

B. Mitteilungspflichten, Abs. 1

- 4 § 4e Abs. 1 S. 1 normiert die Verpflichtung, jede Änderung der für die Erteilung der Konzession **maßgeblichen Umstände** unverzüglich der zuständigen Behörde mitzuteilen. Sinn und Zweck der Vorschrift ist es, durch Überwachung das dauerhafte Vorliegen der Konzessionsvoraussetzungen sicherzustellen.⁴ Die Mitteilungspflichten dienen der für die Überwachung notwendigen Tatsachenkenntnis.

I. Umfang und Ausgestaltung der Mitteilungspflichten

- 5 Ausweislich des Abs. 1 S. 1 besteht die Verpflichtung, jede Änderung der für die Konzession maßgeblichen Umstände unverzüglich anzuzeigen. Abs. 1 greift damit den Wortlaut des § 4b Abs. 4 auf. Letzterer bezieht sich auf beide Stufen (Bewerbung/Antrag) des Ausschreibungsverfahrens (→ § 4b Rn. 13 ff.). Im Umkehrschluss und im Einklang mit dem Sinn des Abs. 1 wird deutlich, dass sich die **Mitteilungspflichten** im Sinne des § 4e auf den Zeitpunkt nach Konzessionserteilung erstrecken.⁵ Soweit die unverzügliche Anzeige jeder Änderung der für die Konzession maßgeblichen Umstände gefordert wird, handelt es sich hierbei mit Blick auf Abs. 2, in dem spezifische Forderungen für Personengesellschaften und juristische Personen erhoben werden, um eine Art Auffangtatbestand.
- 6 **1. „Maßgebliche Umstände“.** Zunächst stellt sich im Rahmen des § 4e Abs. 1 die Frage, was unter den **maßgeblichen Umständen** zu verstehen ist, deren Änderungen unverzüglich mitgeteilt werden müssen. In diesem Zusammenhang kann zunächst auf Abs. 1 S. 2 verwiesen werden, wonach § 4b Abs. 2 bis 4 entsprechende Anwendung findet. § 4b Abs. 2 beschreibt die Mindestanforderungen an die Bewerbung, wobei es sich hierbei ausweislich des Wortlauts „insbesondere“ um keinen abschließenden Katalog handelt. Dieser grds. weiten Anwendung entspricht auch der Verweis auf § 4a Abs. 4 S. 1 Nr. 3 lit. c) in Abs. 1 S. 3. Die Anforderungen des § 4a Abs. 4 S. 1 Nr. 3 lit. c) sind nicht von den Mindestanforderungen umfasst. Dieser legt fest, dass der Konzessionsnehmer, sofern er über keinen Sitz im Inland verfügt, der zuständigen Behörde einen Empfangs- und Vertretungsbevollmächtigten im Inland benennen muss (→ § 4a Rn. 35 ff.), an welchen eine wirksame Zustellung erfolgen kann. Abs. 1 S. 3 bestimmt nunmehr, dass die Aufhebung dieses Vertretungsverhältnisses gegenüber den zuständigen Behörden erst durch die Bestellung eines neuen Empfangs- und Vertretungsbevollmächtigten und schriftliche Mitteilung Wirksamkeit erlangt.
- 7 Im Ergebnis ist der Begriff der maßgeblichen Umstände dementsprechend weit auszulegen, jedoch ausweislich der Erläuterungen zum GlüStV zwingend auf die Konzessionsvoraussetzungen beschränkt. So lässt der Gesetzgeber erkennen, dass es um die dauerhafte **Sicherung der Konzessionsvoraussetzungen** geht.⁶ Daran ändert auch der Verweis auf § 4b Abs. 3 nichts, wonach auch Angaben außerhalb des Geltungsbereichs des GlüStV grds. anzugeben sind, denn auch diese Angaben stehen im engen Zusammenhang mit der Konzession selbst.
- 8 **2. Mitteilungspflicht jeder Änderung.** Mitteilungspflichtig ist **jede Änderung** der maßgeblichen Umstände. Der mit der Formulierung „jede Änderung“ verbundene weite Wortlaut lässt darauf schließen, dass es nicht darauf ankommen kann, ob die jeweilige Änderung aufsichtsrechtliche Maßnahmen nach sich zieht.⁷ Nichtsdestotrotz muss der Änderung ein gewisses Gewicht beizumessen sein, denn die Mitteilungspflicht dient der staatlichen Kontrolle der Beibehaltung der Konzessionsvoraussetzung, nicht hingegen einer generellen Überwachung von Wirtschaftsunternehmen.
- 9 **3. Unverzüglichkeit der Mitteilungspflicht.** Mit dem Kriterium der **Unverzüglichkeit** wird im Unterschied zum Abs. 2 der Mitteilungspflicht eine zeitliche Komponente beigelegt. Mangels Aussagen

³ Diese Lösung der Landesgesetzgeber folgt dem Modell der Kommission für Jugendmedienschutz nach dem JMStV und der Kommission für Zulassung und Aufsicht nach dem RStV, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag vom 7.12.2011, 34; allerdings bestehen auch erhebliche Unterschiede zu Gremien wie der KJM, welche staatsfern organisiert sein muss und deren Mitglieder weisungsfrei sind, vgl. näher Liesching/Schuster, § 14 JMStV Rn. 23; ebenfalls zur KJM *Bornemann*, NJW 2003, 787 (790 f.).

