

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung (2. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 8/757 -

Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (Glücksspieländerungsstaatsvertragsgesetz 2021 – GlüÄndStVG 2021 M-V)

A Problem und Ziel

Ein wesentlicher Inhalt des zum 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrags 2021 ist die Ausweitung des Sperrsystems zu einem länderübergreifenden anbieter- und spielformübergreifenden Spielersperrsystem, welches grundsätzlich alle Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen zu nutzen haben (§§ 8 bis 8d des Glücksspielstaatsvertrags 2021). Damit erfolgte erstmals bundesweit eine Einbeziehung des stationär angebotenen gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten, die Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufstellen, in das anbieter- und spielformübergreifende Spielersperrsystem. Seit Inkrafttreten des Staatsvertrages sind die Bundesländer verpflichtet, den Anschluss aller nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 hierzu verpflichteten Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele an dieses anbieter- und spielformübergreifende Sperrsystem sicherzustellen. Die technische Infrastruktur für den Betrieb der Sperrdatei und die zentrale Organisationsstruktur für den erforderlichen Anschluss der Verpflichteten, deren Zahl bei etwa 60 000 liegt, hat das Land Hessen – welches bereits nach dem ausgelaufenen Glücksspielstaatsvertrag die Sperrdatei in länderübergreifender Zuständigkeit geführt hat – in Wahrnehmung seiner Übergangszuständigkeit nach § 27p Absatz 4 Nummer 1 des Glücksspielstaatsvertrags 2021 weiterentwickelt beziehungsweise geschaffen.

Nach der aktuellen Fassung des § 27f Absatz 4 Nummer 1 des Glücksspielstaatsvertrags 2021 ist nach der übergangsweisen Zuständigkeit des Landes Hessen ab dem 1. Januar 2023 die langfristige Zuständigkeit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder in Halle (Saale) vorgesehen.

Die Umsetzung dieses Zuständigkeitsübergangs auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder würde dazu führen, dass diese ebenfalls eine technische und personelle Infrastruktur sowie eine Organisationsstruktur aufbauen müsste, wie sie in Hessen erst kürzlich geschaffen wurde und vorhanden ist. Dies lässt sich nur schwer mit den Grundsätzen verwaltungsökonomischen Handelns in Einklang bringen.

Daneben wäre das in Hessen zwischenzeitlich erworbene Fachwissen allenfalls eingeschränkt auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder übertragbar. Zudem könnten technische und andere Schwierigkeiten im Rahmen der Umstellung dazu führen, dass das Spieler-sperrsystem zeitweise nicht ordnungsgemäß funktionieren oder der Anschluss neuer Anbieter sowie die Bearbeitung von Anträgen auf Sperrung und Entsperrung vorübergehend nur eingeschränkt oder zeitverzögert möglich sein könnte. In diesen Fällen wären nachteilige Auswirkungen auf den Schutz gesperrter, insbesondere spielsuchtgefährdeter und spielsüchtiger Personen zu erwarten. Vor diesem Hintergrund haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bei ihrer Jahreskonferenz am 21. und 22. Oktober 2021 den Beschluss gefasst, dass sie dem Entwurf eines Staatsvertrages zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, der darauf abzielt, die Zuständigkeit für die Führung des anbieter- und spielformübergreifenden Sperrsystems dauerhaft auf das Land Hessen zu übertragen, zustimmen und in Aussicht nehmen, diesen nach den gegebenenfalls notwendigen Vorunter-richtungen der Landesparlamente und notwendigen redaktionellen oder rechtlichen Anpassungen zu unterzeichnen.

Mit Beschluss des Kabinetts vom 22. Februar 2022 hat die Landesregierung dem Änderungsstaatsvertrag zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 zugestimmt und die Ministerpräsidentin ermächtigt, diesen zu unterzeichnen.

In der Zeit vom 10. bis zum 24. März 2022 wurde der Änderungsstaatsvertrag zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der 16 Länder unterzeichnet. Die Unterzeichnung für Mecklenburg-Vorpommern erfolgte durch die stellvertretende Ministerpräsidentin am 24. März 2022.

Gemäß Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern bedarf der Änderungsstaatsvertrag zu seinem Inkrafttreten der Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes. Diesem Zweck dient der vorliegende Gesetzentwurf.

