7. Februar 2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Teilnahme an der mündlichen Anhörung am 19. Februar 2020 betreffend die Neuregulierung des Glückspielwesens. Gerne stellen wir Ihnen zur Vorbereitung auf die Anhörung vorab unsere schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag) zur Verfügung. Der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW) vertritt die gesamte Branche des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland – von der Automaten-Industrie über den Automaten-Großhandel bis zu den Automaten-Aufstellunternehmen. Seine Mitgliedsverbände sind:

- der Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI),
- der Deutsche Automaten-Großhandels-Verband e.V. (DAGV),
- der Bundesverband Automatenunternehmer e.V. (BA) und
- das FORUM der Automatenunternehmer e.V. (FORUM).

Wir geben diese Stellungnahme auch im Namen unserer ebenfalls angeschriebenen Mitgliedsverbände VDAI, DAGV und FORUM ab.

Die Deutsche Automatenwirtschaft gehört, neben den 16 Landeslotteriegesellschaften und den Spielbanken, zu den legalen, staatlich-konzessionierten Anbietern auf dem deutschen Glücksspielmarkt. Sie wirkt maßgeblich an der Erfüllung des im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziels mit, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (Kanalisierungsauftrag). Die gegenwärtige Regulierung des gewerblichen Geldspiels nach quantitativen Kriterien konterkariert diesen Kanalisierungsauftrag jedoch. Sie stärkt illegale Marktteilnehmer und schwächt legale Anbieter, indem sie zur Angebotsverknappung und zur Verminderung der Attraktivität der gewerblichen Spielangebote führt und damit die Abwanderung Spielinteressierter in Grau- und Schwarzmärkte forciert.

Zur Erfüllung des Kanalisierungsauftrags muss die Nachfrage nach attraktivem gewerblichem Geldspiel mit einem wettbewerbsfähigen, legalen, wirtschaftlich tragfähigen Angebot, das validen Qualitätskriterien entspricht, befriedigt werden. Die Deutsche Automatenwirtschaft setzt sich deshalb für eine länderübergreifend einheitliche, kohärente und widerspruchsfreie, ausschließlich an Qualitätskriterien orientierte Regulierung aller Glücksspielangebote inklusive des gewerblichen Geldspiels ein. Nur eine auf Qualität

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT e.V.
Dircksenstr. 49, 10178 Berlin I Postfach 02 13 66, 10125 Berlin I Tel. 030 – 24 08 77 80 I Fax 030 – 24 08 77 89
E-Mail: info@automatenwirtschaft.de I www.automatenwirtschaft.de
Vereinsregister beim Amtsgericht Charlottenburg VR 32777 B

abstellende Regulierung stellt einen funktionierenden Jugend- und Spielerschutz nachhaltig sicher.

I. Bundeseinheitliche spielformübergreifende Spielersperre

Wir begrüßen, dass der Entwurf die Einführung einer bundesweit einheitlichen und spielformübergreifenden Spielersperre vorsieht. Wir sprechen uns überdies für die gesetzliche Verankerung einer biometrischen Überprüfung der Spielersperre aus. Dieses System ist niedrigschwellig und datensparsam und bietet den größtmöglichen Spieler- und Jugendschutz.

