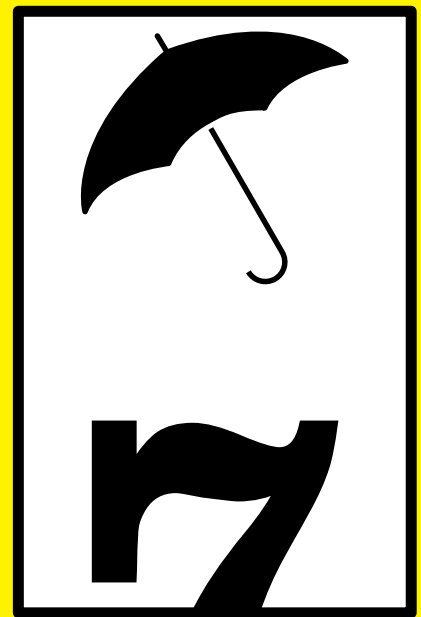
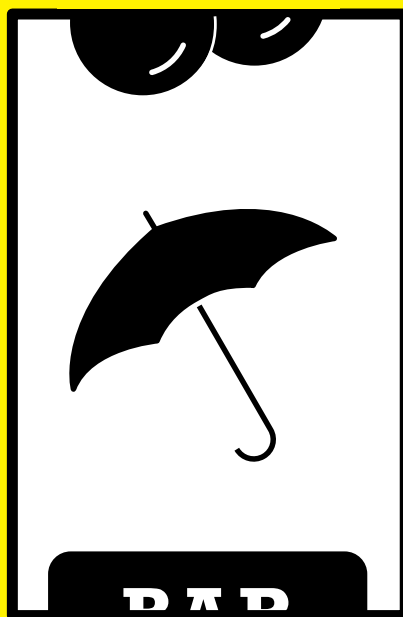
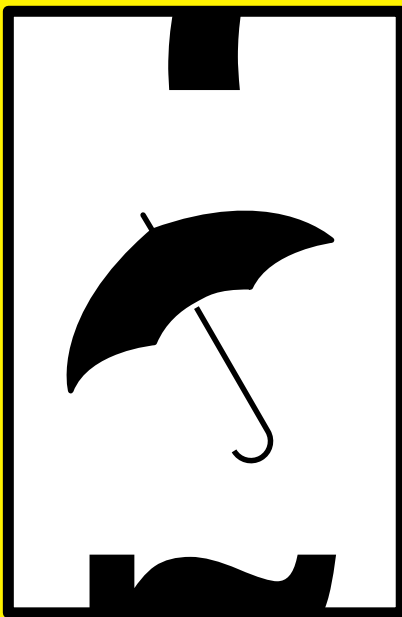


YELLOW PAPER



GLÜCKSSPIEL UND VERBRAUCHERSCHUTZ: REGULIERUNG VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

“Hohnäsigkeit der Mittelschicht” S. 10
Interview mit Jo Reichertz

**Studie: Expansion der
Spielhallen ausgebremst** S. 22

**“Glücksspiele und Verbraucherschutz
– Merkmale eines rationales Konzepts”** S. 50
Gastbeitrag von Gerhard Bühringer

In Kooperation mit:



EURACTIV – IN 12 SPRACHEN AM PULS DER POLITIK

Das Gelb von EurActiv signalisiert unabhängige, verlässliche, verständliche – und kostenfreie! – Information über alles, was mit Europa los ist, von den Höhen der Gipfelserien bis zu den Tiefen der Krisenexzesse.

Fünfzehn Jahre ist es her, dass EurActiv.com in Brüssel als das Portal für politische Nachrichten, Hintergründe und Positionen gegründet wurde. Mittlerweile ist ein paneuropäisches Netzwerk daraus geworden – mit Redaktionen in 12 Ländern und 12 Sprachen. Die Redaktionen befinden sich in der EU, eine weitere in der Türkei und eine in Serbien.

Das ergibt ein einzigartiges Medium. Unverzichtbar für alle, die mit EU-Fragen zu tun haben – für Politiker, Diplomaten, Beamte, Unternehmer, Lobbyisten, Wissenschaftler, Studenten, Think Tanks, NGOs, Journalisten und andere Multiplikatoren.

EurActiv bringt Nachrichten aus dem Spannungsfeld zwischen Berlin und Brüssel, zwischen Deutschland und der Europäischen Union. Es liefert Analysen und Hintergründe, erkennt frühzeitig Themen, erzeugt Debatten. EurActiv ist Plattform für Positionen und Gegenpositionen. Großzügige Verlinkungen zu Dokumenten, Studien, Interviews und Medienberichten machen es zum wertvollen Arbeitsinstrument.

EurActiv ist ein unabhängiges Unternehmen. Unabhängig auch von EU-Institutionen, von großen Medienhäusern und von politischen Parteien. Diese Unabhängigkeit wissen die Leser zu schätzen.

Die Redaktion für den deutschsprachigen Raum hat ihren Sitz im Haus der Bundespressekonferenz im Berliner Regierungsviertel. Am Puls der Politik. Noch näher kann man den politischen Akteuren nicht sein.

Die Deutschland-Redaktion ist noch ziemlich jung: Sie besteht erst seit Juni 2009. Dennoch verzeichnet allein die deutsche

Ausgabe schon an die 60.000 Unique User im Monat. Unser täglicher Newsletter erreicht knapp 16.000 Leser, überwiegend Multiplikatoren.

EurActiv.de ist Medienpartner bedeutender Institutionen und Konferenzen. Auch mit seinen zahlreichen Stakeholder-Workshops zu topaktuellen Themen aus Finanz- und Währungspolitik, Energie- und Ressourcenpolitik, Umwelt- und Klimapolitik, Außen- und Erweiterungspolitik – hat sich EurActiv.de in Fachkreisen sehr schnell einen Namen gemacht.

Die Redaktionen des EurActiv-Netzwerkes bestehen aus rund fünfzig Kollegen. Somit hat kein anderes Medium, das ausschließlich über die EU berichtet, eine so große Redaktion wie EurActiv. Allein in der Brüsseler Zentrale, direkt neben dem Gebäude der EU-Kommission, schreiben knapp 15 Journalisten. Die Deutschland-Redaktion besteht aus drei festen Redakteuren und einem Netz freier Mitarbeiter und Gastautoren, das sich wie ein Who-is-Who Europas liest und auf die wir sehr stolz sind. Und kein Medium, das Europathemen behandelt, erscheint in so vielen nationalen Sprachen. So werden Brüsseler Vorgänge für das jeweilige Land übersetzt und aufbereitet – und umgekehrt regionale Themen nach Brüssel transportiert und auch in anderen Hauptstädten aufgegriffen.

