

**– Ausschussvorlage INA 20/54 –  
– öffentlich –**

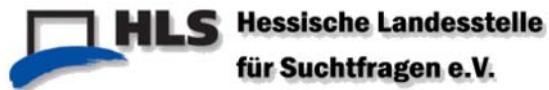
**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur öffentlichen mündlichen Anhörung  
des Innenausschusses**

Sitzung des Innenausschusses am 08.09.2022

**Gesetzentwurf  
Landesregierung  
Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vor-  
schriften in Hessen  
– Drucks. [20/8761](#) –**

**Gesetzentwurf  
Landesregierung  
Gesetz zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaats-  
vertrags 2021  
– Drucks. [20/8766](#) –**

|     |   |       |
|-----|---|-------|
| 1.  | Hessische Landesstelle für Suchtfragen e. V.  | S. 1  |
| 2.  | Prof. Dr. rer. nat. Gerhard Meyer, Universität Bremen   | S. 21 |
| 3.  | Hessischer Städte- und Gemeindebund   | S. 26 |
| 4.  | gemeinsame Stellungnahme:<br>- Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V., Dachverband (DAW)<br>- Hessischer Münzautomatenverband e. V. (HMV)<br>- Löwen Entertainment GmbH | S. 38 |
| 5.  | Löwen Entertainment GmbH  | S. 44 |
| 6.  | Spielbank Wiesbaden GmbH & Co. KG   | S. 45 |
| 7.  | Caritas Darmstadt   | S. 46 |
| 8.  | AWO PRISMA Suchthilfe & Prävention  | S. 55 |
| 9.  | KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft   | S. 61 |
| 10. | Bernstein Group   | S. 69 |
| 11. | Verbraucherzentrale Hessen  | S. 72 |
| 12. | DOCV – Deutscher Online Casinoverband   | S. 75 |



# Stellungnahme der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) zum Gesetzent- wurf der Landesregierung: Gesetz zur Ände- rung spielhallenrechtlicher Vorschriften in Hessen

Frankfurt/Main, im Juni 2022

Hessische Landesstelle  
für Suchtfragen e.V. (HLS)  
Zimmerweg 10  
60325 Frankfurt/Main

Telefon: 069-71 37 67 77  
Telefax: 069-71 37 67 78  
E-mail: [hls@hls-online.org](mailto:hls@hls-online.org)  
Internet: [www.hls-online.org](http://www.hls-online.org)

Bankverbindung:  
Evangelische Bank eG  
BLZ 520 604 10 | Konto 400 12 30  
IBAN DE: 93520604100004001230

**Mitglieder:** Die Spitzenverbände  
der Freien Wohlfahrtspflege,  
Abstinenzverbände und  
Selbsthilfeorganisationen

Die Hessische Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) bedankt sich für die Gelegenheit einer suchtfachlichen Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Im vorliegenden Gesetzentwurf ist eine Abkehr vom Schutz der hessischen Bevölkerung im Sinne der Suchtprävention sowie der Suchtbekämpfung festzustellen.

Das Land Hessen mindert in hohem Maße den Schutz der hessischen Bevölkerung vor den Gefahren des Glücksspiels, indem es im Gesetzentwurf Verbundspielhallen weiterhin zulässt. Durch diese Entscheidung handelt das Land Hessen im Sinne der Glücksspielanbietenden<sup>1</sup> und stuft den Schutz der Spielenden als nachrangig ein und nicht als wichtigstes Ziel wie in § 1 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2021) benannt.

Der Landesgesetzgeber nutzt aus Sicht der HLS nicht die Möglichkeit, sich landesrechtlich an die höchstrichterliche Rechtsprechung anzupassen, die besagt, dass quantitative Regulierungsansätze verfassungsmäßig sind<sup>2</sup> und wirksame suchtpreventive Maßnahmen darstellen<sup>3</sup>.

Nach der langen Übergangsfrist von zehn Jahren soll den hessischen Spielhallenbetreibern eine nochmalige Übergangsfrist bis in das Jahr 2032 eingeräumt werden, in der das Verbundverbot von Spielhallen ausgesetzt wird. Dies widerspricht der Erreichung des ersten Ziels des GlüStV 2021 und den suchtfachlichen Zielen. Der Landesgesetzgeber orientiert sich an den Forderungen und Interessen der Glücksspielunternehmen. Die HLS lehnt eine erneute Übergangsfrist entschieden ab und richtet den dringenden Appell an das Land Hessen, bisherige zielführende gesetzliche Regelungen zu sichern und zukünftige Regelungen zu erlassen, die ausdrücklich den Schutz der hessischen Bevölkerung vor den Gefahren einer Glücksspielsucht als oberstes Ziel in den Vordergrund stellen.

Hierzu ist das Verbot für Verbundspielhallen prioritär, im Sinne der Angebotsreduktion als wirksame Präventionsmaßnahme gesetzlich zu verankern.

Mit positivem Beispiel gehen andere Bundesländer wie Hamburg, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern voran, indem sie die Länderöffnungsklausel gem. § 29 (4) GlüStV nicht zur Anwendung kommen lassen.

Eine weitere eklatante Schwächung des Spieler\*innen- und Jugendschutzes sieht die HLS in der Aufhebung der Regelung in § 2 Abs. 3 des aktuell gültigen hessischen Spielhallengesetzes. Kinder und Jugendliche sind eine besonders zu schützende Personengruppe. Sie sind dementsprechend vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit

---

<sup>1</sup> Stellungnahme des Dachverbandes Die Deutsche Automatenwirtschaft vom 07.02.2020 im Rahmen der mündlichen Anhörung zur Neuregulierung des Glücksspielwesens, S. 2

<sup>2</sup> z.B. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, 1 BvR 1314/12 u.a.

<sup>3</sup> Meyer G, Kalke J & Hayer T (2020) Auswirkungen einer Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen auf die Prävalenz der Spielteilnahme und glücksspielbezogener Störungen: Ein systematischer Review. Beiträge zum Glücksspielwesen

von Glücksspielangeboten, wie die der Spielhallen und Wettvermittlungsstellen in ihrem täglichen Lebensumfeld zu schützen.

Es ist zwingend geboten, den Schutzmaßnahmen Priorität einzuräumen. Wirtschaftliche Interessen und Staatseinnahmen aus dem Glücksspiel dürfen nicht zu Lasten von Einzelschicksalen oder des Gemeinwohls gehen. Vor allem mit dem Blick darauf, dass die Glücksspielbranche ihren überwiegenden Gewinnanteil durch die Beteiligung glücksspielsüchtiger Menschen erzielt<sup>4</sup>.

Den Zielkonflikt zwischen ökonomischen Interessen und einer effektiven und nachhaltigen Präventionsarbeit kann die Glücksspielbranche selbst nicht lösen. Die Profite der Glücksspielanbieter sind gleichzeitig die Verluste der Spieler\*innen. Denn die Anbieter profitieren nur dann, wenn die Spieler\*innen mehr verlieren als gewinnen.

Dieser Zielkonflikt wird u.a. in der geringen Bereitschaft der Glücksspielanbieter, Fremdsperren zu verhängen deutlich<sup>5</sup>.

Glücksspiele als demeritorische Güter verursachen mehr Schaden als Nutzen für die Gesellschaft.

Daher sollte in Zukunft erreicht werden, dass der Anteil der Personen, die durch Probleme mit dem Glücksspiel belastet sind, bevölkerungsbezogen nicht ansteigt. Besondere Aufmerksamkeit verdient deshalb die Einhaltung des Spieler\*innen- und Jugendschutzes.

Die HLS fordert den Landesgesetzgeber auf, seinen Handlungsspielraum zu nutzen, um den - Spieler\*innen- und Jugendschutz umfänglich zu stärken. Handlungsleitend sollte hierbei die Angebotsreduktion sein, die nachweislich u.a. einen Rückgang der Spielteilnahme und der Anzahl der Problemspieler\*innen bewirkt. Daher sollte das Land Hessen die Option der Begrenzung für die Anzahl terrestrischer Glücksspielangebote wie auch im Internet wahrnehmen. Zugleich sind weitere, nachweislich effektive Präventionsmaßnahmen im Sinne des Spieler\*innen- und Jugendschutzes gesetzlich festzulegen.

Aus suchtfachlicher Sicht fordert die HLS daher die folgenden Maßnahmen:

- **Heraufsetzung des Mindestabstandes zwischen Spielhallen von 500 Metern Luftlinie**
- **Ablehnung der Möglichkeit zur Unterschreitung des Mindestabstandes**

---

<sup>4</sup> Fiedler, I.: Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, Peter Lang Verlag, 2016.

<sup>5</sup> Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS): DHS Jahrbuch Sucht 2022. Lengerich: Pabst Science Publishers weitere Angaben

- **Mindestabstand zu allen Kinder- und Jugendeinrichtungen von 500 Metern Luftlinie**
- **Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs**
- **Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu Wettvermittlungsstellen**
- **Reduzierung der Anzahl der Geldspielgeräte in hessischen Spielhallen von 12 auf 8 Geräte**
- **Zutrittsalter von 18 Jahren auf 21 Jahre in Spielhallen und Wettvermittlungsstellen hochsetzen**
- **Festlegung einer Mindestanzahl an Testspielen pro Jahr sowie unangekündigte Testkäufe/Testspiele zur Überprüfung des Spieler\*innen- und Jugendschutzes**
- **Verbot von Verbundspielhallen**
- **Keine weitere Fristverlängerung für Übergangsbestimmungen**  
**Keine Konzessionsvergabe für Online-Casinos**

Diese Schutzmaßnahmen gelten bereits in verschiedenen Bundesländern oder sind in Planung. Die HLS empfiehlt dem hessischen Landesgesetzgeber sich daran zu orientieren, um dem Spieler\*innen- und Jugendschutz die Gewichtung zu geben, die für eine Veränderung der Glücksspiellandschaft in Hessen zwingend notwendig ist.

Anmerkung: **Keine Nennung der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) als Empfehlungsorganisation**

Im Folgenden nimmt die HLS detailliert Stellung zum Gesetzentwurf und führt Handlungsbedarfe auf.

## **1. Anmerkungen zum Gesetzentwurf**

### **Zu Artikel 1 § 3 Anforderungen an die Errichtung, Gestaltung und Ausübung des Betriebs von Spielhallen**

**Forderung:**  
**Heraufsetzung des Mindestabstandes zwischen Spielhallen von 500 Metern Luftlinie**

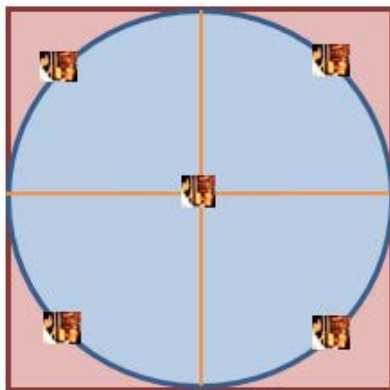
**Begründung:** Im aktuell gültigen Hessischen Spielhallengesetz (SpielhG HE) sind im Zusammenhang mit Mehrfachkonzessionen und Mindestabständen die gesetzlichen Vorgaben eindeutig und müssen aus suchtfachlicher Sicht mindestens beibehalten, jedoch eher verstärkt werden.

Die hohe Spielhallendichte in Hessen und die damit einhergehende hohe Anzahl von Spielgeräten sind für das Problemausmaß glücksspielsüchtigen Spielverhaltens ein zentraler und verstärkender Faktor. Das dichte Vertriebsnetzwerk in Hessen erleichtert die Angebotsannahme, erhöht die Gesellschaftsfähigkeit des Spielangebotes der Spielhallen und regt zur erstmaligen Spielteilnahme an.

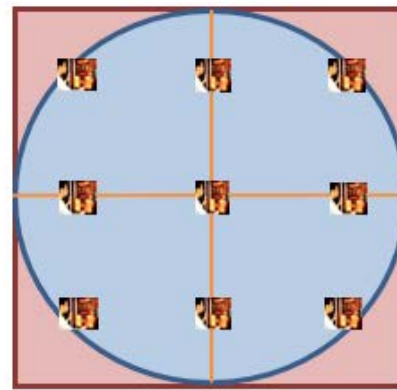
Das Abstandsgebot ist eine Maßnahme zur Begrenzung des Spielhallenangebotes und damit eine Maßnahme des Spieler\*innen- und Jugendschutzes.

Mit einem Abstandsgebot von 500 Metern ist die Ansiedlung von 5 Spielhallen in einem Radius von 500 Metern möglich, bei einem Mindestabstand von 300 Metern sind es 9 Spielhallen auf derselben Fläche.

Ein solches Verhältnis bedeutet bereits eine potentielle Steigerung von 80 %.



**Abstandsgebot zwischen Spielhallen Luftlinie 500 Meter**  
 Abmessung rotes Quadrat = 1.000 m x 1.000 m = 1 km<sup>2</sup>  
 Radius des blauen Kreises = 500 m:  
**Mögliche Anzahl von Spielhallen: 5**



**Abstandsgebot zwischen Spielhallen Luftlinie 300 Meter**  
 Abmessung rotes Quadrat = 1.000 m x 1.000 m = 1 km<sup>2</sup>  
 Radius des blauen Kreises = 500 m:  
**Mögliche Anzahl von Spielhallen: 9**

Um eine tatsächliche Änderung der hessischen Spiellandschaft zu erreichen, fordert die HLS einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zwischen Spielhallen.

**Forderung:**  
**Ablehnung der Möglichkeit zur Unterschreitung des Mindestabstandes**

**Begründung:** Der Ausnahmetatbestand in § 3 Absatz 2 Satz 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs ist ausnahmslos zu streichen. Diese Ausnahmeregelung weicht das übertragend hohe Gemeinziel der Suchtprävention und der Suchtbekämpfung auf, denn eine

hohe Verfügbarkeit der Angebote bedingt eine Verschärfung der Glücksspielsuchtproblematik.

**Forderung:**  
**Mindestabstand zu allen Kinder- und Jugendeinrichtungen von  
500 Metern Luftlinie**

**Begründung:** Die Streichung bzw. das Fehlen der Mindestabstände zu allen Kinder- und Jugendeinrichtungen im vorliegenden Gesetzentwurf bedeutet eine weitere eklatante Schwächung des Spieler\*innen- und Jugendschutzes und steht den Grundsätzen des Jugendschutzes und der Suchtprävention entgegen.

Kinder und Jugendliche sind eine besonders zu schützende Personengruppe, da sie durch ihre altersbedingte Neugierde, erhöhte Risikobereitschaft und Beeinflussbarkeit durch Werbung frühzeitig an Glücksspielen teilnimmt<sup>6</sup>.

Auch wenn davon auszugehen ist, dass noch keine Kinder in Spielhallen an Geldspielautomaten spielen, steht hier der Gewöhnungsaspekt an den Anblick der Spielhallen im eigenen Lebensumfeld im Vordergrund. Es ist davon auszugehen, dass eine Spielhalle in unmittelbarer Nähe zu einem zentralen Lebensraum junger Menschen das Risiko erhöht, dass sie Glücksspielangebote wahrnehmen. Untersuchungen zeigen, dass in der Adoleszenz die Affinität zu Glücksspielen besonders hoch ist<sup>7</sup>.

Die HLS fordert daher den Landesgesetzgeber auf, den Inhalt des § 2 Abs. 3 des aktuell gültigen Gesetzes beizubehalten sowie keine Ausnahmeregelung einzuräumen:

siehe „§ 2 Anforderungen an die Errichtung und Gestaltung von Spielhallen“

„(3) Zu einer bestehenden Einrichtung oder Örtlichkeit, die ihrer Art nach von Kindern und Jugendlichen regelmäßig aufgesucht wird, ist ein Mindestabstand von 300 Meter Luftlinie einzuhalten. Dies umfasst insbesondere Einrichtungen und Örtlichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe sowie Spielplätze, Freizeiteinrichtungen, Schul- und Lernorte.“

Über die Beibehaltung dieser gesetzlichen Regelung hinaus fordert die HLS eine Erhöhung des Mindestabstandes von 300 Metern auf 500 Meter Luftlinie.

---

<sup>6</sup> Müller, K.W., Dreier, M., Duven, E., Giral, S., Beutel, M.E. & Wöfling, K.: Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen: Verbreitung und Prävention, im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, 2011

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



## **2. Weitere Regelungen, die in den Gesetzentwurf mit aufgenommen werden müssen**

**Forderung:****Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs**

**Begründung:** An diesen Orten halten sich Kinder und Jugendliche täglich, teilweise für einen längeren Zeitraum auf. Die Forderung der HLS zielt darauf ab, auch an diesen Orten Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebotes von Spielhallen in ihrem täglichen Lebensumfeld zu schützen.

**Forderung:****Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu Wettvermittlungsstellen**

**Begründung:** Um eine Verdichtung von verschiedenen Glücksspielangeboten auf engem Raum zu verhindern, muss ein Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen gesetzlich verankert werden. Somit wird ein Überangebot von Glücksspielangeboten und ein Trading-down-Effekt in Stadt- und Ortsteilen verhindert.

**Forderung:****Reduzierung der Anzahl der Geldspielgeräte in hessischen Spielhallen von 12 auf 8 Geräte**

**Begründung:** Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit geschaffen, den Spieler\*innen- und Jugendschutz durch eine Angebotsreduktion der Geldspielgeräte (s. Anlage Auszug aus dem Berliner Spielhallengesetz § 4) weiterhin zu stärken.

**Forderung:****Zutrittsalter von 18 Jahren auf 21 Jahre in Spielhallen und Wettvermittlungsstellen hochsetzen**



**Begründung:** Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit geschaffen, durch Heraufsetzen des Zutrittsalters von 18 Jahren auf 21 Jahren (s. Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg) den Spieler\*innen- und Jugendschutz weiterhin zu stärken.

### Zu Artikel 1 § 4 Sozialkonzept, Aufklärung, Jugend- und Spielerschutz

#### Zu Artikel 1 § 4 Abs. 1

**Anmerkung:**  
**Keine Nennung der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) als Organisation**

**Begründung:** Die HLS spricht ausschließlich Empfehlungen für die Schulungsangebote der hessischen Fachberatungen des Landesprojektes „Glücksspielsuchtprävention und -beratung“ aus. Die HLS übernimmt inhaltliche Gewähr für eigene Konzepte, nicht aber für externe Schulungskonzepte.

Einer Nennung der HLS an dieser Stelle im Gesetzentwurf kann die HLS nicht zustimmen und bittet um Streichung der Organisation.

Die HLS empfiehlt folgenden Wortlaut: Er oder sie hat insbesondere sicherzustellen, dass ihr oder sein Personal, zu dessen Aufgabenbereich bestimmungsgemäß der Kundenkontakt gehört, auf eigene Kosten durch eine hessische Fachberatung des Landesprojektes „Glücksspielsuchtprävention und -beratung“ oder durch eine andere öffentlich geförderte Suchthilfeeinrichtung im Umfang von mindestens acht Unterrichtsstunden nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 des Glücksspielstaatsvertrages 2021 regelmäßig geschult wird.

### Zu Artikel 1 § 4, Abs. 6 und § 6 (Hinweise zu Testspielen)

**Forderung:**  
**Festlegung einer Mindestanzahl an Testspielen pro Jahr sowie unangekündigte Testkäufe/Testspiele zur Überprüfung des Spieler\*innen- und Jugendschutzes**

**Begründung:** Die Ergebnisse der Hessenstudie<sup>8</sup> aus 2018 weisen auf eine Dringlichkeit der regelmäßigen Überprüfung von hessischen Spielhallen durch die Vollzugsbehörden hin:

- es wurden bei 16,4% aller Zutrittsversuche keine Einlasskontrollen durchgeführt
- in 28,1% der Spielhallen konnten die Testspieler – trotz Spielersperre – ihr Geld weiter an den Automaten verspielen
- auf Indikatoren problematischen Spielverhaltens reagierte das Personal in nur sehr wenigen Fällen (7,3%) mit angemessenen, auf Spielerschutz ausgerichteten Interventionen.

### Zu Artikel 1 § 13 (Übergangsbestimmungen)

**Forderungen:**

- Verbot von Verbundspielhallen
- Keine weitere Fristverlängerung für Übergangsbestimmungen

**Begründung:** Maßnahmen zum Spieler\*innen- und Jugendschutz sind in Hessen nicht umfänglich realisierbar, wenn es durch den § 13 Übergangsbestimmungen im vorliegenden Gesetzentwurf in Hessen weiterhin möglich ist, Härtefallregelungen und Abweichungsmöglichkeiten in Bezug auf den baulichen Verbund (Mehrfachkomplexe) und beim Unterschreiten des Mindestabstandes zwischen Spielhallen sowie zu Kinder- und Jugendeinrichtungen von 300 Metern Luftlinie geltend zu machen. Dadurch verliert eine fundamentale Suchtpräventionsmaßnahme – Verminderung der Glücksspielsuchtproblematik durch Angebotsreduktion – ihre Wirksamkeit.

In Spielhallen wird mit Geldspielgeräten ein besonders suchtfährdendes Glücksspielangebot vorgehalten. Mehrfachkomplexe führen zu einer Vervielfachung des Spielangebots, von dem eine entsprechend hohe Anreizwirkung ausgeht.

Es ist bekannt, dass eine höhere Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten dazu führt, dass der Anteil der pathologischen Glücksspieler\*innen steigt.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat bestätigt, dass derartige quantitative Regulierungsansätze verfassungsgemäß sind<sup>9</sup>. Sie reduzieren die Spielhallendichte und das Gesamtangebot an Spielhallen. Zudem fördern sie das besonders wichtige Gemeinwohlziel der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren.

---

<sup>8</sup> Tobias Hayer, Tobias Turowski, Marc von Meduna, Tim Brosowski & Gerhard Meyer, Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen, Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, Universität Bremen, Bremen 2018

<sup>9</sup> z.B. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, 1 BvR 1314/12 u.a.

Die Notwendigkeit von Mindestabständen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen wird mit einer „erheblichen Reduktion der Verfügbarkeit von Spielgelegenheiten des gewerblichen Spiels“ und „einer ‘Abkühlung‘ des Spielers nach dem Verlassen einer Spielhalle“ begründet<sup>10</sup>. Aus suchtpreventiver Sicht muss sich der Landesgesetzgeber im Hessischen Spielhallengesetz dieser Begründung zwingend anschließen.

Die Legislative hat die Notwendigkeit einer quantitativen Regulierung von Glücksspielangeboten durch eine Begrenzung der Verfügbarkeit und der einhergehenden Spielanreize erkannt. Die Reduktion stellt eine wirksame suchtpreventive Maßnahme dar. Den Spielhallenbetreiberinnen und -betreibern wurden in der Vergangenheit bereits Übergangsfristen eingeräumt. Eine weitere Übergangsfrist ist nicht zu gestatten, in der das Verbundverbot von Spielhallen ausgesetzt werden kann. Dies widerspricht dem eigentlichen gesetzgeberischen Anliegen (GlüStV 2021) sowie den o.g. suchtfachlichen Zielen und findet im GlüStV 2021 keine fundierte Begründung.

