

UNIVERSITÄT HOHENHEIM

FORSCHUNGSSTELLE GLÜCKSSPIEL

Professor Dr. Tilman Becker
GESCHÄFTSFÜHRENDER LEITER



Universität Hohenheim (502) · D - 70593 Stuttgart

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Gesundheit
z. Hd. Frau Katharina Lauer

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
17(14)0247(5)
gel. ESV zur öAnhörng am 21.03.
2012_Glücksspielsucht
13.03.2012

Schloss Hohenheim
Osthof-Süd
D-70593 Stuttgart

Telefon: + 49 (0)711 / 459 - 22599
Telefax: + 49 (0)711 / 459 - 22601

E-Mail: tilman.becker@uni-hohenheim.de
<https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de>

Hohenheim, 13. März 2012

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Tilman Becker zu dem Antrag der SPD „Glücksspielsucht bekämpfen“

In der folgenden Stellungnahme wird auf die dreizehn Punkte in dem Antrag der SPD eingegangen.

1. Kohärentes System der Regulierung

- Der Europäische Gerichtshof mahnt ein kohärentes Regulierungssystem an. Die Regulierungen eines Staates im gesamten Glücksspielbereich müssen geeignet sein, in kohärenter und systematischer Art und Weise zu der Erreichung der Ziele der Regulierung beizutragen. Dabei ist es nicht von Bedeutung, ob die Gesetzgebungskompetenz für einzelne Bereiche auf den Bund und auf die Länder verteilt sind. Diese so genannte „Länderblindheit“ des Europäischen Gerichtshofs verpflichtet den Bund und die Länder zu einer konsistenten Regelung des gesamten Glücksspielsektors. Die Regulierung muss geeignet sein, die angestrebten Ziele zu erreichen. Sie muss verhältnismäßig sein und sie muss kohärent sein.
- Traditionell wird in der deutschen Gesetzgebung zwischen den vom Staat angebotenen Glücksspielen unterschieden, die in dem Glücksspielstaatsvertrag reguliert werden, und dem gewerblichen Glücksspiel, d.h. den Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit. Während die Lotterien, Sportwetten (mit der Ausnahme der Pferdewetten) und Casinospiele in dem Glücksspielstaatsvertrag reguliert werden, werden die Geldspielgeräte in der Spielverordnung reguliert. Diese Trennung ist maßgeblich auf die unterschiedliche Gesetzgebungskompetenz zurückzuführen. Das Recht der Wirtschaft ist bei dem Bund angesiedelt, das Ordnungsrecht bei den Ländern. Die Gesetzgebungskompetenz für Lotterien, Sportwetten und Casinospiele haben daher die Bundesländer. Die Gesetzgebungskompetenz für die Geldspielgeräte (und die Pferdewetten) hat der Bund. Bei Lotterien, Sportwetten und Casinospiele besteht ein staatliches Monopol mit einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, bei Pferdewetten und Geldspielgeräten hingegen nicht. Geldspielgeräte haben sich in den letzten Jahrzehnten von Unterhaltungsgeräten zu Glücksspielgeräten fortentwickelt. Spätestens mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 2010 (Markus Stoß) ist deutlich geworden, dass bei der rechtlichen Bewertung einer Regulierung von Glücksspielen alle Formen des Glücksspiels zu betrachten sind.

