

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) zum Entwurf eines ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland – Ergänzende Anhörung –

Vorbemerkung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) ist der Auffassung, dass die Veranstaltung von Glücksspielen grundsätzlich der öffentlichen Hand vorbehalten sein sollte. Gemeinnützige Veranstalter sollen jedoch weiterhin die Möglichkeit erhalten, Lotterien mit geringem Gefährdungspotential zu veranstalten. Die BAGFW spricht sich für eine bundesweite, kohärente Regelung des Glücksspiels aus. Der schleswig-holsteinische Sonderweg sollte unbedingt vermieden werden.

So enthält der vorliegende Entwurf für den Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) für Lotterien einheitliche Verbesserungen gegenüber dem geltenden Staatsvertrag. Den Fernsehlotterien, die über kein eigenes Vertriebsnetz verfügen, wird nunmehr ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, das Internet als Vertriebs- und Werbeplattform zu nutzen, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 vorliegen und die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Kritisch ist es jedoch u. E. dieses mit der „besseren Erreichung der Ziele des Staatsvertrags“ zu begründen. Richtiger wäre es klarzustellen, dass Werbung und Vertrieb im Internet vor allem aufgrund des niedrigeren Suchtgefährdungspotentials erlaubt wird.

Zugleich entfällt jedoch auch im neuen GlüÄndStV die bisherige Privilegierung, dass nur die Fernsehlotterien im Fernsehen beworben werden dürfen. Somit verschlechtert sich ihre Situation gegenüber den übrigen Anbietern. Der Wettbewerbsdruck verstärkt sich auch für die vom Staat veranstalteten Glücksspiele, da auch diese durch gewerbliche Anbieter vertrieben und beworben werden dürfen.

Im Einzelnen nehmen wir zu den Vorschriften wie folgt Stellung:

Erster Abschnitt

§ 1 Ziele des Staatsvertrages

Die Erweiterung des Zielkatalogs, die darauf abhebt, der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken, wird von der BAGFW begrüßt, da sie darin ebenfalls eine Realisierung des Präventionsgedankens von Glücksspielsucht und Suchtbekämpfung sieht.

Die BAGFW begrüßt außerdem die vorgesehene Differenzierung der Maßnahmen für

die einzelnen Glücksspielformen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotenzialen Rechnung zu tragen. Allerdings sollte diese sinnvolle Differenzierung der Maßnahmen nach dem Gefährdungspotenzial noch konsequenter Anwendung finden (vgl. hierzu Ausführungen zu §§ 4, 5)

§ 2 Anwendungsbereich

Die Anwendung wesentlicher Paraphen des GlüStV auf Spielhallen und Gaststättenbetriebe und die damit verbundene Bewertung der Geld- und Warenspielgeräte als Glücksspiele im Sinne des GlüStV wird von der BAGFW außerordentlich begrüßt. Damit wird eine langjährige Forderung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege aufgegriffen, das Automatenspiel mit dem erwiesenermaßen höchsten Suchtpotential an den Anforderungen des Spielerschutzes und der Prävention der Glücksspielsucht zu orientieren. Damit wird aus Sicht der BAGFW auch ein wichtiger Beitrag für eine konsequente und konsistente Suchtpräventionspolitik geleistet.

§ 4 Allgemeine Bestimmungen

Die Ergänzung in § 4 Abs. 1 Satz 2, dass auch die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit und am Zugang zu unerlaubtem Glücksspiel verboten ist, bewertet die BAGFW unter Verweis auf die Ergebnisse der Internationalen Vergleichsstudie als wichtige Maßnahme, Angebote des illegalen Glücksspiels wirksam einzuschränken.

Die Erlaubnis zur Internet-Werbung und zum Internet-Vertrieb für die Fernsehlotterien wird begrüßt. Für den Fortbestand der Fernsehlotterien stellt dies eine unabdingbare Voraussetzung dar, da sie über kein Netz von Verkaufsstellen verfügen und über den traditionellen Vertriebsweg durch Auslage der Losvordrucke in Banken und Sparkassen schon heute nur noch wenige Lose verkaufen können.

Allerdings werden hier der Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien und die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet in gleicher Weise genannt, ohne die genannten Sachverhalte (Vermittlung versus Veranstaltung) und die unterschiedlichen Gefährdungspotentiale von Lotterien und Sportwetten zu differenzieren und in den geforderten Voraussetzungen Rechnung zu tragen.

