

N i e d e r s c h r i f t

über die 20. - öffentliche - Sitzung

des Unterausschusses „Verbraucherschutz“

des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

am 18. September 2024

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Von Lootboxen zu problematischem Glücksspiel? Jugendschutz und Suchtprävention konsequent umsetzen und simuliertes Glücksspiel regulieren**
Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/4263](#)
hierzu: Eingabe 00557/07/19
Anhörung
- Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. 5
- Paritätische Suchthilfe Niedersachsen gGmbH, Drobs Hannover - Fachstelle für Sucht und Suchtprävention 11
- Gaming in Niedersachsen e. V. 16
- Kompetenzzentrum eSport der Universität Hannover 21
2. **Unterrichtung durch die Landesregierung zum Thema „Arzneimittelversorgung“**
Unterrichtung 28
Aussprache 33
3. **Unterrichtung durch die Landesregierung zum Thema „Cannabis-Legalisierung: Wie schützt Niedersachsen Kinder, Jugendliche und andere Dritte?“**
Unterrichtung 36
Aussprache 40
4. **Unterrichtung durch die Landesregierung zum Projekt „Verbraucher stärken im**

Quartier“

Unterrichtung 44

Aussprache 46

5. Terminangelegenheiten

a) Besuch der Grünen Woche 2025 sowie der Eröffnungsveranstaltung - Messerundgang

b) Parlamentarische Informationsreise nach Rom und Südtirol - Festlegung des Reisezeitraums 47

Anwesend:

Mitglieder des Unterausschusses:

1. Abg. Thore Güldner (SPD), Vorsitzender
2. Abg. Jörn Domeier (SPD)
3. Abg. Stefan Klein (SPD)
4. Abg. Oliver Lottke (SPD)
5. Abg. Andrea Prell (SPD)
6. Abg. Katharina Jensen (CDU)
7. Abg. Verena Kämmerling (CDU)
8. Abg. Dirk Toepffer (CDU)
9. Abg. Pascal Leddin (GRÜNE)
10. Abg. Eva Viehoff (i. V. d. Abg. Christian Schroeder) (GRÜNE)
11. Abg. Omid Najafi (i. V. d. Abg. Alfred Dannenberg) (AfD), ab TOP 2 vertreten durch die Abg. Delia Klages (AfD)

Von der Landtagsverwaltung:

Beschäftigte Kahlert-Kirstein.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Heuer, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 11.01 Uhr bis 13.48 Uhr.

Außerhalb der Tagesordnung:

Billigung von Niederschriften

Der **Unterausschuss** billigt die Niederschriften über die 16. und die 19. Sitzung.

Tagesordnungspunkt 1:

Von Lootboxen zu problematischem Glücksspiel? Jugendschutz und Suchtprävention konsequent umsetzen und simuliertes Glücksspiel regulieren

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/4263](#)

erste Beratung: 40. Plenarsitzung am 16.05.2024

AfELuV,

vorbereitende Beratung gem. § 12 Abs. 3 GO LT: UAVerbrSch

hierzu: Eingabe 00557/07/19

Anhörung

Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V.

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 5

Anwesend:

- Anke Kirchner, stellv. Geschäftsführerin

- Jana von Bibra, Referentin

Jana von Bibra: Heute soll es um Lootboxen und simuliertes Glücksspiel in digitalen Spielen gehen. Es geht um Computerspiele, die man zu Hause auf der Videokonsole oder auf dem Smartphone eben mal zwischendurch unterwegs im Bus oder in der Pause auf dem Schulhof spielt. Es geht um Spielinhalte, die aussehen können wie geheimnisvolle Schatztruhen; Schatztruhen, deren Anblick für Spieler Verheißungsvolles versprechen kann. Es könnte sich in der Truhe doch ein begehrter Inhalt befinden. Ein Inhalt, den man sich kaum oder nur durch enormen Zeit- und Spielaufwand erspielen kann. Vielleicht hat man ja Glück und in der Truhe befindet sich eine neue Waffe, eine neue Ausrüstung für den eigenen Spielcharakter, um schneller im Spiel voranzukommen. Ein Klick und ein paar Münzen, Sterne, Diamanten oder Punkte weniger auf dem Spielkonto, und das Geheimnis um den Inhalt lüftet sich.

Man braucht nur genug Spielwährung. Wie gut, dass man sich kinderleicht noch etwas nachladen kann. Wie wäre gleich das Paket für 50 Euro? Dann kann man mehrere Schatztruhen ziehen. Eine Box führt zur nächsten und zur nächsten. Dann muss es doch klappen. Öffnet sich dann endlich die geheimnisvolle Box auf dem Bildschirm, verfliegt der Dopamin-Kick schnell: Doch wieder keiner der ersehnten Gegenstände dabei. Wieder mal kein Glück gehabt. Zumindest bleibt die Hoffnung, beim nächsten Klick endlich einen Schatz zu ergattern.

Solche oder so ähnliche Erfahrungen kann man in den beliebtesten und zugleich umsatzstärksten Videospiele wie zum Beispiel Fortnite, Roblox oder FIFA machen; Games, die zu den beliebtesten Games unter Minderjährigen gehören.

Man mag sich dabei fragen: Wie viel kostet eine Lootbox? Das ist schwer zu sagen. Die Preise sind in In-Game-Währung angegeben und nicht in Euro. Der Wechselkurs zwischen Euro und Währung ist unklar, hängt vom Einsatz ab. Das beste Angebot gibt es zum Beispiel, wenn man

gleich für 100 Euro nachläßt. Dann ist der Wechselkurs besser. Zudem gibt es unterschiedliche Boxen unterschiedlicher Güte und Preisklasse. Verbraucher und Verbraucherinnen werden in die Irre geführt, um mehr Geld auszugeben. Transparente Kosten werden nicht kommuniziert. Unsere Beratungspraxis zeigt, dass dadurch schnell der Überblick über finanzielle Ausgaben verloren geht.

Des Spielers Erfolg, der vom Zufall abhängt, löst Emotionen aus. Das Belohnungssystem wird angeregt. Es ist ein Spielerlebnis, das Minderjährige dazu verleiten kann, ihr ganzes Taschengeld oder erstes Gehalt am Smartphone auszugeben. Schnell wachsen kleine Käufe mit intransparenter Währung unbemerkt zu großen Summen an. Manch einer hat einen Paypal-Account, oder die 10 Euro Taschengeld pro Woche sind schnell an der Kasse im Supermarkt in eine Guthabekarte für die Konsole gewechselt. In Einzelfällen summiert sich das auf vierstellige Summen und entzieht sich dem Zugriff der Eltern.

Die Spiele-Herausgeber machen Milliardenumsätze mit In-Game-Käufen und nutzen gezielt manipulative Designs, die zum Kauf verleiten sollen, sogenannte Dark Patterns; wie zum Beispiel: „Das beste Angebot; gilt noch sieben Stunden, sei schnell“.

Besonders Minderjährige sind aufgrund ihrer Leichtgläubigkeit und geschäftlicher Unerfahrenheit empfänglich für diese manipulativen Kaufaufforderungen. Durch die irreführende Intransparenz der Kosten, kinderleichte Kauffunktionen und manipulative Kaufaufforderungen wird die aufgrund ihres Alters besonders verletzbare Gruppe der minderjährigen Verbraucher und Verbraucherinnen ausgenutzt.

In dieser Praktik sehen wir einen klaren Verstoß gegen den fairen Wettbewerb in Europa und sehen auch weiteren Regulierungsbedarf auf europäischer Ebene. Unserer Ansicht nach enthalten Lootboxen die wesentlichen Elemente von Glücksspiel und stellen zumindest glücksspielähnliche Mechanismen dar. Es wird Geld eingesetzt, auch wenn dieses erst in In-Game-Währung gewechselt werden muss. Der Gewinn, der Inhalt der Lootbox, hängt vom Zufall ab. Ein geldwerter Gewinn kann faktisch auch vorliegen, weil der Verkauf der Gegenstände oder des Accounts auf Schwarzmärkten möglich ist.

Erste Staaten haben bereits den Handlungsbedarf erkannt und ein Verbot umgesetzt. In Großbritannien und Belgien gilt ein Verbot für Lootboxen. In Österreich gibt es erste Rechtsprechung, die Lootboxen in dem Spiel FIFA Ultimate Team als Glücksspiel ansieht und verbietet.

In Deutschland ist dasselbe FIFA-Spiel mit Lootboxen erhältlich. Es gilt lediglich eine freiwillige Altersempfehlung der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle, eine Altersempfehlung für Kinder ab zwölf Jahren. Es bestehen aber keine Vertriebs- oder Marketingbeschränkungen.

Es ist jedoch für den Jugendschutz und zur Verhinderung unlauterer Geschäftspraktiken dringend erforderlich, dass Spiele mit Lootboxen für unter 18-Jährige nicht erhältlich sind. Lootboxen sind gerade in der Altersgruppe der 16- bis 29-Jährigen beliebt. Nach einer 2022 durchgeführten Umfrage des Verbraucherzentrale-Bundesverbandes hat in der Altersgruppe der 16- bis 29-Jährigen fast jede fünfte Person, 19 %, die bereits Geld für Zusatzinhalte ausgegeben hat, auch schon Lootboxen erworben. Wie die Ergebnisse weiter zeigen, stimmt eine große Mehrheit der befragten Gamer*innen, 75%, zu, dass Lootboxen dazu verleiten, wiederholt Geld auszugeben.

Die unterhaltsame Gestaltung regt zur exzessiven Nutzung an, und die Hemmschwelle zum Glücksspiel um Geld, das im Sinne eines Einsatzes verspielt wird, wird herabgesetzt.

Eine freiwillige Altersempfehlung reicht daher nicht aus. Wir fordern ein Verbot von Lootboxen und anderen glücksspielähnlichen Mechanismen in Computerspielen, die sich an Kinder und Jugendliche richten. Dabei ist ein einheitliches Verbot auf europäischer Ebene erstrebenswert, das einen harmonischen Binnenmarkt gewährleistet. Ist eine Umsetzung auf europäischer Ebene nicht möglich, bedarf es eines Verbotstatbestandes, zum Beispiel im Glücksspielstaatsvertrag der Länder oder im Jugendschutzgesetz des Bundes.

Die Durchsetzung eines Verbots erfordert klare Handlungspflichten, gerichtet an Publisher und Plattformen. Spiele, die Lootboxen enthalten und sich auch an ein minderjähriges Publikum richten, müssen anbieterseitig für unter 18-Jährige gesperrt werden. Bei In-App-Käufen sollten die Preise in Euro und der zu erwerbende Gegenstand klar benannt sein. Und der Gegenstand kann nicht, wie das Glücksspiel, vom Zufall abhängen. Es kann nicht hingenommen werden, dass der Unterhaltung dienende Computerspiele, die auch unter Minderjährigen beliebt sind, für ihren Unterhaltungswert dem Glücksspiel nacheifern. Kauffunktionen sollten anbieterseitig vorab deaktiviert sein, sodass man diese aktiv aktivieren muss. Die Aktivierung der Kauffunktion sollte nur für Vorjährige möglich sein.

Zuletzt bleibt festzustellen, dass eine anbieterseitige Sperrung der Mechanismen möglich und notwendig ist, wie die Beispiele aus anderen Staaten zeigen.

Abg. Omid Najafi (AfD): Sie haben sich für ein Verbot von Lootboxen für Minderjährige ausgesprochen. Wie sehen Sie es denn für Personen ab 18 Jahren? Reicht eine Einschränkung in Sinne der Aktivierung der Kaufmöglichkeit? Oder sehen Sie da noch andere Möglichkeiten? Oder sind Sie generell für ein Verbot von Lootboxen, also auch für Erwachsene?

Jana von Bibra: Wir sind auf jeden Fall für ein Verbot von Lootboxen für unter 18-Jährige, weil es sich dabei um eine sehr verletzte und schützenswerte Verbrauchergruppe handelt, die die Risiken nicht abschätzen kann und aufgrund der Unerfahrenheit schneller verleitet wird.

Anke Kirchner: Generell beanstanden wir, dass die Lootboxen, wie sie aktuell auf dem Markt sind, intransparent sind. Auch Erwachsene wissen gar nicht, was sie kaufen. Würden Sie für einen bestimmten Betrag beispielsweise ein Auto kaufen, wenn Sie gar nicht wissen, ob Sie einen Tesla oder einen kleinen Renault Clio erhalten.

Abg. Katharina Jensen (CDU): Ich habe eine Frage zur Regulierung innerhalb der EU. Sie sagten, dass sich andere Länder, wie Großbritannien und Belgien, auf den Weg gemacht haben. Wie ist es aus Ihrer Sicht um die Einigkeit innerhalb der EU bestellt? Ist es illusorisch zu glauben, dass wir einen geeinten Weg hinbekommen, der ja immer wieder gefordert wird?

Wie würde für den Fall, dass wir uns für ein europaweites Verbot aussprechen, in der Praxis die Kontrolle aussehen? Etwas zu verbieten, ist das eine. Am Ende muss das aber auch irgendwie kontrolliert werden.

Thema Schulden und Finanzfalle. Sie sagten, 19 % der Jugendlichen zwischen 16 und 29 haben angegeben, schon Lootboxen gekauft zu haben. Haben Sie auch eine Zahl oder eine Vorstellung, inwieweit diese Altersgruppe auch wirklich in eine Schuldenfalle gerät? Sie sprachen von einem vierstelligen Betrag. Aber in welcher Dimension muss ich mir das vorstellen?

Anke Kirchner: Wir wissen nicht, inwieweit das in die Schuldenfalle führt. Wir als Verbraucherzentrale bieten ja leider keine Schuldnerberatung an.

2023 sind von 100 Euro, die für Onlinespiele bezahlt wurden, 71 Euro allein für In-App-Käufe und Lootboxen ausgegeben worden. In der Altersgruppe der 11- bis 14-Jährigen spielen 84 % Videospiele. Das sind eindrucksvolle Zahlen.

Wir haben in unserer Beratungspraxis, wie meine Kollegin schon sagte, auch Einzelfälle, in denen tatsächlich Beträge im vierstelligen Bereich vorgekommen sind. Wenn die Betroffenen zu uns kommen, haben sie Glück, weil wir versuchen, das rückabzuwickeln. Kaufverträge sind insoweit nicht wirksam, und man kann dann versuchen, das Geld bei den Anbietern zurückzuholen, wenn es irgendwie möglich ist.

Zur Schuldenentwicklung kann ich Ihnen leider keine Zahlen nennen.

Jana von Bibra: In Großbritannien hat dazu eine umfangreiche Studie stattgefunden. Ich meine, nach den Studienergebnissen haben sich um die 20 % Minderjährige auch Geld ausgeliehen. Dass man über seine eigenen finanziellen Möglichkeiten geht, spricht dafür, wie groß der Kaufdruck ist. Minderjährige haben auch angegeben, das Geld bei den Eltern zu entwenden bzw. die Kreditkarte unbeaufsichtigt und von den Eltern unbeabsichtigt und ungewollt zu benutzen.

Anke Kirchner: Zu Ihrer Frage nach der Entwicklung in anderen Ländern. Wir wissen, dass in Spanien und in den Niederlanden verschiedene Gesetzesinitiativen vorliegen. Vielleicht haben Sie das verfolgt. Aktuell ist auf europäischer Ebene durch verschiedene Verbraucherverbände, durch den BEUC, ein Antrag bzw. eine Studie vorgelegt worden. Wie sich die einzelnen Länder dazu verhalten, wissen wir leider nicht. Aber es gibt verschiedenste Bemühungen.

Abg. **Katharina Jensen** (CDU): Wie würde, wenn es zu einem Verbot käme, die Einhaltung kontrolliert?

Anke Kirchner: Es wäre dann so, dass anbieterseitig Sperrmöglichkeiten, Kontrollmöglichkeiten eingerichtet werden. Wie etwa in Belgien würden Spiele wie zum Beispiel FIFA ohne Lootboxen angeboten. Das wäre dann quasi ein anderes Spielformat, in dem es diese Möglichkeit nicht mehr gibt.

Die anbieterseitige Sperrung müsste nicht kontrolliert werden; es sei denn, irgendjemandem fällt auf, dass diese Möglichkeit immer noch besteht. Sie haben vielleicht über die Entwicklungen in den USA gelesen. Bei Instagram sollen Dinge gesperrt bzw. Kontrollmöglichkeiten eingerichtet werden. Unserer Meinung nach ist es bei diesen Aspekten anbieterseitig sehr einfach, Dinge so zu programmieren, dass sie erreichbar sind bzw. nicht erreichbar sind.

Abg. **Pascal Leddin** (GRÜNE): Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass Werbung für Lootboxen eigentlich nicht verbreitet werden dürfe. Ich frage mich, wie das in der Umsetzung aussieht. Ich erinnere mich an eine Zeit, in der mir bei YouTube „bibis beauty palace“ „entgegengesprungen“ ist und „Coin Master“ beworben hat, also ein Spiel, das quasi mit einem einarmigen Banditen geworben hat. Ist ein Werbeverbot überhaupt umsetzbar, und welche Konsequenzen folgen im Zweifel?

Meine zweite Frage haben Sie schon fast beantwortet. Stimmen Sie zu, dass man auf nationaler Ebene eine Lösung finden sollte, wenn man auf EU-Ebene eine Regulierung nicht hinbekommt,

dass man also nicht warten sollte, bis etwas auf EU-Ebene kommt, sondern im Zweifel den nationalen Weg gehen sollte?

Bei meiner dritten Frage geht es um das Format der Lootboxen. Sie haben das Beispiel Fortnite genannt. In dem Spiel konnte man Lamas kaufen und diese öffnen. Dann hat man da zufällig Gegenstände bekommen. In Belgien wurde geklagt, und Fortnite musste die Zahlungen - für alle Lootboxen, die überhaupt verkauft worden waren! - zurückzahlen. In allen Ländern wurden diese Lamas komplett aus dem Spiel rausgenommen, und stattdessen wurden transparente Lamas eingeführt. Man kann also vorher sehen, was man bekommen wird. Halten Sie ein solches Format für einen gangbaren Weg?

Jana von Bibra: Wettbewerbsrechtlich ist es verboten, Kaufaufforderungen an Kinder zu richten. Aber letzten Endes geht es in der Frage, was Werbung ist und was keine Werbung ist, um Einzelfallentscheidungen, die ein Gericht treffen muss. In der Rechtsprechung gibt es bereits tragfähige Beispiele, aber noch sehr wenige, weil erst einmal der Weg dorthin gegangen werden muss.

Ich meine, es gibt eine Entscheidung aus dem Jahr 2015. Ich glaube, das Verfahren wurde vom Verbraucherzentrale-Bundesverband angestrengt. Es ging um das Spiel Runes of Magic. Seinerzeit ist entschieden worden, dass dieses Spiel Kaufaufforderungen an Kinder enthielt. Diese Einzelfallentscheidungen bzw. der Rechtsschutz sind verzögert und reichen nicht aus.

Anke Kirchner: Auch Telefonwerbung ist verboten. Wie viele Werbeanrufe gibt es noch? Das Wettbewerbsrecht ist in diesem Sinne kein scharfes Schwert, weil die Anbieter oftmals Wege finden, um Verbote zu umgehen.

Würde ein Werbeverbot über das Glücksspielgesetz oder Jugendschutzgesetz verankert - vergleichbar mit dem Verbot der Tabakwerbung - und auch mit einem Bußgeld bewehrt, wäre dies ein ganz anderes Schwert. Bußgelder schrecken ab. Hier ist eine Vollstreckung schneller und auf einer anderen Ebene möglich als im Falle jahrelanger Gerichtsprozesse auf dem zivilrechtlichen Weg auf Wettbewerbsrechtsebene.

