

Große Anfrage

**der Fraktion der CDU,
der Fraktion der SPD,
der Fraktion GRÜNE und
der Fraktion der FDP/DVP**

und

Antwort

der Landesregierung

Glücksspiel in Baden-Württemberg

Große Anfrage

Wir fragen die Landesregierung:

- I. Glücksspiele im Regelungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags
 1. Welche Entwicklung hat das staatliche Lotteriewesen in Baden-Württemberg seit Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrages genommen hinsichtlich Umsatz, Entwicklung der einzelnen Lotteriebereiche, Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen zur Suchtprävention?
 2. Welche Entwicklung ist bei den Spielbanken in Baden-Württemberg insgesamt und an den einzelnen Standorten seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages zu verzeichnen hinsichtlich Umsatz, Entwicklung der verschiedenen Glücksspielbereiche und bei den Maßnahmen zur Suchtprävention?
 3. Welche Entwicklung hat das Glücksspiel im Internet und im Fernsehen seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages genommen und welche Maßnahmen wurden zur Eindämmung des Glücksspiels in diesen Bereichen unternommen?
- II. Rahmenbedingungen des gewerblichen Spiels
 1. Wie hat sich der Umsatz in den gewerblichen Spielhallen in den letzten 10 Jahren entwickelt, wie beurteilt sie die Entwicklung bei der Einhaltung des Jugendschutzes in diesem Bereich, welche Vorkehrungen und finanziellen Leistungen zur Suchtprävention werden in diesem Bereich erbracht und welche Erfahrungen wurden bei der staatlichen Kontrolle der Spielhallen gemacht?

2. Welche Erfahrungen hat sie mit der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Neufassung der Spielverordnung gemacht, insbesondere
 - a) mit der Neuregelung der Zahl und der Art der Aufstellung von Spielgeräten,
 - b) mit den neuen Kriterien für die Bauartzulassung (u. a. Mindestspieldauer von fünf Sekunden, Höchstverlust von 80 € je Stunde, Höchstgewinn von 500 € je Stunde, 5-minütige Zwangspause nach einstündiger Bespielung),
 - c) mit dem Verbot von Jackpot-Systemen und Rabattierungen,
 - d) mit der Neuregelung der Überprüfung der Übereinstimmung der Geräte mit der jeweils zugelassenen Bauart,
 - e) mit der Vorschrift der Dokumentierbarkeit sämtlicher Einsätze, Gewinne und Kasseneinhalte für steuerliche Erhebungen?
3. Über welche baurechtlichen oder ordnungsrechtlichen Möglichkeiten verfügen Städte und Gemeinden, um die Errichtung von Vergnügungsstätten allgemein oder von Spielhallen speziell zu untersagen, zu begrenzen oder mit besonderen Auflagen zu versehen?
4. Wie beurteilt sie den Beschluss des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag vom 12. März 2008 zur Verminderung der von Geldspielgeräten ausgehenden Gefahren?
5. Sind bislang von einzelnen Bundesländern die vom Fachbeirat (s. o.) empfohlenen Initiativen zur Änderung der Gewerbeordnung ergriffen worden?
6. Wie beurteilt sie Spielhallen mit Mehrfachkonzessionen und spielbankähnlichem Ambiente im Hinblick auf die von Geldspielgeräten ausgehenden hohen Suchtgefahren?
7. Wie beurteilt sie Geldspielgeräte, die Geldeinsätze in Punkte umrechnen, und hält sie es aufgrund der von Geldspielgeräten ausgehenden hohen Suchtgefahren für erforderlich, die Spielverordnung dahin gehend zu ändern, dass diese Geldspielgeräte nicht mehr betrieben werden dürfen?
8. Wie beurteilt sie die Feststellung des Fachbeirats vom 12. März 2008, dass gewerbliche Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit unter allen Glücksspielarten die höchste Suchtgefahr aufweist?
9. Hält sie es nach dieser Einschätzung durch den Fachbeirat für erforderlich, dass entsprechend den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages auch bei Spielhallen Zugangskontrollen und Abgleiche mit der Sperrdatei eingeführt werden?

III. Europäische Rahmenbedingungen

1. Wie schätzt sie die Fortentwicklung des europäischen Rechtsrahmens für Glücksspiele ein vor dem Hintergrund der bisherigen Haltung der europäischen Kommission und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs?
2. Wie hat sich die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte bundesweit seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags entwickelt, gibt es in dieser Angelegenheit Vorlagebeschlüsse zum Europäischen Gerichtshof und wann ist mit den entsprechenden Entscheidungen des EuGH voraussichtlich zu rechnen?

IV. Sonstige Themen

1. Wie schätzt sie die Entwicklung in den verschiedenen Bereichen des illegalen Glücksspiels in Baden-Württemberg in den letzten 10 Jahren ein?
2. Mit welchen Maßnahmen und mit welchem Erfolg hat sie das illegale Glücksspiel bislang eingedämmt und welche weiteren Maßnahmen erachtet sie für notwendig, um das illegale Glücksspiel erfolgreich bekämpfen zu können?
3. Wie schätzt sie das Suchtpotenzial der verschiedenen Formen des Glücksspiels (in Spielbanken veranstaltete Glücksspiele, Geldspielautomaten, Lotterien, Pferdewetten, sonstige Sportwetten, Fernsehen, Online-Glücksspiele, andere Bereiche) allgemein und in vergleichender Perspektive ein und welche Erfahrungen liegen über Umfang und Entwicklung der Spielsucht in Baden-Württemberg vor?
4. Welche Maßnahmen zur Spielsucht-Prävention in Baden-Württemberg werden von wem durchgeführt und wie wird die Präventionsarbeit finanziert?

29.07.2009

Mappus
und Fraktion

Schmiedel
und Fraktion

Kretschmann
und Fraktion

Dr. Rülke
und Fraktion

Begründung

Mit Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrages im Januar 2008 haben sich die Rahmenbedingungen im Bereich des staatlichen Glücksspiels erheblich verändert. Insbesondere wurden die Vorkehrungen zur Eindämmung der Spielsucht deutlich ausgeweitet. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 14. Oktober 2008 die Verfassungskonformität der zentralen Normen des Glücksspielstaatsvertrages bestätigt. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs steht noch aus.

Die Rahmenbedingungen für das gewerbliche Spiel sind letztmals mit der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Novellierung der Spielverordnung geändert worden. Sie sind aber insbesondere unter dem Aspekt der Suchtgefährdung nach wie vor heftig umstritten. So hat beispielsweise der Fachbeirat nach § 10 Absatz 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag im März 2008 einen Beschluss gefasst, dass künftig wegen der Suchtgefährdung im gewerblichen Spiel „nur noch Geldspielgeräte zugelassen und aufgestellt werden können, die durch eine Einschränkung der bisherigen besonders gefahrenträchtigen Spieleigenschaften gewährleisten, dass Geldspielgeräte wieder weitgehend ungefährliches Freizeitvergnügen darstellen.“

Die Große Anfrage zielt – auch zur Vorbereitung einer im Herbst geplanten Anhörung des Landtags – auf eine umfassende Unterrichtung über alle mit dem Glücksspiel verbundenen Aspekte.

Antwort

Schreiben des Staatsministeriums vom 15. September 2009 Nr. I/1113:

In der Anlage übersende ich unter Bezugnahme auf § 63 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg die von der Landesregierung beschlossene Antwort auf die Große Anfrage.

Dr. Reinhart

Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten
sowie für den Geschäftsbereich des Staatsministeriums

Anlage: Schreiben des Innenministeriums

Mit Schreiben vom 15. September 2009 Nr. 5-1114.3/205 beantwortet das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Justizministerium, dem Finanzministerium, dem Wirtschaftsministerium und dem Ministerium für Arbeit und Soziales im Namen der Landesregierung die Große Anfrage wie folgt:

Wir fragen die Landesregierung:

I. Glücksspiele im Regelungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags

I.1. Welche Entwicklung hat das staatliche Lotteriewesen in Baden-Württemberg seit Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrages genommen hinsichtlich Umsatz, Entwicklung der einzelnen Lotteriebereiche, Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen zur Suchtprävention?

Zu I. 1. 1.: Spieleinsatzentwicklung

Der Spieleinsatz hat sich in Baden-Württemberg seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages wie folgt entwickelt:

Spieleinsatz 1. Halbjahr 2009 und 1. Halbjahr 2008
(nach jeweils 26 Veranstaltungen):

Spielart	Einsätze 1. Hj. 2009 in T€**	Einsätze 1. Hj. 2008 in T€**	+/- 2009 zu 2008 in T€**	+/- 2009 zu 2008 in %
Lotto *	308.548	291.366	17.182	5,9
Ergebniswette	2.982	2.952	30	1,0
Auswahlwette	2.138	1.902	236	12,4
ODDSET-Kombiwette	9.163	10.558	-1.395	-13,2
ODDSET-TOP-Wette	990	1.536	-546	-35,5
GlücksSpirale	24.838	11.819	13.019	110,2
Spiel 77	57.242	57.185	57	0,1
SUPER 6	40.629	40.459	170	0,4
KENO	10.588	11.730	-1.142	-9,7
plus 5	1.063	1.236	-173	-14,0
Lose	9.003	8.133	870	10,7
Insgesamt**	467.185	438.874	28.311	6,5

* Einsätze Extra-Lotto in Höhe von 5,36 Mio. € im 1. Halbjahr 2009 beeinflussen den Vergleich zum Vorjahr.

** Rechnerische Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Nach 26 Veranstaltungswochen des Jahres 2009 belaufen sich die Gesamteinsätze aller Spielarten auf rund 467,2 Mio. €. Gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum ist dies ein Zuwachs um rund 28,3 Mio. € bzw. 6,5%. Diese Entwicklung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich zwischen der Lottoziehung am Mittwoch, 24. Dezember 2008 und der Lottoziehung am Samstag, 31. Januar 2009, ein Jackpot in Höhe von rund 35 Mio. € gebildet hatte, was die Teilnahme an der Lottoverlosung befördert hat. Darüber hinaus wurden im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zwei zusätzliche Sonderauslosungen durchgeführt, die sich ebenfalls stützend auf die Spielgeschäftsentwicklung auswirkten.

