

An den
Innenausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Frau Barbara Ostmeier
Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/5387

Nur per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Aukrug/ Berlin, 15. Februar 2021

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)
LT-Drs. 19/2593**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,
sehr geehrter Herr Dr. Galka,

in der oben bezeichneten Angelegenheit danken der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW), der Automaten-Verband Schleswig-Holstein e.V. (ash) und der Bundesverband Automatenunternehmer e.V. (BA) für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021).

Zu diesem Gesetzentwurf sowie zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 – der nebst Erläuterungen Teil des Gesetzentwurfes ist – nehmen wir gemeinsam wie folgt Stellung:

1. Das staatlich konzessionierte gewerbliche Geldspiel gehört neben den 16 Landeslotteriegesellschaften und den staatlich konzessionierten Spielbanken zu den legalen

Anbietern auf dem deutschen Glücksspielmarkt und wirkt maßgeblich an der Erfüllung des im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziels, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf unerlaubte Glücksspiele zu verhindern“ (Kanalisierungsauftrag), mit. Wir begrüßen und unterstützen daher die Umsetzung des neuen Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV 2021) und sprechen uns für eine kohärente, ausschließlich an qualitativen Kriterien ausgerichtete Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes aus. Diese führt zu mehr Rechtssicherheit und garantiert einen effektiven und überall geltenden umfassenden Spieler- und Jugendschutz. Die Ratifizierung des GlüStV 2021 durch das Land Schleswig-Holstein ist uns deshalb ein Anliegen.

2. Wir bekennen uns seit langem zu den in § 1 des GlüStV genannten – und aus dem bislang noch geltenden Glücksspielstaatsvertrag übernommenen – gleichrangigen Zielen. Die in § 1 Nr. 1 GlüStV 2021 erwähnte Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht und Wettsucht ist ein zentrales Anliegen der Anbieter des gewerblichen Automatenspiels.

Die schon vor langer Zeit entwickelten und aktiv umgesetzten Sozialkonzepte (§ 6 Abs. 2 GlüStV 2021), die regelmäßigen Personalschulungen für das Aufsichtspersonal in Spielstätten (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 GlüStV 2021), die Einhaltung der zahlreichen die Bauartzulassung von Geldspielgeräten betreffenden Vorgaben der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV) und die Teilnahme an einem Unterrichtsverfahren einer Industrie- und Handelskammer mit eingehender Vermittlung der notwendigen Kenntnisse des Spieler- und Jugendschutzes vor Beantragung einer allgemeinen Aufstellerlaubnis (§ 33 c Abs. 2 Nr. 2 GewO) verdeutlichen beispielhaft, auf welche Weise die Anbieter des gewerblichen Automatenspiels bereits jetzt wichtige Beiträge zur Erreichung der in § 1 GlüStV 2021 niedergelegten Ziele leisten.

3. Die Verbände begrüßen, dass im GlüStV 2021 die Schaffung eines bundesweit geltenden und spielformübergreifenden Sperrsystems vorgesehen ist (§§ 8 ff. GlüStV 2021). Ein solches spielformübergreifendes Sperrsystem ist – neben den anderen bereits existierenden Maßnahmen – ein wichtiger Baustein, um Menschen mit pathologischem Spielverhalten eine wirksame Hilfestellung an die Hand zu geben. Hinsichtlich des Sperrsystems präferieren wir eine für den Spielgast niederschwellige, datensparsame, technologisch offene und sichere biometrische Lösung. Zu berücksichtigen ist jedoch auch

die Problematik einer termingerechten Umsetzung vor allem im Bezug auf das Angebot des gewerblichen Spiels in der Gastronomie. Aufgrund der Pandemie und der anhaltenden Betriebsschließungen stellt sich die Implementierung des Sperrsystems in vielerlei Hinsicht für die betroffenen Gastronomiebetriebe als herausfordernd dar. Für einen sicheren und geordneten Ablauf der technischen Umsetzung dieser Systeme innerhalb der Gastronomieaufstellung unter Berücksichtigung der mittlerweile mehr als 5-monatigen Schließung der Betriebe seit Beginn der Coronapandemie halten wir es für notwendig, eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2021 zu schaffen.

4. Für einen gesetzgeberischen Fehlansatz halten wir jedoch eine Regulierung der Spielhallen, die vor allem zu einer Reduktion des verfügbaren Angebots durch Festlegung eines zwischen Spielhallen einzuhaltenden Mindestabstands (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021) sowie durch das Verbot, Verbundspielhallen zu betreiben (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2021) führt. Eine solche Regulierung ist nicht sinnvoll, sie ist hinsichtlich der in § 1 GlüStV 2021 genannten Zielen der Suchtprävention nicht zielführend und im Übrigen – dazu sogleich – auch nicht kohärent.

