

**19. Wahlperiode**

**Schriftliche Anfrage**

**der Abgeordneten Tamara Lüdke (SPD)**

vom 29. September 2023 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. Oktober 2023)

zum Thema:

**Glückspielsucht und ihre Auswirkungen**

und **Antwort** vom 9. November 2023 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 13. Nov. 2023)

Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Frau Abgeordnete Tamara Lüdke (SPD)  
über  
die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Antwort  
auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/17 121  
vom 29.09.2023  
über Glücksspielsucht und ihre Auswirkungen

---

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Welche Erkenntnisse hat der Senat über die Häufigkeit von Glücksspielsucht in Berlin/Deutschland und zu den Verlusten der Teilnehmer:innen an unerlaubtem Glücksspiel und welche empirischen Daten liegen dazu aus den letzten 5 Jahren vor?
2. Welche Erkenntnisse hat der Senat zum Umfang des Schwarzmarktes im Bereich des Online-Glücksspiels?

Zu 1. und 2.:

Die Anzahl der Menschen in Berlin mit problematischem bzw. pathologischem Glücksspielverhalten ist dem Senat nicht bekannt.

Bezogen auf die Bundesrepublik liegen folgende Erhebungen im benannten Zeitraum vor:

„Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2019“ (BZgA, Bericht 2020)

Es wurden 11.503 Personen im Alter von 16 bis 70 Jahren befragt. Der Anteil von Personen mit problematischem oder pathologischem Glücksspielverhalten lag bei 0,73 %. Darüber hinaus ließ sich 3,52 % der Personen ein auffälliges bzw. risikoreiches Spielverhalten zuordnen. Hochgerechnet wurde in der Studie von etwa 429.000 Personen in Deutschland

mit einer Glücksspielproblematik (d. h. mindestens problematisches Glücksspielverhalten) ausgegangen.

Glücksspiel-Survey 2021: „Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung“ (Buth et al., Bericht 2022)

Es wurden 12.303 Personen im Alter von 16 bis 70 Jahren befragt. Bei 2,3 % der befragten erwachsenen Personen (18 bis 70 Jahre) war eine Störung durch Glücksspielen erkennbar. Bei 5,7 % der Befragten war zudem von einem riskanten Spielverhalten auszugehen. Unter den befragten Jugendlichen (16 bis 17 Jahre) zeigten 1,7 % ein problematisches Spielverhalten. Die Bruttospielerträge (BSE) – die einerseits die Umsätze der Glücksspielanbieter, andererseits die Nettoverluste (Spieleinsätze abzüglich Gewinnauszahlungen) der Spielerinnen und Spieler abbilden – lagen im Jahr 2022 bezogen auf den erlaubten deutschen Glücksspielmarkt bei etwa 13,4 Mrd. Euro (Jahresbericht der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder 01.07.2021-31.12.2022, S. 45). Hinsichtlich des unerlaubten Marktes wird von Bruttospielerträgen in Höhe von etwa 300-500 Mio. Euro ausgegangen (ebenda., S. 51/52).

Für die Jahre 2018 bis 2021 haben die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder in ihren Jahresreporten folgende geschätzte BSE bezogen auf den unerlaubten Markt angegeben; diese der Tabelle zu entnehmenden Beträge stammen im Schwerpunkt aus dem Online-Glücksspiel:

Jahr	Schätzung BSE unerlaubter Markt in Mio. EUR	Quelle
2018	2.634	Jahresreport 2018, S. 13
2019	2.207	Jahresreport 2019, S. 13
2020	1.568	Jahresreport 2020, S. 16
2021	740	Jahresreport 2021, S. 18

3. Welche Erkenntnisse hat der Senat über die Höhe der durch öffentliches Online-Glücksspiel entstehenden sozialen Kosten und welche empirischen Daten liegen dazu aus den letzten 5 Jahren vor?

Zu 3.:

Dem Senat liegen keine Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung vor.

4. Welche Erkenntnisse hat der Senat zur Durchsetzung der das Online-Glücksspiel regulierenden Gesetze, welche empirischen Daten liegen dazu aus den letzten 5 Jahren vor?

Zu 4.:

Die Durchsetzung der das Online-Glücksspiel betreffenden Gesetze ist ein Schwerpunkt des Glücksspielstaatsvertrages 2021. Beispielhaft zu erwähnen sind die Zentralisierung der Zuständigkeit für das Vorgehen gegen unerlaubte Online-Angebote oder die Wiedereinführung des Instruments des IP-Blockings. Diese Neuerungen tragen dem Umstand Rechnung, dass zuvor die Handlungsmöglichkeiten einzelner Länder nur bedingt eine erfolgreiche Bekämpfung unerlaubter Angebote ermöglichten.

5. Welche Erkenntnisse hat der Senat zur Geschichte der Liberalisierung des Online-Glücksspiel-Marktes und der dahinterstehenden Interessenlage?

Zu 5.:

Das zunehmend an Bedeutung gewinnende Online-Glücksspiel bildete sowohl beim Glücksspielstaatsvertrag 2012 als auch beim Glücksspielstaatsvertrag 2021 einen zentralen Punkt der Staatsvertragsverhandlungen und Regulierungsbestrebungen. Da die insofern beschlossenen Verbote des Glücksspielstaatsvertrages 2012 in der Praxis nur unbefriedigend umgesetzt werden konnten, entschieden sich die Parteien des Glücksspielstaatsvertrages 2021 für die Einführung von Erlaubnismodellen unter gleichzeitiger Statuierung strenger Erlaubnisvoraussetzungen. Dem lag die Annahme zu Grunde, dass die Eröffnung legaler Spielmöglichkeiten mit streng kontrollierten Angeboten dem Spielerschutz zuträglicher ist als nicht vollständig durchsetzbare Verbote.