Mit diesem YellowPaper setzt EurActiv.de seine Reihe mit monothematischen Print-Magazinen fort. Weitere „Gelbbücher“ werden folgen.

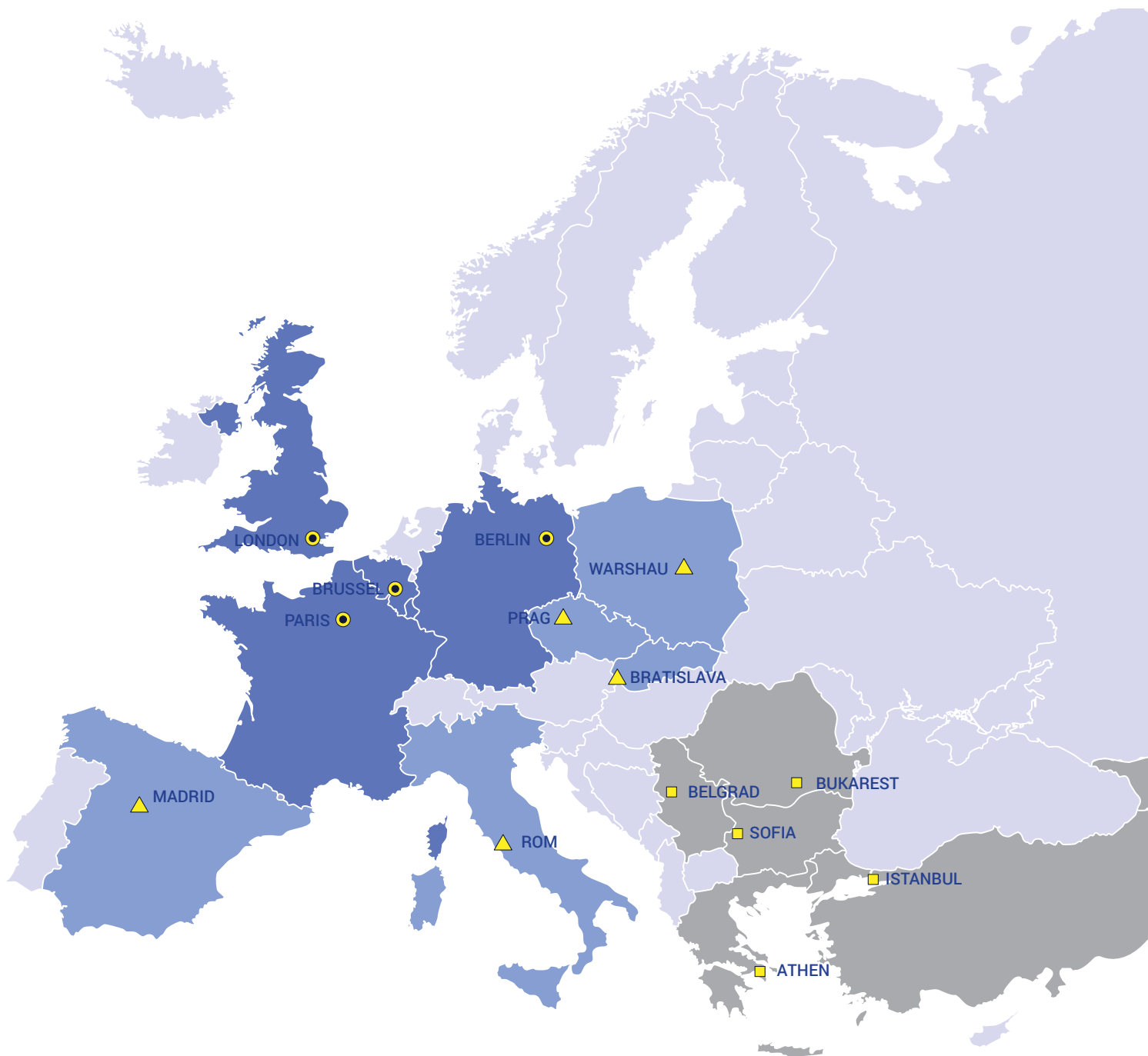
Europathemen sind bei uns in guten Händen. Gerade wenn die EU und der Euro schwere Zeiten durchmachen, fühlen wir uns journalistisch gefordert und wollen umfassend und unabhängig informieren.

Bleiben Sie uns gewogen, empfehlen Sie uns weiter.

Ihr Daniel Tost, Chefredakteur

Das deutsche Portal EurActiv.de ist Teil des europaweit führenden Netzwerks EurActiv. Das paneuropäische Medium ermöglicht Ihnen effiziente und zielgruppenspezifische Kommunikation – direkt, transparent, in 12 Ländern und auf 12 Sprachen!

- Core Network members
- Network Members
- Associate Network Members



INHALTSVERZEICHNIS

- 4 Vorwort: Die Milch schäumt über
- 6 Glücksspiel und Verbraucherschutz – ein Überblick

GLÜCKSSPIELPOLITIK IN DEUTSCHLAND

- 10 Studie: Expansion der Spielhallen ausgebremst
- 14 Weniger Automaten in der Kneipe
- 16 Gastbeitrag von Marlene Mortler: Prävention allein wird nicht ausreichen
- 18 Lizenzierungsverfahren für Sportwetten
- 19 Interview mit Marion Caspers-Merk: "Die nationale Regelung greift zu kurz"
- 21 Interview mit Friedrich Schneider: "Was bringt Verbot von Online-Glücksspielen?"
- 22 Interview mit Jo Reichertz: "Hochnäsigkeit der Mittelschicht"
- 24 Interview mit Günther Zeltner: "Das ist aus Sicht der Prävention nicht angemessen"
- 27 Gastbeitrag von Martin Reeckman: "Es fehlt ein Regulierungskonzept"
- 29 Interview mit Tilman Becker: "Der Gesetzgeber steuert in die entgegengesetzte Richtung"
- 31 Interview mit Daniel Büchholz: "Besser wären gar keine Automaten in den Gaststätte"
- 36 Gastbeitrag von Robert Hess & Josef Kron: Im Dialog gegen illegale Angebote
- 39 Interview mit Wolfgang G. Crusen: "Eine BaFin für Deutschland fehlt"