(s. Anlage Positionspapier zur Länderöffnungsklausel bezogen auf das Verbundverbot für Spielhallen gem. § 29 Abs. 4 GlüStV-2021)

Die Frist der Übergangsbestimmungen im vorliegenden Gesetzentwurf von zehn Jahren bis 2032 oder sogar in Ausnahmefällen darüber hinaus lehnt die HLS aus suchtfachlicher Sicht entschieden ab.

### **Zu Artikel 1 § 13 Abs. 6**

#### **Anmerkung:**

**Keine Nennung der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) als Organisation**

**Begründung:** Die HLS spricht ausschließlich Empfehlungen für die Schulungsangebote der hessischen Fachberatungen des Landesprojektes „Glücksspielsuchtprävention und -beratung“ aus. Die HLS übernimmt inhaltliche Gewähr für eigene Konzepte, nicht aber für externe Schulungskonzepte.

Einer Nennung der HLS an dieser Stelle im Gesetzentwurf kann die HLS nicht zustimmen und bittet um Streichung der Organisation.

---

<sup>10</sup> Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 zum Siebten Abschnitt, S. 44

## Zu Artikel 2 Änderung des Hessischen Spielbankgesetzes (HSpielbG)

### Konzessionserteilung für Online-Casinos

#### **Forderung: Keine Konzessionsvergabe für Online-Casinos**

**Begründung:** Die Zulassung von Online-Casinos bedeutet eine Glücksspielmarkterweiterung, die wiederum im Gegensatz zum obersten Ziel des GlüStV 2021 und des Hessischen Glücksspielgesetzes steht. Es ist eine deutliche Zunahme von Spielanreizen und damit letztlich der Suchtgefahren zu erwarten.

Studien zeigen, dass gerade Online-Glücksspiele besondere Suchtrisiken<sup>11</sup> aufweisen. Ihr Suchtpotenzial ist höher als bei anderen Glücksspielen, da sie rund um die Uhr zur Verfügung stehen. Sie können überall, auch auf mobilen Endgeräten, gespielt werden. Es fehlt die soziale Kontrolle und es existieren keine Sperrzeiten. Durch die unbegrenzte Verfügbarkeit ist zu befürchten, dass zukünftig mehr Menschen diese Angebote wahrnehmen. Hochrechnungen legen nahe, dass die Zahl der problematischen und süchtigen Glücksspieler\*innen steigen wird.

Laut einer Studie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) weist bereits nahezu jeder fünfte Spielende von Online-Casinospielen ein problematisches oder abhängiges Spielverhalten auf<sup>12</sup>.

Insbesondere sind die Gefahren und Risiken des Online-Glücksspiels gerade für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene erheblich und besonders folgenschwer<sup>13</sup>. Glücksspielanbieter nutzen auch soziale Medien als Werbeplattform für ihre Online-Glücksspiele und erreichen hier vor allem junge Menschen. Nach der aktuellen ARD-ZDF-Onlinestudie<sup>14</sup> nutzt die Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen zu 66 % täglich Social Media. Hierüber werden auch die Nutzer\*innen erreicht, die sich sonst nicht für Glücksspielinhalte interessieren und zur ersten Spielteilnahme animiert. Durch Rabatte und hohe Boni bis zu 500,- Euro schaffen die Online-Glücksspielanbieter zusätzliche Anreize zur Teilnahme am Glücksspiel. Durch diese Form der Werbepaxis werden Jugendliche schon im frühen Alter auf Glücksspiele aufmerksam gemacht.

---

<sup>11</sup> Hayer, T., Girndt, L., Kalke, J. Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse, Bremen und Hamburg, Dezember 2019

<sup>12</sup> BZgA-Forschungsbericht Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, Januar 2020

<sup>13</sup> Hayer, T., Bachmann, M., Meyer, G. Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet. Wiener Zeitschrift für Suchtforschung, S. 29 - 41, – Jg. 28 2005 – Nr. 1/2.

<sup>14</sup> Beisch, N.; Koch, W. (2021): Aktuelle Aspekte der Internetnutzung in Deutschland. 25 Jahre ARD/ZDF-Onlinestudie: Unterwegs-nutzung steigt wieder und Streaming/Mediatheken sind weiterhin Treiber des medialen Internets. In: Media Perspektiven 10/2021, S. 486-503.

Alarmierend sind die Ergebnisse des Glücksspiel-Surveys 2021, nach denen bereits 1,7 % der Minderjährigen im Alter zwischen 16 und 17 Jahren ein problematisches Spielverhalten aufweisen<sup>15</sup>.

Die HLS appelliert an den Landesgesetzgeber keine Konzession für Online-Casinos in Hessen zu erteilen, da die erhöhte und besonders einfache Verfügbarkeit von Online-Glücksspielen zu neuen Risiken der Suchtentwicklung führt.

Aus suchtfachlicher Sicht ist die hochriskante Glücksspielform „Online-Glücksspiele“ und damit auch Online-Casinos abzulehnen.

### **Anmerkung zu BEGRÜNDUNG B Zu den einzelnen Vorschriften**

#### **Zu Artikel 2 zu Nummer 3 Zu Buchstabe c**

Da bereits im vorliegenden Gesetzentwurf die Spielbankgemeinde Bad Homburg als Erlaubnisinhaberin genannt ist, fordert die HLS die folgenden suchtpreventiven Maßnahmen gesetzlich festzuschreiben. Darüberhinaus appelliert die HLS an den Landesgesetzgeber bei einer Entscheidung für die Zulassung von Online-Casinos **maximal eine** Konzession zu erteilen.

### **Forderungen erweiterter Spieler\*innen- und Jugendschutzmaßnahmen für den Bereich Online-Glücksspiele<sup>16</sup>**

1. Für Glücksspieler\*innen muss die Legalität des Online-Glücksspielangebotes eindeutig erkennbar sein. Zum Beispiel durch ein Siegel der Regulierungsbehörde, das auf der Website des Angebotes an einer sichtbaren, festgelegten Stelle platziert ist.
2. Minderjährige müssen klar, deutlich sichtbar und ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass Online-Glücksspiele für sie verboten sind. Dieser Hinweis

---

<sup>15</sup> Buth, S.; Meyer, G.; Kalke, J. (2022): Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Hamburg

<sup>16</sup> HLS-Position zur Stärkung des Schutzes von Glücksspieler\*innen für die Bereiche Online-Glücksspiele und Sportwetten, Frankfurt/Main im Februar 2019

muss auf der Startseite des Online-Angebotes deutlich sichtbar platziert sein.

3. Es ist sicherzustellen, dass kommerzielle Kommunikation (Werbung) für Online-Glücksspieldienstleistungen Minderjährigen keinen Schaden zufügt und sie nicht dazu veranlasst, Glücksspiele als natürliche Freizeitbeschäftigung anzusehen; dies schließt Werbung in sozialen Medien mit ein.
4. Benutzung eines einzigen Spielkontos pro Anbietenden sowie einer einzigen Kreditkarte und/oder einer Spieler\*innenkarte pro Person; keine Zulassung anonymer Spieler\*innen.
5. Die Anbietenden müssen sicherstellen, dass ausschließlich der/die Kontoinhaber\*in Zugang zum Glücksspielangebot erhält, z. B. über eine Zwei-Faktoren-Authentifizierung (Password und ePIN).
6. Bei allen Online-Glücksspielangeboten sind folgende Aktionen zu ermöglichen:
  - a. Begrenzung der Spieldauer
  - b. Festlegung individueller Sperrzeiten
  - c. Festlegung von Spielaufträgen pro Zeiteinheit
  - d. persönliche Verlustbegrenzungen
  - e. Bedenkzeit/Verzögerung bei Erhöhung des persönlichen Limits.
7. Auswertung der Spielhistorie und suchtpreventive Rückmeldungen zum Nutzungsverhalten (z.B. Spieldauer) an die Glücksspieler\*innen, auch während des Spiels; Möglichkeit der Unterbrechung des Spiels nach bestimmten Zeiträumen.
8. Vernetzung der Sperrdatei off- und online, um den Wirkungsgrad der Sperren zu erhöhen.
9. Ausschluss von Direktwerbung bzw. Direktangeboten.
10. Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet muss grundsätzlich verboten sein; nur für Glücksspiele mit geringem Gefährdungspotential kann sie zugelassen werden. Unberücksichtigt davon bleibt das Werbeverbot für alle Internetangebote, die sich vorrangig an Kinder und Jugendliche richten, siehe § 11, § 4 Abs. 4 u. 5 Werberichtlinie<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Werberichtlinie gemäß § 5 Absatz 4 Satz 1 GlüStV vom 7. Dezember 2012

11. Werbung darf nicht zu aktiver Teilnahme am Spiel anregen, etwa indem das Spiel verharmlost oder seine Anziehungskraft durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen.
12. Werbung muss klare Informationen über die Folgen zwanghaften Glücksspielverhaltens enthalten.
13. Verbot von Verkaufsförderung durch Sonderspiele, Boni etc.
14. Verbot der direkten Verknüpfung von Demospiele zum Echtspiel. Demospiele und Echtspiele dürfen nicht auf derselben Website angeboten werden.
15. Regelmäßige Erhebungen über Glücksspielstörungen, die mit der Nutzung von Online-Glücksspielen verbunden sind.
16. Für Glücksspiel-Websites müssen Basisinformationen vorgeschrieben werden, insbesondere um die Spieler\*innen ausreichend über die einschlägigen Risiken aufzuklären.
17. Kontinuierliche externe Evaluation der unter 1. - 16. genannten als auch der schon bestehenden Jugend- und Spieler\*innenschutzmaßnahmen mit dem Ziel der Effektivitätsoptimierung bis vier Jahre nach dessen Inkrafttreten.

Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, den Einstieg in den Glücksspielmarkt zu verzögern und insgesamt eine Verringerung des Glücksspielens herbeizuführen.

Um einer Erhöhung des Suchtrisikos durch die Liberalisierung des Glücksspielmarktes (Spielangebote wie Online-Casinos, virtuelles Automatenenspiel, Online-Poker) adäquat begegnen zu können, wird die Entwicklung von Online-Beratungs- und Präventionsangeboten unbedingt notwendig, die die Angebote vor Ort ergänzen sollen.



### **3. Anmerkung zu Begründung zu B Zu den einzelnen Vorschriften**

#### **Zu I. Zu Artikel 1 Zu 4. Zu § 4 (Sozialkonzept, Aufklärung, Jugendschutz und Schutz von Spielerinnen und Spielern)**

**Anmerkung:**  
**Keine Nennung der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) als Organisation**

**Begründung:** Die HLS spricht ausschließlich Empfehlungen für die Schulungsangebote der hessischen Fachberatungen des Landesprojektes „Glücksspielsuchtprävention und -beratung“ aus. Die HLS übernimmt inhaltliche Gewähr für eigene Konzepte, nicht aber für externe Schulungskonzepte.

Einer Nennung der HLS an dieser Stelle im Gesetzentwurf kann die HLS nicht zustimmen und bittet um Streichung der Organisation.

### **4. Abschlussbemerkung**

Aus Sicht der HLS räumt der vorliegende Gesetzesentwurf den wirtschaftlichen Interessen den größtmöglichen Raum ein und stellt diese vor den Schutz der Bevölkerung. Damit ist die Erreichung des ersten Ziels des Glücksspielstaatsvertrages gefährdet: Der Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren des Glücksspiels in Spielhallen muss an erster Stelle stehen!

Hoheitliche Aufgaben dürfen nicht privaten Unternehmen überlassen werden.

Insbesondere durch die Möglichkeit, Verbundspielhallen (Mehrfachkomplexe) bestehen zu lassen bzw. Härtefälle und Abweichungen in Bezug auf den baulichen Verbund zuzulassen sowie Ausnahmen für Mindestabstände zu gewähren, werden Maßnahmen zum Spieler\*innen- und Jugendschutz zunichte gemacht.

Handlungsleitend muss die Angebotsreduktion für Glücksspielangebote sein, die nachweislich einen Rückgang der Spielteilnahme und der Anzahl der Problemspieler\*innen bewirkt<sup>18, 19</sup>.

Daher fordert die HLS das Land Hessen auf, u.a. die Option der Begrenzung für die Anzahl terrestrischer Glücksspielangebote und der Angebote im Internet wahrzunehmen. Mit positivem Beispiel gehen andere Bundesländer wie Hamburg, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern voran, indem sie die Länderöffnungsklausel gem. § 29 (4) GlüStV 2021 nicht zur Anwendung kommen lassen.

Frankfurt am Main, 02. Juni 2022



Susanne Schmitt  
- Geschäftsführerin -

Frankfurt am Main, 02. Juni 2022



Daniela Senger-Hoffmann  
- Landeskoordinatorin für Glücksspielsucht -

Anlagen:

- Auszug aus dem Berliner Spielhallengesetz § 4
- Positionspapier zur Länderöffnungsklausel bezogen auf das Verbundverbot für Spielhallen gem. § 29 Abs. 4 GlüStV-2021

---

<sup>18</sup> Tobias Hayer, Tobias Turowski, Marc von Meduna, Tim Brosowski & Gerhard Meyer, Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen, Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, Universität Bremen, Bremen 2018

<sup>19</sup> Meyer G, Kalke J & Hayer T (2020) Auswirkungen einer Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen auf die Prävalenz der Spielteilnahme und glücksspielbezogener Störungen: Ein systematischer Review. Beiträge zum Glücksspielwesen

## Auszug aus dem Berliner Spielhallengesetz

### § 4

#### Anforderungen an die Gestaltung und Einrichtung von Spielhallen und ähnlichen Unternehmen

(2) In Unternehmen nach § 1 Absatz 1 darf je 12 Quadratmeter Grundfläche höchstens ein Geld- oder Warenspielgerät aufgestellt werden; **die Gesamtzahl darf jedoch acht Geräte nicht übersteigen.**

Bei Mehrplatzspielgeräten ist jeder Spielplatz als ein Gerät zu behandeln. Die Geräte sind einzeln in einem Abstand von mindestens einem Meter aufzustellen, getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 Meter, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante. Bei der Berechnung der Grundfläche bleiben Nebenräume wie Abstellräume, Flure, Toiletten, Vorräume und Treppen außer Ansatz. Die zuständige Behörde kann Auflagen zur Art der Aufstellung und Anordnung sowie räumlichen Verteilung der Geräte erteilen, soweit dies zum Schutz vor einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebes erforderlich ist.

## Suchtfachliche Position zur Länderöffnungsklausel bezogen auf das Verbundverbot für Spielhallen gem. § 29 Abs. 4 GlüStV (2021)

*- Positionspapier einer Arbeitsgruppe der  
Landeskoordinierungsstellen gegen Glücksspielsucht -*

17. November 2020

---

### *Ausgangslage*

Im Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2012 wurden für den bundesdeutschen Raum im Bereich der Spielhallen Mindestabstände und ein Verbot von Mehrfachkonzessionen<sup>1</sup> gesetzlich verankert. In diesem Marktsegment wird mit Geldspielgeräten ein besonders suchtfährdendes Glücksspielangebot vorgehalten. Mehrfachkomplexe führen zusätzlich zu einer Vervielfachung des Spielangebots, von dem eine entsprechende Anreizwirkung ausgeht.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat bestätigt, dass derartige quantitative Regulierungsansätze verfassungsgemäß sind<sup>2</sup>. Sie reduzieren die Spielhallendichte und das Gesamtangebot an Spielhallen. Zudem fördern sie das besonders wichtige Gemeinwohlziel der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren.

Die Regelungen sind auch im neuen GlüStV 2021 vorgesehen (§ 25 Abs. 1 und 2). Die Länder begründen die Notwendigkeit von Mindestabständen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen mit einer „erheblichen Reduktion der Verfügbarkeit von Spielgelegenheiten des gewerblichen Spiels“ und „einer ‘Abkühlung’ des Spielers nach dem Verlassen einer Spielhalle.“<sup>3</sup>

Davon abweichend werden die Bundesländer gem. § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 ermächtigt, in ihren Ausführungsbestimmungen dennoch Mehrfachkonzessionen unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen. Hierfür sind insbesondere die Zertifizierung aller betroffenen Spielhallen durch eine akkreditierte Prüforganisation (Zertifizierung alle 2 Jahre), ein durch Prüfung erworbener Sachkundenachweis der Betreiberin/des Betreibers und eine besondere Schulung des Spielhallenpersonals erforderlich.

---

<sup>1</sup> „Der Begriff der Mehrfachkonzession beschreibt den Sachverhalt, wenn für zwei oder mehr Spielhallen, die von dem gleichen Betreiber in einem Gebäude, Gebäudekomplex oder in unmittelbarer Nachbarschaft betrieben werden, Konzessionen vergeben wurden.“ (§ 1 Abs. 3 HmbSpielhG vom 04.12.2012)

<sup>2</sup> z.B. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, 1 BvR 1314/12 u.a.

<sup>3</sup> Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 zum Siebten Abschnitt, S. 44

### Suchtfachliche Bewertung

Die Legislative hat die Notwendigkeit einer quantitativen Regulierung von Glücksspielangeboten durch eine Begrenzung deren Verfügbarkeit und der einhergehenden Spielanreize erkannt. Die Reduktion stellt auch eine wirksame suchtpreventive Maßnahme dar.<sup>4</sup>

Nach der langen Übergangsfrist von fast einer Dekade wird den Spielhallenbetreiberinnen und -betreibern durch § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 nunmehr eine nochmalige Übergangsfrist eingeräumt, in der das Verbundverbot von Spielhallen ausgesetzt werden kann. Dies widerspricht dem eigentlichen gesetzgeberischen Anliegen sowie den o.g. suchtfachlichen Zielen und findet im GlüStV keine fundierte Begründung.

Mit der Aufnahme dieser Klausel in den GlüStV 2021 wurde eine Forderung des Dachverbandes Die Deutsche Automatenwirtschaft<sup>5</sup> umgesetzt: „Notwendig ist daher eine Öffnungsklausel, die Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot sowie vom Verbot der Mehrfachkonzessionen zulässt, sofern die Spielhalle bestimmte besondere Qualitätskriterien erfüllt.“<sup>6</sup> „Viele unserer Unternehmen haben sich bereits zertifizieren lassen. Wir [...] streben außerdem eine gesetzliche Verankerung der Zertifizierung an.“<sup>7</sup>

Die laut GlüStV „zur Sicherstellung des Spielerschutzes“<sup>8</sup> flankierend vorgesehenen qualitativen Voraussetzungen für die Anwendung der Öffnungsklausel (§ 29 Abs. 4 GlüStV 2021) sind u.a. aus folgenden Gründen kritikwürdig:

#### Zertifizierung der Spielhallen durch eine akkreditierte Prüforganisation

- Zertifizierungen von Spielhallen können und dürfen hoheitliches Handeln der zuständigen Vollzugsbehörden nicht ersetzen.
- Es bestehen Geschäftsbeziehungen zwischen Prüforganisationen und den zu zertifizierenden Spielstätten.
- Die Audits in Zertifizierungsprozessen finden ganz überwiegend angekündigt statt.
- Eine nicht erfolgreiche Zertifizierung kann durch den Einkauf neuer Audits kompensiert werden. Bei behördlichen Kontrollen ziehen etwaige Nichterfüllungen der gesetzlichen Voraussetzungen jedoch ordnungsrechtliche Implikationen nach sich.
- Zertifizierungen garantieren nicht eine Umsetzung der Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen in der Spielstätte. Die bisherigen empirischen Befunde belegen insgesamt eine mangelnde Umsetzung der diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften für Spielhallen.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> vgl. u.a. Meyer, G., Kalke, J. & Hayer, T. (2018). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered behavior: A systematic review. *SUCHT*, 64, 283-293.

<sup>5</sup> Mitgliedsverbände: Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI), Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e.V. (DAGV), Bundesverband Automatenunternehmer e.V. (BA), FORUM der Automatenunternehmer e.V. (FORUM)

<sup>6</sup> Stellungnahme des Dachverbandes Die Deutsche Automatenwirtschaft vom 07. Februar 2020 im Rahmen der mündlichen Anhörung zur Neuregulierung des Glücksspielwesens, S. 2

<sup>7</sup> Die Deutsche Automatenwirtschaft (2020): Broschüre „Auf einen Blick“, S. 18

<sup>8</sup> Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 zu § 29 Abs. 4, S. 196

<sup>9</sup> vgl. u.a. Meyer, G., von Meduna, M. & Brosowski, T. (2015). Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest. *SUCHT*, Vol. 61 (1), 9-18. | Fiedler, I., Wilcke, A.-C., Thoma, G., Ante, L. & Steinmetz, F. (2017). Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern. Wiesbaden: Springer Gabler. | Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer, G. (2018). Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.

- Es steht in Frage, inwiefern nicht erfolgreiche Zertifizierungen den regional zuständigen Vollzugsbehörden bekannt werden und von diesen in die Beurteilung der Zuverlässigkeit von Spielhallenbetreibern einbezogen werden.
- Seit einigen Jahren gibt es bereits Prüforganisationen, die Spielhallen zertifizieren. Es ist bislang nicht ersichtlich, dass von diesen zertifizierten Spielstätten suchtgefährdete Spielerinnen und Spieler an das Suchthilfesystem vermittelt werden. Wirksame Qualitätsunterschiede zwischen zertifizierten und nicht zertifizierten Spielstätten sind insofern nicht erkennbar.

#### Sachkundenachweis der/des Betreiberin/Betreibers

- Sachkundenachweise sind für Spielhallenbetreiberinnen und -betreiber bereits gem. § 6 Abs. 2 Ziff. 3 GlüStV 2021 verpflichtend. Es ist insofern fraglich, inwiefern hierin eine zusätzliche Maßnahme i.S. des Spielerschutzes zu sehen ist. Auch sind die Betreiberinnen und Betreiber nicht durchgängig in ihren Spielstätten anwesend.

#### Besondere Schulung des Spielhallenpersonals

- Der GlüStV 2021 lässt offen, welche Besonderheiten eine solche Schulung gem. § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 aufweisen sollte.
- Suchtpräventive Schulungen des Spielhallenpersonals sind bereits gem. § 6 Abs. 2 Ziff. 3 GlüStV 2021 obligatorisch und sollen das Personal in diesem Rahmen dazu befähigen, die gesetzlichen Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz (z.B. Aufklärungsgebot, Früherkennung, Vermittlung gefährdeter Spielerinnen und Spieler an das Suchthilfesystem) zu gewährleisten.

