

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Nur per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/3832**

Alle Abg

Berlin, 27.04.2021

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages 2021
(LT-Drs. 17/12978) vom 12.03.2021**

A05 - Umsetzungsgesetz GlüStV. - 28.04.2021

Sehr geehrter Herr Dr. Optendrenk,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für Ihr Schreiben vom 26.03.2021 und die hiermit verbundene Beteiligung am weiteren Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages 2021. Gerne kommen wir ihrer Bitte nach und reichen hiermit die gemeinsame Stellungnahme des Dachverbandes Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW), des Deutschen Automaten-Verbandes e.V. (DAV) und des Fachverbandes Spielhallen e.V. (FSH) ein.

An dieser Stelle möchten wir – wie schon in den vorangegangenen Stellungnahmen – hervorheben, dass die gewerbliche Automatenwirtschaft mit ihrer über Jahrzehnte gewachsenen qualifizierten Spieldienstleistung maßgeblich an der Erfüllung des im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziels mitwirkt, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf unerlaubte Glücksspiele zu verhindern“ (Kanalisationauftrag). Wir 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. Wir bekennen uns zu den in § 1 des GlüStV aufgeführten gleichrangigen Zielen. Die in § 1 Nr. 1 GlüStV 2021 statuierte Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht und Wertsucht ist ein zentrales Anliegen der Anbieter des gewerblichen Automatenspiels.

Aktuelle Rechtslage

Mit dem im Entwurf vorliegenden Gesetz sollen die seit 2012 geltenden landesrechtlichen Glücksspielregelungen aktualisiert und hinsichtlich der Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages nachjustiert werden. Diesbezüglich hatte die damalige Landesregierung schon 2017 (schriftlicher Bericht an den Landtag, Vorlage 16/4913) postuliert, ein zukunftsfähiges Modell für den verantwortungsvollen, ökonomisch tragfähigen Betrieb von seriösen Spielhallen zu schaffen.

Die Aufgabe der gewerblichen Spielhallen besteht darin, die bestehende Nachfrage an Spielen mit Gewinnmöglichkeit, ebenso wie bei den Sportwett-Anbietern und den Anbietern von virtuellen Automaten Spielen, mit einem attraktiven Angebot in ein reguliertes legales Angebot zu kanalisieren. Das Gesetz muss daher aus Spielerschutzgründen so viel regulieren wie nötig, aber auch aus Lenkungsgründen so viel attraktives Spiel zulassen wie möglich. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Aufstellung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen nicht wie andere Glücksspielangebote nur der landesrechtlichen Regelung und der steuerrechtlichen Lenkung unterliegt, sondern zusätzlich der bundesrechtlichen Regulierung durch Gewerbe- und Spielverordnung. Insbesondere die Spielverordnung wurde während der Geltungsdauer des glücksspielrechtlichen Landesausführungsgesetzes überarbeitet und mit Blick auf den Spielerschutz erheblich verschärft. Die neuen Anforderungen betreffen die Einführung von gerätebezogenen Spielerkarten, Schulung des Personals und der Leitung der Spielhalle sowie nochmals verengte Beschränkungen bei den Gewinn- und Verlustsummen der Spielgeräte. Die nunmehr zusätzlich einzuführenden Maßnahmen und Verschärfungen müssen also auch im Hinblick auf eine verfassungskonforme Verhältnismäßigkeit bewertet werden. Durch das Nebeneinander der verschiedenen Regelungen darf es nicht zu ungerechtfertigten Grundrechtseingriffen kommen.

Seit dem Inkrafttreten des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages 2012 und des hierauf basierenden Ausführungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen werden die gesetzlichen Ziele des Spieler- und Jugendschutzes bezogen auf das terrestrische Spiel hauptsächlich an zwei Kriterien festgemacht, nämlich dem Luftlinienabstand zum Wettbewerber/-in und dem Verbundverbot. Dabei gibt es nicht eine wissenschaftlich begründete Studie, die die Wirksamkeit des Instruments „Abstand“ belegt, es gibt außerdem keine wissenschaftlich begründeten Anhaltspunkte für die Wirksamkeit des „Verbundverbots“. Die Reduzierung der Ziele auf Abstand und Verbundverbot hat zu einer erheblichen Unsicherheit in der Praxis auf Seiten der Unternehmen, aber auch auf Seiten der Behörden geführt. Dies mündet aktuell darin, dass eine Vielzahl der spätestens 2017 gestellten Anträge auf Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse noch nicht beschieden sind. Rechtssicherheit und vor allem Rechtsfrieden für alle Beteiligten gibt es daher bis heute nicht.

