

Mitteilung des Senats

Entwicklung des illegalen terrestrischen Glücksspiels in Bremen und Bremerhaven

Die Fraktion der FDP hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

Verschiedene Medien (u. a. DER SPIEGEL Nr. 35 vom 26. August 2023) berichteten in den letzten Monaten über die Ausbreitung illegaler Glücksspielangebote. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Auswirkungen der Schließung von legalen Spielhallenangeboten.

1. Wie hat sich die Anzahl der Spielhallen und der dort aufgestellten Geld-Gewinnspielgeräte in Bremen und Bremerhaven in den letzten zehn Jahren entwickelt (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren)?
2. Mit welchem Rückgang der Anzahl an Spielhallen rechnet der Senat in Folge der neuen Abstandsregeln in Bremen und Bremerhaven?
3. Ist infolge der Schließung mit Steuermindereinnahmen zu rechnen und wenn ja, in welcher Höhe (bitte zur Vergleichbarkeit auch die Ist-Einnahmen der letzten zehn Jahre angeben)?
4. Wie viele (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsplätze in Spielhallen sind durch die Schließungen in Bremen und Bremerhaven gefährdet?
5. Mit welchen sonstigen wirtschaftlichen oder fiskalischen Nebeneffekten rechnet der Senat durch einen Rückgang der Anzahl der Spielhallen in Bremen und Bremerhaven?
6. Wie hat sich die Anzahl der Ermittlungsverfahren wegen illegalem Glücksspiel in Bremen und Bremerhaven in den letzten zehn Jahren entwickelt (bitte gegliedert nach Straftaten gemäß § 284 [Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels und § 285 [Beteiligung an unerlaubtem Glücksspiel] Strafgesetzbuch)?
7. Welche weiteren Kenntnisse hat der Senat über terrestrische Glücksspielangebote in Bremen und Bremerhaven, die illegal sind oder sich in einer juristischen Grauzone befinden?
8. Wie hoch schätzt der Senat die Dunkelziffer der in Frage 6 benannten Straftatbestände?
9. Wie schätzt der Senat die Verwicklung der organisierten Kriminalität in diesem Bereich in Bremen und Bremerhaven ein?
10. Sind dem Senat Hinweise zu organisierten Bustouren aus Bremen oder Bremerhaven heraus zu illegalen Spielgelegenheiten bekannt?
11. Welche Effekte erwartet der Senat für Bremen und Bremerhaven hinsichtlich der Suchtgefahren und -auswirkungen durch Ausweicheffekte auf Glücksspielangebote in juristischen Grauzonen, illegales sowie Online-Glücksspiel durch den erwarteten Rückgang in der Anzahl an Spielhallen in Bremen und Bremerhaven (bitte unter möglichst konkreter Einschätzung hinsichtlich der Fallzahlen, die aufgrund eines geringeren Spielerschutzes durch die Ausweicheffekte erwartet werden)?

12. Welche Maßnahmen zur Bekämpfung der Glücksspielsucht hat der Senat im Rahmen des aktuellen Haushalts ergriffen und welche Maßnahmen sind bisher für den kommenden Haushalt geplant?
- Welche bestehenden Maßnahmen sollen im kommenden Haushalt fortgesetzt werden, insbesondere in Bezug auf Prävention, Hilfsangebote und wissenschaftliche Begleitforschung sowie speziell zugunsten von Kindern und Jugendlichen?
 - Welche zusätzlichen Maßnahmen im Sinne der Fragen 12 und 12 a befinden sich derzeit in Planung und wann sollen diese umgesetzt werden?
 - Sofern keine Maßnahmen finanziert wurden und sich auch keine in Planung befinden, warum nicht?
13. Welche Erkenntnisse hat der Senat zur Anzahl der Personen, die in den letzten zehn Jahren und bisher im Jahr 2023 aktiv Hilfe gegen Glücksspielsucht aufgesucht haben?

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

Das Verbundverbot gemäß § 25 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) und die in den Ausführungsgesetzen der Länder aufgrund § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 geregelten und nicht nur im Land Bremen verschärften Mindestabstände zur Begrenzung von Spielhallen führen zu einer signifikanten Angebotsreduzierung in diesem Glücksspielsektor. Entsprechende Versagungsbescheide der zuständigen Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden wurden und werden bundesweit flächendeckend gerichtlich angegriffen. Erfreulicherweise sind die Abstandsregelungen der Länder – trotz der Zulassung von virtuellen Automaten Spielen – als wichtiger Bestandteil der Suchtprävention ausnahmslos gerichtlich bestätigt worden. Insbesondere verfängt nicht die Argumentation, es sei aufgrund der Angebotsreduktion kein ausreichendes legales Glücksspielangebot mehr vorhanden, mit der die Branche versucht, das demeritorische, also ebenso wie Tabak und Alkohol sozialschädliche Gut Glücksspiel zu einem Bereich der Daseinsvorsorge umzudefinieren. Auch das OVG Bremen hat in mehreren Beschlüssen ausgeführt, dass das Abstandsgebot zu Schulen dem Kinder- und Jugendschutz diene; insbesondere solle einer Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an das Angebot von Spielhallen als einer (vermeintlich) unbedenklichen Freizeitbeschäftigung entgegengewirkt werden. Die möglichst frühzeitige Vorbeugung und Vermeidung der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und der Schutz von Kindern und Jugendlichen stellen auch nach Auffassung des OVG besonders wichtige Gemeinwohlziele dar, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen könne. Der Senat sieht sich auch vor diesem Hintergrund in seiner konsequent auf den Gesundheits-, Jugend- und Spielerschutz ausgerichteten Glücksspielregulierung bestätigt.

