



HESSISCHER LANDTAG

28. 07. 2014

Kleine Anfrage

des Abg. Rudolph (SPD) vom 21.05.2014**betreffend Glücksspielstaatsvertrag****und**

Antwort

des Ministers des Innern und für Sport

Vorbemerkung des Ministers des Innern und für Sport:

1. Verfahrensgestaltung und Verfahrensdauer

Das Land Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport (HMdIS), ist gemäß § 9a Abs. 2 Ziff. 3 GlüStV vom 15.12.2011 mit der Durchführung des Verfahrens zur Erteilung von Konzessionen im Bereich der Sportwetten beauftragt. Die Entscheidung über die Auswahl trifft nach § 1 der Verwaltungsvereinbarung GlüStV das Land Hessen, vertreten durch das HMdIS, auf der Grundlage der abschließenden Beurteilung des Glücksspielkollegiums (§ 9 a Abs. 5 GlüStV). Den rechtlichen Rahmen des Konzessionsverfahrens bilden dabei die Vorschriften des § 10 a GlüStV i.V.m. §§ 4 a ff. GlüStV. Die Höchstzahl der Konzessionen ist gemäß § 10 a Abs. 3 GlüStV auf 20 festgelegt.

Das Verfahren zur Vergabe der Sportwettkonzessionen ist als zweistufiges Verfahren konzipiert. Es wurde mit Inkrafttreten des GlüStV zum 01.07.2012 offiziell mit dem Aufruf der Bewerbung im Amtsblatt der EU am 08.08.2012 gestartet (Auftragsbekanntmachung "Sportbezogene Dienstleistungen unter der Bekanntmachungsnummer 2012/S 151-253153). Die Dauer eines Vergabeverfahrens - dem das Konzessionsverfahren (Verwaltungsvergabeverfahren) nachempfunden ist - beträgt nach einer normalen europaweiten Ausschreibung üblicherweise zwischen anderthalb und zwei Jahren, bis die Entscheidung über die Auswahl sowie den Zuschlag getroffen und der Zuschlag sodann erteilt werden kann. Voraussetzung ist, dass das Sportwettkonzessionsverfahren nicht durch einen Eilantrag beim Verwaltungsgericht gestoppt wird.

In dieser Bekanntmachung wurde das zweistufige Verfahren im Überblick vorgestellt. Gemäß Ziff. II. 1.5.) sowie VI. 3) der Bekanntmachung konnten sich alle interessierten Unternehmen und natürlichen Personen (einschl. Bergewerkschaften) um die Erteilung jeweils einer Konzession bewerben. Sie hatten hierzu ihre Zuverlässigkeit und Sachkunde in dem unter Ziffer III. 2.1 und III. 2.3 der Bekanntmachung geforderten Rahmen nachzuweisen. Nur diejenigen Bewerber, welche die in der ersten Stufe des Verfahrens aufgestellten Voraussetzungen erfüllt haben, haben in der zweiten Stufe des Verfahrens die Gelegenheit erhalten, ihre Bewerbungsunterlagen zu einem vollständigen Antrag zu ergänzen. 41 Bewerber haben diese Voraussetzungen erfüllt und sind zur zweiten Verfahrensstufe zugelassen worden.

Von diesen 41 Bewerbern (nunmehr "Antragsteller") wurde verlangt, dass sie in ihren Antragsunterlagen diverse Konzepte bis zum 21.01.2013 vorlegen (Vertriebskonzept, Wirtschaftlichkeitskonzept, Zahlungsabwicklungskonzept, Sozialkonzept, Sicherheitskonzept). Wer die Mindestanforderungen an die ersten drei der genannten Konzepte erfüllte, wurde zu einer Anhörungsrunde (Verhandlungsrunde) eingeladen, in der Gelegenheit gegeben wurde, dem Konzessionsgeber die weiteren beiden Konzepte vorzustellen.

