



HESSISCHER LANDTAG

12. 12. 2017

Plenum

Dringlicher Antrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend Scheitern des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags

Der Landtag wolle beschließen:

1. Der Landtag nimmt zur Kenntnis, dass der Landtag von Schleswig-Holstein am 22.09.2017 beschlossen hat, den Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag nicht zu ratifizieren. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat ebenfalls mitgeteilt, dass sie aufgrund der Entscheidung des schleswig-holsteinischen Landtags den Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag nicht ratifizieren wird. Dies hat zur Folge, dass der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag mangels erforderlicher Zustimmung von allen Bundesländern nicht in Kraft treten wird.
2. Der Landtag bedauert, dass der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag von Anfang an nur einen minimalen Konsens der Länder darstellte. Die rechtlichen Bedenken der Landesregierung hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in einem obiter dictum (Urt. v. 23.01.2017; Az. 4 A 3244/06) ebenfalls aufgegriffen und erhebliche Kritik an der Rechtmäßigkeit der zukünftigen Regelung geübt, im Hinblick auf eine eventuelle Diskriminierung von Anbietern, welche keine vorläufige Konzession erhalten sollen. Da der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag gescheitert ist, ist es nunmehr Zeit für eine umfangreiche Neuausrichtung des Glücksspielstaatsvertrages, welcher den Glücksspielmarkt umfassend reguliert, einen vernünftigen Spielerschutz sicherstellt und das illegale Spiel sowie den Schwarzmarkt effektiv bekämpft. Die Realität ist derzeit, dass rund 98 % der Spieleinsätze im Online-Glücksspielmarkt, als Folge einer am Spielverhalten der Bürgerinnen und Bürger vorbeigegangenen Regulierung, illegal sind.
3. Der Landtag sieht daher keine Notwendigkeit mehr, den Ratifizierungsprozess zum Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Hessen fortzusetzen. Als Folge des Scheiterns des Ratifizierungsprozesses zum Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags verbleiben die bisher in Hessen angesiedelten bundesweiten Zuständigkeiten für die Spieler-sperrdatei OASIS, die Vergabe der Sportwettkonzessionen, die Erteilungen von Erlaubnissen für Pferdewetten im Internet sowie deren Überwachung und die Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel auch weiterhin in Hessen.
4. Der Landtag bedauert, dass bedingt durch das Scheitern des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages auch in absehbarer Zeit keine Sportwettkonzessionen erteilt werden können und damit der Markt für Sportwetten auch im Jahr 2018 nicht reguliert werden kann. Damit werden auch in Zukunft rund 91 % des Sportwettmarktes in Deutschland formell illegal sein.
5. Der Landtag beauftragt die Landesregierung, sich um Neuverhandlungen zu bemühen und hierbei die vom Landtag in seiner Sitzung vom 22.06.2016 mit der Drs. 19/2644 beschlossenen "Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland" zur Grundlage seiner Verhandlungen zu machen. Der Evaluierungsbericht des Hessischen Ministeriums des Inner und für Sport hat die Richtigkeit dieser Forderungen bestätigt.

Die folgenden fünf Leitlinien sollen für eine erfolgreiche Ausgestaltung des Glücksspielrechts in Deutschland umgesetzt werden:

Leitlinie 1: Regulierung von Casino- und Pokerspielen im Internet

Aus der Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag aus dem Jahr 2012 ergibt sich, dass es bei dem strikten Verbot von Onlinecasino- und Onlinepokerspielen verbleiben sollte. Diese gesetzgeberische Intention mit Blick auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages wurde bis heute nicht erfüllt. Gerade in den letzten beiden Jahren ist der illegale Onlinecasino- und Pokermarkt weiter gewachsen. Alleine dass dieses Segment vom Jahr 2013

zum Jahr 2015 um 46 % gewachsen ist, zeigt ausdrücklich, dass die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland ein "Eldorado" für illegale Anbieter darstellt. Vor diesem Hintergrund sollte zur Bekämpfung des inzwischen größten Schwarzmarkts in Deutschland sowie auch aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes eine Regulierung dieses Marktsegments erfolgen. Eine Erlaubniserteilung für Casino- und Pokerspiele im Internet sollte, ohne quantitative Begrenzung, möglich sein. Überdies sollte ein Steuertatbestand geschaffen werden. Dies hätte unter anderem den Vorteil, dass der Schwarzmarkt effektiv bekämpft werden kann, die manipulationsanfälligen Spiele im Internet einer Kontrolle unterliegen, die Vorgaben des Spieler- und Jugendschutzes auch in diesem Marktsegment Anwendung finden und die hierdurch entstehenden Steuern guten Zwecken zugeführt werden können.

