

Empfehlung (1/2011) des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV vom 14. Januar 2011

Vorschläge zur suchtpreventiven 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

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.

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 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 gegenüber steht. 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 ungefährdeter Spielern zu beschränken, denn diesen steht es frei, sich im Rahmen ihrer Konsumentensouveränität gar kein Limit zu setzen.

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.

²Ist 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.

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.

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

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. Salkovski (Ed.): *Trends in cognitive and behavioural therapies* (pp. 89-120). Chichester (UK): John Wiley.

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.

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

Geldautomaten in Spiellokaltäten 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 Spiellokaltäten 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

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

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.

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 betragen 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.

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

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.

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.

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 Glücksspiels 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.

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 Vgl. Sévigny, S., Ladouceur, R., Jacques, C. & Cantinotti, M. (2008). Links between casino proximity and gambling participation, expenditure, and pathology. *Psychology of Addictive Behaviors*, 22, 295-301.

²³ Vgl. Bondolfi, G.; Osiek, C. & Ferrero, F. (2002). Pathological gambling: An increasing and underestimated disorder. *Schweizer Archiv für Neurologie und Psychiatrie*, 153 (3), 116-122.