

Fachbeirat Glücksspielsucht

Tätigkeitsbericht

1. Januar 2011 bis 30. Juni 2012

Stand: 13. Januar 2013



Impressum

Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Friedrich-Ebert-Allee 12,

65185 Wiesbaden

Telefon: 0611 - 353 1080

Email: ggs@hmdis.hessen.de

Inhalt

1. Ernennung der Mitglieder	4
2. Zusammensetzung der Mitglieder	5
3. Aufgaben	6
4. Beschlüsse nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV.....	7
4.1 Ergänzender Beschluss (1/2011) zum Beschluss vom 17. Februar 2010 zur Einführung der Zahlenlotterie vom 14. Januar 2011.....	7
4.2 Beschluss (2/2011) 21. März 2011, Antrag der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen auf Erlaubnis der Veranstaltung und Durchführung bezahlter Sonderauslosungen/der bezahlten Sonderauslosung „LOTTO in Concert“.....	10
4.3 Beschluss (3/2011) 23. 4. Juli 2011, Antrag der Süddeutsche Klassenlotterie (SKL; A.d.ö.R.) auf Erteilung einer Erlaubnis für die Staatliche Lotteriejahreslosung der SKL Lotto Kaiserslautern GmbH	10
4.4 Beschluss (4/2011) 5. August 2011, Antrag der Deutschen Klassenlotterie Berlin auf Änderung der Teilnahmebedingungen zur Einführung eines Jahresloses bei der Glücksspirale.....	10
4.5 Beschluss (5/2011) vom 18. November 2011, Antrag der Sächsischen LOTTO-GmbH auf Einführung der "Selbstbedienungsterminals" als dauerhafter und eigenständiger Vertriebsweg in Annahmestellen	11
4.6 Ergänzender Beschluss (1/2012) vom 18. Januar 2012 zum Beschluss (5/2011) vom 18. November 2011, Antrag der Sächsischen LOTTO-GmbH auf Einführung der "Selbstbedienungsterminals" als dauerhafter und eigenständiger Vertriebsweg in Annahmestellen	12
5. Empfehlungen nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2VwVGlüStV.....	13
5.1 Empfehlung (1/2011) 14. Januar 2011, Vorschläge zur suchtpreventiven Regulierung von Spielbanken (in der Folge „Casinos“)	13
5.2 Empfehlung (2/2011) 6. Februar 2011, Unterbindung der Zahlungsströme für Internetglücksspiele	17
5.3 Empfehlung (3/2011) 28. Februar 2011, Verfahren zur Spielersperre nach § 8 in Verbindung mit §§ 21, 22 und 23 GlüStV.....	19
5.4 Empfehlung (4/2011) 17. März 2011, Ergänzende Empfehlung zu den Empfehlungen vom 14. Juli 2008 und vom 17. Juli 2009 zur Zusammenarbeit von staatlichen Anbietern mit illegalen Anbietern.....	22
5.5 Empfehlung (5/2011) 21. März 2011, Ergebnisse der Studie: Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung.....	23
5.6 Empfehlung (6/2011) 21. März 2011, Ergänzende Empfehlung zu der Empfehlung vom 12. März 2008 zur Verminderung der von Geldspielgeräten ausgehenden Gefahren.....	23

5.7	Empfehlung (7/2011) 21. März 2011, 1,-Euro-Partys in Spielbanken.....	23
5.8	Empfehlung (8/2011) 4. Juli 2011, Ergänzende Empfehlung zur Empfehlung 1/2011 (Vorschläge zur suchtpräventiven Regulierung von Spielbanken) vom 14. Januar 2011	24
5.9	Empfehlung (1/2012) 18. Januar 2012, Ausstattung der Ermittlungsbehörden im Bereich der Verfolgung illegalen Glücksspiels.....	24
5.10	Empfehlung (2/2012) 18. Januar 2012, Haltung des Fachbeirats zur Qualifizierung von Sozialkonzepten.....	25
5.11	Empfehlung (3/2012) 16. Februar 2012, Glücksspielaufsicht in Niedersachsen.....	25
5.12	Empfehlung (4/2012) 16. Februar 2012, Werberichtlinien der Länder gemäß § 5 Abs. 4 Erster GlüÄndStV	26
6.	Bilanz und Ausblick.....	27
6.1	Vom GlüStV zum GlüÄndStV	27
6.2	Spielverordnung	28
6.3	Spielhallengesetze der Länder.....	29
6.4	Damoklesschwert Online - Sportwetten	29
6.5	Das Problem anbieternaher wissenschaftlicher Forschung	31
	Fazit	32

1. Ernennung der Mitglieder

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt. Konkretisiert wird dies in der Verwaltungsvereinbarung nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 19. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung des Fachbeirats (VwVGlüStV), die zwischen den Ländern abgeschlossen wurde.

§ 2 Abs. 1 S. 1 VwVGlüStV legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 2 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat ist so zusammengesetzt, dass „Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen Suchtforschung und -prävention, Suchthilfe einschließlich Selbsthilfe sowie Jugendhilfe und Jugendschutz angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann.

Die Mitglieder werden gemäß § 3 Abs. 1 VwVGlüStV vom Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz auf Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e.V. (DG Sucht; für zwei Sitze), der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS; für vier Sitze) und des Fachverbands Glücksspielsucht e.V. (fags; für einen Sitz) ernannt. Ihre Amtsdauer beträgt vier Jahre, die Möglichkeit erneuter Ernennung besteht (§ 3 Abs. 3 S. 1 VwVGlüStV).

2. Zusammensetzung der Mitglieder



Prof. Dr. Jobst Böning

Vorsitzender

Universitätsprofessor (Emeritus), Interdisziplinäres Zentrum für Suchtforschung an der Universität Würzburg (bis 2009) – auf Vorschlag DHS



Prof. Dr. Michael Adams

Universitätsprofessor, Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft der Universität Hamburg, Arbeitsbereich Zivilrecht – auf Vorschlag Kriminologische Institute



Ilona Füchtenschnieder-Petry

Vorsitzende des Fachverbands Glücksspielsucht (fags) e.V. – auf Vorschlag fags



Dr. phil. Raphael Gassmann

Geschäftsführer der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) e.V. – auf Vorschlag DHS



Prof. Dr. med. Karl Mann

Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Suchtforschung an der Universität Heidelberg, Direktor der Klinik für Abhängiges Verhalten und Suchtmedizin am Zentralinstitut für Seelische Gesundheit (ZI), Vize-Präsident der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG Sucht) e.V. – auf Vorschlag DG Sucht



Dr. phil. Jörg Petry

Projektleiter in der Allgemeinen Hospitalgesellschaft Düsseldorf für die Indikationsbereiche pathologisches Glücksspielen und PC/Internet-Spielen – auf Vorschlag DG Sucht

(Mitglied bis 30.11.2011)



Prof. Dr. Christian Pfeiffer

Universitätsprofessor, Vorstand und Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. – auf Vorschlag Kriminologische Institute



Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Rechts- und Einsatzwissenschaften an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg – auf Vorschlag DHS

Mitglied von 07.03.2012 bis 30.06.2012

3. Aufgaben

Der Fachbeirat

- berät die Länder bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV),
- untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten Veranstalter und zur Einführung neuer oder erheblich erweiterter - bereits bestehender - Vertriebswege die Auswirkungen des neuen Angebots auf die Bevölkerung nach § 9 Abs. 5 GlüStV,
- wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages nach § 27 Satz 1 GlüStV.

Der Fachbeirat kann neben seinen im Staatsvertrag festgelegten Aufgaben

- den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, insbesondere auch zu epidemiologischen Erhebungen über die Entwicklung der Glücksspielsucht, unterbreiten, wobei die Sicherstellung der Glücksspielsuchtforschung den Ländern obliegt und die Entscheidung über Forschungsprojekte von den zuständigen Ressorts der Länder getroffen wird (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag, VwVGlüStV) und
- den Ländern Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen vorlegen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV).

Zur Veröffentlichung der Ergebnisse seiner Arbeit erstellt der Fachbeirat einen Jahresbericht (§ 1 Abs. 3 Satz 1 VwVGlüStV).

4. Beschlüsse nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Im Berichtszeitraum 01. Januar 2011 bis 30. Juni 2012 kam der Fachbeirat 12 Mal zusammen und brachte 6 Fachbeiratsverfahren zum Abschluss.

4.1 Ergänzender Beschluss (1/2011) zum Beschluss vom 17. Februar 2010 zur Einführung der Zahlenlotterie vom 14. Januar 2011

I. Beschluss des Fachbeirates zur Genehmigung von „Eurojackpot“ durch die Länder Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen

Durch Erlaubnisse vom 25.10.2010 durch das Land Rheinland-Pfalz, vom 26.10.2010 durch das Land Hessen und vom 24.01.2011 durch das Land Nordrhein-Westfalen wurde der Einführung der Zahlenlotterie „Eurojackpot“ für das Jahr 2011 zugestimmt. Die jeweiligen Veranstalter in den drei Ländern hatten einen Erlaubnisantrag zur Veranstaltung der Zahlenlotterie „Eurojackpot“ in Gemeinschaft mit weiteren Veranstaltern bzw. Landeslotteriegesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks und anderen europäischen Ländern gestellt. Kernelement des Produkts ist ein in jeder Ziehung garantierter Mindestgewinn von 10 Millionen Euro im ersten Gewinnrang. Der Jackpot ist auf 90 Millionen Euro begrenzt. Die Ziehung erfolgt einmal wöchentlich.

Der Fachbeirat hat mit Beschluss vom 17. Februar 2010 (www.fachbeiratgluecksspielsucht.hessen.de/Empfehlungen/Gluecksspielprodukte) eine Genehmigungsfähigkeit des „Eurojackpot“ verneint. Er hält die von den Ländern vorgebrachten Begründungen für unrichtig. Mit der Genehmigung des „Eurojackpot“ ist eine deutliche Steigerung der Gefährlichkeit von Zahlenlotterien verbunden. Für eine spürbare Umlenkung der Spiele weg von illegalen Spielen oder anderen gefährlicheren Spielen hin zum „Eurojackpot“ gibt es keinen empirisch begründbaren Hinweis.

Der Fachbeirat bedauert die Entscheidungen der drei Länder. Es ist zu befürchten, dass die Genehmigung eine Verletzung der vom Europäischen Gerichtshof von Deutschland geforderten Kohärenz in der Glücksspielpolitik darstellt. Die Hoffnung, das staatliche Monopol gewährleiste einen deutlich zurückhaltenderen Marktauftritt als private Glücksspielanbieter und schütze die Spieler vor dem Einsatz besonders wirksamer Spielanreize hat sich für den Bereich der Lotto-Treuhandgesellschaften nicht erfüllt. Der Fachbeirat empfiehlt daher, die bestehenden Treuhandgesellschaften aufzulösen und deren Aufgaben nach bayerischem Vorbild in die Staatsverwaltung einzugliedern.

