



Fachbeirat Glücksspiel

Jahresbericht

2016 und 2017

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

Inhaltsverzeichnis

1. Aufgaben.....	2
2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder	2
3. Beschlüsse 2016 und 2017	3
4. Zugangskontrollen / Sperrsysteme	4
5. Notwendigkeit einer Ombudsstelle	5
6. Blockierung von Zahlungsströmen aus strafbaren Onlineglücksspielen.....	6
7. Maßnahmen zur Unterbrechung von Zahlungsströmen	7
8. Evaluierungsbericht zur Spielverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie	7
9. Vergütung der Bezirksstellenleiter von Lottogesellschaften.....	8
10. Lobbyarbeit der Glücksspielindustrie.....	8
11. Wirksamkeit von Sozialkonzepten aus Anlass einer Forschungsarbeit der Universität Hamburg.....	8
12. Spielerschutz ist nicht Verbraucherschutz	9
13. Soziale Kosten von Glücksspielen.....	10
14. Sozialkonzepte im Glücksspielsegment.....	15
15. Planung eines Modellprojekts zur Einführung einer personenbezogenen Spielerkarte	23

1. Aufgaben

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 §§ 8 - 14 der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung des Fachbeirats (VwVGlüStV), die zwischen den Ländern abgeschlossen wurde.

Der Fachbeirat führt seine Geschäfte nach Maßgabe der Vorschriften des GlüStV sowie der VwVGlüStV. Er

- untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren die Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 und 3 GlüStV genannten Veranstalter und die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Abs. 5 GlüStV,
- berät die Länder nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes und
- wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags nach § 32 Satz 1 GlüStV.

Darüber hinaus ist der Fachbeirat berechtigt, neben seinen im GlüStV festgelegten Aufgaben den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, und den Ländern Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen zu unterbreiten (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV).

Der Fachbeirat ist an den durch den GlüStV begründeten Auftrag gebunden und im Rahmen der ihm übertragenden Aufgaben nicht weisungsgebunden.

2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder

§ 9 Abs. 1 S. 1 VwVGlüStV legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 9 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifi-

Die Mitglieder des Fachbeirats



Prof. Dr. Michael Adams
Universitätsprofessor a.D. ,
ehemaliger Direktor des
Instituts für Recht der
Wirtschaft der Universität
Hamburg, Arbeitsbereich
Zivilrecht – auf Vorschlag
Kriminologische Institute



Ilona Füchtenschnieder-
Petry
Vorsitzende des Fachver-
bands Glücksspielsucht
(fags) e.V.; Leiterin der
Landeskoordinierungsstelle
Glücksspielsucht NRW – auf
Vorschlag fags

kation der Mitglieder. Der Fachbeirat ist so zusammengesetzt, dass „Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

1. nationale und internationale Glücksspielsucht- und Wettsuchtforschung, Suchtprävention, Suchthilfe sowie Suchtbekämpfung,
2. Jugend- und Spielerschutz sowie Jugendhilfe,
3. Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich der Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten

angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann.

3. Beschlüsse 2016 und 2017

- Beschluss (4/2017) vom 08.12. 2017 - Fachbeiratsverfahren zu der beabsichtigten Einführung der neuen Lotterie „Zahltag“ im Saarland
- Beschluss (3/2017) vom 21. 06. 2017 - Fachbeiratsverfahren zu der beabsichtigten Einführung der neuen Lotterie „GLÜXTAG“ der Saarland Sporttoto GmbH
- Beschluss (2/2017) vom 04.05. 2017 zum Verbot der Werbung für unentgeltliche Glücksspiele bei Verbindung zu entgeltlichen Glücksspielangeboten
- Beschluss (1/2017) vom 20.04.2017 - Fachbeiratsverfahren anlässlich der beabsichtigten Einführung der neuen Lotterie "GLÜXTAG" der Saarland Sporttoto GmbH
- Empfehlung (1/2017) - Einschätzung biometrischer Systeme zur Einlasskontrolle in Spielhallen
- Beschluss (1/2016) vom 19.01.2016: Fachbeiratsverfahren - Antrag der Staatlichen Lotterieverwaltung Bayern zur Einführung neuer Brief-/Rubbellose
- Beschluss (2/2016) vom 03.03.2016: Fachbeiratsverfahren - Antrag von Lotto Hessen auf Erlaubnis einer virtuellen Sportlotterie
- Beschluss (3/2016) vom 19.01.2016: Fachbeiratsverfahren - Antrag der DKLB zur Durchführung einer dauerhaften Sofortlotterie mit dem Lospreis von 15,-- €
- Empfehlung (01/2016) vom 22.06.2016: Quittungen bei Automatenspielen

Die Mitglieder des Fachbeirats...



Dr. phil. Raphael Gaßmann
Geschäftsführer der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) e.V. – auf Vorschlag DHS



Prof. Dr. med. Karl Mann
Seniorprofessor am Zentralinstitut für Seelische Gesundheit Mannheim, Universität Heidelberg – auf Vorschlag der DG Sucht



Prof. Dr. Christian Pfeiffer
Universitätsprofessor a.D., ehemaliger Vorstand und Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. – auf Vorschlag Kriminologische Institute

- Beschluss (4/2016) vom 22.06.2016 des Fachbeirats betr.: Fachbeiratsverfahren - Antrag der gewerblichen Spielvermittlerin Lotto24 AG bezüglich des Einsatzes von Guthaben-Vouchern
- Beschluss (05/2016) vom 22.06.2016: Fachbeiratsverfahren - Antrag auf Einführung einer neuen Geolotterie in Baden-Württemberg

Die vornehmlich von Lotteriegesellschaften dem Fachbeirat zur Beurteilung vorgelegten neuen Produkte bzw. neuen Vertriebswege zeigen ein grundlegendes Dilemma auf. Aufgrund der politischen und juristischen Rahmenbedingungen, der zu Umsatzverlusten bei den klassischen Lotterierprodukten führt, besteht für die Lotteriegesellschaften ein immenser Handlungsdruck. Dies führt dazu, dass die neu entwickelten Produkte das Ziel haben, attraktiver als die klassischen Produkte zu werden. So wird versucht neue Kundenkreise zu erschließen, z.B. Frauen oder durch höhere Gewinnanreize (Rubbellos für 15 Euro) die Attraktivität zu steigern. Als Begründung führen die Lotteriegesellschaften ihren gesetzlichen Auftrag, den Spieltrieb zu kanalisieren und eine Alternative zu dem illegalen Angebot im Internet zu sein, an. Dabei ist absehbar, dass sie niemals konkurrenzfähig zu den illegalen Angeboten im Internet sein können, auch wenn sie mit höheren Gewinnen, verkürzten Auszahlungsfrequenzen, höherpreisigen Angeboten oder Aufmerksamkeit heischender Werbung arbeiten.

Gleichzeitig führt diese Entwicklung zu einer zunehmenden Ausweitung des Angebots an Glücksspielen mit immer höheren Spielanreizen. Weil jedoch der Glücksspielstaatsvertrag gerade zum Ziel hat, solche Entwicklungen zu verhindern, ist die Genehmigungspraxis des Fachbeirates auch bei diesen Produkten eher restriktiv. I.d.R. wird die Genehmigung mit der Auflage einer Evaluation verbunden.

Neben den Fachbeiratsverfahren zu unterschiedlichen Glücksspielprodukten der Lotteriegesellschaften und den daraus erfolgten Beschlüssen hat sich der Fachbeirat mit folgenden Themen befasst, die sich z.T. auch in Empfehlungen niedergeschlagen haben:

4. Zugangskontrollen / Sperrsysteme

Die Anbieter favorisieren biometrische Systeme als Zugangskontrollen. Der Fachbeirat hat sich hierzu in einer Stellungnahme dahingehend geäußert, in Spielhallen primär eine personengebundene Spielerkarte einzuführen, die Eintritte und Einsätze registriert, und biometrische Systeme ausschließlich als ergänzende Maßnahme einzusetzen.

Die Mitglieder des Fachbeirats...



Elisabeth Seifert
Geschäftsführerin der Aktion Jugendschutz, Landesarbeitsstelle Bayern e.V. (aj) – auf Vorschlag der AOLG



Wolfgang Schmidt-Rosengarten
Geschäftsführer der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) – auf Vorschlag der AOLG

Herr Prof. Pfeiffer hat mit unterschiedlichen politischen Vertretern Gespräche geführt, um zu eruieren wie groß die Bereitschaft im politischen Raum ist, eine personengebundene Spielerkarte einzuführen. Hierzu wurde ihm großes Interesse seitens der Politik signalisiert. In einem nächsten Schritt soll nun geprüft werden, ob es möglich ist, anhand eines konkreten Feldversuchs in Niedersachsen ein solches Vorhaben in der Praxis umzusetzen und wissenschaftlich auszuwerten.

5. Notwendigkeit einer Ombudsstelle

Die Praxis der Beratung von Glücksspielkunden macht deutlich, dass die vorhandenen Beratungsstellen bei rechtlichen Sachverhalten keine Unterstützung anbieten können und dürfen. Wenn es jedoch darum geht, dass sich Anbieter nicht gesetzeskonform verhalten und Klienten deshalb massive Verluste erlitten haben, ist juristischer Beistand unabdingbar. Hier könnte eine bundesweite Ombudsstelle durch juristische Expertise und Beratung wertvolle Hilfen im Sinne eines Verbraucherschutzes bieten. Leider konnte der Fachverband Glücksspielsucht mit seinem ausgearbeiteten Konzept für eine solche Ombudsstelle noch keinen finanziellen Förderer, bzw. Sponsor gewinnen.

