

Vorlage
für die Sitzung der
Staatlichen Deputation für Inneres
am 23. November 2017

Vorlage Nr. 19/158
zu Punkt 5 der Tagesordnung

Glücksspiel im Land Bremen

A - Problem

Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat um einen Bericht zum Thema Glücksspiel im Land Bremen gebeten. In der Sitzung der staatlichen Deputation für Inneres am 14. Januar 2016 und am 11. August 2016 wurde jeweils ein Bericht über die Glücksspielaufsicht erstattet. Diese werden mit dem beigefügten Bericht fortgeschrieben.

B - Lösung

Der Senator für Inneres legt der staatlichen Deputation für Inneres die gewünschte Fortschreibung des Berichts zur Glücksspielaufsicht vor.

C - Alternativen

Keine.

D - Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen/Gender-Prüfung

Keine. Der Bericht hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

E - Beteiligung/Abstimmung

Der Bericht ist mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

F – Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung geeignet.

G - Beschlussvorschlag

Die staatliche Deputation für Inneres nimmt den Bericht des Senators für Inneres vom 06. November 2017 zur Kenntnis.

Glücksspiel im Land Bremen

Der nachfolgende Bericht knüpft an den Bericht zur Glücksspielaufsicht vom 21. Dezember 2015 im Rahmen der Sitzung der staatlichen Deputation für Inneres vom 14. Januar 2016 und dessen Fortschreibung vom 27. Juli 2016 für die Sitzung der staatlichen Deputation vom 11. August 2016 an. Dabei wird insbesondere auf die aktuelle Entwicklung der stationären Sportwettbüros im Land Bremen sowie auf die Veränderungen im Bereich der Sportwetten infolge der Unterzeichnung des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages durch die Regierungschefinnen und -chefs der Länder am 16. März 2017 eingegangen.

Im Zuge der Neustrukturierung des ehemaligen Stadtamtes sind die Spielhallenangelegenheiten auf Grundlage des Senatsbeschlusses vom 28.03.2017 mit Wirkung zum 01.04.2017 auf den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen übergegangen. Deshalb soll im Rahmen dieses Berichts auf Spielhallen nicht eingegangen werden.

A. Sportwetten

1. Anzahl von Sportwettbüros und „Wettkiosken“ in Bremen und Bremerhaven

Die Anzahl an Sportwettbüros, Tipp-Kiosken und Cafés/Teestuben/Vereinen, in denen Wettautomaten aufgestellt sind, ist seit dem letzten Bericht vom 27. Juli 2016 nahezu unverändert geblieben. Die Anzahl der Sportwettbüros wurde zuletzt im Juli 2017 erhoben. Demnach ist die Zahl in der Stadtgemeinde Bremen von 28 auf 30 Sportwettbüros gestiegen. Ferner gibt es 4 Wettkioske, die von außen als solche erkennbar sind. Es wurden 11 Cafés/Teestuben/Vereinen und normale Kioske (die von außen nicht als Wettkioske erkennbar sind) mit Wettspielautomaten festgestellt. Hierbei ist zu beachten, dass bei den letztgenannten Gewerbebetrieben eine rege Fluktuation herrscht und sich die Anzahl in kürzester Zeit verändern kann.

Die Wettautomaten befinden sich oftmals im Verborgenen und sind im Rahmen der Vorortkontrollen durch das Ordnungsamt nur bedingt von außen erkennbar.

Aufgrund von Hinweisen aus der Bevölkerung ist bekannt geworden, dass in weiteren „Teestuben“ illegal am Tresen Sportwetten abgegeben werden können. Um wie viele Teestuben es sich dabei handelt, kann nicht abschließend festgestellt werden. Die Ermittlung der Teestuben, in denen illegal Sportwetten am Tresen abgegeben werden können, erweist sich als äußerst schwierig. Diese Teestuben sind von außen nicht als Sportwettvermittlungen erkennbar. Die illegalen Sportwetten finden im Verborgenen hinter dem Tresen statt. Die Glücksspielaufsichtsbehörde ist daher auf Hinweise angewiesen, denen innerhalb der regelmäßigen Kontrollen nachgegangen wird.

In Bremerhaven gibt es 11 Sportwettvermittlungsstellen.

