

Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 11. Mai 2017**Fortentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags**

Mit Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrags im Jahr 2012 hat es eine Reihe von nachgebesserten Regelungen zum Glücksspiel in Deutschland gegeben. Diese Veränderungen lagen u. a. in einer Anwendungserweiterung des Vertrags, z. B. auf Spielhallen und Gaststätten, in denen Geldgewinnspielautomaten aufgestellt sind und auf Pferdewetten. Auch die Erlaubniserteilung im Ausnahmefall für den Internetvertrieb von Lotterien, Sportwetten und Pferdewetten, sowie eine Lockerung der Werbebeschränkungen ist vorgesehen. Das auch öffentlich viel diskutierte Verbot der Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten wurde aufgehoben.

Darüber hinaus sollte die Konzessionserteilung für bis zu 20 gewerbliche Veranstalter von Sportwetten während einer siebenjährigen Experimentierphase (Experimentierklausel) erfolgen. Live-Wetten auf das Endergebnis eines laufenden Sportereignisses sollten ferner zugelassen werden und Höchstesätze sowie Konzessionsabgaben wurden definiert. Online-Casinos und -Poker blieben, anders als in Schleswig-Holstein, verboten.

Einzelheiten dieser Regelungen wurden in der Folgezeit gerichtlich angegriffen und teilweise für rechtswidrig erklärt. Eine Konzessionserteilung konnte daher bis heute nicht erfolgen. Die Anforderungen, die Gerichte stellen, konnten augenscheinlich nicht erfüllt werden und die Notwendigkeit von Nachbesserungen im Glücksspielstaatsvertrag wurde deutlich.

Oberstes Ziel sollte es weiterhin sein, Spiel- und Wettsucht zu verhindern, Menschen davor zu schützen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen sowie den Jugendschutz sicherzustellen. Darüber hinaus ist anzuerkennen, dass es den Bedarf für Glücksspiel gibt. Glücksspiel muss daher legal angeboten werden. Jedoch muss es reguliert werden und trotzdem eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellen.

Die Ministerpräsidenten haben daher Mitte März 2017 beschlossen, dass Änderungen des Glücksspielstaatsvertrags erfolgen sollen. Der Fokus lag richtigerweise darauf, wie der Vollzug gegenüber illegalen Glücksspielangeboten verbessert werden kann und auch welche regulatorischen Maßnahmen dazu beitragen könnten, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags besser zu erreichen. Fraglich ist nur, ob eben diese Ziele mit den Veränderungen erreicht werden können.

Wir fragen den Senat:

1. Stimmt der Senat mit dem genannten Änderungsbedarfen überein, und sieht er die beschriebenen Ziele, nämlich die rechtssichere Vergabe von Konzessionen für einen legalen, kontrollierbaren Wett- und Glücksspielmarkt mit effektiver Suchtprävention, insbesondere im Hinblick auf die jüngst beschlossenen Veränderungen im März 2017, als erfüllt an?
2. Sofern das nicht der Fall ist, welche Änderungen im Bereich der Sportwetten hält der Senat für erforderlich, damit es zu einer Vergabe von Konzessionen kommen kann?
3. Welche Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags bewertet der Senat aus heutiger Sicht als positiv, und wo werden nach wie vor Anpassungserfordernisse gesehen?
4. Ist dem Senat bekannt, dass geduldete Sportwettenanbieter auf ihren Internetseiten mit (illegalen) Online-Casinoangeboten verlinken?

5. Wie viele illegale Online-Casino- und -Pokerangebote sind an die Bremer Bürgerinnen und Bürger gerichtet bzw. für sie ohne Weiteres erreichbar?
6. Hat der Senat Erkenntnisse darüber, ob diese Anbieter in Bremen oder Bremerhaven innerhalb der letzten drei Jahre im Sportsponsoring aktiv waren oder sind? Wenn ja, was ist von der Aufsichtsbehörde dagegen unternommen worden?
8. Teilt der Senat die Auffassung, dass Online-Casino- und -Pokerspiele noch deutlich spielsuchtrelevanter sind als das ebenfalls spielsuchtanfällige terrestrische Automatenspiel?
9. Welche Aussicht besteht nach Auffassung des Senats, dass jetzt schon bestehende Verbot von sogenannten schwarzen Lotterien/Wetten (Produktpiraterie) kurzfristig durchzusetzen?
10. Wie sieht der Senat die konkreten Möglichkeiten, das Ziel der Bekämpfung illegaler Internetglücksspielangebote durch bremische Behörden voranzutreiben, und könnte dieses Ziel durch eine länderübergreifende Aufgabenwahrnehmung besser erreicht werden?

