



GAUSELMANN AG

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland für das Land Nordrhein-Westfalen

(Drs. 16/17)

Kurzfassung

Die für den deutschen Markt hergestellten Geldspielgeräte unterliegen seit jeher dem engen und strengen Regelungsrahmen der Spielverordnung mit ihren Eckwerten für Einsatz und Gewinne. Im Gegensatz zu allen anderen Geld- und Glücksspielangeboten bieten sie ein Höchstmaß an technischem Spielerschutz. Moderne Spielstätten sind sozial kontrollierte Räume, in denen qualifiziertes Personal bei offensichtlich problematischem Spielverhalten sensibel interveniert und den betroffenen Spieler in das professionelle Hilfesystem überleitet.

Das Gesetz zum ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages im Glücksspielwesen dient im Ergebnis in erster Linie zur Sicherung und Förderung des staatlichen Glücksspielmonopols. Unter dem Vorwand, das Kohärenzgebot, auf dessen Einhaltung der Europäische Gerichtshof in seinen Urteilen zur Liberalisierung von Sportwetten gedrungen hat, durchsetzen zu wollen, wurde wiederum ein inkohärentes Regelwerk geschaffen. Für die Hersteller von Geldspielgeräten wie auch für die sozialverantwortlich handelnden Aufstellunternehmer stellen die beabsichtigten gesetzlichen Beschränkungen einen nicht zu rechtfertigenden enteignungsgleichen Eingriff dar. Diese verfassungswidrigen Beschränkungen werden für viele Unternehmen – so auch für Teile der Gauselmann-Gruppe – existenzbedrohende Auswirkungen haben.

Binnen kurzer Frist wird es zur Vernichtung von rund 20.000 Arbeitsplätzen in NRW, zur Vernichtung beruflicher Existenzen und letztendlich zur Verlagerung des Spielens mit und um Geld zu unregulierten und unkontrollierten Spielangeboten besonders im Internet kommen.

Alle ordnungsbehördlichen Genehmigungen und Erlaubnisse, auf deren Basis wir unseren Beruf ausüben, sind unbefristet erteilt worden. Im Vertrauen darauf haben wir als Branche in Deutschland mehr als vier Milliarden Euro investiert und erwarten deswegen mit gutem Recht, dass uns das Land Nordrhein-Westfalen unbefristeten Bestandsschutz einräumt.

Wir sind bereit, die künftige Entwicklung des Spielstättenangebotes unter dem Aspekt von Freizeitplanung, Stadtentwicklung und -gestaltung sowie Spielerschutz mit dem Ziel einer noch weiteren Verbesserung der Angebotsqualität verantwortlich mitzugestalten. Das Land Nordrhein-Westfalen könnte damit als das Heimatland der größten und innovativsten Unternehmen der Automatenwirtschaft eine Vorreiterrolle für ganz Deutschland übernehmen.

Postfach 12 73
32326 Espelkamp
Merkur-Allee 1 – 15
32339 Espelkamp
Telefon: (0 57 72) 49-0
Telefax: (0 57 72) 4 91 65
www.gauselmann.de
USt-Id Nr. DE 125751599
St.-Nr. 331/5866/0123
Registergericht Bad Oeynhausen
HRB-Nr. 9171

Vorsitzender des Aufsichtsrates: Manfred Grünewald

Vorstand:

Paul Gauselmann – Sprecher
Michael Gauselmann – Sprecher
Armin Gauselmann
Ulrich Wüseke – stellv. Sprecher
Thomas Niehenke
Dr. Werner Schroer
Jürgen Stühmeyer
Dieter Kuhlmann

Bankverbindungen:

Stadtsparkasse Rahden
(BLZ 490 510 65) Kto. 59 683

Westdeutsche Landesbank, Düsseldorf
(BLZ 300 500 00) Kto. 439 133

Commerzbank AG, Osnabrück
(BLZ 265 400 70) Kto. 5 403 050

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/35

Alle Abg

Stellungnahme

1. Grundsätzliche wirtschaftliche und rechtliche Einschätzung

Die Unternehmensgruppe Gauselmann produziert pro Jahr 50.000 Geldspielgeräte für den deutschen Markt. Die Geräte verbleiben überwiegend im Eigentum der Gauselmann Gruppe und werden an die Aufstellunternehmen verleast. Daneben betreibt das Haus Gauselmann rund 240 Spielstätten in Deutschland. Dabei handelt es sich ausschließlich um sogenannte Mehrfachkonzessionen (durchschnittlich vier Konzessionen pro Standort). Die Gauselmann-Gruppe beschäftigt an den Unternehmensstandorten Espelkamp und Lübbecke über 1.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ist damit größter privater Arbeitgeber im Kreis Minden-Lübbecke. In Nordrhein-Westfalen sind rund 2.600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Gauselmann-Gruppe tätig, insgesamt beschäftigt die Gruppe in Deutschland 5.600 Personen. Die Unternehmensgruppe Gauselmann hat im vergangenen Jahr 339,8 Mio. Steuern und Abgaben aufgebracht.

Die Umsetzung der Bestimmungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages in die Landesgesetzgebung hat folgende unmittelbare Auswirkungen auf die Gauselmann-Gruppe:

- Die Fabrikation von Komplettgeräten verzeichnet schon jetzt einen Orderrückgang, der auf die Verunsicherung der Aufstellunternehmer zurückzuführen ist. Spätestens in zwei Jahren wird die Produktion für den deutschen Markt weitgehend zum Erliegen kommen. Realistische Absatzszenarien gehen davon aus, dass die Produktionsmenge auf weit unter 50 Prozent pro Jahr schrumpfen wird. Die spätestens mit Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist stattfindenden Massenschließungen von Spielstätten werden zum Rücklauf von Zehntausenden der im Markt befindlichen Leasinggeräte führen. Die Neuproduktion von Geräten wird so mangels Bedarf komplett zum Erliegen kommen. Der Versuch einer Kompensation durch Mehrabsatz in Auslandsmärkten wird durch die Stagnation auf dem Inlandsmarkt gebremst. Es gibt keine industrielle Branche, die auf Auslandsmärkten erfolgreich ist, wenn ihr der Inlandsmarkt als Motor von Innovation und Produktion weitgehend verschlossen ist. Es wird zu einer mehrjährigen Fabrikationsunterbrechung kommen, die eine Weiterbeschäftigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unmöglich macht.
- Das Verbot der Mehrfachspielhallen wird nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist dazu führen, dass keiner der Spielhallenstandorte der Unternehmensgruppe Gauselmann weitergeführt werden kann. Die Reduzierung des Betriebs auf eine Konzession mit maximal 12 Geldspielgeräten pro Standort und damit auf einen Bruchteil des bisherigen Betriebsumfangs macht den Weiterbetrieb unmöglich. Alle bisherigen Betriebsstätten müssen geschlossen werden. Der Ersatz durch die nach dem Gesetz dann nur noch zugelassenen Kleinstspielhallen ist nicht möglich. Der Betrieb einer Spielhalle in einem Filialsystem, das hohen qualitativen Anforderungen – insbesondere auch des Spielerschutzes genügen soll – erfordert eine angemessene wirtschaftliche Ertragskraft, die bei Kleinstspielhallen nicht gegeben ist, zumindest dann nicht, wenn sie als Filialbetriebe geführt werden sollen. Ob und inwieweit überhaupt die spätestens nach fünf Jahren erforderliche Neubeantragung der Spielhallenkonzession erfolgreich ist, hängt davon ab,

ob konzessionsfähige Standorte gefunden werden können, die nicht in den baurechtlichen Ausschlussgebieten (z.B. Wohngebieten) liegen und einen Mindestabstand zu Wettbewerbsunternehmen, zu öffentlichen Schulen und zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe von mindestens 250 Metern haben. Als Folge der beabsichtigten Neuregelungen werden die bisherigen Spielstätten unter dem Markennamen Casino Merkur Spielothek spätestens nach fünf Jahren bundesweit vernichtet sein und mit ihnen ca. 3.000 Arbeitsplätze, vornehmlich von Frauen.

- Die neue Gesetzgebung wird die Zerschlagung der Gauselmann-Gruppe und großer Teile der Branche in ihrer jetzigen Form zur Folge haben, die eine staatlich verursachte Kapitalvernichtung in einem Gesamtvolumen von rund vier Milliarden Euro für die Gesamtbranche ausmacht. Steuern und sonstige Abgaben werden zum großen Teil entfallen. Ein Steuerausfall wird ab sofort eintreten, weil durch die Übergangfristen des Gesetzes verkürzte Abschreibungszeiten zu berücksichtigen sind und damit deutlich höhere Abschreibungen vorgenommen werden müssen.

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag stellt ebenso wie der Entwurf des Gesetzes zum ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages im Glücksspielwesen NRW für die Unternehmensgruppe Gauselmann wie auch für die gesamte Automatenwirtschaft in NRW einen enteignungsgleichen Eingriff dar. Im Vertrauen auf die unbefristete erteilten Erlaubnisse und Genehmigungen hat das Unternehmen seit nunmehr 55 Jahren schwerpunktmäßig in Nordrhein-Westfalen investiert. Es durfte auf die erteilten Erlaubnisse und Genehmigungen vertrauen, weil von keiner Seite jemals angezweifelt wurde, dass sie nicht unbefristet Bestand haben würden. Der gesetzgeberische Vertrauensbruch führt nunmehr dazu, dass es dem Unternehmen sogar verwehrt wird, die gesetzlichen Abschreibungsfristen zur Amortisation zu nutzen. Für gemietete Objekte gilt eine Abschreibungsfrist von 15 Jahren, für Gebäude, die speziell für den Betriebszweck errichtet worden sind, sogar eine Abschreibungsfrist von 33 Jahren. Nur für die Geldspielgeräte gilt die kurze Abschreibungsfrist von 5 Jahren, wobei der Investitionsaufwand von ca. 20 % für die Geräte gegenüber den anderen Abschreibungspositionen eher nachrangig von Bedeutung ist. Auch wenn es als sicher gelten kann, dass der enteignungsgleiche Eingriff eine entsprechende Entschädigungspflicht seitens des Staates nach sich zieht und dadurch der Schaden des Unternehmens ausgeglichen wird, bleibt der ideelle Schaden, den das Familienunternehmen erleidet, bestehen. Und die Arbeitsplätze bleiben unwiderruflich vernichtet.

Zu den rechtlichen Bewertungen vgl. Gutachten von Herrn Rechtsanwalt Dr. Dirk Uwer, Kanzlei Hengeler-Müller (Anhang).