Die in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 vorgesehene Abkehr vom grundsätzlich bestehenden Verbot der Mehrfachkonzessionen für Spielhallen stellt eine erhebliche Schwächung der Suchtprävention dar. Die genannten qualitativen Voraussetzungen suggerieren ein höheres Niveau des Spielerschutzes. Sie sind aus suchtfachlicher Sicht jedoch nicht geeignet, dieses sicherzustellen. Die im GlüStV 2021 verankerten Ziele des Spielerschutzes und der Verhinderung von Glücksspielsucht, die durch eine Verfügbarkeitsreduktion und die Eindämmung von Spielanreizen angestrebt werden, werden durch die Länderöffnungsklausel tatsächlich konterkariert.

#### *Suchtfachliche Empfehlungen*

1. Eine Inanspruchnahme der Öffnungsklausel in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 durch die Länder ist aus suchtfachlicher Perspektive abzulehnen. Die Länder werden aufgefordert, auf den Gebrauch der Klausel vollständig zu verzichten.<sup>10</sup>
2. Es wird darauf hingewiesen, dass etwaige (auch freiwillige) Zertifizierungen von Spielhallen für behördliche Einschätzungen des Jugend- und Spielerschutzes nicht maßgeblich sein dürfen. Vielmehr ist nach dem Willen der Länder unverändert eine eigene, unabhängige Beurteilung durch die Behörden vorzunehmen.<sup>11</sup>
3. Eine verbesserte personelle, finanzielle und sonstige Ausstattung der behördlichen Vollzugsbehörden wird für zwingend erforderlich gehalten. Diese müssen in die Lage versetzt werden, regelmäßige Kontrollen von Spielhallen durchzuführen sowie eine hohe Kontrolldichte sicherzustellen. Derartige Vollzugsbemühungen sind unabdingbar, um die tatsächliche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum Spielerschutz sowie zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht zu beschleunigen.

<sup>10</sup> Erläuterungen zum GlüStV 2021 zu § 29 Abs. 4, S. 195

<sup>11</sup> Erläuterungen zum GlüStV 2021 zu § 6 Abs. 2 Ziff. 10 (Berichterstattung), S. 81

## **Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen (Drucksache 20/8761)**

von

Prof. Dr. rer. nat. Gerhard Meyer  
Universität Bremen  
Grazer Str. 2, 28359 Bremen  
Tel.: (0421) 218-68701  
E-Mail: [gerhard.meyer@uni-bremen.de](mailto:gerhard.meyer@uni-bremen.de)  
Web: <http://gerhard.meyer.uni-bremen.de>

In § 3 des Gesetzentwurfes zu den Anforderungen an die Errichtung, Gestaltung und Ausübung des Betriebs von Spielhallen wird in Abs. 1 und 2 festgelegt, dass eine Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren Spielhallen stehen darf und zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie einzuhalten ist. Nach dem in Abs. 2 Satz 2 eingefügten Ausnahmetatbestand wird es allerdings neuen wie bereits bestehenden Spielhallen ermöglicht, den 300-Meter-Abstand zu unterschreiten, wenn sie besondere qualitative Voraussetzungen einhalten, wie die Zertifizierung alle zwei Jahre durch eine akkreditierte Prüforganisation, der aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbene Sachkundenachweis der Antragstellerin oder der Antragsteller und die Schulung des Personals der Spielhalle. Die Übergangsbestimmungen in § 13 Abs. 1 sehen zudem für bereits am 1. Januar 2020 bestehende Verbundspielhallen vor, dass bei Erfüllung dieser qualitativen Voraussetzungen sowie der Gewährleistung der Überwachung der Spielhallen durch geschultes Personal und der Gestattung des Zutritts zu den Räumlichkeiten nur für Personen, die das 21 Lebensjahr vollendet haben, eine längstens bis zum 30. Juni 2032 befristete oder verlängerte Erlaubnis für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex erteilt werden kann.

Mit der geforderten Zertifizierung durch akkreditierte Prüforganisationen und der Schulung des Personals entspricht der Gesetzentwurf der Position des gewerblichen Automaten Spiels, die sich für die Qualität des Angebots als Dreh- und Angelpunkt der Regulierung einsetzt und auf erfolgreiche Personalschulungen und Zertifizierungsprozesse verweist. Sozialkonzepte, Schulungen des Personals in der Früherkennung



von Problemspielern sowie Zertifizierungen der Konzepte durch unabhängige TÜV-Organisationen würden einen effektiven Jugend- und Spielerschutz gewährleisten.

Eine an Qualität orientierte Glücksspielregulierung ist aus dem wissenschaftlichen Blickwinkel der Suchtprävention – neben der Verfügbarkeitsregulierung - zweifelsohne von zentraler Bedeutung. Allerdings zeigen empirische Befunde zur Vermittlung in die Suchthilfe und zum Vergleich von Selbst- und Fremdsperren, dass die Spielhallenbetreiber ihren eigenen Ansprüchen nicht gerecht werden (Meyer, 2020).

In den Behandlungseinrichtungen für Suchtkranke bilden Spielerinnen und Spieler an Geldspielautomaten seit Jahren mit Abstand die größte Gruppe unter den behandelten Glücksspielenden. Nach Aussage von Vertretern des gewerblichen Automatenspiels sei dies auf das erfolgreiche Präventionskonzept der Spielhallenbetreiber zurück zu führen. In mehreren Befragungen von Spielerinnen und Spieler aus Behandlungseinrichtungen gaben allerdings maximal 1,4 % von ihnen an, vom Personal der Spielhallen auf ihr Spielverhalten angesprochen worden zu sein und so den Weg in die Suchthilfe gefunden zu haben. In Hessen bestätigte eine Person von 903 befragten Klientinnen und Klienten einen entsprechenden Zugangsweg. Auch wenn bei retrospektiven Befragungen systematische Verzerrungseffekte auftreten können, ist die Aussagekraft der äußerst geringen Vermittlungsquote eindeutig. Im Rahmen der Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen (Hayer et al., 2018) ließen sich ebenfalls nur vereinzelt angemessene Reaktionen des Personals auf ein süchtiges Spielverhalten ermitteln. Testspieler hatten entsprechende Merkmale beim Automatenspiel simuliert. Auf diese Indikatoren reagierte das Personal nur in 7,3 % der Fälle mit angemessenen, auf Spielerschutz ausgerichteten Interventionen.

Spielhallenbetreiber sind in Hessen seit dem 1. April 2014 gesetzlich verpflichtet, erkennbar süchtige Spielerinnen und Spieler vom Automatenspiel auszuschließen, sie zu sperren. Die Evaluation der OASIS-Sperrdatei ergab, dass von den 12.253 Sperranträgen, die bis zum 1. September 2016 eingegangen waren, lediglich 1 % der Sperren auf einer Fremdsperre durch das Personal der Spielhallen (oder durch Angehörige) basierte (Hayer et al., 2018). 99 % beruhten auf einer Selbstsperre der Spielerinnen und Spieler. Daran hat sich in der Folgezeit nichts geändert, wie die

Zahlen von Ende 2020 belegen (Sperrungen insgesamt: 19.443, davon 220 Fremdsperrungen).

Die empirischen Befunde sind vor dem Hintergrund aktueller Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021 zu betrachten (Buth et al., 2022). 33,4 % der Spielerinnen und Spieler, die in den letzten 12 Monaten an Geldspielautomaten gespielt haben, weisen eine „Störung durch Glücksspielen“ nach den Kriterien des „Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen (DSM-5)“ auf. Unter allen Spielformen ist es der höchste Anteil, gefolgt von Glücksspielautomaten in Spielbanken mit 31,5 %.

Eine Erklärung der erkennbar geringen Compliance der Spielhallenbetreiber bietet die Ungleichverteilung der erzielten Umsätze. Weltweit ist für verschiedene Spielformen nachweisbar, dass eine kleine Anzahl von Glücksspielenden für einen Großteil der Umsätze sorgt. Eine Analyse der Daten des Anbieters Bwin hat bspw. ergeben, dass zwischen 4,4 % und 17,7 % der Spieler 80 % der Umsätze generieren. Der Umsatzanteil, den Problemspielerinnen und -spieler auf dem Gesamtmarkt beitragen, liegt nach zahlreichen Studien zwischen 14 % und 65 %. Als besonders belastet gelten vor allem Spielautomaten mit Umsatzanteilen von rund 76 % (Meyer, 2020).

Hier deutet sich ein Interessenkonflikt an: Einer effektiven Suchtprävention durch die Anbieter stehen die originären Geschäftsinteressen gegenüber. Würden die Anbieter tatsächlich bei erkennbar süchtigem Spielverhalten intervenieren, müssten sie erhebliche finanzielle Einbußen befürchten. Auf dem Pfad der Profitabilität ist also eine Gratwanderung notwendig zwischen der gesetzlichen Verpflichtung zum Spielerschutz und den Profitinteressen. Dabei bleibt der Spielerschutz allzu häufig auf der Strecke, wie die empirischen Befunde zeigen.

Die offensichtlichen Interessenkonflikte verlangen nach einer effizienten Rechtsdurchsetzung und spürbaren Sanktionen bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Neben den vorgesehenen Testkäufen (zur Kontrolle von Spielersperrungen) und Testspielen von Minderjährigen (zur Alterskontrolle) sollte auch die Kontrolle der suchtpreventiven Maßnahmen des Personals bei (simulierten) Früherkennungsmerkmalen von süchtigem Spielverhalten durch Testpersonen erfolgen. Weiterhin

könnte der Anteil der Fremdsperren durch die Spielhallenbetreiber als Bewertungsgrundlage genommen werden. Die nach den § 4 und 13 geforderten Sozialkonzepte und Schulungen garantieren per se keinen effektiven Jugend- und Spielerschutz, entscheidend ist die Umsetzung präventiver Maßnahmen in der Alltagspraxis. Als weitere Kontrollmaßnahme könnten Befragungen von Gästen der Spielhallen zu den suchtpräventiven Interventionen zukünftig in die Zertifizierung durch unabhängige Prüforganisationen aufgenommen werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass allein durch die vorgesehene Aufnahme von qualitativen Voraussetzungen in den Ausnahmetatbestand und die Gewährung der langen Übergangsfrist für Verbundspielhallen das Ziel, das Gefährdungspotential der weiterhin hohen Verfügbarkeit des Glücksspiels auszugleichen und den von Spielhallen ausgehenden suchtspezifischen Gefahren hinreichend zu begegnen, nicht erreicht wird. Die vorhandenen Interessenkonflikte der Spielhallenbetreiber verlangen vielmehr nach einer substanziellen Reduktion der Verfügbarkeit als effektive Maßnahme des Spielerschutzes, ergänzt durch Maßnahmen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, wie Beschränkungen der Spielanreize durch Eingriffe in die Spielstruktur und Weberestriktionen (Meyer et al., 2020, Meyer & Hayer, 2021).

#### Literatur:

Buth, S., Meyer, G. & Kalke, J. (2022): Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021. Hamburg: Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD).

Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer G. (2018). Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.

Meyer, G. (2020). Prävention der Glücksspielsucht: Warum Maßnahmen des Spielerschutzes von Glücksspielanbietern kaum Wirkung zeigen. Sucht, 66 (1), 45-56.

Meyer, G. & Hayer, T. (2021). Schadensbegrenzung beim Glücksspiel: Eine Aufgabe für die öffentliche Gesundheitsfürsorge. Prävention und Gesundheitsförderung. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11553-021-00924-y.pdf>.

Meyer, G., Kalke, J. & Hayer, T. (2018). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered gambling behavior: a systematic review. *Sucht*, 64 (5-6), 283-293.



**HSGB**  
HESSISCHER STÄDTE-  
UND GEMEINDEBUND

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

Hessischer Landtag  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Herrn Christian Heinz, MdL  
Schlossplatz 1 – 3  
65183 Wiesbaden

Nur per E-Mail: [c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de) u. [m.mueller@ltg.hessen.de](mailto:m.mueller@ltg.hessen.de)

Referentinnen Frau Ibrisagic/  
Frau Siedenschnur  
Abteilung 2.1  
Unser Zeichen Ibr/Sie/jg

Telefon 06108 6001-61 /-48  
Telefax 06108 6001-57  
E-Mail [hsgb@hsgb.de](mailto:hsgb@hsgb.de)

Ihr Zeichen I A 2.2  
Ihre Nachricht vom 26.07.2022

Datum 01.08.2022

### Gesetzesentwürfe:

## Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen und Gesetz zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Heinz,

zunächst bedanken wir uns für die eingeräumte Möglichkeit, zu den o. g. Gesetzesentwürfen Stellung nehmen zu können.

Im Hinblick darauf, dass der Glücksspielstaatsvertrag 2021 bereits zum 01.07.2021 in Kraft getreten ist und in der Folge Änderungen auch im Spielhallengesetz notwendig wurden, begrüßen wir ausdrücklich, dass nunmehr ein Entwurf eines neuen Hessischen Spielhallengesetzes (HSpielhG) erarbeitet wurde. Gerade in Bezug auf die Frage im Umgang mit Mehrfachkonzessionen und deren übergangsweisen Duldung aufgrund Ihres Erlasses vom 24.09.2021 – Befreiung von Verbundspielhallen – halten wir eine klare gesetzliche Regelung für zwingend notwendig, um hier Rechtssicherheit sowohl für die Spielhallenbetreiber als auch für die zuständigen Ordnungsbehörden zu erreichen. Unabhängig von der notwendigen Änderung des Spielhallengesetzes zum 01.01.2023 fordern wir ausdrücklich die Einhaltung der Frist nach dem Beteiligungsgesetz. Eine Übersendung eines

Hessischer Städte- und  
Gemeindebund e.V.  
Henri-Dunant-Str. 13  
D-63165 Mühlheim am Main  
Telefon 06108 6001-0  
Telefax 06108 6001-57

**BANKVERBINDUNG**  
Sparkasse Langen-Seligenstadt  
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31  
BIC: HELADEF1SLS  
Steuernummer: 035 224 14038

**PRÄSIDENT**  
Matthias Baaß  
**ERSTER VIZEPRÄSIDENT**  
Markus Röder  
**VIZEPRÄSIDENT**  
Dr. Thomas Stöhr

**GESCHÄFTSFÜHRER**  
Harald Semler  
Johannes Heger  
Dr. David Rauber



derart umfangreichen Gesetzes in den hessischen Sommerferien und Abkürzung der regulären Beteiligungsfrist ist nicht akzeptabel. Zukünftig bitten wir um Einhaltung der entsprechenden Fristen.

Das Inkrafttreten des Hessischen Spielhallengesetzes vom 28.06.2012 erfolgte ausdrücklich unter der Intention der Bekämpfung der Spielsucht, der Stärkung des Jugendschutzes und der Bekämpfung der im Zusammenhang hiermit stehenden Kriminalität. Gerade die Suchtprävention und der Jugendschutz sind vorrangige Ziele, die auch vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 07.03.2021 (Az.: 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13 und 1 BvR 1874/13) bestätigt wurden.

Seit Inkrafttreten des Hessischen Spielhallengesetzes im Jahre 2012 ist ein Umbruch in der Spielhallenlandschaft hessenweit festzustellen. Gerade in unserem Mitgliedsbereich haben viele Kommunen die Vorgaben des Hessischen Spielhallengesetzes umgesetzt und Schließungsverfügungen in Bezug auf Spielhallen erlassen, die nicht den Vorgaben des Hessischen Spielhallengesetzes entsprachen. Die Geschäftsstelle des Hessischen Städte- und Gemeindebundes hat eine Vielzahl von Verfahren vor den Hessischen Verwaltungsgerichten diesbezüglich geführt.

Durch die letzte Änderung des HSpiegelG durch Gesetz vom 18.12.2017 wurde nochmals der Jugendschutz gestärkt, in dem Abstandsregelungen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen aufgenommen wurden.

Die bisherige Entwicklung in Bezug auf die Regelung von Spielhallen ist davon geprägt, tatsächlich den Spielerschutz und den Jugendschutz konsequent umzusetzen. Insbesondere die Streichung der Ausnahmemöglichkeiten mit der Änderung im Jahre 2017 hat nach diesseitiger Einschätzung dazu geführt, dass dem bis dahin festzustellende „Wildwuchs“ in Bezug auf Spielhallen (Mehrfachkonzessionen und der Unterschreitung der Abstandsregelungen) Einhalt geboten wurde und so eine konsequente Umsetzung des Gesetzeszwecks möglich war.

Mit dem jetzt vorliegenden neuen Entwurf eines Hessischen Spielhallengesetzes werden nach Ansicht des Hessischen Städte- und Gemeindebundes die Ziele des Gesetzes durch die Einführung von Ausnahmemöglichkeiten und weitreichenden Übergangsregelungen aufgeweicht. Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden stellt der jetzige Ent-

wurf eine klare Verschlechterung für die Kommunen und den Spielerschutz dar. Suchtbekämpfung, Verarmung und eine Zunahme von Umfeld- und Begleitkriminalität sind Folge von einem weitverbreiteten Spielhallenangebot, dessen Folgen auch von den Kommunen zu tragen sind.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns für klare Regelungen in Bezug auf die Anforderungen für Spielhallen aus und fordern auch eine Verlässlichkeit hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen.

Das bisherige Spielhallengesetz war davon geprägt, keine Mehrfachkonzessionen mehr zuzulassen und zwingend Mindestabstandsregelungen von Spielhallen untereinander und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen einzuhalten. Mit dem jetzt vorgelegten Entwurf werden diese Vorgaben nicht nur aufgeweicht, sondern auch wieder umfassende Ausnahmemöglichkeiten eingeführt. Insbesondere die in § 13 Abs. 9 HSpielhG enthaltenen Übergangsregelung setzt für bestehende Verbundspielhallen sämtliche Regelungen des Mindestabstandes untereinander als auch zu Kinder- und Jugendeinrichtungen außer Kraft. Dies entspricht nicht den Vorgaben des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021.

In den §§ 24-26 GlüStV 2021 sind die Regelungen für Spielhallen enthalten. Danach ist zwischen einzelnen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten und die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht ausgeschlossen (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2021).

Demgegenüber ermöglicht die Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 den Ländern lediglich, für am 01.01.2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichem Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu 3 Spielhallen je Gebäude abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 eine befristete Erlaubnis zu erteilen, wenn diese von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle 2 Jahre wiederholt wird, der Betreiber aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügt und das Personal der Spielhalle besonders geschult wird.

Die Regelung im Glücksspielstaatsvertrag ermöglicht insofern nur einen Bestandsschutz für Spielhallen, die bereits am 01.01.2020 bestanden haben und auch zu diesem Zeitpunkt über eine rechtskräftige Erlaubnis verfügt haben.



Regelungen hinsichtlich der Abstände zu anderen Spielhallen bzw. Kinder- und Jugendeinrichtungen sieht diese Übergangsvorschrift nicht vor. Insofern geht der jetzt vorliegende Entwurf deutlich über die Übergangsbestimmung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 hinaus und ermöglicht den Betrieb von Spielhallen als Mehrfachkonzession in der Nähe von Kinder- und Jugendeinrichtungen, Sucht- und Präventionseinrichtungen sowie zu Spielhallen untereinander. Vor dem originären Zweck des Spielhallengesetzes der Eindämmung der Spielsucht und des Jugendschutzes kann dies von Seiten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes nicht befürwortet werden.

Zu dem Entwurf nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

## **Art. 1 – Hessisches Spielhallengesetz (HSpielhG)**

### **§ 1 Anwendungsbereich**

Soweit § 1 Abs. 2 in der Art neugefasst wird, dass auch Unternehmen als Spielhalle gewertet werden, in denen das Verabreichen von Speisen und Getränken nur eine Nebenleistung darstellt und so das Aufstellen von Geldspielgeräten im Vordergrund steht (sogenannte Scheingastronomie) erfasst wird, wird dies ausdrücklich begrüßt. Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Schließungen von Spielhallen, aufgrund des Verbotes von Mehrfachkonzessionen bzw. des Abstandsgebotes, oftmals die überhängenden Flächen zu Kleinstgastronomie bzw. Scheingastronomie umfunktioniert wurden um so eine Vielzahl von zulässigen Geldspielgeräten aufstellen zu können, ohne tatsächlich die Vorgaben des § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV zu erfüllen.

Allerdings sind die in § 1 Abs. 2 gewählten Begrifflichkeiten als unbestimmte Rechtsbegriffe anzusehen, sodass hier eine Auslegungsnotwendigkeit besteht. Zwar kann auf die bisher zu derartigen gastronomischen Einrichtungen ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden, empfehlenswert ist hier jedoch, dass klare Kriterien hinsichtlich der Bestimmung von derartigen Unternehmen festgehalten werden. Dies kann auch in der Begründung erfolgen.

## **§ 2 Erlaubnis**

Die Neustrukturierung des Gesetzes und die Regelung der Erlaubnis bereits in § 2 wird diesseits begrüßt.

Hinsichtlich des Regelungsgehaltes in Abs. 5 Nr. 2 halten wir die bisherige Formulierung für vorzugswürdiger. Die Beschränkung des Widerrufs auf wiederholte Verstöße in schwerwiegender Weise suggeriert dem Erlaubnisinhaber, dass er gegen die Vorgaben verstoßen kann, ohne tatsächlich mit Konsequenzen rechnen zu müssen. Die bisherige Regelung in § 9 Abs. 3 Nr. 2 HSpielhG a.F. ist nach diesseitiger Einschätzung vorzugswürdiger. Ob tatsächlich ein Widerruf im Sinne des § 49 HVwVfG erfolgt, ist eine Einzelfallentscheidung, die den Behörden vor Ort überlassen bleiben sollte. Eine Einschränkung der Widerrufsgründe auf wiederholte und schwerwiegende Verstöße halten wir aus ordnungsrechtlicher Sicht nicht für akzeptabel.

Die Formulierung in Abs. 5 hat insofern auch Appelcharakter an die Erlaubnisinhaber.

Die Klarstellung in Abs. 6 Satz 2, dass bei einem Wechsel des Erlaubnisinhabers eine neue Erlaubnispflicht eintritt, wird diesseits begrüßt.

## **§ 3 Anforderungen an die Errichtung und Gestaltung und Ausübung des Betriebes von Spielhallen**

Das Verbot der Mehrfachkonzessionen in Abs. 1 entspricht der Regelung im Glücksspielstaatsvertrag und hat sich nach diesseitiger Einschätzung bewährt, um tatsächlich den Bestand von Spielhallen zu reduzieren und damit einen wirksamen Beitrag zum Spielerschutz zu leisten.

Zwar wird in Abs. 2 der Mindestabstand zwischen den Spielhallen auf 300 m Luftlinie festgeschrieben. Allerdings wird nunmehr eine Ausnahmemöglichkeit zugelassen, die nicht mit den örtlichen Gegebenheiten in Verbindung steht (Sichtachse, Verkehrshindernisse etc.), sondern lediglich auf eine akkreditierte Zertifizierung sowie die Unterrichtung des Antragsstellers und des Personals abstellt. Dieser Paradigmenwechsel kann diesseits nicht nachvollzogen werden.

