

## 16. Wahlperiode

---

### Antrag

der Fraktion der FDP

#### **Spielstätten-Konzept für Berlin: Suchtprävention, Städtebau und Spielangebot in Einklang bringen**

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Das Abgeordnetenhaus fordert den Senat auf,

- zur besseren Regulierung des Angebotes von Geldgewinnspielgeräten,
- zur Stärkung des Spieler- und Jugendschutzes und
- zur Wahrung eines angemessenen Stadtbildes

folgende Maßnahmen zu ergreifen:

1. Der Senat soll in Zusammenarbeit mit den Bezirken ein bezirksübergreifendes Spielstättenkonzept erstellen. Ziel dieses Konzepts soll es sein, eine berlinweit koordinierte planerische Steuerung von Spielstätten zu ermöglichen. In diesem Konzept sollen die für Spielstätten geeigneten Baugebiete ebenso wie die angestrebte Anzahl der Standorte sowie deren Ausgestaltung mit Spielgelegenheiten festgelegt werden.
2. Die Spielhallenstandorte sollen künftig konzentriert werden, so dass langfristig nur noch ein Minimum der bestehenden Standorte, etwa zwei bis drei pro Bezirk, verbleiben. Der Bestandsschutz für bestehende Standorte ist im Wege einer Übergangsfrist zu gewährleisten.
3. Der Senat soll sich dafür einsetzen, dass die Bezirke, in denen Baurecht besteht, mit dem die Genehmigung von Spielstätten abweichend vom aktuellen Stand der BauNVO von 1990 begünstigt wird, die verbindliche Bauleitplanung, soweit erforderlich, an die aktuellen städtebaulichen Anforderungen anpassen.
4. An den im Berliner Spielstättenkonzept definierten Standorten soll ein ausreichendes Angebot an Glücksspielgelegenheiten für die Berlinerinnen und Berliner vorgehalten werden. An diesen Standorten sind daher künftig Mehrfachkonzessionen zu ermöglichen, bis die definierte Maximalauslastung des Standorts erreicht ist. Alternativ kann der Senat darauf hinwirken, dass durch eine Änderung der Spielverordnung den

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses können über die Internetseite

[www.parlament-berlin.de](http://www.parlament-berlin.de) (Startseite>Parlament>Plenum>Drucksachen) eingesehen und abgerufen werden.

Betreibern an den definierten Standorten ermöglicht wird, dass unter Berücksichtigung der bestehenden Regelung der Spielgeräte pro Fläche (1 Gerät auf 12m<sup>2</sup>) die maximale Anzahl von Spielgeräten von bisher 12 erhöht wird, um ein ausreichendes Angebot zu gewährleisten.

5. Im Zuge des Spielstättenkonzepts soll der Senat ein Konzessionsmodell einführen, das neben der Zuverlässigkeit des Betreibers einen umfassenden technischen und präventiven Spielerschutz sicherstellt, indem über die bestehenden Regelungen hinaus folgende Maßnahmen ergriffen werden:
  - a. Am Eingang jeder Spielstätte sollen ausnahmslose Zugangskontrollen erfolgen, indem einen Abgleich mit dem nationalen Sperrsystem von Spielbanken und Lotto stattfindet.
  - b. Es soll für Spielstätten eine personalisierte und bundesweit einheitliche Spielerkarte eingeführt werden, mit der der Höchstverlust reguliert und Spielsperren kontrolliert werden können.
  - c. Zur Vermeidung von Doppelspielen soll ein Nutzen von Geldgewinnspielern nur mit der Spielerkarte möglich sein.
  - d. Von Betreibern und dem Aufsichtspersonal einer Spielstätte ist eine große Sachkundeprüfung einzufordern, die insbesondere das verantwortliche Spiel sowie das Erkennen von problematischem Spielverhalten zum Gegenstand hat,
  - e. Für Spielhallen in Berlin soll ein Präventions- und Sozialkonzept angewandt werden. Insbesondere müssen die Betreiber gewährleisten, dass in ihren Einrichtungen problematisches Spielverhalten erkannt und durch Sperreintrag des Spielers in das nationale Sperrsystem unterbunden wird.
6. Der Senat soll die Einführung der personalisierten Spielerkarte auch für die Nutzung von Geldgewinnspielautomaten in Gaststätten vorsehen
7. Die bestehenden Spielkarten der Spielbanken sind so zu erweitern, dass Sie den unter 5. genannten Anforderungen ebenfalls in vollem Umfang gerecht werden.
8. Der Senat soll dafür Sorge tragen, dass unmittelbar benachbarte Gaststätten künftig nicht mehr jeweils Geldgewinnspielgeräte vorhalten dürfen.
9. Das Personal in Gaststätten mit Geldgewinnspielgeräten muss eine kleine Sachkundeprüfung mit laufender Fortbildungsverpflichtung nachweisen.
10. Der Senat soll auf eine Verbesserung der Kontrolldichte hinsichtlich der Spielhallen hinwirken. Dies wird durch die mit dem Spielstättenkonzept erfolgende Reduzierung und Konzentration der Standorte ständig erleichtert werden.