Jana von Bibra: Wir würden eine Verbotsregelung auf nationaler Ebene befürworten. Die Regelung in § 10 b des Jugendschutzgesetzes, die simuliertes Glücksspiel mit Alterskennzeichnung möglich macht, greift unseres Erachtens zu kurz. Es sollte wirklich ein Verbotstatbestand geschaffen werden, wie dies auch bei wirklich jugendgefährdenden Medien der Fall ist.

Anke Kirchner: Natürlich wäre schon der erste Schritt wünschenswert, damit bei Lootboxen klar und transparent ist, was man für sein Geld bekommt - ich glaube das ist die Erwartung, die jeder und jede von uns hat -, und damit das Ergebnis des Kaufs nicht vom Zufall abhängig ist.

Die Spieleanbieter sind ja nicht ungeschickt. Wir wissen, dass viele Spiele nur funktionieren, wenn sozusagen weitere Dinge gekauft werden und man im Spiel nur weiterkommt, wenn regelmäßig weitere Dinge erworben werden. So schön Transparenz wäre, würde dadurch aber der Effekt, dass Spieler - auch Minderjährige - gezwungen sind, etwa den neuesten, den tollsten Fußballspieler zu erwerben oder die neueste Waffe zu bekommen, damit sie im Spiel vorankommen können, nicht verhindert.

Jana von Bibra: Die Umfrageergebnisse zeigen eindeutig, dass zumindest die Spieler davon ausgehen, dass sie ohne solche Käufe nicht vorankommen.

Abg. **Jörn Domeier** (SPD): Über welchen Markt reden wir denn bei In-Game- und In-App-Käufen? Geht es um 100 Millionen Euro, geht es um 1 Milliarde Euro oder 5 Milliarden Euro, die pro Jahr generiert werden?

Wie einfach ist denn nach den Erfahrungen der Verbraucherzentrale eine Rückabwicklung, wenn Eltern mitbekommen, dass etwas schiefgelaufen ist? Wie kulant zeigen sich die Unternehmen? Welche Beispiele kennen Sie?

Jana von Bibra: Heutzutage erfolgt die Abrechnung kaum noch über die Telefonrechnung. Aber es gibt durchaus Beispiele, in denen die Dinge über die Telefonrechnung oder dadurch aufgefallen sind, dass Kreditkartendaten hinterlegt worden sind.

Die Anbieter sagen nicht unbedingt, dass bei Minderjährigen der Vertrag unwirksam ist und deshalb das Geld zurückzuzahlen ist. - Vielmehr wird darüber gesprochen, ob vielleicht eine Duldungsvollmacht oder eine Anscheinsvollmacht vorlag. Rückforderungen sind nicht so einfach, wie das vielleicht klingt, wenn man daran denkt, dass Vertragsbeziehungen bei einem solchen Kauf rechtlich eindeutig nicht vorliegen. Anbieter sind häufig anderer Meinung.

Anke Kirchner: Wir wickeln das häufig ab. Als Verbraucherzentrale haben wir das Glück, dass wir bei vielen Unternehmen, unter anderem bei Google, Kontakte haben. Dann lösen wir das auf diesem schnelleren Weg. Das ist aber nicht allen Verbraucherinnen und Verbrauchern möglich, sondern nur denen, die zu uns kommen.

Was die Frage nach dem Volumen angeht, so liegt mir eine Zahl aus dem Jahr 2020 vor. Im Jahr 2020 wurden über 2 Millionen Euro durch In-App-Käufe eingenommen. Ich vermute aber, dass die Einnahmen seitdem gestiegen sind.

Abg. **Omid Najafi** (AfD): Der Antrag spricht wirklich Gefahren an, denen Kinder und Jugendliche ausgesetzt sind. Ich frage mich immer wieder, wie genau eine Kontrolle möglich ist. Man könnte bei einem Spiel eine Altersabfrage einbauen. Dann könnten Jugendliche aber ein falsches Alter eingeben. Man könnte den Zugang zu bestimmten Abteilungen in Spielshops nur über 18-Jährigen gewähren. Wie soll man aber überprüfen, ob dort vielleicht ein 16-Jähriger kauft? Oder sollte man Lootboxen grundsätzlich aus jedem Spiel streichen? Ich habe dafür selber noch keine Lösung. Vielleicht können Sie uns aber Ideen mit auf den Weg geben.

Jana von Bibra: Es ist in der Tat sehr schwierig, die Altersfreigaben einzuhalten. Es gibt unterschiedliche Mechanismen, um das Alter abzufragen. Es gibt sichere Methoden und weniger sichere Methoden. Wenn man bei „ich bin 18 Jahre“ einfach nur ein Häkchen setzen muss, ist dies weniger sicher. Bei anderen Methoden werden Kreditkartendaten ausgelesen. Was ist aber, wenn die Kreditkarte der Eltern genutzt wird? Es ist häufig schwierig, die Identität zu überprüfen.

Im Fall von FIFA hat die Konsequenz letzten Endes darin bestanden, dass die Lootboxen in den Ländern aus den Spielen herausgenommen worden sind, in denen das Lootboxverbot gilt. Wir sehen hier die Handlungspflicht bei den Plattformen und Publishern.

Anke Kirchner: Das ist wie bei den Energy-Drinks oder bei Alkohol. Solange es zugänglich ist, kaufen es auch 14-Jährige. Deswegen besteht unserer Ansicht nach die Lösung, die auch einfach technisch umzusetzen ist, darin, die Anbieter in die Pflicht zu nehmen.

Jana von Bibra: Deshalb ist es auch gewünscht, dass Regelungen einheitlich in Europa getroffen werden. Es geht um digitale Inhalte, die keine Ländergrenzen kennen.

**Paritätische Suchthilfe Niedersachsen gGmbH,
Drobs Hannover - Fachstelle für Sucht und Suchtprävention**

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 3

Anwesend:

- Natalia Schnurka, Dipl.-Pädagogin

*Frau Schnurka zeigt während ihrer Ausführungen eine Präsentation. Eine der Darstellungen ist aus Gründen der besseren Verständlichkeit in den Text dieser Niederschrift eingebunden. Im Übrigen ist die Präsentation dieser Niederschrift als **Anlage** beigefügt.*

Natalia Schnurka: Ich hoffe, Sie können mich trotz meines Akzents gut verstehen. Ich bin im Alter von 23 Jahren nach Deutschland migriert, und da war mein Sprechapparat bereits zu alt für ein akzentfreies Deutsch. Ich bin Mitarbeiterin der Paritätischen Suchthilfe Niedersachsen, ehemals STEP gGmbH. Seit mittlerweile 14 Jahren arbeite ich als Glücksspielfachkraft in der Drobs Hannover. Die ersten zehn Jahre meiner Tätigkeit in der Drobs Hannover habe ich im Bereich der Glücksspielberatung verbracht. Dabei habe ich sowohl Glücksspiele als auch glücksspielende Menschen in allen möglichen Facetten kennengelernt. 2021 wechselte ich in das dreijährige Modellprojekt „Prävention und Frühintervention von Glücksspielsucht für Menschen mit Migrationshintergrund“. Im Rahmen dieses Modellprojekts habe ich unter anderem Präventionsveranstaltungen zum Thema „Glücksspiele - Infos und Risiken für Menschen mit Migrationshintergrund“ in leichter Sprache angeboten. Immer dann, wenn Eltern mit Migrationshintergrund in meinen Präventionsveranstaltungen anwesend waren, habe ich Lootboxen als simuliertes Glücksspiel thematisiert. Jedes Mal zeigten sich die Eltern schockiert, weil sie feststellten, dass die Videospiele ihrer Kinder, die sie für harmlos hielten, Lootboxen enthalten.

Seit Anfang dieses Jahres bin ich ausschließlich im Bereich der Glücksspielsuchtprävention eingesetzt. Zu meinen Aufgaben gehört unter anderem der Einsatz des wundervollen Glücksspielparcours „abgezockt“ in Schulen. Ich gehe in hannoversche Schulen und versuche, Jugendliche zu diesem Thema aufzuklären. Dieser Glücksspielparcours richtet sich an Jugendliche ab 14 Jahren und beinhaltet zehn Stationen zu den Risiken von Glücksspielen.

Eine der Stationen behandelt auch das Thema Lootboxen. Aber auch in der Einstiegsphase meiner Präventionsveranstaltungen setzen sich Jugendliche mit dem Thema Lootboxen im Rahmen von simuliertem Glücksspiel auseinander. Die Klasse ist dann zwiegespalten. Manche Jugendliche kennen sich perfekt mit Lootboxen aus. Andere wiederum haben das Wort „Lootboxen“ bisher noch nie gehört. Diejenigen, die sich perfekt damit auskennen, bekommen von mir dann die Aufgabe, den anderen zu erklären, was denn Lootboxen sind. Mit Freude übernehmen sie diese Aufgabe und berichten mit leuchtenden Augen von ihren Erfahrungen mit Lootboxen. Diese leuchtenden Augen bleiben mir jedes Mal dauerhaft in Erinnerung. Lootboxen gibt es in vielen Video-, Computer- und Onlinespielen. Sie kommen ganz allgemein aus dem Gamingbe-

reich. Diese Lootboxen können entweder langsam erspielt oder käuflich für echtes Geld erworben werden. Ihr Inhalt kann Spielende im Spiel weiterbringen, wenn man Glück hat. Oft hat man das aber natürlich nicht.

Bei der Fußballsimulation FIFA sieht das folgendermaßen aus: In FIFA heißen Lootboxen „Packs“. Möchte man diese Packs haben, braucht man die Spielwährung namens Points. Diese Spielwährung kann entweder langsam erspielt oder käuflich erworben werden - für echtes Geld. Jetzt kommt meine Frage. Wie viele Jugendliche sind dazu in der Lage, diese Spielwährung namens Points langsam zu erspielen? Denken wir doch bitte in diesem Zusammenhang an die eingeschränkte Impulskontrolle im Jugendalter. Wenn Sie keine Antwort haben, habe ich eine, nämlich: die wenigsten. - Natürlich würden diese Jugendlichen versuchen, die Lootboxen zu kaufen, und zwar mithilfe der Spielwährung Points, die sie für echtes Geld kaufen müssen. Ganz häufig nutzen sie dazu sogenannte Paysafe-Karten oder Guthabekarten. Der Betrag einer solchen Guthabekarte kann wundervoll in Spielwährung umgewandelt werden.

Ich komme aus dem Bereich der Glücksspielberatung, wo ich zehn Jahre lang verbracht habe, also genug Zeit, um mich mit dem Suchtpotenzial unterschiedlicher Glücksspielformen zu beschäftigen. Ich behaupte mal: Ich kenne mich hervorragend damit aus. Seit 2009 kann man die von Glücksspielen ausgehende Suchtgefahr messen, und zwar mit diesen Veranstaltungsmerkmalen:

Von Lootboxen zu problematischem Glücksspiel?



Gefährdungspotenzial von Lootboxen



Lootboxen arbeiten mit glücksspielähnlichen Mechanismen. Sie bergen ein hohes Suchtrisiko und stellen eine hohe psychische bzw. Entwicklungsgefährdung für Kinder und Jugendliche dar.

Treffen diese Veranstaltungsmerkmale auf eine Glücksspielform zu, gilt diese Glücksspielform als eine mit einem hohen Suchtpotenzial. Und je höher das Suchtpotenzial einer Glücksspielform ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person, die an diesem Glücksspiel teilnimmt, irgendwann letzten Endes eine Glücksspielsucht entwickelt.

Es wird behauptet, Lootboxen seien so harmlos wie Überraschungseier oder Sammelkarten. Ich bin schon auf die komplexen Bezahlvorgänge eingegangen. Man braucht irgendwelche dubiosen Spielwährungen, um die Lootboxen zu kaufen. Diese Spielwährung muss für echtes Geld erworben werden.

Als ich mich damit auseinandergesetzt habe, habe ich selber Schwierigkeiten damit gehabt. Und das lag nicht an meiner Intelligenz, denn ich habe zwei akademische Ausbildungen, eine im Ausland und eine hier in Deutschland, erworben. Wie sollen denn unsere Kinder und Jugendlichen das kapieren? Also, wenn es um das Suchtpotenzial von Glücksspielen geht, gibt es Glücksspiele mit einem ziemlich hohen Suchtpotenzial.

Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme versucht, das Gefährdungspotenzial von Lootboxen anhand dieser Veranstaltungsmerkmale zu ermitteln. Ich brauche Ihnen das Ergebnis wahrscheinlich nicht zu berichten. Sie werden sicherlich schon vermuten, dass diese Veranstaltungsmerkmale bei den Lootboxen genauso anzutreffen sind wie bei den Glücksspielen mit hohem Suchtpotenzial.

Fakt ist: Lootboxen arbeiten mit glücksspielähnlichen Mechanismen. Sie bergen ein hohes Suchtrisiko, und sie stellen natürlich eine hohe psychische bzw. eine Entwicklungsgefährdung für unsere Kinder und Jugendlichen dar.

Wie wirkt sich der Kauf von Lootboxen auf unsere Kinder und Jugendlichen aus? Gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Kauf von Lootboxen und einem späteren problematischen Glücksspielverhalten bei Jugendlichen? Dazu gibt es im deutschsprachigen Raum leider so gut wie keine Studien. Die Untersuchungen aus dem englischsprachigen Raum belegen jedoch, dass der Kauf von Lootboxen die Wahrscheinlichkeit erhöht - bei Jugendlichen wohl gemerkt -, Geld für echte Glücksspiele auszugeben bzw. Probleme im Zusammenhang mit echten Glücksspielen zu entwickeln.

Unsere Vorschläge zu den Regulierungsmaßnahmen aus suchtpreventiver Perspektive umfassen zum größten Teil den Bereich der Verhältnisprävention: Verbot von Lootboxen für Minderjährige, Verbot von Werbung für Lootboxen durch Streamer*innen oder Influencer*innen, Verbot von In-Game-Währungen für Minderjährige.

Aus dem Bereich der Verhaltensprävention kommt lediglich ein Punkt, und zwar die proaktive Prävention an Schulen, die sehr kostspielig ist. Wir benötigen ja Geld für das Personal, aber auch für die Ausstattung von Präventionsveranstaltungen.

„Lauter Verbote“, könnte man denken. Was mich persönlich angeht, passen diese Verbote sehr gut zu meinem Migrationshintergrund. Ich bin nämlich in einer Diktatur aufgewachsen. Die ersten 23 Jahre habe ich in Weißrussland bzw. Belarus verbracht. Seit mittlerweile 25 Jahren lebe ich in einer Demokratie, und ich weiß die zahlreichen Vorteile des Lebens in einer demokratischen Gesellschaft sehr zu schätzen.

Wenn ich jedoch an die Schutzfunktion eines Staates gegenüber Minderjährigen denke, stelle ich jedes Mal mit Erstaunen fest, dass die Diktatur, in der ich aufgewachsen bin, diese verantwortungsvolle Aufgabe besser wahrnimmt, natürlich in Form von Verboten, als die deutsche Demokratie. Deutschland tut sich schwer mit Verboten, auch wenn es um Minderjährige geht.

Aber vielleicht sind es ja die Interessen der Gaming-Branche, die diesen Verboten in Deutschland im Weg stehen.

Abg. **Jörn Domeier** (SPD): Vielen Dank vor allem auch für die klare, deutliche Sprache, die Sie bei diesem Thema gewählt haben. Um Verbote zu vermeiden, kann man auf Freiwilligkeit setzen. Wie viele der Hersteller, wie viele der Unternehmen kommen denn zu Ihnen und fragen nach,

welche Möglichkeiten bestehen, um das Ganze so zu gestalten, dass Sie keine Bauchschmerzen haben?

Natalia Schnurka: Gar kein Unternehmen kommt zu uns.

Abg. **Katharina Jensen** (CDU): Meine ersten beiden Fragen gehen eigentlich in die gleiche Richtung wie die Fragen von Herrn Domeier. In dem Antrag wird davon gesprochen, die möglichen Inhalte von Lootboxen transparent darzustellen. Nehmen Sie bei dem einen oder anderen Spiel wahr, dass die Branche solche Möglichkeiten tatsächlich anwendet? Nehmen sie wahr, dass es nicht nur schwarze Schafe gibt, sondern auch vorbildliche Spielentwickler? Inwieweit haben Sie Kontakte in die Branche? Es geht immer auch darum, etwas miteinander auf den Weg zu bringen. Ich gehe zunächst einmal von dem Guten aus. Wie beurteilen Sie Ihre Kontakte in die Branche?

Eine weitere Frage zielt auf die Suchtprävention in Schulen. Sie sagten, dass Sie in Hannover tätig sind. Ist die Paritätische Suchthilfe auch in anderen Teilen Niedersachsens in Schulen oder aber nur in Hannover unterwegs? Jugendliche, die durch solche Spiele beeinflusst werden, gibt es ja an allen Schulen. Von daher wäre ein solches Projekt flächendeckend sinnvoll. Oder wissen Sie von anderen Projekten, die in diesem Sinne tätig werden?

Abg. **Katharina Jensen** (CDU): In Niedersachsen gibt es 24 Präventionsfachkräfte für Glücksspielsucht. Sie haben allerdings beide Bereiche, sowohl die Glücksspielberatung als auch die Glücksspielsuchtprävention, zu bedienen. Die Lootboxen werden im Bereich der Glücksspielsuchtprävention thematisiert.

Natalia Schnurka: Meine Kolleg*innen haben zum Teil keine Kapazitäten mehr für die Präventionsveranstaltungen an Schulen, weil sie im Rahmen einer Teilzeitstelle tätig sind. Das ist schon seit Jahren der Fall, und daran wird sich auch nichts ändern. Wir haben so hohe Zahlen an betroffenen Glücksspieler*innen, dass wir gar keine Ressourcen und keine Kapazitäten für die Präventionsveranstaltungen haben.

Ich hatte das Privileg, das in diesem Jahr machen zu können, weil die niedersächsische Landestelle, die den Glücksspielparcours entwickelt hat, ein besonderes Interesse an der Erprobung dieses Parcours hatte und mich damit beauftragt hat, ihn zu erproben, damit diese Maßnahme überhaupt ein bisschen evaluiert werden kann. Leider verlasse ich diesen Bereich Ende des Jahres - diese Tätigkeit war auf ein Jahr befristet -, und vermutlich werde ich in den Bereich der Glücksspielberatung wechseln. Ich vermute ganz stark, dass ich ab dem kommenden Jahr keinerlei Kapazitäten mehr haben werde, um Jugendliche über dieses Thema aufzuklären.

Nun zu Ihrer Frage, ob die Menschen aus der Gaming-Branche mit uns kooperieren, ob sie Kontakt zu uns suchen: Ein klares Nein. Vielleicht ist das strukturell bedingt. Die Lootboxen stammen eher aus dem Gaming-Bereich. Bei ihnen handelt es sich zwar um simuliertes Glücksspiel, aber sie sind in den ganz klassischen Videospiele, also Computer-, Video-, Handyspielen, anzutreffen. Wir sind Präventionsfachkräfte aus dem Bereich Glücksspiel. Daher findet keine Kontaktaufnahme statt.

Was die Glücksspielberatung angeht, so haben in der Vergangenheit Menschen aus dem Bereich von Spielhallen oder Betreiber von Online-Glücksspielen versucht, Kontakt zu uns aufzubauen. Das ist jedoch von uns nicht gewollt. Warum sollten wir denn mit denen Kontakt haben wollen? Dasselbe gilt vermutlich auch für den Gaming-Bereich. Wir sind doch auf gegensätzlichen Seiten.

