

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Innen- und Europaausschusses (2. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 7/5972 -**

Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes und zur Änderung des Feiertagsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

A Problem

Die Neuregelung des Glücksspielrechts im zukünftigen Glücksspielstaatsvertrag 2021 geht in ihrer Regelungstiefe deutlich weiter als der derzeit geltende Glücksspielstaatsvertrag. Daher ist das Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz hinsichtlich veralteter oder gegebenenfalls zukünftig redundanter Bestandteile zu bereinigen.

Aus Gründen der Lesbarkeit und zur Reduzierung der Fehleranfälligkeit, unter anderem durch erforderliche Anpassungen der Verweise auf den Glücksspielstaatsvertrag 2021, ist die Neufassung des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes in Gestalt eines Ablösungsgesetzes einer weiteren Änderungsfassung vorzuziehen.

Gleichzeitig soll mit einer Ergänzung des Feiertagsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern eine aus Kohärenzgesichtspunkten bestehende Regelungslücke zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen geschlossen werden.

B Lösung

Der Gesetzentwurf orientiert sich an der Systematik des derzeit geltenden Gesetzes. Das Gesetz wird jedoch in weiten Teilen gestrafft und insbesondere hinsichtlich der Regelungen zu Spielhallen und Wettvermittlungsstellen teilweise umstrukturiert und ergänzt.

Als Konsequenz des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und dem darin geregelten Ende der sogenannten Experimentierphase im Sportwettbereich wird die quantitative Begrenzung der höchstens zulässigen Wettvermittlungsstellen aufgehoben und ein qualifiziertes Erlaubnisverfahren installiert. Zu diesem Zweck werden Abstandsgebote eingeführt, bestehende Verbote konkretisiert und neue Verbote, wie zum Beispiel das Verbot des Alkoholausschanks, aufgenommen.

Ferner werden Regelungen zur Auflösung von Konkurrenzsituationen, die aus den Vorgaben zur Einhaltung von Mindestabständen entstehen können, aufgenommen.

In Umsetzung des § 29 Absatz 6 des Glücksspielstaatsvertrages 2021 enthält der Gesetzentwurf eine Regelung, wonach Lotto-Annahmestellen bis zum 30. Juni 2024 im Nebengeschäft weiterhin Sportwetten (wie ODDSET) vermitteln dürfen, soweit es sich nicht um Ereigniswetten oder um Live-Wetten handelt.

Die Zuständigkeit für die Erteilung von Erlaubnissen für den Betrieb von Wettvermittlungsstellen soll vom Ministerium für Inneres und Europa auf die örtlichen Ordnungsbehörden übertragen werden. Parallel erfolgt eine redaktionelle Überarbeitung und Neustrukturierung der Zuständigkeitsregelungen im Glücksspielbereich.

Um die Beweissicherungsmöglichkeiten der Glücksspielbehörden im Kampf gegen illegales Glücksspiel weiter zu stärken, werden Befugnisse für Testspiele und Testkäufe sowie die Möglichkeit einer Legendenbildung unter Nutzung von Aliasidentitäten geschaffen.

Die Bedingungen zur Erteilung einer allgemeinen Erlaubnis für Kleine Lotterien werden an die Rahmenvorgaben des Glücksspielstaatsvertrages 2021 angepasst.

Es wird von der Möglichkeit des § 29 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages 2021 Gebrauch gemacht, eine befristete Bestandsschutzregelung für Verbundspielhallen aufzunehmen, die bestimmte qualitative Voraussetzungen erfüllen. Das in § 25 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages 2021 enthaltene Verbundverbot bleibt davon im Grundsatz unberührt; die Möglichkeit der Erlaubniserteilung für Verbundspielhallen, die bestimmte qualitative Voraussetzungen erfüllen, besteht nur befristet und maximal bis zum 30. Juni 2023. Damit wird ein sanfterer Übergang vom derzeitigen Zustand in den von § 25 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages 2021 vorgesehenen Zustand ermöglicht.

Einvernehmen im Ausschuss

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 7/5972 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 27. Mai 2021

Der Innen- und Europaausschuss

Sebastian Ehlers
Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Sebastian Ehlers

I. Allgemeines

Der Landtag hat in seiner 118. Sitzung am 14. April 2021 den Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes und zur Änderung des Feiertagsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern auf Drucksache 7/5972 in Erster Lesung beraten und federführend an den Innen- und Europaausschuss sowie zur Mitberatung an den Finanzausschuss sowie den Wirtschaftsausschuss überwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat in seiner 109. Sitzung am 29. April 2021 eine öffentliche Anhörung durchgeführt und dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Landesfachstelle Glücksspielsucht Mecklenburg-Vorpommern, der Tollense-Automaten-GmbH, der Deutschen Automatenwirtschaft e. V. Dachverband, dem Verband der Automatenkaufleute Berlin und Ostdeutschland e. V., der Industrie- und Handelskammer Neubrandenburg für das östliche Mecklenburg-Vorpommern, der Technischen Universität Dresden, der Universität Bremen, Arbeitseinheit Glücksspielforschung, der ADMIRAL ENTERTAINMENT GmbH die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme eröffnet. Die wesentlichen Ergebnisse der öffentlichen Anhörung werden unter Punkt III. ausgeführt. Der Deutsche Sportwettenverband hat eine unaufgeforderte Stellungnahme abgegeben.

Im Zuge des Beratungsverfahrens hat der Innen- und Europaausschuss das Ministerium für Inneres und Europa gebeten, gemäß der am 30. Juli 2020 in Kraft getretenen „Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen bei Gesetzesinitiativen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern“ mögliche mit dem Gesetzentwurf verbundene Auswirkungen auf den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung zu überprüfen. Im Ergebnis der Prüfung hat das zuständige Fachressort festgestellt, dass mit der Einführung keine Beschränkungen beim Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung verbunden sind. Der Ausschuss hat das Prüfungsergebnis zur Kenntnis genommen und diesem nicht widersprochen.

Der Innen- und Europaausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 112. Sitzung am 27. Mai 2021 abschließend beraten und einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE unverändert angenommen.

II. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

1. Finanzausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 112. Sitzung am 22. April 2021 und abschließend in seiner 113. Sitzung am 29. April 2021 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU, bei Gegenstimmen der Fraktion der AfD sowie Stimmenthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE mehrheitlich beschlossen, dem zuständigen Innen- und Europaausschuss aus finanzpolitischer Sicht zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

2. Wirtschaftsausschuss

Der Wirtschaftsausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 105. Sitzung am 22. April 2021 und abschließend in seiner 106. Sitzung am 29. April 2021 beraten und empfiehlt dem Innen- und Europaausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE, den Gesetzentwurf, soweit seine Zuständigkeit betroffen ist, unverändert anzunehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innen- und Europaausschusses

1. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

An der öffentlichen Anhörung haben der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Städte- und Gemeindetag e. V., die Landesfachstelle Glücksspielsucht Mecklenburg-Vorpommern e. V., die Deutsche Automatenwirtschaft, die Industrie- und Handelskammer Neubrandenburg für das östliche Mecklenburg-Vorpommern, der Verband der Automatenkaufleute Berlin und Ostdeutschland e. V., die Tollense-Automaten-GmbH, die Technische Universität Dresden sowie die ADMIRAL ENTERTAINMENT GmbH teilgenommen.