#### *Begründung:*

Seit Monaten wird in der Öffentlichkeit über einen Zuwachs von Spielhallen in der Stadt diskutiert. Es besteht die berechtigte Sorge, dass einzelne Kieze durch diese Entwicklung abgewertet werden.

#### **I. Ziele und bisherige politische Aktivitäten**

Die Politik hat darauf reagiert, indem einzelne Fraktionen Initiativen in den parlamentarischen Ablauf eingebracht haben. Diese sehen zum Teil massive Beschränkungen der Anzahl und gleichzeitig der Größen von Spielstätten und Abstandsgebote zu anderen Einrichtungen vor.

Keiner der bisherigen Ansätze analysiert die Lage jedoch sorgfältig und bringt die öffentlichen Interessen

- der Stadtentwicklung und
- des Spieler- und Jugendschutzes,
- der Spielsuchtprävention

in Einklang mit

- den wirtschaftlichen Folgen der Regulierung von Spielstätten und
- dem Erfordernis der Kanalisierung des Spielbedürfnisses der Bevölkerung durch Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an legalen Glücksspielmöglichkeiten.

Eine solche Betrachtung und Analyse ist aber notwendig, um zu sachgerechten Lösungen zu kommen, die den oben genannten Faktoren Rechnung tragen.

Diese Analyse führt zu der Erkenntnis, dass es in Berlin gemessen an seiner Bevölkerung keineswegs ein zu großes Angebot an Glücksspielmöglichkeiten gibt. Vielmehr ist Berlin in der Dichte der Angebote Schlusslicht im Bundesvergleich.

Tatsächliche Defizite bestehen nicht in der Anzahl an Glücksspielgeräten, sondern in der Steuerung der Ansiedlung von Spielstätten, der Gewährleistung des Spielerschutzes in Spielhallen und Gaststätten sowie in der städtebaulichen Anmutung der zumeist kleinen und vereinzelt auftretenden Spielstätten gerade in Brennpunktbereichen.

Ein vernünftiger Regulierungsansatz muss daher dazu führen, das bestehende Glücksspielangebot auf eine städtebaulich vertretbare Anordnung zurückzuführen und gleichzeitig die Belange des Spieler- und Jugendschutzes sicherzustellen. Dies wird gelingen, wenn die Anzahl der Spielstätten massiv reduziert wird. Gleichzeitig muss an den verbleibenden Standorten ein größeres Angebot als an den bisherigen Standorten gestattet werden, um auch künftig ein ausreichendes legales Glücksspielangebot sicherzustellen und den Schwarzmarkt zurückzudrängen. Letztlich müssen die Standards der Spielsuchtprävention an diesen Standorten stark erhöht werden.

Bei der obigen Lösungsstrategie hat sich die FDP-Fraktion an dem in der Schweiz gebräuchlichen Modell der „A- und B-Casinos“ orientiert. Dort bieten wenige „A-Casinos“ ein volles Glücksspielangebot wie die hiesigen Spielbanken an, die übrigen Spielstätten („B-Casinos“) im Wesentlichen ein Automaten-spielangebot.

## **II. Die tatsächliche Situation des Glücksspiels in Berlin**

CDU, SPD und Linke begründen ihre bisherigen Anträge im Berliner Abgeordnetenhaus damit, in Berlin habe seit dem Jahr 2006 ein massiver Anstieg von Geld-Gewinnspielautomaten von 5.882 auf 10.246 stattgefunden. Diese Verdopplung müsse eine Beschränkung der Spielhallen zur Folge haben. Hierbei verkennen die Antragsteller jedoch, dass in den Jahren zuvor eine ebenso große Reduzierung des Angebots stattgefunden hatte.