B Lösung

Der Landtag stimmt dem Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 durch Beschluss des beiliegenden Gesetzes zu, sodass dieser gemäß Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Kraft treten kann.

Mit dem Änderungsstaatsvertrag soll durch punktuelle Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 eine dauerhafte Übertragung der zentralen Zuständigkeit für die Führung der Spielersperrdatei einschließlich der Zuständigkeit für den Anschluss der hierzu verpflichteten Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele an das anbieter- und spielformübergreifende Sperrsystem auf das Land Hessen erfolgen.

Nachteile für den Spielerschutz sind mit der dauerhaften Aufgabenwahrnehmung durch das Land Hessen nicht verbunden. Soweit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder die Aufsicht über die Veranstalter und Vermittler obliegt, kann diese, auch ohne für die Führung der Sperrdatei zuständig zu sein, über den sogenannten Safe-Server (§ 6i Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrags 2021) Einsicht in die Sperrdatei nehmen und anhand von Datenübermittlungen (§ 23 Absatz 2 Satz 3 des Glücksspielstaatsvertrags 2021, neue Fassung) oder entsprechenden Berichten des Landes Hessen (§ 23 Absatz 3 des Glücksspielstaatsvertrags 2021, neue Fassung) prüfen, ob der Verpflichtung zur Abfrage der Sperrdatei nachgekommen wird.

Auch für andere Glücksspielaufsichtsbehörden ergibt sich kein Nachteil daraus, wenn sie die erforderlichen Informationen zur tatsächlichen Nutzung der Spielersperrdatei nicht von der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder, sondern von der zuständigen Behörde des Landes Hessen erhalten. Hinsichtlich der mit der Ergänzung des § 23 Absatz 3 des Glücksspielstaatsvertrags 2021 einzuführenden monatlichen Berichtspflicht an die zuständigen Aufsichtsbehörden wurde in den Erläuterungen klargestellt, dass, soweit personenbezogene Daten betroffen sind, Voraussetzung die von allen am Übermittlungsvorgang beteiligten Behörden zu prüfende datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Datenübermittlung ist.

Im Rahmen der dauerhaften Zuweisung der Aufgabe an das Land Hessen kann zugleich der Umfang der Aufgabenwahrnehmung und die Finanzierung klargestellt werden. Das Land Hessen übernimmt sämtliche mit dem Betrieb der Sperrdatei und dem informationstechnischen Anschluss an die Datei verbundenen verwaltungsadministrativen Aufgaben, auch das Erstellen von Gebührenbescheiden.

Der Ländereinfluss auf die Aufgabenwahrnehmung durch das Land Hessen wird über Entscheidungsrichtlinien des Verwaltungsrates der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sichergestellt (§ 27h Absatz 9 des Glücksspielstaatsvertrags 2021, neuen Fassung). Hierbei handelt es sich um Auslegungsvorgaben, an die das Land Hessen bei der Ausübung der ländereinheitlichen Zuständigkeit gebunden ist. Diese unterliegen auch nicht der Rechts- und Fachaufsicht durch das Sitzland der Anstalt (Sachsen-Anhalt).

Der Änderungsstaatsvertrag soll zum 1. Januar 2023 in Kraft treten. Sollten bis zum 31. Dezember 2022 nicht alle Ratifikationsurkunden hinterlegt sein, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung empfiehlt, den Gesetzentwurf der Landesregierung unverändert anzunehmen.

Einvernehmen im Ausschuss

C Alternativen

In Betracht käme das Belassen der im Glücksspielstaatsvertrag 2021 ursprünglich vorgesehenen Zuständigkeitsregelung, d. h. der Übergang der langfristigen Zuständigkeit für die Führung des anbieter- und spielformübergreifenden Spielersperrsystems auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder. Hiermit wäre – auch für die zum Anschluss verpflichteten Glücksspielveranstalter und Glücksspielvermittler – nach nur kurzer Zeit des Wirkbetriebs ein aufwändiger Systemwechsel und Anschluss an die gegebenenfalls erst noch aufzubauende Sperrdatei des Landes Sachsen-Anhalt sowie das Risiko nachteiliger Auswirkungen auf einen effektiven Spielerschutz verbunden.

