Landtag
Nordrhein-Westfalen
16. Wahlperiode

Ausschussprotokoll
APr 16/30
06.09.2012

Hauptausschuss (4.)
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (3.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

6. September 2012

Düsseldorf – Haus des Landtags

11:05 Uhr bis 14:50 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Marion Schmieder, Dr. Hildegard Müller, Simona Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/17

Öffentliche Anhörung

Tabellen mit der Übersicht über die Sachverständigen und die Stellungnahmen sowie Zuschriften sind den folgenden Seiten zu entnehmen.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellung-nahmen	Seiten
Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf	Prof. Dr. Johannes Dietlein	16/39	10, 40
Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim, Stuttgart	Prof. Dr. Siegbert Alber	16/42	11, 41, 45
Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, St. Augustin	Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren Dr. Dirk Uwer	16/26	14, 16, 66 14
Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner (CBH) Rechtsanwälte, Köln	Dr. Manfred Hecker	16/48	18, 42, 65
Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht NRW, Bielefeld	Ilona Füchtenschnieder-Petry	16/55	20, 59, 65
Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V., Unna	Jürgen Trümper	16/50	22, 45, 60
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Köln	Dr. Sebastian Veelken	16/37	46, 61
NRW.BANK	Dr. Peter Güllmann	16/24	48
PricewaterhouseCoopers AG, Düsseldorf	Caspar Preysing	16/29	26
Deutscher Lottoverband/Verband der Lottovermittler, Hamburg	Norman Faber	16/34	27
CEO mybet Holding SE, Hamburg	Mathias Dahms	16/36 **Neudruck**	29, 49, 61
Deutscher Automaten-Verband, Köln	Karl Besse	16/16	32
Gauselmann AG, Espelkamp	Paul Gauselmann	16/35	34, 63
Schmidtgruppe, Coesfeld	Robert Hess	16/15	36, 64
Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW	Hermann Zaum	16/23	38
FernUniversität Hagen	Nina Basakoglu	16/38	41

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellung-nahmen	Seiten
Direktorium für Vollblutzucht und Rennen e. V., Köln	Andreas Tiedtke	16/40	51
Rechtsanwalt	Udo Vetter Boris Hoeller	16/51 16/52	56 57, 65, 66
Kunststiftung NRW	Dr. Ursula Sinnreich	-	67
Nordrhein-Westfalen-Stiftung, Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege	Franz-Josef Kniola	-	68
Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen	Eberhard Neugebohrn	-	68

Weitere Stellungnahmen	
IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf	16/46
Westdeutsche Lotterie GmbH und Co. oHG, Münster	16/25
Deutscher Buchmacher Verband, Essen	16/22
FORUM für Automatenunternehmer in Europa e. V. (FORUM), Berlin	16/21 **Neudruck**
Landessportbund NRW, Duisburg	16/28
Caritas Verband für das Erzbistum Berlin e. V.	16/49 **Neudruck**
Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	16/14

Weitere Eingaben	
VAFA e. V. - Verband Automaten Fachaufsteller e. V., Langenfeld	Zuschrift 16/34
VEWU - Verband Europäischer Wettunternehmer	Zuschrift 16/43
ver.di - Bezirk Bielefeld/Paderborn	Zuschrift 16/48
Hauptverband für Traberzucht e. V.	Zuschrift 16/50
Verband für Gewerbetreibende im Glücksspielwesen e. V.	Zuschrift 16/51
Bund Deutscher Kriminalbeamter - Landesverband NRW	Zuschrift 16/53
Lotto- und Toto-Verband der Annahmestelleninhaber in NRW	Stellungnahme 16/54

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ich eröffne die vierte Sitzung des Hauptausschusses und zugleich die dritte Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

Ich darf den Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Herrn Günter Garbrecht, herzlich begrüßen sowie die Mitglieder beider Ausschüsse, die Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung und ganz besonders herzlich – denn sie werden heute eine sehr wichtige Rolle spielen – die Damen und Herren Sachverständigen, die der Einladung zu der heutigen Veranstaltung gefolgt sind. Außerdem begrüße ich die Vertreterinnen und Vertreter der Medien sowie die zahlreichen Zuhörerinnen und Zuhörer. Ich hoffe, ich bin überall zu hören, auch in dem zweiten Saal, den wir noch bereitgestellt haben.

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, in dieser Sitzung führen wir eine Anhörung von Sachverständigen zu folgendem Gesetzentwurf durch:

Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/17

Dem Ganzen ist ein längerer Diskussionsprozess vorausgegangen. An dieser Stelle darf ich noch einmal darauf hinweisen, dass das Parlament beim Thema „Glücksspielstaatsvertrag“ bereits sehr frühzeitig eingebunden worden ist; im Hauptausschuss haben wir mehrfach über dieses Thema diskutiert.

Ich möchte der Landesregierung und besonders Herrn Staatssekretär Lersch-Mense nochmals dafür danken, dass er in zahlreichen Obleutegesprächen zu diesem Thema berichtet hat und wir vorab Gelegenheit zur Diskussion erhalten haben.

Heute erreichen wir einen wichtigen Punkt in diesem Entscheidungsprozess. Der vorliegende Gesetzentwurf wurde dem Hauptausschuss im Juni dieses Jahres vom Plenum zur Beratung überwiesen. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass zu diesem Zeitpunkt neben dem Hauptausschuss erst wenige weitere Ausschüsse bestellt waren. Von den anderen inzwischen bestehenden Ausschüssen, die fachlich betroffenen sind, hat sich der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales dem Beratungsverfahren des Hauptausschusses angeschlossen.

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet mehrere Artikel. Wie Sie sicherlich wissen, kann der in Artikel I enthaltene Erste Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom Landtag entweder nur in Gänze unverändert angenommen oder abgelehnt werden; er kann nicht in einzelnen Punkten verändert werden.

Das in Artikel II enthaltene Landesausführungsgesetz und die Novelle des Spielbankgesetzes NRW in Artikel III hingegen unterliegen dem ganz normalen parlamentarischen Verfahren, welches selbstverständlich auch Änderungen zulässt. Das mag gleich bei der Diskussion eine Rolle spielen.

Das Thema ist sehr komplex. Von daher verwundert es nicht, dass zu dieser Anhörung ein großer Kreis von Sachverständigen eingeladen wurde. Ich möchte ausdrücklich anmerken, dass es sicherlich noch weit mehr Interessenvertretungen, Veranstalter und Betroffene gibt als die hier Anwesenden.

Jeder, der heute hier nicht vertreten sein kann, hat die Möglichkeit, sich im Nachgang zu dieser Anhörung mit einer schriftlichen Stellungnahme an den Landtag zu wenden. Von dieser Möglichkeit wurde bereits Gebrauch gemacht; das können Sie anhand der in der Übersicht aufgelisteten Zuschriften erkennen.

Bedauerlicherweise steht uns der Plenarsaal heute noch nicht zur Verfügung. Sie haben es vielleicht sehen können: Die Umbaumaßnahmen sind noch nicht abgeschlossen. Daher müssen wir die etwas drangvolle Enge in diesem zweitgrößten Sitzungssaal des Hauses in Kauf nehmen. Ich bitte um Ihr Verständnis.

Da die verfügbare Kapazität für die interessierte Öffentlichkeit folglich knapp bemessen ist, haben wir einen weiteren Sitzungssaal reserviert. In diesem kann diese Anhörung hoffentlich, wenn die Technik funktioniert, per Audio-Übertragung verfolgt werden.

Soweit schriftliche Stellungnahmen, wie erbeten, vorab eingegangen sind, finden Sie diese vor dem Sitzungssaal ausliegend, und zwar auf dem großen Tisch, der unter der Papierlast fast zusammengebrochen wäre. Die Fraktionen hatten vorab einen umfangreichen Fragenkatalog zusammengestellt, der den Sachverständigen zugegangen ist.

Für die uns übermittelten Stellungnahmen spreche ich im Namen beider Ausschüsse meinen ausdrücklichen Dank aus. Weiterhin liegt ein Tableau für Sie bereit, das Angaben zu den geladenen und anwesenden Sachverständigen sowie eine Zuordnung zu den Stellungnahmen enthält.

Erlauben Sie mir an dieser Stelle einen ausdrücklichen Dank an die Landtagsverwaltung, die bis zuletzt noch die Stellungnahmen eingearbeitet hat. Die letzte Stellungnahme ist heute Nacht eingetroffen, und dennoch liegt alles bereit. Herzlichen Dank an die Ausschussassistenz beider Ausschüsse und die weiteren hilfreichen Geister, die im Hintergrund mitgearbeitet haben.

(Beifall)

Meine Damen und Herren, die Sachverständigen sind bereits in der Einladung zu dieser Anhörung darauf aufmerksam gemacht worden, dass sich die Abgeordneten in Kenntnis der eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen unmittelbar mit Fragen an sie wenden werden. Wir werden also nicht das Verfahren verfolgen, dass die Sachverständigen zunächst ihre Stellungnahme zusammenfassen. Ich bitte nach-

drücklich darum, sich daran zu halten. Wir steigen sogleich mit den Fragen an die Sachverständigen ein.

Zur inhaltlichen Gliederung der Anhörung habe ich den Vorschlag gemacht, drei Themenblöcke zu bilden.

In der ersten Fragerunde beschäftigen wir uns zunächst mit einem Themenkreis, der sich um die Ziele des Staatsvertrags ranken wird. Hierzu gehören beispielsweise Spieler- und Jugendschutz, Suchtprävention, aber auch Fragen zum Sperrsystem und zur Spielersperre.

Der zweite Themenblock soll sich dann auf die verschiedenen Glücksspielarten beziehen. Ich denke, dass hier vor allen Dingen die Diskussion zum Landesausführungsgesetz ihren Platz finden kann.

Der dritte Themenblock wird sich abschließend mit den rechtlichen und finanziellen Einschätzungen und den wirtschaftlichen Folgen des Glücksspielstaatsvertrages und des Ausführungsgesetzes beschäftigen.

Wir beginnen mit dem Themenschwerpunkt „Ziele des Staatsvertrages“. Ich werde zunächst einige Fragen aus dem Kreis der Abgeordneten sammeln und im Anschluss die angesprochenen Sachverständigen um Beantwortung bitten.

Meine sehr verehrten Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten, ich bitte Sie, bei Ihren Fragen den bzw. die angesprochenen Sachverständigen jeweils namentlich zu benennen. Bitte stellen Sie keine allgemeinen Fragen, die sich an alle Sachverständigen richten; dafür reicht unser Zeitbudget nicht aus.

Damit eröffne ich die erste Fragerunde. Herr Töns hat zunächst das Wort.

Markus Töns (SPD): Zunächst einmal sage ich vonseiten der SPD-Fraktion ein herzliches Dankeschön an alle Sachverständigen, die ihre Stellungnahmen abgegeben haben.

Wir befassen uns heute mit einem umfangreichen Themenfeld, und wir versuchen, in den drei Themenblöcken einen sehr umfangreichen Fragenkatalog abzuarbeiten. Die Menge der hier Anwesenden zeigt, wie spannend dieser Themenbereich – Glücksspiel, Glücksspielmonopol und Glücksspielregelungsbedarf – ist. Nochmals herzlichen Dank an die Sachverständigen für ihre Mühe und dafür, dass Sie zur heutigen Anhörung erschienen sind.

Ich finde es gut, dass wir uns zunächst auf die Ziele des Staatsvertrages konzentrieren. Wir wissen: Die Ziele des Staatsvertrages umfassen unter anderem den Spieler- und Jugendschutz, die Suchtprävention und -bekämpfung sowie die Kriminalitätsbekämpfung.

Zunächst möchte ich eine Frage an Frau Füchtenschnieder-Petry richten: Werden diese Ziele durch die Vorgaben des Staatsvertrages eigentlich zur Genüge erreicht? In diesem Zusammenhang geht meine nächste Frage an Herrn Prof. Dietlein: Gibt es mit Blick auf die unterschiedlichen Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und

Ländern Regelungsdefizite? In diesem Zusammenhang ist vielleicht das Stichwort „Spieleverordnung“ von Interesse.

Eine weitere Frage richtet sich an die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen sowie den Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V.: Welche Rolle spielt das staatliche Glücksspielmonopol im Hinblick auf die Zielsetzung „Spieler- und Jugendschutz“? Hier interessiert mich besonders das Thema „Suchtprävention“.

Friedhelm Ortgies (CDU): Dieses Gesetz hat bereits für eine Menge Diskussionsstoff gesorgt; das erkennt man auch an den vielen Stellungnahmen. Ich habe ein wenig Schwierigkeiten, diese drei Themenbereiche genau voneinander abzugrenzen; es wird sicherlich einige Überschneidungen geben.

Zunächst habe ich eine Frage an Herrn Besse vom Deutschen Automaten-Verband: Welche gesetzlichen Beschränkungen existieren derzeit? Welche Einschränkungen gibt es für die Spielhallen bereits? Welche Möglichkeiten sehen Sie, in diesem Bereich die sogenannten schwarzen Schafe auszusortieren?

Christof Rasche (FDP): Ich möchte auch im Namen der FDP-Fraktion einen herzlichen Dank für die enorme geleistete Arbeit aussprechen. Hier ist tatsächlich ein Riesenaufwand betrieben worden, der allerdings auch notwendig war. In der ersten Fragerunde möchte ich drei Fragen stellen, und zwar an vier Personen: Herrn Besse, Herrn Faber, Herrn Dr. Uwer und Herrn Prof. Peren.

Erste Frage. Führen der vorliegende Glücksspieländerungsstaatvertrag und vor allem das Ausführungsgesetz NRW zu der gewünschten Kanalisierung in legale und überwachbare Bahnen?

Zweite Frage. Können Sie bitte aus Ihrer Sicht die Hauptschwächen und Nachteile der beiden vorliegenden Gesetzeswerke schildern?

Dritte Frage. Inwieweit sind aus Ihrer Sicht die Möglichkeiten und die Gefahren des Internets in dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag berücksichtigt?

Josef Hovenjürgen (CDU): Auch von der CDU-Fraktion sage ich einen Dank an alle Experten, die uns schon im Vorfeld intensiv informiert haben. Dennoch bleiben eine ganze Menge Fragen im Raume stehen. Eine davon möchte ich an Herrn Prof. Alber richten: Inwieweit liegen Ihnen im Rahmen Ihrer Forschungsarbeit Erkenntnisse darüber vor, ob es Unterschiede zwischen dem staatlichen Glücksspiel und dem privaten Glücksspiel gibt? Wenn es solche Erkenntnisse gibt, wie manifestieren sich diese?

Oliver Wittke (CDU): Ich möchte zwei Fragen zum Thema „Mehrfachkonzessionen“ stellen, und zwar an die Betreiber von Glücksspielen, zum einen an Herrn Gauselmann und zum anderen an Herrn Hess.

Erstens. Warum gibt es in anderen Bundesländern Vorschriften, wonach Mehrfachkonzessionen und vor allem große Spielhallen ganz besonders gefördert werden, wie beispielsweise in Hessen? Dort wird von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ins Feld geführt, dass es nach ihrer Auffassung zukünftig keine Spielhallen mit weniger als 25 Automaten geben soll. Auch im Ausland, beispielsweise in Großbritannien, will man durch die Aufstellung von mehr Automaten eine höhere Qualität erreichen.

Zweitens. Für den Fall, dass es in der neuen gesetzlichen Regelung in Nordrhein-Westfalen keinen Bestandsschutz für Mehrfachkonzessionen im Land geben sollte, würden Sie dann vor die Gerichte ziehen und gegen eine solche Regelung klagen? Wie sehen Sie da die Erfolgsaussichten?

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Das waren jetzt zwar schon Fragen, die eher zur dritten Runde passen, aber wir nehmen sie mit auf. – Als Nächster hat sich Herr Mostofizadeh gemeldet.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Auch von der grünen Fraktion herzlichen Dank an alle Sachverständigen, die ihre zum Teil sehr engagierten Stellungnahmen abgegeben haben. Ich habe zwei Fragenkomplexe, die zum Teil bereits angeschnitten worden sind.

Der erste Fragenkomplex beschäftigt sich mit der europarechtlichen Einordnung des Staatsvertrages. Die Frage hierzu möchte ich an Herrn Prof. Alber sowie an die Rechtsanwaltskanzlei Hecker adressieren. Ich glaube, Herr Hecker ist persönlich anwesend.

Die Frage lautet: Wie schätzen Sie die Europarechtskonformität – denn die ist ganz entscheidend – dieses Glücksspieländerungsstaatsvertrages ein? Welche Schwächen hat der Gesetzestext möglicherweise, und wo ist er besonders gut formuliert?

Mit meinem zweiten Fragenkomplex möchte ich die Themen „Suchtprävention“ sowie „Spieler- und Jugendschutz“ ansprechen; Herr Töns hat diese Punkte bereits erwähnt. Die Frage dazu möchte ich adressieren an den Arbeitskreis gegen Spielsucht – hier ist Herr Trümper anwesend – sowie an die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen, hier Herrn Zaum und Frau Fischer.

Die Frage lautet: Sind Ihrer Meinung nach weitere Maßnahmen erforderlich, um die Vorgaben zur Suchtprävention sowie zum Spieler- und Jugendschutz umzusetzen, oder sind Sie mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zufrieden?

Martin Börschel (SPD): Meine Fragen richten sich an Herrn Dr. Güllmann und an Herrn Preysing. Könnten Sie uns bitte aus Ihrer Sicht zunächst genauer erläutern, inwieweit sich Kanalisierungsauftrag und Kanalisierungspotenzial des öffentlichen Glücksspielmonopols im Gesetzentwurf in ausreichendem Maße wiederfinden oder ob sie durch geeignete Regelungen ergänzt werden sollten?

Eine zweite Frage an die beiden Sachverständigen bezieht sich auf die Spielordnung, für die es in § 10 des Spielbankgesetzes NRW eine gesetzliche Grundlage gibt. Mich würde interessieren, ob es mit Blick auf eine erhöhte Transparenz in den Bereichen Jugendschutz und Suchtprävention möglicherweise angezeigt sein könnte, diese Rechtsverordnung unter eine Art Ausschlussvorbehalt zu stellen. Damit könnte die Spielordnung möglicherweise flexibler gestaltet und zugleich eine stärkere öffentliche Kontrolle vor allem im Hinblick auf die Prävention ermöglicht werden.

Michele Marsching (PIRATEN): Vielen Dank an die Anwesenden auch im Namen der Piratenfraktion. Ich habe eine Frage an gleich zwei Sachverständige, zum einen an Herrn Prof. Alber und zum anderen an Herrn Dahms. Es geht um die Beschränkung der Anzahl der Shops; hierbei meine ich sowohl die 20 Konzessionen für Online-Shops als auch die Shops „im richtigen Leben“, wie man so schön sagt.

Meine Frage lautet: Glauben Sie, dass diese Beschränkung ausreichend ist? Dient sie Ihrer Meinung nach dem Spielerschutz, sowohl dem der Spielsüchtigen als auch dem Jugendschutz?

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Wenn Sie einverstanden sind, dann kommen wir jetzt zur ersten Antwortrunde. – Ich sehe jedenfalls keine weiteren Wortmeldungen.

An eine ganze Reihe von Sachverständigen sind Fragen gerichtet worden. Ich werde die Reihenfolge der Antwortenden anhand meiner Liste abarbeiten. Sehen Sie es mir bitte nach, falls ich jemanden übersehen haben sollte. Gleich besteht natürlich noch die Möglichkeit, sich einzubringen. – Prof. Dietlein, Sie sind von mehreren Abgeordneten angesprochen worden. Ich gebe Ihnen als Erstem das Wort.

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf): Die an mich gerichtete Frage ist von sehr grundsätzlicher Natur. Einer der wesentlichen Gründe, warum wir heute überhaupt hier sitzen und so intensiv beraten, ist ja der Umstand, dass der EuGH an einer Regulierung Anstoß genommen hat, die primär überhaupt nicht in der Zuständigkeit des Landes liegt.

Es herrscht eine auf dem Grundgesetz basierende Kompetenzzersplitterung, die die Parlamente im Grunde vor fast unlösbare Aufgaben stellt; denn sie haben über die gefahrenpräventiven Regulierungen im Hinblick auf Sportwetten, Lotterien und Spielbanken zu beraten. Die suchtpsychologische Seite will ich an dieser Stelle einmal vernachlässigen.

Im Bereich des gewerblichen Automatenspiels sahen die Gerichte seit jeher Defizite. Das Bundesverfassungsgericht hat schon im Jahr 2006 kritisiert, dass es ein Regulierungsgefälle in Richtung der gewerblichen Spielautomaten gebe.

Der EuGH hat angedeutet, dass aus seiner Sicht sogar von einer Unionsrechtswidrigkeit der landesrechtlichen Regulierungen ausgegangen werden könne, weil im Bereich der Bundesregulierung defizitär agiert worden sei. Man muss das Ganze im

Kontext betrachten: Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags der Länder sind vom EuGH nicht unmittelbar angegriffen worden, vielmehr gab es einen Regelungskontext in Richtung Bund.

Gelegentlich werden Patentrezepte verkündet, frei nach dem Motto: Dann muss das eben der Bund übernehmen. Erstens jedoch funktioniert das nicht, und zweitens wäre es auch keine Lösung. Der Bund hat nämlich nur eine wirtschaftsrechtliche Regelungskompetenz und könnte die übrigen Bereiche des Spielbankenwesens überhaupt nicht adäquat regulieren.

Vor allen Dingen ist der Bund nicht zuständig, jedenfalls solange die Länder sich zusammentun und damit die Erforderlichkeit einer Bundesgesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG nicht existiert.

Es handelt sich also um eine sehr komplexe Situation, in der Bund und Land im Grunde zusammenwirken müssten. Nichts anderes hat der EuGH in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2010 gesagt.

Es gibt jedoch noch gravierende Defizite. Der Bund hat sich immer noch nicht bewegt. Die Regelungen, die wir hier im Staatsvertrag diskutieren – Regelungen im Bereich Spielhallenwesen –, sollen im Grunde die Defizite im Bereich der Spielverordnung substituieren. Dass das keine ideale Lösung ist, darüber braucht man im Grunde nicht zu diskutieren.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Für die nächste Sachverständige, Frau Basakoglu, habe ich keine Frage notiert. Sie ist hier in Vertretung für Prof. Ennuschat. – Ich gebe das Wort weiter an Herrn Prof. Alber.

Prof. Dr. Siegbert Alber (Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim): Die Materie „Glücksspiel“ ist europarechtlich nicht geregelt. Dies erstaunt insofern, als der Bereich „Glücksspiel- und Lotteriedienstleistungen“ auf Rang 29 der Eurostat-Verbrauchermarktliste steht, die immerhin 50 Märkte umfasst.

Der EuGH hält sich in dieser Sache naturgemäß eher zurück. Er sagt, die Länder seien bei der Regelung frei. Sie können den Glücksspielbereich entweder voll liberalisieren oder aber die Glücksspiele gänzlich verbieten. Sie können auch Zwischenlösungen wählen, wie es inzwischen bereits geschehen ist.

Allerdings müssen sie bei ihren nationalen Regelungen die europarechtlichen Grundsätze berücksichtigen. Hierzu gehört auch die Beachtung der Dienstleistungsfreiheit. Das heißt: Dienstleistungen dürfen nicht beschränkt werden. Beschränkungen sind verboten; es sei denn, hierfür liegen Rechtfertigungsgründe vor.

Vor diesem Hintergrund kann man die in § 1 Ausführungsgesetz NRW genannten Ziele durchgehen; denn diese Ziele akzeptiert der EuGH als Rechtfertigungsgründe. Früher hatte er nur ein Ziel nicht akzeptiert – das ist jedoch nicht mehr im Katalog enthalten –, nämlich das Interesse an der Erzielung von Einnahmen. Die Einnahmen dürften lediglich eine Art erfreulicher Nebenfolge sein, wie es im Zenatti-Urteil heißt.

Im Grunde haben wir es mit einem Thema zu tun, bei dem ein gutes Maß an – verzeihen Sie den harten Ausdruck – Schwindelei im Spiel ist. Der Staat sagt auf der einen Seite: Wir wollen mit Glücksspielen nichts zu tun haben; denn Glücksspiele sind unmoralisch.

Auf der anderen Seite darf jedoch ruhig ein bisschen Geld in die Staatskassen fließen. Damit der Staat aber ein gutes Gewissen bewahren kann, fließen diese Gelder nicht direkt in den Haushalt, sondern werden für wohltätige Zwecke usw. verwendet.

Das einzige Land, das in diesem Bereich ehrlich ist, ist ausgerechnet Italien. Die Italiener sagen ganz offen: Wir wollen Einnahmen erzielen. Deshalb hat Italien 14.000 Konzessionen vergeben. Dass die Konzessionen wiederum „à la Italiana“ vergeben werden, steht auf einem anderen Blatt; darauf möchte ich im Moment nicht eingehen.

Wichtig ist: Die Erreichung der im Gesetz aufgezählten Ziele muss tatsächlich angestrebt werden. Im Schlussantrag zum Fall „Carmen Media“ – das zweite deutsche Urteil aus dem Jahr 2010 – hat Generalanwalt Mengozzi zu Recht ausgeführt, dass ein Hypokresie-Test gemacht werden müsse. Hypokresie wird übersetzt mit „Scheinheiligkeit“. Man muss also prüfen, ob die Länder diese Ziele tatsächlich verfolgen.

In den Urteilen „Carmen Media“ und vor allem „Markus Stoß“ hat der EuGH nicht, wie es in der Presse oft geheißen hat, die deutsche Regelung an sich beanstandet; denn das ist gar nicht seine Aufgabe. Der EuGH hat nur gesagt: Wenn die eine oder andere Maßnahme nicht getroffen wird, dann kann die nationale Behörde oder das nationale Gericht Anlass zu Zweifeln haben, ob die im Spielbankgesetz festgesetzten Ziele tatsächlich verfolgt werden.

Das Ganze wird unter dem Begriff der Kohärenz zusammengefasst. Man muss eine Gesamtschau aller Rechtfertigungsgründe, jeweils übertragen auf die einzelnen Glücksspiele, vornehmen. Das führt nicht zwangsläufig dazu, dass alle Glücksspiele gleich geregelt werden müssten; die Gesamtpolitik im Glücksspielbereich muss jedoch kohärent sein.

Kriterium hierfür sind nicht die unterschiedlichen Regelungen als solche, sondern die Frage, ob die einzelnen Spiele austauschbar sind. Beispielsweise müsste man untersuchen, ob eine Person, die normalerweise in die Spielhalle geht, im Falle eines Spielhallenverbots in eine Spielbank gehen würde. In den unteren Gefilden der Spielbanken findet man die diversen Automaten aufgestellt.

Umgekehrt müsste man untersuchen, ob eine Spielerin oder ein Spieler, die bzw. der normalerweise eine Spielbank besucht – die durchaus mit einem gewissen Status versehen ist –, im Falle eines Spielbankenverbots in eine Spielhalle ginge.