Sükrü Senkal,
Björn Tschöpe und Fraktion der SPD

D a z u

Antwort des Senats vom 20. Juni 2017

Vorbemerkung

Ob der im März 2017 von den Ministerpräsidenten der Länder unterzeichnete Zweite Änderungsstaatsvertrag zum Glücksspielstaatsvertrag die erforderliche Zustimmung in allen Länderparlamenten erhalten wird, kann nicht abgesehen werden. Nach dem Koalitionsvertrag zwischen den Fraktionen der CDU, der FDP und Bündnis 90/Die Grünen für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags wird beabsichtigt, den Glücksspielstaatsvertrag zu kündigen und mit anderen Ländern (z. B. Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) eine tragfähige und europarechtskonforme eigene Lösung zu finden.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Senat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Stimmt der Senat mit dem genannten Änderungsbedarfen überein, und sieht er die beschriebenen Ziele, nämlich die rechtssichere Vergabe von Konzessionen für einen legalen, kontrollierbaren Wett- und Glücksspielmarkt mit effektiver Suchtprävention, insbesondere im Hinblick auf die jüngst beschlossenen Veränderungen im März 2017, als erfüllt an?

Die im Zweiten Änderungsstaatsvertrag zum Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) vorgesehene Aufhebung der Kontingentierung der Sportwettkonzessionen für die Dauer der Experimentierphase trägt den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Rechnung, die die Erteilung von Konzessionen unterbunden und damit eine rechtliche Ordnung des Sportwettenmarkts auf absehbare Zeit unmöglich gemacht haben. Das Erfordernis einer Konzession bleibt ebenso erhalten wie die in § 4a Abs. 4, § 4b Abs. 1 bis 4 sowie in § 4c GlüStV normierten materiellen Anforderungen für die Erteilung einer Konzession. Lediglich die Auswahlentscheidung nach § 4b Abs. 5 GlüStV entfällt infolge der Aufhebung der Kontingentierung. Durch die in Artikel 2 Abs. 3 des Änderungsstaatsvertrags vorgesehene vorläufige Erlaubnis für die 35 Bewerber, die die umfangreichen Mindestvoraussetzungen des im August 2012 eingeleiteten Konzessionsverfahrens um eine Sportwettenkonzession erfüllt haben, wird diesen Anbietern die Möglichkeit eingeräumt, mit Inkrafttreten des Änderungsstaatsvertrags legal am Markt tätig zu werden.

Zugleich kommt es nicht zu einer Diskriminierung anderer bisher nicht am Konzessionsverfahren beteiligter Sportwettanbieter, denen die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Konzession zu beantragen. Den Glücksspielaufsichtsbehörden wird auf diese Weise der Weg zu flächendeckenden Untersagungen nicht erlaubter Angebote eröffnet. So soll eine rasche vorläufige Ordnung des Bereichs im Interesse eines wirksamen Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit ermöglicht werden.

2. Sofern das nicht der Fall ist, welche Änderungen im Bereich der Sportwetten hält der Senat für erforderlich, damit es zu einer Vergabe von Konzessionen kommen kann?

Entfällt.

3. Welche Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags bewertet der Senat aus heutiger Sicht als positiv, und wo werden nach wie vor Anpassungserfordernisse gesehen?

Die bisherigen Erfahrungen aus dem Vollzug des Glücksspielstaatsvertrags haben gezeigt, dass in den Ländern eingeleitete regulatorische Maßnahmen der Glücksspielaufsichtsbehörden geeignet sind, die Ziele der Glücksspielregulierung zu erreichen. So wurden im Berichtszeitraum von Juli 2012 bis Ende 2016 insgesamt 3 103 Verfahren gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nummer 3 GlüStV gegen unerlaubte Angebote eingeleitet und darüber 1 873 Angebotseinstellungen erreicht. Insbesondere diesen Maßnahmen ist es zu verdanken, dass der nicht regulierte Schwarzmarkt in Deutschland mit 18 % den weitaus kleineren Anteil im Vergleich zum regulierten Markt ausmacht.

Trotz dieser Bemühungen konnten unerlaubte Glücksspielangebote – insbesondere im Internet – nicht vollständig unterbunden werden. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Insbesondere im Internet ist der Vollzug besonders schwierig. Die Möglichkeit, grenzüberschreitende Dienstleistungen über das Internet anbieten zu können, erlaubt es Glücksspielanbietern, ihren Unternehmenssitz in Staaten wie Gibraltar und Malta zu nehmen, die eine exportorientierte Glücksspielpolitik betreiben und sich so dem Zugriff deutscher Glücksspielaufsichtsbehörden weitgehend zu entziehen. Deshalb ist das in Deutschland geltende Verbot von Online-Casinos und Online-Poker schwer durchsetzbar. Die Konferenz der Regierungschefinnen und -chefs der Länder (MPK) hat die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden auf ihrer Sitzung am 26. bis 28. Oktober 2016 daher um Prüfung gebeten, wie der Vollzug gegenüber Online-Glücksspielangeboten (insbesondere illegalen Lotterieangeboten, Sportwettenangeboten und Online-Casinoangeboten) kurz- und langfristig nachhaltig verbessert werden kann und inwieweit perspektivisch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesem Bereich beitragen kann.