Wir befürworten ausdrücklich eine an Qualitätsmaßstäben ausgerichtete Regulierung von Spielhallen. Die effektive Verwirklichung der Spielerschutzbelange erfolgt gerade nicht durch die Verringerung der Zahl der in einem Gebiet existierenden Spielhallen, sondern durch eine im Rahmen der Anwendung geeigneter Kriterien zur zusätzlichen Verbesserung des Spielerschutzes gesteigerte Qualität der Spielhalle selbst. Bei einer ausschließlich oder zu stark quantitativ ausgerichteten Regulierung kann das gewerbliche Automatenspiel als Teil des legalen Glücksspielangebots dem ihm zukommenden Kanalisierungsauftrag nicht mehr hinreichend gerecht werden. Vor diesem Hintergrund regen die Verbände an, im Rahmen der Regelung des Spielhallenrechts in einer Abkehr von dem bislang gewählten quantitativen Regulierungsansatz die Qualität einer Spielhalle in den Mittelpunkt des gesetzgeberischen Wirkens zu rücken. So kann – beispielsweise – die Zertifizierung bestehender Spielhallen ein Ausweis für einen an den Belangen der Suchtprävention ausgerichteten Betrieb einer Spielhalle sein, ohne dass Spielhallen zur Erreichung der in § 1 GlüStV 2021 festgeschriebenen Ziele zugleich mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen sein müssten. Auch die bundesweit einzuführende Spielersperre mit den entsprechenden Zutrittskontrollen stellt eine besondere Zugangshürde im Sinne des „Burgtorprinzips“ dar, die den bisher wissenschaftlich nicht belegten Abkühleffekt von Mindestabständen bei weitem übertrifft.

Durch die zukünftig erforderlichen Zutrittskontrollen mit der Preisgabe von Personendaten und dem Abgleich mit der Spielersperrdatei trifft der Spieler eine bewusste und gewollte Entscheidung für den Besuch der Spielhalle. Die Durchführung dieser zeitaufwändigen Prozedur ist hinsichtlich der vom Gesetzgeber angestrebten Abkühlwirkung deutlich wirkmächtiger als die Wegstrecke zwischen zwei Spielhallen und dem Angemessenheitsprinzip folgend mehr als ausreichend.

Suchtfachlich unumstritten ist die Tatsache, dass Prävention am ehesten in einem kontrollierten Raum durch fachlich qualifiziertes Personal möglich ist. Da in Spielhallen präventive Qualitätsstandards verwirklicht werden und ihre Einhaltung streng kontrolliert wird, sind Wegstrecken zwischen Spielhallen ebenso irrelevant für die Prävention wie die Zahl der in Spielhallen aufgestellten Geräte.

Wir regen daher dringend bereits jetzt an, bei Erfüllung der zusätzlichen hohen Qualitätsanforderungen gemäß § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 Ausnahmemöglichkeiten vom Verbundverbot sowie vom Mindestabstandsgebot für am 1. Januar 2020 bereits bestehende Spielhallen zuzulassen.

5. Die Beibehaltung des Abstandsgebots und des Verbundverbots begegnet auch mit Blick auf die nun vorgesehenen bundesweiten Erlaubnisse für Online-Glücksspiele erheblichen verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Bedenken.

Der GlüStV 2021 sieht die Möglichkeit vor, Erlaubnisse für öffentliche Glücksspiele im Internet zu erteilen (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2021). Erlaubt werden können Online-Casinospiele, virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker. Bei der Regulierung von Online-Casinospielen, virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker scheidet indes eine quantitative Regulierung aufgrund des besonderen Vertriebswegs kraft Natur der Sache aus. Diese Angebote sind also für Spielteilnehmer in unbegrenzter Menge verfügbar. In diesem Zusammenhang wird in den Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 darauf hingewiesen, dass die Teilnahme an Online-Glücksspielen häufiger als bei allen anderen Spielformen mit problematischem bzw. pathologischem Spiel assoziiert ist bzw. die Teilnahme an Online-Glücksspielen ein Prädiktor für das Vorliegen glücksspielbezogener Probleme ist (Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, Ziff. A. Allgemeiner Teil Ziff. I. Ausgangslage, S. 74). Trotz dieser „besonderen Suchtgefahren von Online-Glücksspielen“ (Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, S. 75) erfolgt eine qualitative Regulierung. So darf etwa eine Erlaubnis für die Veranstaltung von

Online-Poker und virtuellen Automaten spielen nur bei erweiterter Zuverlässigkeit des Antragstellers erteilt werden (§ 4 a Abs. 1 Nr. 1 GlüStV 2021). Hier wird durch den gewählten Regulierungsansatz deutlich, dass eine an Qualitätskriterien orientierte Regulierung der rein mengenmäßigen Beschränkung des Angebots mindestens gleichwertig ist.