Spieleinsatz Gesamtjahr 2008 und Gesamtjahr 2007:

Spielart	Einsätze 2008 in T€**	Einsätze 2007 in T€**	+/- 2008 zu 2007 in T€**	+/- 2008 zu 2007 in %
Lotto	567.925	660.051	-92.126	-14,0
Ergebniswette	5.628	6.390	-762	-11,9
Auswahlwette	3.391	6.862	-3.471	-50,6
ODDSET-Kombiwette	20.953	26.191	-5.238	-20,0
ODDSET-TOP-Wette	2.372	2.288	85	3,7
GlücksSpirale	32.297	25.992	6.305	24,3
Spiel 77	112.392	129.032	-16.640	-12,9
SUPER 6	79.341	91.872	-12.531	-13,6
KENO	22.510	27.291	-4.781	-17,5
plus 5	2.311	2.953	-642	-21,7
Lose	16.242	14.960	1.282	8,6
Insgesamt	865.360	993.881	-128.521	-12,9

** Rechnerische Differenzen sind auf Rundungen zurückzuführen.

Die Gesamteinsätze aller Spielarten betragen in Baden-Württemberg im Gesamtjahr 2008 rund 865,4 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr ist das ein Rückgang um rund 128,5 Mio. € oder 12,9%. Ein Großteil dieser Mindereinnahmen ist dabei insbesondere auf die im Vergleich zu 2007 schwächere Jackpotentwicklung im LOTTO 6aus49 zurückzuführen.

Darüber hinaus setzte die Staatliche Toto Lotto GmbH Baden-Württemberg (STLG) mit der Ausweitung der Kundenkartenpflicht auf die Lotterien KENO und plus 5 zum 1. Januar 2008 eine Vorgabe des Glücksspielstaatsvertrages um. In Verbindung mit einer Identitätskontrolle für alle Spielteilnehmer von KENO und plus 5 sowie für alle Teilnehmer an den Sportwetten führte dies zu einer reduzierten Spielteilnahme. Ferner wurden die gesamten Kommunikationsmaßnahmen der STLG an die neuen Vorgaben angepasst. Es ist anzunehmen, dass auch diese Maßnahmen Einfluss auf die Spielgeschäftsentwicklung hatten.

Gleichzeitig haben sich auch im Jahr 2008 die Aktivitäten der illegalen Sportwettenanbieter und der gewerblichen Spielvermittler auf die Spielgeschäftsentwicklung der STLG ausgewirkt. Die von gewerblichen Spielvermittlern in Baden-Württemberg eingespielten Einsätze reduzierten sich gegenüber dem Vorjahr um 16,6 Mio. €. Im Segment der Sportwetten ist weiterhin von einer starken Abwanderung hin zu illegalen Anbietern im Internet auszugehen.

Zu I. 1. 2.: Entwicklung der Unternehmenskommunikation

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sportwetten vom 28. März 2006 wurden das Produktangebot, die Werbung und die Öffentlichkeitsarbeit den Vorgaben des Gerichts angepasst.

Hinsichtlich der klassischen Werbung wurden vor allem inhaltliche Anpassungen vorgenommen. Sämtliche Werbeinhalte haben seither vor allem informierenden Charakter. Die Grenzen der zulässigen Werbung setzt der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) insbesondere mit dem Verbot der Fernseh- und Internetwerbung sowie der inhaltlichen Beschränkung auf eine Information und Aufklärung über die Spielmöglichkeiten (§ 5 GlüStV). Bei der Werbung für Sportwetten hat § 21 GlüStV Einschränkungen hinsichtlich der Verbindung der Werbung mit Sportereignissen gebracht. Dies hatte z. B. die Einstellung der Bandenwerbung zur Folge.

Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit der STLG ist nach wie vor die Unterstützung landesweiter Wettbewerbe wie der Kleinkunstpreis Baden-Württemberg, der Lotto-Musiktheaterpreis sowie der Lotto-Sportjugend-Förderpreis, mit dem Sportvereine für herausragende Jugendarbeit ausgezeichnet werden. Aktionen, die mit dem Spieler- und Jugendschutz kollidieren könnten, werden nicht mehr durchgeführt. Gemeinsam mit dem Boxprofi Luan Krasniqi wurde die Aufklärungskampagne „Gib Wettsucht keine Chance – Spielen mit Verantwortung“ initiiert.

Zu I. 1. 3.: Maßnahmen des Spielerschutzes und der Spielsuchtprävention

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 und des Glücksspielstaatsvertrags wurden die Maßnahmen für den Spielerschutz und die Suchtprävention intensiviert und ausgebaut. Insbesondere wurden folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Seit Anfang 2007 arbeiten die Lottogesellschaften auf Bundesebene mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) zusammen. Zu den Kooperationsbestandteilen zählen eine kostenlose Beratungs-Hotline für Spielsüchtige, ein breites Informations- und Beratungsangebot im Internet unter www.spielen-mit-verantwortung.de, ein interaktiver Selbsttest („Check dein Spiel“) sowie ein bundesweites Monitoring. Zudem wurde gemeinsam mit der BZgA eine bundesweite Aufklärungskampagne unter dem Motto „Spiel nicht bis zur Glücksspielsucht“ entwickelt.
- Auf allen Spielscheinen, Spielquittungen, Losen, Werbemitteln und Broschüren sind entsprechende Sucht- und Jugendschutzhinweise angebracht. In allen Annahmestellen liegt Aufklärungsmaterial aus.
- Sämtliche Annahmestellenmitarbeiter, Bezirksdirektoren und Mitarbeiter des Unternehmens werden im Rahmen von Schulungsveranstaltungen in Zusammenarbeit mit der Evangelischen Gesellschaft (Stuttgart) in unterschiedlichen Intensitätsstufen über problematisches Spielverhalten und Möglichkeiten zur Suchtprävention informiert bzw. geschult, um Betroffenen Hilfestellung bieten zu können.
- In Baden-Württemberg ist seit März 2007 bei den Sportwetten ODDSET und TOTO und seit Januar 2008 bei KENO eine anonyme Spielteilnahme durch die Einführung einer Kundenkartenpflicht und den Abgleich mit der bundesweiten Sperrdatei nicht mehr möglich.
- Das gemeinsam mit der Evangelischen Gesellschaft erarbeitete Sozialkonzept zum Spielerschutz wird kontinuierlich evaluiert und fortentwickelt.
- Zur konsequenten Einhaltung des Jugendschutzes werden regelmäßig Testkäufe in allen Annahmestellen durchgeführt. Bei Verstößen greift ein mehrstufiger Sanktionskatalog.

Wegen weiterer Einzelheiten zur Suchtprävention wird auf die Stellungnahme zu Frage 18 verwiesen.

I. 2. Welche Entwicklung ist bei den Spielbanken in Baden-Württemberg insgesamt und an den einzelnen Standorten seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages zu verzeichnen hinsichtlich Umsatz, Entwicklung der verschiedenen Glücksspielbereiche und bei den Maßnahmen zur Suchtprävention?

Zu I. 2. 1.: Entwicklung der Bruttospielerträge

Der Bruttospielertrag der baden-württembergischen Spielbanken ist wie bei sämtlichen Spielbanken in Deutschland seit Jahren rückläufig. Wurde im Jahr 2005 insgesamt in allen drei Spielbanken in Baden-Baden, Konstanz und Stuttgart noch ein Bruttospielertrag von 106,2 Mio. € erzielt, so werden für das Jahr 2009 nur rd. 71 Mio. € erwartet. Allein im Jahr 2008 ging der Bruttospielertrag gegenüber dem Jahr 2007 um rd. 21 % zurück.

Als hauptsächliche Ursachen für die Rückgänge kommen in Betracht:

- Seit dem 1. August 2007 gilt das Nichtraucherschutzgesetz, was dazu führte, dass im überwiegenden Teil der Spielfläche das strikte Rauchverbot eingeführt werden musste.
- Mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags zum 1. Januar 2008 wurde auch im Automatenpiel die bis dahin nur im Großen Spiel geltende umfassende Zugangskontrolle eingeführt, was zu Besucherrückgängen im Automatenpiel von bis zu 30% geführt hat.
- Der Markt der illegalen Online-Glücksspielangebote im Internet wächst seit Jahren stark. Die Angebote umfassen neben den Sportwettangeboten zunehmend Casino-Spiele, insbesondere auch Poker. Diese Angebote können sich „im Markt“ derzeit noch frei entfalten und gewährleisten keinen Spieler- und Jugendschutz.
- Mit der Novellierung der Spielverordnung zum 1. Januar 2006, die erweiterte Spielmöglichkeiten für das gewerbliche Spiel eröffnet hat, haben die gewerblichen Spielhallen deutlich an Attraktivität gewonnen. Die Attraktivität wurde darüber hinaus dadurch erhöht, dass in den Spielhallen das Rauchverbot und die für die Spielbanken eingeführte Zugangskontrolle im Automatenpiel nicht gelten. Hinzu kommt, dass sich die Wettbewerbssituation durch eine Zunahme der Anzahl der Spielhallen verschärft und sich das äußere Ambiente in den Spielhallen dem der Spielbanken annähert. Ob es hierdurch tatsächlich zu Wanderungsbewegungen zwischen Spielbanken und gewerblichen Spielhallen gekommen ist, wird u. a. bei der Evaluierung der Spielverordnung untersucht.

