

**Ausschussvorlage INA 19/56 – öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden**

zu dem

**Gesetzentwurf  
der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften  
– Drucks. [19/5248](#) –**

1. Hessischer Landkreistag	S. 1
2. Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 2
3. Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen	S. 4
4. Beauftragter der Ev. Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung	S. 5
5. LOTTO Hessen GmbH	S. 6
6. Hessische Landesstelle für Suchtfragen e. V.	S. 7
7. Deutscher Sportwettenverband	S. 12
8. Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.	S. 18
9. Hessischer Datenschutzbeauftragter	S. 24
10. Gemeinsame Stellungnahme: Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. (DAW) und Hessischer Münzautomaten-Verband e. V. (HMY)	S. 25
11. Prof. Dr. Tilman Becker	S. 32



Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Frau Ausschuss Geschäftsführerin  
Dr. Ute Lindemann  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 15  
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-99  
e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: wobbe@hlt.de  
www.HLT.de  
Datum: 13.10.2017  
Az. : Wo/108.30

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 19/5248**

Ihr Schreiben vom 9.10.2017, Az. I A 2.1  
Stellungnahme des Hessischen Landkreistages

Sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für Ihr o.g. Schreiben, mit dem Sie uns den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften zur Stellungnahme zugeleitet haben.

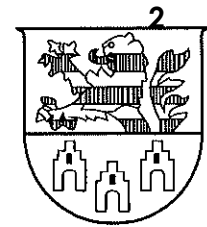
Zu dem Gesetzentwurf haben wir uns bereits im September dieses Jahres im Rahmen der Anhörung zum Referentenentwurf des HMdIS erklärt. Nach einer ersten Durchsicht sind der Referentenentwurf und der nun zur Anhörung stehende Gesetzentwurf der Landesregierung deckungsgleich. Daher wiederholen wir die gegenüber dem HMdIS abgegebene Bewertung wie folgt:

Gegen den Gesetzentwurf bestehen keine grundlegenden Bedenken.

Da von uns im Rahmen der mündlichen Anhörung inhaltlich nichts beigetragen werden könnte, was über die vorstehende Positionierung hinausgeht, bitten wir um Verständnis, wenn wir im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung auf eine Teilnahme an der mündlichen Anhörung verzichten.

Mit freundlichen Grüßen

Lorenz Wobbe  
Referatsleiter



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Postfach 32 40  
65022 Wiesbaden

**EINGEGANGEN**

**24. Okt. 2017**

**HESSISCHER LANDTAG**

Dezernat 2

Referent(in) Fr. Siedenschnur/Hr. Heger  
Unser Zeichen Sie/Hg/aj

Telefon 06108/6001-0  
Telefax 06108/600157  
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 48 / 38

Ihr Zeichen Fr. Dr. Ute Lindemann

Ihre Nachricht vom 1 A 2.1

Datum 17.10.2017

**Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages**

**hier: Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften, Drucks. 19/5248**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanken wir uns für die eingeräumte Möglichkeit zum o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Durch die beabsichtigten Änderungen werden weder der Zuständigkeitsbereich noch Belange der von uns vertretenen kreisangehörigen Kommune betroffen, so dass wir lediglich darauf hinweisen möchten, dass bezüglich Art. 2 – Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes und der damit beabsichtigten Aufhebung des § 11 Abs. 8 Hessisches Spielhallengesetz, dieses Gesetz sich derzeit in der mündlichen Anhörung im Hessischen Landtag befindet und zum 01.01.2018 in novellierter Fassung in Kraft treten soll. Soweit eine Änderung hier beabsichtigt ist, sollte dieses in das laufende Verfahren zur Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes unmittelbar integriert werden.

Im Übrigen begrüßen wir die beabsichtigte Regelung des Hessischen Glücksspielgesetzes in Art. 1 Nr. 8, wonach § 10 Abs. 8 Nr. 2 in der Form geändert werden soll, dass eine Mindestabstandsregelung von 50 Metern zwischen Annahmestellen oder Wettvermittlungsstellen und Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen festgehalten wird. Eine Mindestabstandsregelung dient auch dazu, eine Massierung von glücksspielrechtlichen Angeboten zu verhindern und damit der Spielsucht vorzubeugen. Im Sinne des Spielerschutzes und der Gleichbehandlung mit den Abstandsregelungen in

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim  
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)  
IBAN: DE66506521240008050031 • BIC: HELADEF1SLS1  
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Harald Semler • Erster Vizepräsident: Dr. Thomas Stöhr • Vizepräsident: Karl-Heinz Schäfer  
Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich Backhaus



§ 2 Abs. 2 Hessisches Spielhallengesetz könnte hier auch eine Mindestabstandsregelung von 300 m zwischen den einzelnen Standorten geregelt werden.

Mit der vorliegenden Änderung des Hessischen Glücksspielgesetzes und der damit verbundenen Zuständigkeitsregelung hoffen wir, dass das derzeit bestehende Vollzugsdefizit in Bezug auf Sportwettkonzession und unerlaubter Wettvermittlungsstellen nunmehr beendet wird und konsequent die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durchgesetzt wird.

An der mündlichen Anhörung werden wir nicht teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Backhaus', with a horizontal line extending from the end of the signature.

Diederich Backhaus

Direktor

Kommissariat der Katholischen Bischöfe  
im Lande Hessen

---

*per E-Mail*

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
**Herrn Horst Klee**

Frauenlobstraße 5  
65187 Wiesbaden  
Telefon: (0611) 3 60 08-0  
Telefax: (0611) 3 60 08-20

26. Oktober 2017  
Az. 7.1.3.5. / Kl-fe

**Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften – Drucks. 19/5248 –  
Ihr Schreiben vom 09.10.2017 – Aktenzeichen: I A 2.1**

Sehr geehrter Herr Klee,  
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zum o.g. Gesetzentwurf eine Stellungnahme abgeben zu können. Wir haben keine Anmerkungen dazu. Deshalb werden wir auch nicht an der mündlichen Anhörung teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen  
i. A.



Prof. Dr. Magdalene Kläver  
- Justiziarin des Kommissariats -

DER BEAUFTRAGTE  
DER EVANGELISCHEN KIRCHEN IN HESSEN  
AM SITZ DER LANDESREGIERUNG

per E-Mail

Ev. Kirche in Hessen und Nassau    Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck    Ev. Kirche im Rheinland

Der Vorsitzende  
des Innenausschusses des Hessischen Landtages  
Herrn MdL Horst Klee  
Schlossplatz 1 – 3

65183 Wiesbaden

30.10.2017

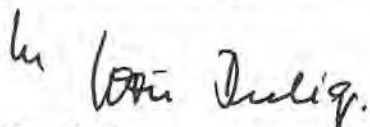
**Betr.:** Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung  
glücksspielrechtlicher Vorschriften – Drucks. 19/5248 –  
Ihr Schreiben vom 9.10.2017  
Ihr Zeichen: I A 2.1

Sehr geehrter, lieber Herr Klee,  
sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Evangelischen Kirchen in Hessen und der Diakonie Hessen danke ich  
Ihnen, zu dem oben genannten Gesetzentwurf der Landesregierung eine  
Stellungnahme abgeben zu können.

Die Evangelischen Kirchen in Hessen und die Diakonie Hessen sehen keinen eigenen  
Stellungnahmebedarf zu dem Entwurf und werden deshalb auch nicht an der  
mündlichen Anhörung teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Jörn Dulige



Geschäftsführer

LOTTO Hessen GmbH · Rosenstraße 5-9 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
 Frau Dr. Lindemann  
 Schloßplatz 1 – 3  
 65183 Wiesbaden

Wiesbaden, 30. Oktober 2017  
 Hf/GF

**Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages  
 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung  
 glücksspielrechtlicher Vorschriften**

Sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,

mit Schreiben vom 9.10.2017 hat der Innenausschuss des Hessischen Landtages über die öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften informiert, welche am 9. November 2017 stattfinden soll. Zugleich hat der Innenausschuss LOTTO Hessen in den Kreis der Anzuhörenden aufgenommen und die Möglichkeit der vorherigen schriftlichen Stellungnahme eingeräumt. Dieser Möglichkeit möchte ich wie folgt nachkommen:

LOTTO Hessen begrüßt den 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag in der Version, wie er von den Regierungschefs der Länder verabschiedet wurde. Insbesondere erhofft sich LOTTO Hessen, dass die im Zusammenhang mit der Beschlussfassung von den Regierungschefs in Auftrag gegebenen Prüfaufträge möglichst bald realisiert und in einen 3. Glücksspieländerungsstaatsvertrag einfließen werden. Angesichts massiver europarechtlicher Bedenken verschiedener Gerichte einschließlich des Europäischen Gerichtshofes gegen weite Passagen des derzeit in Kraft befindlichen 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrages sind diese beiden Schritte notwendig, um in Deutschland wie in vielen anderen europäischen Ländern auch ein eurorechtskonformes und damit kohärentes Glücksspielrecht zu erzeugen, welches dann auch gegenüber allen Anbietern vollzogen werden kann.

Voraussetzung hierfür ist die Ratifizierung durch die einzelnen Landesparlamente. LOTTO Hessen unterstützt daher ausdrücklich den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften und empfiehlt dessen Ratifizierung.

Mit freundlichem Gruß

(Dr. Heinz-Georg Sundermann)

LOTTO Hessen GmbH  
 Rosenstraße 5-9  
 65189 Wiesbaden  
 Postanschrift:  
 Postfach 4007  
 65030 Wiesbaden

Telefon 0611 3612 - 100  
 Telefax 0611 3612 - 115  
 info@lotto-hessen.de  
 www.lotto-hessen.de  
 lottohessen

Vorsitzender des Aufsichtsrates  
 Staatsminister Dr. Thomas Schäfer  
 Geschäftsführer  
 Dr. jur. Heinz-Georg Sundermann

Bankverbindung  
 Nassauische Sparkasse Wiesbaden  
 IBAN: DE64 5105 0015 0100 0313 37  
 BIC: NASSDE55XXX

Amtsgericht Wiesbaden  
 HRB 2191  
 USt.-ID DE 155 59 66 44



CERTIFIED  
 SECURITY CONTROL STANDARD  
 VALID UNTIL JUNE 16, 2019



## **Stellungnahme der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften Drucksache 19/5248 vom 12.09.2017**

### **1. Vorbemerkung**

Die Hessische Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) bedankt sich für die Gelegenheit einer suchtfachlichen Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf. Die vorliegende Stellungnahme der HLS ist in Zusammenarbeit mit der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. erarbeitet worden und gibt somit die übereinstimmende Sichtweise wieder.

Die HLS begrüßt alle effektiven Maßnahmen des Spielerschutzes und jegliche Schritte, die das Problemausmaß der Glücksspielsucht begrenzen. In diesem Sinne nimmt die HLS zu den Ausführungen im vorliegenden Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

Glücksspiele als demeritorische Güter verursachen mehr Schaden als Nutzen für die Gesellschaft. Für manche Menschen sind Glücksspiele eine anregende Form der Unterhaltung, die sie problemlos in ihr Alltagsleben integrieren. Einige Spielerinnen und Spieler entwickeln jedoch ein riskantes, problematisches Konsumverhalten und verlieren die Kontrolle über das Spiel. Sie und/oder ihre Angehörigen sind schließlich so stark belastet, dass sie in Beratungs- und Behandlungseinrichtungen Hilfe und Unterstützung suchen.

Finanzieller Ruin, Beschaffungskriminalität, vollständige Aufgabe von sozialen Beziehungen und Freizeitaktivitäten, Suizidgedanken und Suizidversuche prägen die Lebenssituation der etwa 450.000<sup>1</sup> problematischen und pathologischen Spielerinnen und Spieler in Deutschland bzw. der rund 34.000 problematischen und pathologischen Spielerinnen und Spieler in Hessen.<sup>2</sup>

Zu den vorgenannten persönlichen Folgen addieren sich soziale Kosten wie z.B. Kosten für Strafverfahren und Strafvollzug, Behandlungs- und Therapiekosten, Kosten durch Arbeitsausfälle, Hilfen zum Lebensunterhalt für Betroffene und deren Angehörige.

Wenn all diese durch eine Glücksspielsucht bedingten Folgen und die sozialen Kosten berücksichtigt werden, ergeben sich nach einer aktuellen gesundheitsökonomischen Analyse volkswirtschaftliche Gesamtkosten von rund 6,6 Milliarden Euro pro Jahr.<sup>3</sup>

Um die individuellen und allgemeingesellschaftlichen schädlichen Auswirkungen weitgehend zu verhindern sowie einen umfassenden Spieler- und Jugendschutz in Hessen sicherzustellen, bedarf es umfangreicher gesetzlicher Festschreibungen von suchtpreventiven Maßnahmen.

