Antrag

der Abg. Dr. Ulrich Goll u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Wie geht es weiter mit der Regulierung im Glücksspielwesen?

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Verhandlungsergebnisse zur Neuregulierung im Glücksspielwesen bei den vergangenen Ministerpräsidentenkonferenzen (18. Oktober bis 20. Oktober 2017, 1. Februar 2018, 15. März 2018) und den Konferenzen der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder (25. Januar 2018, 22. Februar 2018, 17. Mai 2018) erzielt wurden;
2. welche Vertreter des Landes Baden-Württemberg am 19. April 2018 beim Termin an der Universität Hamburg zur Vorstellung des bisherigen Zwischenstands des durch Baden-Württemberg mitfinanzierten Forschungsvorhabens „Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt“ teilgenommen haben und welche Zwischenergebnisse dabei präsentiert wurden;
3. welche Personal- und Sachmittel der Landesregierung für den Vollzug des Glücksspielstaatsvertrags zur Verfügung stehen, aufgelistet nach Vollzeiteinheiten und Besoldungsgruppe bzw. Haushaltstitel;
4. wie die Landesregierung die Einrichtung einer spielform- und länderübergreifenden Sperrdatei aus Gründen der Suchtprävention und des Spieler- und Jugendschutzes beurteilt;
5. welche Alternativen im Bereich Sportwetten für die Landesregierung nach Auslaufen der Experimentierphase gemäß § 10 a Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) zum 1. Juli 2019 in Betracht kommen;
6. wie die Landesregierung die Einführung eines staatlichen Monopols für den Bereich der Online-Casinos beurteilt;

7. inwieweit der Landesregierung folgende Studien bekannt sind und welche Schlussfolgerungen sie für die Regulierung von Online-Glücksspiel aus den Studien zieht:
- Nash, O'Connell, Zevenbergen und Mishkin (2013): Effective age verification techniques: Lessons to be learnt from the online gambling industry, University of Oxford,
 - Rockloff, Greer und Fay (2011): The Social Contagion of Gambling: How Venue Size contributes to Player Losses, in: Journal of Gambling Studies 27, 487 bis 497,
 - Meyer und Brosowski (2015): Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest, in: SUCHT – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis 61, 9 bis 18,
 - Häfeli, Lischer und Haeusler (2014): Communications-based early detection of gambling-related problems in online gambling, in: International Gambling Studies 15, 23 bis 38,
 - Bühringer, Kotter und Kräplin (2016): Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebotes, in: Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behördenspiegels 2, 22 bis 26,
 - Walter (2018): Glücksspielregulierung verlangt nach evidenzbasierter Diskussion, in: Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behördenspiegels 1, 22 bis 26,
 - Conolly et al. (2017): Gambling behaviour in Great Britain in 2015, NatCen Social Research, London,
 - European Commission (2011): Workshop on Online Gambling: Detection and Prevention of Problem Gambling Addiction (Conclusions), Brüssel;
8. wie viele und welche in Baden-Württemberg abrufbare Online-Angebote für Casinospiele der Landesregierung bekannt sind;
9. wie sich im Zeitraum von 2006 bis einschließlich 2017 die Anteile der unterschiedlichen Spielformen (Lotto, Sportwetten, Totalisatorwetten auf Pferderennen, Buchmacherwetten auf Pferderennen, Spiel in Spielbanken, Geldspielautomaten in Spielbanken, Geldspielautomaten in Spielhallen, sonstige Geldspielautomaten, Online-Casinospiele, Online-Poker) am Glücksspielmarkt in Baden-Württemberg entwickelt haben, aufgeschlüsselt nach Jahresumsatz und Anteil am jährlichen Gesamtumsatz;
10. wie sich die Nutzerzahlen der unterschiedlichen Glücksspielformen des Glücksspielmarkts in Baden-Württemberg nach ihrer Kenntnis von den Märkten in anderen Bundesländern unterscheiden, aufgeschlüsselt für die Jahre 2006 bis einschließlich 2017 nach Spielform und Bundesland;
11. wie sich der Glücksspielschwarzmarkt in Baden-Württemberg von 2006 bis 2017 entwickelte, aufgeschlüsselt nach Spielform und Jahr analog zum Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden.

