

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW

**zum Fragenkatalog für die Anhörung am 06. September 2012 zum
Gesetzesentwurf der Landesregierung Drucksache 16/17
Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages
zum Glücksspielwesen in Deutschland
(Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV)**

I. Grundsätzliche rechtliche und wirtschaftliche Einschätzungen

Frage 2

Wie bewerten Sie den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und den Entwurf des nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetzes allgemein? Was bedeutet aus Ihrer Sicht die Novellierung des Glücksspielrechts?

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen hat sich nach den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes vom 08.09.2010 in Schreiben an die Ministerpräsidentin und Abgeordnete aus Nordrhein-Westfalen sehr frühzeitig für ein gemeinwohlorientiertes Staatsvertragsmodell ausgesprochen. Wir haben die Politik gebeten, bei der notwendigen Gesamtregelung des Glücksspiels in Deutschland ihre Entscheidungsspielräume zu nutzen und dafür Sorge zu tragen, dass ein kohärentes und konsistentes Gesamtsystem zur Bekämpfung von Spielsucht geschaffen wird. Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hat bereits in 2011 umfassend Stellung zum Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages bezogen und verdeutlicht, dass die Veranstaltung von Glücksspielen grundsätzlich der öffentlichen Hand vorbehalten sein sollte.

In seinem Urteil vom 08.09.2010 hat der EuGH entsprechend seiner bisherigen Rechtsprechung vollumfänglich bestätigt, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union staatliche Monopole zum Zwecke der Spielsuchtbekämpfung und zur Eindämmung des Glücksspiels erlassen dürfen, ohne gegen Grundfreiheiten des EG-Vertrages zu verstoßen. Ausdrücklich betonte der EuGH den weiten Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten.

Vor dem Hintergrund dieser EuGH-Rechtsprechung hält die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW das staatliche Monopol des Glücksspielmarktes für das richtige Instrument, um die übergeordneten Zielsetzungen des Spielerschutzes, des Jugendschutzes und der Suchtbekämpfung zu erreichen.

Gerade die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wissen von den ihnen angeschlossenen Einrichtungen und Diensten wie z.B. Suchtberatungsstellen, Fachkrankenhäuser, aber auch aus den zahlreichen Selbsthilfegruppen innerhalb der Wohlfahrtspflege um die Risiken des Glücksspiels und die oftmals verheerenden Folgen der Glücksspielsucht für die Betroffenen und ihre Angehörigen.

III. Spieler- und Jugendschutz / Suchtprävention und –Bekämpfung

Fragen 1 – 4

1. Sind die Bestimmungen des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und des Entwurfes des Ausführungsgesetzes dazu geeignet, Glücksspielsucht ausreichend, angemessen und effektiv vorzubeugen und zu bekämpfen?
2. Sind die Bestimmungen des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und des Entwurfes des Ausführungsgesetzes dazu geeignet, den Spieler- und Jugendschutz ausreichend und effektiv zu gewährleisten?
3. Welche Aspekte sind aus Sicht der Suchtprävention und Suchtbekämpfung zu beachten?
4. Welche konkreten Maßnahmen sehen wir als sinnvoll an, die Spielsucht allgemein zu bekämpfen? Legt der GlüÄndStV dazu die richtigen Grundlagen?

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen sind die Bestimmungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und des Entwurfes des Ausführungsgesetzes grundsätzlich geeignet die Glücksspielsucht zu bekämpfen sowie den notwendigen Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten.

Waren die bisherigen Regelungen auf die Bereiche Lotto und Spielbanken beschränkt, so ist die Einbeziehung der sog. Spielhallen in das Gesetz eine wichtige Weiterentwicklung und Meilenstein in der Bekämpfung der Glücksspielsucht. Damit wird eine langjährige Forderung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege aufgegriffen, das Automatenspiel mit dem erwiesenermaßen höchsten Suchtpotential an den Anforderungen des Spielerschutzes und der Prävention der Glücksspielsucht zu orientieren. Damit wird aus Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW auch ein wichtiger Beitrag für eine konsequente und konsistente Suchtpräventionspolitik geleistet.

Alle bekannten Forschungsergebnisse belegen, dass insbesondere Geldgewinnspielgeräte, wie sie in Gaststätten und Spielhallen vorzufinden sind, den mit Abstand größten Anteil an der Entstehung einer pathologischen Glücksspielsucht aufweisen. Mit der Gleichsetzung der Glücksspielautomatengeräte mit anderen Glücksspielen ist somit die auch aus fachlicher Sicht geforderte Kohärenz hergestellt.

Insbesondere verhältnispräventive Maßnahmen, wie die im ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Entwurf des Ausführungsgesetzes NRW vorgesehenen Angebotsbeschränkungen sowie effektive Zugangskontrollen sind anerkannt wirksame Mittel im Bereich der Prävention und Hilfen.

