



Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

**Staatssekretär**

Herrn  
Vorsitzenden des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Günter Neugebauer, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

Kiel, 28. November 2007

**Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen  
(GlüStV AG) - Drs. 16/1566**

Weiterleitung einer Finanzausschussvorlage des IM

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

im Zuge der Beratung der Drucksache Nr. 16/1566 Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen (GlüStV AG) nimmt das Innenministerium mit anliegendem Schreiben Stellung zu Fragen, die im Rahmen der Finanzausschusssitzung am 08.11.07 und im Anschluss daran an die Landesregierung gerichtet wurden. Einzelheiten sind der anliegenden Vorlage zu entnehmen, die ich zu Ihrer Kenntnisnahme übersende.

Aufgrund der Kurzfristigkeit leite ich die Vorlage ohne nähere Prüfung weiter. Zu Fragen, die in der originären Zuständigkeit meines Hauses liegen, leite ich Ihnen gesondert eine schriftliche Vorlage zu.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Arne Wulff

Staatssekretär

An den  
Vorsitzenden des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Günter Neugebauer, MdL  
Landeshaus

24105 Kiel

über das  
Finanzministerium  
des Landes Schleswig-Holstein  
Düsternbrooker Weg 64

24105 Kiel

nachrichtlich:

An den  
Vorsitzenden des Innen- und  
Rechtsausschusses des Schleswig-  
Holsteinischen Landtages  
Herrn Werner Kalinka, MdL

24105 Kiel

26.11.2007

**Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen  
in Deutschland (GlüStV AG);  
Fragen der Fraktionen zum Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der 78. Sitzung des Finanzausschusses am 08.11.2007 zu TOP 5 hat der Abgeordnete Thomas Stritzl, MdL, um eine Unterrichtung des Finanzausschusses über eine Entscheidung der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Glücksspielverbot im Internet gebeten. Dieser Bitte komme ich hiermit gerne nach. Im Anschluss erfolgt meine Stellungnahme zu den am 19.11.2007 von dem Geschäftsführer des Ausschusses, Herrn Ole Schmidt, übermittelten Fragen des Abgeordneten Thomas Stritzl vom 16.11.2007 (Umdruck 16/2599).

**Beschlüsse des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 29.10.2007 (Az.: 7 TG 2891/06 und 7 TG 53/07)**

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hatte in zwei Beschwerdeverfahren über die sofortige Vollziehbarkeit gleich lautender Untersagungsverfügungen, gerichtet an die Firma bwin Interactive Entertainment AG sowie an Herrn Dr. Steffen Pfennigwerth, in welchen diesen u.a. untersagt worden war, in Hessen Sportwetten oder andere Glücksspiele über das Internet oder auf andere Weise anzubieten, sich in Hessen aufhaltenden Personen die Möglichkeit zur Beteiligung an diesen über das Internet oder das Mobiltelefon zu ge-

ben sowie auf Internetseiten und anderswo für das eigene Angebot zu werben, zu entscheiden.

Der VGH hat die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs zum Teil wiederhergestellt. Er hat insbesondere das Verbot des Anbietens und Vermittelns von Sportwetten und anderen Glücksspielen für Personen, die sich in Hessen aufhalten, als nichtig angesehen. Eine Lokalisierung des aktuellen Aufenthaltsortes der Spieler sei aufgrund der derzeit noch nicht ausgereiften Technik tatsächlich nicht möglich oder mit unzumutbarem Aufwand verbunden (unter Verweis auf: Bay. VGH, 07.05.2007, 24 CS 07.10 im Anschluss an VG Ansbach, 14.12.2006, AN 4 S 06.03253), ein entsprechender Verwaltungsakt daher nichtig. Die Feststellungslast für das Verlangen eines unmöglichen oder unzumutbaren Verhaltens obliege der Behörde.

Aus der Entscheidung des Hess. VGH folgt nicht, dass das Glücksspielverbot im Internet nach § 4 Abs. 4 GlüStV nicht wirksam werden kann. Wenn das Internetverbot nach Ablauf der Übergangsfrist ab 01.01.2009 bundesweit gilt, kommt es auf den Aufenthalt eines Spielers in einem bestimmten Bundesland nicht an. Zur Durchsetzung des Internetverbotes können die Glücksspielaufsichtsbehörden nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 und 5 GlüStV Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten sowie Diensteanbietern aufgeben, die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel oder die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubtem Glücksspiel zu unterlassen. Im Hinblick auf die technischen Möglichkeiten der Lokalisierung des Aufenthalts eines Spielers ist darauf hinzuweisen, dass Anbieter entsprechender Programme die Feststellung des Aufenthalts eines Internetnutzers im Bundesgebiet mit höherer Genauigkeit ermöglichen als den Aufenthalt in einer bestimmten Region; z. B. gibt die Firma etracker GmbH mit Sitz in Hamburg für die Länderebene eine Genauigkeit von 99,8 %, für die Regionsebene eine Genauigkeit von 92 % an.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass der VGH Baden-Württemberg mit Beschluss vom 05.11.2007 entgegen der Entscheidung des Hess. VGH die sofortige Vollziehbarkeit einer gegen bwin bzw. Dr. Pfennigwerth gerichteten Untersagungsverfügung, die sich auch auf das Internetangebot bezieht, bestätigt hat. Der VGH Baden-Württemberg kommt zu dem Ergebnis, dass es weder unmöglich noch unzumutbar sei, der Untersagung von Wettangeboten im Internet an Wettinteressierte in Baden-Württemberg nachzukommen, etwa durch entsprechende Hinweise und die Einforderung von Erklärungen der Wettinteressierten auf der Internetseite.

