



## Hauptausschuss

### 71. Sitzung (öffentlich)

1. März 2021

Düsseldorf – Haus des Landtags

11:00 Uhr bis 13:15 Uhr

14:00 Uhr bis 17:05 Uhr

Vorsitz: Dr. Marcus Optendrenk (CDU) (Vorsitzender)  
Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD) (stellv. Vorsitzender)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

### Verhandlungspunkt:

**Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)** 3

Antrag  
der Landesregierung  
auf Zustimmung zu einem Staatsvertrag  
gemäß Art. 66 Satz 2 der Landesverfassung  
Drucksache 17/11683

Entwurf eines Gesetzes  
zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021  
Vorlage 17/4581

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

- |                   |           |
|-------------------|-----------|
| <b>a) Block 1</b> | <b>6</b>  |
| <b>b) Block 2</b> | <b>19</b> |
| <b>c) Block 3</b> | <b>52</b> |



**Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland  
(Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)**

Antrag  
der Landesregierung  
auf Zustimmung zu einem Staatsvertrag  
gemäß Art. 66 Satz 2 der Landesverfassung  
Drucksache 17/11683

Entwurf eines Gesetzes  
zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021  
Vorlage 17/4581

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle herzlich zur 71. Sitzung des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen: die Mitglieder des Hauptausschusses, die Zuhörerinnen und Zuhörer, die Vertreterinnen und Vertreter der Medien und ganz besonders die sachverständigen Gäste, die der Einladung zu unserer heutigen Anhörung nachkommen konnten, entweder durch Anwesenheit hier im Raum oder durch Zuschaltung in Form des Videostreams. Seien Sie uns herzlich willkommen.

Die Tagesordnung für die heutige Sitzung ist mit der Einladung 17/1703 vom 17. Februar 2021 bekannt gegeben worden. Im Vorfeld ist mir kein Wunsch der Kolleginnen und Kollegen auf Änderung oder Ergänzung bekannt geworden. – Das bleibt auch so. Dann ist die Tagesordnung so beschlossen.

Damit kann ich den einzigen Tagesordnungspunkt des heutigen Tages offiziell eröffnen.

Bevor wir gleich in die inhaltliche Beratung einsteigen, gestatten Sie mir aber noch einige organisatorische Hinweise.

Heute führen wir eine Anhörung zu dem Antrag der Landesregierung und der Vorlage durch – wobei die Landesregierung selbstverständlich die Möglichkeit hat, nach der Verbändeanhörung ihre Fassung des Gesetzentwurfes noch zu verändern. Aber da wir als Parlament auch die Möglichkeit haben, dies zu tun, ist das sowieso Work in progress.

Die Anhörung wird per Videostream im Internet übertragen. Ich gehe davon aus, dass Sachverständigen sich auch damit einverstanden erklären, dass ihre Beiträge mit im Internet übertragen werden. – Ich sehe keinen Widerspruch dagegen. Herzlichen Dank.

Die auf der Tribüne anwesenden Zuhörerinnen und Zuhörer möchte ich darauf hinweisen, dass wir bei einer solchen Anhörung natürlich gerne auf Beifalls- oder Missfallenskundgebungen verzichten möchten. Das ist hier nicht vorgesehen. Wie immer geht es erst einmal darum, für die Abgeordneten den Sachverhalt zu klären.

Herr Klocke, Sie haben sich zu Wort gemeldet. Bitte schön.

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Ich habe eine Frage oder eine Bitte. Erst einmal teile ich natürlich Ihre Aussagen zu den Beifallsbekundungen. Zwar habe ich auf der Tribüne jetzt nicht allzu viele Leute entdeckt. Aber gut; vielleicht strömen sie ja noch herein.

Meine Bitte bezieht sich auf die Expertinnen und Experten. Selbstverständlich habe ich mich entsprechend vorbereitet und mir auch die Stellungnahmen angesehen. Aber bei den Damen und Herren, die zugeschaltet sind, haben wir – anders als bei den hier anwesenden Sachverständigen – die wunderschöne Funktion der Namensschildchen nicht. Ich fände es gut, wenn wir am Anfang einmal die Namen klären könnten. Dann weiß ich auch, wer Frau Bongartz ist, wer Frau Meißner ist etc. Denn mir fällt es leichter, Fragen zu stellen, wenn ich sie konkret adressieren kann und nicht nur auf vier Bildschirme schaue, auf denen ich sympathische Gesichter sehe, ohne zu wissen, wer das jeweils ist.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Das werden wir gerne gleich zu Beginn tun. Wenn jeder der Sachverständigen sein Mikrophon anschaltet und kurz seinen Namen nennt, haben die Kolleginnen und Kollegen zu dem Namen immer auch ein Gesicht.

Dann beginnen wir mit Frau Bongartz vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen. Ich bitte Sie, kurz Guten Tag zu sagen, bzw. begrüße Sie herzlich.

**Christiane Bongartz (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen [per Video zugeschaltet]):** Danke schön. – Dann sage ich gerne einmal Guten Morgen in die Runde. Bei mir haben Sie jetzt auf jeden Fall auch ein Gesicht vor Augen.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Herzlichen Dank. – Frau Meißner vom Städtetag Nordrhein-Westfalen ist uns nur per Telefon zugeschaltet. Aber wir können auch schon einmal testen, ob das funktioniert.

**Regine Meißner (Städtetag Nordrhein-Westfalen [per Telefon zugeschaltet]):** Herzlichen Dank. – Guten Morgen, meine Damen und Herren! Ich bin ganz Ohr, und ich kann Sie gut verstehen – ich hoffe, Sie mich auch.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Ja, das geht. Wenn Sie möglichst laut sprechen, kriegen wir das, glaube ich, mit der Telefonleitung auch hin. – Danke schön.

Als Nächster per Video Zugeschalteter ist in meinem Tableau Herr Dr. Tobias Hayer von der Universität Bremen genannt.

**Dr. Tobias Hayer (Universität Bremen, Bremer Fachstelle Glücksspielsucht [per Video zugeschaltet]):** Guten Morgen auch von meiner Seite! Ich hoffe, dass man mich hört. Die Internetverbindung hier in der Universität ist heute etwas instabil. Ich bitte also um Entschuldigung, wenn die Dinge zeitverzögert in NRW ankommen sollten.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Wir haben Sie aber gehört. Daher hoffen wir, dass es mindestens so stabil bleibt. – Herzlichen Dank.

Als Nächsten per Video Zugeschalteten habe ich Herrn Konrad Landgraf vom Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag aus Wiesbaden auf meiner Liste stehen.

**Ilona Füchtenschnieder-Petry (Fachverband Glücksspielsucht e. V. [per Video zugeschaltet]):** Herr Landgraf hat Probleme mit seiner Leitung. Er versucht es gerade über einen Laptop.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Okay. Dann versuchen wir das gerne gleich noch einmal.

Dann haben wir Herrn Dr. Thomas Klein vom Fachverband Sucht e. V. aus Bonn. – Ihn können wir im Moment noch nicht hören und sehen.

Nun kommen wir zu Frau Ilona Füchtenschnieder-Petry vom Fachverband Glücksspielsucht e. V. aus Herford.

**Ilona Füchtenschnieder-Petry (Fachverband Glücksspielsucht e. V. [per Video zugeschaltet]):** Guten Tag! Danke für die Einladung. – Eine Kurzinfo: Der Fachverband Glücksspielsucht ist seit 2012 in Bielefeld beheimatet.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Herzlichen Dank. – Ich weiß jetzt nicht, ob wir von den weiteren für heute Nachmittag vorgesehenen Akteuren schon heute Vormittag jemanden dabei haben. Ich versuche es aber jedenfalls einmal.

Vom Verband Privater Medien e. V., VAUNET, Herrn Dr. Matthias Kirschenhofer? – Noch nicht.

Vom Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft Frau Katja Heintschel von Heinegg aus Berlin? – Sie ist auch noch nicht dabei.

Alle anderen, die laut unserer Liste ihre Teilnahme angemeldet haben, sind in Präsenz im Raum.

Zu Beginn des Blocks 2 werden wir gleich noch einmal abfragen, wer dann dazugekommen ist.

Insoweit auch ein organisatorischer Hinweis: Herr Professor Bovermann, mein Stellvertreter, und ich werden uns heute in der Sitzungsleitung abwechseln, sodass Sie im Block 2 an dieser Stelle das Gesicht von Herrn Professor Bovermann sehen werden. Er ist ein erfahrener Ausschussvorsitzender. Insofern ist es sicherlich gut, wenn man bei einer solchen Anhörung dann ein Stück weit Abwechslung hat – nicht nur in der Stimme des Vorsitzenden, sondern auch in der Möglichkeit, das Geschehen hier dynamisch zu leiten.

Nun kommen wir zum Ablauf an sich. Wir haben uns im Vorfeld darauf verständigt, diese Anhörung in drei Themenblöcke zu gliedern:

- Block 1: Allgemeines. Dieser Einleitungsteil spricht nach dem vorliegenden Cluster-vorschlag insbesondere auch die kommunalen Spitzenverbände und die Industrie- und Handelskammern an.
- Block 2: Sucht. In diesem Themenblock sollen zunächst die Perspektive der Wis-senschaft und anschließend nach der Mittagspause die Sicht von Betroffenen aus-führlich eingebracht werden.
- Block 3: Interessenverbände.

Mit dieser Aufteilung sollte es uns gelingen, die komplexe Materie ein Stück weit für unsere parlamentarische Beratung aufzugliedern – auch wenn ich an dieser Stelle den Hinweis gebe, dass das sogenannte Rüttgers'sche Universaltheorem weiterhin gilt und natürlich alles mit allem zusammenhängt. Aber für die parlamentarische Beratung und die Anhörung der Sachverständigen haben wir uns dafür entschieden, es im Interesse eines sinnvollen Umgangs mit der Materie doch ein Stück weit zu gliedern.

Nach diesen Vorbemerkungen darf ich nun fragen: Gibt es bei den Kolleginnen und Kollegen vorab noch Wortmeldungen? – Haben die Sachverständigen noch Fragen zum Ablauf? – Beides ist nicht der Fall.

Bitte gehen Sie als Anzuhörende davon aus, dass die Stellungnahmen, die Sie uns im Vorfeld dankenswerterweise eingereicht haben, von uns zur Vorbereitung auf die Sit-zung schon intensiv betrachtet und ausgewertet worden sind, sodass wir auf Ein-gangsstements verzichten wollen und unmittelbar in Fragerunden zur Vertiefung ein-steigen möchten.

Die einzelnen Fraktionen haben die Möglichkeit, zunächst in einer ersten Runde je-weils drei Fragen zu stellen, die sie bitte jeweils konkret an Sachverständige adressie-ren, damit die Frage zielgerichtet beantwortet werden kann. Gegebenenfalls schließen wir noch weitere Fragerunden an.

Dann darf ich die erste Fragerunde zum Block 1 „Allgemeines“ eröffnen.

#### a) **Block 1:**

**Daniel Hagemeyer (CDU):** Vielen Dank an alle Sachverständigen hier vor Ort, am Te-lefon und per Videostream für ihre Stellungnahmen. Sie waren sehr ausführlich und sind eine gute Grundlage für die Vorbereitung auf die heutige Anhörung gewesen. – Zum Themenblock 1 „Allgemeines“ haben wir drei Fragen.

Erste Frage, und zwar an die kommunalen Spitzenverbände und die Industrie- und Handelskammern: Wie bewerten Sie grundsätzlich den Entwurf des Glücksspielstaats-vertrages 2021 im Vergleich zum vorherigen Glücksspielstaatsvertrag unter besonde-rer Berücksichtigung der Aspekte „künftige Erlaubnis bisher illegaler Glücksspiele im Internet“, „Bekämpfung der Spielsucht“ und „Einführung von Mindeststandards“?

Zweite Frage, und zwar an die kommunalen Spitzenverbände: In Niedersachsen ist ein Mindestabstand bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen von sogar nur 100 m möglich. Dort und ebenso in Sachsen sind Abweichungen vom Mindestabstand unter

Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls zulässig. Sie führen in Ihrer Stellungnahme aus, dass ein Unterschreiten des Mindestabstands durch eine gesetzliche Regelung möglich sein sollte, wenn gesetzliche Qualifikationsmerkmale erfüllt sind. An welche Voraussetzungen sollten solche Qualifikationsmerkmale geknüpft sein?

Dritte Frage, und zwar an die Industrie- und Handelskammern: In Ihrer Stellungnahme begrüßen Sie, dass NRW die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag für Spielhallen im baulichen Verbund nutzt. Die drei neuen Voraussetzungen für den Weiterbetrieb – Zertifizierung, Sachkundenachweis und Personalschulung – tragen nach Ihrer Auffassung insbesondere dazu bei, dass in diesen Spielhallen Glücksspiel in geordneten und überwachten Bahnen verläuft. Inwiefern werden durch dieses Konzept die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages 2021 und des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag erreicht?

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Da wir uns im Block „Allgemeines“ befinden, aber nicht alle Fragen, die wir zu „Allgemeines“ haben, von Sachverständigen aus der Runde „Allgemeines“ beantwortet werden können, allerdings auch schon Sachverständige zum Beispiel aus dem Bereich „Wissenschaft“ anwesend sind, würde ich mit Ihrer Erlaubnis, Herr Vorsitzender, gerne erstens eine Frage an Herrn Professor Krüper stellen. – Herr Professor, Sie führen in Ihrer Stellungnahme aus:

„Die gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder verstößt in der geplanten Form gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes. ... Der Landtag begäbe sich durch seine Zustimmung wesentlicher demokratischer Kontrollrechte.“

Die Landesregierung hat zum Demokratieprinzip in der Antwort auf eine Kleine Anfrage ausgeführt, dass sie es für gewahrt hält. Selbst wenn im Verwaltungsrat einzelne Länder überstimmt werden sollten, seien die dort getroffenen Entscheidungen nicht von einem erheblichen politischen Gewicht. Zudem sei der Verwaltungsrat selbst mit Entscheidungsträgern der Länder besetzt, welche ihrerseits den Beschlüssen des Landes unterliegen und deshalb auch jederzeit aus dem Verwaltungsrat abberufen werden könnten. – Überzeugen Sie diese Ausführungen der Landesregierung, oder aus welchen Gründen sehen Sie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip weiterhin als nicht gewahrt an?

Die zweite Frage richtet sich an Frau Bongartz, Frau Meißner und Frau Meulemann und bezieht sich auf die Abweichung von Mindeststandards nach § 16 Abs. 4 bis 7 des Entwurfs des Ausführungsgesetzes. In Stellungnahmen der Glücksspielanbieter wird die These aufgestellt, dass die vorgesehene Regelung für Kommunen aufwendig und von Rechtsunsicherheiten belastet ist. Unter anderem wird dafür ins Feld geführt, dass die Kommunen häufig durch Satzungen Gebiete ausweisen können, in denen in Bezug auf den Mindestabstand der Spielhallen untereinander ein abweichender geringerer Mindestabstand von mindestens 100 m festgelegt werden kann, und weiter, dass die Möglichkeit zur Abweichung vom Mindestabstand davon abhängig ist, dass die Gemeinde zunächst eine Satzung erlässt, in der solche Sondergebiete ausgewiesen

werden. Hier werden die zu knappen Personalressourcen ins Feld geführt. – Wie beurteilen Sie diese Regelung?

Als Drittes habe ich eine Frage an Herrn Professor Krüper, Frau Bongartz, Frau Meißner, Frau Meulemann und Herrn Dr. Mainz. Es ist vorgesehen, eine gemeinsame Glücksspielbehörde zu schaffen. Allerdings soll diese erst dann vollständig personell besetzt und arbeitsfähig sein, wenn der Staatsvertrag bereits Gültigkeit erlangt hat. – Welche Aufgaben kommen in der Übergangszeit auf die Kommunen zu? Wie beurteilen Sie die neue Behörde sowie ihren nachgelagerten Start? Sind generell die Kommunen in ihren Ordnungsbehörden personell so aufgestellt, dass sie den Anforderungen aus dem Glücksspielrecht gerecht werden können oder auch wollen? Denn es besteht ja wohl unbestreitbar ein Interessenkonflikt zwischen Ordnungs- und Finanzpolitik.

**Angela Freimuth (FDP):** Meine Damen und Herren Sachverständige, herzlichen Dank für Ihre zahlreichen fachkundigen Stellungnahmen und dafür, dass Sie uns hier mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen. – Ich habe drei Fragen.

Meine erste Frage an die Vertreterinnen der kommunalen Spitzenverbände schließt an die Frage der Kollegin Müller-Witt an. Sie gehen in Ihrer Stellungnahme zum Ausführungsgesetz darauf ein, dass die Möglichkeiten zur Reduzierung des Mindestabstandes durch die Kommunen per Satzung, wie die Kollegin schon dargestellt hat, zu unverhältnismäßig hohem Aufwand für die Kommunen führen würden. Auf der anderen Seite ist es natürlich so, dass bei einer starren Beibehaltung des Mindestabstands von 350 m zu Kinder- und Jugendeinrichtungen auch diese unter Umständen verhindert werden können. Zum Beispiel in Rheinland-Pfalz gibt es ja einige Erfahrungen damit. Deshalb haben sich die kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz auch anders dazu eingelassen als die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen. Sie haben nämlich darauf hingewiesen, dass die Kommunen durch diese starre Festlegung letztlich auch daran gehindert sind, Kinder- und Jugendeinrichtungen neu zu schaffen. Deswegen interessiert mich sehr, weshalb Sie in Nordrhein-Westfalen eine derartige gebietsweise Regelung ablehnen.

Die zweite Frage richtet sich an die Vertreterin der Industrie- und Handelskammern, Frau Schwirten. Sie begutachten in Ihrer Stellungnahme die Übergangsregelungen, die zur Stärkung des Verbraucher- oder Spielerschutzes dienen sollen und den natürlichen Spieltrieb des Menschen betreffen. Können Sie uns Ihre Sichtweise auf die Länge der vorgesehenen Übergangsregelungen noch etwas genauer darlegen? Wieso wären die vorgeschlagenen Übergangsregelungen aus Ihrer Sicht noch einmal zu überdenken und zu verbessern? Und wie wären diese Regelungen zu verbessern?

Dritte Frage: Die IHKs bieten ihren Mitgliedsunternehmen Beratungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten an. Deswegen frage ich Sie: Wie schauen Sie im Hinblick auf diese höheren Qualitätserfordernisse und -anforderungen insbesondere auf den Verbraucher-, Spieler- und Jugendschutz?



**Arndt Klocke (GRÜNE):** Liebe Expertinnen und Experten oder Sachverständige, vielen Dank für Ihre Stellungnahmen und Ihre umfangreiche Expertise. – Ich habe zwei Fragen an die kommunalen Spitzenverbände.

Die erste Frage lautet: Sie kritisieren in Ihrer Stellungnahme unter anderem die Übergangsregelung für die Verbundspielhallen und die Schaffung der Möglichkeit der Unterschreitung des Mindestabstandes zwischen den Spielhallen bzw. den Wettvermittlungsstellen. Können Sie bitte noch einmal darlegen, welche konkreten administrativen Probleme Sie bei der Umsetzung auf kommunaler Ebene durch den Entwurf des Ausführungsgesetzes sehen?

Die zweite Frage ist ein bisschen grundsätzlicherer Art. Können Sie uns bitte einmal erläutern, warum der Staatsvertrag und das Ausführungsgesetz aus Ihrer Sicht nicht dem Ziel der Suchtbekämpfung genügen bzw. wie ein Ausführungsgesetz konkret geändert werden müsste, damit es eher oder stärker dem Ziel von Suchtbekämpfung genügen würde?

**Andreas Keith (AfD):** Auch von unserer Seite aus vielen Dank für die Stellungnahmen und dafür, dass Sie uns heute für Rückfragen zur Verfügung stehen. – Ich habe zwei Fragen an Frau Bongartz vom Städte- und Gemeindebund.

Erste Frage: Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW kritisierte das 1.000-Euro-Limit, das für manche Spieler bereits existenzgefährdend sei. Haben Sie andere Modelle vor Augen? Oder sind Ihnen alternative Regelungen dieser Frage bekannt, die Sie als praxisnah ansehen würden?

Zweite Frage: Herr Professor Bühringer schreibt in seiner Stellungnahme:

„Abstandsgebot und Verbot der Mehrfachkonzessionen tragen – empirisch und grundlagenwissenschaftlich begründbar – nicht erkennbar zur Begrenzung oder gar Reduzierung der Glücksspielproblematik bei.“

In Ihrer Stellungnahme sehen Sie das ganz anders und sprechen in dieser Hinsicht vom „Las-Vegas-Effekt“. An welchen Kriterien machen Sie fest, dass es in der Praxis tatsächlich und regelmäßig zu besagtem Effekt kommt?

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Herzlichen Dank für Ihre Fragen. – Dann können wir in die Antwortrunde eintreten. Ich bitte die Sachverständigen, die an sie gerichteten Fragen zu beantworten.

**Christiane Bongartz (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen [per Video zugeschaltet]):** Vielen Dank für die zahlreichen Fragen. – Da manche Fragen in eine ähnliche Richtung gegangen sind, gerade im Hinblick auf den Mindestabstand, werde ich sie zusammenfassend beantworten. Ich hoffe, dass das für Sie in Ordnung ist und jeder sich dann auch mit seiner Frage ausreichend gewürdigt fühlt.

Zu den Regelungen des § 16 Abs. 4 des Umsetzungsgesetzes haben wir ausgeführt, dass die Möglichkeit einer Satzung von uns nicht begrüßt wird, weil dies zunächst einmal einen großen Aufwand für die Kommunen darstellt. Wir haben für solche Aus-

nahmeregelungen keinerlei Vorgaben. Es ist sehr individuell – je nach kommunaler Landschaft. Weil das alles sehr individuell betrachtet wird und es gar keine festen Kriterien gibt, steigt natürlich auch wieder das Risiko für die Kommunen, in Rechtsstreitigkeiten zu geraten.

Deshalb sind wir von einer derartigen Öffnungsmöglichkeit nicht angetan, sondern würden es begrüßen, wenn feste Ausnahmeregelungen im Gesetz ständen. Dann ist es für jedermann – sowohl für die Unternehmen als auch für die Kommunen vor Ort – transparent, und man weiß, woran man ist. Einerseits ist das für die Unternehmen sehr viel angenehmer, weil es nicht von den kommunalen Regelungen abhängt, sondern eine NRW-weite Regelung gibt. Andererseits ist das für die Kommunen viel handhabbarer, weil nicht zuerst noch der Prozess der Satzungserstellung vorgenommen werden muss und auch nicht ein etwaiges Klagerisiko im Nachgang besteht. Deshalb sollte das Ganze, wenn, dann so laufen und nicht über eine solche Möglichkeit der Satzung. Wir glauben auch nicht, dass diese Möglichkeit in der Praxis tatsächlich oft genutzt werden würde – einfach aufgrund der Nachteile.

Wie Frau Freimuth schon erwähnt hat, hat der Mindestabstand natürlich in beide Richtungen Geltung. Wenn neben Kinder- und Jugendeinrichtungen keine Spielhallen oder Ähnliches errichtet werden dürfen, gilt das auch umgekehrt, wenn die Spielhalle zuerst da war. Solange diese Spielhalle existiert, ist man auch daran gebunden und kann dort keine Kinder- oder Jugendeinrichtungen planen. Deshalb ist es schon wichtig – das haben wir auch in unserer Stellungnahme dargelegt –, dass dann auch Ausnahmen möglich sind, weil man das teilweise gar nicht auf Jahre bzw. Jahrzehnte hinaus planen kann und nicht immer vor Augen hat, wo der Bedarf wachsen wird. Daher sagen wir: Ausnahmen ja, aber nicht durch eine satzungsrechtliche Bindung.

Die erste Frage von Herrn Hagemeyer bezog sich auf die Bewertung des Entwurfs von 2021 im Vergleich zu den früheren Regelungen, insbesondere im Hinblick auf die Kriterien „Internet“, „Spielsucht“ und „Mindeststandards“. In Bezug auf die Kategorie „Spielsucht“ möchten wir an die Experten verweisen, die im nächsten Block hier noch zu Wort kommen, weil uns da – das muss man ganz klar so sehen – im Detail die Expertise fehlt.

In Bezug auf die Kategorie „Internet“ ist Folgendes zu sagen: Diese Möglichkeit gibt es bislang. Das Spielen wird dann auf ausländischen Seiten durchgeführt. Wir sehen die Notwendigkeit, dass es künftig auch innerhalb von Deutschland als zulässig und legal angesehen wird, damit wir dann auch Möglichkeiten der Steuerung bekommen. In den Glücksspielstaatsvertrag sind ja viele Punkte aufgenommen worden, bei denen es darum geht, dass man kontrollieren möchte und Vorgaben machen möchte, um insbesondere auch dem Thema „Spielsucht“ Rechnung zu tragen und die Suchtgefahr zu minimieren. Das können wir aber natürlich nur, wenn wir dieses Internetspiel an sich anerkennen. Nur dann können wir Gegenregelungen treffen. Ansonsten bleibt es zumindest unserer Ansicht nach weiterhin im Verborgenen. Aber ganz bekämpfen wird man dies nicht können. Vielleicht können die Kollegen aus der Wissenschaft etwas anderes sagen. Nach unserer Ansicht wird es aber trotzdem bestehen bleiben. Insofern sollte man dann versuchen, so viele Regelungen wie möglich zu treffen.

Nun möchte ich zu der Frage von Herrn Keith springen. Er ist auf das 1.000-Euro-Limit eingegangen. Das scheint ein Missverständnis zu sein. Denn wir haben nur angeführt, dass es in der Wissenschaft Personen gibt, die dieses Limit kritisieren, und an dieser Stelle auch klar gesagt, dass wir diesbezüglich keine abschließende Einschätzung vornehmen können, da uns die wissenschaftlichen Hintergründe zur Spielsucht fehlen. Natürlich – ich glaube, das ist jedem bewusst – gibt es auch Personen, die, wenn sie 1.000 Euro im Monat verspielen können, schon mehr als große Probleme haben werden, noch für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Aber es ist, wie gesagt, nicht so, dass wir das Limit kritisiert oder befürwortet hätten. An dieser Stelle müssen wir auf die Kollegen aus dem Bereich „Spielsucht“ verweisen.

**Regine Meißner (Städtetag Nordrhein-Westfalen [per Telefon zugeschaltet]):** Frau Bongartz hat schon einen Rundumschlag gemacht und bereits viele Fragen beantwortet. Ich möchte noch einmal auf den Schwerpunkt unserer Stellungnahme eingehen, weil hier ja auch eine Frage zu den Abständen und der Übergangsregelung gestellt wurde. Diese Übergangsregelung, also diese Öffnungsklausel, die vom Land in § 17a des Entwurfs des Ausführungsgesetzes übernommen wurde, womit es von der Möglichkeit Gebrauch macht, die im Glücksspielstaatsvertrag eröffnet wird, ist für die Kommunen besonders bedeutsam, weil die örtlichen Ordnungsbehörden auch Erlaubnisbehörden und Aufsichtsbehörden für die Spielhallen sind. Nach unserer Auffassung bedeutet diese Öffnungsklausel eine Kehrtwendung gegenüber der bisherigen Rechtslage; denn bisher war höchstrichterlich entschieden, dass das Verbot der Mehrfachkonzessionen verfassungskonform ist.

An dieser Öffnungsklausel kritisieren wir auch, dass sie sich auf bestehende Spielhallen bezieht – auf Verbünde von bis zu drei Gebäudekomplexen unter einem Dach –, und zwar unabhängig davon, ob sie rechtmäßig betrieben worden sind und schon eine Erlaubnis haben. Dazu gibt es eine ganz neue Rechtsprechung des OVG Münster dahin gehend, dass sich eine solche Regelung natürlich nur auf rechtmäßig erlaubte oder offensichtlich nicht erlaubte Spielhallen beziehen darf, aber nicht auf bestehende Spielhallen. In der Praxis – das wird Frau Meulemann sicher ergänzen können – sind noch zahlreiche Verfahren offen, in denen mit Blick auf die neue Gesetzeslage, die im Sommer in Kraft treten soll, wahrscheinlich Berufung eingelegt wird, um in den Genuss dieser neuen Regelung zu kommen.

Außerdem glauben wir, dass damit eine Ungleichbehandlung der Spielhallenbetreiber erfolgt. Denn diejenigen, die sich an die bisherige Rechtslage gehalten haben und nicht in Berufung gegangen sind, haben im Grunde keine Chance mehr, von dieser Rechtslage Nutzen zu ziehen.

Hinzu kommt, dass damit auch der Gedanke der Suchtbekämpfung konterkariert wird. Ziel dieses Verbundverbotes ist ja, an einem Standort nur noch eine Spielhalle zu haben. Damit will man insbesondere den Schutz Jugendlicher gewährleisten. Man will auch den in einer Fragestellung schon erwähnten sogenannten Las-Vegas-Effekt nicht zum Tragen kommen lassen, also vermeiden, dass man aus einer Spielhalle unter dem Dach in die nächste hineingehen kann, ohne zu pausieren und den bewussten Entschluss zu treffen: Ich spiele jetzt in einer anderen Halle weiter.

Daher gibt es auch die Abstandsregelung mit den 350 m. Sie hat unter anderem den Zweck, dass man in dieser Zeit, in der man sich zur nächsten Spielhalle bewegt, abkühlt. Hier würde man natürlich mit zweierlei Maß messen. Auf der einen Seite hat man 350 m Abstand von einer Halle zur anderen, und auf der anderen Seite hätte man einen Gebäudekomplex mit maximal drei Spielhallen, bei denen es diese Abstände nicht gibt, sodass der damit verfolgte Zweck nicht erreicht wird. Das ist nach unserer Meinung einfach nicht logisch und auch nicht zu akzeptieren.

Lassen Sie mich jetzt noch einmal kurz auf die Frage des Mindestabstandes eingehen. Dazu hat Frau Bongartz ja auch schon eine Menge gesagt. Ich will nur noch einmal deutlich machen, dass wir das Unterschreiten des Mindestabstandes und die Festlegung auf mindestens 100 m für entbehrlich halten, weil es auch schon nach § 16 Abs. 3 des augenblicklichen NRW-Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag die Möglichkeit gibt, bei Spielhallen im Einzelfall von diesem Abstand abzuweichen. Das betrifft sowohl den Abstand von Spielhalle zu Spielhalle als auch den Abstand von Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie Schulen.

Außerdem wurde die Frage nach Qualifikationen und damit auch nach Zertifizierungen gestellt. Es gibt keine grundsätzliche Zertifizierung, keine allgemeine Zertifizierung für Spielhallen. Die Zertifizierung ist nur bezogen auf zwei im Gesetz genau festgelegte Tatbestände vorgesehen, nämlich zum einen für die Reduzierung des Mindestabstandes auf mindestens 100 m und zum anderen für die Ausnahme vom Verbundverbot in § 17a. Da ist eine Zertifizierung der Spielhallen vorgesehen.

Aber die Zertifizierung sieht so aus, dass es dabei im Grunde genommen um eine Schulung der Mitarbeiter geht, also des Personals, dass man als Spielhallenbetreiber eine Unterrichtung nachweisen muss und dass das Ganze mit einer Prüfung und einem Nachweis abgeschlossen werden muss. Damit sind wir in einem relativ niederschweligen Bereich der Zertifizierung und der Qualifikationsanforderungen. An dieser Stelle könnte man sicherlich mehr machen. Zum Beispiel könnte man festlegen, dass es bei einem Verbund notwendig ist, in jeder Einzelspielhalle innerhalb des Verbundes jeweils eine Aufsicht zu haben, und nicht generell für den gesamten Gebäudekomplex eine Aufsicht ausreicht. Meines Erachtens könnte man in Zusammenarbeit mit den Kommunen schon andere Qualifikationsmerkmale und Qualitätsmerkmale finden, die eine deutlichere Aussage zulassen, wann eine Spielhalle qualifiziert ist und sich auch von den anderen Spielhallen, die das eben nicht sind, unterscheidet.

**Annette Meulemann (Städtetag Nordrhein-Westfalen [per Telefon zugeschaltet]):**

Zunächst möchte ich mich dafür bedanken, dass ich aus kommunaler Sicht mit Blick auf die kommunale Praxis in der Stadt Dortmund zu den Entwürfen Stellung nehmen darf. – Ich möchte insbesondere die Ausführungen von Frau Meißner zur Öffnungsklausel für Verbundspielhallen ergänzen und einmal aus Sicht einer betroffenen Kommune darstellen, welche, ich sage jetzt einmal, Katastrophe es für uns bedeuten würde, wenn von der Öffnungsklausel Gebrauch gemacht würde.

Zunächst einmal gibt es überhaupt keinen Rechtsgrund für diese Öffnungsklausel zum jetzigen Zeitpunkt. In der Begründung des nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetzes wird gesagt, es diene allein der Herstellung des Rechtsfriedens. Aus unserer Sicht

ist aber genau das Gegenteil der Fall. Wir haben grundsätzlich ja Rechtssicherheit. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2017 entscheiden die Verwaltungsgerichte und die Oberverwaltungsgerichte insgesamt umfassend zugunsten der Kommunen, wenn es um das Verbundverbot und den Härtefall geht, den es bis dahin gab. Das heißt: Wir bekommen den Rechtsfrieden, und genau zu dem Zeitpunkt, zu dem er jetzt hergestellt würde, schafft man neue Rechtsprobleme für die Kommunen, indem von der Öffnungsklausel Gebrauch gemacht werden soll.

In Dortmund haben wir seit 2013 – seitdem versuchen wir, das Verbundverbot umzusetzen – ca. 140 Klageverfahren laufen. Das ist eine Klagequote von annähernd 300 %. Wir sind jetzt an einem Zeitpunkt angekommen, an dem wir diese Verfahren rein rechtlich gewinnen würden. Eine Umsetzung der Öffnungsklausel – für die es, wie gesagt, keinen Grund gibt – führt aber dazu, dass der überwiegende Teil dieser Verfahren verloren geht. Dann dürfen die Spielhallen weiter betrieben werden, und die Kosten gehen zulasten der Kommunen.

Auch aus Spielerschutzgedanken ist das nicht nachvollziehbar. Denn auch Spielhallen, die wir in den vergangenen Jahren bereits geschlossen haben, dürften wieder eröffnen; Verbundspielhallen dürften wieder eröffnen, weil die Verfahren noch nicht bestandskräftig abgeschlossen sind.

Man muss auch sagen, dass die Verfahren in nicht zu tolerierender Weise von den Spielhallenbetreibern hinausgezögert wurden – mit bis zu 19 Anträgen auf Fristverlängerung in Bezug darauf, dass überhaupt eine Klage begründet wird. Nur deshalb erhalten diese Spielhallen jetzt eine Privilegierung. Wie Frau Meißner schon ausgeführt hat, führt das zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den Spielhallenbetreibern, die sich bisher an die Rechtslage gehalten haben. Das finde ich rechtsstaatlich überhaupt nicht zu tolerieren.

Hinzu kommt Folgendes: Es ist nach wie vor laut Begründung von Glücksspielstaatsvertrag und Ausführungsgesetz das ausdrückliche Ziel, dass das Verbundverbot grundsätzlich eingehalten wird und eine Reduzierung der Anzahl von Spielhallen erreicht wird. In Dortmund würde die Umsetzung der neuen Regelung dazu führen, dass drei Spielhallen schließen müssten. Gleichzeitig dürfte aber eine Vielzahl von Verbundspielhallen, deren Klageverfahren noch nicht zum Abschluss gebracht wurden, wieder neu eröffnen. Somit würde das Gesamtziel überhaupt nicht erreicht.