Leitlinie 2: Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettkonzessionen

Laut aktuellen Studien gibt es in Deutschland derzeit 133 (illegale) Sportwettseiten. Dies entspricht in etwa auch der Zahl der an einer Konzession interessierten Unternehmen. Steuern werden bereits von rund 80 Unternehmen alleine an das Finanzamt Frankfurt III entrichtet. Die Begrenzung der Anzahl der Konzessionen auf 20 wird dem bestehenden Markt daher nicht gerecht und führt auch nicht etwa zu einem geringeren Angebot. Die quantitative Begrenzung führt lediglich zu Klagewellen der im Konzessionsverfahren unterlegenen Anbieter und hierdurch zum Stillstand in diesem Marktsegment, da die 7-jährige Experimentierphase des Glücksspielstaatsvertrages gar nicht erst zum Tragen kommen kann. Eine Marktregulierung findet ebenfalls nicht statt. Im Übrigen ist eine Begrenzung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen auf 20 Konzessionen europarechtlich kaum haltbar. Nur die Aufhebung der Deckelung und die Einführung eines Erlaubnisverfahrens werden zu einer erfolgreichen Regulierung führen.

Leitlinie 3: Internet - Höchstesatzgrenze von 1.000 €; Anforderungen an die Registrierung im Internet

Eine Begrenzung des Höchstesatzes auf 1.000 € je Monat im derzeitigen Glücksspielstaatsvertrag ist weder marktgerecht noch hilft es dem Spielerschutz oder der Suchtprävention. Bei marktüblichen Gewinnausschüttungen von über 90 % dürfte demnach bei einem Höchstesatz von 1.000 € nicht weitergespielt werden, obwohl der Spieler möglicherweise gar nichts verloren hat. Auch Suchtexperten raten eher zu monatlichen Verlustgrenzen. Zudem führt eine starre Regelung dazu, dass die sog. "high-roller" und andere Spieler, die höhere Einsätze spielen wollen, in den Schwarzmarkt abwandern. Das belegen auch Studien in anderen Ländern. Bei den Anforderungen an die Registrierung im Internet sind die Anforderungen der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) derart hoch, dass der Durchschnittsspieler die Registrierung abbricht und nach einfacheren, meist illegalen Alternativen sucht. Die Abbruchquoten im Registrierungsprozess liegen Studien und Aussagen der Landeslotteriegesellschaften zufolge bei diesen Anforderungen zwischen 50 und 70 %. Vor diesem Hintergrund wäre die Einführung von Selbstlimitierungsmöglichkeiten durch den Spieler sowie die Einführung von Verlustlimits anstelle von Einsatzlimits eine wesentlich geeignetere Möglichkeit. Nur so kann das Ziel erreicht werden, dass Spieler nicht weiter zu illegalen Anbietern abwandern.

Leitlinie 4: Glücksspielkollegium - Zusammenarbeit der Länder; Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag sollte durch die Schaffung des Glücksspielkollegiums die Zusammenarbeit der Länder fortentwickelt und effektiver gestaltet werden. Für die ländereinheitlich zu führenden Verfahren entscheidet das Kollegium mit einer qualifizierten Mehrheit (2/3) für die Länder. Diese Entscheidung wird von der Behörde eines Landes mit Wirkung für alle Länder nach außen umgesetzt. Die ineffektive Arbeitsweise des Glücksspielkollegiums hat bereits in der Vergangenheit eine erfolgreiche Marktregulierung und den Vollzug gegen illegale Anbieter nicht erreicht. Daran wird sich auch zukünftig nichts ändern. Zudem steht in Hessen die Auffassung des hessischen Verwaltungsgerichtshofs, dass es sich beim Glücksspielkollegium um ein verfassungswidriges Gremium (VGH Beschluss v. 05.11.2015; Az. 8 A 1498/16.Z) handelt, einem erfolgreichen Vollzug in Hessen entgegen. Die Kritik des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs an der mangelnden demokratischen Kontrolle des Glücksspielkollegiums ist bei praktischer Betrachtung der Entscheidungsabläufe nachvollziehbar. Zudem werden alltägliche Arbeitsprobleme, wie die schwierige Mehrheitsbildung im Glücksspielkollegium und die damit verbundene Handlungsunfähigkeit der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden, auch im Falle eines Ausbaus der Zuständigkeiten des Glücksspielkollegiums keine Verbesserung des Vollzuges bringen.