2. Spieler- und Jugendschutz

Spielerschutz im Geldspielgerät

Im Vergleich zu allen anderen Geld- und Glücksspielen, zum Beispiel in Spielbanken, sind die seit 60 Jahren nach den Bestimmungen der deutschen Spielverordnung hergestellten und betriebenen Geldspielgeräte im weltweiten Vergleich unter dem Aspekt des Spielerschutzes am sichersten. Insbesondere ist der Schutz vor finanziellen Verlusten strenger als bei anderen Spielformen, sogar strenger als beim Lotto. Der Maximalverlust in einer einzelnen Stunde darf beim Geldspielgerät 80 Euro nicht überschreiten. Der durchschnittliche Stundenverlust darf maximal 33 Euro nicht überschreiten und soll dem Vernehmen nach in der neuen Spielverordnung sogar auf 22 Euro pro Stunde gesenkt werden. Der tatsächliche Geldaufwand pro Stunde beläuft sich nach Untersuchungen des Fraunhofer Instituts pro Spieler und Gerät im Durchschnitt auf 10,89 Euro (5 - 15 €). Dies entspricht weniger als der Hälfte des Stundenlohns eines durchschnittlichen deutschen Arbeitnehmers (Bruttostundenlohn 26,11€, Ifo-Institut 2012). Die Gewinnsumme ist auf maximal 500 Euro pro Stunde beschränkt. Um den Spieler vor unbedachten Geldausgaben zu schützen, akzeptieren die Geräte Geldeinzahlungen von maximal 25 Euro. Nach ununterbrochener Spielzeit von einer Stunde legt das Gerät eine Zwangspause von fünf Minuten ein. An unseren Geräten haben wir früher als alle anderen Gewinn- und Glücksspielanbieter in Deutschland schon im Jahre 1989 in Abstimmung mit dem Bundesgesundheitsministerium den Warnhinweis aufgebracht „Übermäßiges Spielen ist keine Lösung bei persönlichen Problem.“ Dieser Hinweis wurde zwischenzeitlich an mehr als zwei Millionen Geräten unablässig angebracht. Er weist auch auf die Info-Hotline bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung hin, bei der sich Spieler Rat und Hinweis auf Hilfeeinrichtungen holen können

Zum Konsumenten- und Spielerschutz gehört natürlich auch der Manipulationsschutz, mit dem sichergestellt wird, dass der Spielverlauf dem Spielplan entspricht und der Spieler die ihm danach zustehenden Gewinne auch tatsächlich bekommt. Die Unternehmensgruppe Gauselmann baut eines der manipulationssichersten Spielsysteme der Welt. Bei jedem Versuch, die Spielsoftware mechanisch, optisch oder elektronisch von unautorisierter Seite zu beeinflussen, zerstört sich die Software automatisch. Deutsche Spielgeräte, speziell die der Gauselmann-Gruppe, gelten als die in Sachen Spielerschutz besten und sichersten der Welt.

Spielerschutz in der Casino Merkur Spielothek

Für die familiengeführte Gauselmann-Gruppe ist es auch als Betreiber von Spielstätten bereits seit Jahren selbstverständlich, Maßnahmen zum Spielerschutz voranzutreiben. Hinzuweisen ist hier z.B. auf das auf Bestreben der Branche 1985 als freiwillige Maßnahme eingeführte Alkoholverbot in Spielstätten oder die schon erwähnte Einführung des Piktogramms auf den Spielgeräten mit dem Warnhinweis und einer Beratungshotline.

Aus der Erkenntnis heraus, dass Spielerschutz für die Gauselmann-Gruppe eine Querschnittsaufgabe über alle Unternehmensteile ist, wurde bereits im Jahre 2010 der Spielerschutz mit der Position einer Präventionsbeauftragten fest in der Unternehmensstruktur verankert. Ziel ist es, die Wahrnehmung des Spielerschutzes zu systematisieren und auf der Basis eines praxisnahen Sozialkonzeptes zu verwirklichen und weiter zu entwickeln.

Zentrale Aufgaben des Spielerschutzes in den Spielstätten sind die Information der Kunden zum Thema pathologischen Spielverhaltens, die sensible und problembewusste Ansprache von Kunden mit auffälligem Spielverhalten und das Aufzeigen von Wegen in das Beratungsnetz professioneller Hilfeeinrichtungen.

Voraussetzung dafür ist die Qualifizierung der Mitarbeiter in den Spielstätten. So wurden seit 2011 insgesamt mehr als 2.500 Führungskräfte und Mitarbeiter von externen Trainern geschult, davon allein 300 über die Experten des Caritasverbandes im Erzbistum Berlin eV.. Über eine zusätzliche Qualifizierungsoffensive wurden in den letzten Monaten mehr als 2.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu den rechtlichen Grundlagen des gewerblichen Geldspiels sowie dem Sozialkonzept der Casino Merkur Spielothek geschult. So ist sichergestellt, dass zumindest jede Führungskraft der zur Gruppe gehörenden Spielstätten in NRW in Sachen Spieler- und Jugendschutz qualifiziert ist.

Ergänzt wird die persönliche Information durch eine Beratungsstellendatenbank, die den Gästen über das Internet die Möglichkeit gibt, sich die Beratungsstellen im Umkreis des jeweiligen Wohnortes anzeigen zu lassen. Es wurden je Filiale individuelle Flyer erstellt, die im Umkreis von 45 Kilometern der Filiale alle Beratungsstellen auflistet und ab September 2012 auch in verschiedenen Sprachen, u.a. türkisch, englisch etc., ausliegen werden.

Erstmalig im September 2012 wird das Management gemeinsam mit der international besetzten Spielerschutz-Kommission der Gauselmann AG, bestehend aus Herrn Prof. Dr. Jörg Häfeli von der Hochschule Luzern, Herrn Pieter Remmers von der ASSISSA Consultancy Amsterdam und Herrn Neßhold vom Institut Glücksspiel & Abhängigkeit Salzburg, das Sozialkonzept der Casino Merkur Spielothek analysieren und Verbesserungsvorschläge erarbeiten.

Jugendschutz in der Casino Merkur Spielothek

Der Jugendschutz ist abschließend im Jugendschutzgesetz geregelt. Danach darf Kindern und Jugendlichen der Aufenthalt in Spielstätten ebenso wenig gestattet werden wie das Spielen an den Geldspielgeräten. Der Gesetzgeber hat ausdrücklich bestimmt, dass der Spielhallenbetreiber nicht verhindern muss, dass Kinder und Jugendliche keinen Fuß in die Spielhalle setzen, sondern dass er deren Aufenthalt dort nicht gestatten darf.

Die Einhaltung des Jugendschutzes hat in der Unternehmensgruppe Gauselmann eine vorrangige Bedeutung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Spielstätten werden eindringlich auf die Einhaltung des Jugendschutzes hingewiesen. Sie müssen schriftlich bestätigen, dass sie die entsprechende Belehrung bekommen haben. Die vorsätzliche, aber auch die fahrlässige Duldung von Jugendschutzverstößen führt zu arbeitsrechtlichen Konsequenzen.

Dementsprechend hoch ist die Sicherheit der Merkur Spielotheken in Sachen Jugendschutz. Im vergangenen Jahr wurden dort 239 behördliche Jugendschutzkontrollen durchgeführt. Insgesamt wurden dabei nur neun Jugendliche angetroffen. Die überwiegende Zahl der Jugendlichen war schon von Mitarbeitern angesprochen worden. Deswegen musste die zuständige Behörde nur in einem einzigen Fall einen Bußgeldbescheid erlassen.

Zur Optimierung des Spieler- und Jugendschutzes in Gast- und Spielstätten ist die Unternehmensgruppe Gauselmann federführend an der Entwicklung einer personenungebundenen Spielerkarte beteiligt. Diese Spielerkarte, bei der bewusst aus Gründen des

Datenschutzes und zur Vorbeugung von Players Tracking auf personenbezogene Daten verzichtet wird, muss sich der Spielgast sowohl in der Spielstätte wie auch in der Gaststätte beim Personal holen. Diese Karte wird erst nach „Augenkontrolle“ durch das Personal aktiviert und erst mit dieser Karte kann der Spielgast einen Automaten nur an diesem Aufstellort freischalten. Die Karte ist nur einen Tag gültig. Ohne diese Karte ist jeder Automat gesperrt. Mit dieser Karte werden die Mitarbeiter in Gast- und Spielstätten zur Kontrolle im Sinne des Jugend- und Spielerschutzes gezwungen. Damit ist auch die letzte kleine Lücke im bisher schon sehr wirkungsvollen Schutzsystem geschlossen.

Kriminalprävention durch Technik

Es wird immer wieder die Vermutung geäußert, Geldspielgeräte würden für Geldwäsche und Steuerhinterziehung (Schwarzgeld) missbraucht. Den jeweiligen technischen Möglichkeiten entsprechend, optimieren die Automatenhersteller ihre Geräte, um derartigen Missbrauch auszuschließen. Schon 1989 führte die Branche freiwillig und lückenlos manipulationssichere Zählwerke ein, um der Generierung von Schwarzgeld technisch entgegenzuwirken. Dies wurde verwirklicht, bevor eine entsprechende Regelung in die Spielverordnung aufgenommen wurde.

Wie alle technischen Einrichtungen, über die Geldtransaktionen stattfinden, sind auch unsere Geldspielgeräte immer wieder Ziel von professionellen Manipulationsattacken. Aufgabe der Gerätehersteller ist es, den Schutz gegen diese Attacken permanent zu verbessern. Die Gauselmann-Gruppe ist auch in diesem Sektor international führend. Die in Deutschland üblichen Standards werden von ausländischen Anbietern oft nicht erfüllt. Deswegen trifft das Vorhaben, technische Mindeststandards in der Spielverordnung festzulegen auf die vollste Zustimmung der Branche. So ist vorgesehen, dass die Geräte, die zur Bauartzulassung bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt eingereicht werden, vorher eine Prüfung in Bezug auch den Manipulationsschutz durch ein anerkanntes Prüfunternehmen (z.B. TÜV) nachweisen müssen. Ergänzend soll der Spieleraufwand (Geldeinsatz abzgl. Gewinne) mit einer unverwechselbaren und fälschungssicheren elektronischen Signatur versehen werden. Den Behörden wird es damit möglich werden, Steuerhinterziehung bzw. Geldwäsche schnell und ohne großen technischen Aufwand zu entdecken bzw. auch noch im Nachhinein beweisen und ahnden zu können. Die dafür erforderliche Technik wird derzeit vom Fraunhofer Institut entwickelt.

3. Forderungen, Anregungen, Vorschläge

Bestandsschutz / Mehrfachkonzessionen / Mindestabstände

Die durch das beabsichtigte Gesetz ausgelösten enteignungsgleichen Eingriffe sind verfassungswidrig. Sie vernichten unsere wirtschaftliche Existenz. Deswegen richtet sich unsere zentrale Forderung auf den unbefristeten Bestandsschutz der Spielstätten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Glücksspieländerungsstaatsvertrages bereits in Betrieb waren bzw. bei denen zu diesem Zeitpunkt schon eine Baugenehmigung vorlag.

Mehrfachkonzessionen bzw. maximal 60 Geräte pro Standort sollten auch weiterhin ausdrücklich erlaubt sein. Sie haben sich als Betriebsformen erwiesen, die in Sachen Spieler- und Jugendschutz allein schon unter dem Gesichtspunkt der formalisierten Or-

organisationen kleineren Spielhallen überlegen sind (vgl. u.a. Reichertz, Jo et.al. Erwartungsräume, Spielkultur in großen und kleinen Spielhallen, Essen 2011). Dabei soll nicht übersehen werden, dass es auch kleine Spielhallen gibt, die in dieser Hinsicht bestens organisiert sind und effektiven Spieler- und Jugendschutz betreiben. Mehrfachspielhallen sind auch unter städtebaulichen Gesichtspunkten geeignet, der „Zersiedelung“ von Stadtgebieten mit Einzelspielhallen vorzubeugen. Schließlich sind sie unter dem Aspekt des Vollzugs und der Kontrolle ordnungsrechtlicher Vorschriften effektiver zu handhaben. Es ist leichter, eine Mehrfachkonzession mit z.B. sechs Konzessionen zu kontrollieren als sechs unterschiedliche Einzelspielhallen, die dazu noch jeweils 250 Meter voneinander entfernt sind.

