

16. Wahlperiode

Kleine Anfrage

des Abgeordneten Sven Rissmann (CDU)

vom 12. Juli 2010 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 15. Juli 2010) und **Antwort**

Senat im Pech - illegales Glücksspiel breitet sich aus

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie bewertet der Senat die Entwicklung im Bereich des legalen beziehungsweise illegalen Glücksspiels in Berlin?

Zu 1.: Durch das Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 15. Dezember 2007 (GVBl. S. 604) und die hierdurch in Kraft gesetzten Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages bzw. des entsprechenden Ausführungsgesetzes wurde mit Wirkung ab dem 1. Januar 2008 auch in Berlin das legale Glücksspielangebot der Deutschen Klassenlotterie Berlin (DKLB) und der beiden Berliner Spielbanken gemäß den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes in zahlreichen Punkten neu ausgestaltet und noch stärker als zuvor an den Erfordernissen des Spieler- und Jugendschutzes ausgerichtet. Erwartungsgemäß führten die zum Teil erheblichen Beschränkungen bei der konkreten Gestaltung und Darstellung des Angebots zu einem spürbaren Rückgang der Spielaufträge und Umsätze, wobei - in Folge etwa der Einführung von Identifizierungspflichten u.ä. - insbesondere auch das Sportwettangebot der DKLB und das Automatenspiel der Spielbanken nach wie vor deutliche Abstriche gegenüber der Nachfrage im Zeitraum vor 2006 hinnehmen müssen. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages werden gegenwärtig einer umfassenden Evaluierung durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden aller Länder unterzogen, die die Auswirkungen der einzelnen Vorgaben untersuchen und deren Akzeptanz und Praktikabilität bewerten wird (vgl. auch § 27 Glücksspielstaatsvertrag). Nach Auffassung des Senats besteht daher im vorgenannten Bereich gegenwärtig ein umfassendes und vor allem auch verantwortungsbewusst ausgestaltetes Spielangebot in Berlin, dessen Ausgestaltung im Einzelnen zudem fortlaufend hinterfragt wird und bei Bedarf ggf. zeitnah modifiziert werden kann.

Wie bereits an anderer Stelle (vgl. etwa Antwort zur Kleinen Anfrage 16/13882; dort zu den Fragen 4 bis 6) ausgeführt, wird auch im Bereich des sog. gewerblichen

Spiele (Spielhallen) derzeit eine umfangreiche Evaluierung der zentralen Regelungen (Spielverordnung) durchgeführt, nach deren Abschluss sowohl ein etwaiger Änderungsbedarf bei der Ausgestaltung dieses Spiels als auch die diesbezügliche Positionierung des Bundes abschließend erkennbar werden. Dieser Bereich war in der jüngeren Vergangenheit durch einen deutlichen Anstieg des Gesamtumsatzes und insbesondere auch durch eine Konzentration des Angebots auf sog. - suchtthematisch nicht unproblematische - Geldgewinnspielgeräte geprägt. Vor diesem Hintergrund stehen bereits gegenwärtig alle betroffenen Senatsverwaltungen in einem engen und regen Informationsaustausch zur Verifizierung des Handlungsbedarfs und der Handlungsspielräume auf diesem Sektor. Der Senat ist daher überzeugt, dass auch im Bereich des gewerblichen Spiels ggf. problematischen Entwicklungen (ungesteuerte Ausbreitung und Wandlung des Angebots) effektiv entgegengetreten und den Belangen des Spieler-schutzes in diesem Zusammenhang Rechnung getragen werden kann. Im relativ kleinen Bereich der Pferdewetten (11 Buchmacherinnen und Buchmacher sowie 84 Buchmachergehilfinnen und Buchmachergehilfen mit insgesamt 34 Wettannahmestellen) sind dagegen keine erheblichen Auffälligkeiten zu verzeichnen.

