



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wirtschaftsausschuss
z. Hd. Herrn Wagner
Postfach 7121
24171 Kiel

per EMail: Wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

Kontakt:
ISD Hamburg
Lokstedter Weg 24, 20251 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 / 8760 66 68
Fax: +49 (0)40 / 8760 66 69
E-Mail: info@isd-hamburg.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2497

Hamburg, den 03.03.2014

Stellungnahme des ISD

zur Anhörung des Wirtschaftsausschusses im Landtag Schleswig-Holstein, 5.3.2014
im Zuge der Beratungen der Änderung des Spielhallengesetzes und des Spielbankengesetzes Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Wagner,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den vom Landtag Schleswig-Holstein diskutierten Änderungen des Spielhallen- und des Spielbankengesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

Die diskutierten Änderungen berühren in mehrfacher Hinsicht die Frage, welcher Spielerschutz bei welchen Glücksspielen sinnvoll bzw. gewünscht oder sogar notwendig ist. Vor konkreten Anmerkungen zu einzelnen Regelungen der diskutierten Gesetzesanträge sind daher einige aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Glücksspielrisiken anzuführen. Denn nur wo ein Risiko ist, bedarf es auch eines Schutzes.

Die strukturelle Gefährlichkeit der Geldspielautomaten

Zur Untersuchung der Gefährlichkeit von Glücksspielprodukten wurde im Jahr 2010 ein test-theoretisch validiertes und anerkanntes Bewertungsinstrument entwickelt (Meyer 2010). Die Prüfung der relevanten, im deutschen Glücksspielmarkt vertriebenen Glücksspielprodukte auf ihr Risikopotential erbrachte folgendes Ergebnis: Nach Gestaltungs- und Vertriebsstruktur sind die Glücksspielautomaten aus Spielbanken die risikoreichsten Glücksspiele; ihnen folgen mit geringem Abstand an zweiter Stelle die Geldspielautomaten aus Spielhallen und Gaststätten. Zusammen bilden beide das Cluster der gefährlichsten Glücksspiele. In die zweitgefährlichste Gruppe fallen Poker sowie Live-Sportwetten im Internet und Roulette (Spielbank). Mit

bereits deutlichem Abstand folgen im dritten Cluster: Rubbellose, Festquotensportwetten und Telegewinnspiele. Die verbleibenden Lotterien teilen sich auf die Gruppen vier und fünf, mit nochmals geringeren Risikopotentialen.

Die realisierten Gewinn- und Verlusthöhen an Geldspielautomaten

Das Spielverhalten der Nutzer und Nutzerinnen von Automaten in Spielhallen und Gaststätten wurde für die Evaluation der 2006 geänderten Spielverordnung mit Hilfe von ca. 600 Interviews dieser Personengruppe untersucht (Bühringer et. al 2010). Ein Ergebnis lautete: Der arithmetische Mittelwert des höchsten Tagesverlustes der Spielerinnen und Spieler betrug im Jahr 2009 an den Geldspielautomaten in den Spielhallen 611 Euro, an den Automaten der Gaststätten 386 Euro. Der Mittelwert des höchsten Tagesgewinns betrug im Jahr 2009 in den Spielhallen 978 Euro, in den Gaststätten 538 Euro. 26% der Spielhallennutzer und -nutzerinnen geben Gewinne in der Höhe von mehr als 1.000 und bis zu 9.600 Euro an. Von den Gaststädtenspielerinnen und -spielern berichten 13% von Gewinnen über 1.000 Euro bis zur Höhe von 6.940 Euro.

Die durchschnittliche monatliche Verlusthöhe der Befragten geben die Autoren der Studie für das Jahr 2009 mit 541 (Spielhalle) bzw. 296 Euro (Gaststätte) an.

Rechtlicher Exkurs

Um als Geldspielautomat für Spielhallen und Gaststätten zugelassen werden zu können, muss der Hersteller des Gerätes der zulassenden Behörde für dieses eine Erklärung vorlegen, „dass bei dem von ihm zur Prüfung eingereichten Geldspielgerät (...) die Gewinnaussichten zufällig sind und für jeden Spieler gleiche Chancen eröffnet werden“ (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV), Abschnitt II (Zulassung von Spielgeräten), §12 Abs. 2 b)).