<sup>1</sup> DHS Jahrbuch Sucht 2017 (2017), S.128.

<sup>2</sup> Abgeleitet aus den Zahlen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2016). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends.

<sup>3</sup> Fiedler, I. (2016). Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen.



## 2. Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf

Zu

### B. 1. Einführung von Testkäufen

Im Zusammenhang mit einem umfassenden Jugend- und Spielerschutz **begrüßen wir die im Entwurf benannte Änderung „Einführung von Testkäufen“**, da sie geeignete Kontrollmaßnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz sind. Testkäufe sind ein bewährtes Mittel, um unmittelbar vor Ort überprüfen zu können, ob z.B. Ausweiskontrollen, Zugangsverbote von Minderjährigen oder gesperrten Personen, Ansprache bei auffälligem Glücksspielverhalten oder das Bereithalten von Präventions- und Informationsmaterialien im Sinne des Jugend- und Spielerschutzes durchgeführt werden. Damit insbesondere Minderjährige und gesperrte Spielerinnen und Spieler vor Zugängen zu Glücksspielen mit hohem Suchtpotential geschützt werden, ist eine engmaschige und regelmäßige Kontrolle der Umsetzung der gesetzlich geforderten Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen dringend geboten. Denn die Praxis zeigt, dass dieser Schutz oftmals nicht gegeben ist.<sup>4 5</sup>

Zu

### B. 3. Erhalt des Vertriebsweges von Sportwetten über die Lottoannahmestellen

Eine **Ermöglichung der Sportwettenvermittlung in Lottoannahmestellen lehnen wir entschieden ab**, denn dadurch wird das Angebot von Sportwetten zusätzlich in starkem Maß verbreitet und erhält eine deutliche Sichtbarkeit im öffentlichen Raum.

Dies widerspricht der gesetzlichen Prämisse, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht unter anderem durch ein begrenztes Angebot zu verhindern. Gleichzeitig steht es der suchtfachlichen Sicht entgegen, nach der auch die hohe Verfügbarkeit des Glücksspielangebotes das Suchtrisiko maximiert.

Zu

### § 10 Änderung c) Abs. 8 Nr. 2 „2. Die Annahmestelle oder Wettvermittlungsstelle“ a) und b)

Die Standorte, die Anzahl und auch die Ausgestaltung von Wettvermittlungsstellen müssen im Einklang mit dem im Glücksspielstaatsvertrag geforderten Jugend- und Spielerschutz stehen.

Wir **begrüßen die Untersagung der Ansiedelung von Wettvermittlungsstellen** in Gebäuden oder Gebäudekomplexen mit einer Spielhalle oder ähnlichen Unternehmen im Sinne von § 33i der Gewerbeordnung.

Weiterhin **begrüßen wir die Regelung des Mindestabstandes zueinander**, fordern hier je-

<sup>4</sup> Hayer, T. & Meyer, G. (2003). Das Suchtpotential von Sportwetten. SUCHT, 49, 212-220.

<sup>5</sup> Meyer, G., von Meduna, M., Brosowski, T. (2014). Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest.

doch einen **Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie**. Diese Maßnahme trägt zur Reduzierung des Sportwettenangebotes bei und damit zur Bekämpfung und Verhinderung von Glücksspielsucht.

Zu

**14. Der bisherige § 22 wird § 20 und in Satz 3 wird die Angabe „2026“ durch „2021“ ersetzt**

Wir **sprechen uns gegen die Verkürzung der Gültigkeitsdauer** des Hessischen Glücksspielgesetzes aus. Nach § 3 stellt das Land Hessen einen angemessenen Anteil der Spieleinsätze in Hessen für ein Netz von Beratungsstellen und für die fachliche Beratung und Unterstützung des Landes zur Verfügung. Die dadurch ermöglichten landesweiten Strukturen der Hilfe und Unterstützung zum Thema Glücksspielsucht in Hessen haben zu einer verlässlichen flächendeckenden Versorgung geführt, die unbedingt aufrechterhalten werden muss.

### 3. Neu aufzunehmende Regelungen

Der vorliegende Gesetzentwurf umfasst erstmalig auch Regelungen für Wettvermittlungsstellen. Aus suchtfachlicher Sicht müssen deshalb für diesen Bereich die folgenden Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz zwingend aufgenommen werden.

Die Forderung eines Mindestabstandes zu Kinder- und Jugendeinrichtungen ist dabei besonders hervorzuheben:

**Wettvermittlungsstellen müssen einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie zu Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs einhalten, um Kinder- und Jugendliche vor der Gewöhnung an Angebote von Glücksspielen zu schützen.**

Die HLS fordert einen Mindestabstand von Wettvermittlungsstellen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen von 500 Metern Luftlinie.

Diese Regelung zielt darauf ab, dass Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebotes von Wettvermittlungsstellen in ihrem täglichen Lebensumfeld zu schützen sind. Daher weisen wir darauf hin, dass ein räumlicher Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie auch zu Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs eingehalten werden muss. An diesen Orten halten sich Kinder und Jugendliche täglich – teilweise für einen längeren Zeitraum – auf.

Auch wenn davon auszugehen ist, dass noch keine Kinder in Wettvermittlungsstellen an Wett-Terminals spielen, steht hier der Gewöhnungsaspekt an den Anblick der Wettvermittlungsstellen im eigenen Lebensumfeld im Vordergrund. Es ist davon auszugehen, dass eine Wettvermittlungsstelle in unmittelbarer Nähe zu zentralen Lebensräumen Jugendlicher das Risiko erhöht, dass die Jugendlichen Glücksspiel- bzw. Sportwettangebote wahrnehmen.

Studien belegen, dass etwa jeder zehnte Heranwachsende trotz Teilnahmeverbots an Sportwetten teilnimmt.<sup>6</sup> Weitere Untersuchungsergebnisse zeigen, dass in der Adoleszenz die Affinität zu Glücksspielen besonders hoch ist.<sup>7</sup>

Um die Kohärenz und Analogie mit dem Hessischen Spielhallengesetz zu gewährleisten, fordern wir darüber hinaus im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes die Aufnahme der folgenden strukturellen Maßnahmen auch für Wettvermittlungsstellen in das Hessische Glücksspielgesetz:

1. Das Erstellen und Vorhalten eines **Sozialkonzeptes**, in dem Spielerschutzmaßnahmen konkretisiert und festgeschrieben sind.
2. Standardisierte **Personalschulungen** in Bezug auf Dauer, Inhalt, Ziele und Wiederholungsfrequenz.
3. **Rauchverbot** in den Wettvermittlungsstellen.
4. **Verbot** des Ausschanks, Konsums oder Verkaufs von **Alkohol**.
5. **Keine Abgabe** kostenfreier oder kostenpflichtiger **Speisen** und Getränke.
6. **Verbot** des gleichzeitigen Aufstellens von **Geldspielgeräten**.
7. **Aufstellungsverbot** von **Geldausgabegeräten** (u. ä. Zahlungsdienste).
8. **Reduzierung der Werbung** auf ein geringes Maß.
9. **Einlasskontrolle** mit **Ausweiskontrolle**.
10. Personengebundene **Spielerkarte** mit Altersnachweis und Lichtbild.
11. Festlegung von **Limitierungsmöglichkeiten** in Kombination mit der Einführung einer personengebundenen und spielartenübergreifenden **Spielerkarte**.
12. Das **Angebot von Sportwetten** sollte ausschließlich in **Wettvermittlungsstellen mit einer entsprechenden Konzession** vorgehalten werden.
13. **Sportwetten** sollten, über die bereits bestehenden Regelungen hinaus, **nicht in gastronomischen Betrieben**, auf Pferderennbahnen (außer Pferdewetten) und Sportanlagen angeboten werden.
14. **Verbot von Mehrfachkonzessionen** (Verbot der Annahme von Sportwetten unterschiedlicher Anbieter).
15. **Keine Aufstellung von Wett-Terminals** außerhalb von Wettvermittlungsstellen.
16. **Keine Wettannahme von Personen**, die unter dem Einfluss berauschender Mittel z. B. **Alkohol oder illegaler Drogen** stehen.
17. **Kein Vertrieb** von weiteren **Waren und Dienstleistungen**.
18. **Keine Verkaufsförderung** durch **Boni bzw. Vergünstigungen**.
19. **Ausschluss von Direktwerbung** und Direktangeboten.
20. Festlegungen von **Sperrzeiten**, mindestens analog zum Spielhallenbereich (wochentags, Wochenende und Feiertage).

<sup>6</sup> Fiedler, I. et al. (2016). Sportwetten und Jugendliche: Spielangebote und Suchtgefahren. pro Jugend, 3/2016.

<sup>7</sup> Hayer, T. (2013). Jugendliche und Glücksspiele: Konsummuster, Problemausmaß, Präventionsansätze. Vortrag, Frankfurt/Main.

## 4. Abschlussbemerkung

Der Glücksspielstaatsvertrag und das Hessische Glücksspielgesetz sollen das Entstehen von Glücksspielsucht verhindern und geeignete Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz gewährleisten. Aus suchtfachlicher Sicht jedoch sind die neu aufgenommenen Regelungen im vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht ausreichend.

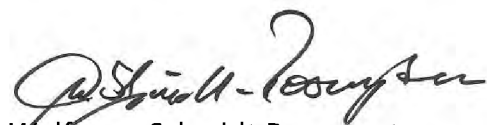
Die unbedingte Notwendigkeit der von der HLS geforderten Änderungen bzw. Ergänzungen des Gesetzentwurfs macht u.a. eine Studie aus Rheinland-Pfalz deutlich. Danach haben, auch aufgrund der leichten Verfügbarkeit und Griffnähe des Spielangebots, bereits 10 % der jungen Menschen im Alter von 12 bis 18 Jahren an Sportwetten teilgenommen.<sup>8</sup> Gerade Jugendliche erleben Glücksspielangebote als reizvoll, die leicht verfügbar sind, relativ geringe Geldeinsätze verlangen und von ihrem Nahumfeld akzeptiert werden.<sup>9</sup> Diese Kriterien treffen auf das Angebot von Wettvermittlungsstellen zu.

Darüber hinaus haben Mitglieder von Sportvereinen und Profisportlerinnen und -sportler eine besonders ausgeprägte Affinität für Sportwetten, wodurch die Entwicklung eines problematischen und pathologischen Wettverhaltens deutlich begünstigt wird.<sup>10 11</sup>

Um die individuellen und allgemeingesellschaftlichen schädlichen Auswirkungen von Glücksspielen weitgehend zu verhindern sowie einen umfassenden Spieler- und Jugendschutz in Hessen sicherzustellen, sind umfangreiche gesetzliche Festschreibungen von suchtpreventiven Maßnahmen notwendig.

Die Stellungnahme der HLS zu dem vorliegenden Gesetzentwurf leistet hierzu ihren suchtfachlichen Beitrag.

Frankfurt am Main, 01.11.2017



Wolfgang Schmidt-Rosengarten  
– Geschäftsführer –

<sup>8</sup> Duven, E. (2011). Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz.

<sup>9</sup> Hayer, T. (2013). Jugendliche und Glücksspiele: Konsummuster, Problemausmaß, Präventionsansätze. Vortrag, Frankfurt/Main.

<sup>10</sup> Hayer, T., Meyer, G. (2003). Das Suchtpotenzial von Sportwetten, SUCHT, 49 (4), 212-220.

<sup>11</sup> Meyer, G., Meyer, J., Zielke, M., Hayer, T. (2013). Verbreitung von Sportwetten und glücksspielbezogenem Suchtverhalten in Sportvereinen: Eine Pilotstudie. Praxis-Klinische Verhaltensmedizin & Rehabilitation, 92 (2), 189-196.



Deutscher Sportwettenverband

An den  
Innenausschuss des Hessischen Landtages  
Frau Dr. Ute Lindemann  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

Per E-Mail: [u.lindemann@ltg.hessen.de](mailto:u.lindemann@ltg.hessen.de)

2. November 2017

## Stellungnahme zum

### **Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften**

**- Drs. 19/5248 -**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des oben benannten Gesetzentwurfs sowie für die Berücksichtigung im Rahmen der mündlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages am 9. November 2017 bedanken wir uns.

