

Große Anfrage

**der Abgeordneten Daniel Oetzel, Carl-Edgar Jarchow,
Anna-Elisabeth von Treuenfels-Frowein, Michael Kruse, Dr. Kurt Duwe (FDP)
und Fraktion vom 12.06.18**

und Antwort des Senats

Betr.: Wie geht es weiter mit der Regulierung im Glücksspielwesen?

Die Struktur des Glücksspielmarktes hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Der regulierte Markt erstreckt sich über die herkömmlichen terrestrischen Glücksspielangebote (zum Beispiel in Lottoannahmestellen, Spielbanken, Spielhallen oder Gaststätten mit Gewinnspielgeräten), die über eine deutsche Glücksspiellizenz verfügen und nach deutschem Recht legal sind. Zum nicht regulierten Markt zählen Glücksspielangebote, die über keine deutsche Glücksspielkonzession, aber über eine Glücksspielkonzession aus einem anderen EU-Mitgliedstaat, verfügen. Diese werden in Deutschland geduldet und öffentlich beworben (zum Beispiel private Sportwettangebote, Zweitlotterien, Online-Casinos, Online-Poker et cetera).

In § 10a GlüStV ist eine Experimentierklausel für Sportwetten vorgesehen. Im GlüStV sollten 20 Konzessionen für eine siebenjährige Experimentierphase an private Sportwettanbieter vergeben werden. Die Zuständigkeit des Konzessionsvergabeverfahrens liegt beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport. Das behördliche Vergabeverfahren wurde nach einer Konsultationsphase und einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgesichtshofes zum einstweiligen Rechtsschutz gestoppt und hat bis heute keine Fortsetzung erfahren. Der Europäische Gerichtshof urteilte am 04. Februar 2016, dass mit § 10a GlüStV die Unvereinbarkeit des staatlichen Monopols auf die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten mit Artikel 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) nicht behoben sei. Die fehlende Erlaubnis für die Vermittlung von Sportwetten hindert somit einen Wettvermittler nicht Sportwetten an im EU-Ausland konzessionierte Sportwettveranstalter zu vermitteln.

Problematisch ist ferner das in § 4 Absatz 4 GlüStV bestehende Internetverbot zur Vermittlung und Veranstaltung von Glücksspielen im Internet. Laut Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 30. Juni 2011 fehlt für die unterstellte Annahme, dass das Medium Internet per se als Vertriebskanal für Glücksspiel gefährlich ist, jeder wissenschaftliche Beweis. Die Suchtgefährlichkeit werde durch die konkrete Ausgestaltung des Spielablaufs bestimmt. Die in § 4 Absatz 5 GlüStV formulierten Ausnahmen des Internetverbots weisen auf die Möglichkeit einer effektiven Regulierbarkeit von Online-Glücksspiel hin.

Die bestehenden Rechtsunsicherheiten im Vollzug des bestehenden Regulierungsrahmens führen zu einem Anstieg unregulierter Spielformen im Inter-

net. Die Zielformulierungen der eingangszitierten Glücksspielregulierung werden damit konterkariert.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

- 1. Welche Verhandlungsergebnisse zur Neuregulierung im Glücksspielwesen wurden bei den vergangenen Ministerpräsidentenkonferenzen (18. Oktober bis 20. Oktober 2017, 01. Februar 2018, 15. März 2018) und den Konferenzen der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder (25. Januar 2018, 22. Februar 2018, 17. Mai 2018) erzielt?*

Die Länder haben in Aussicht genommen, nach Vorliegen der jeweiligen haushalts- und verfahrensmäßigen Voraussetzungen eine Änderung der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht nach § 9 Absatz 3, die länder einheitlichen Verfahren nach § 9a und die Einrichtung des Fachbeirats nach § 10 Absatz 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag zu unterzeichnen.

Im Übrigen siehe Drs. 21/10813.

- 2. Wie beurteilt der Senat die Einrichtung einer spielform- und länderübergreifenden Sperrdatei aus Gründen der Suchtprävention und des Spieler- und Jugendschutzes?*

Mit der Frage, ob Spielersperren mittels einer länder- und spielformübergreifenden Sperrdatei umgesetzt werden sollen, hat sich der Senat noch nicht befasst.

- 3. Welche Alternativen im Bereich Sportwetten kommen für den Senat nach Auslaufen der Experimentierphase gemäß § 10a GlüStV zum 01. Juli 2019 in Betracht?*
- 4. Wie beurteilt der Senat die Einführung eines staatlichen Monopols für den Bereich Online-Casinos?*

Damit hat sich der Senat bisher nicht befasst.