Aufgrund des enormen Umfangs der Antragsunterlagen (insgesamt über 200 Aktenordner mit einem Umfang von jeweils durchschnittlich 200 bis 300 Seiten), wurde aus verfahrensökonomischen Gesichtspunkten zunächst eine kursorische Prüfung der Antragsunterlagen durchgeführt. Die o.g. Mindestanforderungen hatten nach dieser ersten kursori-

schen Prüfung 14 Antragsteller erfüllt (also weniger als 20). Die Einladung dieser 14 Antragsteller zur Verhandlungsrunde bedeutete dabei jedoch noch keine Aussicht auf eine Konzessionserteilung. Vielmehr behielt sich das Land Hessen vor einer Konzessionserteilung eine abschließende Prüfung der Unterlagen aller 41 Antragsteller vor. In Bezug auf die 14 Antragsteller, die zur Verhandlungsrunde eingeladen worden waren, sollte dann auch eine abschließende Prüfung der entsprechenden Sozial- und Sicherheitskonzepte erfolgen, um auf dieser Basis die Konzessionserteilung vorzubereiten. Das HMDIS hatte sich dabei hinsichtlich der übrigen Antragsteller vorbehalten, noch einmal in die Verhandlungsphase einzutreten, sofern sich aufgrund der abschließenden Prüfung der Mindestanforderungen ein anderes Ergebnis ergeben sollte als nach Durchführung der kursorischen Prüfung. Auch die 14 bis dahin mit "Anforderungen erfüllt" bewerteten Antragsteller wurden darauf hingewiesen, dass diese Wertung vorbehaltlich der abschließenden Prüfung erfolgt ist. Über dieses geplante weitere Vorgehen im Verfahren wurden alle Antragsteller mit E-Mail vom 17.05.2013 informiert.

Die abschließende Prüfung der Antragsunterlagen aller 41 Antragsteller, die sich noch in Stufe 2 des Sportwettkonzessionsverfahrens befinden hat ergeben, dass keiner der 41 Antragsteller auf Basis der zum 21.01.2013 eingereichten Unterlagen die Erfüllung der Mindestanforderungen in prüffähiger Form nachweisen konnte. Den Antragstellern wurde am 14.11.2013 dieses Prüfungsergebnis mitgeteilt und zugleich wurde Ihnen angekündigt, dass sie voraussichtlich Anfang Januar 2014 ein Schreiben erhalten, aus dem sich ergibt, welche Angaben, Nachweise und Unterlagen in welcher Form innerhalb einer bestimmten Frist noch einzureichen sind.

Am 17.01.2014 wurden die Antragsteller sodann im Rahmen einer Nachforderung gemäß § 4b Abs. 3 Satz 1 GlüStV aufgefordert, ihre bereits eingereichten Unterlagen zu ergänzen und ggf. weitere Angaben, Nachweise und Unterlagen bis spätestens 14.03.2014 vorzulegen. Die Prüfvermerke, die mit den Nachforderungsschreiben (Umfang von 10 bis 30 Seiten, d.h. in der Summe über 1.300 Seiten) an die Antragsteller versandt wurden, haben einen Umfang von 40 bis 60 Seiten, d.h. in der Summe über 1.600 Seiten bzw. Einzelvermerke. Im Rahmen der Antragsprüfung war unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgrundsatzes und Vertrauensschutzes ein einheitlicher Prüfungsmaßstab auf alle 41 Antragsteller anzuwenden, der sich auch bei der Konsolidierung der Prüfvermerke (Prüfdokumentation) niederschlagen musste.

Das Nachforderungsverfahren im Rahmen der zweiten Verfahrensstufe ist mittlerweile abgeschlossen. Diejenigen Antragsteller, welche nunmehr alle Mindestanforderungen erfüllen, haben am 22.04.2014 eine Einladung zur Präsentation der Sicherheits- und Sozialkonzepte erhalten. Die Präsentationstermine wurden im Zeitraum vom 15.05. bis einschließlich 12.06.2014 durchgeführt.