Die Frage der Austauschbarkeit spielt hier also eine große Rolle. Dies prüft der EuGH jedoch nicht, weil er eben nicht über die entsprechenden Tatsachenkenntnisse verfügt. Diese Prüfung überlässt er den einzelnen Mitgliedstaaten.

Die Europäische Kommission hat den Glücksspieländerungsstaatsvertrag im März 2012 unter Vorbehalt notifiziert – das ist rechtlich durchaus etwas merkwürdig –, hat

aber erwartet, dass die Bundesrepublik zu einigen Punkten noch Stellung bezieht. Dies ist erstaunlicherweise bislang noch nicht geschehen.

Die Kommission hat sich in dieser vorläufigen Notifizierung vorbehalten, eventuell doch noch ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einzuleiten. Derzeit sind ungefähr zehn Vertragsverletzungsverfahren als Vorverfahren anhängig, die zum Teil schon über zehn Jahre alt sind.

Die Kommission traut sich offensichtlich nicht so recht an diese Verfahren heran. Ich habe den Verdacht, dass sie diese Vorverfahren als Druckmittel für die Zustimmung zu ihrem Grünbuch zu den Online-Glücksspielen im Binnenmarkt benutzt, das vor einem Jahr herausgekommen ist. Ende September wird eine zweite Version erscheinen.

Jetzt zu den anderen Punkten: In ihrer vorläufigen Notifizierung wünschte die Kommission Angaben darüber, warum im Bereich der Sportwetten, die nunmehr teilweise liberalisiert werden, nur 20 Konzessionen vergeben werden sollen. Interessant wird es dann, wenn der 21. Antragsteller abgelehnt wird; man darf gespannt sein, mit welcher Begründung dies geschieht.

Ich wiederhole: Italien hat 14.000 Konzessionen vergeben. Die Vergabe von nur 20 Konzessionen bedeutet natürlich eine große Einschränkung.

Die Kommission hat darüber hinaus eine Begründung dafür gewollt, warum das Monopol für Lotterien beibehalten wird. Hier stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit eines Monopols – immerhin stellt ein Monopol nach einem Totalverbot die größte Beschränkung dar, und da muss die Erforderlichkeit gut begründet werden.

Ob im Bereich der Lotterien Spielsucht oder Kriminalität eine große Rolle spielen, will ich mit einem Fragezeichen versehen. Hierzu soll sich die Bundesrepublik genauer erklären.

Zur Besteuerung hat die Kommission ebenfalls Fragen gestellt; aber diesen Bereich kann man aus europarechtlicher Sicht an dieser Stelle vernachlässigen.

Es wurde die Frage nach dem Unterschied zwischen staatlichem und privatem Glücksspiel gestellt. Im Hinblick auf die Suchtgefährdung gibt es schon eine ganze Reihe von Untersuchungen, zum Beispiel von Hayer/Meyer oder Tilmann Becker, auf die ich jetzt im Einzelnen nicht eingehen kann.

Auf die Frage nach dem Unterschied zwischen staatlichem und privatem Glücksspiel kann ich Ihnen derzeit noch keine klare Auskunft geben. Sie müssen bedenken: Bislang befanden sich Lotterien und Wetten in staatlichem Monopol; sie konnten gar nicht privat angeboten werden, also kann es auch keine entsprechenden Untersuchungen geben.

Meiner Meinung nach müsste man die Frage ein wenig anders stellen; man müsste bei den privaten Anbietern unterteilen zwischen anständigen und unseriösen Anbietern. Allerdings gibt es hierzu ebenfalls noch keine entsprechenden Untersuchungen, sodass man diese Frage auch noch nicht beantworten kann.

Wie will man auch den Begriff „unseriös“ genau definieren? Ich glaube, diese Unterscheidung sollte man nicht unbedingt dem Staat überlassen, sondern das sollten die Anbieter selber klären. Ich habe durchaus den Eindruck, dass seriöse Anbieter sehr wohl ein Interesse daran hätten, die schwarzen Schafe in ihrer Branche selber ausfindig zu machen. Aber, wie gesagt, diese Frage kann ich noch nicht genau beantworten.

Die föderale Ordnung – hierzu hat Herr Prof. Dietlein schon Stellung bezogen – spielt für den EuGH keine Rolle; sie ist europarechtlich ohne Bedeutung. Hierfür muss die Bundesrepublik als solche einstehen.

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren (Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten): Ich bedanke mich für die Frage, gebe jedoch zunächst weiter an meinen Nachbarn Herrn Dr. Uwer und werde im Anschluss an dessen Ausführungen noch etwas sagen.

Dr. Dirk Uwer (Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten): Ich bin von Herrn Abgeordneten Rasche angesprochen worden. Er hat gefragt, ob der Ihnen vorliegende Gesetzentwurf zu einer Kanalisierung führe, und hat darum gebeten, die Hauptschwächen des Gesetzentwurfes herauszuarbeiten sowie die Möglichkeiten und Gefahren des Internets darzustellen.

Kann der Gesetzentwurf eine gewisse Kanalisierung herbeiführen? Der Mainzer Ordinarius für Staatsrecht und Staatsphilosophie, zugleich Richter des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, hat kürzlich in einem sehr interessanten Beitrag die Frage aufgeworfen, welches Menschenbild eigentlich dahintersteht, wenn es darum geht, die natürlichen Triebe eines Menschen staatlich zu kanalisieren. Das ist jedenfalls nicht das Menschenbild der Aufklärung; es ist auch nicht das Menschenbild des Grundgesetzes.

Wir sprechen über die Ziele des § 1 Spielbankgesetz. Es bestehen gewisse Zweifel daran, dass diese Ziele seitens des Staates immer ernst genommen werden. So hat einer der Autoren des Glücksspielstaatsvertrags von 2007, der damalige Berliner Innensenator Körting, auf einer Tagung im März dieses Jahres ganz offen gesagt: Die Suchtprävention war für uns immer nur ein Vorwand zur Erhaltung des Monopols.

Wenn man diese Ziele aber tatsächlich für bare Münze nimmt, dann kann eine Kanalisierung nur gelingen, wenn die vorgeschlagenen Regelungen erstens europarechtskonform und zweitens verfassungskonform sind.

Beides trifft jedoch nicht zu. Die Regelungsdefizite des Ersten Staatsvertrags werden ausweislich der Begründung einfach fortgeschrieben, und sie werden zudem auf andere, bisher nicht dysfunktional geregelte Bereiche übertragen. Das ist verfassungs- sowie europarechtlich höchst zweifelhaft und führt im Einzelfall zu Skurrilitäten.

Schauen Sie sich das Ausschreibungsverfahren für Sportwetten an: 20 Konzessionen können vergeben werden – das ist ein vollkommen hypertrophes Verfahren, das zu keinem sinnvollen Ergebnis führt. Sollte der staatliche Anbieter – so steht es im

bayerischen Ausführungsgesetz, und so steht es übrigens auch in Ihrem Entwurf zum Ausführungsgesetz – eine Konzession bekommen, dann darf er in allen Lottoannahmestellen Wetten anbieten; die nichtstaatlichen Anbieter hingegen erhalten ein Kontingent.

Für Nordrhein-Westfalen ist dieses Kontingent noch nicht ausgemacht. Für Bayern gilt: Lotto Bayern erhält 3.700 Sportwettenannahmestellen, und alle anderen Anbieter 30 für das gesamte bayerische Gebiet.

Die am wenigsten suchtgefährdenden Spiele werden weiterhin den schärfsten Regulierungen unterworfen. Ein gewerblicher Spielvermittler braucht 32 Erlaubnisse plus eine Fernseherlaubnis plus eine Interneterlaubnis, um bundesweit tätig zu werden. Auf keine dieser Erlaubnisse hat er einen Rechtsanspruch.

Diese Erlaubnisse werden von einem Gremium erteilt oder auch nicht erteilt, das per se aufgrund Verstoßes gegen bundesstaatliche Grundsätze verfassungswidrige Entscheidungen treffen wird, jedenfalls dann, wenn es nicht einstimmig entscheidet. Es sind Mehrheitsentscheidungen vorgesehen.

Der gesamte Gesetzentwurf ist im Grunde zum Scheitern verurteilt. Er stellt unter europäischen Gesichtspunkten eine Verstärkung der Inkohärenz und Inkonsistenz dar. Außerdem enthält er so offensichtlich verfassungswidrige Regelungen, dass er vor den deutschen Gerichten scheitern wird.

Herr Dietlein hat eben das Gegenteil behauptet und hat gesagt, die Regelungen des Staatsvertrags hätten in der Rechtsprechung bislang standgehalten. Entsprechend werden Sie, meine Damen und Herren Abgeordneten, auch in der Begründung belehrt. Das ist – vorsichtig gesagt – eine Täuschung des Gesetzgebers durch die Exekutive. Denn alle Obergerichte haben mittlerweile den Staatsvertrag als europarechtswidrig verworfen.

Damit komme ich zur letzten Frage des Abgeordneten Rasche: Zuletzt ist eine der zentralen Vorschriften des bestehenden Staatsvertrags, nämlich das Internetwerbeverbot, vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, der eher als staatsnah zu gelten hat, als europarechtswidrig verworfen worden. Grund ist, dass dieses Verbot nur gegen private Anbieter und strukturell überhaupt nicht gegen staatliche Anbieter vollzogen wurde.

Das nennt man in den Verwaltungswissenschaften auch „strukturelle Korruption“. Daran wird auch die Tatsache nichts ändern, dass zukünftig Internetwerbeerlaubnisse erteilt werden können. Keine einzige derartige Erlaubnis ist bisher erteilt worden. Der staatliche Lottoblock wirbt aber entsprechend im Internet.

Zum Internet ein letztes Wort, Herr Abgeordneter Rasche: Der Gesetzgeber, die Landesregierungen, haben sich entschieden, Lotto und Sportwetten im Internet zu erlauben. Der Staatsvertrag ist jetzt in den meisten Ländern – mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – seit zwei Monaten in Kraft.

Im Internet haben bisher nur die Gesellschaften des deutschen Lottoblocks eine legale Vertriebsmöglichkeit, weil sie Erlaubnisse haben. Die Erlaubnisanträge aller pri-

vaten Anbieter hängen seit zwei Monaten im Glücksspielkollegium und werden pflichtwidrig nicht verbeschieden. Damit werden wiederum unter dem Gesichtspunkt der strukturellen Korruption allein dem staatlichen Anbieter Wettbewerbsvorteile verschafft.

Herr Abgeordneter Rasche, dies ist keine konsistente, keine kohärente und auch keine verfassungskonforme Regelung. Deshalb empfehle ich Ihnen, diesen Staatsvertrag und das Ausführungsgesetz abzulehnen.

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren (Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten): Ich möchte die Frage von Herrn Abgeordneten Rasche aus ökonomischer Sicht ergänzen. Ich bin Ökonom und werde mich in meiner Antwort entsprechend auf diesen Bereich beschränken.

Wenn ich Sie richtig verstanden habe, betraf der erste Teil der Frage die Kanalisierung in überwachbare Bahnen. Ich habe diese Frage ordnungspolitisch verstanden, weniger fiskalpolitisch, und werde zunächst versuchen, ordnungspolitisch darauf zu antworten. Das Fiskalpolitische kommt dann laut dem Vorsitzenden Herrn Prof. Bovermann im dritten Themenblock. Darauf möchte ich jetzt also nicht eingehen.

Der zweite Teil der Frage betraf die mögliche Benachteiligung, die unsere Gesellschaft als Folge des Glücksspielstaatsvertrages und des anstehenden Änderungsvertrages gegebenenfalls erfahren könnte. Der dritte Teil der Frage bezog sich auf das Internet.

Ich versuche, mich kurz zu halten. Aus ökonomischer Sicht – auch vor dem Hintergrund, dass ich einmal als Referent der Bundesregierung im Bundeswirtschaftsministerium für eine sehr starke Industrie, nämlich die deutsche Automobilindustrie, tätig war – ist das Ganze zumindest faktisch wettbewerbsverzerrend; juristisch wahrscheinlich auch, so habe ich es zumindest eben verstanden.

Man muss zunächst einmal den Markt transparent machen. Auf das Inland fokussiert bedeutet das: Weit über 99 % der Spielenden sind Freizeitspieler. Das heißt, sie sind nicht pathologisch gefährdet, sondern sie spielen eben in ihrer Freizeit. Sie entspannen beim Spiel, sie finden dort Freude und stärken sich für ihre sonstigen Tätigkeiten, beruflich und innerhalb der Gesellschaft. Das ist ökonomisch, auch monetär, bewertbar. Zu den monetär bewertbaren Fakten sage ich gleich noch etwas.

Oft werde ich gefragt: Wie verhält sich das eigentlich mit Nachfrage und Angebot in diesem Bereich? Steuert das Angebot, das zusehends mehr wird, denn auch die Nachfrage? Dem ist nicht so.

Jetzt komme ich zur Frage nach der Marktbeschaffenheit: Ist der Markt überwachbar? Wird er in entsprechende Bahnen gelenkt?

Der Markt wird global, aus Europa heraus bedient. Status quo – ich rede also von heute und nicht von Zukunftsfiktionen – ist: Der Glücksspielmarkt wird nicht nur vom terrestrischen Spiel innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und auch nicht nur vom Online-Angebot innerhalb Deutschlands gespeist, sondern zu großen Teilen aus

dem Ausland bedient, und zwar auch aus dem europäischen Ausland, auch von deutschen Unternehmern.

Wie kann das angehen? Das ist möglich, weil der Glücksspieländerungsstaatsvertrag – das gehört zur zweiten Frage des Herrn Abgeordneten Rasche – in dem Sinne Schwächen hat, als er eben deutsche Unternehmen, die in Deutschland anbieten, benachteiligt.

Diese Benachteiligung wird schwerwiegende Folgen zeitigen. Ein solches Phänomen kennt man aus anderen Märkten, auch im umgekehrten, positiven Sinne, zum Beispiel für den Maschinenbau oder die Automobilindustrie. Ich hatte in meiner schriftlichen Stellungnahme auf die Automobilwirtschaft verwiesen, in der ich mich gut auskenne.

Hier werden Branchen ganz bewusst gestärkt. Die Automobilbranche ist über hundert Jahre alt. Die Bundesrepublik Deutschland ist nur deshalb so erfolgreich, weil immer wieder technischer Fortschritt aus dieser Branche in den Markt hineingegeben werden konnte. Technischer Fortschritt ist nur machbar „on the Job“.

Das heißt: Wenn man einem Anbieter verbietet, sich innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland oder innerhalb Nordrhein-Westfalens stark zu machen, dann kann er sich nicht entwickeln. Wenn er sich nicht entwickeln kann – ich glaube, Sie wissen, wohin mein Argument zielt –, dann wird er wettbewerbsschwach und ist schnell nicht mehr in der Lage, an diesem Markt zu partizipieren.

Für Sie als Politiker und Abgeordnete dieses Landes ist das deshalb wichtig, weil Sie sich fragen sollten: Kann man später noch Einfluss auf diesen Markt nehmen, für den man jetzt Schutzfunktionen ausüben möchte? Man möchte Jugendliche schützen, man möchte Spieler schützen usw. Kann man das in Zukunft auch noch tun? Das gehört zum dritten Teil der Frage von Herrn Rasche.

Die Antwort lautet: Nein, Sie können es nicht mehr, weil das Internet derzeit im Glücksspieländerungsstaatsvertrag viel zu kurz kommt. Der Gesetzgeber scheint sich hier zu ducken. Er scheint sich nicht mit den Tatsachen und Fakten des Marktes auseinanderzusetzen zu wollen und schweigt das Internet tot.

Ich möchte noch zwei Punkte erwähnen; den einen hat Herr Prof. Alber zu Recht aufgegriffen. Er sagte – ich hoffe, ich gebe ihn richtig wieder, wenn nicht, dann bitte ich um Korrektur –, er würde es begrüßen, wenn das Ganze qualitativ gesteuert, also ordnungspolitisch geregelt würde.

Ich bin voll seiner Ansicht. Man könnte zum Beispiel – ich habe in zwei Passagen darauf hingewiesen – die technischen Überwachungsvereine involvieren und sagen: Zertifiziert doch mal auf wissenschaftlicher Basis die Regeln des Jugendschutzes und des Spielerschutzes. Alle hier anwesenden Sachverständigen könnten daran mitwirken, darüber hinaus auch andere Experten.

Last but not least kurz meine Bilanz. Mir fehlen in der Diskussion einige Aspekte: Was hat der Glücksspielstaatsvertrag nach vier Jahren eigentlich geleistet? Ist das Ganze einmal monetär bewertet worden?

Jetzt werden einige von Ihnen sagen: Es ist ethisch verwerflich, eine monetäre Bewertung dahin gehend vorzunehmen, was Jugendschutz und Spielerschutz zu leisten vermag. Da ich aber Ökonom bin, denke ich in Zahlen und in Geld, also in monetären Größen.

In der Diskussion fehlt mir außerdem der Austausch über die Frage, was der Glücksspielstaatsvertrag bisher im Hinblick auf Glücksspiel- und Suchtprävention geleistet hat.

Betrachten wir einmal die andere Seite: Herr Faber, der heute auch anwesend ist, hat allein für die deutschen Lotterien einen rein pekuniären Verlust in Höhe von 14 Milliarden € Kosten festgestellt; wenn man die Soziallotterien – also die „Aktion Mensch“ und die Fernsehlotterie – sowie die beiden Klassenlotterien hinzunimmt, kommt man rein pekuniär – ich rede jetzt nicht von Multiplikator- und Akzeleratoreffekten – auf 20 Milliarden €. Wenn man alle realwirtschaftlichen Effekte – wir haben es in Bonn einmal durchgerechnet – addiert, kommt man auf einen Wert von knapp 50 Milliarden €.

Auf der anderen Seite kommt man, kumuliert für die letzten vier Jahre, auf eine Kostenersparnis von 160 Millionen €. Ich wiederhole noch einmal: Auf der einen Seite verzeichnen wir 50.000 Millionen € Kosten, und auf der anderen Seite gibt es infolge der Suchtprävention vielleicht – was noch zu beweisen wäre – eine Einsparung von 160 Millionen €.

Das kann nicht im Sinne einer Regierung sein. Wir haben es hier nicht nur mit dem Ausschuss für Gesundheit zu tun, sondern auch mit dem Ausschuss für Arbeit und Soziales.

Zu den realwirtschaftlichen Effekten, die dieser Glücksspieländerungsstaatsvertrag möglicherweise zeitigt, möchte ich dann im dritten Block noch einmal ausführlich Stellung nehmen dürfen, insoweit ich gefragt werden sollte.

Dr. Manfred Hecker (CBH Rechtsanwälte, Köln): Herr Abgeordneter Mostofizadeh hat gefragt, inwieweit der Glücksspieländerungsstaatsvertrag in europarechtlicher Hinsicht Schwächen und Stärken aufweist, und zwar im Verhältnis zum bisherigen Glücksspielstaatsvertrag.

An dieser Stelle muss ich Herrn Kollegen Dr. Uwer widersprechen, wenn er sagt, alle Obergerichte hätten den Glücksspielstaatsvertrag für europarechtswidrig erklärt. Das ist – sorry – so nicht zutreffend. Zutreffend ist vielmehr, dass eine ganze Reihe von Oberverwaltungsgerichten gesagt haben, das Glücksspielmonopol als solches sei europarechtswidrig, die gesamten sonstigen Normen – restriktive Werbung, Erlaubniserfordernis usw., auch die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags – seien keineswegs europarechtswidrig.

Die Europarechtswidrigkeit ist ein Kind der EuGH-Entscheidungen „Markus Stoß“ und „Carmen Media“; hier hat der Europäische Gerichtshof eine potenzielle Beanstandung erhoben. Er hat ausdrücklich erklärt, dass die Mitgliedstaaten gerade im Bereich des Glücksspiels frei sind, die einzelnen Bereiche nach ihren eigenen Vor-

stellungen zu regeln, was die sittliche Bewertung oder Gefahrenpotenziale anbelangt. Das gilt – so ist es vorhin zutreffend auch von Herrn Prof. Alber gesagt worden – für die unterschiedlichen Glücksspiele eben in unterschiedlicher Art und Weise.

So ist es in Deutschland geschehen. Auf der einen Seite gibt es die von den Ländern geregelten Glücksspiele, auf der anderen Seite insbesondere das Automatenspiel, das aufgrund der gewerberechtlichen Regelungen viel offener und liberaler geregelt ist.

Jetzt kommt ein Punkt hinzu, der bislang völlig übersehen worden ist, auch von der instanzgerichtlichen Rechtsprechung: Der EuGH hat mitnichten gesagt, dass bereits das Nebeneinander dieser unterschiedlichen Regelungen zur Inkohärenz und damit zur Europarechtswidrigkeit führe. Vielmehr hat er gesagt: Erst dann, wenn die Politik in dem liberal geregelten Glücksspielbereich dazu führt, dass die Ziele der europarechtlich akzeptierten Restriktionen in den anderen, den monopolisierten Glücksspielbereichen nicht mehr wirksam umgesetzt werden können, können die nationalen Gerichte – denn dann ist es nicht Aufgabe des EuGH, sondern der nationalen Gerichte – von einer Europarechtswidrigkeit ausgehen.

Die Auslegung der europarechtlichen Urteile ist bisher von nahezu allen Obergerichten unzutreffend vorgenommen worden. Das Bundesverwaltungsgericht hat jetzt Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, des Oberverwaltungsgerichts Bayern und weiterer Oberverwaltungsgerichte, die genau diese These vertreten haben, aufgehoben und hat gesagt: Wir müssen prüfen, ob nicht europarechtlich die Voraussetzungen für eine Inkohärenz eben erst dann vorliegen, wenn man im Rahmen einer Folgenabschätzung feststellt, dass die Auswirkungen aus dem Automatenspiel die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages konterkarieren.

Das ist bisher noch nicht erfolgt. Hierüber wird es Anfang nächsten Jahres eine mündliche Verhandlung geben. Insofern muss man der Annahme widersprechen, die Gerichte seien schon einmal von der Europarechtswidrigkeit ausgegangen. Damit entfällt auch das Argument, der bislang geltende Glücksspielstaatsvertrag sei europarechtswidrig. Das ist überhaupt nicht festgestellt.

Vor diesem Hintergrund muss man die Überlegung ableiten: Wie sieht es denn jetzt mit dem neuen Glücksspieländerungsstaatsvertrag aus? Der alte Glücksspielstaatsvertrag ist vom Europäischen Gerichtshof beanstandet worden, indem der EuGH die Frage gestellt hat, ob das Nebeneinander dieser Regelungen im Hinblick auf die tatsächlichen Auswirkungen möglicherweise problematisch sei.

Bisher war der Bereich der Automaten nicht durch das Landesgesetz geregelt. Nunmehr haben die Länder zumindest von Teilen ihrer mit der Föderalismusreform I übertragenen Kompetenz Gebrauch gemacht und hier einen gewissen restriktiven Rahmen vorgesehen, beispielsweise durch Abstandsregelungen, Werbevorschriften etc. Damit hat man das Gefahrenpotenzial des Automatenwesens im Verhältnis zum alten Glücksspielstaatsvertrag und auch aus europarechtlicher Sicht signifikant reduziert.

Ob das aus suchtpsychologischer Sicht ausreichend ist und was möglicherweise darüber hinaus noch getan werden muss, darüber müssen sich die Fachleute aus diesem Bereich unterhalten. Jedenfalls ist ein großer Schritt in die richtige Richtung erfolgt.

Ich komme zum nächsten Punkt, zum Monopol. Man hat darüber diskutiert, ob das Monopol europarechtskonform ist. Der EuGH hat immer gesagt: Es ist nicht zu beanstanden, wenn ein Mitgliedstaat bestimmte Glücksspiele, die er als gefährlich ansieht, in das Monopol einbezieht. Das ist also grundsätzlich zulässig. Jedoch muss die Wechselbeziehung im tatsächlichen Bereich beachtet werden.

Nun schafft der neue Glücksspielstaatsvertrag 20 Lizenzen für Sportwetten. Die Frage wurde eben schon aufgeworfen: Ist diese Zahl ausreichend? Das kommt letztendlich auf die Begründung an. Die Frage ist, ob die Begründung trägt, die darin liegt, mit der zahlenmäßigen Begrenzung eine Kanalisierung und eine bessere Aufsicht über die Akteure vornehmen zu können. Ich denke, sie trägt.

Die Kommission hat im Schreiben vom 20. März dieses Jahres eine Frist von zwei Jahren gesetzt, innerhalb derer eine Verifikation vorgetragen werden soll. Die Kommission hat also nicht gesagt: Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag in der jetzigen Form ist europarechtlich bedenklich. Vielmehr hat sie Ergänzungen angefordert und um weitere Informationen ersucht.

Ich denke, dass der Glücksspieländerungsstaatsvertrag – und damit komme ich zum Summary –, so wie er jetzt gefasst worden ist und wie er von den Ländern umgesetzt wird, ein großer Schritt auf einen weitaus sichereren Boden der Europarechtskonformität bedeutet. Ich glaube, dass er europarechtlich durchaus halten wird.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Herzlichen Dank. Ich habe keine Fragen notiert für Herrn Vetter und Herrn Hoeller; insofern geht es weiter mit Frau Füchtenschnieder-Petry.

Ilona Füchtenschnieder-Petry (Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht NRW): Aus Sicht der Suchtprävention bedeuteten das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2006 und der anschließende Glücksspielstaatsvertrag 2008 einen Paradigmenwechseln in der Glücksspielpolitik – weg von fiskalischen Interessen, hin zur Prävention der Glücksspielsucht.

Wir alle hatten sehr viel Hoffnung in diesen neuen Staatsvertrag gesetzt. Einige entscheidende Schritte sind gegangen worden, wenn auch nicht alle Schritte, die notwendig gewesen wären. Ein Gesetz ist immer nur so gut, wie es tatsächlich umgesetzt wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat einige wichtige Hinweise dazu gegeben, dass man eben auch strukturelle Voraussetzungen schaffen muss, um das Gesetz umzusetzen. Das ist in der nötigen Tiefe leider nicht geschehen. Wenn Sie beispielsweise einmal bei den Landeskriminalämtern nachfragen, wie gut die Abteilungen dort be-

setzt sind, die illegales Glücksspiel bekämpfen sollen, dann werden Sie staunen. Diese Abteilungen gibt es nämlich so gut wie gar nicht.

Zur Rechtsunsicherheit hat beigetragen, dass der Bund lange untätig war und das, obwohl es Urteile gab, die deutlich darauf hinwiesen, dass das gefährlichste Glücksspiel, das Automatenspiel, eben nicht in die Gesetzgebung einbezogen ist.

