

**Kleine Anfrage
der Fraktion der FDP vom 28. Mai 2024
und Mitteilung des Senats vom 2. Juli 2024**

„Evaluierung Glücksspielstaatsvertrag – 2“

In seiner Antwort auf die Kleine Anfrage „Evaluierung Glücksspielstaatsvertrag“ (Drucksache 21/290 zu Drucksache 21/226) ist der Senat umfassend auf den Stand der „anbieterunabhängigen Suchtforschung“ und deren handelnde Akteure eingegangen. Zwischenzeitlich wurde mit dem „Glücksspiel-Survey 2023“ am 06.03.2024 eine aktuelle Erhebung zur Prävalenz von Glücksspiel und Glücksspielsucht vorgestellt. Wie die Vorgängerstudie, der „Glücksspiel-Survey 2021“, wurde dieser gemeinschaftlich von der Arbeitseinheit Glücksspielforschung der Universität Bremen und vom Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD) Hamburg durchgeführt. An der Methodik und insbesondere an der scheinbaren Intransparenz der Daten wurden umfassend Kritik geäußert, wie u.a. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, die am 06.03.2024 unter der Überschrift „Streit über Studie: Wie viele Menschen in Deutschland sind glücksspielsüchtig?“ berichtete.

Auf Seiten der Universität Bremen wird die Arbeitseinheit Glücksspielforschung von Dr. Tobias Hayer geleitet. Herr Dr. Hayer ist zudem Autor des „Glücksspielatlas 2023“, welcher ebenfalls von der Arbeitseinheit Glücksspielforschung der Universität Bremen und dem Hamburger ISD erarbeitet wurde.

Laut eines Artikels der WELT (Titel: Zahlen zur Glücksspielsucht „Es ist für mich offensichtlich, dass hier nicht sauber gearbeitet wurde“) vom 21.02.2024 stützen sich die verwendeten Zahlen zur Spielsuchtprävalenz ausschließlich auf den „Glücksspiel-Survey 2021“ und damit dessen geänderte Methodik, welche zu einer Vervielfachung der Suchtzahlen gegenüber den vorherigen Erhebungen der BZgA geführt hat.

Der „Glücksspielatlas 2023“ beziffert das Ausmaß glücksspielbezogener Probleme in Deutschland auf 1,3 Millionen Personen mit einer glücksspielbezogenen Störung sowie auf weitere 3,25 Millionen Personen „mit einem riskanten Glücksspielverhalten“. Ebenfalls im November 2023 hat die Deutsche Suchthilfestatistik (DSHS) ihren Jahresbericht vorgestellt. Für den Zeitraum 2017-2022 stellt sie im ambulanten Bereich einen Rückgang der Zahl der Klienten mit Glücksspielproblematik um 41% fest; der Rückgang im stationären Bereich ist laut DSHS noch stärker.

In Drucksache 21/290 bezeichnete der Senat Herrn Dr. Hayer wiederholt als „anbieterunabhängig“ und Teil der „anbieterunabhängigen Suchtforschung“. Der Senat unterstreicht weiterhin, dass bereits Herrn Dr. Hayers Mitgliedschaft im Fachbeirat eine „finanzielle Unterstützung“ durch Lotto oder andere Glücksspielanbieter verbiete. Dies steht im Widerspruch zum früheren Empfang von Fördermitteln des Rechtsausschusses des Deutschen Lotto- und Totoblocks, welcher sich mit Herrn Dr. Hayers Mitgliedschaft im Fachbeirat zeitlich überschneidet und auf den der Seite des Fachbeirats Glücksspiel auch korrekterweise als möglicher Interessenkonflikt deklariert wurde.

Auch die Autoren der Glücksspiel-Surveys 2021 und 2023, Prof. Dr. Gerhard Meyer (Mitglied von Herrn Dr. Hayers Arbeitseinheit an der Universität Bremen) und Dr. Jens Kalke (ISD Hamburg) werden vom Senat als „unabhängige Wissenschaftler“ bezeichnet. Zu dieser Bewertung gelangt der Senat ungeachtet der finanziellen Förderung der Surveys durch den Deutschen Lotto- und Totoblock mit dem auch die Ergebnisse gemeinsam präsentiert wurden. Lotto Niedersachsens Geschäftsführer Axel Holthaus ließ sich bei der gemeinsamen Pressekonferenz wie folgt zitieren: „Die Studienergebnisse bestätigen erneut, dass von Lotterien wie LOTTO 6aus49 oder Eurojackpot ein deutlich geringeres Gefährdungspotenzial ausgeht als von den weiteren erhobenen Glücksspielformen.“

