

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Innen- und Europaausschusses (2. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 7/764 -

Entwurf eines Gesetzes zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Zweites Glücksspieländerungsstaatsvertragsgesetz - Zweites GlüÄndStVG M-V)

A Problem

Der derzeitige Glücksspielstaatsvertrag gilt in seiner derzeitigen Fassung noch bis zum 30. Juni 2021. Anlass dafür, dass das Thema „Glücksspiel und Glücksspielregulierung“ vor Ablauf der regulären Laufzeit des geltenden Glücksspielstaatsvertrages und der dort statuierten Berichtspflicht sowie über die vorzeitigen Änderungen beziehungsweise Anpassungen diskutiert wurde, ist die eingetretene Blockadesituation bei der Erteilung von Konzessionen für private Sportwettenanbieter. Durch den Glücksspielstaatsvertrag soll eine Öffnung des Sportwettenbereiches für private Anbieter herbeigeführt und das zuvor rechtlich verankerte staatliche Sportwettenmonopol nicht fortgeschrieben werden. Die im einstweiligen Rechtsschutzverfahren um eine der 20 Sportwettenkonzessionen ergangene Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 16. Oktober 2015 hat jedoch zur Folge, dass bis zum rechtskräftigen Abschluss der verwaltungsgerichtlichen Klagen keiner der Bewerber auf absehbare Zeit eine Sportwettenkonzession erhalten kann. Die mit dem geltenden Glücksspielstaatsvertrag angestrebte Öffnung und Legalisierung des Sportwettenbereiches kann somit derzeit nicht auf dem ursprünglich geplanten Weg erreicht werden.

Es war und ist länderübergreifender Konsens, darauf hinzuwirken, die gewollte Liberalisierung auch tatsächlich auf den Weg zu bringen.

Dieser Punkt ist jedoch in der politischen Diskussion zunehmend überlagert worden von der Frage, ob die am Glücksspielstaatsvertrag vorzunehmenden Anpassungen auf den Sportwettenbereich beschränkt werden sollten oder ob darüber hinaus auch andere Bereiche des Glücksspielstaatsvertrages nachjustiert/modifiziert oder dieser sogar grundlegend überarbeitet werden sollte. Eine tragfähige Kompromisslösung für das weitere Vorgehen bei der Regulierung des Glücksspielrechts wurde gefunden, sodass auch zukünftig die Einheitlichkeit der Glücksspielregulierung in Deutschland fortbesteht.

B Lösung

Mit dem Gesetzentwurf soll die nach Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern notwendige Zustimmung des Landtages herbeigeführt werden.

Der geltende Glücksspielstaatsvertrag wird dahingehend geändert, dass für den Sportwettenbereich, unter der Abkehr von dem bisherigen Konzessionsmodell, für die Dauer der Experimentierphase ein Übergang auf ein qualifiziertes Erlaubnismodell erfolgt.

Er sieht weiter vor, dass durch eine Übergangsregelung allen Bewerbern im bisherigen Konzessionsverfahren, die die Mindestanforderungen erfüllt haben, mit Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages von Gesetzes wegen vorläufig die Erlaubnis erteilt wird, wobei die vorläufige Erlaubnis spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages erlöschen soll.

Die Zuständigkeiten für die im ländereinheitlichen Verfahren für Sportwetten zu erteilende Konzession, die Interneterlaubnisse für Pferdewetten nach § 9a Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 des Glücksspielstaatsvertrages und die Konzessionsabgabe der Konzessionsnehmer nach § 4d Absatz 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages wird künftig dem Land Nordrhein-Westfalen übertragen. Die Führung der gemeinsamen Geschäftsstelle nach § 9a Absatz 7 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages und der Sperrdatei nach § 23 Absatz 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages wird künftig dem Land Sachsen-Anhalt übertragen. Für Maßnahmen nach § 9a Absatz 2 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages bei unerlaubten Glücksspielen, die in mehr als einem Land angeboten werden, ist anstatt des Landes Niedersachsen künftig das Land Nordrhein-Westfalen zuständig.

Zugunsten von Hessen wird ein Sonderkündigungsrecht in den Glücksspielstaatsvertrag aufgenommen.

