

Stuttgart, 25.04.2007

Illegales Glücksspiel in Stuttgart Sachstandbericht zu illegalen Wettbüros und anderen Formen illegalen Glücksspiels

Mitteilungsvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme	öffentlich	23.05.2007

Bericht

1. Glücksspiel und rechtliche Grundlagen

- 1.1 § 284 Strafgesetzbuch stellt die öffentliche Veranstaltung eines Glücksspiels ohne behördliche Erlaubnis – sogenanntes illegales Glücksspiel - unter Strafe.
- 1.2 Das Glücksspiel unterliegt in Deutschland einem staatlichen Glücksspielmonopol. Erlaubt sind zum einen staatlich betriebene bzw. lizenzierte Glücksspiele. Hier dominieren der deutsche Toto-Lottoblock sowie die Spielbanken. Daneben gibt es Erlaubnisse für gewerblich betriebene Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit, vorwiegend in Gaststätten und Spielhallen.

Aufgrund der aktuellen Berichterstattung in den Medien assoziiert die Allgemeinheit mit dem Begriff „Glücksspiel“ zur Zeit vor allem den Bereich der Sport-Wetten in illegal betriebenen – weil nicht erlaubnisfähigen – Wettbüros. Glücksspiel umfasst jedoch noch viel mehr. Näheres hierzu unter Ziffer 4.

- 1.3 Das Land Baden-Württemberg und die anderen Bundesländer haben sich 2004 durch den Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland verpflichtet,
1. den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
 2. übermäßige Spielanreize zu verhindern,
 3. eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen,
 4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden und

5. sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird.

Im Staatslotteriesgesetz vom 14.12.2004 (Gesetzblatt S. 894) hat das Land Baden-Württemberg die ordnungsrechtliche Aufgabe festgelegt, ein ausreichendes Glücksspielangebot durch die staatliche Toto-Lotto-GmbH sicherzustellen.

Im Jahr 2005 führte die Toto-Lotto GmbH 453 Millionen Euro und im Jahr 2006 414 Millionen Euro an das Land ab. Ca. 134 Millionen davon flossen bzw. fließen zweckgebunden in den sog. Wettmittelfonds zur Förderung kultureller, sportlicher und sozialer Projekte. Ca. 10 % des Wettmittelfonds, nämlich 14,78 Millionen Euro, werden für soziale Projekte bereitgestellt. In diesem Bereich entfallen auf Maßnahmen der Suchthilfe und der Suchtprävention immerhin 1,457 Millionen Euro. Der Restbetrag, also Einnahmen der Toto-Lotto GmbH abzüglich der Abführung an den Wettmittelfonds, fließt in den allgemeinen Haushalt des Landes.

Seit einigen Jahren verfolgen jedoch ausländische kapitalkräftige Investoren mit Unternehmenssitz in Steueroasen wie Gibraltar das Ziel, das Staatsmonopol insbesondere für Sportwetten durch die Öffnung von Wettbüros zu überwinden. Sie haben sich inzwischen erhebliche „Marktanteile“ erschlossen.

2. Die Oddset-Problematik

Sogenannte Oddset-Wetten sind (Sport-)Wetten mit fester Gewinnquote. Als solche zählen sie rechtlich als Glücksspiel und bedürfen deshalb einer Erlaubnis. Oddset-Wetten werden mit entsprechender Erlaubnis vom Deutschen Toto-Lotto-Block angeboten. Gewonnen hat, wer die Ergebnisse von Sportwett-Ereignissen voraussagen kann. Der Einsatz für eine Einzelwette liegt zwischen 2,50 und 500 €. Im Durchschnitt werden pro Spielauftrag 8,25 € eingesetzt. Das „legale“ Oddset hat allerdings mit Problemen durch die Konkurrenz privater Anbieter zu kämpfen. Da die privaten Sportwettveranstalter keine Konzessionsabgaben und in der Regel keine Steuern nach dem Rennwett- und Lotteriesgesetz zahlen, können sie höhere und damit attraktivere Quoten als die staatliche Oddset-Wette anbieten (Die Gewinnquoten bei den privaten Sportwettanbietern liegen bei ca. 75 %. Die staatlichen Lotteriesgesellschaften zahlen dagegen zur ca. 50% aus).

Private Wettbüros sind nicht erlaubnisfähig. Sie werden deshalb untersagt. Gegen alle verwaltungsrechtlichen Maßnahmen der Behörden wird der Rechtsweg ausgeschöpft.