In der Sektion „Empfehlungen für die Praxis“ kommt die gemeinsame Pressemitteilung von ISD und Uni Bremen zudem zu folgendem Schluss: „Die vorliegenden Ergebnisse verdeutlichen zudem, dass es auch unter den Teilnehmer*innen von Glücksspielen mit geringem Gefährdungspotential einen nennenswerten Anteil von Problemspielenden gibt – auch wenn davon auszugehen ist, dass dafür mehrheitlich andere Glücksspielformen ursächlich waren.“

Vorbemerkung

Um den Mitgliedern der Bürgerschaft den Hintergrund der Kleinen Anfrage „Evaluierung Glücksspielstaatsvertrag (Drucksache 21/290 zu Drucksache 21/226) zu erläutern, hat der Senat in seiner Antwort auf die derzeitigen von der Glücksspiellobby initiierten Diskussionen um Forschungsergebnisse hingewiesen: Einerseits werden die staatlichen Zahlen zum Ausmaß des Schwarzmarktes seitens der Branche als deutlich zu gering dargestellt, andererseits behauptet man, aktuelle Prävalenzzahlen (glücksspielbezogene Störungen und Probleme nach dem Glücksspiel-Survey) seien zu hoch. Die Behauptung methodischer Mängel durch ein seitens verschiedener Lobby-Verbände in Auftrag gegebenes ergebnisdeterminiertes Auftragsgutachten einer unternehmerisch tätigen Statistikerin (zur Einordnung weist der Senat die Bremische Bürgerschaft auf ein weiteres Auftragsgutachten der Statistikerin hin: [Kinderwerbung: Wie die Lobby versucht, Beschränkungen zu sabotieren \(wiwo.de\)](#)) wird seither in der Öffentlichkeit, aber auch unter zielgerichteter Adressierung politischer Kreise genutzt, um im Bereich der Glücksspielforschung namhafte Wissenschaftler zu diskreditieren. Unter Hinweis auf ein in der Bevölkerung vermeintlich geringeres Ausmaß an von Glücksspielsucht und problematischem Spiel betroffenen Personen soll letztlich erreicht werden, die das legale Spiel im Sinne des Gesundheits- und Spielerschutzes begrenzenden gesetzlichen und behördlichen Vorgaben aufzuweichen. Auf die Antwort des Senats zur Kleinen Anfrage „Entwicklung des illegalen terrestrischen Glücksspiels in Bremen und Bremerhaven“ (Drucksache 21/291 zu Drucksache 21/228) wird ergänzend verwiesen, um die derzeitigen Aktivitäten der Glücksspiellobby zu veranschaulichen.

Der Senat weist darauf hin, dass ihm überwiegend Fragen zu einer Studie gestellt werden, die er weder in Auftrag gegeben noch zu verantworten hat

Dessen ungeachtet soll hier Folgendes klargestellt werden:

1. Die einzig von der im Auftrag der Glücksspiel-Verbände agitierenden Statistikerin geäußerte Kritik am Glücksspiel-Survey wird seitens der Wissenschaft nicht geteilt.
2. Es handelt sich hierbei nicht um einen Wissenschaftsstreit, weil die Statistikerin keine Wissenschaftlerin ist.
3. Die Prävalenzzahlen des Glücksspiel-Survey werden trotz der interessengeleiteten Kritik weder von der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) noch von der Rechtsprechung (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, 19.12.2023 – 3 M 87/23) in Frage gestellt.

Die Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim kommentiert die Debatte wie folgt:

„Kürzlich sorgte ein Papier, das den Glücksspiel-Survey kritisiert, für Aufsehen. Bei genauem Hinsehen entpuppen sich einige der vorgebrachten Kritikpunkte als wenig fundiert und teils forschungstechnisch absurd. Zwar werden auch berechtigte Kritikpunkte vorgebracht, aber ein Großteil der Argumentation ist wissenschaftlich nicht haltbar oder schlüssig. Als Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim sehen wir es als unsere Pflicht, solche Entwicklungen kritisch zu hinterfragen und zur Transparenz beizutragen. Mit dem Gutachten wurde ein statistisches Beratungsunternehmen beauftragt, welches sich außerhalb des universitären Wissenschaftssystems bewegt. Leider wurde damit die Chance verpasst, in unabhängige Forschung zu investieren oder vielleicht sogar den Glücksspielsurvey mit zusätzlichen Mitteln zu bezuschussen. Das geförderte Dokument scheint nach den Rückmeldungen, die uns erreichen, in der Öffentlichkeit eher für Verunsicherung als für Aufklärung zu sorgen.“