Einstimmigkeit im Ausschuss

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Um die Refinanzierung der von den Ländern übernommenen Aufgaben weiterhin sicherzustellen, wird die Verwaltungsvereinbarung zum Glücksspielstaatsvertrag dahingehend geändert, dass zur Erfüllung von in ländereinheitlichen und gebündelten Verfahren anfallende Personal- und Sachkosten ebenfalls nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt werden.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 7/764 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 9. November 2017

Der Innen- und Europaausschuss

Marc Reinhardt
Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Marc Reinhardt

I. Allgemeines

Der Landtag hat in seiner 16. Sitzung am 12. Juli 2017 den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 7/764 in Erster Lesung beraten und federführend an den Innen- und Europaausschuss sowie mitberatend an den Finanzausschuss und den Wirtschaftsausschuss überwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 17. Sitzung am 14. September 2017 sowie abschließend in seiner 23. Sitzung am 9. November 2017 beraten.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Finanzausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 18. Sitzung am 21. September 2017 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der AfD, der CDU und DIE LINKE einstimmig beschlossen, aus finanzpolitischer Sicht die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes zu empfehlen.

2. Wirtschaftsausschuss

Der Wirtschaftsausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 14. Sitzung am 14. September 2017 im Rahmen seiner Zuständigkeit abschließend beraten und empfiehlt einvernehmlich bei einer Enthaltung seitens der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innen- und Europaausschusses

1. Ergebnisse der Ausschussberatungen

Das Ministerium für Inneres und Europa hat erläutert, dass es bei der Änderung des Glücksspielstaatsvertrages im Kern um die Umsetzung dessen gehe, was die Ministerpräsidenten und die Bundeskanzlerin gemeinsam verabschiedet hätten, nämlich das Konzessionsmodell zu beenden. Das im Sportwettenbereich beklagte Konzessionsmodell habe seit Jahren aufgrund der unklaren Rechtslage sowie der Besorgnis langer Gerichtsverfahren und möglichen Abwehr von Schadenersatzforderungen zu einem sehr unbefriedigenden Zustand der Duldung illegalen Glücksspiels geführt. Vor diesem Hintergrund sei der Beschluss der Ministerpräsidenten gutzuheißen, dass nach der ergangenen Rechtsprechung zum Konzessionsmodell eine Änderung erfolge und ein qualifiziertes Erlaubnismodell vorgelegt werde. Dies bestehe darin, dass ein Sportwettunternehmen die Konzession bekomme, wenn es die gestellten Bedingungen erfülle. Dieses Modell hätten die Schleswig-Holsteiner in ihrer Koalitionsvereinbarung scheinbar wieder zurücknehmen wollen. Es müsse nun abgewartet werden, ob dies der Fall sei. Es gelte jedenfalls weiterhin die einstimmige Vereinbarung der Ministerpräsidenten.

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag sehe vor, dass die Bewerber für Sportwetten, die die Mindestanforderungen erfüllten - was Hessen für alle Bundesländer schon geprüft habe - per Gesetz eine Erlaubnis bekämen. In der Folge werde der unsägliche Zustand, der durch die Rechtsprechung in Hessen entstanden sei, nach der keine Konzession bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens erteilt werden dürfe, aufgehoben. Es liefen immer noch Eilverfahren und es sei unklar, wann das Hauptsacheverfahren abgeschlossen sein werde. Daher habe man beschlossen, mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag eine gesetzliche Fiktion einzuführen, wonach 35 Anbieter eine Erlaubnis bekämen. Das Land habe dann die Möglichkeit, ein Genehmigungsverfahren in einzelnen, bereits etablierten Vermittlungsstellen wie beispielsweise Tipico durchzuführen. Ferner hätten sich die Ministerpräsidenten auf eine Änderung der Zuständigkeiten verständigt. Die Zuständigkeit für die Durchführung dieser Sportwettkonzessionen solle von Hessen auf Nordrhein-Westfalen übergehen. Nordrhein-Westfalen solle überdies die Zuständigkeit für Pferdewetten übernehmen. Die Geschäftsstelle solle von Sachsen-Anhalt wahrgenommen werden.