Es ist also der Zufall, der bei diesen Geräten über Gewinn und Verlust entscheidet.

Die Länder besitzen nach dem Grundgesetz Art. 70ff. die Kompetenz über das Glücksspielrecht zu entscheiden. Sie haben definiert, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Glücksspiel vorliegt:

„Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist.“ (GlüÄndStV, §3 Abs. 1)

Es ist unmittelbar erkennbar, dass die Geldspielgeräte der Spielhallen und Gaststätten von dieser Definition umschlossen sind. Materiell sind Geldspielautomaten nach dem Zulassungsverfahren der SpielV also Glücksspiele.

- Zwischenfazit 1: Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten sind nach ihrer Risikostruktur, ihren Verlust- und Gewinnhöhen und ihren Genehmigungsanforderungen tatsächlich Glücksspielautomaten.
 - Sie zählen zu den strukturell gefährlichsten Glücksspielangeboten im Markt.
 - Die faktisch realisierten Verlust- und Gewinnhöhen der Spieler an diesen Geräten haben Vermögenswert.
 - Die Geräte produzieren notwendigerweise, um überhaupt zulassungsfähig zu sein, vom Zufall abhängige Entscheidungen.
 - Sie sind ohne Abstriche unter die Glücksspieldefinition des GlüÄndStV subsumierbar.

Problematisches und pathologisches Glücksspielen

Mittlerweile liegen für Deutschland eine Reihe von repräsentativen Bevölkerungsumfragen vor, welche unter anderem auch das Ausmaß der glücksspielbezogenen Probleme erfassen. Aktuell kam die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung für das Jahr 2013 zu folgenden Ergebnissen (BZgA 2014): Unter den Geldspielautomatennutzern (Spielhallen und Gaststätten) findet sich der größte Anteil Personen, der problematisch oder pathologisch spielt. Er beträgt 28,6 Prozent. Unter den Glücksspielautomatenspielern (Spielbanken) befinden sich 8,7 Prozent, die problematisch oder pathologisch spielen. Der entsprechende Anteil unter den Spielern der „Lebend“-Spiele in den Spielbanken (Roulette, Black Jack, etc.) beträgt 5,5 Prozent. Unter Berücksichtigung der Verbreitung der Glücksspielarten überhaupt¹ wird der Faktor berechnet, wie groß die „Chance“ ist, unter den Spielern einer Spielart problematisch oder pathologisch spielende anzutreffen (Odds Ratio). Dieses Risiko liegt bei den Geldspielgeräten beim Faktor 34,5. Anders formuliert: Die „Chance“, einen leicht oder schwer erkrankten Glücksspieler an den Geldspielgeräten anzutreffen (statt eines Spielers ohne Probleme), ist um den Faktor 34,5 erhöht. Zum Vergleich: Das zweithöchste Risiko besteht bei den Sportwetten – es ist 7,6-fach erhöht. Für die Glücksspielautomaten (Spielbank) beträgt der Faktor 2,38² und für die Lebend-Spiele in der Spielbank 1,24³.

Neben den erhöhten Anteilen erkrankter Glücksspieler und -spielerinnen in einzelnen Spielarten ist die Frage von Interesse, ob es einen kausalen Zusammenhang zwischen der intensiven Nutzung der Glücksspielart und den beschreibbaren Problemen der Erkrankten gibt. In der PAGE-Studie (repräsentative Bevölkerungsumfrage; Rumpf et. al 2011) wurde deshalb die Frage an Erkrankte gestellt: „Welche Glücksspielart hat aus Ihrer Sicht am meisten zur Entstehung der von Ihnen genannten Probleme beigetragen?“ 93% nahmen diese Zuordnung zu einer Spielart vor. Von ihnen schrieben 49% die Entstehung der Probleme dem Spiel an den Geldspielautomaten zu, 15% verwiesen auf Poker, 10% auf die Automaten in den Spielbanken und 7% auf das dort vorzufindende Lebend-Spiel. Ohne dass es erforderlich war, aus-

¹ 12-Monatsprävalenz der Glücksspiele (Anteil der Gesamtbevölkerung, der in den letzten 12 Monaten diese Spiele – mindestens einmal – genutzt hat): Geldspielautomaten: 3,7 %; Glücksspielautomaten: 0,8 %; Lebend-Spiel in der Spielbank: 1,3 %. BZgA 2014.