Das ist seitens der Suchtberichterstattung zu bestätigen. In allen Hilfebereichen – seien es Selbsthilfegruppen, Internetforen, unsere Hotline, Beratungsstellen, Fachkliniken – stellt die Gruppe der Menschen, die an Automaten spielen, die größte Gruppe dar. Auch der Umsatzanteil süchtiger Spieler ist bei diesem Segment extrem hoch.

Von daher begrüßen wir, dass das Automatenspiel endlich in die Glücksspielregulierung einbezogen wird. Das ist ein guter Schritt, auch wenn der Eingriff in die Struktur der Automaten, die nur durch den Bund erfolgen kann, jetzt noch nicht in Sicht ist. Leider gehen die Signale des Bundes nicht in eine Richtung, die erkennen lässt, dass wirklich etwas getan werden soll.

Etwas erschüttert bin ich über die Vergleiche des Glücksspielmarkts zum Beispiel mit der Automobilindustrie. Dieser Vergleich kommt vielleicht dadurch zustande, Herr Peren, dass Sie aus diesem Bereich kommen und sich mit Glücksspiel im eigentlichen Sinne noch nicht weiter befasst haben. Glücksspiele sind demeritorische Güter und keine Güter, die dem freien Markt zugänglich sind. Glücksspiele wollen immer reguliert werden.

Wer Glücksspielsüchtige kennt oder sich etwas näher mit der Problematik beschäftigt hat, der kann die Folgen, die eine solche Glücksspielsucht für die betroffene Familie und die Gesellschaft haben, benennen. Im Hinblick auf die Familie hat man es in der Regel mit einer enormen Verschuldung zu tun.

Darüber hinaus hat man es mit einer enormen Kriminalität zu tun, was übrigens auch von juristischer Seite in der letzten Zeit immer wieder angemahnt wurde. Wer die „Süddeutsche Zeitung“ liest, hat vielleicht den Appell des Erdinger Richters gelesen, der gesagt hat: Die Spielhallen entwickeln sich zu einem Motor der Kriminalität.

Es handelt sich um einen Bereich, der unbedingt reguliert werden muss. Wer mehr Glücksspiele zulässt, der bekommt die andere Seite der Medaille, die negativen Folgen, frei Haus mitgeliefert. Das sollte uns allen klar sein.

Aus Sicht der Suchtprävention wäre es sinnvoll gewesen, die Laufzeit des Glücksspielstaatsvertrags zu verlängern. Vier Jahre reichen nicht aus, um in einer Gesellschaft wirklich einen Umbruch zu vollziehen und zu überprüfen, welche Schritte noch fehlen. Wir hätten uns aus unserer Sicht insofern gewünscht, der Vertrag wäre verlängert und um die monierten Punkte erweitert worden: Einbeziehung des Automatenspiels und eines Übermaßes an Werbung. Das wäre aus unserer Sicht zielführender gewesen.

Präventive Maßnahmen – das möchte ich noch einmal betonen – richten sich nicht an die bereits Betroffenen. An bereits betroffene Menschen müssen wir andere Hilfe-

angebote richten: Ausstiegsmöglichkeiten, ambulante, stationäre, niedrigschwellige Angebote.

Eine Glücksspielgesetzgebung richtet sich immer auch an die Bevölkerung; das heißt, der Zugang zum Glücksspiel sollte erschwert werden. Wir möchten nicht – aus unserer Sicht jedenfalls nicht –, dass Glücksspiele wie ganz normale Wirtschaftsgüter gesehen werden, sondern dass – auch wenn es ein sehr profitables Geschäft ist; heute sind ja viele Liberalisierungsbefürworter anwesend – die Botschaft vermittelt wird, dass es sich um ein gefährliches Gut handelt, mit dem man sehr sorgfältig umgehen muss. So viel in aller Kürze.

Jürgen Trümper (Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V., Unna): Die Fragestellung lautete: Inwieweit ist der Spieler- und Jugendschutz perspektivisch umgesetzt und berücksichtigt? Für den einen oder anderen in diesem Hause mag diese Frage sehr spannend sein, für Praktiker jedoch ist diese Frage überhaupt nicht spannend; denn aus der Praxis heraus wissen wir ganz genau, dass der Jugendschutz und der Spielerschutz im gesamten Glücksspielwesen in der Bundesrepublik nur unzureichend umgesetzt sind. Das gilt jedenfalls im Moment, und es ist davon auszugehen, dass er durch die gesetzlichen Änderungsvorgaben auch weiterhin nur unzureichend umgesetzt werden wird.

Fangen wir ganz von vorne an – quasi bei Kindesbeinen. Das typische Beispiel ist das Geldspielgerät in der Kneipe. Die Erfahrungen zeigen, dass fast jeder vierte Spieler, der als Erwachsener Spieleinrichtungen besucht, die ersten Erfahrungen am Automaten schon gemacht hat, bevor er volljährig war. Das ist schlichte Realität; hier wird der Jugendschutz ganz einfach nicht umgesetzt, geschweige denn der Spielerschutz.

Diese Bereiche werden vom Gesetzgeber weitgehend überhaupt nicht berücksichtigt. Vor allem wird nicht berücksichtigt, dass bereits in solchen Kneipen der Grundstein einer „Spielerkarriere“ gelegt wird. Diese gastronomischen Einrichtungen werden heute vornehm als „Spielcafé“ bezeichnet. Wer ein entsprechendes Praxisstudium betreiben möchte, sollte einmal die Sonnenallee in Berlin entlanggehen: auf 3 Kilometern gibt es 50 bis 60 sogenannte Spielcafés, deren einziger Existenzzweck darin besteht, nicht etwa Schwarzwälder Kirschtorte zu verkaufen, sondern drei Automaten zur Aufstellung zu bringen. Unter Umständen dienen diese Örtlichkeiten, die meistens von Menschen betrieben werden, deren Herkunft irgendwo in der alten UdSSR liegt, noch ganz anderen Zwecken.

Die Einrichtung dieser Spielcafés führte dazu – wir haben es gestern Nacht noch einmal ausgewertet –, dass in Nordrhein-Westfalen erstmalig das Angebot an Gastronomiegeräten wieder angestiegen ist. Etwas, was seit Jahren aus strukturellen Gründen heraus – Kneipensterben etc. – im Tiefflug begriffen war, steigt urplötzlich wieder an, und der Gesetzgeber denkt überhaupt nicht daran, diesen Bereich zu regeln.

Ein anderer Bereich ist der der Sportwetten. Hierüber wird viel geredet, juristische Feinheiten werden bemüht. Da kann ich nicht mitreden, das muss ich ganz ehrlich sagen. Aber ich habe Augen im Kopf, die mich, wenn ich durch die Straßen gehe, sehen lassen, dass die Städte voll sind von illegalen Sportwettannahmestellen. In diesem Zusammenhang wird eine gemittelte Zahl von 541 Annahmestellen genannt.

Wir haben uns einmal die Mühe gemacht und haben über die Ordnungsämter der 396 Kommunen in Nordrhein-Westfalen angefragt, wie viele Sportwettannahmestellen es denn in den einzelnen Kommunen gibt. Diese Anfrage stand unter dem Vorbehalt, dass überhaupt noch eine genaue Auskunft erteilt werden kann, weil die Kontrolle und die Übersicht über diesen Markt vollständig verlorengegangen ist.

Vor diesem Hintergrund haben wir eine Zahl von mehr als 1.000 terrestrischen Sportwettannahmestellen erhalten. Nicht eingerechnet sind hierbei die sogenannten Sekundäraufstellungen, das heißt Automaten in gastronomischen Betrieben, Internetcafés oder ganz allgemein in Vereinen. In Form von Bet-Terminals ist eine erweiterte Aufstellung möglich, die bis in kleine ländliche Kommunen hineinreicht. Dieser Markt ist außer Kontrolle geraten.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, warum dem so ist. Gibt es denn nicht die Ordnungsbehörden, die dagegen vorgehen könnten, das per Gesetz sogar müssten? Die gibt es. Diese Behörden haben aber weitgehend resigniert; schlicht und ergreifend, weil sie die Erfahrungen machen mussten, dass sie aufgrund von Gerichtsurteilen handlungsunfähig gemacht worden sind. Der einzelne Sachbearbeiter ist unter Umständen von einem Karriereknick bedroht, wenn er denn gegen den Auswuchs vorgeht und dann irgendwelche Regressforderungen auf die Kommunen zurollen.

Das heißt, hier besteht Handlungsbedarf. Man stellt sich die Frage: Geht der Gesetzgeber den richtigen Weg, indem er Glücksspiele im Internet zulässt? Wir haben bereits einschlägige Erfahrungen gemacht. Vor etlichen Jahren – ich glaube es war im Jahr 2000 – fand schon einmal eine Anhörung statt, und zwar zur Änderung des Sportwettengesetzes. Damals wurde über die Frage beraten, ob die Oddset-Sportwette in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden sollte. Viele Bundesländer hatten sie bereits eingeführt; deswegen war es eher eine rhetorische Anhörung.

Die Argumentation war und ist eigentlich immer gleich: Ziel des Gesetzes soll es sein, kanalisierend zu wirken. Wir sind vom Gesetzgeber her gezwungen, den vielen illegalen Angeboten unsere seriösen Angebote entgegenzusetzen; wir können im Grunde gar nicht anders.

Ich habe mir einmal alte Unterlagen herausgesucht. Seinerzeit hatte ich zu diesem Punkt gesagt: Ich weiß nicht, inwieweit Geld, das von NRW-Spielern ins Ausland abfließt, über die Einführung der Oddset-Sportwette wieder repatriiert werden kann. Ich weiß allerdings, dass der Markt für ausländische Sportwetter attraktiv gemacht wird. Das Geld wird nicht ins Ausland abfließen, das Ausland wird zu uns kommen. Genauso ist es geschehen.

Warum krame ich dieses Beispiel aus der alten Kiste heraus? Das hängt damit zusammen, dass jetzt mit der gleichen Argumentation wieder Glücksspiele im Internet

gemakelt werden sollen. Das Medium Internet – darüber sind wir uns alle einig – ist kaum beherrschbar. Es gibt viele andere Problembereiche, in denen eine Kontrolle bereits gescheitert ist: Kinderpornografie, neonazistischer Dreck usw.

Und jetzt kommt das Glücksspiel. Wir können das Netz nicht davon säubern. Wir können die legalen und die illegalen Angebote nicht separieren. Was tut der interessierte Spieler, der früher vielleicht noch Berührungsängste mit dem Medium Internet hatte? Die Internet-Glücksspielanbieter früherer Tage – vor etwa zehn Jahren – kamen noch aus territorialen Sondergebieten; Glücksspielkonzessionen wurden beispielsweise von kanadischen Indianerstämmen gemakelt. Das sind nicht unbedingt vertrauenswürdige Anbieter. Wenn jetzt aber Herr Boris Becker als Gallionsfigur für solche Spiele wirbt, dann bekommt man einen ganz anderen Vertrauenszugang.

Das heißt, auch Menschen, die zuvor vielleicht nicht gespielt haben, werden ins Netz gehen. Was werden sie dort finden? Sie werden vorwiegend die illegalen Anbieter finden, und sie werden dort feststellen, dass die illegalen Anbieter die reizvolleren, die attraktiveren Spiele haben. Diese Anbieter verzichten nicht auf ihre Live-Wetten, die laut Gesetzentwurf verboten sein sollen. Bei diesen Anbietern gibt es traditionell die besseren Quoten. Über die Rückkehr ins Internet werden dem illegalen Glücksspiel aus unserer Sicht sogar noch weitere Menschen zugeführt, durchaus über den Umweg über die legalen Anbieter.

Das Wichtigste ist allerdings: Egal was beschlossen wird, es muss auch vollzogen werden. Dessen müssen Sie sich bewusst sein. Jede noch so wunderschön daherkommende Worthülse braucht Inhalt. Gesetze und positives Recht brauchen Augen, Ohren, Hände und Füße, die es vollziehen. Diese Situation ist aber bereits heute nicht gegeben.

Schon heute sind die Ordnungsbehörden – Frau Füchtenschnieder-Petry hat für den Bereich der Polizei gerade schon darauf hingewiesen – überhaupt nicht aufgestellt, irgendetwas vollziehen zu können. Seitens des Gesetzgebers muss es eine absolute Notwendigkeit sein, die personelle Struktur entsprechend zu stärken. Das ist einer der Garanten, Spielerschutz überhaupt umzusetzen. Ansonsten produzieren Sie hier nur einen Papiertiger.

Dr. Peter Güllmann (NRW.BANK): Herr Abgeordneter Börschel hatte mir die Frage gestellt, inwieweit der staatliche Kanalisierungsauftrag mit dem Kanalisierungspotenzial und dem staatlichen Angebot ausreichend in Einklang steht.

Um diese Frage zu beantworten, ist es wichtig, dass man zunächst einmal von der Grundidee des Glücksspielstaatsvertrages ausgeht, die besagt, dass ein staatliches Angebot a) der Kanalisierung und b) dem Spielerschutz zu dienen hat. Um das Ganze umsetzen zu können, braucht es in erster Linie eines effektiven Angebots an staatlichen Spielbanken und ergänzend eines zeitgemäßen Angebots der Spielbanken vor Ort.

In der Bundesrepublik kommt auf 1 Million Einwohner eine Spielbank. In Nordrhein-Westfalen sieht es im terrestrischen Bereich so aus, dass auf 4 Millionen Einwohner

eine Spielbank kommt. Das bedeutet: Es gibt zwar grundsätzlich ein großes Spielsuchtpotenzial, dieses Potenzial wird aber aufgrund des geringen terrestrischen Angebots von den Spielbanken nicht erreicht.

Umgekehrt stellt sich bezüglich des Automatenpotenzials in Nordrhein-Westfalen eine andere Situation dar: In den staatlichen Spielcasinos stehen rund 1.000 Automaten, in den Spielhallen jedoch rund 44.000 Automaten. In staatlichen Spielbanken werden 90 Millionen € an Bruttospielerträgen generiert; in Spielhallen und in Gaststätten ist es rund 1 Milliarde €.

An diesem Verhältnis von Potenzial und öffentlichem Angebot können Sie schon ermessen, dass die gegenwärtige Situation nicht geeignet ist, um Spielsucht im öffentlichen Auftrag zu kanalisieren.

Wir haben schon vor einigen Jahren untersuchen lassen, wie man die Spielsucht in Nordrhein-Westfalen im öffentlichen Auftrag bekämpfen müsste. Dahinter steht die Frage: Wie müsste sich das Land aufstellen? In Nordrhein-Westfalen war es schon immer so – das gilt übrigens auch bundesweit –, dass die Spielbanken meistens an peripheren Standorten eröffnet worden sind. Aufgrund dieser terrestrischen Gegebenheiten sind die Spielbanken nicht ohne Weiteres zugänglich; sie stehen eben nicht in den Ballungszentren, wo man die Spielsucht jedoch am häufigsten antrifft.

Fazit des Ganzen: Ja, es gibt ein Angebot an Spielbanken. Dieses Angebot müsste jedoch deutlich besser ausgestaltet sein, auch quantitativ, um die Spielsucht im öffentlichen Auftrag effektiver bekämpfen zu können.

Die zweite Frage bezog sich auf § 10 des Spielbankgesetzes Nordrhein-Westfalen. Diese Vorschrift besagt, dass das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts eine Spielordnung erlassen kann. Sie haben gefragt, inwieweit hier eine stärkere Verschränkung zwischen Exekutive und Legislative erfolgen kann. Inwieweit eine solche Verschränkung juristisch möglich ist, das vermag ich nicht zu beurteilen.

Eines aber ist ganz klar: Staatliche Spielbankbetreiber agieren im öffentlichen Auftrag. Insofern gilt das Primat der Politik. Wenn man eine verstärkte Transparenz herstellen möchte und wünscht, dass der Spielerschutz auch unter einen legislativen Vorbehalt gestellt wird, dann ist das kein Thema, das wir als Spielbankbetreiber kommentieren wollen; denn wir sagen: Das ist das Primat der Politik.

Wir erkennen an, dass der Spielerschutz höchste Bedeutung hat. Transparenz ist für uns selbstverständlich. Insofern gilt: Wenn man diese Verschränkung will, bestehen von unserer Seite sicherlich keine Einwände hierzu.

Wichtig ist nur, dass für das Spielbankunternehmen selbst in jeder Hinsicht Rechtssicherheit hergestellt werden muss und dass auch die schutzwürdigen Belange des Spielbankunternehmens berücksichtigt werden.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Einige Kolleginnen und Kollegen mussten uns zwischenzeitlich verlassen. Das hängt einfach damit zusammen, dass ein anderer Ausschuss um 12.30 Uhr beginnt. – Wir fahren fort. Herr Preysing, bitte.

Caspar Preysing (PricewaterhouseCoopers AG): Die Frage von Herrn Börschel nach dem Kanalisierungspotenzial des staatlichen Angebots richtete sich auch an mich. Einige der hier relevanten Punkte sind, so denke ich, von Herrn Dr. Güllmann bereits ausgeführt worden. Hierauf werde ich nicht mit weiteren Details eingehen.

Wie sind die Änderungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags zu bewerten? Wir denken, dass die Öffnung für den Online-Vertriebskanal – nach dem letzten Glücksspielstaatsvertrag war er noch verboten –, die Lockerung des Werbeverbots und das grundsätzliche Zulassen von Online-Sportwetten positiv zu bewerten sind und dadurch die Möglichkeit eröffnet wird, dem unregulierten Angebot – das kam schon ein paarmal zur Sprache –, das im Internet besteht, ein zeitgemäßes und reguliertes Angebot entgegenzusetzen. Diese Möglichkeit ist damit zumindest geschaffen.

Wie erfolgreich das in der Umsetzung vor allem im Hinblick auf den Kanalisierungsauftrag sein wird, wird wesentlich von verschiedenen Punkten abhängen. Hierzu gehört sicherlich der Vollzug. Werden diese Regelungen konsequent und symmetrisch angewandt? Ist der Vollzug asymmetrisch? Benachteiligt er dadurch beispielsweise staatliche oder regulierte Anbieter gegenüber illegalen, nicht regulierten Anbietern auf dem Markt?

Mit Blick auf das staatliche Angebot würde ich beispielsweise die Lotterien außen vor lassen; für diese gilt, genauso wie für die Sportwetten, dass durch die Öffnung der Möglichkeiten im Online-Bereich und der Lockerung des Werbeverbots die Kanalisierung sicherlich erhöht werden kann, einfach weil man auf derartigen Kanälen Spieler erreichen kann, die bisher auf das unregulierte Angebot zurückgreifen mussten.

Wer aus unserer Sicht, auch im Sinne der Ziele des Glücksspieländerungsstaatsvertrages, nicht von den Änderungen profitieren wird, sind die Spielbanken; denn für diese gibt es überhaupt keine Verbesserungen der Kanalisierungsmöglichkeiten. Die Zahl der Spielbanken ist ausgesprochen gering. Wir haben es schon gehört: Es gibt vier Spielbanken in Nordrhein-Westfalen, dem gegenüber stehen rund 3.000 Spielhallen.

Zum einen sind die Standorte der Spielbanken meist außerhalb der Ballungsräume angesiedelt; dadurch gibt es dort per se weniger Spieler. Ich möchte noch einen weiteren Punkt anführen: Die Spielbanken werden immer noch mit Abgaben belastet wie ein Monopol, obwohl sie im Grunde längst im Wettbewerb stehen.

Spielbanken werden mit hohen Abgaben belastet, stehen aber im Wettbewerb nicht nur mit den Spielhallen, sondern vor allem mit den Online-Anbietern im Casinobereich.

Das führt für die Spielbanken als Unternehmen zu einer hohen Abgabenbelastung, sodass zum einen eine nachhaltige Unternehmensführung kaum mehr gewährleistet ist und zum anderen die Frage im Raume stehen muss, ob eine Unternehmensfort-

führung möglich ist, wenn die Abgabenlast über Jahre hinweg so hoch wird, dass die Spielbanken deutliche Verluste zu verzeichnen haben.

Das führt mich zur Frage, welche Ergänzungen möglich sind, damit die staatlichen Anbieter dem Kanalisierungsauftrag besser nachkommen können. Das ist bei den Spielbanken sicherlich eine Frage der Standorte. Sind vier Standorte in NRW, gemessen an der Einwohnerdichte, ausreichend? Dieser Frage muss man sich stellen. Aktuell, gerade im Vergleich zu dem Online-Angebot und dem Angebot der gewerblichen Spielhallen, sind die staatlichen Anbieter definitiv im Nachteil.

Darüber hinaus halten wir es für wichtig, sich einmal die Abgabenordnung vorzunehmen; das ist jedoch ein technisches Thema.

Weiterhin wird man sehen, ob die bestehenden Einschränkungen im Online-Bereich das Kanalisierungsziel insgesamt erreichen können oder ob hier noch einmal nachgearbeitet werden muss. Denn wenn das Verbot lediglich dazu führt, dass die Spieler zu den unregulierten Angeboten abwandern – so verhielt es sich nach dem Verbot der Online-Angebote –, dann ist man dem Kanalisierungsauftrag zumindest damit nicht gerecht geworden. Das gilt sowohl für die staatlichen als auch für die privat regulierten Anbieter.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Jetzt folgt eine Reihe von Sachverständigen, die sicherlich auch zu dem zweiten Themenblock ganz viel mitzuteilen haben; deshalb bitte ich Sie mit Blick auf die Uhr, sich zunächst auf die Ziele des Staatsvertrages zu konzentrieren. Wir beginnen mit Herrn Faber.

Norman Faber (Deutscher Lottoverband/Verband der Lottovermittler): Ich habe in den letzten fünf Jahren schon an mehreren Anhörungen teilgenommen und beschäftige mich mit diesem Thema seit rund zehn Jahren. Ich habe heute ein Déjà-vu nach dem anderen erlebt; von dreien will ich Ihnen berichten:

Erstens. Es gibt immer eine juristische Diskussion mit zwei oder drei Juristen, die immer zwei oder drei Meinungen vertreten. Die Meinungen wandeln sich im Laufe der Zeit, weil sich immer irgendetwas ändert. Darum passt man sich an, immer im Sinne dessen, was man gerade will.

Zweitens. Die Suchtexperten sagen immer nur die halbe Wahrheit. Das könnte ich ausführlich begründen; aber ich will mich ja kurz fassen.

Drittens. Wir reden bei solchen Anhörungen in der Regel vornehmlich über das Automatenspiel. Nun ist der Staatsvertrag aber auch für die Lotterien gemacht. Lassen Sie mich bitte kurz etwas aus der Praxis berichten, und zwar aus der Praxis des gesunden Menschenverstandes. Das kann nämlich manchmal sehr hilfreich sein, wenn man sich ein eigenes Urteil bilden will.

Wir haben mit Faber aus dem Herzen des Ruhrgebiets eine Innovation für den Lotteriebereich gestartet. Es gab und gibt nämlich Millionen Lottospieler, die gerne in einer Spielgemeinschaft spielen würden, dies aber aus vielen Gründen auf privater Basis

nicht gut machen können. Gerade im Gewinnfall gibt es dort häufig Streitigkeiten. Also suchen sich diese Lottospieler einen sicheren Dienstleister, und das ist Faber, quasi als Marke.

Wir haben natürlich auch innovativ, das heißt für den Kunden interessant gearbeitet. Wir haben den staatlichen Veranstaltern 2 Milliarden € zugeführt. Wir haben über 100 Millionen Verträge ausgeführt, und wir haben keinen einzigen Rechtsfall mit einem Kunden gehabt. Wir sind übrigens auf keinen einzigen Lottosüchtigen gestoßen.

Damals hat Herr Rüttgers diesen desaströsen und sicherlich gescheiterten Staatsvertrag abgeschlossen. Darin wurde beschlossen: Auch für Lotterien gilt ein Fernsehverbot sowie ein Internetverbot und ein Telekommunikationsverbot. Anreizen, Auffordern und Ermuntern sind ebenfalls verboten. Es gab lediglich Erlaubnisse in 16 Ländern ohne Rechtsanspruch.

Das war der damalige Rahmen, vor den die Firmengruppe Faber als großes mittelständisches Unternehmen mit rund 500 Millionen € Umsatz im Jahr gestellt wurde. Heute setzen wir davon noch etwa 12 % um. Das ist die Folge dieses Staatsvertrages. Das heißt, die Kanalisierung ist im Lotteriebereich völlig gescheitert.

Nicht nur wir sind betroffen, sondern auch der Bereich Lotto ist zurückgegangen – es wurde bereits erwähnt –, und zwar um 14 Milliarden €. Welches Unternehmen, welcher Geschäftsführer, welcher Vorstand in Deutschland könnte sich bei einem Nichtsuchtprodukt wie bei den Lotterien vor die Öffentlichkeit stellen und sagen: Ich habe mal eben einen Verlust von 14 Milliarden € eingefahren. Von den Sekundäreffekten will ich jetzt gar nicht reden.

Nun kommen wir zum aktuellen Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Er greift wiederum den Faktor „Sucht“ auf, auch für die Lotterien, reglementiert wiederum in aller Härte und führt wiederum ein Fernsehverbot, ein Internetverbot, ein Telekommunikationsverbot sowie restriktive Beschränkungen über Werberichtlinien ein usw.

Zwar soll es Ausnahmen geben, aber wiederum besteht kein Rechtsanspruch. Gewerbliche Spielvermittler müssen jetzt 34 statt wie bisher 16 Genehmigungen erwirken – 16 allgemeine Genehmigungen, 16 Internetgenehmigungen, eine Fernsehgenehmigung und eine allgemeine Werbegenehmigung fürs Internet.

Ich habe eine Tortur hinter mich bringen müssen, das kann ich wirklich sagen. Ich musste allein neunmal nach Baden-Württemberg fahren, um meine Grundrechte feindseligen Glücksspielaufsichten gegenüber mit Hilfe von Anwälten irgendwie durchzusetzen.

„Herr Faber, Sie kommen leider aus Nordrhein-Westfalen; wären Sie doch in Stuttgart gewesen.“ – So etwas höre ich häufiger aus diesen Kreisen; denn dort heißt es: Welches Interesse haben wir an Faber?

Leider wird auch der neue Glücksspieländerungsstaatsvertrag daran nichts ändern. Ob ich das noch einmal vier, fünf, sechs oder sieben Jahre durchhalte, weiß ich nicht.

Wir reden wohlgemerkt vom Lotto. Das Verwaltungsgericht Halle hat festgestellt: Es gibt keinen einzigen Lottosüchtigen. Wie sollte er auch aussehen? Zittert er womöglich, wenn er das Wort „Lotto“ hört?

Nun bin ich Pragmatiker und Realist. Ich weiß, Sie werden den Glücksspieländerungsstaatsvertrag ratifizieren – diese Erfahrung habe ich gemacht –, egal wie rechtswidrig dieser Staatsvertrag auch sein mag.

