

Mitteilung des Senats vom 22. April 2025

Zuverlässigkeit von Sportwettanbietern und Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat unter Drucksache 21/945 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Für die Beantwortung der Kleinen Anfrage waren der für die Aufsicht über die Online-Glücksspielanbieter zuständigen Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) beziehungsweise auf die bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde im Land Hessen erforderlich. Zudem war der Verwaltungsrat der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zu beteiligen.

Das Recherchenetzwerk Investigate Europe – und in Deutschland auch die Medienpartner ZEIT ONLINE und ARD/Monitor – berichteten über den Abschluss des Sportwettenvergleichs (Abrufbar unter <https://content.investigateeurope.com/uploads/Vergleich-Bundesl%C3%83%C2%A4nder-Tipico&Co-LG-Darmstadt-November-2022.pdf>) (Stand 22. April 2025) und veröffentlichte diesen. Einer Zustimmung des Verwaltungsrates der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zur Veröffentlichung bedarf es somit nicht mehr.

Die Berichterstattung hat auch die Thematik der Rückforderungsklagen (sogenannte Chargeback-Klagen) und die Unmöglichkeit der Vollstreckung deutscher zivilgerichtlicher Urteile im Staat Malta aufgrund der „Bill 55“ zum Gegenstand. Dieses Gesetz soll die Vollstreckung zivilgerichtlicher Urteile aus dem EU-Raum in Malta verhindern, um die für Malta wirtschaftlich bedeutenden Glücksspielunternehmen zu schützen. Die EU-Kommission hat knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des maltesischen Gesetzes noch kein Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta eingeleitet. Inzwischen hat ein österreichisches Gericht die Frage der Vereinbarkeit

dieses Gesetzes mit EU-Recht dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt (Rechtssache C-684/24).

Ausweislich der White List der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder haben von 29 in Deutschland erlaubten Sportwettanbietern 24 ihren Sitz in Malta, je zwei in Deutschland und Österreich und einer in Frankreich. Von 33 hier erlaubten Anbietern virtueller Automatenspiele haben 26 ihren Sitz in Malta, sechs in Deutschland und einer in Österreich. Alle fünf Anbieter von Online-Poker mit deutscher Erlaubnis haben ihren Sitz in Malta. Schon daraus ergibt sich eine hohe Betroffenheit deutscher Spielerinnen und Spieler von Maltas „Bill 55“.

Zu den Fragen:

1. Wie sind die im Zwischenbericht zur Evaluierung benannten Verstöße gegen die gesetzlichen Limitvorgaben und die ergänzenden Nebenbestimmungen im Zuge der Antragverfahren für (Folge-) Erlaubnisse ab dem 1. Januar 2023 im Hinblick auf die erforderliche Zuverlässigkeit durch die zuständigen Stellen bewertet und geahndet worden?
2. Inwiefern teilt der Senat die Auffassung, dass eine Missachtung zentraler Bestimmungen zum Gesundheits- und Spielerschutz über einen Zeitraum von rund zwei Jahren die glücksspielrechtliche Zuverlässigkeit zumindest stark in Zweifel zieht?

Die benannten Verstöße haben bisher in keinem Fall zu einer Lizenzversagung wegen fehlender Zuverlässigkeit durch die zuständigen Stellen geführt.

Der Senat teilt die Einschätzung, dass derartige Verstöße die glücksspielrechtliche Zuverlässigkeit in Zweifel ziehen können. Dies entspricht auch der Auffassung des Bundesgerichtshofs (BGH), der in seinem Vorlagebeschluss an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur zivilrechtlichen Wirksamkeit von Sportwettverträgen über unerlaubte Sportwettangebote (I ZR 90/23, Beschluss vom 25. Juli 2024) umfangreich zur Bedeutung der Limitbestimmungen als zentraler Regelungen zur Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (Gesundheitsschutz und Schutz der Bevölkerung vor übermäßigen wirtschaftlichen Schäden) ausführt. Der Bundesgerichtshofs vertritt die Auffassung, dass einem Anbieter wegen mangelnder Zuverlässigkeit keine Erlaubnis erteilt werden dürfe, wenn dieser von vornherein erkläre, sich nicht an entsprechende Beschränkungen halten zu wollen oder wenn dies aufgrund zu Tage tretender Umstände konkret zu besorgen wäre (Ebd.).