Auf die Festschreibung von Mindestabständen sollte verzichtet werden, weil sie dem Spielerschutz nicht nützen, städtebaulich aber kontraproduktiv sind. Das unerwünschte Ergebnis wäre, dass sich Einzelspielhallen überall dort etablieren, wo sie zwar nicht unbedingt wirtschaftlich optimal platziert, wohl aber genehmigungsfähig sind.

Entwicklungsperspektiven

Nordrhein-Westfalen ist das Innovationszentrum für das terrestrische Geldspiel. Nirgendwo anders gibt es derartig geballte Kompetenz in der Spielentwicklung, im Gerätebau, in der Organisation und im Betrieb von Spielräumen und in der Entwicklung sowie Implementierung von Spielerschutzvorkehrungen und -maßnahmen.

Die Entwicklung von sogenannten Mehrfachkonzessionen in den siebziger und achtziger Jahren ergab sich zum einen aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen, zum anderen aber auch aus der Veränderung von Freizeitgewohnheiten und –vorlieben in der Bevölkerung. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat 1984 die Mehrfachkonzessionen als zulässig betrachtet, zumal Spielbanken in einem Automatenaal bis zu 300 Geräte platzieren. Die gesetzlichen Grundlagen wurden allerdings den veränderten Bedürfnissen in der Praxis nicht angepasst. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass es jetzt zu einem legislatorischen Missverständnis kommt, in dessen Folge die unter den Aspekten von Spieler- und Jugendschutz besonders qualifizierten Mehrfachkonzessionen abgeschafft werden sollen.

Begleitet vom Land NRW, dem Städte- und Gemeindebund, Spielforschern, den Fachverbänden für Suchtkrankenhilfe könnte die Automatenwirtschaft in NRW Betriebsformen von Spielhallen erproben, die nach einer wissenschaftlichen Evaluierung als Zukunftsmodell an die Stelle der bisherigen Spielhallendefinition treten könnte. Dabei würde es nicht darum gehen, Spielstätten nach ihrer Größe, sondern nach ihrer Qualität zu differenzieren. Die Mindeststandards wären durch freiwillige Selbstbindung der Automatenwirtschaft und ergänzend durch ordnungsrechtliche Regeln zu fixieren und regelmäßig zu kontrollieren (z.B. durch unabhängige Prüfunternehmen wie die Technischen Überwachungsvereine).

Konzertrierte Prävention

Führende Wissenschaftler weisen darauf hin, dass quantitative Veränderungen bei den Geld- und Glücksspielangeboten keine Steigerung oder Verminderung der Quote der pathologischen Spieler in der Bevölkerung nach sich zieht. Insofern ist die Angebotsregulierung im Sinne des Spielerschutzes ineffektiv. Wohlverstandene Prävention, die einer Fehlentwicklung beim Einzelnen entgegen wirken will, muss bereits bei Kindern und Ju-

gendlichen ansetzen. Es muss darum gehen, Kompetenzen zu vermitteln, die es dem Einzelnen ermöglichen, genussvoll zu spielen, ohne sich im dauerhaft übermäßigen Spiel zu verlieren. Im Zusammenwirken mit den Branchenverbänden bietet die Unternehmensgruppe Gauselmann an, ein Grundlagenprojekt zur Entwicklung von Kompetenzen im Umgang mit Zufallsspielen zu fördern. Das Projekt sollte von einem internationalen Gremium unabhängiger Forscher und Praktiker entwickelt und durchgeführt werden. Sollte diese Projekt zu erfolgversprechenden Ergebnissen führen, wäre die nordrhein-westfälische Automatenwirtschaft bereit, eine freiwillige Präventionsabgabe zu leisten, um diese innovative Form der Präventionsarbeit langfristig sicherzustellen.

Espelkamp, 22.8.2012

gez.

PAUL GAUSELMANN

Anlage: Rechtliche Stellungnahme von RA Dr. Dirk Uwer, Hengeler Mueller, Düsseldorf

**Öffentliche Anhörung
des Hauptausschusses und
des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales**

**Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum
Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag –
Erster GlüÄndStV)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/17
am 6. September 2012

**Rechtliche Stellungnahme zum Fragenkatalog
im Auftrag der GAUSELMANN AG**

Die Gauselmann AG hat uns beauftragt, im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung ergänzend zu den Antworten von Herrn Paul Gauselmann Stellung zum Fragenkatalog des Hauptausschusses zu nehmen, soweit es sich um rechtliche Beurteilungen handelt.

I. Grundsätzliche rechtliche und wirtschaftliche Einschätzung

1. *Wie wahrscheinlich ist es, dass die Deutsche Reglementierung gegen die Freizügigkeit in der EU Bestand haben kann?*

Dies ist sehr unwahrscheinlich. Die Behauptung im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs, es werde „ein den Anforderungen des Unions- und Verfassungsrechts entsprechendes Glücksspielrecht“ geschaffen, findet sich nahezu wortgleich bereits im Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) von 2007. Auch damals nahmen die Entwurfsverfasser für sich in Anspruch, eine europarechtskonforme Lösung zu der von ihnen beabsichtigten Sicherung des Glücksspielmonopols des Staates gefunden zu haben. Das Gegenteil wurde mit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs vom 8.9.2010 und der nachfolgenden Rechtsprechungsentwicklung bewiesen. Insofern ist auch die Aussage zu Beginn der Begründung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags, der „Glücksspielstaatsvertrag selbst“ sei „in seinen Zielen und Einzelregelungen von der Rechtsprechung gebilligt worden“ mit der Wahrheitspflicht der Exekutive gegenüber dem Parlament nicht vereinbar. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Urteilen vom 24.11.2010 und die Oberverwaltungsgerichte haben ihm folgend mittlerweile in ständiger Rechtsprechung die Europarechtswidrigkeit des Glücksspielstaatsvertrags verbindlich festgestellt. Ein „Erster Glücksspieländerungs-

staatsvertrag“ (1. GlüÄndStV), der ausweislich seiner Begründung ausdrücklich „an diesem traditionellen Regulierungsansatz und an den Kernzielen“ eben dieses gescheiterten Staatsvertrags von 2007 festhält, wird keine europarechtskonforme Einschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheiten bewirken und daher die europäischen Grundfreiheiten verletzen. Da die Inkohärenzen, Inkonsistenzen und Systembrüche des nun vorliegenden Gesetzentwurfs noch größer und offensichtlicher sind als bei der Vorgängerregelung, wird der Zeitraum bis zum gerichtlichen Scheitern des Gesetzes allerdings deutlich kürzer sein.

2. *Wie bewerten Sie den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und den Entwurf des nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetzes allgemein? Was bedeutet aus Ihrer Sicht die Novellierung des Glücksspielrechts?*

Das Angebot von gewerblichen Geldspielen (gewerbliches Spiel) ist in Deutschland ein durch Art. 12 GG sowie Art. 49, 56 AEUV geschütztes erlaubtes Gewerbe, das mit Ausnahme lokal radizierter Regelungen für Spielhallen der bundesrechtlichen Regelungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) unterfällt und vor allem in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung (SpielV) detailliert geregelt ist. Im Zuge der andauernden Diskussionen um die Novellierung des rechtlich und fiskalisch gescheiterten Glücksspielstaatsvertrags ist das gewerbliche Spiel nun in den Fokus der Landesregierung gerückt, die das Angebot von Geldspielgeräten vor allem in Spielhallen zusätzlichen, gravierenden Beschränkungen unterwerfen will. Die spielhallenbezogenen Vorschriften des 1. GlüÄndStV und der §§ 16 ff. AG GlüÄndStV NRW perpetuieren jedoch den verfehlten Regelungsansatz des GlüStV und dehnen ihn in rechtswidriger Weise auf den bisher kohärent, systematisch und verfassungskonform geregelten Bereich des gewerblichen Geldspiels aus. In der Sache wird damit ein adäquater Rechtsrahmen des Bundes, der bislang Verfassungs- und Europarecht standgehalten hat, mit gescheiterten Regelungskonzepten der Länder infiziert. Die ökonomischen, fiskalischen und rechtlichen Auswirkungen dieses Ansatzes werden dramatisch sein. Insbesondere wird der vorliegende Gesetzentwurf – wie schon der von 2008 bis 2011 umzusetzen versuchte GlüStV – keine Befriedungsfunktion haben. Er zielt allein um des Ziels einer Erhaltung des Lottomonopols willen auf die Zerstörung etablierter Wirtschaftsbereiche. Die nahezu unüberschaubare Zahl von Gerichtsverfahren zum GlüStV wird um eine Vielzahl weiterer, teilweise in anderen Bundesländern schon erhobener Klagen gegen den neuen Rechtsrahmen wachsen. Der fortbestehende und noch steigende Druck durch die Europäische Kommission und die negativ betroffenen Marktteilnehmer, das Glücksspielwesen nach Jahrzehnten rechtswidriger Monopolisierungsgesetzgebung einer zugleich gefahrenadäquaten und wettbewerbskonformen, modernen Regulierung zuzuführen, wird dazu führen, dass der Bund unter Inanspruchnahme seiner eigenen, die Länderkompetenz verdrängenden Gesetzgebungskompetenz das Glücksspielwesen insgesamt neu regeln muss. Das Bundesverfassungsgericht hat im Sportwetten-Urteil

vom 28.3.2006 klargestellt, dass der Bund die Kompetenz zur Regelung des gesamten Glücksspielrechts an sich ziehen kann. Der vorliegende Gesetzentwurf leistet damit einer Verdrängung der Länder aus der regulatorischen Verantwortung für die Regulierung der Glücksspielmärkte ungewollt Vorschub (s. auch unten Antwort zu Frage 11).

3. *Wie ist die Verfassungsmäßigkeit der vorliegenden Regelungen zu bewerten?*

Die Regelungen sind ganz überwiegend verfassungswidrig. §§ 24 bis 26 des 1. GlüÄndStV sehen äußerst weitreichende, kompetenziell und materiell rechtswidrige Beschränkungen für das gewerbliche Geldspiel vor. Nach § 24 Abs. 1, 2 des 1. GlüÄndStV bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle neben dem geltenden gewerberechtigten Erlaubnisvorbehalt des § 33i GewO einer zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Außerdem soll die Anzahl der Spielhallen nach § 25 des 1. GlüÄndStV drastisch beschränkt werden. Nach § 25 Abs. 1 des 1. GlüÄndStV ist zwischen Spielhallen ein in NRW im Regelfall auf 250 Meter festgelegter Mindestabstand einzuhalten. Nach Absatz 2 der Vorschrift ist die Genehmigung einer Spielhalle, die in einem baulichen Verbund (insbesondere einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex) mit weiteren Spielhallen i.S.d. § 33i GewO steht, ausgeschlossen. Die in § 16 Abs. 3 AG GlüÄndStV NRW verschärfend übernommene Regelung zielt auf das Verbot von bislang unproblematischen, vom Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung für zulässig befundenen Mehrfachkonzessionen, ohne dass dafür eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung erkennbar wäre.

Nach § 26 Abs. 1 des 1. GlüÄndStV dürfen von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. Diese Vorgaben schließen Werbung bei der äußeren Gestaltung einer Spielhalle kategorisch aus. § 26 Abs. 2 des 1. GlüÄndStV sieht schließlich zusätzlich zur bestehenden Ermächtigung der Länder zur Festlegung von Sperrzeiten nach § 18 Abs. 1 GastG eine besondere dreistündige Mindest-Sperrzeitenregelung für Spielhallen vor, die in NRW – ohne Begründung – auf fünf Stunden ausgedehnt werden soll.