22.06.2018

Dr. Goll, Dr. Timm Kern, Dr. Rülke,
Dr. Schweickert, Weinmann, Hoher FDP/DVP

Begründung

Laut Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder werden die Bruttospielerträge des nicht-regulierten Glücksspielmarkts in Deutschland im Jahr 2016 auf insgesamt 2,558 Milliarden Euro geschätzt. Das bedeutet eine Zunahme von 288 Millionen Euro oder 13 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Insbesondere die Online-Angebote führen dazu, dass der nicht-regulierte Glücksspielmarkt seit Jahren wächst. Dadurch entgehen dem Staat große Summen an Steuereinnahmen. Vor allem aber ist auf diese Weise ein stetig wachsender Teil des Glücksspiels der staatlichen Aufsicht entzogen. Die FDP/DVP-Fraktion tritt dafür ein, sowohl für das herkömmliche als auch für das internetbasierte Glücksspiel Konzessionen nach qualitativen Kriterien zu vergeben und hierbei insbesondere über die Einhaltung des Jugend- und Spielerschutzes konsequent zu wachen. Vor dem Hintergrund des offensichtlichen Scheiterns des Zweiten Glücksspielstaatsvertrags und der bevorstehenden Gespräche der Bundesländer über einen neuen Glücksspielstaatsvertrag sind sowohl die Eckdaten zum Glücksspielmarkt als auch die Haltung und die konkreten Planungen der Landesregierungen zur zukünftigen Regulierung des Glücksspielmarkts von Interesse. Die FDP/DVP-Fraktion richtet deshalb diesen Antrag an die grün-schwarze Landesregierung von Baden-Württemberg.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 24. Juli 2018 Nr. I-1114/LT/59 nimmt das Staatsministerium in Abstimmung mit den Ressorts zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. welche Verhandlungsergebnisse zur Neuregulierung im Glücksspielwesen bei den vergangenen Ministerpräsidentenkonferenzen (18. Oktober bis 20. Oktober 2017, 1. Februar 2018, 15. März 2018) und den Konferenzen der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder (25. Januar 2018, 22. Februar 2018, 17. Mai 2018) erzielt wurden;

Zu 1.:

Auf den genannten Konferenzen haben sich die Teilnehmer auf den Inhalt des Entwurfs der Änderung der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht nach § 9 Absatz 3, die länder einheitlichen Verfahren nach § 9 a und die Einrichtung des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag, der auf das Fortgelten des Ersten GlüÄndStV ohne Inkrafttreten des Zweiten GlüÄndStV angepasst worden ist, geeinigt. Mit den Änderungen sollen eine Harmonisierung der Verwaltungsverfahren und eine gerechte Kostenverteilung auf alle Länder erzielt werden. Die erneute Anpassung des Entwurfs war erforderlich geworden, nachdem unter anderem der schleswig-holsteinische Landtag den Zweiten GlüÄndStV nicht ratifiziert hat.

2. welche Vertreter des Landes Baden-Württemberg am 19. April 2018 beim Termin an der Universität Hamburg zur Vorstellung des bisherigen Zwischenstands des durch Baden-Württemberg mitfinanzierten Forschungsvorhabens „Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt“ teilgenommen haben und welche Zwischenergebnisse dabei präsentiert wurden;

Zu 2.:

An dem Termin vom 19. April 2018 hat eine Vertreterin des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration teilgenommen.

Herr Dr. Fiedler, Post Doc Researcher an der Universität Hamburg, hat in diesem Termin insbesondere über seine Untersuchungsmethodik berichtet und den bisher erreichten Arbeitsstand dargestellt. Inhaltliche Ergebnisse wurden nicht präsentiert.