### **Fragen des Abgeordneten Thomas Stritzl, MdL zum Glücksspielstaatsvertrag (Umdruck 16/2599)**

**1. Welche Untersuchungen liegen der Landesregierung in Hinblick auf die Suchtpotentiale der unterschiedlichen Glücksspielformen vor und welche Erkenntnisse waren für die Gesetzesfassung aus Sicht der Landesregierung maßgeblich?  
Wie wird das Suchtpotential von LOTTO beurteilt?**

Folgenden Untersuchungen und Empfehlungen von Experten im Bereich der Glücksspiel-sucht sind bei der Erarbeitung des Glücksspielstaatsvertrages für die Bewertung des Gefährdungspotentials einzelner Glücksspielarten u. a. berücksichtigt worden:

- Schmidt/Kähnert – Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen - Verbreitung und Prävention, Abschlussbericht 2003;

- Hayer/Meyer – Das Suchtpotenzial von Sportwetten, Sucht 2003, Jahrgang 49, Heft 4, 212;
- Hayer/Meyer – Die Prävention problematischen Spielverhaltens, Journal of Public Health 2004, 293;
- Hayer/Meyer – Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen, Untersuchung des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, Mai 2005;
- Meyer – Glücksspiel – Zahlen und Fakten, Jahrbuch Sucht 2005, 83;
- Stellungnahme von Frau Dr. S. Grüsser-Sinopoli, Charité-Universitätsmedizin Berlin, Institut für medizinische Psychologie;
- Fachverband Glücksspielsucht, Herford, 17.11.2006;
- Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, Zentrum für interdisziplinäre Suchtforschung (ZIS), 17.11.2006;
- Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, 14.11.2006;
- Memorandum der Deutschen Hauptstelle für Suchtgefahren zur „Prävention der Glücksspielsucht“, März 2007.

Darüber hinaus sind Stellungnahmen von Suchtexperten des Bremer Instituts für Drogenforschung (BISDRO), der Interdisziplinären Suchtforschungsgruppe Berlin (ISFB) - Charité-Universitätsmedizin Berlin sowie der Scottish Executive – Research on Social Impacts of Gambling eingeholt worden.

In mehreren Studien, auf welche sich auch eine Reihe von Gerichten berufen, sind die strukturellen Unterschiede der einzelnen Arten des Glücksspiels aufgezeigt worden, aufgrund derer eine Differenzierung im Hinblick auf das Stimulations- und Suchtpotential möglich ist (vgl.: Memorandum der Deutschen Hauptstelle für Suchtgefahren zur „Prävention der Glücksspielsucht“, März 2007; Meyer/Hayer - Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen, Untersuchung des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, Mai 2005; OVG Hamburg 06.07.2007 – 1 Bs 137/07 und 09.03.2007 – 1 Bs 378/06; OVG Rheinland-Pfalz, 02.05.2007 – 6 B 10118/07; VG Wiesbaden, 12.06.2007 – 5 E 609/05).

Lotterien, insbesondere das Lottospiel, haben ein klares Suchtpotential. Dieses beruht auf einer starken Anziehungskraft infolge des in Aussicht gestellten hohen Geldgewinns bei einem minimalen Einsatzaufwand. Die Möglichkeit eines hohen Jackpotgewinns führt zu einer vermehrten Spielteilnahme. Problembehaftete Lottospieler unterliegen aufgrund ihrer verzerrten Realitätswahrnehmung dem festen Glauben, dass „ihre“ Zahlen irgendwann gezogen werden, so dass ihnen ein Aufhören mit dem Lottospiel aufgrund der Befürchtung genau dann einen Gewinn zu verpassen, unmöglich wird. Erfahrungen aus anderen Ländern haben zudem gezeigt, dass die Veranstaltung täglicher Lotterien zu einer Erhöhung des Gefährdungspotentials führt. Daher wird vor einer Steigerung der Ereignisfrequenz ausdrücklich gewarnt. Ein erhöhtes Risiko der Entwicklung lottospielbezogener Probleme besteht für Kinder und Jugendliche aufgrund eines oft frühzeitigen Erstkontakts, welcher durch die relativ leichte – illegale – Zugriffsmöglichkeit ermöglicht wird (vgl. Meyer/Hayer - Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen, Untersuchung des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, Mai 2005). Obwohl das Suchtpotential von Lotterien geringer einzuschätzen ist, als das anderer Glücksspielformen, ist es dennoch nicht vernachlässigbar.