Im Einzelnen haben sich die Bruttospielerträge der Spielbanken seit dem 1. Januar 2008 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Bruttospielerträge (in T€)				
	1. Hj. 2008	2. Hj. 2008	gesamt 2008	1. Hj. 2009
Baden-Baden				
Großes Spiel	3.299	3.095	6.394	3.257
Automatenpiel	7.816	6.796	14.612	6.644
Summe	11.115	9.891	21.006	9.901
Konstanz				
Großes Spiel	2.094	2.484	4.578	2.556
Automatenpiel	5.275	4.493	9.768	4.654
Summe	7.369	6.977	14.346	7.210
Stuttgart				
Großes Spiel	7.441	6.479	13.920	7.087
Automatenpiel	14.034	11.850	25.884	11.318
Summe	21.475	18.329	39.804	18.405
Alle Standorte				
Großes Spiel	12.834	12.058	24.892	12.900
Automatenpiel	27.125	23.139	50.264	22.616
Summe	39.959	35.197	75.156	35.516

Zu I. 2. 2.: Entwicklung der Bruttospielerträge in den verschiedenen Glücksspielbereichen

Die Entwicklung der verschiedenen Glücksspielbereiche über alle Spielbanken betrachtet entwickelte sich wie folgt:

Entwicklung der Glücksspielbereiche				
	1. Hj. 2008	2. Hj. 2008	gesamt 2008	1. Hj. 2009
Großes Spiel				
Roulette	10.476	9.698	20.174	10.188
Black Jack	1.330	1.342	2.672	1.716
Baccara	637	628	1.265	590
Poker	391	390	781	406
Summe	12.834	12.058	24.892	12.900
Automatenspiel	27.125	23.139	50.264	22.616
Gesamt	39.959	35.197	75.156	35.516

Zu I. 2. 3.: Maßnahmen zur Suchtprävention

Schon vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages hatten die landeseigenen baden-württembergischen Spielbanken ein ausgeprägtes Sozialkonzept, das mit Inkrafttreten des Glücksspielvertrags intensiviert wurde. Wesentliche Elemente dieses Konzepts sind:

- Im Großen Spiel finden seit je her und im Automatenspiel mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags zum 1. Januar 2008 Zugangskontrollen aller Spieler mit Abgleich mit der bundesweiten Sperrdatei nach § 23 GlüStV statt.
- In Zusammenarbeit mit der Evangelischen Gesellschaft wurde ein umfassendes Präventions-, Beratungs- und Behandlungsangebot für Problemspieler geschaffen, das es in dieser Form in der Spielbank Stuttgart schon seit dem Jahr 2000 gibt.
- In den Spielbanken wird Aufklärungsmaterial über die Folgen übermäßigen Spiels bereitgehalten.
- Die Werbung richtet sich nach den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags. Sie beschränkt sich auf Information und Aufklärung über die Spielangebote.
- Mitarbeiter der Spielbanken werden zur Sensibilisierung für Problemspieler in einem kontinuierlichen Coachingangebot für den Umgang mit den Gästen geschult. Damit werden die Mitarbeiter in die Lage versetzt, über potenzielle Risiken des Glücksspiels aufzuklären, Problemspieler anzusprechen, Beratungs- und Hilfsangebote zu vermitteln sowie im Einzelfall auf eine Spieler-sperre hinzuwirken.
- Für Betroffene wurden eine Spielerhotline und ein Online-Beratungsangebot zur Vermittlung von Beratungsgesprächen und Hilfsangeboten eingerichtet.

Wegen weiterer Einzelheiten zur Suchtprävention wird auf die Stellungnahme zu Frage 18 verwiesen.

I. 3. Welche Entwicklung hat das Glücksspiel im Internet und im Fernsehen seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages genommen und welche Maßnahmen wurden zur Eindämmung des Glücksspiels in diesen Bereichen unternommen?

Zu I. 3.:

Öffentliches Glücksspiel im Internet war vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags am 15. Dezember 2007 (GlüStV) zulässig. Nach Inkrafttreten des Glücks-

spielstaatsvertrags galten erteilte Genehmigungen bis zum 31. Dezember 2008 weiter (§ 25 GlüStV). Mit dieser Übergangsregelung sollte es den gewerblichen Spielvermittlern ermöglicht werden, ihr Vertriebssystem den neuen Regelungen anzupassen. Seit dem 1. Januar 2009 gilt in der Bundesrepublik das generelle Verbot des Veranstaltens und Vermittelns öffentlicher Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV). Daher werden die vom zuständigen Regierungspräsidium Karlsruhe zu erteilenden Erlaubnisse für Glücksspiel auf den terrestrischen Vertrieb beschränkt.

Beim illegalen gewerblichen Internet-Glücksspiel nehmen die Anzahl der Anbieter und die Bandbreite der angebotenen Spiele weiter zu. Als Glücksspiele angeboten werden insbesondere Sportwetten und Poker, aber auch sonstige gewerbliche Glücksspiele (z. B. Roulette und Black Jack). Darüber hinaus werden in letzter Zeit vermehrt auch Hausverlosungen durch Privatpersonen durchgeführt.

Zur Bekämpfung des Internet-Glücksspiels wurden in Baden-Württemberg seit dem 1. Januar 2008 insgesamt 43 Verwaltungsverfahren (Stand 15. August 2009) gegen Internet-Glücksspielanbieter im In- und Ausland wegen Veranstaltung, Vermittlung und Bewerbung illegalen Glücksspiels eröffnet, darunter gegen die umsatzstärksten Anbieter (Veranstalter und Vermittler) des deutschen illegalen Glücksspielmarktes. Dabei wurden bereits mehrfach Zwangsgelder in Höhe des gesetzlichen Höchstsatzes von jeweils 50.000 € verhängt, die überwiegend vollstreckt wurden.

Die Bundesländer arbeiten im Bereich der Glücksspielaufsicht eng zusammen. Die beim hessischen Ministerium des Innern und für Sport zum 1. Januar 2008 eingerichtete gemeinsame Geschäftsstelle der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (GGs) koordiniert und organisiert die im Glücksspielstaatsvertrag verankerte Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht, so auch bei der Bekämpfung des illegalen Glücksspiels. Darüber hinaus wurde die GGs von den Bundesländern einschließlich Baden-Württembergs ermächtigt, gegen die großen Pokerveranstalter im Internet vorzugehen. Entsprechende Anhörungen und Verfügungen sind bereits erlassen. Unabhängig davon wird mit anderen Bundesländern beispielsweise gemeinsam im Wege der Ermächtigung gegen Glücksspielanbieter im Internet oder durch eine konzertierte Aktion mehrerer Länder mit abgestimmten Untersagungsverfügungen gegen denselben Anbieter vorgegangen. Die unmittelbar tätigen Behörden tauschen regelmäßig Informationen über die festgestellten illegalen Angebote oder Werbemaßnahmen aus. Ebenso findet ein reger Austausch über die Erfahrungen in der Praxis statt. Gerichtliche Entscheidungen stellen sich die Länder gegenseitig zur Verfügung.

Weitergehende Maßnahmen zur Unterbindung von illegalem Glücksspiel im Internet sind mit großen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten verbunden. In der Arbeitsgruppe Internet arbeiten die Länder derzeit an Lösungsmöglichkeiten.

Unter die Definition des Glücksspiels in § 3 Abs. 1 GlüStV fallen auch die Aktion Mensch Lotterie und die ARD-Fernsehlotterie. Die Aktion Mensch Lotterie wird von der Deutschen Behindertenhilfe – Aktion Mensch e. V. veranstaltet, dessen Mitglieder Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) sind. Die ARD-Fernsehlotterie wird von der Deutsche Fernsehlotterie gemeinnützige GmbH veranstaltet. Auch weil diese Lotterien keine eigenen Annahmestellen unterhalten, rechnen die Fernsehlotterien aufgrund der aus dem GlüStV für den Vertrieb von Losen über das Internet folgenden Beschränkungen mit zurückgehenden Teilnehmerzahlen und Einspielergebnissen, die sich auch negativ auf das zur Verfügung stehende Fördervolumen der Aktion Mensch bzw. der Stiftung Deutsches Hilfswerk auswirken würden. Der Umsatz der Aktion Mensch Lotterie war beispielsweise zwar 2008 noch weitgehend unverändert, doch für 2009 wird mit einem Rückgang des Einspielergebnisses um vier Prozent gerechnet. Die Summe der für einen guten Zweck zur Verfügung gestellten Mittel der ARD-Fernsehlotterie ging von rund 72,5 Mio. € im Jahr 2007 auf rund 68 Mio. € in 2008 zurück. Für 2009 wird mit einem weiteren Rückgang gerechnet.

Aufgrund des im Glücksspielstaatsvertrag normierten Verbots der Glücksspielwerbung im Fernsehen wurde von der zuständigen Landesmedienanstalt die Ausstrahlung der „SKL-Show“ im Juli 2008 untersagt. Die Niedersächsische Landes-

medienanstalt (NLM) argumentierte, dass die SKL als Sponsor der Sendung auf-trete und für sich im Fernsehen werbe.

Neben den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags regelt § 8 a des Rundfunk-staatsvertrags (RStV) die Zulässigkeit von Gewinnspielen in Rundfunk und Tele-medien. Die Regelung von Gewinnspielen dient vorrangig der Transparenz, dem Teilnehmerschutz und dem Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien. Gewinn-spiele dürfen nach § 8 a Abs. 1 RStV nicht irreführen und den Interessen der Teil-nehmer schaden. Zur Konkretisierung dieser Vorgaben haben die Landesmedien-anstalten der Länder eine Gewinnspielsatzung erlassen, die unter anderem kon-krete Vorgaben für die Teilnahme, den Spielablauf, die Spielgestaltung und die Spieldauflösung macht. Stellt ein Gewinnspiel nach § 8 a RStV gleichzeitig ein Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags dar, bleiben die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags, bei denen ein anderes gesetzgeberisches Ziel im Vordergrund steht, parallel anwendbar.

Insbesondere die Veranstalter von Gewinnspielsendungen, d. h. Sendungen, deren Schwerpunkt die Durchführung von Gewinnspielen bildet, tragen vor, das Inkraft-treten der Gewinnspielsatzung habe zu deutlichen Umsatzrückgängen geführt. Ein hiervon betroffener Veranstalter geht bereits mit einem Normenkontrollverfahren in Bayern gegen die Gewinnspielsatzung vor. Der in diesem Zusammenhang ge-stellte Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz hatte keinen Erfolg, sodass die Ge-winnspielsatzung unverändert Anwendung findet.