GLÜCKSSPIELPOLITIK IN DER EU

- 41 Gastbeitrag von Jörg Häfeli: Pragmatische Glücksspielpolitik – eine Herausforderung für die Zukunft
- 44 Empfehlung der EU-Kommission zu Online-Glücksspielen
- 46 Gastbeitrag von Harrie Temmink: Die Umsetzung des EU-Aktionsplanes zum Online-Glücksspiel
- 50 Gastbeitrag von Gerhard Bühringer: "Glücksspiele und Verbraucherschutz – Merkmale eines rationales Konzepts"

VORWORT:

DIE MILCH SCHÄUMT ÜBER

Viele von uns kennen sie: die Werbung, die uns von Litfaßsäulen und Werbeplakaten entgegen strahlt. Eine durch Neonröhren stilisierte Milchbütte, versehen mit dem freundlichen Hinweis, dass der Konsum von Alkohol in Spielstätten verboten ist. Der ahnungslose Betrachter mag sich fragen, welche Aussage mit dieser Werbung verbunden ist. Es ist zu vermuten, dass Milch nicht das favorisierte Getränk von Besuchern von Spielstätten ist. Süß- und Mixgetränke vielleicht – aber Milch?

Die vermeintliche Werbeaussage zielt in eine andere Richtung. Sie ist der Ausdruck dafür, dass die Glücksspielbranche mit Verboten und Regulierungen gegängelt wird. Was sollte daran aber falsch sein? Glücksspiel kann gefährlich enden. Nicht umsonst gibt es das Sprichwort man habe „Haus und Hof verspielt“. Es ist nicht die Aufgabe des Staates, einer Branche möglichst hohe Profite zu ermöglichen. Es ist jedoch auch falsch interpretiert, wenn der Staat auf der einen Seite Steine in den Weg legt, wohl wissend, dass quasi auf der anderen Straßenseite illegale Angebote aus dem Boden schießen. Da kocht bei so manchem in der Branche die Milch über.

Was tun? Sicher ist der Wunsch nach einer einheitlichen, europaweiten Regelung richtig. Dieses Yellow Paper, das in deutscher und englischer Sprache erscheint, soll allen Beteiligten im politischen Raum die Möglichkeit geben, einen umfassenden und pragmatischen Einblick in die aktuellen Gegebenheiten zu bekommen. Mit mehr Kenntnis und mehr Verständnis füreinander lassen sich sicher bessere Gesetze und Regelungen finden. Denn, während andere sich über Milchbütten und Quadratmeter pro Spielautomat streiten, treibt die organisierte Kriminalität munter ihr Unwesen, direkt vor unserer Haustür. Da kann schon mal mehr sauer werden, nicht nur die Milch.

Thomas Franke, Herausgeber



Glücksspiel & Verbraucherschutz:

Ein Überblick

Die Glücksspielregulierung in Deutschland ist gescheitert. Der Spieler- und Jugendschutz greift nicht, Verbote werden umgangen oder nicht durchgesetzt. Schuld an den Missständen ist ein föderales Durcheinander aus Bundes- und Landesgesetzen, das eine einheitliche Glücksspielregulierung verhindert.

Die Verlierer sind am Ende nicht nur die Spielsüchtigen selbst. Unter den sozialen, wirtschaftlichen und kriminellen Folgen leiden vielmehr alle Verbraucher. Während sich viele Politiker in zum Teil inhaltlich divergierenden Aktionismus flüchten, fordern immer mehr Experten ein grundsätzliches Umdenken: Anstatt Glücksspiele nur als Problem zu verstehen, das man mit Sanktionen und Interventionen bekämpfen muss, sollten sie vielmehr als natürliches gesellschaftliches Phänomen akzeptiert werden (siehe Interview mit Jo Reichertz, Seite 22). Nur so könnte es gelingen, Glücksspiele im Sinne eines funktionierenden Verbraucherschutzes zu regulieren.

Der Verbraucherschutz soll Menschen vor den Risiken schützen, die mit dem Konsum von Gütern oder Dienstleistungen einhergehen. Andererseits ist da das Glücksspiel, also das vom Zufall geprägte Gewinnspiel um einen Einsatz. Es liegt in der Natur des Glücksspiels, dass es mit gewissen Risiken verbunden ist. Laut dem neusten Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung haben im Jahr 2013 gut 40 Prozent der Bevölkerung in Deutschland mindestens einmal an Glücksspielen teilgenommen.

Während die große Mehrheit der Spieler dies mit Spaß und Verantwortung tut, verursacht das Spiel bei ungefähr einem Prozent der Bevölkerung Probleme. Der Bericht schätzt, dass rund 368 000 Menschen in Deutschland ein problematisches und rund 443 000 ein pathologisches Glücksspielverhalten aufwei-

sen. Diesen „Problemspielern“ und Spielsüchtigen ist die Kontrolle über ihr Spielverhalten weitgehend entglitten, wodurch sie sich und ihrem Umfeld Schaden zufügen (dazu die Definition Pathologisches Glücksspiel auf Seite 7).

Glücksspiel ist mithin ein weit verbreitetes und zugleich nicht risikoloses gesellschaftliches Phänomen. Es liegt deshalb nahe, dass sich der Verbraucherschutz dem Glücksspiel annimmt und es nach den Kriterien des Verbraucherschutzes bewertet und reguliert.

Behörden überfordert

Die Realität sieht freilich anders aus: „Sämtliche Regulierungsansätze sind grandios gescheitert“, sagt ein Branchenkenner, der damit die mehrheitlich verbreitete Meinung vertritt. Sowohl Regulierer als auch Behörden seien mit der Aufgabe hoffnungslos überfordert. Ihnen entgleite zunehmend die Kontrolle, der Vollzug funktioniere nicht.

Diesem vernichtendem Verdikt stimmen hinter vorgehaltener Hand mittlerweile sogar einige Politiker zu. Das Thema Glücksspiel sei „frustrierend“, es verschwinde einfach nicht von der politischen Agenda. Jedesmal, wenn es in Parlamenten auf die Tagesordnung kommt, mache „ein Stöhnen die Runde“.