Darüber hinaus würden auch Spielhallenbetreiber privilegiert, für die die damalige Härtefallregelung für Bestandsspielhallen überhaupt nicht gedacht war. Zum Beispiel dürfen Betreiber, die erst 2017 Verbundspielhallen übernommen haben, diese weiterhin betreiben.

Unabhängig davon enthält das Ausführungsgesetz insgesamt den Widerspruch, dass man grundsätzlich sagt, wegen des Abkühlungseffektes für den Spieler sei ein Abstand einzuhalten, aber diese Notwendigkeit nur bei den Verbundspielhallen und nicht bei den Abstandsspielhallen sieht. Dabei sind die Verbundspielhallen spielerschutzrechtlich viel bedenklicher. Sie werden in der Praxis als Großspielhallen mit einer Aufsicht für mehrere Spielhallen geführt. Dort findet ein wilder Wechsel statt. Das ist doch

viel bedenklicher als der Fall, dass Abstände zwischen Spielhallen nicht eingehalten werden.

Das wird auch dazu führen, dass ein Betreiber, der zwei Spielhallen in einem Abstand betreibt, eine Spielhalle schließen muss. Würde er sie in einem Gebäude betreiben, dürfte er beide Spielhallen weiterhin öffnen. Warum da eine Ungleichbehandlung erfolgt, kann man überhaupt nicht verstehen.

Zu den Zertifizierungsverfahren hat Frau Meißner schon hinreichend ausgeführt. Wir halten sie für viel zu niedrigschwellig. Aus unserer Sicht müsste man sich, um von einer Ausnahme Gebrauch machen zu dürfen, qualitativ deutlich von anderen Betreibern unterscheiden. Das ist hier nicht der Fall. Vielmehr ist ein reines Verfahren auf dem Papier vorgesehen. Es ist eine Momentaufnahme. Man verlangt aber nicht, dass die ganzen qualitativen Maßnahmen auch in der Praxis umgesetzt werden.

Aus kommunaler Sicht ist außerdem verwerflich, dass unsere Erkenntnisse in diesem Zertifizierungsverfahren gar nicht einfließen. Wir stellen bei unseren Kontrollen ja auch zahlreiche Verstöße fest. Sie würden in diesem ganzen Verfahren völlig unberücksichtigt bleiben.

Eine Frage lautete, ob die Verwaltung den damit verbundenen Aufwand leisten könne und ob sie über die entsprechenden personellen Ressourcen verfüge. Diese Ressourcen sind eindeutig nicht vorhanden. Der Grund dafür ist, dass bei Einführung des Glücksspielstaatsvertrages im Jahr 2012 der Aufwand vom Gesetzgeber nicht erkannt wurde. Man hat seinerzeit nämlich gesagt: Für die Kommunen entsteht überhaupt kein neuer Aufwand. Ihr wart schon immer für Spielhallen zuständig. Es kommt nur ein Prüfschritt hinzu. – Für Dortmund stellt sich dieser eine Prüfschritt mit 140 Klageverfahren dar.

Auch die damalige Begründung, wir könnten das Ganze durch die Gebühren finanzieren, ist nicht zutreffend, weil die Gebühren nur bis zur Entscheidung über den Antrag zugrunde gelegt werden dürfen und der eigentliche Aufwand für die Kommunen ab dem Zeitpunkt der Durchführung der Klageverfahren entsteht. Insofern ist die Argumentation mit der Gebührenfinanzierung nicht richtig.

Wir sind personell nicht dafür aufgestellt oder wären schon gar nicht dafür aufgestellt, die neuen Regeln umzusetzen.

**Annette Schwirten (DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.):**

Herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Anwesenheit bei der heutigen Anhörung. – Ich komme von der IHK zu Köln, betreue dort Gewerbe- und Wettbewerbsrecht und habe mich im Rahmen der nordrhein-westfälischen IHKs zentral ein wenig um dieses Thema gekümmert. Deswegen bin ich heute hier und gehe sehr gerne auf Ihre Fragen ein.

Ich beginne mit der Frage der CDU von Herrn Hagemeier, wie wir den Glücksspielstaatsvertrag grundsätzlich bewerten. Grundsätzlich begrüßen wir ihn. Vor allem begrüßen wir, dass etliche Bereiche, gerade auch im Onlineglücksspiel, in die Legalität überführt werden. Wir sehen in dem Entwurf auch eine Qualitätssteigerung. Als IHK haben wir ebenfalls bemerkt – das wurde bei den Vorrednerinnen auch schon deutlich –,

dass viele der bisherigen Regelungen, gerade in Bezug auf die Härtefälle und die Abstände, in der Praxis zu sehr großer Unsicherheit, zu sehr großen Anwendungshindernissen und nicht zuletzt zu sehr vielen Gerichtsverfahren geführt haben. Diese haben auch bei unseren Mitgliedern sowohl administrativ als auch finanziell hohe Belastungen hervorgerufen – gepaart mit der Rechtsunsicherheit, die ja, wie wir sehen, bis heute besteht; denn es sind nach wie vor sehr viele Verfahren anhängig.

Insofern begrüßen wir, dass eine qualitative Verbesserung vorgesehen ist, vor allen Dingen für den Bereich der Spielhallen. Unseres Erachtens werden die Kriterien, die man jetzt nach § 29 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag für die Verbundspielhallen einführen will – die Zertifizierung der Spielhallen, der geplante Sachkundenachweis und die Personalschulung –, in der Tat zu einer qualitativen Verbesserung führen. Wir halten das so, wie es vorgesehen ist, auch für sachgerecht und für gut handhabbar. Auf jeden Fall finden wir es viel besser als Härtefallregelungen, bei denen keiner wirklich genau weiß, wie sie umzusetzen sind, oder reine Abstandsregelungen.

Wir haben uns als IHKs auch schon Gedanken darüber gemacht, wie man das umsetzen könnte, und zwar vor dem Hintergrund, dass die IHKs in Nordrhein-Westfalen schon seit vielen Jahren die Unterrichtung nach § 33c Gewerbeordnung für Spielgeräteaufsteller vornehmen, in deren Rahmen es auch um Spielhallenrecht, um Jugendschutz, um Prävention, um Suchtvorbeugung, um Datenschutz und um ähnliche Dinge geht. Wir haben uns überlegt, dass man dies gut zu einem Sachkundenachweis ausbauen könnte. Das halten wir auch nicht für eine reine Papierangelegenheit nach dem Motto: Da sitzt man bei uns und hört sich das an. – In dieser Form, die man im Volksmund als Sitzschein bezeichnet, ist das nicht vorgesehen. Vielmehr soll hinterher auch eine Prüfung stattfinden. Wir legen also schon Wert auf Qualität und darauf, dass das Ganze in geordneten und überwachten Bahnen erfolgt. Nach unseren Erfahrungen entspricht das auch den Wünschen unserer Mitglieder, die Spielhallen betreiben. Ihnen ist selbst daran gelegen, dass die Standards ein gewisses Niveau haben.

Diese Qualitätssteigerung würde für die Mitgliedsunternehmen natürlich auch einen Kosten- und Erfüllungsaufwand mit sich bringen. Eine Zertifizierung, eine Personalschulung und ein Sachkundenachweis bedeuten Kosten und erfordern Zeit. Hinzu kommen neue Anträge bei den Kommunen, die bearbeitet und bezahlt werden müssen. Nach unserem Eindruck sind die Betreiber aber bereit, das hinzunehmen, wenn sie dafür ihre Spielhallen weiter betreiben können.

Frau Müller-Witt, zu Ihrer Frage zu der Glücksspielbehörde ist Folgendes zu sagen: Es bleibt abzuwarten, wie sich das entwickelt. Grundsätzlich wird eine Überwachung natürlich notwendig sein.

Sie fragten auch nach der personellen Ausstattung der Behörden. Unsere Eindrücke und Erfahrungen decken sich sehr mit dem, was wir hier gerade von den kommunalen Spitzenverbänden gehört haben. Die Belastung für die Behörden ist sehr hoch und wird auch hoch bleiben. Insofern wäre eine Vereinfachung im Verfahren sehr zu begrüßen.

Frau Freimuth, Sie haben sich erkundigt, warum wir die Übergangsregelungen für etwas kurz halten. Für die Verbundspielhallen ist ja der 30. Juni 2022 vorgesehen. Wir

sind nicht sicher, ob für die Verbundspielhallen das alles – Erbringen des Sachkundennachweises plus Zertifizierung plus Personalschulung plus durch die Kommune beschiedener Antrag – in einem Jahr zu schaffen ist.

Wir haben in unserer Stellungnahme nur ganz ungefähr zum Mengengerüst Stellung nehmen können, weil uns die genauen Zahlen nicht vorliegen. Sie zu ermitteln, ist auch nicht so einfach, wie wir gehört haben. Wir gehen aber davon aus, dass nahezu alle Verbundspielhallen, die eine Möglichkeit haben, weiter zu bestehen, diesen Antrag stellen werden. Dann müssen sie auch diese Schulungen und ein Zertifizierungsverfahren durchlaufen. Da erscheint uns insbesondere unter den jetzigen Rahmenbedingungen die Zeit sehr knapp bemessen zu sein, weil man wegen Corona zum Beispiel Schulungen, an denen sonst 20 Personen teilnehmen können, nur mit 8 Personen durchführen kann.

**Prof. Dr. Julian Krüper (Ruhr-Universität Bochum, Institut für Glücksspiel und Gesellschaft [GlüG]):** Herzlichen Dank für die Gelegenheit, heute hier zu sein und zu Ihnen zu sprechen. – Frau Müller-Witt, vielen Dank für Ihre Frage zu der Behörde, die mir und auch dem Kollegen Unger, mit dem ich zusammen diese Stellungnahme erarbeitet habe, ein bisschen eine Herzensangelegenheit ist. Ich bin in der etwas undankbaren Rolle, gegen eine Idee der Länder zu argumentieren, deren praktische Sinnhaftigkeit von niemandem ernstlich bestritten wird. Nur ist das nicht die einzige Frage, um die es geht.

Dass eine zentrale Glücksspielbehörde vor allen Dingen für das Internetglücksspiel – so ist es ja im Wesentlichen vorgesehen – sinnvoll ist, wird niemand ernstlich bestreiten. Es geht auch immer der neidische Blick nach Dänemark, wo es eine zentrale Behörde gibt. In Klammern am Rande: Das ist dort übrigens nicht eine Behörde irgendwelcher föderalen Gliederungen, sondern eine Zentralstaatsbehörde, die nach meiner Kenntnis auch – dies zu der Frage bezüglich der Besetzung der aktuell geplanten Behörde – sehr viel stärker besetzt ist als die hier geplante Behörde, und zwar sehr viel stärker.

Unsere Bedenken gegen die Einrichtung der Behörde sind also nicht welche, die in der Sache begründet sind; denn das ist sinnvoll. Die Bedenken, die wir haben, sind rechtlicher Natur. Sie sind im Spannungsverhältnis von Bundesstaatsprinzip, Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip angesiedelt. Wenn man das nur so sagt, ahnt man schon, dass es nicht ganz einfach ist, diese drei Prinzipien, also relativ abstrakte Vorstellungen, sinnhaft einander zuzuordnen. Insofern ist es auch nicht erstaunlich, dass die Landesregierung eine andere Auffassung hat als wir. Die Landesregierung hat – bei allem Respekt vor der Landesregierung – möglicherweise auch deshalb eine andere Auffassung, weil sie das politisch gerne durchsetzen will. Das ist auch legitim. In der Sache verstehe ich das. Rechtlich bin ich allerdings anderer Ansicht.

Wir müssen diese Prinzipien – das ist die zentrale Frage – im Verhältnis zueinander konkretisieren. Das muss dann in ein Organisations- und Handlungsregime für diese Behörde ausgestaltet werden. Dabei ist – an dieser Stelle nehme ich auch Bezug auf die Ausführungen, die Sie aus der Beantwortung der Kleinen Anfrage zitiert haben – das Demokratieprinzip ein ganz zentraler Punkt. Das gibt uns gar keine starren Ergebnisse



vor. Es gibt auch keine starren Schemata, die man irgendwie abhandeln könnte. Vielmehr ist es so, dass nach ganz verbreiteter Auffassung überall dort, wo der Staat tätig wird, ein hinreichendes Legitimationsniveau entstehen muss. So sagt es das Bundesverfassungsgericht für alle möglichen Kontexte.

Warum das hier für die Behörde ein Problem ist, kann man zunächst einmal daran deutlich machen, dass man zwei Modelle nebeneinanderstellt. Wenn irgendeine Behörde des Landes Nordrhein-Westfalen etwas tut, was politisch nicht genehm ist oder was der Landtag nicht möchte, kann der Landtag über die Landesregierung darauf hinwirken, dass da behördlich etwas geschieht. Das ist jetzt auch nicht der Regelfall der politischen Arbeit eines Parlaments. Aber mit der Kontrollmöglichkeit des Landtags über die Regierung und deren Einflussmöglichkeiten auf die Behörden haben wir im Normalfall eine Legitimationskette.

Hier gibt es aber die Besonderheit, dass es sich ja um eine Behörde des Landes Sachsen-Anhalt handelt. Damit soll offenkundig – das versteht man auch; ich halte das im Ergebnis nicht für gelungen – vermieden werden, dass etwas entsteht, was man „dritte Ebene“ nennt, also etwas neben den Ländern und neben dem Bund. Deswegen fingiert der Staatsvertrag die Behörde als eine Behörde des Landes Sachsen-Anhalt. Das ist schön gedacht. Ich glaube nicht, dass es am Ende trägt.

Aber entscheidend ist vor allem: Wenn diese Behörde etwas tut, über das der Landtag Nordrhein-Westfalen unglücklich ist, hat der Landtag Nordrhein-Westfalen nur äußerst begrenzte Möglichkeiten, darauf einzuwirken. Er kann über die Landesregierung auf das vom Land Nordrhein-Westfalen entsandte Mitglied im Verwaltungsrat der Behörde Einfluss nehmen. Die Handlungsmöglichkeiten dieses Verwaltungsratsmitglieds sind aber offenkundig begrenzt – erstens, weil er oder sie nur einer oder eine von 16 ist, und zweitens, weil der Verwaltungsrat mit Zweidrittelmehrheit entscheidet. Das ist einfach ein Problem.

Ich habe die Beantwortung der Kleinen Anfrage im Augenblick nicht vor Augen. Wenn ich die Landesregierung jetzt falsch wiedergebe, sehe sie es mir bitte nach. Aber wenn sie sagt, dort würden keine Entscheidungen von einem erheblichen politischen Gewicht getroffen, bin ich einigermaßen erstaunt. Ich frage mich, warum man die Mühe einer gemeinsamen Behörde der Länder auf sich nimmt, wenn dort keine relevanten Entscheidungen getroffen werden sollen. Im Übrigen widerlegt der Staatsvertrag das auch. Wenn man sich anschaut, wofür die Behörde alles zuständig ist, sieht man, dass sie natürlich reihenweise erhebliche Entscheidungen trifft.

Aber das Entscheidende ist gar nicht deren politisches Gewicht, sondern das grundrechtliche Gewicht. Denn dort wird reihenweise zugunsten oder zulasten von Anbietern von Glücksspiel entschieden, vielleicht – sie führt ja auch die Limitdatei und die Sperrdatei – auch zugunsten und zulasten von Bürgern. Das heißt: Maßgeblich ist nicht die Frage, ob das politisch spektakulär ist, sondern die Frage, ob es grundrechtsrelevant ist. Denn für die Grundrechtsrelevanz brauchen wir eine hinreichende demokratische Legitimation – und die sehe ich da nicht, nicht im hinreichenden Maße.

Natürlich bemüht man sich – im § 271 des Glücksspielstaatsvertrags heißt es ja, die Behörde in Sachsen-Anhalt solle „im Benehmen“ mit den anderen Ländern die Aufsicht

führen usw. –, dass dort Konsens gesucht wird. Aber „im Benehmen“ heißt juristisch nicht „im Einvernehmen“. Es kann also auch gegen den Willen eines einzelnen Landes oder mehrerer Länder geschehen. Das halte ich für ein Problem.

Noch schwieriger ist es im Bereich der sogenannten Fachaufsicht, die akzessorisch zu einer Entscheidung des Verwaltungsrates erfolgt. Die Fachaufsicht über die Behörde in Bezug auf die Zweckmäßigkeit des behördlichen Handelns wird also nur von der im Land Sachsen-Anhalt zuständigen Aufsichtsbehörde ausgeübt, sofern der Verwaltungsrat nicht selber schon Richtlinien beschlossen hat. Diesen Verwaltungsrat können der Landtag Nordrhein-Westfalen und die anderen 15 Landtage aber gar nicht selber kontrollieren.

Insgesamt sehe ich daher kein hinreichendes Legitimationsniveau. Zum Teil wird in den Argumentationen gerne auf den Anstaltscharakter dieser Behörde verwiesen. Für die Rechtfertigung bedeutet das aber überhaupt nichts und spielt gar keine Rolle.

Ganz dominant sind – wie gesagt, für meine Begriffe verständlicherweise – praktische Argumente, die ich alle anerkenne. Ich wünschte, ich könnte etwas anderes erzählen. Aber mir scheint das nicht hinreichend organisiert zu sein.

Nun komme ich zu der Frage, die Sie angeschlossen hatten. Nach meiner Wahrnehmung werden die Kommunen durch den Umstand, dass diese Behörde möglicherweise nicht zeitgerecht oder zeitnah eingerichtet wird, nicht vorrangig belastet, weil die Aufgaben der Behörde ganz überwiegend nicht Aufgaben sind, die typischerweise die Kommunen wahrnehmen.

Für die nachgelagerte Arbeitsfähigkeit der Behörde im Vergleich zum Inkrafttreten des Staatsvertrags sieht der Staatsvertrag ja eine ganze Reihe von Übergangsregelungen vor. Wir hatten in der Anhörung zum Staatsvertrag vor gut einem Jahr auch auf eventuelle haftungsrechtliche Risiken hingewiesen. Das scheint mir inzwischen aber weitgehend ausgeräumt zu sein.

Daher glaube ich jetzt, dass die Kommunen durch die nicht rechtzeitige Arbeitsfähigkeit der Behörde wahrscheinlich nicht allzu schwer belastet werden. Dass die Ordnungsbehörden insgesamt nicht ausreichend für den Vollzug ausgestattet sind, ist natürlich eine offenkundig bekannte Tatsache. Das würde ich aber von dieser Behördenfrage weitgehend trennen.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Herzlichen Dank für Ihre Antworten. – Wenn es noch dringende Nachfragen der Abgeordneten geben sollte, könnten wir sie noch kurz anschließen. Ansonsten schlage ich mit Blick auf die Uhr vor, den Block 1 jetzt abzuschließen und den Block 2 unter Leitung von Herrn Professor Bovermann in Angriff zu nehmen. – Da ich keine Wortmeldungen der Kolleginnen und Kollegen mehr sehe, verlasse ich jetzt das Mikrofon, damit hier oben kurz gereinigt kann. Anschließend wird Herr Professor Bovermann Sie durch den nächsten Block führen.

(Der Platz des Vorsitzenden wird desinfiziert.)

**b) Block 2:**

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Meine Damen und Herren! Jetzt haben wir alle Hygienevorschriften eingehalten und können in unserer Anhörung mit dem nächsten großen Block fortfahren. Wir wollen uns mit den Suchtgefahren und der Bekämpfung der Sucht beschäftigen und haben hier zunächst eine Diskussionsrunde mit den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern vorgesehen.

Dazu darf ich jetzt die folgenden Sachverständigen begrüßen:

- Herrn Dr. Hayer von der Bremer Fachstelle Glücksspielsucht, Universität Bremen, der sich vorhin schon kurz vorgestellt hat;
- Herrn Professor Bühringer von der Technischen Universität Dresden, der nicht hier anwesend ist, sondern sich auch zugeschaltet hat, wie ich gerade gehört habe;
- Herrn Professor Krüper, den wir im Block 1 schon gehört haben und der vor Ort im Plenarsaal ist;
- Herrn Professor Becker von der Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim, der sich auch online zugeschaltet hat.

Herrn Professor Bühringer und Herrn Professor Becker darf ich bitten, sich einmal zu erkennen zu geben und kurz vorzustellen, damit wir die Gesichter mit den Stimmen verbinden können. – Wir beginnen mit Herrn Professor Bühringer.

**Prof. Dr. Gerhard Bühringer (Technische Universität Dresden, Klinische Psychologie und Psychotherapie, Professur für Suchtforschung [per Video zugeschaltet]):** Guten Tag! Ich bin Psychologe und habe eine Professur an der TU Dresden.

Zum einen beschäftige ich mich mit Grundlagenforschung, vor allen Dingen zum Beispiel mit der Frage, warum, wenn ein großer Teil der Bevölkerung in Deutschland Alkohol trinkt, nur bestimmte Personen ein Problem damit bekommen. Warum gerade diese und andere nicht? Beim Glücksspiel ist es genauso. Sehr viele Leute spielen Glücksspiele. Aber warum bekommt ein bestimmter Teil ein Problem, und womit hängt das zusammen?

Das Zweite ist anwendungsnahe Forschung: Wie setze ich Verbraucherschutz, Prävention und Schutz von Substanzabhängigen und Glücksspielern durch?

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Professor Becker, möchten Sie sich auch kurz mit Namen vorstellen und einige Worte sagen?

**Prof. Dr. Tilman Becker (Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel [per Video zugeschaltet]):** Ich bin der Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel. Unsere Herangehensweise, die sich auch von vielen anderen Herangehensweisen unterscheidet, ist, dass wir versuchen, interdisziplinär heranzugehen. Das heißt, dass wir versuchen, die Suchtfragen, die Rechtsfragen, die Ökonomiefragen, die institutionellen Fragen und alles in einer Gesamtbetrachtung zusammenzuziehen.

Dementsprechend werde ich mich auch nachher in meiner Stellungnahme auf Argumente konzentrieren, die eigentlich niemand vorbringt, weil es keine Interessengruppen gibt, die diese Bereiche vertreten. Ich werde mich nachher also ein wenig auf die sogenannten blinden Flecken in der Glücksspielregulierung oder in der Diskussion konzentrieren.

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. – Dann können wir in die erste Fragerunde einsteigen. Ich bitte die Abgeordneten, ihre Fragen konkret an Sachverständige zu adressieren.

**Daniel Hagemeier (CDU):** Herr Professor Bühringer, in Ihrer Stellungnahme führen Sie aus, dass es für das Abstandsgebot und das Verbot von Mehrfachkonzessionen keine belastbaren empirischen oder grundlagenwissenschaftlichen Erkenntnisse gibt, die die Regelungen rechtfertigen würden. Wichtiger für die Problembegrenzung seien im Sinne qualitätsbezogener Maßnahmen unter anderem Verbote für Jugendliche, Aufklärung und Rückmeldung im Spielverlauf für risikoarme Spieler, Früherkennung und auch ein verstärktes Recht bzw. eine verstärkte Nutzung des Rechts von Gemeinden zur Ausweisung von Glücksspielzonen bzw. -verboten, je nach lokalen Gegebenheiten. Könnten Sie dies bitte weiter vertiefen und konkretisieren? Vielleicht können Sie dazu aus Ihrer Erfahrung und aus Ihrer Sicht noch einige Sätze sagen.

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Zunächst muss ich mich entschuldigen; denn ich habe es vorhin versäumt, mich bei allen Expertinnen und Experten für ihr Erscheinen und für die hervorragenden Stellungnahmen, die uns eine gute Vorbereitung ermöglicht haben, zu bedanken. – Ich habe drei Fragen.

Erste Frage: In ihren Erläuterungen zum aktuellen Sachstand beim neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 führt die Landesregierung wie folgt aus – ich zitiere mit Ihrer Erlaubnis, Herr Vorsitzender –:

„Dabei wird nicht verkannt, dass Glücksspiele im Internet in Abhängigkeit von ihrer Ausgestaltung ein höheres Gefährdungspotenzial als Glücksspiele über traditionelle Vertriebskanäle mit sich bringen, die ihre Ursache unter anderem in der zeitlich unbeschränkten Verfügbarkeit, der Bequemlichkeit der Wahrnehmung des Angebots, einem höheren Abstraktionsgrad der Teilnahme und der Einsatzleistung und einer höheren möglichen Ereignisfrequenz haben.“

Wird durch die im Glücksspielstaatsvertrag getroffenen Regelungen dem Rechnung getragen, wenn das so festgestellt wird, und, wenn ja, wie? – Diese Frage richte ich an Herrn Professor Hayer, Herrn Professor Becker und Herrn Professor Krüper.

Zweite Frage: Sie führen in Ihren Stellungnahmen eine wissenschaftliche Begleitung des neuen Glücksspielstaatsvertrages 2021 an. Wo sehen Sie im Zusammenspiel der Länder die interdisziplinären Forschungsschwerpunkte, und welchen Beitrag könnte NRW hierbei aus Ihrer Sicht leisten? – Diese Frage richte ich an Herrn Professor Hayer, Herrn Professor Becker, Herrn Professor Bühringer und Herrn Professor Krüper.

Dritte Frage: Sowohl die Vertreter der Suchtberatung als auch große Teile der Spielanbieter begrüßen die Einführung einer Spielerdatei. Die Datenschutzbeauftragte des Landes verweist auf die grundsätzlichen Bedenken der unabhängigen deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder gegen die Einführung neuer zentraler Dateien und gegen den Einsatz eines auf Algorithmen basierenden Systems zur Früherkennung von Spielsüchtigen. Wie beurteilen Sie die Einführung einer Spielerdatei? – Diese Frage richte ich an Herrn Professor Krüper, Herrn Professor Hayer, Herrn Professor Becker und Herrn Professor Bühringer.

**Angela Freimuth (FDP):** Erstens habe ich eine Frage an Herrn Professor Bühringer. In der Diskussion rund um das Glücksspiel, sei es terrestrisch oder online, wird häufig behauptet, die Zunahme von Glücksspielangeboten führe auch zu einer Zunahme von Glücksspielsuchtproblematiken. Wie bewerten Sie diese Behauptung oder diese Annahme?

Meine zweite Frage richtet sich ebenfalls an Herrn Professor Bühringer. Mindestabstände sind ja höchst umstritten. Das ist in der ersten Runde schon deutlich geworden. Hier gibt es Stimmen, die vermutlich Mindestabstände von einigen Kilometern für angemessen erachten, aber auch andere Stimmen, die die Sinnhaftigkeit dieser Mindestabstände im Generellen komplett infrage stellen. Bitte erläutern Sie uns einmal Ihre wissenschaftliche Sicht bezüglich der Sinnhaftigkeit von Mindestabständen.

Meine dritte Frage stelle ich an Herrn Professor Krüper. Sie gehen in Ihrer Stellungnahme auf das Spannungsverhältnis zwischen Online- und terrestrischen Angeboten auch mit Blick auf Gleichstellungsfragen ein. Können Sie uns das noch etwas genauer erläutern, insbesondere in Bezug auf die Unterschiede bei terrestrischen Spielformen, also Spielhallen und Wettbüros, und sagen, ob die Fragen der Mindestabstände bei Wettbüros und Spielhallen überhaupt gleichbehandelt werden können?

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Herr Dr. Hayer, Sie schlagen in Ihrer Stellungnahme eine breite Palette möglicher Verbesserungen an dem Ausführungsgesetz vor, um den Spielerschutz und auch den Jugendschutz zu stärken. Können Sie noch einmal erläutern, welche Maßnahmen aus Ihrer Sicht die zentralen sind? Was sehen Sie also als die zentralen Maßnahmen zum Jugendschutz an? Und welche Punkte würden Sie einbringen, um das Ausführungsgesetz zu verbessern? Denn aus Ihrer Stellungnahme ist ja herauszulesen, dass Sie da entsprechende Kritik haben.

Herr Professor Dr. Krüper, Sie deuten in Ihrer Stellungnahme an, dass sich der Landesgesetzgeber in Sachen „Dynamisierung der Mindestabstände“ durch die Delegation an die Kommunen einen schlanken Fuß macht, und schlagen vor, dass der Gesetzgeber selber den Korridor qualitativ begründeter Mindestabstände bzw. Kriterien bezüglich der Unterschreitung festlegen möge. Können Sie noch einmal erläutern, warum Sie eine solche Regelung bevorzugen?

**Andreas Keith (AfD):** Die erste Frage geht an Herrn Bühringer und an Herrn Becker. Halten Sie die Aufhebung eines vom Spieler selbst gewählten Spieleinsatzlimits und

einer damit verbundenen Spielersperre zugunsten eines allgemeinen Einsatzlimits von 1.000 Euro pro Monat für sinnvoll im Hinblick auf die Bekämpfung von Spielsucht?

Die zweite Frage hätte ich gerne an die Landesbeauftragte für Datenschutz gestellt. Sie ist leider nicht da. Ich denke aber, dass Herr Becker, Herr Bühringer und Herr Krüper diese Frage auch entsprechend beantworten können. In einigen Stellungnahmen wird ausgeführt, dass die Einrichtung einer Limitdatei nicht dafür geeignet ist, die Abwanderung zu illegalen Anbietern zu verhindern. Wie könnte nach Ihrer Meinung ein alternativer Ansatz aussehen, der sowohl dem Daten- als auch dem Spielerschutz gerecht wird, um letztgenanntes Ziel dennoch zu erreichen?

Die dritte Frage richtet sich an Herrn Krüper. Mit Blick auf die Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz und zur Liberalisierung des Glücksspielmarktes: Welche Mechanismen erkennen Sie – losgelöst von der Evaluation des Vertrages –, um den berechtigten Interessen aller Beteiligten gerecht werden zu können? Welche Rolle hat die Glücksspielbehörde dabei im Einzelnen? Was halten Sie für erforderlich, damit die Behörde ihre Aufgabe entsprechend der Zielsetzung wahrnehmen kann?

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Damit haben alle Fraktionen ihre Fragen in der ersten Runde gestellt. Deshalb eröffne ich jetzt die Antwortrunde.

**Dr. Tobias Hayer (Universität Bremen, Bremer Fachstelle Glücksspielsucht [per Video zugeschaltet]):** Sehr geehrte Frau Müller-Witt, es ehrt mich, dass Sie mir den Professorentitel schon verliehen haben. Aber so weit ist es dann doch noch nicht, obwohl ich seit 20 Jahren im Bereich der Glücksspielforschung tätig bin. Von Haus aus bin ich Psychologe. Böse Zungen behaupten auch, dass ich Fachidiot bin, weil ich mich seit 20 Jahren ausschließlich mit dem Thema „Glücksspiel“ beschäftige, also mit Glücksspielsucht und Risikofaktoren, aber auch Bewertung von Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen.

Ich bin seit 2004 auch sehr nah an der Gesetzgebung dran. 2004 gab es den ersten Staatsvertrag. Er hieß damals noch „Staatsvertrag zum Lotteriewesen“. Seitdem haben wir im Glücksspielbereich eine zunehmende Liberalisierung erfahren.

Es werden zunehmend Spielanreize gesetzt. Das kann man in verschiedenen Segmenten sehen. Seit 2006 sind beispielsweise die Umsätze im Segment „gewerbliches Automatenspiel“ explodiert. Im Sportwettenbereich beobachten wir das ebenfalls seit einigen Jahren. Die Zukunft – eigentlich schon Gegenwart – wird Onlineglücksspiel sein.

Frau Müller-Witt hat es richtig angedeutet: Wenn Sie den Forschungsstand zum Suchtpotenzial von Onlineglücksspielen einmal bewerten – das haben der Kollege Kalke und ich gemacht; wir haben alle Studien, nämlich 63 empirische Studien, gesichtet und bewertet –, dann sehen Sie, dass der Forschungsstand nur eine Schlussfolgerung zulässt: Mit Onlineglücksspielen sind erhöhte Suchtgefahren verbunden. – In der Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag sind auch einige Faktoren genannt, warum das der Fall ist.

Das bedeutet als Schlussfolgerung, als Implikation, dass der Staat mit einer aus meiner Sicht relativ hohen Eingriffsintensität den Markt regulieren sollte. Wir haben das in den letzten Jahren über Verbote versucht: Stichwort „Rechtsdurchsetzung“ – allerdings ist nicht alles umgesetzt worden, was möglich gewesen wäre –, Stichwort „IP-Blocking“, Stichwort „Blockierung der Finanzströme zwischen Finanzdienstleistern und den entsprechenden Glücksspielanbietern“.

Aber der Staat hat sich entschieden, den Markt zu öffnen und – ich sage immer: das Kind mit dem Bade auszuschütten – alle möglichen Formen des Onlineglücksspiels zu legalisieren. Das halte ich persönlich für den falschen Weg. Es hätte aus meiner Sicht bessere regulatorische Alternativen gegeben – beispielsweise ein schrittweises Vorgehen: Wir fangen mit den Onlinelotterien an und bewerten wissenschaftlich die Vor- und Nachteile bzw. die positiven und negativen Folgen. Wenn wir dahinter einen Haken machen können, gehen wir einen Schritt weiter in den Bereich der Sportwetten. Wenn wir auch dahinter einen Haken machen können, gehen wir vielleicht in den Bereich „Onlineautomatenspiel, Onlinepoker“.

Das alles wurde einmal vorgesehen, ist aber nicht umgesetzt worden. Und jetzt kommt der Paradigmenwechsel: früher Verbot und monopolartige Strukturen, heute nun eine Komplettöffnung des Marktes.

Ich gebe zu, dass das Ganze ein Stück weit ein Kompromiss ist. Es werden gewisse Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen implementiert, die durchaus sinnvoll sind und die durchaus evidenzgestützt sind, beispielsweise eine segmentübergreifende Sperrdatei oder die Limitdatei, von der schon gesprochen wurde. Das alles ist im Kern okay. Dafür gibt es erfolgversprechende Befunde aus der Forschung.

Allerdings liegt auch hier der Teufel im Detail. Wenn ich mir die Maßnahmen ganz genau anschau, sehe ich doch erheblichen Nachbesserungsbedarf. Somit ist diese Kompromisslösung, die auf dem Tisch liegt, aus meiner Sicht ein fauler Kompromiss. Eine Kollegin von mir hat einmal die Überschrift „Geld schlägt Moral“ formuliert. Ich denke, dass man es unter dem Strich so zusammenfassen kann.

Deswegen sehe ich verschiedene Dinge, die in Zukunft passieren werden, ein Stück weit mit Sorge. So werden wir eine Glücksspielaufsichtsbehörde bekommen – das ist völlig in Ordnung –, die länderübergreifend agiert, die aber erst 2023 – frühestens, ist meine Prognose – tatsächlich ihre Arbeit vollumfänglich aufnimmt. Das heißt: Erst werden die Anbieter im legalen Raum Fakten schaffen, und die Aufsicht funktioniert noch nicht zu 100 %. – Ich hätte es mir andersherum gewünscht.

Gleichzeitig haben Sie das Thema der Evaluation angesprochen. Wir haben ja einen Modellversuch. In Schleswig-Holstein wurde im Jahr 2012 der Markt für jegliche Formen des Onlineglücksspiels geöffnet. Es gibt eine wissenschaftliche Studie – mehr schlecht als recht gemacht –, die veröffentlicht wurde, und ansonsten keine Begleitforschung diesbezüglich. Ich höre immer vom Erfolgsmodell Schleswig-Holstein. Es gibt keine Evidenz, weder dafür noch dagegen. Das Ganze wurde schlichtweg nicht evaluiert, obwohl verschiedene Forschergruppen – ich schaue auch hier in die Runde – versucht haben, Zugang zu den Daten zu bekommen, die auf dem sogenannten Safe-

Server in Schleswig-Holstein liegen. Dass hier Forschung blockiert wird, können Sie bewerten, wie Sie wollen.