Diese Maßnahmen sind kompetenzwidrig und damit formell verfassungswidrig, weil sie in die Regelungskompetenzen des Bundes für das gewerbliche Spiel eingreifen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG weist den Ländern nur eine eng begrenzte Kompetenz für lokal radierte Regelungen für Spielhallen zu, also solchen Regelungen, die einen starken örtlichen Bezug aufweisen und nicht geeignet sind, den überregionalen Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Die undifferenziert für alle Spielhallen und unabhängig von deren jeweiligen Standorten vorgesehenen Beschränkungen des 1. GlüÄndStV, §§ 16 ff. AG GlüÄndStV NRW gehen darüber weit hinaus.

Die vorgeschlagenen Regelungen sind außerdem – insbesondere auch unter Berücksichtigung der unverhältnismäßig kurzen Übergangsfristen – materiell verfassungswidrig, weil sie weder geeignet noch erforderlich sind zur Erreichung der in § 1 des 1. GlüÄndStV definierten Ziele. Das gilt zunächst für den zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt für den Betrieb von Spielhallen, weil nicht ersichtlich ist, dass neben dem bestehenden gewerberechtlichen Erlaubnisvorbehalt eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht erforderlich wäre, und für die Erlaubniserteilung keine eindeutigen, gerichtlich überprüfbaren Kriterien bestimmt sind. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen ist kontraproduktiv, weil sich die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Spielhallen in großen Spiel-Gebäudekomplexen erfahrungsgemäß leicht kontrollieren lässt (s. dazu auch unten Frage VII.6.). Die vorgesehenen Abstandsregelungen sind angesichts der bestehenden Kompetenzen der Gemeinden, die Ansiedlung von Spielhallen bauplanerisch zu steuern, ohnehin nicht erforderlich. Außerdem wird das von den Ländern für das Verbot von Mehrfachkonzessionen angeführte Regelungsziel, den Unterhaltungscharakter von Geldspielen sicherzustellen, bereits durch die bundesrechtlichen gerätebezogenen Vorgaben der Spielverordnung gewährleistet, die die dafür maßgeblichen Spielparameter festlegen. Mindestabstandsgebote sind dafür weder geeignet noch erforderlich, da sie keinen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung des Spiels haben.

4. *Wie beurteilen Sie die Europarechtskonformität des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und dessen Umsetzung in dem Entwurf des nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetzes? Sind insbesondere beide dazu geeignet, dem vom Europäischen Gerichtshof besonders betonten Kohärenzgebot zu entsprechen? (Ist bei den vorliegenden Regelungen eine Konformität mit EU-Vorgaben und EU-Recht gegeben? (Bitte begründen))*

Der Europäische Gerichtshof hat das Kohärenzgebot für glücksspielrechtliche Regelungssysteme in einer Reihe von Entscheidungen zu nationalen Glücksspielregelungen maßgeblich entwickelt und konkretisiert. Danach sind Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit privater Glücksspielanbieter auf Grundlage eines anerkannten öffentlichen Interesses wie dem Schutz suchtgefährdeter Spieler oder Minderjähriger nur gerechtfertigt, wenn diese geeignet sind, die vom Mitgliedstaat festgelegten gesetzgeberischen Ziele zu erreichen und kohärent und systematisch zur Begrenzung von Wettstätigkeiten beizutragen. Die Regelungen eines Glücksspielbereichs müssen also zunächst für sich genommen stimmig, am gesetzgeberischen Ziel ausgerichtet und verhältnismäßig sein (innere Kohärenz). Außerdem müssen die Regelungen Teil eines insgesamt kohärent und systematisch an den gesetzgeberischen Zielen ausgerichteten, am jeweiligen Gefährdungspotential orientierten Regelungssystems für Glücks- und Geldspiele sein. Sie müssen also auch im Vergleich zum Regelungskonzept anderer Glücksspielarten geeignet sein, die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen, und dürfen

durch die Regelungen oder den Verwaltungsvollzug in anderen Bereichen nicht konterkariert werden (äußere Kohärenz). Das vom Europäischen Gerichtshof konkretisierte Kohärenzgebot dient dazu, widersprüchliche Regelungen bzw. einen widersprüchlichen Gesetzesvollzug zu vermeiden. Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf zu Lasten des gewerblichen Geldspiels mit dem Ziel der Begünstigung des Automatenspiels in Spielbanken („Kleines Spiel“ mit „Slot Machines“) nicht gerecht.

Der Bundesgesetzgeber hat das gewerbliche Spiel in der GewO und der SpielV sehr streng geregelt und zahlreiche spieler- und jugendschutzbezogene Anforderungen an Geldspielgeräte und Aufstellorte vorgegeben. Insbesondere die praktisch besonders relevanten Regelungen der SpielV dienen nach § 33f Abs. 1 Satz 1 GewO dem Schutz der Allgemeinheit, Minderjähriger und gefährdeter Spieler und orientieren sich an dem Ziel, die Betätigung des Spieltriebs einzudämmen. Danach sind in Abgrenzung zum Glücksspiel die Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten beim gewerblichen Geldspiel eng begrenzt, weil nur solche Spielgeräte zugelassen werden, bei denen nicht die Gefahr unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit besteht (§ 33e Abs. 1 GewO). Im Gegensatz zum gewerblichen Geldspiel gilt bei Spielbanken ein zugangsbezogener Regelungsansatz, der weit weniger Beschränkungen zum Jugend- und Spielerschutz vorsieht als das von den Ländern oft als unzureichend gerügte Bundesrecht. Trotz mehrfacher Aufforderung des von den Ländern nach § 10 Abs. 1 GlüStV eingerichteten Fachbeirats Glücksspielsucht haben die Länder es bislang versäumt, Automatenspiele in Spielbanken hinreichend zu regulieren; auch der vorliegende Gesetzentwurf ändert daran nichts. Infolgedessen verursachen diese Glücksspiele nachweislich erheblich mehr problematisches Spielverhalten als gewerbliche Geldspiele. Daher besteht bereits nach der geltenden Rechtslage ein erhebliches Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Spiels. Insbesondere gibt es für Glücksspielautomaten in Spielbanken im Gegensatz zu gewerblichen Geldspielgeräten keine gerätebezogenen Beschränkungen, so dass dort in kurzer Zeit erhebliche Vermögensverschiebungen möglich sind, die Slot Machines für gefährdete Spieler und Vielspieler besonders gefährlich machen. Außerdem sind für Glücksspielautomaten keine Gerätezulassung und keine Bauartprüfung vorgesehen, so dass Gerätekonstruktion und Spielparameter gesetzlich vollständig unreguliert sind. Gleiches gilt für deren quantitative Verfügbarkeit in Spielbanken, da es keine Vorgaben für die Automatenanzahl und die Mindestfläche in Automatenälen gibt. Auch Mindestabstände oder eine Zweiergruppen-Aufstellung sind in Spielbanken nicht vorgeschrieben. Das führt in der Praxis dazu, dass durchschnittlich 100 Glücksspielautomaten pro Spielsaal, im Einzelfall sogar über 300 Automaten aufgestellt werden und die Grundfläche pro Automat nur ca. 3 qm beträgt.

Als Folge dieser unterschiedlichen Regelungssysteme ist das Suchtpotential von Geldspielgeräten wesentlich geringer als bei Automatenspielen in öffentlichen Spielbanken. Der Gesetzentwurf verkehrt diesen empirischen Befund und privilegiert aus fiskalischen

Gründen die staatlichen Spielbanken. Das ist mit den Kohärenzanforderungen des Europarechts nicht vereinbar.

5. *Erfüllt das zu unterzeichnende Gesetz die Anforderungen des europäischen Gerichtshofes hinsichtlich der konsequenten Bekämpfung der Spielsucht und der Sicherstellung der Berufsfreiheit?*

Nein. Aus den oben zu Frage 4 dargelegten Gründen fehlt es den kumulativen Beschränkungen des gewerblichen Geldspiels an innerer Kohärenz, und das Regelungsgefälle zu den deutlich schwächer regulierten staatlichen Spielbanken führt auch zum Fehlen äußerer Kohärenz bei der Zielverfolgung.

6. *Ist die Detailed Opinion der Europäischen Kommission zum Glücksspielstaatsvertrag als ein abschließendes „grünes Licht“ zu werten? (Bitte begründen)*

Die Ministerpräsidentenkonferenz billigte zwar den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag am 15.12.2011, stellte seine Ratifizierung jedoch unter den Vorbehalt einer „abschließenden positiven Stellungnahme der Europäischen Kommission im Notifizierungsverfahren“ nach der Technischen Richtlinie 98/34/EG. In der am 20.3.2012 bekannt gewordenen Stellungnahme verweigerte die Kommission eine solche positive Beurteilung. Die von den für den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag federführenden Staatskanzleien von Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt veröffentlichten positiven – von der Kommission deshalb auch umgehend zurückgewiesenen – Bewertungen der Stellungnahme der EU-Kommission verkehren den Inhalt des Kommissionsschreibens in sein Gegenteil. Richtig war und ist allein, dass dieses Schreiben das Notifizierungsverfahren nach der Richtlinie 98/34/EG zum Abschluss gebracht hat. Weder geprüft noch gebilligt hat die EU-Kommission den Entwurf anhand der in der Rechtsprechung des EuGH geforderten Kriterien der Kohärenz und Konsistenz. Eine solche Prüfung ist nicht Gegenstand des Notifizierungsverfahrens, sondern einem sich ggf. anschließenden Vertragsverletzungsverfahren vorbehalten, worauf hinzuweisen die Kommission in diesem Fall für ausdrücklich notwendig hielt. Ein solches Verfahren ist nach der Mitteilung der Kommission wahrscheinlich, weil die Kommission den Vertrag in entscheidenden Teilen für europarechtswidrig hält:

- Die Kommission kann die Gesamtkohärenz des GlüÄndStV noch nicht beurteilen.
- Die Kommission fordert u.a. erneut eine – bis heute nicht gegebene – Erklärung dafür, warum gewerbliche Spielvermittler insgesamt 32 Einzelerlaubnisse für eine bundesweite Tätigkeit einholen müssen (Sportwettenlizenzen und Erlaubnisse für Klassenlotterie-Einnehmer gelten dagegen bundesweit); die Zementierung der von den Ländern im Lotteriebereich beschlossenen Gebietskartelle ist keine europarechtliche Rechtfertigung, sondern ein Europarechtsverstoß.

- Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen für Sportwettenlizenzen (begrenzte Lizenzanzahl, Einsatzlimits, Werbebeschränkungen und -verbote) müssen der Kommission nachgewiesen werden; ein solcher Nachweise steht aus und ist den Ländern auch unmöglich.
- Die Kommission erinnert mehrfach daran, dass Erlaubnisverfahren transparent und nichtdiskriminierend ausgestaltet sein müssen und bestehende (= staatliche) Anbieter nicht bevorzugt werden dürfen. Die Ausführungsgesetze belegen das Gegenteil. Insoweit ist vor allem das AG GlüÄndStV NRW eklatant europarechtswidrig, weil es in §13 Abs. 4 eine andere Sportwettenkonzessionäre diskriminierende Privilegierung des wahrscheinlichen Anbieters Oddset vorsieht.
- Die Kommission kann nicht einschätzen, ob die sehr restriktiven Lizenzbedingungen ein wirtschaftlich tragfähiges legales Glücksspielangebot in Deutschland ermöglichen (das ist Voraussetzung für die Geeignetheit des Lizenzsystems).
- Der Kommission ist bislang kein Nachweis von besonderen Geldwäsche- und Suchtgefahren bei Online-Kasinospielen und Poker erbracht worden. Die Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit des Totalverbots für Online-Kasinospiele und Poker wurden der Kommission nicht nachgewiesen.
- Die Werberichtlinien sollen zur Überprüfung eingereicht werden, sobald diese erstellt sind. Das ist bislang nicht geschehen. Der erste Entwurf der Werberichtlinie sieht ein verfassungs- und europarechtswidriges Zensurverfahren vor und darf nicht umgesetzt werden.
- Die Kommission erinnert die Länder erneut an ihre weiter bestehenden Notifizierungspflichten (z.B. in Bezug auf Ausführungsgesetze zum GlüÄndStV).

7. *Sind die teilweise gegenüber Einzelregelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages erhobenen rechtlichen Einwände aus Ihrer Sicht unüberwindbar?*

Soweit der 1. GlüÄndStV in das bundesrechtlich geregelte gewerbliche Geldspiel eingreift, sind diese Regelungen aus dem Staatsvertrag ersatzlos zu entfernen; das gleiche gilt für die Ausführungsbestimmungen in den Ausführungsgesetzen der Länder. Prozedural muss dazu das vorliegende Ratifizierungsverfahren gestoppt und muss der Staatsvertrag gekündigt oder von den Ländern mit dem Ziel einer europarechtskonformen Neuregelung einvernehmlich aufgehoben werden.

8. *Scheint Ihnen, dass allen Beteiligten klar ist, was unter den Begriff „Glücksspiel“ fällt, bzw. wie der Begriff „Glücksspiel“ definiert ist?*

Traditionell werden Glücksspiele und in Abgrenzung davon das gewerbliche Geldspiel unterschieden. Der Gesetzentwurf nivelliert diese Unterscheidung, um das gewerblich geregelte Geldspiel einem glücksspielrechtlichen Regelungszugriff zu unterziehen. Dieser Versuch ist aber jenseits der terminologischen Frage vor allem kompetenzrechtlich zu beurteilen, s. dazu Antwort oben zu Frage 3.

10. *Wie wird durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag die Kohärenz sichergestellt und regelungstechnisch umgesetzt?*

Kann das Ausführungsgesetz und das Konzept des Landes NRW ein in sich widerspruchsfreies und kohärentes Angebot sicherstellen?

Wie bereits dargelegt, ist der 1. GlüÄndStV regelungstechnisch verfehlt, widersprüchlich und inkohärent. Das ist die nahezu einhellige Auffassung sowohl der Europäischen Kommission als auch der Wissenschaft.

11. *Welche Auswirkungen hätte eine Ablehnung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages aus Ihrer Sicht auf die künftigen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder im Bereich des Glücksspielwesens?*

Eine Ablehnung durch den Landtag NRW würde die zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder eher stärken. Stimmt der Landtag dem Gesetzentwurf zu, riskiert er, in kurzer Zeit einen weiteren Verfassungs- und/oder Europarechtsverstoß von den Gerichten attestiert zu bekommen. Die von den Staatskanzleien für die Länder beständig reklamierte „Lotteriehohheit“ existiert jenseits der derzeit bestehenden Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Glücksspielwesen nicht. Diese Gesetzgebungskompetenz darf der Bund den Ländern entziehen: Der Bund hat im Bereich der Wirtschaft nach Art. 72 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG das Recht zur Gesetzgebung, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erfordern. Diese Voraussetzungen sind erfüllt, weil die landesrechtlichen Regelungen mehrfach vor deutschen und europäischen Gerichten gescheitert sind und der nun vorliegende Gesetzentwurf nicht die zwingend gebotene, grundlegende Neuausrichtung des Glücksspielrechts bedeutet, sondern die Unzulänglichkeiten der alten Rechtslage verschärft und auf den Bereich des gewerblichen Geldspiels ausdehnen will. Das BVerfG hat im Sportwetten-Urteil vom 28.3.2006 klargestellt, dass eine Neuregelung des bislang landesrechtlich geregelten Glücksspielrechts auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch durch den Bund erfolgen kann. Dem steht insbesondere nicht der ordnungsrechtliche Aspekt der Regelungsmaterie entgegen. Vorentwürfe eines Bundes-Glücksspielgesetzes sind konzipiert. Die Länder würden damit auf die Ausführung dieses Bundesgesetzes reduziert (Art. 83 GG). Fiskalisch hätte diese Lösung für die Länder keine Nachteile, sie würden weiter im bisherigen gesetzlichen Umfang Totalisator- und Lotteriesteuer sowie Konzessionsabgaben erhalten. Der legislative Gestaltungsspielraum der Länder wäre dann aber erheblich reduziert. Eine Ablehnung des Gesetzentwurfs bedeutet deshalb im Ergebnis einen Zuwachs, nicht einen Verlust an zukünftiger Gestaltungsmacht für den Landtag NRW.

12. *Könnten etwaige Mängel des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages im Wege der Vertragsänderung später beseitigt werden?*

Eines der schwierigsten und ungelösten Probleme der Staatsvertragsrechts ist, dass die Landtage keine Möglichkeit haben, in den Staatsvertrag und seine – teilweise wie im Falle des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags – offensichtlich unzutreffende und tendenziöse Begründung, die – systemimmanent – später als von ihnen autorisierte „Gesetzesbegründung“ figuriert, korrigierend einzugreifen. Die Abgeordneten können den Staatsvertrag nur als Ganzes ablehnen – was unter den parlamentarischen Gegebenheiten einem partikularen Misstrauensvotum gegen die von den Mehrheitsfraktionen getragene Landesregierung gleichkäme – oder ihm unbedingt zustimmen. Das ist mit Blick auf das Demokratieprinzip überaus bedenklich. Eine Änderung zur Beseitigung von Mängeln sieht der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag nicht vor. Eine Änderung ist daher nur durch Kündigung (§ 35 Abs. 3 1. GlüÄndStV) oder durch konsensuale Vertragsänderung möglich, die aber einem vollständig neuen Verfahren entspricht: Die Änderung muss als neuerlicher Änderungsstaatsvertrag von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder unterzeichnet und sodann in jedem Landtag ratifiziert werden. Es ist nicht zu erwarten, dass eine solche Vertragsänderung zustande kommt, ehe der Staatsvertrag – wie sein Vorgänger – von den Gerichten als europarechts- bzw. verfassungswidrig beanstandet und außer Vollzug gesetzt wird.

16. *Sehen Sie bei dem Entwurf des Ausführungsgesetzes Verbesserungs- bzw. Änderungsbedarf? Wenn ja: wo?*

§§ 16 bis 18 AG GlüÄndStV NRW sind ersatzlos zu streichen. Sie dienen der Umsetzung der §§ 24-26 1. GlüÄndStV, die ihrerseits kompetenzwidrig und materiell verfassungswidrig sind.

17. *Welche Auswirkungen sind in den Kommunen und Gemeinden im Zuge der Umsetzung des Artikels 2 des Gesetzentwurfes zu erwarten?*

Der Gesetzentwurf behauptet, in finanzieller Hinsicht fielen für die Gemeinden keine weiteren Kosten an. Das ist schon wegen der erweiterten Zuständigkeit nach § 19 Abs. 5 AG GlüÄndStV NRW unzutreffend. Tatsächlich müssen die Kommunen mit erheblichen personellen Mehraufwendungen und finanziellen Belastungen rechnen; s. dazu im Einzelnen unten die Antwort zu Frage VII.8.

18. *Wird es durch die Kollision der Bestimmungen der landesgesetzlichen Bestimmungen zu den Spielhallen mit den weiterhin geltenden bundesrechtlichen gesetzlichen Regelungen zu grundsätzlichen rechtlichen Auseinandersetzungen kommen, die zu anhaltender Rechtsunsicherheit führen und damit den Zielen der beabsichtigten Gesetzgebung entgegenstehen?*

Die Frage geht zu Recht davon aus, dass eine Kollision zwischen den landesgesetzlichen Bestimmungen und dem weiterhin mit Vorrang gegenüber dem Landesrecht fortbestehenden Bestimmungen der Gewerbeordnung und der Spielverordnung des Bundes besteht. Neben das weiterhin geltende Genehmigungserfordernis für Spielhallen nach § 33i GewO soll unverbunden das neue Glücksspielrechtliche Erlaubnisverfahren nach § 16 Abs. 2 AG GlüÄndStV NRW treten. Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen sind vorprogrammiert, weil Spielhallenbetreiber, die die bestehenden bundesrechtlichen Anforderungen nach § 33i GewO erfüllen, im Falle der Nichterfüllung der Voraussetzungen nach § 16 AG GlüÄndStV NRW den Klageweg beschreiten werden, da sie nicht ein faktisches Berufsverbot akzeptieren werden. Da der Landesgesetzgeber mit § 16 AG GlüÄndStV NRW kompetenzwidrig in das Bundesrecht eingreift, wird bis zu einer höchstrichterlichen Klärung erhebliche Rechtsunsicherheit bestehen. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit dem GlüStV ist davon auszugehen, dass die Verwaltungsgerichte den neuen Glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt im Wege des Eilrechtsschutzes aussetzen werden.

III. Spieler- und Jugendschutz / Suchtprävention und –bekämpfung

5. *Wie kann Spielsucht konsequent bekämpft werden, wenn die Aufsicht über Spielhallen weiterhin mangelhaft umgesetzt wird?*

Die Frage suggeriert eine mangelhafte Aufsicht über Spielhallen und geht damit von tatsächlich nicht bestehenden Voraussetzungen aus. Tatsächlich gibt es keine empirisch belastbaren Erkenntnisse darüber, dass die tatsächliche Aufsicht über Spielhallen dysfunktional wäre. Spielhallen werden regelmäßig von Ordnungs- und Jugendämtern sowie von Polizeibehörden kontrolliert. Spielhallenbetreiber sind verpflichtet, im Zweifel Ausweiskontrollen zur Sicherstellung des Teilnahmeverbots Minderjähriger durchzuführen und ihre Mitarbeiter entsprechend zu schulen (s. die als Anlage 5 zum Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten beigefügte Dienstanweisung zum Thema Jugendschutz; das Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten ist abrufbar unter <http://www.vdai.de/sozialkonzept-spiel-in-spielstaette-gaststaette.pdf>).

6. *Ist es unter den Aspekten von Spielerschutz und Gleichbehandlung geboten, die gefährlicheren Automaten Spiele in den Spielbanken denselben strengen und engen Regeln wie das gewerbliche Automaten Spiel zu unterwerfen?*

Die Regeln, denen das gewerbliche Geldspiel unterliegt, sind ungleich strenger und enger als die für Spielbanken und Glücksspielautomaten in deren Automaten Sälen. In

Spielhallen besteht z.B. im Unterschied zu Spielbanken ein striktes Alkoholverbot. Der Regelungsansatz unterscheidet sich allerdings, s. dazu unten VII. 1. und 3.