II. Stellungnahme des Fachbeirates zur Argumentation der drei Länder bei der Genehmigung des „Eurojackpot“

Das Argument der Länder, die Einführung der Lotterie „Eurojackpot“ sei zur Erfüllung des Kanalisierungsauftrags erforderlich und das Kanalisierungsziel könne nur durch ein attraktives legales Spielangebot mit einer angemessenen Produktpalette erreicht werden, stellt eine empirisch nicht belegte Behauptung dar. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen nur ein Kanalisierungseffekt und kein Komplementäreffekt bei der Einführung des „Eurojackpot“ stattfinden soll. Es ist zu erwarten, dass aufgrund seiner Ähnlichkeit mit Lotto 6aus49 eine Substitution der Nachfrage vor allem in Hinblick auf das derzeitige Lotterieangebot stattfinden wird. Das derzeitige Lotto weist nur ein sehr geringes Gefährdungspotential auf und die große Nachfrage weist nicht auf einen zusätzlichen Bedarf an Kanalisierung hin.

Das Argument der Länder, der „Eurojackpot“ sei insbesondere für junge Menschen interessant und geeignet, sie von den gefährlichen Produkten Poker und Sportwetten fernzuhalten und dies sei in Untersuchungen in Frankreich zu EuroMillions nachgewiesen worden, ist unzutreffend. Die Beobachtung, dass in Frankreich jüngere Spieler an EuroMillions teilnehmen als an der bisherigen Lotterie ist keinerlei Nachweis dafür, dass die an EuroMillions teilnehmenden jüngeren Spieler von Poker oder Sportwetten ferngehalten werden. Da die ältere Bevölkerung an die bisherige Lotterie gewohnt ist und eine höhere Wechselträchtigkeit aufweist, ist die Beobachtung vermehrt junger Spieler bei einer neueren Lotterie bereits aus diesem Grunde zu erklären. Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grunde Pokerspieler oder Sportwetter zu der neuen Lotterie wechseln sollten. Es handelt sich um verschiedene Produkte, die aus starkunterschiedlichen Motiven heraus gespielt werden: Poker und Sportwetten werden überwiegend aus Gründen des Zeitvertreibs gespielt, während sich die Teilnahme an Lotterien auf die Hoffnung eines großen Geldgewinnes gründet. Weshalb sollte ein noch größerer Jackpot Pokerspieler und Sportwetter anziehen, wenn bereits jetzt die bei Poker und Sportwetten möglichen Gewinne nicht annähernd an die Größe der Gewinne bei der klassischen Lotterie herankommen.

Das Argument der Länder, 30 Prozent der Internetspieler seien am „Eurojackpot“ interessiert und dies deute darauf hin, dass Internetspieler in einem gewissen Umfang zum „Eurojackpot“ umgelenkt werden könnten, wäre nur in einem Vergleich mit der Zahl der Interessenten unter den Offlinespielern von Bedeutung. Würde diese beispielsweise bei 40% liegen, dann würde die Lotterie „Eurojackpot“ überproportional Offlinespieler ansprechen.

Das Argument der Länder, die in Frankreich gemachten Erfahrungen wiesen darauf hin, dass mit einer Jackpot-Lotterie eine begrenzte Re-Kanalisation, also die Rückgewinnung der in den letzten Jahren verlorenen Spielerreichweite möglich sei, beruht auf Unterlagen, die nach Prüfung durch den Fachbeirat keinerlei Aussagekraft besitzen (s. Beschluss vom 17.2.2010).

Das Argument der Länder, die festgestellten Substitutionseffekte (circa 40 Prozent, davon circa 15 Prozent im Bereich der Rubbellose und circa 25 Prozent beim klassischen Lotto) seien ein Hinweis darauf, dass die Kunden im ungefährlicheren legalen Bereich gehalten sowie dauerhaft gebunden würden, spricht gegen und nicht für die Einführung einer neuen Lotterie mit größerem Jackpot, da sie die Nachfrage von ungefährlicheren Produkten wie der klassischen Lotterie substituiert.

Das Argument der Länder, bei Nicht-Spielern, die latent spielbereit sind, könne durch die Einführung von „Eurojackpot“ verhindert werden, dass diese von illegalen gefährlicheren Produkten angesprochen werden und dort einsteigen, ist eine empirisch nicht belegte Behauptung. Das gleiche gilt für das Argument der Länder, mit der Einführung der Lotterie „Eurojackpot“ könnten Kunden gehalten und in den illegalen Bereich abgewanderte Personen zurück gewonnen werden.

Das Argument der Länder, eine Jackpot-Lotterie weise ein geringes Gefährdungspotenzial auf und sei nicht gefährlicher als die klassische Lotterie Gaus49 ist unrichtig. Hohe Jackpots sind die entscheidenden Treiber vermehrten Spielens. Eine Lotterie, die einen höheren Jackpot aufweist, ist gefährlicher als eine entsprechende Lotterie mit geringerem Jackpot. Das Argument der Länder, die Einführung der Lotterie „Eurojackpot“ werde voraussichtlich im Wesentlichen die bestehende Glücksspielnachfrage, die über den illegalen Glücksspielmarkt befriedigt wird, zum legalen Glücksspielangebot lenken, und werde nicht in nennenswertem Umfang zu einer wachsenden Glücksspielnachfrage in der

Bevölkerung und zu einem Ansteigen der Zahl der Problemspieler führen, ist eine Behauptung ohne empirische Grundlage.

Der Einwand der Länder gegen die Vermutung des Fachbeirats, ein Großteil der jetzigen Nachfrage nach Lotto 6aus49 werde durch die Lotterie „Eurojackpot“ substituiert, werde durch die bisherigen Erfahrungen in anderen europäischen Ländern mit der Lotterie EuroMillions nicht bestätigt, ist empirisch nicht belegt.

Die Länder argumentieren widersprüchlich. Wenn nach Ansicht der Länder durch die Einführung des „Eurojackpot“ nicht einmal die Nachfrage nach einem ähnlichen Produkt wie dem bisherigen Lottoangebot substituiert werde, wie kann dann die Nachfrage nach den deutlich unterschiedlichen und gefährlicheren Produkten kanalisiert werden. In den „anderen europäischen Ländern“ gab es keine empirisch belegbare Substitution der Nachfrage nach Produkten wie dem AutomatenSpiel, Poker oder Sportwetten durch EuroMillions. Es hat sich im Wesentlichen lediglich der Gesamtmarkt ausgedehnt.

Das Argument der Länder, der Spielerschutz könne durch ein Umlenken der Lottospieler von EuroMillions auf „Eurojackpot“ verbessert werden, ist nicht nachvollziehbar. EuroMillions und „Eurojackpot“ weisen sehr ähnliche Auszahlungsstrukturen auf. Beide unterscheiden sich jedoch bei den Spielanreizen vom Lotto 6aus49. Die Einführung des „Eurojackpot“ wird daher den Spielerschutz im Ergebnis vermindern.

Die Länder begründen ihre Genehmigung auch damit, dass der Aussage des Fachbeirates, wonach die bisherigen Lotterien ein ausreichendes Glücksspielangebot für diesen Bereich des Marktes darstellten und der Spieltrieb der Lottospieler bereits durch die Lotterie 6aus49 befriedigt würde, vor dem Hintergrund einer illegalen Teilnahme an EuroMillions nur bedingt gefolgt werden könne. Die illegale Teilnahme an der Lotterie EuroMillions seitens deutscher Spieler liegt vor allem darin begründet, dass das Angebot von EuroMillions über das Internet erreichbar ist. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Durchsetzung des Internetspielverbotes bisher nur sehr lückenhaft gelungen ist. Vor allem durch eine nach geltendem Recht bereits jetzt mögliche einfache Unterbindung der Zahlungsströme für Internetglücksspiele könnte die Teilnahme an EuroMillions und vor allem an anderen illegalen Internetangeboten in wesentlichem Umfang unterbunden werden.

Die Länder begründen ihre Genehmigung mit einer Stellungnahme von Professor Griffiths vom Juli 2009. Danach ist Professor Griffiths zu dem Ergebnis gekommen, dass aufgrund der strukturellen Merkmale des neuen Glücksspiels, wie der Ereignishäufigkeit, Höhe der Einsätze sowie des verantwortungsvollen Sozialkonzepts des Anbieters WestLotto bei der Lotterie „Eurojackpot“ von einem geringen Gefährdungspotenzial für die Spieler auszugehen sei. Zweifellos weist die Lotterie „Eurojackpot“ ein geringeres Gefährdungspotential auf als Automatenspiele, Sportwetten oder Pokerangebote. Da die neue Lotterie „Eurojackpot“ keine wesentliche Kanalisierung bei den von Professor Griffiths zum Vergleich herangezogenen Automatenspielen, Sportwetten oder Pokerangeboten zu leisten imstande ist, wäre das richtige Vergleichsobjekt für die Einschätzung der Gefährdung durch „Eurojackpot“ das bisherige Spiel Lotto 6aus49 gewesen. Dieses weist im Vergleich zum „Eurojackpot“ aufgrund seiner anders gestalteten Auszahlungsstruktur mit weniger Kleingewinnen und vor allem einem kleineren Jackpot ein geringeres Gefährdungspotential auf als die neue Lotterie „Eurojackpot“. Auch wenn beide Lotterien im Vergleich mit anderen Spielen sich auf einem relativ niedrigen Niveau des Gefährdungspotentials bewegen, steigt durch die Einführung des „Eurojackpot“ das

Gefährdungspotential des Gesamtmarktes, da durch den hohen Jackpot veranlasst neue Spieler in den Markt kommen und die Nachfrage von dem ungefährlicheren derzeitigen Lotterierprodukten in das gefährlichere Produkt „Eurojackpot“ umgeleitet wird. Auch wenn der relative Anstieg des Gefährdungspotentials durch das neue Spiel „Eurojackpot“ als solcher nicht sehr groß erscheinen mag, ändert sich die Einschätzung, wenn man sie mit der hohen Anzahl an Spielern gewichtet. Lotterien sind für rund 40% aller Einnahmen mit Glücksspielen verantwortlich.

Der Fachbeirat ist der Ansicht, dass die Glücksspielaufsicht anstelle einer Verminderung des Spielerschutzes durch die Zulassung der Lotterie „Eurojackpot“ im Wettbewerb mit illegalem Glücksspiel ihre Anstrengungen auf die Durchsetzung des geltenden Rechts hätte richten sollen. Dies hätte den zugelassenen Lotterien die gewünschten Einnahmen und den Spielern besseren Schutz gewährleistet.

1.1 Beschluss (2/2011) 21. März 2011, Antrag der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen auf Erlaubnis der Veranstaltung und Durchführung bezahlter Sonderauslosungen/der bezahlten Sonderauslosung „LOTTO in Concert“

Der Fachbeirat empfiehlt der Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen, dem Antrag der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen auf Erlaubnis und Durchführung der bezahlten Sonderauslosung LOTTO in Concert zu entsprechen.

Begründung:

Gewinnplan und absolute Höhe der ausgelobten Beträge lassen keine Gefährdung der Teilnehmer erwarten.

1.2 Beschluss (3/2011) 23. 4. Juli 2011, Antrag der Süddeutsche Klassenlotterie (SKL; A.d.ö.R.) auf Erteilung einer Erlaubnis für die Staatliche Lottereiinnahme der SKL Lotto Kaiserslautern GmbH

Der Fachbeirat empfiehlt der Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Rheinland-Pfalz, dem Antrag der Süddeutsche Klassenlotterie (SKL; A.d.ö.R.) auf Erteilung einer Erlaubnis für die Staatliche Lottereiinnahme der SKL Lotto Kaiserslautern GmbH zu entsprechen.