Im Jahr 1993 gab es in Berlin noch 1032 Spielhallenkonzessionen an 343 Standorten, im Jahr 2000 waren es noch 388 Spielhallen an 368 Standorten (vgl. Drs. 14/177 und 14/1931). Am 01.01.2010 gab es 393 Spielhallenkonzessionen an 288 Spielhallenstandorten.

Mit der bestehenden Angebotsdichte in Spielhallen ist Berlin im Bundesvergleich nicht etwa Spitzenreiter, sondern Schlusslicht bei der Dichte der Spielhallen-Geldgewinnspielgeräte pro Einwohner. In Berlin kommen 963,7 Einwohner auf ein Geldgewinnspielgerät, im bundesweiten Durchschnitt liegt die Zahl bei 470,8 Einwohnern. In Rheinland-Pfalz ist die Dichte mit nur 292,8 Einwohnern pro Spielhallengerät (vgl. [www.ak-spielsucht.de/zahlen.html](http://www.ak-spielsucht.de/zahlen.html)) sogar mehr als dreimal höher als Berlin.

Die vermeintlichen Lösungsansätze der anderen Fraktionen verkennen zudem, dass sich nur 3.561 Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen befinden. Ein reines „Spielhallengesetz“ kann somit nur einen kleineren Teil der Spielgeräte umfassen. Der Rest der Geräte befindet sich im Wesentlichen in gastronomischen Einrichtungen und – nachrangig – in den beiden Spielbanken.

Die optische Wahrnehmung in Teilen des Stadtgebiets, an denen Spielstätten gehäuft auftreten, ist jedoch eine andere. Dieser Beeinträchtigung des Wohnumfeldes und der Abwertung von Geschäftsstraßen ist durch planerische Maßnahmen entgegenzutreten.

Bereits heute haben die Bezirke diverse Möglichkeiten, durch konsequente Anwendung der Instrumente des Bauplanungsrechts, namentlich auch der geltenden BauNVO, Anträge auf Errichtung von Spielhallen abzulehnen. Diese Möglichkeiten differenzieren je nach Art der Nutzung.

Nach dem heute gültigen Baurecht sind Spielhallen in reinen Wohngebieten grundsätzlich nicht erlaubt, im Misch- und Gewerbegebiet steht den Behörden ein weites Ermessen zur Verfügung. Lediglich im Kerngebiet sind Spielhallen grundsätzlich erlaubt, wenn keine Ausschlussgründe, z.B. besondere städtebauliche Gründe vorliegen und festgesetzt sind. In Berlin besteht allerdings die Besonderheit, dass in weiten Teilen der westlichen Stadt noch altes Baurecht besteht, das wesentlich weitergehende Möglichkeiten für Antragsteller zulässt, ungesteuert aktiv zu werden. In diesen Gebieten hat in den letzten Jahrzehnten keine Aktualisierung der Bauleitplanung stattgefunden. Hier gilt es in Zusammenarbeit mit den Bezirken eine adäquate Stadtplanung im Wege eines berlinweiten Spielstättenkonzepts sicherzustellen.

### **III. Der Lösungsansatz:**

Es bedarf daher für Berlin endlich eines berlinweiten Spielstättenkonzepts, das die öffentlichen Interessen der Stadtentwicklung, des Spieler- und Jugendschutzes, der Spielsuchtprävention mit einer sachgerechten wirtschaftlich vernünftigen Regulierung von Spielstätten und dem Erfordernis der Kanalisierung des Spielbedürfnisses der Bevölkerung durch Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an legalen Glücksspielmöglichkeiten in Einklang bringt.

#### **1. Städtebauliche Belange**

In diesem Spielstättenkonzept wird zunächst planerisch die künftige Struktur des Glücksspielangebots in Berlin systematisch erfasst und beschlossen.

Die Umsetzung erfolgt über die bestehenden Instrumente des Bauplanungsrechts sowie neu zu setzende Rechtsnormen, etwa im Rahmen eines neu zu schaffenden Landesspielstättengesetzes.