Auch im Hinblick auf den zukünftigen Staatsvertrag gilt: Eine vernünftige Evaluierung hätte bedeutet, dass wir einen Prä-Post-Vergleich gemacht hätten. Wir hätten also jetzt den Status quo forschungstechnisch vernünftig abbilden müssen. Dann wäre der neue Glücksspielstaatsvertrag in Kraft getreten. Anschließend hätten wir eine Post-Messung durchgeführt und die Auswirkungen – wie gesagt, positiver und negativer Art – beforcht. Auch das ist bislang nicht vorgesehen.

Das sehe ich ein Stück weit mit Bedenken, weil wir in fünf Jahren wieder diskutieren werden, was denn der Königsweg der Regulation ist, ohne die entsprechenden Daten zu haben. Für mich ist das – ich sage es in aller Deutlichkeit – ein Armutszeugnis, zumindest aus der Perspektive eines Forschers.

Des Weiteren haben Sie nach der sogenannten Spielerdatei und datenschutzrechtlichen Bedenken gefragt. Ich beschränke mich einmal auf die Limitdatei. Von unserer Seite wurde vielfach kritisiert, dass das Limit von 1.000 Euro Einzahlung pro Monat anbieterübergreifend für Onlineglücksspiele zu hoch angesetzt wurde. Von der – in Anführungsstrichen – „Gegenseite“, also von der Glücksspielindustrie, werden diese 1.000 Euro als zu niedrig angesehen.

Sie müssen bei der Diskussion immer eines beachten: Forschungsbefunde bezüglich Anbieter-Compliance in Sachen „Jugend- und Spielerschutz“ zeigen eindeutig, dass die Idee „Ich mache aus illegal legal, und dann ist für den Jugend- und Spielerschutz hinreichend Sorge getragen“ nicht funktioniert. Bei der Bewertung der legalen Anbieter in der Vergangenheit wird das deutlich. Das hat auch etwas mit dem Thema „Rechtsdurchsetzung, Vollzug und Überprüfung“ zu tun.

Deswegen bin ich ein flammender Befürworter davon – das ist auch Gott sei Dank im Staatsvertrag verankert –, flächendeckend Testspiele durchzuführen, um zu überprüfen, ob Jugend- und Spielerschutz in der Praxis funktioniert, verbunden mit den entsprechenden Sanktionen. Aus allen europäischen Ländern lese ich täglich, dass Glücksspielanbieter sanktioniert werden, weil sie sich nicht an die Gesetze halten. In Deutschland sehe ich fast eine Nulllinie. Diese Diskussion wird hier offenbar nicht geführt. Und wenn ich mich am Markt so verhalten kann, wie ich will, und keine Sanktionen spüre oder zu erwarten habe, dann – das lernt man im Grundkurs Lernpsychologie im ersten Semester – tue ich auch das, was möglich ist.

Wie gesagt, halte ich die 1.000 Euro für zu hoch gegriffen. Sie müssen sich das einmal vorstellen. Da wird eine gesetzliche Norm zementiert, in der festgeschrieben ist, dass ich bis zu 1.000 Euro pro Monat beim Onlineglücksspiel verlieren kann. Ich sage bewusst „verlieren“; denn dieses Einzahlungslimit ist eigentlich ein Verlustlimit. Ich setze 1.000 Euro ein. Wenn ich im Internet 10.000 Euro gewinne, kann ich sie in diesem Monat auch wieder verzocken – da gibt es also keine Grenze – und spielen, bis die 1.000 Euro weg sind. Und wenn die 1.000 Euro weg sind, kann ich mich natürlich noch im terrestrischen Bereich vergnügen – in den Spielhallen, in Gaststätten, in den Wettbüros, in den Spielbanken. Es ist ja nicht so, dass für den sogenannten mündigen



Spieler und die sogenannte mündige Spielerin dann Schluss wäre. Auch da gibt es weitere Möglichkeiten, Geld einzusetzen.

Und 1.000 Euro sind viel Geld. Ich frage einmal in die Runde – und hier sind, glaube ich, privilegierte Personen –: Haben Sie ein Hobby, für das Sie 1.000 Euro pro Monat ausgeben? – Zumindest ich habe es nicht. Ich könnte mir das nicht leisten. Im Übrigen wird auch nicht die Diskussion geführt, dass jemand, der einen Porsche fährt, sich nicht an Geschwindigkeitsbegrenzungen hält, nur weil er über die entsprechenden Mittel verfügt.

Ich finde das schwierig – zumal Stimmen munkeln, dass man eine Verschiebung dieser Grenze auf bis zu 30.000 Euro ermöglichen will, wenn gewisse Kriterien erfüllt sind. Dann können wir dieses sogenannte Pre-Commitment-System auch gleich begraben, weil es dann überhaupt keinen Sinn mehr macht. Pre-Commitment an sich ist eine gute Idee, aber auch hier in der konkreten Ausgestaltung schwierig.

Ein letzter Satz noch, auch im Vorgriff zu meinen Nachrednern: Hier wird immer so getan, als ob wir entweder eine Verfügbarkeitsbeschränkung oder qualitativ orientierte Jugend- und Spielerschutzkonzepte benötigten. Beides wird also ein Stück weit gegeneinander ausgespielt. Das findet sich in Ansätzen auch im nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetz wieder. Dabei ist es eine breit geteilte Meinung in der Scientific Community, dass der Policy Mix das Entscheidende ist: Verhältnis- und Verhaltensprävention.

Bei der Verhältnisprävention haben sich zwei Mittel herauskristallisiert, und zwar suchtmittelübergreifend, egal ob Alkohol, Nikotin oder Glücksspiel. Das eine Mittel sind Werberestriktionen. Sie sind sehr wichtig. Es gibt ungefähr 150 Studien, die einen ganz klaren Zusammenhang assoziativer Art, zum Teil sogar über Längsschnittstudien bestätigt, zwischen der Werbeexposition und einer Teilnahme am Glücksspiel bzw. einer nachfolgenden Problementwicklung belegen. Das andere Mittel sind Verfügbarkeitsbeschränkungen. Das wurde in Form des Verbotes von Mehrfachkonzessionen und über Abstandsregelungen versucht. Darüber, ob die Umsetzung oder Operationalisierung hier wirklich State of the Art ist, kann man diskutieren. Aber auch Verfügbarkeitsbeschränkungen sind ein wichtiges Mittel im ganzen Kanon der Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen.

**Prof. Dr. Gerhard Bühringer (Technische Universität Dresden, Klinische Psychologie und Psychotherapie, Professur für Suchtforschung *[per Video zugeschaltet]*):**

Ich habe versucht, die Fragen zu sammeln, und bin auf fünf gekommen. Bevor ich darauf eingehe, möchte ich aber zu meinem Vorredner noch etwas ergänzen. Er hat eine Liste von Dingen aufgezählt, die ich auch wichtig finde. Was noch fehlte, war die Kontrolle, nämlich die Glücksspielbehörde. Ich halte es für völlig unmöglich, dass die Glücksspielbehörde erst nach Einführung neuer Möglichkeiten des Glücksspiels eingeführt wird. Ihre jetzige Ausstattung halte ich auch für viel zu schwach und viel zu gering gegenüber anderen Glücksspielbehörden im Ausland. Ich habe mir einige angesehen. Das wird ein blinder, zahmer Tiger ohne Zähne werden, der überdies zu spät kommt. Bei Bedarf kann ich das gerne noch im Detail begründen.

Die erste Frage bezog sich auf Abstandsregeln und Mehrfachkonzessionen. Bei den Abstandsregeln haben Sie folgendes Problem: Zum einen soll damit der Spieler abgekühlt werden. Zum anderen will man damit den Zugang erschweren. Das ist also eine Form der Verfügbarkeitsreduktion. Was das Abkühlen und die anderen Argumente betrifft, sehen Sie schon, wie uneinig die 16 Bundesländer sich sind. In Hamburg kühlt man offensichtlich schneller ab. Das liegt wohl am Wind. Auf der Reeperbahn sind Sie schon nach 100 m abgekühlt und können in die nächste Spielhalle gehen. Das zeigt, dass die Abstandsregel völlig willkürlich ist. Ich kann das auch verstehen. Es gibt nämlich keine Forschungsgrundlage dazu, welcher Abstand der richtige ist.

Wenn ich Kontrolle ausüben will – und das ist notwendig –, dann muss ich das über andere Instrumente machen, nämlich Kontrolle in der Spielhalle, Kontrolle der Regelungen und Kontrolle der Personen, die spielen und Zugang haben. Darauf komme ich nachher noch einmal, wenn ich etwas zum Thema „Sperrdatei und Begrenzungen“ sage.

Das Gleiche gilt für die Mehrfachkonzessionen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich hier Ausnahmen überlegt. Aber auch an dieser Stelle gilt: Egal, ob Sie 24, 20, 12, 10 oder 5 haben, wirkt das alles zunächst einmal willkürlich. Was notwendig ist – und damit bin ich wieder bei der Behörde –, sind entsprechende Kenntnisse darüber. Es fehlt aber jegliche Evaluation dazu. Man würde über die Zeit dazu kommen, besser evaluieren zu können, was da optimale Größen sind. Aber im Moment stochern alle im Nebel. Es gibt keine Informationen dazu.

Deswegen habe ich mich auch zu den beiden Dingen kritisch geäußert. Ich komme gleich noch zum Forschungsbeitrag; das war meine zweite Frage. Aber um zunächst die erste Antwort abzuschließen: Im Moment wird Ihnen niemand sagen können, welcher Abstand sinnvoll ist, ob 5 m, 30 m, 500 m oder sonst etwas. Es braucht intelligentere Kontrollen, damit Glücksspiel in der Problematik nicht überhandnimmt.

Die zweite Frage bezog sich auf den Forschungsbeitrag. Wir haben jetzt, glaube ich, zwölf Jahre Glücksspielstaatsverträge. In den internationalen Forschungsdatenbanken finden Sie zur Evaluation dieser Glücksspielstaatsverträge aber nahezu nichts. Wenn ich mir überlege, wie viel Geld die Länder und der Bund über die Steuern in diesem Bereich einnehmen und wie viel sie zu regeln versuchen, und zwar in einem völligen Graubereich fehlender Kenntnisse, muss ich sagen: Es wäre eigentlich absolut notwendig gewesen, in den letzten zwölf Jahren wenigstens die Auswirkungen, Defizite und Vorteile des Ganzen zu evaluieren.

Das Gleiche gilt für die Zukunft. Die Evaluation ist im Moment null. Irgendwo steht, Forschung solle gefördert werden. Aber bis zur Einführung des Glücksspielstaatsvertrages wird keine Isterhebung einer Evaluation vorliegen. Es gibt ja noch nicht einmal einen Forschungsplan. Das heißt: Es ist ein weiteres extremes Defizit und ein Mangel, dass die Bundesländer hier keine Evaluation über die letzten Jahre finanziert haben. Wir würden in vielen Bereichen, in denen wir jetzt alle rätseln, spekulieren und uns streiten, viel klüger sein und wissen, wie man das machen kann.

Die dritte Frage bezog sich auf die Sperrdatei. Egal, was Sie festlegen, 1.000 Euro oder wie viel auch immer, gilt: Der Betrag ist für viele Spieler viel zu hoch und für

Zocker, die genügend Geld haben, viel zu niedrig. Mit irgendeinem Mittelwert werden Sie nie der Gesamtheit der Bevölkerung, die spielt, gerecht werden.

Das ist übrigens ein wichtiger Punkt dabei. Mir geht es nicht nur um die 0,5 % oder 1 % der von Sucht Betroffenen. Das sind absolut sehr viele Leute, und es geht ihnen sehr schlecht. Aber es gibt eben auch die 99 %, die damit umgehen können. Ich betrachte die Regulierung immer als Ganzes. Insofern ist die Frage: Was muss ich gegenüber den 99 % der Personen regulieren und an Selbstkontrolle und externer Kontrolle fordern, und wie muss ich neben den Jugendlichen die Erwachsenen, die Probleme mit Glücksspiel haben, schützen?

Ich bevorzuge daher eine Sperrdatei, die zunächst einmal von den Grenzen der Person ausgeht, aber von der Behörde und von den Anbietern kontrolliert wird. Wenn sich entsprechende Anzeichen ergeben, zum Beispiel eine schnelle Steigerung, sollte man dann extern bremsen, nachfragen, die Grenze neu festsetzen oder Sperrzeiten einführen.

Die Algorithmen sind vorhin im Zusammenhang mit dem Thema „Datenschutz“ schon angesprochen worden. Ich kann das verstehen. Auf der anderen Seite muss man von fachlichen Untersuchungen her sagen: Die Anwendung von Algorithmen zur Früherkennung problematischer Spieler im Internet wäre äußerst hilfreich. Das sieht man ganz klar, wenn man sich die Daten aus den USA anschaut. Dort kann man heute innerhalb von wenigen Wochen erkennen, dass sich bei einem Spieler eine problematische Entwicklung zeigt.

Man kann sicher Datenschutzlösungen finden, in deren Rahmen geregelt wird, dass die Daten relativ schnell wieder gelöscht werden müssen und dass sie nur für bestimmte Zwecke verwandt werden dürfen. Man braucht sie auch für die Behörde zum Kontrollieren, ob ein Onlineglücksspielanbieter auch die Regeln der Früherkennung und der Sperre einhält.

Hier ist natürlich eine Abwägung zwischen Datenschutz und Schutz des Einzelnen im Hinblick auf eine problematische Entwicklung zu treffen. Dafür bin ich aber zu wenig Rechtsexperte. Auf jeden Fall wäre es im Interesse des Schutzes sinnvoll, diese Algorithmen insbesondere im Onlinebereich anzuwenden.

Im terrestrischen Bereich fehlen sie uns, weil keine Daten aufgezeichnet werden. Dort muss man eben versuchen, die Problematik durch Beobachtung und Früherkennung zu lösen.

Die vierte Frage bezog sich auf das Thema „Zunahme Angebot und Glücksspiel“. Man kann es von der internationalen Forschung her sehen. Man kann sich aber auch einfach Deutschland angucken. In den letzten zehn Jahren hat der Glücksspielmarkt insgesamt zugenommen; bestimmte Bereiche haben abgenommen, andere sehr stark zugenommen. Gleichzeitig sehen wir laut BZgA-Daten einen Rückgang bei den aktiven Glücksspielern, und wir sehen, dass sich der Umfang der pathologischen Spieler nicht verändert hat.

Offensichtlich ist es also zu einfach, einen simplen Zusammenhang nach dem Motto „mehr Glücksspiel, mehr Probleme“ herzustellen. Da spielen ganz viele andere Faktoren

eine Rolle, nämlich Kontrolle, Unterstützung, Wissen, Art der Glücksspiele usw. Deswegen macht man es sich zu leicht, wenn man sagt: Wir reduzieren das Angebot, und die Probleme werden weniger. – So einfach geht es nicht.

Im Rahmen der Forschung in den Ländern, in denen ein Glücksspielsegment völlig neu eingeführt wurde – was bei uns ja nicht der Fall ist; wir legalisieren einen Bereich, aber führen nichts völlig neu ein –, zeigte sich am Anfang eine Zunahme der Problematik, die dann wieder zurückgeht, wenn eine Gesellschaft oder Personen gelernt haben, damit umzugehen. Dann reduziert sich die Problematik wieder auf das übliche Niveau, das wir im Moment haben, mit einem relativ kleinen Anteil von Personen, die ein Problem bekommen. Diese Personen müssen aber geschützt und möglichst früh erkannt werden, weil man sie nicht in dieser schlechten Situation lassen darf.

Die fünfte und letzte Frage betraf ebenfalls die Mindestabstände. Dazu habe ich schon am Anfang etwas gesagt.

**Prof. Dr. Julian Krüper (Ruhr-Universität Bochum, Institut für Glücksspiel und Gesellschaft [GlüG]):** Vorab will ich zwei Dinge sagen. Erstens. Ich werde versuchen, mich kurzzufassen. Zweitens. Weil wir jetzt im Block „Sucht – Wissenschaft“ sind, muss ich vorausschicken, dass ich natürlich kein Suchtwissenschaftler bin. Weil ich kein Psychologe oder sonst wie in der Sache ausgewiesen bin, werde ich mich zu einer Reihe der Details, die angefragt wurden, nicht kompetent einlassen können. Ich werde auch versuchen, das nicht zu tun, zumal die digital oder vor Ort anwesenden in diesem Bereich ausgewiesenen Kolleginnen und Kollegen das möglicherweise – zu Recht – etwas anmaßend fänden. Das Problem ist, dass sich die Regulierungsfragen von den suchtwissenschaftlichen und suchtpolitischen Fragen nicht messerscharf trennen lassen. Insofern steht man doch immer mit einem großen Zeh im fremden Territorium. Deswegen muss man ein bisschen schauen.

Frau Müller-Witt, was die Gesamtbeurteilung des Vertrags betrifft, will ich aus juristischer Perspektive noch einmal auf einen Punkt hinweisen, mit dem wir uns letztlich seit vielen Jahren arrangiert haben. Das sind die unausgetragenen Zielkonflikte in dem Vertrag. In § 1 haben wir gleichrangig die Ziele stehen. Ich kenne die Vorstellung von beispielsweise Frau Füchtenschnieder-Petry, die ja sehr stark dafür plädiert, dass die Ziele nicht gleichrangig sein sollten, sondern das Suchtpräventionsziel dominieren müsse. Dazu will ich in der Sache gar nichts sagen. Man merkt nur an zahllosen Stellen im Regulierungsdiskurs, dass es schwierig ist, alle Ziele gleichzeitig zu verwirklichen. Der Vertrag löst diese Problematik für meine Begriffe nicht. Auch schon der Vorgängervertrag tut das nicht. An vielen Stellen hält er keine Steuerungs- und keine Konfliktlösungsmechanismen bereit, um die Frage, welches Ziel denn jetzt im konkreten Fall Vorrang haben soll, zu entscheiden. Das ist ein schwieriger Punkt.

Ein anderer Punkt, den man auch juristisch fassen kann, kam gerade schon in der Bemerkung von Herrn Bühringer zur Sprache, nämlich die Frage: Wessen Verhalten soll mit dem Vertrag reguliert werden? Es ist selbstverständlich – darüber muss man gar nicht diskutieren –, dass der Staat alle Legitimation hat, in Wahrnehmung seiner grundrechtlichen Schutzpflicht für vulnerable und pathologische Spieler zu regulieren. Aber er reguliert – und da sind wir bei der Datenschutzfrage und letztlich bis zu einem

gewissen Punkt auch schon bei der Frage von Herrn Keith – eben auch alle anderen immer mit.

Die Legitimationsgrundlage und, wenn ich die Worte von Herrn Hayer aufgreifen darf, die moralische Legitimation zur Regulierung für offenkundig vulnerable oder pathologische Spieler wird sicherlich niemand bestreiten. Anders sieht das bei dem großen Rest der Spieler aus.

Damit sind wir dann bei dem Datenschutzproblem. Ich bin nun kein ausgewiesener Datenschutzrechtler; das ist eine absolute Ultraspezialmaterie. Aber dass sich eine Regulierung, die alle Spieler unterschiedslos trifft, gegebenenfalls auch datenschutzrechtlichen Anfragen ausgesetzt sieht, scheint mir relativ offensichtlich zu sein. Einige der in dieser Sache viel kompetenteren Datenschutzbeauftragten haben in ihren Stellungnahmen zum Staatsvertrag im letzten Jahr ja auch artikuliert, dass sie da ein Problem sehen.

Frau Müller-Witt, Sie haben mich gefragt: Wo haben wir denn ein Problem? Wo fehlt uns Wissen? Letztlich – da sind sich ja auch Herr Hayer und Herr Bühringer einig – wissen wir zu wenig. Das hat viel damit zu tun, dass eine ganz tief gehende Evaluation des Staatsvertrags – bislang jedenfalls – fehlt. Es gibt eine Evaluation aus Hessen zum Vorgängervertrag, von der ich den Eindruck habe, dass sie nicht wirklich weithin zur Kenntnis genommen worden ist. An dieser Stelle schließe ich mich also dem Votum der Kollegen ausdrücklich an. Da braucht es in der Tat mehr.

Was kann das Land NRW hier tun? Das Land NRW kann dafür sorgen, dass die Behörde gut ausgestattet wird. Die Behörde könnte auch selbst forschen. Da habe ich allerdings gewisse Vorbehalte; denn solange die Länder, die diese Behörde tragen, selbst Akteure am Markt sind, ist das ein bisschen schwierig. Aber sie könnte zum Beispiel Forschungsaufträge vergeben, auch international.

Natürlich kann das Land NRW auch – da spreche ich pro domo, aber nicht nur für mich, sondern auch für die Kollegen, die online zugeschaltet sind – Glücksspielforschungsförderung vornehmen und Glücksspielforschungseinrichtungen fördern. Viele von denen, die alle in der einen oder anderen Weise damit verbunden sind, sind ja hier vertreten: Herr Hayer, Herr Bühringer und ich selbst natürlich auch. Deswegen gebe ich mich mit dem Argument, das ich hier vorbringe, ein bisschen aufs Glatteis. Aber das geht natürlich. Da wäre gemessen an dem Volumen des Landeshaushalts NRW wahrscheinlich schon mit verschwindend kleinen Beiträgen ein ziemlich großer Hebel zu erzielen. Das scheint mir ein Punkt zu sein.

Aus juristischer Perspektive ist mein Problem, dass ich sowohl Herrn Hayer als auch Herrn Bühringer höre und mich immer frage: Wer hat denn recht? Sie unterscheiden sich ja gar nicht vollständig in ihrer Auffassung. Es gibt eine gewisse Überschneidung. Aber ich kann das nicht beurteilen. Ich kann nicht beurteilen, ob qualitativ tendenziell besser ist als quantitativ. Es ist auch ein großes Problem – das betrifft auch die Frage von Frau Freimuth; ganz kurz wird es jetzt doch nicht; Entschuldigung –, dass wir aus juristischer Perspektive sehr schnell an Punkte kommen, bei denen wir sagen: Das kann ich als Jurist nicht mehr beurteilen.

Frau Müller-Witt, Sie haben mich auch nach der Spielersperre gefragt. Das scheint mir ein weithin konsentiertes Instrument zu sein, das ich insbesondere auch unter dem Aspekt, dass es ja auch eine freiwillige Sperre gibt, begrüßen würde.

Frau Freimuth, mit den ganzen Gleichheitsfragen haben wir uns in unserer Stellungnahme ja auch ein wenig beschäftigt. Wir haben sie dort zum Teil nur angedeutet. Lassen Sie mich hier zwei Punkte ansprechen, die Sie auch aufgeworfen haben.

Der erste Punkt ist das Verhältnis – das betrifft jetzt vor allen Dingen das nordrhein-westfälische Ausführungsgesetz, das uns vorliegt – der Regulierung bezüglich der Spielhallen und der Regulierung bezüglich der Wettannahmestellen. Aus meiner Perspektive – und das meine ich jetzt ausdrücklich juristisch – habe ich nicht den Eindruck, dass sich das Mindestabstandsmodell bewährt hat. Denn wir sprechen im Jahr 2021 immer noch über dieses Modell, weil offenkundig bundesweit – wir haben es ja gerade aus Dortmund gehört – Tausende von Rechtsmittelverfahren anhängig sind. Dass dieses Modell aus juristischer Perspektive gut funktionieren würde, kann man also nicht sagen. Es mag suchtwissenschaftlich seine Meriten haben. Dazu kann ich mich nicht äußern.

Jetzt plant das Land, bei den Spielhallen ein dynamischeres Modell zu etablieren, in dessen Rahmen, wie Herr Hayer gesagt hat, ein Instrumentenmix erfolgt, also sowohl quantitativ als auch qualitativ etwas stattfindet. Vor dem Hintergrund, dass die bisherige Regelung nicht wirklich gut funktioniert hat, ist das für mich juristisch eine nachvollziehbare Entscheidung. Warum macht man das aber nicht im gleichen Maße bei den Wettannahmestellen? Damit sage ich nicht, dass man das tun soll. Allerdings stellt sich schon die Frage, warum man ein Modell, das am Ort A juristisch – ich sage es noch einmal: juristisch – für meine Begriffe nicht gut funktioniert, jetzt noch auf Ort B überträgt. Das darf der Gesetzgeber tun. Ich stelle nur die Frage nach der Sinnhaftigkeit.

Der zweite Punkt ist das Verhältnis von Automatenspiel und Internetglücksspiel. Die Begründungen all dieser Normwerke, die uns hier vorliegen, sind dünn. Ich verstehe gut, dass die Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag dünn ist, weil er das Ergebnis eines hart errungenen politischen Kompromisses ist, was notwendigerweise bedeutet, dass der politische Kompromiss – ich kritisiere das nicht – vor der inhaltlichen Stringenz liegt.

Aber wenn man dann in diese Begründungen schaut, wird man, völlig egal, aus welcher Perspektive, sehr häufig unzufrieden mit den Begründungen sein – und auch aus juristischer Perspektive. Denn man weiß gar nicht, warum die Wettannahmestellen jetzt anders behandelt werden als die Spielhallen, oder fragt sich unmittelbar: Hat sich denn jemand einmal die Frage gestellt, wie die quantitativen und qualitativen Beschränkungen des terrestrischen Automatenspiels sich zu den Beschränkungen des Onlineautomatenspiels verhalten?

Das ist alles überhaupt nicht richtig erkennbar. Für mich ist es jedenfalls nicht befriedigend erkennbar. Möglicherweise ist das ein Problem fehlender suchtwissenschaftlicher Erkenntnis. Aber es ist dann in der Folge ein juristisches Problem. Denn wenn ich gar nicht weiß, warum der Gesetzgeber jetzt etwas macht, fällt es mir natürlich auch

schwer, das zu beurteilen. Das scheint mir aber ein ganz grundsätzliches Problem zu sein, das auch in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht zu lösen ist.

Zu der Frage, ob sich der Gesetzgeber einen schlanken Fuß macht, sind zwei Dinge zu sagen. Ich will das vor allem darauf beziehen, dass ich es für ein ziemlich fundamentales Versäumnis halte, dass nicht nur das Land Nordrhein-Westfalen, sondern auch andere Bundesländer wie Thüringen und Sachsen-Anhalt ausnahmslos immer noch darauf verzichten, Auswahlkriterien für die Auflösung von Konkurrenzverhältnissen zwischen Spielhallen oder künftig dann auch Wettannahmestellen unmittelbar gesetzlich zu regeln. Da wird immer argumentiert, das Bundesverfassungsgericht habe das alles für richtig gehalten. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht 2017 gesagt: Das könnt ihr so machen. – Das ist aber ein schwacher Maßstab. Das heißt: Dass die Auflösung von Konkurrenzverhältnissen zwischen Spielhallen und zwischen Wettannahmestellen nach wie vor nicht vernünftig gesetzesunmittelbar geregelt ist, halte ich für eines der größten Versäumnisse auch der parlamentarischen Gesetzgebung der Länder seit Einführung dieser Mindestabstände im Jahr 2012. Das ist wirklich ein richtig krasses rechtsstaatliches Versäumnis. – Das ist der eine schlanke Fuß.

Aber wir haben ja noch einen anderen Fuß. Damit bin ich bei der Delegation dieser Frage an die Gemeinden. Dazu, ob das sinnvoll ist oder nicht und wie solche Satzungsermächtigungen bestimmt sein müssen, haben wir in der Stellungnahme etwas ausgeführt. Ich habe den Eindruck – und darauf hebt unsere Bemerkung in der Stellungnahme ab –, dass sich das Land nun nicht richtig traut, zu sagen, dass jetzt ein Instrumentenmix realisiert werden soll. Sie wollen eben nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ haben. Darüber, wie man das findet, kann man unterschiedlicher Meinung sein. Aber auch da meine ich: Das sollte man im Gesetz ausweisen. Man sollte diese Entscheidungen nicht in die Kommunen schieben – in der Hoffnung, dass sie vielleicht nicht so auffallen, wenn sie dort getroffen werden. Meines Erachtens gehören diese Entscheidungen angesichts der Grundrechtsrelevanz – im Übrigen nicht nur für Unternehmen, sondern auch für Spielerinnen und Spieler – in das Plenum dieses Hauses. Das ist Marktregulierung im großen Stil. Sie findet nicht satzungsmäßig irgendwo in einer kleinen nordrhein-westfälischen Gemeinde statt.

Herr Keith, was die Abwanderung ins illegale Glücksspiel durch die Einführung der Limitdatei betrifft, sind wir wieder bei dem – insofern schließt sich der Kreis –, was ich eingangs zu Frau Müller-Witt gesagt habe. Wir haben nämlich unausgetragene Zielkonflikte. Wir können uns also fragen: Will ich Kanalisierung – das will ja der Glücksspielstaatsvertrag in § 1 Nr. 2 –, oder will ich Suchtbekämpfung? Bis zu einem gewissen Punkt gehen die beiden Ziele in eins, aber irgendwann nicht mehr. Mir scheint so eine Limitdatei ... Rechtspolitisch kann man sehr unterschiedlicher Meinung darüber sein, ob es nicht dem Einzelnen überlassen bleiben sollte, selber zu entscheiden. Wenn der Gesetzgeber meint, er wolle in dieser Richtung tätig werden, ist das allerdings sein Recht. Aber dann kommen wir eben in den Konflikt. Dann werden, wie wir jedenfalls von den ausgewiesenen Sachverständigen hören, die Angebote unattraktiver – mit der Gefahr der Abwanderung.

Man muss auch so ehrlich sein, einzugestehen, dass wir eine Sperrung von Internetseiten mit illegalen Glücksspielangeboten, die ja in Dänemark erfolgreich funktioniert,

mit einer mäßig ausgestatteten Behörde – das ist schon gesagt worden – nicht hinbekommen werden. Insofern bleibt das dann wahrscheinlich dauerhaft ein Problem.

Sie haben mich nach Möglichkeiten gefragt, was das Land als Gesetzgeber jenseits der Evaluation des Staatsvertrags tun könne. Meines Erachtens sollte es erst einmal den Staatsvertrag vernünftig evaluieren. Das würde ich also zurückgeben und dann auf das verweisen, was ich auch zu Frau Müller-Witt gesagt habe. Es gibt vielfältige Forschungseinrichtungen – ich rede gar nicht über unsere, sondern über andere, bundesweit und international –, die sich freuen würden, wenn sie vernünftig finanzierte Forschungsaufträge bekämen, um die großen Wissenslücken, die in diesem Bereich immer noch bestehen, zu schließen.

**Prof. Dr. Tilman Becker (Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel [per Video zugeschaltet]):** Vielen Dank für Ihre Fragen und für die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. – Frau Müller-Witt hat gefragt, wie denn den Zielen Rechnung getragen wird. Ein großes Problem ist, dass der jetzige Glücksspielstaatsvertrag das Differenzierungsgebot weitestgehend vernachlässigt. Es ist 2012 in den Staatsvertrag hineingekommen und wird jetzt weitestgehend vernachlässigt. Als Land können Sie da nicht sehr viel machen. Ich möchte Ihnen nur einmal sagen, was Sie als Land machen könnten.

Mit Blick auf Vereine, die es in Coronazeiten ja schwer haben, haben wir uns einmal etwas überlegt. Vereine dürfen auf Vereinsfesten kleine Lotterien veranstalten. Wenn der gesamte Umsatz nicht mehr als 40.000 Euro beträgt und es auf einen Monat oder zwei Monate im Jahr beschränkt ist, darf der Verein das organisieren. Wir dachten uns: In Zeiten von Internet sollte der Verein das doch auch machen können; der Spieler überweist das Geld auf das Vereinskonto und bekommt das Los per E-Mail zugeschickt.

So einfach ist das leider nicht. Dafür muss der Verein sich an die SCHUFA anschließen und eine SCHUFA-Abfrage durchführen. Baden-Württemberg besteht auch darauf, dass der Verein sich an OASIS anschließt und eine Sperrdateiabfrage durchführt. Das ist wirklich ein immenser Aufwand für eine Lotterie, die einmal im Jahr in der Höhe von 40.000 Euro „im Internet“ – in Anführungsstrichen; es werden ja lediglich die Lose per E-Mail zugeschickt – stattfindet.

Da könnte das Land NRW auch etwas machen. Diese kleinen Lotterien sind nämlich im § 14 geregelt. Insofern könnte das Land NRW dafür sorgen, dass diese kleinen Lotterien von den Vereinen einfacher durchgeführt werden können, als das jetzt der Fall ist. Eine SCHUFA-Abfrage und eine OASIS-Abfrage sind für einen Verein nun wirklich nicht zu stemmen.

Das Differenzierungsgebot ist eine ganz wichtige Geschichte. Wie gesagt, ist es mittlerweile leider wieder ein bisschen unter die Räder gekommen. Entsprechend dem Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotenzial wäre zu differenzieren. Gut; bei den kleinen Lotterien könnte NRW ein bisschen etwas machen. Sonst haben Sie weitestgehend keine Möglichkeiten, weil das alles im Glücksspielstaatsvertrag geregelt ist.



Es ist aber noch mehr unter die Räder gekommen. Ich versuche einmal, mich auf die Aspekte zu konzentrieren, für die es keine Interessengruppen gibt, die also niemand anderes äußert, aber die ich für sehr wichtig halte. In den letzten 10 oder 15 Jahren gab es in Deutschland keine einzige Verurteilung wegen illegaler Glücksspielangebote im Internet. Keine einzige! Warum? Weil das Strafgesetzbuch ein zahmer Tiger ist. Das ist, wie wir in unserem Positionspapier ausführlich dargelegt haben, rechtlich ein bisschen problematisch. Es gibt nämlich einen Tatort. Darauf will ich hier gar nicht eingehen. Aber das ist die Situation. Die Bundesländer sollten endlich auf den Bund dahin gehend einwirken, dass das Strafgesetzbuch entsprechend überarbeitet wird, damit auch wirklich gegen illegale Anbieter vorgegangen werden kann.

Genau dasselbe Problem gibt es aufgrund des Rennwett- und Lotteriegesetzes mit der Besteuerung von illegalen Anbietern. Das Rennwett- und Lotteriegesetz kennt nur das Einbringen von gedruckten Losen. Das passt aber nicht auf das Internetangebot. Daher ist bisher noch kein einziger Anbieter wegen Steuerhinterziehung zur Rechenschaft gezogen worden. Da passiert einfach nichts. Die Länder müssten endlich auf den Bund dahin gehend einwirken, dass auch die illegalen Anbieter zumindest in derselben Höhe besteuert werden wie die legalen Anbieter. Lotterien zahlen etwa 45 bis 50 % Steuern und Abgaben. Lottoland zahlt nichts. Oder es soll ein Abkommen mit der Finanzbehörde in Neukölln geben, dass sie auf den Bruttospielertrag Umsatzsteuer zahlen – was niemand nachprüfen kann, was immer wieder behauptet wird. Und das wären 19 % auf den Bruttospielertrag, also so gut wie nichts.

Das heißt: NRW und andere Länder auch sollten auf den Bund zugehen, damit diese beiden Dinge – Besteuerung und Bestrafung von illegalen Anbietern – endlich angegangen werden.

Kurz zur Spielersperrdatei: Eigentlich sind alle dafür. Sogar die Automatenwirtschaft hat sie vehement gefordert. Das ist also eine gute Einrichtung.

Ich weiß nicht, ob die anderen Dateien unbedingt notwendig sind. Bei der Aktivitätsdatei und der Einsatzdatei ist meines Erachtens der Nutzen geringer als der Riesenaufwand. Ich vermute auch, dass die Glücksspielaufsichtsbehörde und die ganze Glücksspielaufsicht letztendlich daran scheitern werden, weil diese Dateien nicht umgesetzt werden können. Derzeit erleben Sie im Rahmen der Impfung die Probleme mit der Eintragung in Dateien. Und Sie müssen sich einmal vor Augen halten, was in dieser Aktivitätsdatei alles in Realtime erfolgen muss.

