



Landtag des Saarlandes
Ausschuss für Inneres und Sport
Franz-Josef-Röder-Straße 7
66119 Saarbrücken

Die Vorsitzende Petra Berg

Per E-Mail an:
K.Blaich@landtag-saar.de

**Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Forschungsstelle Glücksspiel (502)**

Prof. Dr. Tilman Becker
Geschäftsführender Leiter

T +49 711 459 22599
F +49 711 459 22601
E tilman.becker@uni-hohenheim.de

08. Februar 2021

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Sport zur Änderung des Saarländischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, AG GüStV-Saar (Drucksache 16/1525)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren des Ausschusses für Inneres und Sport,

wir bedanken uns für die Einladung, eine schriftliche Stellungnahme zu dem oben genannten
Gesetzesentwurf abzugeben. In dem Gesetzesentwurf geht es um die Umsetzung des dritten
Glücksspieländerungsstaatsvertrags in Landesrecht.

Zur Regulierung der Wettvermittlungsstellen

Der Entwurf des Landesglücksspielgesetzes differenziert nicht zwischen Wettannahmestellen und
Wettbüros. Diese Unterscheidung ist jedoch sehr wichtig, da Wettannahmestellen aus
baurechtlicher Sicht zu den Ladengeschäften gehören und Wettbüros zu den
Vergnügungsstätten.¹

Spielhallen und Sportwettbüros (wenn diese auf einen längeren Aufenthalt der Kunden angelegt
sind) werden aus baurechtlicher Sicht den Vergnügungsstätten zugeordnet.² Wettannahmestellen
hingegen sind keine Vergnügungsstätten.

¹ Stühler, Hans-Ulrich: Zur städtebaurechtlichen Zulässigkeit von Wettbüros und zu ihrer Abgrenzung
als Vergnügungsstätte zu Wettannahmestellen als Ladengeschäfte und Gewerbebetriebe. Reutlingen, den
23.2.2016. <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/regulierung>.

² Stühler, Hans-Ulrich: Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach der BauNVO und deren

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) definiert in den § 2 ff. unterschiedliche Gebietstypen. Von Bedeutung sind für Vergnügungsstätten die in der Tabelle aufgeführten Gebietstypen.

Tabelle: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Baugebiet

Baugebiet nach BauNVO	nicht kerngebietstypisch	kerngebietstypisch
Kleinsiedlung (§ 2)	unzulässig	unzulässig
Reines Wohngebiet (§ 3)	unzulässig	unzulässig
Allgemeines Wohngebiet (§ 4)	unzulässig	unzulässig
Besonderes Wohngebiet (§ 4a)	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
Dorfgebiet (§ 5)	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
Mischgebiet (§ 6) (Wohnumfeld)	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
Mischgebiet (§ 6) (gewerblich geprägt)	zulässig	unzulässig
Kerngebiet (§ 7)	zulässig	zulässig
Gewerbegebiet (§ 8)	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
Industriegebiet (§ 9)	unzulässig	unzulässig

Quelle: verändert nach Acocella, D.: *Vergnügungsstättenkonzeption für die Landeshauptstadt Stuttgart. Gutachten zur Steuerung von Vergnügungsstätten, Dortmund/Lörrach 2012, S. 14.*
<https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/473102/76780.pdf>

Bei einer genaueren Betrachtung der Zulässigkeit von Sportwettbüros und Spielhallen in einzelnen Gebietstypen zeigt sich, dass die baurechtlichen Vorgaben die glücksspielrechtlichen Ziele konterkarieren. Das Baurecht sieht die Ansiedlung von Vergnügungsstätten und damit Sportwettbüros und Spielhallen gerade dort vor, wo eine hohe Publikumsfrequenz zu finden ist, d. h. in Kerngebieten. Die Spielhalle oder das Sportwettbüro soll, so die baurechtliche Sicht, leicht erreichbar sein und „auf dem Weg“ liegen. Die Zugriffsnähe soll gering sein. Aus suchtpreventiver Sicht sollte die Zugriffsnähe gerade nicht gering sein. Baurecht und Glücksspielrecht verfolgen entgegengesetzte Ziele, die sich konterkarieren und zu einer fehlenden gesetzlichen Kohärenz führen.

Wettannahmestellen fallen im Gegensatz zu Wettbüros aus baurechtlicher Sicht nicht unter die Vergnügungsstätten. Diese werden aus baurechtlicher Sicht als Ladengeschäfte eingeordnet und damit als Gewerbebetriebe betrachtet.³ Lottoannahmestellen sind damit mit Wettannahmestellen vergleichbar.

Steuerung nach § 9 BauGB. Reutlingen, den 06.05.2018 (<https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/regulierung>)

³ Stühler, Hans-Ulrich: Zur städtebaurechtlichen Zulässigkeit von Wettbüros und zu ihrer Abgrenzung

In dem neu gefassten Artikel 11 wird von Wettvermittlungsstellen gesprochen. In diesen Wettvermittlungsstellen ist nach Artikel 11 Absatz 1 der Ausschank von entgeltlichen nichtalkoholischen Getränken erlaubt. Dies deutet darauf hin, dass mit diesem Begriff Wettbüros gemeint sind. Nach Artikel 11 Absatz 6 Nr. 6 muss bei der Beantragung einer Erlaubnis „eine baurechtliche Genehmigung über die Nutzung der Räume als Wettvermittlungsstätte (Vergnügungsstätte) [...] vorgelegt“ werden. Durch den Klammerzusatz wird deutlich, dass in dem Entwurf mit Wettvermittlungsstellen eigentlich Wettbüros gemeint sind.