6. Welche Erkenntnisse hat der Senat zum Geschäftsmodell der Veranstalter von unerlaubtem Online-Glücksspiel, insbesondere zu deren Konzerngruppen, Geschäftssitzen der Betreibergesellschaften und dem stetigen Wechseln der Betreibergesellschaft für ein Spielangebot?

Zu 6.:

Der überwiegende Teil der in Erscheinung tretenden Firmen ist in Malta geschäftsansässig. In einzelnen Fällen befinden sich die Firmensitze auch in anderen Ländern, z. B. in Curaçao. Zu den übrigen Punkten der Fragestellung kann der Senat die Existenz von Konzernverflechtungen und Betreiberwechseln bestätigen.

7. Welche Erkenntnisse hat der Senat zur Rechtslage in der Republik Malta hinsichtlich des Umgangs mit den Betreibergesellschaften von grenzüberschreitendem Online-Glücksspiel?

Zu 7.:

Nach Kenntnis des Senats verfügen die entsprechenden Unternehmen über Erlaubnisse und Registrierungen der Republik Malta, welche diese nach dortigem Recht auch im Ausland zu umfangreichen Glücksspielaktivitäten berechtigen. Dem Senat ist bekannt, dass die Republik Malta im Juni 2023 ein Gesetz („Bill No. 55“) beschlossen hat, dass den

dortigen Wirtschaftszweig der Glücksspielindustrie vor finanziellen Belastungen durch die Vollstreckung ausländischer Urteile schützen soll.

8. Welche Erkenntnisse hat der Senat zu der auf Gerichtsurteilen basierenden Rechtslage zu Ansprüchen auf Rückerstattung von Spielverlusten der Spieler:innen gegen die Veranstalter von unerlaubtem Glücksspiel im Internet?

Zu 8.:

Die Gerichtsurteile basieren auf der rechtlichen Beurteilung der unterschiedlichen Lebenssachverhalte, in denen sich Spielende im Bereich von unerlaubtem Glücksspiel im Internet bewegen. Eine zusammenfassende Darstellung aller bundesdeutschen Urteile zu diesem Themenbereich liegt dem Senat nicht vor. In einer Vielzahl von Urteilen lässt sich jedoch aus Sicht des Senates eine Tendenz zur Anerkennung von Rückzahlungsansprüchen feststellen.

9. Welche Erkenntnisse hat der Senat zu den Auswirkungen der Gesetzesänderung der Republik Malta auf die Zahlungsbereitschaft der Veranstalter von unerlaubtem Online-Glücksspiel auch nach rechtskräftiger Verurteilung zur Rückzahlung von Verlusten an Spieler:innen?

Zu 9.:

Das betreffende Gesetz ist aktuell auf Bundes- und EU-Ebene Gegenstand von Prüfungen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit europäischen Rechtsvorschriften. Im Fall der Wirksamkeit nach Europarecht werden die nationalen Gerichte die Auswirkungen auf Zahlungsansprüche in den Mitgliedstaaten zu prüfen haben. Unabhängig davon wären die Glücksspielaufsichtsbehörden vor allem in Gestalt der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) dazu berufen, in den Erlaubnis- und Aufsichtsverfahren den Umgang der Anbieter mit berechtigten Zahlungsansprüchen der Spielenden zu berücksichtigen.

10. Welche Maßnahmen ergreift der Senat, um den Schutz von Spieler:innen vor unerlaubten Online-Glücksspiel-Angeboten und vor enormer Verschuldung durch erhebliche Spielverluste zu gewährleisten?

Zu 10.:

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 stellt sich in verschiedenster Hinsicht der Aufgabe der spieterschützenden Regulierung des Online-Glücksspiels und der Bekämpfung unerlaubter Angebote. Im erstgenannten Zusammenhang sind beispielsweise die Ausgestaltung der neuen Erlaubnisverfahren (vgl. §§ 22a ff. Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021) oder die neu geschaffenen Schutzvorschriften für den Online-Vertrieb als solchen (§§ 6a ff. GlüStV 2021) zu erwähnen. Hinsichtlich der Bekämpfung des unerlaubten Online-Glücksspiels wird auf die Antwort zu Frage 4. verwiesen. Der Senat wird auch weiterhin die Entwicklung in diesem Bereich beobachten und gegebenenfalls gemeinsam mit den anderen Vertragsländern erforderliche neue Regelungen schaffen.

11. Welche Maßnahmen ergreift der Senat als Landesregierung eines von 16 die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder beauftragenden Bundesland, um Maßnahmen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zur Erhöhung der Zahlungsbereitschaft der Veranstalter von unerlaubtem Online-Glücksspiel anzuregen?

Zu 11.:

Die GGL wurde auf der gesetzlichen Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages 2021 errichtet und mit Kompetenzen ausgestattet (vgl. §§ 27a ff. GlüStV 2021). Eine Mitwirkung der Trägerländer erfolgt hierbei über den Verwaltungsrat als Organ zur Beaufsichtigung und Steuerung des Vorstandes der GGL (vgl. § 27h GlüStV 2021). Zwischen diesen Organen existieren zudem verschiedene Richtlinien/Weisungen zur gegenseitigen Unterrichtung und Abstimmung zentral bedeutsamer Entscheidungen. Der Senat und die Regierungen der übrigen Trägerländer haben daher soweit erforderlich eine effektive Einwirkungsmöglichkeit auf das Vorgehen der GGL bei ihrer Aufgabenerfüllung.

Berlin, den 9. November 2023

In Vertretung

Christian Hochgrebe  
Senatsverwaltung für Inneres und Sport