Ein gutes Beispiel dafür ist die sich noch immer hinziehende Vergabe von Lizenzen für Sportwetten (siehe Artikel „Lizenzierungsverfahren für Sportwetten“ Seite 18). Nicht nur blamiert sich Deutschland beim Verfahren zur Lizenzvergabe. Es wird auch allgemein bezweifelt, dass durch die Vergabe von Lizenzen – sollte sie tatsächlich umgesetzt werden – weniger Deutsche als bisher auf dem Schwarzmarkt, und damit bei nicht regulier-

ten Anbietern, Sportwetten abschließen. Der durch den Glücksspieländerungsstaatsvertrag beabsichtigte Kanalisierungseffekt ist bedroht durch zu restriktive Bestimmungen und hohe Abgaben, die den lizenzierten Anbietern auferlegt werden.

Dass sich hierzulande kaum ein Politiker gern mit dem Thema Glücksspiel auseinandersetzt, hat Gründe. Einer davon ist das föderale Durcheinander aus unterschiedlichen Regulierungen, die sich wie ein Flickenteppich über das gesamte Bundesgebiet legen: Bund und Länder haben bei Glücksspielen unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen. Für Poker und Roulette in konzessionierten Spielbanken etwa gelten andere Gesetze als für Spielautomaten in Spielhallen oder Gaststätten. Dabei gibt es durchaus gute Lösungsansätze wie die einer zentralen Behörde für Glücksspiel, einer Art BaFin also (siehe Interview mit Wolfgang G. Crusen, Seite 35).

Von einer Einheitlichkeit bei der Gesetzgebung ist man in Deutschland aber seit der Föderalismusreform von 2006, als die Zuständigkeit für die Spielhallen an die Länder ging, weit entfernt. De facto unterscheiden sich die Betriebsbedingungen für die Spielbetreiber in den verschiedenen Bundesländern in einem höchst unübersichtlichen Maße. Während zum Beispiel ein in Hessen gesperrter Spieler im ganzen Land keine Spielhalle mehr betreten darf, gilt dieses Verbot im benachbarten Nordrhein-Westfalen nicht (siehe Grafik Spielersperre Deutschland auf Seite 28). Die gutgemeinten Anstrengungen zum Spielerschutz in Hessen werden so durch die uneinheitliche Regelung auf Bundesebene unterlaufen.

Selbst auf der kommunalen Ebene wird der Verbraucherschutz durch uneinheitliche Glücksspielbestimmungen torpediert, zum Beispiel in Berlin: Einige Landespolitiker rühmen sich dafür, dass Berlin seit Mitte 2011 das strengste Spielhallengesetz Deutschlands hat. Neue Spielhallen müssen jetzt einen Mindestabstand von 500 Metern zu den bereits bestehenden einhalten, zudem wurden die Sperrzeiten auf acht Stunden angehoben. Die „Spielhallen-Flut“ wurde dadurch endlich gestoppt, freut sich der Berliner SPD-Abgeordnete und Gesetzesinitiator Daniel Buchholz (Seite 31).

Verschärfte Gesetze keine Lösung

Trotzdem nimmt die Zahl der Spieler und der Geldspielgeräte in Berlin, aber auch bundesweit, weiterhin zu (siehe die Studie des Arbeitskreises gegen Spielsucht, Seite 10). Ein Grund dafür ist, dass die sogenannten Café-Casinos oder „erlaubnisfreien Gast-

Krankhaftes Glücksspiel

Das Diagnostische und Statistische Handbuch Psychischer Störungen (DSM-IV)* definiert pathologisches Glücksspiel als andauerndes und wiederkehrendes, fehlangepasstes Spielverhalten, was sich in mindestens fünf der folgenden Merkmale ausdrückt (treffen nur drei bis vier Merkmale zu, handelt es sich um problematisches Spielverhalten):

- 1 **Starke Eingenommenheit vom Glücksspiel (z.B. starke gedankliche Beschäftigung mit Geldbeschaffung)**
- 2 **Steigerung der Einsätze, um gewünschte Erregung zu erreichen**
- 3 **Wiederholte erfolglose Versuche, das Spiel zu kontrollieren, einzuschränken oder aufzugeben**
- 4 **Unruhe und Gereiztheit beim Versuch, das Spiel einzuschränken oder aufzugeben**
- 5 **Spielen, um Problemen oder negativen Stimmungen zu entkommen**
- 6 **Wiederaufnahme des Glücksspiels nach Geldverlusten**
- 7 **Lügen gegenüber Dritten, um das Ausmaß der Spielproblematik zu vertuschen**
- 8 **Illegale Handlungen zur Finanzierung des Spielens**
- 9 **Gefährdung oder Verlust wichtiger Beziehungen, von Arbeitsplatz und Zukunftschancen**
- 10 **Hoffnung auf Bereitstellung von Geld durch Dritte**

*Inzwischen gibt es eine überarbeitete Version des Handbuchs: DSM-V. Es wird nun von "gestörtem Glücksspiel" gesprochen, das zudem erstmalig der Verhaltenssucht zugeordnet wird (vorher Impulskontrollstörung). Gestrichen wurde das Merkmal, dass illegale Handlungen zur Finanzierung des Spielens vorliegen müssen. Die restlichen Merkmale wurden übernommen. Gestörtes Glücksspiel liegt nach DSM-V vor, wenn mindestens vier der neun Merkmale vorliegen. Die in diesem Yellow Paper abgebildeten Studien beziehen sich auf die Definition nach DSM-IV.

stätten“, in denen bis zu drei Geldspielautomaten aufgestellt werden dürfen, nicht unter das Landesspielhallengesetz fallen. Für sie ist die Spielverordnung auf Bundesebene zuständig. Deren Bestimmungen wurden nun nochmals verschärft (siehe „Weniger Automaten in der Kneipe“ Seite 14).

Fraglich ist aber, ob diese gesetzgeberische Verschärfung wirklich der Suchtprävention zugute kommt. Oder ob sie nicht eher dazu führt, dass Spieler sich nach Alternativen umschauen – Alternativen, die weniger restriktiv reglementiert sind, dadurch attraktiver, aber eben auch völlig einer staatlichen Kontrolle entzogen.