In Artikel 11 Absatz 3 kann die Wettvermittlung an die Saarland-Sporttoto GmbH entweder ausschließlich als Hauptgeschäft (gemeint ist wohl die Wettvermittlungsstelle als Wettbüro und damit als Vergnügungsstätte) oder ausschließlich in den zahlenmäßig beschränkten Annahmestellen als Nebengeschäft (gemeint ist wohl die Wettvermittlung in einer Wettannahmestelle und damit als Ladengeschäft) erfolgen.

Eine Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle darf nach Artikel 11 Absatz 6 Nr. 9 nur erteilt werden, wenn ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Wettvermittlungsstelle nicht unterschritten wird.

Es ist wohl daran gedacht, dass die Mindestabstandsregel nicht für die (zahlenmäßig beschränkten, so wird betont) Lottoannahmestellen gelten sollen. Allerdings geht dies nicht eindeutig aus dem Gesetzestext hervor. Aus den Begründungen wird jedoch deutlich, dass in Lottoannahmestellen die Vermittlung von Sportwetten ausschließlich im wirtschaftlich untergeordneten Nebenerwerb zulässig ist.

Die Unterscheidung zwischen Wettannahmestellen und Wettbüro erfolgt in dem Entwurf entlang der Grenzziehung zwischen Wettvermittlung im Haupterwerb oder im Nebenerwerb. So wird anscheinend gerechtfertigt, dass die Mindestabstandsregel für die Wettvermittlung an private Anbieter gelten soll, nicht aber für den staatlichen Anbieter.

Einmal ist dies aus rechtlicher Sicht sehr angreifbar. Warum werden die staatlichen Anbieter bevorzugt? Dies ist nicht kohärent.

Was passiert, wenn sich in einer Lottoannahmestelle die Wettvermittlung zu dem wirtschaftlichen Haupterwerb entwickelt. Gelten dann wieder die Mindestabstandsregeln?

Sehr positiv ist auf den ersten Blick zu vermerken, dass den bestehenden Wettvermittlungsstellen kein Bestandsschutz anerkannt wird. Doch in der Praxis sieht dies anders aus, da die bisher bestehenden illegalen Wettvermittlungsstellen die ersten sein werden, die eine Genehmigung

als Vergnügungsstätte zu Wettannahmestellen als Ladengeschäfte und Gewerbebetriebe. Reutlingen, den 23.2.2016. <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/regulierung>.

beantragen und erhalten. Spätere Bewerber haben wegen der Mindestabstandsregel dann das Nachsehen.

Auch ist es rechtlich sehr problematisch, die Konkurrenzsituation durch Losentscheid zu lösen. Niedersachsen ist damit bereits vor den Gerichten gescheitert.

Es braucht keine prophetischen Gaben um vorherzusagen, dass es eine ganze Reihe von gerichtlichen Auseinandersetzungen in Bezug auf die Mindestabstandsregel bei Wettvermittlungsstellen geben wird. Leider wurde diese bei Spielhallen eingeführt, obwohl bereits bei der Einführung klar war, dass dies zu einer großen Anzahl von gerichtlichen Auseinandersetzungen führen wird.

Um es deutlich herauszustellen: die Mindestabstandsregel bei Spielhallen ist ein Konjunkturprogramm für Rechtsanwälte, trägt zur Belastung der Gerichte bei und leistet keinen wesentlichen Beitrag zu den Zielen des Glücksspielstaatsvertrag. Dies wird nun perpetuiert mit der Mindestabstandsregel bei Wettvermittlungsstellen.

Die Mindestabstandsregel dient baurechtlichen Zielen. Baurechtliche Ziele sollten mit dem Baurecht erreicht werden und es sollte nicht versucht werden, baurechtliche Ziele mit dem Glücksspielrecht zu erreichen. Es wäre an der Zeit, Baurecht und Glücksspielrecht zusammen zu denken.

Zur Regulierung der Lotterien

Die geschichtlichen Ursprünge von Lotterien sind eng mit dem Gemeinwohl verbunden, z. B. dem Wiederaufbau von abgebrannten Kirchen. In dem Lotteriestaatsvertrag von 2004 wird zwischen den staatlichen Lotterien, den Lotterien anderer Veranstalter und den kleinen Lotterien, deren Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird, unterschieden.