Meine ganz pragmatische Bitte an Sie lautet deshalb: Versuchen Sie, in dem Landesgesetz einen Rechtsanspruch durchzusetzen, dass wir in Fernsehen, Internet und Telekommunikation Werbung machen dürfen, wo Ausnahmen zulässig sind. Nordrhein-Westfalen ist zuständig – schaffen Sie also Werberichtlinien, die kanalisieren können, wo wir werben dürfen.

Wir haben wie gesagt auch im Internet jahrelang Umsätze gehabt; dabei gab es keinen einzigen Lottosüchtigen; im Gegenteil: Wir konnten kanalisieren, zum deutschen Lotto, für den deutschen Fiskus.

Versuchen Sie auch, auf die Regionalisierung zu verzichten. Wenn Sie eine Regionalisierung vornehmen, können wir wiederum nicht kanalisieren, weil wir von den Lottogesellschaften ausgebremst werden, die keine Provision zahlen wollen, die sich uns verweigern. Wir haben da überhaupt keine Mittel und Möglichkeiten.

Ich habe die Antwort auf die Frage, wie die Ziele des Staatsvertrages in der Praxis wirken, auf unsere Firmengruppe heruntergebrochen, die exemplarisch für den deutschen Lottoverband steht. Diese Ziele wirken deshalb nicht, weil die Einzelregelungen letztlich völlig sachfremd und völlig rechtswidrig einschränkend durchgeführt werden.

Ich kann nur für die Zukunft hoffen, dass in der Praxis die Notwendigkeit gesehen wird, zu den Lotterien hin zu kanalisieren, dass man den Suchtgedanken aber nicht auf die Lotterien übertragen darf. Denn dann wären Klassenlotterien erledigt, gewerbliche Spielvermittlungen wären erledigt, ebenso die Soziallotterien, mit denen wir in einem intensiven Kontakt stehen.

Das darf nicht sein. Darum bitte ich Sie, sich dieses Problems auch in Zukunft bewusst zu sein.

Mathias Dahms (CEO mybet Holding SE): Ich verstehe mich als Vertreter der privaten Sportwettenanbieter. Ich glaube, ich bin heute der einzige, der aus diesem Segment kommt. Es wird immer sehr viel über uns gesprochen und über die Sportwette in Deutschland; aus meiner Sicht wird jedoch viel zu wenig mit uns gesprochen.

Ich muss leider den Realitäten ins Auge blicken. Wir diskutieren über die Ratifizierung eines Staatsvertrages, der bereits von 14 anderen Bundesländern akzeptiert worden ist. Wir sprechen über ein Ausführungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, und ich habe gelinde gesagt relativ wenig Hoffnung, dass hieran grundsätzlich etwas geändert wird.

Es muss aber grundsätzlich etwas geändert werden; denn dieser Staatsvertrag, um den es heute geht und den die anderen Länder leider schon abgenickt haben, wird wieder genauso ins Chaos führen, wie es der alte getan hat.

Wenn Herr Dr. Hecker davon spricht, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs und die danach folgende Interpretation der deutschen Gerichte und Obergerichte nur ein großes Missverständnis sei und die deutschen Behörden einfach große Probleme gehabt hätten, das Recht zu exekutieren, weil sie das vielleicht nicht wollten oder vielleicht auch Angst vor Schadensersatzforderungen hatten, dann trifft das nur einen Teil der Realität.

Wir haben es in der Vergangenheit mit einem Gesetzeswerk zu tun gehabt, das grandios gescheitert ist. Ich kenne aus meiner bisherigen beruflichen Praxis so gut wie kein anderes Gesetz, das derartig gegen die Wand gefahren worden ist wie dieser Glücksspielstaatsvertrag, der im Jahr 2008 in Kraft getreten ist.

Speziell auf den Bereich der Sportwette bezogen können wir heute feststellen, dass es bei uns einen Regulierungsgrad in der Größenordnung von 3 bis 4 % gibt. Ich will Ihnen kurz erläutern, was dahintersteckt: „Regulierungsgrad“ bedeutet, dass etwa 3 bis 4 % des Gesamtmarktes dem staatlich regulierten und kontrollierten Angebot unterstehen, sich aber 96 bis 97 % komplett außerhalb dieser Regulierung befinden.

An dieser Situation wird auch der neue Staatsvertrag nur geringfügige Änderungen bewirken. Unter einer vergleichbaren Regulierung in Frankreich hat man immerhin einen Regulierungsgrad von 20 bis 30 % hinbekommen. 70 bis 80 % befinden sich weiterhin im Schwarzmarktbereich.

Der deutsche Glücksspielstaatsvertrag – ich rede jetzt von dem neuen Vertrag – ist noch deutlich restriktiver als das französische Modell. Es wäre also schon ein riesiger Erfolg, wenn es uns gelänge, 20 % oder vielleicht 25 % des heutigen Marktes in einen regulierten Markt zu überführen.

Angesichts dieses Hintergrundes erzählen Sie mir als Unternehmer doch bitte einmal, mit welcher Begründung ich denn hier in Deutschland Lizenzen anstreben, mich um Lizenzen bewerben, Genehmigungen einholen, mich staatlich kontrollieren lassen und Steuern zahlen soll!

Ich will das ja gerne tun, und ich bin auch gerne dazu bereit, brauche dabei aber auch die Unterstützung des Staates. Denn wenn ich in Deutschland ein lizensiertes, reguliertes Angebot betreibe, muss ich dafür sorgen – und mit mir gemeinsam die Behörden und der Staat –, dass es einen möglichst geringen Anteil an Schwarzmarktangeboten und nichtregulierten Angeboten gibt, auf den die Kunden zugreifen können.

Im Rahmen der Gesetzesdiskussion sind einige wesentliche Hilfsmittel aus nachvollziehbaren politischen Gründen aus dem Rennen genommen worden; das gilt insbesondere für das Internet und die Netzsperren. Aus unterschiedlichen Gründen, und das ist auch aus meiner Sicht nachvollziehbar, sind Netzsperren in Deutschland nicht durchsetzbar. Sie sind nicht gewollt – politisch und gesellschaftlich –, und deswegen

werden wir es sehr schwer haben, in Deutschland in Zukunft nichtlizensierte Angebote aus dem Internet herauszuhalten.

Das heißt also: Der Grad der Regulierungen, den wir zukünftig in Deutschland im Bereich der Sportwetten erreichen werden, wird ein ganz entscheidender Messfaktor für den Erfolg dieses neuen Gesetzes sein.

Wie aber kann man einen möglichst hohen Regulierungsgrad erreichen, wenn man über keine restriktiven Möglichkeiten verfügt? – Das kann man eigentlich nur dadurch erreichen, dass man ein attraktives Spielangebot bereitstellt, das ausreichend in die Breite geht und international wettbewerbsfähig ist. Das sind die ganz entscheidenden Kriterien für den Erfolg der zukünftigen Regulierung.

Je restriktiver die Regulierung mit all ihren Begleiterscheinungen ist – darauf werde ich gleich noch einmal zu sprechen kommen –, umso katastrophaler wird das Ergebnis und desto schlechter wird am Ende die Bilanz ausfallen, die nach einigen Jahren für dieses neue Gesetz gezogen werden wird.

Wie stark private Anbieter hier ausgegrenzt werden, sieht man schon an einigen Detailvorschriften. Ein Beispiel – damit komme ich im Kern auf die Frage, die Herr Abgeordneter Marsching gestellt hat –: Zur Beschränkung der Anzahl der Wettshops nennt das Ausführungsgesetz für Nordrhein-Westfalen derzeit keine Zahl, sondern legt nur fest, dass sich die Zahl der Wettannahmestellen in Nordrhein-Westfalen an den Zielen des § 1 des Glücksspieländerungsstaatsvertrags orientieren soll.

In der Begründung wird auf die Evaluation verwiesen, die die Bundesländer im Jahr 2012 durchgeführt haben. Diese Evaluation geht von etwa 1.500 bis 2.000 Wettannahmestellen in der Bundesrepublik Deutschland aus. Diese Zahl wird dann in etwa geviertelt, und so kommt man für das Land Nordrhein-Westfalen auf eine ausreichende Zahl von 545 Wettannahmestellen.

Ich sage Ihnen: Es gibt heute etwa 1.500 nichtgenehmigte Wettannahmestellen – allein in Nordrhein-Westfalen. Das heißt also, die Zahlen aus der Evaluation sind veraltet; dort wurde schlecht gezählt. Das zeigt auch, dass sich die Behörden, und bis zu einem gewissen Grade sicher auch der Gesetzgeber, hier fernab von der Realität bewegen und gelinde gesagt relativ wenig Ahnung davon haben, wie dieser Markt tatsächlich funktioniert und wie er heute aussieht.

Im Gegensatz zu den 545 angestrebten Wettannahmestellen, die nur einen Bruchteil des heutigen Marktes ausmachen, stehen den staatlichen Anbietern – insbesondere der Lotteriegesellschaft in Nordrhein-Westfalen – gemäß Geschäftsbericht von 2010 hier in Nordrhein-Westfalen 3.625 Lotterieannahmestellen zur Verfügung, in denen zukünftig auch Sportwetten angeboten werden sollen.

Wir sehen also: Die unterschiedlichen privaten Anbieter dürfen in Nordrhein-Westfalen alle zusammen 545 und im Schnitt jeder 27 Wettannahmestellen errichten; dem steht aber der staatliche Anbieter mit 3.625 Lotterieannahmestellen gegenüber, in denen das staatliche Sportwettprodukt angeboten werden kann.

Wenn Herr Prof. Alber vorhin davon gesprochen hat, dass der Erste Glücksspielstaatsvertrag den Scheinheiligkeitstest aus Sicht des Europäischen Gerichtshofs nicht bestanden hat, dann muss ich sagen: An dieser Stelle können Sie sehr gut festmachen, dass auch der nächste Staatsvertrag diesen Scheinheiligkeitstest nicht bestehen wird.

Ich appelliere also an Sie, in der Begründung des Gesetzes, das heute zur Diskussion steht, die Zahl der in Aussicht genommenen Wettannahmestellen für private Sportwettanbieter drastisch zu erhöhen und in der Folge genau zu beobachten, wie es mit diesem Staatsvertrag und seiner Exekution hier in Deutschland weitergeht.

Ich prophezeie Ihnen: Wir sehen uns spätestens in zwei bis drei Jahren vor dem Europäischen Gerichtshof wieder. Dann liegt das ganze Gesetzeswerk erneut in Trümmern, und wir werden in drei bis vier Jahren wieder hier sitzen. Ich freue mich schon auf die nächste Einladung.

Karl Besse (Deutscher Automaten-Verband): Ich bin seit 40 Jahren in der gewerblichen Automatenwirtschaft unterwegs. Seit 20 Jahren bin ich Vorsitzender des Deutschen Automaten-Verbandes. In den letzten eindreiviertel Stunden habe ich eine Vielzahl unterschiedlicher Gefühle durchlebt.

Ich habe eine Menge hinzugelernt, konnte einiges von dem Gesagten bestätigen und habe an manchen Stellen gedacht: Warum äußert man sich hier eigentlich permanent im eigenen Sinne?

Die Frage, welchen gesetzlichen Beschränkungen Spielhallen bisher unterliegen oder nicht unterliegen, dürfte sich eigentlich gar nicht stellen. Denn diejenigen, die behaupten, wir unterlägen keinen oder nicht genügend Beschränkungen, haben sich mit uns überhaupt noch nicht befasst oder zu eigenen Gunsten bewusst Falsches verbreitet.

In Wirklichkeit unterliegen wir einer Vielzahl von Beschränkungen und Einschränkungen. Das beginnt schon beim Städtebaurecht. Spielhallen dürfen in unbeschränkter Größe ausschließlich in Kerngebieten angesiedelt werden, ausnahmsweise in Mischgebieten, hier auf bis zu 100 m² – gleich acht Geräte pro Konzession –, und darüber hinaus in Ausnahmefällen auch in Gewerbegebieten.

Die Kommunen verfügen in der Bauplanung allerdings über großen Einfluss durch Schaffung oder Änderung von Bebauungsplänen und damit die Möglichkeit, zu verhindern oder zu genehmigen.

Es gibt Kommunen, die sehr freundlich agieren; es gibt aber auch andere, die meinen, sie müssten alles verhindern. Ich kenne eine Stadt im Münsterland – 14.000 Einwohner, keine Spielhalle –, in der beschlossen worden ist, dass dort keine Spielhalle angesiedelt werden darf. Das nur nebenbei.

Ich möchte noch eine weitere Einschränkung ansprechen. Wenn denn eine Baugenehmigung erteilt wird, bedarf es, bevor ein Betrieb eröffnet werden kann, auf jeden

Fall der gewerberechtlichen Erlaubnis und der Feststellung der persönlichen Zuverlässigkeit, die permanent überprüft wird.

Außerdem muss man noch eine sogenannte Geeignetheitsbescheinigung für seinen Spielbetrieb beantragen, aus der hervorgeht, wie viele Geräte bzw. welche Geräte aufgestellt werden dürfen. Aufgestellt werden dürfen nämlich nur die Geräte, die von der PTB, der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt, als zulassungsfähig benannt worden sind.

Die Anzahl der Geräte ist genauso begrenzt wie die Anordnung der Geräte innerhalb einer einzelnen Spielhalle. Das bezieht sich auf die gesamträumliche Variante.

Im Übrigen unterliegen die Geräte, die von der PTB zugelassen werden, absolut den Kriterien des Spielerschutzes, und zwar noch bevor überhaupt jemand an ein Gerät herangeht.

Es gibt Vorgaben: 20 Cent als Höchsteinsatz, 5 Sekunden als Mindestspieldauer, 2,00 € Höchstgewinn, einen durchschnittlichen Stundenverlust in Höhe von 33,00 € – der Stundenverlust liegt nach Untersuchungen des Fraunhofer-Instituts zurzeit bei etwa 11,00 € – und einen maximalen Höchstgewinn von 500 € innerhalb einer Stunde. Um innerhalb einer Stunde auf einen Verlust von 80,00 € zu kommen, darf man zwischenzeitlich keinen Gewinn erzielt haben; hierfür sorgt die entsprechende Technik.

Mit diesen Beschränkungen leben wir in unserem Bereich schon über viele Jahre, ich glaube, inzwischen schon mehr als 70 Jahre lang.

Jugendliche haben zu Spielbetrieben überhaupt keinen Zugang und keinerlei Möglichkeit, sich dort aufzuhalten. In NRW sind Jugendliche in Spielbetrieben gar kein Thema: 750 Überprüfungen haben stattgefunden, und in gerade einmal neun Fällen sind Jugendliche in Spielhallen angetroffen worden; davon hatten sich in drei Fällen Jugendliche in die Spielhalle gemogelt oder waren mit der Maßgabe hineingeschickt worden, sich dort als älter auszugeben.

Diese Zahlen zeigen, dass es keinerlei Anlass zu der Annahme ergibt, Jugendliche seien in Spielhallen besonders gefährdet. Sie sind gar nicht erst dort anzutreffen.

Ich frage Sie ernsthaft: Sind das gesetzliche Beschränkungen oder nicht?

Hierzu eine Gegenüberstellung: Die staatlichen Spielbanken schimpfen immer wieder über das angeblich unreglementierte Spiel bei uns. Wir sollten doch bitte auch einmal fragen, wie es denn bei denen zugeht.

Ich möchte Ihnen folgendes Beispiel nennen: Die Westdeutsche Spielbanken GmbH ist vom Zweck her eigentlich auf NRW beschränkt; sie hat aber ganz locker auch Spielbetriebe in Berlin, Bremen, Bremerhaven und Erfurt.

Wie sieht es eigentlich in der Spielbank Duisburg aus? Hierzu habe ich einige Zahlen notiert: In Duisburg gibt es 18 Roulettetische, 8 Black-Jack-Tische, 4 Pokertische, 17 automatische Roulettes – aber 354 Geldspielgeräte mit insgesamt 10 Jackpots zur Auswahl. Außerdem kann man im Moment 140.000 € im Jackpot gewinnen – das ist

ausgewiesen –, noch einen VW Passat obendrauf, ein paar Reisegutscheine, und dazu ist ein unbegrenzter Einsatz zulässig. Alles das ist staatlich reglementiert.

Ich erlaube mir einfach einmal, diesen Zeitungsartikel hochzuhalten:

(Der Sachverständige hält einen Zeitungsartikel hoch.)

Dieser Artikel ist vor weniger als 14 Tagen erschienen. Dort heißt es:

> „Spielbank Hohensyburg informiert: Spielbank Hohensyburg begeisterte ganz Dortmund."

3.000 Besucher sind auf diesem Event gewesen und haben dort in Hohensyburg gelernt, wie denn Spielsucht bekämpft werden soll.

Dies ist eine etwas ketzerische Anmerkung von mir. Ich muss sie jedoch einmal loswerden, weil wir vom gewerblichen Spiel permanent in der Schusslinie stehen, obwohl wir gar nicht alleinverantwortlich für Spielsucht usw. sind. Das ist pharisäerhaft, das ist nicht ehrlich. Ich bin jedoch katholisch und daher zur Ehrlichkeit verpflichtet.

Paul Gauselmann (Gauselmann AG): Ich kann eine ganze Menge von dem unterstreichen, was gerade gesagt worden ist; daher brauche ich nicht alles zu wiederholen.

Ich komme aus Nordrhein-Westfalen, bin Unternehmer, beschäftige 7.000 Mitarbeiter und habe in diesem Hause vor 30 Jahren quasi die Genehmigung erhalten, um 16 Millionen an Landesmitteln zu bekommen, um meinen Betrieb schneller errichten und die Geräte bauen zu können, die ich heute herstelle.

Wenn der Staatsvertrag in der vorliegenden Form in Kraft tritt, wonach es jetzt aussieht, dann wird es in der Branche demnächst höchstens noch 50 % der jetzigen Arbeitsplätze geben; von den 70.000 Arbeitsplätzen wird die Hälfte verloren gehen.

Die Mitarbeiter in meinem Hause und in der gesamten Branche haben Angst. Für die Unternehmer selbst gehe ich davon aus, dass sie genügend Geld verdient haben und nicht direkt betroffen sein werden. Letztendlich geht es um die Arbeitsplätze, die in Gefahr sind.

Ich möchte grundsätzlich vorausschicken, dass ich als Unternehmer mit einer der größten Entwicklungsabteilungen in der größten deutschen Firma dieser Branche annehme, dass die Politik – wie es heute schon einige Male angeklungen ist – dafür sorgen sollte, das Technologiezentrum für Spiele in Nordrhein-Westfalen möglichst zu erhalten. Wir sind heute ein großes Technologiezentrum; ich beschäftige in meinem Hause allein 350 Entwicklungsingenieure.

Ich sage aber auch: Wir werden es nur gemeinsam schaffen. Immer wieder spüre ich dennoch die Seitenhiebe. Ich bin jedoch der Meinung, dass das gesamte Glücksspiel – ob staatlich konzessioniert oder wir als gewerbliche Anbieter – in eine einheitliche Richtung gebracht werden sollte, um gegen das Internet bestehen zu können, das mit 30 Millionen Anschlüssen in Deutschland von über 2.000 Anbietern stündlich rund um die Uhr abgerufen werden kann.

Nutzen Sie einmal die Möglichkeit, sich die Spiele anzuschauen, die in unseren Geräten laufen – in 5 Sekunden 20 Cent Maximaleinsatz, in Spielbanken ein größerer Einsatz. Überzeugen Sie sich dann davon, dass die gleichen Spiele im Internet – dort jedoch mit 20 €, also dem hundertfachen Einsatz – auf dem Vormarsch sind.

Wenn wir die Industrie und das Können in Deutschland nicht dafür nutzen, diese Angebote in vernünftiger Weise reguliert auch für das Ausland anzubieten, wird uns in Deutschland in ein paar Jahren der gesamte Spielbereich um und mit Geld abgegraben werden.

Für mich ist das Internet die größte Konkurrenz und nicht der Staat, der vielleicht falsche Beschlüsse fasst. Das betrifft nur den einen Teil der Arbeitsplätze, die verloren gehen werden. Der Hauptteil der Arbeitsplätze wird verloren gehen – das betrifft alle, die in Deutschland in dieser Branche tätig sind –, wenn wir nicht ein vernünftiges Angebot zustande bekommen, mit dem wir auf deutschem Boden im Internet tätig werden und damit auch ins Ausland ausstrahlen können.

Schleswig-Holstein war eine große Hoffnung in dieser Richtung; leider hat sie sich inzwischen zerschlagen.

Ich möchte noch auf die Frage eingehen, die mir zu den Konzessionen bzw. den Mehrfachkonzessionen gestellt worden ist. Gerade eben wurde gesagt, dass in den vier Spielbanken in Nordrhein-Westfalen 1.000 Geräte stehen, das heißt durchschnittlich 250 Geräte an jedem Standort.

Solche Größenordnungen wünschen wir nicht. Wir wünschen aber ebenso wenig, dass wir auf nur zwölf Geräte beschränkt werden. Man muss hier die Geschichte berücksichtigen. In den 50er-Jahren, als das Gesetz erlassen wurde – inzwischen existiert es seit 60 Jahren –, durften so viele Automaten aufgestellt werden, wie man wollte. Das hat zu Fehlwüchsen geführt.

Man hat dann die erlaubte Automatenzahl auf zwei reduziert. Die Spielhallen waren zu jenem Zeitpunkt quasi tot. Später war es möglich, mehrere Räume nebeneinander zu schaffen, nachdem es 1976 gestattet wurde, drei Geräte nebeneinander aufzustellen. Das Bundesverwaltungsgericht hat 1984 bestätigt, dass sehr wohl Spielstätten nebeneinander betrieben werden dürfen. Das gilt übrigens noch heute.

Im Jahr 1985 wurde seitens des Gesetzgebers die erlaubte Zahl von drei auf zehn Geräte erhöht, im Jahr 2006 auf zwölf Geräte. Das Urteil, dass die Geräte nebeneinander stehen dürfen, hat weiterhin Bestand.

Ich möchte schließlich noch einige wissenschaftliche Ergebnisse vortragen.

Zum einen: Herr Trümper, der vorhin schon gesprochen hat, hat in seinen jährlich erscheinenden Spielhallenuntersuchungen in kleineren Spielstätten Fehlleistungen bis zu 20 % festgestellt; in größeren Spielstätten ab vier Konzessionen sind jedoch keine Fehlleistungen festgestellt worden.

In kleineren Spielstätten ist ein Frauenanteil von maximal 10 % zu finden, in größeren Spielstätten liegt dieser Anteil bei 30 %. Was sagt uns das? Wir alle wissen: Frauen gehen nur dorthin, wo sie sich sicher fühlen. In diesem Zusammenhang hat

Herr Prof. Tilmann Becker festgestellt, dass von der ordnungspolitischen Seite her größere Betriebe wesentlich besser kontrolliert werden können als kleine.

Es ist eine Tatsache, dass es mit den Kleinstspielhallen mit nur zwölf Geräten nicht funktionieren wird. Eine solche Vorgabe seitens der Politik würde keine gangbare Lösung darstellen, auch im Hinblick auf die Kontrolle nicht. Es müssten, wie es bereits in Hessen angedacht war, mindestens 24 Geräte pro Einrichtung sein oder wie jetzt in Bayern 48 Geräte.

Wir wollen gar nicht die 250 Geräte, wie sie in den Spielbanken in Nordrhein-Westfalen stehen, aber wir möchten mindestens 20 % davon, das heißt also eine Zahl zwischen 50 und 60 Geräten. Das ist unsere Chance für die Zukunft.

Ich möchte noch einmal ganz klar sagen, dass die jetzt geplante Härteklausel in Form der Fünfjahresfrist besser durch eine Qualitätsklausel ersetzt werden sollte. Wir sind der Meinung, dass es nicht angeht, irgendeinem Ordnungsamt in Nordrhein-Westfalen die Entscheidung darüber zuzugestehen, für wen die Härteklausel greift und für wen nicht.

Fakt ist: Diese Fünfjahresfrist ist entstanden, weil die Abschreibung der Geräte in den Spielhallen in der Regel fünf Jahre beträgt. Ebenso ist Fakt, dass die Geräte nur 20 % der Gesamtinvestitionssumme ausmachen. Die Branche hat in den letzten fünf Jahren über 4 Milliarden € in Spielstätten investiert.

Neue Gebäude sind entstanden; Abschreibungsfrist von 33 Jahren. Mietverträge mit einer Laufzeit von 15 Jahren sind abgeschlossen worden, es hat Spielhallenkäufe mit einer Abschreibungsfrist von 15 Jahren gegeben, und auf die Einbauten hat man eine Abschreibungsfrist von 10 Jahren.

Das heißt: Die Frist von fünf Jahren bedeutet den Todesstoß; damit kann keiner in der Branche leben. 50 % der Betriebe werden schlicht verschwinden, wenn das Ganze so umgesetzt wird, wie es jetzt im Staatsvertrag steht.

Ich kann Nordrhein-Westfalen nur bitten, Überlegungen darüber anzustellen – wir sind zu Diskussionen gerne bereit –, wie man das Glücksspiel insgesamt in so vernünftige Bahnen lenken kann, dass alle Seiten weitgehend zufrieden sein können. Wir sollten in Deutschland nicht die Kompetenz über diesen Markt verlieren, der, wie vorhin schon einmal gesagt worden ist, an 29. Stelle der Eurostat-Verbrauchermarktliste liegt. Vielmehr sollten wir darauf hinwirken, dass wir diesen Vorsprung, den wir heute zum Teil noch haben, nicht verlieren.

Robert Hess (Schmidtgruppe): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich darf für das ebenfalls nordrhein-westfälische Unternehmen, die Schmidtgruppe, ansässig in Coesfeld, sprechen.

Ich habe mir erlaubt, ein wenig in die Geschichte zu gehen, denn mein Erstkontakt zur Automatenwirtschaft war 1995 in einem persönlichen Gespräch mit Herrn Gauselmann. Ich habe einmal untersucht, wie die Situation damals in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft aussah.

Aus den Statistiken, unter anderem des Arbeitskreises gegen Spielsucht und des Ifo-Instituts in München, konnte ich in Erfahrung bringen, dass 1995 in Deutschland 245.000 Geldspielgeräte in Gaststätten und in Spielstätten platziert waren.

Dann habe ich mir die Zahl vom 31.12.2011 angeschaut, ebenfalls auf der Grundlage der Statistiken des Arbeitskreises gegen Spielsucht und des Ifo-Instituts. Ende 2011 waren in der Bundesrepublik Deutschland 242.000 Geräte aufgestellt. Das heißt, von der Gesamtzahl der Geräte her gibt es kaum eine Veränderung; es gibt jedoch eine strukturelle Veränderung – heraus aus der Gastronomie, hinein in die Spielstätten.

Das ist eine Entwicklung, die von Ihnen in der Politik sicherlich begrüßt wird, weil – das haben wir heute bereits mehrmals gehört – sie dazu dient, Jugend- und Spielerschutz zu stärken. So viel als Vorbemerkung.