² Dieser Wert ist – aufgrund der geringen Fallzahl – statistisch nicht signifikant.

³ Dieser Wert ist – aufgrund der geringen Fallzahl – statistisch nicht signifikant.

schließlich einer Spielart eine hohe Bedeutung für die Entwicklung der Spielprobleme zuzuschreiben, wurde in einer Studie zur Selbstheilung bei pathologischen Glücksspielern (Buth & Kalke 2014) nach der entsprechenden Bedeutung der Spielarten gefragt. 69% der Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer, die alle entweder akut oder vormals erkrankt waren, verwiesen auf eine hohe bis sehr hohe Bedeutung der Geldspielautomaten für ihre Krankheitsentwicklung. Bei 37% besaßen (auch) die Automaten in den Spielbanken diese hervorgehobene Bedeutung. Weitere 27% schrieben dem Lebend-Spiel in der Spielbank diese Rolle zu. Zuschreibungen in vergleichbarer Deutlichkeit dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ambulanten Suchtkrankenhilfe, wo erkrankte Glücksspieler Beratung und Therapie finden (z. B.: Rosenkranz et. al 2013): Für 76% der betreuten pathologischen Glücksspieler im Hamburger Suchthilfesystem wird das Spiel an den Geldspielautomaten als das Hauptproblem festgehalten

- Zwischenfazit 2:
 - In der Gruppe der Geldspielautomatennutzer und –nutzerinnen findet sich der größte Anteil problematischer und pathologischer Glücksspieler.
 - Die „Chance“ in dieser Gruppe Glücksspielabhängige vorzufinden, ist – im Vergleich zu allen anderen Glücksspielarten - massiv erhöht.
 - Erkrankte Glücksspieler benennen das Spiel an den Glücksspielautomaten deutlich am häufigsten als diejenige Spielart, die ihre Probleme maßgeblich verursacht hat.

Problematische und pathologische Glücksspieler und ihr Umsatzanteil

Problematische und pathologische Glücksspieler geben durchschnittlich für ihre Glücksspielteilnahme wesentlich höhere Geldbeträge aus als solche, die keine Spielprobleme entwickelt haben. Für das Jahr 2011 teilt die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung mit, dass unproblematisch spielende Glücksspieler durchschnittlich insgesamt 61 Euro pro Monat für Glücksspiele ausgaben, problematische oder pathologische Spieler hingegen etwa zehnmals soviel: nämlich durchschnittlich 640 Euro (BZgA 2012). Wird dieses Verhältnis (1/10) auf das numerische Verhältnis zwischen unproblematischen und erkrankten Glücksspielern bezogen, ergibt sich Folgendes: Die problematischen und pathologischen Spieler in den Spielhallen und Gaststätten erbrachten im Jahr 2011 48% des Umsatzes dieser Geldspielautomaten. Die Einnahmen durch die Glücksspielautomaten der Spielbanken wurden zu 54% durch Erkrankte erwirtschaftet und zum Lebend-Spiel der Spielbanken trug dieser Personenkreis 44% der Einnahmen bei.

- Zwischenfazit 3:
 - Ein erheblicher Anteil der Einnahmen einiger Glücksspielarten wird von problematischen und pathologischen Glücksspielern erbracht: Die Betreiber von Geldspielautomaten generieren etwa die Hälfte ihrer Einnahmen durch die Verluste ihrer krankhaft spielenden Kundinnen und Kunden.