Vor diesem Hintergrund sollte die notwendige Zusammenarbeit der Länder durch Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts gewährleistet werden. Der Wunsch nach effektiver Zusammenarbeit könnte besser gewährleistet werden, wenn die Länder eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts (mit Sitz in Hessen) hätten, die für die bundesweite Erteilung der Interneterlaubnisse, die Aufsicht sowie die Untersa-

gung unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür im Internet zuständig wäre. Erlaubnisverfahren und Vollzugsverfahren gehören in einer Behörde, wie der Anstalt des öffentlichen Rechts, gebündelt, welche nach rechtsstaatlichen Gründen ihr Ermessen ausübt und danach Bescheide bzw. Untersagungen erlässt.

Leitlinie 5: Bundesweite zentrale Sperrdatei/Hessische Sperrdatei für Spielhallen; Anschluss der Spielhallen an die bundesweite zentrale Sperrdatei

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag betreibt das Land Hessen die bundesweite zentrale Sperrdatei, an die u.a. die Landeslotteriegesellschaften, die Spielbanken und die Sportwettkonzessionäre angebunden werden sollen, sowie eine eigene Sperrdatei, an welche die hessischen Spielhallen angeschlossen sind. Die Regelungen dienen dem aktiven Spielerschutz. Es ist bis heute unverständlich, warum nur in Hessen die Spielhallen mit großem Erfolg an die Sperrdatei angeschlossen wurden. Für eine ernsthafte am Spielerschutz orientierte Glücksspielpolitik ist der spielformübergreifende Schutz der Spieler unerlässlich. Wer sich solch einer Forderung widersetzt, der nimmt die Gefahren des Glücksspiels und die Erkrankung der Süchtigen nicht ernst. Im Falle einer Regulierung von Online-Casinos ist der Anschluss an die Sperrdatei unerlässlich.

Diese Forderung einer spielformübergreifenden Sperrdatei, die u.a. auch die Spielhallen bundesweit einbezieht, fordern auch der Fachbeirat (Jahresbericht 2015) sowie die Vertreter der AG Suchthilfe der obersten Landesgesundheitsbehörden.

6. Der aktuelle Glücksspielstaatsvertrag gefährdet durch sein inkohärentes Regulierungsregime die Zukunft des Lotteriemonopols. Gerade aktuell hat das Verwaltungsgericht München (Urteil v. 25.07.2017; Az. M 16 K 12.1915) die Rechtmäßigkeit des Lotteriemonopols infrage gestellt. In Umsetzung des Koalitionsvertrags verfolgen die Leitlinien das Ziel, das Glücksspiel vor dem Hintergrund der Europäischen Verträge sowie dazu ergangener Rechtsprechung schlüssig und rechtssicher zu gestalten. Dazu gehören auch die Beibehaltung und Sicherung des Lotteriemonopols. Zweitlotterien sollen auch weiterhin verboten bleiben. Das rasante Wachstum gerade dieser illegalen Lotterien macht ein unverzügliches Handeln der Länder erforderlich. Die Länder, welche sich weiterhin einer in die Zukunft gerichteten Regulierung widersetzen, gefährden hierdurch das Lotteriemonopol. Der Landtag unterstützt die Landesregierung ausdrücklich in ihren Bemühungen, gegen diese illegalen Anbieter auch weiterhin vorzugehen.

Begründung:

Erfolgt mündlich.

Wiesbaden, 12. Dezember 2017

Für die Fraktion
der CDU
Der Fraktionsvorsitzende:
Boddenberg

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Der Fraktionsvorsitzende:
Wagner (Taunus)