Wir begrüßen es daher, dass das Land Nordrhein-Westfalen nunmehr den Weg eingeschlagen hat, Abstände – sowohl im Verbund als auch in der Fläche – durch das einzig richtige Kriterium, nämlich Qualität, wenn auch nicht zu ersetzen, so aber doch zu relativieren. Wenn man den Spielerschutz zurecht und mit unserer vollen Unterstützung in den Vordergrund stellen will, dann muss man die Qualität der Betriebe auf eine deutlich höhere Stufe stellen. Die hierfür vorgesehenen Parameter sind

- Sachkundenachweis mit Prüfung
 - eine gesetzlich definierte Zertifizierung
- und**
- ein spielformübergreifendes Sperrsystem

Damit wird nach unserem Verständnis der Spielerschutz signifikant in den Vordergrund gestellt. Nur im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes geht man seit jeher über diese sehr strengen Qualitätskriterien hinaus, diese Gruppe hat erst gar keinen Zugang zum terrestrischen Spielangebot.

Hinsichtlich der nachfolgend aufgeführten Punkte sehen wir zur Erreichung der Ziele des Staatsvertrages und zur Sicherung des Rechtsfriedens noch Spielräume.

Mindestabstände zwischen Spielhallen (§ 16 Abs. 3)

Der Sinn und die Verfassungsmäßigkeit der weiterhin vorgesehenen Mindestabstände von 350m bzw. 100m bei Erfüllung zusätzlicher Qualitätskriterien bleibt fraglich. In Anbetracht der durch die Änderung der Spielverordnung verschärften Beschränkungen der Gewinn- und Verlustsummen bei Geldspielgeräten, der Unterbindung des gleichzeitigen Bespielens von mehreren Geldspielgeräten durch die Einführung von gerätebezogenen Spielerkarten und die mit dem GlüStV 2021 eingeführte bundesweite Spielersperre mit Zutrittskontrollen wird die Verhältnismäßigkeit von Abstandsregelungen an sich in Frage gestellt.

Sollte dennoch an der Festlegung von Mindestabständen, deren Wirksamkeit im Sinne eines „Abkühleffektes“ nicht nachgewiesen ist, festgehalten werden, müssen sich diese nach dem Sinn und Zweck der Abstandsregelung aber auf den Fußweg und nicht auf die Luftlinie beziehen. Die Abstandsregelungen sollen eine bestimmte Zeitspanne für das Erreichen einer weiteren Spielhalle definieren, nachdem der Spielgast eine Spielhalle verlassen hat. Ein zeitlicher Abstand ist im Glücksspielstaatsvertrag 2021 auch beim Wechsel von einem Online-Spielangebot zum nächsten vorgesehen. In einem Land wie Nordrhein-Westfalen, das auf der einen Seite von dicht besiedelten Großstädten und auf der anderen Seite von einer

historisch gewachsenen engen Bebauung von Klein- und Mittelstädten geprägt ist, kann es daher nur auf die Wegstrecke ankommen, da die Luftlinie im städtischen Umfeld nicht zu Ergebnissen führt, die dem Gleichheitsgrundsatz entsprechen würden. Aus diesem Grund ist auch das erste Landesspielhallengesetz in Berlin in seinem Mindestabstandsumsetzungsgesetz ausdrücklich von der Wegstrecke und nicht von der Luftlinie, sondern vom Fußweg ausgegangen. Auch das hessische Landesglücksspielgesetz sieht den „kürzesten Fußweg“ als Maßstab vor. Alle Abstände können mittels digitaler Geodaten ermittelt werden. Die Fußwege müssen mithin nicht mehr vor Ort von der Verwaltung ausgemessen werden.

Sperrzeiten (§ 17)

Die bereits landesweit um 01.00 Uhr beginnende Sperrzeit für Spielhallen wird der aktuellen Lebenswirklichkeit nicht gerecht. Die frühe Schließung der gewerblichen Spielhallen führt nicht dazu, dass die zum Spiel Entschlossenen, statt zu spielen ins Bett gehen. Vielmehr werden sie sich andere Spielformen ob legal oder illegal, insbesondere im Internet suchen. Das gewerbliche Spiel lässt sich nicht vom Freizeitverhalten der Gesamtbevölkerung entkoppeln. Da die Spielhallen nunmehr vielen Regelungen, die auch die Spielbanken betreffen (Sperrsystem etc.) unterliegen, ist auch nicht auszuschließen, dass die Sperrzeiten für das gewerbliche Spiel aus Gleichbehandlungsgründen auch auf das staatliche Spiel übertragen werden müssten. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass durch die Einführung des übergreifenden Sperrsystems der größte Teil der konkret gefährdeten Spieler ohnehin schon vom Spiel ausgeschlossen ist und eine restriktive Sperrzeitenregelung in Bezug auf diesen Personenkreis keine schützenden Effekte entfalten kann.

Beaufsichtigung von Verbundspielhallen (§ 16 Abs. 2)

Die in § 16 Abs. 2 Satz 3 Nr. 7 statuierte Anwesenheitspflicht von einer Aufsichtsperson pro Spielhalle in einer Mehrfachkonzession während der gesetzlichen Öffnungszeiten ist nicht verhältnismäßig sowie aufgrund der Einführung von gerätebezogenen Spielerkarten in der Spielverordnung und der Schaffung eines bundesweiten Sperrsystems nicht erforderlich. Nach aktueller Rechtslage ist eine gemeinschaftliche Beaufsichtigung mehrerer Spielhallen zulässig.