IV. Spielersperre und Sperrsystem

2. *Wie bewerten Sie es, dass nach den Bestimmungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und des Entwurfs des Ausführungsgesetzes Spielhallen nicht dazu verpflichtet sind, an dem länderübergreifenden Sperrsystem mitzuwirken?*

Das länderübergreifende Sperrsystem, das – nicht vor 2013 – bei der zentral zuständigen Behörde des Landes Hessen eingerichtet werden soll, ist ein spezifisch auf die Eigenheiten staatlicher Glücksspielangebote zugeschnittenes Instrument zur Sicherung des glücksspielsektorenübergreifenden Ausschlusses gesperrter Spieler. Es gilt nach dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag nur für (i) Spielbanken, (ii) Veranstalter von Sportwetten und (iii) Veranstalter von Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential. Nach Maßgabe des § 8 Abs. 6 1. GlüÄndStV haben auch Vermittler von öffentlichen Glücksspielen am Sperrsystem mitzuwirken, dies jedoch nicht – wie sich aus § 22 Abs. 2 1. GlüÄndStV ergibt – wenn sie staatlich veranstaltete Lotterien mit nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche vermitteln (also vor allem nicht für die Vermittler von „Lotto 6aus49“). Die Verpflichtung zur Mitwirkung am Sperrsystem knüpft also an die Veranstaltung oder Vermittlung eines Glücksspiels mit hoher Ereignisfrequenz und hohen Geldeinsatzmöglichkeiten (entsprechend hohem Verlustpotential) an. Dies trifft auf das gewerbliche Geldspiel nicht zu.

Die bauartbedingte Ausgestaltung und damit die Begrenzung des Spielanreizes von Geldspielgeräten wird durch eine Zulassung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) sichergestellt. Die Übereinstimmung der aufgestellten Geräte mit der zugelassenen Bauart ist spätestens alle 24 Monate zu überprüfen (§§ 7, 11 ff. SpielV). Dabei sind detaillierte technische Vorgaben für die Bauarten gewerblicher Geldspielgeräte zu beachten, wie ein Höchsteinsatz von 0,20 Euro und ein maximaler Gewinn von 2 Euro in fünf Sekunden (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 SpielV) bzw. von 500 Euro pro Stunde nach Abzug der Einsätze (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielV). Die möglichen Verluste sind auf 80 Euro pro Stunde (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 SpielV) und bei langfristiger Betrachtung auf einen durchschnittlichen Verlust von maximal 33 Euro pro Stunde (§ 12 Abs. 2 Satz 1 lit. a SpielV) begrenzt. Gewinne müssen zufällig und nicht antizipierbar sein, um Kontrollillusionen beim Spieler zu vermeiden (§ 12 Abs. 2 Satz 1 lit. b SpielV). Außerdem ist die Spielteilnahme nur gegen auf Euro lautende Münzen oder Banknoten möglich; auch Gewinne dürfen nur in Geld ausbezahlt werden (§ 13 Abs. 1 Nr. 7 SpielV). Das schließt Spieltoken oder ein Spiel auf Kredit aus und verhindert einen Realitätsverlust der Spieler im Hinblick auf die eingesetzten Geldbeträge. Schließlich sind sonstige Zahlungen oder fi-

nanzielle Vergünstigungen an den Spielteilnehmer außerhalb der Bauartzulassung verboten (§ 9 Abs. 2 SpielV). Der Bundes-Verordnungsgeber hat damit in abschließender Weise sichergestellt, dass das Gefährdungspotential von Geldspielgeräten gerätetypisch begrenzt wird. Es besteht daher keine Vergleichbarkeit mit den öffentlichen Glücksspielen mit besonderem Gefährdungspotenzial, für die das Sperrsystem vorgesehen ist. Eine Erstreckung des Sperrsystems auf die Geldspielgeräte wäre daher weder sachgerecht noch kompetenzrechtlich zulässig.

VII. Spielhallen und Automatenspiel

1. *Welchen rechtlichen Beschränkungen unterliegen die gewerblichen Spielhallen und die dort betriebenen Geldspielgeräte?*

Der Bundesgesetzgeber hat das gewerbliche Spiel in der GewO und der SpielV sehr streng geregelt und zahlreiche spieler- und jugendschutzbezogene Anforderungen an Geldspielgeräte und Aufstellorte vorgegeben. Insbesondere die praktisch besonders relevanten Regelungen der SpielV dienen nach § 33f Abs. 1 Satz 1 GewO dem Schutz der Allgemeinheit, Minderjähriger und gefährdeter Spieler und orientieren sich an dem Ziel, die Betätigung des Spieltriebs einzudämmen. Danach sind in Abgrenzung zum Glücksspiel die Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten beim gewerblichen Geldspiel eng begrenzt, weil nur solche Spielgeräte zugelassen werden, bei denen nicht die Gefahr unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit besteht (§ 33e Abs. 1 GewO).

Weitere bundes- und landesrechtliche Vorschriften wie das Jugendschutzgesetz (JuSchG), Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO), Unfallverhütungsvorschriften der Verwaltungsberufsgenossenschaft, die Verordnung zur Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen (UnbBeschErtV), die Spielverwaltungsvorschriften und die Sperrzeiten- und Feiertagsregelungen enthalten zusätzliche Beschränkungen für den Betrieb von Geldspielgeräten.¹ Diese bestehenden Regelungen haben sich in ihrer Gesamtheit und ihrem Zusammenwirken bewährt und stellen ein hohes Maß an Jugend- und Spielerschutz sowie eine verantwortungsvolle Teilnahme am Geldspiel sicher. Die Regelungsdichte ist dabei weitaus größer als bei den landesrechtlich geregelten Glücksspielen. Das gewerbliche Geldspiel gilt daher in Deutschland seit 60 Jahren nicht als Glücksspiel, sondern als Unterhaltungsspiel mit Gewinnmöglichkeit und damit als Freizeitunterhaltung. Der geltende Regelungsrahmen für Geldspiele beschränkt gezielt die Verfügbarkeit und die Spielanreize beim gewerblichen Spiel. Der Be-

¹ Vgl. ausführlich zum Beispiel *Ronellenfitsch/Denfeld*, Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Hamburg 2009, S. 31 ff.; *Kluth*, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Halle an der Saale 2010, S. 61 (79 ff).

trieb einer Spielhalle ist daher nur mit vorheriger Erlaubnis möglich, vor deren Erteilung die Zuverlässigkeit des Spielhallenbetreibers sowie die Eignung der Räumlichkeiten überprüft werden. Eine Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn der Betrieb einer Spielhalle eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs oder sonstige unzumutbare Belästigungen für die Nachbarschaft oder die Allgemeinheit befürchten lässt (§ 33i GewO).

Die weiteren geräte- und spielhallenbezogenen Regelungen des Bundesrechts setzen unmittelbar an den für die Entwicklung eines pathologischen Spielverhaltens bedeutsamen Parametern eines Spiels (v.a. Verfügbarkeit, Spielabfolge, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten) an. Die Verfügbarkeit von Geldspielgeräten wird durch detaillierte raumbezogene Anforderungen an Spielhallen und quantitative Beschränkungen reduziert. Dazu gehören vor allem eine abschließende Aufzählung der Aufstellorte (§ 1 Abs. 1 SpielV) und die zahlenmäßige Begrenzung von Geldspielgeräten pro Aufstellort. So sind in Gaststätten höchstens drei Spielgeräte zugelassen; bei bis zu zwei aufgestellten Geräten ist die Einhaltung des Jugendschutzes durch eine ständige Aufsicht sicherzustellen, bei drei Spielgeräten sind zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an allen Geräten zwingend (§ 3 Abs. 1 SpielV). In Spielhallen dürfen je Konzession höchstens 12 Spielgeräte bei rechnerisch mindestens 12 qm Grundfläche je Gerät aufgestellt werden (§ 3 Abs. 2 SpielV). Weitere raumgestaltende Vorgaben wie Sichtblenden, Zweiergruppen-Aufstellung und Mindestabstände vermeiden ein gleichzeitiges Bespielen von mehr als zwei Geräten (§ 3 Abs. 2 SpielV).

Für landesgesetzliche Regelungen, die zusätzlich zu diesen fortbestehenden jugend- und spieterschutzbezogenen Beschränkungen weitere Verschärfungen gegenüber den öffentlichen Glücksspielen bewirken, ist kein Raum. Sie sind weder kompetenzrechtlich zulässig noch verhältnismäßig.

2. *Warum haben die Kommunen die zur Verfügung stehenden baurechtlichen Mittel zur Steuerung der Ansiedlung von Spielhallen nicht genutzt?*

Dass die Kommunen die Mittel des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts generell nicht genutzt hätten, um die Ansiedlung von Spielhallen zu steuern, trifft in dieser Pauschalität nicht zu. Die Begründung des Gesetzentwurfs geht von landesweit 2.522 Spielhallenstandorten aus. Dem stehen (per 31.12.2011 ausweislich des Geschäftsberichts für 2011 von Westlotto) landesweit 3.618 Lotto-Annahmestellen der staatlichen Monopolgesellschaft gegenüber, zu denen nach der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 41) zwischen 436 und 654 zugelassene Wettannahmestellen hinzukommen werden. Die autonome planerische Entscheidung der Kommunen, welches Maß an Spielhallen sie im Gemeindegebiet unter Berücksichtigung auch legitimer fiskalischer Gesichtspunkte für

angemessen halten, darf nicht durch die pauschale Behauptung eines Planungsversagens diskreditiert werden.

3. *Wie bewerten Sie den Regelungsgehalt zu den Spielhallen und ihre praktischen Konsequenzen ein?*

Die spielhallenbezogenen Regelungen verfolgen keine ordnungsrechtlich legitimen Ziele, sondern dienen nur der fiskalisch motivierten Stärkung der Spielbanken. Die Regelungen für Spielbanken fallen in inkohärenter, inkonsistenter und unsystematischer Weise hinter die rigiden Beschränkungen für Spielhallen zurück. Insbesondere gibt es für Glücksspielautomaten in Spielbanken im Gegensatz zu gewerblichen Geldspielgeräten keine gerätebezogenen Beschränkungen, so dass dort in kurzer Zeit erhebliche Vermögensverschiebungen möglich sind, die Slot Machines für gefährdete Spieler und Vielspieler besonders gefährlich machen. Außerdem sind für Glücksspielautomaten keine Gerätezulassung und keine Bauartprüfung vorgesehen, so dass Gerätekonstruktion und Spielparameter gesetzlich vollständig unreguliert sind. Gleiches gilt für deren quantitative Verfügbarkeit in Spielbanken, da es keine Vorgaben für die Automatenanzahl und die Mindestfläche in Automaten Sälen gibt. Auch Mindestabstände oder eine Zweiergruppen-Aufstellung sind in Spielbanken nicht vorgeschrieben. Das führt in der Praxis dazu, dass durchschnittlich 100 Glücksspielautomaten pro Spielsaal, im Einzelfall sogar über 300 Automaten aufgestellt werden und die Grundfläche pro Automat nur ca. 3 qm beträgt. Zudem ist der Alkoholausschank in Spielbanken und deren Automaten Sälen im Gegensatz zu Spielhallen erlaubt. Die Unverhältnismäßigkeit der spielhallenbezogenen Beschränkungen wird angesichts der folgenden, aktuellen Zahlen zur Situation in den nordrhein-westfälischen Spielbanken, bei denen sich durch den Gesetzesvorschlag keine Veränderungen ergeben werden, besonders deutlich sichtbar:

Spielbanken in NRW

Anzahl der Automaten:

- Bad Oeynhausen 150 Slots
- Aachen 120 Slots
- Duisburg 360 Slots
- Dortmund 370 Slots (neu nach Umbau)