Zu den Zielen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages, die heute ausführlich genannt wurden – unter anderem ein Mehr an Spieler- und Jugendschutz –, steht unser Unternehmen genauso wie sicherlich alle anderen legal betriebenen Unternehmen in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft ohne Wenn und ohne Aber.

Die Maßnahmen, die daraus abgeleitet werden, können wir allerdings nicht nachvollziehen und können sie auch nicht akzeptieren. Alle Maßnahmen werden begründet mit der Notwendigkeit, den Spielerschutz zu verbessern. Wenn Sie bei dem bleiben, was im Landesgesetz Nordrhein-Westfalen so wie in anderen Ländern vorgesehen ist, nämlich das Verbot der Mehrfachkonzessionen, also die Reduzierung auf eine einzige Konzession mit 12 Geräten, dann treffen Sie eine Entscheidung, für die die wissenschaftlichen Begründungen fehlen.

Der ebenfalls von Herrn Gauselmann schon zitierte Prof. Tilmann Becker, Leiter der anerkannten Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim, hat die gesamte wissenschaftliche Literatur analysiert und kommt zu dem Ergebnis: Es gibt keinen wissenschaftlich fundierten Beleg für einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung eines pathologischen – also kranken – Spielverhaltens und der Anzahl der Geräte an einem Ort. Wohl aber gibt es einen Zusammenhang mit der generellen Verfügbarkeit; das ist völlig klar.

Es funktioniert nicht, diese Maßnahmen mit dem Argument der Prävention und eines Mehr an Spielerschutz zu begründen. Ganz im Gegenteil: Indem Sie Unternehmen, die sich bereits heute im Bereich Spielerschutz engagieren und die erhebliche Finanzmittel in die Ausbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stecken – unser Haus hat in den letzten fünf Jahren 1,9 Millionen € investiert –, wirtschaftlich so schwächen, dass keine Ausbildung mehr möglich sein wird, wird das gewollte Mehr an Spielerschutz konterkariert.

Konkret auf unser Unternehmen heruntergebrochen bedeutet das, was Sie im Landtag beschließen wollen, dass wir von unseren rund 70 Standorten in Nordrhein-Westfalen noch maximal drei weiterbetreiben können. Ich glaube nicht, dass dies das Ziel einer auf Weitsicht, Zukunft und Spielerschutz angelegten Politik sein kann; denn die Spielgäste sind nicht weg – die suchen sich andere Felder, sei es im Internet, sei es illegal oder sonst wo.

Hermann Zaum (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW): Die Fragen an mich bezogen sich auf Jugendschutz, Spielerschutz, Suchtprävention und das Staatsmonopol. Ich kann mich in einigen Punkten den Ausführungen der Suchtfachleute aus der Freien Wohlfahrtspflege und denen von Frau Füchtenschnieder-Petry anschließen.

Als Freie Wohlfahrtspflege haben wir bereits in der Vergangenheit stets klar Position bezogen. Die Ziele Jugendschutz, Spielerschutz, Suchtprävention und -bekämpfung sind unseres Erachtens nach wie vor am besten in einem gemeinwohlorientierten Staatsvertrag aufgehoben, also im staatlichen Glücksspielmonopol.

Wir sehen den vorliegenden Gesetzentwurf mit der Teilliberalisierung der Sportwetten und dem Einbezug des Automatenspiels als einen Kompromiss im Rahmen des offensichtlich politisch und rechtlich Möglichen. Der Entwurf bringt Fortschritte und Gefahren für Jugend- und Spielerschutz sowie für Suchtbekämpfung mit sich.

Die Teilöffnung der Sportwetten sehen wir wegen des höheren Suchtgefährdungspotenzials nach wie vor kritisch. Wir begrüßen aber durchaus und ausdrücklich die Experimentierklausel. Die Gefahren müssen im Fokus bleiben und evaluiert werden. Es darf keine ungehemmte Angebotserweiterung geben.

Ganz wesentlich wird die Durchsetzung – das ist eben schon mehrfach gesagt worden –, der Vollzug der regulierenden Maßnahmen und ihre Sanktionierung in der Praxis sein. Dazu braucht es eine entsprechende Ausstattung der zuständigen Stellen, der Ordnungsbehörden. Diese Ausstattung ist zurzeit in keiner Weise vorhanden.

Der Einbezug der Spielhallen, also des Automatenspiels, in das Gesetz ist aus unserer Sicht unbedingt notwendig und richtig. Das war seit Langem eine Forderung der Freien Wohlfahrtspflege, weil das Automatenspiel erwiesenermaßen das höchste Suchtpotenzial besitzt.

Aber auch hier gilt, wie bereits eben gesagt: Entscheidend ist der Vollzug, also das, was tatsächlich umgesetzt wird, vor allem mit Blick auf das Automatenspiel. Auch hier gilt es, auf den Einbezug der Sperrmöglichkeiten verpflichtend hinzuwirken.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ich frage noch einmal zur Sicherheit in die Runde, ob jetzt ein Sachverständiger oder eine Sachverständige von mir vergessen worden ist. – Das ist nicht der Fall.

Gibt es bei den Kolleginnen und Kollegen jetzt noch Fragen zu diesem ersten Themenblock, der sich mit den Zielen des Staatsvertrags auseinandergesetzt hat? – Das ist nicht der Fall.

Dann eröffne ich die nächste Fragerunde zum zweiten großen Themenblock: Glücksspielarten und Landesausführungsgesetz. Einiges davon ist gerade schon angesprochen worden, aber sicherlich gibt es noch vertiefende Fragen. Ich schaue jetzt zu den Kolleginnen und Kollegen in die Runde. Wer möchte sich zu Wort melden?

Friedhelm Ortgies (CDU): Ich habe eine Nachfrage an Herrn Trümper, der vorhin das Beispiel mit den Spielcafés in Berlin brachte. Zufällig habe ich gestern Abend darüber einen Bericht im Berliner Regionalfernsehen gesehen.

Sind Sie nicht der Meinung, dass gerade diese Missstände, wie sie sich in Berlin zeigen – es sind ja wirklich Missstände; so habe ich gestern auch die Fernsehsendung empfunden –, durch regulierte, kontrollierte, vernünftige Spielstätten verhindert werden können?

Markus Töns (SPD): Der Staatsvertrag gibt ja den Ländern Rahmenbedingungen für die Ausführung vor; es sind Ausführungsbestimmungen mit Blick auf die Regelungen für Spielhallen vorgesehen.

Meine Frage lautet: Sind diese Ausführungsbestimmungen und die Regelungen für Spielhallen ausreichend? Das ist aus meiner Sicht eine Frage, die sich an die Kommunalen Spitzenverbände richtet, ebenso an Herrn Dr. Hecker.

In diesem Zusammenhang, Herr Dr. Hecker: Gibt es wesentliche Merkmale, durch die sich die Spielhallen von den Spielbanken unterscheiden? Ist die These, dass Spielbanken einer weniger strengen Regulierung unterliegen als Spielhallen, an dieser Stelle haltbar? Hierzu möchte ich auch Herrn Prof. Dietlein um eine Stellungnahme bitten.

Abschließend eine Frage an Herrn Güllmann von der NRW.BANK: Wie bewerten Sie die Sollbestimmungen in Bezug auf die im Ausführungsgesetz angeführten Regelungen für Spielbanken?

Oliver Keymis (GRÜNE): Ich habe im Namen meiner Fraktion zwei Fragen zu stellen, die ich gleich an mehrere Personen richte: Die erste Frage bezieht sich auf das Thema „Vertrauensschutz“.

Welchen Vertrauensschutz entfaltet die bestehende Rechtslage, und wie lange kann sich ein Betroffener auf das Vertrauen berufen, vor allem dann, wenn, wie im Bereich des Glücksspielwesens, die Diskussion bereits über Jahre andauert?

Diese Frage richte ich an Herrn Dr. Veelken, Frau Basakoglu, Herrn Dr. Hecker und Herrn Prof. Alber.

Meine zweite Frage bezieht sich auf die Entwicklung der vergangenen Jahre im Bereich der Spielhallen.

Können Sie die Entwicklung der vergangenen Jahre im Bereich der Spielhallen in Städten und Gemeinden skizzieren? Vor welchen Problemen stehen die Behörden vor Ort? Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig? Ist der vorliegende Gesetzentwurf eine hinreichende Grundlage?

Diese Fragen richten sich an Herrn Dr. Veelken.

Christof Rasche (FDP): Ich habe eine Frage an Herrn Tiedtke, und zwar zur Anwendung des Glücksspieländerungsstaatsvertrags auf Pferdewetten und wie sich in Ihrer Spezialbranche die Finanzierung darstellt.

Zudem interessiert mich, welche Erfahrungen Sie gemacht haben, da mit dem 1. Juli 2012 in den meisten Bundesländern die gesetzlichen Regelungen in Kraft getreten sind. Was erwarten Sie diesbezüglich in Nordrhein-Westfalen?

Michele Marsching (PIRATEN): Ich habe eine Frage an Herrn Wacker bzw. an die Vertretung, ansonsten an Herrn Dahms. Nach meiner Kenntnis gibt es derzeit in Deutschland etwa 2,5 bis 4 Millionen Online-Pokerspieler. Wie würden Sie diesen Spielern erklären, dass unsere Finanzbehörden Poker als Geschicklichkeitsspiel einstufen, Poker im Glücksspieländerungsstaatsvertrag allerdings zu illegalem Glücksspiel erklärt wird?

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ich bin nach dem Verhältnis der Spielbanken zu den Spielhallen gefragt worden. Diese Frage möchte ich ein wenig abändern, nämlich nach dem Verhältnis der Spielbanken zum gewerblichen Automatenspiel. Die Spielhalle ist nämlich sozusagen nur eine Vertriebsform, wenn auch die wichtigste.

Von der juristischen Seite her handelt es sich um grundverschiedene Dinge. Das gewerbliche Automatenspiel ist als freie erwerbswirtschaftliche Betätigung konzipiert. Hier darf ein Spielangebot getätigt werden, um damit Profit zu machen. So sieht es das Gesetz vor; das Ganze ist von der Gewerbeordnung her so konzipiert.

Bei den Regelungen, die in diesem Zusammenhang zu nennen sind – Spielverordnung, Automatenprüfungen etc. – handelt es sich um typisierte Verfahren, weil im Grunde jedermann einen Anspruch darauf hat, eine solche gewerbliche Betätigung aufzunehmen und auch die Automaten auf den Markt zu bringen, wenn die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind.

Hieraus kann aber nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass im Bereich der Spielbanken, wo diese Regelungen in der Form nicht gelten, eine weniger strenge Regulierung stattfände. Hier läuft das Verfahren völlig anders, da es sich nämlich nicht um wirtschaftliches Leben handelt. Von der juristischen Konstruktion her ist das reine Gefahrenabwehr.

Hier sollen Spiele kanalisiert werden, die ansonsten in Hinterzimmern unter kriminellen Umständen laufen würden. Es gibt überhaupt keinen Anspruch darauf, dass irgendjemand diese Betätigung ausüben darf. Es gibt auch keinen Anspruch darauf, dass irgendein Automat aufgestellt werden kann. Alles wird im Einzelfall geprüft. Das ist die Grundkonzeption.

Man sieht es an den Gesamtzahlen: Es gibt lediglich vier Spielbanken – und der restliche Bereich ist gewerblich entwickelt. Er boomt durch tüchtige Unternehmer, die völlig legitim tätig geworden sind. Das muss man so konstatieren. Man kann nieman-

dem vorwerfen, dass er die ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft hat.

Das Problem ist, dass diese juristischen Möglichkeiten nicht entsprechend nachjustiert worden sind, als man gemerkt hat, dass irgendetwas nicht stimmt. Von der Grundkonzeption her kann man jedoch nicht die These aufstellen, dass die Spielbanken weniger reguliert seien als das gewerbliche Automatenspiel. Exakt das Gegenteil ist der Fall.

Nina Basakoglu (FernUniversität in Hagen): Ich möchte zunächst allgemein auch im Namen meines Chefs, Herrn Prof. Dr. Ennuschat, sagen, dass, wenn die Länder die Gesetzgebungskompetenz behalten wollen, es ihnen anzuraten ist, den Glücksspieländerungsstaatsvertrag zu unterschreiben; denn sonst könnte der Bund über kurz oder lang im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ein einheitliches Gesetz erlassen. Änderungen können ja im Rahmen der Evaluation noch im Nachhinein vorgenommen werden, falls Mängel festgestellt werden sollten.

Die konkrete Frage würde ich gerne an Herrn Prof. Alber abgeben; der kann sie sicherlich ausführlicher beantworten.

Prof. Siegbert Alber (Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim): Die Frage nach dem Vertrauensschutz ist im Grunde die Frage nach der Rechtssicherheit bzw. der Dauer einer Konzession oder Übergangsregelung.

Ich habe in meinen Ausführungen dazu Stellung genommen und mich auf das EuGH-Urteil in der Rechtssache „Engelmann“ bezogen; das war ein österreichischer Fall. Es ging dabei um eine Spielbankkonzession für die Dauer von 15 Jahren. Von den Prozessparteien wurde beanstandet, das sei zu lang. Der EuGH hat diese Beschränkung von 15 Jahren akzeptiert und hat hierzu ausgeführt, mit dem Bau und dem Betrieb einer Spielbank seien derart große Aufwendungen verbunden, dass diese Frist nicht als zu lang angesehen werden könne.

Insofern gebe ich den Einwänden Recht, die die Übergangsfrist von nur fünf Jahren beanstanden. Ich halte diese Frist auch für zu kurz; sie sollte entsprechend angepasst werden.

Zum Stichwort „Poker“. Poker war zunächst als reines Geschicklichkeitsspiel, nicht als ein Glücksspiel eingestuft, weil mit dem Pokerspiel viele subjektive Momente verbunden sind – Bluffen, den Gegner richtig einschätzen usw. Dieses Moment entfällt jedoch beim Internet-Poker. Poker im Internet dürfte möglicherweise, was den Faktor „Betrug“ anbelangt, am gefährdetsten sein, weil sich die Spieler nebenher telefonisch verständigen können, was bei einem Präsenzpoker nicht möglich ist.

Auf der anderen Seite wird ein nur einmaliges Pokern nicht so betrugsgefährdet sein, schon wegen der Menge und Masse nicht. Wenn ständig nur gewisse Leute gewinnen oder wenn es sich um riesige Summen handelt, dann hat das Internet umgekehrt wiederum den Vorteil, dass man die Vorgänge nachverfolgen kann. Insofern hat

auch der EuGH die Internetregelungen nur für den Fall beanstandet, dass sie nicht als Ersatz für einen normalen Vertriebsweg eingestuft werden.

Ich möchte noch etwas zur Frage nach dem Ordnungsrecht ausführen. Vielleicht habe ich mich in meiner Stellungnahme nicht ganz präzise ausgedrückt, indem ich sagte: Die Veranstaltung von Automatenspielen in Spielhallen war praktisch liberalisiert. Für sie gab es keine ordnungsrechtlichen Regelungen; einschlägig waren nur die Gewerbeordnungen. Diese bedeuten eine wirtschaftsrechtliche Rechtsgrundlage.

Hier sollte man präzisieren. Mit den ordnungsrechtlichen Regelungen meine ich natürlich spezifisch glücksspielstaatsvertragliche Regelungen. Es gibt genügend andere Restriktionen – da haben Sie völlig recht –, wenn man alleine an die Bauordnungen denkt.

Stuttgart beispielweise will Spielhallen künftig nicht mehr ebenerdig zulassen, sondern nur noch im ersten Stock oder darüber lokalisieren. Ich kann jedoch nicht erkennen, wie das einen Spielsüchtigen abhalten würde, zumal es wahrscheinlich Aufzüge gibt. Eine Etage nach oben zu steigen, ist zudem noch mit gesundheitlich positiven Effekten verbunden.

Das Hauptproblem der Internetreglungen sehe ich nicht im Schwarzmarkt. Schwarzmarkt – das bezeichnet verbotene Spiele, hinter die man durchaus kommen und die man kontrollieren kann. Das Schlimmere ist der Graumarkt. Graumarkt bedeutet: Es handelt sich um in Deutschland nicht zugelassene Spiele, die aber in anderen Staaten sehr wohl legal sind.

Hier tut sich auch der EuGH sehr schwer, weil er an sich immer den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung – also auch ausländischer Regelungen – akzeptiert; in diesem Bereich jedoch nicht, und zwar mit der Begründung, hier könne die autonome Gestaltungsmöglichkeit unterlaufen werden.

Der EuGH hat aber in allen relevanten Urteilen – anders als im Staatsvertrag, in dem es heißt: Internetregelungen können als Ausnahme zugelassen werden; ebenso die Werbung, ohne weitere Restriktionen – immer gesagt, das Ganze solle nur gelten, wenn in dem betreffenden Land der Graumarkt oder der Schwarzmarkt ein Problem darstellten. Dies sollen die örtlichen Behörden oder Gerichte feststellen.

Was mich sehr stört, ist Folgendes: Die Gesetze enthalten eine ganze Sammlung unbestimmter Rechtsbegriffe; man begibt sich immer auf eine Gratwanderung. Insofern ist dieses Gesetz ausgesprochen rechtsanwaltsfreundlich, denn es wird zu sehr vielen weiteren Prozessen führen.

Noch ein Hinweis: Ich würde Ihnen empfehlen, sich einmal den neuen Bericht der Monopolkommission anzuschauen. Der stammt von Ende Juni dieses Jahres und befasst sich auf etwa 20 Seiten auch mit dem Glücksspiel. Dort finden Sie sehr gute und präzise Ausführungen.

Dr. Manfred Hecker (CBH Rechtsanwälte, Köln): Auch ich bin nach den Unterschieden zwischen Spielbanken und Spielhallen gefragt worden. Zur rechtlichen Ein-

ordnung hat Herr Prof. Dietlein schon vieles gesagt. Die Spielhallen sind vom Gesetz her auf einen Gewerbebetrieb, auf gewerbliche Umsätze sowie auf Entwicklung und Expansion der Unternehmensgewinne ausgelegt. Das ist eine völlig andere gesetzliche Intention als die gesetzliche Intention bei den Spielbanken.

Vielleicht sollte man noch auf tatsächliche Unterschiede – also nicht nur die Gesetzesintentionen – abstellen; Herr Prof. Dietlein hat ja darauf hingewiesen. Man muss sich das Ganze einmal in der Praxis ansehen.

In der Praxis gibt es natürlich auch signifikante Unterschiede. Der signifikanteste Unterschied ist die viel geringere Griffnähe. Aus suchtpsychologischer Sicht ist einer der wesentlichen Faktoren, dass der Spieler an möglichst vielen Orten Zugang zum Glücksspiel hat. Hierzu hat sich das Bundesverfassungsgericht in der „Sportwettenentscheidung“ vom 28.03.2006 in Bezug auf das Risiko des Internetglücksspiels geäußert; die Rede war von der „Ubiquität der Glücksspielmöglichkeiten“.

Diese sind natürlich bei den Spielbanken wesentlich geringer. Wo haben wir in Nordrhein-Westfalen schon eine Spielbank? Derer gibt es vier, und man muss schon eine Tagesplanung vornehmen, um einen Spielbankbesuch durchzuführen; es reicht nicht, sich einfach so ins Auto zu setzen. In die Spielhalle jedoch kann man auf dem Weg zur Arbeit, auf dem Weg zum Bahnhof, an jeder Ecke hineingehen. Das ist ein ganz wesentlicher Faktor.

Der nächste Faktor ist die Zutrittskontrolle. In jeder Spielbank müssen Sie Ihren Ausweis vorlegen; Sie werden registriert. Das hat seinen guten Grund, denn es gibt ein Sperrsystem, das mit den anderen Spielbanken vernetzt ist und kommuniziert. Wenn in einer Spielbank ein Spieler gesperrt worden ist, kommt er in die andere Spielbank nicht hinein. Ein solch übergreifendes Sperrsystem gibt es bei den Spielhallen nicht.

Ein weiterer Punkt sind die Einzelheiten des Spielbetriebes, die in der Spielordnung sehr genau geregelt sind und denen die Spielbanken unterliegen. Es gibt noch eine ganze Reihe mehr. So viel zu den tatsächlichen Unterschieden.

An dieser Stelle erlaube ich mir noch einmal den Hinweis darauf, dass man es beim Glücksspiel eben nicht mit einer grundsätzlich gewerblichen Betätigung zu tun hat, die wie das Automobil eine wunderbare Errungenschaft mit eigentlich ausschließlich positiven Begleiterscheinungen ist.

Der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof hat seinerzeit das Glücksspiel als eine „völlig eigene Materie“ bewertet, die eben nicht den Entwicklungen des freien europäischen Marktes unterworfen sein könne. Warum nicht? Weil das Glücksspiel eine Art der Betätigung ist, bei der ganz wenige nur viel gewinnen können, wenn möglichst viele möglichst viel verlieren.

Wenn man sich die Grundüberlegung der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit vor Augen hält, dann resultiert diese daraus, dass beim entstehenden grenzüberschreitenden Wettbewerb ein möglichst positives Produkt im Verhältnis zum weniger guten Produkt gewinnen soll.

Was aber ist ein „gutes Glücksspielprodukt“? Das ist ein solches, das möglichst viele Personen zur Teilnahme anreizt. Das heißt, je stärker, je intensiver die Anreizwirkung von Glücksspielen ist, desto qualitativ besser – das ist die Selbstverständlichkeit in einem Wettbewerb – erscheint das Produkt.

Genau das will man aber nicht. Das ist seinerzeit von dem Generalanwalt in einer beeindruckenden kurzen Zitatstelle dargestellt worden; ich habe sie leider nicht dabei, sonst hätte ich sie verlesen.

Wir haben es eben nicht mit einem üblichen gewerblichen Dienstleistungssektor zu tun. Das hat der Europäische Gerichtshof auch immer wieder anerkannt. Genau deshalb ist der Bereich des Glücksspiels auch nicht harmonisiert.

Ich komme zurück auf die Frage, welchen Vertrauensschutz Spielhallenbetreiber in Anspruch nehmen können, die bereits eine Spielhalle betreiben. Ich denke, dort ist der Vertrauensschutz relativ gering.

Warum? Das ist deshalb so, weil die Änderung des Spielhallenrechts mit den stärkeren Restriktionen nicht erst jetzt durch den Glücksspieländerungsstaatsvertrag neu aufgekommen ist. Denken Sie in diesem Parlament bitte daran: Seinerzeit, bei der Verabschiedung des Ersten Glücksspielstaatsvertrages, haben Sie in die Begründung hineingeschrieben: Wir haben zwar das Recht der Spielhallen nicht geregelt, aber, lieber Bund, du solltest entsprechend den Restriktionen, die wir für unsere Glücksspielbereiche vorsehen, auch ein schärferes Recht für die Spielhallen schaffen.

Das heißt, dort gab es schon ganz klar den Hinweis, dass die Länder in Erwartung von – bedauerlicherweise nicht eingetretenen – Aktivitäten des Bundes ein restriktives Regelungssystem für Spielhallen intendieren.

Im Jahr 2006 hat die Föderalismusreform I stattgefunden. Im Zuge dessen ist den Ländern ausdrücklich das Recht der Spielhallen übertragen worden. Wir streiten uns heute trefflich darüber, wie weit dies umfassend ist usw. Aber wenn einerseits eine Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern besteht, andererseits die Länder bereits in die Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2008 hineingeschrieben haben: „Liebe Freunde, da muss etwas passieren“, dann bedeutet das schon, jedenfalls was den Fortbestand der betrieblichen Betätigung in der bisherigen Art anbetrifft, eine erhebliche Erschütterung des Vertrauensschutzes.

Ich möchte auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14.10.2008 verweisen. Da ging es um die einjährige Umstellungsfrist für die seinerzeitigen Internetglücksspielanbieter. Damals gab es noch Internetvermittler, die dann mit Verabschiedung des Glücksspielstaatsvertrags 2008 nicht mehr zulässig agieren konnten. Hier hat das Gesetz eine Frist von einem Jahr eingeräumt.

Das heißt, die Unternehmen, die seinerzeit über das Internet legalerweise Glücksspiele angeboten haben, mussten ohne eine entsprechende Vorankündigung innerhalb einer Jahresfrist ihren Geschäftsbetrieb aufgeben. Das Bundes-verfassungs-

gericht hat am 14.10.2008 keine Beanstandung bezüglich dieser Einjahresfrist erhoben.

Vor diesem Hintergrund bin ich der Ansicht, dass die fünf Jahre, die Sie hier vorsehen, unproblematisch zulässig sind.

Prof. Siegbert Alber (Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim): Herr Kollege Hecker meint den Generalanwalt Bot. Der hat in der Tat zunächst einmal gesagt: Glücksspiele sind keine wirtschaftliche Leistung. Er hat aber in den letzten Schlussanträgen eine Kehrtwende eingeleitet; wahrscheinlich zähneknirschend, aber immerhin.

Der EuGH ging auf dessen Argumente sowieso nie ein und sich jeglicher moralischen Wertung enthalten; beispielsweise hat er in einer Rechtssache die Prostitution als wirtschaftliche Gegenleistung anerkannt. Für den Glücksspielbereich hat er gesagt: Die Gegenleistung besteht nicht im Gewinn, weil der meistens gar nicht eintritt, sondern in der „Einräumung einer Gewinnchance“. Der EuGH hat das immer als eine Dienstleistung eingestuft.

Jürgen Trümper (Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V., Unna): Ihre Frage zielt eigentlich etwas am Thema vorbei. Gastronomische Betriebe sind Betriebe der Gastronomie, dort wird konsumiert etc. Das sind keine Spielbetriebe; das ist nicht der zentrale Erwerbszweck dieser Unternehmen. Spielhallen wiederum sind eben Orte des Spielens.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht ist ein ganz entschiedener Gegner von jeder Form der Ausweitung des Glücksspielmarktes. Die Vorstellung – das wäre ja die Konsequenz, wenn man diese Etablissements nicht sofort schließt –, diese Orte auch noch in Mikrospielhallen nach Gewerberecht und Spielverordnung umzu-funktionieren, halten wir für absolut daneben.

Spielcafés gehören per se verboten, wenn der wesentliche Ertragszweck dieser Unternehmen der ist, Geld aus Geldspielgeräten herauszuziehen.

Die Fragestellung, die etwas darüber hinausgeht, inwieweit die Spielhallen die bessere Alternative sind, halte ich für extrem problematisch. Es gibt sehr viele Spielhallen, die durchaus auf dem Niveau von Spielcafés agieren; dort findet man ebenso wenig eine Umsetzung der Spielverordnung.

Differenzierungen anzustellen zwischen groß, klein oder mittel ist schwierig, weil die unterschiedlichen Spielhallenformen unterschiedliche Problemstellungen mit sich bringen. Man wird beispielsweise eine Nulllinie finden, was die optische und räumliche Sonderung bei Kleinspielhallen anbelangt. Die haben nur eine Konzession. Da wird man niemals einen Verstoß feststellen.

