

## **Mitteilung des Senats**

### **Zuverlässigkeit von Sportwettanbietern und Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags**

#### **Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13.01.2025 und Mitteilung des Senats vom 22.04.2025**

Vorbemerkung des Fragestellers:

Mit dem seit dreieinhalb Jahren geltenden Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021 sollen die bisher unter einem Totalverbot stehenden Glücksspiele im Internet wie insbesondere Online-Sportwetten unter restriktiven Voraussetzungen legalisiert werden, um Spielerinnen und Spielern eine sichere Alternative zu den auf dem Schwarzmarkt angebotenen Spielen zu bieten. Als eine der wichtigsten Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht sieht der GlüStV 2021 ein individuelles Einzahlungslimit für Spielerinnen und Spieler vor, das für alle Anbieter gültig ist und grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht überschreiten darf. Eine weitere maßgebliche Neuerung des GlüStV 2021 ist die Schaffung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL), die über die Einhaltung des Staatsvertrags wachen soll.

Ein Zwischenbericht zur Evaluierung des GlüStV 2021 wurde von der Innenministerkonferenz im Juni 2024 zur Kenntnis genommen und im Nachgang veröffentlicht. Im Bericht heißt es, die erstmalig erteilten Erlaubnisse seien durch die Anbieter umfassend gerichtlich mittels Klagen und Anträgen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren angegriffen worden. Gegenstand seien auch zwingende gesetzliche spielerischützende Vorgaben wie das Einzahlungslimit von grundsätzlich monatlich 1.000 Euro gewesen. Im November/Dezember 2022 sei ein gerichtlicher Vergleich umgesetzt worden, der u. a. „Fragen zum Umgang mit den Limitregelungen“ regelt. Die GGL sei dem Vergleich beigetreten.

Zur Umsetzung des anbieter- und spielformübergreifenden Einzahlungslimits führt der Bericht aus: „Die aus Gesundheits- und Spielerschutzgründen besonders bedeutsame pflichtgemäße Beachtung der gesetzlichen Limitvorgaben sowie der ergänzenden Nebenbestimmungen erfolgte durch die Sportwettanbieter erst zwischen Juli 2022 und Mai 2023; der Anschluss an LUGAS [das Länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem] wurde in diesem Glücksspielsegment und bei den Anbietern von Pferdewetten im Internet ebenfalls spät umgesetzt, in wenigen Fällen sogar erst im Jahr 2023. Der im GlüStV vorgesehene Fachbeirat, dem unter anderem der Bremer Glücksspielforscher Dr. Tobias Hayer angehört, weist im Zwischenbericht auf Veröffentlichungen hin, nach denen die Höhe des Einzahlungslimits deutlich zu hoch ausfalle und Personen mit Glücksspielstörungen erheblich geringere durchschnittliche monatliche Geldbeträge einsetzen. Es zeige sich ein Evidenzstrang, der darauf verweise, das monatliche Einzahlungslimit von 1.000 Euro im Online-Segment in Zukunft nach unten zu korrigieren. Sofern bei entsprechender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eine Erhöhung des Limits auf 10.000 Euro bzw. 30.000 Euro erfolge, sei für die Überprüfung der Leistungsfähigkeit die alleinige Abfrage eines Score-Wertes keinesfalls ausreichend, da dieser keine Schlussfolgerungen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erlaube.“

Der Senat hat auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion ergänzend zur Missachtung der Limitregelungen ausgeführt, die Anbieter legten zur Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihrer Kundinnen und Kunden hinsichtlich der beantragten erhöhten Einzahlungslimits bis zu einer Höhe von monatlich 10.000 Euro nicht etwa geeignete Unterlagen zugrunde, sondern bloß einen SCHUFA-Scorewert, der lediglich Aussagen hinsichtlich einer Ausfallwahrscheinlichkeit treffe (Drs. 21/651). Auch teilte der Senat mit, dass in der Bundesrepublik Deutschland erlaubte Online-Glücksspiel-Anbieter mit Sitz in Malta geltendes Recht missachten, indem sie auf rechtskräftige Urteile hiesiger Zivilgerichte die zuerkannten Spielverluste pflichtwidrig nicht zurückzahlten und sich „im beruhigenden Wissen um den maltesischen Schutzschirm ‚Bill No. 55‘ [der bestimmt, dass maltesische Gerichte Urteile aus dem Ausland nicht mehr vollstrecken dürfen, wenn die Firmen eine maltesische Glücksspiellizenz besitzen und in diesem Rahmen die Vorgaben befolgen] strukturell der Erfüllung titulierter Ansprüche entziehen“. Der Senat begrüße vor diesem Hintergrund, dass die GGL aktuell, also zum Zeitpunkt der Mitteilung des Senats vom 2. Juli 2024 die Zuverlässigkeit der betroffenen Glücksspielanbieter einer erneuten Prüfung unterziehe.