Ich wette mit Ihnen – eigentlich dürfte ich nicht wetten; illegales Glücksspiel ist verboten –, dass in zwei Jahren diese Dateien nicht eingeführt sind, sodass die Anbieter dann weiterhin machen können, was sie wollen, weil die technischen Voraussetzungen noch nicht eingeführt sind, dass es in zwei Jahren noch kein Limit von 1.000 Euro oder wie viel auch immer geben wird, dass in zwei Jahren auch das gleichzeitige Spiel bei anderen möglich sein wird und dass es dann eine Reihe von rechtlichen Auseinandersetzungen geben wird.

Wofür? Der Nutzen ist gering. Es mag unter Suchtgesichtspunkten einen geringen Nutzen geben. Aber der Aufwand ist so horrende, dass er in meinen Augen alles andere torpedieren wird.

Die Spielersperrdatei ist hingegen sinnvoll. Seit 2012 gibt es auch schon entsprechende Erfahrungen. Hessen hat damit Erfahrungen gemacht. Allerdings hat Hessen mehrere Jahre gebraucht, um sie nur für Hessen umzusetzen. Immerhin gibt es aber schon Erfahrungen. Darauf kann man aufbauen.

Jetzt überlegen Sie sich dasselbe einmal mit Blick auf die Limitdatei und die Aktivitätsdatei. In meinen Augen ist das, salopp gesagt, ein Rohrkrepierer.

Nun zur Sinnhaftigkeit der Mindestabstände: Der Glücksspielstaatsvertrag ist so, wie er ist. Da kann man nichts machen. Ich selber wäre, wie viele andere auch, für ein weitgehendes Werbeverbot für Onlineglücksspiele eingetreten. Das ist leider nicht erfolgt. Schauen Sie sich einmal Fernsehsender wie private Fernsehsender an. Dort werden Wunderino und Hyperino zur besten Tageszeit beworben. Gestern Abend um 18 Uhr oder 19 Uhr habe ich einmal eingeschaltet. Da werden Wunderino und Hyperino lustig beworben. Das ist wirklich eine soziale Verfügbarkeit. An dieser Stelle möchte ich auch sehr sorgfältig unterscheiden, und zwar zwischen einer sozialen Verfügbarkeit und einer räumlichen Verfügbarkeit. In meinen Augen ist die soziale Verfügbarkeit viel gravierender als die räumliche Verfügbarkeit. „Räumliche Verfügbarkeit“ heißt, dass etwas grundsätzlich da ist. Sie können im Darknet auch Heroin bestellen. Es ist da. Dafür muss man sich nur sehr viel Mühe geben. Das ist also ein gewisses Risiko. Aber die soziale Verfügbarkeit, indem das Ganze sozial aufgewertet wird und indem Werbung dafür gemacht wird, halte ich aus Suchtperspektive für sehr, sehr schädlich. Daher wäre ich – aber das ist nun einmal im Glücksspielstaatsvertrag so festgelegt – für ein weitestgehendes Werbeverbot gewesen.

Zurück zu Ihrer Frage zu den Mindestabständen: Dort spielen baurechtliche Gesichtspunkte eine Rolle. Die Genese dieser Mindestabstände ist eine baurechtliche Genese. Aber auch da gibt es wiederum Schnittstellen – dieses Problem wurde von Herrn Krüper schon angesprochen – mit den Wettannahmestellen. Baurechtlich unterscheidet man zwischen Vergnügungsstätten und Ladengeschäften. Diese Unterscheidung wird in den Landesgesetzgebungen jetzt nicht mehr gemacht. Dort wird zum Beispiel von Wettvermittlungsstellen gesprochen und davon, ob sie im Haupt- oder Nebenerwerb betrieben werden. Warum schaut man sich nicht auch einmal die Regelungen im Baurecht an?

Mit den Öffnungszeiten ist es genau dasselbe. Im Glücksspielrecht werden andere Öffnungszeiten als sonst in den anderen Gesetzgebungen festgelegt. Darüber sollte man doch einmal ein bisschen mehr nachdenken.

Zu der letzten Frage zur Forschung: Das nordrhein-westfälische Ausführungsgesetz sieht vor, dass das Land Projekte zur Erforschung der Glücksspielsucht finanziert. Dafür sollen auch die Zweckabgaben dienen. Warum kann man nicht feste Summen festschreiben? 1 % für die Forschung wären nicht zu viel, denke ich. So etwas wäre auch für die Suchtprävention sinnvoll. Frau Füchtenschnieder-Petry wird sicherlich etwas Ähnliches fordern, wenn das in Nordrhein-Westfalen nicht schon passiert; das weiß ich nicht. Man sollte also feste Summen oder feste Prozentzahlen vorsehen. Dass Sie 1 % der entsprechenden Einnahmen des Landes für die Glücksspielforschung aufwenden, wäre keine unverschämte Forderung, denke ich. Man könnte damit vielleicht auch einmal dazu kommen, dass man ein bisschen mehr evidenzbasierte Regulierungen vornimmt.

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Mit einem Blick auf die Uhr schaue ich in die Runde. Gibt es weiteren Fragebedarf? – Frau Freimuth ringt noch mit sich. Wenn, dann aber bitte möglichst kurz und knapp.

**Angela Freimuth (FDP):** Nein, Herr Vorsitzender, das ist nicht kurz und knapp möglich, glaube ich. Es geht um einige rechtliche Fragen zum gesamten Bereich „online und terrestrisch“. Ich werde das bilateral mit den Sachverständigen abklären.

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Gut. Herzlichen Dank. – Dann sehe ich keine weiteren Fragen zu dem Block „Sucht – Wissenschaft“ und darf die Sitzung für die Mittagspause unterbrechen.

Da wir gegenüber der ursprünglichen Planung eine Verzögerung von einer Viertelstunde haben, schlage ich vor, dass wir uns um 14 Uhr hier zu dem nächsten Block wiedertreffen, um uns dann mit dem Thema „Sucht – Betroffene“ zu beschäftigen. Bis dahin unterbreche ich die Sitzung. – Vielen Dank.

(Unterbrechung von 13:15 Uhr bis 14:00 Uhr)

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Nach der Mittagspause nehmen wir unsere Anhörung zum Glücksspielstaatsvertrag wieder auf. Wir setzen unsere Sitzung mit dem Teil, der sich mit der Bekämpfung von Spielsucht beschäftigt, fort. Wir haben vor der Mittagspause die Wissenschaft dazu gehört und haben nun Gelegenheit, die Auffassungen von Herrn Landgraf vom Fachbeirat, Herrn Dr. Klein vom Fachverband Sucht e. V. und Frau Füchtenschnieder-Petry vom Fachverband Glücksspielsucht zu erfahren.

Alle drei sind uns per Video zugeschaltet, und ich gehe davon aus, dass Sie mich auch hören können. Ich sehe zurzeit zwei Teilnehmerinnen/Teilnehmer. Die Leitung zu Herrn Dr. Klein steht nicht. Herr Dr. Klein hört uns auch nicht. – Gut. Dann können wir uns meines Erachtens die Vorstellungsrunde sparen, Herr Klocke, und gleich in die erste Fragerunde einsteigen. Frau Freimuth fehlt noch, aber sie wird ein bisschen später kommen.

Dann eröffne ich die erste Fragerunde. Herr Hagemeier hat sich gemeldet, und wir gehen wieder in der Reihenfolge der Fraktionen vor.

**Daniel Hagemeier (CDU):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Dann eröffne ich jetzt Block 2 – Suchtbetroffene. An den Fachbeirat Glücksspielsucht, Fachverband Sucht, Fachverband Glücksspielsucht habe ich zwei Fragen an dieser Stelle.

Die erste Frage. Folgen aus Ihrer Sicht durch die neuen Regelungen unter anderem zur Werberegulierung, der Selbstlimitierung, der Spielsuchtfrüherkennung in Form eines Safe Servers und der Einführung einer Sperrdatei im Vergleich zu den bisherigen Regelungen wesentliche Fortschritte im Bereich der Suchtbekämpfung?

Zweite Frage. Ein wesentliches Ziel im Glücksspielstaatsvertrag ist, dass der Entwicklung und Ausbreitung in Schwarzmärkten entgegenzuwirken ist. Dies dient auch der Suchtprävention, denn mit geordneten und überwachten Bahnen kann der Spielerschutz am besten gewährleistet werden. Nun fordern Sie teilweise ein komplettes Verbot des Onlineglücksspiels. Im Zeitalter des Internets wächst aber nicht nur die Nachfrage nach Onlinespielangeboten. Auch spielt sich das Leben gerade der Jüngeren immer mehr und sogar ausschließlich online ab. Aus unserer Sicht würde ein erfolgtes Verbot doch gerade das Gegenteil des Ziels des Glücksspielstaatsvertrages bewirken, nämlich gerade die Zunahme illegaler Onlineglücksspiele. Wie stehen Sie dazu?

Und weiter gefragt: Wie würden Sie, wenn Sie ein komplettes Verbot der Onlineangebote fordern, überhaupt sicher gewährleisten wollen, dass kein Abwandern in den Schwarzmarkt erfolgt? – Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Ich gehe davon aus, das richtet sich jetzt an beide Teilnehmer?

**Daniel Hagemeyer (CDU):** Ja, so ist es.

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Vielen Dank an die bisher beiden im Netz anwesenden Sachverständigen, vielleicht kommt Herr Dr. Klein ja noch dazu.

Meine Fragen lauten wie folgt: In Ihrer Information zum aktuellen Sachstand zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag führt in den Erläuterungen die Landesregierung wie folgt aus – ich zitiere mit Ihrer Erlaubnis, Herr Vorsitzender –:

„In allen Fällen wird das Internetglücksspiel jedenfalls vermehrt von vulnerablen Personen wahrgenommen, welche durch die vorgesehenen Maßnahmen geschützt werden sollen. Sofern das Online-Glücksspiel daneben glücksspielbezogene Probleme vermehrt auslösen sollte, wofür es vielfältige wissenschaftliche Anhaltspunkte gibt, wirken die vorgesehenen Maßnahmen zugleich in verstärktem Maße präventiv.“

Reichen Ihrer Meinung nach die vorgesehenen Maßnahmen in diesem Sinne aus, wie es die Landesregierung postuliert? Welche Alternativen sehen Sie zum vorgelegten Glücksspielstaatsvertrag, um eine Kanalisierung zu erreichen, ohne die Spielerinnen und Spieler in unreguliertes Glücksspiel abzudrängen?

Meine zweite Frage lautet wie folgt: Wenn die Definition eines Glücksspiels, wie sie in § 3 Abs. 1 formuliert ist, zutreffend ist, sind dann im vorliegenden Staatsvertrag und im Ausführungsgesetz wirklich alle Formen des Glücksspiels geregelt? Ich denke nur an Gaming, Lootboxen und ähnliche Angebote.

Der Fachbeirat schlägt in seiner Stellungnahme vor, die Begriffsdefinition in § 3 um simuliertes Glücksspiel wie zum Beispiel Ingame-Käufe wegen ihres hohen Gefährdungsgrades insbesondere für Kinder und Jugendliche zu ergänzen. Gibt es Erfahrungen zum Übergang vom simulierten Glücksspiel zum richtigen Glücksspiel, und wie stellt sich aus Ihrer Sicht die Heranführung an Glücksspiel mit diesen Maßnahmen

dar? In welchem Maße sind Überschneidungen zum Beispiel zwischen den Anbietern von simuliertem und richtigem Glücksspiel erkennbar? – Auch diese Frage richte ich an alle anwesenden oder zugeschalteten Experten aus dieser Gruppe.

Schließlich die dritte Frage: In Ihrer Information zum aktuellen Sachstand zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag führt die Landesregierung in den Erläuterungen Folgendes aus – ich zitiere erneut –

„Die Mehrzahl der sich wegen pathologischen Glücksspiels in ambulanter oder stationärer Behandlung befindenden Personen geben weiterhin als Hauptglücksspielform das Automatenpiel in Spielhallen an.“

und verweist diesbezüglich auf diverse Studien.

Deckt sich diese Feststellung mit Ihren Erkenntnissen in der Suchtberatung, und ist daraus zu schließen, dass etwa das Onlinespiel weniger Suchtpotenzial enthält? – Auch diese Frage richte ich an beide Experten.

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Ich habe eine Frage an Frau Fichtenschnieder-Petry. Grüße erst einmal nach Herford, ich bin nämlich gebürtiger Landsmann in der Region. Ich komme gebürtig aus dem Kreis Herford, deswegen freue ich mich immer, wenn jemand aus der Region kommt.

Sie erheben in Ihrer Stellungnahme erneut die Forderung, den bestehenden Staatsvertrag zu verlängern und den neuen Staatsvertrag nicht zu ratifizieren. Die politische Wahrscheinlichkeit, dass es so kommt, ist, möchte ich sagen, nicht sonderlich hoch. Nehmen wir an, der Staatsvertrag wird jetzt entsprechend in Kraft treten und dann umgesetzt. Welche konkreten Forderungen oder Änderungswünsche haben Sie, die man noch im Rahmen der Gesetzgebung in das NRW-Ausführungsgesetz aufnehmen könnte, um den Spielerschutz zu stärken?

An Herrn Landgraf habe ich quasi die gleiche Frage, aber ein bisschen zugespitzter: Halten Sie das Ausführungsgesetz in der landesgesetzlichen Umsetzung für geeignet, um Ihren Anforderungen zu begegnen? Was müsste an dem Entwurf geändert werden, damit Ihren Anforderungen, die Sie ja in Ihrer Stellungnahme deutlich gemacht haben, entsprechend Rechnung getragen wird? – Das wären meine beiden Fragen.

Eine Anmerkung noch. Ich hoffe nicht, dass es als Desinteresse aufgefasst wird, ich habe um 15:00 Uhr einen seit Langem bereits zugesagten Termin und muss diese Sitzung daher ein paar Minuten vorher verlassen. Ich vertrete heute die Kollegin Schäfer, die diesen Termin nicht wahrnehmen konnte. Deswegen werde ich gleich gehen und wollte den Anwesenden nur sagen, dass es nicht als Desinteresse am Thema aufgefasst werden sollte. Der Zeitplan lässt es leider nicht anders zu.

**Andreas Keith (AfD):** Ich habe eine Frage, die sich in drei Fragen gliedert, sie richtet sich an beide Vertreter der Fachverbände. In Ihrer Stellungnahme vom Fachverband Glücksspielsucht wurde auf die kritische Höhe des Einzahlungslimits Bezug genommen. Können Sie uns bitte vor dem Hintergrund der geplanten Freigabe von Onlineglücksspielen anhand Ihrer Erfahrung aus dem Bereich der Suchtberatung das Für

und Wider von Einzahlungslimits darlegen? Gibt es bei der schwierigen Frage der Festlegung eines Limits einen alternativen Weg, und wenn ja, welche Maßnahmen sind erforderlich, um niedrigschwelligen Schutz vor Spielsucht umzusetzen?

**Angela Freimuth (FDP):** Zunächst einmal bitte ich um Entschuldigung, dass ich zu spät zu diesem Teil komme, aber ich hatte gerade noch zwei, drei andere Sachen zu erledigen, die auch wichtig waren.

Ich habe gerade Herrn Schiller gefragt, ob unsere Fragen schon aufgeworfen wurden. Mir geht es um die Frage, ob die Sperrdauern zu kurz seien. Für Spielersperrungen ist maßgeblich die Eigeninitiative des Spielers erforderlich, sie kann zum Tragen kommen, wenn er befürchtet oder es auch weiß, dass er ein problematisches Spielverhalten hat. Die Hürden für eine Sperre sollten demnach sehr gering sein. Eine besonders lange Sperrdauer würde Spieler, so die andere Argumentation, eher davon abhalten, sich sperren zu lassen. Hier gibt es durchaus sehr unterschiedliche Diskussionsansätze. Mich würde interessieren, wie Sie dazu stehen.

Das Einzahlungslimit ist ja vorhin auch schon in der ersten Runde problematisiert worden. Ich möchte gerne wissen, wie Sie die Forderung, dass das Einzahlungslimit noch weiter gesenkt werden müsste, sehen.

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Wir kommen nun zur ersten Antwortrunde.

**Konrad Landgraf (Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV [per Video zugeschaltet]):** Vielen Dank für die Fragen. Ich hoffe, ich habe alle mitschreiben können in der Kürze der Zeit, und werde versuchen, auf alle Fragen auch einzugehen.

Die erste Frage von Herrn Hagemeier war ja, ob aus Werberegulierung, Selbstlimitierung und Spielersperrungen Fortschritte für die Suchtbekämpfung erfolgen würden. Wir haben ja auch schon geäußert, dass natürlich bestimmte Punkte im aktuellen Glücksspielstaatsvertrag positiv aus Sicht des Spielerschutzes zu sehen sind. Eine glücksspielformübergreifende Sperrdatei sehen wir zum Beispiel natürlich extrem positiv. Trotzdem überwiegen aus unserer Sicht die Mängel an dem aktuellen Glücksspielstaatsvertrag.

Nehmen wir einmal die Werberegulierung. In der Werberegulierung wird die Werbung nicht massiv eingeschränkt, sondern Werbung für Sportwetten soll ganztägig möglich sein, zum Beispiel auf Onlinekanälen, im Fernsehen etc. Lediglich Werbung für andere Onlineglücksspiele soll erst ab 21:00 Uhr erlaubt werden. Wie man auf die Zeit 21:00 Uhr kommt, erklärt sich mir überhaupt nicht. 21:00 Uhr ist, wenn man überhaupt noch Fernsehen guckt, die Hauptsendezeit. Da werden auch junge Menschen noch am Fernseher sitzen und natürlich und vor allem auch online sein. Auch online darf ja dann Werbung eingespielt werden. Wenn man hier eine Zeitgrenze einführt, dann müsste die viel später liegen.

Andererseits dürfen Anbieter sowohl Sportwetten als auch andere Glücksspiele über ihre Seite betreiben. Sie müssen das zwar irgendwie optisch oder auch technisch

trennen, aber es ist die gleiche Seite. Tipico dürfte zum Beispiel Sportwetten und Onlineautomatenspiele anbieten. Somit ist Werbung für Sportwetten immer auch Werbung für andere Glücksspiele. Das heißt, das geht Hand in Hand, und somit ist das viel zu wenig reguliert worden.

Spielersperre wurde ebenfalls angesprochen. Bei der Spielersperre ist jetzt hier eine Regelzeit von einem Jahr eingetragen, allerdings kann sie der Spieler, die Spielerin, auf drei Monate absenken. Das heißt, die Mindestsperrdauer liegt lediglich bei drei Monaten. Das halten wir aus suchtfachlicher Sicht für viel zu gering. Ein Veränderungsprozess – und es richtet sich ja zum großen Teil an Menschen, die schon problematisch oder auch pathologisch spielen – lässt sich nicht in drei Monaten erledigen, sondern das sind langwierige Prozesse. Wählen Sie eine stationäre Therapie, dann reden wir von ein, eineinhalb Jahren mit Nachsorge und weiterer Begleitung. Da sind drei Monate viel, viel zu kurz.

Wir haben an der Sperrdatei in Hessen gesehen, dass sich dort in kurzer Zeit sehr viele Menschen für Geldspielgeräte in Spielhallen haben sperren lassen, obwohl die Mindestdauer ein Jahr war. Das hat die Leute nicht davon abgehalten. Es scheint wohl, dass die Hürde nicht zu hoch ist, als dass man sich nicht trotzdem sperren lassen würde. Wir fordern hier mindestens ein Jahr. Das vielleicht zur ersten Frage.

Die zweite Frage. Der Schwarzmarkt soll ja durch das legale Onlineglücksspiel ausgetrocknet werden. Daraus folgte die Frage, wie wir dazu stehen. Grundsätzlich ist es aus Sicht des Spielerschutzes so: Ein legales und reguliertes Glücksspiel heißt nicht gleichzeitig, dass es ein Glücksspiel ist, was nicht suchtgefährdend wäre und was keine süchtigen Spieler produzieren würde. Es kommt vielmehr darauf an, wie ich das Glücksspiel reguliere und vor allem auch, wie groß der Markt ist.

Wir sehen das ja auch bei anderen Suchtmitteln. Es wurde vorhin gesagt, dass für eine Reduktion des Glücksspielmarktes wenig Evidenz vorliegt. Allerdings haben wir ja Beispiele wie das Rauchen. In dem Bereich wird massiv die Werbung eingeschränkt und das Angebot verknappt, und wir merken einen deutlichen Rückgang beim Rauchen. Das kann man, denke ich, schon teilweise auf das Glücksspiel übertragen. Wenn ich jetzt den legalen Markt enorm ausbaue und die Hürden soweit herunterfahre – denn Kanalisierung funktioniert ja nur, wenn ich sehr geringe Hürden beim Glücksspiel einführe, damit das legale Spiel auch wirklich so attraktiv wird –, droht eben dadurch die Gefahr, dass das legale Spiel schon so suchtgefährdend wird, dass es nichts nützt, wenn ich den Markt öffne und legalisiere.

Frau Müller-Witt, Sie fragten: Reichen die Maßnahmen aus, die hier im Glücksspielstaatsvertrag getroffen werden, um eine Kanalisierung zu erreichen? – Ich habe es ja gerade eben schon erwähnt: Kanalisierung wird vor allem funktionieren, wenn ich ein attraktives Angebot mache und wenn die Hürden sehr weit gesenkt werden. Das sehen wir als große Gefahr an.

Der zweite Punkt ist natürlich: Wenn ich jetzt ein legales Glücksspielangebot im Onlinebereich eröffne, muss ich ja trotzdem dafür sorgen, dass die weiterhin bestehenden illegalen Angebote vom Markt verschwinden. Ich frage mich schon: Wieso haben es die Länder in den letzten acht Jahren nicht geschafft, den illegalen Markt zu kontrollieren

und zu reduzieren? Wie sollen sie das eigentlich jetzt schaffen? Wir werden dann wahrscheinlich in Zukunft einen attraktiven legalen Markt haben und einen noch attraktiveren illegalen Markt.

Wenn Spieler das Limit im legalen Markt ausgeschöpft haben, werden sie dann trotzdem in den illegalen Markt wechseln. Das ist natürlich noch nicht bewiesen, keiner weiß das, ab es besteht die Befürchtung, dass das weiterhin so sein wird. Der Staat müsste sich überlegen, wie er denn wirklich den illegalen Markt austrocknen kann.

Es wurde dann nach der Definition von Glücksspielen gefragt und auf simulierte Glücksspiele hingewiesen. Wir sehen sicherlich ein sehr großes Problem darin, dass junge Menschen und teilweise schon Kinder an Glücksspiele herangeführt werden. Als ein wirklich ganz schlimmes Beispiel sei hier das Spiel Coin Master erwähnt. Man braucht Münzen, um das Spiel fortzusetzen, und diese Münzen bekomme ich dadurch, dass ich an einem einarmigen Banditen, an einem Geldautomaten, ziehe und diese Münzen gewinnen kann. Dieses Spiel könnte von Kindern gespielt werden. Auch Jugendliche und noch jüngere Menschen nehmen ja an Glücksspielen schon teil, obwohl es verboten ist. Der Schritt von diesem simulierten Glücksspiel zu einem wirklichen Glücksspiel ist natürlich recht klein. Genauso ist das mit Lootboxen und anderen Elementen in Internetspielen zu sehen.

Zu Ihrer dritten Frage. Sie wollten wissen, ob sich daraus, dass die Mehrzahl als Hauptspielform in den Suchtberatungsstellen Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten als präferierte Spielform angibt, schließen lässt, dass Onlineglücksspiele weniger Suchtgefahr hätten.

Grundsätzlich muss man sehen, dass die Suchtgefahr eines Glücksspiels hauptsächlich von der Verfügbarkeit, von der Geschwindigkeit des Spiels – also von der Spielfrequenz – und anderen Elementen, die das Spiel attraktiv machen, abhängt. Daher sind Onlineglücksspiele mindestens ähnlich hoch zu bewerten wie Geldspielgeräte.

Wir merken das in den Fachstellen für Glücksspielsucht. Ich habe die Zahlen vom Jahr 2016 herausgesucht. Im Jahr 2016 haben ungefähr 11 % der Spieler damals in unseren Fachstellen in Bayern angegeben, dass sie als präferierte Spielform Onlineglücksspiele spielen. Im Jahr 2019 war dieser Wert bereits bei 30 %; er hat sich innerhalb dieser kurzen Zeit fast verdreifacht. Wir gehen davon aus, dass sich das noch weiter fortführen wird. Bei dieser präferierten Spielform Geldspielgeräte, die jahrelang die Hauptspielform war, geht die Tendenz zurück und beim Onlineglücksspiel geht sie deutlich nach oben. Das werden wir wahrscheinlich auch zukünftig weiterhin merken. Von daher muss man davon ausgehen, dass die Suchtgefahr mindestens genauso hoch zu sehen ist.

Dann gab es eine Frage zum Ausführungsgesetz. Dazu kann ich leider überhaupt nichts sagen, denn mir wurde mitgeteilt, dass ich nur zum Glücksspielstaatsvertrag Stellung nehmen und Fragen beantworten soll. Ich habe mir deshalb, das muss ich ehrlich gestehen, das Ausführungsgesetz nicht weiter angesehen. Entschuldigung.

Die nächste Frage bezog sich auf das Einzahlungslimit, und zwar ob es da einen alternativen Weg gäbe und in welcher Höhe wir das sehen würden.



Grundsätzlich zur Höhe: Das Einzahlungslimit bedeutet grundsätzlich ein Verlustlimit. Da wurde ein anderer Weg gegangen, als das bisher bei den Sportwetten der Fall war. Bei den Sportwetten galt bisher ein Einsatzlimit, das heißt, ich konnte 1.000 Euro einsetzen, aber die Gewinne durfte ich nicht erneut einsetzen. Dadurch waren dann in der Regel die 1.000 Euro kein Verlustlimit, sondern lediglich ein Einsatzlimit, das nicht unbedingt zum Verlust geführt hat. Dieses Einzahlungslimit jetzt stellt ganz klar ein Verlustlimit dar, das heißt, die 1.000 Euro kann ich auch wirklich verspielen, und die können in dem Monat dann auch weg sein.

1.000 Euro Einzahlungslimit – Herr Hayer hat es, glaube ich, vorhin schon einmal kurz erwähnt. Wer kann sich 1.000 Euro für Freizeitvergnügen eigentlich im Monat leisten? Das sind doch, denke ich, sehr wenige Menschen. Ich habe irgendwann einmal eine Zahl gelesen, ich meine, die war vom Statistischen Bundesamt, dass der Normalbürger, der Durchschnittsbürger, ungefähr 250 Euro im Monat für Freizeitausgaben zur Verfügung hat. – Entschuldigung, ich habe gar nicht gesagt, dass das der Betrag für Familien ist. Dieser Betrag steht statistisch einer kompletten Familie für Freizeitausgaben zur Verfügung. Daher sehe ich das Einsatzlimit von 1.000 Euro und die Gefahr, dieses Geld verspielen zu können, als viel zu hoch an.

Dazu wird es wahrscheinlich auch noch Ausnahmen geben, wie aktuell bei den Sportwetten, wo das Limit auf 10.000 oder bis zu 30.000 Euro erhöht werden kann. Das halte ich für den falschen Weg. Außerdem habe ich wenig Verständnis dafür, dass Rücksicht auf Menschen, die sich das leisten können, die sogenannten High Roller, die dann wirklich sehr hoch spielen, genommen werden soll. Darauf muss man meiner Meinung nach nicht viel Rücksicht nehmen. Die dürfen danach auch nur 1.000 Euro oder weniger verspielen. Das ist dann halt so.

Frau Freimuth fragte noch zu der Sperrdauer. Diese Frage habe ich ja schon eingangs beantwortet. Auch zu der Forderung, das Einzahlungslimit weiter zu senken, habe ich schon etwas gesagt.

Zum Abschluss möchte ich noch etwas Grundsätzliches sagen. Wir haben uns grundsätzlich gegen die Ratifizierung und gegen die Öffnung des Onlinemarktes ausgesprochen. Ein ganz wichtiger Punkt wurde, glaube ich, hier noch gar nicht erwähnt. Im 2012er Glücksspielstaatsvertrag wurde eine Experimentierphase eingeführt. In dieser Experimentierphase sollten Sportwetten für sieben Jahre zugelassen werden. Es wurden jedoch erst im Oktober 2020 die ersten Lizenzen vergeben.

Eine Experimentierphase dient natürlich dazu, wie der Name schon sagt, das auszuprobieren, Erfahrungen zu sammeln und das dann irgendwie wissenschaftlich auszuwerten, um dann neue Schlüsse zu ziehen, ob man schon etwas öffnen oder fortführen kann oder ob man anders reagieren sollte. Jetzt plötzlich, obwohl diese Experimentierphase gerade einmal vier Monate läuft und meiner Meinung nach auch nicht wirklich beforscht wird, wird der komplette Markt an Onlineglücksspielen geöffnet, obwohl es keinerlei Erfahrung gibt, wie das eigentlich mit den Sportwetten gelaufen ist.

Es gab ja bisher nur einen Graumarkt oder einen illegalen Markt, und trotzdem erfolgen diese Öffnungen. Das kann ich nicht wirklich nachvollziehen.

Man hätte jetzt, nachdem endlich die Lizenzen vergeben wurden, diese Experimentierphase durchziehen müssen, also sieben Jahre abwarten, sich das anschauen, genau evaluieren und dann eine Entscheidung treffen, wie hier weitergemacht werden soll und nicht ohne Wissen, ohne eine Grundlage zu haben, einfach den Onlinemarkt zu öffnen. – Soweit meine Ausführungen.

**Ilona Füchtenschnieder-Petry (Fachverband Glücksspielsucht e. V. [per Video zugeschaltet]):** Ich hoffe sehr, dass ich hier meine Schrift noch entziffern kann bei den vielen Fragen. Ich habe mir einiges notiert und bitte um Nachsicht, falls ich etwas übersehen sollte, bin aber natürlich noch für Nachfragen da.

Herr Hagemeier von der CDU, Sie fragten nach diesem Kern bestehend aus Werbung, Selbstlimitierung, Sperrdatei und wollten wissen, welche Folgen das für den Bereich der Sucht haben wird. Sie wissen, dass wir uns vom Fachverband Glücksspielsucht für ein Verbot der Werbung ausgesprochen haben, einfach, weil hierzu eine Grundsatzfrage aufgeführt wird. Wir gehen davon aus, zusammen mit vielen anderen Fachleuten, dass es sich bei Glücksspielen um demeritorische Güter handelt, also Güter, die Schaden für den Einzelnen und für die Gesellschaft mit sich bringen.

Die Anbieterseite ist natürlich hier gänzlich anderer Meinung, wenn man Herrn Dahms, der froh darüber ist, dass die Sportwette in der Mitte der Gesellschaft angekommen ist, hört. Da gehen bei uns die Warnglocken an: Die Sportwette soll gar nicht in die Mitte der Gesellschaft! Es ist ein demeritorisches Gut, was nur gezügelt angeboten werden soll, wenn man hier nicht mit großen Schäden rechnen will.

Sie haben sich jetzt für den anderen Weg entschieden, und wir gehen davon aus, dass das der falsche Weg ist. Dass man hier zumindest, wenn man den Markt so freigibt, die Werbung hätte streichen müssen, und zwar komplett. Ausschließlich am Point of Sale sollte sie nach unserer Auffassung möglich sein, weil einfach so ein Normalisierungsprozess eintritt.

Ich habe das schon mehrfach erwähnt. Ich bin Arminia-Bielefeld-Fan, ich sitze im Stadion auf meinem Platz, vor mir die Einlaufkids, und die müssen immer auf diese Gaulsermann-Werbung gucken. Die denken sich auch: Das ist etwas ganz Normales, also wenn wir, die Fans, mein Opa und alle, die hier sind, uns das ansehen, dann ist das etwas Normales – Nein, das ist es nicht. Glücksspiele sind demeritorische Güter, und daran sollten wir uns erinnern und dann auch mal innehalten. Wir sind auf eine falsche Fährte gelockt worden. Ich würde mich freuen, wenn man dazu einmal eine größere Studie machen würde oder unabhängige Experten anhören könnte.

Die Sperrdatei ist natürlich ein Herzstück der Prävention, ein Herzstück des Spielerschutzes. Das war sie immer. Sie ist aus unserer Sicht einerseits dadurch, dass sie spielbankübergreifend ist, verbessert worden, aber andererseits auch verschlechtert worden. Herr Landgraf hat es schon angedeutet: Die Dauer ist einfach zu kurz.

Ich persönlich halte ein Jahr ebenfalls für einen massiv Glücksspielsüchtigen, für einen chronisch Suchtkranken für zu kurz. Nach dieser Zeit ist die Therapie noch nicht vorbei, aber die Sperre ist aufgehoben. Wir alle wissen, dass es in dem einen Jahr nach der Behandlung zu den meisten Rückfällen kommt.

Damit sich eine Person in seiner ganzen Haltung verändert, dass sie gesunden, dass sie genesen kann, braucht es einfach einen längeren Zeitraum. Fünf Jahre, würde ich sagen, muss man ansetzen. Dann ist man vielleicht ein anderer Mensch, hat sich davon distanziert und hat dieses Bedürfnis nicht mehr. Ich verstehe nicht, dass man diese besten Kunden – Glücksspielsüchtige, das wissen wir alle, sind die besten Kunden – so schnell wieder in den Markt holen will – aus Fürsorgegründen scheinbar nicht.

Aus meiner Sicht wäre es besser gewesen, zwischen einer präventiven Sperre – „ich merke, ich habe mich hier verzockt, ich brauche eine Pause; vielleicht auch drei Monate“ – und „ich lasse mich aufgrund von Spielsucht sperren.“ zu unterscheiden. Dafür ist eine längere Pause erforderlich, ansonsten ist dem Spielsüchtigen nicht geholfen.

Zweitens wurde die Haftung aus dem Gesetz genommen. Die Haftung ist aber für die Anbieter das Motiv, die Sperre ernst zu nehmen. Wir wissen alle, dass es kaum Fremdsperren gibt. Die Anbieter sind verpflichtet, Menschen, von denen sie wahrnehmen, dass sie übermäßig spielen, von sich aus zu sperren. Das passiert so gut wie nie. Das ganze Sozialkonzept ist ähnlich, da funktioniert auch so gut wie nie etwas.

Wenn aber jemand dabei erwischt wurde – bei Spielbanken ist das sehr häufig –, dann konnte man die Spielbank verklagen. Es hat nur sehr wenige Prozesse gegeben. Einige haben es allerdings bis zum Bundesgerichtshof geschafft, und viele haben in den letzten Jahren, auch im letzten Jahr, in Vergleichen geendet, weil die Anbieter natürlich keine Öffentlichkeit über ergangene Urteile wollten. Diese Haftungsfrage ist als Motivation für die Anbieter, sich gesetzestreu zu verhalten, dringend erforderlich.

Für manche Spielsüchtige brauchen wir die Möglichkeit einer längeren Sperrdauer. Außerdem brauchen wir eine gesetzliche Grundlage für den Fall, wenn jemand wahrnimmt, dass einer, der schon einmal gesperrt war, nun wieder heftig spielt, man dann den Anbieter auch in die Pflicht nehmen kann.