II. Rahmenbedingungen des gewerblichen Spiels

II. 1. Wie hat sich der Umsatz in den gewerblichen Spielhallen in den letzten 10 Jahren entwickelt, wie beurteilt sie die Entwicklung bei der Einhaltung des Jugendschutzes in diesem Bereich, welche Vorkehrungen und finanziellen Leistungen zur Suchtprävention werden in diesem Bereich erbracht und welche Erfahrungen wurden bei der staatlichen Kontrolle der Spielhallen ge-macht?

Zu II. 1.:

Die Angaben über die Umsatzentwicklung im Bereich der Aufsteller von gewerb-lichen Spielgeräten beruhen auf Untersuchungen des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München, verfasst von Herrn Hans-Günther Vieweg. Sie umfassen Geldspielgeräte und Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglich-keit sowie Sportspielgeräte in Gaststätten und Spielstätten und beziehen sich auf das gesamte Bundesgebiet.

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003
Mio. Euro					
Geldspielgeräte	2.147	2.260	2.285	2.330	2.350
Unterhaltungs- u. Sportspielgeräte	936	910	920	910	910
Summe	3.083	3.170	3.205	3.240	3.260

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008
Mio. Euro					
Geldspielgeräte	2.330	2.350	2.750	3.050	3.250
Unterhaltungs- u. Sportspielgeräte	870	850	220	160	140
Summe	3.200	3.200	2.970	3.210	3.390

Ausgehend von einem Gesamtumsatz von 3,08 Mrd. € im Jahr 1999 entwickelte sich dieser nahezu linear bis zum Jahr 2005 auf ca. 3,2 Mrd. €. In den mit Unterhaltungsspielgeräten erzielten Umsätzen sind auch die Einspielergebnisse der sogenannten Fun-Games enthalten. Im Jahr 2006 kam es dann zu einem deutlichen Umsatzeinbruch auf knapp unter 3 Mrd. €. Dies ist maßgeblich auf das Inkrafttreten der Neufassung der Spielverordnung (SpielV) und das damit verbundene, sofort wirksame Verbot der sogenannten Fun-Games zurückzuführen. Diese mussten sofort abgebaut werden, während gleichzeitig noch keine neuen, aus Sicht der Spieler attraktiven Geldspielgeräte zur Verfügung standen; dieser Effekt lässt sich deutlich an der Umsatzentwicklung bei den Unterhaltungsspielgeräten erkennen. Erst nachdem etwa im Sommer 2006 die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) die ersten Lizenzierungsverfahren für neue Geldspielgeräte abgeschlossen hatte und diese Geräte auch ihre Verbreitung gefunden hatten, stellten sich wieder Umsatzsteigerungen ein. So wurde 2007 in etwa wieder das Niveau des Jahres 2005 (3,21 Mrd. €) erreicht, während für das Jahr 2008 eine weitere Steigerung auf 3,39 Mrd. € konstatiert wurde.

Auch die in der Feldstudie des Arbeitskreises Spielsucht Stand 1. Januar 2008 enthaltenen Angaben zur Entwicklung der Kasseninhalte bei Geldspielgeräten in gewerblichen Spielhallen in Baden-Württemberg belegen eine Steigerung, und zwar von 153,9 Mio. € in 2006 auf 206,9 Mio. € in 2008.

Kindern und Jugendlichen ist gemäß § 6 Abs. 1 Jugendschutzgesetz (JuSchG) der Zugang zu Spielhallen und ähnlichen Räumen verwehrt. Unabhängig davon, ob sie mitspielen oder nicht und auch wenn einzelne Spielsoftware für angebotene Bildschirm-Unterhaltungsspiele eine Jugendfreigabe hat, ist ihre Anwesenheit dort generell nicht gestattet.

Die Einhaltung des Jugendschutzes bereitet in gewerblichen Spielhallen aufgrund des seit langem bestehenden und den Marktteilnehmern bekannten Aufenthaltsverbotes für Jugendliche in gewerblichen Spielhallen nach § 6 Abs. 2 JuSchG keine Probleme. Die Betreiber der Spielhallen sind schon im eigenen Interesse darauf aus, Jugendliche aus Spielhallen fernzuhalten, da Verstöße gegen diese Bestimmung nicht nur Ordnungswidrigkeitenverfahren, sondern ggf. auch den Widerruf der Spielhallenerlaubnis nach sich ziehen können. Mit Erteilung der Erlaubnis werden die Spielhallenbetreiber ferner dazu verpflichtet, ihre Spielhallen von Personal beaufsichtigen zu lassen, das sich im Zweifelsfall von Spielern durch Vorlage des Ausweises über deren Alter vergewissert.

Auch vorliegende Berichte der Polizei bzw. Ordnungsämter und der für Jugendschutz zuständigen Behörden lassen nicht darauf schließen, dass hier wesentliche oder zahlenmäßig bedeutsame Verstöße erfolgen. Dennoch kann – wie in jedem anderen Ordnungswidrigkeitenbereich – eine gewisse Dunkelziffer an Zuwiderhandlungen nicht in Abrede gestellt werden. Gleichwohl ist mit Blick auf die relativ wenigen bekannt gewordenen Einzelfälle in diesem jugendschutzrelevanten Bereich keine nennenswerte Brisanz festzustellen. Sofern den Behörden vor Ort einzelne Verstöße gegen die geltenden Vorschriften bekannt werden, wird dies beanstandet und werden entsprechende Bußgeldverfahren eingeleitet.

In Spielhallen müssen nach § 6 Abs. 4 Satz 2 SpielV Informationsmaterialien über Risiken des übermäßigen Spielens sichtbar ausgelegt werden. Ferner müssen an Geldspielgeräten herstellerseits Warnhinweise angebracht sein, die auf die Gefahren durch übermäßiges Spielen und den Jugendschutz hinweisen, sowie Hinweise auf Beratungsmöglichkeiten bei pathologischem Spielverhalten (§ 6 Abs. 4 Satz 1 SpielV). Dementsprechend ist an Geldspielgeräten in gewerblichen Spielhallen eine Telefonnummer der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zur Beratung und Information bei problematischem Spielverhalten als Piktogramm eingedruckt. Damit wurde eine 1989 eingegangene freiwillige Vereinbarung der Geräteindustrie in die Spielverordnung übernommen. Die finanziellen Aufwendungen für diese Suchtpräventionsmaßnahmen sind nicht im Einzelnen belegbar.

Wegen weiterer Einzelheiten zur Suchtprävention wird auf die Stellungnahme zu Frage 18 verwiesen.

Sowohl staatliche Kontrollen wie auch die Feststellungen des Spielsachverständigen Trümper in seiner Feldstudie 2007 haben zutage gebracht, dass die Aufstellerpflichten nach § 6 Abs. 4 SpielV in besonders hohem Maße in größeren

Spielhallenkomplexen beachtet werden, während es zu Beanstandungen eher bei kleineren Spielhallen kam.

II. 2. Welche Erfahrungen hat sie mit der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Neufassung der Spielverordnung gemacht, insbesondere

- a) mit der Neuregelung der Zahl und der Art der Aufstellung von Spielgeräten,*
- b) mit den neuen Kriterien für die Bauartzulassung (u. a. Mindestspieldauer von fünf Sekunden, Höchstverlust von 80 € je Stunde, Höchstgewinn von 500 € je Stunde, 5-minütige Zwangspause nach einstündiger Bespielung),*
- c) mit dem Verbot von Jackpot-Systemen und Rabattierungen,*
- d) mit der Neuregelung der Überprüfung der Übereinstimmung der Geräte mit der jeweils zugelassenen Bauart,*
- e) mit der Vorschrift der Dokumentierbarkeit sämtlicher Einsätze, Gewinne und Kasseninhalte für steuerliche Erhebungen?*

Zu II. 2.:

- a) Unter der Geltung der alten Spielverordnung durften in Spielhallen je 15 m² Grundfläche höchstens ein Geld- oder Warenspielgerät, maximal zehn Geräte aufgestellt werden. Diese Vorgabe hatte zur Folge, dass die übliche Fläche einer Spielhalle 150 m² nicht überstieg. Mit der Neufassung von § 3 Abs. 2 Satz 1 SpielV wurde die sog. 12/12er-Lösung eingeführt. Danach wurde die pro Spielgerät erforderliche Fläche auf 12 m² reduziert und gleichzeitig die zulässige Gesamtzahl auf 12 erhöht. Dies hatte zur Folge, dass pro Spielhalle in aller Regel bis zu zwei Geldspielgeräte mehr aufgestellt wurden. Damit sollte u. a. der durch das gleichzeitig nach § 6 a SpielV angeordnete Verbot von Fun-Games zu erwartende Umsatzverlust zumindest teilweise kompensiert werden.

Die gleichzeitig in die Spielverordnung überführte Regelung zur Aufstellung von Spielgeräten, wonach diese höchstens in Zweiergruppen aufgestellt werden dürfen und die jeweiligen Zweiergruppen von der nächsten Gruppe durch eine genau definierte Sichtblende getrennt sein muss, wird weitgehend eingehalten. Soweit bei Kontrollen von Spielhallen durch Nachmessungen Defizite festgestellt wurden, wurde den Spielhallenbetreibern aufgegeben, diese abzustellen.

- b) Eine abschließende Bewertung der neuen Kriterien für die Bauartzulassung wird erst nach der für das Jahr 2010 zu erwartenden Evaluierung der Spielverordnung möglich sein. Mit der Verkürzung der Mindestspieldauer von 12 auf fünf Sekunden sollte u. a. bewirkt werden, dass nicht mehr gleichzeitig mehrere Geldspielgeräte gespielt werden können. Die Feldstudie des Arbeitskreises Spielsucht e. V. vom Dezember 2003 hatte nämlich nachgewiesen, dass häufig bei dem damals noch gültigen 12-Sekundenspiel mehrere Spielgeräte gleichzeitig von einem Spieler bespielt wurden. Wie nun die o. g. Feldstudie 2007 des Arbeitskreises gezeigt hat, ist dieses Phänomen der Mehrfachbespielung deutlich zurückgegangen.