⁴ Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 27.

⁵ Dies deckt sich im Übrigen auch mit dem § 21 Abs. 6 RStV, wonach die Mitteilungspflichten über den Zeitpunkt der Zulassung hinaus bestehen, *Holznaegel/Krone*, in: Spindler/Schuster, § 21 RStV Rn. 28.

⁶ Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 27.

⁷ Zur Parallelvorschrift im RStV *Bumke*, in: Hahn/Vesting, § 21 RStV Rn. 30.

des Gesetzgebers kann das Kriterium dahingehend interpretiert werden, dass die Mitteilung ohne schuldhaftes Zögern⁸ an die zuständige Behörde erfolgen muss. Abs. 2 statuiert hingegen eine Anzeigepflicht auch für „geplante“ Veränderungen (→ Rn. 14 ff.). Das Gesetz intendiert in Abs. 1 dementsprechend, dass der Konzessionär (sofern in seiner Hand) die Änderung der maßgeblichen Umstände vollzogen haben kann und nicht im „Planungsstadium“ eine Anzeige erbringen muss.

4. Form der Mitteilung. Obgleich Abs. 1 lediglich in Bezug auf die Empfangs- und Vertretungsvollmacht die **Schriftform** der Mitteilung verlangt, ergibt sich aus dem Verweis auf die entsprechende Anwendung des § 4b Abs. 4, dass die Mitteilung der Schriftform bedarf. Anknüpfungspunkt ist somit § 126 BGB. Mitteilungen müssen folglich „von dem Aussteller eigenhändig durch Namensunterschrift oder mittels notarielle beglaubigten Handzeichen unterzeichnet werden“.⁹

II. Grenzen der Mitteilungspflicht und Pflichtverletzung

Die an die Konzession geknüpften Mitteilungspflichten zur **Überwachung** der Einhaltung der Konzessionsvoraussetzungen finden ihre Grenzen dort, wo Eingriffe in Schutzbereiche von Grundrechten, Grundfreiheiten oder anderweitig gesetzlich eingeräumten Rechtspositionen nicht mehr zu rechtfertigen sind. Dies ist letztendlich eine Einzelfallentscheidung.

Rechtsschutzmöglichkeiten, bspw. gegen behördliche Nachforderungen, werden durch § 44a S. 1 VwGO dahingehend eingeschränkt, dass Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur im Zusammenhang mit einem Rechtsbehelf gegen weitergehende Sachentscheidungen eingelegt werden können.¹⁰ Lediglich im Zuge des § 44a S. 2 VwGO wäre ein isoliertes Vorgehen denkbar.¹¹

Sollte der Konzessionsnehmer seiner Mitteilungspflicht nach Abs. 1 nicht nachkommen, steht der zuständigen Behörde der Handlungskatalog des Abs. 4 zur Verfügung. In diesem Zusammenhang würden sodann die Maßnahmen in Bezug auf die Mitwirkungspflichten inzident überprüft.

C. Offenlegungs- und Anzeigepflichten der Beteiligungsverhältnisse oder sonstiger Einflüsse, Abs. 2

§ 4e Abs. 2 S. 1 und 2 bestimmen für Konzessionsnehmer und die an ihm unmittelbar oder mittelbar Beteiligten eine **Offenlegungspflicht** von geplanten Änderungen der Beteiligungsverhältnisse oder sonstigen Einflüssen beim Konzessionsnehmer.¹² Sinn und Zweck dieser Regelungen ist die Sicherstellung der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Konzessionsnehmers und die Wahrung der Transparenz der von ihm angebotenen Glücksspiele.¹³ Hierdurch soll gewährleistet werden, dass nachträgliche Änderungen nicht dazu führen können, die ursprünglich an § 1 orientierten Verantwortlichkeiten des Konzessionärs zu umgehen.¹⁴

Gemessen an den Rechtsfolgen potentieller Pflichtverletzungen unterteilt sich Abs. 2 auf der einen Seite nach S. 3 und 4 in eine **Unbedenklichkeitsprüfung** samt eines Sanktionsmechanismus in Form eines zwingenden Widerrufs der Konzession (→ Rn. 27 ff.) und auf der anderen Seite nach S. 5 in eine **generelle Anzeigepflicht** (→ Rn. 34 ff.), bei deren Verletzung der Handlungskatalog des Abs. 4 der zuständigen Behörde entsprechende Eingriffsbefugnisse verleiht.