Es sei erwähnt, dass die Autoren des Glücksspiel-Surveys eine sachliche und überblicksartige Replik verfasst haben. Diese entkräftet die wesentlichen Kritikpunkte und stellt aus unserer Sicht eine fundierte Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Argumenten dar. Die nachfolgende Reaktion von Seiten des Beratungsunternehmens ist unserer Auffassung nach enttäuschend, da eine sachliche Diskussion – obwohl von der Verfasserin eingefordert – dann doch ausbleibt. Nach intensiver Überlegung haben wir uns intern die Frage gestellt, ob wir als Forschungsstelle Glücksspiel eine detaillierte und kleinteilige Antwort auf das Papier verfassen sollen. Letztendlich entschieden wir uns dagegen. Eine solche Reaktion hätte dem Papier mehr Aufmerksamkeit geschenkt, als es unserer Meinung nach verdient. Dennoch sehen wir uns aufgrund von Rückfragen dazu verpflichtet, den Vorgang einzuordnen. Was bleibt also für die Öffentlichkeit und die deutsche Glücksspielforschungslandschaft übrig? Das erklärte Ziel, der Politik und Exekutive evidenzbasierte Grundlagen für regulatorische Maßnahmen zu bieten? Offensichtlich nicht, denn es wurde keine genuine Forschung finanziert. Wurden blinde Flecken im Diskurs beleuchtet? Angesichts zahlreicher abstruser Kritikpunkte wohl kaum. Statt unabhängige Forschung zu unterstützen und die wissenschaftliche Evidenz zu stärken, wird möglicherweise versucht, Politik, Zivilgesellschaft und Verwaltung glauben zu machen, dass es einen Expertendissens gibt, der in der tatsächlichen Forschungslandschaft so nicht existiert. Solch ein vorgespielter Expertendissens wurde in der Vergangenheit von Interessengruppen angewandt, um den Anschein eines Meinungsunterschieds zu erzeugen, Unsicherheit zu schaffen und die eigene Agenda voranzutreiben. Schade eigentlich, dass die Verbände, die das Gegengutachten finanziert haben, womöglich gerade diesen Weg bestreiten, da der unabhängige Forschungsbedarf in Zeiten einer zunehmenden Marktliberalisierung zu- und nicht abnimmt.“ ([Newsletter November 2023.pdf \(uni-hohenheim.de\)](#))

Der Senat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt:

1. Sind nach Auffassung des Senats Wissenschaftler, deren Forschung vom staatlichen Marktteilnehmer Lotto gefördert wird, „anbieterunabhängig“ bzw. „branchenunabhängig“? Bitte begründen.

Die Unabhängigkeit der Forscherinnen und Forscher hängt hier weniger vom Mittelgeber als von der Art der Mittelvergabe ab. Bei einer (gemeinwohlorientierten und damit von der Entrichtung der Umsatzsteuer befreiten) Förderung der Forschung liegen die Verwertungsrechte ausschließlich bei den die Forschung durchführenden Personen bzw. bei den wissenschaftlichen Instituten. Dies dient der Wahrung der Unabhängigkeit der Wissenschaft, die ihre Erkenntnisse bzw. Forschungsbefunde veröffentlicht und somit der Allgemeinheit zur Verfügung stellt, selbst wenn dies den Interessen der Mittelgeberinnen und Mittelgeber zuwiderläuft. Die Verwertungsrechte des Glücksspiel-Survey liegen ausschließlich bei den an diesem Projekt beteiligten wissenschaftlichen Instituten.

2. Ist dem Senat bewusst, dass Dr. Tobias Hayer ein „Glücksspielmonopol“ als wünschenswert betrachtet? Falls ja, teilt der Senat diese Zielvorstellung?

Dem Senat ist eine Veröffentlichung im Bundesgesundheitsblatt aus 2010 bekannt, in welcher u.a. Herr Dr. Hayer die Vor- und Nachteile einer Monopollösung gegenüber der nunmehr umgesetzten Marktöffnung darstellt.

Neben dem Land Bremen haben eine Reihe weiterer Länder die Marktöffnung für besonders gefährliche Online-Glücksspiele äußerst kritisch gesehen. Schließlich entschieden sich die Länder für einen gemeinsamen Weg, um einen regulatorischen Flickenteppich zu verhindern, der gerade im Bereich des Internet-Glücksspiels einen effektiven Vollzug der jeweiligen Glücksspielgesetze deutlich erschwert hätte. Was ebenfalls zum Einlenken der betreffenden Länder geführt hat, war die Implementierung einer Reihe von Gesundheits-, Jugend- und Spielerschutzbestimmungen sowie die Einigung auf einen konsequenten Vollzug. Insbesondere diese Erwägungen führten schließlich zur Einigung.