Begründung:

Die beantragte Erweiterung des Glücksspielangebots lässt keine Erhöhung der Spielsuchtgefährdung der rheinland-pfälzischen Bevölkerung erwarten.

1.3 Beschluss (4/2011) 5. August 2011, Antrag der Deutschen Klassenlotterie Berlin auf Änderung der Teilnahmebedingungen zur Einführung eines Jahresloses bei der Glücksspirale

Der Fachbeirat empfiehlt, dem Antrag der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin zu entsprechen und der Deutschen Klassenlotterie Berlin die Erlaubnis zur Einführung eines Jahresloses der Lotterie Glücksspirale zu erlauben, wenn die Hinweise des Anbieters bzw. Vermittlers naive Schätzungen der Gewinnwahrscheinlichkeit entkräften.

Begründung:

Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Teilnahme an der Lotterie Glücksspirale mit einer erheblichen Gefährdung der Bevölkerung einhergeht.

1.4 Beschluss (5/2011) vom 18. November 2011, Antrag der Sächsischen LOTTO-GmbH auf Einführung der "Selbstbedienungsterminals" als dauerhafter und eigenständiger Vertriebsweg in Annahmestellen

Der Fachbeirat empfiehlt, dem Antrag des Sächsischen Staatsministerium des Innern zu entsprechen und der Sächsischen LOTTO-GmbH die Erlaubnis auf Einführung der "Selbstbedienungsterminals" (SB-Terminals) als dauerhafter und eigenständiger Vertriebsweg in Annahmestellen ausschließlich für die Spielarten

- LOTTO 6aus49 (Mittwochs- und Samstagsziehung; Normalspiel),
- Glücksspirale,
sowie
- Zusatzlotterien (Spiel 77 und SUPER 6)

zu erlauben. Mit der Erlaubnis sollte die Auflage zur Evaluierung der Suchtgefahr sowie des Kanalisierungseffektes dieses Vertriebsweges (im Vergleich zu den herkömmlichen) verbunden werden.

Die Erlaubnisfähigkeit und damit die Vertriebsmöglichkeit der Lotterie „Eurojackpot“ hält der Fachbeirat nach wie vor für nicht gegeben.

Begründung:

Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Teilnahmemöglichkeit an den sog. SB-Terminals mit einer erheblichen Gefährdung der Bevölkerung einhergeht, sofern

- mit diesem Vertriebsweg die zulässige Zahl der Annahmestellen auf eine Annahmestelle je 3.200 Einwohner (§ 7 des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag) tatsächlich nicht überschritten wird.
- das Personal zu den Spielangeboten, dem Spieler- und Jugendschutz und der Organisation der Spielabwicklung regelmäßig geschult wird.
- die zur Spielteilnahme an den SB-Terminals zwingende Altersprüfung durch die Verwendung von EC-Karten mit Alterserkennung sichergestellt und die Höchstesatzgrenze von 200 Euro/Monat nicht überschritten wird.
- über diesen Vertriebsweg lediglich Spielarten angeboten werden, die nicht kundenkartenzpflichtig sind und nicht über ein besonderes Gefährdungspotential (Rubbellose, Systemspiel, Eurojackpot) verfügen.

Da keinerlei wissenschaftliche Ergebnisse zur Suchtgefährdung und zum Kanalisierungseffekt von Vertriebswegen vorliegen, sollte eine wissenschaftliche Begleitstudie dazu nötige empirische Daten liefern. Die Lotterie „Eurojackpot“ hält der Fachbeirat nach wie vor für nicht erlaubnis- und somit auch nicht für vertriebsfähig und verweist daher auf seine Beschlüsse vom 16. Oktober 2008, 4. Februar 2009, 17. Februar 2010 und 14. Januar 2011.

1.5 Ergänzender Beschluss (1/2012) vom 18. Januar 2012 zum Beschluss (5/2011) vom 18. November 2011, Antrag der Sächsischen LOTTO-GmbH auf Einführung der "Selbstbedienungsterminals" als dauerhafter und eigenständiger Vertriebsweg in Annahmestellen

Fachbeiratsverfahren SB-Terminals (Schreiben des Staatsministeriums des Innern des Freistaates Sachsen vom 13. Januar 2012)

Der Fachbeirat fasst folgenden, ergänzenden Beschluss:

Der Fachbeirat empfiehlt, den Antrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern abzulehnen und der Sächsischen LOTTO-GmbH die Erlaubnis auf Einführung der "Selbstbedienungsterminals" (SB-Terminals) als „stand-alone“ Geräte außerhalb von Annahmestellen nicht zu erteilen.

Begründung:

Die Nutzung der SB-Terminals als „stand-alone“ Geräte wird ausdrücklich aus suchtpräventiven Gründen (u.a. wegen mangelnder sozialer Kontrolle etc.) abgelehnt.

5. Empfehlungen nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2VwVGlüStV

Der Fachbeirat formulierte insgesamt 13 Empfehlungen. Einen besonderen Schwerpunkt seiner Arbeit legte der Fachbeirat wiederum auf Empfehlungen zum Jugend- und Spielerschutz, insbesondere zum Thema Sperrsystem (Verfahren zur Spielersperre und Spielersperren insgesamt).

2.1 Empfehlung (1/2011) 14. Januar 2011, Vorschläge zur suchtpräventiven Regulierung von Spielbanken (in der Folge „Casinos“)

Die Casinobetreiber nutzen in der Praxis Anreize, um das Glücksspielverhalten und damit auch problematische und pathologische Glücksspielmuster zu beeinflussen. Dem sind Maßnahmen entgegen zu setzen, um die Bekämpfung der Glücksspielsucht im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) zu unterstützen. Eine weitere Expansion des Spielbankensektors vergleichbar der der letzten Jahrzehnte – mit aktuell 80 Standorten – birgt die Gefahr, dann primär nicht mehr einer gewünschten Kanalisierung im Sinne des GlüStV, sondern zunehmend fiskalischen Interessen zu dienen. Die Spielbanken sollten den § 9 bis 11 des GlüStV unterworfen werden.

Precommitment-System

Kontrollverlust und Impulsivität sind eine Hauptursache für Glücksspielprobleme.¹ Insbesondere gefährdete Spieler setzen sich daher immer wieder selber Zeit- oder Verlustlimits für das Spielen. Während des Spieles im so genannten „Hot Mode“ setzen sie sich jedoch häufig über diese Limits hinweg und spielen länger oder für höhere Beträge als sie zuvor geplant haben. Hinterher wird dies bereut. Im „Hot Mode“ werden demnach andere Entscheidungen getroffen als im so genannten „Cold Mode“.

Es wird daher empfohlen, dass die Casinos ein Precommitment-System einführen, das die Spieler zum Einhalten selbst gesetzter Limits zwingt. Die Setzung des Limits muss direkt bei der Einlasskontrolle erfolgen. Es ist den Spielern dabei freigestellt, welches Limit sie sich setzen oder ob sie sich gar kein Limit setzen. Hierdurch wird die Konsumentensouveränität gesichert. Solch ein System ist daher zwingend mit einem Identifikationsnachweis verbunden. Dieser ist in Form eines Ausweises, einer Kundenkarte oder einem Benutzernamen mit Passwort denkbar. Mit der Identität wird dann das gesetzte Limit verknüpft.

Je nach Spiel können unterschiedliche Limits gesetzt werden. Für jedes Spiel sind ein zeitliches sowie ein Limit des Einsatzes denkbar. Übertrifft nun ein Spieler sein selber gesetztes Limit, so werden ihm keine weiteren Jetons ausgehändigt oder der Spielautomat verweigert automatisch weitere Spiele. Der Spieler wird nun temporär für bspw. 12 Stunden in dem Casino gesperrt, er muss eine Pause einlegen.

Zu Beginn sollte für jeden Spieler ein Standardlimit vorgegeben sein, das er jedoch jederzeit verändern kann. Dies hat den Vorteil, dass 1) der Großteil der Spieler mit und nicht ohne Limit spielen

¹ Der weltweit für Prävalenzstudien am häufigsten verwendete South Oaks Gambling Screen (SOGS) verwendet als besonders charakteristisches Merkmal für Spielprobleme den Kontrollverlust, Vgl. G. Reith, 2007, Situating gambling studies. In G. Smith, D. C. Hodgins, and R. J. Williams, Research and Measurement Issues in Gambling Studies, S. 10, Academic Press.

wird² und 2) den neuen Spielern nicht die Lust am Spielen durch hohen Administrationsaufwand bei der Setzung eines Limits bei einem Spiel, das sie eventuell noch gar nicht richtig beurteilen können, genommen wird. Vor der Überschreitung eines Limits sollten dem Spieler rechtzeitig Warnhinweise gegeben werden. Wichtig ist zudem, dass ein Spieler seine Limits nicht während des Spielens verändern kann.

Solch ein Precommitment-System verspricht eine starke Reduktion von irrationalen Spielerverlusten, die bei Kontrollverlust oder aufgrund von Impulsivität im „Hot Mode“ entstehen. Diese stellen allesamt wohlfahrtsrelevante private Kosten dar, da der Spieler diese Einsätze sowohl vor als auch nach dem Spiel im „Cold Mode“ nicht gemacht hätte, den Kosten also entsprechender Nutzen gegenübersteht. Gleichzeitig sind Kontrollverlust und Impulsivität zwei sehr bedeutende Treiber für pathologisches Glücksspielen. Ein Precommitment-System, das ihre Auswirkungen beschränkt, reduziert somit die Anzahl der pathologischen Spieler sowie das Ausmaß ihrer Spielsucht dramatisch. Folglich werden die Kosten aus dem Angebot von Glücksspielen reduziert, ohne jedoch den Nutzen für ungefährdete Spieler zu beschränken, denn diesen steht es frei, sich im Rahmen ihrer Konsumentensouveränität gar kein Limit zusetzen.

Sperrsysteme

Sperrsysteme lassen sich untergliedern in Selbstsperr- und Fremdsperrsysteme. In ersteren lassen sich Spieler selber sperren, in letzterem können sie von anderen Akteuren, beispielsweise dem Casino oder der Ehefrau, gesperrt werden. Bei den Fremdsperrsystemen besteht regelmäßig ein Anreizproblem, wenn der Dritte der Glücksspielanbieter ist. Dieser verdient am meisten mit den Spielern, die er sperren sollte. Von Bedeutung sind daher vor allem die Selbstsperrungen.³

Die jährliche Zahl neuer Selbst- und Fremdsperrungen und die Gesamtzahl von bestehenden Selbst- und Fremdsperrungen sind jährlich zu veröffentlichen. Es sollte ein Benchmarking mit den Zahlen anderer europäischer Länder, insbesondere der Schweiz, zur Bewertung der Funktionstüchtigkeit des Sozialkonzeptes erfolgen.

Transparenz

Durch die Anzeige von Permanenzen und Unterlagen zu „Spielsystemen“ werden Kontrollillusionen⁴ gefördert. Sie sind ein wichtiger Faktor bei der Auslösung und Aufrechterhaltung eines problematischen und pathologischen Glücksspielverhaltens.⁵ Das Anzeigen der Permanenzen und die Bereitstellung von Unterlagen zu „Spielsystemen“ bzw. Aufzeichnungs- und Berechnungsformularen zu „Spielsystemen“ sind daher vollständig zu unterlassen.