I. Anzeigepflichtiger Sachverhalt, S. 1

Anzeigepflichtiger Tatbestand ist jede „geplante Veränderung von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen“. Diese Verpflichtung trifft **Personengesellschaften** umfänglich. Bei **juristischen Personen** sind nur solche Veränderungen anzuzeigen, die mehr als 5 % des Grundkapitals oder des Stimmrechts betreffen.

1. Umfang der Anzeigepflicht. Eine konkretisierende Begriffsbestimmung der Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen oder sonstiger Einflüsse lassen sich weder dem GlüStV noch aus den Erläuterungen zum GlüStV entnehmen. Im Sinne der Zielvorgabe der Vorschrift, namentlich der

⁸ Zu denken wäre hier an die Grundsätze des § 121 Abs. 1 BGB.

⁹ Zur Bedeutungsgleichheit und Unterschieden der gesetzlich angeordneten „Schriftform“ und der gesetzlichen Vorgabe „schriftlich“ *Lützen*, NJW 2012, 1627 (1627 ff.); zu Fragen des E-Postbriefs *Hoffmann/Tallich/Warnecke*, MMR 2011, 775 (777 ff.).

¹⁰ *Kopp/Schenke*, § 44a Rn. 1 ff.

¹¹ Vgl. zur Begründung der Anwendung des § 44a S. 2 VwGO über den Wortlaut hinaus *Ehlers*, Jura 2008, 508 (509 ff.).

¹² Auffällig hierbei ist nicht nur die inhaltliche, sondern auch die wörtliche Nähe des Abs. 3 S. 1–4 zum § 29 RStV, welcher wiederum über den Verweis des § 21 Abs. 6 mittelbar in den Hinweis des Gesetzgebers der teilweisen Orientierung am RStV (§§ 21, 24) einbezogen werden muss; Abs. 2 S. 5 scheint hingegen wiederum dem § 21 Abs. 7 RStV nachgebildet; Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 24.

¹³ Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 27.

¹⁴ Erläuterungen zum GlüStV v. 7.12.2011, 28.

Sicherstellung von **Zuverlässigkeit**, **Leistungsfähigkeit** und **Transparenz** zur Absicherung der Verantwortlichkeiten, ist in den rechtlichen Grenzen (→ Rn. 11 ff.) dem Abs. 2 nicht nur mit Blick auf die Merkmale der „Beteiligungsverhältnisse und sonstigen Einflüssen“ ein breites Anwendungsfeld zu unterstellen. Sinn und Zweck der Anzeigepflicht ist die Sicherung der Konzessionsvoraussetzungen. Die Konzession besteht in der Gestalt eines repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt (→ §§ 4a Rn. 10 f.), wird also gesetzgeberisch dem bes. sensiblen Bereich der Gefahrenabwehr zugeordnet. Dementsprechend muss der zuständigen Behörde im Rahmen der gesetzlichen Grenzen ein möglichst breites Spektrum an Informationen zur Verfügung stehen, ihre Überwachungspflichten ausüben zu können.