Zum Schwarzmarkt. Wir haben kein komplettes Verbot des Onlineglücksspiels gefordert. Wir haben darauf hingewiesen, dass unsere höchsten Gerichte das Internetverbot aus dem letzten Glücksspielstaatsvertrag bestätigt haben. Das hat eine Weile gedauert. Insofern geht es uns ähnlich wie den Kommunen. Auch da sind jetzt endlich, was die Abstände angeht, die Berichte soweit, dass Urteile gefällt und Gesetze entsprechend angepasst werden können. Das Bundesverwaltungsgericht hat den bestehenden Glücksspielstaatsvertrag bestätigt, und jetzt, wo wir so weit sind, wird alles aufgehoben. Diese Parallele in beiden Bereichen ist doch sehr auffällig.

Wir hätten uns in der Tat gewünscht, dass es beim Internetverbot bleibt. Wenn man aber das Internet einbeziehen will, weil man der Auffassung ist, es gehöre inzwischen zu unserem Alltag, dann wäre es sinnvoll, wie Herr Hayer es vorhin aufgeführt hat, zu überlegen, was es mit uns und mit unserer Gesellschaft macht. Wir müssen entscheiden, ob wir das wirklich wollen und ob wir dann auch genügend Auffangmöglichkeiten für die Menschen haben, die an diesen Onlineglücksspielen scheitern. Das könnte dann in einem gestuften Verfahren erfolgen: Zuerst vielleicht die Lotterien, dann die Sportwetten und in einem gezügelteren Maß eventuell später die Onlinecasinos. Das sollte dann auf der Basis von Erfahrungen, auf der Grundlage der Auswertung dieser Experimentierphase erfolgen. Das wäre aus unserer Sicht der bessere Weg gewesen.

Was den Kampf gegen illegales Glücksspiel angeht, bin ich völlig desillusioniert. Schauen Sie mal nach Schleswig-Holstein, was da passiert ist. Ist da der illegale Markt bekämpft worden? – Nein. Leider nicht.

Wir haben selbst der Aufsicht Fälle gemeldet, bei denen Schleswig-Holsteiner in Unternehmen gespielt haben, die nicht einmal da eine Lizenz hatten. Daraufhin hat ein anderthalbjähriger Briefverkehr stattgefunden. Ich habe immer wieder nach dem Sachstand gefragt. Erst nach anderthalb Jahren wurde uns dann bestätigt: Tut uns leid, wir können da gar nichts machen. Die sind ja im Ausland. – So viel zur Bekämpfung des illegalen Glücksspiels in den liberalisierten Märkten.

Frau Müller-Witt von der SPD wollte wissen, ob die Maßnahmen ausreichen. – Nein. Ich denke, man konnte es meinen bisherigen Ausführungen entnehmen, dass das nicht ausreicht. Es gibt zu wenig Spielerschutz in diesem Paket, und es ist nicht ausgewogen.

Sie haben vielleicht Verständnis dafür, dass wir uns von Ihnen als politische Entscheidungsträger wünschen, dass Sie die gegenseitigen Interessen, die ja ohne Zweifel bestehen, ein bisschen mehr austarieren, sodass den Betroffenen und deren Vertretern ein bisschen mehr Gehör geschenkt wird. Das ist hier leider nur in Ansätzen gelungen.

Und diese Ansätze sind zu klein, wenn man sieht, was für ein Volumen dieser Markt hat und wie wenig die Hilfeseite auch hier aus Nordrhein-Westfalen beachtet wird. Die Landeskoordinierungsstelle [*akustisch unverständlich*] hat die Glücksspielsuchtarbeit in NRW seit fast 20 Jahren mit fast 1,25 Millionen Euro im Jahr finanziert. Angesichts dessen, wie groß die Problematik ist, ist das noch nicht mal ein Tropfen auf den wirklich dampfend heißen Stein.

Was die Definition des Glücksspiels angeht, bin ich der Auffassung, dass die Lootboxen mitbeachtet werden müssen. Die sind momentan nicht unser schärfstes sichtbares Problem, aber so etwas brodelt natürlich im Untergrund, weil dadurch insbesondere junge Menschen an das Glücksspiel herangeführt werden. Da gibt es auch Firmenverflechtungen. Jan Böhmermann hat das so schön bei den Köln Masters herausgearbeitet, dass da schon Glücksspielfirmen mitspielen, auch bei simuliertem Glücksspiel. Da müsste man mal genauer hinschauen.

Wir haben mit der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen eine gemeinsame Forderung herausgearbeitet. Wir fordern, dass alle Spiele, die Glücksspielelemente haben, auch eine glücksspielrechtliche Erlaubnis beantragen müssten. Ansonsten sollte man das eher sorgfältig prüfen und sie nicht für den Markt zulassen.

Sind die Automaten Spiele noch das suchtrelevanteste Glücksspiel? – Ja, das sind sie. Automaten Spiele sind weltweit das suchtrelevanteste Glücksspiel, da können Sie gucken, wo Sie wollen. Die gibt es ja online und offline. Genau die gleichen Automaten finden Sie online wie offline vor, und die werden auch am meisten gespielt.

Ich möchte nicht in das Lied vom Sterben der Spielhallen einstimmen, weil es einen Teil der Kundschaft gibt, der diese Atmosphäre schätzt, weil man dieses Gefühl hat – oder zumindest die Ahnung –, als sei man in Gesellschaft, dass man irgendwo hingeht.

Es wird nicht jeder, der bisher an einem Daddelautomaten sitzt, ins Internet wandern. Es werden auch neue Kundenschichten erschlossen.

Ich muss jetzt noch etwas zu den Prävalenzen sagen. Herr Professor Bühringer hat sich gerade einen kleinen Taschenspielertrick erlaubt, als er sagte, 99 % spielten ohne Probleme. Sagen wir es einmal so: Die meisten Menschen spielen gar nicht. In den letzten zwölf Monaten haben, glaube ich, 2,6 % der Befragten der BZgA-Studie an Automaten spielen teilgenommen. Das ist so gut wie nichts, aber die machen so ein Riesenproblem. Das müssen wir näher untersuchen. Daran kann man erkennen, wie gefährlich Glücksspiele sind: Wenige Menschen spielen, aber viele haben damit ein Problem. Bei Lotto ist es etwas umgekehrt. Viele spielen, aber eher wenige sind problematisch. Es wird zwar immer geleugnet, aber es gibt auch Lottosüchtige. Aber diese Relation gilt es immer wieder zu beachten.

Änderungswünsche an das Ausführungsgesetz. Ich glaube, der wichtigste Punkt ist das Mindestabstandsgebot und die daran gebundene Zertifizierung. Sie haben vorhin vielleicht gesehen, ich habe ein bisschen geschmunzelt. Lassen Sie sich das mit der Qualität doch nicht verkaufen. Das ist von der Lobby so geframet. Für die Qualität sollen hier besondere Sachpunkte nachgewiesen, besondere Schulungen gemacht werden. Wir aus der Praxis wissen, dass es von diesen Schulungen keine bis kaum wahrnehmbare Effekte gibt.

Wir befragen unsere Anrufer der Hotline, wir befragen jeden Automaten-, jeden Spielbankspieler: Wurdest du angesprochen? Was wurde gemacht, falls du angesprochen wurdest? Woran hätte man merken können, dass du in der Spielstätte ein Problem hast? – Ich kann Ihnen das gerne detailliert erläutern. Wenn die Schulungen Erfolg haben sollen, müssen sie optimiert werden. Nicht für die, die jetzt Ausnahmen sind.

Wenn Sie das optimieren wollen, dann setzen Sie erst einmal bei allen Schulungen an. Wenn die IHK-Zuverlässigkeitsprüfung, wenn der Sachkundenachweis verbessert werden kann, dann sollte er bei allen verbessert werden.

Beim Glücksspiel haben wir es mit gefährlichen Gütern zu tun. Alle, die damit zu tun haben, müssen auf dem gleichen Stand sein und sich keine Ausnahmen von den gesetzlichen Schutzvorschriften vorstellen.

Dann kam eine Frage zum Einzahlungslimit und den Alternativen dazu. – 1.000 Euro Einzahlungslimit sind einfach zu viel. Herr Landgraf hat das gerade schön ausgeführt. Wie viel Geld haben Menschen überhaupt und für ihre Freizeitgestaltung zur Verfügung? – Menschen mit geringerem Einkommen müssen sich bei solchen Vorgaben ein bisschen verhöhnt vorkommen.

Wir müssen auch bei der Klientel unterscheiden. Es kommen einerseits neue Menschen in den Markt hinein, und andererseits sind schon welche da, die problematisch oder pathologisch spielen. Für manche, die pathologisch spielen, sind 1.000 Euro eine echte Begrenzung, weil die jetzt viel, viel mehr verzocken. Sie verspielen viel, viel mehr Geld, auch welches, das ihnen nicht unbedingt immer selbst gehört. Aber für Menschen, die neu in den Markt kommen – wenn wir also den präventiven Aspekt betrachten – ist das eine falsche Botschaft; denn der Gesetzgeber signalisiert, es ist okay, 1.000 Euro im Monat zu verspielen. – Nein. Das ist nicht okay. Diese Botschaft müssen wir signalisieren.

Wir müssen jungen Menschen sagen: Falls du am Glücksspiel teilnehmen möchtest, spiele selten, und spiele um wenig Kohle. Das müsste die Botschaft sein.

Die Alternative wäre eine Spielerkarte, auf der man selber sein Limit, das auch niedriger ist, festlegen kann und das dann wirklich für alle Spiele gilt. Ich glaube, in den skandinavischen Ländern beträgt dieses circa 400 Euro, wenn ich das recht sehe.

Dann kam die Frage nach der Sperrdauer. Dazu hatte ich schon etwas im Rahmen einer anderen Frage gesagt. Aber zusammengefasst kann man sagen: Sie ist zu kurz, und hier ist die Unterscheidung zwischen präventiv und kurativ zu treffen.

Ich hoffe, ich habe jetzt einigermaßen alles erfasst. Vielen Dank.

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön, Frau Füchtenschnieder-Petry. Ich hoffe, dass alles so angekommen ist. Es war nicht immer ganz klar und deutlich zu verstehen, aber wir hatten eigentlich schon von der Lautstärke versucht, das Maximum herauszuholen.

Gibt es jetzt das Bedürfnis nach einer weiteren Fragerunde?

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Ich hätte noch eine vielleicht etwas provokante Frage, wo auch vielleicht erstaunt, dass ich sie an die Vertreter der Betroffenenbetreuungsorganisation richte. Es geht um das Thema „Zuverlässigkeit“. Die spielt ja in dem Staatsvertrag und auch im Ausführungsgesetz eine wichtige Rolle. Zuverlässigkeit ist im Geschäftsleben unverzichtbar. Keiner würde einem Gebrauchtwagenhändler, der Tachostände manipuliert, Zuverlässigkeit attestieren.

Wie weit sollte die Zuverlässigkeitsprüfung bei Anbietern von Glücksspiel reichen, sowohl vom Inhalt als auch von der zeitlichen Ausdehnung her? Mich würde interessieren, wie Sie das beurteilen, denn Sie haben ja auch sehr viel mit denjenigen zu tun, die das Spiel anbieten.

**Angela Freimuth (FDP):** Ich habe zwei Nachfragen. Zum einen wurde gerade gesagt, dass online zunehmend die präferierte Spielform wird, wenn ich das richtig einordne. Ich habe nur noch nicht so ganz die Schlussfolgerung, die Sie daraus ziehen oder uns nahelegen wollen, verstanden. Denn online findet – jedenfalls nach meiner Beobachtung – eben statt. Insofern würde mich interessieren, welche Schlussfolgerung Sie aus der Feststellung, dass sich das Onlinespiel zunehmend größerer Beliebtheit erfreut, ziehen wollen.

Meine zweite Nachfrage knüpft sich daran an. Sie erwähnten gerade, dass 99 % aller Menschen kein auffälliges Spielverhalten, weil sie gar kein Spielverhalten haben, an den Tag legen, obwohl natürlich das Angebot für alle trotzdem gleich vorhanden ist. Deswegen würde mich folgender Punkt etwas detaillierter interessieren: Woraus entsteht denn letztlich die Spielsucht? Das Angebot ist ja für alle gleich. Wenn es bei 99 % aller – oder vielleicht ist der Wert sogar noch höher – nicht zu irgendwelchem auffälligen Spielverhalten führt, ist doch die Frage, was denn dann die ausschlaggebenden

Faktoren für eine Spielsucht sind, wenn das Angebot als solches jedenfalls als Grund dafür ausscheidet?

**Andreas Keith (AfD):** Ich habe jetzt doch noch eine Nachfrage, die sich ein Stück weit an die erste Frage von Frau Freimuth anschließt. Sie haben ja beide gesagt, dass Sie den Glücksspielstaatsvertrag ablehnen, dass sie ihn nicht befürworten. Da würde ich gerne von Ihnen Ihre Vorschläge hierzu hören. Denn ein Stück weit bietet der Vertrag ja auch einen Schutz des Spielers, zumindest in dem Bereich, dass er sich sicher sein kann, dass die dann legalisierten Unternehmen zumindest die Gewinne auszahlen. Das ist ja heute gar nicht gewährleistet. Sie können bei irgendeinem Anbieter spielen, und ob Sie das Geld bekommen oder nicht, nach welchen Regeln die auszahlen und ob die eine Gewinnkappung machen, ist ja alles überhaupt nicht nachvollziehbar.

Haben Sie Ideen, wie Sie es anders machen könnten, oder haben Sie Vorschläge an die Politik, wie man da besser vorgehen könnte?

**Konrad Landgraf (Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV [per Video zugeschaltet]):** Frau Müller-Witt hat nach der Zuverlässigkeit gefragt. Das ist natürlich, denke ich, zu großen Teilen eine juristische Frage, die ich auch nur schwer beantworten kann.

Was ich in Sachen Zuverlässigkeit allerdings schon sehr bedenklich finde, ist, dass hier jetzt Onlineglücksspielanbieter zugelassen werden sollen, die jahrelang illegales Glücksspiel im deutschen Markt angeboten haben. Die sollen jetzt einfach mir nichts, dir nichts von heute auf morgen eine Lizenz erhalten und sind schon seit Oktober des letzten Jahres geduldet. Da frage ich mich schon, ob die Zuverlässigkeit wirklich gegeben ist, wenn es vorher einfach illegale Anbieter waren. In dem Zusammenhang hätte ich mir gewünscht, dass hier eine Übergangs- oder Wohlverhaltensphase über einen längeren Zeitraum, in dem ein Anbieter nicht illegales Glücksspiel in Deutschland hätte anbieten dürfen, eingeführt wird.

Ansonsten sollte ein Glücksspielanbieter ein zuverlässiger Anbieter sein. Er hat ja auch einen Schutzauftrag. Er muss laut Glücksspielstaatsvertrag den Spieler, die Spielerin beobachten und soll auch bemerken, wann jemand ein problematisches Spielverhalten entwickelt. Frau Füchtenschnieder-Petry hat ja schon darauf hingewiesen, dass das leider in den meisten Fällen nicht funktioniert.

Zumindest in diesem Punkt kann man sich bei den meisten Betreibern nicht darauf verlassen, dass problematische und pathologische Spieler erkannt werden und dann dem Hilfesystem zugeführt werden. Das passiert fast nicht.

Zu der Schlussfolgerung, dass Onlineglücksspiele als Hauptspielform in den letzten Jahren zugenommen haben. Die Mehrzahl – das muss man ja schon anfügen – der Menschen, und zwar sind das über 60 %, die sich an eine Suchtberatung wenden, geben immer noch Geldspielgeräte als Hauptspielform an. Das ist in den letzten Jahren zwar gesunken, aber es ist immer noch die Mehrzahl, die deutliche Mehrzahl. Ich habe die Frage so verstanden, ob Onlineglücksspiel weniger gefährlich wäre. Diese Zunahme, die es in den letzten Jahren gibt, obwohl überhaupt kein legaler Markt

existiert, zeigt doch deutlich, dass Onlineglücksspiele von der Gefährlichkeit her mindestens genauso hoch einzustufen sind wie Geldspielgeräte.

Man darf das auch nicht gegeneinander ausspielen. Nur weil es jetzt gefährliche Onlineneglücksspiele gibt, muss man trotzdem noch das Geldspiel im Auge behalten. Ich kann ja nicht sagen, weil es jetzt etwas gibt, was genauso gefährlich ist, muss ich Geldspielgeräte nicht mehr so stark regulieren. Das sehe ich überhaupt nicht. Man muss sich wirklich beides anschauen.

Es ist schon fast ein natürlicher Prozess. Immer mehr Lebensbereiche wandern ins Internet. Und so ist es natürlich auch beim Glücksspiel. Das wird passieren, und da wird es auch eine weitere Zunahme, denke ich, geben.

Dann war die Frage nach den 99 %. Frau Füchtenschnieder-Petry hat es ja schon erwähnt. Die Aussage, 99 % spielen ohne Probleme, ist schlichtweg falsch, weil überhaupt nicht so viele Leute am Glücksspiel teilnehmen. Ich weiß jetzt nicht die ganz aktuellen Zahlen, in 2019 oder 2018 waren es, glaube ich, 37,5 % der deutschen Bevölkerung, die in den letzten 12 Monaten an einem Glücksspiel überhaupt teilgenommen haben. Das heißt, die Mehrheit hat überhaupt kein Bedürfnis, ein Glücksspiel zu spielen.

Dann ist zu analysieren, wie viele von diesen 37 % Probleme mit dem Glücksspiel haben und wie viele unproblematisch spielen. Frau Füchtenschnieder-Petry hat es schon gesagt: Die meisten dieser Spieler sind Lottospieler, die in der Regel relativ selten eine Spielproblematik erreichen. Der Anteil der Menschen, der an Geldspielgeräten spielt, Sportwetten abschließt oder Onlinecasino spielt, ist noch geringer. Somit ist der prozentuale Anteil derer, die dann problematisch spielen, deutlich höher. Man kann nicht einfach im Umkehrschluss sagen, nur weil wir eine Prävalenz von ungefähr 1 % haben, also Menschen, die problematische und pathologische Glücksspieler sind, spielen 99 % ohne Probleme. Das stimmt einfach nicht.

Woraus entsteht eine Spielsucht? – Klassischerweise geht man in der Suchtentwicklung von drei Faktoren aus. Das ist einmal die Person, die natürlich eine gewisse Vulnerabilität hat, also bestimmte Anlagen hat, die sie ins Spiel hineinbringt und die sie dann gefährdeter oder nicht so gefährdet macht. Zweitens sind es die Umweltfaktoren, also sein ganzes gesellschaftliches Umfeld, und natürlich als dritter Faktor ist das Angebot zu nennen. Das Glücksspielangebot ist einer der drei Faktoren, die eine Spielsucht mit entstehen lassen.

Ich muss mir natürlich immer alle Punkte anschauen. Das ist schon richtig. Aber ein Glücksspielstaatsvertrag sollte hauptsächlich auf das Angebot abzielen und muss dafür sorgen, dass das Angebot zwar da ist – Nachfrage nach Glücksspielen wird es immer geben –, aber stark reguliert werden muss. Meiner Meinung nach muss es auch reduziert sein.

Herr Keith hatte nach den Alternativen gefragt. – Die Auszahlung ist so eine Sache. Ich glaube jetzt nicht, dass jeder illegale Anbieter – das sind ja teilweise auch große Firmen in den letzten Jahren, Tipico etc. – seine Auszahlungen zurückhält. Das ist jetzt auch nicht der Punkt. Aber das wird es natürlich geben, ganz klar.



Wobei ich mir persönlich aus Spielerschutzsicht um die Auszahlungen nicht die größten Sorgen mache, sondern um die Verluste. Das ist das Hauptproblem. Menschen, die problematisch und pathologisch Glücksspiele spielen, haben mit Verlusten zu kämpfen.

Alternativen habe ich vorhin schon aufgezeigt. Ich bin nicht der Meinung, dass wir Onlineglücksspiele auf Dauer verbieten können. Aber man sollte doch zumindest so vorgehen, wie ich es vorhin geschildert habe. Wir sollten uns erst einmal den Sportwettbereich, der ja erst im letzten Jahr lizenziert wurde, ansehen und dann überlegen, wie er sich in den nächsten sieben Jahren entwickeln wird.

Mit einer Erweiterung oder einem neuen Glücksspielstaatsvertrag könnte man weitere Schutzmechanismen einführen, aber deswegen muss ja nicht der gesamte Onlinemarkt geöffnet werden. Man sollte sich die Entwicklung bei den Sportwetten ansehen, und nach diesen sieben Jahren dann entscheiden, wie es weiter geht und welche Schritte als nächste freigegeben werden oder auch nicht.

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön, Herr Landgraf. Dann kommen wir noch einmal zu Frau Füchtenschnieder-Petry. Vielleicht darf ich Sie bitten, etwas lauter und vielleicht auch etwas langsamer zu sprechen. Jetzt hören wir Sie gar nicht, weil Sie das Mikro nicht eingeschaltet haben.

**Ilona Füchtenschnieder-Petry (Fachverband Glücksspielsucht e. V. [per Video zugeschaltet]):** Jetzt müsste es aber gehen. Hören Sie mich jetzt? – Okay.

Ich habe vielleicht so schnell gesprochen, weil ich in der kurzen Zeit viel unterbringen wollte. Entschuldigen Sie. Ich hoffe, dass ich jetzt etwas besser verständlich bin, auch vom Ton.

Sie fragten nach der Zuverlässigkeit. Ich kann mich nur wiederholen: Glücksspiele sind demeritorische Güter. Wer sie anbietet, der muss sich dessen bewusst sein, und zwar in vollem Umfang. Das ist, als würden Sie Gefahrgüter durch die Straße transportieren. Dabei gibt es verschiedene Möglichkeiten: Edelstahl tanks, doppelwandig und außen noch einmal geschützt, oder Sie nehmen einen rostigen Tanker mit Löchern. Ich habe das Gefühl, dass wir noch nicht bei den doppelwandigen Edelstahlbehältern angekommen sind, insbesondere auch, was die Fahrer angeht.

Diese Lust, jede Unschärfe in Gesetzen zum Beispiel zum Anlass zu nehmen, Rechtsstreitigkeiten vom Zaun zu brechen, heißt, die aktuelle Gesetzgebung nicht zu akzeptieren, an den Rändern herum zu lobbyieren... Sie kriegen ja alle wahrscheinlich dauernd Besuch von den Damen oder meistens eigentlich eher Herren, und da wird halt viel Druck aufgebaut. Wir finden, dieses Bewusstsein zu haben, ein gefährliches Gut zu vertreiben, scheint nicht in vollem Umfang da zu sein. Da hilft eine eintägige IHK-Schulung auch nicht. Ich glaube, da bedarf es doch etwas mehr. Auch von der inneren Haltung her, von der Haltung der Verantwortlichkeit den eigenen Kunden gegenüber.

Das Bild des ehrbaren Kaufmanns, wie man mit Kunden umgeht, unterscheidet sich. Hier sind insbesondere die Kunden, die Probleme haben, die rentabelsten Kunden. Und die, da muss sich der Betrieb zügeln, auch wenn er das so gerne täte, darf er

eben nicht abzocken. Das ist das Credo. Es muss darum gehen, diesen Kunden zu schützen.

Von daher ist der Beruf des Glücksspielunternehmers schon ein sehr anspruchsvoller Beruf, wenn man ihn denn entsprechend ernstnimmt. Ich glaube aber, dass die selber an ihrem Berufsbild noch ein bisschen arbeiten müssen, aber auch, dass der Gesetzgeber nicht allen Wünschen nachgeben sollte.

Das ist ja auch ein Dilemma: Der Spielerschutz kam von den Gerichten, von den Verwaltungsgerichten, aber auf politischer Ebene liefen schon wieder ganz viele Diskussionen, um das, was mühsam erkämpft war, wieder ein Stückchen preiszugeben. Ich spreche jetzt aus meiner Rolle als Bürgerin: Das stärkt unsere Demokratie nicht, wenn man solche Prozesse beobachtet und mitbekommt. Ich denke, wir alle müssen mal innehalten und eine größere gesellschaftliche Debatte anzetteln, als das jetzt passiert.

Dieses Konstrukt des Staatsvertrages sieht es so vor, aber eine wirkliche Debatte, eine wirkliche Eingriffsmöglichkeit seitens der Parlamente besteht ja nicht. Sie sagen immer, es war der Druck, aber es war auch der Druck von Ländern wie Hessen und Schleswig-Holstein, die eine Liberalisierung wollten. Wir wissen alle, was in Schleswig-Holstein in den letzten Jahren passiert ist. Diesem Druck musste man sich quasi kampflos ergeben. So gut der Föderalismus ist, ist das aber jetzt das Manko an so einem föderalen System, dass man hier einfach so eine Einigkeit finden muss. Da kann man zwangsläufig nicht zu richtig guten Ergebnissen für alle Seiten kommen.

Jedenfalls ist der Spielerschutz nach unten gefallen, aber ich glaube, die Anbieter sind relativ zufrieden.

Was die Einschränkungen betrifft, würde ich mit Ihnen, obwohl wir ja nicht wetten sollen, schon gerne zumindest eine kleine Wette eingehen, dass das, was an Einschränkungen vorhanden ist, versucht wird, wegzuklagen, wegzulobbyieren, was auch immer.

Bei dem Einzahlungslimit – das haben wir von einigen Anbietern gehört – war es der Wunsch, es nicht auf 30.000, sondern auf 100.000 Euro im Monat zu erhöhen. Im Monat, 100.000! Dann hat man einen Kompromiss bei 30.000 Euro geschaffen. Was sind das für Botschaften? Ich verstehe es nicht.

Die Tatsache, dass es diese Onlinespiele nun mal gibt, ist ebenfalls Anlass zu Verdross, weil wir ja diese Gesetzeslage haben, dass sie verboten sind. Wir von unserer Seite haben in den letzten Jahren vielen Spielern geholfen, verspieltes Geld über Finanzdienstleister zurückzubekommen. Ich selber habe schöne Vergleiche mit großen Anbietern geschlossen.

Es haben sich Kanzleien gegründet. Schauen Sie mal nach, wie viele Kanzleien, Start-Ups, Agenturen es inzwischen gibt, die Glückspielsüchtige dabei unterstützen. Auch Onlinecasinos werden selbst inzwischen verklagt, auch da kommt es immer zu Vergleichen; denn die möchten keine Urteile.

Wir hätten uns eigentlich mehr von staatlicher Seite gewünscht, dass hier nicht diese Selbstinitiative, dieses Empowerment seitens der Betroffenen und von verbündeten Kanzleien und Agenturen nötig gewesen wäre, sondern dass hier mit viel mehr Power

Rechtsstaatlichkeit hergestellt worden wäre. Das ist einfach enttäuschend, und das lässt mich auch nicht sehr optimistisch in die Zukunft blicken.

Ich bin mit Herrn Bühringer selten einer Meinung, aber das Bild, was er vorhin von der Aufsichtsbehörde als zahmen, lahmen Löwen ohne Zähne gezeichnet hat, trifft es, glaube ich, ganz gut. Auch hier schon wieder: Die Behörde ist zu klein. Sie ist nicht schlagkräftig genug, und vielleicht ist sie auch juristisch nicht richtig abgesichert. Das vermag ich nicht zu beurteilen, aber sie ist nicht schlagkräftig genug. Wer mit so einer Branche Gesetze umsetzen will, der muss sich stärker aufstellen.

Nach meiner Auffassung müsste man sich auch Respekt verschaffen, dass die Anbieter sich nicht schlappmachen, sondern dass sie sagen: Oh, mit denen ist nicht gut Kir-schen essen. Wenn wir da Gesetze übertreten, dann knipst man uns auch unsere Konzession. – Da würden wir uns einfach mehr Power wünschen.

Es werden ohne Ende Steuern durch die Glücksspiele, auch durch Sportwetten, die Onlinecasinos, die Lotterien eingenommen. Investieren Sie davon richtig viel in den Spielerschutz, auch in Prävention, in die Beratung. Es kann irgendwie nicht sein, dass einzelne Glücksspielanbieter in einem Monat mehr für Werbung ausgeben als ganz Deutschland im ganzen Jahr für Prävention, Beratung und Forschung im ganzen Land. Das sind Verhältnisse, die müssen wir geraderücken. Das sollte, finde ich, nicht stehenbleiben.

Die Alternative, darauf bezog sich eine Frage der AfD, wenn ich das richtig erinnere, muss ein kleiner Markt, ein gut regulierter Markt sein. Das Angebot sollte verkleinert werden; denn die Aufsichtsbehörden auch in den Kommunen sind mit der Beaufsichtigung der Spielhallen maßlos überfordert. Das wäre das Angebot.

Wenn das alles nichts nützt, wäre nur noch eine Alternative, dass man vielleicht eine Umkehr der Beweislast macht. Dass man sagt, okay, wenn jemand glücksspielsüchtig geworden ist, dann muss der Anbieter in vollem Umfang nachweisen, dass er alles getan hat, um das zu verhindern und das auch dokumentieren können und so weiter. Oder aber wir verstärken die Verbraucherrechte und die Souveränität der Verbraucher, sodass ich mich in meiner eigenen Wohnung vor Onlineglücksspielen schützen kann.

Es kommt auch niemand auf die Idee, Ihnen eine Bierleitung in die Wohnung zu legen, aber durch das Internet haben Sie eben ein Onlinecasino, das unseren Lebensraum erreicht. Unser ganzer Lebensraum wird inzwischen von Glücksspielen durchdrungen, obwohl es sich um ein demeritorisches Gut handelt. Warum darf ich mich nicht entscheiden, so wie in England, ob ich bei Sky Glücksspielwerbung sehen möchte? Ich möchte nur das Fußballspiel sehen, nicht die Glücksspielwerbung. Ich möchte auch auf meinem Computer keine Glücksspiele haben, ich habe Kinder, ich möchte das nicht.

Ich möchte auch mit meiner Kreditkarte keine Glücksspielgeschäfte machen. Auch hier gilt der Spielerschutz, und wir müssen die Verbraucherrechte erheblich nachschärfen.

**Stellv. Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Ich sehe keine weiteren Fragen mehr, sodass wir diesen Block nun abschließen können. Herzlichen Dank an unsere Sachverständigen, die uns hier zur Verfügung gestanden haben.

Ich darf nun die Sitzungsleitung in die bewährten Hände des Kollegen Dr. Optendrenk zurückgeben.

**c) Block 3:**

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Ich bedanke mich zunächst bei meinem Kollegen Professor Dr. Bovermann, dass er die Leitung so souverän durchgeführt hat. Der fliegende Wechsel hat jetzt wunderbar funktioniert. Insofern darf ich die Zeit, die wir jetzt gewonnen haben, versuchen nicht zu verspielen und rufe jetzt den Block 3 auf. Dieser befasst sich mit der Anhörung der Interessensverbände. Dazu ist eine Reihe von Sachverständigen anwesend. Wir haben festgestellt, dass weitere Sachverständige über diejenigen hinaus, die bereits heute Morgen an der Anhörung teilgenommen haben und zu Wort gekommen sind, dabei sind.

Per Video sind jetzt Herr Dr. Kirschenhofer und Frau Heintschel von Heinegg zugeschaltet. Vielleicht können Sie uns kurz ein Zeichen geben. – Gut.

Ich schlage daher vor, um keine Zeit zu verlieren, dass wir jetzt unmittelbar in den dritten Block einsteigen und in bewährter Weise die Kolleginnen und Kollegen der Fraktionen bitten, ihre Fragen zu stellen.

**Kirstin Korte (CDU):** Meine erste Frage geht an die Herren Stecker, Stoffers, Dahms und Walter. Ich möchte gerne von Ihnen hören, wie Sie den neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 sowie das Ausführungsgesetz im Vergleich zu den bisherigen Regelungen unter den Aspekten der Rechtssicherheit und des Spieler- sowie des Jugendschutzes sehen.

Meine zweite und dritte Frage gehen an Herrn Stecker und Herrn Stoffers. Die erste bezieht sich auf den Mindestabstand. Hierüber haben wir heute schon mehrfach gesprochen. Grundsätzlich sprechen Sie sich dafür aus, dass Abweichungen von den Mindestabständen möglich wären, wenn strenge Qualitätskriterien vorliegen würden. Wie können Ihrer Meinung nach, solche qualitativen Kriterien aussehen und stellen diese wirklich eine qualitative Hürde dar? Welche weiteren Effekte hätte diese Qualitätssteigerung für Verbraucher, Kommunen und den Vollzug?

Meine dritte und letzte Frage bezieht sich auf das Stichwort „Sondergebiete“, auch die haben wir heute schon angesprochen. Bei Ihnen, aber auch in anderen Stellungnahmen gibt es Vorbehalte gegenüber der Ausweisung von Sondergebieten durch Städte und Gemeinden für Spielhallen mittels Satzung, um bei entsprechendem Nachweis erhöhter Qualität vom Mindestabstand abweichen zu können. Welche Alternative zu einem Satzungsvorbehalt sehen Sie?

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Ich habe folgende Fragen, und zwar zunächst an Herrn Walter als Vertreter des Düsseldorfer Kreises. In Ihrer Stellungnahme weisen Sie auf Missbrauchshinweise der Spielersperren durch konkurrierende Unternehmen hin. Bitte führen Sie die Hinweise und die Vorgehensweise weiter aus. Das würde uns sehr interessieren.

Zweite Frage: Das Ausführungsgesetz NRW schreibt lediglich dann eine Zertifizierung vor, wenn dies durch Gesetz ausdrücklich geregelt ist, beispielsweise im Falle der Mehrfachkonzession. Wie stehen Sie zu einer generellen Zertifizierungsanforderung? Damit könnte möglicherweise ein bestehendes Misstrauen gegenüber den terrestrischen Spielangeboten sicherlich reduziert werden. Diese Frage möchte ich an Herrn Walter, Herrn Stecker, Herrn Dahms und Herrn Dr. Quermann richten.

Meine dritte Frage: Wie beurteilen Sie die Umgehungsmöglichkeiten mittels neuer Formen der Zahlungsmittel, wie beispielsweise mit PaySafecards? Derzeit wird während des Lockdowns ein exponentieller Zuwachs der Nachfrage nach diesen anonymen Zahlungsmitteln festgestellt. Können Sie sicherstellen, dass solche anonymisierten Zahlungswege ausgeschlossen werden? Auch diese Frage richte ich wieder an Herrn Walter, Herrn Stecker, Herrn Stoffers, Herrn Dahms und Herrn Dr. Quermann.

**Angela Freimuth (FDP):** Auch von meiner Seite aus in der ersten Runde einige Fragen, und zwar zunächst zum Thema „Mindestabstand“. Das ist verschiedentlich heute im Laufe des Tages von Bedeutung gewesen. Hier hätte ich an Herrn Dahms und Herrn Stecker die Frage, wie aus Ihrer Sicht die Mindestabstände bewertet werden, wie Sie dazu stehen, dass in anderen Bundesländern mit anderen Mindestabständen konkrete Ausgestaltungen stattgefunden haben. Wie kann man aus Ihrer Sicht wirkungsvoller als über starre Mindestabstände sowohl den Kinder- und Jugendschutz als auch den Verbraucher- und Spielerschutz gestalten?

Das Stichwort „Auswahlentscheidung der Kommunen“ ist gerade schon von den Kollegen thematisiert worden. Ich möchte noch eine Frage an Herrn Stecker anschließen, sie geht aber auch in Teilen an Herrn Dahms, und zwar wie das mit den Qualitätsmerkmalen mit Blick auf den Spielerschutz gesehen wird. Es gibt ja vom Deutschen Automatenverband Vorstellungen zu eigenen Zertifizierungsvorschlägen und Zertifizierungsverfahren. Hier würde mich interessieren, welche Konzepte und Vorstellungen Sie mit dieser Zertifizierung verbinden, um Spieler-, Kinder- und Jugendschutz sowie Suchprävention zu betreiben.