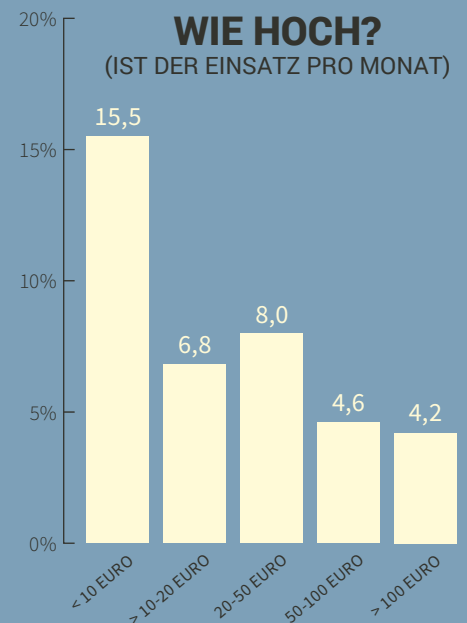
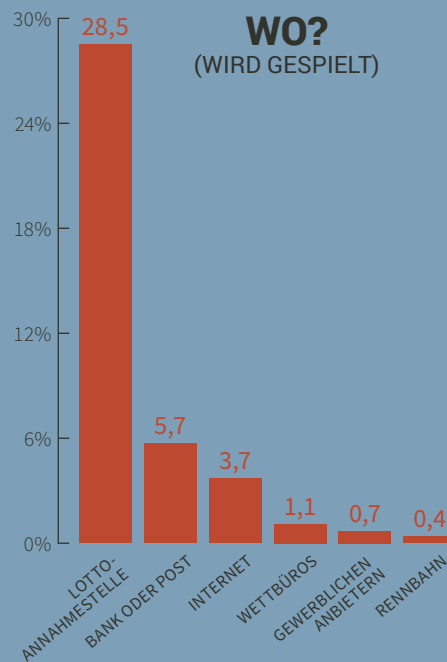
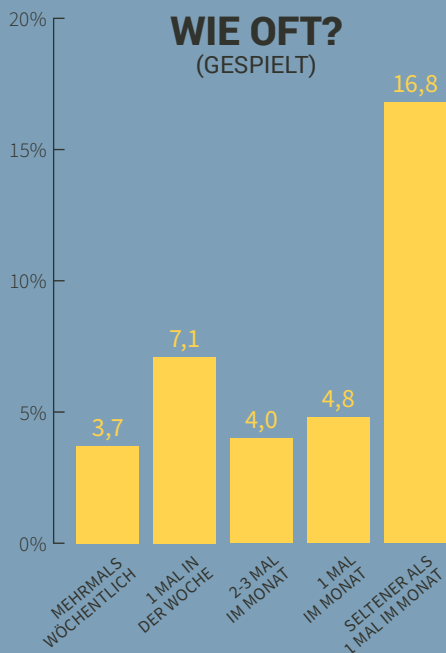
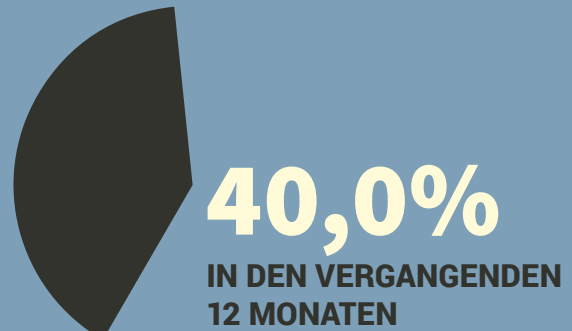
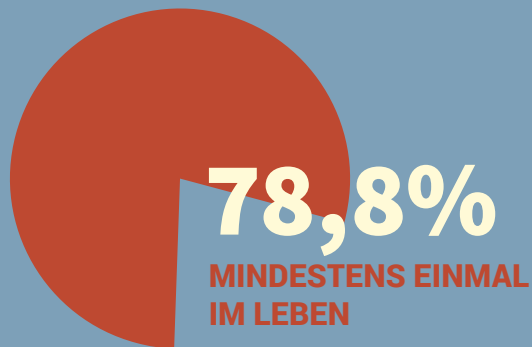
Berlin ist ein typisches Beispiel für den hilflosen Umgang mit Glücksspielen auf Länderebene: Weil die Gesetzgebungskompetenz für eine einheitliche Glücksspielregulierung fehlt, wird Flickwerk betrieben. „Reguliert werden diejenigen, die greifbar sind. Die anderen werden konsequent ignoriert“, beklagen Kritiker. Die Freude über die „Erfolge“ seien ein eigentliches Eingeständnis des Scheiterns. Tatsächlich gibt es in der Nähe des Büros des Berliner Abgeordneten Buchholz ein Etablissement, in dem eigentlich verbotene Gewinnspiele angeboten werden.

GLÜCKSSPIELER IN DEUTSCHLAND 2013

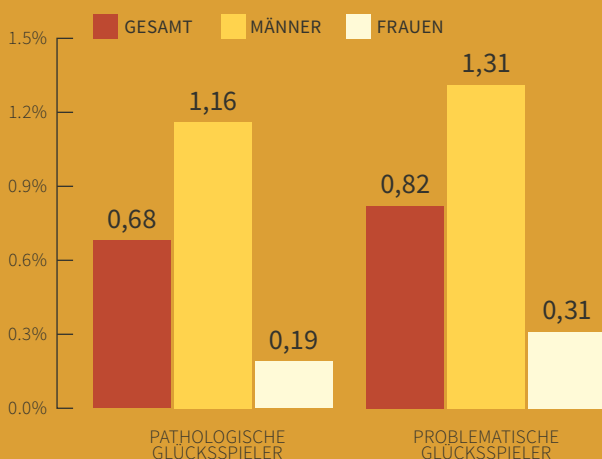
Quelle: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2014). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland.

Basis: Telefoninterviews zwischen April bis Juni 2013 mit 11.501 Personen im Alter von 16 bis 65 Jahren

Teilnahme an einem Glücksspiel:



PROBLEMSPIELER



Problematisch oder pathologisch:

Am häufigsten bei 18- bis 20-jährigen Männern (**9,2 Prozent**)

Am häufigsten in Zusammenhang mit Geldspielautomaten (**28,6 Prozent**)

Bei Arbeitslosen mit 5,19 Prozent öfter als bei Nicht-Arbeitslosen (**1,26 Prozent**)

Mit Migrationshintergrund öfter (**3,4 Prozent**) als ohne Migrationshintergrund (**1,03 Prozent**)

„Reguliert werden diejenigen, die greifbar sind. Die anderen werden konsequent ignoriert“

Nicht nur dieses Beispiel zeigt, wie überfordert die staatlichen Aufsichtsbehörden sind – auch wenn die Politik das naturgemäß öffentlich vehement bestreitet.