Auch das Landesglücksspielgesetz des Saarlandes kennt in Anlehnung an Artikel 18 GlüStV die kleinen Lotterien. Wenn der Losverkauf die Dauer von einem Monat nicht überschreitet, die Summe der Entgelte den Betrag von 10.000 Euro nicht übersteigt, der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige Zwecke verwandt wird und der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils 25 Prozent der Entgelte betragen, können diese kleinen Lotterien allgemein erlaubt werden (Artikel 13 Landesglücksspielgesetz Saarland). Die Veranstaltung darf nicht über das Gebiet eines Landkreises, des Regionalverbandes Saarbrücken ohne die Landeshauptstadt oder die Landeshauptstadt Saarbrücken hinaus durchgeführt werden. Bei Lotterien mit einem Spielkapital von bis zu 10.000 Euro ist die zuständige Behörde die Gemeinde, bzw. bei einem Spielkapital zwischen 10.000 Euro und 40.000 Euro der Landkreis bzw. das Landesverwaltungsamt.

Diese kleinen Lotterien, deren Summe der Entgelte nicht 40 000 Euro überschreiten darf, werden auch als Vereinslotterien bezeichnet, da diese traditionell von gemeinnützigen Vereinen auf Vereinsfesten veranstaltet werden. Dort werden dann die Lose verkauft und der Gewinn und der Reinertrag entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ausgeschüttet bzw. verwendet.

Corona hat mit dazu beigetragen, dass die Digitalisierung vorangebracht wird. Vereinsfeste sind in Zeiten von Corona nicht angesagt. Nun wäre es doch eigentlich kein Problem, die Lose nicht auf einem Vereinsfest zu verkaufen, sondern im Internet. Der Loserwerb könnte durch eine Einzahlung auf das Vereinskonto stattfinden und der Losversand per Email erfolgen.

Doch der Umgang mit dem Internet in dem Glücksspielrecht ist von großer Hilfslosigkeit gekennzeichnet. In dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 wurde jedes Angebot im Internet untersagt. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 sollte eine Öffnung des Internets für Sportwetten im Rahmen eines Experiments erfolgen. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 wird das Internet für alle Spielformen geöffnet. Erst wird gar nichts erlaubt und jetzt alles.

Doch die Durchführung von Vereinslotterien im Internet ist immer noch verboten. Hier besteht gesetzgeberischer Anpassungsbedarf.

Eine als gemeinnützig anerkannte Einrichtung sollte auch im Internet die Teilnahme an einer Lotterie anbieten können, wenn

1. die Veranstaltung sich auf das Gebiet des Saarlandes beschränkt (zu überprüfen an Hand der Adresse),
2. der Losverkauf die Dauer von einem Monat nicht überschreitet,
3. die Summe der für den Erwerb aller Lose zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigt,
4. der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und
5. der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25 Prozent der Entgelte betragen,
6. Jugendliche von der Spielteilnahme ausgeschlossen werden (Gewinne dürfen nur nach Vorlage (z. B. per Video) des Personalausweises oder vergleichbarer Dokumente ausgezahlt werden).

Unter diesen Bedingungen sollte es einer als gemeinnützig anerkannten Einrichtung erlaubt werden, auch im Internet Lose zu verkaufen. Das Landesglücksspielgesetz wäre dementsprechend zu überarbeiten.

Unterstützung der Glücksspielforschung und der Suchthilfe

Abschließend empfehlen wir eine Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung, um damit zu einer evidenzbasierten, vernünftigen und durchdachten Regulierung beizutragen. Dies gilt möglicherweise analog für die Suchthilfe.

In dem Glücksspielstaatsvertrag ist in § 11 vorgesehen, dass die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicherstellen. In dem Landesglücksspielgesetz verpflichtet sich das Saarland in Abschnitt 1 und Artikel 1, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher zu stellen. Nicht nur die Suchtprävention, sondern auch die Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention sind jedoch Ziele der Glücksspielregulierung.

In Artikel 7 wird die Verwendung der Spieleinsätze und des Reinertrags geregelt. Es werden aufgeführt; der Landessportverband, die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz, die Landesakademie für musisch-kulturelle Bildung e.V. mit jeweils festen Prozentsätzen. Zwar verpflichtet sich das Saarland an prominenter Stelle in Artikel 1 die wissenschaftliche Forschung und die Suchtprävention und Suchthilfe sicher zu stellen, konkrete Angaben sucht der Leser jedoch vergeblich.

Das Saarland sollte konkrete Angaben zu der Unterstützung der wissenschaftlichen Forschung und der Suchtprävention machen. In Bezug auf die Forschung sollte in dem Landesglücksspielgesetz vorgesehen werden, dass 1 Prozent der Spieleinsätze für die Forschung vorzusehen sind. Damit würde für die Sicherstellung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung genauso viel Geld zur Verfügung stehen, wie für die Förderung der musikalisch-kulturellen Bildung. Noch besser wäre die dauerhafte Einrichtung einer Professur für Glücksspiel, die sich dem Thema interdisziplinär widmet. Eine solche Professor gibt es bisher in ganz Deutschland nicht.

Für die weitere Entwicklung der Regulierung im Bereich Glücksspiel wäre ein evidenzbasierter und lernender Ansatz sinnvoll. Dazu gehört auch die Förderung der Glücksspielforschung.

Für weitere Fragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen aus Hohenheim

Ihr

Tilman Becht