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeine Einschätzungen und Kritikpunkte der Anzuhörenden aus den schriftlichen und mündlichen Beiträgen zu der Anhörung dargelegt.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat dem Gesetzentwurf vollumfänglich zugestimmt.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat kritisiert, dass mit dem Entwurf nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht worden sei, Rechtsklarheit zu schaffen. Aus kommunaler Sicht seien insbesondere die Mindestabstandsregelungen in Paragraph 11 Absatz 2, die finanziellen Auswirkungen durch entfallene Steuereinnahmen, die neue Aufgabe der Wettvermittlungsstellen und die praktische Handhabung der Genehmigungserteilung von Belang. Die Mindestabstände von 500 Meter Luftlinie zwischen den Spielhallen zu Schulen würden zu einer Schließung der großen Mehrheit der Spielhallen führen. Von den derzeit vorhandenen 42 Spielhallen in Rostock würden sodann nur noch 2 Spielhallen, von 17 Spielhallen in Schwerin nur noch 4, von 16 Spielhallen in Neubrandenburg 3, von 16 Spielhallen in Stralsund nur noch 3 und von 11 Spielhallen in Wismar lediglich 4 übrig bleiben. Diese erhebliche Reduzierung werde dazu führen, dass zukünftig Spielangebote nur noch in Bereichen stattfinden, die der Staat und die Kommunen nicht mehr kontrollieren könnten. Der Mindestabstand sollte daher auf 300 Meter reduziert werden. Die Gewerbeämter der Städte beschreiben die Zusammenarbeit mit den Spielhallenbetreibern als gut. Mit ihrer Zuverlässigkeit gewährten die jetzigen Spielhallenbetreiber eine effiziente und kontrollierbare Durchsetzung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages. Müsse ein Großteil dieser Spielhallen schließen, suchten sich die Spieler andere Möglichkeiten, die den Zielen dieses Staatsvertrages möglicherweise nicht gerecht würden. Auch wenn sich aus der Gesetzesnovelle direkt keine finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Kassen ergäben, entstünden durch die bisherige Regelung, die seit vielen Jahren durch Schließungsverfügungen, Widerspruchsverfahren und verwaltungsgerichtliche Verfahren durch die Kommunen umgesetzt werden, erhebliche Verfahrensaufwände für die betroffenen Städte.

Hinzukomme ein Rückgang der Vergnügungs- und Gewerbesteuer. Dieser betrage beispielsweise in der Hansestadt Stralsund 76 Prozent (503 000 Euro) und in der Stadt Neubrandenburg seien 561 000 Euro Steuern pro Jahr weniger zu erwarten. Sofern der Gesetzgeber bei diesen bundesweit einmalig strengen Abstandsregelungen bleibe und nicht umsteuere, ergäben sich erhebliche finanzielle Auswirkungen für die Städte im Land. Die Ausführungen über den Vollzugsaufwand seien nicht mit der kommunalen Ebene abgestimmt worden. Da sich aus dem Entwurf nicht mehr Rechtsklarheit ergebe, sei nicht mit einer Verringerung der Vollzugskosten auf der kommunalen Ebene zu rechnen. Die Regelungen zu den Wettvermittlungsstellen stellten sich als neue Aufgabe für die Ämter und Städte dar. Wenn diese neue Regelung zu Mehraufwänden bei den Kommunen führte, dann müssten diese nach der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ausgeglichen werden. Hier habe sich der Entwurfsverfasser noch nicht einmal bemüht, Mehraufwände festzustellen. So seien beispielsweise für Testspiele und Testkäufe Ausgaben im Zusammenhang mit der Ausstellung von Unterlagen und Urkunden für Alias-Identitäten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Glücksspielbehörde zu erwarten. Die hinzukommende Aufgabe für die Erteilung und Aufsicht über die Wettvermittlungsstellen bedeute auch ein neues Potenzial für neue Rechtsstreitigkeiten. Wie hoch die Aufwendungen dafür tatsächlich seien, könne derzeit noch nicht eingeschätzt werden. Es werde indes die Aufnahme einer Regelung zur nachträglichen Kostenermittlung und zur Erstattung nach dem Konnexitätsprinzip angeregt. Hierdurch würde das Gesetz verfassungssicher. Bis jetzt fänden sich weder im Gesetzestext noch in der Begründung Ausführungen zum Konnexitätsprinzip. Die Regelung des Paragraphen 10 Absatz 1 Satz 2 sei zu unklar und werde derzeit verwaltungsgerichtlich überprüft. Hier solle der Gesetzgeber schon vorab eine Korrektur vornehmen. Insofern werde auf ein Urteil des Verwaltungsgerichtes Schwerin vom 7. November 2018 (Aktenzeichen 7 A 3410/16 SN) verwiesen. Das Verwaltungsgericht habe die völlige Unklarheit im Gesetz zum Anlass genommen, die Berufung zuzulassen, sodass das Verfahren nun beim Oberverwaltungsgericht unter dem Aktenzeichen 2 LB 48/19 OVG anhängig sei. Wenig glücklich für die Handhabung sei auch die Regelung des Paragraphen 11 Absatz 4. Ebenfalls nicht gelungen seien die neuen Regeln der Absätze 5, 6 und 7 zum Umgang mit der Konkurrenzsituation bei sich widerstreitenden Erlaubnisanträgen. Ein Blick ins benachbarte Hamburg zeige, wie einfach es gehen könne. Unklarheiten im Gesetz lösten Rechtsstreitigkeiten aus, die von den Amtsvorstehern der amtsangehörigen Gemeinden bzw. von den Bürgermeistern der amtsfreien, aber (meist) kreisangehörigen Gemeinden auszutragen seien. Die Vertretungsbefugnis vor dem Oberverwaltungsgericht sei allerdings nur dann gegeben, wenn die Behörde einen eigenen Mitarbeiter mit Befähigung zum Richteramt beschäftige, was in vielen Fällen nicht der Fall sein dürfte. Fragen, wie Doppelkonzession und Bestandsschutzregeln, behandle der Gesetzesentwurf nicht beziehungsweise nur in den „Einzelfallentscheidungen“ versteckt. Für eine rechtssichere Anwendung der Mindestabstände in der Praxis seien auch weiterführende Erläuterungen wünschenswert, beispielsweise welche Entfernungen (Luftlinie) maßgeblich seien - Gebäude- oder Grundstücksgrenzen oder von Eingang zu Eingang - beziehungsweise wie zu verfahren sei, wenn sich eine betroffene Spielhalle in einem Gebäudekomplex (Einkaufszentrum) befinde und sich lediglich ein Teil des Centers im Radius des Mindestabstandes befinde, die Spielhalle selbst aber nicht.

Die Landesfachstelle Glücksspielsucht Mecklenburg-Vorpommern hat sich für die Abstandsregelungen ausgesprochen. Gerade das Automatenpiel in Spielhallen bereite die meisten Probleme in der Suchtberatung. Begrüßt werde auch, dass das Ausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern nicht die Übergangsregelung mit reingenommen habe für die Mehrfachkonzessionen. Angezweifelt werde die Angabe der IHK, dass in den 180 Glücksspielhallen in Mecklenburg-Vorpommern 1 200 Arbeitsplätze bestünden. Hierzu gäbe es keine belastbaren Zahlen. Vielmehr variierten die Angaben. Bei der hohen Anzahl an Arbeitsplätzen müsse von einer stundenweisen Beschäftigung ausgegangen werden. Arbeitsplätze seien ohne Frage wichtig, allerdings habe die Regierung Mecklenburg-Vorpommern sich als Ziel gesetzt, gute Arbeitsplätze zu guten Bedingungen schaffen zu wollen. Auch dürfte das durch Spielsucht verursachte Leid nicht unbeachtet bleiben. Dieses sei nicht vergleichbar mit einer Alkoholsucht, nicht mal mit einer Kokainsucht. Die durch Glücksspielsucht entstehenden wirtschaftlichen Schäden müssten ebenfalls in die Erwägungen miteinbezogen werden. Die Regelungen zum Online-Glücksspiel seien problematisch. In diesem Bereich gebe es neue Anreize, neue Herausforderungen. Auch im Bereich Suchtprävention, Suchtberatung müssten noch einmal ganz neue Konzepte geschrieben werden, da Online-Glücksspiele und Sportwetten noch einmal ganz neue Formate seien. Diesen neuen Herausforderungen werde man sich stellen. Allerdings sei die Politik gefordert, es den Beratungsstellen für Glücksspielsucht in anderen Bereichen ihrer Arbeit nicht schwerer zu machen, sondern die rechtlichen Möglichkeiten, die ein Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern leisten könne, zu nutzen, den Mut zu haben, wie die Länder Berlin, Brandenburg und Hamburg, an den Abstandsregelungen festzuhalten sowie keine Übergangsregelungen zuzulassen. Bereits im Ersten Staatsvertrag sei klar gewesen, dass es Abstandsregelungen geben werde. Um den Spielhallen zu ermöglichen, sich auf diese Situation einzustellen, seien Übergangsregelungen geschaffen worden. Sofern den Spielhallenbetreibern die Sicherung der Arbeitsplätze so wichtig sei, müssten diese sich fragen lassen, warum sie nicht bereits in den letzten Jahren gehandelt und sich auf die Suche nach neuen Standorten begeben hätten. Mit Klagen auf Zeit zu spielen und zu hoffen, dass im neuen Ausführungsgesetz die Abstandsregelung rausgenommen und Mehrfachkonzessionen zugelassen würden, könne nur als Pokern bezeichnet werden, ein Glücksspiel, das man verlieren könne.