Im Anschluss an die Präsentationstermine sind die Anträge nach den bekannt gemachten Auswahlkriterien zu bewerten und es ist eine Auswahl der 20 Konzessionäre nach dem vorgegebenen Verfahren im Wege der Bestenauslese zu treffen. Dabei müssen notwendigerweise alle Antragsunterlagen untereinander abgeglichen werden, was im Vergleich zu einem reinen Erlaubnisverfahren einen höheren Zeitaufwand bedeutet. Schließlich ist die vorgesehene Vorabmitteilung an die unterlegenen Antragsteller und nach Ablauf der 15-tägigen Wartefrist die Bescheidung der Antragsteller vorzunehmen. Unabhängig vom Geschäftsgang im HMDIS ist auch das Glücksspielkollegium mit der Entscheidung zu befassen, da dieses über die Konzessionierung zu befinden hat (§ 9 a Abs. 8 GlüStV). Auch dies wird notwendigerweise einen gewissen Zeitraum in Anspruch nehmen.

Das HMDIS hält für den ordnungsgemäßen Abschluss des oben skizzierten Verfahrens derzeit einen Zeitraum von noch drei bis vier Monaten für erforderlich, so dass mit einer Konzessionsentscheidung aller Voraussicht nach bis Ende des dritten Quartals 2014 zu rechnen ist.

Eine Verfahrensdauer von über einem Jahr, wie bereits oben geschildert, ist zudem bei solch komplexen, europaweiten Verfahren nicht unüblich, zumal dann nicht, wenn wie hier im Sportwettkonzessionsverfahren rechtliches Neuland betreten wird. Vergleichbar große Vergabeverfahren für ein begrenzt verfügbares Rechtsgut (hier: 20 Konzessionen) dauern ebenfalls im Minimum anderthalb bis zwei Jahre, da die Prüfung solch umfangreicher Unterlagen nicht schneller durchführbar ist.

2. Zahlenmäßige Begrenzung auf 20 Konzessionen

Generell bedeutet die im GlüStV festgelegte Begrenzung auf 20 Konzessionen für das HMDIS einen erheblichen Mehraufwand bei der Prüfung der Antragsunterlagen. Während in einem reinen Erlaubnisverfahren (ohne Begrenzung) in jedem einzelnen Fall über die Konzessionserteilung entschieden werden kann, müssen bei dem vorliegenden Aus-

wahlverfahren notgedrungen alle Antragsteller miteinander verglichen werden, um eine Bestenauslese (§ 4b Abs. 5 GlüStV) zu ermöglichen. Das Auswahlverfahren zwingt zudem auch bei der Verfahrensgestaltung zu einer peniblen Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, insbesondere durfte und darf es für keinen der Bewerber zu einem wie auch immer gearteten Wissens- oder Zeitvorsprung im Verfahren kommen (§ 4 b Abs. 1 GlüStV). Das gesamte Verfahren ist dadurch insgesamt anfälliger für Fehler, als dies bei einem reinen Erlaubnisverfahren der Fall wäre.

Auch bei den nach Konzessionsvergabe zu erwartenden Gerichtsverfahren bedeutet die Deckelung auf 20 Konzessionen einen erheblichen Mehraufwand für die im Auswahlverfahren unterlegenen Bewerber und damit auch für die Gerichte. Es reicht für diese Bewerber nicht aus, allein gegen ihren Ablehnungsbescheid im Wege der Anfechtungsklage vorzugehen und eine Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Konzession zu erheben. Sie werden vielmehr - vorbehaltlich der diesbezüglichen Einschätzung der Gerichte - gehalten sein, darüber hinaus auch noch Mitbewerberklagen (Konkurrentenklagen) zu erheben und alle Konzessionsbescheide anzufechten um das Kontingent insgesamt offen zu halten und durch die Konzession eines Mitbewerbers keine Tatsachen zu schaffen, die durch ein späteres Obsiegen des übergangenen Bewerbers nicht mehr oder nur begrenzt rückgängig gemacht werden können. Dies gilt jedenfalls dann, wenn es dem Bewerber nicht vorab gelingt, im einstweiligen Rechtsschutz die Entscheidung zu erwirken, dass die Konzessionen an die auserwählten Antragsteller nicht erteilt werden dürfen, so lange über den Ablehnungsbescheid nicht bestandskräftig entschieden wurde (vgl. VGH-Beschluss vom 28.06.2013, Az. 8 B 1220/13, Rn. 19).