Fazit:

- Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten sind strukturell ebensolche Glücksspielautomaten wie die in Spielbanken.
- Der Anteil problematisch und pathologisch spielender Personen an Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten ist beachtenswert hoch. Er übersteigt den entsprechenden Anteil der Kundschaft in den Spielbanken deutlich.
- Maßgeblichen Anteil an der (Fort-)Entwicklung und Steigerung der Glücksspielprobleme der erkrankten Personen haben die Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten sowie in den Spielbanken.
- Die Verluste der problematischen und pathologischen Glücksspieler stellen einen wesentlichen Teil der finanziellen Grundlage des wirtschaftlichen Betriebs des Spielhallengewerbes und des Betriebs von Geldspielautomaten in Gaststätten dar. Bedeutenden Anteil haben sie ebenfalls an den Einnahmen der Spielbanken.

Spielerschutz

Spielerschutz bedeutet: Die Glücksspielerinnen und Glücksspieler sollen vor den Gefahren der Glücksspiele so gut wie möglich geschützt werden. Die erforderlichen Maßnahmen richten sich also nach den spezifischen Gefahren bzw. Risikopotentialen der Produkte: ihrer Struktur und ihres Vertriebs und nicht nach der aktuellen rechtlichen Qualifikation als Glücksspiel oder Spiel mit Gewinnmöglichkeit. Sinnvolle Spielerschutzmaßnahmen sind solche, deren Wirksamkeit wissenschaftlich erwiesen ist (evidenzbasierte Suchtprävention) oder zumindest einen begründbaren suchtpreventiven Nutzen verspricht (Evaluation).

Auf dieser übergeordneten Ebene kann festgestellt werden: Die Übertragung spielerschützender Regelungen aus dem Spielhallengesetz auf das Spielbankengesetz ist aus suchtpreventiver Sicht grundsätzlich begrüßenswert.⁴

Drucksache 18/1125: Gesetzentwurf der Fraktionen von FDP und CDU

Die Begrenzung der Anzahl der Glücksspielautomaten, Sichtblenden zwischen den Geräten, Mindestabstände zwischen Spielbanken, Verbot spielanreizender Werbung, Verbot des Abschlusses von Wetten, Verbot des Angebots von Internetglücksspielen, Verbot der Aufstellung von Automaten zur Bargeldabhebung, Verbot des Konsums von Alkohol und Tabak sind geeignet, Spielanreize zu senken, durchgängiges Glücksspielen zu unterbrechen, die selbst

⁴ Im Folgenden werden auch Bewertungen zur erwarteten oder aber erhofften Wirksamkeit einzelner Spielerschutzmaßnahmen getroffen. Diese fußen auf Erkenntnissen, die sich z. B. in zwei Übersichtsarbeiten der Kollegen Buth, Kalke und Hayer wiederfinden (Buth & Kalke 2012; Kalke & Buth & Hayer 2012). Dort finden sich ebenfalls Verweise auf zahlreiche Studien, die die Effekte spielerschützender Maßnahmen untersucht haben.

gesetzten Einsatzlimits zu achten sowie dem unkontrollierten Glücksspielen bzw. komorbidem Verhalten entgegenzuwirken.

Gleichwohl müsste ein kohärentes, d. h. durchgängig an den Gefahren der Glücksspiele ausgerichtetes und abgestuftes, spieterschützendes, gesetzgeberisches Handeln zunächst die (nach h. M.) fortbestehende rechtliche Dichotomie von Glücksspielen (in Spielbanken) und Spielen mit Gewinnmöglichkeit (in Spielhallen und Gaststätten) überwinden. Erst die rechtliche Klarstellung des Glücksspielcharakters der Automatenangebote in Spielhallen und Gaststätten bewirkt die Hoheit des Landesgesetzgebers über das Angebot auch dieser Glücksspiele in Schleswig-Holstein. Anknüpfungspunkt hierfür ist die im Rahmen der Föderalismusreform auf den Landesgesetzgeber übergegangene Kompetenz für das Spielhallenrecht (GG Art. 74 I Nr. 11) (Schütze 2008). Zu dieser entscheidenden Frage für eine kohärent spieterschützende Glücksspielpolitik gibt es bisher lediglich eine Diskussion in der Fachöffentlichkeit, keine obergerichtlichen Entscheidungen (Dietlein 2008). Der Landtag Schleswig-Holstein könnte diese Klärung anstoßen, indem er die Kompetenz des Spielhallenrechtes offensiv interpretiert und damit den Weg für eine Normenkontrolle öffnet.