Die Verteilung von Sportwettbüros und anderen Gewerbebetrieben/Vereinen mit Sportwettautomaten in der Stadtgemeinde Bremen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Stadtteil	Sportwettbüros	Wettkioske/Cafés/Teestuben/Vereine
Mitte	5	1
Häfen	-	-
Neustadt	3	4
Obervieland	-	-
Huchting	1	1
Woltmershausen	1	-
Strom/Seehausen	-	-
Östliche Vorstadt	3	3
Schwachhausen	-	-
Vahr	1	1
Horn-Lehe	-	-
Borgfeld	-	-
Oberneuland	-	-
Osterholz	2	-
Hemelingen	5	1
Blockland	-	-
Findorff	1	1
Walle	1	-
Gröpelingen	4	3
Burglesum	-	-
Veogesack	2	-
Blumenthal	1	-
Gesamt:	30	15

2. Aktuelle Entwicklungen im Sportwettbereich – 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag

Die Regierungschefinnen und -chefs der Länder haben in ihrer Sitzung vom 16. März 2017 den Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag) unterzeichnet. Durch eine eng begrenzte Änderung des Staatsvertrags soll die derzeitige Blockade bei der Vergabe von Konzessionen für Sportwettanbieter und Erlaubnissen für stationäre Sportwettvermittlungsstellen aufgehoben werden. Zugleich soll den Glücksspielaufsichtsbehörden der Weg zur flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote eröffnet werden. Die erforderlichen Änderungen des Konzessionsverfahrens erschöpfen sich in folgenden Punkten:

- Die Kontingentierung der Sportwettkonzessionen wird für die Dauer der Experimentierphase aufgehoben; ein Auswahlverfahren (§ 4b Abs. 5) ist nicht mehr erforderlich.
- Durch eine Übergangsregelung wird ab Inkrafttreten des Zweiten Änderungsstaatsvertrages allen Bewerbern im Konzessionsverfahren, die die Mindestanforderungen erfüllt haben, vorläufig die Tätigkeit erlaubt.
- Zudem werden die bisher in der Zuständigkeit des Landes Hessen liegenden Aufgaben auf andere Länder übertragen.

Der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag bedarf der Umsetzung in Bremen durch ein Zustimmungsgesetz. Ferner bedarf es einer Anpassung des Bremischen Glücksspielgesetzes. Die staatliche Deputation für Inneres hat den Entwürfen zu einem Zustimmungsgesetz

zum 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag sowie zum Gesetz zur Neuregelung des Bremischen Glücksspielgesetzes in der Sitzung vom 19.10.2017 zugestimmt. Der Senat hat diesen Gesetzentwürfen in seiner Sitzung am 24.10.2017 zugestimmt und diese zur Beschlussfassung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) weitergeleitet. Die Deputationsvorlage mit der Senatsvorlage des Senators für Inneres vom 04.10.2017 und den beiden Gesetzentwürfen sind als Anlage erneut beigefügt. Wegen der Einzelheiten wird auf die Vorlagen Bezug genommen.

Die im Zweiten Änderungsstaatsvertrag zum Glücksspielstaatsvertrag vorgesehene Aufhebung der Kontingentierung der Sportwettkonzessionen für die Dauer der Experimentierphase trägt den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Rechnung, die die Erteilung von Konzessionen unterbunden und damit eine rechtliche Ordnung des Sportwettenmarktes auf absehbare Zeit unmöglich gemacht haben. Der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag kommt zustande, sofern alle 16 Bundesländer diesen Vertrag ratifizieren. Ob alle Länderparlamente dem 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag zustimmen werden, kann nicht beurteilt werden.