Wir sind auf der Seite der Prävention und Beratung. Wir beraten Betroffene und Angehörige, die Leid erfahren haben. Dasselbe gilt auch für den Bereich Gaming. Meine Kolleg*innen in der Drops Hannover beraten regelmäßig Eltern, die zu uns kommen, weil ihr Kind, das vielleicht elf oder zwölf Jahre alt ist, irgendwelche Computerspiele spielt. Auch dort tauchen diese Dinge auf. Die Eltern berichten auch von hohen Schulden. Das Problem existiert, und ich glaube nicht, dass wir an der Kooperation mit diesen Menschen interessiert sind.

Ich habe mich mit zahlreichen Spielen auseinandergesetzt. Natürlich gibt es auch Spiele, bei denen nicht so viele Veranstaltungsmerkmale erfüllt sind.

Um das zu betonen: Es geht uns nicht um Transparenz. Es geht uns um unsere Kinder und Jugendliche. Wir fordern ganz klar das Verbot von Lootboxen in allen Spielen. Die Spiele, die auf den Markt kommen und an Jugendliche und Kinder adressiert sind, also an Minderjährige, dürfen keine Lootboxen enthalten. Das war's!

Abg. **Pascal Leddin** (GRÜNE): Um den Unterschied zwischen Überraschungseiern und Panini-Sammelalben auf der einen Seite und Lootboxen auf der anderen Seite deutlich zu machen: Jeder, der einmal eine Lootbox geöffnet hat, weiß, was passiert. Es geht um Soundeffekte, Lichtbilder und Fastgewinne. Man verpasst den Gewinn ganz häufig nur ganz knapp. Das ist mit einem ganz anderen Suchtfaktor verbunden. Es ist gut, dass Sie aufgezeigt haben, wo der Unterschied liegt.

Meine Frage zielt auf Klagen ab. Es gibt Fälle, in denen Jugendliche - über Paysafecards oder wie auch immer - sehr viel Geld ausgegeben haben. Wurde nach Ihrer Kenntnis in einem solchen Fall schon mal geklagt, oder knicken Publisher im Zweifel doch ein und leisten Zahlungen, um eine Klage zu verhindern?

Wie bewerten Sie die Vorstöße zum Beispiel von Fortnite, dass bei jedem Lama der Inhalt angezeigt wird und pro Tag nur drei Lamas gekauft werden dürfen?

Natalia Schnurka: Hierbei geht es um die sogenannten dark patterns. Ich kann dazu nur sagen: Not macht erfinderisch. Den Publisher*innen fallen immer wieder neue Mechanismen ein, die sie dann als „gut“ verkaufen.

Zu Ihrer ersten Frage haben wir in der Drops Hannover keine Erfahrungen gemacht. Wir wissen zwar von Eltern, deren Kinder sich ein wenig verschuldet haben, aber bislang ist noch kein Elternteil auf den Gedanken gekommen, deswegen zu klagen. Vielleicht liegt der Fehler auch bei uns. Vielleicht hätten wir dazu raten sollen. In der Drops Hannover gibt es hierzu keine Erfahrungswerte, und ich weiß auch nicht, wie das bei den anderen niedersächsischen Suchtberatungsstellen aussieht.

Abg. **Oliver Lottke** (SPD): Sie haben gesagt, dass Elf- bis Zwölfjährige mit ihren Eltern zu Ihnen in die Beratung kommen. Ist das tatsächlich schon das Einstiegsalter, in dem Betroffene aufgrund des Erwerbs von Lootboxen und Überschuldung massive Probleme haben? Oder beginnt das noch früher?

Ich kann mir vorstellen, dass man, wenn man es bereits mit 11, 12 oder 13 Jahren gewohnt ist, Lootboxen zu kaufen, eine Spielsucht - das geschieht ja nicht von heute auf morgen, sondern ist

ein Prozess, der über mehrere Jahre verläuft - entwickelt. Gibt es Untersuchungen und Indikatoren, die in diese Richtung weisen, dass der frühe Kontakt mit Lootboxen die Wahrscheinlichkeit deutlich erhöht, eine Spielsucht zu entwickeln?

Natalia Schnurka: Ich verweise Sie hierzu gern auf meine schriftliche Stellungnahme. Es gibt einige Untersuchungen im englischsprachigen Raum, bei denen die Forscher*innen in der Tat einen kausalen Zusammenhang bei Minderjährigen festgestellt haben. Es ging, wenn ich mich richtig erinnere, um Elf- bis Zwölfjährige.

Was Ihre erste Frage betrifft, möchte ich Sie gern fragen: Was meinen Sie mit „Probleme“. Wie äußern sich aus Ihrer Sicht die Probleme bei Kindern und Jugendlichen? Vielleicht meinen Sie etwas Anderes als ich.

Abg. **Oliver Lottke** (SPD): Wenn Eltern mit ihren Kindern in die Beratung kommen, ist ja offensichtlich bereits ein Problem aufgetreten. Anderenfalls geht man diesen Schritt ja nicht.

Natalia Schnurka: Es geht hier um das exzessive Spielverhalten, gegen das die Eltern nicht ankommen. Ich habe einen Neffen, der neun Jahre alt ist. Auch er ist ein exzessiver Nutzer dieser Videospiele. Immer wieder, wenn er diese Spiele spielt, schaue ich über seine Schulter und stelle mit Erstaunen fest, dass diese Spiele Lootboxen enthalten. Versuchen Sie mal, einen Neunjährigen aus einem solchen Spiel herauszuholen. Das ist im Grunde nicht möglich. Wie oft sagen seine Eltern: Bitte hör damit auf. Die 15 Minuten - auch bei denen ist die Zeit limitiert - sind um, bitte höre auf. - Er kann sich aber nicht von dem Spiel lösen. Selbstverständlich haben die Eltern die Funktion blockiert. Er kann keine Lootboxen erwerben. Aber dadurch, dass unsere Kinder das sehen - es geht ja um das Design -, werden sie an die Glücksspiele herangeführt. Später, wenn sie 14, 15 oder 16 Jahre alt sind und per Zufall auf einer Online-Plattform ein Online-Glücksspiel sehen, macht es bei Ihnen klick: Das kenne ich doch schon. Das habe ich doch in meiner Kindheit oft gesehen. - Und so haben sie den ersten Kontakt. Das sind die Tricks der Spieleentwickler*innen, die unsere junge Generation perfide an die Welt der Glücksspiele heranzuführen.

Gaming in Niedersachsen e. V.

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 6

Anwesend:

- Marko Markovic, 1. Vorsitzender des Vereins

Marko Markovic: Ich bin hier in Vertretung des Gaming in Niedersachsen e. V., ein gemeinnütziger Verein, der sich mit der Videospieldkultur beschäftigt. Wir haben jahrelang in Hannover ein Wanderermuseum betrieben, in dem wir alte und neue Videospiele alten und jungen Menschen präsentiert und auch Videospieldturniere, also sowohl High-Score-Jagden als auch E-Sport, veranstaltet haben.

Mittlerweile haben wir ein Videospieldmuseum in Hannover eröffnet, das HI-SCORE, das fünf Minuten von hier entfernt im Galeria-Kaufhof-Gebäude untergebracht war. Jetzt, aktuell, ziehen wir in die Südstadt um. Wir haben verschiedene Aktionen - sowohl mit der Stadt Hannover als

auch mit der Region - gestartet, um Videospieldkultur generationsübergreifend darzulegen. Dabei sind wir grundsätzlich auf sehr positive Rückmeldungen gestoßen. Es gab aber auch ganz viel Kritik.

Damit komme ich zum Thema Lootboxen. Das war eines der Hauptthemen, bei dem sich viele Menschen, sowohl Eltern als auch Großeltern, Sorgen machen, die gesagt haben: Damals war noch alles schön, wir haben Pac-Man, Space Invaders und Donkey Kong gespielt. Damals gab es so etwas wie Lootboxen noch nicht. Aber heutzutage machen wir uns angesichts all der Handyspiele, der Free-to-Play-Monetarisierungsmodelle der Publisher Sorgen.

Meine Vorredner haben schon viele schlaue Dinge gesagt. Die Gaming-Gemeinschaft, die ich vertrete, macht sich ebenfalls Sorgen. Wir machen uns Sorgen, dass Videospiele in Verruf geraten. Denn man könnte aktuell den Eindruck gewinnen, dass viele, viele Videospiele betroffen sind. Das ist aber nicht der Fall. Es gibt die großen Vorreiter wie FIFA, neuerdings EAFC24, Star Wars Battlefront 2, Fortnite. Das sind Titel, die hohes Suchtpotenzial haben, denn dort gibt es Pay-to-Win-Mechanismen.

Wir versuchen, eine Unterscheidung der Lootboxen in drei verschiedene Kategorien vorzunehmen. Pay-to-Win-Systeme, bei denen man versuchen kann, Messi oder Ronaldo zu ziehen, damit man in Turnieren gegen die Freunde oder auch in Online-Meisterschaften besser dasteht, erhöhen den Kaufdruck sowohl für Jugendliche als auch für Erwachsene.

Zum einen sprechen wir uns dafür aus, dass gerade in Bezug auf Kinder und Jugendliche eine Kennzeichnungspflicht für die Titel, die Lootboxen enthalten, durchgesetzt wird, und zum anderen sollte man wirklich auch nochmal mit der USK, die ja hier diese Altersfreigabe in Deutschland regelt, reden, damit man bei Titeln wie EAFC - ursprünglich war das Spiel ab null Jahren freigegeben, galt also als komplett unbedenklich, man konnte die FIFA-Packs ziehen und sehr, sehr viel Geld da versenken; mittlerweile ist es ab zwölf Jahren freigegeben -, strengere Regelungen findet.

Was die Pay-to-Win-Mechanik angeht: Es wurde schon viel zu den Lootboxen gesagt - sie sind optisch schön, sie glitzern, und auch die Geräusche sind ganz schön. Man hat fast einen einarmigen Banditen vor sich. Man würfelt und ist dann kurz davor zu gewinnen. Das sollte Kindern und Jugendlichen nicht mehr zugänglich gemacht werden.

Allerdings ist Lootbox ist nicht gleich Lootbox. Es gibt auch Lootboxen, in denen kosmetische Artikel sind. Das ist ein Monetarisierungsmodell der Spielestudios, um Free2Play-Titel anzubieten. Es geht darum, sich Spiele gratis - anfangs gratis - aufs Handy herunterzuladen und dann mit Skins, also irgendwelchen Kostümen, die Charaktere zu verschönern. Auf jeden Fall sollte es eine Kennzeichnungspflicht gegenüber Kindern und Jugendlichen und der Allgemeinheit geben. Aber ein Verbot von Lootboxen? Was würde passieren? Die Spiele wären nicht mehr verfügbar, denn irgendwie muss das Ganze sicher finanziert werden. Es geht um die Entwickler, die versuchen, solche Spiele herauszubringen, und deren Arbeitsplätze.

Als in Belgien Lootboxen allgemein verboten wurden, hat Nintendo Fire Emblem Heroes komplett vom Markt genommen. Das Spiel basierte auf einem Free-to-Play-Prinzip. Man konnte mit Lootboxen verschiedene Charaktere ziehen. Als Lootboxen in Belgien untersagt wurden, wurde die belgische lokale IT gesperrt.

Sehr viele Kinder und Jugendliche wissen, wie man solche Sperren umgehen kann. Wie effektiv wäre eine gesetzliche Regelung? VPN sagt wahrscheinlich den allermeisten von Ihnen etwas. Virtual Private Network: ein Klick auf das Handy - X-VPN ist sogar kostenlos; man guckt sich lediglich für 10 Sekunden Werbung an -, und schon wechselt man das Land. Man ist dann plötzlich nicht mehr Deutscher, sondern Belgier oder Japaner oder Südafrikaner. - Was die Effektivität einer gesetzlichen Regelung angeht, mache ich mir Sorgen wegen der Umsetzung.

Grundsätzlich noch etwas zum Thema ist eSport. Wir haben seit 2020 mit dem Wirtschaftsministerium den Virtual Champion Niedersachsen begleitet und haben am Anfang auch noch auf FIFA gesetzt. Es basiert ja nicht komplett auf FIFA Ultimate Team, sondern auch auf dem 85er- und später dem 90er-Modus oder 95er-Modus, und da sind dann alle Spieler gleich stark. Man ist also nicht mehr darauf angewiesen, starke Spieler zu ziehen.

2021 hatten sich dann aber viele Teilnehmer bei dem Turnier dafür ausgesprochen, wieder FIFA Ultimate Team reinzunehmen, auch die Profivereine, etwa Hannover 96 eSports oder auch Wolfsburg usw., die sehr viel Geld in die Lootboxen investieren, um ein starkes Team zusammenzustellen. Diese Accounts werden in Turniere gebracht.

Wir haben dann ein einziges Mal, 2021, die FIFA Ultimate Teams zugelassen, sind dann aber 2022 zu einem ganz anderen Titel gewechselt, nämlich Mario Kart, wo das Thema Lootboxen überhaupt gar keine Rolle spielt.

Eine Regelung ist in meinen Augen längst überfällig. 2012 sind Lootboxen bereits in Japan reglementiert worden. Die Spielestudios haben sofort darauf reagiert und die Spiele abgeändert. China hat 2016 sehr restriktive Regelungen mit einem Limit getroffen, wonach pro Spiel und Tag fünf bis zehn Lootboxen gezogen werden dürfen. Anderenfalls stehen hohe Bußgelder an. Diesen Weg würde ich eher nicht beschreiten. Eine Kennzeichnungspflicht sehe ich allerdings als sehr wichtig an. Spiele, die Lootboxen enthalten, was auf sehr wenige Videospiele zutrifft, sollten gemeinsam mit der USK ab 16 oder sogar 18 Jahren freigegeben werden.

Meine Vorredner haben schon sehr viel zu dem Thema gesagt. Insofern spare ich mir jetzt Doppelungen.

Abg. **Omid Najafi** (AfD): Ich bin 1988 geboren und habe erlebt, dass die Spieleentwickler in den 1990er-Jahren bzw. den 2000er-Jahren nur dann Geld verdient haben, wenn die Spiele so gut waren, dass sie am Markt gut angekommen sind. Dann kam ungefähr mit World of Warcraft die Wende. Sie waren im Internet verfügbar, und es gab viele verschiedene Varianten, wobei sich die Pay-to-Win-Varianten so durchgesetzt haben, dass die Spielentwickler ihr Geld mit solchen „Glücksspielmechanismen“ und nicht allein durch die ganz normalen Spielverkäufe verdient haben.

Was die Frage der Regulierung angeht, so haben Sie VPN erwähnt. Natürlich wird die Regulierung erschwert, wenn man sozusagen mit einem Klick in Argentinien ist und dort dann möglicherweise keinen Regulierungen ausgesetzt ist. Von daher meine Frage: Wie soll man eine Regulierung genau umsetzen?

Mir fällt dazu lediglich ein - vielleicht haben Sie noch andere Ideen -, in die Spiele eine Sperre einzubauen, die dafür sorgt, dass man beim Einsatz von VPN oder einem direkten IT-Wechsel - wie auch immer - 12 oder 24 Stunden lang „eingefroren“ ist und nichts weiter tun kann. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang aber zum Beispiel die Fälle, in denen jemand in

den Urlaub fliegt, zwischenzeitlich keine Verbindung zum Internet hat und dann zwei oder drei Stunden später eine IP-Adresse aus einem anderen Land hat.

Eine weitere Frage: Wie soll man Kinder davon abhalten eine Paysafe-Karte zu erwerben? Das ist wirklich ein schwieriges Feld.

Marko Markovic: Die technische Umsetzung ist in der Tat sehr schwierig. Bei einigen Spielen geschieht das bereits. Das gilt für die großen Spielestudios wie Nintendo und Capcom. Capcom hat den Mobile-Titel „Street Fighter: Duel“ herausgebracht. Wenn erkannt wird, dass ein VPN-Modul verwendet wird, kommt man gar nicht in das Spiel rein. Manche Studios bauen eine solche Sperre aber bewusst nicht ein. Technisch ist es möglich, solche Sperren einzusetzen.

Ich denke, dass Landesinitiativen oder auch Bundesinitiativen durchaus das Potenzial haben, Publisher zum Umdenken zu bringen. Man hat es ja gesehen: 2018, als Belgien mit einem Verbot gestartet ist, haben die Großen sofort reagiert. Deswegen halte ich es für gut, in diese Richtung weiterzudenken. Technisch ist es möglich. Man muss es wollen.

Abg. **Pascal Leddin** (GRÜNE): Das Ziel des Antrages besteht auch darin, die Publisher dazu zu bewegen, das selber abzustellen. Spiele lassen sich nur schwer regulieren. Das Internet allgemein ist ohnehin nur schwer zu regulieren.

Wir haben gerade das Spiel „Star Wars Battlefront 2“ genannt. Es gibt Vorreiter, die die Monetarisierung, auch was Pay to win und auch was Lootboxen angeht, übertrieben haben. Auf dem Spielmarkt sehen wir gerade eine Entwicklung, dass man davon weggeht. Als Beispiel möchte ich „Star Wars Battlefront 2“ und „Diablo 4“ nennen, aber auch „Hogwarts Legacy“, wo man eher darauf baut, neue DLCs herauszubringen, die man sich kauft, weil man das Spiel gut findet. Und so finanziert sich das dann langfristig. Man hat keine Vorteile mehr im Spiel; außer man kauft sich Skins für kosmetische Sachen. Wie werten Sie diese Entwicklung im Bereich der Gaming-Kultur? Wenn ich das richtig verstanden habe, gibt es ja auch einen Widerstand in der Spielerschaft, der deutlich zu merken ist.

Wenn ich das richtig verstanden habe, lehnen Sie Lootboxen für Pay-to-win-Prozesse ab, während aber Lootboxen für Skins Ihres Erachtens in Ordnung wären. Es gibt hinreichend viele Spiele, die sich über Skins ohne Lootboxen finanzieren, bei denen ein direkter Preis angegeben wird. Es gibt auch Mischspiele wie „League of Legends“, bei denen man auch noch Lootboxen nutzen kann, es aber günstiger ist, direkt zu kaufen. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung?

Marko Markovic: Es gibt verschiedene Spiele wie „Heroes of the Storm“. Das war ein Free-to-Play-Titel, den wir damals sehr intensiv gespielt haben und in dem Skins angeboten wurden. Das wurde als Unterstützung für die Entwicklerstudios angesehen. Man wusste, dass Blizzard sehr viel Zeit und Geld investiert hatte, um diesen Spieletitel herauszubringen. Das wurde im Prinzip als eine Spende an das Spielestudio betrachtet. Das sehe ich als sehr unkritisch an. Es geht hier um bestimmte Mechanismen: Man kann bis zu fünfmal würfeln und bis zum fünften Mal kommt das Kostüm, das man haben wollte, garantiert. Das entspricht dem Prinzip eines Kaugummiautomaten - das gab es damals in den 80er-Jahren noch -, in dem sich ganz viele Kaugummis und zum Beispiel ein Plastikring, den man gern haben möchte, befinden. Man hatte mit einem begrenzten Fassungsvermögen zu tun. Man konnte 20 Pfennig oder 50 Pfennig einstecken, und irgendwann hatte man den Plastikring garantiert. Dies steht im Gegensatz zu digitalen Inhalten, die sozusagen unendlich zur Verfügung stehen. Eine Regulierung wie etwa „nach dem fünften

Mal würfeln kommt das Kostüm garantiert“ würden wir unterstützen. Das sehen wir auch nicht als sonderlich kritisch an.