Der Grenzwert für den maximalen Stundenverlust wurde mit der Neufassung der Spielverordnung von 60 € auf 80 € erhöht. Erfahrungen der Praxis belegen allerdings, dass der durchschnittliche Stundenverlust sich auf 33 € beläuft. Der pro Stunde zulässige Höchstgewinn, d. h. der pro Stunde höchstzulässige auszahlende Geldbetrag, wurde gegenüber der früheren Fassung der Spielverordnung von 600 € auf 500 € verkürzt. Durch Umrechnung der Geldeinsätze in Punkte (s. a. unter Frage 10) können Gewinnerwartungen geweckt werden, die über diesem Betrag liegen. Die Geräte sind aber aufgrund der Lizenzierung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt so zu konstruieren, dass die Geräte letztendlich keine höheren als die nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielV zulässigen Beträge auszahlen.

Verstöße gegen die fünfminütige Zwangspause nach einstündiger Bespielung sind nicht bekannt geworden.

- c) Das sog. Jackpot-Verbot und das dieses flankierende Verbot von Nachlässen gegenüber einzelnen Spielern haben sich weitgehend bewährt, Einzelfragen werden in unmittelbarem Dialog zwischen den Vollzugsbehörden und den Aufsichtsbehörden geklärt. Zurzeit ist beim Bundesverwaltungsgericht ein Verfahren anhängig, in dem das Verhältnis zwischen § 9 Abs. 1 und 2 SpielV im Detail geklärt wird. Dem Verfahren liegt eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zugrunde. Dieser hatte – im Gegensatz zu anderen Verwaltungsgerichten – entschieden, dass ein im Rahmen eines Bonussystems unabhängiger von der Durchführung weiterer Spiele gewährter Rabatt nicht nach § 9 SpielV verboten sei. Eine solche Vergünstigung sei auch nicht nach der als Auffangregelung gedachten Bestimmung des § 9 Abs. 2 SpielV verboten, der auf eine Initiative des Bundesrats zurückgeht. Sollte diese Auffassung bestätigt werden, wäre insoweit eine Klarstellung erforderlich.
- d) Die Überprüfung der Übereinstimmungen der Geräte mit der jeweils zugelassenen Bauart erfolgt nach § 7 SpielV durch vereidigte und öffentlich bestellte Sachverständige oder durch eine von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zugelassene Stelle. Nach gewissen Anlaufschwierigkeiten, die sich daraus ergeben hatten, dass zunächst noch nicht genügend Sachverständige bestellt waren und diesen noch nicht alle technischen Details zur Verfügung standen hatten, hat sich das Verfahren mittlerweile eingespielt.
- e) Zur Vorschrift über die Dokumentierbarkeit sämtlicher Einsätze, Gewinne und Kasseninhalte in den Spielgeräten (§ 13 Abs. 1 Ziffer 8 der Spielverordnung) für steuerliche Erhebungen liegen der Landesregierung noch keine Erfahrungen vor.

II. 3. Über welche baurechtlichen oder ordnungsrechtlichen Möglichkeiten verfügen Städte und Gemeinden, um die Errichtung von Vergnügungsstätten allgemein oder von Spielhallen speziell zu untersagen, zu begrenzen oder mit besonderen Auflagen zu versehen?

Zu II. 3.:

In Baugebieten, für die die Baunutzungsverordnung von 1990 gilt, ist die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, zu denen auch Spielhallen gehören, ausdrücklich geregelt. Danach sind Vergnügungsstätten in besonderen Wohngebieten, Dorfgebieten und Gewerbegebieten nur ausnahmsweise und in Mischgebieten (in überwiegend gewerblich geprägten Gebietsteilen) und Kerngebieten allgemein zulässig. Sogenannte kerngebietstypische Vergnügungsstätten (zentrale Betriebe mit einem größeren Einzugsbereich) sind allerdings auf die Gewerbe- und Kerngebiete beschränkt. In anderen als den genannten Baugebieten sind Vergnügungsstätten und damit auch Spielhallen unzulässig.

Darüber hinaus können die Gemeinden die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten oder speziell von Spielhallen durch Festsetzungen im Bebauungsplan weiter einschränken bzw. ausschließen. Für die jeweilige Festsetzung bedarf es besonderer städtebaulicher Gründe. Als städtebauliche Gründe kommen – je nach den Umständen des Einzelfalles – beispielsweise die Sicherung der Attraktivität der Innenstadt und der Nutzungsvielfalt sowie die Erhaltung der Wohnnutzung auf dem bisherigen Niveau in Betracht. Soweit entsprechende städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, kann die Gemeinde etwa Vergnügungsstätten oder Spielhallen in bestimmten Gebieten ausschließen oder die allgemeine Zulässigkeit in eine ausnahmsweise Zulässigkeit umwandeln. Ferner kann sie Vergnügungsstätten in den Erdgeschosszonen ausschließen mit dem Ziel, die Erdgeschosszonen in ihrer Attraktivität zu erhalten und eine Niveauabsenkung der Einkaufsstraßen zu vermeiden.

Ordnungsrechtlich können insbesondere Vorgaben zur klaren baulichen und optischen Abgrenzung einzelner Spielhallen untereinander und zur Eingangssituation gemacht werden. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass sowohl für die Erteilung der erforderlichen Baugenehmigung als auch der Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO derselbe Behördenträger zuständig ist. Dies ermöglicht der Gewerbebehörde, bereits im Baugenehmigungsverfahren darauf hinzuwirken, dass die spezifischen spielrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Größe und Über-

sichtigkeit an die Spielhalle bereits dort ihren Niederschlag finden. Weitere Steuerungsmöglichkeiten ordnungsrechtlicher Art bestehen über das Sperrzeitrecht; nach § 9 Abs. 1 Sätze 3 und 4 GastVO gilt für Spielhallen grundsätzlich eine Sperrzeit von 0 bis 6 Uhr.

II. 4. Wie beurteilt sie den Beschluss des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag vom 12. März 2008 zur Verminderung der von Geldspielgeräten ausgehenden Gefahren?

Zu II. 4.:

Der Beschluss des Fachbeirats schlägt deutlich restriktivere Grenzen für das gewerbliche Spiel vor. So soll die Mindestspieldauer 60 Sekunden nicht unterschreiten, der Einsatz soll nicht über 0,20 € liegen dürfen, der Maximalverlust soll im Verlauf einer Stunde 7 € und die Gewinnsumme abzüglich Einsätzen soll im Verlauf einer Stunde 30 € nicht übersteigen dürfen.

Mit seinen Vorschlägen will der Fachbeirat die von Geldspielgeräten ausgehenden Suchtgefahren vermindern, indem die bisherigen gemäß § 13 SpielV festgelegten Vorgaben für die bauartbedingten Anforderungen deutlich restriktiver formuliert werden. Dieses Anliegen wird aus Gründen der Suchtprävention positiv bewertet.

Die Vorgabe zur Mindestspieldauer von einer Minute würde, da dies von den betroffenen Spielern als unattraktiv empfunden würde, allerdings zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten, möglicherweise auch zum wirtschaftlichen Aus für das gewerbliche Spiel führen. Aber auch der maximale Stundenverlust von 7 € würde einen wirtschaftlichen Betrieb deutlich erschweren bzw. faktisch unmöglich machen. Eine solche Rechtsänderung hätte damit de facto enteignende Wirkung. Eine derartige Reduzierung des Angebots im legalen Bereich würde ferner mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Ausweichen auf illegale Spiele mit allen damit verbundenen nachteiligen Konsequenzen führen. Der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ hat daher diese Vorschläge abgelehnt.

Untersuchungen weisen im Übrigen darauf hin, dass Totalverbote von Geldspielgeräten außerhalb von Spielbanken Kriminalität eher fördern als verhindern.

II. 5. Sind bislang von einzelnen Bundesländern die vom Fachbeirat (s. o.) empfohlenen Initiativen zur Änderung der Gewerbeordnung ergriffen worden?

Zu II. 5.:

Der o. g. Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ wurde einstimmig gefasst, demzufolge wurden auch keine Initiativen ergriffen, die Gewerbeordnung entsprechend zu ändern.

II. 6. Wie beurteilt sie Spielhallen mit Mehrfachkonzessionen und spielbankähnlichem Ambiente im Hinblick auf die von Geldspielgeräten ausgehenden hohen Suchtgefahren?

Zu II. 6.:

Seit etwa Ende 2007 ist festzustellen, dass vermehrt Anträge auf die Erteilung von mehreren Spielhallenerlaubnissen an einem Standort (sog. Mehrfachkonzessionen) gestellt werden. Hierbei handelt es sich um ein bundesweit zu beobachtendes Phänomen. Antragsteller sind in der Regel die Betreiber großer Spielhallenketten (s. a. LT-Drs. 14/4141 Ziffer 3).

In Baden-Württemberg hat das Automatenpiel in Spielhallen deutlich zugelegt: In der Zeit von 2000 bis 2008 nahm die Zahl der Konzessionen um 44,1 % (Bund 5,5 %), die Zahl der Spielhallenstandorte um 28,6 % (Bund 5,0 %) und die Zahl der Spielhallengeräte um 71,3 % (Bund 29,1 %) zu. Trotz dieser überdurchschnittlichen Zunahme ist die Spielhallendichte geringer als der Bundesdurchschnitt. Die Einwohnerzahl pro Spielhallenkonzession beträgt in Baden-Württemberg

zum 1. Januar 2008 6.456 Einwohner, der Bundesschnitt beträgt 5.566 Einwohner. Damit liegt Baden-Württemberg immer noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Zum 1. Januar 2008 gibt es in den Kommunen von Baden-Württemberg mit über 10.000 Einwohnern 1.122 Spielhallenkonzessionen. Darin befinden sich 10.830 Spielgeräte an 801 Spielhallenstandorten. Hinzu kommen noch 8.861 Spielgeräte in gastronomischen Betrieben. Die baden-württembergischen Spielbanken unterhalten demgegenüber 470 Spielgeräte an drei Standorten.