Die im Entwurf des neuen Bremischen Glücksspielgesetzes vorgesehenen Änderungen sollen den Spielerschutz und die Effektivität des Vollzugs verbessern. Zur Herstellung der europarechtlich geforderten Kohärenz des Glücksspielrechts werden einige spielerischützende Normen aus dem Recht des BremSpielhG übernommen bzw. äquivalent geltende geschaffen. Für diese neuen Ge- und Verbote werden zudem Bußgeldtatbestände eingeführt, um die wirksame Durchsetzung zu gewährleisten und Verstöße zeitnah und nachhaltig zu ahnden. Zur besseren Kontrolle des Spieler- und Jugendschutzes sowie der glücksspielrechtlichen Ge- und Verbote i.Ü. wird darüber hinaus die Möglichkeit der Durchführung von behördlichen Testspielen/-käufen geschaffen. Zentrale Bedeutung im Zusammenhang mit dem Spielerschutz kommt dem im Bremischen Glücksspielgesetz vorgesehenen Abstandsgebot zu. Dieses als Erlaubnisvoraussetzung ausgestaltete Abstandsgebot, das das Bremische Glücksspielgesetz auch bisher schon vorgesehen hat, konnte nicht durchgesetzt werden, da wegen der noch immer nicht erteilten Sportwettkonzessionen keine Erlaubnisse für Sportwettbüros erteilt werden konnten. Da die Sportwettbüros nach der obergerichtlichen Rechtsprechung aber bislang auch ohne Erlaubnis geduldet werden mussten – jedenfalls solange sie die materiellen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages einhielten – konnten Sportwettbüros auch betrieben werden, wenn sie den Mindestabstand unterschritten. Es ist daher die in § 18 Absatz 2 des neuen Bremischen Glücksspielgesetzes vorgesehene Übergangsregelung in Form eines Losentscheids erforderlich, um das Abstandsgebot durchzusetzen. Sollte der Glücksspieländerungsstaatsvertrag nicht in Kraft treten, wird die Übergangsregelung gegenstandslos.

Die bisherigen Erfahrungen aus der Anwendung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages haben gezeigt, dass insbesondere im Internet ein Vollzug besonders schwierig ist. Die Möglichkeit, grenzüberschreitende Dienstleistungen über das Internet anbieten zu können, erlaubt es Glücksspielanbietern, ihren Unternehmenssitz in Staaten wie Gibraltar und Malta zu nehmen, die eine exportorientierte Glücksspielpolitik betreiben und sich so dem Zugriff deutscher Glücksspielaufsichtsbehörden weitgehend zu entziehen. Deshalb ist das in Deutschland geltende Verbot von Online-Casinos und Online-Poker schwer durchsetzbar. Die Konferenz der Regierungschefinnen und -chefs der Länder (MPK) hat die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden auf ihrer Sitzung am 26. Bis 28. Oktober 2016 daher um Prüfung gebeten, wie der Vollzug gegenüber Online-Glücksspielangeboten (insbesondere illega-

len Lotterieangeboten, Sportwettenangeboten und Online-Casinoangeboten) kurz- und langfristig nachhaltig verbessert werden kann und inwieweit perspektivisch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesem Bereich beitragen kann. Insbesondere ist die Frage zu klären, ob eine Öffnung des Online-Casino- und Pokermarktes und die Einführung von Erlaubnissen zur Überführung in einen regulierten Markt geeignete Mittel zur besseren Bekämpfung des Schwarzmarktes sind. Weitere Prüfungsaufträge der MPK sind die Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet, der Ersatz des monatlichen Einsatzlimits im Internet in Höhe von 1.000 € durch ein Verlustlimit von 1.000 € und die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen. Die Ergebnisse der Prüfungen bleiben abzuwarten.

Bis zum Inkrafttreten des Zweiten Glücksspielstaatsvertrages können Erlaubnisse an stationäre Sportwettvermittlungsstellen in Bremen nicht erteilt werden können. Voraussetzung einer solchen Erlaubnis ist nämlich, dass die betreffende Wettvermittlungsstelle ausschließlich Sportwetten an einen konzessionierten Sportwettanbieter vermittelt (§ 4 Abs. 1 GlüStV i.V.m. §§ 5, 10 Absatz 1 Bremisches Glücksspielgesetz - BremGlüG). Dies bedeutet zwar, dass die Angebote der Sportwettanbieter sowohl im Internet als auch im Rahmen von stationären Sportwettvermittlungsstellen weiterhin formell rechtswidrig sind. Wie im letzten Bericht vom 21.12.2015 aber bereits ausführlich dargestellt, geht die höchstrichterliche Rechtsprechung – und insbesondere auch das Oberverwaltungsgericht Bremen – jedoch davon aus, dass im Sportwettenbereich allein die fehlende Konzession oder die fehlende Erlaubnis einer Sportwettvermittlungsstelle ein ordnungsrechtliches Einschreiten nicht zu rechtfertigen vermögen (OVG Bremen, Beschluss vom 24.06.2015, Az: 2 B 12/15, OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 04.05.2015, Az: 2 MB 1/15, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschl. v. 06.05.2015, Az: 10 Cs 14.2669, juris – Rn. 56), solange das jeweilige Sportwettangebot offensichtlich genehmigungsfähig ist.