Bereits im Jahr 2005 hatten die Länder im Zuge der Beratungen der letzten Novelle der SpielV im Bundesrat angemerkt, dass die Änderungen dieser Rechtsverordnung durch das Bundeswirtschaftsministerium ihre Kompetenz im Glücksspielrecht berühren würde (Bundesrat 2005). Die Entwicklungen im Geldspielautomatenmarkt der letzten Jahre haben deutlich gemacht, dass tatsächlich materielle Glücksspiele formal auf Grundlage der GewO veranstaltet werden.

Des Weiteren kann auf einige spieterschützende und qualitätssichernde Maßnahmen hingewiesen werden, die sich bisher nicht im Spielbankengesetz finden:

1. Es sind keine Regeln zur Implementierung der Sozialkonzepte in den Spielbanken vorhanden, weder z. B. eine eigenständige Schulungsverpflichtung des Personals noch die Etablierung z. B. einer Spieterschutzbeauftragten bzw. eines –beauftragten oder die Verpflichtung Informationsmaterial über die Gefahren der angebotenen Glücksspiele bereit zu halten oder weiterzugeben. Auch wenn diese Verpflichtung sich aus dem GlüÄndStV ergibt, bietet eine konkretisierende Normierung dieser Pflichten im Spielbankengesetz die Chance, die tatsächliche Umsetzung spieterschützender Maßnahmen zu befördern.
2. Es gibt keine Pflicht zur Evaluation der Sozialkonzepte. Ebenso existiert z. B. keine regelhafte Berichtspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde zur Umsetzung spieterschützender Maßnahmen.
3. Eine Verpflichtung zum Ausschluss von Glücksspielern und Glücksspielerinnen besteht lediglich bei Gefährdung der finanziellen Situation. Die Gefährdung der gesundheitlichen, beruflichen, familiären oder weiteren sozialen Situation sind keine Ausschlussgründe.
4. Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, den Kundinnen und Kunden ein System zur selbstbestimmten Limitierung ihrer Einsätze – sei es im Automaten- oder Lebend-Spiel – anzubieten.

Drucksache 18/918: Gesetzentwurf der Landesregierung

Umdruck 18/2411: Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW

§3: Abstandsregelung (zu anderen Spielhallen und zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen)

Die Begründung für diese Regelung (Drucksache 17-1934) lautet: „aus Gründen der Suchtprävention gebotene Mindestabstand“. Gründe der Suchtprävention können z. B. sein:

- a. Die Erreichbarkeit dieses Angebotes für die Bevölkerung zu reduzieren, also: die einfache Verfügbarkeit („Griffnähe“) zu mindern,
- b. insbesondere die Präsenz dieses Angebots als eines des normalen Lebens Kindern und Jugendlichen zu entziehen,
- c. das Weiterspielen ohne Unterbrechungen wird riskant oder bereits krankhaft spielenden Personen erschwert.

Alle Ziele sind aus spieterschützender Sicht unterstützenswert. Die massiven negativen Konsequenzen einer Spielsuchterkrankung und der insbesondere hohe Anteil den die Nutzung der Geldspielautomaten an der Krankheitsentwicklung hat, rechtfertigen die Einschränkung des öffentlichen Angebotes. Jedoch bestehen begründete Zweifel, ob die normierten 300 Meter selbst in kleinen Kommunen eine ausreichende Distanz darstellen, um insbesondere die Ziele a und b zu erreichen. Acht andere Bundesländer (Flächenländer wie Stadtstaaten) haben aus diesem Grund in ihren entsprechenden Gesetzen einen Mindestabstand von 500 Metern festgelegt.