Mit Urteil vom 28.03.2006 hat das Bundesverfassungsgericht die Ausgestaltung des im Bayerischen Staatslotteriesgesetz niedergelegten Wettmonopols für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31.12.2007 die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten konsequent am Ziel der Bekämpfung der Suchtgefahren auszurichten. Die Entscheidung hat Auswirkungen auf die gleichgelagerten Regelungen der übrigen Bundesländer. Derzeit arbeiten die Bundesländer an einem neuen Staatsvertrag, der das Monopol beibehält und gleichzeitig den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Mit einer Ratifi-

zierung ist nach derzeitigem Stand bis Mitte des Jahres zu rechnen.

Zur Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben hat die Toto-Lotto GmbH zusammen mit der Evangelischen Gesellschaft Stuttgart (eva) ein Sozialkonzept erarbeitet, das die Suchtprävention und den Jugendschutz in den Vordergrund stellt. Es wurden bereits zahlreiche Maßnahmen zum Spielerschutz umgesetzt. Dazu zählen unter anderem die Einführung einer elektronischen Identitätsprüfung beim Internetspiel, die deutliche Einschränkung der Oddset-Werbung, der Suchtgefahr-Hinweis auf Spielscheinen und Plakaten und die Kampagne „Sei nicht dein eigener Gegner“ mit dem populären Boxprofi Luan Krasniqi. Auch im Internet wird auf www.spielen-mit-verantwortung.de über die Spielsuchtproblematik informiert.

3. Maßnahmen gegen Wettbüros in Stuttgart

3.1 Ordnungsrecht

3.1.1 Maßnahmen des Ordnungsamtes

Bis zum 05.08.2005 war für die Überprüfung und ggf. Schließung von Wettbüros in Stuttgart das Ordnungsamt zuständig. Aufgrund dieser Zuständigkeit wurden vom Ordnungsamt bis zum Stichtag 05.08.2005 insgesamt 32 Wettbüros untersagt.

3.1.2 Maßnahmen des Regierungspräsidiums Karlsruhe

Seit dem 06.08.2005 ist das Regierungspräsidium Karlsruhe für ganz Baden-Württemberg für die Untersagung der Wettbetriebe zuständig. Das Regierungspräsidium Karlsruhe untersagte bis heute im Stadtgebiet Stuttgart den Betrieb von 44 weiteren Wettbüros (Stand 01.03.2007).

3.1.3 Vollstreckung

In den Fällen, in denen die behördliche Untersagungsverfügung gerichtlich bestätigt wurde, wird der Wettbetrieb unterbunden. Dies erfolgte bisher in zwei Altfällen (Stuttgarter Zuständigkeit) durch Versiegelung und Wegnahme der zum Wetten benutzten Geräte. In zwei weiteren Fällen (Zuständigkeit des Regierungspräsidiums Karlsruhe) steht die Vollstreckung unmittelbar bevor.

3.2 Bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Maßnahmen

Die Rechtsprechung tendiert dazu, größere Wettbüros mit Aufenthaltscharakter als Vergnügungsstätten einzustufen. Insofern kann im Einzelfall geprüft werden, ob die Einrichtung eines Wettbüros im jeweils fraglichen Objekt einer baurechtlichen Nutzungsänderung bedarf. Sofern die „neue“ Nutzung „Wettbüro“ bauplanungsrechtlich zulässig ist, was z.B. in Kerngebieten und Mischgebieten gegeben ist, könnte durch ein Nutzungsänderungsverfahren lediglich die Eröffnung des Wettbüros verzögert, aber nicht verhindert werden. Anders sieht es aus, wenn ein Bebauungsplan Vergnügungsstätten und ggf. ähnliche Einrichtungen ausdrücklich ausschließt. In diesem Fall könnten größere Wettbüros mit Aufenthaltscharakter baurechtlich verhindert werden.

4. Andere Glücksspiele

Hier sind hauptsächlich Unterhaltungs- und Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten zu nennen.

Problematisch für die Überwachungsbehörden wird es dann, wenn gesetzliche Vorgaben beispielsweise aus der Spielverordnung nicht eingehalten werden. Eine große Herausforderung für Polizei und Überwachungsbehörde stellen hier derzeit illegale Automatenspiele sowie die zahlenmäßig ständig zunehmenden Pokerturniere dar.