Der 2014 gegründete Deutsche Sportwettenverband (DSWV) ist der Zusammenschluss der führenden deutschen und europäischen Sportwettenanbieter. Mit Sitz in Berlin versteht sich der DSWV als öffentlicher Ansprechpartner, insbesondere für Politik, Sport und Medien. Seine 17 Mitglieder, die rund 80 Prozent des in Deutschland Steuern zahlenden Sportwettenmarktes (2016 rund 307 Mio. Euro) repräsentieren, setzen sich für eine moderne, wettbewerbsorientierte und europarechtskonforme Regulierung von Sportwetten in Deutschland ein, die seit 15 Jahren fehlt. Die DSWV-Mitgliedsunternehmen erfüllen alle staatlich geforderten Standards in den Bereichen wirtschaftliche Zuverlässigkeit, Sicherheit des Zahlungsverkehrs und der IT-Systeme, des Verbraucherschutzes und der Spielsuchtprävention. Die meisten Mitglieder sind auch als Sponsoren im Profisport aktiv.

Zum oben benannten Gesetzentwurf nimmt der DSWV wie folgt Stellung, wobei sich alle Anmerkungen auf dessen Artikel 1 beziehen:

**Anschrift**

Deutscher  
Sportwettenverband e.V.  
Auguststraße 62  
10117 Berlin

**Kontakt**

☎ +49 30 403680160  
☎ +49 30 403680170  
✉ [kontakt@dswv.de](mailto:kontakt@dswv.de)  
w [dswv.de](http://dswv.de)

**Verantwortlich**

Präsident  
Mathias Dahms  
Hauptgeschäftsführer  
Luka Andric

**Vereinsregister**

VR 33456 B  
Amtsgericht  
Charlottenburg  
14046 Berlin

**Seite**

1 | 6



## I. Zu Artikel 1 Nr. 4 (Zustimmung zum 2. GlüÄndStV)

Die Norm sieht die Zustimmung zum Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (2. GlüÄndStV) vom 16. März 2017 vor. Hiervon rät der DSWV dringend ab.

Beim 2. GlüÄndStV handelt es sich um einen „minimalinvasiven“ Kompromiss, der im Sportwettenbereich lediglich die Höchstgrenze von 20 Konzessionen aufhebt, ein qualitatives Erlaubnisverfahren vage in Aussicht stellt und als Übergangsregelung temporäre Erlaubnisse an 35 Sportwettenanbieter erteilt. Die zahlreichen weiteren eklatanten Regulierungsmängel des bisherigen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) behebt der 2. GlüÄndStV nicht. Mit seinem restriktiven, teils prohibitiven Ansatz stellt der bisherige GlüStV keine tragfähige Grundlage für einen geordneten, funktionierenden Markt dar – weder juristisch noch wirtschaftlich:

1. Temporäre Erlaubnisse für jene 35 Sportwettenanbieter, die im Rahmen des mit Ausschreibung vom 8. August 2012 eingeleiteten Sportwettenkonzessionsverfahrens im Zuständigkeitsbereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) die Mindestvoraussetzungen erfüllt haben, wären rechtlich höchst fragil. Die Auswahl der 35 Erlaubnisinhaber fußt auf einem offenkundig rechtswidrigen, durch hessische Gerichte gestoppten Verfahren und würde durch unterlegene bzw. nicht berücksichtigte Anbieter unmittelbar rechtlich angegriffen werden. Neue Anbieter, die erst nach 2012 gegründet wurden oder in den Markt eingetreten sind, wären willkürlich benachteiligt. Die dringend erforderliche Rechtssicherheit für Anbieter und Verbraucher kann auf dieser Grundlage nicht erreicht werden.
2. Praxisuntaugliche Regelungen des GlüStV wie das starre Einsatzlimit von monatlich 1.000 Euro, Restriktionen beim Wettprogramm und das Verbot der Live-Wette sowie unverhältnismäßig aufwändige Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren bei Online-Sportwetten werden durch den 2. GlüÄndStV nicht behoben – obwohl das HMdIS in seinen „Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland“ vom 8. Oktober 2015<sup>1</sup> diesbezüglich dringenden Handlungsbedarf angemahnt hatte. Aufgrund unverhältnismäßiger Restriktionen scheitert die deutsche Glücksspielregulierung seit Jahren an ihrem selbst gesteckten Ziel gemäß § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu kanalisieren. Zu diesem Ergebnis kommt die interdisziplinäre „Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags“ der Hochschulprofessoren Justus Haucap (Düsseldorf), Martin

Abrufbar unter <https://innen.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/hessen-macht-konkrete-vorschlaege-fuer-eine-moderne-gluecksspielregulierung>.

#### Anschrift

Deutscher  
Sportwettenverband e.V.  
Auguststraße 62  
10117 Berlin

#### Kontakt

T +49 30 403680160  
F +49 30 403680170  
E kontakt@dsww.de  
W dsww.de

#### Verantwortlich

Präsident  
Mathias Dahms  
Hauptgeschäftsführer  
Luka Andric

#### Vereinsregister

VR 33456 B  
Amtsgericht  
Charlottenburg  
14046 Berlin

#### Seite

2 | 6



Nolte (Köln) und Heino Stöver (Frankfurt).<sup>2</sup> Die Wissenschaftler vergleichen die deutsche Glücksspielregulierung mit erfolgreichen europäischen Regulierungsregimen und belegen auf dieser Grundlage die offensichtliche Fehlerhaftigkeit und Kontraproduktivität der Maßnahmen sowohl des GlüStV als auch des 2. GlüÄndStV. Ein unzureichend attraktives legales Glücksspielangebot setzt nicht intendierte Anreize in Richtung des Verbrauchers, auf illegale Angebote aus dem asiatischen oder karibischen Raum auszuweichen, die sich an keinerlei Regeln halten, in Deutschland keine Steuern zahlen und im Internet stets nur einen Mausklick entfernt sind. Scheitert das Kanalisierungsziel, können auch die anderen Ziele des GlüStV nicht erreicht werden: Maßnahmen der Suchtprävention und des Spielerschutzes, des Jugendschutzes, der Betrugs- und Kriminalitätsprävention und zur Wahrung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs entfalten sachlogisch nur im regulierten Markt Wirkung.

3. Eine für alle Glücksspielformen gesamtcohärente Regulierung, wie sie der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission fordern, entsteht durch den 2. GlüÄndStV nicht. Das Totalverbot für Online-Poker und -Casinospiele hat sich als völlig ineffektiv herausgestellt; es existiert ein Milliardenmarkt ohne jegliche staatliche Kontrolle.<sup>3</sup> Zugleich bleibt das staatliche Veranstaltungsmonopol für Lotterien in seiner derzeitigen Form – begründet mit dem Ziel der Suchtprävention – akut gefährdet: Es gibt keine Evidenz für eine signifikante Prävalenz von pathologischem Spiel bei den Lotterien, das ein Veranstaltungs- und Vertriebsmonopol des Staates als gelindestes Mittel rechtfertigen würde. Wahr ist vielmehr, dass der Kern der Lotterien, nämlich die Veranstaltung, vor Manipulation, Betrug, Cyberkriminalität, Verletzung des Datenschutzes und sonstiger Begleitkriminalität geschützt werden muss. Hier wäre die Monopolisierung der Veranstaltung von Lotterien nicht nur das gelindeste, sondern auch das einzige Mittel des Spielerschutzes. Der Vertrieb von Lotterien, auch über das Internet, kann privatwirtschaftlich organisiert werden. Da der 2. GlüÄndStV die europarechtliche Grundsatzkritik an der deutschen Glücksspielregulierung jedoch fahrlässig ignoriert, drohen ein EU-Vertragsverletzungsverfahren und weitere Urteile des Europäischen Gerichtshofs, die den Handlungsspielraum der Länder weiter einschränken.

<sup>2</sup> Vgl. Haucap, Justus/Nolte, Martin/Stöver, Heino (Hrsg.): Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Köln 2017, abrufbar unter: [www.gluecksspielstudie.de](http://www.gluecksspielstudie.de).

<sup>3</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch der Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages vom 10. April 2017, abrufbar unter

[https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/evaluierungsbericht\\_des\\_landes\\_hessen\\_zum\\_gluecks\\_spielstaatsvertrag.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecks_spielstaatsvertrag.pdf).



**Angesichts dieser eklatanten Versäumnisse des Vertrags, aus denen anhaltende Rechtsunsicherheit und eine dysfunktionale Regulierung resultieren würden, appelliert der DSWV an die Mitglieder des Hessischen Landtages, dem Beispiel des Landtags Schleswig-Holstein zu folgen und dem 2. GlüÄndStV nicht zuzustimmen. Das Land Hessen sollte stattdessen gemeinsam mit Schleswig-Holstein Neuverhandlungen im Länderkreis anstrengen, die eine umfassende Reform des Glücksspielstaatsvertrages auf Grundlage der Vorschläge des HMdIS vom 8. Oktober 2015 zum Ziel haben. Damit wäre auch dem Beschluss des Hessischen Landtags vom 22. Juni 2016 – Verabschiedung des Antrags auf Drucksache 19/2644 – entsprochen.<sup>4</sup>**

Es braucht ein ordnungspolitisch sachgerechtes Regulierungsmodell, das sinnvolle Leitplanken für die regulierten Anbieter einzieht und unlicenzierte Anbieter, die sich an keinerlei Vorgaben halten, konsequent des Marktes verbannt. Zugleich müssen die regulierten Anbieter im Sinne des staatlichen Kanalisierungsziels die Möglichkeit erhalten, den Verbrauchern ein attraktives Glücksspielangebot zu unterbreiten, das sich an der Kundennachfrage und Spielerschutzaspekten orientiert. In anderen EU-Mitgliedstaaten – in vorbildlicher Weise in Dänemark – wurde dieser Weg erfolgreich beschritten.

Vor diesem Hintergrund sind für eine europarechts- und marktkonforme Glücksspiel- und Sportwettenregulierung, die sowohl den Glücksspiel-aufsichtsbehörden als auch den regulierten Marktteilnehmern ein effektives und scharfes Schwert zur Zurückdrängung des Schwarzmarktes zur Hand gibt, die folgenden Punkte unerlässlich:

- Schaffung eines diskriminierungsfreien Erlaubnisverfahrens für Sportwettenanbieter nach qualitativen Kriterien;
- völlige, jederzeitige Transparenz aller Spiel- und Wettverläufe für die staatlichen Aufsichtsbehörden durch Errichtung eines Safe-Server-Systems;
- Aufhebung aller Restriktionen bezüglich des Wettprogramms, die einer evidenzbasierten Überprüfung nicht standhalten, damit regulierte Anbieter den Verbrauchern ein möglichst breites Produktportfolio anbieten können und diese nicht in unregulierte Angebote abwandern (ausgeschlossen bleiben Wetten auf Jugend- und Amateursport sowie Wetten gegen die guten Sitten);
- Zulassung von Live-Wetten als beliebteste Wettform (rund 70 Prozent aller getätigten Wetten);
- Erleichterungen hinsichtlich der Bewerbbarkeit lizenzierter Angebote als Beitrag zum staatlichen Kanalisierungsziel;
- Aufhebung starrer Einsatz- oder Verlustlimits und Schaffung eines Systems freiwilliger und individueller Selbstlimitierung;

<sup>4</sup> Abrufbar unter <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/4/02644.pdf>.





- Installation einer bundesweiten und anbieterübergreifenden Sperrdatei;
- adäquate kundenfreundliche Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren ohne Medienbrüche;
- Einführung eines Erlaubnismodells für Online-Poker und -Casinospiele im Sinne der Gesamtkohärenz der deutschen Glücksspielregulierung;
- Umbegründung des staatlichen Lotteriemonopols (Betrugs-/Kriminalitäts- statt Suchtprävention) zu dessen Schutz;
- Ablösung des verfassungswidrigen Glücksspielkollegiums durch eine zentrale, professionalisierte Glücksspielregulierungsbehörde mit umfassenden Kompetenzen und Ressourcen.

## II. Zu Artikel 1 Nr. 10 (Testspiele und Testkäufe)

Die Norm ermöglicht Testspiele und Testkäufe seitens der Glücksspielaufsichtsbehörden, die nicht als solche erkennbar sind.