Die Tollense-Automaten-GmbH hat Ausnahmen von der Abstandsregelung für Bestandsspielhallen unter besonderen Qualitätskriterien in Sinne des Jugend- und Spielerschutzes gefordert. Ziel des neuen Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages sei es, Jugendliche und Spieler noch besser zu schützen. Dieses könne mit dem jetzigen Gesetzentwurf indes nicht erreicht werden. Die Spielstätten der Tollense-Automaten-GmbH dürften Gäste unter 18 Jahren nicht betreten, jeder Gast dürfe nur an einem Gerät spielen, der Einsatz pro Stunde sei auf maximal 60 Euro begrenzt, im Durchschnitt würden 13 Euro in der Stunde eingesetzt, das Gerät mache jede Stunde eine Pause zum Nachdenken, ob ein weiterer Einsatz noch Sinn mache. Nach drei Stunden beende das Gerät automatisiert das Spiel. Die Öffnungszeiten seien ebenfalls begrenzt, es gebe ein Werbeverbot, keinen Ausschank von Alkohol und der Gast werde von gut geschultem Personal beaufsichtigt und in Sachen Spielerschutz beraten. Neben den bisherigen Schulungen sei ab Sommer 2021 geplant, die Servicekräfte zusätzlich durch LAKOST schulen zu lassen. Anders gestalte sich der Jugend- und Spielerschutz in den staatlichen Casinos. Hier finde der Spielgast ein wesentlich größeres und risikoreicheres Spielangebot von ausschließlich Spielautomaten vor. Es könnten 36 000 Euro in der Stunde eingesetzt werden, Spielpausen zum Abkühlen an den Geräten gebe es nicht und auch Alkohol sei erlaubt. Dieses Spielangebot mit einem weitaus höheren Suchtgefährdungspotenzial unterliege jedoch nicht den Abstandsgeboten.

Sofern von der Regierung behauptet werde, dass es sich bei Spielbanken um eine ganz andere Zielgruppe von Kunden handele, sei dies einfach falsch. Zu 90 Prozent handele es sich um die gleichen Spielgäste, denn ein Vergleich der Umsatzrückgänge in den Spielhallen, im Umfeld von staatlichen Casinos zeige, dass dieser weggebrochene Umsatz zu circa 90 Prozent in den staatlichen Casinos wiederzufinden sei. Für die Mitarbeiter sei es nicht nachzuvollziehen, warum aufgrund von Abständen zu Schulen und Jugendeinrichtungen in Neubrandenburg oder Rostock Spielhallen schließen müssten und in die gleichen Gebäude, Casinos der staatlichen Spielbanken einzögen. Das Onlineglücksspiel sei zu jeder Tag- und Nachtzeit, an jedem Ort, mit jedem Smartphone verfügbar. Sogenannte „Abkühlungseffekte“ durch Abstandsregeln oder Öffnungszeiten, gute Sozialkontrolle und Betreuung durch geschultes Aufsichtspersonal gebe es nicht. Wer möchte, könne im Jogginganzug Tag und Nacht ohne Aufsicht zu Hause bei Schnaps und Bier unkontrolliert durchspielen und das Ganze werde noch mit reichlichen Anreizen durch TV-Werbung unterstützt. In einer Spielstätte befinde sich beispielsweise ein junger Mensch von 18 oder 19 Jahren unter Aufsicht und könne bei auffälligem Spielverhalten von erfahrenem, geschultem Personal angesprochen werden. Sitze dieser junge Mensch bei sich zu Hause, fehle diese Kontrolle. Auch werde die Altersbegrenzung online oft umgangen. Der Spielgast könne bis zu 720 Euro in der Stunde einsetzen sowie auf mehreren Accounts gleichzeitig spielen. Wenn nach dem jetzigen Entwurf durch die Beibehaltung der Abstandsgebote 80 Prozent der Standorte in Mecklenburg-Vorpommern, welche den guten Spielerschutz böten, geschlossen würden, werde das Angebot so verknappt, dass der Spielgast auf andere Möglichkeiten ausweichen müsse und zwar auch auf illegale Angebote. Durch den massiven Abbau von legalen Spielhallen, zum Beispiel in Berlin, habe sich ein großer illegaler Markt an Spielangeboten entwickelt. Auf eine legale Spielhalle kämen mittlerweile neun illegale Spielangebote. In den Erläuterungen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 werde jedoch als wesentliches Ziel die Unterbindung unerlaubter Glücksspielangebote benannt. Um dieses Ziel zu erreichen, werde ein ausreichendes Spielangebot benötigt, damit Automatenspieler nicht auf andere, weniger oder gar nicht geschützte Spielangebote ausweichen. Die Tollense-Automaten-GmbH sei ein Unternehmen mit 135 Mitarbeitern, davon 95 Prozent Frauen. In Mecklenburg-Vorpommern würden an 27 Standorten Spielhallen mit 43 Konzessionen betrieben. Hiervon blieben voraussichtlich 7 Standorte mit 7 Konzessionen übrig, sodass von 135 Mitarbeitern 107 Mitarbeiter entlassen werden müssten. Sofern der in den gewerblichen Spielstätten sehr gut entwickelte Jugend- und Spielerschutz weiter erhalten werden solle und nicht gewollt sei, dass dieser sich in die Kinderzimmer, Wohnzimmer und illegalen Hinterhofspielhallen verlagere, müsse durch Zulassen von Ausnahmen von Abstandsregelungen und das Setzen auf Qualität beim Spielerschutz ein ausreichendes attraktives Angebot geboten werden. Abstandsregelung für Neueröffnungen seien durchaus sinnvoll, um eine mögliche, zu große Angebotsverweigerung begrenzen zu können. Eine Häufung gebe es aber aktuell in Mecklenburg-Vorpommern nicht. Auf durchschnittlich 10 000 Einwohner komme eine Spielhalle mit zwölf Geldspielgeräten. Sinnvoll sei es daher einen Jugend- und Spielerschutz in der Mitte der Gesellschaft zu erhalten und nicht durch Schließung zu vernichten. Für eine gute Planbarkeit der Städte und Unternehmen werde eine befristete Laufzeit dieser Ausnahmeregelungen von 15 Jahren für richtig erachtet. Gleichzeitig gebe es dem Gesetzgeber die Chance, die Auswirkungen zum Jugend- und Spielerschutz im Vergleich zum neu legalisierten Onlinespiel und den Spielbanken regelmäßig zu überprüfen und diese Entwicklung auszuwerten.

Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. hat in einer gemeinsamen Stellungnahme mit dem Verband der Automatenkaufleute Berlin und Ostdeutschland e. V. angeführt, eine kohärente, ausschließlich an qualitativen Kriterien ausgerichtete Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes und im Spielhallenbereich diesem Leitgedanken folgend daher insbesondere die Nutzung der Genehmigungsmöglichkeiten gemäß des Paragraphen 29 Absatz 4 Glücksspielstaatsvertrag im Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz sei zwingend erforderlich. Nur so könne das in Paragraph 1 des Glücksspielstaatsvertrages normierte Ziel, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, erreicht werden. Die Regulierung nach Qualitätsmerkmalen solle nicht nur bei Verbundspielhallen, sondern gleichermaßen bezüglich der Mindestabstände der Spielhallen untereinander und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen Anwendung finden. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen sowie das Mindestabstandsgebot würden im Grundsatz erhalten bleiben. Sofern Spielhallen aber durch die Erfüllung zusätzlicher hoher Qualitätsanforderungen ein besonders hohes Maß an Spieler- und Jugendschutz aufwiesen, der durch regelmäßige Überprüfung im Rahmen der Zertifizierung nachweisbar kontrolliert werde, plädiere man dafür, für diese Spielhallen eine Ausnahme vom Verbot der Mehrfachkonzessionen und/oder eine Unterschreitung der Mindestabstände im Rahmen der Erlaubniserteilung zuzulassen. Das staatlich konzessionierte, gewerbliche Automatenpiel gehöre neben den 16 Landeslotteriegesellschaften und den staatlich konzessionierten Spielbanken zu den legalen Anbietern auf dem deutschen Glücksspielmarkt. Es wirke maßgeblich an der Erfüllung des in Paragraph 1 des Glücksspielstaatsvertrages formulierten Ziels mit, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf unerlaubte Glücksspiele zu verhindern“. Jugend- und Spielerschutz hätten für die Automatenwirtschaft einen sehr hohen Stellenwert und würden mit höchster Sensibilität von den legalen Betreibern und Anbietern des gewerblichen Geldspiels verwirklicht werden. In Mecklenburg-Vorpommern betrieben fast ausschließlich klein- und mittelständisch geprägte Familienbetriebe aus der Region an 180 Standorten im Land Spielhallen. Von den insgesamt 240 Konzessionen entfielen rund die Hälfte auf Verbundspielhallen. Insgesamt seien in der Branche ca. 1 200 Menschen voll sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Die Betriebe hätten in den vergangenen Jahren jährlich circa 9 Mio. Euro Vergünstigungssteuer gezahlt. Hinzu kämen noch anteilig für Mecklenburg-Vorpommern Einnahmen aus der Umsatz- sowie Gewerbesteuer in Höhe von jährlich rund 15 Mio. Euro. Die Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages werde begrüßt und auch unterstützt. Ferner spreche man sich für eine kohärente, ausschließlich an qualitativen Kriterien ausgerichtete Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes aus. Diese führe zu mehr Rechtssicherheit und garantiere einen effektiven und überall geltenden umfassenden Spieler- und Jugendschutz. Der Entwurf des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes halte in den für Spielhallen geltenden Paragraphen 10 und 11 an dem Verbot von Mehrfachkonzessionen und dem Mindestabstandsgebot fest. Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages sowie der in dem Paragraphen 2 des vorliegenden Gesetzentwurfes formulierte öffentliche Auftrag zur „Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes“ könnten auf diese Weise nicht erfüllt werden. Für Mecklenburg-Vorpommern würde dies bedeuten, dass fast zwei Drittel der Spielhallen im Land schließen müssten. Allein in Rostock würden von 33 Standorten nur noch zwei Spielhallen erhalten bleiben. Es drohten der Verlust der Arbeitsplätze von rund der Hälfte der Beschäftigten und erhebliche Steuerausfälle. Ein Ausweichen auf neue Standorte habe sich in den vergangenen Jahren nicht realisieren lassen.

Gründe hierfür seien nicht nur die baurechtlichen Vorgaben der Baunutzungsverordnung, sondern ganz besonders die restriktiven Mindestabstandsregelungen, insbesondere in den größeren Städten. Wegen der besonderen Häufung von Schulen oberhalb des Primarbereiches seien dort besonders viele Betriebe von einer Schließung betroffen. Aber nur ein quantitativ angemessenes und aus Verbrauchersicht attraktives, legales Angebot gewährleiste Jugend- und Spielerschutz und verhindere die Entwicklung und Ausbreitung unerlaubter Glücksspiele. Die Tatsache, dass Prävention am ehesten in einem kontrollierten Raum durch fachlich qualifiziertes Personal möglich sei, sei suchtwissenschaftlich anerkannt. Da in Spielhallen präventive Qualitätsstandards verwirklicht werden würden und ihre Einhaltung streng kontrolliert werde, seien Wegstrecken zwischen Spielhallen ebenso irrelevant für die Prävention wie die Zahl der in Spielhallen aufgestellten Geräte. Schon heute könne das Angebot virtueller Automaten Spiele und Online-Casinospiele ohne jede räumliche und zeitliche Begrenzung in Deutschland genutzt werden. Der Glücksspielstaatsvertrag sehe in Paragraph 4 Absatz 4 nunmehr eine an qualitativen Parametern orientierte Erlaubniserteilung für öffentliche Glücksspiele im Internet vor. Deswegen sei es folgerichtig und zukunftsweisend, dass auch das stationäre Spielangebot mehr und mehr nach qualitativen Maßstäben reguliert werde. Sein präventives Potenzial könne das terrestrische, gewerbliche Geldspiel in Spielhallen allerdings nur entfalten, wenn es in kontrollierter Qualität verbrauchernah angeboten werden könne. In diesem Zusammenhang sei hervorzuheben, dass die bundesweit einzuführende Spielersperre mit den entsprechenden Zutrittskontrollen eine besondere Zugangshürde im Sinne des „Burgtorprinzips“ darstelle, die den bisher wissenschaftlich nicht belegten Abkühleffekt von Mindestabständen bei Weitem übertreffe. Es werde daher ausdrücklich begrüßt, dass im Glücksspielstaatsvertrag die Schaffung eines bundesweit geltenden und spielformübergreifenden Sperrsystems vorgesehen sei. Ein solches Sperrsystem sei - neben den anderen bereits existierenden Maßnahmen - ein weiterer wichtiger Baustein, um Menschen mit pathologischem Spielverhalten eine wirksame Hilfestellung an die Hand zu geben. Die Umsetzung des Sperrsystems solle möglichst über eine für den Spielgast niederschwellige, datensparsame, technologisch offene und schnell nachvollziehbare biometrische Zugangskontrolle erfolgen. Die spielinteressierten Gäste müssten beim Betreten einer Spielhalle ihre Identität anhand von Personendaten nachweisen und den Abgleich mit der Spielersperrdatei abwarten. Die Durchführung dieser zeitaufwändigen Prozedur sowie die bewusste und gewollte Entscheidung für den Besuch der Spielhalle seien hinsichtlich der vom Gesetzgeber angestrebten Abkühlwirkung deutlich wirkmächtiger als die Wegstrecke zwischen zwei Spielhallen und dem Angemessenheitsprinzip folgend mehr als ausreichend. Zu berücksichtigen sei jedoch die Problematik einer termingerechten Umsetzung des Sperrsystems in Spielhallen und Gastronomiebetrieben mit dem Angebot des gewerblichen Geldspiels zum 1. Juli 2021. Das für die Organisation und Verwaltung des bundesweiten spielformübergreifenden Spielersperrsystems zuständige Regierungspräsidium Darmstadt habe mitgeteilt, dass derzeit noch keine Antragstellung möglich sei. Erst nach dem 1. Mai 2021 würden Informationen zum Verfahren zum Anschluss an OASIS auf der Website verfügbar sein. Angesichts von ca. 40 000 Gastronomiebetrieben, 9 000 Spielhallen und 5 000 Wettannahmestellen, die bundesweit an die Sperrdatei angeschlossen werden müssten, sei mit einer sehr hohen Anzahl von Anträgen in einem kurzen Zeitkorridor zu rechnen. Dies werde voraussichtlich zu einer langen Bearbeitungsdauer führen. Eine Anschlusspflicht an das Sperrsystem könne nicht bestehen, solange die Antragsformalitäten und Bearbeitungszeiten unklar seien und die Sperrdatei nach Paragraph 23 des Glücksspielstaatsvertrages nicht zur Verfügung stehe, weil die Erfüllung der Pflicht technisch unmöglich sei.