3. welche Personal- und Sachmittel der Landesregierung für den Vollzug des Glücksspielstaatsvertrags zur Verfügung stehen, aufgelistet nach Vollzeiteinheiten und Besoldungsgruppe bzw. Haushaltstitel;

Zu 3.:

Für Vollzugsfragen im Zusammenhang mit dem Glücksspielstaatsvertrag sind in Baden-Württemberg das Innenministerium und das Regierungspräsidium Karlsruhe zuständig.

Im Innenministerium sind mit dem Vollzug des Glücksspielstaatsvertrags vier Personen betraut:

Vollzeiteinheit	Besoldungsgruppe
2,0	A 14
0,75	A 16
1,0	B 3

Von diesen nehmen ein Mitarbeiter in A 14 und eine Mitarbeiterin in A 16 jedoch *überwiegend* andere Aufgaben wahr. Auch die übrigen, oben genannten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind nicht ausschließlich für den Themenbereich Glücksspiel zuständig.

Im Haushaltsjahr 2018 sind beim Titel 632 02 insgesamt 350,0 Tsd. Euro für den Bereich Glücksspiel veranschlagt. Diese Mittel sind zur Deckung der Kostenteile des Landes für

- die Geschäftsstelle Glücksspiel mit 115,0 Tsd. Euro und
- die ländereinheitlichen bzw. gebündelten Verfahren mit 235,0 Tsd. Euro bestimmt.

Soweit aus den ländereinheitlichen bzw. gebündelten Verfahren Überschüsse erzielt werden, werden diese beim Titel 232 02 vereinnahmt und stehen ebenfalls für zweckentsprechende Ausgaben zur Verfügung. Über die voraussichtliche Höhe kann regelmäßig erst zum Ende des 3. Quartals eine Aussage getroffen werden, wenn die Abrechnungen der Länder vorliegen.

Das Regierungspräsidiums Karlsruhe ist zentral für die Glücksspielaufsicht zuständig, sofern nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeitszuweisung im Glücksspielstaatsvertrag oder im Landesglücksspielgesetz erfolgt ist. Das zuständige Referat 86 des Regierungspräsidiums ist wie folgt ausgestattet:

Vollzeiteinheit	Besoldungsgruppe
0,75	A 16
1,5	A 15
1,0	A 13 h.D.
1,0	A 13 g.D.
0,5	A 11
1,0	A 10
0,5	A 9

4. wie die Landesregierung die Einrichtung einer spielform- und länderübergreifenden Sperrdatei aus Gründen der Suchtprävention und des Spieler- und Jugendschutzes beurteilt;

Zu 4.:

Die Landesregierung befürwortet die zeitnahe Einrichtung einer spielform- und länderübergreifenden Sperrdatei aus Gründen der Suchtprävention und des Spieler- und Jugendschutzes. Auch die Gesundheitsministerkonferenz hat sich 2017 für die Einrichtung einer bundesweiten spielartenübergreifenden Sperrdatei, die auch Spielhallen und Spielgeräte in Gaststätten umfassen soll, ausgesprochen.

5. welche Alternativen im Bereich Sportwetten für die Landesregierung nach Auslaufen der Experimentierphase gemäß § 10 a Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) zum 1. Juli 2019 in Betracht kommen;

Zu 5.:

Solange und soweit keine Änderung des derzeit geltenden Glücksspielstaatsvertrags erfolgt, wird nach Ablauf der Experimentierphase wieder § 10 Abs. 6 des Glücksspielstaatsvertrags Anwendung finden. Als Rechtsfolge lebt dann, nach derzeitiger Rechtslage, das Sportwettenmonopol wieder auf.