2. Unaufgeforderte Stellungnahme

Der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. hat gemeinsam mit dem Verband der Automatenkaufleute Berlin und Ostdeutschland e. V. schriftlich ausgeführt, dass es die zentrale Aufgabe der Unternehmen der Deutschen Automatenwirtschaft sei, die natürlichen Spielbedürfnisse erwachsener Menschen in legale, geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Diese Aufgabe sei durch die Zielsetzungen des GlüStV zugewiesen. Mit aller Deutlichkeit sei darauf hinzuweisen, dass es sich bei gewerblichem Geldspiel nicht um Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB handele. Seine Regelung falle seit 1953 in die ausschließliche Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers (Gewerbeordnung/Spielverordnung). Die Unternehmen der Automatenwirtschaft würden sich zur verantwortungsbewussten und ethischen Unternehmensführung sowie zu ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bekennen. Die Unternehmen grenzten sich eindeutig von illegalen Spielangeboten ab. Insofern werde jede gesetzliche Initiative, die der zunehmenden Illegalität von Glücksspielangeboten entschieden entgegenwirkt und das legale Verbraucherschützende Angebot stärkt, grundsätzlich begrüßt. Die Deutsche Automatenwirtschaft bekenne sich klar zur Qualität des legalen Spielangebots. Die Ziele des von den Ländern geschlossenen Glücksspielstaatsvertrages seien die Vermeidung der Glücksspielsucht und die Suchtbekämpfung, die Kanalisierung des natürlichen Spielbedürfnisses, insbesondere die Schwarzmarkt-bekämpfung, der Jugend- und Spielerschutz, die Abwehr der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität sowie die Abwehr von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs (§ 1 GlüStV). Zur Erreichung dieser Ziele sehe der Glücksspielstaatsvertrag für Sportwetten im Grundsatz ein staatliches Veranstaltungsmonopol vor. Der 8. Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes habe im Ergebnis die Grundrechte der Sportwettanbieter auf Berufsfreiheit verletzt gesehen und die im Rahmen der sogenannten Experimentierklausel vorgesehene Vergabe von maximal 20 Konzessionen an private Anbieter zur Veranstaltung von Sportwetten aufgehoben. Die im Gesetzesentwurf enthaltenen Änderungen beträfen in Mecklenburg-Vorpommern den Bereich der Sportwetten. Unter Aufgabe der bislang vorgesehenen Konzessionen solle für die Dauer der Experimentierphase ein Übergang in ein Erlaubnisverfahren erfolgen. Hierzu sei zunächst die bislang bestehende Kontingentierung bzw. zahlenmäßige Begrenzung der Anbieter von Sportwetten aufzuheben.

Der Regelungskomplex im Bereich der Spielhallen unterliege weiterhin einer sehr strengen quantitativen Regulierung. Seit dem 01.07.2017 bedürfe es zum Betrieb einer Spielhalle in Mecklenburg-Vorpommern einer neuen glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 AGGlüStV M-V i. V. m. § 24 Absatz 1 GlüStV: Zwischen Spielhallen sei ein Mindestabstand von 500 Meter Luftlinie einzuhalten (§ 11 Absatz 4, Satz 1 AGGlüStV M-V). Die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle in einem Radius von 500 Meter Luftlinie zu einer Schule oberhalb des Primarbereichs nach § 11 Absatz 1 Nummer 1 des Schulgesetzes seien zu versagen (§ 11 Absatz 4, Satz 2 AGGlüStV M-V). Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehe, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sei, sei ausgeschlossen (§ 11 Absatz 5 AGGlüStV M-V). In Gaststätten sei in der Zeit von 2.00 Uhr bis 8.00 Uhr der Betrieb von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit unzulässig (§ 11 Absatz 4 AGGlüStV M-V). Diese Regelungen, insbesondere das Mindestabstandsgebot zu Schulen, habe spätestens mit Ablauf des Glücksspielstaatsvertrages am 30.06.2021 eine unverhältnismäßige quantitative Beschränkung von Spielhallen zur Folge, sodass der in § 1 GlüStV verfolgte Zweck der Kanalisierung des Glücks- und Gewinnspiels nicht mehr erfüllt werden könne. Es bestünden daneben erhebliche Zweifel, dass insbesondere das bestehende Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen und zu Schulen oberhalb des Primarbereichs überhaupt geeignet sei, die Ziele des § 1 GlüStV zu erfüllen. Die zu erwartende Beseitigung von Spielhallen aus den Innenstädten stelle vielmehr einen Verstoß gegen das Ziel des Artikel 1 GlüStV dar, mit einem begrenzten Angebot eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücks- und Gewinnspiel zu schaffen und das natürliche Spielbedürfnis der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (Artikel 1 § 1 Satz 1 Nr. 2 Erster GlüÄndStV). Hieraus ergebe sich die Verpflichtung des Gesetzgebers, ein Glücks- und Gewinnspielangebot für die Bevölkerung zu schaffen. Da das gesetzliche Ziel des Jugendschutzes dem Ziel der Schaffung eines Glücks- und Gewinnspielangebotes für die Bevölkerung grundsätzlich gleichrangig gegenüberstehe, seien als weitere Gesichtspunkte das Ausmaß der räumlichen Nähe sowie die Bedeutung der Spielhalle in qualitativer und quantitativer Hinsicht für die Gewährleistung eines Glücks- und Gewinnspielangebotes für die Bevölkerung zu berücksichtigen. Das Land Hessen habe im Endbericht zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages festgestellt, dass der Markt der nichtregulierten Glücksspiele in den letzten Jahren stärker gewachsen sei als der Markt der regulierten Glücksspiele. Dabei vollzögen sich die Glücksspiele im nichtregulierten Markt zum großen Teil im Internet. Als Fazit habe das Land Hessen hervorgehoben, dass die Begrenzung des Spielangebotes, entgegen den Zielen des GlüStV, sehr wohl zu einer Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten geführt habe. Dementsprechend müsse davon ausgegangen werden, dass durch die spätestens mit Ablauf des 30.06.2021 zu erwartende Reduzierung von Spielhallen ein drastischer Anstieg der nichtregulierten Glücksspiele erfolgen werde. Hieraus ergebe sich die Verpflichtung des Gesetzgebers, auch weiterhin ein Glücks- und Gewinnspielangebot für die Bevölkerung zu schaffen bzw. bestehende Angebote zu erhalten. Dem stehe das gleichrangige Ziel des Jugendschutzes nur dann entgegen, wenn es Verstöße gegen Jugendschutzbestimmungen in relevanter Quantität gebe. Die Deutsche Automatenwirtschaft und seine Mitgliedsverbände befürworteten daher Spielerschutzmaßnahmen, die geeignet seien, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung sowie durch ein reguliertes Angebot eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel zu schaffen.