Grundsätzlich werden die weitreichenden und differenzierten Voraussetzungen in den Absätzen 5 und 6, die an die internetgestützte Vermittlung und Veranstaltung gebunden sind, jedoch ausdrücklich unterstützt. Sie stellen aus Sicht der BAGFW wirksame Maßnahmen des Spielerschutzes und der Reduzierung der Selbstgefährdung dar.

Das in Absatz 4 Punkt 5 geforderte, an die besonderen Bedingungen des Internet angepasste Sozialkonzept wird von der BAGFW als dringend erforderlich angesehen. Allerdings gibt der Gesetzentwurf keine Richtlinien für die Erstellung dieses Sozialkonzepts vor. Analog zum Anhang „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ im aktuellen GlüStV sollten für den Internetbereich ebenfalls Richtlinien im Sinne eines Mindeststandards vorgegeben werden. Offen bleibt, wer für die Evaluation des Vertriebsweges Internet verantwortlich ist. Diese Evaluation sollte vom Glücksspielkollegium in Zusammenarbeit mit dem Fachbeirat an unabhängige Institute vergeben werden. Die Evaluation sollte rechtzeitig eingeleitet werden, so dass baldmöglichst Erkenntnisse vorliegen, um ggf. erforderliche korrektive Maßnahmen einleiten zu können.

Der Höchsteinsatz von EUR 750,00 wird nicht begründet und erscheint daher beliebig. Für Personen mit geringem Einkommen oder mit Bezug von Transferleistungen ist diese Summe zu hoch angesetzt. Die BAGFW schlägt daher vor, die Obergrenze des monatlichen Höchsteinsatzes auf die Hälfte des SGB-II-Regelsatzes für einen Erwachsenen zu begrenzen.

§4a Konzession

Die Öffnung für den Sportwettenbereich ist aus Sicht der BAGFW kritisch zu beurteilen, da hier ein hohes Manipulations-, Suchtgefährdungs- und auch Kriminalitätspotenzial besteht. Positiv sind jedoch die zeitliche Begrenzung der Öffnung und die strengen Rahmenbedingungen, denen sich die bewerbenden bzw. zugelassenen Anbieter unterwerfen müssen.

Grundsätzlich muss sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Vorgaben überprüft und angemessen sanktioniert werden können. Hierzu müssen die zuständigen Ordnungsbehörden personell ausreichend ausgestattet werden.

Außerdem bedarf es dringend einer unabhängigen zeitnahen Evaluierung der Öffnung, um bei Bedarf weitere Regelungen oder flankierende Maßnahmen ergreifen zu können.

§4d Konzessionsabgabe

Die BAGFW begrüßt, dass für Sportwettenanbieter eine Konzessionsabgabe von 16 2/3 Prozent des Spieleinsatzes erhoben werden soll. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Wettbewerbsgleichheit zwischen den Soziallotterien und den Sportwettenanbietern geleistet. Die Fernsehlotterien führen bereits seit vielen Jahren eine Lotteriesteuer in Höhe von 16 2/3 Prozent bezogen auf die Gesamtsumme der Spieleinsätze ab.

§ 5 Werbung

Prinzipiell zu begrüßen ist die in Absatz 3 formulierte Option für die Erreichung der Ziele des § 1 Werbung für Lotterien im Internet und Fernsehen erlauben zu können. Im Gesetzesentwurf fehlt leider, dass bei den Vorgaben zur inhaltlichen Gestaltung von Werbemaßnahmen das unterschiedliche Gefährdungspotential der beworbenen

Glücksspiele berücksichtigt werden muss. Bisher enthält der Gesetzesentwurf für alle Glücksspiele die gleichen inhaltlichen Restriktionen zur Gestaltung von Werbemaßnahmen. Die weitere Konkretisierung wird bedauerlicherweise nicht vom Gesetzgeber selbst vorgenommen, sondern der Exekutive übertragen, die nach § 5 Abs. 4 hierzu Werberichtlinien erlassen soll. Dabei sollte der Gesetzgeber der Exekutive jedoch zumindest auch vorgeben, dass neben der allgemeinen Wirkung von Werbung auf Jugendliche sowie problematische und pathologische Spieler auch das jeweils unterschiedliche Gefährdungspotential der verschiedenen Glücksspiele berücksichtigt werden muss. Nur so wird dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung getragen und differenzierte Werberichtlinien gewährleistet.

