

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein

von

Prof. Dr. rer. nat. Gerhard Meyer
Universität Bremen

Institut für Psychologie und Kognitionsforschung
Grazer Str. 4, 28359 Bremen
Tel.: (0421) 218-68701
Fax: (0421) 218-68719

E-Mail: gerhard.meyer@uni-bremen.de

Web: <http://www.gerhard.meyer.uni-bremen.de>

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3568

Innen- und Rechtsausschuss
Wirtschaftsausschuss

Der Entwurf des Spielhallengesetzes (Drucksache 17/1934) und die Anträge der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD (Drucksache 17/1591) und der Fraktionen von CDU und FDP (17/1807) enthalten Maßnahmen, die geeignet erscheinen, das Suchtpotenzial des Automatenspiels in Spielhallen zu reduzieren. Insbesondere die Trenn- und Abstandsregelungen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen verringern die Verfügbarkeit und Griffnähe der Geldspielautomaten. Unter Anwendung der im öffentlichen Gesundheitswesen angewandten Grundregel für die Einschätzung des Gefährdungspotenzials von Suchtmitteln, die für den Glücksspielbereich in empirischen Studien bestätigt wurde, bedeutet dies: je kleiner das Angebot und damit die Verfügbarkeit desto geringer zum einen die Anzahl der Spielteilnehmer und das Ausmaß der Ausgaben sowie zum anderen die glücksspielbezogenen individuellen und sozialen Folgeschäden (wie Suchtverhalten, Beschaffungskriminalität und soziale Kosten). Erste Erfahrungen mit den Abstandsregelungen nach Inkrafttreten des Spielhallengesetzes in Berlin zeigen allerdings, dass die Automatenaufsteller auf konzessionsfreie Läden (Café-Casino, Automaten-Café) mit jeweils drei Automaten ausweichen, die oftmals mehrfach nebeneinander eröffnet wurden. Diese aktuellen Entwicklungen sind bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Das Verbot von technischen Geräten zur Bargeldabhebung in Spielstätten stellt ebenfalls eine effektive Maßnahme zur Schadensminimierung dar, wie internationale Forschungsbefunde belegen. Weitere sinnvolle Maßnahmen des Spielerschutzes sind die Unzulässigkeit des entgeltlichen oder unentgeltlichen Anbietens von Speisen und die angestrebten Sperrzeiten.

Bei den geplanten Eingriffen in die Angebotsstruktur fehlt eine erfolgversprechende Maßnahme, die weltweit immer häufiger zum Einsatz kommt: die Spielsperre in Form der Selbstsperre durch gefährdete, süchtige Spieler und Fremdsperre durch Glücksspielanbieter. Sie wird in Deutschland bereits im Bereich der Spielbanken, Sportwetten (Oddset) und Lotterien mit rascher Spielabfolge genutzt und soll nach dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag zukünftig auch für Sportwetten im Internet gelten. Ende 2010 enthielt die deutsche Sperrdatenbank insgesamt 21.065 Sperrsätze, davon entfielen 309 Sperren auf den Lotteriebereich. Eine kohärente und systematische Umsetzung von Maßnahmen des Spielerschutzes erfordert, die Option der Sperre auch für Spieler an Geldspielautomaten vorzuhalten. Vor dem Hintergrund, dass nur rund 18% der Klienten mit glücksspielbezogenen Problemen in den ambulanten Suchtberatungsstellen aus dem Spielbankbereich kommen und gleichzeitig diesbezüglich 20.756 Sperrsätze vorliegen, ist mit einer hohen Anzahl von Spielsperren aus dem Bereich der Geldspielautomaten zu rechnen, da Spieler aus diesem Bereich die mit Abstand größte Gruppe in den Versorgungseinrichtungen bilden.

In die Spielhallengesetze der Bundesländer Berlin und Bremen ist die Sperroption bereits integriert. In Hessen, Baden-Württemberg und im Saarland findet zur Zeit eine Diskussion um die Ausgestaltung der Spielsperre in den Spielhallengesetzen statt.

Um ein Ausweichen gesperrter Spieler auf andere Spielformen zu unterbinden, sollten die Sperrsperrungen für Automatenspieler mit der deutschen Sperrdatenbank vernetzt werden. Voraussetzung für ein effektives Sperrsystem für das Spiel an Geldspielautomaten ist ein verpflichtendes Identifikationssystem. Die Identifikation gesperrter Spieler ließe sich durch die Einführung einer Spielerkarte (mit der Speicheroption für Sperrungen) und/oder die Ausweispflicht (wie sie im Entwurf des Spielhallengesetzes in Schleswig-Holstein vorgesehen ist) sowie den Abgleich mit der Sperrdatenbank realisieren.