Um rechtsstaatlichen Ansprüchen zu genügen, ist es dabei unerlässlich, dass die Prüfkriterien solcher Testkäufe und Testspiele für die Betroffenen transparent sind. Ihre vorzeitige Bekanntmachung dient den Normadressaten als Handlungsanleitung. Zu Testkäufen und Testspielen sind aus rechtsstaatlichen Gründen zudem umfassende Dokumentationen anzufertigen, die sich an den im Vorfeld bekanntgemachten Prüfkriterien orientieren. Die Möglichkeit der Einsichtnahme durch die Betroffenen sollte auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Der DSWV schlägt daher die folgenden Änderungen am Wortlaut des Gesetzentwurfs vor:

### *§ 16a*

#### *Testspiele und Testkäufe*

*Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde auch Testspiele und Testkäufe durchführen, die nicht als Maßnahme der Glücksspielaufsicht erkennbar sind und deren Prüfkriterien den Betroffenen im Vorfeld bekannt gemacht werden. Die Betroffenen können die Prüfberichte einsehen.*

## III. Zur generellen Ausrichtung des Hessischen Glücksspielgesetzes

Darüber hinaus prägt ein maßvoller und unideologischer Lösungspragmatismus die weiteren materiell-rechtlichen Regelungen des Hessischen Glücksspielgesetzes. Es wäre wünschenswert, wenn diese Ausrichtung in anderen Bundesländern Schule machen würde. Positiv fällt insbesondere auf, dass das Hessische Glücksspielgesetz anders als andere Landesglücksspielgesetze auf sinnwidrige Abstandsgebote zwischen Wettvermittlungsstellen sowie auf die starre Kontingentierung der Zahl der



Deutscher Sportwettenverband

Wettvermittlungsstellen verzichtet. Solche Regelungen sind diskriminierend und dienen nicht den Zielen des GlüStV.

Sie sind diskriminierend, weil sie ausschließlich die Vertriebsform der Wettvermittlungsstelle betreffen, also überwiegend private Sportwettenkonzessionäre. Der Vertrieb des staatlichen Konzessionärs über das Vertriebsnetz der Lottoannahmestellen kann ungehindert von Abstandsgeboten und Kontingenten betrieben werden, obwohl das gleiche Produkt angeboten wird. Eine diskriminierende Regelung ist nicht rechtssicher und würde eine große Zahl von Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen, die den Prozess der Sportwettenregulierung abermals verzögern würden. Mindestabstandsregelungen und Kontingente stellen darüber hinaus einen Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit dar und sind umfassenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Sie würden zudem insbesondere den Markteintritt jener Anbieter erschweren oder verhindern, die bislang keine Wettvermittlungsstellen eröffnet und mit dem Angebot gewartet haben, bis eine eindeutige Rechtslage bestand.

Weiter dienen Abstandsgebote und Kontingente nicht den Zielen des GlüStV: Wenn der 2. GlüÄndStV im Internet unbegrenzt viele Sportwettenveranstalter zulässt, ist es nicht kohärent, im stationären Vertrieb die Zahl der Standorte willkürlich zu begrenzen. Besser geeignet, die Ziele des GlüStV zu erreichen und eine natürliche Begrenzung der Zahl der Wettvermittlungsstellen herbeizuführen, wäre die Einführung strenger Qualitätskriterien für Wettvermittlungsstellen bereits im Erlaubnisverfahren. Über das Wettbewerbsrecht würde sich eine Art der Selbstkontrolle etablieren und eine natürliche Selektion der Wettvermittlungsstellen erfolgen, die eine Qualitätsverbesserung zur Folge hätte. Nicht zuletzt laufen Mindestabstände für Wettvermittlungsstellen dem erklärten Interesse vieler Kommunen entgegen, aus städteplanerischen Erwägungen in bestimmten Gebieten gezielt so genannte „Hotspots“ mit einer Konzentration mehrerer Wettvermittlungsstellen und anderer Glücksspielangebote zu schaffen, um andernorts von der Erlaubnis von Wettvermittlungsstellen abzusehen. Faktisch erfolgt die Wahl potenzieller Standorte sowie Begrenzung der Zahl der Wettvermittlungsstellen so bereits heute über die Bauleitplanung der Kommunen, was die Einführung von Mindestabstandsregelungen und Kontingenten nicht erforderlich macht.

Mit freundlichen Grüßen

Mathias Dahms  
Präsident

Luka Andric  
Hauptgeschäftsführer

**Anschrift**

Deutscher  
Sportwettenverband e.V.  
Auguststraße 62  
10117 Berlin

**Kontakt**

T +49 30 403 680 160  
F +49 30 403 680 170  
E kontakt@dswv.de  
W dswv.de

**Verantwortlich**

Präsident  
Mathias Dahms  
Hauptgeschäftsführer  
Luka Andric

**Vereinsregister**

VR 33456 B  
Amtsgericht  
Charlottenburg  
14046 Berlin

**Seite**

6 | 6

# Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

## Stellungnahme

### Zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften - Drucksache 19/5248 vom 12.09.2017

#### 1. Vorbemerkung

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. dankt Ihnen für die Möglichkeit, eine suchtfachliche Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf abgeben zu können. Die vorliegende Stellungnahme ist in Zusammenarbeit mit der HLS erarbeitet worden und gibt somit die übereinstimmende Sichtweise wieder.

Die Liga Hessen begrüßt alle effektiven Maßnahmen des Spielerschutzes und jegliche Schritte, die das Problemausmaß der Glücksspielsucht begrenzen. In diesem Sinne nimmt die Liga Hessen zu den Ausführungen im vorliegenden Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

Glücksspiele als demeritorische Güter verursachen mehr Schaden als Nutzen für die Gesellschaft. Für manche Menschen sind Glücksspiele eine anregende Form der Unterhaltung, die sie problemlos in ihr Alltagsleben integrieren. Einige Spielerinnen und Spieler entwickeln jedoch ein riskantes, problematisches Konsumverhalten und verlieren die Kontrolle über das Spiel. Sie und/oder ihre Angehörigen sind schließlich so stark belastet, dass sie in Beratungs- und Behandlungseinrichtungen Hilfe und Unterstützung suchen.

Finanzieller Ruin, Beschaffungskriminalität, vollständige Aufgabe von sozialen Beziehungen und Freizeitaktivitäten, Suizidgedanken und Suizidversuche prägen die Lebenssituation der etwa 450.000<sup>1</sup> problematischen und pathologischen Spielerinnen und Spieler in Deutschland bzw. der rund 34.000 problematischen und pathologischen Spielerinnen und Spieler in Hessen.<sup>2</sup>

Zu den vorgenannten persönlichen Folgen addieren sich soziale Kosten wie z.B. Kosten für Strafverfahren und Strafvollzug, Behandlungs- und Therapiekosten, Kosten durch Arbeitsausfälle, Hilfen zum Lebensunterhalt für Betroffene und deren Angehörige.

Wenn all diese durch eine Glücksspielsucht bedingten Folgen und die sozialen Kosten berücksichtigt werden, ergeben sich nach einer aktuellen gesundheitsökonomischen Analyse **volkswirtschaftliche Gesamtkosten von rund 6,6 Milliarden Euro pro Jahr.**<sup>3</sup>

<sup>1</sup> DHS Jahrbuch Sucht 2017 (2017), S.128.

<sup>2</sup> Abgeleitet aus den Zahlen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2016). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends.

<sup>3</sup> Fiedler, I. (2016). Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen.



Landesverband  
der Jüdischen  
Gemeinden in  
Hessen K. d. ö. R.

Liga der  
Freien Wohlfahrtspflege  
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26  
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34  
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de  
www.liga-hessen.de

# Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

Um die individuellen und allgemeingesellschaftlichen schädlichen Auswirkungen weitgehend zu verhindern sowie einen umfassenden Spieler- und Jugendschutz in Hessen sicherzustellen, bedarf es umfangreicher gesetzlicher Festschreibungen von suchtpreventiven Maßnahmen.

## 2. Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf

Zu

### B. 1. Einführung von Testkäufen

Im Zusammenhang mit einem umfassenden Jugend- und Spielerschutz **begrüßen wir die im Entwurf benannte Änderung „Einführung von Testkäufen“**, da sie geeignete Kontrollmaßnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz sind. Testkäufe sind ein bewährtes Mittel, um unmittelbar vor Ort überprüfen zu können, ob z.B. Ausweiskontrollen, Zugangsverbote von Minderjährigen oder gesperrten Personen, Ansprache bei auffälligem Glücksspielverhalten oder das Bereithalten von Präventions- und Informationsmaterialien im Sinne des Jugend- und Spielerschutzes durchgeführt werden. Damit insbesondere Minderjährige und gesperrte Spielerinnen und Spieler vor Zugängen zu Glücksspielen mit hohem Suchtpotential geschützt werden, ist eine engmaschige und regelmäßige Kontrolle der Umsetzung der gesetzlich geforderten Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen dringend geboten. Denn die Praxis zeigt, dass dieser Schutz oftmals nicht gegeben ist.<sup>4 5</sup>

Zu

### B. 3. Erhalt des Vertriebsweges von Sportwetten über die Lottoannahmestellen

Eine **Ermöglichung der Sportwettenvermittlung in Lottoannahmestellen lehnen wir entschieden ab**, denn dadurch wird das Angebot von Sportwetten zusätzlich in starkem Maß verbreitet und erhält eine deutliche Sichtbarkeit im öffentlichen Raum. Dies widerspricht der gesetzlichen Prämisse, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht unter anderem durch ein begrenztes Angebot zu verhindern. Gleichzeitig steht es der suchtfachlichen Sicht entgegen, nach der auch die hohe Verfügbarkeit des Glücksspielangebotes das Suchtrisiko maximiert.



Landesverband  
der Jüdischen  
Gemeinden in  
Hessen K. d. ö. R.

Liga der  
Freien Wohlfahrtspflege  
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26  
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34  
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de  
www.liga-hessen.de

<sup>4</sup> Hayer, T. & Meyer, G. (2003). Das Suchtpotential von Sportwetten. SUCHT, 49, 212-220.

<sup>5</sup> Meyer, G., von Meduna, M., Brosowski, T. (2014). Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest.

# Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

Zu

**§ 10 Änderung c) Abs. 8 Nr. 2 „2. Die Annahmestelle oder Wettvermittlungsstelle“ a) und b)**

Die Standorte, die Anzahl und auch die Ausgestaltung von Wettvermittlungsstellen müssen im Einklang mit dem im Glücksspielstaatsvertrag geforderten Jugend- und Spielerschutz stehen.

Wir **begrüßen die Untersagung der Ansiedelung von Wettvermittlungsstellen** in Gebäuden oder Gebäudekomplexen mit einer Spielhalle oder ähnlichen Unternehmen im Sinne von § 33i der Gewerbeordnung.

Weiterhin **begrüßen wir die Regelung des Mindestabstandes zueinander**, fordern hier jedoch einen **Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie**. Diese Maßnahme trägt zur Reduzierung des Sportwettenangebotes bei und damit zur Bekämpfung und Verhinderung von Glücksspielsucht.

Zu

**14. Der bisherige § 22 wird § 20 und in Satz 3 wird die Angabe „2026“ durch „2021“ ersetzt**

Wir **sprechen uns gegen die Verkürzung der Gültigkeitsdauer** des Hessischen Glücksspielgesetzes aus. Nach § 3 stellt das Land Hessen einen angemessenen Anteil der Spieleinsätze in Hessen für ein Netz von Beratungsstellen und für die fachliche Beratung und Unterstützung des Landes zur Verfügung. Die dadurch ermöglichten landesweiten Strukturen der Hilfe und Unterstützung zum Thema Glücksspielsucht in Hessen haben zu einer verlässlichen flächendeckenden Versorgung geführt, die unbedingt aufrechterhalten werden muss.

## 3. Neu aufzunehmende Regelungen

Der vorliegende Gesetzentwurf umfasst erstmalig auch Regelungen für Wettvermittlungsstellen. Aus suchtfachlicher Sicht müssen deshalb für diesen Bereich die folgenden Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz zwingend aufgenommen werden. Die Forderung eines Mindestabstandes zu Kinder- und Jugendeinrichtungen ist dabei besonders hervorzuheben:

**Wettvermittlungsstellen müssen einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie zu Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs einhalten, um Kinder- und Jugendliche vor der Gewöhnung an Angebote von Glücksspielen zu schützen.**



**PARITÄT**



Landesverband  
der Jüdischen  
Gemeinden in  
Hessen K. d. ö. R.

Liga der  
Freien Wohlfahrtspflege  
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26  
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34

Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de

www.liga-hessen.de

# Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

Die Liga fordert einen Mindestabstand von Wettvermittlungsstellen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen von 500 Metern Luftlinie.

Diese Regelung zielt darauf ab, dass Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebotes von Wettvermittlungsstellen in ihrem täglichen Lebensumfeld zu schützen sind. Daher weisen wir darauf hin, dass ein räumlicher Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie auch zu Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs eingehalten werden muss. An diesen Orten halten sich Kinder und Jugendliche täglich – teilweise für einen längeren Zeitraum – auf.