3. Laut Zwischenbericht erfolgt bei entsprechender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Spielerinnen und Spieler eine Limiterhöhung auf 10 000 beziehungsweise 30 000 Euro monatlich. Inwiefern ist eine

Erhöhung des Einzahlungslimits um das zehn- beziehungsweise dreißigfache des gesetzlich vorgesehenen Höchstwertes nach Ansicht des Senats zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags sachdienlich?

Der Senat hält die Erhöhung des Einzahlungslimits für nicht sachdienlich für die Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags. In ihrer Wirkung geht sie zulasten des Spielerinnen- Spielerschutzes.

Forschungsstudien (Hodgins et al., Crossnational consistency in lower risk gambling limits: Linked analysis across eight countries, 2021) weisen darauf hin, dass sich das Risiko für das Vorliegen glücksspielbedingter Schäden erhöht, wenn sich die Aufwendungen für Glücksspiele auf 1 Prozent bis 3 Prozent des monatlichen Bruttoeinkommens beläuft. Das monatliche Durchschnittsgehalt hierzulande betrug in 2021 (Einführung Staatsvertrag) bei Betrachtung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 3 203 Euro brutto. Unter Hinzuziehung des oberen Schwellenwertes von 3 Prozent ergibt sich somit ein Limit von 96 Euro. Somit ist davon auszugehen, dass sich bei Glücksspielverlusten (alle Glücksspielformen betreffend) von bereits knapp 100 Euro im Monat die Wahrscheinlichkeit einer möglichen Fehlanpassung im Umgang mit Glücksspielen erhöht.

Im Glücksspiel-Survey 2023 (https://www.isd-hamburg.de/wpcontent/uploads/2024/03/Gluecksspielsurvey_2023.pdf) (Stand 22. April 2025) wurde der monatliche Geld-Einsatz getrennt nach Schweregrad der Glücksspielstörung aufgeführt. Spielerinnen und Spieler ohne Probleme setzen im Mittel 58 Euro monatlich für Glücksspiele ein. Beim Vorliegen einer Glücksspielstörung erhöhen sich die Werte auf 178 Euro (leichte Störung), 392 Euro (mittelschwere Störung) beziehungsweise 394 Euro (schwere Störung). Diese Werte lagen nach dem Glücksspiel-Survey 2021 (https://www.isd-hamburg.de/wpcontent/uploads/2022/03/Gluecksspiel-Survey_2021.pdf) (Stand 22. April 2025) zwar höher (zwischen 603 Euro und 796 Euro), aber immer noch unter dem Regellimit von 1 000 Euro. Da Einsätze immer mindestens so hoch wie Einzahlungen ausfallen, verweisen diese Befunde in ihrer Gesamtheit darauf, dass schon das bestehende gesetzliche Regellimit offenbar zu hoch angesetzt ist und ihren Schutzzweck nicht erfüllen kann. Erschwerend kommt hinzu, dass die Anbieter innerhalb des Regellimits nicht dazu verpflichtet sind, eine Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der betreffenden Spielerinnen und Spieler vorzunehmen. Dabei dürfte es sich die Mehrheit der Spielerinnen und Spieler beziehungsweise der bundesdeutschen Haushalte nicht einmal leisten können, 1 000 Euro im Monat (12 000 Euro im Jahr) zu verspielen. Die Gefahr ist unabhängig von den gewählten zusätzlichen Schutzmaßnahmen hoch, sodass sich unter denjenigen Spielerinnen und Spielern, denen ein erhöhtes Limit gewährt wird, erst recht eine nicht unbeträchtliche Anzahl an

Spielerinnen und Spielern mit einer Glücksspielstörung befindet. Darüber hinaus gibt es Personengruppen in der Bevölkerung, die überzufällig häufig von glücksspielbezogenen Problemen betroffen sind. Zu diesen Risikogruppen zählen unter anderem junge Erwachsene, Menschen mit einem geringeren Bildungsniveau und Menschen mit einem geringeren Einkommen (https://gluecksspielatlas2023.isd-hamburg.de/dl/Gluecksspielatlas_2023.pdf) (Stand 22. April 2025). Gerade vor diesem Hintergrund erweist sich das monatliche Regellimit als zu hoch angesetzt.