² Ist die Standardoption kein Limit, so würden viele Personen niemals ein Limit setzen. Ist bereits eines vorgegeben, so werden viele mit diesem Limit spielen oder aber es abändern, aber vermutlich nur sehr wenige es in gar kein Limit abwandeln. Dies folgt den Untersuchungen von Thaler und Sunstein, die die enormen Auswirkung von Standardoptionen auf das Verhalten von Menschen darlegen, die nicht die Konsumentensouveränität einschränken, Vgl. R. H. Thaler (2008), C. R. Sunstein, Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness, Caravanbooks.

³ Das Sperr- und Entsperrverfahren sollte detailliert in einem Verfahrensablauf geregelt sein.

⁴ Zur Bedeutung von Kontrollillusionen vgl. Langer, E.J. (1975). The illusion of control. Journal of Personality and Social Psychology, 32, 311-328.

⁵ Vgl. Ladouceur, R. & Walker, M. (1996). A cognitive perspective on gambling. In P.M. Salkovskis (Ed.): Trends in cognitive and behavioural therapies (pp. 89-120). Chichester (UK): John Wiley.

Ein Grund für suboptimale Entscheidungen von Spielern ist deren mangelndes Verständnis der angebotenen Glücksspiele.⁶ Casinos sollten daher dazu verpflichtet werden, gut sichtbar für den Spieler folgende Angaben über die von ihnen angebotenen Spiele zu machen:

- Die Unabhängigkeit zufälliger Ereignisse, z.B. beim Roulette: „Die vorangegangenen Gewinnzahlen haben keinen Einfluss auf zukünftige Gewinnzahlen.“
- Die Unmöglichkeit des langfristigen Gewinns⁷, z.B.: „Langfristig ist es nicht möglich, mehr zu gewinnen als zu verlieren.“

Den Besuchern sollte ausreichendes Informationsmaterial über die Suchtgefahren von Glücksspielen zugänglich sein und das Personal sollte geschult Auskunft erteilen können. Dies erfordert, dass ausreichend Personal präsent ist. Es sollte deshalb ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem personalintensiven „großen Spiel“ und dem „kleinen Spiel“ mit der dort geringeren Personaldichte bestehen.

Verbraucheraufklärung über die Möglichkeit des Schadenersatzes:

Die Glücksspielindustrie hat aufgrund ihrer hohen Umsätze, die sie mit Süchtigen erwirtschaften, einen starken finanziellen Anreiz, diese nicht nur weiter spielen zu lassen, sondern sie sogar mit Bonusangeboten zu locken anstatt ihnen das Spielen zu verweigern. Ein Weg, diesen Anreiz zumindest abzuschwächen, wäre die Aufklärung über bestehende Möglichkeiten zu Schadensersatzklagen.

Entschärfung der Slot-Machines

Derzeit stehen in den deutschen Casinos ca. 8.500 - 9.000 Slot-Machines. Sie weisen ein besonders hohes Gefährdungspotential auf. Dies liegt vor allem an der enorm hohen Ereignisfrequenz, die zu hohen Verlusten führt und gleichzeitig die Spieler schnell konditioniert und süchtig macht. Dennoch bestehen keinerlei begrenzende Regelungen für Slot-Machines. So existieren weder Vorschriften zur Konstruktion und Bauart noch zur Gerätezulassung. Es fehlt ebenfalls an Vorgaben für die Anzahl an Geräten, die Grundfläche pro aufgestelltem Gerät sowie kein definiertes Verhältnis von Slots-Machines zur Bevölkerungsgröße der Einzugsregion. Es gibt auch keine Vorgaben über das Verhältnis von Angeboten zum „großen“ und „kleinen“ Spiel innerhalb der Casinos.

Die australische Productivity Commission geht davon aus, dass die gefährdeten Intensivspieler so viele Spiele pro Minute durchführen, wie ihnen möglich ist (bei einer Ereignisfrequenz von 3 Sekunden sind dies 20 Spiele pro Minute), während die nur gering gefährdeten Freizeitspieler ein langsames Spieltempo vorziehen.⁸ Daher sollten zudem Vorschriften über die Laufzeit pro Spiel, die Höhe der Einsätze und Gewinne und den durchschnittlichen und maximalen Verlust pro Stunde eingeführt werden. Diese sind sorgfältig zu definieren und durch eine unabhängige Zulassungs- und Kontrollbehörde zu überwachen. (Näheres ist durch ein Expertengremium zu regeln.)

Verbot von Geldautomaten

⁶ Vgl. I. Fiedler, 2008, Das Gefährdungspotential von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen. Soziale Kosten und rechtspolitische Empfehlungen, BoD-Verlag.

⁷ Dies gilt auch für Glücksspiele mit einem Kompetenzanteil, wie z. B. Pokern, da selbst gewohnheitsmäßige Glücksspieler sich längerfristig suboptimal verhalten (vgl. W.A.Waagenar, 1988, Paradoxes of Gambling Behaviour. London: Lawrence Erlbaum). Problematische und pathologische Glücksspieler zeigen aufgrund der Überschätzung des Kompetenzanteils (Kontrollillusion) verlustreiche Verhaltensstrategien.

⁸ Productivity Commission, 2009. Gambling. Draft, Australian Government, Productivity Commission, S. XXIX.

Geldautomaten in Spiellokalitäten werden fast ausschließlich von Problemspielern verwendet.⁹ In einer Studie aus Neuseeland geben 17% der problematischen Spieler und nur 2% der Freizeitspieler an, dass der Zugang zu Geldautomaten ihre Spielausgaben erhöhe.¹⁰ Geldautomaten sind einer der am häufigsten genannten Gründe für die Überschreitung selbstgesetzter Limits bezüglich der Spielausgaben und Problemspieler halten ihre Abschaffung für das effektivste Instrument, um ihre Ausgaben zu kontrollieren.¹¹ Leichter Zugang zu Geldautomaten in Spiellokalitäten führt entsprechend zu höheren Spielausgaben und begünstigt die Entwicklung und Beständigkeit einer Glücksspielsucht.¹²

Geldautomaten in jeglicher Form sind daher im Gebäude und auf dem Gelände von Casinos zu untersagen.

Verbesserung der Zeitwahrnehmung

Die interne Umgebung des Glücksspielmilieus ist für den Glücksspieler bedeutsam.¹³ Durch einzelne Merkmale des Glücksspielsettings wird vor allem die Zeitwahrnehmung bestimmt.¹⁴ Dies verstärkt das suchttypische, auch bei pathologischen Glücksspielern nachgewiesene „dissoziative Erleben“.¹⁵ Die Architektur (Außenfenster) und Einrichtung (Uhren) müssen dazu beitragen, dass Glücksspieler in geringerem Maße „die Zeit vergessen“.

Abschaffung des Troncs

Es liegen keine wissenschaftlichen Untersuchungen zu der Thematik vor. Nach den Angaben der Branchenvertreter betrugen die Tronceinnahmen im Jahre 2000 182 Mio. € und sanken auf 111 Mio. € im Jahre 2005.¹⁶ Der eigentliche Sinn des Troncs, dass keine direkten Zuwendungen der Gäste an Mitarbeiter des Casinos erfolgen sollen, wird nicht erreicht und nach einem Urteil des Bundesfinanzhofs vom 18.12.2008 (Az. VI R 49/06) handelt es sich nicht um ein steuerfreies Trinkgeld. Stattdessen führt er zu dem Anreiz für die Croupiers, die Spieler zu vermehrtem Spielen mit erhöhten Einsätzen anzuregen.

Der Tronc ist daher grundsätzlich zu verbieten (wie z.B. in der Schweiz) und Croupiers sind tariflich direkt durch die Spielbanken zu entlohnen.

⁹ Vgl. R. A. Volberg, 1996, Prevalence studies of problem gambling in the United States. *Journal of Gambling Studies*, 12:111–128 und Productivity Commission, 1999, *Australia's gambling industries*, report no. 10, Canberra.

¹⁰ Vgl. M. W. Abbott, 2001, *Problem and non-problem gambling in New Zealand: A report on phase two of the 1999 national prevalence study*, Department of Internal Affairs, Wellington.

¹¹ Vgl. McDonnell-Phillips Pty Ltd., 2006, *Analysis of gambler precommitment behaviour*, Report to the National Gambling Research Program Working Party on behalf of the Australian Ministerial Council on Gambling, Brisbane.

¹² Vgl. M. W. Abbott, 2007, *Situational factors that affect gambling behavior*. In G. Smith, D. C. Hodgins and R. J. Williams: *Research and Measurement Issues in Gambling Studies*, S. 268, Academic Press.

¹³ Vgl. Finlay, K., Kanetkar, V., Londerville, J. & Marmurek, H.H.C. (2006). *The physical and psychological measurement of gambling environments*. *Environment and Behavior*, 38, 570-581.

¹⁴ Vgl. Noseworthy, T.J. & Finlay, K. (2009). *A comparison of ambient casino sound and music: Effects on dissociation and on perceptions of elapsed time while playing slot machines*. *Journal of Gambling Studies*, 25, 331-342.

¹⁵ Vgl. Jacobs, D.F. (1988). *Evidence for a common dissociative-like reaction among addicts*. *Journal of Gambling Behavior*, 4, 27-37.

¹⁶ Vgl. Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSia) (Hrsg.). (2006) *Branchenbericht 2005/2006*. Berlin/Brüssel: Unveröffentlichter Bericht.

Alkohol- und Rauchverbot

Psychologische Modelle sehen in der „Unterbrechung“ kognitiver Prozesse eine wesentliche Ursache der Entstehung und Aufrechterhaltung süchtigen Verhaltens. Der Alkoholkonsum kann verhaltenssteuernde Bewertungsprozesse beeinträchtigen.¹⁷ In allen Räumen des Casinos sollte daher ausnahmslos ein Alkoholverbot bestehen.

Tabakkonsum und Spielen hängen stark miteinander zusammen. So geben beispielsweise 44% der Spieler an, mehr zu spielen wenn sie rauchen.¹⁸ Je mehr geraucht wird, umso schwerer sind die Spielprobleme.¹⁹ Es besteht dabei ein linearer Zusammenhang zwischen der Schwere der Glücksspielabhängigkeit, der Anzahl an gerauchten Zigaretten und der Nikotinabhängigkeit.²⁰ In allen Räumen von Casinos sollte daher ausnahmslos das Rauchverbot umgesetzt werden.

Residenzverbot

Die Verfügbarkeit des Angebotes von Suchtmitteln bestimmt die Gefährdung der Bevölkerung. Dies ist für den Bereich des Alkoholismus durch umfangreiche internationale Studien und entsprechende Meta-Analysen belegt.²¹ Für den Bereich des pathologischen Glücksspielens ist belegt, dass die Wohnortnähe zu einem Casino mit dem Glücksspielverhalten und den Ausgaben für Glücksspiele positiv korreliert²² und dass die Geldspielautomatendichte pro Einwohner hoch mit der Problemrate korreliert.²³ Diese Befunde, klinische Erfahrungen und Gerichtsverfahren (z.B. gegen das Casino in Baden-Baden) sprechen für die Wiederherstellung des Residenzverbotes, also dem Verbot des Spielens für die Einwohner des Casinoortes.