- **Angesichts dieser traditionellen Verteilung der Gesetzgebungskompetenz auf Bund und Länder sieht sich Deutschland nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vor ganz besondere Herausforderungen gestellt.**
- **Ein kohärentes Regulierungssystem bedeutet natürlich auch, dass sich alle Bundesländer auf miteinander kohärente Regelungen verständigen. Wenn z.B. in Schleswig-Holstein Online-Casinos erlaubt sind, aber in anderen Bundesländern nicht, so ist die Regulierung nicht kohärent und widerspricht europäischem Recht. Der Alleingang eines Bundeslandes macht somit die Gesetzgebung in den anderen Bundesländern europarechtlich angreifbar und letztlich unwirksam. Ein Bundesland kann so die gesamte Regulierung in Deutschland in Frage stellen.**
- **In dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag und in dem Glücksspielgesetz von Schleswig-Holstein ist die Vergabe von Lizenzen vorgesehen. Auch dies stellt die Regulierung des Glücksspiels vor ganz neue Herausforderungen. Bisher gab es ein staatliches Monopol bei Sportwetten. Mit dem Übergang zu einem Lizenzsystem werden neue behördliche Organisationsstrukturen benötigt.**
- **In anderen Ländern Europas sind so genannte Gambling Commissions umfassend für die Aufgaben der Regulierung von Glücksspielen zuständig: Lizenzerteilung und -kontrolle, Steuererhebung und -kontrolle, Produkt- und Werbekontrolle, Zulassung neuer Produkte, Zulassung und Kontrolle der Software, Erstellung von Statistiken und Erhebung von Marktdaten, Durchführung von wissenschaftlichen Studien, Beratung der Politik, Vertretung des Landes auf europäischer Ebene etc. Eine derartige Behörde fehlt in Deutschland. Angesichts der Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs und der Einführung eines Lizenzsystem bei Sportwetten ist es ganz dringend notwendig, auch in Deutschland eine Gambling Commission zu etablieren. Das derzeit bestehende Chaos in Deutschland im Glücksspielbereich ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass sich jeder und niemand richtig zuständig fühlt. Auch dies gilt es umgehend durch die Etablierung einer Gambling Commission, die mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten ist,¹ zu ändern. Dänemark hat mit der Einführung eines Lizenzsystems Anfang 2012 zugleich auch eine Gambling Commission errichtet und könnte hier als Beispiel dienen. Ganz dringend ist eine deutsche Gambling Commission zu schaffen und mit Rechten auszustatten. Dies wird auch angesichts der unterschiedlichen Bestimmungen in den Landesspielhallengesetzen bzw. Ausführungsgesetzen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags deutlich.**
- **Die europäische Rechtsprechung lässt den einzelnen Staaten einen gewissen Spielraum der Regulierung, der sinnvoll genutzt werden sollte. Angesichts der Ziele des Glücksspieländerungsstaatsvertrags (Sucht-, Betrugs- Manipulations- und Kriminalitätsprävention), der europäischen Rechtsprechung und unter Berücksichtigung der beiden bereits vorliegenden Regulierungsansätze in Schleswig-Holstein und in den anderen fünfzehn Bundesländern erscheint mir folgendes Regulierungsmodell eine sinnvolle Variante, um eine kohärente Regelung zu erreichen.**
- **Die Anzahl der Lizenzen für Sportwetten wird nicht begrenzt. Die Zulassung von Sportwetten im Internet dient der Kanalisierung der Nachfrage weg von dem illegalen und hin zu dem legalen Spielangebot. Die Forderung der europäischen Rechtsprechung, dass der illegale Markt nachweislich einen bedeutenden Umfang haben muss, damit eine Ausdehnung des legalen Angebots zu akzeptieren ist, ist dabei erfüllt.**

¹ Die Gambling Commission in dem Vereinigten Königreich hat 200 Beschäftigte, die Gambling Commission in Italien (AAMS) hat gerade von 1000 auf 2000 Beschäftigte aufgestockt, die französische Gambling Commission (ARJEL) hat um die hundert Beschäftigte.