Es wird bis zum Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages weiterhin so verfahren, dass gegen Glücksspielangebote von Sportwettvermittlungsstellen, die gegen glücksspielrechtliche Vorschriften verstoßen ordnungsrechtlich vorgegangen wird. Dabei werden insbesondere Verstöße gegen Vorschriften zum Jugendschutz, gegen das Verbot von Online-Poker und Online-Casinospielen, gegen das Trennungsgebot von Sportwetten und Spielhallen und gegen das Verbot von Live-Ereigniswetten (wie z.B. die Wette auf das nächste Tor oder die Wette auf die nächste gelbe Karte) ordnungsrechtlich verfolgt, mit Bußgeldern geahndet und mit Untersagungsverfügungen verboten. Wie bereits im Bericht vom 21.12.2015 dargelegt, ist nach der Rechtsprechung des OVG Bremen eine Totaluntersagung des Betriebs einer Wettvermittlungsstelle insbesondere in Fällen des Verstoßes gegen das Trennungsgebot von Sportwetten und Spielhallen verhältnismäßig und damit rechtmäßig. In Fällen eines rechtswidrigen Spielangebots mit verbotenen Live-Ereigniswetten ist eine Totaluntersagung der Sportwettvermittlungsstelle nach der Rechtsprechung des OVG Bremen indes nicht zu rechtfertigen. Vielmehr könne durch eine Ordnungsverfügung lediglich eine Anpassung des Spielangebots an die gesetzlichen Vorschriften durchgesetzt werden (OVG Bremen, Beschluss vom 24.06.2015, Az: 2 B 12/15). Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung wird weiterhin nach dem im Bericht vom 21.12.2016 unter B. 3. dargestellten abgestuften Handlungskonzept vorgegangen. In Abstimmung mit dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wird weiterhin so verfahren, dass die Bauaufsichtsbehörden auf Antrag und bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen Baugenehmigungen für Wettvermittlungsstellen nur unter der aufschiebenden Bedingung gewähren, dass eine Erlaubnis des Stadtamtes,

zunehmend vom Ordnungsamt zum Betrieb der Wettvermittlungsstelle erteilt wird. Soweit ein Gebäude bereits baurechtlich nicht für eine Nutzung als Wettvermittlungsstelle genehmigungsfähig ist, schreitet die Bauaufsichtsbehörde nach bauordnungsrechtlichen Vorschriften ein und erteilt ggf. eine Untersagungsverfügung.

B. Kontrollen und ordnungsrechtliche Verfahren

In dem Zeitraum von Januar bis Juli 2017 fanden ca. 50 Vor Ort Kontrollen in Sportwettbüros, Wettkiosken und Cafés/Teestuben/Vereinen durch das Ordnungsamt Bremen statt.

Die Kontrollen finden dabei zumeist in bereits bekannten Betrieben statt. Auf entsprechende Hinweise aus der Bevölkerung werden auch als solche von außen nicht als Wettbüro oder überhaupt als Betrieb erkennbare und bisher unbekannte Einrichtungen wie Teestuben/Kioske/Vereine/Cafés aufgesucht, in denen Wettautomaten stehen oder sonstige glücksspielrechtliche Verstöße stattfinden sollen.

Im Zeitraum Januar bis Juli 2017 wurde einem Kiosk in der Stadtgemeinde Bremen der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle untersagt, da sich dieser Betrieb im selben Gebäudekomplex mit einer Spielhalle befand.

Der zukünftige städtische Ordnungsdienst wird in Schwerpunktmaßnahmen Kontrollen sowohl in Sportwettbüros als auch in Wettkiosken und Teestuben etc. durchführen. Das Kontrollintervall soll dabei erhöht und die durchgeführten Kontrollen im Rahmen eines Monitoring statistisch erfasst werden.

Ohne ein funktionierendes Erlaubnisverfahren ist aber ein Vorgehen über das bisher erfolgte hinaus nicht möglich.