Diese Verstöße gibt es bei Mehrfachkonzessionen durchaus, wobei hier häufig die Verantwortung – das muss an dieser Stelle ebenfalls bemerkt werden – auch bei den

Kommunen liegt, deren Ämter bedauerlicherweise Konstrukte abgenommen haben, die eine räumliche Trennung noch nicht einmal annähernd erkennen lassen.

Ich wiederhole: Diese Spielcafés gehören verboten. Sie sind im Übrigen kein reines Berliner Phänomen. Dort ist es nur sehr eindrucksvoll vorhanden. Dieses Phänomen gibt es auch in anderen Bundesländern, so auch in einigen Großstädten in Nordrhein-Westfalen. Hier muss der Gesetzgeber ganz klar und entschieden handeln. Gastronomie ist Gastronomie, und Spielhalle ist Spielhalle.

Dr. Sebastian Veelken (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW): Ich spreche in der Tat für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, bin dort aber nur als Leiharbeiter tätig. Ich komme aus dem Ordnungsamt der Stadt Düsseldorf hierher und kann insofern aus dem praktischen Vollzug heraus sicherlich die Fragen von Herrn Töns und Herrn Mostofizadeh gerne und gut beantworten, vielleicht auch mit entsprechenden Details.

Die Kommunen sind im Bereich der Überwachung gut aufgestellt. Die Spielhallen fallen in der Gesamtgewerbeüberwachung nicht unbedingt auf und bereiten im Massengeschäft keine Probleme. Das muss man sich einfach deutlich machen. Bei der Gewerbeüberwachung und der Gaststättenüberwachung kommen ganz andere Fallzahlen zustande, als das im Bereich der Spielhallen der Fall ist.

Ich gehe auch davon aus, dass die Überwachung durch die jeweilige Konkurrenz eine hohe ist und dass über diese Form der Selbstüberwachung die Ordnungsbehörden Informationen über vorliegende Verstöße signifikanter Art erhalten würden.

Sie hatten nach den Ausführungsbestimmungen gefragt und ob diese hinreichend umgesetzt und erfüllbar seien. Aus Sicht der Kommunen ist ganz deutlich zu sagen, dass die Rechtssicherheit und Vollziehbarkeit in diesem Sektor insbesondere im Bereich der Spielhallen für die Kommunen von sehr hoher Bedeutung ist.

Die Ordnungsämter haben durch die Misere bei den Sportwetten seinerzeit arg gelitten. Sie wurden mit einer Regelung zur Ausführung konfrontiert, die relativ strikt war, und sie wurden von der Landesverwaltung und von den Bezirksregierungen mit einem großen Eifer angestachelt, gegen einzelne Wettbüros vorzugehen.

Es hat sogar örtliche Überprüfungen durch die Bezirksregierungen gegeben, die sonst eigentlich keine Leute haben, um vor Ort kontrollieren zu können. Die haben aber Spaziergänge durch die Stadt gemacht, alle Wettbüros einzeln gemeldet und die Kommunen aufgefordert, tätig zu werden.

Dann sind die Kommunen mit ihren Ordnungsämtern tätig geworden und sind vor Gericht gescheitert. Als sich dieses Scheitern abzeichnete und man fragte, wie es denn mit der Haftung für die kommunalaufsichtliche Weisung aussähe, wurde ganz arg zurückgerudert. Plötzlich wurden ganz kleine Brötchen gebacken. In diese Haftung nach § 39 OBG, die, wie Sie wissen, verschuldensunabhängig greift und die Kommunen als ausführende Behörden trifft, ist niemand aus der Landesverwaltung eingetreten.

Das ist ein Punkt, an dem der Landesgesetzgeber jetzt wirklich aufgefordert ist, solide Arbeit zu leisten, die für die Kommunen vollziehbar ist, und wo sie dieser Haftung, der sie durch das Ordnungsbehördengesetz ausgesetzt sind, auch gerecht werden können. Im Hinblick auf die Vollziehbarkeit muss man sehen: Die Ordnungsämter in den Städten sind mit Menschen besetzt, die in der Regel keine Volljuristen und auch keine studierten Soziologen sind. Diese Menschen müssen mit den Vorschriften umgehen, die ihnen aufgedrückt werden.

Die Übergangsregelungen wurden hier angesprochen, sie gehen voll ins Verfassungsrecht. Ich möchte mich nicht festlegen, was die Beurteilung zur Bestandsschutzregelung anbelangt; ich kann Ihnen aber sagen, dass an der Basis ein großes Bauchgrummeln hinsichtlich der Fünfjahresfrist zu verspüren ist.

Das Rechtsgefühl der Mitarbeiter sagt: Diese Frist ist zu kurz. Die Investitionen, die getätigt wurden, sind hoch. Die Aufsteller bzw. Betreiber der Spielhallen verspüren einen großen wirtschaftlichen Druck. Wenn ihnen über diese Regelungen die Existenz reduziert oder im Einzelfall sogar zerstört wird, wird dieser Druck wirksam werden und wird die Betreiber ins Klageverfahren quasi zwingen.

Das Klageverfahren wird von der ausführenden Behörde durchgeführt. Den Aufwand hat die jeweilige Ordnungsbehörde der Kommune zu bewältigen. Diese muss nicht nur die Erlaubnis erteilen und ablehnen, sondern sie muss das Ganze auch durch alle Instanzen verteidigen.

Das ist in aller Regel nicht mehr mit den Mitarbeitern der Ordnungsbehörden zu leisten und erst recht nicht, wenn eine Entschädigungsforderung nach § 39 OBG im Raume steht, bei der es wegen Existenzbedrohung auch gleich um hohe Summen geht.

Man kann davon ausgehen, dass diese Klageverfahren kommen werden, schon aus wirtschaftlichen Zwängen heraus. Das ist kein Drohverhalten, sondern das sind einfache wirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten, die da zum Tragen kommen. Diese Übergangsfristen erscheinen auf dieser Basis sehr kurz; die Verfassungsrechtler mögen noch detaillierte Ausführungen hierzu machen.

Für die Vollziehbarkeit würde es angesichts der zahlreichen neuen Begriffe helfen, wenn man sich an der einen oder anderen Stelle näher an die baurechtlichen Begrifflichkeiten annähern und auf ausgepaukte Begriffe zurückzugreifen würde, um eine einheitliche Handhabung zu erreichen.

Hierzu gehört beispielsweise der Luftlinienabstand von 250 Metern zwischen zwei Spielhallen. Eine Luftlinie, wie man sie bei einem Blick nach draußen auf den Rhein sieht, kann sich an verschiedenen Örtlichkeiten anders präsentieren; der Rhein hat trennende Wirkung; Sie müssen erst einmal eine Brücke finden, um ans andere Ufer zu gelangen; das macht Unterschiede aus. Eine Fußwegebeziehung oder eine ähnliche Regelung, wie es zum Beispiel bei Stellplätzen im Baurecht üblich ist, würde hier in der Praxis sicherlich weiterhelfen.

Von jeder einzelnen Spielhalle wird ein Sozialkonzept gefordert, sogar von dem kleinen Betrieb irgendwo auf der Ecke. Was soll da von der Ordnungsbehörde geprüft werden, und was soll der arme Betreiber denn einreichen?

Entweder lässt er sich das Konzept von seinem Verband erstellen – es gibt das Standardsozialkonzept für alle Betriebe; das wird von uns, nachdem wir herausgefunden haben, dass es sich um das Standardkonzept handelt, genauso standardmäßig abgestempelt –, oder es wird irgendwie gar nichts gemacht.

Die Vollziehbarkeit an dieser Stelle ist schwierig. Jedenfalls kann man nicht erwarten, dass in den Kleinbetrieben nennenswerte Wirkungen erzeugt werden. Das Papier muss irgendwie gestempelt werden, und das war's.

Die Mitarbeiter können gar nicht weiter prüfen. Man fragt sich auch, ehrlich gesagt, was das Sozialkonzept einer kleinen Spielhalle tatsächlich bewirken soll. Das ist sicherlich ein Riesenunterschied zu den Spielbanken, die in viel größerem Umfang tätig sind und mit ganz anderen Umsatzmöglichkeiten und Risiken unterwegs sind.

Die Einzelspielhalle jedoch mit dem Sozialkonzept zu betrauen, ist aus unserer Sicht ein schwieriges Unterfangen.

Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe dürfen nicht in der Nähe von Spielhallen liegen. Man wird sich fragen müssen, was hierunter alles zu fassen ist, vor allem, wenn sämtliche Abstandsregelungen zu berücksichtigen sind. Gehören hierzu nur Schulen und Kindergärten, an die wir alle zuerst denken? Man fragt sich unwillkürlich: Geht es jetzt um den pädagogischen Aspekt oder geht es darum, dass man ernsthaft befürchtet, die Kinder könnten tatsächlich in die Spielhallen gehen? Ein Kindergartenkind in der Spielhalle – das kann ich mir kaum vorstellen.

Dann wird man sich fragen müssen: Was ist denn mit Kinderspielplätzen, Jugendfreizeiteinrichtungen und all dem, was man im weitesten Sinne – jedenfalls im Nichtraucherschutz – durchaus zu den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zählt? Unterfällt das alles ebenfalls dem Prüfauftrag? Wenn dem so sein sollte, werden erst einmal Kataster aufgestellt werden müssen, um diese Anlagen zu sichten und zu identifizieren. Dann wird man sich mit viel Mühe darüber auseinandersetzen müssen, ob die Merkmale erfüllt sind.

Vorhin wurden mögliche Vollzugsprobleme aufgrund der Zersplitterungen vor Ort angesprochen. Diese Probleme sehe ich nicht notwendigerweise. Ob eine Mehrfachspielhalle kontrolliert wird oder eine Einzelspielhalle – die Anfahrtswege innerhalb der Kommune spielen hier keine so große Rolle.

Sie sehen, neben den grundsätzlichen Problemen sind auch noch eine Vielzahl von Detailfragen offen, die durchaus einer Regelung bedürfen. Ich appelliere da an Sie, sorgfältige Arbeit zu leisten und diese in einem kommunenfreundlichen und vollziehbaren Sinne zum Abschluss zu bringen.

Dr. Peter Güllmann (NRW.BANK): Herr Töns hatte mich gefragt, wie ein öffentlicher Spielbankbetreiber zur Sollbestimmung des § 4 Abs.6 des Spielbankgesetzes steht.

Dazu kann ich kurz sagen: Das ist bei uns gelebte Praxis. Das Thema „Beschränkung der Werbung“ gilt heute bereits. Wir müssen uns über jede öffentlichkeitswirksame Maßnahme im Grundsatz auch mit unseren Aufsichts-behörden abstimmen.

Ein Sozialkonzept ist für uns selbstverständlich. Das hat jede Spielbank, das hat das gesamte Unternehmen. Das Thema „Aufklärung über Gewinn- und Verlustmöglichkeiten und Suchtrisiken“ ist Pflicht. Das gibt es in jeder Spielbank in Nordrhein-Westfalen. Wir kommen unseren Verpflichtungen gegenüber der Spielbankaufsicht und auch gegenüber den Finanzbehörden nach.

Wir haben und wir respektieren – das ist ganz in unserem Sinne – eine sehr umfassende Sperrdatei – Herr Dr. Hecker hatte darauf hingewiesen –, die deutschlandweit dafür Sorge trägt, dass Spielsüchtige gesperrt sind. Spieler- und Jugendschutz, Einlasskontrolle, Abgleich mit der Sperrdatei sind obligatorisch bei uns. Geldwäschegesetze sind insofern zu beachten; diese Sollbestimmungen sind für die öffentlichen Spielbanken in diesem Land gelebte Praxis und insofern kein Problem.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Da Herr Wacker leider absagen musste und uns offiziell keine Vertretung gemeldet wurde, würde ich Ihre Frage, Herr Marsching, gerne an Herrn Dahms weitergeben. Sind Sie einverstanden? – Herr Dahms, bitte.

Mathias Dahms (CEO mybet Holding SE): Herr Marsching hatte eine Frage zum Thema „Poker“ gestellt. – Poker ist ein sehr spannendes Spiel. Ich gehe davon aus, dass die meisten von Ihnen hier zwar grundsätzlich wissen, was das ist, aber vermutlich noch nie Poker gespielt haben. Ich lade Sie herzlich ein, einmal mit uns zu spielen.

Sie können aber auch in jeder Spielbank in Deutschland Poker spielen. Warum es dann zukünftig in Deutschland im Internet verboten sein soll, das ist schwer zu verstehen.

Man hat für die Sportwetten und bei den Lotterien beschlossen, jetzt den Dualismus einzuführen; das heißt, man kann zukünftig sowohl im terrestrischen Bereich – in Shops oder Lottoannahmestellen – als auch im Internet diese Produkte nutzen.

Poker und Casino jedoch darf man nicht im Internet spielen. Ein Schelm, der Böses dabei denkt, dass es hierbei nämlich darum gehen könnte, die im Wesentlichen in staatlicher Hand befindlichen Anbieter zu schützen und die Spieler entsprechend in diese Richtung zu lenken.

Wir müssen uns vor Augen führen, dass Deutschland der zweitgrößte Pokermarkt der Welt ist. Nach den USA wird in Deutschland am zweitmeisten auf der ganzen Welt Poker gespielt. Die Pokerumsätze, die allein in Deutschland im Internet erzielt werden, sind ebenso groß wie die Umsätze mit Sportwetten, und sie sind ebenso groß wie die Umsätze, die mit Online-Casinos in Deutschland erzielt werden.

Diese beiden Bereiche aus der zukünftigen Regulierung auszugrenzen, ist ein grober strategischer Fehler. Diese Ausgrenzung verstößt auch nach Auffassung der Europäischen Kommission – das hat diese in ihren verschiedenen Schreiben an die Bundesländer in ihren Stellungnahmen zu den Entwürfen des Glücksspielstaatsvertrages deutlich gemacht – grundsätzlich gegen das Kohärenzgebot. Aus meiner Sicht ist es eine der wesentlichen Bruchstellen, weshalb die zukünftige Regulierung vor den Gerichten in Deutschland und in Europa scheitern wird.

In allen anderen europäischen Ländern hat man grundsätzlich den Dreiklang gewählt; das heißt, im Internet werden Sportwetten, Poker und Casino reguliert. Dort werden die Anbieter mit Lizenzen ausgestattet und kontrolliert. Das ist insbesondere im Sinne des Spielerschutzes, des Jugendschutzes und der Suchtprävention ein essenzieller Punkt.

Es gibt im Internet ganz umfangreiche Regulierungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel die Begrenzung der Spielzeit, das Vermeiden der freien Tischwahl beim Pokerspiel oder den Abgleich mit Sperrdateien, wie sie im Casinobereich heute machbar sind. Das Internet gibt diese Möglichkeiten technologisch her, wir nutzen sie aber nicht. Wir grenzen diejenigen 4 Millionen Spieler in Deutschland, die diese Spiele bereits heute im Internet spielen, die sie gerne und mit Spaß betreiben, systematisch aus. Das ist aus meiner Sicht ein großer Fehler.

Herr Marsching hatte gefragt: Ist Poker nun ein Glücksspiel oder ein Geschicklichkeitsspiel? – Ich behaupte, Poker ist ein Geschicklichkeitsspiel. Das ist aber leider nicht die vorherrschende juristische Meinung, sondern es wird nach wie vor als Glücksspiel eingestuft. Wenn Sie sich einmal anschauen, wer die erfolgreichen Pokerspieler der Welt sind, dann sehen Sie, dass es sich um Menschen mit einem hochgradig entwickelten mathematischen Verständnis handelt. Es gibt viele promovierte Mathematiker unter den Pokerspielern; viele sind sehr gute Schachspieler und verfügen über ein extrem gutes analytisches Vermögen. Diese Spieler sind erfolgreich, weil sie eben ein Spiel lesen, analysieren können.

Interessanterweise führt die Finanzverwaltung in Nordrhein-Westfalen zurzeit ein Musterverfahren gegen einen sehr erfolgreichen Pokerspieler, um die Gewinne, die dieser Pokerspieler erzielt hat, der Einkommensteuer zuordnen zu können.

Grundsätzlich sind ja Erträge aus Glücksspielen einkommensteuerfrei und müssen nicht versteuert werden. Nun sollen aber die professionellen Pokerspieler, die davon sehr gut leben können, auf einmal der Einkommensteuer unterworfen werden. Das ist ein Seitenaspekt des Glücksspielrechts, der ein wenig die Absurdität dieser Diskussion deutlich macht.

Ich möchte an dieser Stelle noch einmal eindrücklich dafür werben, auch Poker und Casino zu liberalisieren. Ich gehe davon aus, dass das in Zukunft auch der Fall sein wird.

Schleswig-Holstein ist diesen Weg bereits gegangen. Dort ist nach dem derzeit geltenden Glücksspielgesetz das Poker- und Casinospiel erlaubt. Die schleswig-holsteinische Landesregierung arbeitet an der Ausgabe von Lizenzen hierzu. Diesem

Beispiel sollten die anderen Bundesländer folgen und möglichst schnell auch diese bislang nicht regulierten Bereiche abdecken.

Andreas Tiedtke (Direktorium für Vollblutzucht und Rennen e. V.): Herr Rasche, vielen Dank, dass Sie eine Frage zur Pferdewette, zu deren Finanzierung und zu den Auswirkungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages gestellt haben. Das ist das erste Mal, dass heute das Wort „Pferdewette“ fällt, wie wir uns auch in den anderen Anhörungen über das gewerbliche Automatenspiel, Lotterien und Lotto, Spielhallen und Spielbanken unterhalten, aber die Pferdewette augenscheinlich sowohl von ihrem wirtschaftlichen Aspekt als auch von ihrer vermeintlichen Suchtgefahr bisher gar keine große Rolle in Deutschland gespielt hat, und das, obwohl sie neben den Spielbanken das älteste organisierte und staatlich reglementierte Glücksspiel ist.

Seit 1922 gibt es ein Rennwett- und Lotteriegesetz, das in einem bestimmten Dualismus zwei verschiedene Arten der Pferdewette erlaubt: Zum einen finanzieren Rennvereine damit ihre Zuchtleistungsprüfungen, und zwar durch die Erträge, die sie aus dieser Wette erhalten.

Zum anderen wurden neben den quasi in staatlicher Beleihung agierenden Rennvereinen im Jahr 1922 auch private Buchmacher zugelassen, die unter starken Lizensierungsbedingungen – damals gab es schon Jugendschutz; es durften keine Personen unter 21 in die Läden hineingehen, man musste zudem ein Führungszeugnis vorlegen – Wetten auf eben diese Rennen annehmen durften.

Das geschah übrigens schon damals mit der Begründung der Kanalisierungswirkung, um den Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete, kontrollierte Bahnen zu lenken. Die privaten Buchmacher wurden deshalb zugelassen, um das illegale Glücksspiel, die sogenannte Winkelbuchmacherei, zu verhindern. Auch das gab es damals natürlich schon, wenn auch nicht mit den technischen Möglichkeiten, wie sie heute vorhanden sind.

90 Jahre lang hat dies – zunächst in Reichs-, dann in Bundesgesetzgebung – sehr gut funktioniert. Eigentlich ist erst im Zusammenhang mit verschiedenen Auslegungen des Kohärenzgedankens die Idee aufgekommen, die Regelungen des Renn-, Wett- und Lotteriegesetzes für die Pferdewette auch in den Glücksspieländerungsstaatsvertrag mit einzubeziehen. Im Ersten Staatsvertrag war dies nicht der Fall.

Das führte dazu, dass es zu erheblichen Änderungen im Zeitraum zwischen Dezember 2011, also der Verabschiedung des Staatsvertrags, und dem Inkrafttreten in den anderen 14 Ländern zum 01.07.2012 kam. Der Bund hat sehr intensiv mit den vier beteiligten Ministerien darüber diskutiert. Es war immer der Wunsch der Länder, über eine Öffnungsklausel auch die Pferdewette mit in den Regelungsinhalt des Staatsvertrags einzubeziehen.

Nun kann man fragen: Was hat die Pferdewette eigentlich für eine ökonomische Bedeutung? Worüber reden wir hier, und warum ist der Rennsport – hier vertreten durch uns als Dachverband und Zuchtorganisation – überhaupt betroffen? – In Nordrhein-Westfalen stellen die Vollblutgestüte und die sechs großen Rennvereine, die

hier vertreten sind, allein im Galoppbereich 1.000 Vollzeitarbeitsplätze, die dadurch gesichert werden.

Es gibt fünf Rennvereine, die im Besitz der Kommunen sind. In Dortmund gibt es eine private Rennbahn, die quasi in Erbpacht von der Stadt zur Verfügung steht; aber in Köln, Düsseldorf, Mülheim, Krefeld und Neuss gehört das Gelände der Stadt. Hier haben die Städte stark investiert; es gibt denkmalgeschützte Anlagen.

Die 50 Renntage, die die nordrhein-westfälischen Rennvereine durchführen, haben im Schnitt acht Rennen. Das heißt, es gibt 400 Wettereignisse über das gesamte Jahr verteilt, die im Rahmen des Staatsvertrages nun neu und erstmalig anders reguliert werden.

Wir leben davon, dass wir von den Wetten einen gewissen Abzug nehmen – früher waren es 16 2/3 % Rennwett- und Lotteriesteuer, seit dem 01.07.2012 sind es 5 % – und diese Steuer über die Rennwettsteuerrückerstattung den Rennvereinen zurückgegeben wird, damit diese die Leistungsprüfungen finanzieren können.

Leistungsprüfungen bedeuten nicht nur Rennpreise, die an die „Frauen mit den großen Hüten“ gehen, sondern dieser Sport wird getragen von zwei Drittel Züchtern, die ein oder zwei Zuchtstuten haben, von kleinen landwirtschaftlichen Betrieben. Die Trainer, die mit diesen Pferden arbeiten, beschäftigen in der Regel aus dem schulischen Bereich kommende, relativ schlecht ausgebildete Personen, die dort eine Lehre zum Pferdewirt mit dem Schwerpunkt „Rennreiten“ durchlaufen. Das sind Meisterbetriebe, die auf den Rennbahnen angesiedelt sind. Dies alles trägt erheblich zum Bruttoinlandsprodukt auch hier in Nordrhein-Westfalen bei.

Wir stehen nun vor der Frage: Inwieweit greift der Staatsvertrag hier ein? Zum einen hat die Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes – das ist sozusagen der mittelbare Kollateralschaden durch die Einbeziehung der Pferdewette in den Glücksspielstaatsvertrag – dazu geführt, dass nun diese Regelung, die als Altbeihilfe niemals von der EU beanstandet wurde, neu notifiziert werden muss.

Wir wissen nicht, ob die Notifizierung in Brüssel erfolgreich sein wird. Es gibt Signale aus Brüssel, dass das funktionieren kann. Wenn dem so wäre, könnte man entsprechend den Dank an die beteiligten Ministerien vor allem hier in Nordrhein-Westfalen richten, dass wenigstens dies gelungen ist.

Es geht aber nicht nur um die Einnahme aus der Rennwettsteuerrückerstattung; denn die ist insgesamt gering. Wenn wir von Pferdewetten reden, die von Rennvereinen durchgeführt werden, reden wir bundesweit über einen Wettumsatz – nicht Ertrag, nicht Verlust der Spieler, sondern Umsatz – von insgesamt 40 Millionen € auf allen Galopprennbahnen auf über 200 Veranstaltungen bundesweit.

Diese Zahl ist seit 1994 um 100 Millionen € zurückgegangen. Das Geld ist entweder in die Sportwetten geflossen oder aber in das Internet, das mittlerweile allgemein verfügbar ist. Es ist dem Kreislauf der Überwachung entzogen worden; denn sowohl die Rennvereine – die unterliegen hier in Nordrhein-Westfalen der Überwachung durch die Regierungspräsidien und am Ende durch das Ministerium für Klima, Umwelt,

Landwirtschaft und Verbraucherschutz – als auch die Buchmacher, die ebenfalls sehr stark lizensiert sind, können sich nur legal verhalten.

Im Stationärgeschäft und auf den Rennbahnen erfüllen wir genau die Regelungen des Staatsvertrags gemäß der Ziele der Ziffern 2 bis 5. Hierzu gehören Jugendschutz, Spielerschutz, Legalität, Geldwäschekontrolle, aber auch der Versuch, herauszufinden, wenn ein Spieler über seine Maßen hinaus spielt. Es ist ein alter und gegebener Brauch, auch bei den stationären Buchmachern, diesen Spieler aus dem Spiel ausscheiden zu lassen.

Das alles gibt es seit 1922. Wir stehen jetzt vor der Situation, dass wir ohne jede Übergangsfrist – deshalb finde ich die Diskussion für andere Glücksspielbereiche sehr akademisch – vor der Umsetzung von neuen Regelungen stehen. Für die Rennvereine gibt es keine Übergangsfrist. Wir müssen im Grunde seit dem 01.07.2012 in allen Bundesländern den Bestimmungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags folgen.

Gott sei Dank – so kann man sagen – gibt es einige Punkte, die noch nicht geregelt sind; das betrifft insbesondere die Werberichtlinie, und zwar dadurch, dass Nordrhein-Westfalen als wichtiges Bundesland in diesem Bereich den Staatsvertrag noch nicht genehmigt hat, sondern das Ganze noch offen ist. In Zukunft wird dieser kleine Bereich „Pferdewette“, dessen Erlöse am Ende immerhin einem gemeinnützigen Zweck zufließen, genauso geregelt wie die Sportwette.

Das heißt, dass der Düsseldorfer Reiter- und Rennverein – wir sind ja gerade in Düsseldorf –, wenn er für seine Veranstaltungen wirbt, damit zwangsläufig auch für ein Wettereignis wirbt und dadurch extrem reglementiert wird – genauso wie ein internationaler Glücksspielkonzern, der mit Milliardenaufwand versucht, in den Sportwettmarkt zu gehen.

Das ist am Ende wahrscheinlich ein K.O-Urteil für die gemeinnützig geführten Rennvereine und für die damit in enger Verbindung stehenden Züchter und Besitzer von Rennpferden. Wir haben allein durch die Diskussion um den Glücksspielstaatsvertrag in der Zucht in den letzten zwei Jahren einen Rückgang um 40 % zu verzeichnen.

Das ist vor allem der Angst einzelner Züchter geschuldet, die Investition in ein Pferd, in eine Mutterstute, zu tätigen, weil man nicht weiß, ob es in vier oder fünf Jahren – in solchen Intervallen laufen die Investitionen – überhaupt noch Rennen in Nordrhein-Westfalen gibt und ob man sein Pferd jemals diesen internationalen Leistungsprüfungen stellen kann.

Die Werberichtlinie ist die eine vor uns liegende Bedrohung.