Die BAGFW fordert, dass in der Regulierung der Soziallotterien (Aktion Mensch Lotterie, ARD Fernsehlotterie, GlücksSpirale) ihre spezifischen Anforderungen gegen

über anderen Glücksspielsektoren mit höherem Suchtgefährdungspotential berücksichtigt werden. So muss gewährleistet sein, dass die Soziallotterien sich auch inhaltlich ansprechend darstellen können. Sie dürfen danach deutlich kommunizieren, dass aus ihren Erlösen gemeinnützige Arbeit finanziert wird.

Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung des § 5 Abs. 4 Satz 2 vor:

„...Sie stützen sich auf die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Suchtgefährdungspotential des beworbenen Glücksspiels und zur Wirkung von Werbung auf Jugendliche sowie problematische und pathologische Spieler.“

§ 6 Sozialkonzept

Für die Öffnung des Vertriebsweges Internet ist ein speziell zu entwickelndes Sozialkonzept vorgesehen. Allerdings ist zu bemängeln, dass der Gesetzgeber keine Richtlinien im Sinne eines Mindeststandards vorgibt.

§ 7 Aufklärung

Die BAGFW hält das Angebot für eine umfassende Aufklärung der Spieler über spielrelevante Informationen vor der Spielteilnahme für wichtig und richtig. Die Konkretisierung der Vorgaben für die Spielinformationen ist zu begrüßen. Allerdings muss gesichert sein, dass die ebenfalls geforderte Aufklärung über die Suchtrisiken der angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und die Möglichkeiten der Beratung und Therapie optisch gleichberechtigt aufgenommen werden und nicht in den Hintergrund treten.

§ 8 Spielersperre

Die Neuformulierung des § 8 Absatz 1 wird begrüßt. Auch Wettunternehmen und Lotterien mit hoher Ereignisfrequenz sollen demnach in das bisher nur für Spielbanken und Casinospiele im Internet vorgesehene Sperrsystem eingebunden werden. Allerdings müssen aus Sicht der BAGFW die Automaten in Spielhallen und Gaststätten im Rahmen dieses Sperrsystems ebenfalls berücksichtigt werden. Daher fordert die BAGFW, dass das System der Spielersperre verpflichtend für alle Glücksspielbereiche eingeführt wird.

§ 9 Glücksspielaufsicht und § 9a Ländereinheitliches Verfahren

Die BAGFW befürwortet ein ländereinheitliches Verfahren zur Kontrolle, Begutachtung und Verwaltung von Konzessionen. Offen bleibt allerdings, wie die länderspezifischen Glücksspielaufsichten finanziell und personell ausgestattet sein müssen, um die beschriebenen Aufgaben wahrnehmen zu können. Auch die Aufgaben des gemeinsam zu besetzenden Glücksspielkollegiums sollten dringend konkretisiert werden.

Ferner fehlt u. E. eine Regelung, welche Behörde dafür zuständig ist, den Fernsehlotterien den Vertrieb im Internet zu erlauben. § 9a Abs. 2 und 3 sieht bislang vor, dass die Aufsichtsbehörde am Sitz der Fernsehlotterie die Werbung im Internet erlauben kann. Die nach § 4 Abs. 5 erforderliche Erlaubnis zum Vertrieb im Internet ist

in diesem Zuständigkeitskatalog jedoch nicht geregelt. Zur Klarheit sollte deshalb § 9a Abs. 2 Ziffer 4. wie folgt gefasst werden:

„4. den Veranstaltern nach § 12 Abs. 3: die Veranstaltungserlaubnis sowie die Erlaubnis nach § 4 Abs. 5“.

Zweiter Abschnitt

§ 10 Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes

In Absatz 1 wird für die Zusammensetzung des Fachbeirats auf Personen abgehoben, die im Hinblick auf die Ziele des § 1 über besondere wissenschaftliche und praktische Erfahrungen verfügen. Die BAGFW fordert, dass in diesem Rahmen auch zukünftig – wie bisher ausgewiesen – Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht angemessene Berücksichtigung finden.