Ein Beispiel aus der Praxis: Chargeback bzw. Storno von Zahlungen an illegale Onlinecasinos

Der Fachverband Glücksspielsucht e. V. unterstützt seit einigen Jahren Glücksspielerinnen und Glücksspieler, die sich – infolge der Teilnahme an illegalen Onlinecasinospielen – verschuldet haben, bei der Rückforderung der verspielten Beträge. Handelte es sich in den Anfangsjahren um einige wenige Anfragen im Jahr, stiegen die Beratungsanfragen nun in einem Ausmaß an, das im Rahmen der ehrenamtlichen Tätigkeit nicht mehr zu bewältigen ist.

Gleichzeitig wuchsen die Erfolge. Finanzdienstleister wie PayPal scheinen erkannt zu haben, dass sie sich auf rechtlich unsicherem Terrain bewegen. Wer seine Einzahlungen an illegale Onlinecasinos nachträglich mit der Begründung „Verstoß gegen gesetzliches Verbot = nichtige Forderung“ storniert, hat gute Aussichten, dass die Angelegenheit damit erledigt ist. Lediglich das PayPal-Konto wird geschlossen. In einem aktuellen Schreiben des Kundenservice von PayPal vom 12.1.2018 an eine Glücksspielerin, die Spieleinsätze in Höhe von 12.000 € storniert hatte, liest sich das so:

...“1. Wir bestätigen, dass Sie Zahlungen an GXXX Ltd. gesendet haben. Diese Zahlungen wurden abgeschlossen und die Beträge dem PayPal-Konto des Empfängers noch am gleichen Tag gut geschrieben. Bitte beachten Sie, dass PayPal keinen Einfluss auf den Zahlungsfluss der Kunden hat...

2. Wir erhielten dann Nachricht von Ihrer Bank, dass diese Lastschriftzahlungen storniert wurden bzw. nicht ausgeführt werden konnten. Infolgedessen wurden diese Abbuchungen nicht dem Bankkonto, sondern diesen Transaktionen belastet. ...

3. Die Forderungsbetreibung in Bezug auf dieses PayPal-Konto wurde nun mit sofortiger Wirkung eingestellt. Es bestehen also keine weiteren Forderungen mehr an Sie von Seiten PayPal. Wir werden jedoch keine Beträge erstatten oder zurückbuchten und keine Zinsen zahlen. Aufgrund dieser Rückbuchung jedoch und gemäß unserer Nutzungsbedingungen (Punkt 9 und 10) haben wir uns dazu entschieden, dieses Nutzerkonto zu kündigen. Das PayPal-Konto ist und bleibt für jegliche weitere Nutzung gesperrt.“

Von dieser Regelung profitieren derzeit allerdings nur PayPal Kunden, die über diverse Kanäle (Forum Glücksspielsucht, vereinzelte Presseartikel, Anwälte) rechtzeitig von dieser Möglichkeit erfahren. Die Einsätze aller anderen Kundinnen und Kunden werden weiterhin an illegale Onlinecasinos überwiesen. Unter den Informierten gibt es zudem eine große Anzahl, die sich gegen diesen Weg entscheiden, weil sie juristische (Klage) oder anderweitige Konsequenzen (Schufa Eintrag) befürchten. Es besteht demnach die Notwendigkeit, die Illegalität dieser Glücksspielangebote und die daraus folgende Möglichkeit des Chargebacks stärker zu kommunizieren.

Insbesondere angesichts der Tolerierung der intensiven Werbung für illegale Onlineglücksspiele (Internet, TV) ist dies den meisten Bürgerinnen und Bürgern nicht bewusst. Sie wissen ebenfalls nicht, dass auch das eigene Glücksspielen in Onlinecasinos (außer für Bürger aus SH in SH) den Tatbestand der Teilnahme an illegalem Glücksspiel erfüllt. Letzteres wurde von Strafverfolgungsbehörden in Deutschland bisher allerdings nicht verfolgt, hat aber für das Chargeback folgende Konsequenz: Wer daraus eine Art „Geschäftsmodell“ macht und spielt, um bei Verlusten ein Chargeback zu veranlassen, läuft Gefahr, dass dies als Betrug gewertet wird.

Weiterhin ist es erforderlich, diese erfolgreiche Arbeit des Fachverbandes Glücksspielsucht seitens der Bundesländer zu unterstützen. So könnten mehr Menschen als bislang davon profitieren, indem sie konkrete Unterstützung bei der Reduzierung ihrer Schulden erhalten und gleichzeitig motiviert werden, ihr problematisches Glücksspielverhalten zu reflektieren. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass es in vielen Fällen gelungen ist, die Betroffenen im Rahmen der Beratung zum Chargeback in das Suchthilfesystem zu vermitteln. So auch im Fall der oben zitierten Glücksspielerin, die 12.000 € zurückgebucht hatte. Sie hat über eine Facebookgruppe inzwischen Kontakt zu einer Selbsthilfegruppe für Glücksspielsüchtige aufgenommen.

6. Blockierung von Zahlungsströmen aus strafbaren Onlineglücksspielen

Seit vielen Jahren bemüht sich der Fachbeirat, den Umfang des strafbaren Onlineglücksspiels und die mit ihm verbunden Suchtgefahren durch eine möglichst umfangreiche Blockade der zugrundeliegenden Geldströme zu vermindern. Hierzu bedarf es der Mithilfe der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

Auf Einladung des Fachbeirates Glücksspielsucht hat eine Vertreterin der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in der Sitzung vom 3. März 2016 die Sicht der Möglichkeiten der Bundesanstalt dargelegt, Finanzdienstleister an der Unterstützung strafbaren Onlineglücksspiels zu hindern, in dem Zahlungen zwischen deutschen Glücksspielern und Unternehmen ohne gültige deutsche Glücksspiellizenz abgewickelt werden. Es ging dabei um die Bekämpfung der Geldströme hin zu den Anbietern strafbarer Glücksspiele. Die Vertreterin der BaFin trug vor, dass die Aufsicht große Schwierigkeiten für ein aufsichtsrechtliches Vorgehen gegen diese Finanzdienstleister darin sehe, dass Ihrer Ansicht nach die Finanzdienstleister die der Bezahlung zugrundeliegenden Geschäfte in Form strafbarer Glücksspiele nicht oder nur schwerlich identifizieren könnten und daher nicht verantwortlich zu machen seien.

Von Seite des Fachbeirates wurde argumentiert, dass ein Glücksspielzahlungen identifizierender Code bei vielen Zahlungsmöglichkeiten vorläge und daher die Finanzdienstleister bei einem wesentlichen Teil der

Zahlungen wüssten oder mit zumutbaren Anstrengungen wissen könnten, dass sie der Bezahlung strafbarer Handlungen dienten. Der Fachbeirat hat auf Berichte hingewiesen, nach denen die Finanzdienstleister für Transaktionen mit Glücksspielanbietern höhere Gebühren verlangten. Diese Preisstruktur weist nach Ansicht des Fachbeirates darauf hin, dass die jeweiligen Finanzdienstleister die Fragwürdigkeit der Geschäfte der Glücksspielanbieter kennen und sich für ihre Beihilfe risikoentsprechend bezahlen lassen. Der Fachbeirat war zudem der Ansicht, dass eine vorsätzliche Vornahme derartiger Dienstleistungen eine erhebliche Verletzung der an die Geschäftsleitungen der Finanzdienstleister zu stellenden Vertrauenswürdigkeitsanforderungen darstellten und damit der Bundesanstalt die Möglichkeit und Verpflichtung auferlegten, die Vorstände bei Fortdauer ihres Verhaltens abzurufen oder die Geschäftserlaubnis des Finanzdienstleisters zu entziehen.

7. Maßnahmen zur Unterbrechung von Zahlungsströmen

Auch in diesem Jahr hat der Fachbeirat die BaFin diesbezüglich aufgefordert tätig zu werden (siehe Beitrag: Blockierung von Zahlungsströmen aus strafbaren Onlineglücksspielen). Der Fachbeirat hatte sich noch in einer anderen Angelegenheit an die BaFin gewandt: Der Fachbeirat hatte aufgrund von Pressemitteilungen erfahren, dass die BaFin angeblich einer in München ansässigen Bank die Erlaubnis erteilen will, CFD-Geschäfte (Contracts for Difference oder Differenzkontrakte) auf Basis von Wechselkursänderungen in Form eines Automatenspiels zu vertreiben.

Der Fachbeirat ist der Ansicht, dass es sich hier nicht um sinnvolle Bankgeschäfte, sondern um verdeckte Glücksspielautomaten handelt, deren Zweck auf die Umgehung der spieterschützenden Vorschriften der Spielverordnung zielt. Als Zufallsgenerator werden anstelle eines Programms kurzfristige Wechselkursänderungen eingesetzt, die lediglich die Aufgabe haben, die Automaten und ihre Aufstellungsmöglichkeiten der verbraucherschützenden Glücksspielregulierung zu entziehen.

Der Fachbeirat hält die vorgesehenen Automaten daher für eine rechtswidrige Umgehung von Spielerschutzvorschriften und insbesondere aufgrund des Erkrankungsrisikos der Teilnehmenden aus Gründen des Schutzes der kollektiven Verbraucherinteressen für nicht genehmigungsfähig. Der Fachbeirat hat deshalb gebeten, den Einsatz dieser Maschinen für Termingeschäfte zu untersagen. Allerdings war die Reaktion der BaFin aus Sicht des Fachbeirates auch hier eher unbefriedigend.

8. Evaluierungsbericht zur Spielverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Der Fachbeirat kritisierte in einem Schreiben an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie den vorgelegten Evaluierungsbericht zur Spielverordnung. Das in dem Bericht gezogene Fazit „dass die Auswirkungen der Änderung der Spielverordnung auf das Entstehen der Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung nicht feststellbar waren“ sind nach Meinung des Fachbeirates alleine auf die seitens des Ministeriums gewährten sehr langen Übergangsfristen zurückzuführen. Hierdurch bestand für die Branche keine Notwendigkeit die neuen Geräte frühzeitig einzusetzen.