Drei Jahre nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 und knapp vier Jahre nach Erteilung der ersten Erlaubnisse im Bereich der Sportwetten fällt das Zwischenfazit des Senats – jedenfalls in puncto Erreichen der Ziele des Gesundheits-, Jugend- und Spielerschutzes – allenfalls verhalten aus:

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 enthält eine Vielzahl an Bestimmungen, die den Gesundheits-, Jugend- und Spielerschutz sicherstellen sollen. Die wesentlichen Säulen sind

- das zentrale spielformübergreifende Sperrsystem OASIS, in dem die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen diejenigen Personen sperren, die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung des Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter (in der Regel Angehörige) wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte u.a. annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind,
- das automatisierte, algorithmenbasierte System zur Früherkennung von spielsuchtgefährdeten bzw. glücksspielsüchtigen Spielern,
- das anbieterübergreifende Einzahlungslimit samt Anschluss an die Limitdatei,
- das Verbot parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet samt Anschluss an die Aktivitätsdatei.

Das Spielersperrsystem wird seitens betroffener Spielerinnen und Spieler gut angenommen, dafür spricht der Anstieg der eingetragenen Sperren seit Ende 2021. Gleichzeitig lässt sich aus dem geringen Anteil der eingetragenen Fremdsperren deuten, dass die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen ihrer Sperrpflicht nicht ausreichend nachkommen:

Anzahl aktive Sperren in OASIS am 31.12.2021:	106.869
Davon aktive Fremdsperren am 31.12.2021:	8.413
Anzahl aktive Sperren in OASIS am 31.12.2022:	160.759
Davon aktive Fremdsperren am 31.12.2022:	8.738
Anzahl aktive Sperren in OASIS am 31.12.2023:	245.257
Davon aktive Fremdsperren am 31.12.2023:	9.380
Anzahl aktive Sperren in OASIS am 18.06.2024:	282.382
Davon aktive Fremdsperren am 18.06.2024:	9.828

Im terrestrischen Bereich scheint das Aufsichtspersonal trotz absolvierter Schulungen zur Erkennung problematischen Glücksspielverhaltens in entsprechenden Fällen nicht in hinreichendem Maße mittels Eintragung einer Fremdsperre zu intervenieren. Im Online-Bereich entfällt die direkte menschliche Kontrolle, weshalb hier der Einsatz des automatisierten Früherkennungs- und Interventionssystems verpflichtend ist. Offenbar werden diese anbieterseitig entweder so kalibriert, dass spielsüchtige und spielsuchtgefährdete Spielerinnen und Spieler durchs Raster fallen oder aber die Interventionsschritte stellen keine wirksamen Maßnahmen dar. Es ist zu beachten, dass Selbstsperren in der Regel erst in einem fortgeschrittenen Stadium des Kontrollverlusts vorgenommen werden, so dass angesichts des erheblichen Missverhältnisses zwischen Selbst- und Fremdsperren (aktuell nur 3,5 Prozent Fremdsperren) davon auszugehen ist, dass die von den Anbietern eigenständig programmierten Früherkennungssysteme nicht den beabsichtigten Zweck des Spielerschutzes erfüllen.

Ein weiteres kritisches Manko stellen die vom Sinn und Zweck her als Spielerschutz-Instrument dienenden Regelungen um das Einzahlungslimit dar. Den Veranstaltern beson-

ders gefährlicher Online-Glücksspiele ist es erlaubt, abweichend vom anbieterübergreifenden gesetzlichen Regel-Einzahlungslimit von maximal 1.000 Euro abzuweichen. Bis zu 30.000 Euro dürfen Spielerinnen und Spieler monatlich einzahlen und somit verspielen, wenn sie eine dem individuell gewählten Limit entsprechende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in geeigneter und überprüfbarer Weise nachweisen (z.B. durch Einkommensnachweise und Bankauszüge) (vgl. [Entscheidungsrichtlinie zur Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages.pdf \(gluecksspiel-behoerde.de\)](#)).

Nach erstmaliger Erlaubniserteilung ab Oktober 2020 haben die Veranstalter von Sportwetten die gesetzlichen und behördlich auferlegten Vorgaben zu den Limits – auch zu deren maximal zulässiger Höhe – über die Dauer von mindestens rund zwei Jahren gesetzeswidrig missachtet (vgl. Drucksache 21/290 zu Drucksache 21/226).

Auch der Anschluss an die Zentraldateien (Limitdatei und Aktivitätsdatei) erfolgte erst nach erheblichem Druck durch die zuständige Behörde zu Ende 2022.