Besonders krass offenbart sich dieses Scheitern beim Online-Glücksspiel: Laut Glücksspielstaatsvertrag ist das Online-Glücksspiel grundsätzlich verboten.

Trotzdem sind in Deutschland mehr als 10 000 Glücksspielangebote im Internet abrufbar. Das Online-Glücksspiel hat in den letzten zehn Jahren dank der rasanten technischen Entwicklung einen beispiellosen Boom erlebt. Der Rohgewinn der Online-Glücksspielanbieter in der EU hat sich seit 2003 verzehnfacht (siehe „Grafik Der EU-Glücksspielmarkt“ Seite 44). Deutschland ist hinter Großbritannien der größte Online-Glücksspielmarkt in Europa. Doch der deutsche Gesetzgeber begnügt sich offenbar damit, Online-Glücksspiele verboten zu haben, ohne dieses Verbot auch durchzusetzen.

Während sich einige Politiker über die vermeintlichen Erfolge ihrer Glücksspielpolitik freuen, fordern Experten längst ein Umdenken. Denn weder die Spielsüchtigen im engeren noch die übrigen Verbraucher im weiteren Sinne profitieren von dieser Glücksspielhandhabung. „Der Verbraucherschutz ist beim Glücksspiel gescheitert“, lautet deshalb das ernüchternde Resümee des Experten.

„Nationale Regelung greift oft zu kurz“

Doch was ist die Alternative? Es gibt zwei Optionen. Die erste ist, Glücksspiele ganz oder teilweise zu verbieten, beziehungsweise mit staatlichen Monopolen zu belegen. Gerade das Beispiel des Online-Glücksspiels beweist jedoch, wie wirkungslos Verbote sein können, wenn der Wille oder die Fähigkeit, die Verbote auch tatsächlich durchzusetzen, fehlen. So sagt etwa Marion Caspers-Merk, Geschäftsführerin von Toto-Lotto Baden-Württemberg, gegenüber EurActiv: „Der Staat muss, wenn er Regeln aufstellt, auch für die Einhaltung dieser Regeln sorgen. Das ist bislang gerade im Internet nicht geschehen. In diesem Bereich stehen die Behörden vor neuen Herausforderungen. Oft greift die nationale Regelung zu kurz. Hier wären europäische Regeln gefordert (siehe Interview mit Marion Caspers-Merk, Seite 19).“

Supranationale Bestimmungen mit rechtlicher Bindung für die ganze EU zum Online-Glücksspiel wird es aber auch in absehbarer Zeit nicht geben – auch wenn sich die EU-Kommission mittlerweile mit dem Thema Glücksspiel vermehrt beschäftigt und unverbindliche Leitlinien für die nationalen Gesetzgeber herausgegeben hat (siehe Gastbeitrag von Harrie Temmink, Seite 42).

Sucht- und Schwarzmarktexperten bezweifeln darüber hinaus generell die Wirksamkeit von Totalverboten im Bereich des Glücksspiels. Friedrich Schneider von der Johannes-Kep-

ler-Universität Linz sagt dazu: „Das Verbot von Online-Glücksspielen mag eine gewisse erzieherische Wirkung haben. Aber es verdrängt die Glücksspieler in den Untergrund, zu ausländischen Anbietern, die schwer zu fassen sind. Dieses Problem wird durch Verbote noch verstärkt (siehe Interview mit Friedrich Schneider, Seite 21).“

Auch eine von der EU-Kommission geförderte Expertengruppe schreibt in einem aktuellen Bericht zum Glücksspiel in Europa: „Die Versuche, Glücksspiel komplett zu verbieten, sind gescheitert.“ Die Menschen würden auf illegale Angebote oder Anbieter aus dem Ausland ausweichen oder neue Formen des Glücksspiels erfinden, die den geltenden Regeln nicht unterliegen, heißt es in dem Bericht. Auch der Präventions- und Therapieexperte Günther Zeltner empfiehlt, anstatt den Spielern „auf die Finger zu klopfen“, lieber mehr in Beratung und Information hinsichtlich Glücksspielsucht zu investieren (Seite 24).

„Kontraproduktiv für Verbraucherschutz“

Gerhard Bühringer, einer der Mitautoren des Glücksspiel-Berichts, fordert deshalb ein Umdenken in der Glücksspiel-Politik: „Die Bestrebungen, die Glücksspielangebote möglichst klein zu halten und uninteressant zu gestalten, haben sich aus Sicht des Verbraucherschutzes als kontraproduktiv erwiesen. Ich plädiere deshalb für die Flucht nach vorne. Wir brauchen in Deutschland legale, attraktive Glücksspielangebote, flankiert von wirkungsvollen Präventivmaßnahmen gegen die Spielsucht und ihre Begleiterscheinungen.“

Politiker, die sich mit dem Thema Glücksspiel beschäftigen, scheinen diesen Rat allerdings nicht zu hören: So schlägt die Drogenbeauftragte der Bundesregierung beim Bundesministerium für Gesundheit, Marlene Mortler, vor, dass künftig ein Gastwirt selbst entscheiden soll, ob er in seiner Gaststätte Geldspielgeräte aufstellt oder Alkohol ausschenkt (siehe Gastbeitrag Mortler, Seite 16). Dabei sollte doch eigentlich mit einem Blick in die Geschichte der USA in den 1920er-Jahren bekannt sein, zu welchen kriminellen Auswüchsen solch eine Politik der Prohibition führen kann. Und dass solch eine Politik keine Lösung ist.

Einig sind sich Experten auch darin, dass eine wirkungsvolle Prävention gegen die Spielsucht einheitlich und flächendeckend erfolgen muss. Aus medizinischer Sicht unterscheiden sich die Hessen und Berliner nicht vom Rest der Deutschen. Die unterschiedlichen Maßnahmen zum Spieler- und Verbraucherschutz in der Bundesrepublik entbehren deshalb jeglicher Logik. Notwendig wäre vielmehr ein einheitliches, bundesweites Glücksspielrecht unter Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes.