9. Vergütung der Bezirksstellenleiter von Lottogesellschaften

In den im Anhang des GlüStV befindlichen - „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ wird ausgeführt: „Die Vergütung der leitenden Angestellten von Glücksspielveranstaltern darf nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden“.

Dies ist allerdings bei mindestens einer Landeslottogesellschaft der Fall. Begründet wird dies damit, dass es sich hier nicht um leitende Angestellte sondern um selbstständige Handelsvertreter handelt. Der Fachbeirat bittet in einem Brief an das zuständige Ministerium darauf hinzuwirken, dass sich in Zukunft bei der Bezahlung seiner Bezirksstellenleiter an der Richtlinie des GlüStV orientiert. Eine Antwort auf das Schreiben des Fachbeirates steht noch aus.

10. Lobbyarbeit der Glücksspielindustrie

Kritisch reflektiert wurde vom Fachbeirat die Vorgehensweise der Glücksspielbranche bei der Lobbyarbeit. Im Frühjahr 2016 veröffentlichte der „Düsseldorfer Kreis“ ein sogenanntes „Verbraucherschutzkonzept“ für das Angebot von Glücksspielen. (siehe Beitrag Spielerschutz ist nicht Verbraucherschutz)

Mit Präventionsveranstaltungen an unterschiedlichen Orten wendet sich die Branche neben kommunalen Entscheidungsträgern, politisch Verantwortlichen auch an Fachkräfte, die mit glücksspielabhängigen Menschen arbeiten. Diese Aktionen dienen aber letztendlich nur dazu das Image zu fördern, um weiteren Regulierungen zu entgehen und den Absatz ihrer Produkte sicherzustellen. Publikationen, wie den „Behördenpiegel“, nutzt die Branche für ihre anbieterfreundlichen Positionen.

11. Wirksamkeit von Sozialkonzepten aus Anlass einer Forschungsarbeit der Universität Hamburg

Im Jahr 2012 trat der Glücksspieländerungsvertrag in Kraft, im Rahmen dessen die Einführung von Sozialkonzepten mit dem Ziel der Spielsuchtprävention geregelt wurde. Jeder Glücksspielanbieter in Deutschland hat die Pflicht solch ein Konzept zu entwickeln und umzusetzen. Dabei wurden einige gesetzliche Vorgaben gemacht, die mindestens in dem Konzept enthalten sein müssen. Im Wesentlichen handelte es sich jedoch um den Versuch, im Rahmen einer Selbstregulierung die Branche freiwillige Maßnahmen implementieren zu lassen. Ob und inwieweit Sozialkonzepte generell und die freiwilligen Maßnahmen im Besonderen suchtpräventive Wirkung entfalten, wurden in einer Arbeit von Dr. Fiedler et.al. von der Universität Hamburg theoretisch und empirisch untersucht.

Die Forschungsarbeit kommt zu einem eindeutigen Schluss:

„Das Ergebnis der Befragung zeigt deutlich, dass die Ziele der Sozialkonzepte nicht erreicht wurden. Dies liegt vor allem in dem Interessenkonflikt begründet, der in der Aufbüdung der Aufgabe der Suchtprävention auf den Anbieter fußt, obwohl ein finanzielles Interesse an den süchtigen Spielern als loyale und profitable Kundengruppe besteht. Diese vom Spielen abzuhalten und in eine Beratungsstelle zu vermitteln würde gegen das wirtschaftliche Interesse der Anbieter verstoßen. Die Einführung der Sozialkonzepte könnte sogar als Strategie interpretiert werden, vordergründig Maßnahmen einzuführen, um den

Anschein zu erwecken, suchtpreventive Maßnahmen umzusetzen und damit der Einführung zusätzlicher gesetzlich geforderter und suchtpreventiv wirksamer Maßnahmen vorzubeugen.“

Der Fachbeirat wird sich in seinen nächsten Sitzungen mit den möglichen Folgen dieser Einschätzung befassen.

12. Spielerschutz ist nicht Verbraucherschutz

Die Glücksspielbranche war stets aktiv in der Lobbyarbeit. Kritisch reflektiert wurde ein weiterer Versuch der Glücksspielbranche unter dem Deckmantel des Verbraucherschutzes interessensgeleitete Forderungen zu stellen.

Im Frühjahr 2016 veröffentlichte der „Düsseldorfer Kreis“ ein sogenanntes „Verbraucherschutzkonzept“ für das Angebot von Glücksspielen.

Laut Website (URL: <http://www.duesseldorfer-kreis.de>, Abruf 07.06.2017) ist der Düsseldorfer Kreis „eine Initiative von Verantwortlichen aus Glücksspielanbietern, Suchthilfe, Wissenschaft und Beratung, die im offenen Diskurs Vorschläge für eine strikt am Verbraucherschutz orientierte Glücksspielregulierung für Deutschland entwickelt“.

Bei Durchsicht der Initiatoren und Teilnehmenden des Arbeitskreises (URL: <http://www.duesseldorfer-kreis.de/personlichkeiten/>, Abruf 07.07.2017) wird die Präsenz und Nähe zu Glücksspielanbietern deutlich.

In der Zielsetzung des Konzeptes (URL: <http://www.duesseldorfer-kreis.de/verbraucherschutzkonzept>, Abruf 07.06.2017) heißt es u.a.: „..... Weiterhin waren alle Versuche erfolglos, Maßnahmen des Konsumentenschutzes alleine auf Angebotsverknappung oder Gestaltung unattraktiver Angebote zu beschränken. Es muss deshalb das aktive Ziel aller Beteiligten sein, durch die Unterstützung eines risikoarmen Glücksspielens, durch Bildungs-, Präventions- und Früherkennungsmaßnahmen sowie eine effektive Regulierung des Glücksspielmarktes den Umfang der Problematik möglichst gering zu halten, und gleichzeitig ein Abwandern in unkontrollierte oder betrügerische Angebote zu verhindern.“

Sowohl aus juristischer Perspektive als auch aus dem Blick der Suchtforschung führt das vom Arbeitskreis erstellte Konzept des Verbraucherschutzes zu erheblichen fachlichen Bedenken.

Zwei namhafte Experten haben sich in Fachbeiträgen mit der grundsätzlichen Einordnung des Begriffs des Verbraucherschutzes, als auch mit dem Konzept des „Düsseldorfer Kreises“ auseinandergesetzt.

Einen interessanten Einblick in die juristische Einordnung der Begriffe des Verbraucherschutzes und des Spielerschutzes im Glücksspielrecht sowie nähere Ausführungen zu diesbezüglichen Empfehlungen der EU-Kommission gab Dr. Thomas Gößl, bis Anfang 2017 zuständig für Glücksspielrecht im Bayerischen Staatsministerium des Inneren und Vorsitzender der Glücksspielkommission, auf der 28. Jahrestagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V. am 1. Dezember 2016 in Berlin.

Sein Beitrag „Spielerschutz und Verbraucherschutz im Glücksspielrecht“ ist auf der Website des Fachverbandes unter http://www.gluecksspielsucht.de/tagungdok/2016/Goessl_Verbraucher_Spielerschutz.pdf, Abruf 07.06.2017 dokumentiert.

Unter „III.3 Die Zukunft“ führt Gößl in seinem Vortrag aus: *„Wenn Sie sich die gemeinsame Schutzperspektive, den umfangreichen Katalog von Empfehlungen der EU-Kommission für den Schutz der Verbraucher und der Spieler bei Online-Glücksspielen und die Ambivalenz so mancher Regelung vor Augen führen, wird klar, dass die Versuche, Spielerschutz als Verbraucherschutz zu bagatellisieren, ohne rechte Grundlage und Aussicht sind.“*

Prof. Dr. Gerhard Meyer, renommierter Glücksspielsuchtforscher aus Bremen, veröffentlichte in der Zeitschrift ZfWG 3/4/16 den Beitrag „Der Düsseldorfer Kreis“ – Lobbyismus der Glücksspielanbieter.

Meyer führt in seinem Beitrag aus, dass verhältnispräventive Maßnahmen im Suchtbereich durchaus ihre Wirksamkeit zeigen, nicht falsche Maßnahmen, sondern das omniprésente Angebot von Glücksspielen die Ausbreitung befördert und wissenschaftliche Erkenntnisse für wirksame Eingriffe in die Spielstruktur nicht vom Arbeitskreis zur Kenntnis genommen werden. Zudem sind in dem Arbeitskreis Personen involviert, die vorrangig wirtschaftsfreundliche Grundpositionen vertreten. Sein Fazit lautet:

„Die Zielsetzung des „Düsseldorfer Kreises“ ist aus Perspektive der Suchtprävention durchaus zu begrüßen. Wenn aber die Interessen der Glücksspielanbieter offensichtlich vorrangig bedient werden, erscheint ein derartiges Verbraucherschutzkonzept für glaubwürdige Vertreter der Suchtforschung und Suchthilfe nicht tragbar. Die Lobbyarbeit des Arbeitskreises soll letztendlich ein am Spielerschutz orientiertes, effektives Regulierungsmodell verhindern.“

Der Fachbeirat teilt die kritische Einschätzung der Ausführungen.