Werbeverbot

Die Einschränkungen der Werbung durch § 5 GlüStV müssen strikt eingehalten werden. Die aktuelle Praxis zeigt bei den Spielbanken allerdings so gravierende Abweichungen (aufreizende Plakatwerbung, Irreführung durch Permanenzen, z.B. durch Online-Anzeige aktueller Permanenzen einzelner Roulettetische in Casinos z.B. in der Spielbank Wiesbaden in Hessen, etc.), dass eine unabhängige Kontrollinstanz zur Durchsetzung des Werbeverbots erforderlich ist.

2.2 Empfehlung (2/2011) 6. Februar 2011, Unterbindung der Zahlungsströme für Internetglücksspiele

Dem Fachbeirat ist wiederholt aufgefallen, dass deutsche Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute Forderungen illegaler Glücksspielanbieter gegen deutsche Spieler im Wege des Kreditkarten- und Lastschriftverfahrens abwickeln. Gehen die betroffenen Spieler anschließend

17 Vgl. Seyette, M.A. (2008). An appraisal-disruptions model of alcohol's effects on stress responses in social drinkers. *Psychological Bulletin*, 114, 459-476.

18 Vgl. M. W. Abbott, 2001, Problem and non-problem gambling in New Zealand: A report on phase two of the 1999 national prevalence study, Department of Internal Affairs, S. 270, Wellington.

19 N. Petry und C. Oncken, 2002, Cigarette smoking is associated with increased severity of gambling problems in treatment-seeking gamblers. *Addiction*, 97:226–229.

20 S. Rodda, S. Brown und J. G. Phillips, 2004, The relationship between anxiety, smoking, and gambling in electronic gaming machine smoking. *Journal of Gambling Studies*, 20:71–78.

21 Vgl. Edwards, G. (Ed.). (1997). *Alkoholkonsum und Gemeinwohl*. Stuttgart: Enke (englischsprachiges Original 1994).

22

23

gegen entsprechende Abbuchungen vor, so werden Beitreibungsversuche bis hin zur Einschaltung von Inkassounternehmen unternommen.

In diesem Zusammenhang weist der Fachbeirat darauf hin, dass Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute im Rahmen Ihrer Tätigkeit dafür Sorge zu tragen haben, dass sie nicht – auch nicht versehentlich – an nach der seit dem 1. Januar 2008 geltenden Rechtslage verbotenen Handlungen mitwirken.

Seit dem 1. Januar 2008 ist in Deutschland das Glücksspielrecht mit dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) neu geregelt. Seit dem 1. Januar 2009 gilt ein uneingeschränktes Verbot des Veranstaltens und Vermittelns öffentlicher Glücksspiele im Internet. Wer entgegen § 4 Abs. 4 GlüStV im Internet Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt, bietet in Deutschland unerlaubtes Glücksspiel an (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV). Die Werbung für unerlaubtes Glücksspiel ist nach § 284 Abs. 4 StGB (bei Lotterien und Ausspielungen nach § 287 Abs. 2 StGB) verboten und strafbar.

Zählen zu den Kunden, denen Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute ihr Zahlungssystem zur Verfügung stellen, auch Internet-Glücksspielanbieter (für Poker, Sportwetten etc.), die sich gezielt an in Deutschland ansässige Spielteilnehmer richten, so wird darauf hingewiesen, dass diese gegen die gesetzlichen Bestimmungen des § 4 Abs. 4 GlüStV verstoßen.

Unabhängig von einer zivilrechtlichen Beurteilung dieses Sachverhalts, dass Forderungen, die gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen, gemäß § 134 BGB nichtig sind, ist auf den ordnungsrechtlichen Aspekt nach dem GlüStV hinzuweisen. Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 können die zuständigen Behörden insbesondere auch Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen.

Der Fachbeirat hält es für angebracht, die entsprechenden Unternehmen auf diese Rechtslage aufmerksam zu machen und verbindet diesen Hinweis mit der Erwartung, dass diese im Rahmen Ihrer geschäftlichen Betätigung als ordentliche Kaufleute die Grenzen erlaubter Tätigkeit nicht überschreiten.

2.3 Empfehlung (3/2011) 28. Februar 2011, Verfahren zur Spielersperre nach § 8 in Verbindung mit §§ 21, 22 und 23 GlüStV

Der Fachbeirat Glücksspielsucht empfiehlt den Ländern bei der Umsetzung der Spielersperre ein einheitliches Verfahren nach den folgenden Vorgaben zu regeln:

1. Einheitliches/vereinfachtes Formular zur Selbstsperre

Aus Sicht des Fachbeirates ist es dringend geboten, dass Formulare zur Beantragung einer Selbstsperre Glücksspielern leicht zugänglich gemacht werden. Sie sollten sowohl in den Spielbanken/Annahmestellen ausgelegt werden als auch online verfügbar sein. Spieler müssen die Möglichkeit haben, das Formular zuhause auszufüllen und dann an den Veranstalter zu schicken. Die Anforderung der Spielbanken, dass man zur Beantragung der Selbstsperre in der Spielbank vorstellig werden muss, wird vom Fachbeirat abgelehnt. Aus Sicht des Fachbeirates ist dies zu hochschwellig und zudem mit einer hohen Rückfallgefahr verbunden.

Der Fachbeirat betont, dass es neben der Selbstsperre per Formular auch möglich ist, sich formlos sperren zu lassen.

2. Informationen der Spielbanken zur Selbstsperre

Aus Sicht des Fachbeirates sollten bisherige „Informationen zur Selbstsperre“ und in Gebrauch befindliche Formulare nicht weiter verwendet werden.

3. Verfahren zur Aufhebung von Sperren

Aus Sicht des Fachbeirates sollte den Veranstaltern seitens der Glückspielaufsichtsbehörden verdeutlicht werden, dass die fahrlässige Entsperrung eines Glücksspielsüchtigen weitreichende haftungsrechtliche Konsequenzen haben kann. Für die Prüfung einer Entsperrung wird empfohlen, folgende Unterlagen heranzuziehen:

- SCHUFA-Auskunft
- Anhörung des Dritten, der die Sperre veranlasst hat (bei Fremdsperre)
- Nachweis, dass keine Sozialleistungen bezogen werden
- Unbedenklichkeitsbescheinigung eines unabhängigen Gutachters, d.h. eines in der Behandlung von pathologischen Glücksspielern erfahrenen, approbierten psychologischen/ärztlichen Psychotherapeuten oder Facharztes für Psychiatrie.

Sollte der Grund für eine diagnostizierte Sperre Glücksspielsucht gewesen sein, kommt eine Entsperrung in der Regel nicht in Frage. Der Fachbeirat vertritt die Lehrmeinung, dass Glücksspielsucht eine chronische, nicht heilbare Krankheit ist, bei der eine lebenslange Abstinenz zur Genesung zwingend ist. Eine Entsperrung kommt demzufolge nur für Personen in Betracht, die einer vorübergehenden Glücksspielgefährdung unterlagen.

Anhang: Formular zum Antrag auf Selbstsperre

Anhang

Formular zum Antrag auf Selbstsperre

an das Spielcasino.....
Anschrift:

an die Lottogesellschaft.....
Anschrift:

Hiermit beantrage ich eine Selbstsperre, die ab sofort gelten soll:

Vorname:
Name:
Geburtsname:
Anschrift (Str. PLZ Ort):
Geburtsdatum: Geburtsort :
E-Mailadresse

Eine **Bestätigung der Sperre** schicken Sie bitte an meine o.g. Anschrift **O**

Eine **Bestätigung der Sperre** schicken Sie bitte per Fax an folgende Fax NR:

Eine **Bestätigung der Sperre** schicken Sie bitte per e-mail an die o.g. e-mail Adresse **O**

Ich lege diesem Antrag eine Kopie meines Personalausweises bei O

Die folgenden Angaben des Sperrgrundes sind freiwillig. Die Gründe können für eine spätere eventuelle Aufhebung der Sperre von Bedeutung sein. Die Sperre wird auch verfügt, wenn keine Gründe angegeben sind.

Ich möchte mich sperren lassen, (Mehrfachangaben möglich)

weil ich glücksspielsuchtgefährdet bin **O**

weil ich glücksspielsüchtig bin **O**

weil ich überschuldet bin **O**

weil

.....
.....

Mit diesem Antrag willige ich in die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung meiner personenbezogenen Daten (Name, Geburtsname, Vorname, Anschrift, Geburtsdatum, Geburtsort) und Weiterleitung an die an dem übergreifenden Sperrsystem beteiligten Spielbanken und Lottogesellschaften und deren Beauftragte zur Durchsetzung der Spielsperre ein. Mir ist bekannt, dass diese Sperre für alle Casinospiele sowie für suchtrelevante Lottospiele wie Oddset, Toto und Keno gilt (Siehe Rückseite!).

.....
Ort, Datum

.....
Unterschrift

Rückseite

Während der Dauer der Spielsperre dürfen gesperrte Personen nicht an Wetten und an Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential sowie am Spielbetrieb der deutschen Spielbanken teilnehmen (§§20, 21 Abs. 3 und 22 Abs. 2 GlüStV – „Übergreifendes Sperrsystem“). Das Glücksspielangebot der am übergreifenden bundesweiten Sperrsystem beteiligten Veranstalter richtet sich ausschließlich an nicht gesperrte Spieler. Angebote gesperrter Spieler auf den Abschluss von Spielverträgen werden abgelehnt.

2.4 Empfehlung (4/2011) 17. März 2011, Ergänzende Empfehlung zu den Empfehlungen vom 14. Juli 2008 und vom 17. Juli 2009 zur Zusammenarbeit von staatlichen Anbietern mit illegalen Anbietern

In Ergänzung zu seinen Empfehlungen vom 14. Juli 2008 und vom 17. Juli 2009, mit dem der Fachbeirat staatlich konzessionierten Anbietern von Glücksspielen empfohlen hat, nicht mit illegalen Anbietern von Glücksspielen zu kooperieren und eigene Angebote so auszurichten, dass sie nicht gegen die in § 5 GlüStV festgelegten Richtlinien für Werbung verstoßen, empfiehlt der Fachbeirat der Glücksspielaufsichtsbehörde in Berlin, das von Poker Stars präsentierte Turnier EPT-Berlin, das vom 5.-10. April 2011 in der Spielbank Berlin stattfinden soll, zu untersagen. Gleichzeitig begrüßt der Fachbeirat, dass die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen Untersagungsverfügungen gegen den Anbieter PokerStars (Rational Entertainment Enterprises Ltd.) erlassen haben.

Begründung:

Poker ist ein suchtrelevantes Glücksspiel. Eine aktuelle epidemiologische Untersuchung (Meyer, et al, 2011; PAGE 2011) hat ergeben, dass im Vergleich zu anderen Glücksspielen bei Poker das Risiko Pathologischen Glücksspielens das 5,0 fache beträgt. Daher darf Poker auch nur in staatlich konzessionierten Spielbanken gespielt werden. Hier können auch Pokerturniere ausgetragen werden. Zu verzichten ist allerdings auf eine gezielte Anwerbung von Neukunden sowie auf Geschäftsverbindungen mit illegalen Anbietern. Illegalen Glücksspielanbietern geht es ausschließlich um einen Imagetransfer. Durch den öffentlichen Auftritt an der Seite eines staatlich konzessionierten Glücksspielanbieters verspricht ein illegaler Anbieter sich Akzeptanz bei potenziellen neuen Kunden. Das Stigma des illegalen Anbieters, der über keine rechtsgültige Erlaubnis verfügt, schwindet auf diese Weise. Gleichzeitig schwindet die Glaubwürdigkeit der deutschen Glücksspielpolitik, wenn einige Länder verwaltungsrechtlich gegen bestimmte Anbieter vorgehen und andere mit genau diesen kooperieren.