Auch wenn davon auszugehen ist, dass noch keine Kinder in Wettvermittlungsstellen an Wett-Terminals spielen, steht hier der Gewöhnungsaspekt an den Anblick der Wettvermittlungsstellen im eigenen Lebensumfeld im Vordergrund. Es ist davon auszugehen, dass eine Wettvermittlungsstelle in unmittelbarer Nähe zu zentralen Lebensräumen Jugendlicher das Risiko erhöht, dass die Jugendlichen Glücksspiel- bzw. Sportwettangebote wahrnehmen. Studien belegen, dass etwa jeder zehnte Heranwachsende trotz Teilnahmeverbots an Sportwetten teilnimmt.<sup>6</sup> Weitere Untersuchungsergebnisse zeigen, dass in der Adoleszenz die Affinität zu Glücksspielen besonders hoch ist.<sup>7</sup>

Um die Kohärenz und Analogie mit dem Hessischen Spielhallengesetz zu gewährleisten, fordern wir darüber hinaus im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes die Aufnahme der folgenden strukturellen Maßnahmen auch für Wettvermittlungsstellen in das Hessische Glücksspielgesetz:

1. Das Erstellen und Vorhalten eines **Sozialkonzeptes**, in dem Spielerschutzmaßnahmen konkretisiert und festgeschrieben sind.
2. Standardisierte **Personalschulungen** in Bezug auf Dauer, Inhalt, Ziele und Wiederholungsfrequenz.
3. **Rauchverbot** in den Wettvermittlungsstellen.
4. **Verbot** des Ausschanks, Konsums oder Verkaufs von **Alkohol**.
5. **Keine Abgabe** kostenfreier oder kostenpflichtiger **Speisen** und Getränke.
6. **Verbot** des gleichzeitigen Aufstellens von **Geldspielgeräten**.
7. **Aufstellungsverbot** von **Geldausgabegeräten** (u. ä. Zahlungsdienste).
8. **Reduzierung der Werbung** auf ein geringes Maß.
9. **Einlasskontrolle** mit **Ausweiskontrolle**.

<sup>6</sup> Fiedler, I. et al. (2016). Sportwetten und Jugendliche: Spielangebote und Suchtgefahren. pro Jugend, 3/2016.

<sup>7</sup> Hayer, T. (2013). Jugendliche und Glücksspiele: Konsummuster, Problemausmaß, Präventionsansätze. Vortrag, Frankfurt/Main.



Landesverband  
der Jüdischen  
Gemeinden in  
Hessen K. d. ö. R.

Liga der  
Freien Wohlfahrtspflege  
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26  
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34

Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de

www.liga-hessen.de

# Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

10. Personengebundene **Spielerkarte** mit Altersnachweis und Lichtbild.
11. Festlegung von **Limitierungsmöglichkeiten** in Kombination mit der Einführung einer personengebundenen und spielartenübergreifenden **Spielerkarte**.
12. Das **Angebot von Sportwetten** sollte ausschließlich in **Wettvermittlungsstellen mit einer entsprechenden Konzession** vorgehalten werden.
13. **Sportwetten** sollten, über die bereits bestehenden Regelungen hinaus, **nicht in gastronomischen Betrieben**, auf Pferderennbahnen (außer Pferdewetten) und Sportanlagen angeboten werden.
14. **Verbot von Mehrfachkonzessionen** (Verbot der Annahme von Sportwetten unterschiedlicher Anbieter).
15. **Keine Aufstellung von Wett-Terminals** außerhalb von Wettvermittlungsstellen.
16. **Keine Wettannahme von Personen**, die unter dem Einfluss berauschender Mittel z. B. **Alkohol oder illegaler Drogen** stehen.
17. **Kein Vertrieb** von weiteren **Waren und Dienstleistungen**.
18. **Keine Verkaufsförderung** durch **Boni bzw. Vergünstigungen**.
19. **Ausschluss von Direktwerbung** und Direktangeboten.
20. Festlegungen von **Sperrzeiten**, mindestens analog zum Spielhallenbereich (wochentags, Wochenende und Feiertage).

## 4. Abschlussbemerkung

Der Glücksspielstaatsvertrag und das Hessische Glücksspielgesetz sollen das Entstehen von Glücksspielsucht verhindern und geeignete Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz gewährleisten. Aus suchtfachlicher Sicht jedoch sind die neu aufgenommenen Regelungen im vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht ausreichend.

Die unbedingte Notwendigkeit der von der Liga Hessen geforderten Änderungen bzw. Ergänzungen des Gesetzentwurfs macht u.a. eine Studie aus Rheinland-Pfalz deutlich. Danach haben, auch aufgrund der leichten Verfügbarkeit und Griffnähe des Spielangebots, bereits 10 % der jungen Menschen im Alter von 12 bis 18 Jahren an Sportwetten teilgenommen.<sup>8</sup> Gerade Jugendliche erleben Glücksspielangebote als reizvoll, die leicht verfügbar sind, relativ geringe Geldeinsätze verlangen

<sup>8</sup> Duven, E. (2011). Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz.



Landesverband  
der Jüdischen  
Gemeinden in  
Hessen K. d. ö. R.

Liga der  
Freien Wohlfahrtspflege  
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26  
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34

Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de

www.liga-hessen.de

# Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

und von ihrem Nahumfeld akzeptiert werden.<sup>9</sup> Diese Kriterien treffen auf das Angebot von Wettvermittlungsstellen zu. Darüber hinaus haben Mitglieder von Sportvereinen und Profisportlerinnen und -sportler eine besonders ausgeprägte Affinität für Sportwetten, wodurch die Entwicklung eines problematischen und pathologischen Wettverhaltens deutlich begünstigt wird.<sup>10 11</sup>

Um die individuellen und allgemeingesellschaftlichen schädlichen Auswirkungen von Glücksspielen weitgehend zu verhindern sowie einen umfassenden Spieler- und Jugendschutz in Hessen sicherzustellen, sind umfangreiche gesetzliche Festschreibungen von suchtpreventiven Maßnahmen notwendig.

Die Stellungnahme der Liga Hessen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf leistet hierzu ihren suchtfachlichen Beitrag.

Wiesbaden, 02.10.2017

## **Kontakt für Rückfragen:**

*Dr. Ulrike Albrecht-Sonnenschein*

*Caritasverband für die Diözese Mainz e. V.*

*Referentin für Sucht, Psychiatrie und Behindertenhilfe*

*Bahnstraße 32, 55128 Mainz*

*E-Mail: [ulrike.albrecht-sonnenschein@caritas-bistum-mainz.de](mailto:ulrike.albrecht-sonnenschein@caritas-bistum-mainz.de)*

*Telefon: (0 61 31) 28 26-312*

**Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.** ist der Zusammenschluss der sechs hessischen Wohlfahrtsverbände. Sie vertritt die Interessen der hilfebedürftigen und benachteiligten Menschen gegenüber der Politik ebenso, wie die Interessen ihrer Mitgliedsverbände. Mit ca. 7.300 Einrichtungen und Diensten sind die Mitgliedsverbände ein bedeutender Faktor für die Menschen, für eine soziale Infrastruktur und für die Wirtschaft in Hessen.

Nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen wissen die rund 113.000 beruflich Beschäftigten und rund 160.000 ehrenamtlichen MitarbeiterInnen in Pflegeeinrichtungen, Behinderteneinrichtungen, Werkstätten, Tagesstätten, Bildungsstätten, Beratungsstellen, in den Frühförderstellen, ambulanten Diensten und anderen Einrichtungen um die sozialen Belange und die realen Rahmenbedingungen in Hessen. Diese Kenntnisse bringt die Liga in die politischen Gespräche auf Landesebene und mit Verhandlungspartnern und Kostenträgern ein.

<sup>9</sup> Hayer, T. (2013). Jugendliche und Glücksspiele: Konsummuster, Problemausmaß, Präventionsansätze. Vortrag, Frankfurt/Main.

<sup>10</sup> Hayer, T., Meyer, G. (2003). Das Suchtpotenzial von Sportwetten, SUCHT,49 (4), 212-220.

<sup>11</sup> Meyer, G., Meyer, J., Zielke, M., Hayer, T. (2013). Verbreitung von Sportwetten und glücksspielbezogenem Suchtverhalten in Sportvereinen: Eine Pilotstudie. Praxis-Klinische Verhaltensmedizin & Rehabilitation, 92 (2), 189-196.



Landesverband  
der Jüdischen  
Gemeinden in  
Hessen K. d. ö. R.

Liga der  
Freien Wohlfahrtspflege  
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26  
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34

Fax: 0611/30814-74

[info@liga-hessen.de](mailto:info@liga-hessen.de)

[www.liga-hessen.de](http://www.liga-hessen.de)






---

**DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE**


---

DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE  
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Herrn Horst Klee  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Schlossplatz 1 – 3  
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen 73.50-ro/tr  
*Bitte bei Antwort  
angeben*

zuständig Herr Rydzy  
Durchwahl 14 08 - 124

Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht vom

Datum 01.11.2017

**Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften - Drucks. 19/5248 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Gesetzentwurf enthält keine datenschutzrechtlich relevanten Regelungen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Prof. Dr. Ronellenfitsch

Unsere telefonische Erreichbarkeit: Mo.-Do. von 8:30 bis 12:00 Uhr sowie 13:00 – 16:00 Uhr und Fr. von 8:30 bis 12:00 Uhr  
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. | Dircksenstrasse 49 | 10178 Berlin

Hessischer Landtag  
Frau Dr. Ute Lindemann  
Schloßplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

per Mail: [u.lindemann@ltg.hessen.de](mailto:u.lindemann@ltg.hessen.de)

02. November 2017

### **Stellungnahme Gesetzentwurf Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften**

Sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,

wir bedanken uns für die Übersendung des Entwurfes für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften (LT-Drs. 19/5248). Der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW) und der Hessische Münzautomaten-Verband e.V. (HMV) geben hierzu eine gemeinsame Stellungnahme auch im Namen der Mitgliedsverbände des DAW ab; dies sind der Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI), der Deutsche Automaten-Großhandels-Verband e.V. (DAGV), der Bundesverband Automatenunternehmer e.V. (BA) und das FORUM für Automatenunternehmer in Europa e.V. (FORUM).

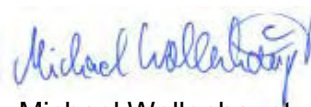
Wir haben unsere Stellungnahme für Sie in einer Kurzfassung und einer ausführlicheren Fassung aufbereitet. Die Kurzfassung gibt Ihnen die Möglichkeit, unsere wichtigsten Punkte auf einen Blick zu sehen. Die ausführlicheren, auch juristischen Überlegungen finden Sie dann in der Langfassung dargestellt.

Wir hoffen, dass unsere Argumente und Ansichten in den Gesetzgebungsprozess einfließen können und stehen Ihnen für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Stecker  
Sprecher des Vorstandes  
Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.



Michael Wollenhaupt  
1. Vorsitzender  
Hessischer Münzautomaten-Verband e.V.

### Kurzfassung der Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften

- Der DAW und der HMV sprechen sich **grundsätzlich für gesetzliche Initiativen** aus, die die zunehmende Ausbreitung illegaler Glücksspielangebote unterbindet.
- Der DAW und der HMV sehen die **Ziele des Glücksspielstaatsvertrags** mit dem vorliegenden Gesetzentwurf **nicht erreicht**.
- Aus unserer Sicht führt die vorgesehene **starke Reduzierung von Spielhallen** zu einer **drastischen Erhöhung von nicht legal betriebenen Glücksspielen**.
- **Rein quantitative Regelungen**, inklusive Mindestabstandsregelungen sind für den DAW und den HMV **keine geeigneten Maßnahmen**, ein legales und qualitativ hochwertiges Glücks- und Gewinnspielangebot für die Bevölkerung zu schaffen. **Der DAW und der HMV setzen bei der Regulierung auf Qualität der Spielstätten statt auf Quantität bei der Reduzierung.**
- Daher setzen sich DAW und HMV ein für:
  - eine **gesetzliche Verankerung von qualitativen Standards**, um eine Spielhalle betreiben zu dürfen.
  - ein **bundesweit einheitliches biometrisches System als Zugangskontrolle** zu Glücks- und Gewinnspielangeboten
  - eine **Zertifizierung von Spielstätten**, orientiert an Gesetzeskonformität, Schulungssystemen und Berichtswesen. Nur wer eine Zertifizierung einer unabhängigen Prüforganisation (z.B. TÜV) erhält, soll künftig eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erhalten dürfen.

