

An die
Vorsitzende des Innenausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Frau Barbara Ostmeier MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

15. November 2021

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes des Landes Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021 AG SH)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 19/3175

Sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Übersendung des oben benannten Gesetzentwurfs sowie für die Berücksichtigung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innenausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags bedanken wir uns recht herzlich. Die Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme ergreifen wir nachfolgend gerne:

I. Über den Deutschen Sportwettenverband

Der 2014 gegründete Deutsche Sportwettenverband (DSWV) ist der Zusammenschluss der führenden deutschen und europäischen Sportwettenanbieter. Mit Sitz in Berlin versteht sich der DSWV als öffentlicher Ansprechpartner, insbesondere für Politik, Sport und Medien. Seine 16 Mitglieder, die zwischen 80 und 90 Prozent des in Deutschland Steuern zahlenden Sportwettenmarktes repräsentieren, setzen sich für eine moderne, wettbewerbsorientierte und europarechtskonforme Regulierung von Sportwetten in Deutschland ein. Alle Mitglieder verfügen über bundesweite Sportwettenerlaubnisse gemäß dem Glücksspielstaatsvertrag oder befinden sich im Antragsverfahren. Seit 2012 haben sie in Deutschland rund 3 Mrd. Euro Sportwettsteuern gezahlt (an Schleswig-Holstein flossen über 101 Mio. Euro). Die meisten Mitglieder sind auch als Sponsoren im deutschen Profisport aktiv.

II. Zur stationären Sportwettenvermittlung in Schleswig-Holstein gemäß dem Gesetzentwurf (§§ 12-16 GlüStV 2021 AG SH)

II.1. Erfolgreiches Schleswig-Holstein-Modell hat sich bewährt

Mit dem „Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels“ (Glücksspielgesetz) vom 20. Oktober 2011 hat Schleswig-Holstein seinerzeit als erstes Bundesland seine Märkte für Wetten und Online-Glücksspiele in geordneter Form und unter höchsten Jugend- und Spielerschutzstandards für private Anbieter geöffnet – und das hiesige Glücksspielwesen hierdurch Jahre vor allen anderen Bundesländern erfolgreich reguliert. Nach dem Beitritt Schleswig-Holsteins zum damaligen Glücksspielstaatsvertrag fand der schleswig-holsteinische Regulierungsansatz im „Gesetz zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland“ (Erster GlüÄndStV AG) vom 1. Februar 2013 sowie in der aktuell gültigen „Landesverordnung über die stationäre Vermittlung von Sportwetten“ (Sportwettvermittlungsverordnung – SVVO) vom 8. April 2020 seine Fortsetzung. Das Schleswig-Holstein-Modell der Glücksspielregulierung hat bundesweit Maßstäbe gesetzt und diente in den Verhandlungen der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten schließlich in vielfacher Hinsicht als Vorlage des am 1. Juli 2021 in allen Bundesländern in Kraft getretenen neuen Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021).

Der vorliegende Gesetzentwurf soll das Erste GlüÄndStV AG ersetzen, seine Regelungen wo notwendig an den neuen Rechtsrahmen des GlüStV 2021 anpassen und bislang lediglich in der SVVO hinterlegte Regulierungsaspekte auf eine gesetzliche Grundlage überführen. Das GlüStV 2021 AG SH (Entwurf) zeichnet sich im Sportwettenbereich abermals durch Pragmatismus und Lösungsorientierung aus. Auf unverhältnismäßige Härten für die stationäre Sportwettenvermittlung, die keinen tatsächlichen Beitrag zum Spielerschutz leisten, jedoch die erfolgreiche Kanalisierung der Verbrauchernachfrage in den regulierten Markt gefährden, wird verzichtet. Die Substanz der stationären Sportwettenregulierung in Schleswig-Holstein bleibt durch die Gesetzesnovelle unangetastet; wesentliche Formulierungen der alten Rechtslage werden wortgleich in das neue Gesetz überführt. Nicht zuletzt das Modell der Kundenkarte gemäß § 16 Abs. 3 i.V.m. § 14 GlüStV 2021 AG SH hat frühzeitig zum Spielerschutz und zur Transparenz des Marktgeschehens in Schleswig-Holstein beigetragen und wird von allen lizenzierten Anbietern seit Jahren erfolgreich umgesetzt. Daher unterstützt der DSWV die §§ 12-16 GlüStV 2021 AG SH des Gesetzentwurfs grundsätzlich und überwiegend.