Geprüft wurde auch, ob anstelle einer staatsvertraglichen Änderung der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung gegen Erstattung von Verwaltungskosten nach § 27k Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrags 2021 mit dem Land Hessen in Betracht kommt. Diese Alternative wurde jedoch verworfen, da hierüber lediglich der technische Teil der Aufgabe, also das reine Vorhalten und Betreiben des Spielersperrsystems übertragbar wäre. Die Vollzugskompetenzen können, da es sich insoweit um hoheitliche Aufgaben handelt, nur durch eine gesetzliche beziehungsweise staatsvertragliche Regelung auf ein anderes Land übertragen werden.

Würde die Aufgabe von den Behörden des Landes Hessen auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung ausgeführt, obwohl die staatsvertragliche Zuständigkeit auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder übergegangen ist, dann hätte Hessen in Bezug auf den Datenschutz und die Gebührenregelungen das Recht von Sachsen-Anhalt (als Sitzland der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder) anzuwenden. Dies wäre rechtlich ein Novum und wäre für die hessischen Behörden kaum praktikabel. Gegen diese Lösung spricht ferner, dass nach ständiger Rechtsprechung die Festlegung von Zuständigkeiten mit außenwirksamem Charakter nur in Gesetzen oder Rechtsverordnungen getroffen werden darf.

D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

Die Änderungen des Glücksspielstaatsvertrags 2021 können nur durch einen entsprechenden Änderungsstaatsvertrag vorgenommen werden und durch Gesetz in Landesrecht transformiert werden. Hierfür wiederum bedarf es gemäß Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern der Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Ein Zuständigkeitsverbleib beim Land Hessen dürfte keine bzw. keine nachteiligen finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben.

Der Anschluss an das Sperrsystem und dessen Nutzung sind nach § 8c des Glücksspielstaatsvertrags 2021 für die Verpflichteten kostenpflichtig. In der Vergangenheit hat das Land Hessen die Kosten für die Führung und Administration des Sperrsystems per Gebührenerhebung vollständig refinanziert.

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 5 bis 7 der gemäß Änderungsstaatsvertrag neuen Fassung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 sollen – wie auch bisher – die dem Land Hessen für die Erfüllung seiner Aufgaben entstehenden notwendigen Kosten einschließlich der Kosten für den Aufbau der Verwaltungsinfrastruktur von allen Ländern nach dem im Jahr des Beschlusses über den Wirtschaftsplan für die Führung des Sperrsystems gültigen (gegebenenfalls modifizierten) Königsteiner Schlüssel getragen werden. Die Einnahmen aus der Erhebung von Kosten nach § 8c werden gesondert ausgewiesen und den Ländern nach dem (gegebenenfalls modifizierten) Königsteiner Schlüssel anschließend erstattet. Einzelheiten zum Wirtschaftsplan sind in einer Verwaltungsvereinbarung der Länder zu regeln.

Auch bei dem ursprünglich vorgesehenen Zuständigkeitsübergang an die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder wären die Ausgaben der Anstalt für die Errichtung und Unterhaltung des Sperrsystems zunächst von den Trägerländern zu finanzieren und würden Einnahmen zu gegebener Zeit an die Trägerländer erstattet werden. Insofern ändert sich durch den Änderungsstaatsvertrag der Finanzierungsmodus nicht.

Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder hat zugesagt, dass die für Ende des Jahres 2022 vorgesehenen Besetzungen von vier Vollzeitstellen für die Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Sperrdatei nicht vorgenommen werden, falls der Änderungsstaatsvertrag in Kraft tritt.

Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind nicht zu erwarten.

2. Vollzugaufwand

Keiner.

F Sonstige Kosten (zum Beispiel Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme)

Keine.

Der Anschluss an das Spielersperrsystem und die entsprechenden Abfragen sind für die hierzu verpflichteten Glücksspielveranstalter und Glücksspielvermittler bereits jetzt kostenpflichtig. Aus dem Zuständigkeitsverbleib beim Land Hessen resultieren daher keine zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Wirtschaft.

G Bürokratiekosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 8/757 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 22. September 2022

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung

Ralf Mucha
Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Ralf Mucha

I. Allgemeines

Der Landtag hat in seiner 25. Sitzung am 28. Juni 2022 den Gesetzentwurf der Landesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (Glücksspieländerungsstaatsvertragsgesetz 2021 – GlüÄndStVG 2021 M-V“ auf Drucksache 8/757 in Erster Lesung beraten und diesen zur weiteren Beratung an den Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung sowie zur Mitberatung an den Finanzausschuss überwiesen.