- 5. Sind dem Senat folgende Studien bekannt?*
 - Nash, O’Connell, Zevenbergen und Mishkin (2013): Effective age verification techniques: Lessons to be learnt from the online gambling industry, University of Oxford*
 - Rockloff, Greer und Fay (2011): The Social Contagion of Gambling: How Venue Size contributes to Player Losses, in: Journal of Gambling Studies 27, 487 – 497*
 - Meyer und Brosowski (2015): Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest, in: Sucht, 61, 9 – 18*
 - Häfeli, Lischer und Häusler (2015): Communications-based early detection of gambling-related problems in online gambling, in: International Gambling Studies, 15, 23 – 38*
 - Bühringer, Kotter und Kräplin (2016): Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebotes, in: Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behördenspiegels, 2, 22 – 26*
 - Walter (2018): Glücksspielregulierung verlangt nach evidenzbasierter Diskussion, in: Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behördenspiegels, 1, 22 – 26*
 - Conolly et al. (2017): Gambling behaviour in Great Britain in 2015, NatCen Social Research, London*
 - European Commission (2011): Workshop on Online Gambling: Detection and Prevention of Problem Gambling Addiction (Conclusions), Brüssel, online verfügbar: http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/workshops/workshop-ii-conclusions_en.pdf*

Ja.

6. Welche Schlussfolgerungen für die Regulierung von Online-Glücksspiel zieht der Senat aus den genannten Studien?

Die in der Frage 5. aufgeführten Studien und Aufsätze bilden lediglich einen Teil der wissenschaftlichen Literatur zu den Themen „Glücksspiel“ und „Spielerschutz“ ab. Die genannten Studien und Aufsätze können daher alleine keine Grundlage für eine Meinungsbildung des Senates sein. Die Meinungsbildung des Senats erfolgt durch die Bewertung unterschiedlicher Erkenntnisse. Hierzu zählen die Auswertung von Studien und die Verfolgung des wissenschaftlichen Diskurses genauso wie die Abwägung von schutzwürdigen Interessen.

7. Wie viele und welche in der Freien und Hansestadt Hamburg abrufbaren Online-Angebote für Casinospiele sind dem Senat bekannt?

Der Behörde für Inneres und Sport sind derzeit rund 170 Internetseiten bekannt, über die Glücksspiele angeboten werden. Hierbei handelt es sich vorwiegend um Casinospiele, aber auch Pokerspiele oder nicht erlaubnisfähige Wetten, wie zum Beispiel Wetten auf die Ziehungen des Deutschen Lotto- und Totoblocks (sogenannte Zweitlotterien).

Im Übrigen siehe Drs. 21/9282 und 21/13285.

8. Wie haben sich im Zeitraum von 2006 bis einschließlich 2017 die Anteile der unterschiedlichen Spielformen (Lotto, Sportwetten, Totalisatorwetten auf Pferderennen, Buchmacherwetten auf Pferderennen, Spiel in Spielbanken, Geldspielautomaten in Spielbanken, Geldspielautomaten in Spielhallen, sonstige Geldspielautomaten, Online-Casinospiele, Online-Poker) am Glücksspielmarkt in der Freien und Hansestadt Hamburg entwickelt? (Bitte nach Jahresumsatz und Anteil am jährlichen Gesamtumsatz aufschlüsseln.)

Die nachstehenden Zahlen beruhen grundsätzlich auf dem Bruttospielertrag (Summe der Spieleinsätze abzüglich der ausgezahlten Gewinne – BSE –). Sie finden sich vielfach auch in den Jahresreporten der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, die unter <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel/evaluierung-ggs> abrufbar sind.

Bezüglich des Gesamtumsatzes gilt, dass der Hamburger Anteil regelhaft rund 2 Prozent beträgt, was ungefähr dem Bevölkerungsanteil Hamburgs an der Gesamtbevölkerung in Deutschland entspricht.

Dies vorausgeschickt, können folgende Angaben mitgeteilt werden:

BSE – LOTTO

Jahr	BSE Hamburg	BSE Deutschland
2006	103.595.653 Euro	Keine Angabe
2007	101.258.973 Euro	Keine Angabe
2008	99.450.390 Euro	Keine Angabe
2009	82.246.132 Euro	Keine Angabe
2010	75.095.221 Euro	Keine Angabe
2011	76.300.988 Euro	Keine Angabe
2012	73.105.152 Euro	Keine Angabe
2013	79.794.062 Euro	3,6 Mrd. Euro
2014	78.393.153 Euro	3,5 Mrd. Euro
2015	80.451.278 Euro	3,7 Mrd. Euro
2016	79.078.060 Euro	3,7 Mrd. Euro
2017	76.522.891 Euro	Liegt noch nicht vor.

Im BSE der LOTTO Hamburg GmbH in den Jahren 2006 – 2008 sind auch die Spieleinsätze enthalten, die die gewerblichen Spielvermittler Tipp24/Lotto24 bundesweit erzielten, da eine wohnortbasierte Zuordnung nicht vorgeschrieben war.