Lediglich hinsichtlich der Frage gesetzlicher Mindestabstände für Wettvermittlungsstellen gemäß § 16 Abs. 2 GlüStV 2021 AG SH regen wir die erneute kritische Prüfung des Gesetzeswortlauts an:

II.2. Unverhältnismäßige und nicht zielführende Mindestabstandsgebote ersetzen

Änderung von § 16 Abs. 2 GlüStV 2021 AG SH (gemäß Gesetzentwurf)

§ 16 – Voraussetzungen für die stationäre Sportwettvermittlung

(2) Bei der stationären Vermittlung von Sportwetten ~~ist ein Mindestabstand zwischen der Wettvermittlungsstelle und~~ **in räumlicher Nähe von weniger als 100 Metern fußläufiger Wegstrecke zu bestehenden Bildungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche, Einrichtungen der Jugendarbeit weiterführenden allgemeinbildenden Schulen, die überwiegend dem Aufenthalt von Schülerinnen und Schülern ab dem vollendeten zwölften Lebensjahr dienen,** sowie Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstätten ~~zu wahren~~ **können qualifizierte Vorkehrungen des Spieler- und Jugendschutzes Anwendung finden.** ~~Die Größe und Berechnung des einzuhaltenden Abstandes~~ **Näheres** ist durch

Rechtsverordnung des für Inneres zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für Gesundheit und Jugend zuständigen Ministerium zu regeln.

§ 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs entspricht weitestgehend § 3 Abs. 5 Satz 2 Erster GlüÄndStV AG, definiert die Verordnungsermächtigung an die zuständigen Ministerien zur Festlegung eines Mindestabstandes jedoch von einer Kann-Regelung zu einer verpflichtenden Vorgabe um. Der aktuelle Mindestabstand zwischen Wettvermittlungsstellen und bestehenden Bildungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche, Einrichtungen der Jugendarbeit sowie Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstätten beträgt gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 SVVO 100 Meter Luftlinie.

Vor dem Hintergrund der durch Inkrafttreten des GlüStV 2021 bundesweit veränderten Rechtslage und weil sich gesetzliche Mindestabstandsgebote über Ländergrenzen hinweg weder als zielführendes noch als rechtssicheres Instrument der Glücksspielregulierung erwiesen haben, regt der DSWV an, die Mindestabstandsregelung des § 16 Abs. 2 in mehrfacher Hinsicht einer kritischen Prüfung zu unterziehen:

1. **Qualitätskriterien anstatt Mindestabstände:** Gesetzliche Mindestabstandsgebote von Wettvermittlungsstellen zu Minderjährigeneinrichtungen und Suchtberatungsstätten werden durch den GlüStV 2021 nicht gefordert und sind auch nicht erforderlich, weil alternative und wirksamere Maßnahmen des Jugend- und des Spielerschutzes existieren:

Mindestabstandsgebote zu Minderjährigeneinrichtungen gehen unverhältnismäßig über die Vorgabe des GlüStV 2021 hinaus, der die „Teilnahme von Minderjährigen“ an Glücksspielen untersagt. Alle Inhaber bundesweiter Sportwettkonzessionen haben im Antragsverfahren beim Regierungspräsidium Darmstadt erfolgreich dargelegt, wie sie die Spielteilnahme Minderjähriger lückenlos ausschließen. Es finden Altersverifikationen der Kunden statt, minderjährige Personen werden unverzüglich des Wettbüros verwiesen und anonymes Spiel an Wettterminals ist nicht möglich. Es ist zudem nicht ersichtlich, wie ein Minderjähriger durch schlichtes fußläufiges Passieren eines Wettbüros, zumal wenn dieses qualifizierte Vorgaben zur äußeren Gestaltung einhält, gefährdet werden soll, während Lotto-Aannahmestellen frei zugänglich sind und zielgruppenspezifische Produkte für Kinder und Jugendliche anbieten. Hier liegen Süßigkeiten neben Rubbellosen, Lottoscheinen, aber auch neben alkoholischen Getränken und Tabakwaren. Das Narrativ von der schädigenden Wahrnehmung von Wettvermittlungsstellen durch Kinder und Jugendliche hält sich hartnäckig, obwohl es dafür keinerlei wissenschaftlich fundierten Anhaltspunkte oder Evidenzen gibt.

Im Hinblick auf Mindestabstandsgebote zu Suchthilfe-/Suchtberatungsstätten ist zu beachten, dass mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 das Spielersperrsystem OASIS als zentrales Spielerschutzinstrument bundesweit Anwendung findet: In die Sperrdatenbank können sich alle spielsüchtigen oder spielsuchtgefährdeten Menschen eintragen lassen (eine Fremdsperre ist ebenfalls möglich), wodurch sie fortan wirksam von allen lizenzierten Glücksspielangeboten in Deutschland ausgeschlossen sind (Ausnahme: staatliches Lotto und Soziallotterien). Hierdurch verbessert sich die Spielerschutzsituation im stationären Sportwettenvertrieb in ganz Deutschland fundamental.