Auch wenn die Limits hinsichtlich der maximalen Höhe nach Kenntnis des Senats derzeit beachtet werden, nimmt der Senat mit Sorge zur Kenntnis, dass die Anbieter zur Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihrer Kundinnen und Kunden hinsichtlich der jeweils individuell beantragten erhöhten Limits (jedenfalls bis zu einer Höhe von bis zu 10.000 Euro monatlich) nicht etwa geeignete Unterlagen im o.a. Sinne zugrunde legen, sondern einen SCHUFA-Scorewert, der lediglich Aussagen hinsichtlich einer Ausfallwahrscheinlichkeit trifft und nicht etwa dem Spielerschutz zu dienen geeignet ist. Dies wird inzwischen auch von Zivilgerichten festgestellt.

Auch in diesem Zusammenhang ist auf folgenden gravierenden Missstand im Hinblick auf den Spielerschutz hinzuweisen:

Seit einigen Jahren klagen Bundesbürgerinnen und Bundesbürger auf Rückerstattung von verlorenen Spieleinsätzen im seinerzeit illegal angebotenen Online-Glücksspiel („Chargeback-Klagen“). Inzwischen richten sich die Klagen auch gegen erlaubte Anbieter, die nach der jeweiligen Erlaubniserteilung die Regelungen zu den Limits missachtet haben (s.o.). Ihre Ansprüche machen die betroffenen Spielerinnen und Spieler durch die Vorlage der gemäß Artikel 15 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) von den Verpflichteten zu erteilenden Auskünfte centgenau glaubhaft. Während betroffenen Spielerinnen Spielern von den Zivilgerichten in ganz Deutschland nahezu flächendeckend Rückforderungsansprüche zugesprochen werden und sich jüngst auch der Bundesgerichtshof in einem Hinweisbeschluss deutlich zu Gunsten der Klägerinnen und Kläger positioniert hat, werden von den zur Rückzahlung von Spielverlusten verurteilten Anbietern rechtskräftige Urteile ebenso flächendeckend nicht befolgt. Die Spielerinnen und Spieler sind gezwungen, die Vollstreckung der Urteile größtenteils in Malta zu betreiben, wo die meisten Anbieter ihren Firmensitz haben. Zwar müssen Urteile deutscher Gerichte aus Gründen des Verbraucherschutzes nach EU-Recht auch von anderen EU-Mitgliedsstaaten anerkannt und ohne gesonderte inhaltliche Überprüfung von den dort zuständigen Vollstreckungsorganen vollstreckt werden. Der maltesische Gesetzgeber hat jedoch auf die immensen Rückforderungsbeträge zu Lasten der Glücksspielanbieter reagiert: Der im Juni 2023 erlassene „Gaming Amendment Act“ (besser bekannt als „Bill No. 55“) schirmt die Anbieter mit maltesischer Lizenz vor Rückforderungsansprüchen ab: Er 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.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass den betroffenen Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern von deutschen Gerichten Ansprüche vollstreckbar zugesprochen werden, diese aber mangels faktischer Möglichkeit der Vollstreckung in Malta nicht durchgesetzt werden können.

Inzwischen ist bekannt geworden, dass Online-Glücksspielanbieter mit hiesiger Erlaubnis selbst die Erteilung der Auskünfte verweigern, um entsprechende Klagen von vornherein

zu erschweren bzw. zu vereiteln. Die Glücksspielanbieter missachteten demnach geltendes Recht, indem sie auf rechtskräftige Urteile nicht pflichtgemäß die zuerkannten Spielverluste zurückzahlen und sich somit im beruhigenden Wissen um den maltesischen Schutzschirm „Bill No. 55“ strukturell der Erfüllung titulierter Ansprüche entziehen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Senat, dass die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder aktuell die Zuverlässigkeit der betroffenen Glücksspielanbieter einer erneuten Prüfung unterzieht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Versprechen des „konsequenten Vollzugs“ hinsichtlich der dem Gesundheits- und Spielerschutz dienenden gesetzlichen und behördlichen Vorgaben bislang nicht ausreichend eingehalten wurde. Dabei dient gerade das angebliche Befolgen der strengen Vorgaben durch die in Deutschland erlaubten Anbieter als Rechtfertigung für Sponsoring- und Werbeverträge, wie sie insbesondere der hiesige Profisport auf Vereins- wie auf Verbändeebene nahezu flächendeckend unterhält. Auch vor diesem Hintergrund ist die Forderung eines Werbeverbotes oder jedenfalls deutlicher Werbebeschränkungen für besonders gefährliche Glücksspiele von erhöhter Dringlichkeit.