Der Senat beantwortet die 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) bzw. auf die bis zum 31. Dezember 2022 zuständige Behörde im Land Hessen erforderlich. Zudem war der Verwaltungsrat der GGL 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>.] und veröffentlichte diesen. Einer Zustimmung des Verwaltungsrates der GGL zur Veröffentlichung bedarf es somit nicht mehr.

Die Berichterstattung hat auch die Thematik der Rückforderungsklagen (sog. 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 GGL 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 Automaten Spiele 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 25.7.2024) 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 BGH 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 bzw. 30.000 Euro monatlich. Inwiefern ist eine Erhöhung des Einzahlungslimits um das 10- bzw. 30-fache 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 zu Lasten des Spielerinnen- Spielerschutzes.

Forschungsstudien (Hodgins et al., Cross-national 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 % bis 3 % des monatlichen Bruttoeinkommens beläuft. Das monatliche Durchschnittsgehalt hierzulande betrug in 2021 (Einführung Staatsvertrag) bei Betrachtung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 3.203 EUR brutto. Unter Hinzuziehung des oberen Schwellenwertes von 3 % ergibt sich somit ein Limit von 96 EUR. Somit ist davon auszugehen, dass sich bei Glücksspielverlusten (alle Glücksspielformen betreffend) von bereits knapp 100 EUR im Monat die Wahrscheinlichkeit einer möglichen Fehlanpassung im Umgang mit Glücksspielen erhöht. Im Glücksspiel-Survey 2023 ([https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2024/03/Gluecksspielsurvey\\_2023.pdf](https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2024/03/Gluecksspielsurvey_2023.pdf)) wurde der monatliche Geld-Einsatz getrennt nach Schweregrad der Glücksspielstörung aufgeführt. Spielerinnen und Spieler ohne Probleme setzen im Mittel 58 EUR monatlich für Glücksspiele ein. Beim Vorliegen einer Glücksspielstörung erhöhen sich die Werte auf 178 EUR (leichte Störung), 392 EUR (mittelschwere Störung) bzw. 394 EUR (schwere Störung). Diese Werte lagen nach dem Glücksspiel-Survey 2021 ([https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2022/03/Gluecksspiel-Survey\\_2021.pdf](https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2022/03/Gluecksspiel-Survey_2021.pdf)) zwar höher (zwischen 603 EUR und 796 EUR), aber immer noch unter dem Regellimit von 1.000 EUR. 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 bzw. der bundesdeutschen Haushalte nicht einmal leisten können, 1.000 EUR im Monat (12.000 EUR 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](https://gluecksspielatlas2023.isd-hamburg.de/dl/Gluecksspielatlas_2023.pdf)). 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 Herabsetzung des monatlichen Regellimits und zusätzlichen Schutz für Heranwachsende bzw. 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 bzw. 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 Unterhaltspflichten 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 GGL geantwortet, dass diese Angaben derzeit nicht statistisch auswertbar erfasst würden. Es lässt sich somit seitens des Senats nicht beantworten, wie bzw. – 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 GGL verweist darauf, dass Spielerinnen und Spieler ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegenüber dem Anbieter und nicht gegenüber der GGL nachzuweisen haben. Welche Nachweise die Anbieter von den Spielerinnen und Spielern fordern und die Beurteilung hinsichtlich ihrer Geeignetheit, überlässt die GGL demnach bislang den Anbietern.

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

Diese ergeben sich aus § 1 Abs. 4 bis 6 sowie – indirekt – aus § 3 des Sportwettensvergleichs [Abrufbar unter <https://content.investigateeurope.com/uploads/Vergleich-Bundesl%C3%83%C2%A4nder-Tipico&Co-LG-Darmstadt-November-2022.pdf>]. 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 30.09.2022 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 GGL dem Vergleich zugestimmt und wie hat sich der Senat in den diesbezüglichen Beratungen verhalten?

Der Senat respektiert die Vertraulichkeit der Beratungen im Verwaltungsrat der GGL zur Förderung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit.

Das vom Senat benannte Verwaltungsratsmitglied hat zu der Beschlussvorlage betreffend den Beitritt der GGL 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 GGL waren Stand 10.02.2025 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 31.03.2025 habe dieser 651,26 Euro betragen.

9. Wie lautet das Prüfergebnis der GGL 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 GGL 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 GlüStV 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, da Instrumentarium der Vollstreckung - auch EU-Vollstreckung -, aufgrund der Brüssel-la-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 StGB erfüllt).
12. DSGVO – Verstoß ist weder erfüllt, noch behauptet- berührt aufgrund geringen Verstößen die Anforderungen an Unzuverlässigkeit nicht (wenn dann: geringfügiger Verstoß).

Der Grundsatzvermerk der GGL 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 materiellrechtliche Regelungen zum Spielerinnen- bzw. 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 GGL 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 GGL 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 zu Lasten 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.

**Beschlussempfehlung:**

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