Die Glücksspielbranche sieht sich angesichts der für sie nachteiligen gerichtlichen Entscheidungen offenbar dazu bewogen, sich mehr denn je mit von ihr selbst in Auftrag gegebenen Studien und Gutachten an die Innenministerien sowie Staats- und Senatskanzleien der Länder zu wenden und in Stellungnahmen einen kausalen Zusammenhang zwischen der Begrenzung des Spielangebots und der Entwicklung des Schwarzmarkts (ergo: des angeblichen Scheiterns des Kanalisierungsziels) zu behaupten. Dabei wird stets darauf hingewiesen, dass die Begrenzung des Glücksspiels massive Auswirkungen auch auf die Steuereinnahmen des betreffenden Landes haben wird.

Die im Herbst ausgestrahlte ARTE-Dokumentation „Sportwetten, das Milliardenbusiness“ veranschaulicht die Methoden und Narrative der Glücksspiellobby deutlich: Der Schwarzmarkt und die Steuermindereinnahmen werden stets ins Feld geführt, wenn die Glücksspielbranche die Regulierung in ihrem Sinne zu gestalten versucht. Dabei

bezeichnet selbst der Gründer des irischen Sportwettenanbieters Paddy Power Stewart Kenny die „von uns allen gespielte Schwarzmarkt-Karte“ als „Unsinn“.

Zunächst weist der Senat ausdrücklich darauf hin, dass fiskalpolitische Erwägungen zu Recht nicht Eingang in die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags 2021 gefunden haben. Der Senat lässt sich demzufolge – rechtskonform – nicht von derartigen Erwägungen leiten. Die gesamtgesellschaftlichen Kosten einer sich weiter in der Bevölkerung ausbreitenden Glücksspielsucht dürften diese Steuereinnahmen zudem weit übersteigen.

Der Senat beobachtet die Entwicklung des terrestrischen Schwarzmarkts mit Sorge und hält es für dringend geboten, die für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels zuständigen Behörden zu stärken. Eine Umkehr der auch auf eine Begrenzung des legalen Glücksspiels ausgerichteten Regulierung wird indes abgelehnt. Denn Sucht entsteht überwiegend im legalen Markt. Hierfür sprechen auch die Zahlen bezüglich des spielformübergreifenden Sperrsystems OASIS: Der Anteil der Fremdsperren bewegt sich bei unter fünf Prozent. Das Personal in Spielstätten ist jedoch verpflichtet, spielsüchtige und sogar spielsuchtgefährdete Personen zu sperren, wenn es entsprechende Anzeichen wahrnimmt (hier unterscheidet sich die Suchtbekämpfung von der Suchtprävention). Solange diese Pflicht offenbar nicht wahrgenommen wird, bleibt es mehr denn je das Ziel des Senats, dass möglichst wenig Menschen überhaupt mit dem Spielen anfangen. Es gilt, der Omnipräsenz (Werbung in allen Medien einerseits und Spielstätten im Stadtbild andererseits) und der damit einhergehenden Normalisierung und Verharmlosung von Glücksspielen entgegenzuwirken – nicht nur zum Schutz Minderjähriger und anderer besonders vulnerabler Personengruppen, sondern zum Schutz aller Menschen im Land Bremen.

1. Wie hat sich die Anzahl der Spielhallen und der dort aufgestellten Geld-Gewinnspielgeräte in Bremen und Bremerhaven in den letzten zehn Jahren entwickelt (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren)?

Die Anzahl der Spielhallen und der dort aufgestellten Geld-Gewinnspielgeräte hat sich in Bremen in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt:

Jahr	Anzahl Spielhallen	Anzahl Geldspielgeräte in Spielhallen
2014	109	1122
2015	111	1138
2016	114	1166
2017	128	1321
2018	127	1319
2019	131	1355
2020	137	1410
2021	135	1385
2022	125	1292

Für Bremerhaven stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Jahr	Anzahl Spielhallen	Anzahl Geldspielgeräte in Spielhallen
2013	24	314
2014	24	310
2015	25	310
2016	25	332
2017	25	345
2018	26	351

2019	26	358
2020	27	358
2021	28	334
2022	29	334

Die Anzahl der verbleibenden Spielhallen in Bremen und Bremerhaven und der in diesen aufgestellten Geldspielgeräten für den Erlaubniszeitraum ab dem 01.07.2023 wird sich erst nach Abschluss aller Erlaubnisverfahren endgültig beziffern lassen, sodass für das Jahr 2023 keine konkrete Zahl genannt werden kann. Hierzu wird im Übrigen auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Die Angaben lassen die gemäß § 1 Absatz 1 der Spielverordnung in Räumen der Schank- und Speisewirtschaften, in denen Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, in Beherbergungsbetrieben sowie in Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher nach § 2 des Rennwett- und Lotterieggesetzes außer Betracht.