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 kann erstmals zum 31.12.2028 gekündigt werden. Der Senat hat mit Sorge zur Kenntnis genommen, dass die Koalitionsparteien in Hessen bereits angekündigt haben, den Glücksspielbereich für das eigene Land „eigeninitiativ und eigenständig“ zu regeln, sollten die dortigen Vorstellungen hinsichtlich einer „zufriedenstellenden [...] Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrags 2021“ nicht umgesetzt werden, was bedeuten würde: Bürokratieabbau sowie „Abbau kleinteiliger Regulierungsvorschriften, die [...] regelmäßig dazu führen, dass Spielerinnen und Spieler auf illegale und unregulierte Glücksspielangebote ausweichen, die sich bislang regelmäßig einem effektiven Vollzug durch deutsche Verwaltungsbehörden entziehen“ (vgl. [koalitionsvertrag fuer die 21. legislaturperiode.pdf \(hessen.de\)](#) – S. 50 f.). Da sich selbst die hiezulande erlaubten Anbieter, wie oben dargestellt, einem effektiven Vollzug weitgehend entziehen, ist einer weiteren Aufweichung des Gesundheits-, Jugend- und Spielerschutzes nach Ansicht des Senats entschieden entgegenzutreten. Vielmehr wird sorgfältig abzuwägen sein, ob die Ziele des Staatsvertrags auf dem beschrittenen Weg der Marktöffnung mit dem damit einhergehenden immensen Aufsichts- und Vollzugsaufwand bei bestehender Neigung der Glücksspielindustrie, sich im Schulterchluss über geltendes Recht hinwegzusetzen, tatsächlich erreichbar sind.

3. Wie bewertet der Senat die Kritik des ehemaligen Fachbeirats-Mitglieds Prof. Dr. Rüdiger Wulf (Universität Tübingen), dass man mit den für Herrn Dr. Hayers Studie „Spielerschutz im Internet: Evaluation der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021“ aufgewandten 756.302,52 Euro auch „mehrere Studien“ hätte durchführen können? Falls der Senat diese Kritik teilt, hat er sie im Rahmen der Erarbeitung der Ausschreibung der Studie angebracht?

Die Kritik wird nicht geteilt. Bei der oben genannten Untersuchung handelt es sich um ein dreijähriges Projekt mit mehreren Forschungsmodulen, das unter anderem eine Datenerhebung von Spielerinnen und Spielern im Längsschnitt vorsieht. Die mit der Umsetzung verbundenen Kosten (Personalkosten, Sachmittel, Overheadkosten etc.) entsprechen den marktüblichen Größenordnungen. Eine Budgetverringerung wäre zwingend zu Lasten der Qualität des Studiendesigns und damit der Datengüte gegangen (z. B. bei einer weniger kostspieligen Datenerhebung im Querschnitt und damit dem Verzicht auf die Abbildung von Entwicklungen im Zeitverlauf). Der Verwaltungsrat der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder hat der Durchführung und der Vergabe der Studie im Wissen um die Kosten zugestimmt. Das Land Bremen hat sich sowohl auf Fachebene in der AG Evaluierung als auch im Verwaltungsrat der GGL für die Durchführungen weiterer Studien – insbesondere einer Werbewirkungsstudie – eingesetzt. Diese sowie eine weitere Studie zur Kanalisierung sind nunmehr ebenfalls vergeben worden (s. auch Frage 4.). Insofern ist die Kritik von Herrn Prof. Wulf überholt.

- 4. Sollten vor diesem Hintergrund nach Auffassung des Senates noch Studien anderer Autorinnen und Autoren (neben Herrn Dr. Hayers Studie) Eingang in die Evaluierung der Spielerschutzmaßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags 2021 finden, um die dort vereinbarte kontrollierte Marktöffnung ergebnisoffen zu betrachten?**

Es deutet nichts darauf hin, dass die Gefahr besteht, die an die Universität Bremen vergebene Studie würde nicht ergebnisoffen durchgeführt werden. Zudem ist festzustellen, dass die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder zwei weitere Studien in Auftrag gegeben hat, die für den ersten Endbericht der Evaluierung herangezogen werden: eine Werbewirksamkeitsstudie (vgl. Drucksache 21/290 zu Drucksache 21/226) sowie eine Kanalisierungsstudie (s. Frage 3). Sofern es um die Untersuchung weiterer Spielerschutzmaßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags 2021 geht, die vom Forschungsauftrag an die Universität Bremen nicht gedeckt sind, wären weitere Forschungsbefunde im Sinne des umfassenden Erkenntnisgewinns wünschenswert.