Zur Gewährleistung eines sicheren und geordneten Ablaufes der technischen Umsetzung des Sperrsystems in den Betrieben werde es unter Berücksichtigung der bereits jetzt insgesamt mehr als siebenmonatigen Schließung von Gastronomiebetrieben, Spielhallen und Wettannahmestellen seit Beginn der Corona-Pandemie und eines noch völlig unklaren Wiedereröffnungszeitpunktes für notwendig erachtet, eine generelle Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2021 zu gewähren. Vor dem Hintergrund der geschilderten Auswirkungen des vorliegenden Gesetzentwurfes werde befürwortet, dass Mecklenburg-Vorpommern die Bestimmungen des Paragraphen 29 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages nutzt und im Landesrecht entsprechend umsetzt. In Mecklenburg-Vorpommern betreffe die die Qualität maßgeblich steigernde Übergangsregelung für Verbundspielhallen in Paragraph 21 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes 61 Spielhallenstandorte mit insgesamt 135 Konzessionen, die zum 1. Januar 2020 bestanden hätten. Die festgeschriebene Befristung, längstens bis 30. Juni 2023, sei allerdings angesichts der zur Einhaltung der zusätzlichen Qualitätsanforderungen gemäß des Paragraphen 21 Absatz 2 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz erforderlichen erheblichen Investitionen in die Qualifizierung von Mitarbeitern sowie in die jeweiligen Standorte zu knapp bemessen. Die durch die Corona-Pandemie entstandene Schließung von Spielhallen über einen Zeitraum von mittlerweile insgesamt mehr als sieben Monaten hätten die Unternehmen darüber hinaus zusätzlich belastet und ihnen in erheblichem Umfang Öffnungszeiten genommen. Daher werde empfohlen, in Anlehnung an den Paragraphen 10 Absatz 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes einen Zeitraum von 15 Jahren aufzunehmen. Diese Befristung gebe den Unternehmen die notwendige Planungssicherheit und schaffe für die Verwaltung die erforderlichen Überprüfungsintervalle. Aus der Logik dieses qualitativen Ansatzes heraus sei zudem auch die Übertragung von Genehmigungsmöglichkeiten bei Unterschreitung von Mindestabständen unter Einhaltung zusätzlicher qualitativer Voraussetzungen dringend geboten. Die Mindestabstandsregelungen würden im Grundsatz erhalten bleiben. Sofern eine Spielhalle aber ein besonders hohes Maß an Spieler- und Jugendschutz aufweise, das durch regelmäßige Überprüfung im Rahmen der Zertifizierung nachweisbar kontrolliert werde, solle für diese Spielhalle eine Unterschreitung der Mindestabstände zueinander und zu Schulen oberhalb des Primarbereiches im Rahmen der Erlaubniserteilung zugelassen werden. Qualitative Regulierungsmaßstäbe würden überdies die sehr zu begrüßende neu aufgenommene Ausnahmeregelung für Abstandsregelungen in Paragraph 11 Absatz 4 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz aufwerten. Die hier für die zuständige Erlaubnisbehörde definierte Möglichkeit, im Einzelfall ausnahmsweise von den Mindestabstandsregelungen abzuweichen, erhalte zusätzliche klare Entscheidungskriterien, die den Vollzug erleichterten.

Die Industrie- und Handelskammer Neubrandenburg für das östliche Mecklenburg-Vorpommern hat angegeben, das Ziel des Glücksspielstaatsvertrages, Spielsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, ausdrücklich zu unterstützen. Dieses könne durch Lenkung des natürlichen Spieltriebes der Bevölkerung in gut überwachte Bahnen erreicht werden. Wichtig hierfür sei es, das gut überwachte terrestrische Spiel zu erhalten, insbesondere auch die Spielhallen. Die im derzeit gültigen Ausführungsgesetz geltende Abstandsregelung von 500 Metern zwischen Spielhallen beziehungsweise zu Schulen oberhalb des Primarbereiches habe dazu geführt, dass die Anzahl der Spielhallen in Mecklenburg-Vorpommern ohnehin schon erheblich zurückgegangen sei. Derzeit gebe es nur noch circa 180 Standorte mit insgesamt circa 240 Konzessionen. Mecklenburg-Vorpommern habe mit der Abstandsfläche von 500 Metern die höchste Entfernung gewählt.

Wenn die Abstandsregelung in dieser Form bestehen bleibe, stehe zu befürchten, dass circa zwei Drittel der Standorte schließen müssten. Kernstück der Regelung im neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 sei der Versuch der Regulierung des Onlinespieles. Im Internet könne zeitlich unbeschränkt (24/7) ohne Kontrolle, ohne Regulierung und ohne Limitierung des Einsatzes gespielt werden. Diese Spiele seien illegal, jedoch gestalte sich das Vorgehen dagegen sehr schwierig. So stünden beispielsweise die Server auf Malta oder würden aus dem Nicht-EU-Ausland betrieben. Auf der anderen Seite stehe ein gut überwachtes terrestrisches Spiel, welches allerdings insbesondere durch die Abstandsregelung in seinem Bestand bedroht werde. Die gesamte Branche sei durch die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie stark betroffen. Im Jahr 2020 seien die Spielhallen insgesamt fünf Monate geschlossen gewesen und in diesem Jahr noch gar nicht geöffnet. Derzeit lasse sich nicht abschätzen, wie viele Betriebe aufgrund der Gesamtsituation werden schließen müssten. Insoweit werde dringend darum gebeten, die Standorte der bestehenden Spielhallen im Land weiter zu erhalten. Begrüßt werde grundsätzlich, dass der Entwurf auf eigene Regelungen verzichte, soweit diese bereits im Glücksspielstaatsvertrag enthalten seien. Dadurch werde der Umfang insgesamt verschlankt. Gemäß Paragraf 6 Absatz 2 des Entwurfes werde die Zahl der Annahmestellen auf 570 begrenzt. Aus der Begründung gehe hervor, dass es derzeit 498 Annahmestellen gebe, sodass diese Höchstzahl nicht ausgereizt werde. Bisher werde diese Höchstzahl in einer Verordnung geregelt, deren Anpassung wesentlich einfacher sei als eine gesetzliche Regelung. Da der Glücksspielstaatsvertrag 2021 grundsätzlich unbegrenzt gelte, müsse hier eine Anpassung vorgenommen werden. Die vorgesehene Regelung in Paragraf 10 Absatz 1, wonach die Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 mit der Erlaubnis nach Paragraf 33i Gewerbeordnung nach Möglichkeit in einem Verfahren getroffen werden solle, erscheine im Hinblick auf die Minimierung des Bürokratieaufwandes gerechtfertigt. Zwischen Wettvermittlungsstellen untereinander, zu Spielhallen und zu einer Schule oberhalb des Primarbereiches seien Abstände von 200 Meter Luftlinie einzuhalten. Spielhallen müssten einen Mindestabstand von 500 Meter untereinander beziehungsweise zu Schulen oberhalb des Primarbereiches einhalten, für die Spielbank bestehe keine Abstandspflicht. Ein Grund für diese unterschiedliche Behandlung sei nicht erkennbar. Als Begründung werde ausgeführt, dass Automaten- und Casinospielende ein höheres Suchtrisiko aufweisen würden als Spielende von Sportwetten. 14,8 Prozent aller Automaten- und Casinospielende (inklusive Onlinespielende) würden auffällig beziehungsweise risikoreich spielen, bei weiteren 10,1 Prozent sei ein als mindestens problematisch zu klassifizierendes Verhalten zu beobachten. Dem gegenüber würden Sportwetten zwar einen etwas höheren Wert von 19,4 Prozent der auffällig beziehungsweise risikoreich Spielenden aufweisen, der Anteil von mindestens problematisch Spielenden liege jedoch nur bei 3,8 Prozent. Diese Begründung könne nicht überzeugen. Bei einem Zusammenrechnen der Werte entfielen auf Automaten- und Casinospielende 24,9 Prozent gegenüber 23,2 Prozent auf Sportwetten. Allerdings sei bei Letzteren aber der Anteil von auffällig beziehungsweise risikoreich Spielenden um 4,5 Prozent höher als bei den Automaten- und Casinospielenden. Daher werde sich nachdrücklich dafür ausgesprochen, statt auf quantitative auf qualitative Kriterien zu setzen. Entscheidend sei, dass die Spielenden nicht allein gelassen, sondern durch gut geschultes Personal betreut würden. Durch weitere qualitative Kriterien, wie beispielsweise technische Schutzvorrichtungen oder Zertifizierungen, könne eine höhere Qualität in den jeweiligen Spielhallen erreicht werden. Des Weiteren sei unverständlich, warum nicht nur zwischen den verschiedenen Arten von terrestrischem Glücksspiel unterschiedliche Abstandsregelungen bestünden, sondern auch die Bundesländer verschiedene Entfernungen gewählt hätten.