Wenn jedoch überall durch den unbeschränkt verfügbaren Zugang zum Internet und damit zu virtuellen Automaten spielen ein mit dem stationären Angebot vergleichbares Spiel gespielt werden kann, findet aus unserer Sicht eine verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung i.S.v. Art. 3 Abs. 1 GG statt, für die sich eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung nicht findet. Der Mindestabstand kann sein Schutzziel („Abkühlung“ des Spielgastes) nicht mehr erfüllen, so dass diesem seine Rechtfertigungsbasis entzogen wird und die Schließung von legalen Spielstätten wegen Unterschreitung von Mindestabständen zu anderen Spielhallen grob unangemessen wäre. Auch ist es im Sinne des vom EuGH wiederholt statuierten Gebots kohärenter Regulierung unerlässlich, die Regelwerke aller Spielformen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

Für eine am Gleichbehandlungsgrundsatz sowie am Grundsatz der Kohärenz ausgerichtete Regelung sind Abstandsgebot und Verbundverbot nicht mehr zeitgemäß.

6. Wir begrüßen ausdrücklich die im GlüStV 2021 vorgesehene Regelung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021, die es bei Erfüllung bestimmter Qualitätsstandards (!) durch Spielhallenbetreiber den Ländern erlaubt, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex eine Erlaubnis abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV zu erteilen. Die Verbände regen dringend an, entweder im Zusammenhang mit dem Inkraftsetzen des Glücksspielstaatsvertrages oder im Nachgang hierzu von der sich aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 ergebenden Möglichkeit für Bestandsspielhallen Gebrauch zu machen.

Die in § 1 GlüStV 2021 normierten Ziele können nach Auffassung des Gesetzgebers bei Verbundspielhallen erreicht werden, wenn Spielhallen von einer akkreditierten Prüforga-nisation zertifiziert worden sind, die Zertifizierung regelmäßig wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundennachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird (sie also bestimmte Qualitätsmerkmale aufweisen). Aus der Logik dieses Ansatzes heraus, der auf die Sicherstellung des Spielerschutzes durch geprüfte Qualität setzt, ist zudem auch die Übertragung von Ausnahmemöglichkeiten beim Mindestabstandsgebot bei Einhaltung

zusätzlicher qualitativer Voraussetzungen dringend geboten. Wir befürworten daher grundsätzlich, dass im Rahmen der Umsetzung des GlüStV 2021 landesrechtlich auch eine Flexibilisierung des Mindestabstandsgebots vorgesehen wird. Nur so bleibt die Regelung für bestehende Mehrfachkonzessionen (s.o.) kein Fragment. Mit im Gesetz vorgesehenen höheren Qualitätsanforderungen wird zugleich auch der qualitative Wettbewerb der Spielhallenbetreiber gefördert, was das Spielerschutzniveau weit mehr steigern wird als unflexible Mindestabstände.

Insgesamt findet aus unserer Sicht mit dem GlüStV 2021 eine Verschiebung des gesetzgeberischen Regulierungsansatzes weg von einer an der reinen Quantität orientierten Regulierung hin zu einer an Qualitätsmaßstäben orientierten Regulierung statt. Die Verbände setzen sich dafür ein, diesen qualitätsorientierten Regulierungsansatz konsequent und vollumfänglich auch auf das gewerbliche Automatenpiel zu erstrecken.

Gerne stehen wir Ihnen jederzeit als Ansprechpartner zur Verfügung. Wir freuen uns darauf, Ihnen ggf. auch im Rahmen einer mündlichen Anhörung unsere Vorschläge für eine kohärente und an qualitativen Kriterien ausgerichteten Regulierung des gewerblichen Automatenspiels erläutern zu dürfen.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Stecker
Sprecher des Vorstandes
Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V.
Dachverband



Wolfgang Voß
1. Vorsitzender
Automaten-Verband Schleswig-Holstein e.V.



Thomas Breitkopf
Präsident
Bundesverband Automatenunternehmer e.V.