Im Bereich des illegalen Glücksspiels wird das Vorgehen vor allem auch gegen stationäre illegale (Vermittlungs-) Angebote in Berlin (Sportwettbüros; vgl. dazu auch unten) durch die Spruchpraxis des Verwaltungsgerichts Berlin beschränkt. In Anbetracht der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg, welches in jüngsten Entscheidungen dem Land nicht nur in der Sache Recht gegeben hat, sondern nunmehr durch Aufhebung sog. „Hängebeschlüsse“ des Verwaltungsgerichts auch eine zeitnahe Vollstreckung ermöglicht, und auch im Hinblick auf die nunmehr am 8. September 2010 terminierte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in den dortigen Vorlageverfahren zum Glücksspielstaatsvertrag geht der Senat jedoch davon aus, dass bereits kurz- bzw. mittelfristig eine entscheidende Verbesserung und Beschleunigung der Bekämpfung auch dieser Form des illegalen Glücksspiels erreichbar sein wird.

Im Bereich des Internets ist es den Bundesländern im Rahmen eines koordinierten Vorgehens bereits gelungen, die von Deutschland aus verbreiteten illegalen Veranstaltungs- und Vermittlungsangebote weitgehend bzw. nahezu vollständig zurückzudrängen. Bei im Ausland stationierten Angeboten stoßen jedoch - nicht nur im Bereich des Glücksspielrechts - die üblichen Instrumente der Inanspruchnahme der Anbieter schnell an ihre Grenzen. Einen Schwerpunkt des weiteren Vorgehens gegen derartige Angebote muss daher eine Inanspruchnahme auch der nur mittelbar beteiligten, jedoch in Deutschland ansässigen sonstigen Akteure (Provider, Kreditinstitute) bilden, wobei diesbezüglich die aus anderen Bereichen (z.B. Kinderpornographie) bekannten zahlreichen Schwierigkeiten auch vorliegend bewältigt werden müssen.

2. Wer ist für die Kontrolle des legalen Glücksspiels und wer für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels, in welchen Fällen, zuständig beziehungsweise wie viele Mitarbeiter kümmern sich auf Landesebene beziehungsweise in den Bezirken, um die Kontrolle von legalen und die Bekämpfung von illegalem Glücksspiel?

Zu 2.: Für die dem Glücksspielstaatsvertrag unterfallenden Glücksspiele bestehen entsprechende Zuständigkeiten bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (oberste Glücksspielaufsichtsbehörde; Vollzugszuständigkeiten etwa für die Spielbanken; für weite Bereiche der DKLB-Angelegenheiten sowie für die legalen länderübergreifenden Angebote; 2 Vollzeitstellen + Anteile an Gruppen-/Referatsleitung) sowie beim Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (untere Glücksspielaufsichtsbehörde; zuständig für den sonstigen Vollzug; 3 Vollzeitstellen + Leitungsanteile + Unterstützung durch externe Anwaltskanzlei). Die Angelegenheiten der Pferdewetten befinden sich in der Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (30 % einer Vollzeitstelle zuzüglich Leitungsanteile). Hinsichtlich des gewerblichen Spiels nach der Gewerbeordnung/Spielverordnung besteht eine entsprechende Zuständigkeit der Bezirke; dem Senat ist insofern die Anzahl der dort konkret in dem betreffenden Bereich eingesetzten Dienstkräfte nicht bekannt. Die Berliner Polizei ist u.a. zuständig für die Überwachung des legalen Glücksspiels in Berlin, sie verfolgt Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die sich aus diesem Überwachungsauftrag ergeben, und bekämpft das illegale Glücksspiel. Das Fachkommissariat Landeskriminalamt (LKA) 254 ist ausschließlich mit den vielfältigen Erscheinungsformen des Glücksspiels im Land Berlin befasst. In diesem Kommissariat verrichten 11 Mitarbeiter ihren Dienst.