Ein wirkungsvoller Einsatz von Spielerkarten bedingt allerdings, dass die Nutzung mehrerer Karten durch die Spieler verhindert wird. Bedingung für eine Spielteilnahme könnte beispielsweise ein Fingerabdruck sein, dessen biometrische Identifizierung über einen USB-Speicherstick erfolgt. Außerdem gilt es, den Missbrauch der Spielerkarten durch die Anbieter von Glücksspielen zu unterbinden, die die Karten zur Kundenbindung, zum Player Tracking (wie die Ermittlung von Spielpräferenzen) und zur Manipulation des Spiels nutzen könnten.

Die Sperrung für Spielhallen und die Einbeziehung der Spielhallen in ein übergreifendes Sperrsystem bieten jedoch noch keinen hinreichenden Spielerschutz. Ebenso gilt es, die Automatenaufstellung in gastronomischen Betrieben und deren spezifische Problematik, wie die Mitwirkung an dem Sperrsystem und Kontrolle von gesperrten Spielern zu berücksichtigen. Sollte eine effektive Sperrung über den Einsatz von Spielerkarten nicht realisierbar sein, käme nur ein Verbot der Automatenaufstellung in gastronomischen Betrieben in Betracht, wie es die Drogenbeauftragte der Bundesregierung gefordert hat.

Eine weitere erfolgsversprechende präventive Maßnahme besteht in der Unterbindung der Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten. Die Mehrfachbespielung ist mit einer Vervielfachung der Einsätze, Gewinne und Verluste verbunden und wird nach den Ergebnissen der Evaluationsstudie zur Spielverordnung als hoher Risikofaktor eingeschätzt. Freiwillige selbstbeschränkende Vereinbarungen der Automatenwirtschaft, die der „Verhinderung des relativ leichten gleichzeitigen Bespielens von mehr als zwei Geldspielgeräten für eine Person“ dienen sollen und durch die Aufstellung von Zweier-Gruppen, Mindestabständen von drei Metern, Blumenbänken und Sichtblenden umgesetzt wurden, zeigten nur geringfügige Effekte. Daher ist eine gesetzliche Vorgabe an das Aufsichtspersonal der Spielhallen, das gleichzeitige Spielen an mehreren Geräten zu unterbinden, ebenso erforderlich, wie die Aufnahme von Verstößen in den Katalog der Ordnungswidrigkeiten (§10).

Die Eingriffe in die Angebotsstruktur sind allerdings nur als erster Schritt in Richtung einer effektiven Suchtprävention zu werten. Sie setzen letztendlich nur an den Symptomen der Fehlentwicklungen an. Es gilt vielmehr, die eigentlichen Ursachen, die Aufrüstung der Geldspielautomaten zu Glücksspielautomaten, in den Fokus der notwendigen Korrekturen zu rücken. Um eine echte Abgrenzung zwischen den gewerblichen Spielautomaten und klassischen Glücksspielformen (wie in Spielbanken) erreichen zu können, bedarf es mehr als Werbeverbote mit Begriffen wie „Spielbank“ oder „Casino“. Eine substantielle Reduzierung der Spielanreize und Verlustmöglichkeiten im Rahmen der Novellierung der Spielverordnung (SpielV) muss das Ziel sein. Erst die Rückführung der Geldspielautomaten zu Unterhaltungsautomaten mit Gewinnen und Verlusten ohne Vermögenswert, wie es auch dem Sinn und Zweck der SpielV entspricht, gewährleistet einen hinreichenden Schutz der Allgemeinheit und der Spieler und rechtfertigt eine gewerbliche Aufstellung von Geldspielautomaten. Der Antrag der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD, in dem die Landesregierung aufgefordert wird, auf Bundesebene auf eine Verschärfung der SpielV hinzuwirken, ist daher aus der Perspektive der Suchtprävention vorbehaltlos zu unterstützen.

Eine deutliche Absenkung des Höchstgewinns auf unter 60 Euro pro Stunde und des Maximalverlusts auf 15 Euro pro Stunde sowie ein Verbot von Merkmalsübertragungen (Punkte-, Sonder- und Risikospiele) kommen als primäre Strukturveränderungen in Betracht. Wenn in

diesem Bereich keine substantiellen Korrekturen realisierbar sind, sollten zusätzlich sekundäre Strukturmaßnahmen, wie die Verlängerung der Spieldauer und Spielpause, das Verbot absichtlich erzeugter, überzufällig häufig auftretender Fast-Gewinne sowie die Reduzierung der Auszahlquote in den Verhandlungen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft eingefordert werden.