Belastbare Daten zur Auswirkung dieser Entwicklung auf die Spielsucht liegen der Landesregierung nicht vor. Allerdings wird in internationalen wissenschaftlichen Untersuchungen darauf hingewiesen, dass – ähnlich wie bei anderen Abhängigkeitserkrankungen – ein Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Geldspielgeräten und der Entwicklung von Glücksspielsucht besteht. Spielhallen mit Mehrfachkonzessionen würden die Verfügbarkeit erhöhen und damit die Prävalenz von Spielsucht steigern, insbesondere wenn durch ein spielbankähnliches Ambiente größere Gewinnmöglichkeiten suggeriert würden.

Es erscheint zunächst nahe liegend, dass durch eine größere Anzahl von Spielgeräten innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes der einzelne Spieler sich dort möglicherweise länger aufhält und mehr spielt. Andererseits bietet ein solches größeres Objekt dem Inhaber eher die Möglichkeit, dort auch reine Unterhaltungsspielgeräte ohne Geldgewinnmöglichkeit aufzustellen. Ferner hat die Praxis gezeigt, dass das in solchen größeren Objekten anwesende Personal besser geschult ist und das von der Spielverordnung geforderte Informationsmaterial zur Beratungsmöglichkeit bei pathologischem Spielverhalten flächendeckend und gut sichtbar vorhanden ist (Feldstudie Trümper vom September 2007).

Den Kommunen obliegt, wie bereits ausgeführt, die Planungshoheit. Ein Gegensteuern erscheint u. a. auch dadurch möglich, dass die unter 6. genannten Möglichkeiten des Sperrzeitrechts strikt eingehalten werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Beschluss vom 14. Januar 1991 (1 B 174.90) ausgeführt, dass „bei der Entscheidung über eine Verkürzung der Sperrzeit von Spielhallen im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens nach § 18 Abs. 1 GastG der Gesichtspunkt der Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs berücksichtigt werden (darf). Dieser Gesichtspunkt kann es rechtfertigen, die durch Rechtsverordnung festgelegte zeitliche Grenze des Spielhallenbetriebs in der Regel nicht hinauszuschieben.“ Für derartige Einzelfallentscheidungen sind in Baden-Württemberg nach § 1 Abs. 6 GastVO die Gemeinden zuständig.

II. 7. Wie beurteilt sie Geldspielgeräte, die Geldeinsätze in Punkte umrechnen, und hält sie es aufgrund der von Geldspielgeräten ausgehenden hohen Suchtgefahren für erforderlich, die Spielverordnung dahin gehend zu ändern, dass diese Geldspielgeräte nicht mehr betrieben werden dürfen?

Zu II. 7.:

Der neu gefasste § 13 SpielV enthält keine abschließende Definition des Begriffs „Spiel“. Hintergrund dafür ist (s. a. Begründung zur Änderung der Spielverordnung, BR-Drs. 655/05), dass bei den heutigen computergesteuerten Spielsystemen anders als bei den früheren mechanischen Beginn und Ende eines Spiels nicht mehr eindeutig feststellbar sind, da im Hintergrund Aktionen stattfinden können, die von außen zwar nicht wahrnehmbar, aber dennoch Bestandteil einer Spielsequenz sind. Reglementiert sind nur die unmittelbaren Geldübergabeprozesse. Diese Änderung hat dazu geführt, dass auf der sog. Punkteebene sehr hohe „Gewinne“ angeboten werden können.

Die Umrechnung von Geldeinsätzen in Punkte in Verbindung mit großen Anzeigen für die Punktwerte und kleinen Anzeigen für die eingesetzten Geldbeträge können eine als kritisch zu bewertende Bindung des Spielers bewirken. Eine derartige Gestaltung des Geldspielgeräts suggeriert dem Spieler höhere Gewinnmöglichkeiten als nach der Spielverordnung möglich und kann damit einen erheblichen höheren Spielanreiz verursachen. Daher sollten nur Geldspielgeräte betrieben werden dürfen, bei denen die Einsätze und Gewinne in Euro angezeigt werden.

Dies sollte insbesondere auch im Rahmen der Evaluierung der Spielverordnung geprüft werden.

Das Problem, dass beim Spieler dadurch gegebenenfalls falsche Erwartungen geweckt und eine als kritisch zu bewertende Bindung des Spielers und ein erhöhter Spielanreiz bewirkt werden können, wurde auch von den Länderwirtschaftsressorts gegenüber Bundeswirtschaftsministerium und Physikalisch-Technischer Bundesanstalt bereits angemahnt. Ob eine Änderung der Spielverordnung erforderlich ist, um die Umrechnung in Punkte zu unterbinden, oder ob hierfür eine Änderung der sog. Technischen Richtlinien (TR) – der Verwaltungsvorschrift, die für die Lizenzierung von Geldgewinnspielgeräten einschlägig ist – genügt, bedarf noch der näheren Abstimmung.

II. 8. Wie beurteilt sie die Feststellung des Fachbeirats vom 12. März 2008, dass gewerbliche Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit unter allen Glücksspielarten die höchste Suchtgefahr aufweist?

Zu II. 8.:

Die Landesregierung setzt sich unter allen relevanten Aspekten mit den Feststellungen des Fachbeirats auseinander.

Der die Länder im Bereich der Glücksspiele beratende Fachbeirat hat in seinem Beschluss vom 12. März 2008 zur Verminderung der von Geldspielgeräten ausgehenden Gefahren dringend eine sofortige Änderung der gewerblichen Spielgeräte verlangt. Der Fachbeirat verweist dabei auf die Gefahren, die von den gewerblichen Geldspielgeräten ausgehen, und die nach seiner Einschätzung auf der hohen Verbreitung der Geräte und ihren die Suchterzeugung begünstigenden Spielcharakteristika, insbesondere ihrer extrem hohen Ereignisfrequenz, beruhen. Danach trägt diese nicht nur zu einer verstärkten Suchtgefahr, sondern auch zu einem schnelleren Erreichen des Suchtstadiums bei.

Der vom Fachbeirat vorgeschlagene Gesetzentwurf sieht für Geldspielgeräte Bauartvorschriften vor, die besonders gefährliche Spieleigenschaften untersagen, zumal wissenschaftliche Erkenntnisse zur Entstehung von Glücksspielsucht bei Geldspielgeräten belegen, dass vor allem die Ereignishäufigkeit pro Zeit die wichtigste Ursache für die Entstehung von Glücksspielsucht und problematisches Spielverhalten ist. Die auf Seiten der Automatenspieler häufig anzutreffenden fehlerhaften Vorstellungen über die gegebenen Gewinnmöglichkeiten und deren Beeinflussungsmöglichkeiten können die Spieler zu irrationalen und sie selbst schädigenden Spielweisen verleiten. Deshalb kann eine wahrheitsgemäße Darstellung der im Spielverlauf jeweils noch gegebenen Gewinnwahrscheinlichkeiten dazu beitragen, diesen Vorstellungen zu begegnen und eine einfache und wirtschaftlich zutreffende Beurteilung der Frage des Weiterspielens zu ermöglichen. Zu den weiteren Risikofaktoren wird auf die Stellungnahme zu Frage 17 verwiesen.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Feststellung des Fachbeirats, wonach gewerbliche Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit unter allen legalen Glücksspielarten die höchste Suchtgefahr aufweisen, zum einen darauf stützt, dass diese Geräte im Vergleich mit anderen Geräten die weiteste Verbreitung haben, und zum anderen darauf, dass die Beratenen in Suchtberatungsstellen zum Großteil angeben, sie würden an Spielgeräten spielen. Allerdings wird dabei nicht, zumindest nicht immer danach gefragt, ob es sich um Geldspielgeräte in gewerblichen Spielhallen oder in den Automatenälen der Spielcasinos handelt.

Insgesamt ist eine abschließende Beurteilung der Art, wie sie der Fachbeirat getroffen hat, nicht ohne weiteres zu treffen. Insbesondere Internetangebote sind noch nicht untersucht. Gerade diese erscheinen aber schon wegen ihrer Anonymität, insbesondere aber wegen der dort im Vergleich zu den Spielgeräten in gewerblichen Spielhallen deutlich höheren Einsätzen als besonders riskant. Hinzu kommt, dass Spielangebote im Internet eine Affinität zur organisierten Kriminalität aufweisen, es wird geschätzt, dass mehr als 1.000 Onlinecasinos von kriminellen Gruppen betrieben werden.

Wegen seiner Verbreitung ist das gewerbliche Automatenpiel auch seit jeher strengen, insbesondere gerätebezogenen Schranken unterworfen, um die Verlustgefahr und die allgemeine Suchtgefährdung einzuschränken. Hierzu gehören die bereits unter Frage 5 genannten Gewinn- und Verlustbeschränkungen, das Jackpot-Verbot, die Beschränkung der Geräte nach Zahl und Grundfläche, die Begrenzung der Speichermöglichkeit von Geldbeträgen in Einsatz- und Gewinnspeichern auf 25 € oder die Aufstellungsmodalitäten (Zweiergruppen, Sichtblenden). Außerhalb des gewerblichen Spielrechts gibt es derartige Begrenzungen nicht. Zudem gilt in gewerblichen Spielhallen Alkoholverbot, um eine Beeinflussung des Spielers in seiner Entscheidungsfreiheit durch dieses stoffliche Medium zu verhindern. Sofern alkoholische Getränke verabreicht werden, ist die Zahl der zulässigen Geld- oder Warenspielgeräte auf drei begrenzt (§ 3 Abs. 3 SpielV).

II. 9. Hält sie es nach dieser Einschätzung durch den Fachbeirat für erforderlich, dass entsprechend den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages auch bei Spielhallen Zugangskontrollen und Abgleiche mit der Sperrdatei eingeführt werden?