3. In wie vielen Fällen wurden in den Jahren 2007, 2008 respektive 2009 im Bereich des legalen Glücksspiels Verstöße gegen Auflagen festgestellt und was waren jeweils die Konsequenzen?

Zu 3.: Hier ist zunächst einleitend anzumerken, dass einerseits der Begriff des „Auflagenverstößes“ weit (inkl. Gesetzes- und Vertragsverstöße usw.) interpretiert wird, andererseits jedoch in Ermangelung einer umfassenden

statistischen Erfassung nur ausgewählte Bereiche dargestellt bzw. Schätzungen abgegeben werden können. Hinsichtlich des besonders anfälligen Bereiches der Werbung ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass die DKLB insofern dem Erfordernis der behördlichen Freigabe jeder Kommunikationsmaßnahme unterliegt, „Auflagenverstöße“ o.ä. in diesem Bereich also weitgehend ausgeschlossen sind.

Verfügbar sind vorliegend beispielsweise die Ergebnisse der - nunmehr auch konzessionsrechtlich vorgeschriebenen - unabhängigen Kontrollen der Einhaltung des Spieler- und Jugendschutzes bei den DKLB-Annahmestellen (> 1100 Kontrollen pro Jahr). Hierbei wurden im Jahre 2007 383 Verstöße, im Jahr 2008 344 Verstöße und im Jahr 2009 57 Verstöße festgestellt. Auf einer ersten (vertraglichen) Ebene ahndete die DKLB diese Verstöße in 380, 343 bzw. 57 Fällen durch die Verhängung verschiedener Sanktionen (Vertragsstrafen, Nachschulungen, Kündigungen der Geschäftsbesorgungsverträge usw.). Auf einer zweiten Ebene werden diese Verstöße dann vom Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten erneut analysiert und im Fall eines trotz erfolgter DKLB- Reaktion bestehenden weiteren Reaktionsbedarfs zum Gegenstand entsprechender Bußgeld- oder Widerrufsverfahren gemacht. Sowohl bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport als auch beim Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten treten daneben bei der Überwachung der dort jeweils erteilten Erlaubnisse für sonstige Lotterien in Einzelfällen Verstöße (insbesondere auch hinsichtlich der Befolgung von Anzeigepflichten oder der Beachtung der Werbebeschränkungen) zutage, die dann regelmäßig durch Abstellungsbegehren beanstandet und dann auch umgehend beseitigt werden.

Für den Bereich des gewerblichen Spiels (Spielhallen) wird für den Bereich des Jugendschutzes zunächst auf die Beantwortung der Kleinen Anfrage 16/14026 (dort insbesondere zu Frage 8) verwiesen. Seitens des LKA wurden darüber hinaus im Jahr 2008 233 und im Jahr 2009 444 Verstöße gegen Vorschriften der Spielverordnung festgestellt, die seitens der Bezirke im Rahmen von Bußgeldverfahren geahndet wurden. Im Zusammenhang mit Pferdewetten sind schließlich auch im Hinblick auf die geringe Anzahl der Erlaubnisse nur unregelmäßig und vereinzelt entsprechende Verstöße zu beobachten, welche dann auf Grundlage enger Befristungen bei entsprechender Schwere regelmäßig zum Infragestellen der Zuverlässigkeit und ggf. zur Nichtverlängerung der Erlaubnis führen.

4. Wie viele Fälle illegalen Glücksspiels sind in den Jahren 2007, 2008 respektive 2009 festgestellt worden und wie hoch ist der entstandene Steuerschaden?