Gemäß § 2 Abs. 4 soll die Pflicht zur Teilnahme an dem zentralen spielformübergreifenden Sperrsystem auch für Gaststätten gelten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind. Diese Regelung führt zu Problemen in der praktischen Umsetzung und zu Zweifeln an der Verhältnismäßigkeit. Zum einen lässt der Entwurf völlig offen, wie der Abgleich mit dem Identifikationsmittel praktisch erfolgen soll. In § 8 Abs. 3 Satz 4 heißt es: „Im terrestrischen Bereich ist der Abgleich in Wettvermittlungsstellen, in Spielhallen und in Spielbanken bei jedem Betreten und im Übrigen vor Abschluss des ersten Spielvertrages an einem Tag vorzunehmen." Gaststätten bleiben hier unerwähnt. Ein Abgleich beim Betreten der Gaststätte ist unrealistisch und datenschutzrechtlich sehr bedenklich. Anders als in den aufgezählten terrestrischen Spielangeboten (Wettvermittlungsstelle, Spielhalle, Spielbank), müssten auch die Personalien aller nicht spielenden Gäste überprüft werden. Auch ist die Regelung nicht verhältnismäßig, weil in Gaststätten gemäß § 1 SpielV und der „Geprägetheorie" des Bundesverwaltungsgerichts das Spielen dort nur eine untergeordnete Rolle („Nebenzweck") spielen darf. Die Verfügbarkeit ist in Gaststätten quantitativ (§ 3 Abs. 1 SpielV) und zeitlich (kürzere Öffnungszeiten) stark begrenzt und aufgrund des öffentlichen Charakters des Aufstellortes eine enge soziale Kontrolle bereits vorhanden.

II. Qualität als Regulierungsmaßstab für das gewerbliche Geldspiel

Der vorliegende Entwurf hält in § 25 Abs. 1 an der bisherigen ausschließlich quantitativen Regulierung des gewerblichen Automatenspiels fest und erschwert damit die Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags, insbesondere des Kanalisierungsziels. Nur ein quantitativ ausreichendes und aus Verbrauchersicht attraktives legales Angebot gewährleistet eine erfolgreiche Kanalisierung und trägt auch zur Erreichung des Ziels bei, die Entwicklung und Ausbreitung unerlaubter Glücksspiele in Schwarzmärkten zu verhindern. Notwendig ist deshalb eine Öffnungsklausel, die Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot sowie vom Verbot der Mehrfachkonzessionen zulässt, sofern die Spielhalle bestimmte besondere Qualitätskriterien erfüllt. In der Suchtwissenschaft ist unumstritten, dass Prävention am ehesten in einem kontrollierten Raum durch fachlich qualifiziertes Personal möglich ist.

Wenn in Spielhallen präventive Qualitätsstandards verwirklicht werden und ihre Einhaltung streng kontrolliert wird, sind Wegstrecken zwischen Spielhallen ebenso irrelevant für die Prävention wie die Anzahl der in Spielhallen aufgestellten Geräte.

Schon seit Jahren kann das illegale Angebot virtueller Automatenspiele und Online-Casinospiele ohne jede räumliche und zeitliche Begrenzung in Deutschland genutzt werden. Jetzt soll es durch die staatsvertragliche Neuregelung legalisiert werden. Die Einhaltung von Mindestabständen ist im virtuellen Glücksspiel nicht möglich. Deswegen muss die Frage gestellt werden, ob die geforderten Mindestabstände zwischen stationären Spielhallen dem Kohärenzgebot entsprechen. Ganz abgesehen davon kommt den stationären Spielangeboten, in denen das Spielangebot durch qualifiziertes Personal zur Einhaltung des Spieler- und Jugendschutzes begleitet wird, bei der jederzeitigen und ortsunabhängigen Verfügbarkeit von Online-Glücksspielen eine besondere Bedeutung zu. Sein präventives Potenzial kann das stationäre gewerbliche Spiel nämlich nur entfalten, wenn es in kontrollierter Qualität verbrauchernah angeboten werden kann.

Im Sinne der Kanalisierungs- und Präventionsziele sind deshalb flexible Regelungen für die Mindestabstände sowie die Größe von Spielhallen (Ausnahmen vom Verbot der Mehrfachkonzessionen) notwendig, sofern besondere Qualitätskriterien erfüllt sind. Eine Zertifizierung durch eine unabhängige Prüforganisation stellt ein geeignetes Kriterium dar, das zudem noch eine wirksame Kontrolle sicherstellt.