Zu II. 9.:

Weitere Maßnahmen zum Spielerschutz in gewerblichen Spielhallen über die bereits gültigen Regelungen hinaus müssen sich nicht zuletzt am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Dabei ist auch zu beachten, dass die Errichtung der Sperrdatei und die damit verbundenen Zugangskontrollen im staatlichen Glücksspielsektor veranlasst wurden durch das sog. Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006. Dieses hatte ausgeführt, dass die mit einem staatlichen Sportwettmonopol einhergehende Beschränkung der Berufsfreiheit nur bei einer aktiv am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wertsucht ausgerichteten rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des staatlichen Wettwesens zumutbar ist, und insoweit Defizite an der damaligen Rechtslage erkannt. Als Konsequenz daraus wurde das System der Sperrdatei und der Zugangskontrolle im Glücksspielstaatsvertrag eingeführt. Weitere Beschränkungen beispielsweise an den Geldspielgeräten in den Automatenälen der Spielbanken, wie z. B. Einsatz-, Gewinn- oder Verlustgrenzen, Aufstellungsmodalitäten oder bzgl. der Spieldauer, wurden nicht eingeführt.

Hingegen unterliegt, wie bereits in der Antwort zu Frage 11 ausgeführt, das gewerbliche Spiel seit jeher gerade insoweit Beschränkungen. Für diesen Teil des Glücksspielmarktes wurde also von vornherein ein anderer Weg, nämlich ein vor allem gerätebezogener Ansatz gewählt, um den Gefahren der Spielsucht zu begegnen. Daher sehen die geltenden Regelungen keine Übertragung des nur für das staatliche Glücksspiel gültigen Reglements der Zugangskontrollen und des Abgleichs mit einer Sperrdatei auf das gewerbliche Spiel in Spielhallen vor. Ferner hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Sportwettenurteil erkennen lassen, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht auf eine „Kohärenz und Systematik“ des gesamten Glücksspielmarktes einschließlich des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels für die Vereinbarkeit eines staatlichen Wettmonopols mit Artikel 12 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht ankomme.

Das Bundesverfassungsgericht hat andererseits zum Schutz der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger die Pflicht des Gesetzgebers festgeschrieben, zur Abwehr der Suchtgefahren tätig zu werden. Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund der Tatsache, dass das Gefährdungspotenzial von Geldspielgeräten in Spielhallen einerseits und Spielbanken andererseits vergleichbar ist (vgl. Stellungnahme zu Frage 17) und die Anzahl der Spieler bei Geldspielgeräten in Spielhallen größer ist als in Spielbanken, erscheint eine Zugangskontrolle zu Spielhallen und Abgleich mit einer Sperrdatei erwägenswert. Dabei wird im Hinblick auf den Aspekt der Systemgerechtigkeit die Frage eine Rolle spielen, ob dann nicht auch beim gewerblichen Spiel übliche Beschränkungen in anderen Bereichen zur Anwendung gelangen müssten.

III. Europäische Rahmenbedingungen

III.1. Wie schätzt sie die Fortentwicklung des europäischen Rechtsrahmens für Glücksspiele ein vor dem Hintergrund der bisherigen Haltung der europäischen Kommission und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs?

Zu III. 1. 1.: Rechtsprechung des EuGH

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat eine gewisse Eigenständigkeit der EU-Staaten zur Regelung des Glücksspielbereichs stets anerkannt. Er hat nationale Glücksspielverbote als gerechtfertigte Beschränkungen der Grundfreiheiten akzeptiert, wenn diese Beschränkungen aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls (z.B. Suchtprävention, Betrugsbekämpfung) gerechtfertigt sind und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt ist. Darüber hinaus hat der EuGH klargestellt, dass Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheiten nicht von der Sorge um mögliche Steuermindereinnahmen oder die Finanzierung sozialer Aktivitäten motiviert sein dürfen.

Schließlich hat der EuGH auch eine kohärente Ausrichtung des Glücksspielrechts gefordert. D. h., dass jede Regelung dem gesetzgeberischen Ziel, insbesondere der Bekämpfung der Glücksspielsucht und der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes, dienen und grundsätzlich widerspruchsfrei sein muss. Der EuGH hat diese Kohärenz immer nur für den betreffenden Glücksspielsektor (damals Sportwetten) gefordert, nicht aber über alle Glücksspielsektoren hinweg, wie einzelne deutsche Gerichte. Diese Gerichte vertreten die Rechtsauffassung, dass die Kohärenz über alle Glücksspielsektoren (z.B. Lotto, gewerbliches Automatenpiel) hinweg vorliegen müsste. Sie bezweifeln daher eine Europarechtskonformität des Glücksspielstaatvertrags.

Am 8. September 2009 hat der EuGH sein lange erwartetes Urteil in einem Verfahren aus Portugal (Rechtssache „Liga Portuguesa“) verkündet. Der EuGH hält darin an seiner bisherigen Linie im Glücksspielbereich fest, dass nationale Regelungen, die eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit beinhalten, unter bestimmten Umständen zulässig und mit Artikel 49 EG vereinbar sein können. Im Tenor des Urteils führt der EuGH aus: „Artikel 49 EG steht einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegen, nach der Wirtschaftsteilnehmer wie die Bwin International Ltd, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, in denen sie rechtmäßig entsprechende Dienstleistungen erbringen, im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats keine Glücksspiele über das Internet anbieten dürfen.“ Eine genauere Auswertung des Urteils erfolgt derzeit.

Zu III. 1. 2.: Haltung EU-Kommission und EU-Parlament

Die EU-Kommission sieht in einigen Regelungen des Glücksspielstaatvertrags einen Verstoß gegen den EG-Vertrag und hat dies in dem Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/4866 vom 31. Januar 2008 entsprechend geltend gemacht. Sie hält z. B. das Internetverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV) und das Werbeverbot (§ 5 Abs. 3 GlüStV) für nicht mit Artikel 49 EG-Vertrag (Dienstleistungsfreiheit) vereinbar. Auf die entsprechende Gegenstellungnahme der Bundesregierung vom Mai 2008 erfolgte bisher keine weitere Äußerung der Kommission. Demgegenüber hat das Europäische Parlament in diesem Zusammenhang mit seiner Entschließung vom 10. März 2009 die Gefährlichkeit von Internet-Glücksspiel hervorgehoben und den durch die Vertragsstaaten zu leistenden Verbraucherschutz auch im Hinblick auf Minderjährige betont.

III. 2. Wie hat sich die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte bundesweit seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags entwickelt, gibt es in dieser Angelegenheit Vorlagebeschlüsse zum Europäischen Gerichtshof und wann ist mit den entsprechenden Entscheidungen des EuGH voraussichtlich zu rechnen?

Zu III. 2.:

Nennenswerte Rechtsprechung gibt es insbesondere zu Sportwetten sowie in Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts zu gewerblichen Spielvermittlern.

In Baden-Württemberg ist bei Untersagungsverfügungen gegen Sportwettbüros (illegales terrestrisches Glücksspiel) die erstinstanzliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren unterschiedlich. Das Verwaltungsgericht Stuttgart ordnet regelmäßig die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Untersagungsverfügungen an, weil es den Glücksspielstaatsvertrag für europarechtswidrig hält. Gleiches gilt für die 2. Kammer des Verwaltungsgerichts Karlsruhe. Das Verwaltungsgericht Freiburg hat aufgrund der gefestigten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (VGH) Baden-Württemberg im einstweiligen Rechtsschutzverfahren seine bisherige Position aufgegeben und lehnt die Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz genau wie die übrigen Kammern des Verwaltungsgerichts Karlsruhe und das Verwaltungsgericht Sigmaringen regelmäßig ab. Der VGH Baden-Württemberg hat bislang kein Hauptsacheverfahren entschieden. In seinen Beschlüssen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren geht er davon aus, dass der Glücksspielstaatsvertrag und damit auch das Monopol verfassungsgemäß und europarechtskonform sind.

Bundesweit gesehen weisen auch die anderen Oberverwaltungsgerichte (bzw. Verwaltungsgerichtshöfe) die Anträge von Sportwettanbietern im einstweiligen Rechtsschutzverfahren zurück. Das OVG Koblenz hatte zwar zunächst anders entschieden, seine Rechtsprechung jedoch in seinem Beschluss vom Juli 2009 geändert und sich den anderen Oberverwaltungsgerichten angeschlossen. Insofern hat jüngst eine bundesweite Konsolidierung der Rechtsprechung stattgefunden; inzwischen gehen alle Oberverwaltungsgerichte von einer Verfassungsmäßigkeit und Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrags aus.

In den Beschlüssen wurde allerdings von den einzelnen Oberverwaltungsgerichten in unterschiedlichem Umfang auf die europarechtliche Kohärenz eingegangen. Teilweise wurde die Frage ausgeklammert und lediglich eine Interessensabwägung vorgenommen. Die erste und bisher einzige Hauptsacheentscheidung eines Oberverwaltungsgerichts stammt vom Bayerischen VGH vom 18. Dezember 2008, der das bayerische Monopol für verfassungsgemäß und europarechtskonform angesehen hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 14. Oktober 2008 in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren die Verfassungsbeschwerde eines gewerblichen Spielvermittlers zurückgewiesen und die Verfassungskonformität der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags festgestellt. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht dabei entschieden, dass das Internetverbot für gewerbliche Spielvermittler sowie die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags bezüglich der gewerblichen Spielvermittler im Verhältnis zu den Regelungen des Gewerberechts (insbesondere der Spielverordnung) zum gewerblichen Automatenspiel verfassungskonform sind. Die Verfassungskonformität des Glücksspielstaatsvertrags hat es in einem weiteren Beschluss vom 20. März 2009 zu Sportwetten vertieft ausgeführt und darüber hinaus darauf hingewiesen, dass es – ohne diesbezüglich eine abschließende Prüfungskompetenz zu haben oder in Anspruch zu nehmen – von der Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrags ausgeht.

In Sportwettverfahren sind Vorabentscheidungsersuchen der Verwaltungsgerichte (VG) Stuttgart, Gießen und Köln beim EuGH anhängig. Dabei geht es um die Rechtsfrage, ob Artikel 43 (Niederlassungsfreiheit) und Artikel 49 (Dienstleistungsfreiheit) EG-Vertrag einem innerstaatlichen Glücksspielmonopol entgegenstehen und ob von Mitgliedstaaten erteilte Genehmigungen der Veranstaltung von Sportwetten auch in anderen Mitgliedstaaten gelten. Eine mündliche Verhandlung ist noch nicht terminiert. Wann mit Entscheidungen zu rechnen ist, kann nicht gesagt werden.