Patrick Timmann und Tobias Kuske

(für den Inhalt des Yellow Papers verantwortliche Redakteure)



STUDIE: EXPANSION DER SPIELHALLEN AUSGEBREMST

Die jahrelange Expansion des Spielhallenmarktes wurde laut einer Studie deutlich abgebremst. Die aktuell geltenden Gesetze seien dafür die Ursache. Trotzdem gibt es keinen Grund zum Jubeln.

Zunächst ein Ergebnis, das vermutlich jeden Politiker freuen wird: Von 2012 auf 2014 reduzierte sich die Anzahl der Spielhallenstandorte im Untersuchungsgebiet um 69 beziehungsweise um minus 0,77 Prozent. Selbst die Steigerung der Spielhallenkonzessionen um 121 beziehungsweise 0,84 Prozent liegt im Vergleich zu den Vorjahren mit zweistelligen prozentualen Zuwachsraten im marginalen Bereich.

Zu diesem Ergebnis kommt eine Untersuchung des Arbeitskreises gegen Spielsucht aus Unna unter der Leitung von Jürgen Trümper und Christiane Heimann. Im Rahmen dieser Untersuchung werden im zweijährigen Turnus alle Kommunen Deutschlands mit über 10 000 Einwohnern bezüglich ihrer Angebotsstruktur der Spielhallenstandorte und -konzessionen sowie der dort und in der Gastronomie aufgestellten Geldspielgeräte befragt. An der aktuellen, 694 Seiten umfassenden Untersuchung beteiligten sich 1 616 von 1 626 Kommunen insgesamt.

Positive Entwicklung bei Spielhallen

Diese aus gesundheitspolitischer Sicht positive Entwicklung hat nach Ansicht der Studienleiter ihre Ursache im Inkrafttreten des Ersten Glücksspieleränderungsstaatsvertrages (GlüÄndStV) und der jeweiligen Ausführungsgesetze der Bundesländer (in 14 Bundesländern zum 1.7.2012; in Nordrhein-Westfalen zum 1.12.2012 und in Schleswig-Holstein zum 1.2.2013). Insbesondere das Verbot neuer behördlicher Genehmigungen von Mehrfachkonzessionen, das aus § 25 GlüÄndStV hervorgeht (siehe Info-Kasten „§ 25 GlüÄndStV“), sorgte laut Trümper und Heimann für ein deutliches Abbremsen der zuvorigen Expansion des Spielhallenmarktes.

Einen Höhepunkt erreichte das Wachstum des Spielhallenmarktes in den Jahren 2010 bis 2012: Mit 729 zusätzlichen Spielhallenstandorten (plus 8,88 Prozent) sowie 2 228 neuen Spielhallenkonzessionen (plus 18,4 Prozent) wurde ein Rekordhoch erreicht (siehe Grafik „Entwicklung Spielhallen und Automaten“, Seite 12-13).

Der Grund dafür war – wieder einmal – eine gesetzliche Regelung. In der Übergangsregelung für Spielhallen des § 28 (4) GlüÄndStV heißt es: „Spielhallen, ... für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erteilt worden ist“ genießen eine fünfjährige Übergangsfrist. Es gilt Bestandsschutz. In Erwartung des GlüÄndStV und damit in Erwartung eines Verbotes der Mehrfachkonzessionen wurde seinerzeit ein „Konzessionierungsturbo“ gezündet.

Gesetz verursachte Wachstum bei Automaten

Zuvor hatte bereits die Novellierung der Spielverordnung 2006 für einen Aufschwung der Automatenbranche gesorgt. Durch die damals neuen gesetzlichen Regelungen konnten mehr Geldspielgeräte in Spielhallen aufgestellt werden. Zum Einen war beschlossen worden, dass fortan die Netto-Quadratmeter-Spielfläche von 15 qm auf 12 qm pro aufgestelltem Geldspielgerät abgesenkt werden darf. Zum Anderen durften Betreiber von Spielhallen die maximale Anzahl der Geldspielgeräte von zehn auf zwölf Geräte pro Spielhallenkonzession bei ausreichender Spielfläche erhöhen.

Im Verbund mit dem Anstieg der Spielhallenkonzessionen führte die Novellierung der Spielverordnung zu einer gravierenden Steigerung der Geldspielgeräte in Spielhallen von insgesamt

§ 25 GlüÄndStV

Beschränkung von Spielhallen

I. Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot der Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

II. Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.

83 451 Geräten im Jahr 2006 auf 147 954 Geräten in 2012. Dieses rasante Wachstum verlangsamte sich erst im Zeitraum zwischen 2012 bis 2014 durch das Inkrafttreten des GlüÄndStV. In dieser Zeitspanne kamen mit 3 526 Geräten nur noch vergleichsweise wenig neue hinzu. Jedoch gab es zum 1.1.2014 (dem Stichtag der vorliegenden Studie) mit insgesamt 151 480 Spielautomaten fast zweimal so viele Geräte wie 2006.

Ein Etappenziel des Spielerschutzes, die Expansion des Spielhallenmarktes in Deutschland zu stoppen, ist durch das Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen als wesentliche Vorgabe des GlüÄndStV erreicht worden, so resümieren Trümper und Heiman. Allerdings wird sich der Spielhallenmarkt bis zum Auslaufen der Übergangsregelungen Mitte 2017 (und damit des Bestandschutzes) weiterhin auf hohem Niveau bewegen.

Für die Studienleiter ist klar: Die Zukunft wird zeigen, mit welcher Konsequenz die Länder und Kommunen das Verbot der Mehrfachkonzessionen sowie der Abstandsregelungen zwischen Spielhallenstandorten untereinander beziehungsweise hin zu Schulen und Jugendeinrichtungen umsetzen können und werden. Es stelle sich die Frage, in welchem Maße Befreiungen, Härtefallregelungen oder Klagen der Betreiber die Intention des Gesetzgebers, den Spielhallenmarkt nicht nur einzuschränken, sondern im Sinne des Spielerschutzes zu reduzieren, unterlaufen und aushöhlen.