Sportwetten mit festen Gewinnquoten weisen ein gegenüber Lotterien gesteigertes Suchtpotential auf. Im Gegensatz zu Pferdewetten wird eine andere Klientel angesprochen, weil dem Pferderennsport anders als dem bei Sportwetten dominierende Fußball nicht der Charakter eines Breitensports zukommt. Ein besonderer Spielanreiz besteht bei Sportwetten insbesondere aufgrund des Umstandes, dass die Spieler glauben, mit Wissen und Können den Spielverlauf beeinflussen zu können (vgl. Meyer/Hayer - Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen, Untersuchung des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, Mai 2005; OVG Niedersachsen, 02.05.2007 – 11 ME 106/07; VG Wiesbaden, 12.06.2007 – 5 E 609/05 und 23.08.2007 – 5 E 953/06 (V)). Es ist zudem von einem größeren Spielanreiz von privaten Sportwetten auszugehen, weil bei diesen die Gewinnquoten günstiger sind als bei der mit Konzessionsabgaben belasteten Monopolsellschaft (vgl. Hayer/Meyer – Das Suchtpotential von Sportwetten, Sucht 2003, 212; OVG Rheinland-Pfalz, 02.05.2007 – 6 B 10118/07). Im Übrigen kann allein aufgrund des Umstandes, dass in anderen Bereichen mit möglicherweise höherem Gefährdungspotential eine kontrollierte Zulassung privaten Angebots stattfindet, nicht angenommen werden, dass im Bereich der Sportwetten eine andere Einschätzung des Gesetzgebers von vornherein als fehlerhaft anzusehen ist (VG Wiesbaden, 12.06.2007 – 5 E 609/05 und 23.08.2007 – 5 E 953/06 (V)).

Dem unterschiedlichen Suchtpotential von Lotterien und Sportwetten wird im GlüStV sowie in den Ausführungsgesetzen mittels der Unterscheidung von Glücksspielen mit hohem Gefährdungspotential und Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential Rechnung getragen.

**2. Welche Annahmen hat die Landesregierung in Hinblick auf die erwarteten "Glücksspieleinnahmen" Einnahmen für das Land für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung getroffen? Muss diese Einnahmeerwartung unter den Bedingungen des angestrebten neuen Staatsvertrages revidiert werden? Wenn ja, in welcher Größenordnung?**

Diese Frage fällt in den Zuständigkeitsbereich des Finanzministeriums und wird deshalb von dort beantwortet.

**3. Wie soll das angestrebte "Internet-Verbot" durchgesetzt werden, wenn das Ausführungsgesetz um das "Ordnungsgeld" entkleidet wird?**

Das Absehen von einer Bußgeldbewehrung eines Verstoßes gegen das Internetverbot in § 4 Abs. 4 GlüStV im Schleswig-Holsteinischen Ausführungsgesetz zum GlüStV hat keine Auswirkung im Hinblick auf die Anwendung der Vorschriften des Strafrechts bei der Veranstaltung unerlaubten Glücksspiels (§§ 284 ff. StGB). Darüber hinaus besteht auch weiterhin die Möglichkeit einer Durchsetzung des Internetverbots durch die jeweils zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde mittels einer Untersagungsverfügung, die mit Zwangsmitteln vollzogen werden kann.

**4. Ist die Landesregierung in Kenntnis von wissenschaftlichen Ausführungen in Hinblick auf eine mögliche Ausdehnung des sog. Schwarzmarktes im Glücksspielbereich, sofern die Bestimmungen des umstrittenen Staatsvertrages in Kraft treten sollten? Wenn ja, welche? Wenn nein, war diese Gefahr Gegenstand der Gesetzesberatungen?**

Wissenschaftliche Ausführungen, aus denen sich bei Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages eine Ausdehnung des sog. Schwarzmarktes im Glücksspielbereich ergibt, sind der Landesregierung nicht bekannt. Bei der Prüfung der Ausgestaltungsalternativen im Glücksspielrecht nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 hat die Arbeitsgruppe der Ministerpräsidentenkonferenz sich auch mit der Vollziehbarkeit und Durchsetzung der jeweiligen Modelle beschäftigt. Dementsprechend ist in § 9 GlüStV eine starke Glücksspielaufsicht geschaffen und eine Verpflichtung der Länder zur Zusammenarbeit (§ 9 Abs. 3 GlüStV) normiert worden, um das Vorgehen gegen unerlaubte Glücksspielangebote gegenüber der bisherigen Rechtslage zu verbessern. Wie oben bereits erwähnt ist, wird zur Bekämpfung unerlaubter Glücksspielangebote im Internet durch § 9 Abs. 1 Nr. 4 und 5 GlüStV die Möglichkeit geschaffen, den Zugang und Zahlungsströme zu derartigen Angeboten zu unterbinden oder zumindest zu erschweren. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch ein Konzessionsmodell mit einer begrenzten Anzahl von Konzessionären mit einer Marktabschottung verbunden ist und sich daher die Vollzugsproblematik beim Vorgehen gegen nicht konzessionierte Glücksspielangebote in ähnlicher Weise stellt wie beim staatlichen Monopol.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Ulrich Lorenz