IV. Sonstige Themen

IV.1. Wie schätzt sie die Entwicklung in den verschiedenen Bereichen des illegalen Glücksspiels in Baden-Württemberg in den letzten 10 Jahren ein?

Zu IV.1.:

Allgemein kann gesagt werden, dass das Internet-Angebot von illegalem Glücksspiel in den vergangenen zehn Jahren stark zugenommen hat. Hier ist insbesondere auch die wachsende Zahl an ausländischen Internet-Anbietern zu nennen. An Spielarten, die verstärkt angeboten werden, sind vor allem zu erwähnen Sportwetten und Casinospiele, insbesondere Poker. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Poker in Kanälen des Privaten Fernsehens durch Übertragung von Pokerturnieren und Berichten darüber eine deutliche Aufwertung erfährt und erfährt.

Beim Internet-Angebot von illegalem Glücksspiel können weitgehend ohne wirksame Alterskontrolle und in schneller zeitlicher Abfolge große Summen gesetzt und letztendlich auch verloren werden. Die durch Glücksspiele im Internet drohenden Gefahren haben deshalb auch das Europäische Parlament am 10. März 2009 zu einer Entschließung „Zu der Integrität von Onlineglücksspielen“ veranlasst, in der Kommission und Mitgliedsstaaten zu Gegenmaßnahmen aufgefordert werden.

Im terrestrischen Bereich hatte ab 1999 ein größerer Boom bei der Einrichtung von Sportwettbüros eingesetzt, der aber seit 2008 aufgrund des konsequenten Vorgehens des zuständigen Regierungspräsidiums Karlsruhe als Aufsichtsbehörde in einer Größenordnung von landesweit knapp 500 Betriebsstätten stagniert (vgl. im Hinblick auf das Vorgehen des Regierungspräsidiums Karlsruhe die Stellungnahme zu Frage 16). Eine merkliche Zunahme gab es bis 2007/2008 auch bei den Veranstaltungen von Pokerturnieren. Seither ist dieser Bereich eher wieder rückläufig.

IV.2. Mit welchen Maßnahmen und mit welchem Erfolg hat sie das illegale Glücksspiel bislang eingedämmt und welche weiteren Maßnahmen erachtet sie für notwendig, um das illegale Glücksspiel erfolgreich bekämpfen zu können?

Zu IV.2.:

Im terrestrischen Bereich des illegalen Glücksspielmarktes können die Veranstalter und Vermittler mit hinreichender Sicherheit identifiziert werden. Anders verhält es sich bei Glücksspielangeboten im Internet. Hier entziehen sich viele Anbieter ihrer Verpflichtung, im Impressum einen Verantwortlichen zu benennen bzw. sehen überhaupt kein aussagefähiges Impressum vor. Darüber hinaus fehlen im Fall von ausländischen Internet-Glücksspielanbietern häufig internationale Zustellungs- und Vollstreckungsabkommen. Diese Umstände machen eine Verfolgung von illegalem Glücksspiel im Internet deutlich schwieriger als im terrestrischen Bereich.

Beim terrestrischen illegalen Glücksspiel werden ganz überwiegend Sportwetten vermittelt. Zwischen dem 1. Oktober 2007, als das zentral für das ganze Land zuständige Referat „Lotterie- und Glücksspielrecht“ beim Regierungspräsidium Karlsruhe eingerichtet wurde, und dem 15. August 2009 wurden allein 839 Anhörungen gegen terrestrische Sportwettbüros durchgeführt. In 667 Fällen wurden Untersagungsverfügungen erlassen, wenn auf die Anhörung keine Einstellung der beanstandeten Tätigkeiten erfolgte. Nachdem diese Verfügungen im Anschluss an den regelmäßig eingeholten einstweiligen Rechtsschutz vollziehbar waren, wurden Zwangsgelder festgesetzt, wenn die Betreiber ihre Tätigkeit nicht umgehend freiwillig aufgaben. Hat ein Betreiber seinen Betrieb daraufhin eingestellt, wurde dieser regelmäßig von einer anderen Person fortgeführt, gegen die wiederum im Wege der Untersagung vorgegangen wird. Versuche des Regierungspräsidium Karlsruhe, auch gegen die Vermieter und sonstigen Unterstützer von illegalem Glücksspiel vorzugehen, waren bisher wenig erfolgreich, da es äußerst schwer ist,

sogenannte Strohmännchenverhältnisse zu beweisen und die Gerichte hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung stellen.

Bei illegalem Glücksspiel handelt es sich auch um eine Straftat (§ 284 StGB). Allerdings ist durch den Europäischen Gerichtshof noch nicht entschieden, ob die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages mit europäischem Recht vereinbar sind. Diese Klärung ist aber vorgreiflich für die Bejahung einer strafbaren Handlung. Sobald entsprechende Entscheidungen vorliegen, können Strafverfahren eingeleitet werden, die ein erfolgreiches strafrechtliches Vorgehen gegen illegales Glücksspiel mit Gewinnabschöpfungsmaßnahmen erwarten lassen.

Am effektivsten wäre es, wenn es gelänge, den Internet-Diensteanbietern die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten zu untersagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 GlüStV) sowie den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel zu untersagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 GlüStV). Gespräche der gemeinsamen Geschäftsstelle der Länder mit der Bankenaufsicht und den Internet Providern waren bisher jedoch leider erfolglos.

IV. 3. Wie schätzt sie das Suchtpotenzial der verschiedenen Formen des Glücksspiels (in Spielbanken veranstaltete Glücksspiele, Geldspielautomaten, Lotterien, Pferdewetten, sonstige Sportwetten, Fernsehen, Online-Glücksspiele, andere Bereiche) allgemein und in vergleichender Perspektive ein und welche Erfahrungen liegen über Umfang und Entwicklung der Spielsucht in Baden-Württemberg vor?

Zu IV. 3.:

Internationale Untersuchungen kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass Glücksspiel- bzw. Geldspielgeräte das höchste Suchtpotenzial aufweisen, gefolgt von Spielen im Kasino, Kasinospielen im Internet, Sportwetten, Pferdewetten, Rubbellosen und Lotto. Die Untersuchungen belegen auch, dass die Höhe der Spieleinsätze, die Höhe der Gewinnmöglichkeiten, die Ereignishäufigkeit pro Zeit, das Vorspiegeln von Fastgewinnen und die als Beeinflussung der Gewinnmöglichkeiten empfundene aktive Einbindung des Spielers in das Spiel die wichtigsten Ursachen für die Entstehung von Glücksspielsucht und problematisches Spielverhalten sind.

Der Anteil der Fernsehlotterien am Gesamtumsatz der Glücksspielanbieter liegt bei 2 %. Zum Suchtpotenzial von Fernsehlotterien sind der Landesregierung keine wissenschaftlich gesicherten Untersuchungen bekannt. Die jährlichen Spielverluste der Süchtigen bei Fernsehlotterien werden jedoch ebenso wie die Anzahl der Süchtigen in diesem Spielsegment als gering eingeschätzt.

Auch bei den gemäß § 8 a RStV in Rundfunk und Telemedien veranstalteten Gewinnspielen, die nicht in den Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags fallen (vgl. Stellungnahme zu Ziffer 3), wirkt die Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten den Gefahren einer zu häufigen Teilnahme entgegen. Insbesondere die Regelungen zum Teilnahmeverbot für Jugendliche an Gewinnspielsendungen und das Verbot der Aufforderung zur Mehrfachteilnahme sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

IV. 4. Welche Maßnahmen zur Spielsucht-Prävention in Baden-Württemberg werden von wem durchgeführt und wie wird die Präventionsarbeit finanziert?

Zu IV. 4.:

Aktuelle Forschungsergebnisse belegen, dass sich Glücksspielsucht hinsichtlich des neurobiologischen Grundmechanismus bei der Entstehung und beim Verlauf nicht von anderen Abhängigkeitserkrankungen unterscheidet. Ferner sind bei pathologischen Spielern meist weitere Abhängigkeiten, in der Regel Alkoholprobleme, vorhanden. Unabhängig von den Sozialkonzepten z. B. von Spielbanken oder der STLG wird insbesondere über die Psychosozialen Beratungsstellen, die den umfassenden Suchtpräventionsauftrag haben, die Prävention von Glücksspielsucht intensiviert.

Dabei werden in Baden-Württemberg konsequent Doppelstrukturen vermieden. Nachdem es auch keine Unterschiede in der Prävalenz (im Aufkommen) von Glücksspielsucht in den einzelnen Kreisen gibt, werden zur Erfüllung der zusätzlichen staatlichen Aufgaben im Zuge der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags die bisherigen Strukturen der Suchtprävention und –hilfe gezielt so gestärkt, dass in allen Kreisen ein angemessenes Angebot auch zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiel verfügbar ist.

Aufbauend auf der Grundstruktur der kommunalen Suchthilfenetzwerke, die – bundesweit einzigartig – in allen Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg eingerichtet sind, werden in enger Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden möglichst in allen Kreisen kommunale Suchtbeauftragte sowie zusätzliche Fachkräfte in den Psychosozialen Beratungsstellen eingerichtet. Bisher konnten bereits fünfzehn zusätzliche Fachkraftstellen sowie sechs weitere Kommunale Suchtbeauftragte in die Landesförderung aufgenommen werden. Durch diese Verflechtung wird eine deutlich höhere Nachhaltigkeit erreicht als in anderen Ländern, in denen teure Doppelstrukturen finanziert werden.

Ferner wird durch Bildungsangebote für die Fachkräfte in den Psychosozialen Beratungsstellen die Qualität der Versorgung von problematischen und pathologischen Spielern, die bereits in über 50 Beratungsstellen in Baden-Württemberg angeboten wird, weiter verbessert. Diese zusätzlichen Maßnahmen werden vom Land mit den Haushaltsmitteln finanziert, die auf der Grundlage des Ministerratsbeschlusses vom 30. Juni 2008 für die Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags zusätzlich zur Verfügung gestellt wurden.

Rech

Innenminister