Anders verhält sich dies bei unendlichem Würfeln, bei dem dann durchaus dreistellige oder vierstellige Beträge zusammenkommen können, die in keinem Verhältnis mehr zu dem ursprünglichen Kaufpreis stehen.

Man will wieder dahin zurückkommen, dass man ein Spiel für einen bestimmten Preis - vielleicht 50 oder 60 Euro - kauft, es spielt bzw. meistert. Bei einer Monetarisierung mit Kostümen oder kosmetischen Lootboxen investiert man vielleicht auch 10 oder 20 Euro, um seinen Lieblingscharakter zusammenzustellen. Das ist ein System, das aktuell existiert und auch funktioniert.

Kennzeichnen sollte man. Man sollte die Eltern aufklären. Am besten sollte auf die Spielverpackung oder im App-Store der Hinweis aufgenommen werden: Vorsicht! Hier gibt es In-game-Inhalte, Lootboxen bzw. kosmetische Lootboxen.

Was die Entwicklung allgemein angeht, so reagiert das Internet. Neudeutsch sagt man „Shitstorm“. Es gibt Reddit-Foren, in denen ein Austausch erfolgt. Das Internet reagiert organisch und natürlich auch auf Abzockversuche der Spielestudios. Bei „Star Wars Battlefront 2“ gab es einen riesigen Aufschrei. Für den Darth-Vader-Skin musste man sehr viel über Lootboxen investieren.

Ich habe die große Sorge, dass man, wenn man gesetzliche Regelungen trifft und versucht, die Gamer von oben herab anzusprechen, nicht alle abholt. Wenn diese natürliche Reaktion mitgenommen werden könnte, wäre es ideal, erklärend darzulegen: Hier und dort bestehen Gefahren.

Wir sehen das differenziert. Es gibt Pay-to-Win-Lootboxen, die wir als kritisch ansehen. Auch die Gaming-Gemeinschaft sieht sie kritisch. Ich kenne niemanden, der die Pay-to-Win-Systeme wirklich unterstützt. Was die kosmetischen Skins angeht, sind wir, wie gesagt, etwas liberaler.

Abg. **Andrea Prell** (SPD): Ich möchte ein Beispiel bringen. Auch ich spiele hin und wieder. Ich habe gerade die Aufforderung bekommen: Beende Level 2004 vor allen anderen, um den großen Preis zu gewinnen. - Dafür habe ich jetzt für wenige Stunden ein offenes Fenster. In drei Stunden ist die Chance weg. Damit würden mir 15 Punkte entgehen.

Wenn ich das richtig verstehe, handelt es sich dabei nicht um eine Lootbox. Das kostet kein Geld, sondern ist quasi ein Spiel im Spiel, mit dem ich Extrapunkte gewinnen kann. Allerdings ist das Zeitfenster nur für kurze Zeit geöffnet, und damit ist ein Veranstaltungsmerkmal für die Beurteilung der Suchtgefährdung erfüllt. Dies aber nur am Rande.

Meine Frage zielt darauf, was eine Kennzeichnung von Lootboxen ändern würde. Auch wenn eine Lootbox als solche gekennzeichnet würde, würde ich sie möglicherweise öffnen wollen. Ich verstehe nicht, was eine Kennzeichnung insoweit verbessern würde.

Marko Markovic: Was ihre Anmerkung angeht, befinden wir uns im Bereich der Gamification. Man versucht, Spieler zu motivieren, etwas zu tun. Das muss nichts mit Geld zu tun haben. Ein gutes Beispiel ist Duolingo. Man hat einen Streak, den man 120 Tage oder sogar ein Jahr durchhalten muss. Wenn man nur einen einzigen Tag nicht eingeloggt ist - man kann den erreichten Stand einmal oder vielleicht noch ein zweites Mal einfrieren -, dann verliert man alles, was man bis dahin erspielt hat. Damit wird natürlich Druck aufgebaut. Auch Spiele arbeiten mit solchen Mechanismen.

Gamification findet sich aber auch in vielen anderen Lebensbereichen. Preise werden bei Media Markt oder bei Saturn oder bei Adobe im Grunde dauerhaft heruntergesetzt. Es wird damit geworben, irgendwelche Sales mitzunehmen, denn morgen ist es damit vorbei. Dann kommt aber der nächste Sale.

Eine Kennzeichnung hat, denke ich, durchaus einen Effekt. Wenn die USK auf den großen roten Siegeln darauf hinweisen würde: „Vorsicht! Enthält Lootboxen!“, würden Eltern, die ein solches Spiel ihren Kindern zu Weihnachten schenken wollen, sehen, dass eine Prüfstelle wie die USK das kritisch sieht.

Wenn es ähnlich zu dem USK-Siegel eine rote, eine blaue, eine grüne Kennzeichnung gäbe „Vorsicht, hier gibt es kosmetische Lootboxen“ oder „hier gibt es Pay-to-win-Lootboxen, hier sind Glücksspielähnliche Mechanismen vorhanden“, dann würde, denke ich, eine Kennzeichnungspflicht durchaus etwas bringen.

Abg. **Eva Viehoff** (GRÜNE): Wir haben in allen drei Vorträgen gehört, dass Eltern häufig vollkommen überfordert sind und die Kids viel besser Bescheid wissen. Von daher stellt sich mir die Frage, ob nicht neben der Frage eines Verbots von Lootboxen, gerade von Pay-to-win-Lootboxen, insgesamt die Medienkompetenz gerade dieser Altersgruppe stärker in den Blick genommen werden sollte. Über das, was mit VPN möglich ist oder nicht möglich ist, sind die Kenntnisstände durchaus unterschiedlich. Das wäre ein Weg, um das Bewusstsein zu schärfen. Eltern sind, wenn sie sich nie mit Spielen beschäftigt haben, total mit der Einschätzung überfordert, und häufig können Sie auch den Hinweis „erst ab 18“ nicht wirklich nachvollziehen.

Marko Markovic: In Hannover gibt es mehrere interessante Projekte. Spontan fällt mir das Projekt „Elternladen“ von Eva Hanel ein. Im Rahmen dieses Projektes werden Eltern darüber aufgeklärt, was technisch möglich ist und was ihre Kinder möglicherweise hinter verschlossenen Türen oder mit dem Handy unter der Bettdecke spielen. Solche Initiativen sollte man definitiv fördern, um Aufklärungsarbeit zu betreiben.

Was die Medienkompetenz angeht, sind Kinder und Jugendliche hinsichtlich der technischen Aspekte meist viel weiter, als man denkt. Bei Medienkompetenz geht es auch um den verantwortungsbewussten Umgang mit Videospiele, aber auch mit anderen Spielen, und dies wird bereits an den Schulen gemacht. Es gibt verschiedene Initiativen. Beim Pflichtfach Informatik ist Medienkompetenz bereits im Curriculum enthalten.

Kompetenzzentrum eSport der Universität Hannover

Schriftliche Stellungnahme: Vorlage 4

Anwesend:

- Dr. Andreas H. Woerlein, Rechtsanwalt, LL.M.

Dr. Andreas H. Woerlein: Die schriftliche Stellungnahme des Kompetenzzentrums eSport der Universität Hannover liegt Ihnen vor. Ich möchte mein mündliches Eingangsstatement deshalb auf wesentliche Punkte der Stellungnahme beschränken und gegebenenfalls einige Punkte ergänzend ansprechen.

Als jemand, der auf der einen Seite gelegentlich spielt, vielleicht auch mal exzessiv spielt - ohne den Konsum von Lootboxen -, und auf der anderen Seite Jurist ist, sitze ich so ein bisschen zwischen den Stühlen, weil ich natürlich mit Sorge sehe, wie sich der Markt gegenüber dem Verbraucher, gegenüber dem Substrat in Form des Gamers, der Gamer-Community, entwickelt. Als Jurist ist man immer darauf bedacht, dass das Ganze, was regulatorisch passiert, Hand und Fuß hat.

Ich möchte aufgrund des juristischen Forschungsschwerpunkts des Kompetenzzentrums insbesondere vorheben, dass wir an einer rechtssicheren und nachhaltigen Regulierung von In-Game-Käufen und Lootboxen interessiert sind. Denn die Beispiele, die heute schon gebracht wurden, die ich aber nochmal ins Felde führen möchte - Belgien und die Niederlande -, zeigen eindrucksvoll, dass eine vorschnelle Sanktionierung von Lootboxen nicht nur an der Marktrealität vorbeigeht, sondern auch erhebliche rechtliche Risiken birgt.

Was meine ich damit? Es heißt zwar in einigen Positionspapieren und in der medialen Berichterstattung immer wieder, dass Lootboxen in Belgien und in den Niederlanden bereits verboten seien. Diese sich aktuell einmal mehr verselbstständigende Behauptung ist so aber leider falsch. Die niederländische Glücksspielkommission ist 2018 zu dem Schluss gelangt, dass bestimmte Lootboxen unter dem nationalen Glücksspielbegriff subsumiert werden können. Eine gegen den bekannten Publisher Electronic Arts verhängte Sanktionsstrafe in Höhe von 250 000 Euro wurde erstinstanzlich bestätigt, dann aber vom höchsten Verwaltungsgericht der Niederlande wieder aufgehoben. Wir können also resümieren, EA hat hier erfolgreich ein letztinstanzliches Urteil erstritten.

Im Jahr 2018, in demselben Jahr, hat die belgische Glücksspielkommission den Erwerb von Lootboxen durch reales Geld als Glücksspiel eingeordnet. Gerichtlich wurde diese Bewertung aber bis heute nie bestätigt. Aufgrund von Ermittlungsverfahren der Brüsseler Staatsanwaltschaft zogen sich aber die namhaften Publisher aus dem Markt zurück. Seitdem existiert ein faktisches Verbot.

Die Studie des Kollegen Leon Xiao von der Universität Kopenhagen aus dem Jahr 2022, publiziert im Jahr 2023, zeigt leider, dass 82 % aller Anbieter von Mobile Games das Verbot umgehen, was nicht zuletzt auch daran liegt, dass die belgische Exekutive das faktische Verbot nicht durchsetzt.

Lassen Sie mich ergänzen, dass ich erst in der vergangenen Woche mit einem belgischen Kollegen gesprochen habe, der mir gegenüber bestätigt hat, dass die belgische Kommission diese Position so nicht mehr vertritt und derzeit prüft, ob hier eine Änderung der Positionierung dahingehend stattfinden sollte, dass Lootboxen nicht generell als Glücksspiel eingeordnet werden.

Beide Länder zeigen eindrucksvoll, dass eine rechtlich angreifbare Regulierung dauerhaften Schaden dahingehend anrichten kann, dass einmal aufgehobene und letztinstanzlich für rechtswidrig erklärte Gesetze dazu führen, dass die Thematik, die in ihrem Kern ja grundsätzlich anzugehen ist, oft im Nachgang hierzu über Jahre mit Verweis auf die entsprechende Rechtsprechung unangetastet bleibt. Das ist ein Problem, das wir in Deutschland vermeiden sollten.

Sämtliche regulatorischen Vorstöße einzelner EU-Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren zeigen, dass diese zum Scheitern verurteilt sind, was meines Erachtens den Schluss erlaubt, dass ein EU-weites, harmonisiertes Vorgehen auch in diesem Bereich einmal mehr zielführend sein dürfte.

Ich möchte nochmals darauf verweisen, dass wir der Nr.1 des Antrags ausdrücklich zustimmen. Selbiges gilt für die Nrn. 6 und 7 des Antragstextes mit Blick auf die Schaffung von mehr Transparenz und Aufklärungskampagnen.

Die Nrn. 2 bis 5 und 8 des Antrages können wir hingegen in der aktuellen Fassung aufgrund der in der schriftlichen Stellungnahme bereits dargelegten juristischen Bedenken, aber auch gesellschaftspolitischen Bedenken nicht mittragen. In diesem Kontext möchte ich lediglich auf einige wenige Punkte eingehen.

Der Antrag differenziert anfangs zutreffend zwischen In-Game-Käufen und Lootboxen, versäumt im Übrigen jedoch eine ausreichende Differenzierung zwischen Konsolenspielen und Mobile Games; eine Differenzierung, die für den weiteren Diskurs zwingend erforderlich ist. Die Begriffe Lootboxen, Dark Pattern sowie der rechtsterminologisch bislang untaugliche Begriff des simulierten Glücksspiels werden noch nicht ausreichend definiert. Lootbox ist nicht gleich Lootbox - das wurde bereits zutreffend ausgeführt -, und der im gesellschaftspolitischen Diskurs derzeit inflationär verwendete Begriff der Dark Pattern birgt im Rahmen einer eventuellen Gesetzesnovellierung abermals erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, wenn hierauf gestützt Grundrechte oder gar europarechtliche Grundfreiheiten eingeschränkt werden.

Auch auf die nicht unerheblichen Datenschutz- und europarechtlichen Bedenken im Zusammenhang mit der nun auch für den Gaming-Bereich geforderten anbieterübergreifenden Limit-Datei, die im Glücksspielbereich bereits Gegenstand dutzender Verwaltungsverfahren in Halle/Saale bei der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder ist, sei einmal mehr hingewiesen.

An der gegenwärtigen Situation muss sich etwas ändern. Der Antrag leistet hierzu bereits in Teilen einen wertvollen und wichtigen Beitrag, den wir ausdrücklich unterstützen. Ich möchte abschließend jedoch an Sie appellieren, dass Sie das scharfe Schwert der Gesetzgebung mit Bedacht einsetzen sollten, um es nicht durch vorschnelle Hiebe abzustumpfen.

Abg. **Katharina Jensen** (CDU): Sie haben gesagt, dass die Differenzierung zwischen Spielen auf Spielekonsolen und Mobile Games nicht ausreichend sei. Können Sie das ein bisschen näher erläutern?

Dr. Andreas H. Woerlein: Vorweg, weil vorhin über Zahlen gesprochen wurde, noch ein Hinweis: Die Zahl für den gesamten Markt, die mit In-Game-Käufen und Lootboxen erzielt wird, betrug nach meinen Informationen für das Jahr 2023 4,2 Milliarden Euro. Ganz wichtig ist, in diesem Zusammenhang zu differenzieren. Bei In-Game-Käufen handelt es sich nicht um Lootboxen. Von diesen 4,2 Milliarden Euro entfällt nach Angaben von offizieller Seite - sprich: USK Game und die entsprechenden Landesämter, die damit beschäftigt sind - ungefähr ein Viertel, etwa 1 Milliarde Euro, auf Lootboxen. Diese Zahl steigt seit Jahren extrem an. Dies lässt darauf schließen, dass der Betrag weiterhin ansteigen wird.

Ich erachte eine Differenzierung als dringend notwendig, weil zum einen Lootbox nicht gleich Lootbox ist. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht sämtliche In-Game-Angebote unter Generalverdacht stellen. Zum anderen ist danach zu differenzieren, ob ein Publisher für 100 bis 200 Millionen Dollar in Amerika einen AAA-Titel entwickelt, der die Branche - jetzt spreche ich als Gamer - erheblich weiterentwickelt, oder ob es sich um einen von Profitgier geleiteten Mobile-Anbieter aus dem Ausland handelt, dem es darum geht, in möglichst schneller Zeit möglichst viel Geld zu verdienen. Diese Differenzierung muss nach meinem Empfinden geleistet werden.

Der Niedersächsische Landtag ist glücklicherweise nicht das einzige Parlament in Deutschland, das sich mit diesem Thema befasst. Wir müssen sehen, dass die Anbieter generell immer wieder in diese eine Ecke gedrängt und Negativbeispiele im Bereich Mobile Game auf die Publisher umgemünzt werden.

Abg. **Pascal Leddin** (GRÜNE): Auch ich wollte danach fragen, inwieweit sich Spielekonsolen und Mobile Games insoweit konkret voneinander unterscheiden.

Meine zweite Frage bezieht sich auf Ihre schriftliche Stellungnahme. Sie schreiben, dass bei Battle Passes eine höhere Transparenz geschaffen werden könnte, wenn die In-Game-Währungen in Euro angegeben würden. Nach meiner Erfahrung sind gerade Battle Passes die einzige Form, bei der In-Game-Währungen immer - vielleicht mit Ausnahme von zwei oder drei Spielen - in Euro angegeben werden. Warum haben Sie diesen Hinweis explizit in Ihre schriftliche Stellungnahme aufgenommen? Gerade hier sehe ich aktuell eine gegenteilige Entwicklung.

Dr. Andreas H. Woerlein: Unter Nr. 5 des Antrages wird die Angabe der Gesamtkosten für Spiele gefordert. Ich hatte in der schriftlichen Stellungnahme beschrieben: „Konsumentenfreundliche Entwicklungen wie etwa sogenannte Battle Passes bleiben unberücksichtigt“. Ich lese die Nr. 5 des Antrages, sich dafür einzusetzen, dass die Gesamtkosten für ein Spiel stets in Euro zusätzlich zu dem Kaufpreis angegeben werden, so, dass dem Publisher zugemutet werden soll, eine Gesamtsumme anzugeben, die neben dem Kaufpreis erforderlich ist, um das Spiel erfolgreich spielen zu können. Damit tue ich mich in der Praxis sehr schwer. Ich verstehe die Intention und halte sie auch für richtig. Ich glaube jedoch, dass sich, wenn wir das heute bereits angeführte Beispiel von EA nehmen, kein Betrag beziffern lässt. EA kann auf der einen Seite geltend machen, jemanden eingestellt zu haben, der zu dem Ergebnis gekommen ist, dass das Spiel für zehn Euro super gespielt werden kann, während auf der anderen Seite eine Gegenposition zu dem Ergebnis kommt - nehmen wir Trymacs als großen Streamer in Deutschland, der das regelmäßig ausgetestet -, dass 12 700 Euro erforderlich sind, um Messi zu ziehen. Diese beiden Extrempunkte lassen sich, glaube ich, in der rechtlichen Praxis kaum vereinbaren.

Abg. **Jörn Domeier** (SPD): Sie kennen das österreichische Urteil, nach dem knapp 11 000 Euro zurückgezahlt werden mussten, sicherlich viel besser als ich. Ich glaube, dabei ging es um alle Beträge, die gezahlt wurden. Das lässt sich selbstverständlich nicht eins zu eins übertragen. Aber wissen Sie aus Ihrer Praxis heraus, ob es eine Klagewelle gibt? Gibt es rechtliche Dinge, die seitdem passiert sind?

Wir haben viel über die Zuständigkeiten sowie darüber gehört, dass es toll wäre, wenn eine europäische einheitliche Regelung getroffen würde. Die Zuständigkeit liegt doch eigentlich beim Bund.

Dr. Andreas H. Woerlein: Ich beginne mit der Frage nach der Zuständigkeit. Ich glaube, dass die Entschließung des EU-Parlaments vom Januar 2023 für die Stärkung der Verbraucherinnen- und Verbraucherrechte im europäischen Binnenmarktraum positiv zu bewerten ist. Nach persönlichen Gesprächen mit mehreren EU-Abgeordneten, die auch dem jetzigen Parlament angehören, habe ich den Eindruck gewonnen, dass sich dieser Vorstoß positiv entwickelt und auch die Beschwerde der Verbraucherzentralen in Brüssel dafür sorgen wird, dass einiges in Gang kommt.

Aber - das möchte ich Ihnen nicht verschweigen - ich gehe auch davon aus, dass mit Sicherheit noch zwei bis drei Jahre vergehen werden, bis wir in diesem Kontext eine europäische Lösung

oder eine europäische Richtlinie bzw. eine Verordnung haben, die die Mitgliedstaaten zwingt, das in nationales Recht umzusetzen. Und das ist bereits recht optimistisch geschätzt.