So liege Mecklenburg-Vorpommern mit 500 Metern an der Spitze, in Sachsen würden nur 250 Meter gelten. Ausdrücklich begrüßt werde, dass der Erlaubnisbehörde erstmalig eine Berücksichtigung der lokalen Situation mit dem Einräumen einer Ermessensentscheidung ermöglicht werde. Durch die bisher starre Regelung in der Vergangenheit sei es beispielsweise nicht möglich gewesen, bei zwei Spielhallen in Rostock zu berücksichtigen, dass sie zwar den 500-Meter-Abstand unterschritten, zwischen ihnen jedoch die Warnow liege. Die Erlaubnisbehörden sollten zudem die Möglichkeit erhalten, qualitative Kriterien zu berücksichtigen. In Paragraf 21 Absatz 2 sei vorgesehen, dass von der Übergangsregelung des Paragrafen 29 Absatz 4 Glücksspielstaatsvertrag 2021 in dem Sinne Gebrauch gemacht werde, als dass Bestandsspielhallen in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen eine Erlaubnis längstens bis zum Ablauf des 30. Juni 2023 erhalten könnten. Voraussetzung dafür sei, dass eine Zertifizierung der Spielhalle vorliege, der Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfüge und das Personal der Spielhallen besonders geschult werde. Grundsätzlich würde begrüßt, dass auch Mecklenburg-Vorpommern von dieser Übergangsregelung Gebrauch machen wolle. Die IHKs böten dafür ausdrücklich ihre Unterstützung an. So führten sie bislang schon die Unterrichtung nach Paragraf 33i der Gewerbeordnung durch. Die IHKs hätten sich bereits bundesweit über die Ausgestaltung einer erweiterten Unterrichtung und eines Sachkundenachweises Gedanken gemacht. Dafür existierten ein Rahmenlehrplan und erste Prüfungsfragen. Insofern bestehe die Möglichkeit, diese erweiterte Unterrichtung mit Sachkundeprüfung ab dem 1. Juli 2021 anzubieten. Die vorgesehene Frist der Verlängerung für die Erlaubnis der Verbundspielhallen von zwei Jahren sei indes zu kurz bemessen. Sofern als Begründung angegeben werde, dass es bereits seit 2012 ein Verbot der Mehrfachkonzessionen gäbe und deshalb die Betreiber ausreichend Zeit gehabt hätten, sich auf das Verbot einzustellen, werde verkannt, dass es jedoch nicht nur darum gehe, bestehende Spielhallen weiter zu erhalten, sondern auf ein neues Qualitätsniveau zu heben und somit nicht nur um ein bloßes Weiterführen des bisherigen Betriebes. Die Durchführung einer Zertifizierung, die besondere Schulung des Personals und die Sachkundeprüfung des Betreibers seien auch in zeitlicher Hinsicht mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Bei einer von vorneherein vorgesehenen Befristung auf zwei Jahre sei ein solcher Aufwand betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll. Insgesamt seien circa 60 Konzessionen betroffen, mithin ein überschaubarer Kreis. Des Weiteren müsse Berücksichtigung finden, dass nicht absehbar sei, wann die Spielhallen wieder öffnen könnten und ob es nicht im Herbst zu erneuten Schließungen kommen werde. Ferner sei zu beachten, dass es sich um hohe qualitative Anforderungen handle. Mithin solle diese Regelung für 15 Jahre gelten, jedoch zumindest während der Minimalfrist des Glücksspielstaatsvertrages, welcher erstmalig zum 31. Dezember 2028 gekündigt werden könne, bestehen. Es werde sich ausdrücklich dafür ausgesprochen, die gut überwachten terrestrischen Spielhallen zu erhalten. Diese verfügten über ein Sozialkonzept, über gut geschultes Personal und unterlägen einer kontinuierlichen Überwachung durch die Erlaubnisbehörden. Sofern es in der Vergangenheit zu Verstößen gekommen sei, hätten die zuständigen Erlaubnisbehörden entsprechend reagiert. Gerade auch im Sinne der Suchtprävention sei es wichtig, dass Spielende einer Sozialkontrolle unterlägen, welche in den Spielhallen und in den Wettbüros stattfinde. Durch die monatelangen Schließungen infolge der Corona-Pandemie seien auch die Glücksspielanbieter wirtschaftlich stark betroffen. Auf der anderen Seite stehe ihnen die Onlinekonkurrenz gegenüber, welche unreguliert rund um die Uhr ihre Angebote präsentieren könne. Deshalb bräuchten die Bestandsbetriebe eine Perspektive.