Der Senat spricht sich im Rahmen der Fortentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags für eine deutliche Herabsenkung des monatlichen Regellimits und zusätzlichen Schutz für Heranwachsende beziehungsweise junge Menschen bis 25 Jahre aus. Dies wird gestützt auf empirische Befunde zur Hauptrisikogruppe für die Entwicklung von Glücksspielstörungen sowie auf die mittleren monatlichen Ausgaben für Glücksspiele durch Personen mit Glücksspielstörung. Das Kanalisierungsziel des Glücksspielstaatsvertrags 2021 wird dabei nicht etwa verkannt. Kanalisierung ist jedoch kein Selbstzweck, sondern stets eines der Mittel zum Zweck, die übrigen Ziele des Staatsvertrags zu erreichen, insbesondere den Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren und drohendem finanziellen Ruin. Aus diesem Grund geht es auch um die Kanalisierung der Menschen ins erlaubte, staatlich beaufsichtigte und daher für die Spielerinnen und Spieler weniger gefährliche Glücksspiel – und nicht etwa um die Kanalisierung der eingesetzten Summen für Glücksspiele.

Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags 2021 werden nicht erreicht, wenn zwar zahlreiche ehemals illegale Anbieter nunmehr unter staatlicher Aufsicht stehen, dies aber nicht verhindert, dass sich Menschen bei diesen Anbietern in die Sucht spielen und erhebliche wirtschaftliche Schäden erleiden.

4. Wie wird im Falle von Limiterhöhungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Spielerinnen und Spieler festgestellt bzw. wie wird sichergestellt, dass betroffene Personen sich ein solches Limit leisten können?

Bei der Gewährung erhöhter Einzahlungslimits seitens der Anbieter ist zu unterscheiden:

Erhöhte Limits bis 10 000 Euro:

Die Anbieter von Online-Glücksspielen nutzen ausnahmslos „Schufa-Glücksspiel“ („Schufa-G“), ein Tool der Schufa, mittels dessen die Kreditwürdigkeit einer Person beziehungsweise die Ausfallwahrscheinlichkeit errechnet wird. Das Ergebnis liefert ein

Scorewert; je höher dieser ausfällt, desto geringer die Ausfallwahrscheinlichkeit. Das Unternehmen greift auf Daten zu laufenden Krediten, Verträgen und vergangenen Zahlungsausfällen zurück. Mittels einer Schufa-G-Abfrage kann aber keinesfalls sichergestellt werden, dass Spielerinnen und Spieler über ein dem jeweils beantragten erhöhten Limit entsprechendes regelmäßiges Einkommen oder über Vermögen verfügen. Erst recht ist nicht ersichtlich, ob Unterhaltsverpflichtungen oder sonstige finanzielle Verpflichtungen seitens der Spielerinnen und Spieler bestehen. Unterschiedlichen Testspielerinnen und Testspielern wurde bei einem Kontostand von weniger als 1 000 Euro Guthaben nach einer Schufa-G-Abfrage binnen Sekunden ein Limit in Höhe von 10 000 Euro (für die Dauer eines Jahres) gewährt. Folglich ist festzustellen, dass auf der Stufe bis 10 000 Euro monatliches Einzahlungslimit seitens der Anbieter nicht sichergestellt wird, dass sich diese Personen ein Limit in der jeweils beantragten Höhe leisten können. Vielmehr ist festzustellen, dass das gesetzliche Regellimit von 1 000 Euro durch die flächendeckende Nutzung von Schufa-G entgegen dem Willen des Gesetzgebers faktisch auf 10 000 Euro erhöht worden ist – und das seit über vier Jahren.