Die Kompetenzen, die Sie angesprochen haben, sind ein Thema, bei dem die Dinge in der medialen Berichterstattung leider immer wieder durcheinandergebracht werden. Im Zusammenhang mit dem Jugendschutzrecht und dem Verbraucherschutzrecht ist ganz überwiegend der Bund zuständig. Deswegen habe ich zum Ende unserer schriftlichen Stellungnahme hervorgehoben, dass wir es begrüßen würden, wenn der Bund hier Rechtsklarheit schaffen würde. Wie ich es mitbekommen habe, ist das Thema mittlerweile im Bundestag angekommen. Allerdings gibt es nachvollziehbarerweise aktuell einige Themen, die priorisiert behandelt werden.

Bei dem Glücksspielstaatsvertrag handelt es sich um ein Konstrukt, das inter partes ausschließlich zwischen den Ländern wirkt. Die entsprechenden Länder müssen dann jeweils ein Ausführungsgesetz verabschieden, das die Bürgerinnen und Bürger rechtlich betrifft.

Es gäbe die Möglichkeit, den Glücksspielstaatsvertrag zu novellieren. Was den aktuellen Glücksspielstaatsvertrag angeht, sehe ich große Bedenken, Lootbox-Angebote generell unter dem Begriff „Glücksspielstaatsvertrag“, legaldefiniert in § 3 Abs. 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages von 2021, zu subsumieren. Das ist meine persönliche Auffassung, zu der ich im Rahmen meiner Promotion gekommen bin und die ich auch heute noch vertrete. Das ist auch die ganz mehrheitliche Auffassung in der juristischen Fachliteratur. Es gibt aber einzelne andere Stimmen. Wie ich es verstanden habe, sieht sich die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder das Thema nun an und könnte, um es mit der größtmöglichen Vorsicht zu sagen, zu einer gegenteiligen Auffassung gelangen.

Die Beschäftigung der GGL - um zu Österreich überzuleiten - hat aufgrund dieses Urteils aus Hermagor stattgefunden. Mir selbst hat Hermagor bis dahin nichts gesagt, aber nach dieser Entscheidung des Bezirksgerichts Hermagor im März letzten Jahres kennt diese Stadt in Österreich im Grunde jeder.

Ich möchte nicht die Gegenposition zu meinen Vorrednerinnen und Vorrednern einnehmen, möchte aber darauf hinweisen, dass am selben Tag in Hermagor vier Urteile ergangen sind: drei für Sony und EA und ein einziges gegen EA.

Die mediale Berichterstattung hat sich ausschließlich auf das Urteil gegen EA konzentriert, weil alles andere langweilig gewesen wäre; so das Zitat eines Reporters, den ich mit dieser Aussage konfrontiert habe. Das heißt, wir müssen immer differenzieren. Mittlerweile gibt es auch Urteile, die sich für die Publisher aussprechen. Mehrheitlich ist die Rechtsprechung aber ganz klar gegen die Publisher. Das muss man in aller Deutlichkeit sagen. Einen Transfer des österreichischen Glücksspielbegriffs in das deutsche Recht halte ich aktuell für nicht tragbar.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass die österreichische Rechtsprechung extrem verbraucherfreundlich ist, was bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar ist. Um Ihnen ein konkretes Beispiel zu nennen: Es gibt die sogenannten Player Claims im Bereich des illegalen Online-Glücksspiels, die auch in Deutschland Hunderte von Verfahren nach sich gezogen haben. In Österreich hat selbst bei Spielern, die wissentlich gespielt haben - das waren zwei Anwälte aus Graz, die online 10 000 Euro gesetzt hatten und gewusst haben: Wenn ich gewinne, hole ich mir das Geld, wenn ich verliere, klage ich es ein -, der oberste Gerichtshof in Wien gesagt: Das ist vollkommen legitim, hier habt ihr euer Geld wieder.

In Österreich gibt es mittlerweile erste Fälle, in denen Online-Casino-Anbieter gegen erfolgreiche Glücksspieler vorgehen. Sie klagen die Gewinne von Spielern zurück und sagen: Wenn die, die verlieren, das Geld zurückfordern, fordern wir das Geld jetzt von denen zurück, die das Geld bei uns gewonnen haben.

Eine solche Rechtsprechung sehe ich in der Extremität in Deutschland aktuell nicht. Es gibt in Deutschland bereits erste Verfahren, die mir bekannt sind. Urteile sind mir bislang aber nicht bekannt.

Abg. **Pascal Leddin** (GRÜNE): In Ihrer Stellungnahme schreiben Sie auf Seite 2 zu Nr. 6, dass es Vorgaben gibt, wonach Publisher transparent machen müssen, wie hoch die Gewinnwahrscheinlichkeit ist, und dass dies auch bereits mehrfach umgesetzt wird. In der Realität, die zumindest ich kenne, wird etwa bei Spielen, bei denen vielleicht 20 Spieler Champions sind und sich in der Gold-Kategorie befinden, während 30 Spieler lila sind und 50 Spieler grün, nur die Gewinnwahrscheinlichkeit der jeweiligen Farben, aber nicht die Gewinnwahrscheinlichkeit der einzelnen Charaktere angegeben. Ich kenne kein Spiel, bei dem die Gewinnwahrscheinlichkeit genau angegeben wird. Etwa bei CSGO wird, wenn man Waffen-Skins zieht, nicht angegeben, welcher Skin welche Wahrscheinlichkeit hat.

Dr. Andreas H. Woerlein: Sie legen den Finger in die Wunde. Ich meine, dass sich bei Electronic Arts im Rahmen von FIFA und jetzt FC in diesem Zusammenhang tatsächlich was getan hat. Ich kann bei den aktuellen FC-Titeln verschiedene Drop Disclosure einsehen. Ich habe sehr kritisch mit dem Publisher selbst gesprochen und gefragt, ob das wirklich alles so ist. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder war dabei. Das war auf der Gamescom. Das heißt, das war kein konspiratives Treffen im Hinterzimmer, sondern ein öffentlich zugängliches Treffen. Und dort wurde mir bestätigt, dass man verschiedene Sachen einstellen kann.

Um auch die andere Seite zu beleuchten: Es wäre vielleicht ganz gut, wenn das noch transparenter in der Öffentlichkeit kommuniziert und ganz klar aufgezeigt würde, wie das gemacht werden kann. Es gibt Dutzende Editorials in sämtlichen Spielen. Es wäre doch sicherlich schön, wenn man zu Beginn des Spiels auf diese Einstellungen hinweisen und sagen würde: Hier kannst du dein Limit einstellen, wir halten dieses und jenes Limit für angebracht.

Vorhin wurden das IP-Blocking und auch die Limit-Datei angesprochen. Ich halte es für zwingend erforderlich, dass etwas passiert, dass etwas getan wird. Ich persönlich sehe den Handlungsbedarf primär im Bereich des Verbraucherrechts auf Bundesebene, weil wir mittlerweile die rechtliche Bestätigung bekommen haben - VG Koblenz, Urteil vom 10. Mai 2023, Aktenzeichen K 1026/22; ich kann das gerne nachreichen -, dass das IP-Blocking im Bereich des Glücksspielstaatsvertrags rechtswidrig ist.

Was die Limit-Datei betrifft - das hatte ich schon gesagt - gibt es Dutzende Verfahren, die derzeit anhängig sind und von legalen - nicht von illegalen, sondern von legalen - konzessionierten Glücksspielanbietern in Deutschland angestrengt worden sind, die sich gegen die Vorschriften des Staatsvertrags richten. Der Ausgang ist bislang noch ungewiss.

Ich warne zwingend davor, den regulatorischen Apparat des Glücksspielstaatsvertrags auf die Gaming-Industrie umzuwälzen, um dann im Nachhinein festzustellen, dass der regulatorische Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags rechtswidrig ist.

Weiteres Verfahren

Vors. Abg. **Thore Güldner** (SPD) weist darauf hin, dass mit Schreiben vom 17. September 2024 ein Änderungsvorschlag der Fraktion der CDU - Vorlage 10 - vorgelegt worden sei.

Abg. **Jörn Domeier** (SPD) bittet darum, die weitere Behandlung des Antrages der Koalitionsfraktionen zurückzustellen, um zunächst Gelegenheit zu geben, die Anhörung auszuwerten.

Abg. **Katharina Jensen** (CDU) merkt an, die CDU-Fraktion stimme grundsätzlich der Intention, die mit dem Antrag der Koalitionsfraktionen verfolgt werde, zu. Allerdings sehe sie einige Punkte des Antrages kritisch und habe von daher einen Änderungsvorschlag unterbreitet.

Aus ihrer Sicht sollten sich die Sprecherinnen/Sprecher der Fraktion noch einmal austauschen, um den Versuch zu unternehmen, sich auf einen von den Fraktionen gemeinsam getragenen Text zu verständigen.

Der **Unterausschuss** stellt die weitere Beratung des Antrages zurück, um zunächst Gelegenheit zu geben, die Ergebnisse der Anhörung auszuwerten.

Er nimmt in Aussicht, den Versuch zu unternehmen, sich auf eine von den Fraktionen gemeinsam getragene Position zu verständigen.

Tagesordnungspunkt 2:

Unterrichtung durch die Landesregierung zum Thema „Arzneimittelversorgung“

Der Unterausschuss hatte in seiner 16. Sitzung am 29. Mai 2024 um die Unterrichtung durch die Landesregierung gebeten sowie den Mitgliedern des Ausschusses für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung gemäß § 94 Abs. 2 GO LT die Teilnahme mit beratender Stimme anheimgestellt.

Unterrichtung

Herr **Dr. Früh** (MS) trägt Folgendes vor: Sie haben im Rahmen der 16. Sitzung am 29. Mai 2024 um eine mündliche Unterrichtung zum Thema „Arzneimittelversorgung“ gebeten.

Zur Reinheit von Arzneimitteln. Nach der klassischen Definition bezeichnet die Reinheit eines Stoffes den Stoffmengenanteil eines erwünschten Stoffes am gesamten Stoffgemisch. Diese Definition gilt naturgemäß auch für Arzneimittel. In der Pharmazie ist Reinheit ein zentraler Aspekt, der die Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit von Arzneimitteln und Wirkstoffen maßgeblich beeinflusst.

Gemäß § 8 des Arzneimittelgesetzes ist es verboten, Arzneimittel oder Wirkstoffe herzustellen oder in den Verkehr zu bringen, die durch Abweichung von den anerkannten pharmazeutischen Regeln in ihrer Qualität nicht unerheblich gemindert sind. Eine Sammlung solcher anerkannten pharmazeutischen Regeln bilden die Arzneibücher, wobei insbesondere dem Europäischen Arzneibuch eine besondere Bedeutung zukommt. Dieses limitiert unter anderem die in einem Arznei- oder Hilfsstoff erlaubte Art und Menge an Verunreinigungen und beschreibt die Methoden, mit denen man deren Konzentration qualitätsgesichert bestimmen kann.

Um sicherzustellen, dass Arzneimittel in der vorgeschriebenen Qualität hergestellt werden, wurden die Anforderungen an die Qualitätssicherung der Produktionsabläufe und -umgebung mit dem Ziel einer Prozessüberprüfung von der Europäischen Kommission in den Grundsätzen und Leitlinien der Guten Herstellungspraxis - GMP für good manufacturing practice - für Humanarzneimittel definiert. Ausführliche Leitlinien zur Auslegung dieser Grundsätze und Leitlinien der Guten Herstellungspraxis werden im EU-GMP-Leitfaden veröffentlicht.

In Deutschland ist die Anwendung der Guten Herstellungspraxis bei der Herstellung von Arzneimitteln und Wirkstoffen in der Arzneimittel- und Wirkstoffherstellungsverordnung geregelt. Das Erfordernis einer guten Herstellungspraxis resultiert vor allem daraus, dass Patientinnen und Patienten nicht selbst die genannten Qualitätsfaktoren eines jeden einzelnen Arzneimittels überprüfen können und sich auf immer gleichbleibende höchste Qualitätsansprüche verlassen müssen. Die Einhaltung wird ausschließlich durch die staatlichen Arzneimittelbehörden überwacht. In Niedersachsen sind dafür die zentralen Staatlichen Gewerbeaufsichtsamter Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Oldenburg zuständig.

Zur Sicherstellung der Reinheit gibt es insbesondere auf der Herstellungsebene entsprechende Regulatorien wie Qualitätssysteme, die unter anderem das Tragen von Schutzkleidung und die kontinuierliche Reinigung und gegebenenfalls Desinfektion der Arbeitsgeräte und Arbeitsräume vorsehen. Daneben gibt es weitere Mechanismen, welche die Arzneimittelsicherheit im internationalen Raum gewährleisten. Dazu zählt neben international harmonisierten Qualitätssystemen auch die Pharmakovigilanz, welche auf globaler Ebene die Überwachung, Sammlung und

Auswertung von Daten zu unerwünschten Arzneimittelwirkungen umfasst. Ein solcher Informationsaustausch sowie Abkommen auf internationaler Ebene bestehen auch im Bereich der GMP-Überwachung.

Weiterhin gibt es Abkommen der EU mit Drittstaaten über die gegenseitige Anerkennung der behördlichen Inspektionssysteme im Arzneimittelbereich - sogenannte MRA für mutual recognition agreements. Zu den MRA-Drittstaaten zählen Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, die Schweiz und die USA. Ein weiteres Abkommen existiert mit Israel.

Herstellerbetriebe in Drittländern, mit denen kein MRA-Abkommen besteht, wie beispielsweise China oder Indien, werden regelmäßig durch die zuständigen Behörden der Länder inspiziert. Als Ergebnis einer solchen Drittlandsinspektion wird durch die Inspektorinnen und Inspektoren entschieden, ob der überwachte Betrieb ein sogenanntes GMP-Zertifikat erhält, welches bescheinigt, dass die Arzneimittel oder Wirkstoffe entsprechend anerkannten Qualitätsstandards der Europäischen Union oder nach Standards, die diesen gleichwertig sind, hergestellt werden. Gemäß den Vorschriften des Arzneimittelgesetzes ist die Erteilung eines GMP-Zertifikates Voraussetzung für den Import in den europäischen Raum. Zudem müssen Chargen von Arzneimitteln, die aus Drittländern in die EU verbracht werden, mit denen kein MRA besteht, vor dem Inverkehrbringen nochmals eine Qualitätskontrollprüfung in der EU durchlaufen.

Darüber hinaus werden im Rahmen von Inspektionen regelmäßig Arzneimittelproben gezogen und in amtlichen Arzneimitteluntersuchungsstellen untersucht, um die vom pharmazeutischen Unternehmer an jeder Charge vorzunehmende Analytik - auch bezüglich der Reinheit - unabhängig zu überprüfen. Für Niedersachsen sowie die Bundesländer Bremen, Hamburg, Hessen, das Saarland und Schleswig-Holstein wird diese Aufgabe von dem InphA - Institut für pharmazeutische und angewandte Analytik - mit Sitz in Bremen wahrgenommen. Eine Auswertung der Jahresberichte des InphA aus den letzten drei Jahren ergab nur einen sehr geringen Anteil an Beanstandungen aufgrund von Verunreinigungen der eingereichten Proben: Von insgesamt 2 528 untersuchten Proben in den Jahren 2021 bis 2023 wurden 158 Proben beanstandet, davon lediglich 5 aufgrund von Verunreinigungen außerhalb der zulässigen Grenzwerte, was einem Anteil von etwa 0,2 % der insgesamt untersuchten Proben entspricht.

Ein häufiger Grund für Rückrufe in den vergangenen Jahren resultiert aus dem sogenannten Valsartan-Skandal, welcher im Sommer 2018 publik wurde und auf Versäumnisse in Sachen Qualitätseinhaltung durch ein chinesisches Pharmaunternehmen zurückzuführen war. Zu diesem Zeitpunkt wurde festgestellt, dass valsartanhaltige Arzneimittel, deren Wirkstoff bei der chinesischen Firma Zhejiang Huahai Pharmaceutical produziert wurde, mit beträchtlichen Mengen an Nitrosaminen, welchen eine krebserregende Wirkung zugesprochen wird, verunreinigt waren. Zuvor wurde diesem Pharmaunternehmen durch das European Directorate for the Quality of Medicines and HealthCare (EDQM) bescheinigt, dass der Arzneistoff der im Europäischen Arzneibuch beschriebenen Qualität entspricht. Die im Europäischen Arzneibuch geforderte Analytik war allerdings zu diesem Zeitpunkt nicht geeignet, Nitrosamine nachzuweisen oder zu quantifizieren, da ausgehend vom genehmigten Produktionsprozess kein Verdacht bestand, dass Nitrosamine bei der Synthese von Valsartan entstehen könnten. Ursächlich für das Vorkommen von Nitrosaminen in Valsartan war die Änderung eines Syntheseschrittes, wobei die Behörden über die Änderung der Herstellung nicht informiert wurden. Dieser führte letztendlich zur Bildung von Nitrosaminen.

Als Konsequenz war eine der ersten Maßnahmen der Europäischen Arzneimittelagentur EMA die Festlegung von temporären Grenzwerten für Nitrosamine, die einerseits messbar und andererseits auch - unter Berücksichtigung der Sicherheit von Patientinnen und Patienten - produktionsseitig erfüllbar waren. Auch wurde das Europäische Arzneibuch um Analysemethoden zum Nachweis von Nitrosaminen erweitert, und den herstellenden Betrieben wurde auferlegt, dass eine Risikobewertung ihres Herstellungsprozesses bezüglich der möglichen Entstehung von Nitrosaminen vorgenommen werden muss. In der Folge gab es zahlreiche Rückrufe für vor allem Valsartan-haltige Arzneimittel und Arzneimittel mit verwandten Wirkstoffen wie Irbesartan oder Losartan, die von den Firmen entweder vorsorglich, also ohne das Vorliegen entsprechender Messwerte, oder aufgrund erhöhter Messwerte für Nitrosamine durchgeführt wurden. Die Grenzwerte wurden in der Folge immer wieder durch die EMA angepasst - zuletzt im Juli 2024 - und auf zusätzliche Wirkstoffe erweitert, wodurch weitere Rückrufe notwendig wurden. Stand 8. September erfolgten deutschlandweit in diesem Jahr bisher 126 Chargenrückrufe von Arzneimitteln auf Ebene der Apotheken. Von diesen sind 22 auf Überschreitungen der derzeit gültigen Grenzwerte für Nitrosamine zurückzuführen, 5 erfolgten aufgrund anderer Verunreinigungen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die nationalen Regulatorien und die internationalen Kooperationen im Bereich der Qualitätssicherung von Arzneimitteln wesentlich dazu beitragen, dass für Patientinnen und Patienten von sowohl in der EU, als auch in Drittländern wie China hergestellten Arzneimitteln weiterhin eine sehr geringe Gefahr ausgeht. Der Valsartan-Skandal hat gezeigt, dass die internationale Kooperation funktioniert und daraus resultierend mit der Implementierung von entsprechenden Grenzwerten und Risikobewertungsverfahren bezüglich der möglichen Entstehung von Nitrosaminen wichtige Mechanismen zügig eingeführt werden konnten. Auch wenn der Valsartan-Skandal durch ein chinesisches Unternehmen aufgekommen ist, bedeutet dies nicht, dass chinesische Pharmaunternehmen grundsätzlich geringere Qualitätsstandards erfüllen als Pharmaunternehmen innerhalb der Europäischen Union.

Zu Arzneimittel-Lieferengpässen. Zur Darstellung der Versorgungslage sind zunächst die Begriffe Lieferengpass und Versorgungsengpass voneinander abzugrenzen.