Bei mehreren Spielhallen in einem Verbund handelt es sich zudem nicht immer um zwei oder drei große Spielhallen. Aufgrund räumlicher oder mietvertraglicher Gegebenheiten gibt es auch Konstellationen, in denen zwei kleinere Spielhallen oder eine kleine und eine große Spielhalle zusammen betrieben werden. Aber auch größere Verbundspielhallen können je nach räumlichen Gegebenheiten durchaus durch eine Person beaufsichtigt werden zumal, wenn die Kontrolle durch gesetzlich vorgeschriebene technische Einrichtungen (Videoüberwachung) unterstützt wird.

Diese Möglichkeit wird in ständiger Rechtsprechung bestätigt. Durch das übergreifende Sperrsystem und der damit verbundenen Zugangskontrolle und die gerätebezogenen Spielerkarten werden Jugendschutz- und Spielerkontrollen auf das Betreten der Spielhalle vorverlagert. Gleichzeitig haben die Änderungen der Spielverordnung dazu geführt, dass weniger Service-Leistungen zulässig sind, so dass das aufsichtführende Personal mehr Zeit für Kontrollmaßnahmen und Kundenkontakte hat. Die Kontrolle wie auch die Umsetzung der Maßnahmen des Sozialkonzeptes von mehreren Spielhallen durch eine Aufsichtsperson ist daher schon seit Jahrzehnten in der Praxis gewährleistet.

Stichtagsregelung (§ 17a)

Die Übergangsregelung gem. §17a soll für Spielhallen in baulichem Verbund gelten, die am 01.01.2020 bestanden haben und bis zum Tag des Inkrafttretens des Gesetzes ununterbrochen weiterbetrieben wurden. Mit dem Erfordernis des Weiterbetriebs über den 01.01.2020 hinaus wird der Stichtag faktisch ausgehebelt. Damit wird es unmöglich, das ursprünglich mit der Festlegung des Stichtages angestrebte Ziel des rechtssicheren Weiterbetriebs für die am 01.01.2020 bestehenden Spielhallen, zu erreichen. Deswegen regen wir an, die Stichtagsregelung mit Blick auf den berechtigten Vertrauensschutz der betroffenen Unternehmen nicht an den Weiterbetrieb nach dem 01.01.2020 zu binden.

Bei Abständen von mehr als 100m, aber weniger als 350m sind alle betroffenen Antragsteller gehalten, Verpflichtungserklärungen hinsichtlich der zusätzlich geforderten Qualitätsmerkmale abzugeben. Geschieht dies bei zwei in Konkurrenz zueinanderstehenden Betreibern nicht, soll eine Auswahlentscheidung erfolgen, bei der – so die Begründung des Gesetzentwurfs – derjenige, der die zusätzlichen Qualitätskriterien erfüllt, keineswegs privilegiert ist. Im Interesse der Durchsetzung der gesteigerten Qualitätskriterien sollte aber eine solche Privilegierung auf jeden Fall erfolgen, da eine Abgrenzung gegenüber den weniger qualifizierten Betrieben notwendig und mit dem Ziel der Steigerung des Spielerschutzes geboten ist.

Übergangsregelung (§ 18 Abs.2)

Die Übergangsregelung des § 18 Abs.2 des Entwurfs bezieht sich ausschließlich auf „erlaubte“ (= bis zum 30. Juni 2021 befristete und bis zu diesem Tag nicht aufgehobene Erlaubnisse) Betriebe. Wir geben zu bedenken, dass in einer Vielzahl von Fällen Ordnungsämter noch keine Entscheidungen über die im Jahr 2017 beantragten Erlaubnisse getroffen haben. Dies betrifft Großstädte mit problembehafteten Auswahlentscheidungen, aber auch viele größere Gemeinden. Dieser Umstand ist der aktuellen Rechtslage geschuldet. Hier muss klarstellend eine Regelung aufgenommen werden, dass die bislang nach

Antragstellung im Jahr 2017 geduldeten Betriebe weiterhin in dem im Entwurf genannten Zeitrahmen fortgeführt werden können.

Befristung der Spielhallenerlaubnisse (§§16 Abs. 2 Satz 4 und 17a Abs.3)

Eine Befristung der Erlaubnisse auf sieben Jahre ist sowohl aus wirtschaftlicher als auch verfassungsrechtlicher Sicht zum Schutz eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes nicht ausreichend, so dass die Befristung auf 15 Jahre analog der Laufzeiten für Spielbanken Anwendung finden sollte.

Wir bitten, die hier geäußerten Bedenken und Hinweise als Anregungen im Sinne der rechtssicheren Weiterentwicklung des seitens des Landes Nordrhein-Westfalen beschrittenen Weges der kohärent-qualitativen Glücksspielregulierung aufzugreifen. Sehr gerne stehen wir für einen weiteren Austausch zur Verfügung.



Georg Stecker

Sprecher des Vorstandes

Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW)

Dachverband



Frank Waldeck

Vorsitzender

Fachverband Spielhallen e.V. (FSH)



Horst Hartmann

Vorstand

Deutscher Automaten-Verband e.V. (DAV)