Erhöhte Limits über 10 000 bis 30 000 Euro:

Laut Auskunft der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) „werden von den Anbietern verschiedene Verfahren genutzt, unter anderem auch Kontoblick“. Dabei würden die Ein- und Ausgänge zahlungsverkehrsfähiger Konten für einen rückwirkenden Zeitraum von maximal 365 Tagen als Saldo betrachtet. Auf Nachfrage, welche weiteren Verfahren genutzt werden und die Bitte, in Zahlen aufzuschlüsseln, welche Anbieter sämtlicher Online-Glücksspielformen welches Verfahren zur Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nutzen, wurde seitens der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder geantwortet, dass diese Angaben derzeit nicht statistisch auswertbar erfasst würden. Es lässt sich somit seitens des Senats nicht beantworten, wie beziehungsweise – in Bezug auf die Gesamtheit der Online-Glücksspielanbieter – in welchem Umfang sichergestellt wird, dass sich betroffene Personen ein Limit von über 10 000 bis 30 000 Euro pro Monat leisten können.

Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder verweist darauf, dass Spielerinnen und Spieler ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegenüber dem Anbieter und nicht gegenüber der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder nachzuweisen haben. Welche Nachweise die Anbieter von den Spielerinnen und Spielern fordern und die Beurteilung hinsichtlich ihrer Geeignetheit, überlässt die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder demnach bislang den Anbietern.

5. Welche „Fragen im Umgang mit den Limitvorgaben“ regelt der im Zwischenbericht erwähnte gerichtliche Vergleich?

Diese ergeben sich aus § 1 Absatz 4 bis 6 sowie – indirekt – aus § 3 des Sportwettenvergleichs (Abrufbar unter <https://content.investigateeurope.com/uploads/Vergleich-Bundesl%C3%83%C2%A4nder-Tipico&Co-LG-Darmstadt-November-2022.pdf>) (Stand 22. April 2025). Es wird geregelt, dass die ursprünglichen Nebenbestimmungen an die Vorgaben des nach Erteilung der Nebenbestimmungen in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrags 2021 angepasst werden. Vor allem aber wird geregelt, dass die Schufa-G-Abfrage als Vermögensnachweis bei der Limiterhöhung auf 10 000 Euro anerkannt wird. In § 3 des Vergleichs wird geregelt, dass hinsichtlich der Zuverlässigkeitsbewertung Einigkeit besteht, dass es nicht als Indiz für die Unzuverlässigkeit ausgelegt wird, dass die angefochtenen Limitregelungen bis zum 30. September 2022 nicht angewendet wurden.

6. Welche weiteren Regelungen enthält der gerichtliche Vergleich? Bitte die diesbezüglichen Inhalte des Vergleichs im Wortlaut wiedergeben.

Neben den bei der Antwort auf die Frage 5 genannten Punkten enthält der Vergleich insbesondere Regelungen zum Wettprogramm (in § 4 ist die Durchführung von Musterklageverfahren geregelt und in § 5 diesbezügliche Übergangsregelungen).

7. Aufgrund welcher Erwägungen hat der Verwaltungsrat der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder dem Vergleich zugestimmt, und wie hat sich der Senat in den diesbezüglichen Beratungen verhalten?

Der Senat respektiert die Vertraulichkeit der Beratungen im Verwaltungsrat der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zur Förderung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit.

Das vom Senat benannte Verwaltungsratsmitglied hat zu der Beschlussvorlage betreffend den Beitritt der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zu den sodann zu schließenden gerichtlichen Vergleichen zwischen dem seinerzeit zuständigen Land Hessen (Regierungspräsidium Darmstadt) und den klagenden Sportwettanbietern mit Ablehnung votiert und die die Ablehnung tragenden Erwägungsgründe auch im Vorfeld schriftlich mitgeteilt.

8. Wie viele Einzahlungslimits sind derzeit in der zentralen Limitdatei gespeichert, und wie hoch ist jeweils der Durchschnitt sowie der Median der gespeicherten Limits?

Nach Auskunft der seitens des Senats um Zulieferung gebetenen Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder waren Stand 10. Februar

2025 rund 6,1 Millionen Limits in der zentralen Limitdatei gespeichert. Weder ein allgemeiner Durchschnitt noch ein Median-Wert würden erfasst werden. Lediglich bezüglich des gesetzlichen Regellimits existiere eine Erfassung zum Durchschnitt: Stand 31. März 2025 habe dieser 651,26 Euro betragen.