Aus Sicht des Fachbeirats ist es erforderlich:

- **die einseitigen Forderungen des „Düsseldorfer Kreises“ abzulehnen und auf den Lobbyismus der Glücksspielindustrie hinzuweisen**
- **wirksame Eingriffe in den Glücksspielmarkt umzusetzen, wie z.B.:**
 - Empfehlung (2/2013) vom 08.11.2013 des Fachbeirats betr. Anschluss der Spielhallen an das bundesweit einheitliche Sperrsystem,
- **Beschluss (4/2015) vom 25.08.2015 des Fachbeirats betr. gänzliches Verbot von Spielgeräten in gastronomischen Betrieben**
- **Einführung einer personengebundenen, spielartübergreifenden Spielerkarte**
- **und sinnvolle Verbraucherschutzinstrumente, wie die geplante Ombudsstelle einzurichten**
 - siehe Beschluss (2/2015) vom 12.02.2015 des Fachbeirats betr. Projektantrag – Büro zur Prävention der Glücksspielsucht –.

13. Soziale Kosten von Glücksspielen

Während Freizeitspieler trotz ihrer Verluste aus dem Angebot von Glücksspielen noch eine gewisse Spielfreude zu empfinden vermögen, sind Glücksspiele für an Glücksspielsucht erkrankte Spieler nicht

nur eine persönliche Katastrophe, sondern auch mit erheblichen zusätzlichen negativen Folgen für Angehörige und die Gesellschaft verbunden.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat eine standardisierte Methodik entwickelt, um die sozialen Kosten von schädlichem Konsumverhalten zu messen. Allerdings bleiben hierbei die Kosten unberücksichtigt, die von den Spielern selbst getragen werden, da a priori angenommen wird, dass Glücksspieler rational handeln und damit auch ein Spielsüchtiger mehr Spielfreude als negative Konsequenzen aus seinem Spielen erfahren muss, da er ja ansonsten mit dem Spielen aufhören würde. Weiterhin werden intangible Kosten, wie z.B. das Leid von Spielsüchtigen und deren Angehörigen aus der WHO Methodik ausgeschlossen, da kein sinnvolles Verfahren zu deren Quantifizierung bekannt ist. Implizit wird diesen Kosten damit der Wert Null beigemessen.

Die Vorteile der WHO Empfehlung bestehen darin, dass die zu berücksichtigenden Kosten gut messbar sind und eine Vergleichbarkeit mit anderen danach vorgehenden Studien erlauben. Es empfiehlt sich, die Methodik der WHO für die Berechnung eines Basisszenarios zu verwenden und zusätzlich Schätzungen zu den schwer quantifizierbaren intangiblen externen Kosten sowie den potentiell zu berücksichtigenden privaten Kosten anzufertigen. Auf diese Weise kann der Leser entscheiden, welche Berechnung er für seine Fragestellung als sinnvoll erachtet. Fiedler hat 2016 eine Studie dieser Art für die verschiedenen Kostenformen für das Jahr 2014 vorgelegt. Seine Ergebnisse sind im Folgenden dargestellt.

Da die Kosten des Spielens maßgeblich von der Anzahl an Spielsüchtigen abhängen, werden drei Szenarien für die Anzahl an problematischen und pathologischen Spielern unterschieden, die auf den verschiedenen epidemiologischen Untersuchungen zur Prävalenz von Glücksspielsucht in Deutschland beruhen. Szenario A stellt dabei die geringste Schätzung und Szenario C die höchste Schätzung dar, während Szenario B den Mittelwert repräsentiert (Vgl. Tabelle 1).

	Szenario A	Szenario B	Szenario C
Pathologische Spieler	100.000	195.000	290.000
Problematische Spieler	149.000	245.000	340.000

Tabelle 1: Anzahl von pathologischen und problematischen Spielern als Szenariengrundlage.

Private Kosten sind vor allem die monetären Verluste der Spieler, eine reduzierte Lebensqualität bei Spielsüchtigen sowie die Opportunitätskosten der Zeit bei der Spielteilnahme (Vgl. Tabelle 2). Hinzu kommen spielsuchtinduzierte Einkommensverluste durch Arbeitsplatzverlust, Lohnrückgang sowie fehlende Gehaltssteigerungen. Glücksspielsuchtinduzierte Wohnungsverluste und Strafen bei Beschaffungskriminalität wiegen hingegen weniger schwer. Alle privaten Kosten werden bei **rationalen** Spielern durch einen korrespondierenden Nutzen aus der Teilnahme an Glücksspielen überkompensiert und sind infolgedessen für die Gesamtsicht nicht relevant. Im Gegensatz dazu werden bei **nicht-rationalen** Spielern diese Kosten nicht gedeckt.

Art	A	B	C
-----	---	---	---

Private Kosten

Monetäre Verluste	Direkt	10.618,0	10.618,0	10.618,0
Einkommensverluste durch Arbeitsplatzverlust	Indirekt	141,1	265,2	389,2
Einkommensverluste: Lohnrückgang und fehlende Gehaltssteigerungen	Indirekt	157,0	286,0	414,0
Wohnungsverlust	Direkt und indirekt	3,2	6,2	9,2
Strafen Beschaffungskriminalität	Direkt und indirekt	8,9	16,8	24,7
Reduzierte Lebensqualität	Intangibel	1.433,0	2.700,0	3.965,0
Opportunitätskosten Zeit	Indirekt	2.254,1	2.254,1	2.254,1
Private Kosten gesamt		14.615,2	16.146,3	17.674,2

Tabelle 2: Private Kosten der Glücksspielteilnehmer pro Jahr in Mio. Euro.

Bei den **externen Kosten** spielen die direkten Kosten eine untergeordnete Rolle (Vgl. Tabelle 3). Hier sind vor allem die durch Krankenkassen getragenen Behandlungskosten von Spielsucht sowie die Kosten für die Gesetzgebung und Aufsicht von Glücksspielen zu nennen. Der Kostenblock in Form von glücksspielinduzierter organisierter Kriminalität, Geldwäsche und Sportwettbetrug kann nicht beziffert werden. Dieser Umstand liegt insbesondere in der Internationalität dieser Phänomene begründet und der schlechten Datenlage, die nicht einmal Anhaltspunkte für Schätzungen liefert. Bei den indirekten Kosten sind vor allem die Produktivitätsverluste von pathologischen und problematischen Spielern zu nennen, die durch die Glücksspielsucht den jeweiligen Arbeitgebern entstehen. Ein wichtiger Effekt ist das von einem pathologisch spielenden Elternteil verursachte erhöhte Suchtrisiko für dessen Kinder.

Am bedeutendsten für die externen Kosten sind die intangiblen Folgekosten der Zerrüttung von Familienverhältnissen, die regelmäßig durch spielsüchtige Familienmitglieder verursacht wird. Hierunter leidet die gesamte Familie in Form von reduzierter Lebensqualität. Insgesamt ergeben sich in der Summe externe Kosten für die Gesamtgesellschaft in Abhängigkeit der Anzahl an problematischen und pathologischen Spielern in den jeweiligen Szenarios in Höhe von 3,6 bis 9,6 Mrd. Euro pro Jahr.

Externe Kosten	Art	A	B	C
Behandlungskosten von Krankenkassen getragen	Direkt	131,4	256,3	381,2
Kosten Gesetzgebung, Regulierung, Aufsicht und Verwaltung	Direkt	73,3	73,3	73,3
Kosten Spielsuchtprävention	Direkt	28,4	28,4	28,4
Kosten Glücksspielforschung	Direkt	13,6	13,6	13,6

Kosten Schuldnerberatung und Privatinsolvenzen	Direkt	2,1	4,0	6,0
Kosten organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Sportwettbetrug	Direkt und indirekt	k.A.	k.A.	k.A.
Kosten Lobbyarbeit und Korruption	Direkt und indirekt	k.A.	k.A.	k.A.
Produktivitätsverluste von Beschäftigten	Indirekt	646,3	1.206,8	1.766,0
Erhöhtes Suchtrisiko der Kinder von Spielsüchtigen	Indirekt	203,0	395,0	588,0
Produktivitätsverluste außerhalb des Arbeitsmarktes	Indirekt	56,1	103,8	151,3
Folgekosten aus Beschaffungskriminalität	Indirekt	30,0	30,0	30,0
Maßnahmen zur Schuldeneintreibung	Indirekt	1,6	2,9	4,1
Verwaltungskosten von Sozialtransfers	Indirekt	0,4	0,6	0,9
Degentrifizierungseffekte	Indirekt	k.A.	k.A.	k.A.
Folgekosten Zerrüttung von Familienverhältnissen	Intangibel	2.360,1	4.446,4	6.529,6
Folgekosten von Suizid	Intangibel	50,0	50,0	50,0
Externe Kosten gesamt		3.596,3	6.611,1	9.622,4

Tabelle 3: Externe Kosten von Glücksspielen in Deutschland pro Jahr in Mio. Euro.

Fiedler versucht in seiner Arbeit auch den Nutzen aus Glücksspielen zu quantifizieren. Seine Ergebnisse sind in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Nutzen von Glücksspielen in Deutschland pro Jahr in Mio. Euro.

Nutzen	Art	A	B	C
Konsumentenrente/Spielfreude (opportunitätsbereinigt)	Direkt	378,8	378,8	378,8
Produzentenrente (opportunitätsbereinigt)	Direkt	265,5	265,5	265,5
Zusätzliche Staatseinnahmen	Direkt	1.440,0	1.440,0	1.440,0
Lebensqualitätsgewinn Spielerumfeld	Intangibel	11,4	11,4	11,4
Technologische Entwicklung	Indirekt	k.A.	k.A.	k.A.
Nutzen gesamt		2.095,6	2.095,6	2.095,6

Wird für Deutschland das mittlere Szenario mit einer Anzahl von 195.000 pathologischen und 245.000 problematischen Spielern (Mittelwert über verschiedene Studien) zu Grunde gelegt, so ergibt sich aus den von der WHO als relevant erachteten Effekten ein gesamtgesellschaftlicher Nettoeffekt des Glücksspielangebotes in Deutschland in Höhe von -411 Mio. Euro pro Jahr (Vgl. Tabelle 5). Wird auf die Annahme vollständiger Rationalität zugunsten der realistischeren Annahme **teiltrationaler** Spieler verzichtet, so beträgt der Nettoschaden 2 Mrd. Euro pro Jahr. Werden intangible Effekte berücksichtigt und von Rationalität ausgegangen, so steigt der Nettoschaden auf 4,5 Mrd. Euro pro Jahr. Werden sowohl intangible Effekte berücksichtigt als auch von Teilrationalität ausgegangen, dann ergibt sich ein Wohlfahrtschaden von fast 7 Mrd. Euro pro Jahr.