Literatur:

Meyer, C. et al. (2011): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE). Lübeck und Greifswald: Forschungsbericht der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie und des Instituts für Epidemiologie und Sozialmedizin.

2.5 Empfehlung (5/2011) 21. März 2011, Ergebnisse der Studie: Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung

Nach ausführlicher Erörterung der Ergebnisse der PAGE Studie zur Epidemiologie des pathologischen Glücksspielens in Deutschland konstatiert der Fachbeirat, dass die Studie im Vergleich zu den bislang bestehenden Studien einen wesentlichen Fortschritt bei der epidemiologischen Erforschung der Glücksspielsucht darstellt.

Nach einhelliger Meinung des Fachbeirates wurden sämtliche vorgegebenen Fragestellungen vollständig und methodisch einwandfrei bearbeitet. Handlungsbedarf in Bezug auf eine weitere Verbesserung des Jugendschutzes ergibt sich aus den Befunden zur Teilnahme von Jugendlichen an Glücksspielen. Insbesondere der Zugang zu Geldspielautomaten und Rubbellosen sollte für Jugendliche weiter verschärft werden.

Der Fachbeirat sieht zudem einen hohen Bedarf an frühzeitiger Prävention und Intervention.

Der Fachbeirat empfiehlt den Ländern, die Studie im Jahr 2015 zu wiederholen, um die Auswirkungen des künftigen GlüStV auf die Bevölkerung zu erfassen.

2.6 Empfehlung (6/2011) 21. März 2011, Ergänzende Empfehlung zu der Empfehlung vom 12. März 2008 zur Verminderung der von Geldspielgeräten ausgehenden Gefahren

Der Fachbeirat unterstützt ausdrücklich den Vorschlag der Drogenbeauftragten der Bundesregierung, Mechthild Dyckmans, gewerbliche Geldspielgeräte außerhalb von Spielhallen nicht mehr zuzulassen. Er sieht darin eine effektive Möglichkeit, um bei diesem für das Entstehen von Glücksspielsucht relevantesten Glücksspiel den bisher nicht gewährleisteten Jugendschutz sicherzustellen.

2.7 Empfehlung (7/2011) 21. März 2011, 1,-Euro-Partys in Spielbanken

1,-Euro-Partys widersprechen der Zielsetzung des GlüStV. Sie dienen eindeutig dazu, neue Kundenschichten zu erschließen – insbesondere Geringverdiener – da Alkoholika und Casinoprodukte unter Wert bzw. kostenlos (Automatenturniere und Gewinnspiele) angeboten werden. Sie stellen zudem verbotene Produktwerbung dar. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, ähnlich wie im Zigarettenbereich, die kostenlose oder extrem preisreduzierte Abgabe von Glücksspielen zu unterbinden. Diese zusätzlich angebotenen, kostenlosen Spiele dienen der schnellen Gewöhnung an suchtfördernde Produkte, die im Nachgang zu den Partys nicht mehr günstig zu erlangen sind.

2.8 Empfehlung (8/2011) 4. Juli 2011, Ergänzende Empfehlung zur Empfehlung 1/2011 (Vorschläge zur suchtpräventiven Regulierung von Spielbanken) vom 14. Januar 2011

Der Fachbeirat stellt fest, dass die Anzahl der Sperrungen des übergreifenden Sperrsystems der Lotteriegesellschaften und Spielbanken – nach einem groben Benchmark mit dem Sperrsystem der Schweiz (im Vergleich zu Deutschland ca. 30.000 Sperrungen bei einem Bevölkerungsanteil von ca. einem Zehntel und einem Spielbankenanteil von einem Viertel) – völlig unzureichend ist. Der Fachbeirat stellt außerdem fest, dass es offensichtlich grundlegende Mängel in der Anwendung der Sozialkonzepte gibt, wie das Beispiel des Falls eines führenden Mitarbeiters des Kinderkanals zeigt, der offenbar unter Umgehung der Einlasskontrollen in der Spielbank Erfurt horrenden Millionensummen verspielt hat. Im Verlauf des Prozesses stellte sich heraus, dass er eine VIP Karte besaß und von den Angestellten des Casinos eingelassen wurde (durch den Behinderteneingang, mit Karten der Angestellten), ohne dass die Besuche jedes Mal in der Besucherdatei registriert wurden.

Der Fachbeirat empfiehlt den Ländern in den jeweiligen Spielbankgesetzen neben einer Identifizierung der Besucher auch eine Registrierung verbindlich festzuschreiben. Häufigkeit und Dauer von Spielbankbesuchen sind ein wichtiges Kriterium zur Früherkennung von gefährdeten Glücksspielern. Auf die Ausgabe von VIP Karten an Hoch- und Häufigspieler sollte grundsätzlich verzichtet werden. Diese Art der Kundenbindung kollidiert mit den Zielen des GlüStV.

2.9 Empfehlung (1/2012) 18. Januar 2012, Ausstattung der Ermittlungsbehörden im Bereich der Verfolgung illegalen Glücksspiels

Im Zusammenhang mit dem Vollzug des derzeitigen GlüStV, mit Blick auf den Vollzug des Ersten GlüÄndStV sowie aufgrund der Abfrage des Fachbeirats bei den Landeskriminalämtern (über die Innenministerien) zur Ausstattung der Ermittlungsbehörden im Bereich der Verfolgung illegalen Glücksspiels (März bis Mai 2011) stellt der Fachbeirat fest, dass durch die mangelnde Ausstattung der Ermittlungsbehörden (mit Ausnahme von Berlin) eine Bekämpfung des Schwarzmarktes, der nach dem Evaluierungsbericht (Stand: 1. September 2010) ein Volumen von mindestens 2,7 Mrd. Euro für den Sportwettmarkt und ein Volumen von 1,8 Mrd. Euro für Online-Poker, Online-Casinospiele und sonstige Online-Glücksspiele aufweist, nicht ordnungsgemäß stattfindet.

Bereits das Bundesverfassungsgericht hatte ausweislich des Sportwetten-Urteils seines Ersten Senats vom 28. März 2006 (Az. 1 BvR 1054/01 – BVerfGE 115, 118, 149, 276 ff.) für Recht befunden, dass der Ausschluss gewerblicher Glücksspielangebote Privater den an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern nur dann zumutbar ist, sofern das staatliche Glücksspielmonopol rechtlich und tatsächlich konsequent an der aktiven Bekämpfung von Glücksspielsucht und der Begrenzung der Glücksspielleidenschaft ausgerichtet ist.

Durch die mangelnde bzw. fehlende Ausstattung fehlt es nach Auffassung des Fachbeirats an der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Konsequenz.

2.10 Empfehlung (2/2012) 18. Januar 2012, Haltung des Fachbeirats zur Qualifizierung von Sozialkonzepten

Im Rahmen der Erörterung werden folgende Kritikpunkte bzw. Missstände an der Qualifizierung von Sozialkonzepten festgestellt:

1. Es gibt Sozialkonzepte für unterschiedliche Bereiche des Glücksspiels, die in breitem Maße geschult werden.
2. Die Sozialkonzepte werden überwiegend von denjenigen evaluiert, die sie erstellt haben und von denen sie geschult werden.
3. Mangelnde Transparenz hinsichtlich des in den Schulungen vermittelten Wissens und insbesondere der praktischen Umsetzung.
4. Der gewünschte Erfolg der Schulungen ist zweifelhaft und wird verfehlt, wenn die öffentlich vielfach automatisch ablaufenden Schulungen nicht auch zu einer Verhaltensänderung der Geschulten führen.
5. Die derzeitigen Qualifizierungsmaßnahmen der Sozialkonzepte erscheinen, soweit ersichtlich, aus den genannten Gründen mehrheitlich wirkungslos.

Der Fachbeirat empfiehlt den Ländern daher, eine externe und unabhängige Evaluation der bestehenden Sozialkonzepte (Ausschreibung einer entsprechenden Forschung – analog der PAGE-Studie) auszuschreiben, die die Kritikpunkte bzw. Missstände beseitigen hilft und im Ergebnis Mustersozialkonzepte (Qualitätsstandards), möglicherweise differenziert nach den einzelnen Bereichen des Glücksspiels, entwickelt.

In diesem Zusammenhang erachtet der Fachbeirat die Frühintervention als einzigen wirkungsvollen Ansatzpunkt.

2.11 Empfehlung (3/2012) 16. Februar 2012, Glücksspielaufsicht in Niedersachsen

Der Fachbeirat nimmt mit Befremden zur Kenntnis, dass das Land Niedersachsen die Glücksspielaufsicht ab 01.01.2012 dem Wirtschaftsministerium zugeordnet hat und die Zuständigkeit dafür nicht, wie in allen anderen Ländern, im Innenressort verblieben ist.

Glücksspiele sind keine normalen Wirtschaftsgüter und bedürften wegen ihres Gefährdungspotentials der Regulierung. So auch die Intention des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 28. März 2006 (154: Schließlich hat der Gesetzgeber die Einhaltung dieser Anforderungen durch geeignete Kontrollinstanzen sicherzustellen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen).

2.12 Empfehlung (4/2012) 16. Februar 2012, Werberichtlinien der Länder gemäß § 5 Abs. 4 Erster GlüÄndStV

Der Fachbeirat spricht sich in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ausdrücklich gegen Werbung im Bereich des Glücksspiels aus, da jede Freigabe der Werbung die Teilnahme am Glücksspiel fördert.

Es wird festgestellt, dass der Erste GlüÄndStV in § 5 keine besonderen Beschränkungen, die über die allgemeinen Regelungen in anderen Gesetzen (z.B. UWG) hinausgehen, vorsieht. Da es dementsprechend keine glücksspielspezifischen Werbevorschriften gibt, bedarf es auch keiner konkretisierenden Richtlinien.

6. Bilanz

In dem Berichtszeitraum zwischen Januar 2011 und Juni 2012 bestimmte die politische, gesetzgeberische und Besitzstandssicherung der Glücksspielindustrie mit zahlreichen verwaltungsgerichtlichen Vorbehaltssklagen weitgehend das Geschehen in der Vorbereitungsphase des seit dem 1.07.2012 in Kraft getretenen ersten GlüÄndStV. Damit wurde die Arbeit des Fachbeirats im Vergleich zu früheren Jahren von mehrheitlich relativ marginalen Beschlüssen nachgeordneter Priorität bestimmt. Allerdings sah der Fachbeirat in Verantwortung seines Mandats sich genötigt, wegen kontrovers diskutierter glücksspielpolitischer Themen, des weiter wachsenden kritischen Protestes in der Zivilgesellschaft gegen suchtpreventive auf geplante Gesetze und Verordnungen zu reagieren. Dies geschah durch mehrere schriftliche Interventionen an Bundestag, Ministerien, politische Gremien und einzelne Persönlichkeiten.