Die andere Bedrohung sind Fragen, dies sich direkt aus dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag ergeben. Es ist bis heute nicht klar, inwieweit die Regelungen des § 27 Glücksspielstaatsvertrag für die Rennvereine gelten. Gelten sie nur für Buchmacher? Es gibt einige Unterscheidungen; es gibt Regelungen für die Festkurswette. Aber allein beim Thema „Internet“ prallt alles wieder aufeinander.

Verschiedene Wettarten – es führt jetzt zu weit, diese Spielmodelle im Detail darzulegen – weisen unterschiedliche Gefährdungspotenziale auf. Das erkennt auch der Gesetzgeber, sowohl im Rennwett- und Lotteriegesetz als auch in § 27 Glücksspielstaatsvertrag. Aber in den Ausführungsbestimmungen wird genau diese Trennung der verschiedenen Spielmodelle wieder durcheinandergemixt, indem lapidar gesagt wird: Für Pferdewetten gelten die Bestimmungen der Sportwetten.

Meine Damen und Herren, das wird nicht funktionieren. Das sehen wir jetzt anhand der Besteuerung, die die Buchmacher bereits umsetzen müssen, denn das Rennwett- und Lotteriegesetz ist Bundesrecht und gilt seit dem 1. Juli. Es wird eine Steuer von 5 % erhoben. Das ist ein sehr gutes Beispiel dafür, dass das Ganze ohne Übergangsfrist nicht funktionieren kann.

Das zuständige Finanzamt in Köln weiß noch nicht, wie es die Steuer abführen soll, weil es kein Formular dafür gibt. Das ist noch harmlos; das Geld kann man zunächst auf ein Festgeldkonto legen und irgendwann bezahlen, wenn man weiß, wohin man es abführt.

Viel schlimmer ist, dass man jetzt sieht, was passiert, wenn es im Internet ein unbeschränktes und vielleicht auch unbeschränkbares Angebot gibt, im Stationärgeschäft jedoch eine Steuer von 5 % genommen wird. Die nordrhein-westfälischen Buchmacher haben seit dem 01.07.2012 einen durchschnittlichen Umsatzrückgang von 23 % zu verzeichnen.

Es ist ja nicht so, dass die Spieler jetzt nicht mehr präsent sind und nicht mehr auf Pferde wetten, aber sie haben ihr i-Pad oder ihr i-Phone in der Hand und wetten irgendwo auf dieser Welt. Auf 23 Internetseiten weltweit kann man deutsche Pferderennen bewetten.

Angesichts dessen laufen dann auch die Ziele des Staatsvertrages leer; denn wer auf einer internationalen Wettplattform wettet, der kann eben nicht sicher sein, dass Datenschutz, Jugendschutz, Spielerschutz, Geldwäsche eingehalten werden. Hier muss man zu Regelungen kommen, die es ermöglichen, dass die Internetwette auch in Deutschland legal angeboten wird.

Es gibt noch weitere Regelungen im Staatsvertrag. Wenn wir ehrlich sind: Eine Umsatzbegrenzung von 1.000 € führt eben gerade nicht dazu, dass die Spieler, die höhere Umsätze tätigen, dies bei einem legalen Anbieter tun. Es gibt noch eine ganze Menge Fragen, die in ihren wirtschaftlichen Auswirkungen noch völlig unklar sind.

Wenn die Werberichtlinie jedoch wie geplant umgesetzt wird und wenn man für das Internet nicht einen pragmatischen und gangbaren Weg findet, befürchten wir, dass es zu erheblichen Einnahmerückgängen kommt und dass wir den Rennsport auf diesem international guten züchterischen Niveau nicht werden halten können. Man darf hier vielleicht noch einfügen: Wir finanzieren mit unserem Umsatz unter anderem das Landesgestüt zu einem kleinen Teil mit.

Uns geht es darum, dass man diese Punkte in den Ausführungsbestimmungen mit berücksichtigt.

In Ihrem Ausführungsgesetz steht, dass es Landesregelungen gibt. Wenn die dazu führen, dass wir die 1.000 Arbeitsplätze in Nordrhein-Westfalen erhalten, dann wären wir Ihnen sehr dankbar.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ich schaue jetzt einmal in die Runde. Gibt es noch Fragen zum Themenschwerpunkt „Glücksspielarten – Landesausführungsgesetz“? – Wenn das nicht der Fall ist, dann rufe ich den letzten Themenschwerpunkt auf. Darin geht es um die rechtlichen und wirtschaftlichen Einschätzungen sowie die finanziellen Auswirkungen. Ich bitte um Ihre Wortmeldungen.

Friedhelm Ortgies (CDU): Zu diesem Bereich hat Herr Gauselmann in Bezug auf die Arbeitsplätze bereits einiges gesagt. Das klang schon dramatisch genug. Ich habe deshalb noch eine Nachfrage an Herrn Hess und an Herrn Gauselmann, im Anschluss daran an Herrn Dr. Veelken als Vertreter für die kommunalen Spitzenverbände.

Ich habe Brandbriefe von Bürgermeistern bekommen, die massive Steuerausfälle in jeglicher Form befürchten. Herr Dr. Veelken, wie ich gehört habe, kommen Sie vom Ordnungsamt. Vielleicht fragen Sie einmal Ihren Kämmerer hier in Düsseldorf, oder vielleicht haben Sie ja einen Überblick, mit welchen finanziellen Auswirkungen man zu rechnen hat. Angesichts der finanziellen Situation bei den Kommunen haben wir sicherlich mit einigen negativen Effekten zu rechnen.

Vielleicht können die beiden anderen Angesprochenen einmal kurz darstellen, was das für ihr Unternehmen bedeutet.

Michele Marsching (PIRATEN): Ich habe mehrere Fragen, und zwar zunächst noch einmal an Herrn Dahms betreffend die rechtlichen Auswirkungen. Soweit mir bekannt ist, besitzt Ihr Unternehmen eine Lizenz aus Schleswig-Holstein. Ich möchte Sie bitten, kurz die Zukunft Ihrer Tätigkeit zu skizzieren und einmal einzuschätzen, welche Regelungen für Sie praktikabler sind: die aus Schleswig-Holstein oder die dieses Staatsvertrages?

Dann habe ich eine Frage an Herrn Hoeller. Vorgesehen ist ein Verbot von privaten Testkäufen. Meine Frage lautet: Halten Sie die Selbstregulierung für ausreichend? Ist diese Regulierung genügend der Transparenz unterworfen?

Eine weitere Frage betrifft die Werberichtlinien. Das kann wahrscheinlich auch Herr Dahms am besten beantworten; diese Frage wäre sonst an Herrn Wacker gegangen. Wenn jede Kampagne vor dem ersten Umsetzungsschritt überwacht wird, wo ist dann der praktische Unterschied zwischen – wie sage ich es – einer sehr starken Einschränkung und der Zensur von Werbung?

Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Vetter, und zwar: Welche Auswirkungen wird die geplante Überwachung der Finanzströme auf die Einschränkung der allgemeinen Bürgerrechte haben? Die Frage ist, ob diese Maßnahme eine Ausweichhandlung wegen der angeblich wegfallenden Netzsperren darstellt. Ich habe schon in

meiner Rede ausgeführt, dass ich nicht glaube, dass es ohne Netzsperren möglich sein wird, den Vertrag umzusetzen. Sind hier Proteste wie bei den Netzsperren im Bund 2009 zu erwarten?

Eine letzte Frage geht an Fraum Füchtenschnieder-Petry und Herrn Trümper. Welche Ausweichhandlungen wären bei einer extremen Einschränkung der Spielmöglichkeiten zu erwarten? Welche Maßnahmen sind gegen diese Ausweichhandlungen hilfreich und geeignet, den Spieltrieb weiterhin zu kanalisieren?

Udo Vetter (Rechtsanwalt): Ich danke für die Frage, die ich für wichtig halte, weil sie im Kontext des Glücksspielstaatsvertragsentwurfs offensichtlich nur rudimentär behandelt wird. Wenn man ihn durchliest und wie ich – das räume ich gerne ein – nicht jeden Tag unmittelbar in der gesamten Materie drin ist, fällt auf, dass gerade die Finanztransaktionen und die Kontrolle des Netzes ganz gravierende Eingriffe in die Grundrechte und die einfachen Rechte jedes Bürgers zur Folge haben. Ich möchte das betonen. Offensichtlich macht man sich wenig Gedanken darüber, dass nicht nur 2,8 Millionen Online-Pokerspieler in Deutschland betroffen sein könnten, sondern gerade die Finanztransaktionen und die Kontrolle des Netzes jeden von uns betreffen: Sie, mich, jeden anderen hier im Saal und jeden Bürger auf der Straße – spätestens dann, wenn er selbst im Internet unterwegs ist und möglicherweise, was wir heute fast alle tun, mit einer Kreditkarte bezahlt oder den Zahlungsverkehr online abwickelt.

Die geplanten Finanztransaktionskontrollen haben schon im grundrechtlichen Bereich eine sehr weitreichende Bedeutung. Denn die Bürger werden hierdurch, was ihre Finanztransaktionen angeht, zu gläsernen Menschen. Wenn alles online abläuft und wenn Sie wie ich, Läden gar nicht mehr betreten, sondern alles online kaufen und bestellen, kommt eine riesige Zahl von Finanztransaktionen über Kreditkarten oder andere Online-Zahlungssysteme zustande, die dann vom Wortlaut des Entwurfes her kontrolliert werden können.

Diese weitreichenden Möglichkeiten sind gewagt, wenn man sich einmal überlegt, dass in den vergangenen Jahren zum Beispiel schon die deutschen Ermittlungsbehörden mit ähnlichen Plänen gescheitert sind. Ich nenne als Beispiel die Websperren, die Herr Marsching schon angesprochen hat. Sie sollten für ein nicht gerade unbeträchtliches Rechtsgut eingeführt werden, nämlich die Bekämpfung der Kinderpornografie. Die Websperren sind grandios gescheitert, weil man zum einen erkannt hat, dass es verfassungsrechtlich und einfachrechtlich nicht hinhaut, den Bürgern zu viele Freiheiten wegzunehmen, und weil es zum anderen einen politischen Proteststurm gegeben hat, der, zumindest was diesen Aspekt anbelangte, Seinesgleichen suchte.

Damals wie heute bietet es sich an, auch im Bereich des Glücksspiels in die maßgeblichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts etwa zur Vorratsdatenspeicherung oder zu Eingriffsbefugnissen von Ermittlungsbehörden zu schauen, um zu erkennen, dass man mit einem Glücksspielstaatsvertrag möglicherweise derart weitreichende Anforderungen und Eingriffsvoraussetzungen gar nicht schaffen kann.

Es ist nicht einmal den Ermittlungsbehörden in diesem Umfang gestattet, derartige Kontrollen pauschal und ohne nähere Einzelheiten vorzunehmen, wie es im Entwurf vorgesehen ist. Das sind Eingriffe, die, wenn sie dem Bürger bewusst werden, nicht nur zu Klagen und Prozessen, sondern auch zu politischen Hemmnissen führen werden. Die Politik wird so dastehen, als würde sie wie bei den Websperren die Einführung einer Zensur und Infrastruktur im Internet planen, die mit riesigen gravierenden Belastungen für die Bürgerrechte verbunden sind.

Das Ganze ist auf den Punkt zurückzuführen, den Kollege Dahms heute schon einmal angesprochen hat: Sie müssen solche Maßnahmen ja auch rechtfertigen. Er hat das sehr schön mit der Frage der Kohärenz umschrieben, die sich im Glücksspiel vielleicht noch weit mehr stellt als zum Beispiel bei der Kriminalitätsbekämpfung. Ein anderer Begriff dafür ist die Scheinheiligkeit. Ich wage zu prognostizieren, dass diese Regelungen, Finanzkontrolle und Kontrolle des Internets, ob mit oder ohne Websperren – wie auch immer sie umgesetzt werden –, auf riesige juristische Probleme im verfassungsrechtlichen Bereich stoßen werden, wenn so etwas pauschal und komplett durchgesetzt werden soll.

Die Politik muss sich also des erheblichen Risikos bewusst sein, wenn in diese Richtung wieder einmal ein Sturm losbricht, den Frau von der Leyen heute noch spürt; seitdem hat sie den Namen „Zensursula“ weg. Ich weiß nicht, ob jemand von Ihnen auf solche Spitznamen Wert legt. Ich wünsche es Ihnen nicht. Deshalb empfehle ich, in diesem Punkt – Finanzkontrolle und Internetkontrolle – ein wesentlich stärkeres Augenmerk auf die Bürgerrechte zu legen und von solchen starren und strengen Maßnahmen, insbesondere vom Aufbau einer Infrastruktur, Abstand zu nehmen.

Boris Hoeller (Rechtsanwalt): Ich bin zu der Regelung in § 11 des Ausführungsgesetzes unter Teil 3 „Jugendschutz, Sperrdatei“ befragt worden. Dort heißt es:

> „Testkäufe oder Testspiele mit minderjährigen Personen dürfen nur durch die Glücksspielaufsichtsbehörden in Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben oder durch einen von Ihnen beauftragten Dritten durchgeführt werden.“

In der Praxis wird diese Vorschrift darauf hinauslaufen, dass das, was bislang in den übrigen Bereichen als in Beton gegossen angesehen worden ist, nämlich die Möglichkeit des Mitbewerbers, den anderen daraufhin zu überprüfen, ob er Vorschriften einhält oder nicht, ausgehöhlt wird. Das ist eine Vorschrift, die im UWG einer langjährigen Rechtsprechungstradition des Bundesgerichtshofs folgt. Was hat es damit auf sich? Seit 2008, seitdem der Glücksspielstaatsvertrag mit seiner damaligen auch noch heute in Nordrhein-Westfalen geltenden Werberegelung in Kraft getreten ist, ist der Verdacht aufgekommen: Die staatlichen Lotterieveranstalter halten sich eigentlich gar nicht an das, was ihnen vorgegeben worden ist.

Das können sie heute noch dadurch herausfinden, indem sie einfach www.lotto.de eingeben. Es gibt in Deutschland im Moment keine Regelung – Herr Kollege Uwert hat es vorhin schon gesagt –, die eine Internetwerbung erlauben würde. Sie ist aber da, und zwar seitens der Staatlichen. Es gibt Verurteilungen; aber nichts wird einge-

stellt. Deshalb ist der Bayerische Verwaltungsgerichtshof auch zu der Aussage gekommen, dass hier eine Inkohärenz herrscht, weil man gegen die staatlichen Anbieter nicht vorgeht. Dies wird im Markt als grob unbillig empfunden.

Hier soll eine Regelung etabliert werden, die darauf hinausläuft, dass die Bezirksregierung die Landesregierung kontrolliert. Denn das Land Nordrhein-Westfalen veranstaltet die Glücksspiele in Nordrhein-Westfalen. Dafür nimmt es die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG als verlängerten Arm in Anspruch, und niemand soll diese mehr kontrollieren können, ob auch die Jugendschutzvorschriften eingehalten werden. Das ist eine einmalige Vorschrift, die in diesen Gesetzestext aufgenommen worden ist, die man sonst nicht findet. In Rheinland-Pfalz fordert man gerade dazu auf, dass die private Initiative solche Testkäufe macht. Denn nur so funktioniert dieses Gleichgewicht der Checks and Balances.

Im Übrigen ist ein Thema zwar im Scheinheiligkeitstest, aber insgesamt heute noch nicht richtig angesprochen worden: die Fragen zum Werberecht und deren Überprüfung. Hier wird dieser Teilaspekt ausgeblendet. Es scheint überhaupt kein Bewusstsein da zu sein, dass der Spielerschutz auch unter der Ägide des Glücksspielstaatsvertrags in den letzten vier Jahren nicht funktioniert hat. Ich möchte auf die Stellungnahme des Caritasverbandes verweisen, in der steht, dass Umgehungsstrategien auch heute noch ohne Weiteres möglich sind.

Deswegen muss man sich fragen: Wie kann es sein, dass ein solches Gesetz etabliert werden soll? Das erscheint mir seltsam, nachdem ich selber leitend 1.700 Testkäufe bundesweit durchgeführt und immer wieder festgestellt habe, dass Minderjährige ohne Weiteres Rubbellose kaufen können. Für dieses Unternehmen wird es für mich in Nordrhein-Westfalen wohl auf einen Rechtsstreit hinauslaufen, ob das noch zulässig ist oder nicht. Die Westdeutsche Lotterie ist gerade frisch verurteilt worden, mehr für Jugendschutz zu tun, und freut sich jetzt darüber, dass das obsolet sein wird. Denn anhand dieser Vorschrift wird man nicht mehr in der Lage sein, solche Verstöße zu dokumentieren und dann zu verfolgen. All das soll in der Hand der Bezirksregierung sein. Es ist nichts darüber bekannt geworden, dass sie vorhat, gegen diese Dinge irgendwelche ordnungsrechtliche Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen, obwohl vielfach Gelegenheit dazu bestanden hätte. Ich bin mir sicher, dass auch in der Suchtpraxis noch Stimmen lautwerden, die das bestätigen.

Trotz vier Jahre Glücksspielstaatsvertrags darf nicht vergessen werden, dass diese Regelung zum Jugendschutz schon seit 2004, seit dem Lotteriestaatsvertrag, gilt, ohne in irgendeiner Form richtig vollzogen zu sein. Es gilt ein Sicherstellungsauftrag, und es nicht so wie beim Tabak oder beim Alkohol, dass die Abgabe nur verboten ist, sondern man sagt: Nur wir können sicherstellen, dass das nicht passiert. – Allerdings lässt sich dieses nicht feststellen. Das ist in gewisser Weise ein Skandal. Daher bitte ich Sie, intensiv darüber nachzudenken, ob Sie diese Vorschrift in Ihrem Ausführungsgesetz tatsächlich dem Plenum zur Verabschiedung empfehlen können oder ob es nicht dabei bleiben soll, dass zum Beispiel eine Einrichtung, wie sie Frau Füchtenschnieder-Petry leitet, dem nachgeht, ob die Jugendschutzvorschriften auch wirklich eingehalten werden. Warum soll sie dazu nicht in der Lage sein?

Ilona Füchtenschnieder-Petry (Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht Nordrhein-Westfalen): Vielleicht kann ich ganz kurz darauf erwidern. Ich weiß nicht genau, aus welchen Motiven heraus Sie die Testkäufe machen. Ich halte jedoch Testkäufe für ein wichtiges Instrument des Jugendschutzes. Seitens der Landeskoordinierungsstelle ist an dieser Stelle der Vorschlag gemacht worden, die Formulierung im Gesetz „Die Aufsichtsbehörde kann Testkäufe machen“ durch „Die Aufsichtsbehörde muss Testkäufe machen“ zu ersetzen.

Denn wir werden den Verbraucherschutz sowieso stärken müssen, wenn wir es nicht schaffen – so sieht es ja aus –, den Markt eng zu halten. Ich würde mein Weihnachtsgeld nicht darauf verwetten, dass uns das gelingt. Es sieht alles nach einer Liberalisierung aus. Wir sehen das heute bei der Anhörung, die Glücksspielanbieter und ihre juristischen Vertreter sind sehr stark vertreten. Der Ausweg wird nur die Stärkung des Verbraucherschutzes sein: Umkehr der Beweislast. Der Anbieter muss sich kundig machen, dass derjenige, den er spielen lässt, finanziell dazu in der Lage ist. Sollte eine Suchterkrankung eingetreten sein, müsste der Anbieter nachweisen, dass er alles Erdenkliche getan hat, um das abzuwenden. Falls das nicht der Fall ist, müssten die verspielten Beträge im Sinne des Schadenersatzes ersetzt werden. Das wäre aus meiner Sicht eine Perspektive, die wir hier nicht diskutiert haben. Ich glaube nicht, dass mit dieser starken Anbieterseite eine politische Regulierung möglich ist.

Zu der Frage: Was passiert mit denen, wenn wir den Markt kleinhalten? Was ist das Ausweichverhalten? Ich hatte es vorhin schon einmal gesagt, es geht nicht um bereits manifest Süchtige. Das wird immer verwechselt. Vorhin war auch großes Gelächter hier, als über die baden-württembergische Regelung gesprochen wurde, dass in Stuttgart Spielhallen im ersten Stock sind. Spielsüchtige würden die Treppe hochgehen, und das sei auch noch sportlich. – So ist es aber nicht gedacht. Diese Maßnahme zielt auf die Allgemeinbevölkerung und nicht auf bereits manifest Süchtige.

Ich muss das noch mal sagen, wir haben zwei Zielgruppen. Wir haben die zu versorgen, die bereits in der Sucht sind, und wir müssen uns Strategien überlegen, dass nicht noch mehr Menschen hineingeraten, also nichts nachwächst. Im Moment wächst sehr viel nach. Wir haben in den Suchtberatungsstellen einen regelrechten Boom. Das hat wohl unter anderem auch mit der Novellierung der Spielverordnung zu tun, die noch einmal einen Schub ausgelöst hat. Das bitte ich doch immer wieder zu unterscheiden.

Erlauben Sie mir noch eine ganz kurze Bemerkung zu den Lottosüchtigen, die es insgesamt nicht geben soll. Sie haben mich vorhin etwas aus der Rolle fallen sehen. Das Verwaltungsgericht Halle hat festgestellt: Es gibt keine Lottosüchtigen. – Das heißt aber nicht, dass das Verwaltungsgericht Halle damit recht hat. Ich bin seit 25 Jahren im Bereich der Beratung von Glücksspielsüchtigen, und ich kann Ihnen mehrere Fälle von Lottosüchtigen aufzählen. – Herr Trümper nickt. Wenn wir die Kollegen aus den nordrhein-westfälischen Beratungsstellen fragen würden, würden die das bestätigen. Es ist allerdings eine kleinere Gruppe. Das Hauptproblem sind die Automatenspielsüchtigen; ich hatte es vorhin schon gesagt. Die Regulierung von Lot-

to zielt nicht nur darauf ab zu sagen: Das ist ein hochgefährliches Glücksspiel; das muss reguliert werden. Es geht insgesamt um den Glücksspielmarkt und die Glücksspielmentalität der Bevölkerung. Ich bitte Sie, das zu bedenken. Ansonsten würden wir hier Fehlschlüsse ziehen.

Jürgen Trümper (Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V., Unna): Was geschieht denn tatsächlich, wenn der Markt begrenzt wird? Das Problem ist nur, ich habe diese Marktbegrenzung in den letzten 22, 23 Jahren, in denen ich in diesem Thema tätig bin, bis dato noch gar nicht erlebt. Ganz im Gegenteil, ich habe erlebt, dass der Markt und seine Medien davongaloppieren. Das heißt, wir – gerade die Politik – diskutieren uns immer wieder von einem kleinen Übel zum nächsten und merken gar nicht, dass hier etwas passiert, was die Soziologen der Biologie entlehnt haben, nämlich das Prinzip des gekochten Frosches. Für denjenigen, der es nicht kennt und nichts damit anfangen kann, eine kurze Erläuterung: Wirf den lebenden Frosch in heißes Wasser. Was tut der Frosch? Er will heraus. Gut, vielleicht klappt es, vielleicht auch nicht. – Man setzt den Frosch in kaltes Wasser, das man sehr langsam erwärmt. Was macht der Frosch? Er bleibt drin und wird gekocht. Das tut ihm zwar nicht gut, aber aus irgendwelchen Gründen reagiert er nicht.

Das ist das Problem. Irgendwann werden wir mal aufwachen und fragen: Wie sind wir eigentlich dahingekommen, wo wir stehen? Wie sind wir diesen Weg gegangen? Warum haben wir nicht vorher eingegriffen? Hier wird so viel davon geredet und teilweise auch angedroht, wir sehen uns in vier, fünf Jahren wieder und dies und das und her und hin. Ich bin gespannt, wie es in vier, fünf Jahren aussieht. Ich bin auch sehr gespannt, ob wir in vier, fünf Jahren nicht erkennen, dass wir heute teilweise schon über Anachronismen diskutiert haben, nämlich über terrestrische Aufstellung, und ob das Medium, das mir persönlich sehr fremd ist – ich bin auch noch gestraft mit einem Sohn, der Informatiker ist und immer zu mir sagt: Papa, alter, kleiner Analphabet – und das wir nach der Aussage aller weder kontrollieren noch beherrschen können, das Transportmittel der Glücksspiele par excellence sein kann, gerade für eine Gesellschaft, die von Kindesbeinen an mit diesem Medium berührungsängstefrei sozialisiert worden ist. Das weiß ich nicht. Prognose: Ich denke, im Moment diskutieren wir nicht über Beschränkungen des Marktes, sondern de facto nur über Markterweiterungen – zumindest solange die Übergangsfristen reichen.

Wenn man in verschiedene Spielausführungsgesetze der Länder hineinschaut, sind schon Regelungen bis zum Auslaufen des Glücksspielstaatsvertrags im Jahre 2021 angedacht. Ich gebe vielen Rednern hier recht: Innerhalb dieser vielen Jahre ändern sich Bewusstsein, die politische Balance of Power, was auch immer. Ich hoffe, dass man sich nicht auf ein Glücksspiel einlässt, sondern auf politische Verantwortlichkeit seitens des Gesetzgebers und auch einmal überlegt: Müssen wir denn unbedingt in allen Punkten Generallinien einhalten? Generallinien können auch manchmal dadurch entstehen, dass irgendjemand etwas in die Welt setzt; niemand denkt richtig darüber nach. Ein Zweiter – vielleicht ein fauler Hund – und ein Dritter schreiben das ab, und plötzlich hat man eine Generallinie. Darin liegt eine sehr große Gefahr. Ich

vertraue aber voll auf unsere Volksvertreter in Nordrhein-Westfalen, dass sie eigenständig denken können.

Dr. Sebastian Veelken (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW): Bei der Frage nach den finanziellen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, die Herr Ortgies gestellt hatte, muss ich leider passen. Dazu liegen mir keine Angaben vor.

Mathias Dahms (CEO mybet Holding SE): Vielen Dank für die Worterteilung zu einem meiner Lieblingsthemen. Schleswig-Holstein ist ein tolles Bundesland im hohen Norden. Ich komme aus Schleswig-Holstein, und wir fühlen uns dort manchmal wie die Gallier in ihrem gallischen Dorf, die versuchen, im aufrechten Sinne für eine gute Sache zu kämpfen. In dem Sinne muss man auch die aktuelle Glücksspielregulierung in Schleswig-Holstein sehen. Die alte Landesregierung in Schleswig-Holstein hat versucht, losgelöst von den bisherigen Restriktionen des bis dato noch geltenden Glücksspielstaatsvertrags, etwas Neues auszuprobieren, in Deutschland einen neuen Weg zu gehen, der sich in hohem Maße an internationalen Standards orientiert und der sowohl die Bedürfnisse der Spieler, der Verbraucher, aber auch der Unternehmen und des Staates in Einklang zu bringen versucht.