Berechnungsmethode	Wohlfahrtseffekt(Kosten minus Nutzen)
Rationale Spieler, keine intangiblen Effekte (WHO-Methodik)	-411
Rationale Spieler und intangible Effekte	-4.516
Teilrationale Spieler, keine intangiblen Effekte	-2.045
Teilrationale Spieler und intangible Effekte	-6.974

Tabelle 5: Der Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen in Deutschland pro Jahr in Mio. Euro.

Die verschiedenen **Spilsegmente** weisen stark unterschiedliche Effekte auf. So führen Lotterien aufgrund der geringen von ihnen ausgehenden Suchtgefahr zu einem insgesamt positiven Wohlfahrtseffekt. Spielautomaten in Spielhallen, Gaststätten und staatlichen Spielbanken sind hingegen am schädlichsten (Vgl. Abbildung 1).

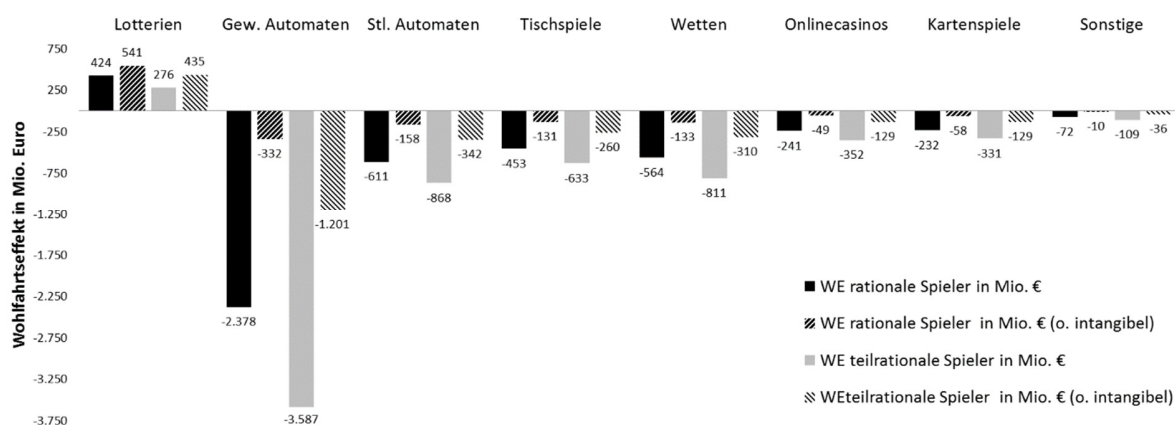


Abbildung 1: Der Wohlfahrtseffekt der verschiedenen Glücksspielsegmente in Mio. Euro pro Jahr.

Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analysen sind aufgrund zahlreicher Begrenztheiten in der Datengrundlage sowie einer Vielzahl zu treffender Annahmen zwangsläufig ungenau. Dies gilt insbesondere für die Operationalisierung und Quantifizierung intangibler Effekte, wie z.B. die Bewertung einer Depression. Eine Nichtbewertung solcher Effekte würde jedoch eine implizite Bewertung von Null darstellen. Insofern erscheint es Fiedler folgend sinnvoll zu versuchen, diese Effekte zu abschätzen.

14. Sozialkonzepte im Glücksspielsegment

Gesetzliche Regelungen

Gemäß Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sollen Spieler und Spielerinnen mit Hilfe von „Sozialkonzepten“ über „die Suchtrisiken der [...] angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie“ (GlüStV 2011, 12) aufgeklärt und informiert werden. Die genannten Aufgaben lassen zunächst über die irreführende Bezeichnung „Sozialkonzept“ staunen, werden doch Maßnahmen des Gesundheitsschutzes formuliert und nicht etwa die Modalitäten betriebsbedingter Kündigungen. Es bleibt unerfindlich, warum die Bundesländer fern der Sache dennoch von Sozialkonzepten statt von „Präventionskonzepten“ oder „Hilfekonzepten“ sprechen.

Zugleich entledigen sich die Bundesländer mit dieser Vertragsbestimmung und ihrer, von Land zu Land unterschiedlichen gesetzlichen Ausgestaltung sowohl ihrer Verantwortung für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung als auch hoheitlicher Kontrollaufgaben. Diese werden stattdessen den Anbietern von Glücksspielen (und von ihnen bezahlten Dienstleistern) übertragen - ein Verfahren, das schon aufgrund seiner strukturellen Besonderheiten an absehbarer Wirkungslosigkeit kaum zu übertreffen ist und letztlich den Sonderfall einer gesetzlich formulierten „Selbstverpflichtung“ darstellt, also ein Gesetz zur Nichterreicherung seiner vorgeblichen Ziele.¹ Dies vor allem aus vier Gründen²:

1. Die Bundesländer entwickelten bis heute keinen gemeinsamen Standard für ein wirksames Präventionskonzept und haben dies auch nicht beabsichtigt. Dieses Versagen ermöglicht eine Vielfalt qualitativ divergierender und in Konzeption wie Durchführung wirkungsarmer bis wirkungsloser Angebote.
2. Die Bundesländer ermöglichen die Kooperation von Anbietern der Suchtberatung und -prävention mit Glücksspielanbietern - oder schreiben sie gar gesetzlich vor. Die finanziellen Interessen dieser Einrichtungen und Verbände stehen der Implementation suchtpreventiv erfolgreicher Strategien des Spieler- und Jugendschutzes entgegen, da solche zwangsläufig mit dem Gewinnstreben der Auftraggeber aus der Glücksspielbranche kollidieren würden.
3. Fehlende oder Selbstevaluationen der Schulungsmaßnahmen geben weitere Hinweise auf die beabsichtigte Wirkungsarmut sog. „Sozialkonzepte“.
4. Diese Vermutung wird bestärkt durch fehlende oder Selbstevaluationen der tatsächlichen Anwendung vorhandener „Sozialkonzepte“. Wie aktuell nachgewiesen, schlagen sich die genannten Interessenkonflikte in weitgehend unterlassenen Hilfeangeboten durch das Personal in Spielstätten nieder. (Fiedler et al., 2017, Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern)

Die vorhandenen „Sozialkonzepte“ unterscheiden sich erheblich auch zwischen den Bereichen Lotto, Spielhallen und Spielbanken. Auch die Bandbreite aller Einzelmaßnahmen der verschiedenen Anbieter ist bemerkenswert. So gibt es bei Spielbanken Ansprechpartner und Hotlines für Spielerinnen und Spie-

¹ siehe hierzu auch Gaßmann 2018

² siehe hierzu auch Fachbeirat 2017

ler, während sich kleinere Spielhallen in der Regel auf ausgelegtes Informationsmaterial und Warnhinweise beschränken. Kinder und Jugendliche dürfen darüber hinaus auch nicht zum Adressaten von Glücksspielwerbung werden. Gemäß §5 GlüStV ist die Werbung für öffentliches Glücksspiel grundsätzlich „im Fernsehen (§ 7 des Rundfunkstaatsvertrages), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten“ (ebd., 12). Inhaltliche Werbebeschränkungen wurden hingegen im Staatsvertrag von 2012 gegenüber seiner vorausgegangenen Fassung aufgehoben.

Weiterhin heißt es: „Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspiel sind verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen“ (ebd., 12). Für die Umsetzung des „Sozialkonzeptes“ soll unter anderem das Personal der Spielstätten einer regelmäßigen Schulung unterzogen werden, um pathologische Spieler für Beratungsangebote zu sensibilisieren.

Grundsätzlich können „Sozialkonzepte von Glücksspielanbietern [...] als ein Bündel von Maßnahmen des Spielerschutzes angesehen werden, in denen sowohl gesetzlich vorgeschriebene als auch freiwillige Maßnahmen der Anbieter enthalten sind“ (Fiedler et al. 2017, 24).

Sie stellen keine Verbote dar, sondern schaffen einen Rahmen für die Anbieter von Glücksspielen, innerhalb dessen Maßnahmen ergriffen werden sollen, die Freizeitspieler nicht beeinträchtigen, für pathologische Spieler jedoch schützend wirken (vgl. ebd., 25). Als Beispiel ist hier die Spielersperre zu nennen, welche in ein übergreifendes Sperrsystem eingebunden ist. Eine solche Sperrung erfolgt auf Grund von Meldung Dritter, des Personals oder einer Selbstmeldung, die anhand der Anhaltspunkte pathologischen Spielens und Verschuldung eingereicht werden kann. Diese Sperre währt mindestens ein Jahr und kann erst dann aufgehoben werden, wenn der Spieler einen schriftlichen Antrag gestellt hat (GlüStV 2011, 14).

Über die Aufhebung der Sperre entscheidet schließlich der Glücksspielveranstalter, der eben daran ein vitales geschäftliches Interesse besitzt. Allerdings ist die Spielersperre nur für einen Teil der Glücksspielbranche vorgesehen. Bisher ist es Spielern nur möglich, sich zum Beispiel in Spielbanken sperren zu lassen. Ausgenommen von dieser Regelung sind Spielhallen, Wettbüros und Gaststätten – also Einrichtungen, in denen das besonders problematische Automatenpiel überwiegend betrieben wird (Fachbeirat Glücksspielsucht 2017, 32).