Diese Ziele könnten aber nicht durch eine quantitative Beschränkung des gewerblichen Geldspiels erreicht werden. Vielmehr seien durch weitere qualitative Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzmaßnahmen ein geeigneter Rahmen für das legale Glücks- und Gewinnspielangebot zu gewährleisten. Die Automatenbranche habe durch die Einführung einer unabhängigen, über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Zertifizierung von Spielhallen und Gaststätten Qualitätsstandards geschaffen und setze diese durch unabhängige Prüforganisationen mit dem Fokus auf den Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz in Spielhallen und Gastronomiebetrieben um. Die Zertifizierung orientiere sich an bestehenden Systemen wie Gesetzeskonformität, Prüfparameter, Schulungssystem und Berichtswesen. Die Organisation der Prüfverfahren werde durch akkreditierte und unabhängige Institutionen vorgenommen. Im Interesse des Jugend- und Spielerschutzes werde eine erfolgreiche Zertifizierung als Voraussetzung zum Erhalt einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis angestrebt. Die Deutsche Automatenwirtschaft befürworte im Grundsatz das nach § 11 c Absatz 1 LGlüG geplante übergreifende Sperrsystem und spreche sich für die Einführung eines bundesweit einheitlichen, für den Spielgast niederschweligen, datensparsamen, technologisch offenen und schnell nachvollziehbaren biometrischen Systems zur Sicherstellung von Selbstsperrungen und des Zugangs zum Spiel aus. Ziel müsse es sein, dies gesetzlich zu verankern. Sozialkonzepte und Mitarbeiterschulungen seien wichtige Bestandteile eines wirksamen und schlüssigen Gesamtkonzepts i. S. des Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzes. Sozialkonzepte und Mitarbeiterschulungen müssten ständig weiterentwickelt und bundesweit auf einem hohen Qualitätsstandard vereinheitlicht und regelmäßig wissenschaftlich fundiert evaluiert werden. Der gesetzliche Auftrag zur Schaffung eines begrenzten Glücksspielangebotes als geeignete Alternative zu illegalen Glücks- und Gewinnspielen und zur Kanalisierung des natürlichen Spielbedürfnisses der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen sowie dem Entgegenwirken der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten werde weder mit dem bestehenden Glücksspielstaatsvertrag noch mit dem vorliegenden Entwurf des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages erfüllt. Statt der Schließung bestehender legaler und zuverlässiger Spielhallenbetriebe durch rein quantitative Begrenzungen sollte durch Einführung weiterer qualitativer Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzmaßnahmen ein reguliertes Glücks- und Gewinnspielangebot gewährleistet werden.

IV. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Ausschuss hat einstimmig beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 9. November 2017

Marc Reinhardt
Berichtersteller