**Andreas Keith (AfD):** Meine erste Frage geht an Herrn Quermann. Sie sprechen sich für die Besteuerung des Onlineglücksspiels in Form einer Bruttospielertragssteuer aus, die zwischen 15 und 20 % liegen sollte. Wieso erachten Sie gerade diesen Prozentsatz als angemessen, würde uns ein noch niedrigerer Prozentsatz dem Ziel der Kanalisierung nicht sogar noch näherbringen? Denn schließlich sollten nicht Steuereinnahmen, sondern der Jugend- und Spielerschutz sowie die Kanalisierung im Fokus stehen.

Meine zweite Frage geht an Herrn Stecker. Es wurde gerade schon angesprochen. Die Rede ist immer von Mindestabständen. Sie haben das teilweise ausgeführt, aber ich bitte Sie, das noch einmal zu konkretisieren. Sie beklagen in Ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf die in § 17 aufgeführten Sperrzeit ab 1:00 Uhr und nennen die Sperrzeitverschiebung auf 3:00 Uhr bis 8:00 Uhr als eine praktikablere Lösung, um die Nutzung und Ausbreitung illegaler Angebote zu verringern. Kann man nach Ihrer Erfahrung generell von Stoßzeiten ausgehen, die diese Verschiebung als sinnvoll ausweisen würden? In welchen Zeiträumen werden die meisten Spiele gespielt? Lassen

die Regelungen anderer Bundesländer den Schluss zu, dass eine Verschiebung in spätere Zeitfenster Spieler davon abhält, illegale Anbieter aufzusuchen?

Meine dritte Frage möchte ich gerne Herrn Walter vom Düsseldorfer Kreis stellen. Ich möchte auf die in Sachsen-Anhalt anzusiedelnde Glücksspielbehörde eingehen. Wie könnte Ihrer Meinung nach, eine effektivere Zusammenarbeit zwischen der Glücksspielbehörde und den einzelnen legalen Anbietern aussehen, um Missbrauch wie die in Ihrer Stellungnahme angesprochene Sperrung von Spielern durch konkurrierende Unternehmen zu verhindern? Haben Sie konkrete Beispiele oder Anhaltspunkte dafür, dass eine derartige Missbrauchspraxis bereits existiert oder in Zukunft wahrscheinlich wird? Sollte der Glücksspielvertrag in seiner aktuellen Form dann ratifiziert werden?

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Ich schaue in die Runde und stelle fest, dass wir die erste Fragerunde abgeschlossen haben und zur ersten Antwortrunde kommen. Ich möchte daher, wie bisher, nach dem Tableau, das Ihnen vorliegt, vorgehen und Herrn Dr. Quermann das Wort für die an ihn gerichteten Fragen erteilen.

**Dr. Dirk Quermann (Deutscher Online Casinoverband e. V.):** Herr Dr. Optendrenk, herzlichen Dank. Von einigen Stellen habe ich keine konkrete, direkte Frage gestellt bekommen. Das hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass wir im Bereich des Onlinecasinos nicht in der Landesgesetzgebung eine Rolle spielen, sondern im Glücksspielstaatsvertrag und zukünftig in der zentralen Glücksspielaufsichtsbehörde in Sachsen-Anhalt.

Frau Korte, ich möchte kurz etwas zu den Themen, die Sie an andere Sachverständige adressiert haben, sagen. NRW hat ganz erheblich dazu beigetragen, dass es insgesamt zu einer Versachlichung des Themas gekommen ist und dass Onlineglücksspiele tatsächlich, und das haben wir jetzt in jedem Panel gehört, natürlich längst in der Lebenswirklichkeit aller Menschen angekommen sind und deswegen natürlich auch in den Glücksspielstaatsvertrag endlich eingezogen sind, wobei das nur gewiss bruchstückhaft erfolgt. Es ist gewiss berücksichtigt worden, aber es gibt viele Aspekte, auf die wir später sicher noch zu sprechen kommen, die sicherlich nicht optimal gelöst sind, aber zumindest findet es jetzt dort entsprechend statt.

Frau Müller-Witt, Ihre erste Frage bezog sich auf die generellen Zertifizierungsanforderungen. Im Bereich des Onlineglücksspiels führt das eher zu dem Thema „Zuverlässigkeit, Prüfung und Test der Zuverlässigkeit“. Dabei geht es weniger um die einzelnen Stellen, sondern um eine zuverlässigere Durchführung von Glücksspielangeboten. Wir haben uns in der Vergangenheit seitens unseres Verbandes sehr stark dafür eingesetzt, dass diese Zuverlässigkeit umfassend geprüft werden muss. Wir haben in dem Zusammenhang sogar eigene Vorschläge erarbeitet und gesagt, dass Zuverlässigkeit natürlich anhand des Unternehmens, also des Glücksspielveranstalters, beurteilt werden muss. Auch Personen, die führende Rollen in dem Unternehmen einnehmen wie Vorstände, Geschäftsführer, vielleicht aber auch Verantwortliche für das Marketing oder für den Spielerschutz, müssen gegebenenfalls persönliche Verantwortung übernehmen.

Unser weiterer Vorschlag war, und das kann sicherlich im Rahmen der Glücksspielaufsichtsbehörde umgesetzt werden, dass die technischen Systeme zuverlässig funktionieren, überprüft und zertifiziert werden müssen. Im Bereich des Onlineglücksspiels ist es grundsätzlich so, dass es von der Zuverlässigkeit des Anbieters abhängig ist. Dann sind sämtliche Techniken, die dort eingesetzt werden, entsprechend zu überprüfen. Das ist gewiss einfacher möglich, weil vieles auf Software, Algorithmen und Ähnlichem beruht. In dem Bereich können Sie natürlich unabhängige Tests durchführen, Institute beauftragen und ähnliche Aspekte.

Sie haben dann die Frage nach den Umgehungsmöglichkeiten im Rahmen der Zahlungen gestellt. Dafür sieht der Glücksspielstaatsvertrag eigentlich schon sehr konkrete Regelungen vor. Er sagt ganz klar, von wo Zahlungen überhaupt auf das Spielerkonto gehen dürfen. Da ist klar ausgeschlossen, dass anonyme Zahlungsmittel und -methoden verwendet werden können, weil ausschließlich Zahlungen auf elektronischem Wege über die entsprechenden Zahlungsinstitute, die in Europa zugelassen sind, auf das Spielerkonto eingehen dürfen. Anonyme Zahlungen in dem Sinne wird es und kann es in Zukunft nicht mehr geben. Das Thema ist in dem Zusammenhang entsprechend gut geregelt worden.

Eine weitere Frage bezog sich auf die Besteuerung, und das ist sicherlich eine der zwei Aufgaben, die wir als Onlinecasinoverband ganz klar im Land NRW sehen, wo es verankert werden muss. Ich möchte Ihnen unseren Vorschlag der Onlineglücksspiele nach dem Bruttospielertrag und dem genannten Korridor – das war ja die Frage – erläutern. Diesen Vorschlag haben wir nicht unterbreitet, weil wir geraten haben oder uns der Mär hingeben, es gäbe noch keine Erfahrung mit dem Onlineglücksspiel, denn das ist grundsätzlich falsch.

Es gibt umfangreiche Erfahrungen in den letzten 15 Jahren im europäischen Ausland, wie Regelungen wirken, wie mit Regelungen umzugehen ist und wie man Sachen regeln oder nicht regeln sollte. Zu der Besteuerung gibt es einige betriebswirtschaftliche Untersuchungen, die ganz klar sagen, dass ein Optimum von Korridor für die Besteuerung gegeben ist. Einerseits ist es gerechtfertigt, dass auch der Staat Einnahmen generieren will, das ist sicherlich kein offizielles Ziel des Glücksspielstaatsvertrages, ist aber wie in allen Wirtschaftsbereichen sicherlich angemessen, und es ist eine Art von Übermaßbesteuerung. Hier gibt es einen relativ engen Korridor, in welcher Höhe der Steuersatz gewählt werden soll und welche Bemessungsgrundlage zu wählen ist. Die Bemessungsgrundlage sollte ganz klar dieser Bruttospielertrag sein. Alle anderen europäischen Mitgliedsstaaten besteuern die Onlineglücksspiele genau auf dieser Bemessungsgrundlage. Das macht Sinn, wenn man sich nämlich die Kriterien der Spiele selbst anschaut, wie Spiele funktionieren. Ein plakatives Beispiel ist, wenn Sie online Casino spielen, nämlich Roulette. Hierbei können Sie das nur daran bemessen, und das bildet auch die Leistungsfähigkeit des Spielers ab, was der Spieler letztlich bei diesem Spiel verloren hat. Das ist die Steuerbemessungsgrundlage des Bruttospielertrags, einerseits das Geld, das der Spieler verliert, und andererseits das Geld, was dem Anbieter zur Versteuerung zur Verfügung steht.

Dieser Korridor, den wir angegeben haben, so zeigen es die wissenschaftlichen Untersuchungen, stellt das Optimum dar. Alleine aufgrund der Besteuerung führt das

noch nicht zu einem Abdrängen der Spieler in den Schwarzmarkt, sondern es ist durchaus dieser adäquate Rahmen, wo die Verdrängung nicht stattfindet und noch sehr hohe Kanalisierungsraten erzielt werden können, aber andererseits auch die Steuereinnahmen für den Staat optimal sind. Wenn dann ein Optimum zu finden ist, schlagen wir genau das vor, nämlich aufgrund der Erfahrungen und der Berichte, die es verschiedentlich gibt und die entsprechend vorliegen.

In Deutschland soll jetzt eine andere Besteuerung stattfinden, nämlich nicht die Besteuerung aufgrund des Bruttospielertrags oder des Verlusts des Spielers, sondern auf Basis des Spieleinsatzes, insbesondere bei den virtuellen Automaten Spielen und beim Onlinepoker. Wir haben es verschiedentlich dargestellt, dass das Land NRW keinen unmittelbaren Einfluss darauf hat. Lediglich, weil es jetzt dieses Gesetz federführend in den Bundesrat einbringen soll, kann Nordrhein-Westfalen noch seinen Einfluss geltend machen. Dieser Besteuerungsvorschlag besagt, dass die Steuer bei virtuellen Automaten Spielen und beim Onlinepoker auf der Basis des Spieleinsatzes berechnet wird.

Nach aller Erfahrung aus dem europäischen Ausland wird es dazu führen, dass der legale Markt dadurch fast verunmöglicht wird, dass es dazu kommen wird, dass die Kanalisierungsraten weit unter 50 % liegen. Dazu gibt es auch wissenschaftliche Untersuchungen hier aus Deutschland, sogar hier von der Universität Düsseldorf, in denen klar formuliert wird: Wenn ihr das macht, wird das nicht zu einer hohen Kanalisierungsrate führen. – Das ist dann für alle schlecht, denn nur in diesem legalen Markt können die Mittel und Methoden eingesetzt werden, die zielgerichtet auf Spieler- und Verbraucherschutz und Ähnliches ausgerichtet sind.

NRW soll federführend das Besteuerungsgesetz im Rahmen des Lotteriesteuergesetzes in den Bundesrat einbringen. Vielleicht sollte man hierüber im Parlament noch einmal nachdenken, ob das wirklich die richtige Grundlage ist, ob man damit dem Glücksspielstaatsvertrag nicht einen Bärendienst erweist.

Das Land NRW hat noch eine weitere Aufgabe, um eine hohe Kanalisierung herzustellen, nämlich, so sieht es der Glücksspielstaatsvertrag vor, dass neben den virtuellen Automaten Spielen und neben Onlinepoker eine dritte Onlinespielform eingeführt werden soll, nämlich die sogenannten Onlinecasinospiele. Was uns zumindest sehr stark verwundert, ist, dass es für das Onlinecasinospiel noch keinen Vorschlag für einen Gesetzentwurf eines Landesausführungsgesetzes – zumindest nach unserer Kenntnis – gibt, in dem diese Onlinecasinospiele geregelt werden sollen. Das muss das Land NRW selbst tun. Wenn diese Spielform endlich einen legalen Markt erzeugen soll, dann muss es hier alsbald einen Vorschlag geben; denn ab 01.07. soll es diese Spielform eigentlich geben, aber es existiert noch kein Vorschlag, wie sich das Land NRW zu dieser Spielform verhält, wie es das regeln möchte, ob es Lizenzen ausschreiben möchte. Wenn also Legalität hergestellt werden sollte, sollte das alsbald erfolgen.

**Mathias Dahms (Deutscher Sportwettenverband e. V.):** Ich möchte mich auch zunächst bedanken, dass ich hier und heute aus Sicht der Sportwettenanbieter einen Blick auf die geplanten Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des Landesausführungsgesetzes werfen und Ihnen unsere Position dazu mitgeben darf.



Zunächst möchte ich auf die Frage von Frau Korte eingehen, wie wir den Glücksspielstaatsvertrag insbesondere im Vergleich zu den bisherigen Regelungen sehen und wie es sich dort mit der Rechtssicherheit im Spieler- und im Jugendschutz verhält.

Aus unserer Sicht ist es sehr zu begrüßen, dass der neue Glücksspielstaatsvertrag einige bisher unregulierte Bereiche des Glücksspiels jetzt einbezieht und sich grundlegend neue Gedanken gemacht hat, wie das Glücksspiel in Deutschland neu aufgestellt werden kann. Die Tatsache, dass die Onlinecasinospiele, virtuelle Automaten-spiele, aber auch Onlinecasinos und Onlinepoker jetzt zukünftig reguliert werden und dass wir hier endlich den gesamten Glücksspielmarkt in Deutschland vollumfassend in eine Regulierung eingefasst haben, ist aus unserer Sicht unbedingt zu begrüßen.

Nichtsdestotrotz bereitet uns großes Kopfzerbrechen, dass die verschiedenen Regelungsbereiche dieses Staatsvertrages doch in vielen Bereichen wirklich überbordend sind und dass insbesondere der Staatsvertrag einen sehr starken und starren Regulierungsrahmen hat, der innerhalb der nächsten Jahre nicht so ohne Weiteres geändert werden kann. Hier wünschen wir uns tatsächlich mehr Flexibilität und Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere auch für die neu zu schaffende Behörde, deren Einrichtung wir ausdrücklich begrüßen. Wir kritisieren aber, dass keine kurzfristigen Evaluierungs- oder Öffnungsklauseln für verschiedene Regelungen des Staatsvertrages vorgesehen wurden.

Im Bereich des Spieler- und Jugendschutzes gibt es sehr viele neue Regelungssysteme, wie zum Beispiel die von Herrn Professor Becker heute Morgen schon angesprochenen Aktivitätsdateien, die Limitdatei und die Sperrdatei, die jetzt bundesweit und spielformübergreifend gelten sollen. Insbesondere die Limitdatei und die Aktivitätsdatei sind aus unserer Sicht nicht geeignet, die Ziele des Staatsvertrages zu erreichen, weil sie ein wirklich umfassendes und aus unserer Sicht völlig überzogenes Überwachungssystem des gesamten Marktes bedeuten. Hier wäre uns sehr daran gelegen, dieses möglichst zügig zu evaluieren und möglicherweise auch zu anderen Regelungen zu kommen.

Insgesamt begrüßen wir, dass der Staatsvertrag jetzt das gesamte Glücksspielwesen abdeckt. In seinen Einzelausprägungen schießt er aber doch sehr deutlich über das Ziel hinaus.

Außerdem hat man versucht, den im Staatsvertrag jetzt erstmals umfassend geregelten Onlinebereich an die aus dem stationären Bereich bekannten Regelungen anzupassen. Im stationären Bereich kennen wir das Phänomen „Mindestabstände“ – auf das ich gleich noch einmal zurückkomme –, die wir natürlich massiv kritisieren, weil sie aus unserer Sicht im stationären Bereich nicht zielführend sind. Man hat versucht, dieses Prinzip auf den Onlinebereich zu übertragen – beispielsweise durch Wartezeiten. Jeder, der sich im Internet bewegt und viel online unterwegs ist, wird sich an den Kopf fassen, wenn er hört, dass er, wenn er von einem auf ein anderes Spielangebot wechselt, fünf Minuten Wartezeit einhalten muss. Dafür wird die sogenannte Aktivitätsdatei geschaffen, die mit einem gigantischen technischen Aufwand versucht, ein Problem zu lösen, das es aus unserer Sicht überhaupt nicht gibt. Insofern lautet der dringende Appell auch an Sie: Versuchen Sie noch einmal, diesbezüglich auf die Landes-

regierung Einfluss zu nehmen, damit diese Regelungen im Entwurf des Staatsvertrags überprüft und möglicherweise kurzfristig angepasst werden.

Frau Müller-Witt hat das Thema „Zertifizierungen“ angesprochen. Grundsätzlich stehen wir Zertifizierungen ausgesprochen positiv gegenüber und denken, dass die Kollegen von der Automatenwirtschaft – dazu wird Herr Stecker gleich sicherlich noch einiges sagen – diesbezüglich in den letzten Jahren schon gute Vorarbeit geleistet haben.

Wesentliche Elemente der Zertifizierungen, wie es sie für Spielhallen schon gibt, wären auch für Sportwetteinrichtungen, für die Sportwettbüros zu übernehmen, die sich ja jetzt erstmalig in einem Erlaubnisverfahren befinden. Man muss konzedieren, dass Sportwettbüros in Deutschland bisher nicht erlaubnisfähig gewesen sind. Sie wurden überall geduldet. Mit der Erteilung der Veranstaltererlaubnis können die Vermittlungsstellen erst jetzt erstmalig Erlaubnisse beantragen und erhalten. Inzwischen befinden sich in Nordrhein-Westfalen allesamt in Erlaubnisverfahren. Wir können wesentliche Regelungselemente, die wir von der Automatenwirtschaft kennen, auf die Sportwettunternehmen und deren Wettvermittler vor Ort übertragen.

Die Frage nach den anonymen Zahlungsmitteln hat bereits mein Kollege Herr Dr. Quermann beantwortet. Es gibt im Onlineglücksspielgeschäft keine anonymen Zahlungsmittel mehr. Dies ist sowohl durch die Geldwäscheregelung als auch durch die neuen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags schon ausgeschlossen.

Nun komme ich zu den Fragen von Frau Freimuth. Sie fragten nach der Bewertung von Mindestabständen. Bereits einleitend habe ich gesagt, dass wir Mindestabständen ausgesprochen kritisch gegenüberstehen. Aus unserer Sicht sind Mindestabstände nicht dazu geeignet, die propagierten Ziele zu erreichen.

Welche Ziele sind dies? Darauf gehe ich kurz ein.

Zum einen ist es die Suchtprävention. In den Erläuterungen des Umsetzungsgesetzesentwurfs des Landes heißt es, durch Mindestabstände sollten die Verfügbarkeit und die Griffnähe vermindert werden. Stellen wir uns aber vor, dass wir vielfach digital arbeiten und denken und insbesondere die junge Generation sehr aufgeschlossen mit Online- und mobilen Angeboten umgeht, müssen wir feststellen, dass das Ziel der Verminderung von Griffnähe und Verfügbarkeit durch Mindestabstände eigentlich den Denkmustern des letzten Jahrhunderts entspricht.

Ein Beispiel aus der Vergangenheit dazu, an das sich der eine oder andere vielleicht erinnert: Vor 30 Jahren haben wir uns Gedanken darüber gemacht, wie wir die flächendeckend verfügbare Kommunikation per Telefon gewährleisten können, und der Bundespost vorgeschrieben, wie groß die maximalen Abstände zwischen Telefonzellen sein dürfen. Angesichts der weiten Verbreitung von Mobiltelefonen würde heute kein Mensch mehr auf eine solche Idee kommen. Ebenso antiquiert ist aus unserer Sicht das Postulat von Mindestabständen zwischen Wettvermittlungsstellen und Kinder- und Jugendeinrichtungen. Ich kann Ihnen prophezeien, dass wir uns wegen solch hanebüchenden Unsinns in einigen Jahren an den Kopf fassen werden. Leider finden sich solche Regelungen aber immer wieder in Landesglücksspielgesetzen.

Ein weiterer Effekt im Rahmen der Suchtprävention ist der sogenannte Abkühlungseffekt. Dass dieser bei den Spielern tatsächlich suchtpreventiv wirkt, ist ebenso ein Märchen. Wir müssen uns einfach vorstellen, wann ein Sportwetter ein Sportwettbüro wieder verlässt, nachdem er dieses betreten hat. Das ist dann der Fall, wenn das Spiel, das er dort sehen wollte, oder der Bundesligaspieltag am Samstagnachmittag beendet ist. Das Sportwettbüro zu verlassen und direkt ins nächste zu gehen, macht für den Sportwetter überhaupt keinen Sinn, weil dort die gleichen Spiele, die er bisher verfolgt hat, angeboten werden. Zusätzlich kann er das Ganze auf seinem Mobiltelefon verfolgen. Zudem bieten heutzutage alle Sportwettanbieter die gleichen Wetten an. Es ist also nicht so, dass in einem Sportwettbüro bestimmte Wetten angeboten werden, die in einem anderen nicht zur Verfügung stehen. Das heißt: Der suchtpreventive Effekt von Mindestabständen ist gänzlich unbelegt.

Das wird umso schwieriger, wenn es die Sperrdatei gibt. Dieses neue Regelungselement, das im Rahmen des Staatsvertrags spielformübergreifend gilt, begrüßen wir außerordentlich. Wir möchten, dass alle spielsüchtigen und spielsuchtgefährdeten Spieler in Deutschland in dieser Sperrdatei erfasst werden und dann faktisch nicht mehr am Glücksspiel teilnehmen können. Wenn wir eine solche Sperrdatei haben, dann sind Mindestabstände grundsätzlich obsolet.

Heute wurde schon mehrfach das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2017 zitiert, das damals noch goutiert hat, Mindestabstände könnten ein Instrument sein, wenn es keine mildereren Instrumente für den stationären Spielerschutz gebe. Das ist heutzutage, wie ich eben gesagt habe, völlig überflüssig und aus der Zeit gefallen, weil wir in der Lage sind, die vulnerablen Personengruppen, also die spielsuchtgefährdeten und die spielsüchtigen Menschen, umfassend zu schützen, und zwar in erster Linie durch die Sperrdatei.

Wir stellen also fest, dass sich in den letzten zehn Jahren, nach den Erhebungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung keine wesentliche Veränderung am problematischen Spielverhalten in Deutschland ergeben hat – insbesondere deswegen, weil die Bürger genau wie bei anderen Gütern in der Lage sind, verantwortungsvoll mit diesem Produkt umzugehen.

Ein weiteres Argument für Mindestabstände ist der Jugendschutz. Dieser wird in Wettvermittlungsstellen durch ein Betretungsverbot bereits umfassend gewährleistet. Jugendliche können also Wettvermittlungsstellen überhaupt nicht betreten. An allen Wettvermittlungsstellen findet sich ein großes Schild mit der Aufschrift „Für Jugendliche unter 18 Jahren ist der Zutritt untersagt.“. Das wird von den Betreibern von Wettbüros systematisch und konsequent durchgesetzt.

Wenn man argumentiert, Kinder und Jugendliche kämen vielleicht auf dem Schulweg an einer Wettvermittlungsstelle vorbei, entgegne ich, dass ein im Vergleich zu einem Mindestabstand milderer Mittel wäre, Vorgaben zur äußeren Gestaltung von Wettvermittlungsstellen zu machen, um eine Anreizwirkung für Kinder und Jugendliche weiter zu reduzieren.

Insgesamt gehen wir davon aus – und stellen ebendies immer wieder fest –, dass Mindestabstände nicht geeignet sind, um die formulierten Ziele zu erreichen. Wir

stellen außerdem fest, dass in den Landesausführungsgesetzen der einzelnen deutschen Bundesländer völlig unterschiedliche Positionen zu Mindestabständen deutlich werden. Das zeigt für mich eindeutig, dass Mindestabstände nicht wissenschaftlich evaluiert sind, keinen effektiven Spieler- und Jugendschutz bringen und deswegen eine Regelung sind, die im Landesglücksspielgesetz in Nordrhein-Westfalen nicht weiter verfolgt werden sollte. Es gibt deutlich mildere und effektivere Mittel, um diese Ziele zu erreichen.

**Knut Walter (Düsseldorfer Kreis):** Meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung zur Stellungnahme sowie die vielen, sehr konkreten Fragen an mich.

Ich werde es wie die Kollegen halten und die Fragen in der Reihenfolge, in der sie gestellt worden sind, beantworten. Falls es Überschneidungen gibt, weise ich darauf hin, dass dies auch die Antwort auf eine der nachfolgenden Fragen darstellt.

Frau Korte hat sehr allgemein gefragt, wie wir als Kreis, der sich aus Wissenschaft, Hilfe und Verantwortlichen, die in der Glücksspielindustrie tätig sind, zusammensetzt, zu Rechtssicherheit, Spieler- und Jugendschutz dieses neuen Staatsvertragsentwurfs stehen, und zwar im Vergleich zum alten Staatsvertrag.

Das kann man nicht zusammen beantworten; ich beginne mit dem Spieler- und Jugendschutz. Diesbezüglich sehen wir im jetzigen Entwurf deutliche Fortschritte. Wie von allen Kollegen aus Suchthilfe, Forschung und von der Anbieterseite schon betont wurde, ist das spielformübergreifende Sperrsystem im Spielerschutz ein ganz wesentlicher Schritt nach vorne. Man hätte sich sicher eine differenziertere Betrachtung des Sperrsystems vorstellen können. Bei der Beantwortung der darauffolgenden Fragen, speziell der von Frau Müller-Witt, komme ich noch einmal darauf zu sprechen. Ganz grundsätzlich stimme ich mit Frau Füchtenschnieder-Petry überein – das kommt nicht allzu oft vor –, dass es dem Sperrsystem gut getan hätte, deutlicher zwischen einer Spielpause und der Spielersperre zu unterscheiden, weil sich die auch in den weiteren Fragen angesprochenen Probleme viel mehr aus dem Sperrsystem und nicht aus einer Spielpause heraus ergeben. Leider lassen sich – das ist kurios – viele Schwierigkeiten auch aus diesem übergreifenden Sperrsystem ableiten. Das führt dazu, dass die Einführung der zentralen Regulierungsbehörde ein ganz wesentlicher Schritt ist, weil das Ganze ohne diese und ohne die Aufsicht über das Sperrsystem nicht funktionieren wird.

Was den Aufbau dieser Behörde angeht, haben wir aktuell eher gemischte Gefühle. Alle aus Sachsen-Anhalt zu vernehmenden Zeichen deuten eher darauf hin, dass es schwierig werden wird, den Aufbau zu gewährleisten, und auch die personellen Ressourcen schwierig zu organisieren sind. Weiterhin wird zwischen den Chefs der Staatskanzleien derzeit auf Bitte von Hessen diskutiert, das Sperrsystem weiterhin in Hessen zu belassen, und zwar sowohl die Durchführung als auch die Kontrolle. Das ist aufgrund der aktuell einzubringenden Ressourcen, um schon jetzt anzuschließende Unternehmen speziell in der Gastronomie und flächendeckend bei der Sportwette in einzelnen Bundesländern in dem Sperrsystem abzubilden und das ausfallsicher zu gewährleisten. Dafür muss investiert werden, und Personalstellen müssen geschaffen werden. Es ist nachvollziehbar, dass das in Hessen passieren muss. Wenn es aber

schon nicht funktioniert, dieses Sperrsystem in Sachsen-Anhalt anzusiedeln, dann mache ich mir große Sorgen um die anderen Aufgaben, die ebenfalls im Staatsvertrag stehen – nämlich die Einführung einer zentralen Datei zum Erfassen eines Log-ins, einer Parallelspielverbotsumsetzungsdatei, und einer zentralen Datei zur Limitüberwachung. Diesbezüglich ist aus unserer Sicht aktuell zumindest fraglich, ob das auf dem richtigen Weg ist.

Grundsätzlich zum Thema „Verbraucherschutz“. Diesbezüglich vertreten wir sehr deutlich andere Auffassungen als Teile der Suchthilfe. Es ist ein großer Unterschied, ob man sich einen Staatsvertrag aus suchtpreventiver Sicht oder aus Verbraucherschutzsicht ansieht. Aus Verbraucherschutzsicht würde ich Ihnen gern Folgendes mitgeben: Ich denke, Sie vertrauen dem Verbraucher im Hinblick darauf, was er in Eigenverantwortung zu leisten bereit ist, noch immer nicht adäquat. – Dazu können alle diskutierten Instrumente – vom Abstandsgebot bis zum Verbot parallelen Spielens – als Beispiel herangezogen werden. Sie trauen dem Verbraucher nach wie vor nicht zu, dass er sich selber einen adäquaten Verlust, Einsatz oder ein adäquates Spiellimit – was immer man wählen will; das will ich an der Stelle gar nicht diskutieren – setzen kann und sich nicht parallel bei zehn verschiedenen Webseiten einwählt und die niedrigen Limits, die er sich selbst gesetzt hat, zu einem sehr hohen Limit kombiniert. So etwas findet in der Praxis meines Erachtens nicht statt. Wir müssen, wie gesagt, Verbraucherschutz von Suchtprevention trennen. Ein pathologischer Spieler wird natürlich nicht in der Lage sein, genau diese Grenzen zu finden. Dafür werden das Sperrsystem und die Früherkennung benötigt, die im Onlinebereich ohne Algorithmen, wie Herr Professor Dr. Bühringer heute Vormittag schon gesagt hat, trotz aller Datenschutzbedenken wahrscheinlich nur schwer durchzusetzen ist.

Zum Thema „Rechtssicherheit“. Man ist meiner Meinung nach gut beraten, die Bedenken, die Professor Dr. Krüper angemeldet hat, ernst zu nehmen und diesbezüglich nachzubessern. Obwohl ich kein Jurist bin, denke ich, dass dies nachzubessern ist. Außerdem steht beim Thema „Rechtssicherheit bei der Glücksspielregulierung“ immer der rosa Elefant „Rechtssicherheit des Lotterieveranstaltungsmonopols“ im Raum. Dieses Problem ist, vorsichtig formuliert, mit dem neuen Staatsvertragsentwurfes nicht größer geworden, wie ich denke.

Zu den Fragen von Frau Müller-Witt, zuerst zu den Hinweisen auf Missbrauch der Spielersperre. Ein Nachteil des spielformübergreifenden Sperrsystems ist, dass sich eine Fremdsperre, wenn sie nicht von einer Instanz zwischenkontrolliert wird, automatisch – so ist es ja auch gedacht – gleichermaßen auf alle anderen Spielformen auswirkt. In der ersten Anhörung zum Glücksspielstaatsvertrag haben wir bereits darauf hingewiesen, dass es dieses Missbrauchspotenzial bei der Fremdsperre gibt, weil die Kriterien dafür, wie ein Anbieter überhaupt auf die Idee kommen könnte, einen Kunden fremdzusperren, sehr vage formuliert sind. Ein Anbieter ist schließlich in der Regel kein Psychiater oder Psychologe, der eine Spielsucht anhand des Verhaltens eineindeutig identifizieren kann. Es müssen also geringe Anzeichen ausreichen. Das ist für sich genommen erst einmal in Ordnung. Die Sperrung eines Kunden kann aber auch unter dem Gesichtspunkt erfolgen, dass man weiß, dass er mal ein sehr guter Kunde einem Anbieter war, jetzt aber nicht mehr ist und deswegen der Verdacht nahe liegt, dass er nun woanders ein sehr guter Kunde ist. Wenn man in diesem Fall eine Sperre

ausspricht, dann ist dieser für den einen nicht mehr so gute Kunde – ungeachtet des pathologischen Potenzials dahinter – für den nächsten Anbieter gesperrt. Unter anderem bei Ihrem großen landeseigenen Glückspielanbieter mehrten sich sowohl bei der Sportwette als interessanterweise auch bei den im Rahmen dieser Sperre zu berücksichtigenden Lotterieförmlichkeiten Hinweise, dass es Kunden gibt, die dort gesperrt sind und nicht wissen, warum das der Fall ist. In diesen Fällen müssen also von Dritten Sperren verhängt worden sein, die logischerweise aktuell in OASIS sofort wirksam sind, nicht von einer Instanz zwischenkontrolliert werden und sich direkt auf den Kunden auswirken, und zwar an einer Stelle, wo er spielt, und von einer Stelle, wo er glaubt – zumindest offenkundig, also laut eigener Aussage; die Suchtexperten heben da sicher zu Recht die Augenbrauen; zwischen Aussage und Realität gibt es da immer noch ein diagnostisches Fenster – überhaupt kein Problem entwickelt zu haben. Das führt noch einmal zu der Forderung, dass eine Fremdsperre von einer unabhängigen Stelle verarbeitet werden muss. Dann kann sich der Kunde nämlich an die unabhängige Stelle wenden, wenn er von seinem Lotterianbieter gesperrt worden ist, obwohl er keine Sperre wollte und nicht das Gefühl hat, pathologisch zu sein, und sich dort erkundigen, von wem diese Sperre kommt, um das Ganze zu überprüfen. Dieses Clearing gibt es aktuell nicht und kann aus unserer Sicht nur von einer zentralen Glücksspielaufsichtsbehörde geleistet werden, die diese Kompetenz zurückbekommen müsste. Aus diesem Grund sehen wir die Teilung Sperre in Hessen / Behörde in Sachsen-Anhalt, ehrlich gesagt, skeptisch, weil solche Verfahren auch rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden müssen, weil im Zweifelsfall Persönlichkeitsrechte ganz drastisch eingeschränkt werden.

Dies bezieht sich im Übrigen auch auf die Frage von Herrn Keith zur Zusammenarbeit zwischen Anbieter und Glücksspielaufsichtsbehörde bei der Spielersperre. Natürlich müssen solche Dinge in Kommunikation zwischen Behörde und Anbieter geklärt werden, indem konkrete Fälle dokumentiert, besprochen und dann von Experten, die entscheiden, ob die Sperre gerechtfertigt ist, begutachtet werden müssen. Das geht nur, wenn die Behörde bereit ist, mit den Anbietern zu sprechen. Ich beobachte das Geschehen auch international. Es kommt immer mal wieder vor, dass Glücksspielaufsichtsbehörden die Auffassung vertreten, sie seien die Behörde und nicht dafür zuständig, in irgendeiner Form mit einem Anbieter zu kommunizieren. Stattdessen vertreten sie die Auffassung, sie ordneten an, woraufhin eine Umsetzung erfolge. Ehrlich gesagt ist alles, was ich bislang aus Darmstadt zu den Sportwettenzulassungsverfahren höre, ein gutes Beispiel dafür, dass man versucht, zu verstehen, wie Prozesse auf der Anbieterseite funktionieren und wie man so etwas in solchen Kontroll- und Anordnungsverfahren umsetzt.

Zur Frage nach der generellen Zertifizierung müsste man rechtsstaatlich antworten: Warum ist nicht der Gesetzgeber für eine solche zuständig, wenn wir beschließen, eine solche einzuführen? – Es lohnt sich dafür, sich noch einmal die Vorteile der Zertifizierung anzuschauen. Diese gibt es auf zwei Ebenen.

Erstens. Es handelt sich um ein Instrument, um in größeren Organisationseinheiten Prozesse so zu verstetigen, dass sie langfristig funktionieren. Insofern ist es mehr oder weniger auch ein Selbstdisziplinierungsinstrument für die Anbieterseite. Das mag bei größeren Anbietern wichtiger sein als bei kleineren.