Die Erfahrungen anderer Städte haben gezeigt, dass die für die Versagung von Standorten erforderlichen städtebaulichen Gründe durch ein Gesamtkonzept über die Ansiedlung und den Bestand von Vergnügungsstätten nachgewiesen werden können. Auch kann ein solches Gesamtkonzept zur Begründung der Ermessensentscheidung in Misch- oder Gewerbegebieten rechtssicher herangezogen werden. Für Kerngebiete und Gebiete mit veraltetem Baurecht müssen die Bezirke planerische Maßnahmen einleiten, um das Angebot künftig entsprechend dem Spielstättenkonzept zu kanalisieren. Der Bezirk Reinickendorf hat als erster Bezirk in Berlin ein Vergnügungsstättenkonzept in Auftrag gegeben. Berlin braucht jedoch keine Teillösung eines Außenbezirks, sondern ein Konzept für die ganze Stadt, das eine Verdrängung in die Nachbarbezirke vermeidet.

Der Vorteil eines Spielhallenkonzeptes ist, dass dieses auch um Wettbüros erweitert werden könnte. Die Vorschläge der Koalition und der CDU-Fraktion enthalten für die Wettbüros keine Lösungsansätze.

Eine umfassende Planung der Standorte einzelner Spielhallen und anderen Vergnügungsstätten darf jedoch die Angebotslandschaft nicht nur zersplittern. Sie muss – wenn sie erfolgreich sein will – gewährleisten, dass ein ausreichendes Angebot vorhanden ist, um eine Verdrängung ins Internet oder dem Schwarzmarkt zu verhindern.

Das Beispiel der Sportwetten in Folge des Glücksspielstaatsvertrages zeigt, dass ein Verbot einzelner Wettbewerber, auf das die Vorschläge der CDU-Fraktion sowie in Teilen die der SPD-Fraktion nicht zum gewünschten Erfolg führen. Der Anteil der illegalen unregulierten Sportwetten (Online-Wetten, stationäre Wetten, Hinterzimmer) beträgt in Deutschland 94% und somit 7,3 Mrd. EUR. Auf das staatliche Monopol entfallen heute nur noch 234 Mio. EUR (3%). In diesem illegalen Bereich existiert keinerlei Spieler- und oftmals auch kein Jugendschutz, so dass eine Verbotspolitik medienwirksam, aber kontraproduktiv wirkt.

Der stadtplanerische Wunsch nach weniger Spielhallenstandorten muss also damit einhergehen, dass an diesen Standorten die Anzahl der Geldgewinnspielgeräte erhöht werden kann, um die Nachfrage der Bevölkerung zu befriedigen. Es sind daher wenige, aber dafür große Spielhallen erforderlich. Der Vorschlag der FDP-Fraktion orientiert sich am in der Schweiz praktizierten Modell der A-Casinos (Spielbanken) und der B-Casinos (große Spielhallen), ohne dieses jedoch in der konkreten Ausgestaltung übernehmen zu wollen.

Die Anzahl der maximalen Geldgewinnspielgeräte muss von der Größe abhängen, welche wiederum planungsrechtlich unter Berücksichtigung weiterer Standorte beeinflusst werden kann.

Der Vorschlag der FDP-Fraktion führt damit zu einer deutlichen Reduzierung der Spielhallenstandorte und einer Verbesserung des Stadtbildes, wobei auch eine Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung und die wirtschaftlichen Interessen der Glücksspielwirtschaft und die damit verbundenen Arbeitsplätze in Berlin gewahrt werden.

## **2. Spieler- und Jugendschutz**

Neben den Gründen der Stadtentwicklung, welche zumindest in der öffentlichen Diskussion außerhalb der Politik überwiegen, ist auch der Spielsucht wirksam entgegenzutreten.

Der hiesige Antrag schlägt ein Bündel von Maßnahmen vor, die dem tatsächlichen Spielschutz dienen und nicht – wie die Vorschläge der anderen Fraktionen – darauf gerichtet sind, den Betrieb von Spielhallen pauschal zu unterbinden, was zur Folge hat, dass das Spiel zunehmend in die unkontrollierte Illegalität abgleitet.

Auch im Bereich des Glücksspiels gilt der Grundsatz, dass jeder zunächst für sich selbst verantwortlich ist. Aufgabe des Staates ist es, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Menschen, die ihr Verhalten selbst nicht mehr kontrollieren können, geschützt werden. Eine bloße Reduzierung des Angebotes in Illegalität und Internet nur wenig erfolgsversprechend. Der Antrag konzentriert sich daher auf wirksame Maßnahmen, die unmittelbar beim Spielerschutz ansetzen und die Süchtigen schützen, ohne die verantwortlichen Spieler zu bestrafen oder gar zu kriminalisieren.

