

Vorab per email an [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

An  
die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/24**

Alle Abg

23. August 2012

## Glücksspielwesen – Anhörung HPA AGS 6.9.12

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

zunächst bedanken wir uns ausdrücklich für Ihre Einladung, auf Grundlage des zur Verfügung gestellten Fragenkataloges Stellung zu nehmen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zum Gesetzentwurf des NRW-Ausführungsgesetzes.

Die breit angelegte Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales auf der Basis präziser formulierter Fragen, die eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Inhalten des vorgelegten Artikelgesetzes unter Berücksichtigung der Positionen verschiedener Marktteilnehmer widerspiegelt, wird von der NRW.BANK, die ihrerseits die Beteiligungen an der Westdeutsche Lotterie & Co. OHG (WestLotto) und der Westdeutsche Spielbanken GmbH & Co. KG (WestSpiel) seit ihrer Errichtung im Jahr 2002 im öffentlichen Interesse hält, ausdrücklich begrüßt.

Als Alleingesellschafterin von WestLotto, dem staatlich konzessionierten Lotterieberbieter für Nordrhein-Westfalen und zugleich der größten Lotteriegesellschaft in Deutschland und WestSpiel, der Betreiberin der derzeit vier nordrhein-westfälischen Spielbanken, haben wir insbesondere mit Blick auf die Zukunft unserer beiden Beteiligungsunternehmen ein nachhaltiges strategisches Interesse an einer ausbalancierten, stabilen Glücksspielsituation in Deutschland im Allgemeinen und in Nordrhein-Westfalen im Besonderen. Beide Beteiligungen führen wir als Förderbank für Nordrhein-Westfalen auf gesetzlicher Grundlage im Interesse des Landes.

Hinsichtlich der Einschätzungen zu einzelnen rechtlichen Fragestellungen, insbes. Lotterien und Sportwetten betreffend, verweisen wir an dieser Stelle auf die von WestLotto eingereichte Stellungnahme. Mit Blick auf die Nichtberücksichtigung von WestSpiel im Einladungskreis werden wir als deren Gesellschafter im Folgenden einige ausgewählte Fragenkomplexe gesondert aufgreifen.

Mit der Ausbreitung des Internet und der gesamten mobilen Informationstechnologie haben die in Deutschland illegalen Angebote im Online-Glücksspiel stark zugenommen. Das wachsende gewerbliche Automatenspiel hat sich faktisch vom Unterhaltungs- zum Glücksspiel entwickelt. Auf der Seite der Verbrauchernachfrage ist so ein neues Szenario entstanden, in dem die uns verbundenen staatlichen Anbieter unter der bisherigen Regulierung zunehmend Marktanteile verloren haben.

Wir sind der Auffassung, dass die in Deutschland traditionell restriktive Glücksspielpolitik in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags darauf ausgerichtet sein muss, den deutschen Glücksspielmarkt systematisch, konsistent und wirksam zu regulieren. Die Veranstalter des begrenzt zugelassenen Glücksspiels müssen eine attraktive und der Dynamik der Märkte gerecht werdende, zeitgemäße Alternative zu ausufernden auch künftig illegalen Anbietern anbieten können. Der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung wird so in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt und der Ausbreitung des unerlaubten Glücksspiels in unregulierte Märkte Einhalt geboten. Dies bedeutet auch, eine notwendige Mindestbreite des Glücksspielangebots, nicht auffordernde Werbung und unterschiedliche, zeitgemäße Vertriebswege zuzulassen.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir als NRW.BANK die Fortentwicklung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags und der damit verbundenen Gesetzesentwürfe. Sie spiegelt die tiefgreifenden Markt- und Wettbewerbsveränderungen im Glücksspielmarkt wider und greift die in rechtlichen Auseinandersetzungen auf nationaler und europäischer Ebene zu Tage getretenen Regelungsdefizite gezielt auf.

Die vorliegenden Bestimmungen bilden aus unserer Perspektive insgesamt einen geeigneten Rahmen, um, den Zielsetzungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags entsprechend, Glücksspielsucht angemessen und effektiv vorzubeugen und zu bekämpfen, bisher illegal angebotene Glücksspiele in ein legales, reguliertes Angebot zu kanalisieren und Spieler- und Jugendschutz weitestgehend sicherzustellen. Bedeutsam für das Gelingen der Bemühungen wird die konsequente Umsetzung und kontinuierliche Kontrolle der gesetzlichen Vorgaben für alle Marktteilnehmer gleichermaßen sein.