Wir würden uns freuen, wenn die von uns aufgeführten Punkte in den Gesetzgebungsprozess mit einfließen und berücksichtigt werden könnten.

Gerne stehen wir Ihnen für Erläuterungen zu den von uns gemachten Punkten, die Sie nachstehend noch einmal detailliert finden, zur Verfügung.

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften**

Sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,

wir bedanken uns für die Übersendung des Entwurfes für ein Gesetz zur Änderung  
glücksspielrechtlicher Vorschriften (LT-Drs. 19/5248). Der Dachverband Die Deutsche  
Automatenwirtschaft e.V. (DAW) und der Hessische Münzautomaten-Verband e.V.(HMV)  
geben hierzu eine gemeinsame Stellungnahme auch im Namen der Mitgliedsverbände des  
DAW ab; dies sind der Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI), der  
Deutsche Automaten-Großhandels-Verband e.V. (DAGV), der Bundesverband  
Automatenunternehmer e.V. (BA) und das FORUM für Automatenunternehmer in Europa  
e.V. (FORUM).

### **I. Vorbemerkung**

Zentrale Aufgabe der Unternehmen der Automatenwirtschaft ist es, das natürliche  
Spielbedürfnis erwachsener Menschen in legale, geordnete und überwachte Bahnen zu  
lenken. Diese Aufgabe ist ihnen durch die Zielsetzungen des Glücksspielstaatsvertrags  
(GlüStV) zugewiesen. Mit aller Deutlichkeit ist darauf hingewiesen, dass es sich beim  
gewerblichen Geldspiel nicht um Glücksspiel im Sinne des Gesetzes handelt. Seine  
Regelung fällt seit 1953 in die ausschließliche Regelungskompetenz des  
Bundesgesetzgebers (Gewerbeordnung/ Spielverordnung). Die Unternehmen der  
verbandlich organisierten Automatenwirtschaft bekennen sich zu diesen Zielen und einer  
ethischen Unternehmensführung, die der damit verbundenen gesellschaftlichen  
Verantwortung entspricht. Die Unternehmen grenzen sich eindeutig und auch aktiv von  
illegalen Spielangeboten ab. Insofern begrüßen wir grundsätzlich jede gesetzliche Initiative,  
die der zunehmenden Ausbreitung illegaler Glücksspielangebote entschieden entgegenwirkt  
und das legale verbraucherschützende Angebot stärkt. Die Deutsche Automatenwirtschaft  
bekennt sich klar zur Qualität des legalen Spielangebots.

### **II. Erfüllung der Ziele des Glücksspieländerungsstaatsvertrages (GlüÄndStV)**

Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt ebenso wie der 2. GlüÄndStV hinter dem  
selbstgesetzten Anspruch des Landes Hessen, eine tragfähige gesetzliche Grundlage für die  
Erreichung der Ziele des GlüÄndStV zu schaffen, zurück. Das Land Hessen hat in seinem  
Endbericht zur Evaluierung des GlüStV vom 10.04.2017 festgestellt, dass die gleichrangigen  
Ziele des GlüStV bisher nicht erreicht wurden. Vor allem der Markt der nichtregulierten  
Glücks- und Gewinnspiele ist demnach in den letzten Jahren stärker gewachsen als der  
Markt der regulierten Glücksspiele. Als Fazit wird ausdrücklich hervorgehoben, dass eine  
rein quantitative Begrenzung des legalen Spielangebots, entgegen den Zielen des GlüStV,  
sehr wohl zu einer Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten geführt  
hat. Damit konstatiert die Landesregierung das Scheitern des quantitativen  
Regelungsansatzes des GlüStV sowie der entsprechenden landesrechtlichen

Bestimmungen. Gleichwohl soll der gescheiterte quantitative Regelungsansatz nur in Bezug auf Sportwetten korrigiert werden, obwohl schon jetzt deutlich erkennbar ist, dass dieser Regulierungsansatz im Bereich des gewerblichen Geldspiels ebenso scheitert und zu Fehlentwicklungen führt, die den Zielen des GlüStV diametral entgegenstehen.

Im Bereich des gewerblichen Geldspiels muss davon ausgegangen werden, dass die unangemessen starke Reduzierung der Anzahl von Spielhallen zu einer weiteren drastischen Ausbreitung der nicht-regulierten Glücksspiele führen wird. Sehr deutlich lässt sich diese Entwicklung in Berlin beobachten, wo die Zahl der im Grau- und Schwarzmarkt betriebenen Geldspielgeräte die Zahl der legal aufgestellten Geldspielgeräte weit übersteigt. Hier zeigt sich deutlich, dass quantitativen Regelungen, insbesondere das Gebot von Mindestabständen zwischen Spielhallen und zu Schulen wie auch das Verbot von Verbundspielhallen, überhaupt nicht geeignet sind, die Ziele des § 1 GlüStV zu erfüllen. Denn das Ziel des GlüStV ist nicht die Reduzierung von Spielangeboten, sondern die Schaffung einer geeigneten Alternative zum nicht erlaubten Glücks- und Gewinnspiel und die Lenkung der natürlichen Spielbedürfnisse der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen sowie die Verhinderung der Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten.

Hieraus ergibt sich die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Voraussetzungen für ein bedarfsgerechtes legales und qualitativ hochwertiges Glücks- und Gewinnspielangebot für die Bevölkerung zu schaffen oder im Rückschluss, zu erhalten. Diesen anspruchsvollen Vorgaben kann das ausschließlich an der Angebotsreduzierung orientierte Regelwerk auch in Hessen nicht gerecht werden.

### **III. Kohärenzgebot**

Der DAW und der HMV begrüßen ausdrücklich die Überlegungen des hessischen Ministeriums für Inneres und für Sport bezüglich glücksspielrechtlicher Leitlinien, die gerade qualitative Entscheidungspunkte im Umgang mit Sportwettbüros in den Vordergrund stellen. Diese Überlegungen gehen allerdings – wie bereits ausgeführt – nicht weit genug, weil sie andere Bereiche des Glücks- und Gewinnspielmarktes ohne sachgerechte Begründung unberücksichtigt lassen. Dies läuft nicht nur den Zielen des GlüStV, sondern auch dem Kohärenzgebot zuwider. Es muss daher in einem weiteren Schritt dafür gesorgt werden, dass ein verfassungs- und unionrechtskonformer Rechtsrahmen für alle Glücks- und Gewinnspielangebote in Deutschland geschaffen wird.

### **IV. Qualitative Standards in der Glücks- und Gewinnspielregulierung**

**Der DAW und der HMV regen die gesetzliche Verankerung von qualitativen Standards als Erlaubnisvoraussetzung für den Betrieb von Glücks- und Gewinnspielen an. Die auf den Spieler- und Verbraucherschutz fokussierten Maßstäbe sind dem quantitativen Regelungsansatz mit Blick auf die Erreichung der Ziele des GlüStV unzweifelhaft weit überlegen. Ein reguliertes Angebot mit qualitativen Spielerschutzmaßnahmen schafft zudem eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel.**

### a) Zugangskontrollsysteme zu Glücks- und Gewinnspielangeboten

Die im DAW zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Automatenwirtschaft befürworten ausdrücklich die Einführung eines bundesweit einheitlichen, für den Spielteilnehmer niederschweligen, datensparsamen, technologisch offenen und schnell nachvollziehbaren biometrischen Systems zur Sicherstellung von Spielerselbstsperrungen. Hessen hat bereits ein Spielersperrsystem für Spielhallen (Onlineabfrage Spielerstatus OASIS) etabliert. Grundsätzlich begrüßen DAW und HMV dieses System. Allerdings unterliegt es in seiner konkreten Ausgestaltung gerichtlich noch nicht abschließend geklärten Bedenken im Hinblick auf die Grundrechte der betroffenen Spielteilnehmer und Spielhallenbesucher sowie datenschutzrechtliche Vorgaben. Das gilt insbesondere für Fremdsperrungen, die nach den bisherigen Erfahrungen auch praktisch nicht umsetzbar sind, wie die äußerst geringe Anzahl an Fremdsperrungen in der aktuellen Sperrdatei belegt.

Andere Bundesländer könnten hier als Vorbild dienen, denn sie haben die Grundlage für wesentlich effektivere Sperrsysteme geschaffen, die gleichzeitig deutlich weniger tief in die Grundrechte der gesperrten Spieler und der Spielhallenbetreiber eingreifen. In Rheinland-Pfalz zum Beispiel kann die Selbstsperrung zeitlich befristet erfolgen und nach Ablauf des vereinbarten Zeitraums automatisch enden (§ 11c Abs. 3 und Abs. 5 LGlüG RP). Dies nimmt dem Spieler die Sorge vor einer faktisch lebenslangen Selbstsperrung, weil eine Entsperrung aufgrund der bestehenden Hürden aussichtslos sein könnte. Gleichzeitig wird der Spieler hinreichend lange vom Spiel ausgeschlossen, um Abstand zu gewinnen und ein exzessives Spielverhalten behandeln zu lassen. Durch die Möglichkeit einer solch niedrighen Ausgestaltung wird der Spielteilnehmer eher zu einer Selbstsperrung motiviert, das Präventionsinstrument der Selbstsperrung also effektiver gestaltet und die Suchtprävention gestärkt. Eine Orientierung an diesem Sperrsystem wäre gegenüber der geplanten Gesetzesänderung eine im Interesse aller Beteiligten weitaus sinnvollere und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gebotene Lösung.

Aus Datenschutzgründen wäre es zudem sinnvoll, die Erhebung einer Vielzahl nach § 11 HessSpielhG zu erfassenden persönlichen Daten zu vermeiden und stattdessen ein Zugangssystem mit einer Prüfung biometrischer Merkmale einzuführen. Gesperrte Spieler und Jugendliche wären mindestens genauso sicher zu identifizieren. Im Gegensatz zur Regelung des § 11 Abs. 1 Satz 2 HessSpielhG wäre nur noch ein biometrisches Datum pro gesperrtem Spieler bei der Zutrittskontrolle zu erheben und abzugleichen. Eine Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten auch aller nicht gesperrten Spieler, wie sie derzeit zum Abgleich aller Spielhallenbesucher mit dem Sperrsystem OASIS erforderlich ist, wäre bei einem solchen biometrischen Zugangssystem nicht mehr notwendig. Täuschungen über die Identität sind bei einer biometrischen Kontrolle zudem so gut wie nicht möglich, da täuschungsbedingte Fehler der Mitarbeiter bei der Erfassung und Abfrage persönlicher Daten ausgeschlossen werden können. Grundsätzlich ist daher anzuraten, das bestehende Sperrsystem des HessSpielhG anhand dieser Erwägungen grundrechts- und datenschutzkonform auszugestalten.

## **b) Einführung einer Zertifizierung**

Weder der illegale Markt im Internet noch manche terrestrischen Angebote sind für den Spielgast, aber auch für die Behörden auf den ersten Blick von legalen Angeboten zu unterscheiden. Die illegale Sekundäraufstellung, z.B. Scheingastronomie, Internet-Café etc., ist Bestandteil des nicht-regulierten Marktes. Auch wenn dieses Segment bisher noch nicht in die Evaluierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes aufgenommen wurde, so lassen sich bereits in Großstädten und Ballungsgebieten ein signifikanter Bestand und eine deutliche Zunahme dieser Einrichtungen feststellen. Die Deutsche Automatenwirtschaft hat im Bereich des gewerblichen Geldspiels durch die Einführung einer unabhängigen, über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Zertifizierung von Spielhallen und Gaststätten Qualitätsstandards geschaffen und setzt diese durch unabhängige Prüforganismen mit dem Fokus auf den Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz in Spielhallen und Gastronomiebetrieben um.

Die Zertifizierung orientiert sich an bestehenden Systemen wie Gesetzeskonformität, Prüfparameter, Schulungssystem und Berichtswesen. Die Organisation der Prüfverfahren wird durch akkreditierte und unabhängige Institutionen vorgenommen. Im Interesse des Jugend- und Spielerschutzes wird eine erfolgreiche Zertifizierung als Voraussetzung zum Erhalt einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis angestrebt. Der Freistaat Bayern hat z.B. in den Anwendungshinweisen betreffend Befreiung für bestehende Spielhallen vom Verbot des baulichen Verbundes als auch vom Gebot des Mindestabstandes im Rahmen der Ausführungen zu den möglichen qualitativen Maßnahmen explizit die Zertifizierung von Spielhallen als Kontroll- und Evaluierungsinstrument berücksichtigt.