Zu 4.: Auch in diesem Bereich können lediglich ausgewählte Bereiche dargestellt bzw. Schätzungen abgegeben werden. Seitens des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten wurden im Hinblick auf den Betrieb illegaler Sportwettbüros in Berlin im Jahr 2007 161 Verstöße, im Jahr 2008 116 Verstöße und im Jahr

2009 150 Verstöße festgestellt, was in jedem Fall zur Einleitung eines Untersagungsverfahrens führte. Von dieser Behörde wird daneben auch gegen sonstige illegale Veranstaltungen (z.B. illegale Pokerturniere, Hausverlosungen, illegale Lotterien) ordnungsrechtlich vorgegangen, wobei der Umfang dieses Bereiches auf ca. 10 Fälle pro Jahr geschätzt wird. Die Polizeiliche Kriminalstatistik für Berlin weist für 2007 236, für 2008 154 und für 2009 151 Fälle aus.

Konkrete Angaben zu einem entstandenen Steuerschaden können nicht erfolgen, da nur im Inland veranstaltete Oddset-Wetten u.ä. eine entsprechende Steuerpflicht auslösen und zudem die konkreten Umsätze der betreffenden Sportwettbüros oder Internetanbieter/-innen nicht bekannt sind. Lediglich mittelbar lässt sich auf Grund der - im Detail durchaus zu hinterfragenden - Annahme, dass auch die betreffenden illegalen Aktivitäten für den Rückgang der DKLB-Sportwettumsätze verantwortlich sind bzw. allein bei Einstellung dieser Aktivitäten im Bereich der DKLB eine Rückkehr zu früheren Umsatzdimensionen - mit entsprechender Erhöhung des Steueraufkommens - möglich wäre, ein Steuerschaden bzw. Steuerausfall zumindest der Größenordnung nach abschätzen. Bei einem zu verzeichnenden Rückgang der bei der DKLB geleisteten Spieleinsätze für ODDSET von 12,5 Mio (2005) auf 4,6 Mio. (2009) läge diese Größenordnung bei etwa 1,3 Mio. Euro.

5. Welche Bezirke sind aus welchen Gründen besonders von illegalem Glücksspiel betroffen und welche Maßnahmen plant der Senat, um illegales Glücksspiel künftig erfolgreicher zu unterbinden beziehungsweise auf die Einhaltung von Vorschriften bei legalem Glücksspiel zu achten?

Zu 5.: Nach Einschätzung des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, die sich mit der Einschätzung des LKA deckt, sind insbesondere die Bezirke Neukölln (2007 bis 2009: 90 Untersagungsverfahren des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten), Mitte (129) und Friedrichshain-Kreuzberg (116) von der Problematik der illegalen Sportwettbüros und des illegalen Glücksspiels im Allgemeinen besonders betroffen. Hinsichtlich der Gründe kann lediglich gemutmaßt werden, dass insofern insbesondere eine Kombination von sozialen Problemlagen und spezifischer Bevölkerungsstruktur sowohl auf der Betreiber/-innen - als auch auf der Kundenseite einen besonderen Anreiz für entsprechende Betätigungen schafft.

Hinsichtlich der Unterbindung von illegalen Aktivitäten kann grundlegend auf die oben zur Frage 1 erfolgten Ausführungen verwiesen werden; aus Sicht des Senats kann in diesem Bereich letztlich nur die konsequente Fortsetzung der Untersagungs- und Verfolgungsaktivitäten und das beharrliche Erkämpfen besserer Rahmenbedingungen für die Um- und Durchsetzung der entsprechenden Entscheidungen zum Erfolg führen. Auch im Bereich der legalen Spielangebote sieht der Senat insofern keine Alternative zum Erlass der entsprechenden „Auflagen“, zur nachfolgenden effektiven Kontrolle der Ein-

haltung und ggf. zur Sanktionierung bei Nichteinhaltung. Unabhängig von diesen Grundsätzen bei der Behandlung des illegalen und legalen Glücksspiels innerhalb des bestehenden Regelwerks setzt sich der Senat auch für die fortlaufende Feststellung von etwaigen Regelungsdefiziten und deren möglichst zeitnahe Behebung ein.

Berlin, den 13. August 2010

In Vertretung

Ulrich Freise
Senatsverwaltung für Inneres und Sport

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. August 2010)