- Das Angebot von Poker und Casinospiele im Internet sollte untersagt bleiben, da hier ein sehr hohes Betrugs-, Manipulations-, Kriminalitäts- und Suchtgefährdungspotential besteht. Bei der Teilnahme am Pokerspiel ist ein Spieler hilflos den Spielerringen ausgeliefert. Wenn sich mehrere Spieler in wechselnden Kombinationen per Telefon während des Spiels miteinander über ihre Karten verständigen, ist ein anderer Spieler diesem Betrug ausgeliefert. Dies gilt, solange jeder Spieler den Tisch wählen kann, an dem er spielen will. Es ist theoretisch und faktisch unmöglich, einem solchen Ring auf die Spur zu kommen, solange nicht ein Mitglied des Rings selber diesen anzeigt. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass Spieler Pokerprogramme verwenden. Diese kommen in ihrer Leistung an Schachprogramme heran. Weiterhin stellt ein Online-Casino die denkbar beste Möglichkeit dar, um Schwarzgeld zu waschen. Die Steuerabgaben liegen in Malta oder Gibraltar bei etwa ein Prozent und sind dazu noch bei mehreren hunderttausend Euro gedeckelt.
- Auch aus europarechtlicher Sicht ist eine Ausweitung des Angebots durch Zulassung von Onlinepoker und -casinospiele bedenklich. Es ist nicht kohärent, wenn im terrestrischen Bereich die Verfügbarkeit von Casinospiele durch die begrenzte Zulassung von Spielbanken begrenzt wird, andererseits durch die Zulassung dieser Spiele im Online-Bereich keine Begrenzung mehr stattfindet. Mit einer Zulassung von Online-Casinospiele im Internet würde sich der Gesetzgeber von dem bisher bei Spielbanken verfolgten Konzept der Regulierung dieser Spiele durch eine Begrenzung der räumlichen Verfügbarkeit verabschieden. Die Regulierung des Casino- und Pokerspiels wäre nicht mehr kohärent, wenn auf der einen Seite überall an Online-Casino- und Online-Pokerspielen teilgenommen werden kann, andererseits diese aber nur terrestrisch in den staatlichen oder staatlich lizenzierten Spielbanken erlaubt sind. Bei einer Zulassung von Online-Casino- und Online-Pokerspielen kann jedes Internetcafe zur Spielbank werden. Das Konzept der Regulierung der terrestrischen Spielbanken wird konterkariert, das Ergebnis wäre evident inkonsistent.
- Ein weiterer Regulierungsansatz besteht in der Trennung von Spielformen, um einen Umstieg von weniger gefährlichen hin zu gefährlichen Spielen für Spieler nicht zu erleichtern. Auch dieser suchtpreventive Regulierungsansatz würde bei einer Zulassung von Poker und –Casinospiele im Internet aufgegeben werden, insbesondere dann, wenn diese Spiele auf denselben Internetseiten wie Sportwetten angeboten werden.
- Alle vorliegenden Untersuchungen sind sich einig, dass die Geldspielgeräte aus suchtpreventiver Sicht das größte Problem darstellen. Eine Einbeziehung dieser Geräte in den ordnungsrechtlichen Ansatz, der bei den anderen Formen des Glücksspiels verfolgt wird, ist daher aus europarechtlicher Sicht zwingend angebracht. Bei einem kohärenten Regulierungsansatz würden für die Zulassung von Sportwettgeschäfte und von Spielhallen dieselben Regelungen gelten. Beide sollten ähnlichen glücksspielrechtlichen Zulassungsanforderungen unterliegen.

In dem Antrag der SPD geht es vor allem um die Geldspielgeräte, auf welche im Folgenden näher eingegangen wird. Auf die Regulierung der technischen Merkmale der Geldspielgeräte soll jedoch nicht näher eingegangen werden, weil dieser Aspekt bereits von Prof. Dr. Gerhard Meyer in seiner Stellungnahmen ausführlich und umfassend behandelt wird.

2. Sperrdatei

- Die Sperrdatei wurde zuerst bei dem so genannten Großen Spiel in Spielbanken eingeführt und mit dem Glücksspielstaatsvertrag, gerichtlichen Entscheidungen folgend, auch bei dem Automatenpiel, dem so genannten Kleinen Spiel. Eine Einbeziehung der

Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten in eine Sperrdatei ist aus suchtpreventiver Sicht nur konsequent und kohärent.