Einen Sonderweg geht das Bundesland Hessen, in dem seit 2014 eine landesweite Sperrdatei existiert, die auch für Spielhallen gilt. Das Selbstsperrsystem in Hessen wird nach Zahlen des hessischen Münzautomaten-Verbandes offenbar sehr gut von den Spielern angenommen, da die Branche innerhalb eines halben Jahres einen Umsatzrückgang von 26% verzeichnet hat (ebd.). Gleichwohl funktioniert das System der Fremdsperre in Hessen nicht zufriedenstellend. Der Anteil dieser Sperren liegt bei unter 1% obwohl in §6 des Hessischen Spielhallengesetzes dies ausdrücklich geregelt wird:

„Die Spielhallenbetreiber müssen Personen in die Sperrdatei und zum Spielausschluss aufnehmen, von denen sie „aufgrund der Wahrnehmung des Spielhallenpersonals, von Meldungen Dritter wissen oder sonstiger Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre)“ (Meyer 2017, 129).

Empirische Erkenntnisse

„Bisherige Evaluierungen von Sozialkonzepten beschränken sich im Wesentlichen auf Lotterieangebote im Internet, da der Gesetzgeber nur Onlineanbieter zur Evaluation verpflichtet und im Onlinebereich im Wesentlichen lediglich Lotterien lizenziert angeboten werden“ (Fachbeirat Glücksspielsucht 2017, 14).

Der Fachbeirat Glücksspielsucht weist in seinem Tätigkeitsbericht 2015 (Fachbeirat Glücksspielsucht 2017, 14) darauf hin, dass die bisher durchgeführten Evaluationen nicht ausreichend sind, da Lotterieangebote das geringste Suchtpotenzial aller Glücksspielformen aufweisen. Jene Spielformen aber, die ein deutlich höheres Suchtpotenzial aufweisen, wurden in Bezug auf ihre „Sozialkonzepte“ noch gar nicht evaluiert. Des Weiteren besteht bei der inhaltlichen Ausgestaltung der bisher durchgeführten Evaluationen erheblicher Verbesserungsbedarf. „Sozialkonzepte“ müssten als Ganzes in den Blickwinkel der Betrachtung rücken, nicht nur die Ausgestaltung von Maßnahmen der einzelnen Glücksspielanbieter (ebd., 14 - 15).

Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Überprüfung der „Sozialkonzepte“ von Anbietern, die auch die von vulnerablen Gruppen besonders favorisierten Glücksspielautomaten betreiben. Unter neun überprüften „Sozialkonzepten“ war die Ansprache von Personen mit pathologischem Spielverhalten die einzige Maßnahme, die über das gesetzliche Mindestmaß hinausging und in jedem Konzept zumindest theoretisch festgehalten war (ebd., 16).

Eine von der Universität Hamburg durchgeführte Evaluation untersuchte unter anderem, ob Glücksspielanbieter pathologische Spieler bei auffälligem Verhalten bzw. hohen Verlusten ansprachen und sie über Hilfsangebote informierten bzw. ihnen dazu rieten, das Spielen zu reduzieren. Rund 44% der Automatenspieler (551 der insgesamt 705 Befragten bevorzugten das Spiel am Automaten) gaben dabei an, dass große Verluste durch das Spielen beim Personal wahrgenommen wurden (Fiedler et al. 2017, 138). Es wurde jedoch nur ein kleiner Teil (12%) der Spieler dazu angehalten, das Spielen zu unterbrechen oder mit dem Spielen aufzuhören. 40% der Automatenspieler wurden dazu ermutigt, weitzuspielen, was den offiziellen Zielen aller „Sozialkonzepte“ gänzlich widerspricht.

Diese Erkenntnis wird von einer Untersuchung aus dem Jahr 2015 bestätigt, die das Spielhallengesetz von Bremen (BremSpielhG) auf Praxistauglichkeit prüfte. Das Gesetz sieht z. B. Ausweiskontrollen zur Überprüfung des Mindestalters von 21 Jahren vor. Des Weiteren sind Schulungen des Personals vorgesehen, um pathologisches Verhalten der Spielerinnen und Spieler erkennen zu können und anschließend Schritte wie eine Spielersperre in Betracht zu ziehen (Meyer, von Meduna, Brosowski 2015, 10).

Die Durchführung der Untersuchung erfolgte mittels Kontrollbesuchen der Spielhallen in Bremen. Bei 111 Besuchen wurde in 76% aller Fälle keine Ausweiskontrolle durchgeführt. Der Nutzen von Schulungen wurde in dieser Studie ebenfalls aufgegriffen. Von den Testpersonen wurde in aufsteigender Intensität problematisches Spielverhalten simuliert. Dies wurde vom Personal in der Regel jedoch kaum beachtet - in lediglich 5% der Fälle wurde den Vorschriften gemäß reagiert. Als die Testspieler selbst auf ihr pathologisches Spielverhalten hinwiesen, wurde nur in 18% aller Fälle die Möglichkeit einer

Sperrung von Seiten des Personals angeboten. Wurden Spielersperren eingerichtet, kam es nur in zwei der 29 Fälle nach Kontrollbesuchen zu einem Sperrschluss, alle anderen Spieler konnten trotz Sperre ungehindert weiterspielen (ebd., 14).

Dass die wenig effiziente Ansprache durch das Personal die einzige Maßnahme war, welche über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausging, zeigt deutlich, dass die Ausführung sowie die generelle Zielsetzung der „Sozialkonzepte“ durch die Glücksspielanbieter nicht gewährleistet werden kann.

Sonderfall Automatenspiel

Nicht zuletzt eine vom baden-württembergischen Ministerium für Arbeit und Soziale Ordnung, Familien und Senioren in Auftrag gegebene Studie zum pathologischen Glücksspiel stellte fest, dass Personen, die sich aufgrund ihrer Spielsucht in Behandlung befanden, in überwiegender Mehrheit das Automatenspiel präferierten (Fachbeirat Glücksspielsucht 2017, S. 23). Es wird zusammenfassend geschlussfolgert:

„Aus wissenschaftlicher Sicht ist die rechtliche Sonderstellung des Automatenspiels nicht haltbar und eine Einbeziehung unter die Regelung des staatlichen Monopols begründet“ (Mann et al., 2012, 3).

Dies deckt sich mit den seit vielen Jahren statistisch dokumentierten Erfahrungen der Deutschen Suchthilfe.

Unterschiede in den einzelnen Bundesländern

Die Bundesländer Hessen (seit Mai 2014) und Rheinland-Pfalz haben ein verbindliches landesweites Sperrsystem entwickelt. Mitarbeiter müssen zu Beginn die Daten des Spielers mit der OASIS-Sperrdatei abgleichen (Meyer et al. 2015, S. 16).

In Bayern und Baden-Württemberg liegt als einzigen Ländern das Mindestalter für den Eintritt in Spielbanken bei 21 Jahren, während die restlichen Bundesländer dies ab 18 Jahren erlauben (A / B - vgl. § 28 Absatz 7 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg 2012, S.10; vgl. § 3 Absatz 1 Spielbankordnung Bayern 1996, S.1).

Die Bundesländer Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg verlangen jährlich im ersten Jahresquartal eine Dokumentation der Maßnahmen gem. „Sozialkonzept“ von den Glücksspielanbietern (Die deutsche Automatenwirtschaft, Evangelische Gesellschaft 2015, S. 26).

Nachfolgend werden die Anforderungen an „Sozialkonzepte“ in den Bundesländern Bayern, NRW und Hessen beispielhaft verglichen:

Bayern kennt ein Rahmenkonzept zur Erstellung von „Sozialkonzepten“ auf Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages (Landesstelle Glücksspielsucht 2014, S.1 ff.). Im „Sozialkonzept“ sollen die Suchtrisiken sowie Hintergrundwissen zu pathologischen Glücksspiel dargestellt werden (ebd.). Dies ist laut Rah-

menkonzept erforderlich, um ein Bewusstsein bei den Mitarbeitern zu schaffen, inwieweit pathologisches Glücksspielen den Betroffenen schadet. Auch hier ist ein Beauftragter für den Spieler- und Jugendschutz zu benennen (ebd.). Die Maßnahmenfelder sind unterteilt in: Schulung, Jugendschutz, Maßnahmen zur betrieblichen Suchtprävention, Aufklärung und Prävention, Spielerschutz (Früherkennung und Umgang mit gefährdeten Spielern). Hierbei wird besonders der Bereich Schulung näher beschrieben. Die Rahmenbedingungen sind deutlicher festgelegt als zum Beispiel in Hessen. Jeder Mitarbeiter muss zudem ein Schriftstück zum Thema Spielerschutz mit folgenden Inhalten unterschreiben:

- „Die Pflicht, bei Hilfeersuchen eines Spielgastes diesem Informationsmaterial auszuhändigen und die Vermittlung in das professionelle Hilfesystem in die Wege zu leiten
- Die Pflicht, bei Anzeichen eines problematischen Spielverhaltens bei einem Spielgast, diesem Informationsmaterialien anzubieten und den zuständigen Ansprechpartner im Unternehmen zu informieren
- Hinweis, dass die Mitarbeitenden der Spielstätte keine therapeutischen Gespräche durchführen, sondern dafür das professionelle Hilfesystem zuständig ist
- Die Verpflichtung von Mitarbeitenden der Spielstätte, an Schulungsmaßnahmen zum Thema Spielerschutz teilzunehmen.
- Das Verbot der Teilnahme am eigenen Spielangebot“ (Landesstelle Glückspielsucht, Bayerisches Staatsministerium 2014 S. 7)

Auch hier wird eine Dokumentation der Maßnahmen alle 2 Jahre gefordert (ebd.).