Mit der Teilnahme an öffentlichen Pressekonferenzen zur aktuellen Glücksspielpolitik sowie der Organisation von Vorträgen und Symposien mit glücksspielwissenschaftlichen Inhalten durch einzelne Mitglieder des Fachbeirats wurde auch dem gesetzlich fixierten Auftrag zum Ausbau dieser Wissenschaftsexpertise Rechnung getragen. Überhaupt hat sich die durch ein Mitglied des Fachbeirats wesentlich mitbegründete deutsch-österreichisch-schweizerische „Forschungsplattform Glücksspielsucht“ inzwischen zu einer international konkurrenzfähigen und hochqualitativen „Wissenschaftsbörse“ entwickelt. Sie beantwortet Fragestellungen in der klinisch empirischen Grundlagen- und Anwendungsforschung der Glücksspielsucht, deren epidemiologischen, soziologischen, ökonomischen und vor allem auch präventiv-therapeutischen Hintergrund. Diese Erfolgsgeschichte vom wissenschaftlichen „Notstand“ vor 2008 zur aktuell „qualitativen Forschungslandschaft“ hat inzwischen auch auf andere öffentliche Förderinstitutionen übergegriffen. Diese vom EuGH einst eingeforderte und inzwischen realisierte, bemerkenswerte Entwicklung ist letztlich maßgeblich der Vorgabe des alten GlüStV mit finanzieller Unterstützung der einzelnen Bundesländer zu verdanken.

3.1 Vom GlüStV zum GlüÄndStV

Mit seinen primär auf präventive Suchtbekämpfung, Überwachung und Sicherstellung eines begrenzten Glücksspielangebots, Jugend- und Spielerschutz sowie den Schutz vor betrügerischen Machenschaften einschließlich Folge- und Begleitkriminalität ausgerichteten Zielen wurde mit dem GlüStV der vom BVG indirekt vorgegebene Wandel vom einstigen „Kassiermodell“ im alten Monopol zum jetzt weitgehenden „Schutz - und Präventionsmodell“ vollzogen. Dass es folgerichtig entsprechend der Gesetzgebung des BVG und damit auch als effektives verhältnispräventives Ergebnis zu beträchtlichen Rückgängen der Einnahmen in allen Spielsegmenten gekommen ist, hat auf der anderen Seite zu Unmut und Widerstand bei staatlichen und den vom GlüStV erfassten privaten Anbietern geführt. Gleichzeitig kam es zur kontraproduktiven weiteren Ausdehnung des nicht im GlüStV erfassten Automatenglücksspiels und zur massiven Zunahme von weltweit angebotenen illegalen Glücksspielen im Internet.

Mit dem GlüÄndStV sollte dieser vom EuGH gerügten inkohärenten Glücksspielregulierung begegnet werden. Die weitere Ausdehnung der Spielhallen sollte durch präventiv wirksame Spielhallengesetze der Länder verhindert werden. Und der illegale Glücksspielmarkt im Internet sollte durch die Öffnung des Online- und Offline-Sportwettmarktes für private Anbieter in einen legalen Rahmen überführt

und damit kanalisiert werden. Die Antragsteller auf eine Lizenz agierten dabei bisher zum Teil mit illegalen Glücksspielangeboten von ausländischen Steueroasen aus.

Im Nachhinein zeigt sich, dass die angestrebte Kanalisierung von Illegalität zwar ein eingängiges, aber weitgehend unwirksames Schlagwort geblieben ist, denn der illegale Markt im Internet wurde keineswegs eingedämmt. Gerade zur Verhinderung und Verfolgung grenzüberschreitender schwerer Kriminalität müsste zukünftig auch für den Glücksspielbereich eine Zusammenarbeit der einzelnen Staaten mit NGOs, Wirtschaftsorganisationen und anderen Partnern eine Schlüsselrolle spielen (Frank, 2011).

Indes ist es eine Tatsache, dass hierzulande eine etablierte wirtschafts- wie sportpolitisch einflussreiche Lobby mitmischt. Dies gilt sowohl für das mit dem höchsten Suchtpotential und größten volkswirtschaftlichen Schaden unter allen Glücksspielen belastete gewerbliche Automatenglücksspiel als auch für die jetzt erlaubten, aber ebenfalls entgegen anderweitiger Beteuerungen mit einem deutlichen Suchtrisiko und nicht zu vernachlässigender sozialer Folgelast für das Gemeinwohl verbundenen Sportwetten. Zudem ist der Drahtseilakt zwischen konzessionierter Öffnung des suchtfährlichen Sportwettmarktes bei gleichzeitiger Beibehaltung des vergleichsweise weitaus weniger gefährdenden Glücksspielangebots im staatlichen Lottomonopol ein nicht zu unterschätzendes Risiko und bereits Gegenstand zahlreicher verwaltungsgerichtlicher Prozesse.

3.2 Spielverordnung

Die ohne öffentliche Ausschreibung von einem „anbieter- wie ministeriennahen“, aber in der Sache kompetenten Wissenschaftler durchgeführte Evaluation der seinerzeit gelockerten SpielV von 2006 deckte mit den Ende 2011 veröffentlichten Ergebnissen (www.ift.de) massive und dringend korrekturbedürftige Defizite auf. Wohl erst nach öffentlichem Bekanntwerden der verdeckten Spendenpraxis der Automatenlobby an parteigebundene Entscheidungsträger sah sich das BMWi zur „Reaktion“ bereit.

Wenngleich in den ersten Entwürfen zur sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV einige vorgesehene, schwache präventive Schutzmaßnahmen medienwirksam eingearbeitet wurden und die Reduktion von Spielgeräten in Gaststätten einen Minimalkonsens darstellten, sind die entscheidenden suchtfördernden Strukturmerkmale des Spiels selbst nicht ernsthaft korrigiert worden. Dabei ist es bemerkenswert, dass ein vom Fachbeirat angeregtes Gutachten des in Deutschland seit 30 Jahren in diesem Metier exzellent ausgewiesenen Wissenschaftlers Prof. Dr. Meyer vom Kognitionswissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität Bremen offensichtlich überhaupt nicht zur Kenntnis genommen wurde.

Ebenso wird die auch von anderen Fachleuten und von Betroffenen selbst geforderte personengebundene Spielerkarte mit eingebautem Selbstlimit vom Bund konsequent verhindert. Diese hochwirksame suchtpreventive Maßnahme würde wohl nur das „Geschäft“ stören. Außerdem spielt nach Recherchen des Bundeskriminalamtes in Spielhallen und kleinen Zockerbuden mit Münzautomaten auch die Tatbestandsmöglichkeit der Geldwäsche eine Rolle. Dies wurde im Gesetzentwurf des Finanzministeriums zur Ergänzung des GWG zunächst auch folgerichtig im vorgesehenen § 16a unter dem Titel „Geldwäscherechtliche Aufsicht über den Betrieb von Spielhallen“ aufgenommen. Nach dem im August 2012 vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf zur Ergänzung des GWG

werden aber bestehende Geldwäscherisiken nur noch bei Online-Glücksspielen durch strikte Anforderungen an die lückenlose Transparenz der Zahlungsströme genannt.

3.3 Spielhallengesetze der Länder

Als begrüßenswerter und verhältnispräventiv guter Fortschritt sind die Spielhallen- und Ausführungsgesetze der einzelnen Bundesländer zu sehen. Sie sehen unter anderem Verbote von Mehrfachkonzessionen sowie Mindestabstände, Sozialkonzepte und insbesondere ausgedehntere Sperrzeiten vor. Aber der Föderalismus zeigt hier bereits seine Tücken. Während in Bayern nur eine dreistündige feste Sperrzeit von 3 bis 6 Uhr vorgesehen ist und die eventuelle Ausdehnung „je nach lokalem Bedarf“ ordnungsrechtlich angeblich erweitert werden könnte, sind dagegen die Sperrzeiten im Hessischen und Rheinland-Pfälzischen Spielhallengesetz mit Zeiten zwischen 24 bis 6 Uhr bzw. 4 bis 10 Uhr doppelt so lang. Allerdings hier mit der lokalen Umgehungsmöglichkeit, dass grenznahe Spieler nur über den Rhein gehen müssen, um bis auf 2 Stunden die jeweiligen restlichen Sperrzeiten bequem umgehen zu können. Erfreulicherweise sind inzwischen eingegangene Klagen von Spielhallenbesitzern gegen die Spielhallengesetze in Berlin, Bayern und Bremen abgewiesen worden.

3.4 Damoklesschwert Online - Sportwetten

Live-Wetten waren bisher das wirtschaftliche Hauptprodukt privater Anbieter und machen 55 bis 65 % der Einnahmen aus. Ein großer Anteil dieser Glücksspielunternehmer hat den Geschäftssitz in Steueroasen oder „grenzlegal“ in Fernost, wo das Online-Gambling toleriert wird und sich der überwiegende Anteil der Einnahmen aus dem kriminellen Schwarzmarkt generiert. Bisher bestand keine rechtliche Durchsetzbarkeit gegenüber den illegalen Sportwettanbietern und auch die zunehmend deutschen Spielteilnehmer konnten sich bislang ohne jede Einschränkung und zu erwartende Sanktionen daran beteiligen. Der ganz erhebliche finanzielle Verlust für die staatlichen Anbieter hierzulande soll nun durch entsprechend attraktive eigene Angebote zu kompensieren versucht werden.

Mit den im GlüÄndStV eingeführten teilliberalisierten Online-Sportwetten mit Beschränkung auf End- und Zwischenergebnisse (der von der DFL 2011 latent ausgeübte Druck auf Ausdehnung auf das gesamte Live-Wettangebot wurde abgewehrt) gelten jetzt die Online - Sportwettanbieter gemäß EU-Vorgabe auch als Verpflichtete im Sinne des GWG. Dennoch dürfte es zukünftig schwer fallen, die wesentlich attraktivere illegale Angebotsstruktur aus dem Ausland wie gewünscht zu „kanalisieren“. Dazu bedarf es neben dem jetzt angestrebten Durchgriff bezüglich des Tatbestandes der Steuerhinterziehung wegen Teilnahme am illegalen Glücksspiel auch einer über das GWG zu regelnden Erfassung der dann ebenso illegalen – und sanktionsfähigen – Finanztransaktionen jedes einzelnen Teilnehmers an unerlaubten Wetten. Hierzu muss aber gleichzeitig in ausreichendem Umfang die seit 2006 bestehende EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung umgesetzt werden. Nur so sind die Erfassung und eventuelle Verfolgung der legalen und illegalen Spielabläufe und Finanztransaktionen und der über einen rechtlichen Anfangsverdacht hinausgehenden relevanten Beweisdokumentationen überhaupt erst möglich.

Weiter ist damit zu rechnen, dass zukünftig auch alternative Vertriebswege (z. B. Glücksspiele und insbesondere auch Sportwetten via Smartphones, iTV) erschlossen und ebenso immer wieder neue

Spielvarianten angeboten werden. Gefährdete und bereits süchtige Spieler bzw. Wetter sind die beiden besten Kunden solcher Anbieter und als wichtigste Kundengruppe ist die Ansprache der exzessiven Spieler eine wirtschaftliche Notwendigkeit aus Sicht der Anbieter. Es ist ein „Ammenmärchen“ (Fiedler, 2008) glauben zu wollen, wirksamen Spielerschutz mit einem großen Markt vereinbaren zu können. Zusätzlich explodiert täglich die Cyberkriminalität und „optimiert“ damit regelrecht die organisierte Kriminalität in Form von Geldwäsche, Korruption und äußerst lukrativem Sportwettbetrug.