Die Technische Universität Dresden hat die Förderung der Suchtprävention und der Suchtforschung durch den Gesetzentwurf als positiv hervorgehoben. Die Länder hätten allerdings seit den ersten Staatsverträgen 2008 keine Forschung gefördert, die in wissenschaftlich anerkannten Peer-Review-Zeitschriften publiziert würden, die zur Optimierung der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 hätten beitragen können, sodass auch in der neuen Fassung bei sehr vielen zentralen Regelungen die wissenschaftliche Grundlage fehle. Kritisch seien die Beschränkung der Annahmestellen auf 570 sowie die Abstandsregelungen zwischen Wettvermittlungsstellen bzw. Spielhallen. Bei den Distanzangaben des Landes werde deutlich, dass diese willkürlich und durch keine Forschung abgedeckt seien und ferner keine Forschung einen Nutzen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes durch die Beschränkung des „Spieltriebes“ bzw. durch „Abkühlen“ als Folge von Abstandsregelungen gezeigt habe. Die jeweils geforderten qualitativen Standards sollten generell selbstverständlich sein, stärker als bisher kontrolliert und bei Verstößen konsequent sanktioniert werden. Die Regelungen zur Regulierung und insbesondere zu Regulierungsunterschieden zwischen Glücksspielen hätten keine wissenschaftliche Grundlage als Begründung und seien deshalb fragwürdig, soweit sie sich auf den „Spieltrieb“ und/oder das „unterschiedliche Risikopotenzial“ einzelner Glücksspiele beriefen. Der im Glücksspielstaatsvertrag häufig zitierte „Spieltrieb“ sei aus mehreren Gründen fragwürdig: Zum einen sei der „natürliche Spieltrieb“ von Freud im Rahmen seiner psychoanalytischen Konzepte für kindliches Spielverhalten seit Langem nicht mehr aktueller Stand der entwicklungspsychologischen Forschung, zum anderen sei der Spieltrieb wegen seiner Eindimensionalität als Einflussfaktor weder in der Suchtforschung allgemein noch in der Glücksspielforschung ein anerkanntes ätio-pathologisches Modell für die Entwicklung von Abhängigkeitskrankungen. Die Regelung hinsichtlich der Ausnahmen vom Sperrsystem für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet würden, betreffe durch die Spezifizierung vor allem Lotto. Die Ausnahme werde damit begründet, dass deren Suchtpotenzial gering sei. Die Regelung und deren Begründung gehe von der Annahme aus, dass das Risiko vor allem in der Art des Glücksspiels liege. Dies werde durch den wissenschaftlichen Kenntnisstand nicht unterstützt, im Vordergrund stünden die Vulnerabilitätsmerkmale einzelner Spielteilnehmer. Dies könne auch schon rein statistisch begründet werden. Etwa 99 Prozent der Teilnehmer an Glücksspielen zeigten einen risikoarmen Umgang mit allen Arten von Glücksspielen und etwa 1 Prozent zeigten in epidemiologischen Studien eine (wahrscheinliche) Glücksspielstörung. Auch unter primären Lottospielern gebe es eine bedeutsame Zahl von Personen mit einer (wahrscheinlichen) Glücksspielstörung. Zwar sei die Erkennung von Teilnehmern mit problematischem Glücksspielverhalten ähnlich wie in Spielbanken und Spielhallen ohne gespeicherten Spielverlauf schwierig, müsse aber trotzdem als Verpflichtung aufgenommen werden. Für das Mindestabstandsgebot und das Verbot von Mehrfachkonzessionen gebe es keine wissenschaftliche Grundlage. Sie unterstützten auch nicht das Ziel der Stärkung des Verbraucherschutzes. Als Alternative werde vorgeschlagen, gewünschte Ansiedelungsverbote bzw. Erlaubnisgebiete den Gemeinden zu überlassen. Weiterhin sollten die Regelungen zeitnah nach Einführung wissenschaftlich evaluiert und bei Bedarf optimiert werden. In den Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 würden die Regelungen zu Spielhallen damit begründet, dass durch die von den Ländern eingeführten Mindestabstände und das Verbot von Mehrfachkonzessionen eine erhebliche Reduktion der Verfügbarkeit von Spielgelegenheiten des gewerblichen Spiels eingetreten bzw. eingeleitet worden sei. Zugleich dienten die Abstandsgebote weiterhin einer „Abkühlung“ des Spielers nach dem Verlassen einer Spielhalle, was gefährdet würde, wenn er sich in unmittelbarer Umgebung einer weiteren Spielgelegenheit ausgesetzt sähe. Für die Ausnahme vom Verbot von Mehrfachkonzessionen werde in den Erläuterungen keine Begründung abgegeben.

Die internationale Forschung und die seit über zehn Jahren vorliegenden Daten in Deutschland könnten keinen belegbaren Einfluss einer Reduzierung des Angebotes auf die Reduzierung der Glücksspielproblematik zeigen. Dies sei auch eine unrealistische Erwartung, wenn diese Reduzierung eher gering bis nicht existent sei, die Abstände zwischen Spielhallen in Deutschland stark schwankten und gleichzeitig andere Marktsegmente ausgeweitet würden. Weiterhin gebe es Hinweise aus Untersuchungen, dass eine Vielzahl von anderen, kaum kontrollierbaren Variablen, wie kulturelle Einbettung des Glücksspielens, Marktsättigung, Grad präventiver Maßnahmen und Einführung neuer Angebote sowie sozioökonomische Zusammensetzung und Problembelastung der Bevölkerung, möglicherweise relevant seien. Es spielten demnach zu viele Faktoren eine Rolle, sodass der Effekt von zwei einzelnen Faktoren nicht isoliert werden könne bzw. keine Rolle spiele. Dieser fehlende Zusammenhang könne fachlich damit erklärt werden, dass die Gruppe der risikoarmen Spielteilnehmer gut mit dem Glücksspielangebot umgehen könne. Bei starker Steigerung oder Neueinführung eines Angebotes nehme zwar in manchen Studien die Problematik kurzzeitig zu, bleibe aber dann stabil. Und die Gruppe der vulnerablen Spielteilnehmer werde unabhängig vom ersten Glücksspiel immer mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Störung entwickeln und bei dem sehr dichten Angebot terrestrischer und Online-Angebote immer eine weitere Spielstätte suchen und finden. Um das zu verhindern, müsse Glücksspielen grundsätzlich verboten und stark sanktioniert werden. Dies alles schließe aber unerwünschtes Ausweichverhalten nicht aus. Die in Deutschland je Bundesland festgelegten Unterschiede bei den Abständen zwischen Spielhallen bzw. Lotto/Wettannahmestellen würden nicht begründet, könnten auch wissenschaftlich nicht begründet werden und erschienen willkürlich. Daraus folge, dass das Abstandsgebot und das Verbot der Mehrfachkonzessionen empirisch und grundlagenwissenschaftlich begründbar nicht erkennbar zur Begrenzung oder gar Reduzierung der Glücksspielproblematik beitragen. Wichtiger für die Problembegrenzung seien im Sinne qualitätsbezogener Maßnahmen Verbote für Jugendliche, Aufklärung und Rückmeldung im Spielverlauf für risikoarme Spieler und Früherkennung, Hilfen, Spielpausen und Sperren für vulnerable Spieler, eine effektive Aufsichtsbehörde mit hoher Kontrolldichte und Sanktionskatalog sowie ein verstärktes Recht bzw. eine verstärkte Nutzung des Rechts von Gemeinden zur Ausweisung von Glücksspielzonen bzw. -verboten, je nach lokalen Gegebenheiten. Es gebe keine Forschung dazu, ob und nach welcher Zeit Spieler nach Verlassen einer Spielhalle oder Glücksspielmöglichkeit abkühlten. Die Vorstellung der Behörden in den Bundesländern zur „Abkühlungsdistanz“ bzw. genauer ausgedrückt „Gehzeit“ von Spielhalle zu Spielhalle schwanke mangels solcher Erkenntnisse erheblich zwischen unter 100 Meter bis 500 Meter. Auch hier gelte, dass risikoarme Spielteilnehmer nicht abkühlen müssten und vulnerable Spielteilnehmer auch bei längeren Distanzen nicht abkühlten, sondern die nächstbeste Glückspielmöglichkeit suchten. Damit gebe es auch keine Begründung für Abstandsregelungen aufgrund der Abkühlungshypothese. Der Glücksspielstaatsvertrag enthalte in dem Paragraphen 5 sowie über den Text verteilt zahlreiche Regelungen zur Werbung. Zur Ausgestaltung der Werbung lägen eine Vielzahl von Einschränkungen, Verboten und Ausnahmen vor. Die Begründung für die verschiedenen generellen und spezifischen Werbebeschränkungen im Glücksspielstaatsvertrag sowie für Ausnahmen basierten auf den Argumenten der individuellen Risikounterschiede sowie der glücksspielbezogenen Risikounterschiede. Erstmals würden bei einem Glücksspielstaatsvertrag wissenschaftliche Erkenntnisse zu dem Konzept der individuellen Vulnerabilität berücksichtigt. Es werde als Folge zwischen vulnerablen Bevölkerungsgruppen, wie Minderjährigen und Personen mit einem erhöhten Risiko für eine Glücksspielstörung, sowie der überwiegenden Gruppe resilienter (risikoarmer) Spielteilnehmender differenziert. Die Werbebeschränkungen unterschieden weiterhin zwischen den einzelnen Glücksspielen.