Selbst wenn aufgrund dieser Vorgaben eine Steigerung der qualitativen Anforderungen an den Betrieb der Spielhallen erfolgt, werden dabei offensichtlich die örtlichen Gegebenheiten vollkommen außer Acht gelassen.

Ob die erhöhten Qualitätsstandards tatsächlich eine Erhöhung des Spieler- und Jugendschutzes herbeiführen, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Insofern muss sich diese Regelung erst bewähren.

Es ist davon auszugehen, dass für alle noch bestehenden Spielhallen, bei denen der Mindestabstand nicht eingehalten wurde und noch Ausnahmegenehmigungen bestehen, zukünftig auf dieser Grundlage Ausnahmegenehmigungen erteilt werden. Der ursprüngliche Zweck der Reduzierung von Spielhallen und damit die Vergrößerung des Abstandes zwischen ihnen wird zukünftig faktisch ausgehebelt. Hintergrund der Abstandsregelung ist auch, dass die Spielsüchtigen durch den erhöhten Abstand der Spielhallen untereinander nicht sofort wieder eine Spielhalle betreten und insofern von ihrem Spielverhalten Abstand nehmen. Mit der derzeitigen Regelung wird dieses Ziel nicht mehr verfolgt.

Auch die Änderung in Abs. 3, dass nunmehr nur noch ein Mindestabstand von 300 m Luftlinien zu Suchtberatungs- oder Suchtbehandlungsstätten sowie zu bestehenden Schulen der Mittelstufe (Sekundarstufe 1) und Oberstufe (Sekundarstufe 2) einzuhalten ist, verkennt die Wahrnehmung von Spielhallen und daraus folgend die Gefahren für Kinder und Jugendliche. Mit der bisherigen Regelung musste ein Mindestabstand zur Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe, Spielplätzen, Freizeiteinrichtungen, Schul- und Lernorte eingehalten werden. Aufgrund der Rechtsprechung der Hessischen Verwaltungsgerichte fielen hierunter auch Kindertagesstätten, Grundschulen, Jugendeinrichtungen als auch Spielplätze. Insofern hat zuletzt das VG Kassel (Beschl. v. 07.07.2020 Az.: 3 L 1247/20.KS) entschieden, dass gerade auch die Einbeziehung von Kinderspielplätzen und Kindergärten in die Abstandsregelungen des § 2 Abs. 3 HSpielhG dem Sinn und Zweck des Gesetzes entspricht, der auch darin liegt, frühzeitig dagegen vorzubeugen, dass bereits im Kindesalter das Spielhallenangebot als „normal“ empfunden wird. Dies ist wiederholt auch vom VGH Kassel bestätigt worden. Mit der bisherigen Regelung sollte dem Gewöhnungseffekt der Präsenz von Spielhallen entgegengewirkt werden (VGH Kassel, Beschl. v. 26.10.2018 Az.: 8 B 1558/18).

Wir halten die Einschränkung der Abstandsregelung lediglich zu Schulen der Mittelstufe und der Oberstufe nicht für ausreichend, um tatsächlich einen effektiven Jugendschutz vorzunehmen und Kinder und Jugendliche zukünftig vor den Gefahren des Spielens zu bewahren. Selbst wenn man die kognitiven Fähigkeiten von den Kindern, die Kindertagesstätten und Kinderspielplätze aufsuchen, noch nicht als so weit entwickelt ansieht, dass diese die Spielhallen erkennen, so geht es doch um die Wahrnehmung. Mindestens sollten jedoch Kinder- und Jugendeinrichtungen wie Jugendtreffs weiterhin in den Anwendungsbereich des Abs. 3 fallen. Insofern verweisen wir auf einen Gerichtsbescheid des VG Darmstadt v. 21.03.2022 (Az.: 3 K 1189/20.DA). In diesem wurde gerade auch festgestellt, dass ein Jugendtreff in dem eine Mittagsbetreuung, Hausaufgabenhilfe als auch ein offener Treff angeboten wird unter den Anwendungstatbestand fällt. Dieser Jugendtreff wurde insbesondere von Kinder und Jugendlichen ab einem Alter von 10 Jahren genutzt. Mit der beabsichtigten Regelung würde eine Abstandsregelung zu diesen Einrichtungen nicht mehr notwendig sein. Gerade auch in der Erläuterung wird auf das 10. Lebensjahr abgestellt, sodass nach diesseitiger Forderung nicht nur Schulen, sondern insgesamt Jugendeinrichtungen mit in den Regelungsgehalt des Abs. 3 aufgenommen werden müssen.

Soweit im Übrigen sowohl in § 3 Abs. 2 als auch Abs. 3 die Ausnahmemöglichkeiten verankert werden, ist darauf hinzuweisen, dass hier oftmals von den Spielhallenbetreibern ein Anspruch auf Ausnahmegenehmigung abgeleitet wird. Insofern ist aus unserer Beratungspraxis auch darauf hinzuweisen, dass auch Gerichte bei Einräumung einer Ausnahmemöglichkeit zumindest eine Entscheidung verlangen, dass sich diese mit der Ausnahmeregelung auseinandersetzen. Insofern wird bei Einräumung einer Ausnahmemöglichkeit die zuständige Ordnungsbehörde verpflichtet, sich grundsätzlich auch mit der Ausnahmeregelung auseinander zu setzen und darzulegen, warum sie hiervon Abstand nimmt.

Die Ergänzung in Abs. 5 hinsichtlich des Werbeverbots mittels Werbeanlagen im Sinne des § 10 Abs. 1 Satz 1 HBO wird begrüßt.

Soweit Abs. 7 in der Form geändert wird, dass in einer Spielhalle einschließlich des Eingangsbereichs und alle zu ihr gehörenden Flächen z.B. die Aufstellung von Geldautoma-

ten verboten ist, wird diese Formulierung wiederum als zu unbestimmt und damit auslegungsbedürftig angesehen. Bereits die Erfahrungen mit dieser Regelung in der Vergangenheit haben gezeigt, dass hier unterschiedliche Ansichten von Seiten der Erlaubnisinhaber und der Ordnungsämter bestehen. Eine Präzisierung und Klarheit ist, soweit möglich, sinnvoll. Es sollte auf jeden Fall der unmittelbare Außenbereich nach wie vor mit aufgenommen werden um auch so die verbotenen Einrichtungen in unmittelbarer Nähe zur Spielhalle tatsächlich zu verhindern.

### **Zu § 7 – Elektronische Überwachung**

Die Aufnahme der Überwachung von Ausgängen wird diesseits als sinnvoll angesehen, da Ein- und Ausgänge nicht zwangsläufig identisch sein müssen.

### **§ 8 – Weitere Verpflichtungen der Erlaubnisinhaberin oder des Erlaubnisinhabers**

Die Ergänzungen in Abs. 1 um die Ziffern 4 und 5 wird ebenfalls ausdrücklich begrüßt.

### **§ 11 – Zuständigkeiten**

Bereits in unseren bisherigen Stellungnahmen haben wir uns dafür ausgesprochen, dass hier der Gemeindevorstand nicht nur für den Vollzug des Gesetzes, sondern auch für die entsprechenden Ausnahmen vor Ort zuständig ist. Ob diese Zuständigkeit als Selbstverwaltungsangelegenheit eingefügt wird, sollte geprüft werden.

### **§ 12 – Ersetzung und Anwendung von Bundesrecht**

Aufgrund unserer Beratungspraxis möchten wir auf eine Entscheidung des VG Darmstadt (Beschl. v. 25.11.2019, Az.: 3 L 2690/18.DA) verweisen. Gegenstand dieses Verfahrens war das Erlöschen einer Spielhallenerlaubnis, die über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr nicht mehr ausgeübt wurde. § 49 Abs. 2 GewO enthält insofern eine Regelung, dass Konzessionen und Erlaubnisse nach § 33 i GewO erlöschen, wenn diese nicht innerhalb eines Jahres begonnen oder nicht mehr ausgeübt wurden.

Da mit der Regelung in Abs. 1 § 33 i GewO ersetzt werden soll, empfehlen wir eine vergleichbare Regelung, dass Konzessionen, die nach dem Spielhallengesetz erteilt wurden ebenfalls erlöschen, wenn diese nicht über einen Zeitraum von einem Jahr ausgeübt werden. Das VG Darmstadt hat grundsätzlich die Regelung des § 49 Abs. 2 GewO auch für Konzessionen nach § 9 HSpG anwendbar gesehen. Eine klarstellende gesetzliche Regelung ist allerdings sinnvoller und wird hiermit angeregt.

### **§ 13 – Übergangsbestimmungen**

Die grundsätzliche Regelung in Abs. 1 für den Bestandsschutz von Mehrfachkonzessionen, die bereits zum 01.01.2020 bestanden haben, entspricht der Ausnahmemöglichkeit des § 29 Abs. 4 GlStV.

Aus unserer Beratungspraxis ist festzustellen, dass von dem o.g. Erlasses Ihres Hauses bereits Gebrauch gemacht wurde. Die Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung hinsichtlich des Weiterbetriebs dieser Spielhallen wird ausdrücklich begrüßt, da nur aufgrund der Gesetzeslage ein rechtssicherer Zustand erreicht wird.

Soweit in Abs. 1 Nr. 5 a eine Klarstellung erfolgt, dass in jeder im Verbund stehenden Spielhalle jederzeit eine ständige Aufsicht anwesend sein muss, wird dies begrüßt und zwingend für notwendig gehalten.

Woraus sich allerdings das Zutrittsalter von 21 Jahren unter Nr. 5 b herleitet, ist diesseits nicht nachvollziehbar. Eine entsprechende Begründung ist den Erläuterungen auch nicht zu entnehmen. Aufgrund der Differenzierung des Zutritts für Volljährige (18 Jahre) in den einzelbetriebenen Spielhallen und in Mehrfachkonzessionen von 21 Jahren, könnte es hier zu Kontrolldefiziten kommen. Insofern sollte hier mindestens eine Erläuterung für diese Altersgrenze in der Begründung enthalten sein.

Soweit in Abs. 8 eine explizite Widerrufsvorschrift eingeführt wird, wird dies ebenfalls begrüßt.

Der Regelungsgehalt des Abs. 9 ist diesseits nicht verständlich und wird abgelehnt. Nach dem Regelungsgehalt des Abs. 9 sollen für die nach Abs. 1 möglichen Mehrfachkonzessionen die Abstandsregelungen nicht gelten. Soweit die Abstandsregelung die im Verbund

betroffenen Spielhallen betrifft, ist dies nachvollziehbar. Nach dem Wortlaut ist allerdings davon auszugehen, dass für diese Verbundspielhallen keine Abstandsregelungen gelten, insbesondere nicht die nach § 3 Abs. 2 (Mindestabstand zu anderen Spielhallen) sowie § 3 Abs. 3 (Abstandsregelung zu Schulen und Suchtberatungseinrichtungen). Eine derartige Privilegierung dieser Mehrfachspielhallen kann auch unter dem Aspekt des Bestandsschutzes nicht gerechtfertigt sein. Es müssen die Vorgaben bei Erteilung der Erlaubnis weiterhin Geltung haben.

Insofern sollten die bestehenden Mehrfachkonzessionen sich an die Regelungen halten, die bei der Erlaubniserteilung selbst gegolten haben. Der Bestandsschutz wird mit der zum Zeitpunkt der Erteilung geltenden gesetzlichen Regelungen erreicht.

#### **§ 14 – Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Die Befristung für 5 Jahre halten wir vorliegend für sinnvoll. Innerhalb dieses überschaubaren Zeitraumes kann festgestellt werden, ob sich die zukünftigen Regelungen bewährt haben. Sollte dies nicht der Fall sein, kann mit möglichen Veränderungen hierauf reagiert werden.

#### **Art. 2 – Änderung des Hessischen Spielbankgesetzes**

Hierzu erfolgen von Seiten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes keine Anmerkungen, da Mitgliedskommunen nicht betroffen sind.

#### **Art. 3 – Änderung der Gewerberecht-Zuständigkeitsverordnung**

Die notwendigen Änderungen in der Gewerberecht-Zuständigkeitsverordnung hängen mit den redaktionellen Änderungen zusammen und werden begrüßt.



#### **Art. 4 – Änderung der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport**

Die Gebührentatbestände für die nach dem Spielhallengesetz zu erteilenden Erlaubnisse sollten den wirtschaftlichen Interessen entsprechen.

#### **Art. 5 - Änderung der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen**

Hierzu sind diesseits keine Ausführungen notwendig.

#### **Art. 6 - Aufhebung bisherigen Rechts, Art. 7 - Zuständigkeitsvorbehalt sowie Art. 8 - Inkrafttreten/Außerkräfttreten**

Zu diesen Regelungen sind diesseits ebenfalls keine Ausführungen notwendig.

#### **Weitere Forderungen**

Die Möglichkeit zum Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen Stellung nehmen zu können, möchten wir zum Anlass nehmen auf entsprechende Probleme aus unserer Beratungspraxis hinzuweisen:

Wiederholt ist uns aus unseren Mitgliedskommunen berichtet worden, dass aufgrund der Einschränkungen im Spielhallenrecht und der Reduzierung der aufgestellten Geldspielgeräte zum einen ein Ausweichen auf Kleingastronomie festzustellen ist und zum anderen es auch wiederum auf den verstärkten Einsatz sogenannter „Fun-Games“ kommt. Diese Geräte sind zwar gem. § 6 a SpielV verboten, werden jedoch häufig bei ordnungsbehördlichen Kontrollen vorgefunden. Aus Nordrhein-Westfalen ist uns bekannt, dass dort ein Erlass zur Überwachung der Einhaltung spielrechtlicher Vorschriften (sogenannte „Fun-Games“ – Erlass vom 06.12.2021) existiert. In diesem sind Hilfestellungen für die Ordnungsbehörden enthalten, wie derartige Geräte erkannt und entsprechende rechtssichere ordnungsrechtliche Verfügungen erlassen werden können. Wir regen an, auch für den hessischen Bereich einen derartiger Erlass bzw. eine Handlungsempfehlung für die Ordnungsbehörden als Hilfestellung zur Verfügung zu stellen.

Die Änderung des Hessischen Spielhallengesetzes nehmen wir des Weiteren zum Anlass, wiederholt darauf hinzuweisen, dass nach wie vor ein Problem hinsichtlich der Abgrenzung von Spielhallen zu Gaststättenbetrieben und daraus folgend zum Nichtraucherschutz festzustellen sind.

Weder im Spielhallengesetz noch im Hessischen Nichtraucherschutzgesetz sind spezielle Regelungen zum Rauchverbot in Spielhallen enthalten. Problematisch wird die Einhaltung des Nichtraucherschutzes dann, soweit in Spielhallen auch Speisen und Getränke gegen Entgelt verabreicht werden. Bereits mit Urt. v. 04.10.1988 hat das Bundesverwaltungsgericht (Az.: 1 C 59/86) entschieden, dass die Einrichtung eines Gaststättenbetriebes in Spielhallen grundsätzlich möglich ist.

Soweit allerdings Speisen und Getränke gegen Entgelt in Spielhallen angeboten werden, liegt ein Mischbetrieb mit gastronomischen Nebenzweck vor, der letztlich die Anwendung des Nichtraucherschutzgesetzes begründet. Wir halten es für angebracht, eine klare Regelung zu treffen, dass grundsätzlich in Spielhallen ein Rauchverbot normiert wird, um so Vollzugsschwierigkeiten in Bezug auf die Abgrenzung von Spielhallen/Gaststätten/Rauchergaststätten vor Ort zu verhindern.

Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn die entsprechenden Anregungen und Ergänzungen im laufenden Gesetzesverfahren Berücksichtigung finden könnten.

Zu der öffentlichen mündlichen Anhörung am 08.09.2022 werden die Referentinnen Frau Siedenschnur und Frau Ibrisagic teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Heger  
Geschäftsführer



Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
Schlossplatz 1–3  
65183 Wiesbaden  
via E-Mail: [c.lingelbach.@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach.@ltg.hessen.de) und [m.mueller@ltg.hessen.de](mailto:m.mueller@ltg.hessen.de)

Berlin, den 17. August 2022

**Betr.: Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen – Drucks. 20/8761 – und zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 – Drucks. 20/8766–**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in obiger Angelegenheit danken der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW), der Hessische Münzautomaten-Verband e.V. (HMV) und die Löwen Entertainment GmbH für die Zusendung des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen sowie für die Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen. Der DAW vertritt die gesamte Branche des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland – von der Automatenindustrie über den Automaten-Großhandel bis zu den Automaten-Aufstellunternehmen mit ihren jeweiligen Interessensvertretungen, namentlich Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI), Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e.V.



(DAGV), Bundesverband Automatenunternehmer e.V. (BA) sowie FORUM der Automatenunternehmer e.V. (FORUM). Der HMV vertritt rund 300, vorwiegend mittelständisch geprägte Automaten-Aufstellunternehmen in Spielhallen und Gastronomie mit ca. 5.000 Arbeitsplätzen in Hessen. Die vorbezeichneten Verbände sowie die Löwen Entertainment GmbH geben hiermit eine gemeinsame Stellungnahme ab, wobei hierbei ausdrücklich nur die Drs. 20/8761 gemeint ist, auf eine Stellungnahme zur Drs. 20/8766 verzichten wir nach eingehender Prüfung.

## I. Grundsätzliche Anmerkungen

Zunächst möchten wir auch an dieser Stelle hervorheben, dass es eine der zentralen Aufgaben der in den oben genannten Verbänden organisierten Unternehmen ist, an der Erfüllung der in § 1 Glücksspielstaatsvertrag 2021 normierten Ziele mitzuwirken.

Diese Ziele, nämlich die Suchtprävention, der Kanalisierungsauftrag, die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes, die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Glücksspieldurchführung sowie die Vorbeugung von Manipulationen können unserer Ansicht nach nur durch eine kohärente, ausschließlich an qualitativen Kriterien ausgerichtete Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes gewährleistet werden.

Wir begrüßen daher, dass diese qualitativen Verbesserungen, für die seitens der Unterzeichnenden im gesamten Gesetzgebungsprozess von Anfang an geworben wurde, in den vorliegenden Gesetzentwurf Drs. 20/8761 Eingang gefunden haben.



## II. Zu den Einzelregelungen

### 1. Mindestalter 21 Jahre gem. §13 Abs. 1 Nr. 5b HSpielhG (E)

Der Jugend- und Spielerschutz ist den Unternehmen der Automatenwirtschaft seit jeher ein großes Anliegen, weshalb sie sich auch seit Jahren für eine qualitative Regulierung eingesetzt haben, die durch Maßnahmen wie der Zertifizierung von Spielhallen, sachkundegeprüfte Betreiber und besonders geschultes Personal erfreulicherweise auch in diesem Gesetzentwurf ihre Umsetzung findet. Die gem. § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 nicht vorgesehene Erhöhung des Eintrittsalters für Mehrfachspielhallen von 18 auf 21 Jahre ist aber eine unserer Ansicht nach unverhältnismäßige Regelung.

Mit der Volljährigkeit erlangt der Mensch unbeschränkte Geschäftsfähigkeit. Die Möglichkeit zu freier Willensbestimmung heißt, mit der Fähigkeit, auf Grundlage von Wissen, Erfahrung und vernünftiger Abwägung Entscheidungen treffen zu können. Die Vollendung des 21. Lebensjahres war lange Zeit der für den Eintritt der Volljährigkeit maßgebliche Zeitpunkt. Nach einer intensiven Debatte im Jahr 1974 wurde diese Schwelle auf die Vollendung des 18. Lebensjahres herabgesetzt, um der weitgehenden Integration junger Menschen in den Pflichtenbereich des staatlichen und wirtschaftlichen Lebens Rechnung zu tragen. Das Gesetz zur Neuregelung des Volljährigkeitsalters war also Ausdruck einer gewandelten allgemeinen Beurteilung der Fähigkeit zu Selbstbestimmung und -verantwortung junger Menschen.

Die vorgesehene Regelung stellt nicht nur diese grundsätzliche Beurteilung der Volljährigkeit in Frage, sondern führt zu einer verfassungsrechtlichen Ungleichbehandlung ohne nachvollziehbare Rechtfertigung. Mit Erreichen der Volljährigkeit - also der Vollendung des 18. Lebensjahres - sind junge Erwachsene voll geschäftsfähig, d.h. sie dürfen alle Rechtsgeschäfte selbst tätigen (z.B. auch hochprozentigen Alkohol kaufen). Zudem können sie alle übrigen Glücksspielformen, d.h. unter anderem auch eine Spielbank besuchen, ein Sportwettangebot (terrestrisch und online) nutzen oder an Online-Glücksspielen teilnehmen. Es ist kein sachlicher Grund dafür ersichtlich, dass gerade in Bezug auf terrestrische Verbundspielhallen die Nutzbarkeit des Angebots an die Vollendung des 21. Lebensjahrs geknüpft werden muss. Vielmehr sehen die Unterzeichner die Problematik, dass gerade junge Menschen in hohem Maße technikaffin sind, das Smartphone zu jeder Zeit griffbereit haben



und den Onlinebereich nutzen, der naturgemäß viel schwieriger zu kontrollieren ist als das stationäre Spiel. In der Spielhalle wird mithilfe von Ausweiskontrollen und der Abfrage im OASIS-Spielersperrsystem sichergestellt, dass Jugendliche unter 18 Jahren keinen Zutritt erlangen, online lassen sich diese Regelungen leicht umgehen. Dass das Zutrittsalter zu einer Verbundspielhalle aus Jugendschutzgesichtspunkten angehoben wird, ist rechtlich nicht nachvollziehbar.

## 2. Mindestabstandsgebot gem. § 3 Abs. 2, 3 HSpielhG (E)

Grundsätzlich ist suchtwissenschaftlich anerkannt, dass Prävention am ehesten in einem kontrollierten Raum durch fachlich qualifiziertes Personal möglich ist. Da in Spielhallen präventive Qualitätsstandards verwirklicht werden und ihre Einhaltung streng kontrolliert wird, sind Wegstrecken zwischen Spielhallen sowie zwischen Suchtberatungs- oder Suchtbehandlungsstätten und Schulen der Sekundarstufen I und II ebenso irrelevant für die Prävention wie die Zahl der in Spielhallen aufgestellten Geräte.