Das ist ein ganz schwieriger Balanceakt, der nach unser aller Auffassung mit dem bisherigen Glücksspielstaatsvertrag und auch mit dem neuen Glücksspieländerungsstaatsvertrag nicht gelungen ist, sehr wohl aber mit dem Glücksspielgesetz in Schleswig-Holstein. Die Europäische Kommission hat das genau in diesem Maße goutiert und dem Glücksspielgesetz in Schleswig-Holstein relativ frühzeitig einen Freifahrtschein verpasst. Das Gesetz ist am 1. Januar in Kraft getreten und weiterhin in Kraft, auch wenn die aktuelle Landesregierung jetzt bestrebt ist, dieses schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz zu ändern und dem Glücksspielstaatsvertrag insgesamt beizutreten.

Inzwischen sind in Schleswig-Holstein zwölf Sportwettlizenzen an nationale und internationale Unternehmen erteilt worden. Meine Unternehmensgruppe hat in der ersten Lizenzrunde im Mai dieses Jahres eine davon bekommen. Diese Sportwettlizenzen, die es bisher in Schleswig-Holstein gibt, werden nach Aussage auch der neuen Landesregierung sechs Jahre lang Bestand haben. Das heißt, wir werden in eine Situation kommen, wo es in Deutschland in einem Bundesland mindestens zwölf aktive Sportwettlizenzen gibt und im Rest Deutschlands, zu dem Schleswig-Holstein auch dazugehört – jetzt merken Sie auf einmal, wie verwirrend und konfliktträchtig das Ganze wird –, soll der Sportwettmarkt auf insgesamt 20 Lizenzen begrenzt werden. Zurzeit weiß noch niemand, wie diese beiden Lizenzregime dann ineinander überführt werden sollen, und es weiß auch noch niemand, wie groß die Reichweite der bundesweiten Lizenzen und der schleswig-holsteinischen Lizenzen tatsächlich ist.

Neben den Sportwettlizenzen ermöglicht das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz auch die Lizensierung von Poker und Kasino, was bisher nicht erfolgt ist. Wir müssen nach den Erfahrungen in dem dortigen Lizenzverfahren ganz deutlich fest-

stellen: Das ist eine harte Regulierung. Es war ein hartes Stück Brot, diese Erlaubnisse zu bekommen. Die Landesregierung hat dort ganze Arbeit geleistet, orientiert sich an internationalen Standards und baut sehr hohe Hürden für den Schutz von Spielern und Verbrauchern auf. Auch gegen das Thema „Sucht“ werden sehr große Aufwendungen gefahren. Aber das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz orientiert sich vom Grundsatz her nicht an der Suchtbekämpfung als Begründung für das Lotteriemonopol. Das ist ein wesentlicher Grund, dass die Teilbestimmungen des Glücksspielgesetzes wesentlich liberaler sein können und tatsächlich dazu führen, dass man als Unternehmer eine gewisse Entfaltungsmöglichkeit hat. Dass von der SPD in Schleswig-Holstein immer wieder ins Feld geführte Damoklesschwert des Las Vegas im Norden ist mitnichten eingetreten. Auch die restriktive Handhabung dieses Gesetzes durch die aktuelle Landesregierung hat dem in keiner Weise Vorschub geleistet.

Ich kann für meine Unternehmensgruppe sagen, wir werden auf jeden Fall auch in den anderen 15 Bundesländern Lizenzen beantragen. Wir werden uns diesem Lizenzregime unterwerfen, auch wenn es uns schwerfällt und ich nicht glaube, dass diese Regulierung auf Dauer hält. Das habe ich vorhin bereits ausführlich gesagt.

Ein kleiner Treppenwitz am Rande ist noch, dass die aktuelle Sportwettenregulierung, also die Ausführung der Lizenzbestimmungen nach dem Entwurf der 15 Bundesländer, von der Kanzlei von Herrn Dr. Hecker durchgeführt wird, der sich heute nicht gerade als Liberalisierungsbefürworter oder Freund der Sportwettenindustrie dargestellt hat. Das nur am Rande.

Herr Marsching war so freundlich und hat noch mal nach dem Thema „Werberichtlinie“ gefragt. Die Werberichtlinie, die die Bundesländer zurzeit diskutieren – sie ist noch nicht verabschiedet, sondern befindet sich im Moment in einem Anhörungsverfahren –, ist für mich ein weiteres Beispiel für die Absurdität der gesamten Regulierung. Die Werberichtlinie erwartet zum Beispiel im Bereich „Internet und Fernsehen“, dass jegliche Werbemaßnahme, die man als Veranstalter, als lizenzierter Anbieter in Deutschland in Zukunft im Internet und im Fernsehen durchführen möchte, vorab von einer Behörde in Nordrhein-Westfalen, nämlich dem Regierungspräsidium in Düsseldorf, genehmigt werden muss.

Zusätzlich steht in dieser Werberichtlinie, dass zum Beispiel bei Internetwerbung keine Hyperlinks auf das Glücksspielangebot verwendet werden dürfen. Jeder, der sich ein bisschen mit dem Internet auskennt, weiß, dass die Technologie des Internets genau darauf basiert, dass ich auf einen Link klicken kann und dann auf eine nächste Seite, auf ein anderes Angebot komme. Dies soll grundsätzlich verboten werden. Das heißt, wir werden in Zukunft die Internetkunden auffordern müssen, wenn sie ein Werbebanner von uns sehen, das vielleicht vom Regierungspräsidium in Düsseldorf genehmigt worden ist, die Adresse aufzuschreiben, die sie anschließend in ihrem Internetbrowser in die Adresszeile oben eintippen müssen, um dann auf die entsprechenden Spielangebote zu kommen. Das ist völlig weltfremd und absurd, und Sie können davon ausgehen, dass niemand sich diesen Regelungen unterwerfen wird. Das wird spätestens vor den Gerichten wieder ad absurdum geführt.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ich habe gesehen, dass sich zwei Sachverständige gerne äußern würden – vermutlich zu den Ausführungen von Herrn Dahms. Trotzdem mache ich erst einmal in der Reihenfolge weiter und gebe ihnen nachher ganz kurz Gelegenheit dazu. Ich habe auch noch eine Wortmeldung von Herrn Rasche, der gerne noch eine Frage stellen möchte. Nach meiner Liste geht es erst einmal mit Herrn Gauselmann weiter.

Paul Gauselmann (Gauselmann AG): Sie hatten eben eine Frage an das Düsseldorfer Steueramt gestellt. Ich kann Ihnen die Vergnügungssteuern, die unsere Branche in den letzten Jahren bezahlt hat, nennen. Sie hat sich in drei Jahren verdoppelt, nicht weil sich unser Umsatz verdoppelt hat, sondern weil die Kommunen erkannt haben, dass man wesentlich mehr Steuern nehmen kann. Auch Düsseldorf zum Beispiel hat die Steuer von unter 10 % in Richtung 20 % erhöht, viele andere auf 20 %, sodass in diesem Jahr insgesamt über 500 Millionen € an Vergnügungssteuer zustande kommen. Die Branche wird in diesem Jahr eine Gesamtsumme von 1,6 Milliarden € aufbringen, die leider nicht wie das staatliche Glücksspiel in eine Sozialkasse, sondern in den normalen Haushalt fließen. Insofern werden wir hier offensichtlich ein wenig anders behandelt, als das sonst gesehen wird.

Der Herr von den Spielbanken in Nordrhein-Westfalen hat gesagt, dass ein Beitrag in Höhe von 90 Millionen € für den sozialen Zweck geleistet werde. Mein Haus hat im letzten Jahr alleine 330 Millionen € Steuern gezahlt. Ich bin sicher, dass diese dort, wo sie hingeflossen sind, geholfen haben, den Staat in Deutschland voranzubringen.

Das größte Bundesland ist ein Technologiestandort für alles, was mit Spiel zu tun hat. Wenn wir dieses sehr einschränken, wird alles aus dem Ausland kommen. Heute kommt – das kam bei allen Gesprächen heraus – das Glücksspiel vermehrt aus dem Internet. Ich habe mich gewundert, dass bei den Sportwetten in Deutschland – ich selber habe inzwischen auch eine Lizenz in Schleswig-Holstein bekommen – nicht auch die Steuerfrage angesprochen worden ist. Mit 5 % Steuern in Deutschland können wir bei dem starken Wettbewerb nicht mit dem internationalen Angebot im Internet konkurrieren. In Malta bezahlt man 0,5 %, in Österreich 2 % Steuern. Wenn Sie 90 % auszahlen und 5 % Steuer zahlen müssen, bleibt nach Steuern die Hälfte von dem, was Sie in die Hand bekommen, übrig, um die Kosten zu tragen, während Sie in Malta, wenn Sie 0,5 % bezahlen, 95 % übrig behalten. Das wird nicht funktionieren. Deshalb muss sich die Politik hier weiter bewegen.

Ich kann die Politik in Nordrhein-Westfalen nur darum bitten, den Staatsvertrag in dieser Form nicht zu akzeptieren. Es ist zumindest nötig, die wesentlichen bekannten Punkte, die anstehen, noch zu ändern, um vielleicht dann zuzustimmen. Wir möchten nicht, dass verfassungswidrige Gesetze, an denen Nordrhein-Westfalen beteiligt sein wird, wieder durch Gerichte ins rechte Licht gerückt werden müssen. Das ist ein ganz wichtiger Punkt für unsere Branche: Wir möchten verhandeln und erreichen, dass beide Seiten mit einem Kompromiss zufrieden sein können, ohne unser Recht durch Gerichte einholen zu müssen, wie das letztlich bei dem Staatsvertrag 2004 durch das

Bundesverfassungsgericht in 2006 und bei dem Staatsvertrag 2008 durch den Europäischen Gerichtshof in 2010 passiert ist.

Es darf nicht wahr sein, dass man das staatliche Spiel wegen der sozialen Einrichtungen besonders fördert. Ein Politiker sagte mir: Herr Gauselmann, wir wissen auch, zwei Jahre hält der Vertrag; wir haben zwei Jahre Lotto gerettet. – Lotto kann man auch anders retten. Man muss es nicht retten, indem man krampfhaft wieder ein neues Gesetz macht, das auch wieder nicht hält. Ich biete für meine Branche an: Ich möchte mit Nordrhein-Westfalen verhandeln, damit hier Vernunft herrschen wird. So kann man am besten miteinander umgehen.

Robert Hess (Schmidtgruppe): Vielleicht eine Ergänzung zu dem, was Herr Gauselmann gesagt hat. Alle aus der Automatenwirtschaft schließen sich dem rückhaltlos an und unterstützen das. In meiner Zeit als hauptamtlicher Bürgermeister gab es jedes Jahr bei den Haushaltsberatungen – Sie sind wohl alle noch irgendwo in Kommunalparlamenten aktiv – immer eine spannende Frage: Wie hoch ist der Anteil der Haushaltsmittel, die bereits durch Landes-, Bundes- und Europagesetze verplant sind, bevor wir beraten? Das waren im Schnitt 95 bis 96 %.

Die nächste spannende Frage war: Was haben wir noch an freier Spitze, über die wir im Stadtrat, im Gemeinderat noch gemeinsam – Bürgermeister und Parlamentarier – entscheiden können? Die war relativ gering: 3 bis 4 %. Wir haben nachgeschaut: Wie setzen sich die denn zusammen? Da ging es direkt um die Bagatellsteuern. Seltsamerweise heißt auch die Vergnügungssteuer, die einen erheblichen Aufwand für die Branche darstellt, Bagatellsteuer. Für uns ist sie keine Bagatelle, sondern eine Belastung. Sie ist aber ein wesentlicher Teil der freien Finanzspitze der kommunalen Gebietskörperschaften.

Im Gespräch stellt man als ehemaliger Bürgermeister mit einem Finanzdezernenten fest, der legt eine mittelfristige Finanzplanung 2017/2018 vor und plant dabei 22 % Vergnügungssteuer ein. Der fällt aus allen Wolken, wenn man sagt: Die müssen Sie streichen. – Wieso streichen? – Die kriegen Sie nicht mehr: Glücksspielgesetz, Glücksspielstaatsvertrag. – Wie? Der betrifft doch nicht die Finanzen der kommunalen Gebietskörperschaften. – Der betrifft die sehr wohl.

Unser Appell, insbesondere in Richtung Kommunalpolitik – nicht im Sinne des Ausspielens von Spielerschutz gegen Finanzmittel, um Gottes willen –, einfach den Dialog, wie Herr Gauselmann ihn angeboten hat, auch auf dieser Ebene zu führen und alle Auswirkungen dessen, was Sie beschließen, im Land entsprechend mit zu berücksichtigen. Denn wenn eine Branche zerstört ist – Herr Trümper, bei uns gibt es keine Expansion mehr, es geht um die Zerstörung der Branche, wenn das so umgesetzt wird –, gibt es auch keine Vergnügungssteuer mehr.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ich komme auf mein großzügiges Angebot an Frau Füchtenschnieder-Petry und Herrn Dr. Hecker zurück, noch eine kurze Ergänzung vorzunehmen, ohne einen Dialog unter Sachverständigen zu führen. Und Herr Rasche hat noch eine Frage.

Ilona Füchtenschnieder-Petry (Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht Nordrhein-Westfalen): Ich habe nur eine ganz kurze Frage an Herrn Dahms.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Nein, bitte keine Fragen untereinander stellen. Entweder Sie haben noch etwas zu ergänzen, oder Sie verschieben das auf die Zeit nach der Anhörung.

Ilona Füchtenschnieder-Petry (Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht Nordrhein-Westfalen): Entschuldigung. Ich formuliere es dann als Wunsch. – Herr Dahms, Sie haben gesagt, Sie haben in Schleswig-Holstein eine Konzession. Sollten Sie in den anderen Bundesländern keine bekommen, gehe ich davon aus, Sie werden dafür sorgen, dass keine Bundesbürger aus den anderen Bundesländern bei Ihnen spielen können. So gesetzestreu schätze ich Sie ein.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: So weit der Wunsch von Frau Füchtenschnieder-Petry. – Herr Dr. Hecker.

Dr. Manfred Hecker (CBH Rechtsanwälte, Köln): Ich habe keinen Wunsch, sondern eine Richtigstellung. Herr Dahms hat eben erklärt, die Kanzlei, in der ich tätig bin, sei mit der Vergabe der Sportwettenlizenzen betraut. Das ist unzutreffend. Ich muss das richtigstellen. Wir haben das Land Hessen, die zuständige Behörde, im Rahmen der Konzeption des Vergabeverfahrens beraten. Das heißt, es geht um ein europaweites Vergabeverfahren, das juristisch kompliziert ist. In diesem Rahmen haben wir beraten und beraten wir. Mit der Auswahl der Bewerber auf der Grundlage der Beratungskriterien – nachher – haben wir nichts zu tun, und wir kennen auch die Inhalte der Bewerbungsschreiben nicht. Die sind uns nicht bekannt und werden uns auch nicht bekannt. Das zur Klarstellung.

Boris Hoeller (Rechtsanwalt): Das Hohe Haus steht in dem Konflikt, diesem Staatsvertrag zuzustimmen oder nicht, also vor einer Alles-oder-nichts-Entscheidung. Wenn man merkt, wie dieser Tag verlaufen ist, sollte man grundsätzlich noch einmal darüber nachdenken, ob man sich künftig noch einmal auf so etwas einlassen will. Mir scheint es, in einem Bereich, wo man feststellen kann, dass zehn Personen in einem Hinterzimmer diesen Glücksspielstaatsvertragsänderungsentwurf erstellt haben, der Ihnen dann nach dem Alles-oder-Nichts-Prinzip vorgesetzt wird, und Sie merken, in welche Spannungsfelder Sie sich begeben, …

(Günter Garbrecht [SPD]: Der Föderalismus funktioniert ein bisschen anders! Hinterzimmer, das weise ich zurück!)

– Ja? Wer hat denn den Entwurf gemacht?

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Herr Hoeller, das Anliegen ist wohl angekommen.

Boris Hoeller (Rechtsanwalt): Jetzt ist es so weit, dass man alles zur Rettung der Lottoumsätze, die 700 Millionen € in Ihrem Landeshaushalt ausmachen – Herr Gauselmann hatte das gerade angesprochen –, unternimmt. Richtiger wäre es, dass die vereinten gesellschaftlichen Kräfte in einem möglicherweise längerfristigen Prozess darüber nachdenken, wie man zu vernünftigen und gefahrenspezifischen Regelungen kommt, statt alles über einen Kamm zu scheren.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Herr Rasche, Sie hatten noch eine Frage.

Christof Rasche (FDP): Wenn ich darf, habe ich sogar zwei Fragen an Herrn Peren. Vor langer Zeit sagte er, die wirtschaftlichen Effekte unter Block 3 noch einmal zu nennen. Das möchte ich ihm durch diese Frage ermöglichen.

Zum Zweiten haben verschiedene Diskussionsteilnehmer gesagt, durch diese beiden Gesetze werden viele Wetten in illegale Bereiche befördert. Gehen Sie davon aus, Herr Peren, nur in den Internetbereich, weil er sich extrem entwickelt, oder auch in irgendwelche Hinterzimmer, wo wir sie gar nicht haben wollen?

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren (Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten): Ich will kurz darauf eingehen. Fangen wir mit der letzten Frage an! Herr Rasche, Sie haben sie im Prinzip schon selber beantwortet, sodass ich sie nicht weiter ausführen muss. Vielleicht ergänze ich das, was Sie genannt haben – Internet und sogenannte Hinterzimmer –, noch um das grenznahe Spiel. Da gibt es ein sehr gutes Beispiel, die Schweiz. Ich habe auch etwas dazu geschrieben, dass es nicht funktioniert hat und Schweizer Bürger in die grenznahen Spielangebote migrieren. Es gibt also sogenannte Migrationsströme insbesondere in diese drei Richtungen, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Das Zweite waren die wirtschaftlichen Effekte. Ich danke Ihnen sehr, dass ich noch kurz etwas dazu sagen kann. Ich will nicht wiederholen, was Herr Tiedtke, Herr Dahms und Herr Gauselmann aus meiner Sicht richtig gesagt haben. Ich glaube, das ist verstanden worden. Ich möchte das aus meiner Sicht als Ökonom und als jemand, der sein Leben lang politisch aktiv war, kurz zusammenfassen. Ich glaube, die Damen und Herren Abgeordneten – da bin ich bei Herrn Hoeller – haben es in dem Sinne schwer, jetzt eine Entscheidung zu treffen, weil sie schwarz oder weiß ist. Das ist unmöglich. Herr Hoeller, da bin ich bei Ihnen.

Zurück zu der Frage von Herrn Rasche: Wir stehen vor der strategischen Entscheidung: Möchten wir innerhalb unseres Landes und innerhalb der Bundesrepublik Deutschland eine funktionierende Industrie? Möchten wir die stärken, möchten wir die fördern? Möchten wir mit ihr Hand in Hand gewisse Dinge verbessern, die hier jeder gefordert hat? Im Moment ist das noch möglich. Oder möchten Sie, also die Damen und Herren Politiker, die Entscheider dieses Landes, das möglicherweise in fremde Hände geben? Möchten Sie, dass etwas anderes migriert, nämlich Migration im Sinne von Verschiebung von Marktanteilen außerhalb der Territorien der Bundes-

republik Deutschland, wenn ich es auf die gesamte Republik beziehen darf, über die Sie möglicherweise keine Entscheidung mehr treffen könnten?

Noch zwei Bemerkungen:

Zum einen etwas, was die Bemerkung von Herrn Hoeller in anderer Hinsicht ergänzt: Die Diskussion ist sehr emotional. Es wurden heute auch Quellen benannt; in der „Süddeutschen Zeitung“ stand das und das, nach dem Motto: Das muss richtig sein. – Da wäre ich vorsichtig. Das heißt, die Medien artikulieren sich zum Teil sehr unwissenschaftlich, ohne sich an die Fakten zu halten. Ich würde versuchen, mich als Abgeordneter möglichst von einer emotionalen Meinungsmache fernzuhalten und die Fakten sprechen zu lassen.

Als Letztes zu den Zahlen: Frau Füchtenschnieder-Petry ist leider nicht darauf eingegangen, was sie und andere werte Damen und Herren – das meine ich nicht ironisch – Gutes im Schilde führen, wie der Erfolg denn aussah. Ich möchte damit kein Öl ins Feuer kippen – ganz im Gegenteil. Was ist einerseits – verzeihen Sie, ich bin nun einmal Ökonom – durch den Glücksspielstaatsvertrag an Benefit, an sozialen Errungenschaften für dieses Land und für die Bundesrepublik Deutschland erwirtschaftet worden? Und was ist auf der anderen Seite – Herr Gauselmann hat es angesprochen – an sozialen Opportunitätskosten verlorengegangen, falls es so etwas geben sollte? Sie wissen, was ich meine. Welche Munition haben wir also verspielt, um auf der einen Seite die Industrie und auf der anderen Seite auch Soziales nach vorne zu bringen? Mit dem Glücksspielstaatsvertrag würden wir das für die nächsten vier Jahre prolongieren. Ich würde das nicht tun und appelliere entsprechend an dieses Haus.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen.

Ich nehme das Recht in Anspruch, dass auch der Vorsitzende zum Abschluss noch eine Frage stellen kann, die ich gerne an die Vertreter der Destinatäre richten möchte, die heute auch im Hause vertreten sind, noch nicht zu Wort gekommen sind und zum Teil keine schriftlichen Stellungnahmen eingereicht haben. Zur Abrundung des Bildes könnte für uns Ihre Einschätzung zu der Frage nach den finanziellen Auswirkungen des Staatsvertrags und des Ausführungsgesetzes und nach den Perspektiven interessant sein. Diese Frage richtet sich an Frau Dr. Sinnreich von der Kunststiftung, Herrn Kniola von der NRW-Stiftung und Herrn Neugebohrn von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen. – Frau Dr. Sinnreich, ich darf Sie bitten, Ihre Einschätzung mit einem kurzen Statement abzugeben.

Dr. Ursula Sinnreich (Kunststiftung NRW): Die Kunststiftung Nordrhein-Westfalen ist eine Landesgründung privaten Rechts, und ihre Aufgabe ist es, herausragende Produktionen und Präsentationen zeitgenössischer Kunst im Land zu fördern. Vor allen Dingen ist auch die Nachwuchsförderung von Künstlern in ihrem Fokus. Sie tut dies breit in allen Sparten von der Literatur über die Musik, die darstellenden Künste

bis hin zur bildenden Kunst. Die Mittel stammen aus dem Fußball-Toto, der Lotterie „Keno“, den Oddset-Wetten, der Losbrieflotterie und der Zusatzlotterie „Spiel 77“.

Bei uns herrscht innerhalb der Diskussion über den Glücksspielstaatsvertrag eine große Unsicherheit, was das für die Mittel bedeutet, die uns zufließen. Nehmen wir als Bemessungsgrundlage für eventuell zu erwartende Kürzungen von Einnahmen die Schätzung der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege an, dann sind zwischen 8 und 10 % unseres Haushalts von Kürzungen betroffen. Das ist für uns ein großer Anteil, weil wir in der Arbeit der Stiftung immer wichtiger werden, da sowohl die Kommunen wie die privaten Sponsoren der Kulturförderung wegbrechen. Insofern haben wir es gegenüber dem, was wir als Mittel zur Verfügung haben, mit einer unproportionalen Steigerung von Anfragen zu tun, die wir gar nicht mehr erfüllen können.

Deswegen wünschen wir uns, dass in die Überlegungen zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags einbezogen wird, wie eine eventuelle Kürzung kompensiert werden kann, sei es durch eine Erweiterung des Pools – da schließen wir uns den Vorschlägen der Wohlfahrtspflege an –, sei es, dass durch andere Mehreinnahmen des Landes steuerlicher Art darauf reagiert wird. Ansonsten sehen wir die Gefahr gegeben, dass sich sowohl in der Qualitätssicherung für bildende Kunst als auch für die Weiterentwicklung und nachhaltige Förderung von Kunst in NRW eine Lücke auftut, die die Zukunft der Kunst in diesem Land wesentlich beschneiden wird.

Franz-Josef Kniola (Nordrhein-Westfalen-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege): Herr Vorsitzender, vielen Dank, dass wir auch Gelegenheit haben, etwas zu sagen. Ich darf mich für die NRW-Stiftung weitgehend den Ausführungen von Frau Dr. Sinnreich anschließen. Auch bei uns ist die Zahl der Anträge wesentlich größer als das, was wir mit den vorhandenen Mitteln bewilligen können. Es bleiben also viele Wünsche aus dem Bereich Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege unerledigt. Viele engagierte Bürger können wegen fehlenden Geldes nicht auf unsere Hilfe hoffen.

Wir wissen alle, dass wir im Glücksspielbereich einen Rückgang zu erwarten haben, insbesondere im Bereich der Sportwetten Oddset und Toto. Wir hoffen sehr – das ist allerdings keine Frage dieses Gesetzes, sondern der nachfolgenden Haushaltsberatungen auf der Basis des Gesetzes –, dass die Einnahmen, die aus unterschiedlichsten Konzessionen zusammenfließen, alle in den Pool hineinkommen, um den im Gesetz genannten sozialen Zwecken zugeordnet zu werden. Wir haben jetzt schon den Zustand, dass zum Beispiel der Euro-Jackpot nicht in den Pool fließt – ein Mangel, den wir im Moment beklagen. Wir hoffen, dass auch die künftigen Konzessionsabgaben in diesen Pool fließen.

Eberhard Neugebohrn (Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen): Auch ich bedanke mich, Herr Vorsitzender, am Ende einer langen Anhörung. Als Letzter möchte ich nur kurz sagen, ich bin mir bewusst – das ist wohl allen Destinatären bewusst –, dass die Erzielung von Zweckbeträgen nicht zu den im Staatsver-

trag genannten Zwecken gehört. Gleichwohl ist das zu einem beträchtlichen Teil unsere Existenz und Arbeitsvoraussetzung; das ist schon gesagt worden. Wir wünschen uns vor allem eine rechtssichere, längerfristig verlässliche Regelung und in diesem Sinne Nachhaltigkeit.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Herzlichen Dank. – Gibt es noch Fragen an die Sachverständigen? – Das ist nicht der Fall. Dann sind wir am Ende unserer heutigen Anhörung. Ich bedanke mich noch einmal ganz ausdrücklich bei den Sachverständigen

(Beifall)

und sage Ihnen zu, das Protokoll der heutigen Veranstaltung allen zugänglich zu machen.

Der Hauptausschuss wird sich in seiner nächsten Sitzung mit der Auswertung dieser Anhörung beschäftigen und vermutlich schon eine Beschlussempfehlung für das Plenum verfassen. – So weit zur weiteren Beratung.

Ich bedanke mich noch einmal ganz herzlich bei allen – den Zuhörerinnen und Zuhörern, den Sachverständigen, den Kolleginnen und Kollegen – für die Geduld und die Disziplin, dass Sie ausgeharrt haben, und wünsche Ihnen noch eine gute und sichere Heimreise.

Ich schließe die Sitzung.

gez. Dr. Rainer Bovermann
Vorsitzender

24.09.2012/26.09.2012

350