Als einen wichtigen Schritt begrüßen wir ausdrücklich die Aufnahme qualitativer Kriterien in § 29 Abs. 4 des Entwurfs. Seit langem plädieren wir für die gesetzliche Verankerung einer unabhängigen Zertifizierung von Spielhallen unter Einbeziehung der gesetzlichen Vorschriften und aller betrieblichen Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz. Ebenfalls setzen wir uns für die Qualifizierung des Zugangs zum Beruf des Automatenunternehmers ein. Wir hätten uns gewünscht, dass dieser Ansatz deutlicher in den Entwurf Eingang gefunden hätte.

Jedoch gewährt die in § 29 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehene Öffnungsklausel lediglich den Ländern Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt die Möglichkeit, in ihren Ausführungsbestimmungen hohe qualitative Anforderungen an die Unternehmen zu stellen und Ausnahmen vom Verbot der Mehrfachkonzessionen zuzulassen. Diese Möglichkeit sollte unserer Auffassung nach allen Bundesländern offenstehen, damit flexibel auf Fehlentwicklungen des Glücksspielmarktes reagiert werden kann, allem voran auf ein bereits erkennbares Erstarken des Schwarzmarktes. Zudem wäre es im Sinne eines effektiven Spieler- und Verbraucherschutzes ebenfalls möglich, neue wissenschaftliche Erkenntnisse der Sucht- und Präventionsforschung flexibel aufzugreifen. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der GlüNeuRStV auf unbestimmte Zeit geschlossen wird und ein frühestmöglicher Kündigungstermin der Länder erstmals zum 31. Dezember 2028 besteht (Art. 3 Abs. 4).

III. Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen

Das Glücksspiel in Deutschland braucht eine kohärente, ausschließlich qualitätsorientierte Regulierung und muss einen fairen Wettbewerb der Marktteilnehmer untereinander ermöglichen. Mit Blick auf die schwierigen Abwägungsfragen im Zusammenhang mit dem landesrechtlich zu konkretisierenden Mindestabstandsgebot wäre auch hier eine Ausnahmeregelung nach qualitativen Voraussetzungen erforderlich. In den Bundesländern sind derzeit noch eine Vielzahl von Verwaltungsentscheidungen und Gerichtsverfahren anhängig. Zum Stichtag 1. Juli 2021 würde jedoch das Angebot von Online-Spielen legalisiert, ohne dass das terrestrische Spielangebot dem Kanalisierungsauftrag nachkommen kann. Eine Ausnahmeregelung unter qualitativen Voraussetzungen für das Mindestabstandsgebot würde erheblich zur Sicherung des legalen Angebotes und damit zur Kanalisierung beitragen. Damit würden absehbare weitere Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

IV. Trennungsgebot

In Bezug auf das Trennungsgebot für Sportwetten (§ 21 Abs. 2) und seine Ausweitung auf das gemeinsame Spielangebot von Sportwetten und Automatenspielen auch auf Gaststätten vertritt die Automatenwirtschaft die Ansicht, dass das gemeinsame Angebot verschiedener Spielformen bei entsprechend hohem Spielerschutzniveau sowohl dem Kanalisierungsauftrag als auch dem Spielerschutz dient („Pooling"). Das Bündeln attraktiver legaler Spielangebote an terrestrischen Spielorten mit geschultem Personal und hohen qualitativen Maßstäben für Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz hat unbestrittene Vorteile für den Vollzug und positive Auswirkungen auf das Stadtbild.

Gerne stehen wir Ihnen jederzeit als Ansprechpartner zur Verfügung. Ich freue mich darauf, Ihnen im Rahmen der anstehenden mündlichen Anhörung unsere Vorschläge für eine kohärente und an qualitativen Kriterien ausgerichteten Regulierung des gewerblichen Automatenspiels näher erläutern zu dürfen.

Mit freundlichen Grüßen

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

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT e.V.
Dircksenstr. 49, 10178 Berlin I Postfach 02 13 66, 10125 Berlin I Tel. 030 – 24 08 77 80 I Fax 030 – 24 08 77 89
E-Mail: info@automatenwirtschaft.de I www.automatenwirtschaft.de
Vereinsregister beim Amtsgericht Charlottenburg VR 32777 B