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung hat den Gesetzentwurf in seiner 19. Sitzung am 22. September 2022 abschließend beraten und einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD unverändert angenommen.

Im Zuge des Beratungsverfahrens hat der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung 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.

II. Stellungnahme des mitberatenden Finanzausschusses

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 20. Sitzung am 1. September 2022 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP, bei Enthaltung der Fraktion der AfD einvernehmlich beschlossen, dem federführend zuständigen Innenausschuss aus finanzpolitischer Sicht zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat ausgeführt, am 21. Februar 2022 habe das Kabinett der Unterzeichnung des Staatsvertrages zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 zugestimmt. Alle Länder hätten den Änderungsstaatsvertrag inzwischen unterzeichnet. Für Mecklenburg-Vorpommern sei dies am 24. März 2022 durch die stellvertretende Ministerpräsidentin erfolgt. Der Änderungsstaatsvertrag müsse nunmehr mittels Zustimmungsgesetz in Landesrecht überführt werden. Dieser ziele darauf ab, den im Glücksspielstaatsvertrag 2021 vorgesehenen Übergang der Zuständigkeit für das zentrale anbieter- und spielformübergreifende Spielersperresystem zum 1. Januar 2023 vom Land Hessen auf die neu geschaffene gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nicht zu vollziehen, sondern die Zuständigkeit beim Land Hessen zu belassen.

Hintergrund seien vor allem verwaltungsökonomische und spieterschutzspezifische Erwägungen. Das Land Hessen nehme diese Aufgabe bereits seit 2012 und übergangsweise bis Ende 2022 wahr und habe angesichts der zum 1. Juli 2021 erfolgten Erweiterung des Kreises der anschlusspflichtigen Glückspielanbieter erst vor Kurzem seine entsprechenden Ressourcen enorm aufgestockt. Die gemeinsame Glückspielbehörde der Länder müsste wiederum die entsprechenden Strukturen im System erst einmal aufbauen, sodass zumindest zeitweise nachteilige Auswirkungen auf die Funktionalität und somit auf den Spielerschutz nicht auszuschließen wären. Negative finanzielle Auswirkungen seien weder für den Landeshaushalt oder für die kommunalen Haushalte, noch für die Wirtschaft zu erwarten. Der frühzeitig angehörte Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern habe keine Bedenken vorgetragen.

Die Fraktion der CDU hat kritisch hinterfragt, aus welchen Gründen vom geordneten parlamentarischen Verfahren abgewichen worden sei.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat erläutert, das Land Hessen habe seinerzeit bei Unterzeichnung des Glückspielstaatsvertrages 2021 nicht beleuchtet, dass die Aufgabe des Spielersperrsystems mit dem Staatsvertrag 2021 auf den Bund übergehen solle. Da das Land Hessen für diese Aufgabe aber personell und technisch aufgerüstet habe und ein Übergang dieser Aufgabe auf den Bund eine Lücke im Spielerschutz zur Folge haben könne, solle dies nun in einem Schnellverfahren geheilt werden, damit Hessen seine Strukturen aufrechterhalten und weiterhin diese Aufgabe wahrnehmen könne und der Bund nicht eine Parallelstruktur aufbauen müsse. Die anderen 15 Bundesländer seien damit einverstanden, dass so verfahren werde, weil es ökonomisch und betriebswirtschaftlich der einzig richtige, sinnvolle Weg sei. Die Gründe, warum der Gesetzentwurf erst jetzt vorgelegt werde, seien nicht bekannt.

Die Fraktion der FDP hat sich ebenfalls kritisch zum Verfahren geäußert und darum gebeten, die Ausschüsse generell bei Staatsverträgen frühzeitig zu beteiligen. In anderen Bundesländern sei es durchaus üblich, dass es dort eine Vereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Parlament gebe, wonach das Parlament bei geplanten Änderungen an Staatsverträgen, bei denen das Land mitunterzeichne, frühzeitig zu beteiligen sei.

Schwerin, den 22. September 2022

Ralf Mucha
Berichterstatter