- 18 Anhaltspunkte für Beteiligungsverhältnisse finden sich bspw. in § 4a Abs. 4 S. 1 Nr. 1a) und § 4b Abs. 1 S. 2. Zunächst geht es bei Beteiligungsverhältnissen demnach um gesellschafts-, insbes. konzernrechtliche Kriterien. Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen erstrecken sich folglich bspw. auf Verschiebungen von **Stimmrechts-** oder **Kapitalanteilen**, aber auch auf **Kontrollverhältnisse**.¹⁵
- 19 Veränderungen „**sonstiger Einflüsse**“ lassen zunächst die gesellschafts-, bzw. konzernrechtlichen Beteiligungsverhältnisse unberührt. Andernfalls würde die gesetzliche Unterscheidung zu diesen wenig Sinn ergeben. Sonstige Einflüsse sind also solche, die organisatorisch, verfahrens- oder materiell-rechtlich geeignet sind, auf die Interessen des Konzessionärs einzuwirken.¹⁶ Auch rein **faktische Einwirkungsmöglichkeiten** können einen „sonstigen Einfluss“ begründen. Hierbei sollte bereits eine Interessenskoordinierung ausreichen. Eine völlige Interessenslenkung ist keine Voraussetzung für das Merkmal „sonstiger Einflüsse“. In der Praxis können sich demnach sonstige Einflüsse zB aus Schuldverträgen oder personellen Verflechtungen in Form von Führungskräftewechseln ergeben.¹⁷ Das Merkmal der „sonstigen Einflüsse“ ist im Einklang mit dem Wortlaut jedoch auf Personengesellschaften begrenzt und dementsprechend auf juristische Personen nicht anwendbar. Dies mag dem Umstand geschuldet sein, das letztere im Vergleich grds. vermögensmäßig vollständig unabhängig sind.
- 20 **2. Zeitpunkt der Anzeigepflicht einer „geplanten Veränderung“.** Anzuzeigen ist eine „geplante Veränderung“ der Beteiligungsverhältnisse oder sonstiger Einflüsse. Weder dem GlStV noch den Erläuterungen zum GlStV ist zu entnehmen, zu bzw. ab welchem Zeitpunkt eine „geplante Veränderung“ vorliegt. Eindeutig dürfte sein, dass die geplante Veränderung dem Stadium der Durchführung der Veränderung bzw. des Vollzugs vorgelagert ist.¹⁸ Letzteres lässt sich aus S. 4 ableiten, indem festgelegt wird, dass die Konzession zu widerrufen ist, wenn eine geplante Veränderung vollzogen wird, ohne dass diese als unbedenklich bestätigt werden kann. Allerdings könnte man bei Rechtsgeschäften trefflich darüber zu streiten, ob unter Durchführung bzw. Vollzug erst das dingliche oder bereits das vertragliche Rechtsgeschäft verstanden wird.
- 21 Dem Umstand geschuldet, dass eine **verspätete Anzeige** gravierende Auswirkungen für den Konzessionär haben kann (→ Rn. 27 ff.), bleibt eine frühzeitige Anzeige zu raten. Das „Planstadium“ muss allerdings so weit fortgeschritten sein, dass aus Sicht des Konzessionärs mit überwiegender Wahrscheinlichkeit mit der Umsetzung des Plans zu rechnen ist.
- 22 **3. Form der Anzeigepflicht.** Ausweislich des Abs. 1 S. 1 sind geplante Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse oder sonstiger Einflüsse **schriftlich** anzuzeigen. Der anzulegende Maßstab ergibt sich hierbei wiederum aus § 126 BGB.¹⁹

II. Anzeigepflichtige, S. 2

- 23 Nach § 4e Abs. 2 S. 2 ist der Konzessionsnehmer und die an ihm unmittelbar oder mittelbar Beteiligten für etwaige Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse oder sonstiger Einflüsse anzeigepflichtig. Durch die Einbindung der an dem Konzessionär sogar auch mittelbar Beteiligten ist der **Kreis der Anzeigepflichtigen** weit gezogen.
- 24 Die Anzeigepflicht kann in der Praxis zu erheblichen Problemen führen und ist mit Blick auf die möglichen Rechtsfolgen einer nicht geleisteten Anzeige (→ Rn. 27 ff.) jedenfalls im Zusammenhang mit dem weitgehenden **Umfang der Anzeigepflicht** als äußerst bedenklich einzustufen.
- 25 In den verketteten Geschäftsstrukturen wird es schon dem bspw. in einer **Holding** eingegliederten Konzessionär schwerfallen, seiner Anzeigepflicht nachzukommen. Zu bedenken ist, dass dem Konzessionär Veränderungen der weitreichenden Beteiligungsverhältnisse oder sonstiger Einflüsse nicht zwingend bekannt sein müssen. Für solche würde aber den Konzessionär gleichfalls mit dem Wortlaut des Abs. 2 S. 1 und 2 eine Anzeigepflicht treffen. Dies gilt im umgekehrten Fall auch für unmittelbar

¹⁵ Ob zugleich interne Umstrukturierungsmaßnahmen von der Anzeigepflicht umfasst sein sollten, bleibt abzuwarten, so jedoch im Bereich des RStV, vgl. *Holzner/Grünwald*, in: Spindler/Schuster, § 29 RStV Rn. 2.

¹⁶ Auch § 29 RStV liefert insoweit keine weitergehende Definition, sodass zur Bestimmung des Kriteriums auf den Begriff des „vergleichbaren Einflusses“ iSd § 28 Abs. 2 RStV abgestellt wird, *Holzner/Grünwald*, in: Spindler/Schuster, § 29 RStV Rn. 3 mit Verweis auf § 28 RStV Rn. 10 ff.

¹⁷ *Trute*, in: Hahn/Vesting, § 28 RStV Rn. 10.

¹⁸ So auch im Bereich des RStV, vgl. *Trute*, in: Hahn/Vesting, § 29 RStV Rn. 6.

¹⁹ Vgl. näher *Lützen*, NJW 2012, 1627 ff.