Die erstmalige Aufnahme ordnungspolitischer Regelungen zum gewerblichen Automatenspiel bzw. den Spielhallen ist grundsätzlich zu begrüßen, um der Expansion des vergleichsweise unregulierten Spiels zu begegnen. Die nunmehr einzig erlaubte Bezeichnung als „Spielhalle“ dient richtigerweise dem Verbraucher als Verweis auf die Art des dort angebotenen Spielangebots.

Aus Sicht der Suchtprävention und -bekämpfung und des Spieler- und Jugendschutzes dürfen Glücksspiele - abhängig von ihrem Gefährdungspotenzial - nicht frei zugänglich und überall verfügbar sein und müssen in einer kontrollierten und überwachten Umgebung stattfinden. Unter diesem Aspekt ist allerdings die bislang nicht geregelte Verpflichtung der Spielhallen zu Identitätskontrollen und zur Mitwirkung an dem länderübergreifenden Sperrsystem nicht

zielführend, da gerade von ihrer vergleichsweise hohen Verfügbarkeit ein nicht zu unterschätzendes Suchtrisiko ausgeht.

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Jugendschutzes halten wir die im Gesetzentwurf formulierten Abstandsregelungen für nicht hinreichend klar. Ihnen kommt derzeit aufgrund ihrer Anlage als „Soll-Regelungen“ eher ein empfehlender Charakter zu, so dass davon unter Berücksichtigung des jeweiligen Umfeldes abgewichen werden darf. Wir halten es insbesondere für geboten, einen adäquaten Mindestabstand der Spielhallen zu Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe verbindlich vorzugeben.

Mit Blick auf die fünfjährige Übergangsfrist und die Verpflichtung zu eher kurzen Schließungszeiten wird abzuwarten sein, ob die ordnungspolitisch im Sinne eines kohärenten Angebots gebotenen Effekte zur Eindämmung des gewerblichen Automatenspiels erreicht werden können. Hier wird auch die Novellierung der Spielverordnung über die Begrenzung der Spielanreize und Verlustmöglichkeiten ihren Beitrag leisten müssen.

Bei der heutigen Dynamik gesellschaftlicher und technologischer Entwicklungen wird sich außerdem zeigen müssen, ob das zumindest für die zweijährige Evaluierungsphase festgeschriebene Verbot von Online-Gambling-Angeboten im Internet nachhaltig aufrecht zu erhalten ist. Im Hinblick auf die Bekämpfung des Schwarzmarktes, den Schutz von Spielern und Minderjährigen und die zuletzt auch durch den Bundesfinanzminister geforderte Transparenz der Geldströme zur Vermeidung von Betrugs- und Geldwäscherisiken bei Online-Glücksspielen könnte ein staatlich konzessioniertes Angebot die Konsistenz der jetzigen Regelungen erhöhen.

Das Spielangebot in Spielbanken muss auf die in § 1 SpielbG NRW als gleichrangig genannten Ziele ausgerichtet sein. NRW verfügt mit derzeit vier Standorten bei rd. 14,8 Mio erwachsenen Einwohnern über die niedrigste Spielbankdichte aller deutschen Bundesländer (3,7 Mio erwachsene Einwohner je Spielbank). Dies führt zu einem vergleichsweise niedrigen Kanalisierungspotenzial gemessen am Brutto-Spiel-Ertrag pro Einwohner. Selbst bei sechs Standorten wäre der Abstand NRW's mit dann rd. 2,5 Mio erwachsenen Einwohnern je Spielbank zu Bayern mit rd. 1,4 Mio oder Hessen mit rd. 2,0 Mio erwachsenen Einwohnern je Spielbank noch deutlich.

Um eine verbesserte Erfüllung des ordnungspolitischen Auftrags zu erreichen, könnte die Standortanzahl in NRW moderat erhöht werden, ohne dabei im bundesweiten Vergleich die Positionierung als restriktives, stringent die Zielsetzungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags beachtendes Bundesland aufzugeben (vgl. Frage II. 6). Eine solche Aufstockung der Konzessionsanzahl zielt – unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten ausgewählt – nicht ab auf die Expansion des Glücksspielmarktes sondern auf die Entfaltung einer ordnungsrechtlich höheren Kanalisierungswirkung. Dies beinhaltet eine Lenkung hin zu dem regulierten und stärker überwachten Spielangebot der Spielbank.