9. Wie lautet das Prüfergebnis der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder hinsichtlich der Zuverlässigkeit maltesischer Glücksspielanbieter mit Erlaubnis in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund ihrer Weigerung, auf vollstreckbare zivilgerichtliche Urteile Spielverluste an geschädigte Klägerinnen und Kläger zu leisten?

Das in einem Grundsatzvermerk vom 28. Juni 2024 festgehaltene Prüfergebnis fasst die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder selbst wie folgt zusammen:

1. Die Nichterfüllung von gerichtlich titulierten Spielerforderungen, die den Anspruchszeitraum ohne Erlaubnis betreffen, erschüttern die Zuverlässigkeit der nunmehr legalen Anbieter nicht.
2. Es gilt der Wertungsmaßstab des Umlaufbeschlusses, der die Zuverlässigkeit aufgrund der Veranstaltung illegalen Glücksspiels nicht als berührt sieht, wenn Anbieter sich nunmehr an die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags 2021 halten und Anträge auf Erhalt einer Erlaubnis gestellt haben.
3. Selbstbindung der Verwaltung an den Umlaufbeschluss – Anbieter haben sich hierauf verlassen und sind erhebliche wirtschaftliche Verpflichtungen eingegangen (Vertrauensschutz). Eine nachträgliche andere Bewertung ist nicht geboten und auch nicht möglich.
4. Der mangelnde Zahlungswille der Anbieter verbietet die Prognose, dass dieser in der Zukunft keine Gewähr dafür bietet, dass dieser seinen Geschäftsbetrieb nicht ordnungsgemäß führen wird.
5. Der mangelnde Zahlungswille stellt keinen Verstoß gegen die Rechtsordnung dar, das Instrumentarium der Vollstreckung – auch EU-Vollstreckung –, aufgrund der Brüssel-Ia-Verordnung gegeben ist.
6. „Bill 55“ kann keine andere Bewertung zulassen, da Unionswidrigkeit nicht festgestellt ist und Einführung auch nicht in der Sphäre des Anbieters liegt.
7. Ein Verweis auf die Vollstreckung des Sitzlandes stellt sich als zulässige Rechtsausübung dar, weswegen auch keine Missachtung der deutschen Rechtsordnung vorliegt.

8. Schutz der Allgemeinheit im Rahmen der Missachtung der zivilrechtlichen Urteile: Spielerinnen und Spieler, die illegal gespielt haben, unterliegen nicht dem Schutzregime der Allgemeinheit.
9. Mangelnde Prognoserelevanz: Sachverhalte können sich nicht wiederholen, da Anbieter inzwischen Erlaubnisse haben; es herrschen weder Totalverbot noch Konzessionssystem.
10. Die wirtschaftliche Zuverlässigkeit ist nicht berührt, sondern betrifft eher Fälle, wonach die Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben ist und der Betrieb nicht niedergelegt wird (Insolvenzverschleppung).
11. Vorabentscheidungsersuchen ist keine Bestätigung, dass Anbieter unzuverlässig sind, da anderer Sachverhalt (dort: § 288 Strafgesetzbuch erfüllt).
12. Datenschutz-Grundverordnung – Verstoß ist weder erfüllt, noch behauptet – berührt aufgrund geringen Verstößen die Anforderungen an Unzuverlässigkeit nicht (wenn dann: geringfügiger Verstoß).

Der Grundsatzvermerk der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder bezieht sich nur auf den Zeitpunkt vor den Erlaubniserteilungen; eine Bewertung der Zuverlässigkeit für die Fälle, in denen Anbieter wegen Verstößen insbesondere gegen die Limitregelungen nach Erlaubniserteilung zur Rückzahlung verurteilt worden sind und eine Zahlung verweigern, ist nicht enthalten.