Vor dem Hintergrund dieser bundesweit gültigen effektiven Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes schlägt der DSWV vor, dem Beispiel mehrerer anderer Bundesländer (Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen) zu folgen und von starren gesetzlichen Mindestabstandsgeboten zwischen Wettvermittlungsstellen einerseits sowie Minderjährigeneinrichtungen und Suchtberatungs-/Suchtbehandlungsstätten

andererseits abzusehen. Die grundsätzlich bessere Alternative sind strenge Qualitätsanforderungen für alle Wettvermittlungsstellen bereits im Erlaubnisverfahren sowie ggf. qualifizierte Vorkehrungen des Spieler- und Jugendschutzes in unmittelbarer räumlicher Nähe zu den genannten Einrichtungen. Hierfür sollte der Gesetzgeber eine Verordnungsermächtigung an die zuständigen Ministerien erteilen.

Über den Weg der Verordnung können (Kann-Regelung!) die zuständigen örtlichen Aufsichtsbehörden in die Lage versetzt werden, einzelfallbezogene Ermessensentscheidungen in Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten zu treffen und verhältnismäßige qualifizierte Vorkehrungen des Spieler- und Jugendschutzes für Wettvermittlungsstellen in räumlicher Nähe (weniger als 100m Wegstrecke) zu den genannten Einrichtungen anzuordnen, zum Beispiel:

- Beschränkungen der Öffnungszeiten, etwa Öffnung erst nach Schulschluss werktags ab 14:00 Uhr;
 - Altersverifikation und OASIS-Check direkt beim Zutritt zur Wettvermittlungsstelle;
 - keinerlei Einsehbarkeit der Wettvermittlungsstellen in der Sichtachse von Schulgeländen bzw. von Geländen der Suchtberatungs-/Suchtbehandlungsstätten;
 - verringerte Sichtbarkeit von Wettvermittlungsstellen durch weitere Zurückhaltung in der äußeren Gestaltung (zum Beispiel durch verpflichtendes Verkleben der Scheiben);
 - reduzierte Werbeaktivitäten;
 - Schulung des Personals in höherer Frequenz als gesetzlich bzw. in der Erlaubnis gefordert;
 - spezifische Jugendschutzschulungen des Personals;
 - Verpflichtung, Menschenansammlungen vor dem Wettbüro zu verhindern, zum Beispiel durch gesonderte Aufenthalts-/Raucherzonen in nicht einsehbaren Außen- oder Innenbereichen der Wettvermittlungsstelle.
2. **Wegstrecke anstatt Luftlinie:** Bei der Definition einer Wettvermittlungsstelle „in räumlicher Nähe“ zu den genannten Einrichtungen sollte nicht die Luftlinie, sondern die tatsächliche (Fuß-)Wegstrecke als sachgerechter Maßstab herangezogen werden. Beides kann je nach städtebaulichem und infrastrukturellem Umfeld erheblich voneinander abweichen. Die Luftlinie ist insbesondere dann ein unsachgemäßer Abstandsmaßstab, wenn zwischen den Messpunkten eine Förde, nicht begehbare Grünanlagen, größere Gebäudekomplexe, eine Bahntrasse, eine Autobahn, ein Fluss etc. liegen, wodurch sich der zurückzulegende Weg deutlich verlängert. Der Fußweg lässt sich ebenso wie die Luftlinie leicht durch im Internet verfügbare Werkzeuge wie z. B. „Google Maps“ überprüfen.
3. **Spezifische anstatt unspezifischer Definition betroffener Minderjährigeneinrichtungen:** Bezüglich der Minderjährigeneinrichtungen, die ggf. qualifizierte Vorgaben des Spieler- und Jugendschutzes erforderlich machen, sollte unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten stärker differenziert werden. Der Gesetzeswortlaut sollte hier ausdrücklich nur auf „weiterführende allgemeinbildende Schulen, die überwiegend dem Aufenthalt von Schülerinnen und Schülern ab dem vollendeten zwölften Lebensjahr dienen“, abstellen. Von der bisherigen Formulierung sind auch Kindergärten und Grundschulen, ggf. auch Musikschulen, privatwirtschaftliche Nachhilfeeinrichtungen oder Jugendfreizeitgruppen für mitunter sehr junge Kinder betroffen – obwohl Kinder unter zwölf Jahren noch nicht aktiv am allgemeinen Geschäftsleben

teilnehmen und überhaupt keinen Bezug zu Sportwetten haben.¹ Insofern können Wettvermittlungsstellen auf dem Schulweg von kleinen Kindern auch kein unerwünschtes Interesse wecken, das einen negativen Einfluss auf die Persönlichkeitsbildung von Kindern hätte. Es gibt keine wissenschaftlichen Studien, die das Gegenteil bestätigen würden. Eine unverhältnismäßig weite Definition betroffener Minderjährigeneinrichtungen würde in dicht besiedelten Innenstadtlagen zudem entgegen dem staatsvertraglichen Kanalisierungsziel die Ansiedelung von Wettvermittlungsstellen stark erschweren, wenn nicht punktuell sogar ausschließen.