4.1 Automatenspiel

Im Jahr 2006 betrug der Gesamtumsatz auf dem Glücksspielsektor in der Bundesrepublik Deutschland 30 Mrd. Euro. Davon entfielen allein auf das Automatenspiel an Geldspielautomaten in Gaststätten und Spielhallen 47 % des Umsatzes! Auch vom Suchtpotenzial her sind Automatenspiele um einiges gefährlicher einzuschätzen als Oddset-Wetten oder „normales“ Lottospielen. So weisen nach einer repräsentativen Untersuchung zum Glücksspielverhalten der Deutschen den höchsten Anteil von pathologischen Spielern die Personen auf, die an Glücksspielautomaten spielen. Bei 8 % von Ihnen konnte eine pathologische Spielsucht diagnostiziert werden. Es folgen Pferdewetten (6 %), Casinospiele (5 %) und Sportwetten (4%). Die Ergebnisse der Studie bestätigen somit die Befürchtungen der Suchtforschung, dass insbesondere Glücksspielarten, denen eine hohe Ereignisfrequenz und eine kurze Zeitspanne zwischen dem Geldeinsatz und der Auszahlung eines möglichen Gewinns eigen sind, ein hohes Gefährdungspotenzial aufweisen. Diese Eigenschaften treffen auf das Zahlenlotto nicht zu. Dementsprechend liegt bei den Personen, die ausschließlich Lotto spielen, der Anteil pathologischer Spieler mit 0,33 % deutlich unter den oben genannten Prävalenzen der anderen Glücksspielarten. Dem Zahlenlotto ist demnach nur ein geringes Potenzial zuzuschreiben, eine Spielsucht zu entwickeln. (Quelle: Prof. Dr. Heino Stöver, Bremer Institut für Drogenforschung)

In Stuttgart gibt es ca. 1.250 genehmigte, d.h. legale Geldspielautomaten. Ein großes Problem für die Überwachungsbehörden sind nicht diese legalen Geldspielautomaten, sondern die verbotenen. Diese sind von der Konzeption her Unterhaltungsspielgeräte (fun games), mit denen aber unzulässigerweise Geld oder geldwerte Vorteile gewonnen werden können. Durch die eingesetzte Software werden die gesetzlichen Bestimmungen unterlaufen, die es für Geldspielgeräte – und als solche müssen die „fun games“ de facto betrachtet werden – zum Schutz der Spieler gibt. Zum Beispiel Mindestdauer eines Spiels, Höchstzahl von Freispielen, Verlust- und Gewinn Grenzen usw.

Zur Anzahl dieser illegalen Automaten gibt es lediglich Schätzungen: Das Ordnungsamt geht aufgrund einer Hochrechnung nach Auswertung eigener Objektüberprüfungen und unter Beachtung der beim Steueramt vorliegenden Erkenntnisse von mindestens 1000 illegalen Geräten als absolut unterster Grenze aus. Der Deutsche Automaten-Großhandelsverband geht für Stuttgart von eher 2000 illegalen Geräten aus. In Anbetracht der Tatsache, dass sich das Geschehen in Ausländervereinen und ähnlichen Treffs völlig dem Einblick der Behörden entzieht, ist sogar die Zahl von 3000 illegalen Geräten durchaus vorstellbar.

Diese „fun games“ sind deshalb nicht nur vom Suchtpotenzial her für die Spieler viel gefährlicher, sie sind auch für das Gemeinwesen „Stadt“ eine Gefahr. Dem Amt für öffentliche Ordnung ist es allerdings mangels personeller Kapazitäten derzeit nicht möglich, die weitere Verbreitung illegaler Geräte wirkungsvoll zu bekämpfen. Stuttgart darf jedoch nicht zum „Zockerparadies“ werden. Vor allem vor dem Hintergrund der mit dem Glücksspiel verbundenen Begleiterscheinungen wie Raubüberfällen, Automatenaufrüchen, Einbrüchen und anderen Formen der Beschaffungskriminalität sowie der Anziehungskraft, die das Glücksspiel auf die organisierte Kriminalität ausübt, sollte aber verhindert werden, dass sich weitgehend ungestört eine Glücksspielszene verfestigen kann. Der Standortfaktor „Sichere und saubere Großstadt“ wird als solcher nur dann weiterhin positiv wahrgenommen, wenn er tagtäglich verteidigt und quasi „neu bewiesen“ wird. Ein ernstzunehmender Teilaspekt ist hier die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels und seiner negativen Folgen.

Problematisch ist, dass einige Automatenhersteller aufgrund der im Vergleich zu den legalen Automatenspielgeräten ungleich höheren Verdienstmöglichkeiten ständig daran arbeiten, die Geräte beispielsweise durch Software-Anpassungen so fortzuentwickeln, dass sie Behörden und Gesetzgeber immer mindestens einen Schritt voraus sind. Die Erarbeitung des notwendigen Fachwissens, die Abstimmung von Einsatzkonzeptionen mit der Polizei und nicht zuletzt die Vorbereitung und Führung zahlreicher Rechtsmittelverfahren erfordert eingearbeitetes und spezialisiertes Personal.