Zweitens. Der zweite, wahrscheinlich der wesentliche Aspekt ist, dass Ordnungsbehörden immer dann, wenn Flächenangebote zu kontrollieren sind, regelmäßig an die Grenzen ihrer Kapazitäten kommen. Wir haben heute gehört, wie schwierig der Vollzug in der Fläche durchzuführen ist. Deswegen müssen wir ein bisschen zwischen Onlineangeboten und stationären Angeboten unterscheiden. Diesbezüglich stellt die Zertifizierung – umso mehr, wenn sie DAkkS-akkreditiert ist – eine Möglichkeit dar, eine Vorfeldkontrolle einzuziehen, um den schlussendlichen Kontrollaufwand durch die Ordnungsbehörden vor Ort noch einmal deutlich zu reduzieren. Das wiederum ist ein Argument, das für alle gelten kann. Insofern hat Herr Dahms wohl völlig recht, dass dies für den größten Teil des stationären Sportwettengeschäfts eine echte Entlastung und einen Zuwachs an Sicherheit sowohl für den Spieler- als auch für den Verbraucherschutz bedeuten würde.

Zur dritten Frage von Frau Müller-Witt, nämlich der nach den Umgehungsmöglichkeiten bei Zahlungsmitteln. Die Verbandsvertreter haben dazu im Grunde schon alles gesagt. Wenn man dies als Ordnungsgeber ausschließen will, dann kann man das tun, und dann ist es umzusetzen. Der Verlust einer Lizenz, einer Konzession oder einer Zulassung – wie auch immer man dies bezeichnen wird – ist nämlich so signifikant, dass ich davon ausgehen kann, dass bei lizenzierten Anbieter diesbezüglich keine Verstöße stattfinden. Ich kenne weltweit eine einzige Studie, die sich dem Zahlungsverhalten im Zusammenhang mit problematischem und pathologischem Spiel gewidmet hat. Diese hatte den kuriosen und wahrscheinlich heute nicht mehr relevanten Tatbestand zum Ergebnis, dass Spieler mit einer roten Flagge im Spielerschutzsystem als Ein- und Auszahlungsmittel für das Spielerkonto bevorzugt die Telefonrechnung, also nicht die vorher vermuteten anonymen Kreditkarten, Bitcoin, exotische Transaktionsmittel, verwendet haben. Es wurde also auf etwas Althergebrachtes zurückgegriffen. Natürlich geht es darum, Ausgaben, die man verschleiern möchte, möglichst so zu verschleiern, dass Angehörige und die Familie das nicht mitbekommen. Nun darf man aber keine Henne-Ei-Diskussion führen und sagen, dieses Zahlungsmittel habe dazu geführt, dass sich jemand pathologisch verhalte. Das ist natürlich nicht der Fall. Es ist ein sehr wichtiger Indikator; insofern sollte man sich beim Verbot bestimmter Zahlungsmittel immer überlegen, ob dieses Zahlungsmittel und dessen Verwendung nicht auch ein Indikator bei der Früherkennung sein sollte. Je mehr man verbietet, desto weniger Früherkennung ist möglich. Dies ist ein Balanceakt, der am Ende nur durch Evaluation durch die zentrale Behörde geleistet werden kann.

**Georg Stecker (Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.):** Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Zunächst eine Erläuterung: Ich vertrete den Dachverband „Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.“. Dies ist der Verband der gesamten legalen Automatenbranche von der Industrie über den Großhandel bis zu den Automatenaufstellunternehmen. Ich werde von Herrn Horst Hartmann vom Deutschen Automaten-Verband e. V. begleitet. Der Deutsche Automaten-Verband e. V. ist der Verband, in dem die nordrhein-westfälischen Aufstellunternehmer vertreten sind. Herr Hartmann wird mich gleich ergänzen.

Ich beginne mit den Fragen von Frau Korte. Wir begrüßen den Glücksspielstaatsvertrag, und zwar uneingeschränkt, und haben ein hohes Interesse am Zustandekommen

des Staatsvertrags, weil wir es für sinnvoll halten, zunächst den gesamten Glücksspielmarkt zu betrachten und zu regulieren.

Ich bin seit über sechs Jahren in dieser Branche tätig. Vom ersten Tag an habe ich gehört, Onlineglücksspiel sei verboten, und demnächst werde der Vollzug verbessert. Das habe ich jedes Jahr aufs Neue gehört, nichts ist passiert. Am meisten darunter gelitten haben neben den betroffenen Spielern, die ohne Jugend- und Spielerschutz gespielt haben, natürlich auch die legalen Anbieter, die ich hier vertrete, die sich an die Regeln halten und die mit einer Konkurrenz zu tun hatten, die das nicht getan hat. Insofern sind wir froh, dass das jetzt reguliert und legalisiert wird. Ich denke, die meisten Menschen können es gar nicht nachvollziehen, wenn man ihnen sagt, das sei illegal.

Natürlich begrüßen wir auch den Anschluss an die Sperrdatei, und zwar in allen Spielhallen und auch bei der Gastronomieaufstellung. Das ist eine Forderung, die wir schon lange haben, weil wir für den wirksamsten Spieler- und Jugendschutz halten, dass niemand in eine Spielhalle hineinkommt, der nicht das notwendige Alter hat oder gesperrt ist. Eine Sperrung ist sinnvoll, wenn sie spielformübergreifend stattfindet. Das ist so vorgesehen. Darauf legen wir großen Wert. Die Umsetzung wird sich wahrscheinlich noch ein wenig verzögern, weil wir uns im Moment in der Coronakrise befinden. Wir möchten das dann aber so, wie wir es in Hessen schon haben, bundesweit umgesetzt haben.

Wir halten es für den Spieler- und Jugendschutz außerdem für sinnvoll, dass erstmalig auch bei der Regulierung des terrestrischen, des stationären Automatenspiels Qualitätselemente zur Anwendung kommen. Das ist ebenfalls eine Forderung, die wir schon seit Langem haben. Der letzte Staatsvertrag sah eine rein quantitative Regulierung nach Größe und Entfernung vor. Allerdings ist heute ja schon einmal zur Sprache gekommen, dass dies bei den Mindestabständen schon allein deswegen fraglich ist, weil die Vorgabe zwischen 100 m und 500 m schwankt und kein Mensch erklären kann, warum man 100 m, 250 m, 300 m oder 500 m anwendet. Es gibt dafür keine vernünftige Begründung.

Auch dazu muss man sagen – damit komme ich schon zum Thema „Mindestabstand“ –, dass sich die Lebenswirklichkeit der Menschen diesbezüglich verändert hat. Ich finde immer, dass Gesetze dem angepasst werden sollten, was die Menschen bewegt und wie die Realität der Menschen aussieht. Das Onlinespiel – diesbezüglich haben wir andere Erkenntnisse, als sie eben zur Sprache gekommen sind – wird durchaus auch von Gästen genutzt, die bei uns in den stationären Spielhallen spielen. Wir wissen, dass mit dieser und auch mit Lottospielern große Überschneidungen gibt. Diese Erkenntnis zeigt uns, dass es wenig Sinn macht, eine Abstandsregelung vorzusehen und von Abkühlung zu sprechen, wenn ein Spieler, wenn er die Spielhalle verlässt, sein Handy schon vorher eingeschaltet hat und draußen weiterspielt. Das ist keine Abkühlung. Unseres Erachtens müssen wir uns viel mehr darum kümmern, was in der Spielhalle selbst geschieht. Das ist das Entscheidende. Da finden der Spieler- und der Jugendschutz statt, da sollte es Verbesserungen geben. Diese werden im Staatsvertrag genannt und ermöglichen die Mehrfachkonzession und die Unterschreitung des Abstands. Ich würde mich dagegen verwehren, dass so kleinzureden; denn der qualifizierte Berufszugang



ist ein ganz wichtiges Element. Man muss einmal sehen, dass wir bisher einen reinen Sitzschein ohne Prüfungsabschluss bei der IHK haben. Auch dank der IHKen, die da schon weiter vorangeschritten sind, ist da eine Prüfung, ein Sachkundenachweis entwickelt worden, der insbesondere den Chef, den Betreiber einer Spielhalle besonders qualifiziert. Im Leben habe ich es bisher immer so erlebt, dass es, wenn etwas nicht in Ordnung ist, meistens daran liegt, dass der Fisch vom Kopf her stinkt. Deswegen ist vor allem die Qualifizierung des Betreibers in Verbindung mit einer Prüfung ... Derjenige, der die Prüfung nicht schafft, kann keine Spielhalle betreiben. Es ist wichtig, genau so vorzugehen. Darum finde ich genau dieses Kriterium besonders gut und sehr viel besser als die Frage, ob ein Standort 100 m oder 150 m weiter entfernt ist.

Das zweite, die besondere Schulung – es heißt „besondere Schulung“ – muss ja noch entwickelt werden; denn das ist ja noch nicht abgeschlossen. Es ist eine Schulung, die über das hinausgeht, was bisher vorhanden war. Diesbezüglich würde ich schon sagen, dass das in Kombination mit dem Sachkundenachweis des Betreibers durchaus genau an der Wurzel ansetzt, also da, wo man arbeiten muss, da, wo der Spielgast in der Spielhalle angesprochen werden muss. Wenn da die Schulung verbessert und qualifiziert wird, dann ist das sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung.

Das dritte ist die Zertifizierung. Wie eben schon kurz zur Sprache kam, ist die Zertifizierung ja vor allem ein Instrument, um den Vollzug zu unterstützen. Der Vollzug ist ja wirklich allenthalben noch nicht optimal, und zwar sehr zum Verdruss der Leute, die ihr Geschäft ernst nehmen. Das ist gar kein Vorwurf an die Kommunen oder die zuständigen Stellen. Oft ist es auch Überforderung. Da ist die regelmäßige Kontrolle durch eine Prüforganisation, vor allem auch dann, wenn sie überraschend geschieht, ein zusätzliches Element zur Überprüfung von Qualität. Wir sind ja auf dem Weg zu einem DAkkS-Standard für Spielhallen. DAkkS ist ja die Organisation, die auch vom Bund und den Ländern getragen wird. Der DAkkS ist eine Anforderung, die natürlich Elemente enthält, die über das, was gesetzlicher Standard ist, hinausgehen. Deswegen ist das eine große Chance, Qualität weiter voranzutreiben. Was heißt Qualität? – Qualität heißt: Spieler- und Jugendschutz sowie dessen Kontrolle.

Frau Müller-Witt hat ja gefragt, ob man die Zertifizierung nicht generell anfordern sollte. Natürlich wäre das gut. Erst einmal ist schon der erste Schritt, nämlich dass das jetzt für diejenigen, die den Abstand unterschreiten oder eine Mehrfachspielhalle weiter bestehen lassen wollen, eine Anforderung ist, gut. In Bezug auf die Qualität sind wir auf jeden Fall für weitere Schritte offen. Es ist aber einfach unverständlich, warum eine qualitativ gute Spielhalle, die 10 m zu nahe an der nächsten liegt, ihre Pforten schließen sollte. Dafür haben wir kein Verständnis.

Ich springe zurück zu den Fragen von Frau Korte, und zwar jener nach den Sondergebieten. Ich habe – auch ganz persönlich – immer Vorbehalte vor jeder Form von Gettoisierung, weil ich das ganz absurd finde und gesellschaftlich für schwer vertretbar halte. Ich finde immer, dass Dinge, die erlaubt sind, auch in der Mitte der Gesellschaft stattfinden sollten, da sie dann durch die Gesellschaft kontrolliert werden, weil all das öffentlich stattfindet. Das hängt ja auch viel mit Beobachtung, Wahrnehmung usw. zusammen. Insofern finde ich die Idee, besondere Gebiete auszuweisen, dass Satzungen erlassen werden sollen und solche Dinge dann wahrscheinlich nicht einmal in

innerstädtischen Gebieten stattfinden sollen, reichlich merkwürdig. Das ist ein ganz seltsamer Ansatz. Wenn man das im Stadtbild schwer verträglich findet, sollte man sich eher Gedanken machen, ob man nicht im Hinblick auf die Außengestaltung noch etwas draufsetzt und auch diese zum Qualitätskriterium macht. Das halte ich für eine gute Idee; denn das macht es städtisch verträglicher und urbaner. Das könnte man angehen.

Immer wieder wird als Kriterium genannt, dass für Jugendliche die Begegnung mit Glücksspiel – wenn sie an einer Spielhalle vorbeigehen und auf diese Weise mit Glücksspiel in Berührung kommen – besonders gefährlich sei. Ich glaube, diese Berührung findet ganz woanders statt. Werbung von Wunderino, DrückGlück usw. ist meiner Meinung nach viel präsenter und viel näher, als wenn man durch die Stadt geht und dort eine Spielhalle sieht. Und zum Teil ist sie leider auch kindertümlich gestaltet. Es müsste da angesetzt werden, wo wirklich die Quelle des Übels liegt.

Wir haben uns insbesondere während der Lockdown-Phase in sehr enger Kooperation mit Lotto – die staatlichen Spielbanken waren ja auch betroffen – massiv gegen die Werbung für illegale Angebote im Netz gewandt und in diesem Zuge alle Landesmedienanstalten angeschrieben. Ich kann Ihnen sagen, dass das nicht einfach ist. Das ist ein ganz schwieriges und mühsames Geschäft. Wir sehen mit Sorge, was dort stattfindet. Umso mehr sollte man darauf achten, dass man nicht diejenigen vom Markt nimmt, die ihr Geschäft ordentlich betreiben, und zwar schon seit vielen Jahren.

Zu den Umgehungsmöglichkeiten: Unser Geschäft ist rein bargeldbezogen. Da sehe ich diese Risiken nicht. Herr Hartmann kann gleich noch Näheres dazu ausführen.

Frau Freimuth hat gefragt, was wirkungsvoller sei als Mindestabstände. Wie ich eben schon sagte, sind es die Qualitätskriterien. Ich würde hier noch die Außengestaltung ergänzen; auch das wäre vielleicht noch ein wichtiges Qualitätskriterium. Aber alles, was mit diesen Satzungen und Ähnlichem zu tun hat – die kommunalen Spitzenverbänden haben es angesprochen –, ist höchst mühsam und für die Kommunen und auch für uns schwer verträglich. Ich würde dringend davon abraten.

Zum Thema „Sperrzeiten“ wird Herr Stoffers gleich noch etwas sagen, der den Fachverband Spielhallen vertritt.

Ansonsten wurde noch das Thema „Rechtsicherheit“ angesprochen. Frau Korte, Sie haben zu Beginn etwas zur Bewertung des Glücksspielstaatsvertrags gesagt. Im Kontext des letzten Staatsvertrags würde ich nicht nur die Klagen der Betreiber nennen, die ich übrigens auch nicht diskreditieren würde. Wir befinden uns in einem Rechtsstaat. Wenn jemand sich gegen Maßnahmen wehrt, die er nicht für geeignet hält, ist das sein gutes Recht. Das ist ein wesentliches Element unseres Rechtsstaats.

Ich sage es mal so: Es gibt reichlich Kommunen, die mit dem Auswahlkriterium „Mindestabstand“ so wenig klarkommen, dass sie bis jetzt noch keine Entscheidung getroffen haben. Das lag nicht nur an Klagen, sondern das hatte ganz andere Gründe. Auch das ist ein Argument dafür, stärker auf Qualität zu setzen, und es ist auch einfacher greifbar für die Kommunen.

Wir sind neben den staatlichen Lotteriegesellschaften und den staatlichen Spielbanken die traditionellen legalen Anbieter. Seit zig Jahren sind wir eng miteinander verbunden, und wir unterstützen das staatliche Lotteriemonopol. Dieser Staatsvertrag sollte im Ergebnis dazu führen, dass die Betriebe, die bei uns oft schon in der dritten Generation von Familien betrieben werden, eine Zukunft haben und nicht deshalb vom Markt fliegen, weil der Abstand nicht groß genug ist. Ich bitte darum, dies zu bedenken.

Ich bitte außerdem darum, auf dem Schirm zu haben, was der Evaluierungsbericht des Landes Hessen zum letzten Staatsvertrag dokumentiert hat: Eine starke Reduzierung legaler Angebote auf dem Markt hat eine heftige Ausbreitung illegaler Angebote zur Folge. Ich komme selbst aus Berlin und kann ein Lied davon singen. In Berlin übersteigt die Anzahl der illegalen Angebote diejenige der legalen mittlerweile um das Zehnfache. – Dabei spreche ich nur von stationären Angeboten.

Mittlerweile hat uns sogar schon die Senatsverwaltung für Inneres um Unterstützung gebeten, um das Ganze noch in den Griff zu bekommen; denn es ist kaum noch zu regeln. Aus anderen Bundesländern, in denen heftig reguliert wird, kann ich Ihnen Ähnliches berichten.

Ich würde daher dringend davor warnen, das vorhandene und seit 2012 nicht erweiterte Angebot drastisch zu reduzieren. Das hätte unabsehbare Folgen. Sie wissen selber aus den Erfahrungen des Innenministeriums – auch bei Razzien –, mit welcher Form der Kriminalität so etwas verbunden ist.

Ich gebe nun weiter an Herrn Hartmann, der aus Sicht des Landesverbandes meine Ausführungen ergänzt.

**Horst Hartmann (Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.):** Auch von meiner Seite herzlichen Dank, dass wir uns hier zu den geplanten Gesetzen äußern dürfen. Ich möchte einen Aspekt aufgreifen, den insbesondere Frau Müller-Witt benannt hat: die Umgehungsmöglichkeiten. Dieser Punkt spielt, obwohl auch wir angesprochen worden sind, eigentlich im Onlinebereich eine Rolle – dort, wo bargeldlos eingezahlt wird. Für Spielhallen und den Bereich der Geldspielgeräte trifft dies absolut nicht zu, da die Spielverordnung eindeutig vorschreibt, dass diese Geräte nur mit Bargeld betrieben werden dürfen. Es dürfen keine Kreditkarten verwendet werden etc., sondern es darf nur Bargeld ein- und ausgezahlt werden. Und alle Daten werden im sogenannten Fiskalspeicher gespeichert; alle Daten werden elektronisch hinterlegt und überprüft. Die Spielhalle ist vom Umgehungstatbestand daher nicht betroffen.

Ich möchte noch einen weiteren Punkt ansprechen. Wir hören viel über Qualität und über Qualitätsmerkmale, es besteht aber auch ein sehr großer Zusammenhang zu der Möglichkeit, Qualität überhaupt anbieten zu können. Damit komme ich zu den Fristen, die auch im Ausführungsgesetz genannt und vorgesehen sind.

Hinsichtlich der Erfüllung der Qualitätskriterien haben wir etwas zur Sperrdatei gehört. Dann ist die Gerätefreischaltung in der Spielhalle zu nennen: Nach den neuen technischen Richtlinien kann jeder Spieler nur ein Gerät bedienen; es können nicht mehr mehrere Geräte gleichzeitig bespielt werden. Hinzu kommt der Ausbau in den Gebäuden. Angesichts von steuerlichen Abschreibungsfristen für den Ladenbau, die zwischen

zehn und zwölf Jahren liegen – bei bestimmten größeren Mietereinbauten kann der Zeitraum bis zu 15 Jahre betragen –, ist die im Gesetzentwurf genannte Frist für die Erteilung einer Erlaubnis von fünf bis sieben Jahren zu gering, dass Investitionen sich amortisieren können. Es geht da um ein Verhältnis, um einen Ausgleich für entsprechende Qualität. Unser Ziel ist ja die Qualität – bis hin zur äußeren Gestaltung in Abstimmung mit den Kommunen. Um Investitionen zu amortisieren, wird mehr Zeit benötigt als diese fünf bis sieben Jahre.

Dazu kommt mir noch folgender Gedanke: Nach dem Spielbankengesetz wird die Spielbankkonzession für 15 Jahre erteilt, im Ausführungsgesetz werden Konzessionen aber für weniger als die Hälfte der Zeit genannt. Ich bitte darum, diesen Punkt zu überdenken und anders aufzunehmen.

**Manfred Stoffers (Fachverband Spielhallen e. V.):** Ich vertrete den Fachverband Spielhallen, einen Fachverband des Bundesverbandes der Automatenunternehmen in Berlin. Vorab und zur Erinnerung ein beruhigender Befund, den ich heute Morgen gehört habe: Herr Bühringer teilte uns mit, dass sich seit mehr als zehn Jahren, vielleicht sogar seit 15 Jahren, die Quote der pathologischen Spieler nicht verändert hat. Für uns als Branche ist das schon einmal sehr beruhigend – egal, was sich auf dem Glücksspielmarkt getan hat.

Die Herren, die vor mir geredet haben, haben viele Fragen schon beantwortet. Ich will Ihnen keine Wiederholungen zumuten, sondern allenfalls einige Dinge aus unserer praktischen Perspektive ergänzen. Da wäre zum Beispiel die Frage, was wir vom Glücksspielstaatsvertrag insgesamt und von der Legalisierung von Onlinespielen halten. Diese Frage beantworte ich ohne Rücksicht auf die wirtschaftlichen Interessen.

Ein Aspekt, der Millionen Bürger bei uns in Deutschland betrifft, wird immer wieder übersehen: Sie haben bisher an Onlinespielen teilgenommen, obwohl es eigentlich verboten war. Meistens wussten sie nicht, dass es verboten war, gleichwohl haben sie es getan. Wenn dieser Staatsvertrag eines tut, dann ist es etwas unter kriminologischen Gesichtspunkten ganz Hervorragendes: Er entkriminalisiert das Verhalten von Millionen Menschen. Dies entpflichtet uns natürlich nicht von der Notwendigkeit, ein Höchstmaß an Schutz für diese Menschen zu schaffen, allerdings wollte ich auf diesen Gedanken hinweisen; denn er ist nicht zu vernachlässigen.

Was bei uns, beim stationären Automatenspiel, besonders relevant ist, ist der Mindestabstand. Sowohl in Fragen als auch in Antworten ist er mehrfach angesprochen worden. Der Mindestabstand wurde 2012 in den Glücksspielstaatsvertrag aufgenommen, allerdings ist er schon mehrere Jahre zuvor verhandelt und besprochen worden.

Heute Morgen haben wir gehört, dass das Bundesverfassungsgericht die Mindestabstandsregelung bestätigt habe. Das stimmt. So würde es das Bundesverfassungsgericht heute aber nicht mehr tun. Denn zu Recht wurde heute auch schon darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht den Entscheidungen der Landesgesetzgeber aus dem Saarland und aus Berlin nur zugestimmt hat, weil es kein milderes Mittel gab. Denn bitte bedenken Sie – das berührt Herrn Strecker, Herrn Hartmann und mich besonders –: Wir vertreten diejenigen, deren Grundrechte durch den Glücksspiel-

staatsvertrag und das Umsetzungsgesetz sehr stark belastet sind. Deswegen lege ich besonderen Wert auf diesen Aspekt.

Das Bundesverfassungsgericht hat also gesagt, es durfte und darf so geregelt werden, es gebe aber kein milderes Mittel. In der Zwischenzeit hat sich unglaublich viel getan: Es kommt nun die Zutrittskontrolle – in einigen Ländern haben wir sie schon –, wir haben nur ein Gerät in Betrieb, und die Landesregierung beschreibt in ihrer Gesetzesbegründung selbst das Prinzip, dass mehr Qualität geeignet sei, den Mindestabstand zu verkleinern.

Ich lege Wert darauf, nach dem Grund für die Mindestabstände zu fragen. Grund ist das, was wir heute schon mehrfach gehört haben: der sogenannte Abkühlungseffekt. Etwas weniger auslegungsbedürftig hat es das erste Gesetz, das einen solchen Abstand kodifiziert hat, in Berlin begründet: Beim Wechsel von einer Spielhalle in die andere soll der betroffene Spieler erst eine bewusste und neue Entscheidung treffen. Deswegen gibt es diese Wegstrecke.

Hier in Nordrhein-Westfalen wird zur Bemessung interessanterweise die Luftlinie herangezogen. Ich weiß nicht, ob die Luftlinie mehr zur Abkühlung beiträgt als die Wegstrecke, aber das ist hier nicht das Problem. Dieser Weg soll also zur Abkühlung führen. Jetzt haben wir aber ein neues Instrument, welches Sie zum 1. Juli auch hier in Nordrhein-Westfalen einführen werden: die Zutrittskontrolle. Wenn es darum geht, abzukühlen und einen neuen, bewussten Entschluss zu fassen, eine Spielhalle zu betreten, frage ich mich: Welches Instrument kann wirksamer sein als die obligatorische Notwendigkeit, den Ausweis vorzuzeigen, ihn manuell oder durch einen Kartenleser einlesen zu lassen und sich dann mit einer zentralen Sperrdatei abgleichen zu lassen?

Es mag Leute geben, die die informationelle Selbstbestimmung betreffend schon sehr abgestumpft sind, aber für mich ist so etwas schon ein ganz harter Eingriff und die Unterbrechung eines Prozesses. In meiner Jugend war es so: Wenn man in der Disko war und nach dem Ausweis gefragt wurde, war das immer ein Schockmoment. Hier ist es nicht anders. Wenn man dann noch verpflichtet ist, den Namen auch noch manuell einzugeben, weil der Kartenleser nicht richtig funktioniert – und dann kommen auch noch Nachfragen –, ist klar, dass es auch Probleme bei der Eingabe geben wird. – Wenn es überhaupt einen Abkühleffekt gibt, sind wir dann an einem Punkt, an dem dieser Effekt durch eine Wegstrecke nicht effektiver zu gestalten ist.

Als zweiter Aspekt kommt hinzu, was die Landesregierung in ihren Gesetzentwurf geschrieben hat: dass die Qualität geeignet sei, einer Verkürzung der Wegstrecke zuzustimmen oder sie möglich zu machen. Es gibt nun also zwei neue Elemente: erstens die Zutrittskontrolle, die schon einmal für einen klaren Kopf sorgt, und zweitens die Qualität der Spielhalle – Herr Stecker hat eben schon sehr eindeutig beschrieben, was in dieser Hinsicht passiert.

Zudem – auch das wurde eben schon genannt – dürfen wir nur noch ein Gerät pro Gast zur Verfügung stellen. Das ist noch ein zusätzlicher Kontrollaspekt. Wenn ich jetzt in eine Spielhalle gehe, werde ich also als erstes aufgehalten und muss meinen Ausweis zeigen. Dieser wird mit der Sperrdatei abgeglichen. Dann werde ich gefragt: „Was möchtest du denn spielen?“, und vielleicht siezt man mich sogar: „Was möchten Sie

denn spielen?“ – Da kann ich nicht einfach mit „ein Gerät“ antworten. Nein, ich muss auf ein spezielles Gerät weisen, und dann bekomme ich – sozusagen nach Inspektion der Spielberechtigung durch das Personal – ein nicht personengebundenes Identifikationsmittel ausgehändigt, auf dem ein Code für ein Gerät steht. Diesen Code muss ich am Gerät eingeben, und erst dann kann ich anfangen, zu spielen.

Ich meine, mehr Abkühlung geht wirklich nicht. Deswegen sprechen wir uns ganz offen und mit meiner Meinung nach gutem Grund für eine Flexibilisierung der Mindestabstände aus.

Ich komme dann noch zu der Frage von Frau Korte, wie wir denn das Satzungserfordernis sehen. Herr Stecker hat sich schon deutlich dazu geäußert, und Herr Krüper hat es rechtlich analysiert. Ich nehme hier die Perspektive der kleineren Aufstellunternehmer, häufig in Innenstadtlage, ein. Werden in einem solchen Satzungsgebiet die Mindestabstände verringert, fragt sich der Betreiber dem Gleichbehandlungsgrundsatz entsprechend, warum er im Kerngebiet einer Innenstadt diskriminiert wird. Traut man ihm nicht zu, dass auch er diese Qualität liefern kann?

Deswegen sprechen wir uns als Verband für eine Flexibilisierung der Mindestabstände aus, und zwar als Chance zur Verbesserung der Qualität von möglichst vielen Spielgelegenheiten. Denn auch dem Bürger ist nicht zuzumuten, gezielt zu einer Spielhalle zu fahren, um in den Genuss einer höheren Qualität zu kommen. So sollte es nicht sein – das steht auch in der Gesetzesbegründung. Jeder, der spielen möchte, sollte die Chance haben, eine gesetzlich garantierte, höchstmögliche Qualität zu bekommen. Deswegen sind wir für eine Flexibilisierung, bei der auch unter Berücksichtigung des Einzelfalls den Städten ein möglichst großer Spielraum gegeben wird.

Ich hätte noch zwei Aspekte anzusprechen. Der erste betrifft die Spielersperre. Frau Füchtenschnieder-Petry sprach vorhin eine Verlängerung der Sperrzeit an, und auch Herr Walter hat so etwas erwähnt. Ich kann Ihnen aus unserer Praxis berichten, dass nicht die Dauer der Sperre das Problem ist. Das Problem ist, dass man sich vorher outen muss. Wenn Sie sich sperren lassen wollen, müssen Sie sagen – ich übersetze es platt –: Ich bin süchtig.

Wir haben in unseren verbandsangehörigen Unternehmen in Hessen ausprobiert, nicht mehr nach dem Sperrgrund zu fragen. Zu uns konnte man kommen und sagen: Ich will gesperrt werden, wo muss ich unterschreiben? – So haben wir es gemacht, und dadurch hat sich die Anzahl der gesperrten Spieler verdreifacht. Denn es findet nicht mehr dieses Zwangsouting statt, dass man sich erst als krank outen muss, wenn man sich schützen will – und zwar gegenüber jemandem, der nicht einmal Mediziner oder Suchthelfer ist und dadurch einer Schweigepflicht unterläge. Das ist unser Meinung nach gegenüber unseren Kunden eine Zumutung gewesen.

Und mit Verlaub: Zu diesem Ergebnis kam es in der Konsequenz nicht, weil wir mehr problematische Spieler aufgefunden hätten, sondern die Menschen sind zu uns gekommen; denn wir haben es geschafft, dass sie sich problemlos sperren lassen konnten.

Ich komme nun zu einer Frage, die noch niemand beantwortet hat. Deshalb erlaube ich mir, sie jetzt zu beantworten. Sie wurde von Herrn Keith gestellt und bezog sich auf

die Sperrzeiten. Wir haben in Nordrhein-Westfalen im Gesetz eine Sperrzeit von sechs Stunden, die um 1 Uhr nachts beginnt. Ich gehöre zu der Generation, die dann noch darüber nachdenkt, ob man doch noch den nächsten Krimi schaut, aber bei der Generation U40 ist das nicht mehr die angemessene Ausgehzeit.

Was in der Praxis passiert, kann ich wiederum hier aus Düsseldorf berichten – Frau Füchtenschnieder-Petry wird es nicht freuen, weil sie diesen Begriff nicht mag –: Wo ein Spieltrieb ist, findet sich auch die Möglichkeit, ihn zu befriedigen, und zwar entweder legal oder illegal. – Das ist der Punkt.

Hier geht es übrigens um ein demeritorisches Gut, wie Frau Füchtenschnieder-Petry schon sagte. Herr Bovermann wird als Ökonom wissen, dass dieser Begriff mal in den 50er-Jahren in der Zeit von Doris Day entwickelt wurde. Das erste demeritorische Gut waren Hollywoodfilme. Aber das ist egal; wir haben uns auch an die gewöhnt.

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Spielhallen – danach hatten Sie auch gefragt – beträgt 45 Minuten bis zwei Stunden. Sie wird nicht von uns, sondern von Google getestet: Google hat Daten von Mobilfunkgeräten in Spielhallen ausgewertet und diese durchschnittliche Aufenthaltsdauer ermittelt. Wenn ich vorhabe, zwei Stunden zu bleiben, dann gehe ich doch schon um 22 Uhr nicht mehr in eine Spielhalle. Wo gehe ich dann hin?

Ich bitte Sie, diesen Gedankengang zu berücksichtigen. Wir haben das Thema schon mit Herrn Innenminister Reul besprochen, und er hat bestätigt, dass diese Leute dann sofort in illegale, graue Spielhallen gehen. Hier in Düsseldorf nennt man sie Zockerei; die gehen in eine Zockerei. Ich kann Ihnen Straßen nennen, in denen Sie welche finden.

Wenn wir das nicht wollen, dann müssen wir beileibe keine Sperrzeitverkürzung machen, sondern wir müssen die Sperrzeiten einfach nur verschieben und etwas mehr den menschlichen Gewohnheiten anpassen. So macht man es übrigens schon seit längerer Zeit in Bayern und in anderen Bundesländern. Dort beginnt die Sperrzeit um 3 Uhr. In Schleswig-Holstein beginnt sie erst um 5 Uhr – womit das zusammenhängt, weiß ich nicht. Wir würden uns jedenfalls sehr dafür stark machen, hier eine Veränderung vorzunehmen, die ein unmittelbares Kanalisierungsziel verfolgt, sodass auch eine unmittelbare Kanalisierungswirkung erfolgt.

Damit komme ich zum Schluss. Die Kanalisierung – da bin ich anderer Auffassung als viele andere – ist die Voraussetzung zur Verwirklichung der anderen Ziele des Glücksspielstaatsvertrags. Denn wenn Sie kein ausreichendes Angebot haben, dann können Sie auch nicht kanalisieren. Vor allen Dingen können Sie dann die anderen Ziele durch Qualität etc. nicht erreichen.

Insbesondere mit Blick auf die Äußerungen der Mitarbeiterin der Stadt Dortmund von heute Morgen zum Aspekt des Rechtsfriedens kann ich Ihnen aus der Praxis unserer Unternehmen sagen – das wird jetzt den Anwälten unter Ihnen wehtun –: Wir wollen nicht mehr klagen. Wir wollen diese Prozesse nicht führen. Wir wollen auch die Prozesse in der Stadt Dortmund nicht mehr führen. Aber wir müssen – darauf hat Herr Stecker zu Recht hingewiesen – unsere rechtlichen Interessen wahrnehmen können,

und wir müssen uns nicht vorwerfen lassen, dass wir diese missbrauchen. Eine solche Rechtswegverkürzung brauchen wir nicht.

In dem Sinne, Rechtsfrieden zu schaffen, kann ich aus der Sicht unseres Verbandes Ihren Entwurf nur gutheißen. Denn wenn er denn zum Gesetz wird, wenn Sie dem Gesetzentwurf der Landesregierung zustimmen, schaffen Sie es, in Nordrhein-Westfalen von heute auf morgen Tausende Prozesse zu erledigen.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Ich schaue in die Runde der Kolleginnen und Kollegen: Es wird eine zweite Fragerunde gewünscht. Wir starten mit Frau Kollegin Korte.

**Kirstin Korte (CDU):** Ich versuche, es kurz zu machen. Herr Stecker hat vorhin das Thema, zu dem ich noch eine Frage habe, angesprochen. Deshalb richte ich meine Frage nun auch an Herrn Stecker und Herrn Stoffers. Sie nehmen in Ihrer Stellungnahme ausdrücklich Bezug auf den Qualitätsaspekt der Außengestaltung. Die Außengestaltung ist – bislang jedenfalls – noch kein Bestandteil des Ausführungsgesetzes. Können Sie bitte noch kurz darauf eingehen, inwiefern die Außengestaltung einen Qualitätsaspekt darstellen kann?