6. wie die Landesregierung die Einführung eines staatlichen Monopols für den Bereich der Online-Casinos beurteilt;

Zu 6.:

Die Meinungsbildung hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

7. inwieweit der Landesregierung folgende Studien bekannt sind und welche Schlussfolgerungen sie für die Regulierung von Online-Glücksspiel aus den Studien zieht:

- Nash, O'Connell, Zevenbergen und Mishkin (2013): *Effective age verification techniques: Lessons to be learnt from the online gambling industry*, University of Oxford,
- Rockloff, Greer und Fay (2011): *The Social Contagion of Gambling: How Venue Size contributes to Player Losses*, in: *Journal of Gambling Studies* 27, 487 bis 497,
- Meyer und Brosowski (2015): *Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest*, in: *SUCHT – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis* 61, 9 bis 18,
- Häfeli, Lischer und Haeusler (2014): *Communications-based early detection of gambling-related problems in online gambling*, in: *International Gambling Studies* 15, 23 bis 38,
- Bühringer, Kotter und Kräplin (2016): *Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebotes*, in: *Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behördenspiegels* 2, 22 bis 26,
- Walter (2018): *Glücksspielregulierung verlangt nach evidenzbasierter Diskussion*, in: *Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behördenspiegels* 1, 22 bis 26,
- Conolly et al. (2017): *Gambling behaviour in Great Britain in 2015*, Nat-Cen Social Research, London,
- European Commission (2011): *Workshop on Online Gambling: Detection and Prevention of Problem Gambling Addiction (Conclusions)*, Brüssel;

Zu 7.:

Die Studien, die überwiegend aussagen, dass sich nur eine qualitätsbezogene Regulierung effektiv auf den Spielerschutz auswirkt, sind bekannt, stellen aber le-

diglich einen Ausschnitt der wissenschaftlichen Literatur zu den Themen „Glücksspiel“, „Spielerschutz“ und „Sucht“ dar. So gibt es beispielsweise auch Studien, die sich mit der Frage, welche Folgen die Verfügbarkeit auf das Spielverhalten hat, befassen oder die oben in Ziffer 2 angesprochene Studie. Die im Antrag genannten Studien können, nach hiesiger Auffassung, nicht allein die Grundlage für eine Meinungsbildung stellen. Neben der Auswertung von Studien und der Verfolgung des wissenschaftlichen Diskurses werden Fachleute und Betroffene angehört sowie die unterschiedlichen schutzwürdigen Interessen abgewogen, bevor über die Art der Regulierung entschieden wird.

8. wie viele und welche in Baden-Württemberg abrufbare Online-Angebote für Casinospiele der Landesregierung bekannt sind;

Zu 8.:

Da jederzeit vom Ausland aus ein Online-Angebot für Casino-Spiele zur Verfügung gestellt werden kann, kann eine abschließende und verbindliche Zahl dieser Angebote nicht genannt werden. 2016 waren etwa 400 Internetseiten für Casinospiele und 85 Internetseiten für Pokerspiele in Deutschland und damit auch in Baden-Württemberg abrufbar. Zahlen für 2017 liegen noch nicht vor.

9. wie sich im Zeitraum von 2006 bis einschließlich 2017 die Anteile der unterschiedlichen Spielformen (Lotto, Sportwetten, Totalisatorwetten auf Pferderennen, Buchmacherwetten auf Pferderennen, Spiel in Spielbanken, Geldspielautomaten in Spielbanken, Geldspielautomaten in Spielhallen, sonstige Geldspielautomaten, Online-Casinospiele, Online-Poker) am Glücksspielmarkt in Baden-Württemberg entwickelt haben, aufgeschlüsselt nach Jahresumsatz und Anteil am jährlichen Gesamtumsatz;

Zu 9.:

Die nachfolgenden Zahlen beruhen grundsätzlich auf dem Bruttospielertrag (Summe der Spieleinsätze abzüglich der ausgezahlten Gewinne). Sie finden sich vielfach auch in den Jahresreporten der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, die unter <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel/evaluierung-ggs> abrufbar sind.