### **a. Konzession mit Verpflichtung von Maßnahmen und Kontrolle des Spielerschutzes**

Die erste Maßnahme ist die Schutzmechanismen auf die Glücksspielwirtschaft zu übertragen, die bei den Spielbanken bereits bestehen.

Eingangskontrollen mit Abgleich mit dem Sperrsystem stellen sicher, dass registrierte Spielsüchtige nicht nur keinen Zugang in die Spielbank bekommen, sondern auch nicht auf die Spielhallen ausweichen können.

Die Geldgewinnspielgeräte sind so umzurüsten, dass eine Nutzung nur mit einer personalisierten Spielerkarte möglich ist. Neben der Sicherstellung, dass die ggf. sogar individuell reduzierte Höchstverlustgrenze nicht überschritten wird, kann auch gewährleistet werden, dass die Möglichkeiten des Doppelspiels verhindert bzw. zumindest deutlich erschwert werden. Die bereits vorhandenen Spielerkarten der Spielbanken sind entsprechend zu erweitern bzw. zu ergänzen. Besteht ein Eintrag im Sperrsystem ist sicherzustellen, dass die veränderten Höchstverlustgrenzen auf die Spielerkarte übertragen werden. Eine Vollsperrung muss automatisch auch zur Sperrung (Höchstverlustgrenze von 0,- EUR) führen.

Neben diesen technischen Voraussetzungen bedarf es einer noch umfangreicheren Sensibilisierung und Ausbildung des Personals insbesondere in Spielhallen. Neben der Kontrolle innerhalb der Spielhallen, dass die technischen Schutzvorrichtungen, z.B. über die Nutzung einer Zweitkarte nicht umgangen werden, soll das Personal in die Lage versetzt werden, die Symptome problematischen Spielverhaltens frühzeitig zu erkennen und eine Sperrung des Betroffenen zu veranlassen. Diese Fähigkeiten sind vom Personal, welches in Spielhallen beschäftigt wird, durch eine umfangreiche (große) Sachkundeprüfung nachzuweisen. Diese notwendigen Kenntnisse des Personals sind durch eine regelmäßige Verpflichtung zur Fortbildung sicherzustellen.

#### **b. Einführung der personalisierten Spielerkarte auch für den Bereich der Gaststätten und Reduzierung der „Mehrfachkonzessionen“ bei Gaststätten**

Ähnliche Einlasskontrollen wie bei den künftigen großen Spielhallen und der Abgleich mit dem Sperrsystem wird in Gaststätten praktisch nicht möglich sein. Die Umsätze der Geldgewinnspielgeräte in Gaststätten sind mit ca. 600,- je Gerät im Monat deutlich geringer als in den Spielhallen oder Spielbanken (vgl. ak-spielsucht.de), so dass geringere Schutzmechanismen vertretbar sind.

Durch die Notwendigkeit der Spielerkarte und der dort hinterlassenen Höchstverlustgrenzen bis hin zur faktischen Sperrung kann verhindert werden, dass bereits registrierte Spielsüchtige auf die Gaststätten ausweichen.

Durch die kleine Sachkundeprüfung soll auch in Gaststätten eine Sensibilisierung erfolgen mit dem Ziel, dass beim Personal das Bewusstsein für spielsüchtiges Verhalten gefördert und bei Anzeichen die Fortsetzung des Spiels am Automaten unterbunden wird.

Zu Zeiten, an denen sich auch nur vorübergehend kein Personal mit der kleinen Sachprüfung in der Gaststätte aufhält, ist die Nutzung der Geldgewinnspielgeräte zu unterbinden.

#### **c. Stärke Kontrollen der Einhaltung des Spielerschutzes**

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass ohne umfangreiche Kontrollen der Spielerschutz trotz restriktiver Regelungen nicht im notwendigen Umfang sichergestellt werden konnte.

Die Vielzahl von Spielhallen, die geringe Anzahl von Mitarbeitern des Ordnungsamtes für den Bereich Spielhallen hat in der Vergangenheit regelmäßige Kontrollen unmöglich gemacht. Durch den Vorschlag der FDP-Fraktion künftig nur sehr wenige, dafür aber größere Spielhallen zuzulassen, haben auch die Bezirke die Möglichkeit, regelmäßige Kontrollen durchzuführen, um zu überprüfen, dass der Spielerschutz jederzeit umfassend gewährleistet wird.

Berlin, den 07.02.2011

Meyer Jotzo  
und die übrigen Mitglieder der Fraktion der FDP