Die zahlenmäßige Begrenzung der Konzessionen hat sich als höchst kompliziert, streitanfällig und langwierig erwiesen. Vor allem hat es jedoch das Ziel, das illegale Sportwettenspieler einzudämmen nicht befördert, sondern im Gegenteil diesem Ziel geschadet. Durch das aufwendige, außerordentlich zeitintensive und juristisch vielfach angegriffene System der begrenzten Konzession wird zwischenzeitlich das Sportwettenspieler im illegalen Bereich immer umfangreicher, ohne dass hiergegen ernsthaft eingeschritten werden kann. Die Landesregierung setzt sich deshalb für eine Aufhebung der zahlenmäßigen Begrenzung der Konzessionen und eine Konzentration auf qualitative Elemente der Konzessionsvergabe ein.

Diese Vorbemerkung vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

- Frage 1: Ist es zutreffend, dass das Hessische Innenministerium diejenige Behörde ist, die die Lizenzen für die 20 Sportwettanbieter erteilen soll und diese bislang nicht erteilt hat?
- Wenn ja, wie erklärt das Hessische Innenministerium die Verzögerung von fast zwei Jahren seit Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages?
 - Welche Konsequenzen zieht das Hessische Innenministerium aus dieser Verzögerung?
 - Welche personellen und finanziellen Ressourcen wurden und werden auf Fachebene für die Durchführung des kompletten Genehmigungsverfahrens zur Verfügung gestellt?

Ja. Zudem wird und wurde das Glücksspielkollegium (und damit alle Länder; vgl. § 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV) bei jedem Verfahrensschritt des Sportwettkonzessionsverfahrens beteiligt und hat die wesentlichen Verfahrensschritte mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit getragen, zuletzt im November 2013, wo die Nachforderung bei allen 41 Antragstellern beschlossen wurde.

Zu a: Zur Beantwortung wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass zu der erheblichen Verfahrensdauer neben dem enormen Prüfungsaufwand entscheidend die Tatsache dazu geführt hat, dass nach abschließender Prüfung aller Antragsunterlagen keiner der Antragsteller sämtliche Mindestanforderungen erfüllte und dadurch ein Nachforderungsverfahren durchgeführt werden musste.

Das HMdIS sah sich darüber hinaus auch mit einer hohen Anzahl von Gerichtsverfahren konfrontiert, nachdem 19 Antragsteller, die nicht zur Verhandlungsrunde im März/April 2013 eingeladen worden waren, Eilverfahren angestrengt hatten, mit dem Hauptantrag, zu einer Verhandlungsrunde zugelassen zu werden.

Da die Antragsteller rege vom verfahrensbegleitenden einstweiligen Rechtsschutz mit vorgelagerter Akteneinsicht Gebrauch machten, hat das erhebliche personelle Kapazitäten parallel zu den laufenden Prüfungen gebunden (vgl. VGH-Beschluss vom 28.06.2013, Az. 8 B 1220/13, Rn. 25).

Mit Beschluss vom 06.05.2013 gab das VG Wiesbaden dem HMdIS und dem Glücksspielkollegium auf, "bis zur Entscheidung über den Eilantrag vom 03.05.2013 das Konzessionsverfahren in der 2. Stufe offen zu halten und noch keine abschließende Auswahl zu treffen" (Az. 5 L 405/13.WI).