Das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalens hat die Rahmenbedingungen für das „Sozialkonzept“ zusammengefasst. Es bietet eine Checkliste für die Ordnungsämter an, eine Liste der Mindestanforderungen für ein „Sozialkonzept“ und eine Liste über die Ausführungsbestimmungen für die Schulung des Personals. Diese ist wesentlich umfangreicher als in Bayern (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2011, S. 1 ff.). Dauer, Zulassung, Inhalte und Nachweis sind genau festgelegt. Auch ist es unterteilt in Modul A für die Servicemitarbeiter und in Modul B für die Mitarbeiter mit Leitungsfunktion (ebd.). Die Mindestanforderungen für ein „Sozialkonzept“ unterscheiden sich nur minimal von denen der beiden anderen Bundesländer, zum Beispiel wird auch hier ein fester Mitarbeiter für den Spielerschutz und die Umsetzung des „Sozialkonzepts“ gefordert (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2011, S. 1 ff.). Anders als Bayern und Hessen soll das „Sozialkonzept“ im Leitbild des Unternehmens verankert sein und dessen Umsetzung in der täglichen Routine aufgelistet werden (ebd.).

Die Mindestanforderungen an das „Sozialkonzept“ gem. § 3 Abs. 1 des Hessischen Spielhallengesetzes sind an die Erlaubnisinhaber gerichtet und legen den Anforderungskatalog für „Sozialkonzepte“ dar (Hessisches Sozialministerium 2011, S. 1ff.). Es genügt, die Fragen Schritt für Schritt zu beantworten, um ein „Sozialkonzept“ zu erstellen (ebd.). Die Erlaubnisinhaber müssen berücksichtigen, „dass nach aktuellen wissenschaftlichen Studien und den Erfahrungen der Beratungs- und Behandlungsstellen der Anteil glücksspielsüchtiger Personen bei keinem anderen Glücksspiel so hoch ist wie bei Spielgeräten

mit Gewinnmöglichkeit“ (Hessisches Sozialministerium, S. 1). Hier besonders erwähnt werden die Automatenspiele. Für das „Sozialkonzept“ zuständig ist ein Sozialkonzeptbeauftragter, während für die Umsetzung und Überwachung vor Ort ein Spielerschutzbeauftragter verantwortlich ist (ebd.). Die getroffenen Maßnahmen müssen anonymisiert dokumentiert werden, da dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport als Glücksspielaufsichtsbehörde alle zwei Jahre schriftlich über den Erfolg der Maßnahmen zu berichten ist (ebd.). Der größte Unterschied zu den anderen beiden Bundesländern ist §11 SpielhG (Hessisches Spielhallengesetz): Es verpflichtet den Anbieter, die erhobenen Daten im Falle einer Spielersperre in das Sperrsystem einzutragen und den anderen Anbietern zu übermitteln. Die „Sozialkonzepte“ ähneln sich in den Aspekten Jugendschutz und Auskunftspflicht. Alle betonen die Zusammenarbeit mit Fachleuten und Einrichtungen der Suchtberatung und -hilfe. Gegenstand jedes „Sozialkonzeptes“ sind Maßnahmen, die soziale Schäden durch Glücksspiel minimieren sollen.

„Sozialkonzepte“ als Gegenstand von Interessenkonflikten

Als Ursache für die mangelnde Ansprache problematischer Spieler sind vor allem die Interessenkonflikte der Glücksspielanbieter zu nennen, die bei konsequenter Umsetzung eines solchen Konzeptes ihre wichtigsten Kunden verlieren würden. Denn die pathologischen Spieler vom Spielen auszuschließen, würde für die Glücksspielunternehmen erhebliche finanzielle Verluste nach sich ziehen, da diese am meisten Geld verlieren (vgl. Fiedler et al. 2017., 38).

„Pathologische Spieler spielen häufiger, länger und riskieren höhere Einsätze, was zu einem sehr hohen ‚Umsatzfaktor‘ von problematischen Spielern im Vergleich zu Freizeitspielern führt“ (ebd.: 39).

Die überschaubaren Ambitionen von Glücksspielanbietern an einer konsequenten Umsetzung von „Sozialkonzepten“, war ein erwartbares Untersuchungsergebnis. Zumal ihnen im Falle einer Verletzung dieser Regelungen keinerlei Sanktionen drohen (Fachbeirat Glücksspielsucht 2017, 18). Auf der Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Glücksspielanbieter besteht ebenfalls ein Interessenkonflikt, da diese bemüht sind, die Umsatz-Vorgaben ihrer Arbeitgeber zu erfüllen und nicht das Risiko einer Entlassung eingehen möchten, indem sie besonders lukrative Spieler sperren.

„Sozialkonzepte“ für Geldspielautomaten bzw. Spielhallen sind darüber hinaus schon als Muster-PDF im Internet erhältlich (AWI 2017). Auch ein Kauf von „Sozialkonzepten“ und Schulungen der Mitarbeiter wird auf vielen Websites im Internet angeboten (Merlato 2017). Doch gerade dann ist die Wirkung von „Sozialkonzepten“ fragwürdig, wenn diese im Internet oder von Kanzleien bestellt und erstanden werden können. Der Betreiber muss sich durch den Kauf nicht näher mit der Problematik befassen und kann somit auch keine Warnsignale der Spieler deuten oder diese Erkenntnisse an das Personal weitergeben.

Doch nicht nur bei den Betreibern und dem Personal der Glücksspielangebote sind grundlegende Interessenkonflikte zu beobachten. Eine Verschärfung der gesetzlichen Grundlage für „Sozialkonzepte“ würde zu Einbußen bei der Vergnügungs- und Umsatzsteuer führen. Diese dann geringer ausfallenden Steuereinnahmen könnten eine Erklärung für das fachlich kaum nachvollziehbare Handeln verschiedener Länderregierungen sein.

Resümee und Empfehlungen

Bereits in seinem vergangenen Jahresbericht hob der Fachbeirat Glücksspielsucht hervor: „Die bestehenden Sozialkonzepte bei Automatenspielen sind daher als wirklichkeitsfremde und vollständig wirkungslose Maßnahme zu bewerten. Der Grund hierfür ist ihre Fehlkonstruktion, die Glücksspielanbieter dazu veranlassen soll, ihre besten Kunden vom Spielen abzuhalten.“ (Fachbeirat Glücksspielsucht 2017, 18)

Die Maßnahme der Spielersperre ist nach den vorliegenden Erkenntnissen grundsätzlich ein adäquates Mittel des Spielerschutzes: 53,6% der gesperrten und evaluierten Spieler in Deutschland bezeichnen ihr Spielverhalten vor der Sperrung als unkontrollierbar. Die Erhebung aus dem Jahr 2010, die erstmals empirische Ergebnisse über den Nutzen von Spielersperren in Deutschland, Österreich und der Schweiz sammelte, konnte eine deutliche Verbesserung des pathologischen Spielverhaltens durch die Spielersperre belegen (Meyer; Hayer 2010, 178 - 180).

Gleichwohl kann die Spielersperre keine professionellen Therapiemaßnahmen ersetzen, sondern sie nur begleiten. Da lediglich ein Drittel der Befragten nach einer Sperrung weitere Hilfe in Anspruch nahmen, muss davon ausgegangen werden, dass pathologische Spieler den Vollzug der Sperrung als eigentliche Bewältigung und Therapie ihres pathologischen Glücksspielens verstehen. Aus diesem Grunde ist es wichtig, wissenschaftlich fundierte Sozialkonzepte zu entwickeln, die neben der Sperre von Spielern weitere wirksame Maßnahmen umfassen. Dazu zählt ein Precommitment-System, das die Spieler dazu bewegt, bestimmte Grenzen von Einsatz und Spielzeit nicht zu überschreiten.

„Außerdem sollten Sperrsysteme transparenter gestaltet und die Gesamtzahl von bestehenden Fremd- und Selbstsperrungen (auch pro Spielbank) jährlich veröffentlicht werden“ (Schneider 2014, 175).

Die dargestellte Evaluation der Universität Hamburg kommt zu dem Schluss, „Sozialkonzepte“ könnten im negativen Sinne „sogar als Strategie interpretiert werden, vordergründig Maßnahmen einzuführen, um den Anschein zu erwecken, suchtpräventive Maßnahmen umzusetzen und damit der Einführung zusätzlicher gesetzlich geforderter und suchtpräventiv wirksamer Maßnahmen vorzubeugen“ (Fiedler et al: 2017, 138). Des Weiteren bleibt das positive Beispiel in Hessen nur solange wirkungsvoll, wie die gesperrten Spieler sich auch innerhalb der Landesgrenzen aufhalten. Sie können das System leicht umgehen, indem sie die Grenze zu anderen Bundesländern passieren und die dortigen Spielangebote nutzen, ohne, dass hier die Sperre eine relevante Bedeutung hätte.

Es empfiehlt sich daher, Präventionskonzepte unabhängig von Einnahmen aus pathologischem Glücksspiel und dessen Therapie zu kontrollieren und bei mangelnder Durchführung die Veranstalter empfindlich bis hin zur Angebotssperre zu sanktionieren. Die Verantwortung hierfür kann nur bei staatlichen Institutionen liegen.

Die Anbieter von Glücksspielen sollten jeglicher freiwilliger Verpflichtung entbunden werden und sich ganz auf die Umsetzung der dann staatlich verordneten Konzepte konzentrieren können. Dies würde endlich die erforderliche Rechtssicherheit schaffen und den Betroffenen im Zweifel den Rechtsweg erleichtern, etwa, wenn ihnen eine Spielersperre verweigert wird.

Sperrdateien sollten unbedingt länder- und spielformübergreifend eingerichtet werden, da nur so ein Ausweichen der Spieler auf andere Spielformen bzw. andere Bundesländer verhindert werden kann.