Der durch das federführende Bochumer Landgericht seit einigen Jahren inzwischen weltweit aufgedeckte, kriminell manipulierte Sportwettbetrug dokumentiert sich in zahlreich Prozessen. Verschiedene straffällig gewordene Akteure und das zunehmende Bekanntwerden von prominenten, süchtig gewordenen Spitzensportlern verdeutlichen, dass insbesondere Profifußball und Wettgeschäft längst zu einer unheiligen Allianz geworden sind. Inzwischen sind bislang in 15 Ländern mindestens 380 Fußballspiele – selbst WM-Qualifikations- und Champion League Spiele – neben dem Massengeschäft von Spielmanipulationen in „unauffälligen“ niedrigen Spielklassen verschoben worden; und zwar von Spielern, Schiedsrichtern, Wettpaten und sogar Offiziellen und Funktionären des Sports. Die Tricks der international mit hoher krimineller Energie arbeitenden Zockersyndikate führen bisher auch die weitgehend zahnlosen Frühwarnsysteme der um eine angebliche „Nulltoleranz - Strategie zur Bekämpfung des Wettbetrugs“ bemühten Organisationen von FIFA und UEFA ad absurdum. Außerdem ist von den vom Bochumer Landgericht koordinierten, internationalen Ermittlern inzwischen ein weltweit gespanntes Netz der organisierten Kriminalität lokalisiert worden. Dabei könnten sich möglicherweise Gerüchte verdichten, dass sogar gewisse Wettanbieter bereits von der organisierten Kriminalität unterwandert sein sind.

Sportwetten sind leider ein vermintes Terrain und selbst der Präsident des Olympischen Komitees muss resigniert feststellen, dass nicht das Doping, sondern illegale Sportwetten das „größte Übel der Sportwelt“ sind. Da hier unbemerkt einfach und schnell größere Geldsummen umgesetzt werden können, eignen sie sich besonders zum Waschen von Geldern, die aus kriminellen Handlungen wie beispielsweise aus Drogengeschäften oder dem organisierten Waffenhandel stammen.

Als Nährboden für Geldwäsche gilt dies vor allem für die Online - Glücksspiele wie Sportwetten und Poker. Wettgetriebene Spielmanipulationen zerstören zudem in geradezu grotesker Weise das im GlüÄndStV geforderte Vertrauen in die Integrität des sportlichen Wettbewerbs und damit in den Sport überhaupt.

Die schon im alten GlüStV gesetzwidrig und verharmlosend betriebene – und zukünftig in Grenzen sogar ausdrücklich erlaubte – Werbung für Sportwetten („das Leben ist ein Spiel“ bzw. „Wetten wie noch nie“ oder „bwin die größte Sportwettarena der Welt“) von seinerzeit nicht lizenzierten Anbietern wie Bwin, Tippico oder Bet-at-home.com auf Sendern der ehemaligen ProSiebenSat. 1 Gruppe und später Sport 1, Eurosport und dem Bezahlsender Sky fand Anfang 2012 einen auch juristisch relevanten Höhepunkt vor der versammelten FC Bayern München Prominenz im Umfeld der UEFA Champions League. Das Bayern Management um Präsident, Vorstandsvorsitzenden und Finanzchef und zwei Bayern- und Nationalspieler warben noch unter dem Werbeverbot im alten GlüStV in einem suggestiven schwarzweiß Feature für bwin unter dem Motto „Fußball ist unser Leben“. Hier sollte offenbar das durch den neuen Staatsvertrag zu erwartende, finanziell lukrative Werbegeschäft mittels Sportwetten schon angebahnt werden.

Das nach vierjähriger offizieller Pause – aber offensichtlich bei jahrelang weiter bestehender Kooperation mit dem Münchner Fußballprofiverein – seit drei Jahren in der Steueroase Gibraltar ansässige, und inzwischen mit Partygaming fusionierte Unternehmen war schon seinerzeit über eine Agentur Euro RSCG in München verdeckt in die Werbung eingetreten. Dies auch unter Ausnützung des teilweise widersprüchlichen Regelwerkes im seinerzeitigen Medienstaatsvertrag. Die Klage des Freistaates Bayern gegen die an sich gesetzwidrige Werbung ist verwaltungsgerichtlich angehalten worden mit dem Argument, dass der EuGH bei laufenden Klagen gegen die generelle Gültigkeit des GlüÄndStV noch nicht abschließend Stellung bezogen habe.²⁴

Die gesetzlich geforderte Wahrung der Integrität des Sports wird beispielhaft durch ein durchkommerzialisiertes Geschäftsmodell des erfolgreichsten deutschen Fußball Profivereins FC Bayern München sowie des ebenso nach einem ausgeklügelten Businessmodell arbeitenden Wettanbieters bwin geradezu herausgefordert, wenn nicht sogar konterkariert. Dies alles müsste auch der im GlüÄndStV neu berufene Sportbeirat in seine verantwortliche Arbeit einfließen lassen. Schließlich wirkt er nicht nur bei der Prüfung der Vergabe von Lizenzen an Sportwettanbieter mit. Er soll vor allem auch über die Einhaltung der Integrität des Sports und seiner regulären Abläufe wachen. Anderenfalls droht dieses plakative Ziel zum reinen Mythos zu verkommen.

3.5 Das Problem anbieternaher wissenschaftlicher Forschung

Diese Problematik betraf viele Jahre lang die gesamte frühere Glücksspielforschung, zumal wissenschaftliche Studien nur durch die Glücksspielindustrie selbst finanziert wurden. Dies hat sich durch die im alten GlüStV explizit geforderte und finanzierte unabhängige Forschung mit inzwischen methodisch sehr gut gesicherten Ergebnissen fundamental geändert. Zeitgleich baut sich allerdings eine interessengeleitete (Gegen-)Forschung anbieternaher Wissenschaftler auf, die kritisch auf den Prüfstand zu heben ist. Nur beispielhaft soll diesbezüglich die Aussagekraft zu Online-Glücksspielen wie Sportwetten, Poker- und Casinospiele des Suchtreferats der Harvard Medical School hinterfragt werden. Die automatische Aufzeichnung des tatsächlichen Spielverlaufs elektronischer Glücksspiele und Sportwetten erlaubt zwar eine hervorragende wissenschaftliche Auswertung (Shaffer et al., 2010). Jedoch sind die in bestimmter Richtung gedeuteten Studienergebnisse der aus verschiedenen und in sich heterogenen Datensätzen von bwin umstritten (Wilcke & Fiedler, 2011) und führen zu politischer Fehlinterpretation.

Dem ist auch die liberalisierungsfreundliche EU-Binnenmarktkommission aufgesessen, indem sie im Grünbuch „ Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt“ eine voreilige Schlussfolgerung gezogen hat. Danach soll die durchgeführte Harvard - Studie „auf der Grundlage einer langfristigen Analyse des Spielverhaltens einer Zufallsauswahl von 50.000 Online-Casinospiele aus 80 Ländern zu dem Schluss [gekommen sein], dass 99 % der Kunden von Online-Sportwetten und 95 % der Online-Casinospiele keinerlei auffälliges Spielverhalten zeigten.“ Dem kann hinsichtlich des beträchtlichen Risikopotentials gerade bei Online-Sportwetten keineswegs zugestimmt werden. Denn evidente Aussagen zur methodisch aussagefähigen Prävalenz von Spielsuchtproblemen bei Online-Glücksspielen – und das

²⁴ Der Berichterstatter saß im November 2011 anlässlich einer Anhörung beim Bayerischen Innenministerium gemeinsam auf dem Podium mit dem Direktor des Wettanbieters bwin für Deutschland. Inzwischen ist dieser Vertreter zum erweiterten 5. Vorstandsmitglied des FC Bayern München benannt worden mit der Zuständigkeit für die Abteilung „Internationalisierung und Strategie“ im Marketing.

ist die entscheidende Kernfrage – können aus dieser Studie eben nicht geschlossen werden (Wilcke & Fiedler, 2011).

Fazit

Ein nach Meinung des Fachbeirats bisher immer noch nicht genügend streng reglementiertes Automatenglücksspiel, aber auch die –trotz gut angedachter, aber zu kurz greifender Kontrollsysteme – Liberalisierung des Sportwettmarktes werden im Einklang mit den gelockerten Werbevorschriften und den elektronischen Vertriebswegen unvermeidbar den am Glücksspielmarkt orientierten Wettbewerb zu Lasten von Suchtgefährdeten ankurbeln. Dieser wird wirtschaftlich von den Finanzprofiteuren der Anbieter wie vom (Profi-) Sport zwar gewünscht, ist aber suchtpreventiv im Sinne des GlüÄndStV kontraproduktiv. Die Vereinbarkeit unternehmerisch denkender Anbieter wie Sportprofiteure mit markteffizientem internationalisiertem Sponsoring einerseits und die gleichzeitige (bekanntlich wirkungslose) Selbstverpflichtung zu Spielerschutz und Mitverantwortung zu staatlicher Fürsorgeverpflichtung andererseits ist eine Utopie (Böning, 2011).

Die derzeit in vielen finanzwirtschaftlichen Geschäftsfeldern mit strafrechtlichen Manipulationen weitgehend verloren gegangene Kategorie der Mitverantwortung als Steuerungsressource offener Gesellschaften mit freiheitlich individueller Pluralität wie offener Märkte offenbart sich leider auch in den gefährlichsten Glücksspielsegmenten. Das entgegen jeden wissenschaftlichen Sachverstands und auch im Gewerberecht vernunftwidrig immer noch als gewerbliches Unterhaltungsspiel deklarierte Automatenglücksspiel und die neu aufgekommenen Sportwetten und Pokerspiele sind trotz ihrer großen Popularität keine unbedenklich wirtschaftlich vermarktbareren Freizeitprodukte. Besonders junge Menschen werden im Windschatten eines neoliberalen Marktfundamentalismus mit einem missbrauchten Freiheitsbegriff einerseits und durch die Gier getriebene Gewinnmaximierung einer unaufhaltsam expandierenden Glücksspielindustrie andererseits zu ausgebeuteten Sklaven ihrer Spielfreude.

Deshalb gehören diese drohenden Misstände in die staatliche Verantwortung zum Schutz des individuellen wie kollektiven Gemeinwohls. Ob der GlüÄndStV mit seinem derzeitigen Regelwerk dies zu leisten im Stande ist, wird sich zeigen müssen. Noch kämpft eine über die Details nur langsam aufgeklärte Zivilgesellschaft und eine zunehmende Front von in diesem Metier verantwortungsvollen Politikern einen ungleichen Kampf mit den verschlungenen Pfaden vom Profit geleiteten Emissären und Lobbyisten der Glücksspielindustrie sowie korrumpierbaren politischen Entscheidungsträgern. Anscheinend fehlt so etwas wie ein mehrheitsfähiger gesellschaftlicher Entscheidungskodex. Ein solcher ethischer Protest aus der Zivilgesellschaft müsste die für die Glücksspielpolitik zuständigen Entscheidungsgremien wie bestimmter Ministerien, Bundestag und Bundesrat, deren Mitglieder sich wegen der kurzen Legislaturperiode praktisch permanent im Wahlkampf befinden, längerfristig in ihre Verantwortung nehmen.