Problematisch ist das Teilziel in § 10 Absatz 5 (bisher Absatz 4), wonach ein erheblicher Teil der Einnahmen öffentlicher Glücksspiele zur Förderung u.a. „öffentlicher Zwecke“ verwendet werden soll. Der Begriff „öffentliche Zwecke“ bezeichnet einen unbestimmten Rechtsbegriff, der dem deutschen Kommunalrecht entstammt. Es kann angenommen werden, dass die eingenommenen Mittel der Entlastung der öffentlichen Hand im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge dienen. Die so erzielten Einnahmen könnten für die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit eingesetzt werden (z.B. Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr u.a.m.) Die so erzielten Einnahmen kämen somit frei verwendbaren Steuereinnahmen gleich, die aus Sicht der BAGFW nur dann zu akzeptieren wären, wenn sie für gemeinwohlorientierten Aufgaben verausgabt werden. Dies sind insbesondere „gemeinnützige und mildtätige Zwecke“ wie sie auch von der öffentlichen Hand selbst wahrgenommen werden und für andere juristische Personen durch die Abgabenordnung (AO) präzisiert werden.

Die Verwendung der Mittel für „gemeinnützige und mildtätige Zwecke“ wird durch die BAGFW ausdrücklich unterstützt.

Die BAGFW plädiert dafür, im Sinne des Spielerschutzes und möglichst frühzeitiger und qualifizierter Hilfen für abhängige Spieler/innen, die Suchthilfe aus den Glücksspieleinnahmen finanziell zu sichern und weiter zu entwickeln, die in wesentlichen Teilen ebenfalls im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge finanziert wird.

Vierter Abschnitt

§ 20 Spielbanken

Die in Abs. 1 vorgesehene zahlenmäßige Begrenzung der Spielbanken wird von der BAGFW ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Nachweislich ist die Begrenzung des Zugangs zu Glücksspielen eine der wirksamsten verhältnispräventiven Maßnahmen. Allerdings werden keine Angaben dazu gemacht, in welcher Weise diese Vorgabe umgesetzt werden soll und an welchen Kriterien sich die Begrenzung orientieren soll.

Die in Abs. 3 eröffnete Möglichkeit, das Veranstellen und Vermitteln von Casinospiele und Poker zu erlauben, soweit reale Spiele im Spielsaal einer Spielbank angeboten und von dort ins Internet übertragen werden, wird dagegen sehr kritisch bewertet. Die Eröffnung dieser Möglichkeit wird mit der Bekämpfung des in der Evaluierung festgestellten Schwarzmarktes begründet. Ob mit dieser Maßnahme, die bisher verboten war, der Schwarzmarkt tatsächlich eingedämmt werden kann, wird von der BAGFW kritisch hinterfragt und sollte dringend überprüft werden.

§ 24 Erlaubnisse

Die neue Regelung, dass die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens mit Gewinnspielgeräten einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag bedürfen, wird von der BAGFW ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Damit wird der Spielbereich mit dem erwiesenermaßen höchsten Spielsuchtpotenzial als Glücksspiel im Sinne des GlüStV anerkannt und – an den Zielen des § 1 orientiert – geregelt. Dies entspricht einer langjährigen Forderung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege; deren Erfahrungen zeigen, dass 90 % der Spieler/innen, die in ihren Einrichtungen Hilfe in Anspruch nehmen, Probleme mit dem Automatenspiel haben.

§ 25 Beschränkung von Spielhallen

Die Beschränkung von Spielhallen bewertet die BAGFW als eine zentrale Maßnahme des Spielerschutzes und bevölkerungsbezogenen Suchtprävention. Die Internationale Evaluationsstudie hat erneut belegt, dass Zugangsbeschränkungen zu den wirksamsten Maßnahmen gehören. Daher begrüßt die BAGFW die Möglichkeit in Abs. 3, dass die Länder die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Genehmigungen begrenzen können. Angesichts der Bemühungen zahlreicher Gemeinden, die rasanten Zunahme an Spielhallen zu begrenzen, stellt dies eine wichtige Unterstützung dieser Gemeinden dar. Allerdings handelt es sich hierbei nur um eine Kann-Bestimmung. Außerdem bleibt offen, nach welchen Kriterien ggf. eine Beschränkung erfolgen soll.

Positiv bewertet die BAGFW die Beschränkung von Spielhallen durch die Vorgabe eines Mindestabstands (Verbot von Mehrfachkonzessionen), den Ausschluss von Genehmigungen für mehrere Spielhallen in einem Gebäudekomplex, ein Verbot der Außenwerbung und die Einführung fester Sperrzeiten.

Berlin, den 06.05.2011