Die hier diskutierte Regelung bezieht sich auf Spielhallen. Angesichts der juristischen bzw. ordnungsrechtlichen Unsicherheiten im Einzelfall im Umgang mit sogenannten „Spiel-Cafes“ bzw. spielhallenähnlich betriebenen Unternehmen scheint es sinnvoll, gesetzgeberisch eine eindeutige Regelung auch für einzeln aufgestellte und betriebene Geldspielgeräte zu erlassen. Die Evaluierung der SpielV hatte ergeben (IFT 2010), dass insbesondere in Gaststätten, die einzelne Geldspielautomaten betrieben, die Anstrengungen bezüglich des Jugendschutzes gering waren.

§3, ausschließliche Zulässigkeit eines einzelnen Unternehmens in einem Gebäude (Implementierung des Verbotes der Mehrfachkonzessionen)

Die Umsetzung dieser Norm wird das öffentlich verfügbare Angebot an Glücksspielen reduzieren und kommt damit der Suchtprävention – den gleichen Zielen wie bei der Abstandsregelung – nach.

§3, Werbebeschränkungen

Um die spieterschützenden Ziele des GlüStV zu erreichen, denen der Betrieb von Geldspielautomaten unterworfen ist, ist es erforderlich, die Werbung für die empirisch gefährlichsten Glücksspiele im Markt auf eine reine Information über dieses Angebot zu beschränken. Deshalb ist die vorgeschlagene Regelung zu begrüßen.

§3, Unzulässigkeit eines Wettangebotes

Wetten sind Glücksspiele mit einem eigenen hohen Risiko für die Entwicklung und Fortentwicklung einer Glücksspielsucht (BZgA 2014, Meyer 2010). Für sie sieht der GlüStV zu Recht das Verbot des anonymen Spiels vor. Es scheint sinnvoll, das Angebot mehrerer besonders risikoreicher Glücksspiele zu trennen, um den unmittelbaren Wechsel von dem einen auf das andere sehr risikoreiche Produkt auszuschließen. Diese Annahme bedarf der empirischen Validierung.

§3, Unzulässigkeit von Geldautomaten und Zahlungsdiensten

Es ist aus suchtpräventiver Sicht sinnvoll, den Glücksspielerinnen und Glücksspielen keine Möglichkeit zu eröffnen, am Ort des Glücksspiels kurzfristig und ohne tiefgreifende Spielunterbrechung weiteres Geld zur Finanzierung des Glücksspiels zu erlangen.

§3, Unzulässigkeit von Geräten zum Glücksspiel (Abs. 4 Nr. 2)

Angesichts der aus spieterschützender Sicht anzustrebenden kohärenten Glücksspielpolitik, die zu einer juristischen Anerkennung der aktuellen Automaten in Spielhallen und Gaststätten als Glücksspielautomaten kommen muss, ist es kontraproduktiv, in das Spielhallengesetz das Verbot von Glücksspielen aufzunehmen. Damit wird juristisch gerade der Fortbestand der Dichotomie zwischen Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit auf der einen und Glücksspielautomaten auf der anderen Seite festgeschrieben. In diesem Sinne könnte schlicht das Adjektiv „andere“ vor dem Wort „Glücksspielen“ eingefügt werden.

§4, Verbot des Konsums von Alkohol und Tabak

Den Konsum von Tabakprodukten und alkoholischen Getränken an öffentlich zugänglichen Orten zu verbieten, kann eine allgemein suchtpräventive Wirkung entfalten. Im Fall der Spielhallen, die von Personen frequentiert werden, die in überdurchschnittlichen Maße Tabak- und auch Alkoholprobleme besitzen, ist die Annahme begründet, dass damit Spielunterbrechungen oder der Rückgang der Nachfrage nach diesen Angeboten befördert werden. Insbesondere für das Alkoholverbot spricht das weitere Argument, Glücksspielen im berauschten Zustand zu verhindern.

§4, Verbot des Verzehrs jeglicher Speisen

Für diese Regelung ist kein glücksspielsuchtpräventiver Sinn erkennbar oder evident.