## **c). Sozialkonzept und Mitarbeiterschulungen**

Sozialkonzepte und Mitarbeiterschulungen sind wichtige Bestandteile eines wirksamen und schlüssigen Gesamtkonzepts i.S. des Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzes. Gerade im terrestrischen Angebot sind sie unerlässliche Instrumente. Sozialkonzepte und Mitarbeiterschulungen müssen ständig weiterentwickelt und bundesweit auf einem hohen Qualitätsstandard vereinheitlicht und regelmäßig wissenschaftlich fundiert evaluiert werden. Sozialkonzepte und Mitarbeiterschulungen sind aus unserer Sicht auch wichtig in Spielformen, die sich ausschließlich auf den Online-Bereich beschränken.

## **V. Zusammenfassung**

Der gesetzliche Auftrag zur Schaffung eines begrenzten Glücksspielangebotes als geeignete Alternative zu illegalen Glücksspielen und zur Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen sowie zum Entgegenwirken der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten wird weder mit dem bestehenden GlüStV noch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften erreicht.

Die Aufgabe des quantitativen Regulierungskonzeptes in Bezug auf Sportwetten geht aus unserer Sicht in die richtige Richtung, greift aber zu kurz, weil es andere Bereiche des Glücks- und Gewinnspielmarktes unberücksichtigt lässt, bei denen weiterhin der kontraproduktive quantitative Regelungsansatz gilt.

Die geplanten Neuregelungen würden nur einen kleinen Teil des bestehenden nichtregulierten Marktes in einen legalen Markt überführen. Alle anderen Bereiche bleiben unbeachtet und finden zeitlich unbegrenzt, mit keiner Form einer technischen Reglementierung, ohne Zugangskontrollen oder Anschluss an ein Spielersperrsystem und ohne Umsetzung von Sozialkonzepten statt.

Dies führt zu einer aus den Zielen des GlüStV nicht zu begründenden Verringerung des bestehenden legalen und überwachten Spielangebots und damit zu einer Schwächung des Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzes. Um den Zielen des GlüStV gerecht zu werden, bedarf es eines qualitativen Auswahlverfahrens für alle Angebotsformen des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland, um dem illegalen Spiel auf Dauer den Nährboden entziehen zu können. Ein erster richtiger Schritt ist der Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des GlüStV, der genau aufzeigt, welche Problemlagen die aktuelle Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags in sich trägt. Er macht deutlich, dass ein neues, einheitliches, spielformübergreifendes Gesamtkonzept erforderlich ist. Die beabsichtigten Teilkorrekturen reichen nicht aus, sie bergen vielmehr neue Gefahren.





Universität Hohenheim | Forschungsstelle Glücksspiel (502) |  
70593 Stuttgart

An den Vorsitzenden des Innenausschusses  
Hessischer Landtag  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

Forschungsstelle Glücksspiel

Prof. Dr. Tilman Becker  
Geschäftsführender Leiter

T +49 711 459 22599  
F +49 711 459 22601  
E [tilman.becker@uni-hohenheim.de](mailto:tilman.becker@uni-hohenheim.de)

02. November 2017

## *Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorgaben*

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Bitte um eine schriftliche Stellungnahme mit Schreiben vom 09.10.2017. Dieser Bitte komme ich gern nach.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften sieht drei wesentliche Änderungen vor.

### 1. Einführung von Testkäufen

Hiermit soll der Vollzug gestärkt werden. Es soll Rechtssicherheit geschaffen werden. Beide Ziele sind sehr zu begrüßen insbesondere angesichts der gegenwärtigen Situation auf den Glücksspielmärkten.

Die vorgeschlagene Maßnahme der Einführung von Testkäufen ist gut geeignet, um den Vollzug zu stärken und für mehr Rechtssicherheit zu sorgen.

### 2. Neuregelung der Zuständigkeiten

Es ist wohl derzeit eine offene Frage, wer für die Vergabe der Sportwettlizenzen in Zukunft zuständig sein wird. Das Regierungspräsidium Darmstadt wird nach dem Gesetzesentwurf weiterhin zentral für ganz Hessen für die Untersagung illegalen Glücksspiels, die Erlaubniserteilung von Wettvermittlungstellen, Ordnungswidrigkeiten nach dem hessischen Landesglücksspielgesetz und für das Spielersperrsystem für Spielhallen zuständig sein.

118

118

Es ist sicherlich sinnvoll und angemessen, wenn ein Bundesland für die Regulierung, Kontrolle und Überwachung des stationären Angebots zuständig ist. Die Regulierung des Angebots im Internet hingegen hat zumindest ländereinheitlich zu erfolgen. Das Internet macht nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt und kann nicht von jedem Bundesland für das betreffende Bundesland reguliert werden. Auf diesen Punkt wird unten ausführlicher eingegangen werden.

3. Erhaltung des Vertriebsweges von Sportwetten über die Lottoannahmestellen  
Auch diese Änderung erscheint sinnvoll und unproblematisch.

### ***Probleme werden nicht angesprochen***

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen können zwar im ganz Kleinen den Vollzug stärken und zu einer Rechtssicherheit beitragen, lösen aber nicht die vorherrschenden Probleme mit dem Vollzug und der Rechtssicherheit.

Es ist eine offene Frage, wie mit einem nicht funktionierenden ländereinheitlichen Verfahren umzugehen ist.

Die Erfahrungen mit dem ländereinheitlichen Verfahren zeigen drei Dinge:

- Eine Einstimmigkeit zwischen sechzehn Bundesländern ist kaum herzustellen.

Mit jeder neuen Wahl in einem Bundesland wird wieder die bisherige Regelung erst einmal in Frage gestellt. Dies kann nur verhindert werden, wenn die Verantwortlichkeiten klar geregelt sind und nicht bei einer Landtagswahl wieder in Frage gestellt werden kann.

- Die politische Diskussion wird von generellen Werten bestimmt.

Diese unterschiedlichen Prinzipien führen zu fundamental unterschiedlichen Ansätzen in der Regulierung des Glücksspiels und erschweren eine pragmatische Lösung.

- Es gibt wohl zwei Handlungsoptionen: entweder dem ländereinheitlichen Verfahren eine weitere Chance zu geben oder dies als gescheitert zu betrachten.

Die Erfahrungen mit der Vergangenheit und angesichts der Natur des Internets legen eine einheitliche Regulierung des Angebots im Internet auf Bundesebene nahe. Der Bund könnte sich sachlich gut gerechtfertigt auf Artikel 72 Nr. 2 Grundgesetz berufen und diese Aufgabe übernehmen.

Es zeichnet sich ab, dass der zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag nicht von allen Ländern angenommen wird und damit auch nicht in Kraft tritt. Es ist damit zu rechnen, dass der Glücksspielstaatsvertrag in unveränderter Form bis 2021 weitergilt.

Vergleichsweise einfach lassen sich diese Ziele: Stärkung des Vollzugs und Rechtssicherheit für das stationäre Angebot umsetzen. Hier haben Organe der staatlichen Verwaltung, wie das Regierungspräsidium Darmstadt, bereits eine lange Erfahrung und die notwendigen Strukturen.

Bei dem Angebot im Internet hingegen werden die gesetzlichen Vorgaben nicht durchgesetzt. Hier sind erhebliche Vollzugsdefizite festzustellen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Gerade das Land Hessen konnte in den letzten Jahren Erfahrungen bei Sportwetten sammeln.

Die Vollzugsdefizite und die fehlende Rechtsunsicherheit bei dem Internetangebot liegen nicht zuletzt daran, dass eine Regulierung des Internets für jedes Bundesland wohl der Sache nicht angemessen wäre. Dies sollte zumindest ländereinheitlich erfolgen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip könnten die Länder das stationäre Angebot regulieren, das Internetangebot hingegen könnte besser ländereinheitlich auf der Ebene des Bundes reguliert werden.

Das ländereinheitliche Verfahren hat erhebliche Mängel gezeigt. Es ist rechtlich angreifbar und bisher wohl politisch nicht umzusetzen. Zumindest Schleswig-Holstein will einen Sonderweg gehen. Mit jedem Sonderweg wird das ländereinheitliche Verfahren noch angreifbarer und eine Unterscheidung von legalen und illegalen Angeboten gesellschaftlich schwerer durchsetzbar.

Der Sonderweg von Schleswig-Holstein 2012 hat bereits dafür gesorgt, dass für einen normalen Bürger die Unterscheidung, was nun legal ist und was nicht, kaum mehr nachzuvollziehen ist. Die gesellschaftliche Akzeptanz einer Regulierung sinkt, der Vollzug wird erschwert. Es wird Rechtsunsicherheit geschaffen. Es findet eine Erosion des Rechtsbewusstseins statt. Illegale Anbieter schalten nicht nur in den privaten Fernsehsendern Werbung, sondern haben bereits in den öffentlich-rechtlichen Medien geworben. Die Schlussfolgerung, die ein Verbraucher hieraus ziehen muss: die Anbieter können doch nicht illegal sein, wenn sie sogar Werbung machen dürfen. Es findet eine systematische Erosion des Rechtsbewusstseins statt.

Hessen hat sich in dem zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ein Sonderkündigungsrecht ausbedungen. Dieser Sonderweg könnte genutzt werden, um dafür zu sorgen, dass entweder ein ländereinheitliches Verfahren gefunden wird, welches nicht bei einer weiteren Landtagswahl von einem Bundesland in Frage gestellt werden kann, oder Hessen sollte darauf drängen, dass für die Regulierung des Internetangebots der Bund die Zuständigkeit erhält.

Der Sonderweg eines Bundeslandes führt zu zusätzlichen Problemen für den Vollzug und die Rechtssicherheit. Die Grenze zwischen legalem und illegalem Angebot wird unscharf, und es findet eine Erosion des Rechtsbewusstseins in der Bevölkerung statt. Der EuGH hatte bereits mit dem zeitlich und räumlich doch sehr befristeten Sonderweg Schleswig-Holstein erhebliche Probleme. Es ist abzusehen, dass ein weiterer Sonderweg eines Bundeslandes zu einer nicht kohärenten Regelung führen wird und damit nicht mit Europarecht vereinbar ist bzw. zumindest mit guten Gründen von interessierten Kreisen rechtlich angegriffen werden kann.

Es gibt von Seiten der Anbieter vehemente wirtschaftliche Interessen, den jetzigen rechtsfreien Zustand möglichst lange weiter beizubehalten. Ein Anbieter von Sportwetten (und nicht erlaubnisfähigen Casinospiele) braucht sich nicht an die gesetzlichen Vorgaben zu halten und ist sich sicher, dass er trotzdem straffrei ausgeht. Anbieter, die sich an die Gesetze halten wollen, werden vom Markt ferngehalten. Anbieter, die hier weniger Bedenken haben, können den Markt unter sich aufteilen. Es lohnt sich, illegal anzubieten. Dies ist ein Zustand, der in einem Rechtsstaat nicht geduldet werden sollte.

Schleswig-Holstein unterstützt, gewollt oder ungewollt, diese Interessen mit dem angekündigten Sonderweg. Ein Alleingang von Hessen würde die Rechtsunsicherheit weiter bestärken. Um größeren Schaden für die Bundesrepublik zu vermeiden, könnte der Bund für die Aufsicht über das Glücksspielangebot im Internet verantwortlich werden.

Vor dem Beitritt zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 galt in Schleswig-Holstein vom 1. Januar 2012 bis 7. Februar 2013 das Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels. Auf seiner Grundlage erteilte das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten Genehmigungen für Lotterien, Sportwetten und Online-Casinospiele, welche auch nach der Aufhebung des Glücksspielgesetzes fortgelten. Diese Genehmigungen für das Angebot von Online-Sportwetten und Online-Casinospiele in Schleswig-Holstein gelten für sechs Jahr bis 2018.

In der Rechtssache Digibert und Albers hatte der Europäische Gerichtshof auf Vorlage des Bundesgerichtshofs die Kohärenz der Regulierung von Sportwetten nach dem Alleingang von Schleswig-Holstein zu prüfen. Eine Einschränkung der in § 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geforderten Dienstleistungsfreiheit hat bei der Regulierung des Glücksspielmarktes in kohärenter Weise zu erfolgen, so der europäische Gerichtshof bereits in den Rechtssachen Carmen Media Group und Markus Stoß. Der EuGH kam in der Rechtssache Digibert und Albers zu dem folgenden Ergebnis: „Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer der Mehrheit der Gliedstaaten eines föderal strukturierten Mitgliedstaats gemeinsamen Regelung, die die Veranstaltung und die Vermittlung von Glücksspielen im Internet grundsätzlich verbietet, während ein einzelner Gliedstaat für einen begrenzten Zeitraum neben den restriktiven Rechtsvorschriften der übrigen Gliedstaaten bestehende weniger strenge Rechtsvorschriften beibehalten hat, dann nicht entgegensteht, wenn diese gemeinsame Regelung den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügt, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.“

Der Alleingang Schleswig-Holsteins hat dazu geführt, dass der Unterschied zwischen einem legalen und einem illegalen Angebot aufgeweicht wurde. Ein Alleingang Hessens würde weiter dazu beitragen, diesen Unterschied zu verwischen, mit den damit verbundenen negativen Konsequenzen für das Rechtsbewusstsein in unserer Gesellschaft und für die gerichtliche Durchsetzung. Eine kohärente Regulierung sieht anders aus.