- Damit ein Spieler sich nicht nur bei einem Anbieter sperren lassen kann, sondern anbieterübergreifend bzw. spielformenübergreifend, ist entweder eine Vernetzung der Anbieter notwendig oder eine personalisierte Spielerkarte. In einigen Ländern, wie in Österreich, sind alle Geldspielgeräte an einen zentralen staatlichen Server angeschlossen. Durch diese so genannten Video-Lottery-Terminals wird sichergestellt, dass keine nicht zugelassenen Geldspielgeräte genutzt werden und die Abgaben korrekt erhoben werden. Wenn dies von einer personalisierten Spielerkarte begleitet wird (Player Card), kann der Spieler die Zeitdauer einer Sperre und/oder die Begrenzung der Einsatzhöhen bindend festlegen. Eine Alternative hierzu wäre die Einführung einer (personalisierten) Spielerkarte, auf der die relevanten Daten selber gespeichert sind (Smart Card).
- Mit einer Spielerkarte wäre auch dem Jugendschutz in geeignetster Weise gedient.
- Auch das angestrebte Warnsystem für den Spieler könnte mit einer personalisierten Spielerkarte leicht umgesetzt werden.
- Weitere Verbesserungen, insbesondere auch bei der Erhebung der Steuern und Abgaben, wären durch den Anschluss aller Geldspielgeräte an einen zentralen staatlichen Server zu erreichen.

3. Betriebsspezifische Spielerkarte

- Der Vorschlag der SPD zielt auf eine betriebsspezifische Spielerkarte ab. Dies ist ein sinnvoller Weg zu der personalisierten Spielerkarte. Eine Selbstsperre kann sich auf den jeweiligen Anbieter oder auf alle relevanten Formen und Anbieter von Glücksspiel bei einer Ausweitung der bestehenden Sperrdatei beziehen oder eine Kombination von beidem darstellen. Es liegen bisher keine wissenschaftlichen Erkenntnisse darüber vor, ob eine spielformen- und -anbieterübergreifende Sperre aus suchtpreventiver Sicht einer Wahl des Umfangs der Sperre durch den Spieler vorzuziehen ist. Aber aus der Sicht der Konsumentensouveränität wären ein selbstbestimmter Umfang und eine selbstbestimmte Dauer der Sperre sicherlich zu bevorzugen.
- Dringend notwendig ist eine (neue) gesetzliche Regelung der Aufhebung der Sperre. Nach bestehender Rechtsprechung ist eine Aufhebung einer Selbstsperre praktisch unmöglich. Hierzu führt der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 20. Oktober 2011 aus: „Um Schadensersatzforderungen abzuwehren, muss der hinreichend sichere Nachweis erbracht werden, dass die Gründe, die zur Beantragung der Selbstsperre geführt haben, nicht mehr vorliegen.“ Ein solcher Nachweis kann nicht oder nur mit einem sehr hohen medizinischen Aufwand erbracht werden. Der Wunsch des Spielers, die Sperre nach einem längeren Zeitraum wieder aufzuheben und eine Auskunft über die finanzielle Situation des Spielers reichen nicht aus. Wenn ein Spieler weiß, dass eine Sperre in der Praxis nicht wieder aufgehoben werden kann, dürfte die Bereitschaft zur Selbstsperre stark sinken. Der Gesetzgeber sollte definieren, unter welchen Bedingungen eine Aufhebung der Sperre erfolgen kann. Hier wäre eine Mindestsperrdauer von einem Jahr anzustreben, wobei der Spieler selber bestimmen kann, wie lange darüber hinaus die Dauer der Sperre sein soll. Ein Sperreberater sollte dem Spieler zur Seite gestellt werden, der aber selber keine suchtherapeutische Beratung leisten sollte, sondern ein niedrighwelliges Angebot für den Spieler verkörpert.
- Eine betriebsspezifische Spielerkarte sollte zu einer anbieterübergreifenden Spielerkarte für Geldspielgeräte weiter ausgebaut werden. Dies könnte durch den Anschluss aller Geldspielgeräte an einen zentralen Server, d.h. deren Vernetzung, erreicht

werden. Letzendlich wäre eine anbieter- und spielformenübergreifenden Sperrdatei anzustreben.