2. Mit welchem Rückgang der Anzahl an Spielhallen rechnet der Senat in Folge der neuen Abstandsregeln in Bremen und Bremerhaven?

Aufgrund laufender Gerichtsverfahren kann der Senat den Rückgang der Anzahl an Spielhallen in Bremen und Bremerhaven aktuell nicht genau beziffern.

Für den Erlaubniszeitraum ab dem 01.07.2023 wurden in der Stadtgemeinde Bremen 103 Anträge auf Spielhallenerlaubnisse gestellt, von denen zwischenzeitlich elf Anträge zurückgezogen wurden. Insgesamt 78 der verbleibenden 92 Anträge sind entscheidungsreif und wurden überwiegend auch bereits beschieden. Daraus ergeben sich 22 Erlaubniserteilungen und 56 Ablehnungen. In insgesamt 14 Verfahren ist der Ausgang derzeit offen, da in elf Fällen der Ausgang noch durchzuführender Losverfahren abzuwarten ist und sich drei Anträge derzeit noch in der Prüfung befinden.

Sollten die behördlichen Entscheidungen gerichtlich gehalten werden, ist je nach Ausgang der verbleibenden Erlaubnisverfahren davon auszugehen, dass mindestens 25 und maximal 29 Spielhallen in der Stadtgemeinde Bremen verbleiben werden. Zudem werden derzeit weitere 14 Spielhallen in der Stadtgemeinde Bremen betrieben, bei denen die Erlaubnisinhaber und Erlaubnisinhaberinnen über Erlaubnisse nach dem BremSpielhG a.F. verfügen. Diese sind jeweils auf fünf Jahre befristet, wobei die letzte Frist im Januar 2027 ausläuft.

In Bremerhaven würden von den aktuell 29 Spielhallen acht verbleiben.

3. Ist infolge der Schließung mit Steuermindereinnahmen zu rechnen und wenn ja, in welcher Höhe (bitte zur Vergleichbarkeit auch die Ist-Einnahmen der letzten zehn Jahre angeben)?

Spielhallen unterliegen der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Umsatzsteuer. Darüber hinaus werden in Bremen und Bremerhaven eine Vergnügungssteuer erhoben. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und der Vergnügungssteuer stehen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven direkt zu. Die Schließung von Spielhallen führt daher voraussichtlich zu Steuermindereinnahmen.

Der Vergnügungssteuer unterliegt insbesondere der Betrieb von Spiel- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit in Spielhallen. Die Steuer beträgt für entsprechende Geräte mit Gewinnmöglichkeit 20 % des Einspielergebnisses bzw. je Gerät und angefangenen Kalendermonat für solche Automaten ohne Gewinnmöglichkeit, die in Spielhallen aufgestellt sind, 60 Euro. Die Höhe der Mindereinnahmen ist somit abhängig von den erzielten Einspielergebnissen bzw. von der Anzahl der eingesetzten

Spiel- und Unterhaltungsautomaten. Steuerschuldner sind die Automatenaufsteller und Automatenaufstellerinnen. Da diese mehrere Spielhallen betreiben können, könnten einzelne Geräte umgestellt werden. Die Schließung einer Spielhalle führt damit nicht zwangsläufig zum Wegfall sämtlicher Vergnügungssteuereinnahmen der geschlossenen Spielhalle. Dennoch ist aufgrund der zukünftig voraussichtlich deutlich verringerten Anzahl an Spielhallen mit Steuermindereinnahmen zu rechnen.

Das Aufkommen aus der Vergnügungssteuer (Automatensteuer, ohne Aufkommen aus der Wettbürosteuer) in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven der letzten 10 Jahre stellt sich wie folgt dar (gerundet auf volle Tausend Euro in TEURO):

	Stadtgemeinde Bremen	Stadtgemeinde Bremerhaven
2014	10.419	3.414
2015	12.401	3.895
2016	13.219	3.981
2017	14.048	4.196
2018	14.842	4.300
2019	13.146	3.698
2020	9.376	2.886
2021	6.780	1.801
2022	12.521	3.608
2023	11.114	3.399

4. Wie viele (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsplätze in Spielhallen sind durch die Schließungen in Bremen und Bremerhaven gefährdet?

Die Anzahl der gefährdeten Arbeitsplätze kann nicht konkret beziffert werden. Es dürfte sich bei dem überwiegenden Anteil der Arbeitsplätze um Minijobs im Servicebereich handeln. Auch ist zu beachten, dass es sich bei den Arbeitsplätzen im terrestrischen Glücksspielsektor um solche im Niedriglohnssektor handelt. Einer Statistik des Bundesarbeitsministeriums nach, hat diese Branche das geringste Durchschnittseinkommen, sodass insbesondere im Bereich der Servicekräfte nicht von der Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze ausgegangen werden kann. Die Chance, einen alternativen Service-Arbeitsplatz zu finden, wird – gerade vor dem Hintergrund hoher Vakanzen in diesem Sektor – als aussichtsreich angesehen.