- 5. Wie bewertet der Senat, dass die Rohdaten und genutzten Fragebögen des „Glücksspiel-Survey 2021“ entgegen der „Standards guter wissenschaftlicher Praxis“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Praxis der früher mit der Erhebung betrauten Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) nicht veröffentlicht wurden?**

Es obliegt nicht dem Senat, die gewählten Standards der Planung und Durchführung wissenschaftlicher Studien zu beurteilen, welche nicht durch das Land Bremen in Auftrag gegeben oder gefördert worden sind, s. Vorbemerkung.

- 6. Welche Fragebögen wurden nach Kenntnis des Senats für den „Glücksspiel-Survey 2021“ genutzt?**

Dies ist dem Senat nicht bekannt.

- 7. Hat der Senat und insbesondere der Senator für Inneres und Sport die entsprechenden Daten bei den Autoren des „Glücksspiel-Survey 2021“ angefragt? Falls nein, warum nicht?**

Nein, s. Vorbemerkung und Antwort zu Frage 5.

- 8. Setzt sich der Senat gegenüber den Autoren des „Glücksspiel-Survey 2021“ dafür ein, dass die Rohdaten und genutzten Fragebögen zur Ermöglichung einer evidenzgestützten Debatte über die Glücksspielregulierung zusammen mit dem Ergebnisbericht veröffentlicht werden, wie dies bei den Vorgängerstudien der BZgA üblich war? Falls nein, warum nicht?**

Nein, s. Vorbemerkung und Antwort zu Frage 5.

- 9. Wie erklärt sich der Senat, dass es laut des jüngsten Jahresberichts der Deutschen Suchthilfestatistik (DSHS) im Zeitraum 2017-2022 im ambulanten Bereich einen Rückgang der Klienten mit Glücksspielproblematik um 41% gab, und einen noch stärkeren Rückgang im stationären Bereich?**

Es ist bekannt, dass generell nur eine Minderheit aller Personen mit einer Glücksspiel-suchtproblematik professionelle Hilfeangebote in Anspruch nimmt. Dies erfolgt zumeist erst am Ende einer Spielerkarriere, etwa in akuten Krisensituationen, im Falle totaler psychischer Erschöpfung oder beim Vorliegen einer massiven Verschuldung. Der Rückgang in der Beratungs- bzw. Behandlungsnachfrage im oben genannten Zeitraum dürfte vielfältige Gründe haben. Zum einen dürfte die sukzessive Erweiterung des Sperrsystems und seine vergleichsweise hohe Attraktivität unter der Zielgruppe einen Effekt haben: Es ist daher davon auszugehen, dass einige Betroffene inzwischen ausschließlich auf das

Mittel einer Selbstsperre zurückgreifen und auf weiterführende Unterstützungsangebote verzichten. Zum anderen mussten während des Lockdowns nahezu alle terrestrischen Spielstätten temporär schließen. Diese extreme Begrenzung der Verfügbarkeit hat sich womöglich in Teilen positiv auf das Erleben glücksspielsüchtiger Personen ausgewirkt, mit der Konsequenz einer Verringerung des Handlungsdrucks in Bezug auf das Aufsuchen ambulanter bzw. stationärer Hilfeangebote. Schließlich deckt die oben erwähnte Suchthilfestatistik nur einen Teil des Versorgungsangebotes ab. Nicht erfasst werden unter anderem niedrigschwellige Hilfen wie Telefon-Helpline, Online-Beratungen oder andere digitale Unterstützungs- bzw. Entlastungsangebote. Im digitalen Zeitalter und der wachsenden Popularität des Online-Glücksspiels erscheint es plausibel, dass sich die Wahrnehmung von professionellen Hilfeangeboten ebenfalls ein Stück weit ins Internet verlagert. Begleitforschung zu der hier aufgeworfenen Frage gibt es bisher nicht.

10. Wie bewertet der Senat, dass laut dieses Berichtes im Jahr 2022 bundesweit lediglich 11.686 Klienten mit Glücksspielproblematik ambulante und weitere knapp 400 Personen stationäre Suchthilfemaßnahmen in Anspruch genommen haben, d.h. lediglich ca. 0,9% der laut Glücksspielatlas 1,3 Millionen pathologisch Spielenden in Behandlung sind?

Wie in der Antwort zu Frage 9 dargelegt, bildet die Deutsche Suchthilfestatistik nur einen Teil des professionellen Versorgungsangebotes für Personen mit einer Glücksspielstörung ab. Neben dem Fehlen digitaler Hilfen werden auch bestimmte Angebote im ambulanten Bereich nicht mitehoben. Hierzu zählen unter anderem Selbsthilfegruppen, Selbsthilfemanuals und Interventionen im psychotherapeutischen Setting. Die Aussage, dass lediglich 0,9% der Betroffenen „in Behandlung“ seien, stellt daher einen Fehlschluss dar.