Der Hessische VGH hat mit Beschluss vom 28.06.2013 (8 B 1220/13) den Antrag einer Antragstellerin auf Zulassung zur Verhandlungsrunde in zweiter Instanz vollständig abgelehnt. Der VGH begründete dies damit, dass der Antragstellerin das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis fehle, da nach § 44a VwGO Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen, zu denen der in diesem Gerichtsverfahren gestellte Antrag gehören würde, nur ausnahmsweise vor dem Ergehen einer behördlichen Sachentscheidung in dem betroffenen Verwaltungsverfahren zulässig seien. Für eine solche Ausnahme sei hier kein Bedürfnis vorhanden, da die Antragstellerin auch noch effektiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen verfahrensabschließende Akte in ausreichendem Umfang zu einem späteren Zeitpunkt erlangen könne.

In der Folge wurden die übrigen 18 vor dem VG Wiesbaden anhängigen Verfahren entweder wegen Antragsrücknahme bzw. beidseitiger Erledigungserklärung eingestellt oder die Anträge aufgrund des Beschlusses des VGH mangels Rechtsschutzbedürfnisses abgewiesen. 6 Antragsteller haben gegen den jeweiligen Beschluss des VG Wiesbaden Beschwerde eingelegt. Der VGH hat alle Beschwerden zurückgewiesen, zuletzt mit Beschluss vom 13.11.2013 (8 B 1877/13), so dass sämtliche dieser Verfahren mittlerweile beendet sind.

Zu b: Auch hier wird zur Beantwortung auf die Vorbemerkung verwiesen. Da nach abschließender Prüfung aller Antragsunterlagen keiner der Antragsteller sämtliche Mindestanforderungen erfüllte, entschied sich das HMdIS nach pflichtgemäßer Ermessensausübung für die Nachforderung von Unterlagen in der 2. Stufe für alle 41 Antragsteller, als milderes Mittel im Vergleich zur sonst erforderlichen Aufhebung des Verfahrens und dessen komplettem Neubeginn. Das Glücksspielkollegium (und damit alle Länder; vgl. § 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV) hat diesen Verfahrensschritt mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit beschlossen.

Zu c: Für das Ausschreibungsverfahren ist beim HMdIS ein Prüfteam bestehend aus fünf Juristinnen und Juristen, einem Volkswirt, einem Betriebswirt sowie zwei Informatikern tätig, das in der Vergangenheit ausschließlich bzw. schwerpunktmäßig mit der Ausgestaltung des Verfahrens bzw. der Prüfung der Konzessionsanträge befasst war und es derzeit noch ist. Darüber hinaus kann und wird weiteres Personal des Referats sowie des HMdIS bei Bedarf hinzugezogen. Daneben hatte das HMdIS zur Unterstützung bei der Ausgestaltung des Verfahrens (Stufe 1) eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragt bzw. hat für die Verwaltungsstreitverfahren eine Rechtsanwaltskanzlei (jeweils nach einem ordnungsgemäß durchgeführten Vergabeverfahren) beauftragt. Die finanziellen und personellen Ressourcen ergeben sich somit aus den Personal- und Sachkosten des Prüfteams sowie der beauftragten Rechtsanwaltskanzlei.

Frage 2. Teilt die Hessische Landesregierung die Sorge, dass durch die Verzögerung der Vergabe der Sportwettlizenzen illegale und graue Anbieter weiter in Wettbüros und im Internet aktiv sind?

Das HMdIS teilt diese Sorge und hat gerade auch aus diesem Grund ein hohes Interesse an einer möglichst baldigen Vergabe der Sportwettkonzessionen. Die privaten Wettanbieter haben bereits vor Inkrafttreten des GlüStV und auch schon vor Inkrafttreten des GlüStV 2008 ohne Erlaubnis und damit illegal auf dem Wettmarkt agiert. Gegen sie konnte und kann derzeit jedoch nur beschränkt vorgegangen werden, da die höchstgerichtliche Rechtsprechung das damals noch bestehende staatliche Sportwettmonopol in Frage gestellt hatte.