Der Mindestabstand kann sein bisher wissenschaftlich nicht belegtes Schutzziel, nämlich die „Abkühlung“ des Spielgastes auf dem Weg zwischen zwei Spielhallen nicht erfüllen, denn das nächste Spielangebot ist nach dem Verlassen einer Spielhalle mit dem Smartphone nur einen „Klick weit“ entfernt. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das in Hessen bereits seit Mai 2014 und mit dem GlüStV 2021 nunmehr bundesweit eingeführte Spielersperrsystem mit den entsprechenden Zutrittskontrollen verbunden mit der Preisgabe der Personaldaten und dem Abgleich mit der Spielersperrdatei eine besondere Zugangshürde im Sinne des „Burgtorprinzips“ darstellt, die den vermeintlichen Abkühleffekt von Mindestabständen bei weitem übertrifft. Indem sich der spielinteressierte Gast zwangsweise dieser zeitaufwändigen und komplexen Prozedur unterwirft, trifft er eine bewusste und gewollte Entscheidung für den Besuch der Spielhalle. Die spielerischützende Wirkung des gemäß §§ 8ff. i.V.m. 23 GlüStV 2021 heute geltenden staatsvertraglich verankerten zentralen spielformübergreifenden Spielersperrsystems konnte seitens des Bundesverfassungsgerichts selbstverständlich auch in dem Beschluss vom 7. März 2017, auf den sich der Gesetzgeber beruft, noch keine Berücksichtigung finden.



An dieser Stelle möchten wir betonen, dass wir es sehr begrüßen, dass der hessische Gesetzgeber im vorliegenden Entwurf in analoger Anwendung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 bei der Erfüllung erhöhter qualitativer Voraussetzungen Ausnahmen von den Mindestabständen ermöglicht. Hessen nutzt damit seine Kompetenz aus § 25 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 und regelt das Nähere zum Mindestabstand in seinen Ausführungsbestimmungen.

Die in Abs. 2 und Abs. 3 gewählte Formulierung „kann“ und „darf“ räumt den Behörden einen Ermessensspielraum ein. Dies wird u.E. aber der Begründung zu § 3 Abs. 2 S. 1 HSpielhG (E) (S. 19) nicht gerecht. Dort heißt es wörtlich: „Danach ist Spielhallen, ..., eine Unterschreitung des 300-Meter-Abstandes möglich, wenn die aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 resultierenden erhöhten Qualitätsvoraussetzungen erfüllt werden. Spielhallen sind demgemäß nicht grundsätzlich verpflichtet, die zusätzlichen qualitativen Anforderungen des Satz 2 einzuhalten. Vielmehr hat die gesetzliche Regelung zum Ziel, dass diese nur einzuhalten sind, wenn der regelmäßige Mindestabstand von 300 Metern unterschritten wird. ... Durch die Aufnahme von qualitativen Voraussetzungen in den Ausnahmetatbestand wird die größere Gefährlichkeit, welche sich aus der höheren Verfügbarkeit des Glücksspiels in diesem Fall ergibt, ausgeglichen und den von Spielhallen ausgehenden suchtspezifischen Gefahren **hinreichend begegnet**. Zudem stellt die Forderung von qualitativen Voraussetzungen im Fall eines geringeren Mindestabstands das **mildere Mittel** im Vergleich zur Versagung einer Erlaubnis dar.“ Ziel des Gesetzgebers ist es demnach, sowohl Neuspielhallen als auch sog. Bestandsspielhallen die Möglichkeit zu geben, durch die von diesen selbst zu beeinflussende Erfüllung qualitativer Voraussetzungen eine Erlaubnis trotz Unterschreitung des Mindestabstandes zu beantragen. Mit Blick auf die eindeutige Gesetzesbegründung und aus den genannten grundsätzlichen Erwägungen zum Mindestabstand empfehlen wir gerade unter dem Aspekt des Jugend- und Spielerschutzes hier eher eine Formulierung zu wählen, die eindeutig eine gebundene Entscheidung vorsieht, um einer zweifelsohne notwendigen Regulierung ausschließlich über qualitative und eben gerade nicht quantitative Kriterien den Vorzug zu geben.

§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021 sieht zudem ein Mindestabstandsgebot zu Kinder-, Jugend- und Suchthilfeeinrichtungen gerade nicht vor, sondern nur zwischen Spielhallen. Die dargestellten Zweifel am Schutzziel des Mindestabstands unterstreichen u.E., dass eine Ausweitung des Mindestabstandsgebots auf weitere Einrichtungen und die daraus resultierende Schließung



von legalen Spielstätten ungeeignet, nicht erforderlich und unangemessen, insgesamt also unverhältnismäßig, erscheint. Jugend- und Spielerschutzgesichtspunkte bilden hier keine Rechtfertigungsbasis. Überdies erscheint es auch nicht stringent, dass zwischen Spielhallen andere Abstandsregelungen gelten sollen als zwischen Wettannahmestellen.

Wir freuen uns auf die persönliche Erörterung der vorangegangenen Anmerkungen in der öffentlichen mündlichen Anhörung am 8. September 2022.

Mit freundlichen Grüßen

Georg Stecker  
Sprecher des Vorstandes  
Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW)  
Dachverband

Michael Wollenhaupt  
1. Vorsitzender  
Hessischer Münzautomaten-Verband e.V. (HMV)



An den Vorsitzenden des  
Innenausschusses  
im Hessischen Landtag  
Herrn Christian Heinz MdL  
Schlossplatz 1–3  
65183 Wiesbaden

Per E-Mail an:  
c.lingelbach@ltg.hessen.de und  
m.mueller@ltg.hessen.de

Ansprechpartner: Dr. Daniel Henzgen  
Telefon: 06721 – 407 501  
Fax: 06721 – 407 204  
E-Mail: henzgend@loewen.de

Ansprechpartner: Sebastian Foethke  
Telefon: 06721 – 407 592  
Fax: 06721 – 407 204  
E-Mail: Sebastian.Foethke@loewen.de

Datum: 19.08.2022

**Betreff: Ihr Schreiben vom 26. Juli 2022: Einladung zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags am 8. September 2022 (Drs. 20/8761 und Drs. 20/8766)**

Sehr geehrter Herr Heinz,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 26. Juli 2022 und die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen (Drs. 20/8761) sowie zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (Drs. 20/8766) schriftlich Stellung zu nehmen.

Die Firma LÖWEN ENTERTAINMENT mit Sitz in Bingen am Rhein ist einer der führenden Hersteller von Geldspielgeräten und unter der Dachmarke ADMIRAL einer der größten Betreiber staatlich konzessionierter Spielhallen in Deutschland. In diesem Zusammenhang setzten wir uns für eine streng qualitative Regulierung und einen hochwertigen Spieler- und Jugendschutz ein. In der Präventionsberatung setzen wir als Mitgründer der 2016 gegründeten Gesellschaft für Spielerschutz und Prävention (GSP) neue Maßstäbe.

Unser Ziel ist es, mit einem attraktiven, sicheren Glücksspielangebot Spieler- und Jugendschutz im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages zu verbessern und damit illegalen Anbietern die Existenzgrundlage zu entziehen. Aktuelle Studien belegen: Durch eine spielformübergreifende Stärkung staatlich konzessionierter Anbieter und das gezielte Verhindern von Ausweichbewegungen in illegale Angebote setzt der Gesetzgeber die richtigen Anreize.

LÖWEN ENTERTAINMENT ist als Mitglied der Spitzen- und Landesverbände des gewerblichen Automatenspiels und damit den Trägern des Dachverbands Die Deutsche Automatenwirtschaft (DAW) an einer sachlichen Diskussion über die regulatorischen Leitlinien der Branche interessiert. Vor diesem Hintergrund schließen wir uns inhaltlich der Ihnen bereits zugegangenen schriftlichen Stellungnahme der DAW und des Hessischen Münzautomatenverbandes an.

Mit freundlichen Grüßen

LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH

ppa. Dr. Daniel Henzgen  
Mitglied der Geschäftsleitung  
Bevollmächtigter für Politik & Außenbeziehungen

  
i. V. Sebastian Foethke  
Leiter Public Affairs



**LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH**  
Saarlandstraße 240  
55411 Bingen am Rhein  
Postanschrift: Postfach 1564 - 55385 Bingen  
Tel.: +49 6721 4070  
Fax: +49 6721 407573  
E-Mail: info@loewen.de  
www.loewen.de

Geschäftsführer: Christian Arras (Vorsitzender) - Oliver Bagus - Martin Moßbrucker - Martin Restle  
Vorsitz im Aufsichtsrat: Uwe Christiansen  
Amtsgericht Mainz HRB 23327  
USt.-IdNr. DE 148 266 135

UniCredit Bank IBAN DE92 5102 0186 0344 5628 14 - BIC HYVEDEMM478  
Postbank IBAN DE04 2501 0030 0096 2603 03 - BIC PBNKDEFF



Spielbank Wiesbaden GmbH & Co. KG  
 Kurhausplatz 1 · D - 65189 Wiesbaden

Tel.: +49 (0)611 536 100

Fax: +49 (0)611 536 199

info@spielbank-wiesbaden.de

www.spielbank-wiesbaden.de

Commerzbank AG Wiesbaden

BIC: DRESDEFF510

IBAN: DE73 5108 0060 0103 0103 00

Tel: 06 11 536 1 101

Fax: 06 11 536 1 199

krautwald@spielbank-wiesbaden.de

Hessischer Landtag  
 Innenausschuss  
 Schlossplatz 1-3  
 65183 Wiesbaden

Wiesbaden, 26. August 2022

### Stellungnahme Spielbank Wiesbaden zum Gesetzentwurf zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags / Hessisches Spielbankgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,  
 sehr geehrter Herr Vorsitzender,

es ist beabsichtigt bei der Änderung des Hessischen Spielbankgesetzes, den § 3 Abs. C (neu Abs. 2) betreffend Online- Casino Spiele dahingehend festzuschreiben, eine Erlaubnis zur Veranstaltung von Online-Casino Spielen nur im Monopol zu vergeben, obwohl nach § 22c Abs. 1, Satz 1 Nr. 2 des GlüStV 2021 in Hessen grundsätzlich drei Konzessionen erteilt werden können.

Bei der vorgesehenen Lösung § 22c Abs. 1, Satz 1 Nr. 1 des GlüStV 2021 kommen nur die Spielbank Bad Homburg oder Lotto Hessen in Betracht.

Wir verweisen darauf, dass auch in Hinblick auf eine Verlängerung bzw. Neuvergabe der jetzigen Spielbanklizenz der Spielbank Wiesbaden die Vergabe einer Monopolerlaubnis an die Spielbank Bad Homburg aus unserer Sicht einen unzulässigen Eingriff in das Wettbewerbsverhältnis der hessischen Spielbanken zu Gunsten Bad Homburg darstellt.

Seitens Lotto Hessens wurde bereits ab Ende 2019 immer wieder angeboten, eine Online-Lizenz für das Land Hessen gemeinsam mit den drei hessischen Spielbanken auszuüben.

Der hohe Investitionsbedarf, den der Aufbau und Betrieb einer solchen Seite erfordert, kann hierbei auf mehrere Partner verteilt werden, zumal Lotto Hessen die technischen Anforderungen des GlüStV an eine moderne IT-Infrastruktur inkl. der kompletten Dienstleister-Kunden-Anforderungen bereits erfüllt. Unsere Bereitschaft ein Modell wie von Lotto Hessen vorgeschlagen, gemeinsam weiterzuentwickeln haben wir in allen Gesprächen und auch insbesondere dem HMDI gegenüber wiederholt zum Ausdruck gebracht.

Die Spielbank Wiesbaden hat sich mit Schreiben vom 04.03.2022 sowie 20.04.2022 an das zuständige Dezernat der Landeshauptstadt Wiesbaden gewandt und über den Sachstand informiert.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Andreas Krautwald  
 Geschäftsführung Spielbank Wiesbaden

# Stellungnahme des Suchthilfeverbands Glücksspiel der Caritasverbände in Hessen zum Gesetzentwurf der Landesregierung für das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen – Drucks. 20/8761 -

## 1. Vorbemerkung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, als Suchthilfeverband aus der Sicht suchtgefährdeter und glücksspielabhängiger Menschen und deren Angehörigen eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Spielhallenrechts geben zu können.

In Deutschland sind rund 430.000 Menschen von problematischem Glücksspielverhalten oder einer Glücksspielsucht betroffen, in Hessen sind es 31.544 Menschen.<sup>1</sup> Über 70 % der Klient\*innen in den hessischen Beratungsstellen leben von eigener Erwerbstätigkeit, 75,5 % sind deutscher Nationalität, 95 % haben einen Schulabschluss, davon 67 % sogar einen höheren (Mittlere Reife oder Abitur)<sup>2</sup>. Sie sind also tragende Säulen der Gesellschaft.

Spielsüchtige haben ein zwanghaftes Verlangen zum Spielen. Sie haben die Kontrolle über Beginn, Intensität und Dauer des Spielens verloren und leiden bei Verzicht unter Entzugserscheinungen. Alle ihre Lebensbereiche sind zunehmend auf die Sucht ausgerichtet, trotz eindeutig schädlicher Konsequenzen für sie selbst und ihre Angehörigen. Die Folgen sind dramatisch: Soziale Isolation, Vernachlässigung aller anderen Lebensinhalte (Selbstversorgung, Arbeit, Partnerschaft, Familie, ...), des Weiteren eine zunehmende Verschuldung. Die Schulden unserer Klienten betragen aktuell durchschnittlich 20.000-30.000 Euro, Spitzenwerte bis zu 1.000.000 Euro. Der hohe Geldbeschaffungsdruck führt nicht selten zu kriminellen Handlungen (Diebstahl, Betrug etc.) mit entsprechenden sozialen und strafrechtlichen Folgen. Die Betroffenen sind unruhig, gereizt und sehr verzweifelt; sie haben häufig Depressionen, Angststörungen und Suizidgedanken. Die Suizidrate bei Glücksspielabhängigkeit ist dreimal so hoch wie bei Nicht-Glücksspieler\*innen.<sup>3</sup> Seit 2001 ist Pathologisches Glücksspielen von den Kranken- und Rentenversicherungen als rehabilitationsbedürftige Krankheit anerkannt und damit anderen Süchten, z.B. der Alkoholabhängigkeit, gleichgestellt.

Man kann davon ausgehen, dass pro Spielerin und Spieler 10-15 Angehörige mitbetroffen sind, Freunde, entfernte Verwandte und ArbeitskollegInnen eingeschlossen. Sie alle leiden unter den negativen sozialen, emotionalen und finanziellen Auswirkungen der Spielsucht,

<sup>1</sup> HLS (2022): Zahlen und Fakten zu Glücksspiel

URL: <https://www.hls-online.org/service/zahlen-fakten/gluecksspiel/>, 25.08.2022

<sup>2</sup> HLS e.V. (Hrsg.): Jahresbericht 2020 der Projektkoordination Landesprojekt „Glücksspielsuchtprävention und-beratung“

URL: [file:///fs02/home\\$/h.Jack/Downloads/IB\\_GS\\_2020\\_Web.pdf](file:///fs02/home$/h.Jack/Downloads/IB_GS_2020_Web.pdf), 25.08.2022

<sup>3</sup> Psylex (2022): Spielsucht und Suizid

URL: <https://psylex.de/stoerung/impulskontroll-verlust/spielsucht/suizid/#2>, 25.08.2022





bspw. Lügen, Leihen von Geld, Diebstahl, Unterschlagungen etc. Besonders gravierend sind der chronische Vertrauensverlust und der Verlust finanzieller Sicherheit.<sup>4</sup>

Das anfänglich individuelle Problem des Glücksspielens weitet sich also aus. Es zieht hohe soziale Folgekosten für die Gesellschaft nach sich, wie z.B. Behandlungskosten, Produktivitätsverluste, Folgekosten aus Beschaffungsdelinquenz<sup>5</sup>. Glücksspiele sind demeritorische Güter, d.h. sie schädigen die Allgemeinheit. Ihr Konsum muss daher eingeschränkt werden, um die negativen gesundheitlichen und finanziellen Auswirkungen auf die Gesellschaft zu mindern.

Eine Glücksspielsucht entsteht aus dem Zusammenspiel dreier Faktoren: Der Person selbst, dem sozialen Umfeld und dem Suchtmittel, also den Eigenschaften des Glücksspiels. Die ersten beiden Faktoren werden in der Therapie behandelt. Der dritte Faktor, das Glücksspiel selbst kann durch die Gesetzgebung beeinflusst werden. Das Automatenpiel ist nach wie vor die Glücksspielform mit dem höchsten Suchtrisiko. Sein Gefährdungspotenzial beruht vorwiegend auf der schnellen Spielabfolge (strukturelles Merkmal dieses Glücksspiels) und der ständigen Verfügbarkeit (Angebotsstruktur). 64,3 % der Klientinnen und Klienten in den Glücksspielfachberatungen Hessens sind vom Automatenpiel abhängig - in der Spielhalle, der Gastronomie oder online<sup>6</sup>. Es ist zu erwarten, dass die Ausweitung bzw. Einschränkung der Verfügbarkeit durch den Gesetzgeber eine signifikante Auswirkung auf die Zahl abhängiger Spielerinnen und Spieler haben wird.

Der Suchthilfeverbund der Caritasverbände in Hessen besteht seit 2007 und umfasst neun ambulante und drei stationäre Suchthilfeeinrichtungen, in enger Zusammenarbeit mit fünf Suchtselbsthilfeverbänden des Kreuzbunds.<sup>7</sup>

Aufgabe der Fachberatungen für Glücksspielsucht in den ambulanten Suchthilfeeinrichtungen ist es, suchtgefährdete oder -abhängige Spielerinnen und Spieler, sowie Mitbetroffene aus dem sozialen Umfeld zu beraten und bei Bedarf in therapeutische Maßnahmen zu vermitteln. Auch ambulante Therapiemaßnahmen für pathologische Glücksspieler\*innen werden von den Suchtberatungsstellen des Suchthilfeverbunds durchgeführt. Daraus ergibt sich eine große Nähe zu den betroffenen Menschen, die wir im Folgenden mit ihren Bedürfnissen vertreten. Wir begrüßen daher alle Maßnahmen, die im Sinne der Prävention und des Spieler- und Jugendschutzes zu einer Verbesserung der Lebenssituation suchtgefährdeter und süchtiger Menschen beitragen.

<sup>4</sup> Buchner, U.G. et al.: Angehörigenarbeit bei pathologischem Glücksspiel. Das psychoedukative Entlastungstraining ETAPPE. Göttingen: Hogrefe 2013

<sup>5</sup> Fiedler, I. (2010): Die sozialen Kosten von Glücksspielen: Kostenarten, Wohlfahrtsrelevanz und Herausforderungen bei der Bezifferung  
URL: [https://www.researchgate.net/publication/262916662\\_Die\\_sozialen\\_Kosten\\_von\\_Gluecksspielen\\_Kostenarten\\_Wohlfahrtsrelevanz\\_und\\_Herausforderungen\\_bei\\_der\\_Bezifferung](https://www.researchgate.net/publication/262916662_Die_sozialen_Kosten_von_Gluecksspielen_Kostenarten_Wohlfahrtsrelevanz_und_Herausforderungen_bei_der_Bezifferung), 29.08.2022

<sup>6</sup> HLS e.V. (Hrsg.): Jahresbericht 2020 der Projektkoordination Landesprojekt „Glücksspielsuchtprävention und-beratung“  
URL: [file:///fs02/home\\$/h.lack/Downloads/JB\\_GS\\_2020\\_Web.pdf](file:///fs02/home$/h.lack/Downloads/JB_GS_2020_Web.pdf), 25.08.2022

<sup>7</sup> Suchthilfeverbund der Caritasverbände in Hessen (2022):

URL: <https://www.suchthilfeverbund-hessen.de/wir-ueber-uns/wir-ueber-uns>, 25.08.2022

## 2. Anmerkungen zum Gesetzentwurf

### § 2 Anwendungsbereich

Wir begrüßen die Konkretisierung der Begriffsbestimmung „Spielhalle“. Sie beendet die Bemühungen der Glücksspielanbieter\*innen, mit scheinogastronomischen Betrieben die Mindestabstandsregelungen zwischen Spielhallen bzw. die Begrenzung der Spielgerätezah pro Spielhalle zu umgehen. Dies dient der Intention des Gesetzgebers, den Spielerschutz gemäß des GlüStV 2021 umzusetzen.

### § 3 Anforderungen an die Errichtung, Gestaltung und Ausübung des Betriebs von Spielhallen

#### § 3 (1)

Grundsätzlich ist es aus Sicht der Suchthilfe sehr sinnvoll, Abstandsregelungen und Verbote von Mehrfachkonzessionen für Glücksspielangebote vorzusehen.

Begründung:

- Die **Verfügbarkeit wird reduziert**. Die visuellen Anreize zum Glücksspielen werden vermindert. Das schützt gefährdete Spielerinnen und Spieler, und für abstinenten Glücksspielabhängige wird die Rückfallgefahr reduziert. Der Spielhallenbesuch liegt vielleicht nicht mehr „auf dem Weg“, sondern muss geplant werden. Das allein bietet eine Entscheidungsmöglichkeit in Richtung alternativer Freizeitgestaltung.
- Das **Stadtbild wird positiv geprägt**. Die allgegenwärtige Präsenz von Glücksspielangeboten schafft einen Gewöhnungseffekt bei den Bürgerinnen und Bürgern. Die Öffentlichkeit nimmt Glücksspiel als eine „normale“ Freizeitgestaltung wahr, alternative Möglichkeiten nehmen in ihrer Wahrnehmung ab.
- Die **besondere Gefährdung von Kindern und Jugendlichen** findet Berücksichtigung. Jugendliche sind häufig risikobereiter als Erwachsene und können die Folgen ihres Handelns nicht so weit überblicken. Sie bedürfen darum eines besonderen Schutzes.

#### § 3 (2)

Der Landesgesetzgeber sieht Ausnahmeregelungen vom Mindestabstand von 300 m Luftlinie vor, die an erhöhte Qualitätsvoraussetzungen der Spielhallen gebunden sind: Zertifizierung, Sachkundenachweis und besondere Schulungen des Personals.

Aus suchtfachlicher Sicht ist dies grundsätzlich abzulehnen (Begründung s. o. zu §1). Die Ausnahmeregelungen werden zu einer erhöhten Suchtentwicklung führen. Studien belegen, dass die Angebotsdichte und damit die Verfügbarkeit einen wesentlichen Faktor zur Entwicklung von Glücksspielsucht darstellt<sup>8</sup>. Eine Angebotsreduktion ist demnach wirksame Suchtprävention.

<sup>8</sup> Mayer, G., Kalke, J. und Hayer, T (2020): Auswirkungen einer Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen auf die Prävalenz der Spielteilnahme und glücksspielbezogene Störungen. Ein systematischer Review. Beiträge zum Glücksspielwesen

Der Gesetzgeber hat die Mehrgefährdung durch eine höhere Spielhallendichte eingeräumt (siehe seine Begründung zu Artikel 13). Ein Ausgleich über die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Spielhallen ist aus unserer Sicht unwirksam.