Ein Lieferengpass ist eine über voraussichtlich zwei Wochen hinausgehende Unterbrechung einer Auslieferung im üblichen Umfang oder eine deutlich vermehrte Nachfrage, der nicht angemessen nachgekommen werden kann. Oftmals können diese Lieferengpässe durch alternative Arzneimittel, die zur Versorgung der Patientinnen und Patienten zur Verfügung stehen, kompensiert werden. Bei einem Versorgungsengpass ist ein Arzneimittel nicht nur nicht verfügbar, sondern es steht auch kein vergleichbares Arzneimittel ersatzweise zur Verfügung.

Lieferengpässe gehören seit einigen Jahren zum Alltag in Apotheken, ihr Ausmaß hat jedoch zugenommen. So sind für das Jahr 2021 358 Meldungen zu Lieferengpässen, für das Jahr 2022 576 Meldungen und für das Jahr 2023 927 Meldungen in der Lieferengpassdatenbank des Bundes abrufbar. Die aktuelle Problematik der Lieferengpässe geht auf ein vielschichtiges und komplexes Ursachengeflecht zurück. Aus vor allem wirtschaftlichen Gründen hat sich die Produktion von Wirkstoffen und Zwischenprodukten in hohem Umfang in Länder mit niedrigeren Produktionskosten - zum Beispiel China oder Indien - verlagert und häufig auf wenige Hersteller konzentriert. Ausfälle einzelner Produzenten zum Beispiel durch Störungen im Produktionsablauf oder Qualitätsmängel von Chargen können somit oftmals nur noch unzureichend kompensiert werden. Besonders deutlich wird die Problematik mit Blick auf die weltweite Verteilung der Her-

stellungsstätten für die 15 wichtigsten Antibiotika: Gemäß Informationen des Branchenverbands progenerika liegen von 225 weltweiten Produktionsstätten 81 in China und 65 in Indien. In Europa existierten 57 Produktionsstätten, davon nur eine in Deutschland. Für einzelne Antibiotika-Wirkstoffe gibt es derzeit keine europäischen Anbieter mehr.

Zu den weiteren Ursachen für Lieferengpässe gehören beispielsweise Störungen von Produktion und Lieferketten durch globale Krisen wie die Corona-Pandemie oder den Ukraine Krieg, wachsende Bedarfe in Schwellenländern oder Fehlen von Verpackungsmaterial unter anderem aufgrund gestiegener Kosten für Energie und Rohstoffe.

Die Landesregierung steht bezüglich Arzneimittellieferengpässen über das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung in regelmäßigem Austausch mit den Kollegialbehörden der anderen Bundesländer, dem Bundesministerium für Gesundheit sowie der zuständigen Bundesoberbehörde - dem Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), welches aktuelle Meldungen der pharmazeutischen Unternehmer zu Lieferengpässen erfasst und die aktuelle Versorgungslage fortwährend analysiert und bewertet. Derzeit - Stand 8. September 2024 - liegen dem BfArM 467 Meldungen zu offenen Lieferengpässen vor. Bei einer Gesamtzahl von etwa 105 000 Arzneimitteln, die in Deutschland zugelassen sind, entspricht dies einem Anteil von etwa 0,45 %.

Damit Lieferengpässe nicht zu Versorgungsengpässen führen, kann das BfArM Maßnahmen veranlassen, um diese Engpässe abzumildern oder abzuwenden. Dazu zählen beispielsweise die Kontingentierung von Arzneimitteln, die Prüfung der Verfügbarkeit von Kontingenten aus Drittstaaten und der Austausch mit Zulassungsinhabern zu vorgezogenen oder erhöhten Produktionen.

Sollte trotz dieser Maßnahmen keine ausreichende Versorgung mit bestimmten Arzneimitteln sichergestellt werden können, kann das Bundesministerium für Gesundheit auf Basis der Erkenntnisse des BfArM einen Versorgungsmangel für diese Arzneimittel gemäß § 79 Abs. 5 des Arzneimittelgesetzes feststellen. Erst nach Bekanntgabe eines solchen Versorgungsmangels durch das BMG können die Landesbehörden im Einzelfall und befristet von bestehenden Vorgaben des Arzneimittelgesetzes abweichen. Dazu zählen beispielsweise Gestattungen für das Inverkehrbringen von Arzneimitteln, die nicht für den deutschen Markt zugelassen sind. Dabei kann die fehlende Zulassung für den deutschen Markt schon dadurch bedingt sein, dass Beschriftung und Gebrauchsinformation nicht in deutscher Sprache vorliegen. Die eingeführten Arzneimittel müssen jedoch in dem Staat, aus dem sie verbracht werden, rechtmäßig in Verkehr sein, geprüfte Qualität aufweisen, und es muss ein positives Nutzen-Risiko-Verhältnis durch das BfArM festgestellt werden. So kann gewährleistet werden, dass die Arzneimittelsicherheit weiterhin gewahrt wird.

Diese Vorgehensweise wurde beispielsweise bei den aktuellen Versorgungsmängeln mit salbutamolhaltigen Arzneimitteln in pulmonaler Darreichungsform oder natriumperchlorathaltigen Arzneimitteln durch Allgemeinverfügungen des MS umgesetzt, um Apotheken und Arzneimittelgroßhändlern das Inverkehrbringen dieser Arzneimittel zu erleichtern.

Um die Verfügbarkeit von Arzneimitteln zu erhöhen, wurde mit dem Arzneimittel-Lieferengpassbekämpfungsgesetz - kurz: ALBVVG - im Juli 2023 ein Maßnahmenkatalog beschlossen, welcher die Versorgungslage kurzfristig sichern und längerfristig verbessern soll. Dazu gehören unter anderem:

- eine höhere Vergütung von Kinderarzneimitteln,
- die Etablierung eines Frühwarnsystems für Lieferengpässe beim BfArM - dazu erhält dieses zusätzliche Informationsrechte unter anderem gegenüber Herstellern und Krankenhausapotheken -,
- erhöhte Bevorratungsverpflichtungen für Krankenhausapotheken, krankenhausversorgende Apotheken und pharmazeutische Unternehmer,
- eine Flexibilisierung der Festbetragsregelungen für versorgungskritische Arzneimittel,
- die Setzung finanzieller Anreize für die Entwicklung und Markteinführung anerkannter Reserveantibiotika mit neuen Wirkstoffen,
- die Austauschbarkeit von verschriebenen Arzneimitteln wird in den Apotheken im Falle von Lieferengpässen bei Arzneimitteln erleichtert - zudem können Apotheken zur Honorierung des Mehraufwandes in diesen Fällen einen Zuschlag von jeweils 50 Cent zulasten der GKV erheben -,
- zur Diversifizierung von Lieferketten werden Hersteller mit vollständiger oder überwiegender Wirkstoffproduktion innerhalb der EU besonders bei der Vergabe von Rabattverträgen berücksichtigt; diese Regelung galt zunächst nur für Antibiotika, kann aber auf Empfehlung des BfArM durch das BMG auf weitere versorgungskritische Wirkstoffe erweitert werden - so wurde im April dieses Jahres durch das BMG angeordnet, dass auch für bestimmte patentfreie Onkologika ein EU-Los bei der Vergabe von Rabattverträgen berücksichtigt werden muss.

Auch wenn aus der Anzahl der vorliegenden Lieferengpassmeldungen in der Lieferengpassdatenbank des BfArM derzeit noch keine konkreten positiven Effekte des ALBVVG ableitbar sind, muss bei der Bewertung des Gesetzes beachtet werden, dass viele der Maßnahmen auf eine langfristige Stärkung der Versorgungssicherheit ausgerichtet sind und Veränderungen somit erst sukzessive und zeitlich versetzt am Markt beobachtet werden können.

Bezüglich der akut wirksamen Maßnahmen tragen insbesondere die vereinfachten Austauschregeln in den Apotheken zur Entlastung bei der Bewältigung der Lieferengpässe bei. Zudem kann durch die erweiterten Meldepflichten die Transparenz über bestehende Engpässe erhöht und dadurch eine schnellere Reaktion ermöglicht werden. Diese Meldepflichten bilden einen Baustein des Frühwarnsystems beim BfArM, welches einen wesentlichen Teil zur Verbesserung der Versorgungslage beitragen soll, sich derzeit jedoch weiterhin in der Entwicklung befindet. Seit März dieses Jahres liefern pharmazeutische Großhandlungen mit den sogenannten Service-Level-Indikatoren zudem einen weiteren Frühwarn-Indikator an das BfArM, um Engpässe früher erkennen zu können.

Inwieweit die getroffenen Regelungen zur besonderen Berücksichtigung von Herstellern mit vollständiger oder überwiegender Wirkstoffproduktion innerhalb der EU - derzeit von Antibiotika und einigen Onkologika - bei der Vergabe von Rabattverträgen dazu geeignet sind, dass bestehende Produktionskapazitäten in der EU erhalten oder neue aufgebaut werden, kann ebenfalls zurzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Da diese Verträge eine mehrjährige Laufzeit haben - in der Regel beträgt diese zwei Jahre -, können die neuen Regelungen erst nach Ablauf der noch gültigen Verträge Anwendung finden. Die Techniker Krankenkasse gab dazu im

Mai dieses Jahres bekannt, dass nur zu zwei von acht ausgeschriebenen antibiotischen Wirkstoffen verwertbare Angebote von Herstellern mit EU-Wirkstoffen eingingen, die entsprechend bezuschlagt wurden. Bei der AOK Niedersachsen - mit über 3 Millionen Versicherten und rund 40 % Marktanteil die größte Krankenkasse in Niedersachsen - finden die Regelungen des ALBVVG im derzeit laufenden Ausschreibungsprozess erstmalig Anwendung. Ein Ergebnis dieses Verfahrens liegt bisher nicht vor.

Aussprache

Abg. **Katharina Jensen** (CDU) kommt darauf zu sprechen, dass es seinerzeit bei Kinderfiebersäften zu Versorgungsengpässen gekommen sei. Auch wenn Apotheken in der Lage gewesen seien, solche Fiebersäfte selbst herzustellen, sei gleichwohl in gewisser Weise eine Notlage entstanden. Die Abgeordnete erkundigt sich danach, ob es in Deutschland Bestrebungen gebe, solchen Notlagen entgegenzuwirken, und wie dies gegebenenfalls geschehen solle.

Wie der Ministerialvertreter ausgeführt habe, so die Abgeordnete weiter, gebe es für die wichtigsten Antibiotika in Europa nur noch 57 Produktionsstätten, von denen sich lediglich eine in Deutschland befinde. Sie wirft die Frage auf, ob aus der Sicht der Landesregierung der Wille bzw. Bestrebungen innerhalb Deutschlands oder auch innerhalb der Europäischen Union wahrzunehmen seien, wieder mehr pharmazeutische Produktion in Deutschland bzw. der Europäischen Union zu etablieren.

Die Abgeordnete fährt fort, ihr sei bei einem Besuch einer Apotheke berichtet worden, dass die Erlöse für die Apotheken bei gewissen Medikamenten sehr gering seien. Sie erkundigt sich danach, ob Änderungen des Arzneimittel-Lieferengpassbekämpfungs- und Versorgungsverbesserungsgesetzes vorgesehen seien, um die Situation der Apotheken diesbezüglich zu verbessern.

Zu Rückrufen von Produkten aus Asien bittet die Abgeordnete um konkretere Zahlen.

Herr **Dr. Früh** (MS) legt dar, in diesem Jahr seien deutschlandweit bislang 126 Chargenrückrufe zu verzeichnen, wobei 22 Fälle auf Überschreitungen der derzeit gültigen Grenzwerte für Nitrosamine zurückzuführen seien. Eine Aussage, in welchem Land die entsprechenden Chargen produziert worden seien, sei ihm nicht möglich.

Was die Vergütung der Apotheken anbelange, könnten, um die Austauschbarkeit von verschriebenen Arzneimitteln in den Apotheken im Falle von Lieferengpässen bei Arzneimitteln zu erleichtern, die Apotheken zur Honorierung des Mehraufwandes in diesen Fällen einen Zuschlag von jeweils 50 Cent zulasten der GKV erheben. Je nach Arbeitsaufwand, etwa wenn Rücksprache mit dem verordnenden Arzt genommen werden müsse, seien 50 Cent nicht ansatzweise kostendeckend.

Was die Grundstruktur betreffe, erhielten die Apotheken derzeit ein Fixum von 8,35 Euro je Packung zuzüglich 3 % des Einkaufspreises. Zwar gebe es aktuell Bestrebungen, in diesem Bereich Änderungen vorzunehmen. Im Rahmen des ALBVVG seien derzeit allerdings keine Änderungen vorgesehen.

Derzeit werde in Deutschland mit Ciprofloxacin nur noch ein einziger antibiotischer Wirkstoff hergestellt. In der Tat gebe es Bestrebungen seitens des Bundes, die pharmazeutische Produktion „zurück nach Deutschland zu holen.“ Ein Teil der Nationalen Pharmastrategie werde gerade mit dem Medizinforschungsgesetz umgesetzt. Dabei gehe es allerdings eher um die Pharmaindustrie, die klinische Forschung betreibe. Explizit für die Generikahersteller sei eine Rabattvertragsregelung getroffen worden. Hersteller, die Wirkstoffe aus der Europäischen Union bezögen, erhielten ein Sonderlos. Dadurch erhoffe man sich, dass Produktionskapazitäten, die noch in Europa vorhanden seien, erhalten werden könnten und dass gegebenenfalls neue Produktionskapazitäten geschaffen würden.

Für 2025 sei eine Evaluation des Gesetzes durch die Bundesregierung vorgesehen. Man werde dann sehen, ob die bislang getroffenen Maßnahmen ausreichten und den gewünschten Effekt hätten oder ob es einer Nachschärfung bzw. weiterer Maßnahmen bedürfe.

Im Bereich der Fiebersäfte habe es in der Tat Versorgungsengpässe gegeben, und Apotheken hätten solche Säfte selber hergestellt. Nach der Corona-Pandemie seien Infektionswellen zu verzeichnen gewesen, und die erhöhte Nachfrage habe vom Markt nicht ausreichend bedient werden können.

Ein Mangel habe sich auch bei Antibiotikasäften für Kinder ergeben. Dieser Versorgungsmangel bestehe nach wie vor.

Ein Ziel des Arzneimittel-Lieferengpassbekämpfungsgesetzes und Versorgungsverbesserungsgesetzes habe explizit darin bestanden, die Versorgung mit Kinderarzneimitteln zu stärken.

Abg. **Katharina Jensen** (CDU) merkt an, soweit sie informiert sei, sei geplant, dass Fixum für Apotheken von 8,35 Euro pro Packung auf 12 oder 13 Euro anzuheben. Die Abgeordnete wirft die Frage auf, ob diese Information zutreffe.

Herr **Dr. Früh** (MS) antwortet, der Landesregierung liege derzeit gerade der Referentenentwurf für ein Apothekenreformgesetz vor. Die Bundesregierung sei bestrebt, das Fixum von 8,35 Euro auf 9 Euro anzuheben. Allerdings solle im Interesse der Kostenneutralität der in der Arzneimittelpreisverordnung für die Berechnung des Apothekenabgabepreises festgelegte Festzuschlag von 3 % auf 2 % herabgesetzt werden. Die Bundesregierung erhoffe sich von dieser Maßnahme eine Stärkung der Apotheken im ländlichen Raum, von denen angenommen werde, dass sie eher günstigere Arzneimittel abgäben, da im ländlichen Raum eher die hausärztliche Versorgung und weniger die fachärztliche Versorgung statfinde.

Bei einer Anhebung auf zwölf Euro gehe es um Forderungen aus der Apothekerschaft. Konkrete Pläne, diesen Forderungen zu entsprechen, seien ihm nicht bekannt.

Abg. **Delia Klages** (AfD) fragt, ob der Landesregierung Erkenntnisse darüber vorlägen, wie viele Arzneimittelfälschungen im Umlauf seien. Außerdem erkundigt sie sich nach der Vorgehensweise, um Arzneimittelfälschungen zu identifizieren.

Herr **Dr. Früh** (MS) erwiderte, aktuell lägen ihm keine entsprechenden Erkenntnisse vor. Relevant seien im Moment vor allem die Fälschungen von Antidiabetika, die zum Abnehmen eingesetzt würden. Hierzu habe ein Austausch mit dem BfArM zu der Frage stattgefunden, wie dem

entgegengetreten werden könne, und es seien auch Leitlinien veröffentlicht worden. Mittlerweile seien die Fälschungen von außen kaum noch als solche zu erkennen. Entsprechende Hinweise seien an die Apotheken gegeben worden.

Zu anderen Fälschungsfällen und auch zu Zahlen lägen ihm keine Kenntnisse vor.

Abg. **Delia Klages** (AfD) wirft ein, sie habe den Medien entnommen, dass es insbesondere bei Krebsmedikamenten Hinweise auf Fälschungen gegeben habe. Die Abgeordnete bittet für den Fall, dass dem Ministerium hierzu Erkenntnisse vorlägen, darum, diese dem Unterausschuss bzw. dem Sozialausschuss mitzuteilen.

Herr **Dr. Früh** (MS) sagt zu, gegebenenfalls entsprechende Informationen schriftlich nachzureichen.

Tagesordnungspunkt 3:

Unterrichtung durch die Landesregierung zum Thema „Cannabis-Legalisierung: Wie schützt Niedersachsen Kinder, Jugendliche und andere Dritte?“

Seitens der CDU-Fraktion war mit Schreiben vom 16. Mai 2024 mit einem entsprechenden Fragenkatalog die Unterrichtung beantragt worden. Der Unterausschuss hatte in seiner 16. Sitzung am 29. Mai 2024 die Landesregierung um Unterrichtung gebeten.

Unterrichtung

Frau **Maaß** (MS) legt zu den den Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums betreffenden Fragen Folgendes dar:

Wann wird die Landesregierung einen Bußgeldkatalog für Verstöße gegen die aktuelle Rechtslage, zum Beispiel für den Fall des Cannabis-Konsums in Anwesenheit Minderjähriger, vorlegen?

Seitens der Landesregierung wurde ein Bußgeldkatalog erstellt. Der Entwurf des Bußgeldkatalogs orientiert sich an dem Bußgeldkatalog Hamburgs, der bereits veröffentlicht worden ist, und befindet sich zurzeit in der Ressortabstimmung.

Welche Bußgeldhöhen plant die Landesregierung?

Wie gesagt, befindet sich der Entwurf des Bußgeldkatalogs noch in der Abstimmung. Deshalb kann ich derzeit zu den Bußgeldhöhen noch keine Aussage treffen.

Wann wird die Übertragung der Kontrollen auf die Kommunen abgeschlossen sein?

Ein Entwurf zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung befindet sich zurzeit in der Abstimmung mit dem Innenministerium. Es ist beabsichtigt, die sachliche Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach den §§ 2 bis 10 des Konsumcannabisgesetzes auf die Kommunen zu übertragen. Mit dieser Übertragung ist allerdings keine konkrete originäre Kontrollpflicht der Kommunen verbunden.

Mit welchem Kontrollaufwand rechnet die Landesregierung, namentlich angesichts des Konsumverbots in Schulen, öffentlichen Sporteinrichtungen und Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie in deren Sichtweite sowie in Fußgängerzonen zwischen 7 und 20 Uhr?

Der Kontrollaufwand, der mit der Übertragung der Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in Zusammenhang steht, ist derzeit noch nicht einschätzbar.