11. Befürchtet der Senat angesichts des Vergleichs von Glücksspiel-Survey 2017 und DSHS-Jahresbericht 2017 mit den heutigen Erhebungen, dass die Suchthilfe eine abnehmende Zahl pathologisch Spielender erreicht? Falls ja, welche Konsequenzen zieht der Senat hieraus?

S. Antworten zu den Fragen 9 und 10. Gleichwohl ist – auch in Erfüllung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages 2021 – der Erreichungsgrad von Personen mit einer Glücksspielstörung durch das professionelle Hilfesystem weiter verbesserungswürdig. Zukünftig sind daher Hilfeangebote noch passgenauer auf die Bedürfnisse der Betroffenen zuzuschneiden, etwa durch sukzessiven Abbau struktureller Barrieren (z. B. fehlende Kenntnisse über derartige Versorgungsangebote) und individueller Hürden (z. B. Schamgefühle und Stigmatisierungsprozesse) sowie der Vernetzungsgedanke (z. B. bessere Verzahnung von Spielersperre und psychosozialer Beratung) stehen dabei als übergeordnete Leitgedanken. Eine hohe Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten und ihre allgegenwärtige Vermarktung im Rundfunk und im Internet dürften diese Zielerreichung erheblich erschweren.

12. Sollten nach Auffassung des Senates und angesichts der Erkenntnisse des Glücksspiel-Surveys 2023, dass 34% der an einer Glücksspielstörung leidenden Deutschen „ausschließlich Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial“ in einer pathologischen, selbstschädigenden Weise spielen, auch diese „Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial“ an die spielform- und anbieterübergreifende Sperrdatei angeschlossen werden? Bitte begründen.

Im Bericht zum Glücksspielsurvey 2023 ist ein solcher Befund nicht ausgewiesen. Dem Senat ist auch keine andere Veröffentlichung bekannt, in welcher darauf Bezug genommen wird. Dementsprechend kann der Senat hierzu keine Stellung beziehen.

13. Ist nach Auffassung des Senats eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse des „Glücksspiel-Survey 2023“ mit den Ergebnissen des „Glücksspiel-Survey 2021“ gegeben, solange Daten und Fragebögen des „Glücksspiel-Survey 2021“ weiter unter Verchluss gehalten werden? Falls ja, wie begründet der Senat dies?

S. Vorbemerkung und Antwort zu Frage 5.

14. Angesichts der finanziellen Förderung des „Glücksspiel-Survey“ durch den Deutschen Lotto- und Totoblock: Sollte nach Auffassung des Senats die Vergabe der zentralen Studie zu Glücksspiel- und Glücksspielsuchtprävalenz künftig durch ein Gremium erfolgen, welches nicht selbst Teilnehmer am deutschen Glücksspielmarkt ist (bspw. durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder)? Falls nein, warum nicht? Falls ja, sind hier entsprechende Initiativen geplant und gibt es bereits einen zeitlichen Rahmen zur Umsetzung?

Zwar sieht der Senat, wie dargestellt, die wissenschaftliche Unabhängigkeit und ergebnisoffene Forschung durch die derzeitige Praxis der Forschungsförderung durch den DLTB im Hinblick auf den Glücksspiel-Survey nicht gefährdet. Da eine Direktförderung von Forschung durch Glücksspielanbieter mit einem Interessenkonflikt verbunden sein kann, ist generell eine öffentliche Vergabe vorzuziehen, damit unabhängige Forschungsgruppen aus anerkannten Einrichtungen ihre jeweilige Fachexpertise einbringen können. Der Einsatz eines unabhängigen Gutachtergremiums zur vertieften Bewertung der Qualität eingereicherter Forschungsvorhaben einschließlich etwaiger Interessenkonflikte betrachtet der Senat als sachdienlich, sofern diese Aufgabe nicht in der gebotenen Tiefe von der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder wahrgenommen werden kann. Gemäß § 27e Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag 2021 soll die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder die wissenschaftliche Forschung im Zusammenhang mit Glücksspielen fördern, wozu sie Studien und Gutachten in Auftrag geben kann. Über die Finanzierungsbeiträge nach den jeweils bestätigten Wirtschaftsplänen stellen die Trägerländer jährlich die vorgesehenen finanziellen Mittel auch für den im Wirtschaftsplan vorgesehenen Forschungsansatz.

Beschlussempfehlung:

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