5. Mit welchen sonstigen wirtschaftlichen oder fiskalischen Nebeneffekten rechnet der Senat durch einen Rückgang der Anzahl der Spielhallen in Bremen und Bremerhaven?

Die hohen Vergnügungssteuereinnahmen (im Jahr 2023 waren es im Land Bremen rund 14,5 Mio. Euro) führen nach Auffassung des Senats eindrücklich vor Augen, wie viel Geld die Bürgerinnen und Bürger in Automaten „verbrennen“: Da vor dem Hintergrund der Forschungsbefunde (s. Frage 11) die Erwartung besteht, dass die durch die Ausweitung der Mindestabstände bewirkte Verfügbarkeitsreduktion zu einer Abnahme der Spielteilnahme führen wird, ist damit zu rechnen, dass sich entsprechend die finanzielle Situation zahlreicher Bürgerinnen und Bürger verbessern und somit deren Kaufkraft erhöhen wird.

Zudem wird sich mit der Reduzierung von Spielhallen – und damit sehr wahrscheinlich einhergehend der Steuerpflichtigen – im Finanzamt Bremen und im Steueramt der Stadtgemeinde Bremerhaven der Verwaltungsaufwand reduzieren.

6. Wie hat sich die Anzahl der Ermittlungsverfahren wegen illegalem Glücksspiel in Bremen und Bremerhaven in den letzten zehn Jahren entwickelt (bitte gegliedert

nach Straftaten gemäß § 284 [Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels und § 285 [Beteiligung an unerlaubtem Glücksspiel] Strafgesetzbuch)?

Zur Beantwortung der Fragestellung wurde auf Daten aus der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS) von abgeschlossenen Berichtsjahren für die Städte Bremen und Bremerhaven zurückgegriffen. Erhoben wurden die PKS-Fälle mit den Straftatenschlüsseln

- 661000 Glücksspiel (§§ 284, 285, 287 StGB)
- 661010 Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels (§ 284 StGB)
- 661020 Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel (§ 285 StGB)

für den Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2022.

Bei der PKS handelt es sich um eine Ausgangsstatistik, d. h. eine Fallzählung erfolgt erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen. Bei der Interpretation der nachfolgenden Zahlen ist daher zu berücksichtigen, dass die Tatzeit sowie die jeweilige Zählung des Falls in der PKS in unterschiedlichen Jahren liegen können. Fälle werden nicht immer in dem Jahr angezeigt, in dem sie sich tatsächlich ereignet haben, und werden mitunter auch nicht immer im selben Jahr polizeilich abschließend bearbeitet. Folglich können sich potentielle Abweichungen ergeben.

Tabelle 1: Entwicklung der Fallzahlen bei Glücksspiel in der Stadt Bremen¹

Jahr	Delikt (PKS-Straftatenschlüssel)		
	Glücksspiel (661000)	Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels (661010)	Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel (661020)
2013	5	5	-
2014	1	1	-
2015	18	18	-
2016	47	11	35
2017	13	9	4
2018	30	8	22
2019	38	14	23
2020	37	26	10
2021	18	11	7
2022	61	21	40

¹ Für die Auswertung wurden gemäß der Anfrage ausschließlich die Straftatbestände des § 284 StGB (Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels) und des § 285 StGB (Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel) berücksichtigt. Unter dem Oberbegriff „Glücksspiel (661000)“ sind jedoch noch weitere und daher in der vorliegenden Darstellung keine Berücksichtigung findende Straftatbestände zu subsumieren. Somit bildet die in den Tabellen dargestellte Gesamtzahl der Fallzahlen (Glücksspiel 661000) nicht die exakte Summe der Fallzahlen zu den PKS-Straftatenschlüsseln 661010 (Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels) und 661020 (Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel) ab.

Im Jahr 2022 wurden in zwei Fällen bei der jeweiligen Vollstreckung eines Durchsuchungsbeschlusses 27 bzw. sieben Personen angetroffen, die im Verdacht standen, sich am unerlaubten Glücksspiel beteiligt zu haben. Das erklärt das höhere Fallaufkommen im PKS-Berichtsjahr 2022.

Tabelle 2: Entwicklung der Fallzahlen bei Glücksspiel in der Stadt Bremerhaven

Jahr	Delikt (PKS-Straftatenschlüssel)		
	Glücksspiel (661000)	Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels (661010)	Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel (661020)
2013	1	1	-
2014	1	1	-
2015	-	-	-
2016	1	1	-
2017	1	1	-
2018	-	-	-
2019	-	-	-
2020	-	-	-
2021	4	3	1
2022	-	-	-

Bei der Staatsanwaltschaft Bremen waren in den vergangenen zehn Jahren hinsichtlich der Tatbestände aus § 284 StGB und § 285 StGB die nachfolgend dargestellten Eingangszahlen („Ermittlungsverfahren“) zu verzeichnen:

Kalenderjahr	Neue Verfahren gem. § 284 StGB	Neue Verfahren gem. § 285 StGB
2013	1	0
2014	7	0
2015	5	0
2016	6	16
2017	11	8
2018	9	17
2019	22	27
2020	24	15
2021	28	14
2022	15	39
2023	9	37

7. Welche weiteren Kenntnisse hat der Senat über terrestrische Glücksspielangebote in Bremen und Bremerhaven, die illegal sind oder sich in einer juristischen Grauzone befinden?