In welcher Höhe werden die Kommunen im Sinne des Konnexitätsprinzips einen finanziellen Ausgleich für den ihnen entstehenden Kontrollaufwand erhalten?

Es ist im Rahmen des Konnexitätsprinzips fernerhin zu beobachten, ob den Kommunen durch die Übertragung der Zuständigkeit für die Kontrolle im öffentlichen Raum und deren Beschränkung Mehrbelastungen entstehen, die durch die Einnahme von Bußgeldern nicht ausgeglichen werden. Da die Intensität der Kontrollen sowie die Anzahl der Ordnungswidrigkeiten nach dem Konsumcannabisgesetz derzeit nicht einschätzbar sind, kann zu den haushaltsmäßigen Auswirkungen zurzeit keine Aussage getroffen werden.

Ltd. MR **Burgath** (ML) trägt vor: Bevor ich auf die einzelnen Fragen eingehe, möchte ich, was die Zuständigkeiten betrifft, den Gesamtzusammenhang darstellen. Das Konsumcannabisgesetz betrifft die Zuständigkeiten unterschiedlicher Ressorts der Landesregierung. Neben dem Justiz- und dem Innenministerium sind dies das Sozialministerium und das Landwirtschaftsministerium. Zunächst war die Frage zu klären, wer welche Zuständigkeit innerhalb der gesetzlichen Regelungen übernimmt.

Ziemlich schnell war klar, dass das Thema der Anbauvereinigungen, das einen großen Teil des Konsumcannabisgesetzes ausmacht, wobei im Gesetz insbesondere der Begriff „zuständige Behörde“ verwendet wird, der allerdings nur im Sachzusammenhang mit den Anbauvereinigungen genannt wird, am besten in den Zuständigkeitsbereich des Landwirtschaftsministeriums passt. Deshalb ist relativ schnell entschieden worden, dass dieser Teil des Konsumcannabisgesetzes eine Integration im Landwirtschaftsministerium erfährt, die anderen Teile aber nicht in unsere Zuständigkeit fallen.

Nachdem das Konsumcannabisgesetz in Kraft getreten war - die meisten Regelungen sind zum 1. April in Kraft getreten, die Regelungen zu den Anbauvereinigungen gelten aber erst seit dem 1. Juli -, konnten wir das Zeitfenster vom 1. April bis zum 1. Juli nutzen, um das Verwaltungsverfahren, das sich aus dem Bundesgesetz ergibt, zu implementieren.

Glücklicherweise befand sich in jener Phase eine Novelle der Verordnung zur Übertragung von Aufgaben auf die Landwirtschaftskammer - es geht um staatliche Aufgaben, die auf die Landwirtschaftskammer übertragen werden - ohnehin im Verfahren. Die Landwirtschaftskammer hatte großes Interesse daran gezeigt, die Aufgabe „Anbauvereinigungen“ zu übernehmen, weil sie rein inhaltlich recht gut zu dem Bereich der Prüfdienste passt. Prüfdienste nehmen bei der Landwirtschaftskammer Fachrechtskontrollen im Bereich des Pflanzenschutzes und des Düngerechts, wo Proben gezogen werden, wahr. Von daher gibt es dort bereits eine sehr gut installierte Kontrollgruppe, was Vor-Ort-Kontrollen usw. betrifft. Insofern lag es nahe, das dort zu implementieren.

Die Landesregierung hat die neue Übertragungsverordnung Mitte Juni beschlossen. Und seit diesem Zeitpunkt war klar, dass die zuständige Behörde nach dem Konsumcannabisgesetz die Landwirtschaftskammer sein wird.

Wir haben die Zeit zwischen dem 1. April und dem 1. Juli genutzt. - Uns war es ein besonderes Anliegen, dass die Anträge, die die Anbauvereinigungen nach dem Bundesgesetz stellen können, nicht im ML auflaufen, sondern bei der zuständigen Behörde ankommen. Ein weiteres besonderes Anliegen war es uns, im Bereich der Digitalisierung voranzukommen. Wir haben relativ schnell versucht, das Antragsverfahren über ein Web-Angebot so zu schalten, dass Anträge zum 1. Juli digital gestellt werden konnten. Das ist sehr gut angekommen und hat dazu geführt, dass die Landwirtschaftskammer im Bereich der Verwaltungskontrollen relativ schnell die ersten Erlaubnisse aussprechen konnte.

Zwölf Anbauvereinigungen, die Anträge im digitalen Verfahren gestellt hatten, haben mittlerweile eine Genehmigung erhalten, und sechs Anbauvereinigungen wurde die Genehmigung versagt. Die Versagungsgründe haben unter anderem darin bestanden, dass zum Beispiel die Satzungen nicht den Anforderungen des Gesetzes entsprechen, dass möglicherweise das Führungszeugnis, das durch den Vorsitzenden einzureichen ist, Eintragungen enthält oder Mindestabstände zu Bildungseinrichtungen nicht eingehalten werden. Die Gründe können also vielfältig

sein. Es handelt sich jeweils um Einzelfallentscheidungen. Sie sehen: Die zuständige Behörde arbeitet so, dass zum einen Erlaubnisse erteilt werden können, zum anderen aber auch Genehmigungen versagt werden.

Was das weitere Verfahren betrifft, handelt es sich bei der Erlaubnis im Wesentlichen um eine Schreibtischprüfung. Die Erlaubnis entsteht, wenn die angeforderten Unterlagen nach § 11 des Konsumcannabisgesetzes eingereicht werden. Sie müssen natürlich vollständig sein. Dazu gehört zum einen die Schulung von Präventionsbeauftragten. Die Schulungen sind gerade erst durch das Sozialministerium und die örtlichen Suchtberatungsstellen implementiert worden, so dass erste Angebote unterbreitet werden können. Das Gesetz eröffnet aber die Möglichkeit, bestimmte Unterlagen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt vorliegen können, erst zu diesem Zeitpunkt einzureichen. Insofern war eine Erlaubnis nicht davon abhängig gemacht worden. Klar ist, dass die Schulungsnachweise vorgelegt werden müssen.

Das Gleiche gilt für das Jugend- und Gesundheitsschutzkonzept, wo wir auf das Bundesministerium für Gesundheit angewiesen waren, weil hierfür ein Leitfaden zur Verfügung gestellt werden sollte.

Diese Pakete sind zugeliefert worden. Die Anbauvereinigungen können in diesem Bereich ihre Erlaubnisunterlagen nachbessern, sodass dann alle Unterlagen, die nach dem Gesetz erforderlich sind, vorliegen.

Die Anbauvereinigungen beginnen dann, wenn sie denn über ein befriedetes Besitztum verfügen, mit dem Anbau. Es gibt durchaus die Möglichkeit, eine Erlaubnis zu erteilen, obwohl ein befriedetes Besitztum erst in Aussicht ist. All das lässt das Gesetz zu. Das Bundesgesetz enthält viele Öffnungsklauseln. Manche Dinge sind nicht ganz sauber geregelt. Dies gilt etwa für Transportregelungen. Dort stoßen wir immer wieder mal an Grenzen.

Dies hat dazu geführt, dass wir uns länderübergreifend in einem Arbeitskreis zusammengeschlossen haben, in dem wir all diese Punkte - etwa unbestimmter Rechtsbegriffe - erörtern. Dabei geht es unter anderem um Fragen wie: „Wie groß muss die Probe für die Kontrolle sein?“ oder „Wie kann sicher transportiert werden?“ Diese Fragen können wir in Niedersachsen nicht alleine lösen. Aber sie müssen gelöst werden, weil sie sich aus dem Gesetz ergeben. Die Abstimmungsprozesse hierzu laufen kontinuierlich.

Darüber bin ich sehr froh, weil sich der Bund aus diesem Bereich wirklich herausgezogen hat. Wir haben es durch die Initiative der Länder geschafft, über alle 16 Bundesländer eine Arbeitsgruppe zu installieren, die sich mit genau diesen offenen Fragen befasst.

Ziel ist es natürlich, die Dinge in Deutschland möglichst einheitlich zu gestalten.

Wie Frau Maaß bereits ausgeführt hat, orientiert sich der Entwurf des Landes für einen Bußgeldkatalog an dem Bußgeldkatalog Hamburgs. Hamburg hat meines Wissens bis zum jetzigen Zeitraum nur die Bußgelder geregelt, die den öffentlichen Raum betreffen, nicht aber die Bußgelder in Bezug auf Anbauvereinigungen. Das ist auch die Linie, die das ML als Ressort auch in Abstimmung mit der Landwirtschaftskammer verfolgt. Wir brauchen keinen eigenen Bußgeldkatalog, weil das Gesetz an sich bereits einen Rahmen vorgibt. Die Landwirtschaftskammer hat ganz klar gesagt, dass sie, was das Fachrecht wie etwa das Pflanzenschutzrecht betrifft, selbst entscheiden

kann. Der Bußgeldkatalog ist, was Anbauvereinigungen betrifft, sehr intensiv. Dafür einen gesonderten Bußgeldkatalog festzulegen, der dann bei der Landwirtschaftskammer geregelt würde, weil dort die Grundzuständigkeit liegt, ist im Moment nicht unsere Linie.

Insofern ist diese Situation losgelöst von der Situation bezüglich des Bußgeldkataloges, der dann möglicherweise die Behörden betrifft, die im sonstigen öffentlichen Raum für Kontrollen nach dem Konsumcannabisgesetz zuständig sind.

Außerdem ist die Frage aufgeworfen worden, wie die Kontrolle der bis zu 500 Personen umfassenden Mitgliederlisten der Anbauvereinigungen sicherstellt werden soll. Von den zwölf Anbauvereinigungen haben bislang lediglich vier eine Zielgröße von 500 Mitgliedern angegeben. Natürlich gibt das Gesetz sehr intensive Dokumentations- und Berichtspflichten vor. Jede Anbauvereinigung ist gut beraten, sich an diese Regelungen zu halten. Unsere Vor-Ort-Kontrolleure werden ganz genau schauen, ob die Dokumentationspflichten eingehalten werden. Die Mitglieder müssen sich sozusagen vor Ort mit Personalausweis vorstellen. Die Daten werden aufgenommen. Die Mitgliederlisten sind fünf Jahre lang aufzubewahren. Im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle wird natürlich genau geschaut, was vor Ort passiert.

Wir werden das umsetzen, was im Gesetz steht. Die Anbauvereinigungen verpflichten sich - das ist mit der Erlaubnis entsprechend dokumentiert -, sich an die Regelungen und Pflichten des Gesetzes hält.

Was die Frage angeht, mit welchem Personalbedarf und welchen Kosten die Landesregierung für die Aufgabe der Zulassung und Kontrolle der Anbauvereinigungen rechnet, so wird der Einzelplan 09 im Oktober eingebracht. Den „Daten und Informationen für die parlamentarische Beratung des Haushaltsplanentwurfs 2025“ können Sie nähere Informationen zum Konsumcannabisgesetz entnehmen. Für die zuständige Behörde haben wir für das nächste Jahr vier Stellen angemeldet. Im Moment arbeiten wir ausschließlich mit dem Bestand. Für das ML gilt das ohnehin. Ich habe mir aus unterschiedlichen Referaten Kompetenz zusammengeholt, um die Anforderungen, die an uns gestellt werden, erfüllen zu können. Genauso macht das im Moment auch die Landwirtschaftskammer. Sie ist im Bereich der Fachrechtskontrollen tätig. Insofern sind natürlich bereits Kontrolleure tätig. Verwaltungsmitarbeiter sind im Bereich der Ordnungswidrigkeitenverfahren und im Bereich der Abgaben an die Staatsanwaltschaften tätig. All diese Dinge laufen schon.

Die Zahlen, die im Moment mit zwölf Erlaubnissen im Raume stehen, sind deutlich niedriger, als ich dies am Anfang erwartet hatte. Das Bundesgesetz geht von 3 000 in fünf Jahren aus. Nach dem Königsteiner Schlüssel wären dies 300 in fünf Jahren für Niedersachsen. Davon sind wir im Moment noch weit entfernt. Insofern reicht der Personalbestand, wie er im Haushaltsaufstellungsverfahren für 2025 für die Kammer angemeldet ist, erst einmal aus, um vernünftig zu kontrollieren.

Das Gesetz an sich hat mit der ersten Novelle eine Änderung erfahren. Bis dahin mussten einmal pro Jahr die Kontrollen je Anbauvereinigung durchgeführt werden. Jetzt wird in der Regelung auf „regelmäßig“ abgestellt. Ich persönlich bin sehr dafür, dass gerade in der Anfangszeit sehr genau geschaut wird, was vor Ort passiert, damit wir uns im Rahmen der Regelungen bewegen. Im Laufe der Zeit wird man dann sehen, wie die Kontrollen weiter erfolgen sollen. Man kann das nach Risikoanalyse, nach Feststellungen oder nach neu dazugekommenen Anbauvereinigungen

machen. Ich kann mir hierfür sehr viel vorstellen. Im Moment geht es aber erst um zwölf Anbauvereinigungen. Sie bauen den Anbau gerade erst auf. Erst dann ist die Kontrolle vor Ort von Interesse. Erst dann werden die Proben gezogen, die nach dem Gesetz erforderlich sind.

Bei der Landwirtschaftskammer als zuständiger Behörde gibt es die LUFA. Die LUFA - so haben wir das auch mit der Landwirtschaftskammer besprochen - hat ein großes Interesse daran, die amtlichen Kontrollen auch für diesen Bereich zu übernehmen. Die Akkreditierung läuft im Moment. Aus meiner Sicht ist es ein schlüssiges Konzept, dass wir innerhalb der zuständigen Behörde den gesamten Kontrollpfad einschließlich der Laborergebnisse haben. Die Kontrollergebnisse werden an die Verwaltung rückgespiegelt, die für die Erlaubnis zuständig ist. Möglicherweise ergeben sich Auswirkungen in Bezug auf Ordnungswidrigkeiten oder aber auch bezüglich eines Widerrufs oder einer Rücknahme der Erlaubnis; je nachdem, was bei den Kontrollen herauskommt.

Die Frage der Heranwachsenden hat auch uns Kopfzerbrechen bereitet. Das Gesetz enthält eine Regelung, wonach die Anbauvereinigungen an 18- bis 21-jährige Mitglieder Cannabis nur mit einem maximalen THC-Gehalt von 10 % abgeben dürfen. Diese Regelungen stehen im Gesetz, und wir müssen sehen, wie wir sie umsetzen.

In Bezug auf die Untersuchungen und Proben ist klar, dass die Ergebnisse ausgewertet werden können. Sie müssen natürlich in den Anbauvereinigungen vorliegen, damit im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen kontrolliert werden kann, ob Proben mit entsprechenden Werten hinterlegt sind.

Die Anbauvereinigungen müssen natürlich sicherstellen, dass nur die Personen aus der Zielgruppe Cannabis ohne weitere Beschränkungen bekommt, die nicht zu den Heranwachsenden gehören. Hierfür enthält das Gesetz zum einen eine Regelung, die besagt, dass Cannabis an 18- bis 21-jährige Mitglieder nur mit einem THC-Gehalt von maximal 10 % abgegeben werden darf, zum anderen aber auch eine Regelung, besagt, dass bei Feststellung eines Verstoßes die Erlaubnis widerrufen oder sozusagen zurückgenommen wird. Insofern gibt es durchaus klare Regelungen. Letztlich wird es darauf ankommen, wie die Kontrolleure vor Ort die erforderlichen Informationen vorfinden. Die Anbauvereinigungen sind, wie ich bereits gesagt habe, gut beraten, sich an den Rahmen, den das Gesetz vorgibt, zu halten.

Aussprache

Abg. **Verena Kämmerling** (CDU): Ich finde es schon relativ seltsam - dies einmal vorweggeschickt -, dass es dem Innensenator in Hamburg gelungen ist, die Bußgelder am 16. Mai zu veröffentlichen. Inzwischen sind wir im September und laufen der Entwicklung in Hamburg offenbar hinterher. Nach wie vor herrscht sowohl in den Kommunen als auch an anderer Stelle Unklarheit.

In der dritten von uns aufgeworfenen Frage geht es um die Kontrollen in den Kommunen. Sie hatten ausgeführt, dass ein Entwurf zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung in Arbeit sei. Geplant sei, die Kontrollen nach §§ 2 bis 4 des Gesetzes auf die Kommunen zu übertragen.

§ 5 des Gesetzes befasst sich mit dem Konsum. Wer soll für diesen Bereich zuständig sein? Die Kommunen sollen es ja wohl offensichtlich nicht sein.

Frau **Maaß** (MS): Der Entwurf zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung befindet sich zurzeit in der Abstimmung mit dem MI. Das Verfahren ist schon relativ weit fortgeschritten. Nicht nur die §§ 2 bis 4, sondern die §§ 2 bis 10 werden von der Änderung der Zuständigkeitsverordnung erfasst. Dies beinhaltet selbstverständlich auch § 5, der Jugendschutzregelungen enthält.

Abg. **Delia Klages** (AfD): Es sind bereits Genehmigungen erteilt worden. Wie ist das Personal aufgestellt, das die Kontrollen durchführen soll? Sie haben mehrfach gesagt, dass die Anbauvereinigungen gut beraten seien, sich an den Rahmen des Gesetzes zu halten. Wer kontrolliert das, und ist das von der Personalstärke überhaupt möglich?

Ltd. MR **Burgath** (ML): Die Aufgabe ist grundsätzlich bei den Prüfdiensten der Landwirtschaftskammer angesiedelt. Dort gibt es einen großen Personalbestand, der sich mit Fachrechtskontrollen befasst. Deshalb ist die Aufgabe in Abstimmung mit der Kammer dorthin gekommen.

Mit den Verwaltungskontrollen, um die es im Moment in Bezug auf die Erlaubnis geht, befassen sich derzeit sozusagen anderthalb Arbeitskräfte. Kontrollen spielen derzeit noch keine Rolle.

Die Anbauvereinigungen werden irgendwann ernten und dann natürlich auch Proben ziehen und sich hierbei mit der zuständigen Behörde rückkoppeln. Dann werden die Kontrolleure rausfahren. Mein Wunsch ist, dass diese Kontrollen nicht von einer Person allein, sondern jeweils von einem zweier Team - Vier-Augen-Prinzip - durchgeführt werden. Die Kontrolleure fahren dann von Anbauvereinigung zu Anbauvereinigung. Das ist bei den derzeit zwölf Vereinigungen kein großes Problem. Dieses Personal ist im Haushaltsaufstellungsverfahren für 2025 vorgesehen, also vom 1. Januar an. Ich gehe davon aus, dass das Personal relativ schnell aus dem Bestand, aus anderen Bereichen, in denen möglicherweise von Januar bis März die Belastung nicht allzu hoch ist, dorthin gezogen wird. Das liegt in der Organisationshoheit der Kammer. Dort können wir nicht eingreifen. Das Personal ist vorgesehen, und es reicht aus meiner Sicht.

Im Zusammenhang mit der Übertragungsverordnung ist damals auch gesagt worden, dass es sich erst um den Start handelt. Für den Fall, dass sich zeigen sollte, dass das Personal nicht ausreicht, um die Kontrollen im Sinne des Gesetzes durchzuführen, werden wir mit einer weiteren Forderung kommen. Aber für die Startphase - das zeigt sich jetzt - sind die Zahlen so, dass das realistisch ist.

Abg. **Verena Kämmerling** (CDU): Was die Kontrollen in den Kommunen angeht, befindet sich die Änderung der Zuständigkeitsverordnung in der Ressortabstimmung. Gibt es einen Ausblick, wann diese abgeschlossen sein wird und wann die Leitfäden und die Verordnung vorliegen, so dass dann endlich kontrolliert werden kann?