Begründung:

- Die **Zertifizierung** durch unabhängige Prüforganisationen soll die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen des GlüStV 2021 sicherstellen. ABER:
  - **Alle** Spielhallen haben die Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz zu erfüllen! Eine Unterscheidung in zertifizierte und nicht zertifizierte Anbieter erscheint wie eine Unterscheidung in die „guten“ und die „bösen“. Dies impliziert die Erlaubnis: Wir tolerieren auch unzertifizierte Anbieter (... die es mit den gesetzlichen Anforderungen nicht so genau nehmen). Aus unserer Sicht stellen Zertifizierungen keine wirksame Spielerschutzmaßnahme dar, denn sie verharmlosen das Produkt. Auch ein „zertifiziertes Spiel“ ist sucht-gefährlich!
  - **Alle** Spielhallen sollten jährlich unangekündigt kontrolliert werden! Nachweislich haben wir weniger einen Mangel an Regelungen zum Spielerschutz als vielmehr einen eklatanten Vollzugsdefizit.
- Die Anbieter sollen einen **Sachkundenachweis** in Form einer erfolgreich absolvierten Schulung erbringen, um Ihren Betrieb i. S. des GlüStV 2021 führen zu können. ABER:
  - **Alle** Anbieter von demeritorischen Gütern sollten **vor** der Erlaubniserteilung ihre Sachkunde, bezogen auf die gesellschaftliche Gefährdung ihrer Produkte, erwerben und glaubhaft vor staatlichen Behörden darlegen. Hier geht es doch weniger um das fehlende Wissen als um das fehlende **GE-Wissen**. Und dies ist per Schulung schwer vermittelbar. Wirtschaftliche Interessen sind für die Anbieter handlungsleitend, nicht der Schutz des Gemeinwohls. Aus unserer Sicht darf der Gesetzgeber seinen Auftrag der Fürsorge für das Gemeinwohl nicht an die Anbieter delegieren.
- Das Personal soll **„besonders“ geschult** werden, damit es angemessen auf die erhöhte Suchtgefährdung im Kontakt mit den Spieler\*innen in Mehrfachspielhallen reagieren kann. Wir begrüßen, dass der Gesetzgeber grundsätzlich Wiederholungsschulungen für Spielhallenpersonal vorsieht. ABER:
  - Die „Besonderheit“ der Schulungen, d.h. Wiederholungen im 2-Jahres-Takt und Informationen über die besonderen Gefährdungen bei großer Spielhallendichte, ist ein weiterer **Versuch des Gesetzgebers, den Spielerschutz an das Gewissen der Betreibenden zu binden**. Dies lehnen wir ab, weil es nicht wirksam ist. Der Gesetzgeber hat aus unserer Sicht den Spielerschutz sicher zu stellen, denn der Zielkonflikt – Angebotsreduktion bedeutet immer Umsatzverlust – ist für die Anbietenden nicht lösbar.
  - Das Spielhallenpersonal kann die Aufgabe des Spielerschutzes nicht leisten, denn sie stehen in einem **Loyalitätskonflikt** zwischen den monetären Interessen ihres Arbeitgebers und den gesetzlichen Verpflichtungen, Problemspieler\*innen zu schützen. Wirksamer Spielerschutz läuft den Geschäftsinteressen der Anbieter



zuwider. Außerdem sind viele Beschäftigte der Spielhallen prekär angestellt, d.h. sie sind mit ihrem Erwerb vom Wohlwollen ihres Arbeitgebers abhängig.

- Die bisherigen Erfahrungen mit der Beauftragung des Spielhallenpersonals mit Spielerschutzmaßnahmen zeigen: **Schulungen des Personals sind für den Spielerschutz weitgehend unwirksam!** Es werden kaum Fremdsperren vom Personal verhängt<sup>9</sup> und kaum betroffene Menschen in die Beratung vermittelt.

## WIR FORDERN

- **Mindestabstand von 500 m zwischen den Spielhallen.** Es geht um Angebotsreduktion.
- **Verzicht der Kommunen auf Ausnahmeregelungen zum Mindestabstand.** Die Mehrgefährdung wird durch die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht ausgeglichen.
- **Sachkundenachweis für alle Anbieter vor Erlaubniserteilung.** Ihr Produkt ist ein demeritorisches Gut.
- **Jährliche unangekündigte Kontrolle aller Spielhallen** auf Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen des GlüStV 2021 und konsequente Ahndung der Ordnungswidrigkeiten. Der Vollzugsdefizit ist derzeit eklatant.
- **Regelmäßige Auditierungen aller Spielhallen** mit Aufnahme des tatsächlichen Stands der Spielerschutzmaßnahmen und Dokumentation/Verfolgen der betrieblichen Prozesse zur Anpassung der Maßnahmen an die neuesten Forschungsergebnisse.
- **Zweijährige Wiederholungsschulungen für die Beschäftigten** aller Spielhallen, die Kundenkontakt haben.
- **Kündigungsschutz für Spielhallenpersonal bei Verhängung von Fremdsperren,** damit sich die Ausübung von Spielerschutzmaßnahmen nicht nachteilig auf deren Beschäftigungsverhältnis auswirkt.

<sup>9</sup> Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS): DHS Jahrbuch Sucht 2022. Lengerich: Pabst Science Publishers weitere Angaben

### § 3 (3)

Zu Kinder- und Jugendeinrichtungen ab Altersstufen der Mittel- und Oberstufe wie auch zu Suchtberatungsstellen ist ein Mindestabstand von 300 m vorgeschrieben. Jüngere Kinder seien keine Risikogruppe, so die Begründung. ABER:

- **Kinder lernen durch ihr lokales und soziales Lebensumfeld.** Ist das Stadtbild, also ihr Lebensraum, von vielen Spielhallen geprägt und sehen sie viele Menschen dort ein- und ausgehen, empfinden sie dies als „Normalität“. Glücksspielen ist keine Normalität der Freizeitgestaltung, und Kinder dürfen nicht dazu „angeleitet“ werden. Das ist ein Gebot des Jugendschutzes und der Prävention. Neue Statistiken zeigen, dass schon 16 - 17-Jährige die Suchtberatung wegen Glücksspielproblemen aufsuchen<sup>10</sup>. Die Präventionsmaßnahmen sind offensichtlich bislang nicht ausreichend.

### WIR FORDERN

- **500 m Mindestabstand zu sämtlichen Kinder- und Jugendeinrichtungen**, denn Glücksspielangebote sind weitgehend aus deren Lebensumfeld zu entfernen.
- **500 m Mindestabstand zu öffentlichen Plätzen, Knotenpunkten des öffentlichen Nahverkehrs**, denn Kinder und Jugendliche verbringen viel Wartezeit auf Bus und Bahn. Es geht um Gewährleistung des Kinder- und Jugendschutzes.

### § 3 (7)

Wir begrüßen die Eindämmung der Kumulation verschiedener Glücksspielformen in der Spielhalle und das Auslagern von Geldautomaten und anderen Zahlungsdiensten aus dem Verantwortungsbereich der Spielhallen.

Begründung:

Durch verschiedene Glücksspielformen werden zusätzliche Anreize zum Weiterspielen geschaffen, d.h. Spieler\*innen können die Spielform wechseln, wenn sie bei einer Spielform Verluste erlitten haben – mit der Idee, diese so ausgleichen zu können. Auch der leichte Zugang zu weiterem Geld in Spielhallennähe verführt im Spielrausch zu vermehrtem Spiel, über die eigentlichen Vermögensverhältnisse hinaus.

<sup>10</sup> HLS Landesprojekt Glücksspielsuchtberatung und -prävention: Jahresbericht der Projektkoordination 2020, S.19





## § 5 Sperrzeiten

Wir begrüßen die Festschreibung von Sperrzeiten in den Spielhallen.

Begründung:

Längere Sperrzeiten ermöglichen suchtgefährdeten und -kranken Spieler\*innen, Abstand zu gewinnen und sich anderen Lebensbereichen zuzuwenden, z.B. anderer Freizeitgestaltung. Die Dauerbefeuernung des Belohnungszentrums im Gehirn mit Dopamin bekommt dadurch eine Pause. In diesen Spielpausen, so berichten Spieler\*innen, lässt der Spielrausch nach, und es ist ihnen wieder möglich, ihren Verstand einzuschalten und ihr Spielverhalten zu überprüfen und zu steuern. Außerdem haben Spielsüchtige oft ihre Tagesstruktur verloren, bezogen auf die selbst organisierte Zeit. Dies betrifft Mahlzeiten und Schlafenszeiten, Zeiten zur Erledigung des Haushalts, Verwaltungsarbeiten etc. Sie verlieren sich im Spiel. Die äußere Struktur von Sperrzeiten hilft ihnen, eine Unterbrechung des Spiels vorzunehmen.

### WIR FORDERN

- Eine **bundeseinheitliche Regulierung** der Schließzeiten zur Vermeidung von Spielhallen-Hopping über die Landesgrenzen hinweg
- Eine **Erweiterung der Sperrzeit auf 8 Stunden**, z.B. 2 Uhr bis 10 Uhr.
- **Kein Zulassen von Ausnahmeregelungen**
- Eine **Ausdehnung der Ruhezeiten** in Form eines Spielverbots an gesetzlichen Sonn- und Feiertagen.

## § 10 Ordnungswidrigkeiten

Wir begrüßen, dass Verstöße der Glücksspielanbieter\*innen gegen den GlüStV 2021 als Ordnungswidrigkeit geahndet werden und eine Erhöhung des Bußgeldsatzes auf bis zu 500.000 € vorgesehen ist. ABER:

- Zurzeit bestehen **bundesweit und flächendeckend erhebliche Mängel in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben** zum Spieler- und Jugendschutz. Die staatlichen Organe zur Überwachung dieses Bereichs (Ordnungsämter, Polizei etc.) kommen ihrer Aufgabe nicht hinreichend nach, was u.a. an fehlenden Ressourcen der Behörden liegt. Derzeit ist es nicht möglich, die Ordnungswidrigkeiten konsequent zu verfolgen und entsprechende Sanktionen durchzusetzen. Hier besteht aus unserer Sicht politischer Handlungsbedarf.

## WIR FORDERN

- Eine **ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung der Behörden**, um der Durchsetzung des geltenden Rechts im Bereich des Glücksspielwesens nachkommen zu können.
- **Schulungen der Vollzugsbehörden** in den rechtlichen Grundlagen des GlüStV 2021.

### § 13 Übergangsbestimmungen

Die Verlängerung der Übergangsfristen für Verbundspielhallen ist eine „Kann“-Regelung des Gesetzgebers, d.h. das Ordnungsamt als Erlaubnisbehörde vor Ort kann sich gegen eine Verlängerung entscheiden. Dies ist auch dem Landesgesetzgeber möglich. Das Interesse der Kommunen für die Errichtung von Verbundspielhallen trotz der erhöhten Gefährdung für die Bevölkerung ist monetärer Art, denn sie profitieren von den steuerlichen Abgaben der Spielhallenanbieter. Als Beispiel sei die Gemeinde Leinfelden-Echterdingen genannt, deren Bürgermeister einräumte, dass die Kommune pro Spielhalle jährlich 200.000 – 400.000 € an Steuern und Gebühren einnehme<sup>11</sup> Auch Parteiinteressen mögen eine Rolle spielen, denn alternativ wäre bei knappen kommunalen Kassen bspw. eine Grundsteuererhöhung denkbar, die potenzielle Wähler\*innen verärgert. Der Preis für diese Entscheidungen ist hoch: er wird überwiegend von kranken Menschen bezahlt.

Internationale Studien belegen, dass 70% der Spielhallenumsätze von 15% der Spielhallen-Nutzerinnen und -Nutzer erbracht werden<sup>12</sup>, d. h. von wenigen Intensivspieler\*innen, die glücksspielabhängig sind. Die Profite der Anbieter und Kommunen sind die Schulden der pathologischen Glücksspieler\*innen.

## WIR FORDERN

- **Keine Verlängerung der Übergangsfristen für Verbundspielhallen**

<sup>11</sup> Stuttgarter Zeitung (25.05.2021): Städte wollen bei Spielhallen mitreden

URL: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.gluecksspiel-in-leinfelden-echterdingen-staedte-wollen-bei-spielhallen-mitreden.824f2cdf-3cd7-465b-b632-b2cb6d626276.html>, 29.08.2022

<sup>12</sup> Fiedler, I.: Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, Peter Lang Verlag, 2016.

### 3. Schlussbemerkung

Mit der Verringerung der Abstände zu Kinder- und Jugendeinrichtungen und dem Zulassen von Verbundspielhallen bis 2032 sieht der vorliegende Gesetzentwurf eine Ausweitung der Glücksspielangebote vor, aus suchtfachlicher Sicht ein Rückschritt im Spielerschutz. Die Lebenssituation suchtfährdeter und süchtiger Menschen und deren Angehörigen wird verschlechtert. Dies lehnen wir ab. Auch aus volkswirtschaftlicher Betrachtung ist die Ausweitung der Glücksspielangebote fraglich, denn die sozialen Kosten sind hoch. Privat- und kommunalwirtschaftliche Interessen werden denen des Spieler- und Jugendschutzes vorangestellt – an den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags vorbei.

#### **Wir appellieren an den Landesgesetzgeber, wirksamen Spielerschutz durch Angebotsreduzierung durchzusetzen.**

Dies ist rechtlich zulässig<sup>13</sup>.

Als caritativer Verband weisen wir zudem darauf hin, dass es eine moralische Verpflichtung der Gemeinschaft gegenüber den (sucht-)kranken Menschen gibt<sup>14</sup>. Sie bewegen sich im Spannungsfeld zwischen wachsender gesellschaftlicher Anerkennung des Glücksspiels als Freizeitgestaltung und sozialer Diskriminierung, wenn sie Probleme mit dem Spielen bekommen. Natürlich ist jede\*r Betroffene für sein eigenes Handeln und Entscheiden verantwortlich. ABER:

#### **Die Last einer Suchterkrankung zu individualisieren, greift zu kurz!**

Es gibt systemische Wirkfaktoren von Suchterkrankungen auf verschiedenen Ebenen, d.h. Risiko- und Schutzfaktoren im sozialen Umfeld und in der Gesellschaft. Die Gewinnmaximierung der Automatenwirtschaft und die monetären Interessen der Kommunen auf Kosten spielsüchtiger Menschen gehören zu den aufrechterhaltenden Faktoren der Sucht und sind darum moralisch nicht akzeptabel.

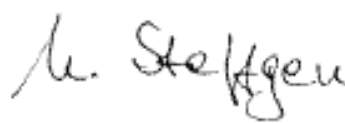
Der Gesetzgeber hat für den Spieler- und Jugendschutz i. S. des Gemeinwohls hoheitlich Sorge zu tragen, aus volkswirtschaftlicher wie moralischer Sicht. Im Widerstreit unterschiedlicher Interessen sind die Regelungen so effizient auszugestalten, dass individuelles und soziales Leid gemindert und gesellschaftliche Folgeschäden vermieden werden.

Darmstadt, den 29.08.2022



i.A. Helga Lack

Fachberatung Glücksspielsucht  
Suchthilfezentrum Darmstadt



i.A. Ulrike Steffgen

Suchthilfeverbund der  
Caritasverbände in Hessen

<sup>13</sup> Bundesverfassungsgericht (2017): Pressemitteilung Nr. 27/2017 vom 11. April 2017

URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-027.html>

<sup>14</sup> Die Bibel: Brief an die Galater, Kap.6, Vers 2,5

**Stellungnahme**  
**der AWO PRISMA Suchthilfe & Prävention, Fachberatung für Glücksspielsucht,**  
**zum Gesetzentwurf der Landesregierung**  
***Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen***  
**– Drucks. 20/8761 –**

**1. Vorbemerkungen**

Wir bedanken uns für die Möglichkeit aus suchtfachlicher Sicht, mit dem Wissen und der Erfahrung aus der täglichen Beratung von problematisch oder abhängig Spielenden und deren Angehörigen, Stellung zum Gesetzentwurf nehmen zu können.

Leider zeigen unsere Erfahrungen, dass Menschen mit einer Glücksspielabhängigkeit nach wie vor wenig Verständnis entgegengebracht wird und die Gesellschaft sich schwer tut das Leid der Betroffenen als das anzunehmen, was es ist: eine Krankheit. Die Klient\*innen in unserer Fachberatung sind meist von Schuld und Scham geplagt. Diese zwei Gefühle sind die belastendsten Emotionen, die ein Mensch überhaupt erleben kann. Oft tragen die Klient\*innen diese Last schon jahrelang mit sich herum. Nicht selten hören Betroffene Kommentare wie: "Hör doch einfach auf damit", oder "Wie dumm kann man eigentlich sein?!". Würde man auf die Idee kommen, so etwas wegen einer Grippe oder wegen einer Autoimmunerkrankung zu fragen? Sicher nicht. Würde man so etwas einen Alkoholiker fragen? Vermutlich nicht. Man zeigt Mitleid und bestenfalls Verständnis. Glücksspielenden bleibt dies oft verwehrt. Sie werden als characterschwach, willensschwach oder "dumm" bezeichnet. Das sind Begriffe, die regelmäßig in der Beratung fallen – aus Erzählungen von Betroffenen, manchmal auch direkt von Angehörigen. Ein Verständnis für die Krankheit gibt es viel zu selten. In der Beratung ist es möglich, die Glücksspielsucht zu erklären und somit Verständnis zu erlangen. Dafür muss aber auch erstmal der Mut aufgebracht werden, um in die Beratungsstelle zu gehen.

Glücksspielsucht weist die höchste Suizidrate unter den Abhängigkeitserkrankungen auf. In der Beratung werden hier vor allem als Gründe für solche Gedanken die Schuld und Scham benannt, aber auch, dass Betroffene nicht ernst genommen werden und somit kaum Unterstützung erfahren – vor allem emotionaler Art. Haben sich Betroffene einmal jemandem anvertraut und stießen damit auf Ablehnung und Verurteilung, hüten sie danach ihr Geheimnis oft umso mehr. Häufig bleibt dann nur die stille Hoffnung, dass sie aufliegen und dass ihnen somit die Last genommen wird. Je länger sie aber mit dem Problem allein sind, desto häufiger stellen sich Gedanken ein, die Qualen mit einem Suizid zu beenden.



## 2. Anmerkungen zum Gesetzentwurf

### Artikel 1 – Hessisches Spielhallengesetz (HSpielhG)

#### **§ 3 Anforderung an die Errichtung, Gestaltung und Ausübung des Betriebs von Spielhallen**

(3) Zu bestehenden Suchtberatungs- oder Suchtbehandlungsstätten sowie zu bestehenden Schulen der Mittelstufe (Sekundarstufe I) und der Oberstufe (Sekundarstufe II) ist ein Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie einzuhalten. (...)

**Anregung:** Jugendliche spielen öfter Glücksspiele, als man denken mag. Nur weil sie noch nicht volljährig sind, heißt das nicht automatisch, dass sie keinen Zugang zu Spielhallen haben. Viele unserer Klient\*innen waren schon in einer Spielhalle, obwohl sie noch nicht 18 Jahre alt waren. Gründe dafür gibt es vielfältige: den Ausweis des Bruders benutzt, gar nicht erst kontrolliert worden, oder die Spielhallenaufsicht hat ein Auge zugeedrückt. Eine gute Möglichkeit, wie hier Jugendliche geschützt werden können wäre die Einführung einer Spielerkarte, wie sie es beispielsweise in Norwegen schon gibt. Auch wenn in dem Alter in den seltensten Fällen schon eine Glücksspielsucht vorliegt, so ist es umso wichtiger die Heranwachsenden davon zu bewahren. Aufgrund der Konditionierung durch Medien (Werbung, YouTube, Twitch, Konsolenspiele, etc.), durch die schon Kinder an Glücksspielelemente herangeführt werden, sollte ihnen an ihren alltäglichen Hauptaufenthaltsorten die Spielhalle nicht als selbstverständliche Freizeitbeschäftigung präsentiert werden.

Gerade die Menschen, die bereits Probleme mit dem Glücksspiel entwickelt haben sind besonders schützenswert. Wenn sie auf ihrem regelmäßigen Weg zur Beratungsstelle an einer Spielhalle vorbei laufen, so dient dies nicht ihrer Genesung und sollte dringend berücksichtigt werden.

In beiden Fällen ist der Mindestabstand auf 500 Meter zu erweitern.

#### **§ 3 Anforderung an die Errichtung, Gestaltung und Ausübung des Betriebs von Spielhallen**

(4) Spielhallen sind von ihrem äußeren Erscheinungsbild so zu gestalten, dass ein Einblick in das Innere der Spielhalle für Passantinnen und Passanten von außen nicht möglich ist. (...)

und

(5) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen. (...)





von einer Bevölkerung von 70Mio. volljährigen Einwohnern ausgeht. Demgegenüber stehen laut der deutschen Automatenwirtschaft 210.000 Geldspielautomaten. Dies bedeutet, dass sich etwa sieben Personen einen Automaten teilen. Egal, ob sie in den letzten 12 Monaten ein einziges Mal für 2€ gespielt haben, oder dies rund um die Uhr (ausgenommen der Sperrzeiten) und mit ihrem kompletten Gehalt tun. Hier herrscht also ein großzügiges Überangebot, was die Erlaubnisverlängerung nicht rechtfertigt.

Außerdem räumt der Gesetzgeber klar ein, dass Mehrfachspielhallen ein wesentliches Element zu Steigerung der Spielsucht darstellen. Dies ist nicht mit dem Spielschutz vereinbar.

## Artikel 2 – Änderung des Hessischen Spielbankgesetzes

Das Hessische Spielbankgesetz (...) wird wie folgt geändert:

1. (...)
2. (...) wird in Hessen die Veranstaltung von Online-Casinospielen (...) zugelassen.

**Anregung:** Das zusätzliche Angebot von Online-Casinospielen erweitert lediglich den Markt, ohne illegale Aktivitäten zu reduzieren. Illegale Seiten bleiben bestehen und sind bei den Spieler\*innen oft auch beliebter, weil sie nicht reguliert sind. Kommt ein neu entstandenes Angebot hinzu fördert dies nicht den Spielerschutz, sondern ergänzen den Marktzugang für Spieler\*innen um eine weitere Möglichkeit zu spielen.





### 3. Schlussbemerkungen

Das Wohle der Menschen sollte immer über finanziellen Interessen stehen. Die geplante Gesetzesänderung setzt aus unserer Sicht hier jedoch eine andere Priorität. Es sind deutliche Einschnitte im Spielerschutz festzustellen und damit wird gegen die Richtlinien des Glücksspielstaatsvertrags gehandelt. Die Angebote müssen in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlichen Nachfrage stehen. Außerdem sind Kinder, Jugendliche und Glücksspielsüchtige in besonderem Maße zu schützen. Dies darf unter keinen Umständen aufgeweicht werden!

Bensheim, den 26. September 2022

Ilona Sabisch  
Fachberatung für Glücksspielsucht  
Sozialarbeiterin (B.A.)