Zur Frage der „Zuverlässigkeit der Sportwettanbieter“ ist aus Sicht des Senats festzuhalten:

1. Die Anbieter waren über viele Jahre formell illegal am Markt und haben darüber hinaus während dieser Zeit essentielle materiell-rechtliche Regelungen zum Spielerinnen- beziehungsweise Spieler- und Gesundheitsschutz missachtet. Zudem boten die zahlreichen „Vollsortimenter“ unter ihnen schon zum damaligen Zeitpunkt weitere (noch) nicht erlaubnisfähige Online-Glücksspiele an und verwirklichten demnach den Straftatbestand der Veranstaltung unerlaubten Glücksspiels. Erlaubnisse hätten daher mangels Zuverlässigkeit der Anbieter nicht erteilt werden dürfen, was das mit der Marktöffnung verfolgte Kanalisierungsziel zum Scheitern gebracht hätte. Mit der Amnestie-Regelung des CdS-Beschlusses sollte dieses Hindernis ausgeräumt werden. Damit war die Hoffnung verknüpft, dass die vormals illegalen Anbieter sich ab Erlaubniserteilung an Recht und Gesetz halten würden.

2. Nach Erlaubniserteilung ab Oktober 2020 haben sich die Sportwettanbieter (und zwar sämtliche) weiterhin nicht an die geltenden gesetzlichen und behördlich auferlegten Limitvorgaben gehalten, was erst im Mai 2022 im Länderkreis bekannt wurde. Die damals bestehenden Erlaubnisse hatten nur Geltung bis zum 31. Dezember 2022 und mussten mit Geltung ab 1. Januar 2023 neu erteilt werden, auch damit der ab diesem Zeitpunkt zuständigen Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder ein „bestelltes Feld“ übergeben werden konnte. Abermals stand dem die Unzuverlässigkeit der Anbieter entgegen. Dieses Mal war es der Sportwettenvergleich, der das Hindernis zur Erteilung von Folgeerlaubnissen ausräumte.
3. Der Sportwettenvergleich enthält die Regelung, dass Schufa-G zur Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Spielerinnen und Spieler anerkannt wird. Dass diese Klausel Eingang in den Vergleich gefunden hat, ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die Länder unzutreffend über die Funktionsweise von Schufa-G informiert worden waren (nämlich als ein Kontoblick-Verfahren).
4. Als die wahre Funktionsweise bekannt wurde und die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder die Anbieter schließlich zu Nachbesserungen aufforderte, wiesen diese auf den geschlossenen Vergleich hin, bestanden auf eine weitere Nutzung von Schufa-G und schlugen bestenfalls marginale Anpassungen vor.
5. Dass all diese Verstöße zulasten des Spielerinnen- und Spielerschutzes für die Anbieter rechtlich nicht folgenlos bleiben können, zeigen jedenfalls die Entscheidungen der Zivilgerichte (einschließlich des Bundesgerichtshofes), da den geschädigten Spielerinnen und Spielern bis heute Rückforderungsansprüche zugesprochen werden. Die vor Gericht erstrittenen Titel nützen den Klägerinnen und Klägern indes nichts, da die Anbieter sich der Erfüllung der Ansprüche schlicht verweigern, weil sie wissen, dass eine Vollstreckung in Malta ausgeschlossen ist. Dazu ist anzumerken, dass es sich bei den Klägerinnen und Klägern nicht selten um suchtkranke Menschen handelt, die sich in eine hohe Verschuldung gespielt haben. Gerichtliche (und erst recht Vollstreckungs-)Verfahren gegen eine Industrie mit schier unendlichen finanziellen Mitteln sind für diese Menschen mit einer sehr hohen (auch mentalen) Belastung verbunden.

Nach alledem muss festgestellt werden, dass das durch den Glücksspielstaatsvertrag verlangte Schutzniveau für die Spielerinnen und Spieler in der Bundesrepublik Deutschland auch im erlaubten Markt noch nicht erreicht werden konnte. Vor diesem Hintergrund hofft

der Senat, dass nicht nur in der Bremischen Bürgerschaft, sondern in allen Länderparlamenten kritische Debatten um den Bestand und die Fortentwicklung der Glücksspielregulierung und die damit verfolgten gefahrenabwehrrechtlichen Ziele geführt werden.