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Auch ich möchte es kurz machen und spreche daher nur Herrn Walter an. Im Ausführungsgesetz sind die Ausnahmen aufgeführt, die unter anderem zu Mehrfachkonzessionen führen. Mich würde aus ökonomischer Sicht Folgendes interessieren: Führt dieses Gesetz möglicherweise zu einer Marktkonzentration auf die großen Anbieter in dieser Branche?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Dr. Quermann. Sie haben das Schicksal, dass Sie der einzige Vertreter aus dem Onlinebereich sind. Sie haben vorhin schon einmal mit mir das Thema „Zuverlässigkeit“ andiskutiert. Jetzt würde ich gerne noch einmal den Nachweis der Sachkunde ansprechen. Ich weiß, dass es bei terrestrischen Angeboten etwas anders ist als bei Onlineangeboten, aber ich gehe doch hoffentlich recht in der Annahme, dass wir darauf vertrauen können sollten, dass auch die Onlineanbieter eine entsprechend qualifizierte Sachkunde mitbringen, damit sie, wenn sie schon auf den legalen Markt drängen möchten, ein entsprechend gutes Angebot liefern. Wie könnten Sie sich das vorstellen?

**Angela Freimuth (FDP):** Ich habe noch eine Nachfrage zu der Sperrdatei. Verschiedentlich ist der Vorschlag geäußert worden – von Frau Füchtenschnieder-Petry, und wenn ich es richtig verstanden habe, konnte auch Herr Walter diesem Modell durchaus etwas abgewinnen –, dass es unterschiedliche Zeiten für eine Sperre geben könnte: zum einen mit dem Fokus auf eine Pause, zum anderen, um tatsächlich auf selbsterkanntes Suchtverhalten einzugehen.

Mich würde interessieren, wie Sie diese Frage einschätzen – insbesondere in Bezug darauf, wie es umgesetzt werden soll. Bis jetzt hatte ich es so verstanden, dass eine einjährige Sperre im Zweifel auch selbstständig verlängert werden kann. Dass irgend-



welche anderen Personen irgendwelche Einträge machen, halte ich persönlich allerdings für rechtlich schwer darstellbar. Mich würde interessieren, ob Sie Hinweise darauf haben, wie so etwas im Zweifel rechtskonform ausgestaltet werden kann.

Der zweite Punkt, zu dem ich noch nachfragen will – er wurde an verschiedenen Stellen schon angesprochen –, betrifft die Außengestaltung. Ich stelle es mir im Augenblick etwas kompliziert vor, von rechtlicher Seite in irgendeiner Form vorzugeben, was eine ansprechende Außengestaltung ist. Da spielen möglicherweise sehr unterschiedliche Wahrnehmungen eine Rolle. – Frau Füchtenschnieder-Petry ist nun nicht mehr zugeschaltet, daher richten sich die ersten beiden Fragen an Herrn Walter.

Abschließend habe ich noch eine Frage an Herrn Dr. Quermann zum illegalen Online-Spiel. Das ist ja nicht das, was bei Ihnen geplant ist, gleichwohl gibt es so etwas – jedenfalls bislang – in großem Umfang. Wie kann so etwas, flapsig gesagt, wegkanalisiert werden?

**Andreas Keith (AfD):** Ich habe auch noch eine Frage an Herrn Walter und an Herrn Dr. Quermann, beziehe mich bei den Ausführungen aber auf die Stellungnahme des Düsseldorfer Kreises. Darin wurde erwähnt, dass im Falle des Festhaltens an der Besteuerung der Spieleinsätze anstatt einer Durchsetzung der Bruttospielertragsbesteuerung eine Abwanderung der Spieler in den Schwarzmarkt drohe. Wie praktikabel und rechtlich machbar erscheint Ihnen die Möglichkeit, Webseiten illegaler Anbieter zu sperren, indem man die Glückspielbehörde mit den dafür notwendigen Vollzugsinstrumenten ausstattet?

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Damit schließen wir die zweite Fragerunde ab. Ich gehe wieder nach dem Tableau vor und gebe zunächst Herrn Dr. Quermann das Wort.

**Dr. Dirk Quermann (Deutscher Online Casinoverband e. V.):** Frau Korte, zu der Frage der Außengestaltung kann ich wenig sagen, da wir im Onlinebereich zwar Webseiten gestalten, aber keine Ladenlokale betreiben.

Frau Müller-Witt, im Hinblick auf die Zuverlässigkeit haben Sie natürlich völlig recht. Ich hatte soeben einzelne Kriterien ausgeführt und angedeutet, dass wir schon im Rahmen der Diskussionen über den Glücksspielstaatsvertrag geäußert haben, dass wir uns durchaus vorstellen können und dass es ein wirksames Mittel ist – das sieht man zum Beispiel in England, aber auch in Dänemark –, auch persönliche Lizenzen vergeben zu können. Diese persönlichen Lizenzen sind natürlich auch an eine persönliche Zuverlässigkeit oder an eine persönliche Sachkunde gebunden, und diese Sachkunde ist entsprechend zu hinterlegen.

Auf genau diesen Aspekt hat man in Deutschland derzeit verzichtet, zumindest bislang noch. Vielleicht kommt irgendwann eine Behörde auf die Idee, es im Rahmen der Erlaubnisverfahren zu einer Grundlage zu machen, persönlich etwas zu überprüfen. Aber Sie haben natürlich völlig recht, dass die Sachkunde auch dort nachgewiesen werden muss, beispielsweise dass man an verschiedenen Positionen etwa den Marketingverant-

wortlichen, den Spielerschutzverantwortlichen oder den Geldwäschebeauftragten – oder wer auch immer dort eine exponierte Stellung einnimmt –, einsetzt und auch definiert, was er können muss. Das ist die eine Weise, auf die man in der Onlinewelt damit umgehen kann.

Es gibt aber noch eine zweite Art des Umgangs, die jedoch nicht mit dem Personal zusammenhängt, sondern mit der Technik. Es besteht die Möglichkeit – das ist auch im Glücksspielstaatsvertrag schon so vorgesehen – Algorithmen einzusetzen, um Spielsuchtfrüherkennung zu betreiben. Diese können bei verändertem Spielverhalten anhand der Transaktionen, der Anmeldungen und der Spiele, die gespielt werden, Muster erkennen. An diese sollte man entsprechende Qualitätskriterien stellen; denn der Algorithmus bildet auch eine Art von Sachkunde ab. Aufgrund der Ergebnisse dieser Algorithmen kann man natürlich auch Entscheidungen treffen, und dies vielleicht sogar sehr gut, weil der Algorithmus ausschließlich faktenbasiert agiert.

All das, was an Spielverhalten stattfindet, wird auf einen sogenannten Safe-Server geschrieben, der heute bereits kurz erwähnt worden ist. Mithilfe dieses sogenannten Behörden-servers können die entsprechenden Behörden überprüfen, ob beispielsweise die Algorithmen bei dem jeweiligen Anbieter auch die entsprechenden Reaktionen ausgelöst haben. Es ist also jederzeit überprüfbar, ob die Algorithmen funktionieren, auch im Hinblick auf das Personal.

Diese beiden Ebenen würden sich anbieten, und beide würden wir absolut begrüßen. Frau Freimuth, Sie hatten Fragen zur Sperre und zur Fremdsperre gestellt. Dahin gehend möchte ich mich den Ausführungen von Herrn Walter anschließen: Es braucht ein Clearing. Auch im Onlinebereich haben wir einerseits die Sperre, andererseits besteht aber auch dort die Möglichkeit der Fremdsperre. Herr Walter hatte oberflächlich angedeutet, es bestehe in diesem Zusammenhang auch das Potenzial des Missbrauchs, indem man beispielsweise einen guten Spieler bei einem Konkurrenten einfach sperrt. Solch ein Missbrauch muss ausgeschlossen werden, indem die Möglichkeit eines unabhängigen Clearings geschaffen wird, mit dem die fremdgesperrte Person eine Möglichkeit bekommt, angehört und in diesen Prozess integriert zu werden.

Wie macht man das konkret? Es ist im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehen, dass ein Betroffener angehört wird. Es ist ganz wichtig, dass diese Möglichkeit besteht und es nicht zu der Situation kommt, die Herr Walter beschrieben hat: Jemand möchte eine Lotterie spielen, kann es aber plötzlich nicht mehr, weil ihn beispielsweise ein Sportwettenanbieter gesperrt hat. So etwas ist natürlich auszuschließen.

Sie haben auch gefragt, was in Bezug auf die Wegkanalisierung notwendig ist, damit der legale Markt entsprechend funktioniert. Es ist zwar gut, dass endlich eine Regulierung des Onlineglücksspiels stattfindet, allerdings wirkt all das, was jetzt im Rahmen der Onlineregulierung gemacht worden ist, mitunter ein bisschen hölzern. Man hätte viel mehr auf Erfahrungen aus dem europäischen Ausland zurückgreifen können und sogar müssen.

Der Staatsvertrag – gerade im Bereich des virtuellen Automaten-spiels – ist eigentlich schon keine Rahmenregulierung mehr, wo alles Weitere durch die Behörde ausgeführt wird, sondern es ist dort schon sehr konkret vorgegeben, wie lange ein Spiel funktio-

nieren soll, wann das Spiel beginnt, wann es aufhört usw. Das alles wäre vollständig verzichtbar gewesen.

Das führt dazu, dass die Spiele unattraktiv werden, weil sie im Vergleich zu anderen Bewerbern und insbesondere zum Schwarzmarkt zu lange dauern. Das ist natürlich zu vermeiden. Nur ein hinreichend attraktives Spiel, das mit dem Potenzial des illegalen Marktes vergleichbar ist, hat im legalen Bereich eine Chance.

Wir befürchten, dass diese inhaltlichen Regulierungen und Restriktionen im Bereich der Spiele selbst und die nun vorgesehene Besteuerung sich ganz stark negativ auf die Attraktivität beispielsweise des virtuellen Automatenspiels auswirken werden. Bislang schütten die virtuellen Onlineautomatenspiele ca. 96 % aus. Von einem Euro bekommen Sie im Mittel in jeder Runde 96 % zurück und können dieses Geld dann natürlich wieder einsetzen. Nun ist aber vorgeschlagen worden, 5,3 % Steuern auf diesen Spieleinsatz zu erheben. Dies ist natürlich mit den bisher eingezogenen 4 % nicht abzudecken. Das heißt also, dass man die Spiele vollständig umbauen muss. 96 % wird man nicht mehr ausschütten können, sondern man muss die Quote wahrscheinlich auf 90 oder 91 % senken. Das ist natürlich im Vergleich zum Schwarzmarkt, der weiterhin existieren wird, nahezu nicht mehr wettbewerbsfähig. Vorher haben Sie 4 % verloren, jetzt verlieren Sie schon 10 %. Das ist mehr als doppelt so viel und kaum noch wettbewerbsfähig.

Weil NRW diesen Besteuerungsvorschlag formulieren und in den Bundesrat einbringen soll, haben Sie im Parlament die Möglichkeit, hier noch mindestens nachfragend tätig zu werden.

Herr Keith fragte, welche wirksamen Vollzugsinstrumente es denn gibt. Da komme ich zurück auf die Frage von Frau Müller-Witt, wie es um die legalen und illegalen Zahlungsmethoden steht. Und da ist natürlich die Unterbindung von Zahlungen ein Vollzugsinstrument, das funktionieren kann.

Ein Vollzugsinstrument, das nicht funktionieren kann, ist zum Beispiel das klassische IP-Blogging, das der Staatsvertrag ebenfalls vorsieht. Dabei handelt es sich um ein Hase-und-Igel-Spiel. Sie werden es nie gewinnen, weil die illegalen Anbieter immer schnell die Domain wechseln werden. In dem Moment, in dem Sie diese eine Domain, die Sie sperren wollen, auf ein Liste schreiben, hat der illegale Anbieter drei oder vier weitere eingerichtet, die auch von den Spielern erreicht werden. Er wird in der Lage sein, die Spieler darüber entsprechend zu informieren. Zum Beispiel gibt es kleine Tools, die heruntergeladen werden können, wo die Spieler einfach draufklicken können, und dieses Tool wird immer auf das entsprechende Angebot routen.

Dies könnten wir nur dann verhindern, wenn wir wie China an der Grenze Deutschlands Firewalls aufbauen und alles abschotten. Aber das ist mit unserer Denkweise sicherlich nicht zu vereinbaren und sollte es auch nicht sein.

Vollzugsinstrumente alleine reichen also nicht, sondern es muss immer ein attraktives, legales Angebot bereitstehen. Hier geht es auch um Verbraucherschutz; denn für die Menschen ist wichtig, dass sie rechtssicher spielen und ihre Gewinne auch entsprechend bekommen. Deshalb würden die meisten das legale Angebot wählen, wenn es nicht um Meilen unattraktiver ist, und wenn es nicht bei den Auszahlquoten doppelt

oder dreifach so teuer ist. Wenn letzteres der Fall ist, bestehen nach unserer Einschätzung keine Vollzugsinstrumente, um den Schwarzmarkt auszuhebeln.

Es gibt immer zwei Seiten: Es stehen einige Vollzugsinstrumente zur Verfügung, die eine gewisse Wirkung haben, aber diese funktionieren nur dann, wenn ein vergleichbares legales Angebot besteht.

**Knut Walter (Düsseldorfer Kreis):** Wir führen hier statt einer Befragung schon fast eine Parlamentsdiskussion, was ich übrigens als sehr angenehm empfinde.

Frau Müller-Witt, Sie hatten gefragt, ob die Ausnahmen im Landesgesetz zu einer Marktkonzentration führen. Ich habe das so interpretiert, dass Sie das in erster Linie für die Automatenwirtschaft fragen. Ich werde es trotzdem genereller beantworten, weil wir keinen nordrhein-westfälischen, keinen deutschen, keinen europäischen, sondern einen weltweiten Glücksspielmarkt haben. Aktuell ist eine Mega-Konzentrationswelle der Glücksspielunternehmen weltweit zu beobachten, und zwar unabhängig davon, ob es sich um stationäres oder Onlineglücksspiel handelt und ob wir über Poker, Kasino, Sportwette, Spielhallen, Spielbanken oder anderes sprechen.

Überall sehen wir: Sobald Märkte reguliert werden, werden sie logischerweise auch für viele andere Anbieter attraktiv, die davon abhängig sind, dass nach fairen Regeln gespielt wird. Diese Anbieter werden auch in Deutschland kommen, was gar nichts exklusiv mit der Automatenwirtschaft zu tun hat. Das werden wir in all den hier regulierten Glücksspielfeldern sehen, und meine Prognose ist, dass wir den Markt in drei Jahren aufgrund der Struktur der Anbieter, die dann vorhanden sind oder sich dann neu formiert haben, nicht mehr wiedererkennen werden.

Innerhalb dieses Konzentrationsprozesses – das zeigt die Erfahrung weltweit – wird es trotzdem ein kleines, mittleres, mittelständisches oder auch größeres Angebot geben, aber das betrifft völlig andere Wertschöpfungsketten von der Spieleentwicklung bis hin zur Verwertung, zur Vermarktung, zu unterschiedlichen Derivaten ein und derselben Spielformen und zu unterschiedlichen medialen Vermarktungskanälen. Das ist aus meiner Sicht in einem Markt – wir streben ihn berechtigterweise an –, der die größtmögliche Sichtbarkeit und Regelsichtbarkeit von Angeboten mit sich bringt, unausweichlich. Das hat aber nichts damit zu tun, dass der Mittelstand ausradiert würde oder dass kleinere Anbieter keine Nische mehr in diesem Angebot fänden.

Herr Dahms kennt das bestimmt aus der Sportwette, wo aktuell bereits die größte Divergenz zwischen online und landbased besteht. In der Fläche ist ein System kleiner mittelständischer Anbieter aktiv, dahinter stehen aber häufig sehr große Anbieter, die das Produkt insgesamt anbieten. Wenn Sie mich fragen: So wird es wahrscheinlich in allen Bereichen werden.

Frau Freimuth hat nach der Spielersperre gefragt, und Herr Dr. Quermann hat dazu bereits einiges ausgeführt. Wir müssen zwischen zwei Dingen trennen.

Erstens. Die Kollegen von der Suchthilfe haben heute Morgen gesagt, drei Monate Spielersperre reichten nicht für eine Verhaltensänderung aus. Das ist insofern verkürzt dargestellt, weil damit keine Verhaltensänderung herbeigeführt werden soll. Drei Monate Sperre sind in Wirklichkeit keine Sperre, sondern eine Spielpause. Wir haben

Folgendes vorgeschlagen, und dies steht auch so in dem Staatsvertragsentwurf, wofür wir sehr dankbar sind: Wenn ich mich für drei Monate Pause entscheide, was im Staatsvertrag Sperre heißt, weil man nur einen Oberbegriff verwenden wollte, dann endet diese Pause auch nach drei Monaten, ohne irgendein formales Verfahren. Und das ist gut so, weil dies eben nicht für pathologische Spieler gedacht ist, sondern für Spieler, die zu bestimmten Zeiten eine größere Kontrolle über ihr Verhalten zurückgewinnen wollen.

Zum Beispiel gibt es im Onlinegeschäft schon seit langer Zeit saisonale Sperren zum Beispiel über die Feiertage rund um Weihnachten. Spieler erlegen sich dort selbst eine Sperre auf, weil sie überhaupt nicht in die Verlegenheit eines Budgetproblems am Ende des Jahres kommen wollen. Schließlich stehen im Januar alle möglichen Zahlungen an. Deswegen erlegen sie sich selbst eine Pause von November bis Februar auf, bis man über diese schwierige Phase hinweg ist. Das hat mit pathologischem Spielen gar nichts zu tun, sondern es handelt sich um ein völlig kontrolliertes Angebot.

Zweitens. In Bezug auf die Sperre müssen wir zwischen Selbstsperre und Fremdsperre unterscheiden. Bei der Selbstsperre hat jemand sein eigenes Verhalten reflektiert und will etwas verändern. Diese Sperre ist auch jetzt schon im Staatsvertragsentwurf unbegrenzt möglich. Wenn der Spieler sich für einen unbegrenzten Zeitraum sperren lassen will, dann ist das schon jetzt möglich. Frühestens nach einem Jahr kann er überhaupt den Antrag stellen, dass diese Sperre wieder aufgehoben wird. Das ist so völlig in Ordnung. Die Frage ist nur, wer über diesen Antrag entscheidet. Unserer Meinung nach sollte das bitte nicht der Anbieter tun. Dieser ist per se nicht qualifiziert, um über die Aufhebung einer undefinierten Sperre zu entscheiden, denn in diesem Fall müssen wir davon ausgehen, dass es sich um einen pathologischen Spieler handelt.

Außerdem gilt diese Sperre für alle anderen Angebote. Der einzelne Anbieter müsste dann für andere Glücksspielanbieter mitentscheiden. Das halte ich schon alleine rechtlich für extrem wackelig.

Deswegen gehört diese Aufgabe bitte in die Behörde, und das gilt noch stärker bei der Fremdsperre. Fremdsperre heißt, dass der Anbieter sperrt, obwohl der Spieler das nicht will. Dazu ist er verpflichtet – auch nach dem aktuellen Staatsvertragsentwurf –, wenn er Kenntnis davon haben könnte, dass eine Person pathologisch spielt. Die Formulierung „dass er Kenntnis davon haben könnte“ ist eine sehr wackelige Angelegenheit, weil dort eben kein psychiatrischer Gutachter sitzt, der alles einschätzt, sondern man muss es anhand von Indikatoren einschätzen, die sich aus dem Verhalten, beobachtet oder anhand der Daten getrackt, ergeben müssen. In diesem Fall hat der Anbieter diese Fremdsperre einzugeben.

Nach unserer Auffassung erfolgt dies am besten über die Behörde. Die Behörde prüft, ob das sachgerecht ist, also ob es nicht Kriterien geben könnte, die dagegen sprechen, weil der Kunde zum Beispiel sagt, das stimme so nicht, er habe ein Angebot nie wahrgenommen, man könne ihn dort gar nicht beobachtet haben. Für solche Fälle gäbe es diese Clearingstelle.

**Angela Freimuth (FDP):** Wie ist denn dann die Beweislast verteilt?

**Knut Walter (Düsseldorfer Kreis):** Am besten wäre die Beweislast immer noch bei der Behörde aufgehoben; denn wir reden hier über einen Eingriff in Persönlichkeitsrechte. Natürlich ist es besser, wenn die Behörde nach Prüfung eine Sperre verhängt. Dann gibt es kein privatrechtliches Verfahren, wo in Spielverträge eingegriffen werden muss, sondern dann handelt es sich um eine behördliche Anordnung.

So etwas stellt einen sehr schwerwiegenden Eingriff dar, und dafür muss es sehr gute Gründe geben. Vergleichbares gibt es auch in anderen Lebensbereichen: Wenn ich ein Mitglied der Bevölkerung aus Teilen des gesellschaftlichen Lebens ausschließe, dann muss es dafür sehr gute Gründe geben. Ich kann nicht mal eben sagen: Na ja, es wird schon den Richtigen treffen. – Was ist, wenn es den Falschen trifft? Deswegen sehen wir es als Behördenaufgabe, und zwar als eine der ganz wesentlichen Aufgaben für diese zentrale Glücksspielbehörde, solche Fälle zu behandeln.

Die Fremdsperre kann jemand alleine sowieso nicht wieder aufheben. Deswegen handelt es sich dabei um ein schwierigeres Feld. Bei einem Kunden, der Zeichen des pathologischen Spielverhaltens zeigt, muss es zentrales Ziel von Behörden und Glücksspielanbietern sein, den Kunden zu einer Selbstsperre zu bringen, und zwar, indem ihm sein Verhalten reflektiert wird. Es fehlen im Staatsvertrag noch wesentliche Elemente, wie diese Verhaltensreflexion stattfinden könnte. Dies könnte zum Beispiel so erfolgen, dass man ihm sein Spielerkonto, die Transaktionen und das Spielverhalten spiegeln muss. Das könnte ich natürlich jetzt schon, ich müsste es aber noch nicht.

Da ist noch viel Raum für Improvement auf der Behördenseite, das mit Rat seitens der Experten und mit Leben zu füllen.

Sie hatten mich nach der Außengestaltung gefragt. Es ist eine extrem schwierige Frage, wie Außengestaltung sein sollte, damit sie präventiv wirkt. Diese Frage lässt sich wissenschaftlich nicht beantworten. Es gibt kein Kriterium dafür, wie das aussehen müsste. Es gibt aktenordnerweise Gerichtsentscheidungen, in denen Richter goldene Frösche problematisch finden, grüne Frösche aber in Ordnung sind. Münzen sind beispielsweise ganz schlimm, Geldbeutel aber okay. Kleeblätter sind des Teufels, wenn sie grün sind, wenn sie rosa sind, ist es nicht schlimm. Dasselbe gibt es mit Schweinen: In Naturalabbildung ist das kein Problem, in goldener Einfärbung aber ganz schlimm. Das meiste sind Geschmacksentscheidungen, und das hat mit Evidenz und Wissenschaft überhaupt nichts zu tun.

Man muss sich vor Augen halten – und das kann nur in Zusammenarbeit mit den Kommunen geschehen –, dass es bei den derzeitigen Vorgaben zwei sehr unterschiedliche Ansätze gibt: Bei einer Sportwettannahme muss die Schaufensterfront transparent sein. Da muss man von draußen reingucken und sehen können, was drinnen passiert. Bei einer Spielhalle muss es abgeklebt sein, damit man von draußen nicht reinschauen und sehen kann, was drinnen passiert. Das verstehe ich nicht.

Hier sollten wir einen Rahmen finden, und dieser kann von mir aus auch städtebaulich funktionieren, nach dem Motto: Wir wollen in Innenstadtlagen eine bestimmte Ausgestaltung von Fassaden, von Auslagen und von Leuchtreklame. – Darin haben die

Kommunen Erfahrungen. Das machen die bei jedem Aldimarkt. Überall gibt es genaue Vorgaben: das Dach rot und nicht schwarz, es muss ein Satteldach sein und kein Flachdach und die Leuchtreklame darf nur eine bestimmte Größe haben. Auch dafür gibt es keine wissenschaftliche Evidenz. Aber, ehrlich gesagt, haben sich Gewerbetreibende in diesem Land damit langsam angefreundet. Es ist normal, dass kommunal solche Auflagen gemacht werden aufgrund kulturellen Empfindens oder Geschmacksempfindens. Wissenschaftlich gibt es dafür allerdings keine Kriterien, und zwar nirgendwo auf der Welt.

Herr Keith hat nach der Websitesperre gefragt. Die Frage hat Herr Quermann im Grunde vollständig beantwortet. Ich drehe das Beispiel mal um. Ich habe eine 14-jährige Tochter. Wenn ich auf eine Website nicht draufkomme, zum Beispiel wenn ich mir bei CBS im Originalton den Livestream des Superbowls angucken möchte, dann kann mir meine Tochter relativ schnell erklären, mit welchen zwei technischen Tools ich das hinbekomme.

Hier gibt es zwei Wahrheiten, eine politische und eine reale. Die politische ist, dass selbst die Anbieter in regulierten Märkten sehr häufig ein IP-Blocking fordern, weil sie mit ihrem legalen Angebot geschützt werden wollen. Die faktische Wahrheit ist: Damit werden Sie keine einzige illegale Seite vom Netz kriegen, sondern solche Seiten tauchen – Herr Quermann hat es beschrieben – mit geringem Aufwand sofort wieder irgendwo auf.

Ihre stärkste Waffe gegen das illegale Angebot ist das legale Angebot. Die Kunden honorieren es, wenn sie wissen, wo das Geld hingehet und dass sie es wiederbekommen. Sie finden es gut, wenn etwas nach Regeln funktioniert, die eine Behörde in Deutschland, die einen gewissen Nimbus hat, kontrolliert, wenn bei Angeboten der Zufall auch wirklich Zufall und nicht Fake ist, wenn die Gewinnquote wirklich noch die bei der Wettplatzierung angegebene ist.

Warum sollte ein Kunde nicht diese kleinen Verbraucherschutz Elemente honorieren und stattdessen eine Casinoseite aus Singapur nutzen? Dafür gibt es keinen realen Grund. Man könnte sich den technischen Aufwand sparen, wenn man die Regulierung so ausgestaltet, dass es für das legale Angebot funktioniert und für den Verbraucher nachvollziehbar ein höheres Schutzniveau mit sich bringt. Der Rest klärt sich von alleine.

**Georg Stecker (Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.):** Zum Thema „Außengestaltung“ hatte mich Frau Korte noch einmal angesprochen. Nicht jede Spielhalle – jeder von uns weiß das – ist schönheitspreisverdächtig. Jeder von uns kennt die entsprechenden Beispiele aus den Innenstädten. Da lässt sich noch eine Menge verbessern. Zu einem kleinen Teil hat das mit Spieler- und Jugendschutz zu tun, dabei ist aber die Sperre vorne am Eingang viel wichtiger. Insbesondere hat das etwas mit der Einpassung in die Umgebung zu tun, mit der Entwicklung eines Stadtgebiets und Ähnlichem.

Beispielsweise gibt es in Sachsen eine Auflage, eine dem Stadtbild entsprechende Anpassung vorzunehmen. Es gibt eine Menge Möglichkeiten. Herr Walter hat ja auch

schon darauf hingewiesen. Dazu, wie das aus Unternehmersicht umsetzbar ist, kann Herr Hartmann noch etwas sagen.

**Horst Hartmann (Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.):** Außengestaltung ist sehr subjektiv. Jeder hat seine eigene Wahrnehmung, wenn er durch eine Stadt läuft und Spielhallen sieht.

Tatsache ist aber: Außengestaltung ist verständlicherweise ein ganz wesentliches Anliegen der Kommunen, denn man will das Stadtbild nicht negativ beeinflussen – wobei auch das sehr subjektiv ist. Es hat sich allerdings gezeigt – und da spreche ich wirklich aus Unternehmerrerfahrung –: Wenn ich mit den Kommunen in ein vernünftiges Gespräch gehe, dann komme ich auch zu einem tragbaren Ergebnis, das allen hilft. Sicherlich ist die Auflage nicht gut, alles zukleben zu müssen, was ganz fürchterlich aussieht. Wir haben in NRW durchaus schon gesetzliche Regelungen im Hinblick auf die Außengestaltung. Eine Spielhalle darf nur noch Spielhalle heißen, etwas anderes steht da nicht dran.

Frau Freimuth, die Frage, wie man gestalten sollte, richtet sich für mich danach, wie sich das Straßenbild darstellt, wo diese Spielhalle angesiedelt ist oder angesiedelt werden soll. Die Gestaltungsvorgaben kann unseres Erachtens die Gemeinde durchaus in Form von mit der Erlaubnis verbundenen Auflagen erteilen. Wenn es dazu im Ausführungsgesetz noch einen Hinweis gäbe, dass den Kommunen das als Instrument an die Hand gegeben wird, dann ist allen Beteiligten damit geholfen, sowohl den Gemeinden, die eine vernünftige Außendarstellung wollen, als auch dem Unternehmer, dem klar gesagt wird, was möglich ist und in welchem Rahmen er das ausgestalten kann.

Das Thema „Außengestaltung“ ist für mich besonders emotional, weil ich es wirklich für ungeheuer wichtig halte, denn das Erscheinungsbild nach außen prägt auch insgesamt die Wahrnehmung des kontrollierten, qualitativ hochwertigen Angebots der Spielhallen.

**Georg Stecker (Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.):** Am liebsten wäre uns natürlich, wenn wir es öffnen dürften. Das ist eine Entscheidung der Politik. Transparenz finden wir am besten, aber wir sind offen für alle Vorschläge.

**Manfred Stoffers (Fachverband Spielhallen e. V.):** Frau Korte, könnten Sie mir bitte noch einmal helfen, wie ihre Frage lautete.

**Kirstin Korte (CDU):** Herr Stoffers, ich habe gefragt, inwieweit die Außengestaltung ein Qualitätsmerkmal ist. Das ist aber von Herrn Stecker beantwortet worden, es sei denn, Sie hätten etwas hinzuzufügen.

**Manfred Stoffers (Fachverband Spielhallen e. V.):** Ohne das alles zu wiederholen, kann ich nur deutlich machen: Ich sehe ähnlich wie Herr Walter keine Möglichkeit, dort



präventiv zu wirken. Plump gesagt müsste dann an den Spielhallen stehen: Wenn du es nicht kannst, geh weg.

Uns müsste es doch darum gehen, uns in einer sozialverträglichen Weise in das städtische Umfeld zu integrieren. Nur dann werden wir auch die Chance haben, ohne allzu viele moralische Vorbehalte unserem Geschäft nachzugehen bzw. den Kanalisierungsauftrag zu erfüllen. Wenn Städte und Gemeinden in dieser Hinsicht offensiv fordern, werden sie bei uns sicherlich nicht auf Betonköpfe treffen; denn es ist Niemandes Absicht, das Stadtbild nachhaltig zu stören und ein negatives Image unserer Branche zu zementieren. Wenn der Gesetzgeber also vorhaben sollte, die Außengestaltung zum Gegenstand der Regulierung zu machen, würde das bei uns auf absolut offene Ohren stoßen.

**Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk:** Ich frage, ob jemand noch eine dritte Fragerunde wünscht, dann würde ich die Sitzungsleitung noch einmal abgeben. – Ich sehe, es gibt keine weiteren Fragen aus dem Kreis der Kolleginnen und Kollegen.

Dann sind wir hiermit am Ende der heutigen Anhörung. Ich möchte allen per Video zugeschalteten und hier in Präsenz anwesenden sachverständigen Gästen einen ganz herzlichen Dank aussprechen. Wir haben einen umfassenden Überblick darüber bekommen, wie Sie das Geschehen um den Glücksspielstaatsvertrag und auch um das Ausführungsgesetz, das noch eine Weile beraten werden wird, bewerten.

Wir werden das Protokoll der Anhörung, sobald es fertig ist, ins Internet stellen, damit es den Kolleginnen und Kollegen zur Verfügung steht. Die zuständigen Ausschüsse werden sich relativ zügig weiterhin mit dem Staatsvertrag befassen, schließlich haben wir als Parlament ein Datum zugesagt, zu dem wir eine Entscheidung treffen wollen. Im Anschluss stehen noch die Beratungen für das Ausführungsgesetz an.

Ich wünsche Ihnen allen, soweit Sie angereist sind, eine gute Heimfahrt. Ansonsten allen, die am Stream zugeschaut haben, einen herzlichen Dank für die Teilnahme! Ihnen allen einen gesunden und guten Abend! Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Dr. Marcus Optendrenk  
Vorsitzender

Prof. Dr. Rainer Bovermann  
stellv. Vorsitzender

## Anlage

22.03.2021/24.03.2021

25



## Anhörung von Sachverständigen

### Sitzung des Hauptausschusses

## Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021, Drucksache 17/11683)

am Montag, dem 1. März 2021,  
11.00 bis 17.00 Uhr, Plenarsaal, Livestream

## Tableau

eingeladen	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>Christiane Bongartz</b> <i>(per Videozuschaltung)</i>	<b>17/3639</b>
Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	<b>Regine Meißner</b> Annette Meulemann <i>(per Telefonzuschaltung)</i>	
Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	- keine Teilnahme -	
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Berlin	- keine Teilnahme -	---
DIHK   Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. Berlin	<b>Annette Schwirten</b> Dr. Matthias Mainz	<b>17/3633</b>
Handelsverband Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	- keine Teilnahme -	---
Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	- keine Teilnahme -	<b>17/3622</b>
Bremer Fachstelle Glücksspielsucht Universität Bremen Professor Dr. Gerhard Meyer Bremen	<b>Dr. Tobias Hayer</b> <i>(per Videozuschaltung)</i>	<b>17/3620</b>

eingeladen	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Technische Universität Dresden Klinische Psychologie und Psychotherapie Professur für Suchtforschung Professor Dr. Gerhard Bühringer Dresden	<b>Professor Dr. Gerhard Bühringer</b> <i>(per Videozuschaltung)</i>	<b>17/3632</b>
Ruhr-Universität Bochum GlÜG - Institut für Glücksspiel und Gesellschaft Professor Dr. Julian Krüper Bochum	<b>Professor Dr. Julian Krüper</b>	<b>17/3644</b>
Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim Stuttgart	<b>Professor Dr. Tilman Becker</b> <i>(per Videozuschaltung)</i>	<b>17/3607</b>
Landesstelle Sucht NRW Geschäftsstelle c/o Landschaftsverband Rheinland Dezernat 8 Köln	- keine Teilnahme -	---
Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV Wiesbaden	<b>Konrad Landgraf</b> <i>(per Videozuschaltung)</i>	<b>17/3586</b>
Fachverband Sucht e. V. Bonn	- keine Teilnahme -	<b>17/3526</b>
Fachverband Glücksspielsucht e.V. Herford	<b>Ilona Füchtenschnieder-Petry</b> <i>(per Videozuschaltung)</i>	<b>17/3601</b>
Deutscher Online Casinoverband e.V. Kiel	<b>Dr. Dirk Quermann</b>	<b>17/3638</b>
Deutscher Sportwettenverband e.V. Berlin	<b>Mathias Dahms</b>	<b>17/3609</b>
VAUNET – Verband Privater Medien e. V. Berlin	<b>Dr. Matthias Kirschenhofer</b> <i>(per Videozuschaltung)</i>	---
Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft Berlin	<b>Katja Heintschel von Heinegg</b> <i>(per Videozuschaltung)</i>	<b>17/3610</b>

<b>eingeladen</b>	<b>Teilnehmer/-innen</b>	<b>Stellungnahme</b>
Düsseldorfer Kreis Haus der Gesundheit Berlin	<b>Knut Walter</b>	<b>17/3630</b>
Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. Haus der Automatenwirtschaft Berlin	<b>Georg Stecker</b> Horst Hartmann	<b>17/3635</b>
Fachverband Spielhallen e. V. Berlin	<b>Manfred Stoffers</b>	
UAVD - Unabhängiger Automatenaufsteller Verband Deutschland e.V. Berlin	- keine Teilnahme -	---
Deutscher Spielbankenverband (DSbV) Villa Schott Baden-Baden	- keine Teilnahme -	---