Adrian Steier-Bertz  
Fachbereichsleitung  
Dipl. Sozialarbeiter (FH)  
Systemischer Coach & OE (DGSF)

KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft  
THE SQUAIRE / Am Flughafen, 60549 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

**KPMG AG**  
**Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**

THE SQUAIRE / Am Flughafen  
60549 Frankfurt am Main  
Postfach 75 03 53  
60533 Frankfurt am Main

T 069 9587-0  
F 069 9587-1050  
www.kpmg.de

29. August 2022

Ihr Zeichen  
I A 2.2

Unser Zeichen

Ansprechpartner  
Rolf Weidt  
T +49 69 9587-2112  
rweidt@kpmg.com

Sven Oehmcke  
T +49 69 9587-3711  
soehmcke@kpmg.com

**Stellungnahme zu den Entwürfen des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen – Drucks. 20/8761 – und des Gesetzes zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 – Drucks. 20/8766 –**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 26. Juli 2022 und bedanken uns für die Möglichkeit, namens und im Auftrag unserer Mandantin, der Francois-Blanc-Spielbank GmbH Bad Homburg v.d. Höhe, schriftlich zu den im Betreff genannten Gesetzesvorhaben Stellung zu nehmen.

**I. Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 – Drucks. 20/8766 –**

Mit dem Gesetz zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 sollen die Änderungen des Glücksspielstaatsvertrags 2021 umgesetzt und dieser ratifiziert werden. Durch den Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 wird insbesondere die zentrale Zuständigkeit für die Führung der Spielersperrdatei einschließlich der Zuständigkeit für den Anschluss aller nach dem GlüStV 2021 hierzu verpflichteten Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele an das anbieter- und spielformübergreifende Sperrsystem dauerhaft auf das Land Hessen übertragen.

Aus Veranstaltersicht ist dies zu begrüßen, da auf die bereits vorhandene Fachkompetenz mitsamt dem bereits im Betrieb befindlichen Sperrsystem OASIS aufgesetzt werden kann, mit dem Vorteil der Vermeidung eines kostspieligen Systemwechsels.

**II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen – Drucks. 20/8761 –**

Das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen soll demgegenüber zum einen notwendige Anpassungen aufgrund des GlüStV 2021 umsetzen und zum

Seite 1 von 8

anderen Anpassungen des Hessischen Spielhallengesetzes und des Hessischen Spielbankengesetzes (HSpielbG) beinhalten. Da unsere Mandantin lediglich von den Änderungen des HSpielbG betroffen ist, möchten wir unsere Stellungnahme auch auf diesen Bereich des Gesetzesentwurfs beschränken und nur zu Artikel 2 des Gesetzesentwurfs Stellung beziehen.

Grundsätzlich ist die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Hessischen Spielbankgesetzes auf Online-Casinospiele zu begrüßen, da hierdurch ein ordnungsrechtlicher Rahmen für die virtuelle Form des sog. klassischen Spiels geschaffen wird. Unklar bleibt jedoch, ob die abgabenrechtlichen Regelungen des HSpielbG bzw. des HSpielbOCG auch auf die Online-Casinospiele Anwendung finden. Auch wird mit dem Gesetzesentwurf die Möglichkeit verpasst, ein modernes Besteuerungssystem für Spielbanken zu schaffen, was sich zum einen an den Regelungen zur Tilgung der Umsatzsteuer aus dem Aufkommen der Spielbankabgabe (§ 7a HSpielbOCG) und zum anderen an der Troncabgabe (§ 14 Abs. 2f. HSpielbOCG) zeigt. Nachfolgend möchten wir dies gern im Einzelnen darstellen:

### **1. Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Online-Casinospiele**

Die Änderungen in den § 1 Abs. 2 und § 3 des Entwurfs des Hessischen Gesetz über Spielbanken und Online-Casinospiele (HSpielbOCG) betreffen die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Spielbankgesetzes auf Online-Casinospiele. Diese Erweiterung war notwendig, da mit dem GlüStV 2021 erstmals auch virtuelle Glücksspiele legalisiert wurden. Diese umfassen Virtuelle Automatenspiele, Online-Casinospiele sowie Online-Poker. Nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 1a GlüStV 2021 sind virtuelle Automatenspiele im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele, welche unter den Voraussetzungen des § 22a GlüStV 2021 grundsätzlich durch jeden Erlaubnisinhaber durchgeführt werden kann. Online-Poker ist jede Variante des Pokerspiels ohne Bankhalter, bei denen verschiedene natürliche Personen im Internet an einem virtuellen Tisch gegeneinander spielen, welche unter den Voraussetzungen des § 22b GlüStV 2021 ebenfalls grundsätzlich durch jeden Erlaubnisinhaber durchgeführt werden kann.

Online-Casinospiele als 3. Variante des Online-Glücksspiels sind virtuelle Nachbildungen von Bankhalterspielen und Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet. Gemäß § 22c Abs. 1 GlüStV 2021 können die Länder Online-Casinospiele für ihr Hoheitsgebiet auf gesetzlicher Grundlage selbst, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, veranstalten (Alt. 1) oder eine, maximal jedoch so viele Konzessionen erteilen, wie Konzessionen für Spielbanken nach dem jeweiligen Spielbankenrecht des Landes vergeben werden konnten (Alt. 2).

Von dieser Möglichkeit macht das HSpielbOCG nun Gebrauch, indem es in § 1 Abs. 2 HSpielbOCG das Online-Casinospiel grundsätzlich zulässt. Die Veranstaltung eines solchen Online-Casinospiels unterliegt dabei nach § 3 Abs. 2 Satz 1 HSpielbOCG einer Online-Casinoerlaubnis, welche durch das Hessische Ministeriums des Innern und für Sport zu erteilen ist. Damit wird auf das Online-Casinospiel im Wesentlichen der selbe ordnungsrechtliche Rahmen angewandt wie für das analoge Glücksspiel in Spielbanken. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da hierdurch

die Fachkompetenz des zuständigen Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport genutzt werden kann, sodass Kompetenz und Verlässlichkeit gewahrt sind.

Die entsprechende Online-Casinoerlaubnis soll nach § 3 Abs. 2 Satz 2 HSpielbOCG der Spielbankgemeinde Bad Homburg erteilt werden, wobei dem Erlaubnisinhaber gestattet werden kann, die Veranstaltung von Online-Casinospielen durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der die Stadt Bad Homburg unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt ist, ausüben zu lassen. Dies entspricht den Vorgaben des § 22c Abs. 1 GlüStV 2021 und gewährleistet, dass das Online-Casinospiel in öffentlich-rechtlicher Hand verbleibt. Hierdurch wird sichergestellt, dass neben der externen Aufsicht durch das zuständige Ministerium auch eine innerbetriebliche, öffentlich-rechtliche Aufsicht stattfindet, welche vor dem Hintergrund der Zielsetzung des HSpielbOCG, Manipulation und Missbrauch von Glücksspiel zu verhindern sowie den Schutz vor Spielsucht sicherzustellen, notwendig und angemessen erscheint.

Ebenfalls zu begrüßen ist auch die nach § 3 Abs. 6 HSpielbOCG geschaffene Möglichkeit, die Veranstaltung von Online-Casinospielen in Zusammenarbeit mit einem Dritten durchführen zu können. Eine solche Zusammenarbeit ist zwingend notwendig, da den Spielbanken meist das technische Know-how sowie die notwendige IT-Infrastruktur fehlt. Wie die Zusammenarbeit konkret erfolgen soll, sollte den Erlaubnisinhabern als unternehmerische Entscheidung überlassen bleiben. Die offene Formulierung des § 3 Abs. 6 HSpielbOCG ermöglicht dies, wobei durch die Möglichkeit der Auflagenerteilung ein entsprechender rechtlicher Rahmen für die Erfüllung der Zielsetzung des HSpielbOCG geschaffen wird.

## 2. Versteuerung des Online-Casinospiels

Nicht eindeutig geregelt ist jedoch die Versteuerung des Online-Casinospiels.

Das bisherige HessSpielbG und der Entwurf des HSpielbOCG haben in seinen §§ 7ff. Regelungen zur Versteuerung der Ausübung des Spielbetriebs vorgesehen. Demnach unterliegt die Ausübung des Spielbetriebs einer Spielbankabgabe (§ 8 HessSpielbG/ HSpielbOCG), zu entrichtenden zusätzlichen Leistungen (§ 9 HessSpielbG/HSpielbOCG) und in der Spielbankerlaubnis festgesetzten weiteren Leistungen (§ 10 HessSpielbG/HSpielbOCG) sowie der Troncabgabe (§ 14 Abs. 3 HessSpielbG/HSpielbOCG). Die Spielbankabgabe und die zusätzlichen Leistungen betragen insgesamt 75% der Bruttospielerträge. Gleichzeitig sind die Spielbankunternehmer laut § 7 Abs. 2 HessSpielbG/HSpielbOCG von den im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb einer Spielbank stehenden Steuern, die vom Einkommen und vom Vermögen erhoben werden, sowie von der Lotteriesteuer befreit. Gleichzeitig soll die Umsatzsteuer, welche auf die der Spielbankabgabe unterliegenden Umsätze des Spielbankunternehmers beruht, aus dem Aufkommen der Spielbankabgabe getilgt werden. Um den Spielbankunternehmer durch die vorgesehenen Abgaben nicht unverhältnismäßig zu belasten, ist in § 11 HessSpielbG/HSpielbOCG eine Abgabenermäßigung vorgesehen.

Diese Regelungen beziehen sich entsprechend seines Wortlauts auf die Ausübung des Spielbetriebs. Für das Online-Casinospiel spricht der Gesetzesentwurf dagegen nicht vom „Betreiben“ eines Online-Casinos, sondern von der „Veranstaltung“ von Online-Casinospielen (vgl. § 1 Abs.



2 und § 3 Abs. 2 HSpielbOCG). Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Bezeichnung stellt sich daher die Frage, ob für die Veranstaltung des Online-Casinospiels auch die §§ 7ff. HSpielbOCG gelten. Da diese Regelungen der abgabenrechtlichen Eingriffsverwaltung zuzurechnen sind, bedarf es u.E. einer klaren Regelung.

Unabhängig davon, ob die Veranstaltung des Online-Casinos in den Anwendungsbereich der §§ 7ff. HSpielbOCG fallen, wäre u.E. die Gesamthöhe der entsprechenden Abgaben, bestehend aus der Spielbankabgabe, der zu entrichtenden zusätzlichen Leistungen sowie der weiteren Leistungen in Höhe von 75% der Bruttospielerträge unverhältnismäßig. Bezüglich der Spielbankabgabe hat der BFH festgestellt, dass diese zum einen die Spielumsätze treffen und zum anderen die Gewinne aus dem Spielbetrieb bis zur Grenze der Wirtschaftlichkeit abschöpfen soll, ohne diese Grenze zu überschreiten.<sup>1</sup> Den Grund der Gewinnabschöpfung bis zur Grenze der Wirtschaftlichkeit sah das Bundesverfassungsgericht<sup>2</sup> im Jahr 2000 vorrangig darin, *„einen Ausgleich dafür herzustellen, dass die beim Betrieb von Spielbanken anfallenden hohen Gewinne relativ risikolos erzielt werden können, weil der Markt, auf dem sie erwirtschaftet werden, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf nur wenige Anbieter begrenzt ist, auf die sich eine nicht unbeachtliche Nachfrage nach Spielmöglichkeiten verteilt. Deshalb, aber auch weil Spielbankgewinne [...] aus einer an sich unerwünschten, die Spieleidenschaft des Menschen ausnutzenden Tätigkeit stammen, sollen sie im Prinzip nicht den privaten Spielbankunternehmern verbleiben, sondern auch über die Spielbankabgabe hinaus abgeschöpft und - ebenso wie sonstige Erträge aus dem Betrieb einer Spielbank - zur Förderung sozialer, kultureller oder sonstiger gemeinnütziger Zwecke verwendet werden.“*

Das Bundesverfassungsgericht begründet daher die Maximalabschöpfung im Wesentlichen damit, dass nur ein begrenzter Markt besteht. Gerade dieses Argument lässt sich aber bezüglich des Online-Casinospiels nicht mehr heranziehen. Es ist technisch sehr einfach illegale oder zumindest im Ausland ansässige Spielmöglichkeiten zu nutzen, welche auch durch die Novellierung des Glücksspielstaatsvertrags nicht restlos unterbunden werden können. Insofern ist das Hauptargument für die Maximalabschöpfung entfallen.<sup>3</sup>

Hinzu kommt, dass die Kostenstruktur bei der Veranstaltung von Online-Casinospielen völlig anders ist als beim Betrieb einer Spielbank. Zusätzlich zu den Kosten, die auch einer Spielbank für den Betrieb entstehen, entstehen bei der Veranstaltung eines Online-Casinospiels im Sinne des GlüStV 2021 erhebliche Zusatzaufwendungen für IT-Ausstattung sowie für die Einhaltung der datenschutz- und geldwäscherechtlichen Regelungen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht würde sich bei einem Abgabensatz von 75% fast nie ein Gewinn erzielen lassen. Dies aber stellt eine nach Art. 3 GG unzulässige Übermaßbesteuerung dar und ist daher unzulässig. Insofern sollte der Abgabensatz für die Veranstaltung von Online-Casinospielen deutlich niedriger sein als jener für das Betreiben einer Spielbank.

---

<sup>1</sup> BFH, BStBl. II 1995, 432 (437).

<sup>2</sup> BVerfGE 102, 197 (216).

<sup>3</sup> so auch Englisch, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, S. 877.

### 3. Umfang der Befreiung von der Umsatzsteuer (§ 7a Abs. 3 SpielbG / HSpielbOCG)

Die derzeitige Regelung in § 7a Abs. 3 SpielbG wurde durch die letzte Novellierung des Spielbankgesetzes eingeführt. Anders als in den Regelungen anderer Landesgesetzgeber, wo auf die „auf den unmittelbaren Spielbetrieb entfallende“ oder „durch den Betrieb der Spielbank bedingte“ Umsatzsteuer abgestellt wird,<sup>4</sup> schlägt diese aktuelle Fassung des Spielbankgesetzes einen völlig eigenen Weg ein, welcher zu erheblichen Mehrbelastungen für den Spielbankunternehmer führen.

Nach der damaligen Gesetzesbegründung sollte mit der Neuregelung eine Doppelbelastung von Leistungen mit Umsatzsteuer entfallen, die bereits mit Spielbankabgabe belastet sind. Nicht angerechnet werden sollte die Umsatzsteuer, welche auf Rezeptionseinnahmen wie Eintritts- und Garderobengelder sowie auf den automatisch einbehaltenen Tronc<sup>5</sup> entfällt, da in diesen Fällen keine zusätzliche Belastung durch die Spielbankabgabe entstehen sollte.

Dem ist jedoch zu widersprechen. Sowohl die Rezeptionseinnahmen als auch der automatische Tronc unterliegen de-facto der Spielbankabgabe.

Mit der Konzession zum Betrieb einer Spielbank wird regelmäßig die Möglichkeit zur Erzielung sehr hoher Gewinne eröffnet. Diese Gewinne sollen zugunsten der öffentlichen Haushalte möglichst weitgehend, d.h. bis zur Wirtschaftlichkeitsgrenze abgeschöpft werden. Dem Spielbankbetreiber soll lediglich ein angemessener Gewinn verbleiben (BFH, Beschl. v. 30.10.2014 – IV R 2/11). Dieses Ziel kann mit der herkömmlichen Besteuerung nicht erreicht werden. Zur Verwirklichung dieses Ziels ist daher eine besondere Regelung erforderlich, die mit der Spielbankabgabe angestrebt wird. Die möglichst hohe Abschöpfung soll einerseits durch den - gemessen an den herkömmlichen Steuern - exorbitant hohen Steuersatz erreicht werden, andererseits dadurch, dass die Spielbankabgabe nicht nach dem Gewinn, sondern nach dem Bruttospielertrag bemessen wird, d.h. die Kosten des Spielbankunternehmers sich nicht unmittelbar abgabemindernd auswirken. Die Spielbankabgabe stellt daher eine Besteuerungssystematik sui generis dar, welche sowohl den Umsatz aus dem Betrieb der Spielbank als auch deren Gewinn erfassen soll.

Auf der anderen Seite wird diese Regelung der Spielbankabgabe nur dadurch praktikabel, dass ihr eine umfassende Befreiung von den übrigen Steuern gegenübersteht (vgl. § 6 SpielbankenVO 1938, § 7 Abs. 2 SpielbG). Die Regelung über die Spielbankabgabe einerseits und die umfassende Steuerbefreiung andererseits stehen in untrennbarem Zusammenhang. Nur so wird auch

---

<sup>4</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielbG Schleswig-Holstein, § 12 Abs. 5 SpielbG Sachsen-Anhalt, § 11 Abs. 8 Satz 1 SpielbG Sachsen, § 14 Abs. 3 Satz 1 Saarländisches SpielbG, § 4 Abs. 9 Satz 1 Niedersächsisches SpielbG, § 7 Abs. 7 Satz 2 SpielbG Mecklenburg-Vorpommern, § 5 Abs. 3 Satz 2 SpielbG Hamburg, § 5 Abs. 8 Satz 1 SpielbG Bayern.

<sup>5</sup> Dieser entsteht, wenn Besucher im Rahmen des sog. Kleinen Spiels an den Automaten spielen und dabei die Option wählen, einen Tronc zu zahlen, welcher automatisch vom Gewinn einbehalten wird.

die notwendige Transparenz erreicht, die es dem Gesetzgeber ermöglicht, die durch die Spielbank erzielten Gewinne bis zur Grenze der Wirtschaftlichkeit tatsächlich abzuschöpfen, diese Grenze aber andererseits nicht zu überschreiten (BFH, Urteil vom 08.03.1995 - II R 10/93).

Bei der Ermittlung des angemessenen Gewinns sind alle Betriebseinnahmen und –ausgaben zu berücksichtigen, welche durch den Spielbetrieb veranlasst sind. Ob dabei der Gewinn nach handelsrechtlichen oder steuerrechtlichen Vorschriften ermittelt wird, spielt im Ergebnis keine Rolle, da sowohl die Rezeptions- als auch die Tronceinnahmen berücksichtigt werden. Lediglich ein abgrenzbarer Nebenbetrieb, der nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank steht, würde keine Berücksichtigung finden.

Da sich die Spielbankabgabe insoweit auch am angemessenen Gewinn orientieren muss, unterliegen die Rezeptions- und Tronceinnahmen zumindest mittelbar der Spielbankabgabe. Insoweit ist die damalige Gesetzesbegründung zu kurz gegriffen, wenn es heißt, dass die Rezeptions- und Tronceinnahmen nicht der Spielbankabgabe unterliegen würden. Vielmehr liegt auch bei diesen Einnahmen eine Doppelbelastung vor, wovon der Spielbankunternehmer nach dem vom BFH aufgestellten Grundsätzen befreit werden muss.

Hinzu kommt, dass der automatische Tronceinbehalt nach Auffassung des Bundesfinanzhofes (BFH, Urteil vom 1. September 2010 – V R 32/09, DStRE 2011, 306) eng mit der eigentlichen Spielleistung verknüpft ist und ein Entgelt für die Spielmöglichkeit und die Gewinnchance darstellt. Gleiches gilt für die Rezeptionseinnahmen, insbesondere die Eintrittsgelder, welche unter anderem auch deshalb erhoben werden, um die gesetzlich geforderten Zutrittskontrollen zu finanzieren.

Gerade wegen der engen Verknüpfung von Spielleistung und Aufwendung nahm der Bundesfinanzhof die Umsatzsteuerbarkeit des automatischen Tronceinhalts an. Daraus folgt aber auch zugleich, dass der automatische Tronceinbehalt zwar nicht als Spieleinsatz und somit nicht (unmittelbar) als der Spielbankabgabe unterliegt, wohl aber als eine Art Benutzungsgebühr durch den Spielbetrieb bedingt ist. Er ist damit unmittelbar mit dem Spielbetrieb verbunden, was sich insbesondere daran zeigt, dass die Tronceabgabe nach § 7 Abs. 1 SpielbG zu den Abgaben des Spielbetriebs gehört.

Unserer Auffassung nach sollte jegliche Umsatzsteuer, die auf Leistungen des Spielbankunternehmers entfällt, welche im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Spielbetrieb stehen, auf die Spielbankabgabe angerechnet werden. Dies entspricht der gängigen Rechtsprechung zum Verhältnis der Umsatzsteuer zur Spielbankabgabe, fügt sich in die Systematik der Spielbankabgabe als Steuer sui generis ein und entspricht dem ursprünglichen Sinn und Zweck der Befreiungsvorschriften zur Spielbankabgabe.

Die Besteuerung der Spielbankunternehmer auf Basis des Bruttospielertrags hatte ursprünglich die Zielrichtung, an Stelle sämtlicher anderer Steuerarten zu treten, denen Unternehmen unterliegen. Auch während der Geltung des § 4 Nr. 9 b UStG a. F. stand außer Frage, dass Rezeptionseinnahmen und Garderobengelder von der Umsatzsteuerbefreiung der Spielbanken umfasst waren.



Lediglich Umsätze des Spielbankunternehmers, die auf andere „Nebenbetriebe“ im (ertrag)steuerlichen Sinn entfallen, wie ein integriertes Restaurant, wurden von der Steuerbefreiung nicht erfasst.

U. E. ist diese Systematik weiterhin beizubehalten. Die Nichtanrechenbarkeit der Umsatzsteuer, die auf Rezeptionseinnahmen sowie den Automatentronc entfällt, führt zu einer unmittelbaren Belastung des Spielbankunternehmers, da er diese Umsatzsteuer nicht an die Spielgäste weitergeben kann, diese Umsätze aber wegen dem vollumfänglichen Abschöpfungscharakter der Spielbankabgabe durch diese belastet sind.

Wir schlagen daher vor, § 7a Abs. 3 Satz 1 HSpielbOCG wie folgt zu ändern:

*Maßgebende Umsatzsteuer im Sinne der Abs. 1 und 2 ist die der Festsetzung zugrunde gelegte Umsatzsteuer der Spielbankunternehmerin oder des Spielbankunternehmers, soweit sie auf Umsätzen der Spielbankunternehmerin oder des Spielbankunternehmers beruht, die selbst der Spielbankabgabe unterliegen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Spielbetrieb stehen.*

#### **4. Streichung der Troncabgabe**

Schließlich halten wir die Troncabgabe, welche nach § 14 Abs. 3 HSpielbOCG erhoben wird für nicht mehr zeitgerecht und daneben für eine unzulässige Doppelbesteuerung.

Neben Hessen erheben derzeit lediglich Hamburg und Schleswig-Holstein noch eine Troncabgabe. Dies ist Ausdruck des sich verändernden Spielverhaltens und der zur lohnsteuerlichen Behandlung des Tronc ergangenen Rechtsprechung.