Insbesondere ist die Frage zu klären, ob durch eine Öffnung des Online-Casino- und Poker-Markts und durch die Einführung von Erlaubnissen die Überführung in einen regulierten Markt zur besseren Bekämpfung des Schwarzmarkts ein geeignetes Mittel ist. Weitere Prüfaufträge der MPK sind die Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet, der Ersatz des monatlichen Einsatzlimits im Internet in Höhe von 1 000 € durch ein Verlustlimit von 1 000 € und die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen. Die Ergebnisse der Prüfungen bleiben abzuwarten.

4. Ist dem Senat bekannt, dass geduldete Sportwettenanbieter auf ihren Internetseiten mit (illegalen) Online-Casinoangeboten verlinken?

Den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden ist bekannt, dass eine Vielzahl der geduldeten Sportwettenanbieter auf ihren Internetseiten mit (illegalen) Online-Casinoangeboten verlinken. Gegen illegale Angebote schreiten die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nach Maßgabe des unter Frage 10 dargelegten arbeitsteiligen Vorgehens ein.

5. Wie viele illegale Online-Casino- und -Pokerangebote sind an die Bremer Bürgerinnen und Bürger gerichtet bzw. für sie ohne Weiteres erreichbar?

Nach dem letzten Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder 2015 (Stand 23. November 2016) gibt es rd. 200 Anbieter aus dem Ausland, die ohne Erlaubnis private Sport- und Pferdewetten, Casino, Poker und Zweitlotterien online anbieten. Darunter befinden sich aber auch alle Sportwettenanbieter – auch alle im Konzessionsverfahren befindlichen Anbieter – die wegen der noch fehlenden Erlaubnis dem Schwarzmarkt zugerechnet werden. Es gibt rd. 402 deutschsprachige Internetseiten, die (verbotene) Online-Casinoangebote bereithalten und 85 deutschsprachige Internetseiten, die (verbotene) Online-Pokerangebote enthalten. Diese Angebote sind auch aus dem Land Bremen abrufbar.

6. Hat der Senat Erkenntnisse darüber ob diese Anbieter in Bremen oder Bremerhaven innerhalb der letzten drei Jahre im Sportsponsoring aktiv waren oder sind? Wenn ja, was ist von der Aufsichtsbehörde dagegen unternommen worden?

Den Glücksspielaufsichtsbehörden in Bremen ist bekannt, dass ein Sportwettenanbieter in der Saison 2016/2017 Sponsor eines Bundesliga-Fußballvereins in Bremen ist und bei Spielen der ersten Bundesliga im Stadion Werbeflächen geschaltet hat. Es handelt sich bei dem Sportwettenanbieter um eine internationale Handelsgesellschaft nach maltesischem Recht mit Sitz in Malta. Vergleichbare Sportwettenwerbung findet sich bei zahlreichen weiteren Bundesliga-Fußballvereinen der Länder.

Zum Vorgehen gegen die Werbung dieses Sportwettenanbieters sei angemerkt, dass nach der Rechtsprechung der hessischen Verwaltungsgerichte, das bisherige Konzessionsverfahren im Sportwettenbereich als europrechtswidrig erachtet wird, die entsprechenden Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags nicht anwendbar seien und die Sportwettenanbieter letztlich einen Anspruch auf Zulassung und Duldung hätten. Hieraus folgt, dass gegen die Werbung für Sportwettenangebote nicht vorgegangen werden kann, solange materielle Werbebeschränkungen eingehalten werden. Dabei ist die Werbung mit dem Namen des Sportwettenanbieters zunächst als Dachmarkenwerbung zulässig, solange nicht ausdrücklich für ein verbotenes Online-Casino- oder Pokerspielangebot geworben wird. Ein solcher Fall ist den Glücksspielaufsichtsbehörden für Bremen aber nicht bekannt. Nach den Vollzugsleitlinien des Glücksspielkollegiums im Bereich Sportwetten soll gegen Werbung von Sportwettenanbietern insbesondere nur dann vorgegangen werden, wenn ein Verstoß gegen die materiellen Werbebeschränkungen des Glücksspielstaatsvertrags vorliegt, wie z. B. Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis oder Werbung, die sich an Jugendliche richtet.

8. Teilt der Senat die Auffassung, dass Online-Casino- und -Pokerspiele noch deutlich spielsuchtrelevanter sind als das ebenfalls spielsuchtanfällige terrestrische Automatenspiel?