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



Hierzu zählen insbesondere:

- Maßnahmen zur Beschränkung von Betrieben und Konzessionierungen,
- Werbebeschränkungen,
- Eingangskontrollen (Altersbeschränkungen) und
- Sperrmöglichkeiten.

Frage 7

Alle wissenschaftlichen Untersuchungen belegen, dass die Quote der pathologischen Spieler in der Bevölkerung annähernd gleich bleibt. Bei einer messmethodischen Schwankungsbreite bewegt sich max. bei 0,6 % der erwachsenen Bevölkerungen - und zwar auf alle Spielformen bezogen. Auch Änderungen des Glückspielmarktes haben darauf offensichtlich keinen Einfluss gehabt. Voraus begründet sich die beabsichtigte Verschärfung der Regelung für das gewerbliche Spielangebot?

Die Quote der pathologischen Spieler in der Bevölkerung sagt nichts über konkrete Problemlagen und Hilfebedarf betroffener Menschen mit gefährlichem oder pathologischem Spielverhalten aus.

Die mit Abstand größte Gruppe der diagnostizierten pathologischen Spieler sind Spieler an Geldspielautomaten. Hieraus begründet sich eindrücklich die Einbeziehung dieses Bereiches.

Frage 8

Suchtberatungsstellen berichten von einer stärkeren Inanspruchnahme von Spielsüchtigen. Sagt dies ein tatsächliches Anwachsen der Zahl pathologischer Spieler in der Bevölkerung aus? oder ist dies nur ein Indiz dafür, dass pathologische Spieler im Gegensatz zu früher vermehrt Beratungseinrichtungen in Anspruch nehmen. .

Die Inanspruchnahme von Hilfeangeboten steht nur in einem bedingten Zusammenhang mit dem Anwachsen der Zahl pathologischer Spieler.

Eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit führt dazu, dass Betroffene und Angehörige früher auf Hilfemöglichkeiten aufmerksam werden. Durch die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten für die Beratung Spielsüchtiger und deren Angehörige in Suchtberatungsstellen in NRW sind in den vergangenen Jahren die Hilfsmöglichkeiten deutlich verbessert worden. Dies führt auch zu einem Anstieg der Inanspruchnahme von Beratungsmöglichkeiten.

V. Sportwetten / Experimentierklausel

Frage 1

Wie bewerten Sie die in § 10a des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages geschaffene Experimentierklausel für Sportwetten und das darin verankerte Konzessionssystem?

Sowohl die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW als auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege haben immer wieder deutlich gemacht, dass sie die Öffnung für den Sportwettenbereich kritisch beurteilt, da hier ein hohes Manipulations-, Suchtgefährdungs- und auch Kriminalitätspotenzial besteht.

Positiv zu betrachten ist vor diesem Hintergrund die zeitliche Begrenzung der Öffnung und die Rahmenbedingungen, denen sich bewerbende bzw. zugelassene Anbieter unterwerfen müssen. Grundsätzlich muss sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Vorgaben überprüft und angemessen sanktioniert werden können. Hierzu müssen die zuständigen Ordnungsbehörden personell ausreichend ausgestattet werden. Außerdem bedarf es dringend einer unabhängigen zeitnahen Evaluierung der Öffnung, um bei Bedarf weitere Regelungen oder flankierende Maßnahmen ergreifen zu können.

IX. Finanzielle Auswirkungen

Fragen 1 - 4

1. Welche Auswirkungen ergeben sich aus dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag bzw. dem Entwurf des Ausführungsgesetzes und insbesondere dem Wegfall der Zweckabgaben im Bereich der Sportwetten für die Einnahmeentwicklung der Destinatäre?
2. Halten Sie die derzeitigen Regelungen hinsichtlich möglicher Kompensationsleistungen für Verluste der Destinatäre für ausreichend?
3. Sind aus Sicht der Destinatäre andere Möglichkeiten zur Aufstockung ihrer Erträge denkbar? (Bitte erläutern)
4. Halten Sie eine gesetzlich klar geregelte Absicherung der Einnahmen der Destinatäre aufgrund der Auswirkungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages für erforderlich?

Das gemeinwohlorientierte Staatsvertragsmodell sichert erhebliche nachhaltige Ressourcen für das Gemeinwohl in den Bereichen Breitensport, Wohlfahrt und Soziales, Kunst und Kultur sowie Umwelt- und Denkmalschutz, etc.. Die Finanzierung solcher zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ist, wie auch der EuGH in seinem Urteil von September 2010 formuliert, eine zulässige „erfreuliche Nebenfolge“. Die politisch Verantwortlichen müssen sich dessen bewusst sein, dass eine Kommerzialisierung bzw. nun vorgenommene Teilkonzessionierung im Bereich Sportwetten einhergehend mit der Besteuerung von Sportwetten langfristig betrachtet einen Einbruch bei den Zweckerträgen und damit eine erhebliche Gefährdung der dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten bei den Destinatären bedeuten kann.