Während bis in den 1990er Jahre die Gehälter der Mitarbeiter ausschließlich aus den Einnahmen des Tronc bedient wurden, erfolgt mittlerweile die Zahlung der Gehälter der Mitarbeiter der Spielbanken aufgrund tarifvertraglicher Garantiegehälter größtenteils durch Zuschüsse des Spielbankunternehmers. Der Tronc stellt nur noch einen Teil der Garantiegehälter dar, sodass die Troncabgabe nicht nur die Mitarbeiter, sondern auch die Spielbankunternehmer belastet und somit de-facto eine weitere finale Abgabenbelastung darstellt.

Hinzu kommt die geänderte lohnsteuerliche Behandlung der Tronceinnahmen. Der Tronc sollte ursprünglich der Finanzierung der Gehälter der Mitarbeiter dienen. Die Abgabe auf diesen Tronc stellt folglich eine Steuer auf die Einkünfte der Mitarbeiter dar. Er wurde lange Zeit als steuerfreies Trinkgeld nach § 3 Nr. 51 EStG behandelt. Vor diesem Hintergrund wäre die Troncabgabe zur Gleichstellung mit anderen Arbeitnehmern gerechtfertigt. Mit Urteil vom 18. Dezember 2008<sup>6</sup> hat der Bundesfinanzhof die Steuerfreiheit der Troncauszahlung an die Mitarbeiter einer Spielbank abgelehnt. Seitdem unterliegen die Mitarbeiter einer doppelten steuerlichen Erfassung dieser

---

<sup>6</sup> BFH, Urteil vom 18. Dezember 2008 - VI R 49/06.



Tronceinnahmen, einmal im Wege der Troncabgabe und zum anderen im Wege der Einkommensteuer (bzw. der Lohnsteuer). Dies stellt unseres Ermessens eine unzulässige Doppelbesteuerung gegenüber den Mitarbeitern dar.

Daneben belastet die Troncabgabe mittlerweile auch zunehmend den Spielbankunternehmer, da dieser nur die um die Troncabgabe gekürzten Tronceinnahmen zum Ausgleich der Garantiegehälter verwenden kann. Die Troncabgabe ist daher eine tatsächliche Belastung für den Spielbankunternehmer, welche wiederum der Spielbankabgabe unterliegt. Ein und dieselbe Einnahme wird daher doppelt, nämlich zunächst durch die Troncabgabe und dann noch einmal durch die Spielbankabgabe besteuert.

Insofern führt die Troncabgabe sowohl für den Spielbankunternehmer als auch für die Mitarbeiter zu einer unzulässigen Doppelbesteuerung.

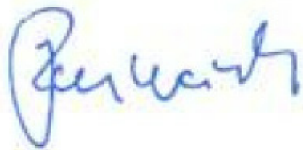
Darüber hinaus wird die Troncabgabe nach unserem Kenntnisstand auch nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet, sondern fließt in den regulären Haushalt ein. Dies widerspricht jedoch dem maßgeblichen Grundgedanken, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in seinen Beschlüssen vom 18. März 1970<sup>7</sup> und vom 19. Juli 2000<sup>8</sup> aufgestellt hat, wonach zwischen der Abschöpfung des Aufkommens und seiner Verwendung für gemeinnützige Zwecke ein innerer Zusammenhang bestehen muss.

Da die Troncabgabe nicht mehr zeitgerecht ist und zu unzulässigen Doppelbelastungen führt, schlagen wir vor, sie ersatzlos zu streichen. Sofern einer Streichung nicht zugestimmt werden kann, sollte zumindest ein Freibetrag in Höhe des Mindestgehalts eingeführt werden, alternativ eine Anrechnung der Troncabgabe auf die Spielbankabgabe.

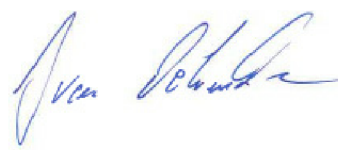
\*\*\*

Gern stehen wir Ihnen für Fragen und für weitere Erläuterungen in der mündlichen Anhörung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



ppa.  
Rolf Weidt  
Steuerberater



ppa.  
Sven Oehmcke  
Rechtsanwalt Steuerberater

---

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss vom 18. März 1970 - 2 BVO 1/65.

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - 1 BvR 539/96.

## **Gesetzentwurf zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen**

### **Stellungnahme der Bernstein Public Policy, Teil der Bernstein Group**

Berlin, den 29. August 2022

#### **Einleitung**

Der Paragraph § 22c des im letzten Jahr in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrages gibt den Bundesländern erstmals die Möglichkeit, die Veranstaltung von Online-Casinospielen zuzulassen. Hierbei können sich die Länder entweder für ein staatliches Monopol (Konzessionen für landeseigene Unternehmen) oder aber die Vergabe von Konzessionen an private Anbieter entscheiden. Die hessische Landesregierung hat am 05. Juli 2022 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Paragraphen vorgelegt. Dieser sieht ein staatliches Monopol vor. Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, unsere Anmerkungen zu den Inhalten des Entwurfs, die die Regulierung von Online-Casinospielen betreffen, im Folgenden schriftlich zusammenzufassen.

#### **1. Entscheidung für ein Staatliches Monopol im Bereich der Online-Casinospiele (Artikel 2, Absatz 3 c)**

Die grundlegende Entscheidung der hessischen Landesregierung, die durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 geschaffene Möglichkeit zur Regulierung von Online-Casinospielen wahrzunehmen, ist sehr zu begrüßen. Mit dieser Entscheidung sorgt Hessen dafür, dass die Spielform nicht der Illegalität überlassen wird. Eine Regulierung trägt zu einer Kanalisierung des Marktes für Online-Casinospiele und somit auch maßgeblich zum Spielerschutz bei.

Mit der Entscheidung für ein staatliches Monopol ist jedoch auch eine Chance verpasst worden. Eine Entscheidung für die Vergabe von Konzessionen an private Anbieter (so etwa vom Land Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen vorgesehen) hätte verschiedene Vorteile mit sich gebracht.

Viele private Anbieter sind bereits seit geraumer Zeit in anderen Märkten im Online-Glücksspiel tätig. Sie können also auf einen großen Erfahrungsschatz zurückgreifen. Dieser findet sich vor allem in Bereichen der online-spezifischen Spielerschutzmechanismen. So haben etwa Anbieter von Online-Sportwetten oder virtuellen Automaten spielen bereits funktionierende und praxiserprobte Systeme zum Monitoring des Spielerverhaltens entwickelt und implementiert. Diese Systeme zur Früherkennung von Anzeichen potenziellen Suchtverhalten ließen sich problemlos auf das jeweilige Angebot an Online-Casinospielen erweitern. Bei einem staatlichen Monopol muss ein solches System zunächst ohne bestehende Erfahrungswerte entwickelt und anschließend implementiert werden. Dies bedeutet einen großen finanziellen und zeitlichen Aufwand. Hinzu kommt, dass ein enormer zeitlicher Aufwand das Startdatum des legalen Angebotes verzögert. Bis zum Start wird die bestehende Nachfrage nur im Schwarzmarkt bedient.

Ein breiter, regulierter Markt bietet zudem für die Bundesländer die Möglichkeit, von Steuereinnahmen zu profitieren. Dies ist bei anderen Online-Glücksspielen bereits der Fall: Dank

der seit 01. Juli 2021 erhobenen Steuer auf virtuelles Automatenspiel und Online-Poker hat das Bundesministerium der Finanzen hat in seinem Monatsbericht August 2022 für den Monat Juli einen Zuwachs um 43,9% im Bereich der Rennwett- und Lotteriesteuer gegenüber dem Vorjahr festgestellt. Laut BMF ergebe sich der Zuwachs explizit „vor allem aus den neuen Steuerarten Online-Pokersteuer und virtuelle Automatensteuer“. Allein im Juli 2022 sind so 205 Millionen Euro Rennwett- und Lotteriesteuer abgeführt worden.

Darüber hinaus ergäbe sich ein weiterer Vorteil aus den Spielerschutzsystemen der privaten Anbieter. Diese hätten den Vorteil, dass sie ein deutlich vollständigeres Bild des Spielverhaltens der Nutzerinnen und Nutzer zeichnen könnten. Findet sich im Angebot eines Anbieters etwa sowohl die Möglichkeit zur Online-Sportwette, zum virtuellen Automatenspiel als auch zu Online-Casinospielen, könnte dieser Anbieter das Spielverhalten über all diese Bereiche hinweg monitoren und bewerten. Die Früherkennung einer ansonsten möglichen späteren Suchterkrankung und die rechtzeitige Intervention zu deren Verhinderung wäre somit deutlich schneller und verlässlicher. Ein staatliches Monopol hat zur Folge, dass die künftige Konzessionsinhaberin das Spielverhalten lediglich für den Bereich der Online-Casinospiele monitoren kann. Das Bild der Nutzerin oder des Nutzers wäre somit notwendigerweise unvollständiger.

Auch hinsichtlich der Produkt- und Plattformgestaltung böten Konzessionen für private Anbieter Vorteile. Zum einen gäbe es auch hier den Vorteil der Erfahrung im Online-Glücksspielmarkt. Dieser ermöglicht es den Anbietern etwa, das Produkt so zu gestalten, dass es hinreichend nachfragegerecht ist und so in den regulierten Markt kanalisiert. Zum anderen würde unter privaten Anbieter ein natürlicher Wettbewerb im Rahmen der regulatorischen Vorgaben entstehen. Nutzerinnen und Nutzer hätten die Wahl, das für sie attraktivste Angebot auszuwählen. Auch ein solcher Wettbewerb kann die Kanalisierung fördern, indem Spielerinnen und Spieler eine größere Auswahl am legalen Markt vorfinden.

## **2. Möglichkeit zur länderübergreifenden Zusammenarbeit laut Paragraphen § 22c des Glücksspielstaatsvertrages**

Neben der grundlegenden Möglichkeit, die Veranstaltung von Online-Casinospielen zuzulassen, sieht der Glücksspielstaatsvertrag auch eine Option zur länderübergreifenden Zusammenarbeit vor (§22c Absatz 2). Diese Option ermöglicht es Bundesländern, gemeinsame Konzessionen zur Veranstaltung zu erteilen. Eine solche Erlaubnis zur Veranstaltung von Online-Casinospielen erstreckt sich dann über die „Hoheitsgebiete“ der kooperierenden Länder. Eine solche Regelung würde diverse Vorteile mit sich bringen.

Als positives Beispiel eines einheitlichen Vorgehens und der Länderkooperation ist die Regulierung des virtuellen Automatenspiels zu nennen. Diese sieht bundesweite Lizenzen vor, sodass kein regulatorischer Flickenteppich entstehen kann. Eine Zusammenarbeit der Länder würde darüber hinaus auch Kosten verringern. Beispiele hierfür sind die Entwicklung der Spiele und der Plattformen, aber auch der Spielerschutz-Mechanismen. Eine zentrale Lösung statt bis zu 16 verschiedener Lösungen würde die Gesamtkosten deutlich reduzieren.

Generell wäre eine einheitliche Regulierung auch im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages wünschenswert gewesen. Durch verschiedene Regelungen oder auch eine Entscheidung gegen die Öffnung des Marktes durch einige Bundesländer entsteht ein regulatorischer Flickenteppich. Ein solcher Flickenteppich erschwert die Situation für alle Beteiligten.



### Über die Bernstein Public Policy:

Die Bernstein Public Policy ist ein Beratungsunternehmen für politische und regulatorische Fragestellungen mit Büros in Berlin, Brüssel und Frankfurt am Main. Sie ist Teil der Bernstein Group.

Seit über 20 Jahren stehen wir für die aktive Begleitung politischer Entscheidungsfindungen in komplexen Verfahren auf allen Ebenen. Wir vereinen Strategie, Neugierde auf neue Herausforderungen und Erfahrung mit umfangreichem Wissen über politische Verfahren und Politikfelder.

Wir tragen die Anliegen unserer Mandanten zielgruppengerecht und zum richtigen Zeitpunkt in den politischen Diskurs. Wir unterstützen und leiten Mandanten, um Politik und deren Impact auf ihr Geschäftsmodell zu verstehen.

Wir sind Ansprechpartner für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger. Als Experten in unseren Politikfeldern stehen wir für transparente und vertrauenswürdige Interessenvertretung. Wir verfolgen das Ziel, politischen Stakeholdern die bestmögliche Grundlage für fundierte Entscheidungen zu liefern. Wir stellen den Wissensaustausch zwischen Politik und Wirtschaft sicher.

[www.bernstein-group.com](http://www.bernstein-group.com)

Die Bernstein Public Policy ist registrierte Interessenvertreterin im Bund (Registernummer R001191) in Baden-Württemberg, in Bayern (Registernummer DEBYLT0159) und in Sachsen-Anhalt.

## **Gesetzentwürfe der Hessischen Landesregierung**

**Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen**

– Drucks. 20/8761 –

**Gesetz zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021**

– Drucks. 20/8766 –

**Stellungnahme der Verbraucherzentrale Hessen**

**Impressum**

Verbraucherzentrale Hessen e.V.

Team

Fachgruppe Recht

Große Friedberger Straße 13-17

60313 Frankfurt am Main



Die Verbraucherzentrale Hessen bedankt sich für die Beteiligung an der Anhörung. Zu den benannten Gesetzentwürfen nehmen wir wie folgt Stellung:

#### **A. Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher und anderer Vorschriften in Hessen**

- a) Die aufgrund des neuen GlüStV 2021 notwendigen redaktionellen und inhaltlichen Anpassungen des HSpielhG werden begrüßt. Begrüßt werden insbesondere die gesteigerten Anforderungen an die Qualifikation des Personals durch grundsätzliche und nachlaufende regelmäßige Schulungen und den nunmehr normierten nachzuweisenden Anschluss an das deutschlandweite Spielersperrsystem OASIS (Vereinbarungszwang). Vor allem die Tatsache, dass Spielhallen nach § 3 Abs.2 S.2 HSpielhG nunmehr alle zwei Jahre von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert werden müssen, die Spielhallenbetreiber kumulativ über einen mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen müssen sowie das Spielhallenpersonal sich einer regelmäßigen besonderen Schulung unterziehen muss, findet unsere ausdrückliche Zustimmung. Die Neuregelungen können im Rahmen des definierten Handlungsrahmens des Glücksspiels nach unserer Auffassung zu einem besseren Spieler- und Jugendschutz beitragen.
- b) Die aufgrund des neuen GlüStV 2021 notwendigen redaktionellen und inhaltlichen Anpassungen des HSpielbG, der Gewerberecht-ZuständigkeitsVO, der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des HMdIS sowie jene für den Geschäftsbereich des HMWEVW teilen wir zum großen Teil.

Die Verbraucherzentrale Hessen bedauert allerdings, in Übereinstimmung mit ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 30.04.2021 zum Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielrechts (Drucksache 20/5240) die hiermit erfolgte Umsetzung der durch § 22c GlüStV 2021 eröffneten Möglichkeit, das bislang unerlaubte Online-Glücksspiel nunmehr zu erlauben. In Ansehung dessen ist die nun getroffene gesetzliche Festlegung zu begrüßen, ausschließlich die Spielbankgemeinde Bad Homburg, mithin eine Person des Öffentlichen Rechts, die Erlaubnis zur Veranstaltung von Online-Casinospielen zu erteilen.

#### **B. Gesetz zum Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021**

Die Verbraucherzentrale Hessen begrüßt die Überführung der zentralen Zuständigkeit für die Führung der Spielersperrdatei OASIS einschließlich der Zuständigkeit für den Anschluss aller nach dem GlüStV 2021 hierzu verpflichtenden Veranstalter, Betreiber und Vermittler öffentlicher Glücksspiele an das an-

bieter- und spielformübergreifende Sperrsystem dauerhaft auf das Land Hessen. Dadurch, dass das Land Hessen bereits spezifische Aufbau-, Implementierungs- und Betreiberkompetenz sowie sachliche und technische Expertise aufgebaut hat, entspricht diese durch das Gesetz neu festgelegte Aufgabenteilung innerhalb der Bundesländer dem Gebot der Verwaltungsvereinfachung und der Arbeitsökonomie.

Frankfurt, xx.xx 2022

### **Kontakt**

Verbraucherzentrale Hessen e.V.  
Große Friedberger Straße 13-17  
60313 Frankfurt am Main

An den Vorsitzenden des  
Innenausschuss des  
Hessischen Landtages  
Herrn Christian Heinz, MdL  
Schlossplatz 1–3  
65183 Wiesbaden

Ausschließlich per E-Mail

### Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften in Hessen

– Drucks. 20/8761–

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs.2 des hessischen Spielbankgesetzes vor, eine Online-Casinospiele Konzession im Sinne von § 22c Abs. 1 Ziff. 1 GlüStV 2021 an die Spielbank Bad-Homburg im Rahmen einer monopolartigen Konzessionsvergabe zu erteilen.

Das ist aus den folgenden Gründen mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden: Das hessische Spielbankenrecht ist durch die Konzessionierung privater Spielbankbetreiber geprägt. Die monopolistische Vergabe an die mittelbar von der Stadt Bad-Homburg betriebene Spielbank führt zum faktischen Ausschluss der verbleibenden zwei Spielbanken sowie sämtlicher privatwirtschaftlicher Interessenten. Diese potenziellen Betreiber wären davon ausgeschlossen, Online-Casinospiele konzessioniert in Hessen betreiben zu können. Rechtsstreitigkeiten sind zu befürchten und drohen – insbesondere mit Blick auf die potenziell langwierige Verfahrensdauer – den Bestand einer erteilten Konzession nachhaltig zu gefährden.

Die auf private Betreiber zugeschnittene spielbankrechtliche Struktur des Landes Hessen bietet darüber hinaus weitere rechtliche Argumente, die Anfechtbarkeit der Monopolvergabe zu begründen. Staatliche Monopole unter Ausschluss privater Anbieter lassen sich nur rechtfertigen, wenn feststeht, dass nur der staatliche Betreiber das erforderliche Maß an Zielerreichung gewährleistet, während zugleich private Betreiber diesen Anforderungen nicht oder nicht in gleichem Maße genügen können. Anderenfalls greifen verfassungs- und europarechtliche Bedenken. Die gesetzliche Regelung in § 22c Abs. 1 GlüStV 2021 stellt aber bereits durch die sogar alternative Gestaltung ein und desselben Sachverhaltes – nämlich entweder die Veranstaltung von Online-Casinospielen durch private Anbieter oder durch ein staatliches Monopol – die Rechtfertigung eines Monopols selbst in Frage. Der Gesetzgeber selbst geht durch die Gestaltung von § 22c Abs. 1 GlüStV 2021 davon aus, dass der private Betreiber genauso geeignet ist wie der Staatliche.

Hinzu kommt, dass in der Begründung des GlüStV 2021 zu § 22c ausgeführt wird (vgl. Begründung des GlüStV 2021):

#### Anschrift

Deutscher Online  
Casinoverband e.V.  
Dorotheenstraße 3  
10117 Berlin

#### Telefon

+49 30 120 858 235

#### E-Mail

info@casinoverband.de

#### Internet

www.casinoverband.de

#### Präsidium

Dr. Dirk Quermann (Präsident)  
Georg Gubo  
Simon Priglinger-Simader  
Andreas Pfeiffer

#### Vereinsregister

VR 39704 B  
Amtsgericht Charlottenburg  
USt-ID DE322437826

#### Bundestag- Lobbyregisternummer:

R001010

#### Datum

24. August 2022



*„§ 22c trägt hierbei den unterschiedlichen Regulierungsmodellen der Länder im Bereich der Spielbanken Rechnung und ermöglicht deren Übernahme auf die hinsichtlich der Spielmechanik mit den Tischspielen in Spielbanken verwandten Online-Casinospiele. Hierdurch wird eine in jedem Land individuell kohärente Gesamtregulierung ermöglicht.“*

Das Land Hessen hat für die stationären Spielbankkonzessionen ein (privatwirtschaftliches) Konzessionsvergabemodell etabliert, die Mehrheit der Spielbanken in Hessen werden privatwirtschaftlich betrieben. Mit der intendierten Monopolvergabe für Online-Casinospiele kommt es damit auch zu einem Bruch, der explizit durch den GlüStV 2021 intendierten Kohärenz dieser Bereiche.

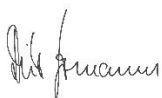
Vergäbe das Land Hessen – entgegen rechtlicher Bedenken, die Konzession zur Veranstaltung von Online-Casinospielen an die Spielbank Bad Homburg, so wären große Rechtsunsicherheit die Folge. Es käme zu einer unwägbarer (evtl. eher ungewissen) Situation für alle Beteiligten und die Unsicherheit über den Konzessionsbestand würde selbst für das privilegierte Unternehmen einen Investitionsstau bedeuten. Jener wiederum gefährdet die effektive Kanalisierung der Spielform, da diese nicht effizient und sofort gewährleistet werden kann. Solche erheblichen Unsicherheiten können nur vermieden werden, wenn eine Entscheidung zugunsten der Konzessionsausschreibung nach § 22c Abs. 1 Ziff. 2 GlüStV 2021 getroffen wird.

Wir möchten zudem darauf hinweisen, dass auch in tatsächlicher Hinsicht nur eine Konzessionsausschreibung den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages dienen kann. Die verantwortungsvolle Durchführung von Online-Casinospielen setzt zunächst eine digitale Plattform voraus, die in der Lage ist, alle gesetzlichen Vorgaben und Anforderungen – insbesondere zum Spieler- und Jugendschutz – und die sichere Durchführung von Online-Casinospielen vollumfänglich zu gewährleisten. Es sind umfangreiche und zielgerichtete Anpassungen notwendig, die sowohl Kenntnisse über die spezifischen Anforderungen für Online-Casinospiele als auch eine klare und eindeutige Prioritätensetzung bei der Entwicklung voraussetzen.

Die notwendigen Technologien und das notwendige Know-how zur Anpassung dieser Technologien an die deutsche Regulierung müssen demzufolge schon vorhanden sein, um eine schnelle und effektive Kanalisierung des menschlichen Spieltriebs hin zu legalen Anbietern sicherzustellen – eines der Hauptziele des Glücksspielstaatsvertrages. Dies kann durch international erfahrene und lizenzierte Glücksspielunternehmen sichergestellt werden, da diese in anderen europäischen Jurisdiktionen bereits sehr ähnliche Anforderungen umsetzen und einhalten. Ein Landesunternehmen hingegen müsste die benötigten Kompetenzen erst aufbauen, sodass in dieser Zeit kein legales Spielangebot in ausreichender Qualität zur Verfügung stünde. Dies wiederum würde die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere das genannte Kanalisierungsziel, konterkarieren.

Für die weitere Diskussion stehen wir gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Dirk Quermann  
Präsident des Deutschen Online Casinoverbands e. V.