

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 Mehrfachkonzessionen¹ 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 sind². 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.“³

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.

¹ „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)

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

³ 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.⁴

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 Automatenwirtschaft⁵ umgesetzt: „Notwendig ist daher eine Öffnungsklausel, die Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot sowie vom Verbot der Mehrfachkonzessionen zulässt, sofern die Spielhalle bestimmte besondere Qualitätskriterien erfüllt.“⁶ „Viele unserer Unternehmen haben sich bereits zertifizieren lassen. Wir [...] streben außerdem eine gesetzliche Verankerung der Zertifizierung an.“⁷

Die laut GlüStV „zur Sicherstellung des Spielerschutzes“⁸ 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.⁹

⁴ 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.

⁵ 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)

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

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

⁸ Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 zu § 29 Abs. 4, S. 196

⁹ 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.¹⁰
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.¹¹
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.

¹⁰ Erläuterungen zum GlüStV 2021 zu § 29 Abs. 4, S. 195

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