Da erst mit Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrags am 1. Juni 2012 regelmäßig Daten aller Länder erhoben werden und Daten für die Zeit vorher nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erhoben werden können, beschränkt sich die Beantwortung auf den Zeitraum von 2013 bis 2016. Dies vorausgeschickt, können folgende Angaben gemacht werden:

Segment	Land	2013	2014	2015	2016
Spielbanken	Baden-Württemberg in Mio. €	67,1	68,9	78,3	82,1
	Deutschland in Mio. €	523	508	557	577
	Anteil BW in %	12,8%	13,6%	14,1%	14,2%
DLTB ¹	Baden-Württemberg in Mio. €	466,9	460,4	482,6	488,9
	Deutschland in Mio. €	3.603	3.561	3.711	3.713
	Anteil BW in %	13,0%	12,9%	13,0%	13,2%
GKL ²	Baden-Württemberg in Mio. €	30,7	31,5	33,7	35,3
	Deutschland in Mio. €	199	200	198	221
	Anteil BW in %	15,5%	15,8%	17,0%	16,0%
Soziallotterien ³	Baden-Württemberg in Mio. €	57,4	60,3	61,7	61,4
	Deutschland in Mio. €	417	424	427	432
	Anteil BW in %	13,8%	14,2%	14,5%	14,2%
Pferdewetten	Baden-Württemberg in Mio. €	0,8	5,0	2,1	2,4
	Deutschland in Mio. €	14	32	29	37
	Anteil BW in %	6%	16%	7%	6%

¹ DLTB= Deutscher Toto-Lotto Block; angeboten werden Lotterien wie 6aus49, Toto, Keno, Oddset, Sofortlotterien (Rubbellose)

² GKL= Gemeinsame Klassenlotterie der Länder

³ Soziallotterien sind die Deutsche Fernsehlotterie, Aktion Mensch, seit 2015 die Deutsche Sportlotterie und seit 2016 die Postcode Lotterie.

Für das Segment „Sparlotterien“ (Gewinnsparen) liegen nur aggregierte Umsätze für Deutschland und nicht für jedes Bundesland getrennt vor, weshalb keine Angaben zu Umsätzen in Baden-Württemberg gemacht werden können. Entsprechendes gilt für das Segment „Gewerbliche Automatenaufstellung“. Aus diesem Grund können auch keine Angaben zum Anteil der einzelnen Spielformen am jährlichen Gesamtumsatz gemacht werden.

Die jeweiligen Anteile Baden-Württembergs am bundesweiten Bruttospielertrag bei Spielbanken, DLTB und Soziallotterien liegen bei rund 13 bis 14%. Dies entspricht dem Bevölkerungsanteil Baden-Württembergs an der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Bei der GKL sind die Anteile etwas höher.

Bei Pferdewetten hängen die Umsätze auch von der Anzahl der Rennen auf den Rennbahnen ab und fallen deshalb pro Jahr vergleichsweise unterschiedlich aus.

10. wie sich die Nutzerzahlen der unterschiedlichen Glücksspielformen des Glücksspielmarkts in Baden-Württemberg nach ihrer Kenntnis von den Märkten in anderen Bundesländern unterscheiden, aufgeschlüsselt für die Jahre 2006 bis einschließlich 2017 nach Spielform und Bundesland;

Zu 10.:

Zu den Nutzerzahlen der unterschiedlichen Glücksspielformen des Glücksspielmarkts in Baden-Württemberg liegen keine Erkenntnisse vor.

11. wie sich der Glücksspielschwarzmarkt in Baden-Württemberg von 2006 bis 2017 entwickelte, aufgeschlüsselt nach Spielform und Jahr analog zum Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden.

Zu 11.:

Die Entwicklung des Glücksspielmarktes beruht auf Umsatzschätzungen, die im Rahmen der Evaluierung nur für ganz Deutschland erhoben werden. Aussagen zu der Entwicklung des Glücksspielschwarzmarkts in Baden-Württemberg können daher nicht gemacht werden.

In Vertretung

Schopper

Staatssekretärin