Vorab sei angemerkt, dass „juristische Grauzonen“ nicht existieren: Es gibt erlaubtes und unerlaubtes Glücksspiel. Allenfalls in den Fällen, in denen eine Erlaubnis versagt worden ist, die betreffende Glücksspielstätte während eines gerichtlichen Verfahrens jedoch geöffnet sein darf, ist das Glücksspielangebot weder erlaubt noch unerlaubt. Diese Fallkonstellation ist hier jedoch erkennbar nicht gemeint. Der Senat führt daher im Folgenden lediglich zu illegalen, also zu unerlaubten Glücksspielangeboten aus.

Die Mehrzahl der Verfahren wegen des Verdachts der Veranstaltung von unerlaubtem Glücksspiel (§ 284 StGB) richten sich gegen Inhaber und Inhaberinnen von Lokalitäten, die als reine Unterhaltungsgeräte konzipierte Geräte (sog. „Fun Games“ - Automaten) mit manipulierter Software im Wege des sogenannten „Hand-Payout“ betreiben. Letzteres bedeutet, dass den Nutzern und Nutzerinnen dieser Geräte angeboten wird, sich etwaige Gewinnpunkte gegen Bargeld auszahlen zu lassen. Die Beweisführung gestaltet sich daher schwierig.

Die Mehrzahl der Verfahren wegen des Verdachts der Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel (§ 285 StGB) richtet sich gegen Teilnehmer und Teilnehmerinnen illegaler „Würfelrunden“ und „Pokerrunden“.

Dem Senat ist zudem die im Auftrag der Automatenwirtschaft durchgeführte sogenannte „Trümper-Studie“ bekannt, der zufolge es in 2021 mindestens 37 entsprechende (d. h. illegale) Glücksspielangebote in Bremen gab. Ob die dort festgestellten Angebote zu Ermittlungsverfahren geführt haben, lässt sich nicht feststellen, da die Feldstudie keine Rückschlüsse auf die untersuchten Lokalitäten zulässt.

Angesichts der Menge der in den vergangenen Jahren polizeilich sichergestellten illegalen Geld-Gewinnspielautomaten ist davon auszugehen, dass auch weiterhin illegale Spielgeräte in Bremer Gaststätten und Vereins-/Klubräumen in Gebrauch sind. Die Gewinnaussichten sorgen erfahrungsgemäß dafür, dass selbst diejenigen Anbieter und Anbieterinnen, die im Verdacht stehen, illegales Glücksspiel zu betreiben und die entsprechend bereits von kriminalpolizeilichen Maßnahmen betroffen waren, zur wiederholten Aufstellung illegaler Automaten neigen. Da die Geräte häufig in Hinterzimmern aufgestellt werden, ist eine hohe Kontrollintensität erforderlich, um entsprechende Verfahren einzuleiten.

In den vergangenen Monaten wurden in Bremen durch das Ordnungsamt vornehmlich Wettterminals aufgefunden, die mit einer unerlaubten Wettsoftware betrieben wurden. Weiterhin wurden auch sogenannte „Fun-Game-Automaten“ sichergestellt. Die Fun-Game-Automaten wurden in den letzten Monaten jeweils in Gaststättengewerben sichergestellt. Bei den Lokalitäten – dies gilt auch für diejenigen, in denen Wettterminals aufgefunden worden sind – war auffällig, dass diese meistens dem äußeren Erscheinungsbild nach nicht für den Zutritt von Passanten ausgelegt waren. Oftmals waren diese Lokalitäten überhaupt nicht von außen einsehbar und verfügten über keinerlei Außenwerbung, die auf die Art des ausgeübten Gewerbes Aufschluss geben könnte. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass es sich um „Insider-Gewerbe“ handelt, zu dem jeweils nur ein ausgesuchter Kreis Zutritt haben soll.

Bei der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation ist ein Fall mit neun illegalen Geräten in einer erlaubten Spielhalle bekannt. Illegale Geräte werden nach dortiger Erfahrung insbesondere in Gaststätten aufgestellt.

8. Wie hoch schätzt der Senat die Dunkelziffer der in Frage 6 benannten Straftatbestände?

Es liegen weder konkrete Zahlen zu Dunkelziffern im Bereich Glücksspiel vor, noch kann eine seriöse Einschätzung zum Ausmaß des Dunkelfeldes erfolgen.

Verfahren wegen illegalen Glücksspiels sind jedoch fast ausschließlich Ergebnis durchgeführter Kontrollen. Die zuständigen Behörden gehen zudem allen eingehenden Hinweisen auf illegales Glücksspiel unverzüglich nach.

9. Wie schätzt der Senat die Verwicklung der organisierten Kriminalität in diesem Bereich in Bremen und Bremerhaven ein?

Bei der Polizei Bremen wird keines, bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven wird ein derartiges Ermittlungsverfahren geführt.