- Es wäre eine wissenschaftliche Begleitung des Sperrsystems zu fordern. Nur so können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Formen der Sperre dem Ziel der Suchtprävention am besten dienen.

4. Ausweispflicht in Übergangszeit

In der Übergangszeit ist sicherlich eine Ausweispflicht in Spielhallen und Gaststätten aus Gründen des Jugendschutzes sinnvoll. Gerade in Gaststätten und Imbissbuden hat in der Regel die Karriere eines pathologischen Spielers begonnen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die hierzu vorliegenden Angaben die Situation vor mehreren Jahren widerspiegeln, da es einige Zeit braucht, ehe sich ein pathologisches Spielverhalten entwickelt und ehe therapeutische Hilfe gesucht wird.

5. Einsetzen auf europäischer Ebene für Vorrang der Suchtprävention

Generell ist hier zu sagen, dass Deutschland auf Grund seiner föderalen Struktur auf europäischer Ebene bei der Regulierung des Glücksspiels kaum Gehör findet. Dies ist ganz dringend durch die Einrichtung einer deutschen Gambling Commission zu verbessern. Die jetzige behördliche Organisationsstruktur mag noch für ein staatliches Monopol geeignet gewesen sein, ist mit einem Lizenzsystem jedoch überfordert. Das Glücksspielkollegium der Länder kann dieser Aufgabe einer Gambling Commission nicht gerecht werden.

6. Jugendschutzkampagne

Für den Jugendschutz wäre vordringlich der Zugang zu Geldspielgeräten für Jugendliche zu erschweren. Weiterhin erscheint mir vor allem die Aufklärung und Information in Schulen von Bedeutung. Solche Schulungsmaßnahmen dürften wirkungsvoller sein, als eine mediale Kampagne.

7. Regulierung der technischen Merkmale der Geldspielgeräte

Die in dem Antrag genannten Vorschläge für die Spielverordnung dienen der Suchtprävention. Nicht ausreichend berücksichtigt erscheinen mir hier Aspekte der Prüfung der Geldspielgeräte in bezug auf Vereinbarkeit mit den geforderten Merkmalen, nicht nur durch die PTB, sondern insbesondere auch durch Sachverständige vor Ort. Nach Auskunft der staatlich vereidigten Prüfer ist derzeit eine Prüfung der Geldspielgeräte praktisch nicht mehr möglich. Dies sollte aber nicht zu einer Abschaffung der Prüfung führen, sondern zu einer Verbesserung der Prüfbedingungen. Auch die Möglichkeit der steuerlichen Prüfung wäre vorrangig zu verbessern. Langfristig sollte angestrebt werden, die Geldspielgeräte an einen zentralen staatlichen Server anzuschließen. Dies könnte innerhalb von zwei Jahren und mit vergleichsweise geringen Kosten erreicht werden. Die Automatenwirtschaft ist gegenüber einer solchen Vernetzung eher positiv eingestellt, da hierdurch die illegale Geldspielgeräte schnell und effektiv entfernt werden könnten.

8. Möglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften

- Aus suchtpreventiver Sicht sind Mindestabstandregeln mit einem Abstand von einigen Hundert Metern weitestgehend wirkungslos. Das Verbot der Mehrfachkonzessionen dürfte aus suchtpreventiver Sicht sogar eher kontraproduktiv sein. Aus suchtpreventiver Sicht ist eine einzige große Spielstätte vielen kleineren Spielstätten vorzuziehen. Eine Spielstätte hat einen Einzugskreis in der Regel bis zu einer Entfernung von etwa 4 Kilometern. Wenn es in einer Stadt nur eine große Spielstätte mit Mehrfachkonzessionen gibt, ist dies aus suchtpreventiver Sicht positiver zu beurteilen, als eine Reihe von über die Stadt verteilte kleinere Spielstätten.