Die Differenzierung werde zum einen mit dem natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung und zum anderen mit einem unterschiedlichen Risikopotenzial der beworbenen Glücksspiele begründet. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Zusammenhängen von Glücksspielwerbung und Glücksspielstörungen seien gering und durch eine Vielzahl methodischer Mängel wenig belastbar. Die wenigen Ergebnisse unterstützten eine Werberegulierung einschließlich Verbote zum Schutz von Gruppen mit einem erhöhten Risiko, wie Jugendliche und vulnerable Erwachsene. Sie erlaubten nicht die Differenzierungstiefe spezifischer Werberichtlinien im Glücksspielstaatsvertrag 2021 für einzelne Glücksspiele nach dem Grad des angenommenen Risikopotenzials bzw. zum Schutz der Bevölkerung vor dem angenommenen Spieltrieb. Aus den wissenschaftlichen Erkenntnissen könnten für die Gruppe der resilienten (risikoarmen) Spielteilnehmenden solche Regeln für die Werbung abgeleitet werden, die den Spielgemeinschafts- und Unterhaltungscharakter in den Vordergrund stellen, die Risiken verständlich benennen sowie Hilfeangebote einschließen würden. Zum Schutz von Kindern und Jugendlichen könne ein Verbot von Werbung über altersbezogene Werbekanäle, handelnde Personen und Inhalte abgeleitet werden. Zum Schutz vulnerabler Spielteilnehmender sollten auffällig gewordene Personen nicht direkt mit Werbung adressiert werden und Werbung solle nicht Themen, wie die Lösung von Alltagsproblemen, zum Inhalt haben. Richtlinien zur Werbung sollten wegen der bisher geringen Forschungskennntnisse regelmäßig evaluationsbasiert überarbeitet und von einer Aufsichtsbehörde kontrolliert und Verstöße sanktioniert werden. Mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 2021 zum 1. Juli 2021 müsse die Glücksspielaufsichtsbehörde im Hinblick auf den Teilbereich der Kontrolle von Regelungen zum Verbraucherschutz funktionsfähig sein. Dies gelte zum Beispiel im Online-Bereich für die Schaffung der personellen und technischen Voraussetzungen für anonyme Testspiele mit Geldeinsatz, für unbemerktes Einschalten in laufende Spielsequenzen von Teilnehmenden zur Prüfung der Kontrollvorgaben für die Anbieter einschließlich Prüfung der Altersvorgaben und für die Kontrolle aller Texthinweise und Kontrollfunktionen zum Verbraucherschutz auf den einzelnen Internetseiten. Ähnliche Voraussetzungen, insbesondere personeller Ausstattung und Qualifikation, würden für Kontrollaufgaben im terrestrischen Bereich gelten. Es werde angezweifelt, dass dies bis zum 30. Juni sichergestellt sei, so dass der Verbraucherschutz nicht gewährleistet werden könne. Der Glücksspielstaatsvertrag enthalte wie alle Vorgänger seit 2008 zahlreiche Regelungen, Einschränkungen und Ausnahmen, die weitgehend keine oder eine geringe wissenschaftliche Grundlage hätten. Eine laufende Evaluation zur Prüfung und Optimierung sei daher unerlässlich und werde seit Jahren von allen Seiten gefordert. Demgegenüber hätten die Länder die Unterstützung einer begleitenden Evaluation sowie notwendigen Forschungsvorhaben seit über zehn Jahren vollkommen vernachlässigt. Es fehlten unter anderem Untersuchungen zu Qualitätsstandards, Aufklärung der Spieler, Kontrollmaßnahmen, Abstandsregelungen, deren Ergebnisse für den neuen Glücksspielstaatsvertrag hätten genutzt werden können. Dazu komme auch für den neuen Glücksspielstaatsvertrag, dass nach den üblichen fachlichen Standards zur Beurteilung der Veränderungen eines Gesetzes oder einer Maßnahme die Evaluation mit einer genauen Erfassung des Ist-Zustandes vor Beginn seiner Einführung begonnen haben sollte. Die Unterstützung der Forschung sei zwar im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehen, es werde aber angezweifelt, dass die Voraussetzungen für eine begleitende Evaluation nach wissenschaftlichen Standards bis zum 30. Juni 2021 erfüllt werden könnten.

Die ADMIRAL ENTERTAINMENT GmbH hat sich unter Verzicht auf die Möglichkeit der eigenen Stellungnahme vollumfänglich den gemeinsamen Ausführungen der Deutschen Automatenwirtschaft e. V. mit dem Verband der Automatenkaufleute Berlin und Ostdeutschland e. V. angeschlossen.

2. Wesentliche Ergebnisse der Ausschussberatung

Die Fraktion der CDU hat erklärt, angesichts der Ergebnisse der Anhörung bis zur Zweiten Lesung des Gesetzentwurfes im Landtag zu versuchen, gemeinsam mit dem Koalitionspartner eine Einigung in Bezug auf die Mindestabstandsregeln zwischen Spielhallen zu erzielen.

Die Fraktion DIE LINKE hat sich für eine Reduzierung des Mindestabstands zwischen den Spielhallen von 500 auf 300 Meter ausgesprochen. Die Anhörung habe deutlich gemacht, dass es bei der Thematik Glücksspiel eine Reihe von Problemen gebe, deren Lösung der Gesetzentwurf nicht gänzlich erreichen könne. Insbesondere zu nennen seien hier die finanziellen Einbußen in Form von Steuerausfällen für die Kommunen, aber auch die Beschäftigten in der Glücksspielbranche müssten im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Gesetzes um ihre Arbeitsplätze fürchten. Mit dem Änderungsantrag habe die Fraktion versucht, zumindest für das Problem der seitens der Anzuhörenden als zu groß bemessenen kritisierten Mindestabstände zwischen den Spielhallen eine angemessene Lösung anzubieten. Zwar habe die Anhörung gezeigt, dass es auch für diesen Wert keine verlässlichen Grundlagen gebe, allerdings könne die vorgeschlagene Änderung als Zeichen für die Branche wirken, dass sich der Gesetzgeber durchaus der Problemlage bewusst sei. Er bedauere, dass seitens der Koalitionsfraktionen anscheinend kein Bedarf gesehen werde, die aufgezeigten Probleme anzugehen.

Die Fraktion der AfD hat ausgeführt, die Größe des im Gesetzentwurf angegebenen Mindestabstands zwischen den Spielhallen von 500 Metern Luftlinie sei willkürlich gewählt.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Die Fraktion DIE LINKE hatte beantragt, Artikel 1 wie folgt zu ändern:

„§ 11 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

Die Zahlen ‚500‘ werden jeweils durch die Zahl ‚300‘ ersetzt.“

Die Fraktion DIE LINKE hat zur Begründung ausgeführt, die nähere Ausgestaltung der Mindestabstandsgebote im Rahmen der Spielhallenregulierung obliege weitgehend den einzelnen Landesgesetzgebern. Eine unveränderte Übernahme der bisher bestehenden 500 Meter Abstandsregelung bei gleichzeitiger Beendigung der entsprechenden Übergangsregelungen zur Vermeidung unbilliger Härten zum 1. Juli 2021 würden nach Prognosen des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. für die betroffenen Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern einen erheblichen Rückgang der Vergnügungs- und Gewerbesteuererinnahmen zur Folge haben. Darüber hinaus spreche der zu erwartende Verlust an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen für die vorgesehene Regelung. In Zeiten des Internets müsse es ohnehin zum Schutz der Spielerinnen und Spieler andere Möglichkeiten als ein Festhalten an Mindestabstandsregeln geben. Die Abstandsregelung in Höhe von 300 Metern entspreche dem Tenor der öffentlichen Anhörung.

Der Ausschuss hat den Änderungsantrag mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und DIE LINKE abgelehnt.

Der Ausschuss hat Artikel 1 in der Fassung des Gesetzentwurfes einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE angenommen.

Zu den Artikeln 2 und 3 und zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Ausschuss hat jeweils die Artikel 2 und 3 in der Fassung des Gesetzentwurfes einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE angenommen und mit dem gleichem Stimmverhalten beschlossen, dem Landtag die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes zu empfehlen.

Schwerin, den 27. Mai 2021

Sebastian Ehlers
Berichtersteller