Betreiber und Betreiberinnen unerlaubter Glücksspielstätten behaupten dem Ordnungsamt gegenüber vielfach, dass andere Personen die Geräte bei ihnen aufgestellt hätten und betreiben würden. Konkrete Hinweise auf eine Verwicklung der organisierten Kriminalität liegen den Polizeivollzugsbehörden nicht vor.

10. Sind dem Senat Hinweise zu organisierten Bustouren aus Bremen oder Bremerhaven heraus zu illegalen Spielgelegenheiten bekannt?

Dazu liegen dem Senat keine Erkenntnisse vor.

11. Welche Effekte erwartet der Senat für Bremen und Bremerhaven hinsichtlich der Suchtgefahren und -auswirkungen durch Ausweicheffekte auf Glücksspielangebote in juristischen Grauzonen, illegales sowie Online-Glücksspiel durch den erwarteten Rückgang in der Anzahl an Spielhallen in Bremen und Bremerhaven (bitte unter möglichst konkreter Einschätzung hinsichtlich der Fallzahlen, die aufgrund eines geringeren Spielerschutzes durch die Ausweicheffekte erwartet werden)?

Zu den angeblichen „juristischen Grauzonen“ siehe Einleitung der Antwort zu Frage 7.

Ähnlich wie in anderen Suchtfeldern (z. B. Alkohol oder Nikotin) gilt auch die Verknappung des Angebotes von Glücksspielen als zentrale Säule einer evidenzgestützten Präventionspolitik. Meyer, Kalke und Hayer (2018, SUCHT) haben den Forschungsstand diesbezüglich zusammengefasst und den suchtpreventiven Mehrwert von Verfügbarkeitsreduktionen im Kontext des Glücksspiels dargelegt.

Zu den wissenschaftlich belegten Positiveffekten dieser Maßnahme zählen unter anderem ein Rückgang der Glücksspielteilnahme, eine Verringerung der Anzahl der Häufigspielenden, eine sinkende Behandlungsnachfrage sowie eine Verringerung der Anzahl der Personen mit einem problematischen Glücksspielverhalten. Entsprechend existiert in der unabhängigen Suchtforschung ein weitreichender Konsens darüber, dass eine Verringerung von Konsumanreizen, umsetzbar zum Beispiel über Verfügbarkeitsbeschränkungen, ein unerlässliches Instrument zur Abwehr von (Glücksspiel)-Suchtgefahren darstellt.

Aktuelle Studienergebnisse aus Australien (Russell et al., 2023, Journal of Behavioral Addiction) bestätigen diese Wirkung abermals: Auch hier führte die Beschränkung der Zugänglichkeit von Spielautomaten zu einer deutlichen Reduzierung der mit Glücksspielen assoziierten Schäden. Ähnliche Effekte erwartet der Senat für Bremen und Bremerhaven auf lange Sicht von dem sukzessiven Rückgang der Anzahl der Spielhallen.

Zudem hat bislang für Deutschland keine anbieterunabhängig durchgeführte Forschungsstudie etwaige Abwanderungsbewegungen in illegale Marktsegmente oder aber zu internetgestützten (legalen wie illegalen) Glücksspielangeboten aufgezeigt. Empirische Hinweise darauf, dass der Glücksspielstaatsvertrag, die Ausführungsgesetze der Länder oder die Novellierung der Spielverordnung von 2014 in direkter bzw. kausaler Weise zu einer Ausbreitung illegaler Automatenpielangebote geführt hat, liegen somit nicht vor.

Entsprechende Ausweicheffekte sind zwar nicht auszuschließen, dürften aber gemäß der Forschungslage keine Massenbewegung oder -abwanderung darstellen. Die Ableitung von konkreten Fallzahlen – sowohl den Nutzen als auch mögliche Migrationsbewegungen betreffend – lassen sich nicht beziffern, die oben beschriebenen Effekte sind vielmehr als generell zu erwartende Trends zu verstehen.

12. Welche Maßnahmen zur Bekämpfung der Glücksspielsucht hat der Senat im Rahmen des aktuellen Haushalts ergriffen und welche Maßnahmen sind bisher für den kommenden Haushalt geplant?

Nach § 2 des Bremischen Glücksspielgesetzes bilden "die Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele" (Abs. 1) und die Beteiligung "an der Finanzierung von Projekten und Beratung zur

Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht und zur fachlichen Beratung und Unterstützung der Glücksspielaufsicht" (Abs. 4) öffentliche Aufgaben des Landes Bremen.

Seit Einführung des Glücksspielstaatsvertrages zum 01.07.2021 unterstützt der Senat die Umsetzung der Prävention, Versorgung und Forschung im Glücksspielbereich mit einem Gesamtbetrag von 220.000 Euro per anno. Diese Finanzierung wird entsprechend der Laufzeit des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 31.12.2028 fortgesetzt und erfolgt gemäß § 14 des Bremischen Glücksspielgesetzes aus einer Zweckabgabe staatlich veranstalteter Glücksspiele.

Mittlempfänger sind die Arbeitseinheit Glücksspielforschung an der Universität Bremen für die Realisierung anwendungsbezogener Glücksspielforschung sowie zwei Beratungsstandorte zur Bereithaltung von qualifizierten Hilfeangeboten (Träger: Ambulante Suchthilfe in Bremen-Stadt und AWO Suchtberatungszentrum in Bremerhaven).