1.000

Kassen inkl. EC-Cash bzw. Geldautomaten

- **Bad Oeynhausen**
 2 x Kassen inkl. EC-Cash im Klassischen Spiel
 2 x Kassen inkl. EC-Cash im Automatencasino
 1 x Geldautomat im Foyer des Casinos sowie im WerrePark

- **Aachen**
 - 2 x Kassen inkl. EC-Cash im Klassischen Spiel (Standort Monheimsallee)
 - 2 x Kassen inkl. EC-Cash im Automatencasino, wobei hier eine Kasse nur als Pausenkasse dient (Standort Alte Post)
 - 1 x Geldautomat im Foyer des Casinos (Monheimsallee) sowie einer außerhalb des Gebäudekomplexes Alte Post
- **Duisburg**
 - 3 x Kassen inkl. EC-Cash im Klassischen Spiel
 - 3 x Kassen inkl. EC-Cash im Automatencasino
 - 1 x Geldautomaten im Foyer des Klassischen Spiels sowie im Foyer des Automatenspiels
 - plus 1 Geldautomaten im City Palais
- **Dortmund**
 - 4 x Kassen inkl. EC-Cash im Klassischen Spiel
 - 2 x Kassen inkl. EC-Cash in der Las Vegas World
 - 2 x Kassen inkl. EC-Cash in der Eventarea (Automatenspiel) unten im Erdgeschoss und nur am Wochenende geöffnet:
 - 1 x Geldautomaten auf der Gastroebene

Der Gesetzentwurf diskriminiert in willkürlicher Weise das Automatenspiel in Spielhallen gegenüber dem Automatenspiel (Kleinen Spiel) in Spielbanken. Während Spielhallen unter Beibehaltung der gewerberechtlichen, vor allem gerätebezogenen Restriktionen zusätzlichen glücksspielrechtlichen Beschränkungen unterworfen werden, bleiben die Automatenäle der Spielbanken von den genannten spielhallenspezifischen Beschränkungen verschont. Eine solche Ungleichbehandlung wird vor den Gerichten keinen Bestand haben.

4. *Halten Sie die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen (Gewerbeordnung, Spielverordnung etc.) für ausreichend, um die Expansion der Spielhallen einzuschränken?*

Ja. Das Zusammenwirken aus gewerberechtlicher gerätespezifischer und spielhallenbezogener Regulierung einerseits und planungsrechtlicher Steuerung durch die Kommunen andererseits ist ausreichend, um das von Kommune zu Kommune individuell verschiedene, unter planerischen wie Nachfragegesichtspunkten richtige Maß an Spielhallen zu bestimmen.

5. *Wie bewerten Sie aus rechtlichen Gesichtspunkten den Artikel 2 §§ 16-18 des Gesetzentwurfes in Bezug auf:*
- a) *Regelungen zu den Mindestabständen?*
 - b) *das Verbot von Mehrfachkonzessionen?*
 - c) *Übergangsregelungen?*
 - d) *Sperr- und Spielverbotszeiten?*

Diese Fragen sind mit den folgenden Fragen identisch und werden dort beantwortet.

6. *Der Arbeitskreis gegen Spielsucht in Unna stellt fest, dass es eine positive Korrelation zwischen der Größe von Spielhallen-Komplexen und der Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorschriften – insbesondere der Vorschriften zum Spielerschutz – gibt. Ist das beabsichtigte Verbot von Mehrfachkonzessionen unter diesem Aspekt nicht kontraproduktiv?*

Das Verbot von Mehrfachkonzessionen ist in der Tat kontraproduktiv, weil sich die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Spielhallen in großen Spielhallen-Gebäudekomplexen erfahrungsgemäß leicht kontrollieren lässt. Die Gesetzentwurfsbegründung lässt insoweit auch nur erkennen, dass die Entwurfsverfasser mehrfachkonzessionierte Spielhallenkomplexe als unerwünschte Konkurrenz für staatliche Spielbanken ansehen. Eine solche ordnungsrechtlich camouflierte Wettbewerbsverzerrung hat aber nichts mit Spielerschutz, viel aber mit einem verfassungswidrigen Marktstruktureingriff zu tun.

Prof. Dr. Tilman Becker hat zu Recht in seiner Stellungnahme vom 13.3.2012 zum SPD-Antrag im Deutschen Bundestag „Glücksspielsucht bekämpfen“ darauf hingewiesen, dass „aus suchtpreventiver Sicht (...) Mindestabstandregeln mit einem Abstand von einigen Hundert Metern weitestgehend wirkungslos (sind). Das Verbot der Mehrfachkonzessionen dürfte aus suchtpreventiver Sicht sogar eher kontraproduktiv sein. Aus suchtpreventiver Sicht ist eine einzige große Spielstätte vielen kleineren Spielstätten vorzuziehen. Eine Spielstätte hat einen Einzugskreis in der Regel bis zu einer Entfernung von etwa 4 Kilometern. Wenn es in einer Stadt nur eine große Spielstätte mit Mehrfachkonzessionen gibt, ist dies aus suchtpreventiver Sicht positiver zu beurteilen, als eine Reihe von über die Stadt verteilte kleinere Spielstätten.“² Auch der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. hat zur Frage, „ob Abstandsregelungen, Verbot der Mehrfachkonzessionen etc., (...) der zielführende Kardinalsweg sind oder ob hier nicht die Saat für ‚subkulturelle Etablissements‘ gelegt wird“ in seiner von Jürgen Trümper durchgeführten Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stichtag: 1.1.2012“ große Skepsis geäußert.³ Die positiven Auswirkungen der Mehrfachkonzessionen sind im Übrigen in der 2011 veröffentlichten soziologischen Studie „Erwartungsräume: Spielkultur in großen und kleinen Spielhallen“ von Jo Reichertz/Gerd Möll/Arne Niederbacher/Ronald Hitzler deutlich beschrieben. In rechtlicher Perspektive entziehen diese außerjuristischen Erkenntnisse über die positiven suchtpreventiven Wirkungen der Mehrfachkonzessionierung einem vermeintlich spielerschützend motivierten Verbot von Mehrfachkonzessionen die verfassungsrechtliche Legitimation.

² Abrufbar unter http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/q_Gluecksspielsucht/Stellungnahmen/17_14_0247_5_Becker_Prof_Dr_Tilman.pdf.

³ Abrufbar unter <http://akspielsucht.de/wp-content/uploads/2012/06/2012-Ergebnisse.pdf>.

7. *Sind die Regelungen in § 16 Absatz 3 des Entwurfs des Landesausführungsgesetzes geeignet, um die Zunahme der Anzahl aufgestellter Automaten und die Expansion der Spielhallen einzudämmen?*

Nein. Die Regelungen sind schon aufgrund ihrer fehlenden Differenziertheit ungeeignet. So ist ein Mindestabstand von 250 Metern in innerstädtischen Ballungszentren anders zu beurteilen als im ländlichen Raum. Da es sich nicht um eine räumlich radizierte Regelung, sondern eine dem Bundesgesetzgeber zugewiesene bauplanungsrechtliche Festlegung handelt, ist diese Vorschrift im Übrigen ebenso wie das Verbot der Mehrfachkonzession verfassungswidrig.

8. *Wie beurteilen Sie die in § 19 Absatz 5 des Entwurfs des Landesausführungsgesetzes geregelte Zuständigkeit der örtlichen Ordnungsbehörden für die Erteilung und Überwachung der Erlaubnis nach § 16 vor dem Hintergrund der Mehrbelastung der Kommunen und dem Grundsatz der Konnexität?*

Der Gesetzentwurf behauptet, in finanzieller Hinsicht fielen für die Gemeinden keine weiteren Kosten an. Das ist wegen der erweiterten Zuständigkeit nach § 19 Abs. 5 AG GlüÄndStV NRW unzutreffend. Zu Unrecht wird auf Seite 4 der Entwurfsbegründung behauptet, die glücksspielrechtliche Erlaubnis für Spielhallen schaffe faktisch keine neuen Aufgabe, sondern füge der wesentlich aufwendigeren gewerberechtlichen Prüfung lediglich einen weiteren Prüfungspunkt hinzu. Diese Behauptung ist in allen Einzelpunkten falsch. Die neue glücksspielrechtliche Erlaubnisprüfung ist wegen ihrer Verweisung auf die Ziele des § 1 1. GlüÄndStV komplex; sie steht zudem unverbunden neben der gewerberechtlichen Erlaubnis. Die Kommunen müssen vor dem Hintergrund der von den Entwurfsverfassern verschwiegenen Erfahrungen mit den Erlaubnisverfahren unter dem GlüStV davon ausgehen, dass jede einzelne Erlaubnisverweigerung und jede belastende Auflage einer solchen Erlaubnis vor den Verwaltungsgerichten angefochten wird. Gerade in NRW zeigen die Erfahrungen mit den Erlaubnisverfahren für gewerbliche Spielvermittler, dass im Jahr 2008 begonnene Erlaubnisverfahren auch im Jahr 2012 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind. Tatsächlich müssen die Kommunen deshalb mit erheblichen personellen Mehraufwendungen und finanziellen Belastungen rechnen. Unter Verletzung des Konnexitätsgrundsatzes sieht die Landesregierung im oder im Zusammenhang mit diesem Gesetzentwurf keinen Ausgleich der Mehrbelastungen vor. Die Begründung des Gesetzentwurfs verschweigt, dass nicht bloß die Übertragung neuer Aufgaben, sondern schon die Veränderung bestehender Aufgaben zu einer ausgleichspflichtigen Belastung der Gemeinden führen kann (§ 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG). Das ist hier offensichtlich der Fall. Der Gesetzentwurf genügt deshalb nicht den Anforderungen des § 6 KonnexAG. Der Landtag muss den Entwurf schon deshalb an die Landesregierung zur Nachbesserung zurückverweisen.

9. *Wie bewerten Sie den in § 16 Absatz 3 des Entwurfs des Landesausführungsgesetzes verankerten Mindestabstand von 250 m Luftlinie im Hinblick auf das Ziel, die Ausbreitung von Spielhallen begrenzen zu können?*

Die Mindestabstandsregelung ist ungeeignet und im Übrigen mit höherrangigem Recht unvereinbar, s.o. Frage 7.

10. *Gibt es wissenschaftliche Untersuchungen, die den positiven Effekt von Abstandsflächen zwischen Spielhallen im Sinne einer Verbesserung des Spielerschutzes belegen? In den Bundesländern wird es in Zukunft unterschiedliche Vorschriften in Bezug auf die einzuhaltenden Abstände zwischen Spielhallen geben. Wie ist die Maßzahl für den Abstand zu begründen?*

Nein, solche empirischen Erkenntnisse gibt es nicht. Es werden auch in der Begründung des Gesetzentwurfs keine solchen Erkenntnisse angeführt. Die Festlegung der Maßzahl von 250 Metern in NRW – in anderen Bundesländern 500 Meter – beruht auf einer willkürlichen Festlegung der Glücksspielreferenten; entsprechend verweist die Begründung des Gesetzentwurfs nicht etwa auf empirische Studien, sondern selbstreferentiell allein auf eine juristische Meinungsäußerung des Bremer Glücksspielreferenten *Wild*.