§5, Änderungsantrag, Ausschluss von Personen mit auffälligem Spielverhalten

Die gewerblich-finanzielle Ausnutzung des Kontrollverlustes erkrankter Glücksspielerinnen und -spieler zu unterbinden, ist ein unterstützenswertes, spieterschützendes Ziel. Gleichwohl bestehen Zweifel, ob die hier gewählte Formulierung („vom Spielverhalten her auffällige Personen“) dieses Ziel erreicht. In der Population der Geldspielautomatennutzerinnen und -nutzer dürfte angesichts der dargestellten Prävalenzen problematischen und pathologischen Spiels an

diesen Geräten das auffällige das empirisch vorfindbar normale Spielverhalten sein.⁵ Gemeint sind „problematisch spielende Personen“. Dies könnte durch eine Legaldefinition klargestellt werden: Problematisch spielende Personen sind solche, die ihre gesundheitliche, finanzielle, berufliche, familiäre oder weitere soziale Situation durch ihr Glücksspielverhalten gefährden. Für eine wirksame Praxis im Alltag der Spielhallen ist die Sicherheit im Umgang mit angemessenen Indikatoren für problematisches Spielverhalten von großer Bedeutung. Diese Indikatoren liegen seit kurzem wissenschaftlich validiert als Früherkennungsinstrument vor (Hayer et. al 2013). Die Kenntnis und Anwendung eines solchen Instrumentes sollte ein Inhalt der Personalschulungen werden.

Diskussionswürdig ist die Frage, ob bei Nichtbeachtung dieser Verpflichtung (Ausschluss vom Spiel) durch den Spielhallenbetreiber bzw. die –betreiberin Schadensersatzansprüche für die erkrankten Glücksspielerinnen und Glücksspieler gegen diese entstehen sollten.

§5, Änderungsantrag, Selbstsperre

Die Selbstsperre ist ein für den Spielerschutz Erfolg versprechender Ansatz. Maßgeblich für diesen ist ihre Praktikabilität und die Zustimmung der Glücksspielerinnen und Glücksspieler zu diesem Verfahren im Detail. So besteht im existierende Sperrsystem nach §§ 8, 23 GlüStV die Schwierigkeit, Gutachterinnen oder Gutachter zu finden, die bereit sind, solche Gutachten zu erstellen, die den Anforderungen der sperrenden Stellen zur Aufhebung der Sperren genügen. Wenn dies aber nicht nachvollziehbar für die Betroffenen sichergestellt ist, erhebt sich vor einer Selbstsperre eine hohe Hürde.

Mit dem Angebot einer Selbstsperre können unterschiedliche Zwecke verbunden sein, die zu unterschiedlichen Ausformungen der Sperre führen. Steht der Ausschluss vom Glücksspiel eher im Vordergrund, wird der Mindestsperrzeitraum eher lang gewählt (z. B. ein Jahr) und die Schwelle für die Aufhebung der Sperre eher hoch gelegt (z. B. Gutachten durch einen Facharzt oder eine Fachärztin zur Überwindung der Erkrankung). Steht hingegen eher die Stärkung des selbstbestimmten und kontrollierten Handelns im Mittelpunkt, wird der Mindestsperrzeitraum eher kurz gewählt und nicht von psychiatrischen Gutachten abhängig gemacht. Solch eine Ausformung könnte eher als Mittel der Vorbeugung und des Verhütens fortschreitender negativer Konsequenzen verstanden werden. Es erfordert eine aktive und den Glücksspielerinnen und Glücksspielern zugewandte Haltung des Spielhallenpersonals, was beides zu begrüßen ist.

Ein Sperrsystem sollte anbieterübergreifend wirken und auch die Geräte in Einzelaufstellung einschließen (Gaststätten). Sinnvoll ist des Weiteren der Anschluss an das nach §§ 8, 23 GlüStV etablierte bundesweite Sperrsystem.

⁵ Die für die Evaluation der SpielV (IFT 2010) untersuchte Gruppe der Spielhallennutzerinnen und –nutzer bestand aus 42% pathologischen und 16% problematischen Spielerinnen und Spielern, obwohl diese hohe Dichte erkrankter Personen für die Untersuchung gar nicht angestrebt war.

Zum Abschluss soll auf einige spieterschützende Maßnahmen und Qualitätssicherungsmaßnahmen hingewiesen werden, die sich bisher nicht im Gesetzentwurf wiederfinden.