Bis diese Maßnahmen umgesetzt werden, bleibt das pathologische Glücksspielen für die Betroffenen eine meist existenzielle Katastrophe mit ungleichen Kräfteverhältnissen:

„Im Vergleich zu den Glücksspielanbietern sind die Glücksspielerinnen und Glücksspieler die eindeutig schwächeren Geschäftspartner. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie eine behandlungsbedürftige Erkrankung entwickelt haben“ (Fachbeirat Glücksspielsucht 2015, 37).

Literatur

Automaten-Wirtschaftsverbände-Info (AWI) (Hrsg.) (2013): Muster für ein betriebliches Sozialkonzept für gewerbliche Spielstätten. Berlin. www.vdai.de/regelwerke/sozialkonzept-spielstaetten.pdf, Zugriff: 23.11.2017.

Die deutsche Automatenwirtschaft; Evangelische Gesellschaft (2015): Muster für ein betriebliches Sozialkonzept für gewerbliche Spielstätten in der Deutschen Automatenwirtschaft. Stuttgart; Berlin. www.vdai.de/regelwerke/sozialkonzept-spielstaetten.pdf, Zugriff: 22.11.2017.

Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) (2011). www.aktion-mensch.de/html/gluecksspielstaatsvertrag.pdf, Zugriff 05.09.2017.

Fachbeirat Glücksspielsucht (2017): Tätigkeitsbericht. 1. Januar bis 31. Dezember 2015. Wiesbaden.

Fiedler, Ingo et al. (2017): Wirksamkeit von Sozialkonzepten. Eine theoretische und empirische Überprüfung der Wirksamkeit der Sozialkonzepte von Glücksspielanbietern in Deutschland. Berlin: Springer.

Gaßmann, Raphael (2018): Selbstverpflichtungen in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2018. Lengerich: Pabst.

Hessisches Sozialministerium (2011): Mindestanforderungen an das Sozialkonzept gemäß § 3 Abs. 1 Hessisches Spielhallengesetz. Frankfurt am Main. https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/HMWVL/mindestanforderungen_fuer_sozialkonzepte_version_1_0.pdf, Zugriff: 23.11.2017.

Hessisches Spielhallengesetz (SpielhG HE) vom 28. Juni 2012. www.vdai.de/regelwerke/GlueStV/hessen/HessSpielhG.pdf, Zugriff: 23.11.2017.

Landesglücksspielgesetz (LGlüG) Baden-Württemberg vom 20. November 2012. www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=GlSpielG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true, Zugriff: 23.11.2017.

Spielbankordnung (SpielbO) Bayern vom 13. Juni 1996 (GVBl. S. 232, BayRS 2187-1-1-I), die zuletzt durch Verordnung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 240) geändert worden ist. www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BaySpielBO/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1, Zugriff: 23.11.2017.

Landesstelle Glücksspielsucht (2014): Rahmenkonzept zur Erstellung von Sozialkonzepten in Bayern (Basierend auf einem Konzept der Landesstelle Glücksspielsucht und abgestimmt mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, dem Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit

und Pflege und dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie und dem Bayerischen Automatenverband). München. www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/.../Rahmenkonzept_Sozialkonzepte.pdf, Zugriff: 23.11.2017.

Merlato (2017). www.merlato.de/sozialkonzept/, Zugriff: 23.11.2017.

Meyer, Gerhard (2017): Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): DHS Jahrbuch Sucht. Lengerich: Pabst. S. 113-132.

Meyer, Gerhard; Hayer, Tobias (2010): Die Effektivität der Spielsperre als Maßnahme des Spielerschutzes. Eine empirische Untersuchung von gesperrten Spielern. Frankfurt am Main: Lang..

Meyer, Gerhard; Meduna, Marc von; Brosowski, Tim (2015): Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen. Ein Praxistest. In: Sucht, 61(1), S. 9-18.

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2011). Organisatorische und inhaltliche Mindestanforderungen an Sozialkonzepte in NRW gemäß Glücksspielstaatsvertrag vom 15.12.2011. Düsseldorf. www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/The-men_und_Aufgaben/Verfassung_und_Recht/2014-01-20_mindestanforderung_sk.pdf, Zugriff: 22.11.2017.

Schneider, Hans-Peter (2014): Staatliches Glücksspielmonopol auf dem Prüfstand. Kohärenz- und Konsistenzdefizite im neuen Spielrecht der Länder. Alfeld: Gildebuchverlag.

Mann, K.; Leménager, T.; Fauth-Bühler, M. (2012): Glücksspielsucht und verwandte Störungen: Patientenzentrierte Erfassung des Risikos und Entwicklung von Frühinterventionen für Gefährdete. Hauptbericht an das Ministerium für Arbeit und Soziale Ordnung, Familien und Senioren Baden Württemberg. Stuttgart.

15. Planung eines Modellprojekts zur Einführung einer personenbezogenen Spielerkarte

Bereits im Jahresbericht 2014 hatte der Fachbeirat einen klaren Beschluss veröffentlicht: Der Fachbeirat fordert die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte, die Glücksspielformen übergreifend einzusetzen ist.

Auf dieser Grundlage haben sich Prof. Dr. Pfeiffer und ein denkbarer Anbieter im Jahr 2016 gemeinsam darum bemüht, bei der Datenschutzbeauftragten Niedersachsens aufzuklären, unter welchen Voraussetzungen eine Glücksspielkarte im Land Niedersachsen im Rahmen eines Modellversuches eingeführt werden könnte. Im November 2016 erhielten sie von der Behörde folgende Antwort:

„Das Datenschutzkonzept dazu hatten wir aus datenschutzrechtlicher Sicht bereits geprüft und ihnen mit unserem Bezugsschreiben c) mitgeteilt, dass aus unserer Sicht dieser konzeptionellen Überlegungen einer Glücksspielkarte keinen grundsätzlichen datenschutzrechtlichen Bedenken begegnen, sofern einige dort genannte spezifizizierte Grundvoraussetzungen als Eckpunkte erfüllt sind“

Der nächste Schritt auf dem Weg zur Planung eines Modellversuches zur Einführung einer personenbezogenen Spielerkarte war der, mit den zuständigen Ministerien Niedersachsens die Perspektiven

eines solchen Projekts zu erörtern. Das Gespräch fand im April 2017 mit den zuständigen Referatsleiterinnen des Wirtschaftsministeriums und des Innenministeriums statt. Von beiden Seiten gab es prinzipielle Zustimmung zu dem Vorhaben. Es wurde allerdings darum gebeten, nun auch das Bundeswirtschaftsministerium in die Planung einzubinden.

Prof. Dr. Pfeiffer hatte sich deshalb zunächst an Frau Bundesministerin Zypries gewandt. Diese zeigte sich grundsätzlich mit dem Vorhaben einverstanden und veranlasste, dass die zuständige Abteilungsleiterin (im BMWi) für Juli 2017 zu einem Gespräch einlud. Auch dieses Treffen verlief positiv. Das BMWi machte klar, dass es eine Forschungs- und Machbarkeitsstudie zur Einführung einer personenbezogenen Spielkarte unterstützen würde und wies darauf hin, dass hierfür in der sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung die nötigen rechtlichen Voraussetzungen bereits verabschiedet worden seien. Ferner wurde darauf aufmerksam gemacht, dass gegebenenfalls die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung als Geldgeber für die Kosten einer Begleitforschung angesprochen werden könnte. Und schließlich zeigte sich das BMWi bereit, zur Vorbereitung eines solchen Modellversuches einen runden Tisch mit den Fachverbänden der Automatenwirtschaft zu organisieren.

Im Oktober und November 2017 wurden mit dem Automatenverband Niedersachsen Gespräche über die Planung eines solchen Modellversuches geführt. Zum einen wollten sie auf diese Weise klären, wie die Unternehmen grundsätzlich zur Einführung einer Spielkarte eingestellt sind. Zum anderen sollte es aber auch darum gehen, die Bereitschaft des Verbandes und seiner Mitglieder dafür zu klären, die Feldkosten des Modellversuches zu übernehmen.

Die Gespräche zeigten, dass der Verband keine grundsätzlichen Einwände gegen die Erprobung einer Spielkarte vorbringen möchte. Die Vorstellungen seiner Vorstandsmitglieder dazu, wie ein solcher Modellversuch realisiert werden könnte, machten dann aber deutlich, dass eine auf freiwilliger Basis laufende Kooperation keine Grundlage dafür bieten würde, einen von Forschung begleitet Modellversuch zu realisieren.

Das zeigte sich bereits bei der Erörterung der Frage, ab welchem Verlustbetrag eine automatische Sperre des Spielers eintreten sollte. Die hierzu eingebrachten Vorschläge demonstrierten, dass für viele das Anliegen einer konsequenten Bekämpfung der Spielsucht weniger im Vordergrund stand als das Ziel, weiterhin hohe Umsätze zu erzielen. Im Übrigen wurde sehr schnell deutlich, dass der Verband schon deshalb die Durchführung des Modellversuches nicht würde ermöglichen können, weil ca. 20 % der Kasinobetreiber nicht Mitglieder des Verbandes sind. Sie aber wären die Profiteure des Projekts, wenn Spieler, deren Karte gesperrt ist, problemlos die Möglichkeit hätten, in den Casinos dieser Unternehmen ihrer Spielleidenschaft nachzugehen.

Damit ist klar, dass der ins Auge gefasste Modellversuch nur realisiert werden kann, wenn hierfür die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Erste Vorbedingung wäre, dass die Ministerpräsidentenkonferenz sich dazu entschließt, außerhalb des Glücksspielstaatsvertrages ein derartiges Projekt zu erlauben. Zweitens müsste der Landtag Niedersachsen eine gesetzliche Regelung zur Durchführung des Modellversuches verabschieden,