Auch der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration ist das sichere und gesunde Aufwachsen junger Menschen ein wichtiges Anliegen. Daher wird die Auffassung vertreten, dass es unabdingbar ist, junge Menschen vor den Gefahren der Glücksspielsucht zu schützen.

In der Stadtgemeinde Bremen ist die Suchtprävention an die Senatorische Behörde für Kinder und Bildung (SKB) angebunden und dem Landesinstitut für Schule (LIS) zugeordnet (Referat 13 – Gesundheit und Suchtprävention). Diese Zuständigkeit beinhaltet auch die Prävention der Spielsucht. Der Schwerpunkt der Suchtprävention bei SKB liegt sowohl im schulischen als auch im außerschulischen Bereich auf Jugendlichen im Alter zwischen 13 und 19 Jahren. Auch für alle anderen Alters- und Zielgruppen liegt die Zuständigkeit für die Suchtprävention ressortübergreifend bei SKB.

Das Referat 14 des LIS arbeitet zum Thema Glücksspielsucht mit Lehrkräftefortbildungen und schüler- und schülerinnenbezogenen Maßnahmen.

Im Rahmen der Lehrkräftefortbildungen wurde zur Information von Lehrkräften vom Referat 14 des LIS ein Podcast zum Glücksspielstaatsvertrag erstellt, der Tobias Hayer von der Uni Bremen (Public Health) zum Thema befragt. Dieser Podcast kann als Selbstlernpfad genutzt werden. Zudem werden durch verschiedene dreistündige Fortbildungen Basiswissen zum Thema Glücksspiel in Bezug auf Jugendschutz und Vermittlung von Hilfsangeboten angeboten. Auf Grund der aktuellen Personalsituation wurden die Themen Mediensuchtprävention und Glücksspiel zusammengelegt und gemeinsam mit Referat 10 der Senatorin für Kinder und Bildung eine Schnittstelle gebildet. Diese baut ihre Funktionalität noch auf. Zahlreiche Hilfsangebote und aktuelle Nachrichten werden sowohl auf der Internetseite des LIS vermittelt (Newsbereich), als auch per E-Mail an sogenannte Präventionsgruppen geschickt, die sich in Schulen gebildet haben und die im direkten Austausch mit dem LIS sind.

Bezüglich der schüler- und schülerinnenbezogenen Maßnahmen setzt das LIS mit der Maßnahme „Sprung ins Leben“ an, die in 35 Schulen Bremens zusammen mit einer ausgebildeten Lehrkraft und einer oder einem cleanen Süchtigen einen Vormittag mit einer Klasse zum Thema Sucht arbeitet. Im Team Cleaner Süchtiger sind Vertreter und Vertreterinnen der Selbsthilfegruppe Nord zu Glücksspielsucht mit klaren Botschaften an die Schüler und Schülerinnen. Im Projekt „Design Your Life Spezial“ wird ebenfalls schüler- und schülerinnenbezogen an Berufsbildenden Schulen zum Thema gearbeitet. Alle Maßnahmen sind nicht substanzspezifisch, es werden in den jeweiligen Workshops die Themen der Schüler und Schülerinnen oder Vorfälle aufgearbeitet. Zudem arbeiten die Teams in den Schulen proaktiv zum Thema Glücksspiel. Diese Maßnahmen werden aus Haushaltsmitteln des vergangenen Jahres finanziert und sollen als Standardangebot 2024/25 fortgesetzt werden.

Im Rahmen der integrierten Drogenhilfestrategie wird aus dessen Mitteln Personal mit den Arbeitsschwerpunkten Medien und Verhaltenssuchte aufgebaut, das weitere Angebote für Schulen entwickeln wird. Eine weitere Stelle ist ausschließlich für den Transfer von Best-Practice-Projekten nach Bremen, beispielsweise durch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) betraut, was Glücksspielsucht mit einbezieht. Dabei werden die Kontakte zu anderen Ländern zum Thema ausgewertet und die Projekt-Implantation in Bremen vorbereitet. Als weitere Maßnahme dient das Angebot von kleineren Interventionsstrategien von ca. 90 Minuten, die Schulen bei Bedarf und ohne größere Vorplanung abrufen können. Hierzu werden aus dem Pool der Cleanen Süchtigen und den neuen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus den Mitteln der Integrierten Drogenhilfestrategie Teams gebildet, um zum Beispiel gegen Mythenbildung („durch Glücksspiel wird man Millionär oder Millionärin“, „Wer nicht gewinnt, hat das Spiel nicht verstanden“) zu arbeiten.

Zudem sind das Referat 14 des LIS und die Senatorin für Kinder und Bildung in engem Austausch mit anderen senatorischen Behörden zum Thema Glücksspielsucht und ist Teil der AG Sucht mit Vertreter und Vertreterinnen verschiedener Senatsressorts.

a. Welche bestehenden Maßnahmen sollen im kommenden Haushalt fortgesetzt werden, insbesondere in Bezug auf Prävention, Hilfsangebote und wissenschaftliche Begleitforschung sowie speziell zugunsten von Kindern und Jugendlichen?