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt die im Koalitionsvertrag festgelegte Zielsetzung der Landesregierung, künftig eine höhere Planungssicherheit für die Destinatäre zu schaffen und die Erträge zu verstetigen.

Über die konkreten Auswirkungen aus dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag bzw. dem Entwurf des Ausführungsgesetzes und insbesondere dem Wegfall der Zweckabgaben im Bereich der Sportwetten auf die Einnahmeentwicklung der Destinatäre können aktuell angesichts des noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens schwerlich verlässliche Aussagen getroffen werden. Hier ist nach einem gewissen Zeitraum sicher eine Gesamtschau vorzunehmen. Auf dieser Grundlage gilt es dann, die tatsächlichen Auswirkungen und mögliche Maßnahmen frühzeitig zu bewerten und erforderliche Entscheidungen zu treffen. Auf Grundlage der jetzt zur Verfügung stehenden Informationen aus Geschäftsberichten von WestLotto sowie den Angaben in den Haushaltsplänen der Landesregierung wäre von einem Wegfall von Zweckabgaben in Höhe von rund 8 bis 10 Millionen Euro im Jahr (8 bis 10 Prozent) für die Destinatäre insgesamt auszugehen. Für die Landesarbeitsgemeinschaft wäre dies eine Minderung um rund zwei bis 3 Millionen Euro im Jahr.

Unseres Wissens besteht derzeit keine Regelung hinsichtlich möglicher Kompensationsleistungen für Verluste der Destinatäre. Der unter Punkt D des Gesetzentwurfes aufgeführte Prüfauftrag im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2013 in Bezug auf die Notwendigkeit von Nachteilsausgleichen (vgl. S. 3 des Entwurfes) ist zu begrüßen. Angesichts des klar abzusehenden Wegfalls der Zweckabgaben im Bereich der Sportwetten ist dies jedoch nicht weitreichend genug. Entsprechende Regelungen zum Nachteilsausgleich für die Destinatäre aufgrund der Auswirkungen aus dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag bzw. dem Entwurf des Ausführungsgesetzes und insbesondere dem Wegfall der Zweckabgaben im Bereich der Sportwetten sind daher zeitnah zu schaffen.

Hierbei sind verschiedene Wege zur Lösung denkbar:

Durch den Ersten Glücksspieländerungsvertrag sowie durch die ihn flankierende Gesetzgebung zur Besteuerung von Sportwetten sind auch für den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen Mehreinnahmen in noch nicht zu bestimmender Höhe aus zu leistenden Steuern bzw. Konzessionsabgaben zu erwarten. Ein angemessener Anteil aus diesen zusätzlichen Steuereinnahmen sollte entsprechend für das Gemeinwohl in den Bereichen Breitensport, Wohlfahrt und Soziales, Kunst und Kultur sowie Umwelt- und Denkmalschutz zur Verfügung gestellt und entsprechend an die Destinatäre weitergeleitet werden.

Eine ergänzende Möglichkeit könnte in einer Überprüfung der Zusammensetzung der bestehenden Poolbildung gesehen werden. § 30 des Haushaltsgesetzes regelt die Förderung gemeinnütziger Zwecke durch Lotterien- und Wetteinnahmen. Bei der zweckgebundenen Verausgabung sollten z.B. Effekte neuer Entwicklungen im Lotteriebereich bei der Poolbildung antizipiert werden, um die Förderung der gemeinwohlorientierten Zwecke nicht zu schwächen. Ggf. sollten frühere Vorschläge von WestLotto zur Poolbildung erneut aufgegriffen werden.

Bezugnehmend auf die bisherigen Schriftwechsel der Destinatäre mit der Landesregierung seit 2010 möchten wir gerne das Gesprächsangebot der damaligen und heutigen Ministerpräsidentin aus 2010 aufgreifen und zeitnah nach Inkrafttreten der entsprechenden Regelungen des Ersten Glücksspielsstaatsvertrages sowie des Ausführungsgesetzes die aktuellen Entwicklungen erörtern, um gemeinsam Lösungen für eine langfristig tragfähige Form der Sicherstellung der Finanzausstattung der Destinatäre in Nordrhein-Westfalen zu suchen.

In vielen Verfassungen der Länder, so auch in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, sind die genannten gemeinnützigen Zwecke verfassungsrechtlich verankert. Sollten durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag bzw. dem Ausführungsgesetz und insbesondere durch die Teilkonzessionierung Risiken für das gemeinwohlorientierte Staatsvertragsmodell entstehen, enthebt dies die Länder nicht ihrer Verantwortung, die Belange des Gemeinwohls insgesamt tragfähig finanziell zu fördern.

22.08.2012