Bei der Auswahl eines zusätzlichen Spielbankstandortes wäre zu beachten, dass ein größtmöglicher Teil der spielaffinen Bevölkerung aus NRW mit einem staatlichen Glücksspielangebot erreicht und dem weniger kontrollierten gewerblichen oder illegalen Glücksspiel bestmöglich begegnet wird, ohne die Wettbewerbssituation z. B. durch eine Überschneidung von Einzugsgebieten anderer Spielbankstandorte zu verschärfen. Nur so würden die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen und damit ordnungsrechtlich einwandfreien Betrieb einer Spielbank erfüllt werden. Entsprechende Überlegungen hierzu wurden bereits im Jahr 2009 mit einer entsprechenden gutachterlichen Stellungnahme unterlegt.

Die sich verschlechternden Wettbewerbsbedingungen im Glücksspielsektor führten in den Jahren seit 2008 - verstärkt durch die Novellierung der Spielverordnung im Jahr 2006 und das ab dem 1. Juli 2008 geltende Rauchverbot - insgesamt zu massiven Einbußen bei den Einspielergebnissen der Spielbanken von WestSpiel. Seit dem Jahr 2009 schlagen diese, trotz erheblicher Anstrengungen zur unternehmensinternen Effizienzsteigerung, aufgrund der Höhe der gesetzlich angelegten Abgabensätze in signifikanter Höhe auf das Betriebsergebnis von WestSpiel durch. Als Folge musste WestSpiel in NRW im Zeitraum seit 2009 Verluste von kumuliert € 17,2 Mio ausweisen, die die Kapitalbasis der Gesellschaften erodiert haben. Dagegen wurden im gleichen Zeitraum Abgaben von € 164,9 Mio an das Land abgeführt.

Zur Aufrechterhaltung des ordnungspolitisch gebotenen staatlich konzessionierten Spielbankangebots wurde zur teilweisen Kompensation wiederholt die im Gesetz für einen solchen Fall angelegte Klausel der „Unbilligen Härte“ (§ 12 Abs. 8 SpielbG) zur Absenkung der Spielbankabgabe bemüht. Eine dauerhafte Ausnutzung dieser Klausel ist jedoch nicht nachhaltig und bedroht auf Sicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Spielbankbetriebe.

Um die Existenz des konzessionierten Glücksspiels mit Blick auf die Zielsetzungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags dauerhaft zu sichern und für die Spielbanken in NRW und die NRW.BANK als Gesellschafterin Handlungs- und Investitionssicherheit zu schaffen, würden wir eine konsequente und sachgerechte Weiterentwicklung der methodisch richtigen, in den §§ 12 -14 SpielbG verankerten Abgabensystematik begrüßen. Begrüßenswert wäre es auch, wenn dort eine Terminologie verwendet würde, die keine Vorfestlegung auf die gesellschaftsrechtliche Ausgestaltung vorsieht. Dies ist derzeit durch die Verwendung des Begriffes „Kommoditkapitalanteile“ der Fall (s. a. Frage IX.8).

Unter Beibehaltung des Dreiklangs „Spielbankabgabe / Zusätzliche Leistung / Abschöpfung“ könnte die Abgabensystematik dergestalt modifiziert werden, dass die jährlichen Anträge auf die Absenkung der Spielbankabgabe zur Vermeidung einer „unbilligen Härte“ unterbleiben können. Zugleich fiel nicht nur eine durch den Gesetzgeber zu beschränkende Unternehmerrendite sondern auch eine Gewinnabschöpfung in den Bereich des Möglichen. Neben einer Vereinfachung der Abgabensystematik muss es Ziel sein, durch eine stärkere Gewichtung der Gewinnabschöpfung die Nachhaltigkeit des Systems zu erhöhen - ohne einen signifikanten Verlust von Konzessionseinnahmen.

Ohne an dieser Stelle auf die Details eines solchen Modells einzugehen, wäre eine progressive, die Größe der Spielbank berücksichtigende Staffelung der Spielbankabgabe, ein einheitlicher, deutlich geringerer Satz der weiteren Leistung und eine Abschöpfung der resultierenden positiven Betriebsergebnisse zielführend. Die Aufteilung des Abschöpfungsbetrags sollte neben der Teilhabe des Landes sowohl die Zukunftsinteressen von WestSpiel als Spielbankbetreiberin als auch die Gesellschafterinteressen der NRW.BANK sachgerecht berücksichtigen und eine Öffnung z. B. zur Sicherstellung von im Interesse des Landes liegenden Standortmaßnahmen beinhalten. Eine Belastung der Kommunen durch eine derartige novellierte Abgabensystematik wäre in diesem Modell nicht gegeben.

Mit freundlichen Grüßen

NRW.BANK



Michael Stöting



ppa. Dr. Peter Güllmann