Untersuchungen haben gezeigt, dass das Spielen an Geldspielautomaten unter den hilfeschuchenden Personen am meisten präferiert wird. Bei Spielsüchtigen haben in den vergangenen Jahren Sportwetten (online und offline) sowie andere Spiele im Internet (wie z. B. Casinospiele) an Bedeutung gewonnen. Die Forschung zum Risikopotenzial von Glücksspielen bewertet aber mit hoher Übereinstimmung das Spielen an Geldautomaten mit den höchsten Risiken für die Entwicklung eines problematischen Glücksspielverhaltens, gefolgt von Sportwetten und Poker – zumeist im Internet (Quelle: Einschätzung des Risikos verschiedener Glücksspiele anhand von Risikomerkmale, Meyer et al., 2010; Abbildung 1, Seite 411).

9. Welche Aussicht besteht nach Auffassung des Senats, dass jetzt schon bestehende Verbot von sogenannten schwarzen Lotterien/Wetten (Produktpiraterie) kurzfristig durchzusetzen?

Bei den entgeltlichen Wetten auf den Ausgang fremder Lotterien (sogenannte schwarze Lotterien/Wetten) handelt es sich um ein Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GlüStV. Sowohl das Veranstalten als auch das Vermitteln ohne eine Erlaubnis sind gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV als unerlaubtes Glücksspiel verboten (ebenso wie im Übrigen die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel, siehe auch § 9 Abs. 1 Satz 3 Nummer 4 GlüStV). Diese Wetten sind in Deutschland nicht erlaubnisfähig. Auch eine eventuell für ein anderes europäisches Land bestehende Erlaubnis legalisiert das Angebot nicht für Deutschland (vergleiche dazu Beschluss des Verwaltungsgerichts Saarland vom 27. Juli 2015, Az.: 6 L 1544/14). Die Werbung für unerlaubtes Glücksspiel ist gemäß § 5 Abs. 5 GlüStV verboten. Vor diesem Hintergrund hat das Oberverwaltungsgericht der Freien und Hansestadt Hamburg kürzlich in einem Eilverfahren eine Untersagungsverfügung der Hamburger Innenbehörde, mit der einem Bundesliga-Fußballverein die Werbung im Stadion für einen Anbieter von schwarzen Lotterien/Wetten untersagt wurde, bestätigt. In Bremen ist ein entsprechender Fall noch nicht bekanntgeworden, aber auch

die bremischen Glücksspielaufsichtsbehörden würden entsprechende Untersagungsverfügungen erlassen.

10. Wie sieht der Senat die konkreten Möglichkeiten, das Ziel der Bekämpfung illegaler Internetglücksspielangebote durch bremische Behörden voranzutreiben, und könnte dieses Ziel durch eine länderübergreifende Aufgabenwahrnehmung besser erreicht werden?

Der Senator für Inneres überwacht die Einhaltung und Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags und der weiteren glücksspielrechtlichen Vorschriften im Land Bremen. Dazu gehört auch die Bekämpfung unerlaubter Glücksspielangebote in Sportwettbüros sowie im Internet. Der Senator für Inneres Bremen hat die Landesmedienanstalt Saarland ermächtigt, auch im Namen von Bremen gegen einen bundesweit bekannten Anbieter von Online-Casino, Online-Pokerspielen und Sport-Livewetten vorzugehen. Da Glücksspiele im Internet im gesamten Bundesgebiet abgerufen werden können, wirkt eine glücksspielrechtliche Untersagungs- bzw. Ordnungsverfügung für das gesamte Bundesgebiet. Daher koordinieren die Glücksspielaufsichtsbehörden ihr ordnungsrechtliches Vorgehen gegen Glücksspielanbieter im Internet.

Neben den festen Zuständigkeiten im ländereinheitlichen Verfahren wurden auch noch weitere Instrumente der Zusammenarbeit etabliert. § 9 Abs. 3 Satz 1 HS. 1 GlüStV sieht ein allgemeines Gebot der Zusammenarbeit vor, und in diesem Zusammenhang hat sich die AG Aufsicht als ständige Arbeitsgruppe etabliert, welche den Vollzug gegen illegale Glücksspielangebote steuert und koordiniert. Neben dem Informations- und Meinungsaustausch wurde dort ein arbeitsteiliges Vorgehen gegen illegale und bundesweit abrufbare Online-Glücksspielangebote entwickelt und in gemeinsamen Leitlinien festgehalten, welches in der Rechtsprechung mehrfach bestätigt wurde. Im Übrigen prüfen die Länder, inwieweit gegenüber Online-Glücksspielangeboten (insbesondere illegalen Lotterieangeboten, Sportwettenangeboten und Online-Casinoangeboten) die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts eine weitere Stärkung des Vollzugs ermöglichen kann.