Die Arbeitsaktivitäten dieser unter dem „Fachstellen Glücksspielsucht im Land Bremen“ (FGB) agierenden Institutionen werden in Jahresberichten dokumentiert. Da der Jahresbericht 2023 noch nicht vorliegt, finden sich nachfolgend auszugsweise Aktivitäten mit Bezugnahme auf das Berichtsjahr 2022.

Im Jahr 2022 hatten die Berater und Beraterinnen beider Standorte insgesamt 190 Kontakte. Bei 98 Kontakten (87 männlich, 11 weiblich) wurden Neuklienten und Neuklientinnen beraten; bei 26 Kontakten ging es um die Beratung von Angehörigen (4 männlich, 22 weiblich). Insgesamt 26 Kontakte fanden im Rahmen einer offenen Sprechstunde statt (22 männlich, 4 weiblich).

Zum weiterführenden Tätigkeitsspektrum der FGB zählen Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung und Prävention. Im Einzelnen umfasst dieser Posten fachliche Inputs in Form von Vorträgen, Seminaren und Workshops, die Erstellung von Fachpublikationen und Stellungnahmen, die Vernetzung mit weiteren Mitgliedern und Mitgliederinnen des regionalen Hilfesystems bzw. anderen Multiplikatoren und Multiplikatorinnen sowie die Anfertigung von Informationsmaterialien. So wurde im Jahr 2022 beispielsweise ein Präventionsspot für das Fahrgast-TV der BSAG entwickelt und für eine Woche in den öffentlichen Verkehrsmitteln der Stadt Bremen abgespielt.

Darüber hinaus bestanden die Forschungstätigkeiten der FGB in 2022 aus zwei Säulen: die Durchführung klassischer Forschungsarbeiten (etwa zu Sportvereinen als Risikosetting für die Entwicklung glücksspielbezogener Probleme) sowie die wissenschaftlich fundierte Unterstützung von Praxis und Politik. In 2023 ging es forschungstechnisch unter anderem um Grenzwerte einer unbedenklichen bzw. risikoarmen Nachfrage nach Glücksspielen (sog. Low-Risk Gambling Guidelines) sowie – speziell mit Blick auf Kinder und Jugendliche – die Durchführung von qualitativen Interviews mit Minderjährigen zu ihrer Wahrnehmung von Lootboxen und anderen digitalen Spielangeboten mit Glücksspielelementen.

b. Welche zusätzlichen Maßnahmen im Sinne der Fragen 12 und 12 a befinden sich derzeit in Planung und wann sollen diese umgesetzt werden?

In 2024 und den Folgejahren sollen die oben beschriebenen Arbeitsaktivitäten fortgeführt und ggf. an aktuelle Anlässe angepasst werden. Zusätzliche Maßnahmen oder finanzielle Förderungen sind nicht in Planung. Dabei variieren die Inhalte der Forschungsthemen; in 2024 soll es schwerpunktmäßig um die wissenschaftliche Evaluation von Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen gehen.

c. Sofern keine Maßnahmen finanziert wurden und sich auch keine in Planung befinden, warum nicht?

Entfällt.

13. Welche Erkenntnisse hat der Senat zur Anzahl der Personen, die in den letzten zehn Jahren und bisher im Jahr 2023 aktiv Hilfe gegen Glücksspielsucht aufgesucht haben?

Zentrale Hilfeeinrichtung für Personen mit glücksspielbezogenen Problemen sind die Fachstellen Glücksspielsucht im Land Bremen. In Bremen-Stadt bietet die Ambulante Suchthilfe und in Bremerhaven seit Juli 2021 das AWO Suchtberatungszentrum ambulante Beratung speziell für diese Klientel an (s. Frage 12).

Die nachfolgende Tabelle schlüsselt die Versorgungsnachfrage jahresweise und getrennt für Männer und Frauen auf, die Daten für 2023 sind als vorläufig anzusehen. Es geht dabei ausschließlich um ratsuchende Personen mit einer eigenen Glücksspielproblematik (keine Angehörigen) und auswertbaren Angaben im Zuge der Klienten- und Klientinnen-Dokumentation. Da sich die Dokumentationsstandards inklusive der Zählweisen von Fällen sowie die Auswertungslogik im Laufe der letzten Dekade verändert haben, sind diese Angaben über die Jahre hinweg nur bedingt miteinander zu vergleichen.

Jahr	Gesamt (N)	Davon Männer (n)	Davon Frauen (n)
2014	64	59	5
2015	71	59	12
2016	118	97	11
2017	146	135	9
2018	119	109	10
2019	140	128	12
2020	114	104	10
2021 ¹	109	100	9
2022	116	108	8
2023 ²	126	118	8

¹ Ab Oktober 2021 inklusive des Standortes in Bremerhaven, davor nur Standort in Bremen-Stadt

² Vorläufig; finale Angaben liegen noch nicht vor

Es ist zu beachten, dass nur ca. 8 - 10 % der Personen mit einem riskanten bzw. problematischen Glücksspielverhalten den Weg ins Hilfesystem finden.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt von der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Kenntnis.