- Nach der Baunutzungsverordnung sind Spielhallen in Kerngebieten prinzipiell zulässig und in Misch- und Gewerbegebieten in Ausnahmen zulässig. Aus suchtpräventiver Sicht wäre es sicherlich umgekehrt sinnvoll. Suchtprävention ist der Baunutzungsordnung fremd und Baurecht ist dem Glücksspielstaatsvertrag fremd. Dabei sollte es bleiben. Es sollte nicht versucht werden, mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag das Baurecht zu regeln, wie es derzeit mit der Mindestabstandregel und dem Verbot der Mehrfachkonzessionen erfolgt, oder etwa mit der Baunutzungsverordnung Suchtprävention zu betreiben.
- Die kommunalen Gebietskörperschaften begrüßen die Mindestabstandregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen in dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Es scheint keine ausreichenden verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten zu geben, um die Ansiedlung von Spielstätten zu steuern. Eine solche Steuerung sollte den regionalen Gegebenheiten gerecht werden und betrifft eher das Baurecht als das Glücksspielrecht und wäre daher in geeigneter Weise durch das Baurecht vorzunehmen.

9. Änderung der Baunutzungsverordnung

Eine Änderung der Baunutzungsverordnung, die Spielhallen als eigenständige Kategorie einführt, kann sinnvoll sein. Auch wäre an einer Änderung des Baugesetzbuches zu denken, um das Verfahren der Änderung eines Bebauungsplanes in Bezug auf Spielhallen zu vereinfachen.

10. Kontrolldichte auf Grundlage eines einheitlichen Prüfkatalogs zu erhöhen und Sanktionspraxis zu vereinheitlichen

Die bisherige Kontrolle der Geldspielgeräte durch die Ordnungsbehörden ist in Bezug auf die zeitliche Kontrolldichte und die sachliche Kontrolltiefe regional sehr unterschiedlich. Hier sind erhebliche Verbesserungen notwendig. Aktuell läuft hier eine Untersuchung der Forschungsstelle Glücksspiel zu der Kontrolle der Geldspielgeräte. Erste Aussagen hierzu lassen sich erst in einigen Monaten machen.

11. Jugendschutz

Die vorliegenden Befragungen von Jugendlichen zeigen, dass der Jugendschutz vor allem in Gaststätten und Imbissbuden ein Problem ist. Im Sinne einer risikobasierten Kontrolle sollten hier schwerpunktmäßig Kontrollen stattfinden.

12. Wissenschaftliche Evaluierung der Novelle der Spielverordnung

Dies ist sicherlich sinnvoll.

13. Beirat auf Bundesebene analog zu Fachbeirat Glücksspielsucht der Länder

Ein weiterer Beirat dürfte einer kohärenten Suchtpolitik nicht dienlich sein. Die Abstimmungsprozesse zwischen Fachbeirat und dem neuen Beirat dürften nicht einfach sein. Überhaupt erscheint mir eine Trennung zwischen Suchtprävention und administrativen Umsetzung und Kontrolle der Regulierungsmaßnahmen nicht sinnvoll. Um bestimmte Werbemaßnahmen, die Sozialkonzepte der Anbieter, die Zulassung neuer Spielformen und die Gefahren des gegenwärtigen Angebots zu beurteilen, ist eine suchtpräventive Expertise notwendig. Diese Aufgaben der administrativen Umsetzung und Kontrolle sowie der Suchtprävention werden geeigneterweise in einer Gambling Commission vereint, wie es in anderen europäischen Ländern der Fall ist.