11. *Das beabsichtigte Verbot von Mehrfachkonzessionen und die gleichzeitige Einführung von Mindestabständen zwischen Spielhallen führt zu einer Atomisierung der Spielangebote über Orts- und Stadtgebiete. Führt dies dazu, dass es zu einem Kontrollversagen der Ordnungsbehörden führen muss, weil es ihnen an den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen mangelt?*

Diese Prognose dürfte sich als richtig erweisen. Wie oben zu Frage 8 ausgeführt, werden den kommunalen Ordnungsbehörden erhebliche Überwachungsaufgaben zugewiesen, ohne dass das Land dafür personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung stellt.

12. *Wie beurteilen Sie die in § 17 des Entwurfs des Landesausführungsgesetzes verankerte Regelung der Sperrzeiten für Spielhallen?*

Für die Sperrzeitenregelung gibt es keine ordnungsrechtlich belastbare Rechtfertigung. Die Begründung zum Gesetzentwurf erschöpft sich in empirisch unbelegten Behauptungen. Für die Spielbanken sieht Artikel 3 des Gesetzentwurfs bezeichnenderweise keine Sperrzeitenregelung vor.

13. *Können Sperrzeiten die erhofften Effekte im Sinne des Spielerschutzes überhaupt entfalten, wenn man dies vor dem Hintergrund der Allgegenwärtigkeit von Glücksspiel-*

angeboten im Internet sieht? Könnte eine Ausdehnung der Sperrzeit unter diesem Aspekt nicht sogar kontraproduktiv sein?

Der Gesetzentwurf ist insgesamt nicht von einer vorbehaltlosen, rationalen und empiriegestützten Einschätzung des Spielverhaltens der Bevölkerung getragen. Insbesondere basiert er nicht auf verifizierbaren Prämissen zu etwaigen Komplementär- und Substitutionsverhältnissen zwischen verschiedenen Spielangeboten. Dem konsumentensouveränen Umgang mündiger Bürger mit dem Internet begegnet er mit dem in § 4 Abs. 4 und 5 1. GlüÄndStV umgesetzten atavistischen Regel-/Ausnahmeverhältnis. Die – naheliegende – Möglichkeit, dass ein aus einer Spielstätte in der Sperrstunde vertriebener Gast – ggf. illegale – Angebote im Internet nutzt, bei denen die in Spielhallen mögliche Sozialkontrolle ausscheidet, zieht der Entwurf zu Unrecht nicht in Betracht. Die Sperrzeitenregelung ist daher nicht nur rechtswidrig, sie ist auch mit Blick auf den Spielerschutz nicht zielführend, sondern kontraproduktiv.

14. *Wie beurteilen Sie es, dass das Land Nordrhein-Westfalen in dem Entwurf des Landesausführungsgesetzes die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse für Spielhallen nicht begrenzen will? Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Möglichkeit einer zahlenmäßigen Begrenzung der zu erteilenden Erlaubnisse für Spielhallen in einer Gemeinde?*

Für eine Begrenzung der maximal zulässigen Zahl an Spielhallen in einer Gemeinde gibt es keine sachlichen Gründe; sie wäre auch verfassungswidrig.

15. *Wie bewerten Sie die in § 29 Absatz 4 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages enthaltenen Übergangsfristen für bereits bestehende Spielhallen?*

Die dort vorgesehenen Übergangsfristen sind offensichtlich verfassungswidrig. Sie sind nicht ausreichend bemessen, um eine Amortisation getätigter Investitionen zu ermöglichen. Der Richter des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Universität Mainz, hat in seinem jüngst veröffentlichten Rechtsgutachten „Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen einer Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels – Insbesondere: Vertrauensschutz und Übergangsfristen“ herausgearbeitet, dass das in § 29 Abs. 4 1. GlüÄndStV vorgesehene Unwirksamwerden der Erlaubnisse nach § 33i GewO gegen Art. 13 und Art. 14 GG verstößt. Zudem hat der Geschäftsführende Direktor des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover, in seinem Rechtsgutachten „Bestandsschutz im Rechtsstaat: Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im

neuen Spielhallenrecht der Länder“ neben zahlreichen weiteren Verfassungsverstößen auch der fünfjährigen Übergangsfrist attestiert, eindeutig verfassungswidrig zu sein.⁴

16. *Wie bewerten Sie die finanziellen Einbußen der Kommunen durch einen möglichen Rückgang der Gewerbesteuer, Vergnügungssteuer etc. durch die Regelungen des Entwurfs des Landesausführungsgesetzes?*

Der GlüStV hat in den vier Jahren seines Bestehens allein im Bereich der öffentlichen Glücksspiele, für die die Länder ein Monopol in Anspruch genommen haben, zu Mindererträgen des Deutschen Lotto- und Totoblocks von 14 Milliarden Euro geführt. Der volkswirtschaftliche Gesamtschaden durch Arbeitsplatzverluste, Steuerausfälle (bei Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer) und die Vertreibung von – teilweise vor Inkrafttreten in Deutschland börsennotierten – Unternehmen in das Ausland liegt bei einem Mehrfachen dieses Betrags. Mit dem Gesetzentwurf werden die Einnahmeverluste der öffentlichen Hand auf die Kommunen erstreckt, die infolge der geplanten Beschränkungen von Spielhallen in erheblichem Maße Steuereinnahmen verlieren werden.

17. *Wie bewerten Sie eine mögliche Spielautomatensteuer als Instrument zur Begrenzung der Ausweitung der Spielhallen? Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die derzeitigen Überlegungen in Stärkungspaktkommunen zur Einführung einer kommunalen Spielautomatensteuer?*

Jede neue Besteuerung des gewerblichen Geldspiels müsste sich in ein verfassungskonformes Gesamtsystem der Besteuerung einfügen. Die Kumulation verschiedener Steuerarten auf ein und dieselbe gewerbliche Tätigkeit darf keine erdrosselnde Wirkung haben und muss verhältnismäßig sein. Die Konzeption einer „Spielautomatensteuer“ wäre daher mit der existierenden Vergnügungssteuer abzugleichen. Konkrete Überlegungen sind bisher nicht bekannt geworden. Sie müssten in jedem Fall den Anforderungen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4.2.2009 (1 BvR 8/05) genügen. Danach verletzt die Verwendung des Stückzahlmaßstabs für die Besteuerung von Geldspielgeräten unter den heutigen Gegebenheiten den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Schon für die jetzige Vergnügungssteuer, die ihre Rechtfertigung ebenfalls aus Lenkungs Zwecken bezieht, ist fraglich, ob sie nach Inkrafttreten der detailliert und weitgehend lenkenden glücksspielrechtlichen Regelungen in der bisherigen Form und Höhe überhaupt noch Bestand haben kann.

⁴ Die Gutachten von *Hufen* und *Schneider* sind u.a. abgedruckt in Herrmann/Hufen/Kauder/Koch/Schneider/Uwer, Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland, Wien/München, 2012.

19. *Wie bewerten Sie es, dass Spielbanken auch weiterhin die Identität und das Alter der Spieler überprüfen müssen, bevor sie ihnen Zutritt gewähren, während das bei Spielhallen auch in Zukunft nicht der Fall sein soll?*

Spielbanken unterliegen allein einer zugangsbezogenen Beschränkung, die weit weniger Jugend- und Spielerschutz garantiert als das von den Ländern oft als unzureichend gerügte Bundesrecht (s.o. Antwort zu Frage I.4.). Nach dieser – praktisch nur nachlässig gehandhabten, wie der jüngst vom Oberlandesgericht Hamburg mit Urteil vom 12.4.2012 (11 U 100/11) entschiedene Fall zeigt – Kontrolle ist das Automatenenspiel in Spielbanken unlimitiert (s.o. Antwort zu Frage 3) und birgt deshalb erhebliche Gefahren für den Spielerschutz. Der bewährte Regulierungsansatz bei Spielhallen setzt früher an und begrenzt vor allem, wie mehrfach erwähnt, die Einsatz- und Verlustmöglichkeiten spielgerätbezogen. Zudem sind Spielhallenbetreiber und deren Mitarbeiter verpflichtet, im Zweifel Ausweiskontrollen zur Sicherstellung des Spielverbots für Minderjährige durchzuführen (s.o. Antwort zu Frage III.5.).

IX. Finanzielle Auswirkungen

9. *Die Schätzungen des gesellschaftlichen Schadens, der im Zusammenhang mit dem gewerblichen Unterhaltungsspiel entsteht, wird zwischen 0,3 Mrd. Euro und 40 – 60 Mrd. Euro geschätzt. Gibt es wissenschaftliche Untersuchungen, die belastungsfähige Daten zeigen, die in Deutschland empirisch erhoben wurden? Oder gibt es nur Schätzungen, die auf ausländischen Schätzungen beruhen? Wie sieht das Verhältnis zwischen dem gesellschaftlichen Nutzen und dem gesellschaftlichen Schaden aus?*

Öffentliche Aussagen über das gesellschaftliche Schadenspotential des gewerblichen Automatenspiels sind häufig von einem ablehnenden Vorverständnis geprägt und sind regelmäßig ökonomisch unfundiert. Wissenschaftlich seriös ermittelte Zahlen ergeben sich aus dem als Anlage beigefügten Wissenschaftlichen Gutachten des Forschungsinstituts für Glücksspiel und Wetten (Prof. Dr. Dr. Peren, Prof. Dr. Clement, Prof. Dr. Terlau) vom August 2011. Danach liegt der quantifizierbare volkswirtschaftliche Nutzen des gewerblichen Geldspiels etwa viereinhalb bis sechsmal höher als die mit etwa 225 bis 300 Millionen Euro pro Jahr anzusetzenden sozialen Kosten dieses Spiels. Auch Prof. Dr. Tillmann Becker kommt in seiner 2011 veröffentlichten und vom Bundesverband privater Spielbanken beauftragten Studie „Soziale Kosten des Glücksspiels“ zu sozialen Kosten des gewerblichen Geldspiels von rd. 225 Millionen Euro. Einen „gesellschaftlichen Schaden“ des gewerblichen Geldspiels auf 40 bis 60 Milliarden Euro zu beziffern findet keine empirische Stütze und wird in der seriösen wissenschaftlichen Literatur auch nirgends vertreten.

10. *Welche Auswirkungen werden das Verbot von sogenannten Mehrfachkonzessionen, die Einführung von Mindestabständen zwischen Spielhallen und zu Jugendeinrichtungen und die Verlängerung der Sperrzeiten auf das Steueraufkommen (Ertragssteuern, örtliche Aufwandssteuern) haben?*

Das Steueraufkommen wird infolge der Verbotsregelungen für gewerbliche Spielhallen massiv zurückgehen. Nach vorsichtigen Schätzungen ist nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist von einer Abnahme von mehr als 50 % auszugehen.

11. *Mit welchen Schadensersatzforderungen seitens der betroffenen Spielhallenunternehmen ist angesichts der geplanten Eingriffe in ihre ausgeübten Betriebe zu rechnen?*

Die betroffenen Unternehmen und ihre Verbände haben angekündigt, Rechtsschutz gegen diese Eingriffe im Wege zahlreicher Verfassungsbeschwerden, durch eine Vertragsverletzungsbeschwerde bei der Europäischen Kommission und durch verwaltungsgerichtliche Klagen zu suchen, wobei letztere auch auf Vorabentscheidungen durch den Europäischen Gerichtshof und konkrete Normenkontrollen durch das Bundesverfassungsgericht gerichtet sein werden. Die Primärrechtsschutzbegehren dienen auch der Vorbereitung von Staatshaftungsklagen gegen die Länder, deren Höhe derzeit noch nicht quantifiziert werden kann.

Düsseldorf, 17. August 2012



Dr. Dirk Uwer
Hengeler Mueller

* * *