Dies führt nicht zuletzt zu einer grundsätzlichen städtebaulichen Problematik, die mit gesetzlichen Mindestabstandsgeboten verbunden sind: Wettvermittlungsstellen, die in Übereinstimmung mit dem Mindestabstandsgebot erlaubt werden, entfalten eine faktische Sperrwirkung für die Ansiedelung von Schulen, Jugendeinrichtungen und Suchtberatungs-/Suchtbehandlungsstätten, denn Mindestabstände gelten auch in die umgekehrte Richtung. Die Betreiber von erlaubten Wettvermittlungsstellen werden sich aus wohlverstandenen existenziellen Interessen gegen eine zukünftige Ansiedelung dieser Einrichtungen zur Wehr setzen, weil sie ansonsten die Verlängerung ihrer Erlaubnis bzw. die Neuerteilung an dieser Stelle aufs Spiel setzen würden. Vor Gericht werden sie Recht bekommen (vgl. „Schweinemästerfall“, BVerwG, 25.2.1977, IVC 22.75).

Sollte der schleswig-holsteinische Gesetzgeber trotz der genannten zahlreichen rechtlichen Unwägbarkeiten, die mit gesetzlichen Mindestabständen verbunden sind, dennoch an diesen festhalten, rät der DSWV hilfsweise im Sinne der Rechts- und Planungssicherheit für die zuverlässigen Wettbürobetreiber mit genehmigten Standorten dringend zur Ergänzung einer gesetzlichen Bestandsschutzregelung in den Gesetzentwurf auf Grundlage eines definierten Stichtags. Als Vorbild einer solchen Bestandsschutzregelung für bestehende Standorte sei auf § 20b Abs. 1 und 2 des Landesglücksspielgesetzes Baden-Württemberg verwiesen.² Ohne Bestandsschutzregelung liefen heute bestehende und genehmigte Bestandswettbüros von zuverlässigen Unternehmerinnen und Unternehmern Gefahr, bei etwaigen künftigen Erhöhungen des Mindestabstands von Wettvermittlungsstellen zu Minderjährigen- und Suchthilfeeinrichtungen per Rechtsverordnung *nachträglich* Mindestabstände zu unterschreiten.

Ebenso könnte die zwischenzeitliche Neuansiedelung von Minderjährigen- und Suchthilfeeinrichtungen nach Erlaubniserteilung, wenn man nicht von einer (städtebau-)politisch ebenfalls wenig erstrebenswerten Sperrwirkung durch das Bestandswettbüro ausgeht (s.o.), einer späteren Verlängerung der Bestandserlaubnis ggf. entgegenstehen – und den Betreiber ebenfalls zur Schließung der Wettvermittlungsstelle zwingen. Derartige Risiken für bestehende Arbeitsplätze und unternehmerischen Existenzen und nicht zuletzt die damit einhergehenden negativen fiskalpolitischen Konsequenzen erscheinen unnötig und unverhältnismäßig, wenn zugleich alternative, ja sogar wirksamere und stärker zielgerichtete Maßnahmen des Jugendschutzes zur Verfügung stehen. Jeder Wegfall eines legalen, staatlich überwachten Spielangebots führt zur Stärkung des Schwarzmarkts in nicht kontrollierbaren Hinterzimmern und Kulturcafés.

¹ Die Altersgrenze von zwölf Jahren bei der Berechnung von Mindestabstandsgeboten zwischen Wettvermittlungsstellen und Minderjährigeneinrichtungen findet auch in anderen Bundesländern Anwendung, vgl. § 8 Abs. 3 des [Berliner Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag 2021](#).

² Vgl. [Landesglücksspielgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 20. Dezember 2012, zuletzt geändert am 4. Februar 2021](#), hier: § 20b Abs. 1 und 2.

III. Zur Regulierung von Online-Casinospielen in Schleswig-Holstein gemäß dem Gesetzentwurf (§§ 17-19 GlüStV 2021 AG SH)

Hinsichtlich der geplanten Regulierung von Online-Casinospielen gemäß § 22c GlüStV 2021 in Schleswig-Holstein schließt sich der Deutsche Sportwettenverband (DSWV) den Ausführungen des Deutschen Online Casinoverbands (DOCV) an, die dem Innenausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags in einer gesonderten Stellungnahme zugehen.

Der Deutsche Sportwettenverband würde es begrüßen, wenn seine Anmerkungen und Änderungsvorschläge Berücksichtigung finden würden, und steht für Rückfragen und Erläuterungen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Mathias Dahms
Präsident



Luka Andric
Hauptgeschäftsführer