Frage 3. Wie will die Hessische Landesregierung verhindern, dass keine Schadensersatzansprüche von Bewerbern durch diese Verzögerung der Vergabe gegenüber dem Land Hessen entstehen können?

Das HMdIS vermag nicht zu erkennen, dass bislang eine Situation entstanden ist, die zu etwaigen Schadenersatzansprüchen der Bewerber im Sportwettkonzessionsverfahren führen könnte. Gemäß § 4 a Abs. 2 Satz 2 GlüStV besteht kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Konzession. Die bisherige Nichtvergabe der Konzessionen stellt daher kein die Bewerber belastendes Verwaltungshandeln dar. Darüber hinaus dürften die Bewerber sich aufgrund des bisherigen Verfahrensverlaufs auch auf keinerlei Vertrauenstatbestand berufen können.

Im Falle von - wider Erwarten - erfolgreichen Schadensersatzklagen, müsste im Übrigen nicht das Land Hessen allein, sondern müssten alle Bundesländer gemeinsam haften, da das Glücksspielkollegium verbindlich über die wesentlichen Verfahrensfragen, sowie am Ende die Konzessionserteilung entscheidet. Etwaige Haftungsansprüche, die ursächlich auf der Umsetzung von Entscheidungen des Glücksspielkollegiums beruhen, werden gemäß § 20 der Verwaltungsvereinbarung der Länder zum GlüStV (zusammen mit Personal- und Sachkosten) mit den Einnahmen aus Verwaltungsgebühren verrechnet und das Ergebnis (Über- oder Unterdeckung) entsprechend dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt.

Frage 4. Wie geht die Hessische Landesregierung mit dem Vorwurf um, dass durch den aktuellen Schwebezustand im Vergabeverfahren für Sportwettlizenzen die illegalen Anbieter nachweislich bevorzugt werden und dieser Schwebezustand von den illegalen Anbietern ausgenutzt wird?

Dieser Vorwurf ist zurückzuweisen. Dieser Schwebezustand entspricht nicht dem Interesse des Landes Hessen an einer baldigen Kanalisierung des illegalen Glücksspiels hin zu legalen konzessionierten Wettanbietern. Die derzeitige Situation ermöglicht es den ohne Erlaubnis auf dem Sportwettmarkt tätigen privaten Wettanbietern weitestgehend unreguliert zu agieren, was eine Benachteiligung der staatlichen Wettanbieter darstellt.

Das HMdIS hat die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder mehrfach gebeten, Schwerpunkte für einen ordnungsgemäßen Vollzug des GlüStV festzulegen und auf diejenigen Länder zu verteilen, die keine länder einheitlichen Verfahren nach § 9 a GlüStV als zentral zuständige Behörden durchführen. Seit Juli 2012 bis heute wurden solche Schwerpunkte nicht festgelegt, so dass das unerlaubte bzw. illegale Glücksspiel in Deutschland bis heute so gut wie gar nicht unterbunden wird, obwohl es in weiten Teilen möglich wäre.

Frage 5. Wie steht die Hessische Landesregierung zu dem Vorwurf, dass sie diesen rechtlichen Graubereich auf Grund der Nichterteilung von Sportwettlizenzen fördert und so die illegalen Anbieter begünstigt und rechtsstaatliche Grundsätze nicht umsetzt?

Dem Vorwurf wird auf das Entschiedenste entgegengetreten. Das Land Hessen hat in keiner Weise ein Interesse daran, dass der derzeitige Zustand auf dem Schwarzmarkt aufrechterhalten bleibt. Das HMdIS strebt vielmehr eine möglichst baldige Konzessionsvergabe an, um zumindest den Sportwettenmarkt in einen regulierten Markt zu überführen.

Frage 6. Wie sieht die hessische Landesregierung den Zeitrahmen für die Vergabe der 20 Sportwettlizenzen?
Ab wann ist mit einer Vergabe der Lizenzen zu rechnen?

Zur Beantwortung dieser Frage wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

Wiesbaden, 23. Juli 2014

Peter Beuth