1. Die Selbstsperre kann ergänzt werden durch ein Instrument der Selbstlimitierung. Wenn Glücksspielerinnen und Glücksspieler sich effektiv wirksame Einsatzlimits setzen können (pro Tag, Woche, Monat), bekämen sie damit ein Mittel zur bewussten Kontrolle ihrer Ausgaben in die Hand. Jedes Erreichen der selbst gewählten Limits löst eine Reflexion des eigenen Spielverhaltens aus. Realisierbar ist dies über eine individualisierte Spielerkarte, die für ein im Zuge der Implementierung der Selbstsperre einzurichtendes Zugangssystem zur Spielhalle sowohl für diese als auch für selbst gesetzte Limits genutzt werden kann.
2. Das Personal muss im Rahmen der verpflichtenden Sozialkonzepte zur Spielsuchtprävention geschult werden. Ein Nachweis der Sachkunde der Geschulten und auch eine Zertifizierung der Schulungseinrichtungen fehlt bisher.
3. Die einzureichenden Sozialkonzepte der Spielstättenbetreiber müssen keiner Überprüfung ihrer Wirksamkeit standhalten, noch nicht einmal muss ihre Umsetzung nachvollziehbar belegt werden. Um den Spieterschutz auch zukünftig weiter verbessern zu können, und die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen einordnen zu können, sollte die Umsetzung der Sozialkonzepte, samt ihrer Wirkungen untersucht werden.
4. Die Auswirkungen und erhoffte Wirksamkeit der spieterschützenden Regelungen des Spielhallengesetzes insgesamt sollen bislang nicht untersucht werden. Eine solche Evaluation gesetzlich vorzuschreiben befördert rationale Entscheidungen im weiteren Gesetzgebungs- bzw. Handlungsprozess.

Mit freundlichen Grüßen



Christian Schütze
ISD-Hamburg

Angeführte Literatur

- Bühringer, G., Kraus, I., Höhne, B., Kufner, H. & Künzel, J. (2010). Abschlussbericht: Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2012). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011. Köln. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2014). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends. Köln. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Buth, S., Kalke, J. (2014): Selbstheilung bei pathologischen Glücksspielern. Im Druck.
- Buth, S., Kalke, J. (2012): Effekte von universellen und selektiven Präventionsmaßnahmen im Glücksspielbereich. Eine internationale Literaturübersicht. PRÄVENTION UND GESUNDHEITSFÖRDERUNG. (7): 142-147.
- Buth, S., Stöver, H. (2008): Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung. SUCHTHERAPIE. (9): 3-11.
- Deutscher Bundesrat . Drucksache 655/1/05 vom 4.10.2005.
- Dietlein J . (2008): Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Spielhallenwesen – kompetenzielle und materielle Fragen des neuen Art. 74 I Nr. 11 GG. ZEITSCHRIFT FÜR WETT- UND GLÜCKSSPIELRECHT. (2): 12 – 19; (2): 77 – 83.
- Hayer, T., Kalke, J., Buth, S., Meyer G. (2013): Die Früherkennung von Problemspielerinnen und Problemspielern in Spielhallen: Entwicklung und Validierung eines Screening-Instrumentes.
- Kalke, J., Buth, S., Hayer, T. (2012): Indizierte Prävention im Glücksspielbereich. Wissenschaftlicher Kenntnisstand und zukünftige Herausforderungen. SUCHT. (58): 359-368.
- Kalke, J. et. al (2011): Glücksspiel und Spielerschutz in Österreich: Empirische Erkenntnisse zum Spielverhalten der Bevölkerung und zur Prävention der Glücksspielsucht.
- Meyer G., Häfeli J., Mörsen C. & Fiebig M. (2010). Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen. SUCHT. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis. 56 (6): 405-414.
- Rosenkranz, M., Runde-Neumann, E., Buth, S., Verthein, U. (2013): Suchthilfe in Hamburg. Statusbericht der Hamburger Basisdatendokumentation.
- Rumpf, H.-J. et. al (2011): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung.
- Schütze, C., Hiller, P., Kalke, J (2008): Glücksspielpolitik. SUCHTHERAPIE. (9): 119-129.