4.2 Poker

Poker darf als Glücksspiel in Baden-Württemberg grundsätzlich nur in den dafür zugelassenen Spielbanken gespielt werden. Öffentlich veranstaltete Pokerturniere außerhalb von Spielbanken sind nur dann glücksspielrechtlich unbedenklich, wenn der Turnierveranstalter bestimmte Kriterien einhält. Dazu gehören verbindliche Spielregeln, Entgelt nur als Eintritt zur Deckung der Unkosten (nicht als Einsatz!), kein „Rebuy“ von ausgeschiedenen Spielern, ausgelobte Preise nur von Sponsoren usw.

Nach dem Ausführungsgesetz zum Lotteriestaatsvertrag sind die Ordnungsämter zusammen mit der Polizei damit beauftragt, die Durchführung öffentlicher Pokerturniere zu überwachen und Erkenntnisse an das zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe zu übermitteln.

Wie schon unter 4.1 ausgeführt gilt es auch hier, die Verfestigung einer illegalen Pokerszene zu verhindern. Kontrollen, Erwerb von Fachwissen und Abstimmung von Einsatzkonzeption mit Polizei und Regierungspräsidium Karlsruhe erfordern eingearbeitetes und spezialisiertes Personal.

5. Glücksspiel, Spielsucht und Jugendschutz

Zur Frage, ob und ggf. in welchem Umfang in Wettbüros gegen jugendschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen wird, liegen Polizei und Ordnungsamt keine verwertbaren Erkenntnisse vor.

Im Hinblick auf die stetig wachsende Zahl von wegen ihrer Spielsucht Beratung suchenden Menschen betrachten die Behörden und auch die in der Suchthilfe tätigen

Stellen und Institutionen den Kampf der privaten Glücksspiel-Lobby um Marktanteile bzw. für eine komplette Öffnung des Glücksspielmarktes für private Anbieter generell mit Sorge. Allerdings sind besonders Erwachsene und weniger Jugendliche in diesem Bereich suchtfährdet. Weder dem Jugendamt noch bei den Einrichtungen wie der Mobilien Jugendarbeit oder der Polizei ist eine verstärkte Problementwicklung bei Jugendlichen beobachtet worden.

Auch der speziell für Jugendschutz zuständigen Dienststelle „Kinderförderung und Jugendschutz“ beim Jugendamt Stuttgart liegen keine Erkenntnisse vor, die aktuell auf eine besondere Gefährdung Jugendlicher durch Wettbüros hinweisen. Der „Mobilien Jugendarbeit“ zufolge sollen Jugendliche zwar schon in Wettbüros gewesen sein, angetroffen worden seien Jugendliche aber weder durch eigene Mitarbeiter noch durch Polizeibeamte. Die Suchtberatung der Evangelischen Gesellschaft bestätigt diese Einschätzung. Gleichwohl wird entsprechende Präventionsarbeit für erforderlich gehalten.

Trotz der restriktiven Stuttgarter Spielhallenpraxis und der entsprechenden Konzessionspraxis ist die Zahl der Spielhallen in Stuttgart beispielsweise seit 1996 von 27 auf aktuell 58 Betriebe angestiegen. Die Zahl der bekannten Wettbüros für Sportwetten liegt derzeit bei 70. Sofern überhaupt vorhanden, werden im kompletten privaten Glücksspielsegment Gesichtspunkte des Spielerschutzes und der Prävention vom Profitdenken weit überlagert. Als Folge ist derzeit von bis zum 2500 süchtigen Spielern in Stuttgart auszugehen. Die Tendenz ist steigend. Mit der GRDrs. 725/2006 hat dies der Gemeinderat am 23.10.2006 zum Thema „Spielsucht“ zur Kenntnis genommen.

Für den Teilbereich Oddset-Sportwetten wurde die Landeshauptstadt Stuttgart von den Aufsichtsbehörden angewiesen, insbesondere aus Gründen der Suchtprävention gegen die entsprechenden Betriebe vorzugehen. Auch hier gilt das bereits schon vorstehend zur Bekämpfung des illegalen Glücksspiels an Automaten Ausgeführte: Wenn aus politischer Sicht dem ganzheitlichen Ansatz genügt werden soll, sind Suchtprävention und Sanktion im Glücksspielbereich nur mit ausreichender Personalausstattung realisierbar.

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

Ref SJG und Ref StU haben die Vorlage mitgezeichnet

Vorliegende Anfragen/Anträge:

Antrag Nr. 421/2006 der SPD-Fraktion vom 15.12.2006:

"Die Wette gilt! Verbot der illegalen Wettbüros konsequent umsetzen!"

Anfrage Nr. 428/2006 der CDU-Fraktion vom 18.12.2006:

"Wettbüros vor der Schließung - oder doch nicht?"

Erledigte Anfragen/Anträge:

Dr. Martin Schairer
Bürgermeister

Anlagen

Keine

<Anlagen>