Frau **Maaß** (MS): Ich gehe davon aus, dass die Abstimmungen wirklich zeitnah abgeschlossen werden.

Abg. **Katharina Jensen** (CDU): Ich möchte gern auf die vierte Frage in unserem Unterrichts-antrag zurückkommen, mit welchem Kontrollaufwand die Landesregierung in der Nähe von Kinder- und Jugendeinrichtungen rechnet. Wir haben heute unter Tagesordnungspunkt 1 sehr ausführlich über Kinder- und Jugendschutz sowie Prävention gesprochen. Wahrscheinlich wird es auch im Zusammenhang mit der Cannabis-Legalisierung Abstimmungen mit dem MI geben. Mich interessiert, wie die Kontrollen personell bewerkstelligt werden sollen.

Frau **Maaß** (MS): Wie ich bereits sagte, ist beabsichtigt, die Aufgabe der Kontrolle auf die Kommunen zu übertragen. Mit dieser Übertragung ist aber keine Kontrollpflicht verbunden. Das heißt, die Kommunen werden diese Aufgabe in eigener Zuständigkeit wahrnehmen und diesbezüglich entscheiden.

Abg. **Katharina Jensen** (CDU): Ich bin - das muss ich ehrlich sagen - entsetzt darüber, weil wir wieder zu der Frage kommen, was die Kommunen eigentlich noch alles leisten sollen.

Abg. **Dirk Toepffer** (CDU): Ich habe Verständnis dafür, dass Sie zur Frage nach der Ressortabstimmung nur sagen können, dass sie zeitnah beendet sein wird. Konkret können Sie aber sicherlich sagen, wann der Entwurf in die Ressortabstimmung gegangen ist. Ich erinnere mich an die Aussage eines Sprechers des Innenministeriums vom April, dass man im finalen Stadium angekommen sei. Von daher interessiert mich, wann der Entwurf in die Ressortbeteiligung gegangen ist.

Frau **Maaß** (MS): Wie mein Kollege bereits ausführte, sind mehrere Zuständigkeitsübertragungen erfolgt. Die Ihnen vorliegende Information mag zeitlich sicherlich zu treffen, betrifft aber nicht die von mir heute genannte Änderung der Zuständigkeitsverordnung. Der Kabinettsentwurf hierfür ist Anfang August 2024 in die Ressortabstimmung gegangen.

Abg. **Dirk Toepffer** (CDU): Ganz konkret zu Bußgeldern im öffentlichen Raum?

Frau **Maaß** (MS): Ja. Es geht um die Zuständigkeitsverordnung, die die Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen betrifft.

Abg. **Dirk Toepffer** (CDU): Ich habe dazu eine Nachfrage. Die Frage ist in dem Unterrichtswunsch in der Tat etwas schwierig formuliert worden. Was plant die Landesregierung? Man kann sich natürlich zurücklehnen und darauf antworten, dass sich die Landesregierung in Gänze noch nicht geeinigt hat. Wenn sie sich geeinigt hat, handelt es sich nicht mehr um eine Planung, sondern um einen Beschluss. „Planung“ heißt natürlich, was in dem Entwurf steht. Können Sie mir dazu etwas zur Höhe der Bußgelder sagen?

Frau **Maaß** (MS): Ich sagte bereits am Anfang meiner Ausführungen, dass die Abstimmung der Ressorts noch nicht abgeschlossen ist und es deshalb zurzeit, also heute, nicht sinnvoll ist, hierzu inhaltliche Aussagen zu treffen. Ich bitte hierfür um Verständnis.

Abg. **Dirk Toepffer** (CDU): Ich halte also fest, dass Sie es grundsätzlich aber für sinnvoll halten, die Frage zu beantworten. Damit ist das okay.

Vors. Abg. **Thore Güldner** (SPD): Wir nehmen die Antwort der Landesregierung so zur Kenntnis.

Abg. **Delia Klages** (AfD): Die Kommunen sollen die Kontrollen übernehmen, wobei, wie Sie ausgeführt haben, keine Kontrollpflicht besteht. Deshalb frage ich nach der Kontrollfähigkeit. Die Kommunen können letztendlich keine weiteren Aufgaben übernehmen, wenn sie dafür nicht zumindest einen finanziellen Ausgleich erhalten. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen.

Frau **Maaß** (MS): Dass hier die Frage der Konnexitätspflicht im Raum steht, ist der Landesregierung natürlich bewusst. Aber wie ich bereits sagte, kann man die Mehrbelastungen, die den Kommunen entstehen, noch nicht beziffern. Vielmehr muss man die Entwicklung selbstverständlich beobachten. Im Übrigen müssen nicht nur in Niedersachsen, sondern auch in anderen

Bundesländern Mehrbelastungen, die nach dem Konnexitätsprinzip länderseitig auszugleichen wären, erst einmal beobachtet werden - es müssen erst einmal Erfahrungswerte vorliegen -, um überhaupt über Berechnungsgrundlagen zu verfügen.

Abg. **Jörn Domeier** (SPD): Besonders gut finde ich, dass Sie Einheitlichkeit anstreben, dass Sie also auch mit den Nachbarländern sprechen und - wie dies etwa bei Hamburg der Fall ist - versuchen, bestimmte Punkte zu übernehmen. Anderenfalls kommen wir in die Diskussion, warum das eine fünf Euro günstiger und das andere zehn Euro teurer ist.

Ich habe es richtig verstanden, dass die Landwirtschaftskammer selbst der Auffassung ist, dass sie keinen Bußgeldkatalog braucht, sondern so vorgehen wird - die Kammer ist unverdächtig, ein Cannabisfan zu sein - wie auch in ihrer bisherigen Praxis, etwa bei der Überprüfung von Pestizideinsätzen. Die Kammer hat, wie ich dies als Landwirtschaftspolitiker erfahren habe, bei übertragenen Aufgaben durchaus das Selbstverständnis, einen Ausgleich für Personalbedarf bzw. Mehraufwendungen einzufordern, wenn dies denn wirklich nötig ist. Im Moment geht es um zwölf Anbauvereinigungen.

Ich verfüge zwar nicht über jahrzehntelange Erfahrung, aber über Erfahrungen aus der vergangenen Wahlperiode. Dass man Ressortabstimmungen abwartet - gerade dann, wenn es sich um gänzlich neue Regelungen handelt - fand ich bislang normal.

Ich bitte darum, ein wenig die Schärfe herausnehmen. Sicherlich gibt es viele wichtige Punkte, die erarbeitet werden müssen. Wir wollen aber sicherlich nicht die Einsetzung einer Cannabis-Polizei und auch keine Diskussion darüber, ob eine solche Einrichtung auf kommunaler Ebene oder auf Landesebene angesiedelt werden sollte.

Abg. **Dirk Toepffer** (CDU): In der Tat handelt es sich um eine übliche Praxis, wenn ein Entwurf in die Ressortabstimmung gegeben wird. Es ist übrigens auch nicht ungewöhnlich, dass die Landesregierung Auskünfte über den Inhalt verweigert und die Opposition gleichwohl versucht, etwas über die Inhalte zu erfahren.

Ich kann Ihnen aber gern sagen, warum wir in diesem Punkt so sehr nachhaken. Es geht um einen für Niedersachsen doch recht ungewöhnlich langen Zeitraum. Wenn Sie im Internet recherchieren, werden Sie sehr unterschiedliche Aussagen finden. Wir würden als Opposition gern die Regierung ein wenig beraten, da es in den Ministerien offensichtlich unterschiedliche Vorstellungen gibt. Wir würden den Vorgang gern verstehen und uns auch gern mit eigenen Vorschlägen einbringen. Von Schärfe brauchen wir nicht zu sprechen.

Tagesordnungspunkt 4:

Unterrichtung durch die Landesregierung zum Projekt „Verbraucher stärken im Quartier“

Unterrichtung

RD **Reiners** (ML): Sie haben um eine Unterrichtung zum Projekt „Verbraucher stärken im Quartier“ gebeten und hierzu mehrere Fragen übermittelt. Ich werde das Projekt kurz vorstellen und dann gerne auf die einzelnen Fragen eingehen.

Das Projekt wurde vom Bund finanziert. Es ist Teil der ressortübergreifenden, inhaltlich breit angelegten Strategie „Soziale Stadt - Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“, die neben dem Verbraucherschutz weitere Politikfelder wie Integration, Armutsprävention, Sprachkompetenz, Arbeitsmarkt und Bildung berücksichtigt. Das Projekt wurde in 16 Quartieren des Programmgebietes „Soziale Stadt/Sozialer Zusammenhalt“ durchgeführt. In Niedersachsen sollten vom 1. Juli 2020 bis zum 30. Juni 2024 die Bewohnerinnen und Bewohner in den Wilhelmshavener Stadtteilen Tonndeich und Westliche Südstadt erreicht werden. Hier leben etwa 17 000 Menschen. Die Arbeitslosenquote liegt in diesen Stadtteilen bei ca. 12 %.

Für das Projekt in Wilhelmshaven wurden insgesamt für die vier Jahre etwa 640 000 Euro bewilligt.

Zwei Mitarbeiterinnen der Verbraucherzentrale Niedersachsen kümmerten sich ausschließlich um diese Stadtteile und führten nach Auskunft der Verbraucherzentrale pro Jahr bis zu 193 „Aktionen“ oder „Veranstaltungen“ durch. In vier Jahren kam es laut Statistik der Verbraucherzentrale Niedersachsen zu insgesamt 4 402 „Verbraucherkontakten“.

Die erbetene Bewertung des Projektes ist eine Herausforderung, da die Zuwendung an die Landes-Verbraucherzentralen über den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. durch den Bund erfolgte, sodass nicht alle Informationen vorliegen. Allerdings werden die Besonderheiten der Verbraucherarbeit im Quartier in einem Handbuch beschrieben, das der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. kürzlich veröffentlicht hat. Dieses Handbuch enthält zahlreiche Informationen, die für eine Einschätzung hilfreich sind. Einen Link zum Handbuch stelle ich gerne zur Verfügung.¹

Nun zu Ihrer ersten Frage: Wie bewertet die Landesregierung das Konzept der aufsuchenden, proaktiven Verbraucherarbeit im Quartier im Allgemeinen sowie in seiner konkreten Umsetzung in Wilhelmshaven, und wird das Projekt in Wilhelmshaven von der Landesregierung als Erfolg betrachtet?

Im Allgemeinen kann aufsuchende Verbraucherarbeit ein Mittel sein, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu erreichen, die sich sonst nicht an die Verbraucherzentrale wenden würden. Das

¹ https://www.verbraucherzentrale.de/sites/default/files/2024-05/verbraucher-starken-im-quartier_praxishandbuch_online.pdf

Projekt zeigt allerdings, dass aufsuchende Verbraucherarbeit erhebliche finanzielle Ressourcen voraussetzt.

Da der Landesregierung nicht bekannt ist, welche Erwartungen der Bund an das Projekt gestellt hat, lässt sich der Erfolg nicht abschließend beurteilen.

Zu Frage 2: Welche Erkenntnisse wurden für die zukünftige Ausgestaltung der Verbraucherarbeit aus der Projektdurchführung in Wilhelmshaven gewonnen?

Im Handbuch führt der Verbraucherzentrale Bundesverband zu den wichtigsten Erkenntnisse Folgendes aus:

„Vertrauensaufbau sowohl bei der Zielgruppe als auch bei Netzwerkpartner:innen ist enorm wichtig. Durch die Vernetzung mit etablierten Akteur:innen kann durch bereits aufgebautes Vertrauen im Quartier profitiert werden.“

„Aufsuchende Quartiersarbeit braucht Zeit und Geduld.“

Weiter heißt es, es solle „Einfache Sprache“ verwendet werden, man müsse „im Quartier kontinuierlich auf der Straße präsent sein“, und man die „Identifikation mit dem Quartier fördern“.

„Kein Quartier ist wie das andere: Was in einem Quartier gut funktioniert, kann in einem anderen Quartier scheitern. Daher: Ausprobieren lohnt sich!“

Es werden „bedarfsgerechte und passgenaue Bildungseinheiten und Materialien für alle Zielgruppen“ benötigt. Es gebe kein Universalmittel.“

An anderer Stelle wird im Handbuch erwähnt, dass „häufige Verspätungen oder mangelnde Einhaltung von Terminen seitens der Ratsuchenden“ das Unterstützungsangebot belasteten. Das Handbuch vermittelt den Eindruck, dass sich die Kundschaft im Quartier erheblich von der übrigen Kundschaft der Verbraucherzentrale unterscheidet.

Mit der vierten Frage wird um eine Einschätzung der Landesregierung zum Bedarf an aufsuchender, proaktiver Verbraucherarbeit in Niedersachsen gebeten.

Der Bedarf ist sehr schwer abzuschätzen. Mit der aufsuchenden Verbraucherarbeit sollen Menschen erreicht werden, die die Hilfe der Verbraucherzentrale anderenfalls nicht Anspruch nähmen. Im Bundesprojekt „Verbraucherschutz stärken im Quartier“ wurden diese Menschen vor allem in bestimmten Stadtteilen in Großstädten vermutet. Diese Annahme erscheint durchaus plausibel. Teile der Zielgruppe könnten aber auch in Mittelstädten oder auf dem Land wohnen. Wollte man diese Menschen mit aufsuchender Arbeit erreichen, müsste man die Verbraucherzentrale finanziell sicherlich anders ausstatten.

Mit der fünften Frage möchten Sie wissen, wie viele Konzepte aufsuchender, proaktiver Verbraucherarbeit es derzeit in Niedersachsen gibt und wie diese finanziert werden.

Die Verbraucherzentrale Niedersachsen unterhält in Niedersachsen 11 Beratungsstellen und ist damit landesweit gut erreichbar. Ein darüberhinausgehendes Konzept aufsuchender, proaktiver Verbraucherarbeit wird aktuell nicht verfolgt.

Mit einem Projekt zur digitalen Verbraucherberatung wurden die Möglichkeiten der Telefon- und Videoberatung in den vergangenen Jahren ausgebaut, sodass viele Verbraucherinnen und Verbraucher nicht mehr den Bedarf sehen, eine Beratungsstelle aufzusuchen.

Ich komme jetzt zu Frage 6, das heißt, zu der Frage nach finanziellen Mitteln, die der Verbraucherzentrale Niedersachsen für entsprechende Projekte jährlich zur Verfügung stehen.

Die Unterstützung der Arbeit der Verbraucherzentrale Niedersachsen durch das Land erfolgt überwiegend durch die Finanzhilfe nach § 14 des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes. Diese setzt sich aus zwei Teilen zusammen: Jährlich werden 1,5 Millionen Euro gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 7 des Glücksspielgesetzes gewährt. Dazu kommt ein prozentualer Anteil, wenn die dem Land in einem Kalenderjahr zufließenden Einnahmen aus den Glücksspielabgaben den Betrag von 147,3 Millionen Euro übersteigen. Gegenwärtig beträgt dieser Anteil 1,36 %. Im Schnitt der letzten fünf Jahre flossen etwa 370 000 Euro an die Verbraucherzentrale Niedersachsen. Die Regierungsfractionen planen, den Anteil auf 9 % zu erhöhen. Bei durchschnittlichen Mehreinnahmen würden der Verbraucherzentrale künftig allein aus diesem Anteil ca. 2,45 Millionen Euro gewährt werden. Geht man von den Mehreinnahmen des Jahres 2023 aus, profitierte die Verbraucherzentrale sogar in Höhe von ca. 3,9 Millionen Euro von den Mehreinnahmen der Glücksspielabgabe.

Neben der Finanzhilfe werden zudem einzelne Projekte gefördert. Gegenwärtig gibt es allerdings kein Projekt zur aufsuchenden Verbraucherarbeit. Projekte haben immer den Nachteil, dass sie - definitionsgemäß - nach einiger Zeit enden. Deswegen sieht das strategische Gesamtkonzept für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz, welches in der Landtagsdrucksache 19/3698 beschrieben ist, eine verlässliche, langfristige Finanzierung der Arbeit der Verbraucherzentrale vor. Diese wird mit der angesprochenen Änderung des Glücksspielgesetzes angestrebt.

Projekte sind im Bereich des Verbraucherschutzes ein geeignetes Instrument, um im Einzelfall für einen begrenzten Zeitraum auf besondere Anforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu reagieren, die sich mit den laufenden Mitteln nicht im erforderlichen Umfang bedienen lassen. Sofern aufsuchende Verbraucherarbeit erfolgen soll, müsste sie hingegen dauerhaft finanziert sein, da sich die Herausforderungen der Quartiere nicht kurzfristig erledigen werden.

In der letzten Frage wird um Informationen gebeten, ob das Projekt fortgesetzt werden soll und ob sich die Landesregierung beim Bund für eine Fortsetzung des Projekts einsetzen wird.

Das Projekt wurde beendet. Eine Fortsetzung ist nach Auskunft der Verbraucherzentrale Niedersachsen nicht geplant.

Aussprache

Eine Aussprache ergibt sich nicht.

Tagesordnungspunkt 5:

Terminangelegenheiten

- a) Besuch der Grünen Woche 2025 sowie der Eröffnungsveranstaltung - Messerundgang

Vors Abg. **Thore Güldner** (SPD) weist darauf hin, dass das neue Ausstellerverzeichnis nach Angaben der Marketinggesellschaft erst am 1. Dezember 2024 online abrufbar ist.

Der **Unterausschuss** bittet darum, die Frist zur Benennung von Messeständen bis Mitte Dezember zu verlängern.

- b) Parlamentarische Informationsreise nach Rom und Südtirol - Festlegung des Reisezeitraums

Der **Unterausschuss** verständigt sich für den Reisezeitraum einvernehmlich auf die Zeit vom 26. Oktober bis 31. Oktober 2025.

Von Lootboxen zu problematischem Glücksspiel?

Jugendschutz und Suchtprävention konsequent umsetzen und simuliertes Glücksspiel regulieren



Von Lootboxen zu problematischem Glücksspiel?

Gefährdungspotenzial von Lootboxen



Generated with AI, September 5, 2024 at 9:57 AM

Von Lootboxen zu problematischem Glücksspiel?

Gefährdungspotenzial von Lootboxen

Ereignisfrequenz

Verfügbarkeit



Variable
Einsatzhöhen

Ton - und Lichteffekte

Generated with AI, September 5, 2024 at 9:42 AM

Art und Einfachheit der
Bezahlung

Kontrollillusion

Fast - Gewinne

Lootboxen arbeiten mit glücksspielähnlichen Mechanismen.
Sie bergen ein hohes Suchtrisiko und stellen eine hohe psychische bzw.
Entwicklungsgefährdung für Kinder und Jugendliche dar.

Lootboxen und problematisches Glücksspiel bei Jugendlichen



Generated with AI, September 5, 2024 at 10:02 AM

Erste empirische Befunde deuten an, dass der Kauf von Lootboxen die Wahrscheinlichkeit erhöht, Geld für echte Glücksspiele auszugeben bzw. Probleme im Zusammenhang mit echten Glücksspielen zu entwickeln.

Von Lootboxen zu problematischem Glücksspiel?

Regulierungsmaßnahmen aus suchtpreventiver Perspektive

Verbot von
Werbung für
Lootboxen

Verbot von In-
Game-
Währungen
für
Minderjährige



Proaktive
Prävention an
Schulen

Verbot von
Lootboxen für
Minderjährige

Mikrotransaktion:
Anzeige von Ausgaben in
Euro

Generated with AL / September 5, 2024 at 09:55 AM

Von Lootboxen zu problematischem Glücksspiel?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Generated with AL / September 5, 2024 at 10:49 AM