BSE – Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL)

Jahr	BSE Hamburg	BSE Deutschland
2013	4,8 Mio. Euro	199 Mio. Euro
2014	4,7 Mio. Euro	200 Mio. Euro
2015	4,2 Mio. Euro	198 Mio. Euro
2016	5,2 Mio. Euro	221 Mio. Euro

BSE – Soziallotterien

Jahr	BSE Hamburg	BSE Deutschland
2013	8,9 Mio. Euro	417 Mio. Euro
2014	9,0 Mio. Euro	424 Mio. Euro
2015	9,1 Mio. Euro	427 Mio. Euro
2016	8,7 Mio. Euro	432 Mio. Euro

Spieleinsätze Pferdewetten

Spieleinsätze, inklusive Pferdewetten im Internet gemäß § 27 Absatz 2 GlüStV

Jahr	Spieleinsätze Hamburg	Spieleinsätze Deutschland
2013	2,5 Mio. Euro	14 Mio. Euro
2014	17,2 Mio. Euro	32 Mio. Euro
2015	13,8 Mio. Euro	29 Mio. Euro
2016	18,4 Mio. Euro	37 Mio. Euro

Spieleinsätze Hamburger Rennbahnen

Jahr	Spieleinsätze Hamburg-Horn	Spieleinsätze Hamburg- Bahrenfeld
2006	4.256.628 Euro	7.204.787 Euro
2007	4.061.817 Euro	5.751.066 Euro
2008	3.998.510 Euro	4.180.245 Euro
2009	4.069.552 Euro	3.386.677 Euro
2010	3.443.254 Euro	4.233.129 Euro
2011	2.931.652 Euro	4.345.287 Euro
2012	2.846.195 Euro	3.734.048 Euro
2013	3.375.073 Euro	2.943.624 Euro
2014	2.995.840 Euro	3.054.812 Euro
2015	3.098.133 Euro	1.862.954 Euro
2016	2.486.389 Euro	2.224.951 Euro
2017	1.885.795 Euro	2.155.305 Euro

BSE Spielbank

Jahr	BSE Hamburg	BSE Deutschland
2006	50.784.920,32 Euro	Keine Angabe
2007	47.925.000,00 Euro	Keine Angabe
2008	38.438.766,49 Euro	Keine Angabe
2009	32.623.261,01 Euro	Keine Angabe
2010	28.455.812,67 Euro	Keine Angabe
2011	27.232.786,11 Euro	Keine Angabe
2012	29.038.785,31 Euro	Keine Angabe
2013	34.207.953,50 Euro	523 Mio. Euro
2014	27.244.470,00 Euro	508 Mio. Euro
2015	31.129.449,50 Euro	557 Mio. Euro
2016	33.469.861,90 Euro	577 Mio. Euro
2017	32.740.371,53 Euro	Liegt noch nicht vor.

Umsätze bei Spielhallen und Geldspielautomaten

Eine getrennte Erfassung der Spieleinsätze beziehungsweise des Umsatzes von Geldspielautomaten in Spielhallen und sonstigen Aufstellorten erfolgt nicht. Saldiert ergeben sich für die Geldspielautomaten (ohne Geldspielautomaten in Spielbanken und Unterhaltungsspielgeräte im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 2 Hamburgisches Spielvergnügungssteuergesetz) in Hamburg Umsätze beziehungsweise Spieleinsätze in den Jahren 2006 bis 2017 wie folgt:

Jahr	Spieleinsätze
2006	227,49 Mio. Euro
2007	240,50 Mio. Euro
2008	339,95 Mio. Euro
2009	431,12 Mio. Euro
2010	515,14 Mio. Euro
2011	637,25 Mio. Euro
2012	674,14 Mio. Euro
2013	585,34 Mio. Euro
2014	553,94 Mio. Euro
2015	568,32 Mio. Euro
2016	580,35 Mio. Euro
2017	549,10 Mio. Euro

Zu weiteren Glücksspielsegmenten, wie zum Beispiel den Gewinnparvereinen, liegen keine gesonderten auf Hamburg bezogenen Zahlen vor. Vereinzelt sind noch Zahlen aus dem Besteuerungsverfahren bekannt. Hierbei handelt es sich aber um eine überschaubare Anzahl an Marktteilnehmern im jeweiligen Segment, sodass Rückschlüsse auf individuelle Geschäftssituationen möglich wären. Deshalb verbietet § 30 Abgabenordnung (Steuergeheimnis) die Offenbarung der entsprechenden Zahlen.

9. *Wie unterscheiden sich die Nutzerzahlen der unterschiedlichen Glücksspielformen des Glücksspielmarktes in Hamburg von den Märkten in anderen Bundesländern? (Bitte für die Jahre 2006 bis einschließlich 2017 nach Spielform und Bundesland aufschlüsseln.)*

Zu den Nutzerzahlen der unterschiedlichen Glücksspielsegmente liegen keine Erkenntnisse vor.

10. *Wie entwickelte sich der Glücksspielschwarzmarkt in der Freien und Hansestadt Hamburg von 2006 bis 2017 (bitte nach Spielform und Jahr analog zum Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden aufschlüsseln)?*

Die Entwicklung des Glücksspielmarktes beruht auf Umsatzschätzungen. Diese werden im Rahmen der Evaluierung des GlüStV nur für ganz Deutschland vorgenommen. Es liegen daher keine Angaben für Hamburg vor.