Auf dem Sportwettmarkt herrscht ein Preiswettbewerb. Dies äußert sich auch in den vergleichsweise geringen Gewinnmargen bei Sportwetten. Bei einer Ausschüttungsquote von etwa 90 Prozent (oder mehr) im Online-Angebot und einer Steuer von fünf Prozent bleiben für die Kostendeckung und den Gewinn zusammen nur fünf Prozent vom Einsatz der Spieler übrig; eine vergleichsweise sehr geringe Marge. Der Anbieter mit der besseren Quote und/oder den attraktiveren Boni zieht die Spieler an, begünstigt von Vergleichsportalen im Internet. Es besteht ein sehr harter Wettbewerb zwischen den Anbietern, nämlich ein Preiswettbewerb. Gewinne können hier daher nicht realisiert werden.

Im stationären Angebot gibt es neben dem Preiswettbewerb auch einen Standortwettbewerb. Hier ist die Marge für den Anbieter daher deutlich höher, da bei den Sportwettgeschäften die Konkurrenz nicht so groß ist wie im Internet. Dies gilt generell für alle stationären Angebote im Vergleich zu entsprechenden Angeboten im Internet.

Alle wesentlichen Anbieter von Sportwetten im Internet bieten auch die nicht-erlaubnisfähigen Online-Casinospiele an. Aus dem Geschäftsbericht 2014 von bwin.party geht hervor, dass die Einnahmen aus dem Bereich Online-Casinospiele und Poker deutlich höher sind als die Einnahmen aus Sportwetten. Der Anbieter bet-at-home weist für 2015 Umsätze im Bereich Sportwetten von 615 Millionen Euro aus und im Bereich Casinospiele und Poker Umsätze von 1,796 Milliarden Euro. Der Geschäftsbericht des Anbieters mybet weist für das Jahr 2014 bei Sportwetten einen Verlust aus, der jedoch durch den Gewinn bei Casinospiele und Poker mehr als ausgeglichen wird. Es erscheint daher wenig glaubwürdig, wenn von der Seite der Sportwettanbieter zugesichert wird, dass sie bereit seien, auf das Angebot von Casinospiele bei einer Konzessionserteilung für Sportwetten zu verzichten.

Um den hohen (Gefängnis-)Strafen bei Steuervergehen zu begegnen, zahlen die Anbieter von Sportwetten ohne Konzession trotzdem die Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriewettgesetz in der Höhe von fünf Prozent auf den Einsatz. Bei einer, derzeit sehr unwahrscheinlichen, Verurteilung wegen der glücksspielrechtlichen Vergehen droht hingegen nur eine Ordnungswidrigkeit mit einer vergleichsweise geringen Geldstrafe. Es lohnt sich für die Anbieter von Sportwetten zwar, die Steuergesetze einzuhalten, aber offenkundig lohnt es sich nicht, die glücksspielrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Die Durchsetzung und der Vollzug der glücksspielrechtlichen Vorgaben sind im Vergleich zu steuerrechtlichen Vorgaben wenig wirkungsvoll. Um gegen illegale Anbieter vorzugehen, bietet das Steuerrecht eine bessere Grundlage als das Glücksspielrecht. Es ist nicht bekannt, ob die Anbieter von Online-Casinospielen auch die Umsatzsteuer entrichten. Dies wäre ein erster Ansatz.

Da die Anbieter europaweit bzw. weltweit agieren, ist Verzicht auf Online-Casinospiele mit Kosten bzw. einem Aufwand verbunden. Dieser Aufwand hängt davon ab, welche Bedeutung der deutsche Markt für den jeweiligen Anbieter hat. Deutschland ist ein bedeutender Markt für

Sportwetten. Je wichtiger der stationäre Bereich für einen Anbieter von Sportwetten ist, umso eher kann daher auf das Angebot von Online-Geldspielgeräten verzichtet werden. Bei einer funktionierenden Regulierung, d. h. einer erfolgreichen Umsetzung des Verbots von Online-Geldspielgeräten, wäre zu erwarten, dass sich zumindest einige Anbieter auf das Online-Sportwettangebot beschränken und die rechtlichen Vorgaben des Verbots von illegalen Glücksspielen einhalten würden. Bei einer Durchsetzung des bestehenden Verbots von Online-Geldspielgeräten könnte sich schnell ein Markt mit Anbietern entwickeln, die sich an die bestehenden Regelungen halten.

Eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten wird von dem hessischen Innenminister Beuth empfohlen. Dieser Vorschlag wird mit dem bestehenden Vollzugsdefizit begründet: „Der prohibitive Regulierungsansatz ist auch im Online-Glücksspiel gescheitert.“ Jugend- und Spielerschutz lassen sich seiner Ansicht nach nur durch ein legales Angebot von Online-Glücksspielen erreichen: „...zur Bekämpfung des inzwischen größten Schwarzmarktes in Deutschland sowie auch aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sollte demnach eine Regulierung des Marktsegments erfolgen.“

In dem Folgenden wird untersucht, welche Konsequenzen eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten hätte. Es zeigt sich, dass eine Zulassung nur dann erfolgen sollte, wenn die hierfür notwendigen Strukturen in der Form einer Glücksspielkommission vorhanden sind. Die gegenwärtigen Strukturen der Glücksspielaufsicht sind bereits mit der Zulassung von Sportwetten vor ganz erhebliche Anforderungen gestellt. Eine Glücksspielkommission ist notwendig mit der für die Erfüllung der vielfältigen Aufgaben notwendige Ausstattung mit Ressourcen und Expertise. Die Erfahrungen von Hessen zeigen, dass es einige Zeit braucht, bevor die notwendige Expertise aufgebaut ist.

Weiterhin wäre zu berücksichtigen, dass der Bund in der Spielverordnung die technischen Vorgaben für das Automatenpiel festlegt. Wenn das Online-Automatenpiel zugelassen werden soll, ist eine konsistente Regulierung der technischen Eigenschaften der Automaten Online und im stationären Angebot innerhalb eines einheitlichen gesetzlichen Rahmens notwendig. Dies legt eine Glücksspielkommission auf Bundesebene nahe. Eine konsistente Regulierung des Automatenspiels ohne ein einheitliche Kontroll- und Überwachungseinrichtung dürfte kaum möglich sein.

Derzeit wird in den technischen Merkmalen, die die Spieleigenschaften bestimmen, zwischen Glücksspielgeräten in Spielbanken und Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten differenziert. Daher stellt sich die erste Frage: Welche technischen Vorgaben sollten für die Online-Geldspielgeräte gelten? Es würde dem Regulierungsprinzip für die Spielbanken widersprechen, wenn technisch und auch sonst identische Geldspielgeräte online und in einer Spielbank zu finden sind. Es würde dem Regulierungsprinzip des Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten widersprechen, wenn hier ausgedehnte Sperrzeiten, das Verbot der

Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregeln gelten würden, bei dem Internetangebot identischer Spiele jedoch nicht.

Wenn Online-Geldspielgeräte zugelassen werden sollen, wäre auf eine Kohärenz der Regulierung beim Automatenspiel zu achten. Die technischen Eigenschaften dieser Geldspielgeräte wären zu regulieren und zu kontrollieren. Die strukturellen Spielmerkmale wären gesetzlich zu regeln. Der Zufallsgenerator wäre von einer unabhängigen Stelle zu überprüfen. Betrug und Manipulation sollten verhindert werden. Auch sollte der Anbieter den Spieler über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten informieren. Die anderen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags müssten auch hier gelten. Bei einer Zulassung von Online-Geldspielgeräten würde eine Reihe von zusätzlichen Aufgaben auf den Vollzug zukommen.

Es wäre europarechtlich sehr bedenklich, wenn die Zulässigkeit des Online-Angebots eine Niederlassung als Spielbank in dem betreffenden Land voraussetzen würde. Dies könnte als Diskriminierung gewertet werden und würde sicherlich, wenn überhaupt, nur mit erheblichem politischem Druck auf die Europäische Kommission von dieser akzeptiert werden.

Es besteht ein Trennungsgebot zwischen Sportwettgeschäften und Spielhallen. Wenn dieses Trennungsgebot für das Internetangebot aufgegeben würde, so ist es auch im stationären Bereich nicht mehr aufrecht zu halten mit den damit verbundenen negativen Konsequenzen für die Suchtprävention.

Letztendlich würde die Zulassung von Online-Geldspielgeräten einen erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Überwachung, Kontrolle und den Vollzug bedeuten.

Nach Ansicht des Verfassers ist bereits bei der Einführung eines Konzessionssystems bei Sportwetten in Deutschland versäumt worden, eine Glücksspielkommission zu etablieren und mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Diese Situation würde sich weiter verschlechtern, wenn Online-Geldspielgeräte zugelassen würden, ohne die dafür notwendigen institutionellen Voraussetzungen zu schaffen.

Für eine Regulierung von Online-Casinos sind folgende Fragen zu klären: Wie sollen die technischen Vorgaben aussehen? Wie ordnet sich die Regulierung des Online-Automatenspiels in die Regulierungen des stationären Automatenspiels ein? Wie kann eine kohärente und den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags dienende Regulierung aussehen?

Eine denkbare Lösungsmöglichkeit wäre die Unterscheidung von A-, B- und C-Automaten. Auch die anderen Fragen könnten sicherlich geklärt werden.

Bei dem Online-Poker-Markt handelt es sich sowohl in Bezug auf die Anbieter als auch in Bezug auf die Nachfrager um einen von den anderen Online-Glücksspielen weitgehend getrennten Markt. Zwar bieten viele Sportwettanbieter auch Poker an, greifen hier aber in der Regel auf die

spezialisierten Pokeranbieter zurück. Ein Verbot von Online-Poker dürfte sehr viel leichter durchzusetzen sein als ein Verbot der anderen Online-Casinospiele.

Das Angebot eines Online-Anbieters von Poker gewinnt an Attraktivität mit dem Umfang der Spielerbasis. Die vorliegenden Beispiele zeigen, dass die Pokeranbieter nicht bereit sind, ihr Angebot speziell auf ein einziges Land, wie Frankreich, oder gar ein Bundesland, wie Schleswig-Holstein, auszurichten.


Online-Poker wird von fast allen Anbietern mit freier Tischwahl angeboten. Daher sind Absprachen zwischen Spielern sehr leicht möglich. Solange Spieler die Möglichkeit haben, sich abzusprechen und gemeinsam gegen die anderen Spieler am Tisch zu spielen, sollte eine Zulassung von Online-Poker nicht weiter erwogen werden. Dies gebieten vor allem die Ziele der Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention.

Der hessische Innenminister regt an, für Online-Casinospiele (ob illegal oder legal) einen Steuertatbestand zu schaffen. Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen. Auch das Angebot von illegalen Glücksspielen sollte besteuert werden. „Das Steuerrecht hat Zähne, das Glücksspielrecht ist zahnlos“.

Der Verfasser dieser Stellungnahme hält die Vorschläge von Innenminister Beuth für ganz hervorragend geeignet, den Vollzug und die Rechtssicherheit zu stärken. Insbesondere die Einführung einer Glücksspielkommission wird ganz besonders unterstützt. Bei der Zulassung von Online-Poker hingegen vertritt der Verfasser eine andere Auffassung.

Hessen sollte seinen Einfluss weiterhin nutzen, um den Vollzug und die Rechtssicherheit im ländereinheitlichen Verfahren zu verbessern. Dies stößt für das Internet jedoch an seine Grenzen. Es wäre zu begrüßen, wenn Hessen darauf hinwirken würde, dass auf der Ebene des Bundes eine Institution geschaffen wird, die für die Regulierung, Kontrolle und Überwachung des Online-Angebots zuständig ist. Dies wäre die notwendige Voraussetzung für eine Zulassung von Online-Casinospielen.

Mit freundlichen Grüßen



(Tilman Becker)