Aufwärtstrend bei Spielgeräten in der Gastronomie

Der rückläufige Trend bei den Spielhallenstandorten und -konzessionen aus Sicht der Suchtprävention ist allerdings kein Grund zum Jubeln. Denn auf Basis der Studienergebnisse muss davon ausgegangen werden, dass es zu einer Ausweichbewegung des Geldspielgerätemarktes in den Bereich der gastronomischen Betriebe gekommen ist.

Von 1998 bis 2006 kam es noch zu einem Abbau der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben im zweistelligen Prozentbereich. Selbst die Novellierung der Spielverordnung in 2006, die fortan die Aufstellung von drei statt bislang zwei Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben ermöglichte, bremste diesen negativen Trend lediglich ab. Die Gründe für den Geräteabbau waren weitgehend strukturell bedingt. Trümper und Heiman zufolge ist es seit dem Beginn der Aufzeichnungen 1998 zu einem

Gaststättensterben gekommen: Die Anzahl der klassischen Gaststätten nahm ab und somit auch die potentiellen Stellplätze für Geldspielgeräte.

Zudem habe es durch die steigende Anzahl vor allem privater Glücksspielangebote im Internet und oft illegaler Wettshops mit weitaus attraktiveren Gewinnaussichten vermehrt Konkurrenz gegeben. Gelder, die vormals zum Bespielen von Geldspielgeräten eingesetzt wurden, wurden so anderweitig kanalisiert.

Seit 2008 lässt sich jedoch eine Trendwende dokumentieren: Der Markt der Geldspielgeräte in der Gastronomie wächst wieder an. Im Jahr 2010 hat es erstmals nach vielen Jahren des Rückgangs wieder ein leichtes Wachstum (plus 148 Geräte gegenüber 2008) gegeben. Für 2012 und 2014 wurde sogar ein starker Anstieg von 2 324 Geräten beziehungsweise 1 233 Geräten verzeichnet (siehe Grafik „Entwicklung Spielhallen und Automaten“).

Der Grund dieser Trendwende ist nicht die Auferstehung der klassischen Gastronomie, sondern die Geburt eines neuen Spektrums von Spielstätten unter dem Siegel der „erlaubnisfreien Gastronomie“ oder treffender, der „Spielcafes“, „Teestuben“, „Sportbistros“ etc.. Die Existenzgrundlage dieser Etablissements gründet sich nicht schwerpunktmäßig auf den Verkauf von „Schwarzwälder-Kirsch-Torte“, „Assam-Tee“ oder „Arabica-Kaffee“, sondern auf die Kasseninhalte der drei zur Aufstellung gebrachten Geldspielgeräte sowie mancherorts aus den zusätzlichen Einnahmen von Sportwettterminals und illegalen Spielmedien.

Über viele Jahre hinweg galt diese spezielle „Gastronomie-Szene“ als Berliner Phänomen, das man insbesondere in Stadtteilen wie Kreuzberg, Neukölln und Wedding verorten konnte. Seit 2008 etablieren sich bundesweit in Großstädten, vornehmlich hier in Stadtvierteln mit einem erhöhten Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund, verstärkt besagte Etablissements.

In Großstädten starkes Wachstum

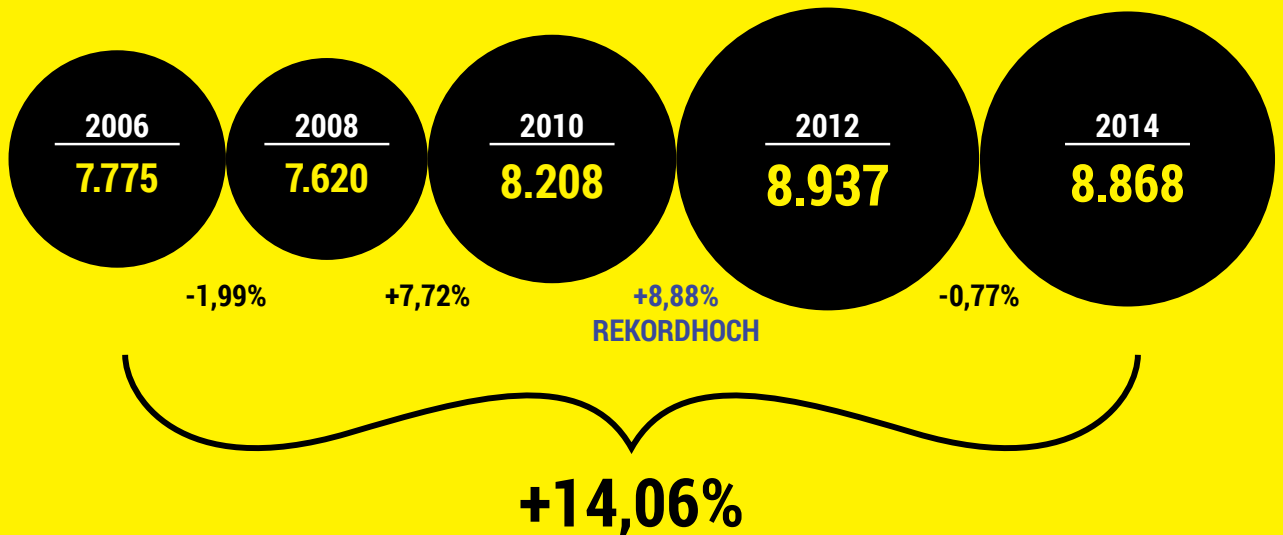
Die in der Studie niedergelegten Marktdaten der Gastronomiegeräte beschreiben das tatsächliche Ausmaß dieser expansiven Entwicklung aber nur unzureichend, schreiben Trümper und Heiman.

Denn viele Großstädte wie zum Beispiel Berlin, Hamburg, Köln oder Dortmund sehen sich teils seit Jahren nicht mehr in der Lage, die Anzahl der Gastronomie-Geldspielgeräte korrekt zu beziffern. Dabei vollzieht sich in Großstädten die Marktentwicklung besonders expansiv. Die letzten validen Angaben lauteten zum Beispiel für Köln: 1497 Geldspielgeräte in 2008 und 1851 Geräte in 2010, was ein Wachstum von 354 Geräten (plus 23,65 Prozent) bedeutet. In Hamburg waren es 2008 insgesamt 2 262 Geldspielgeräte und 2 522 in 2010 (plus 260 Geräte beziehungsweise plus 11,49 Prozent).

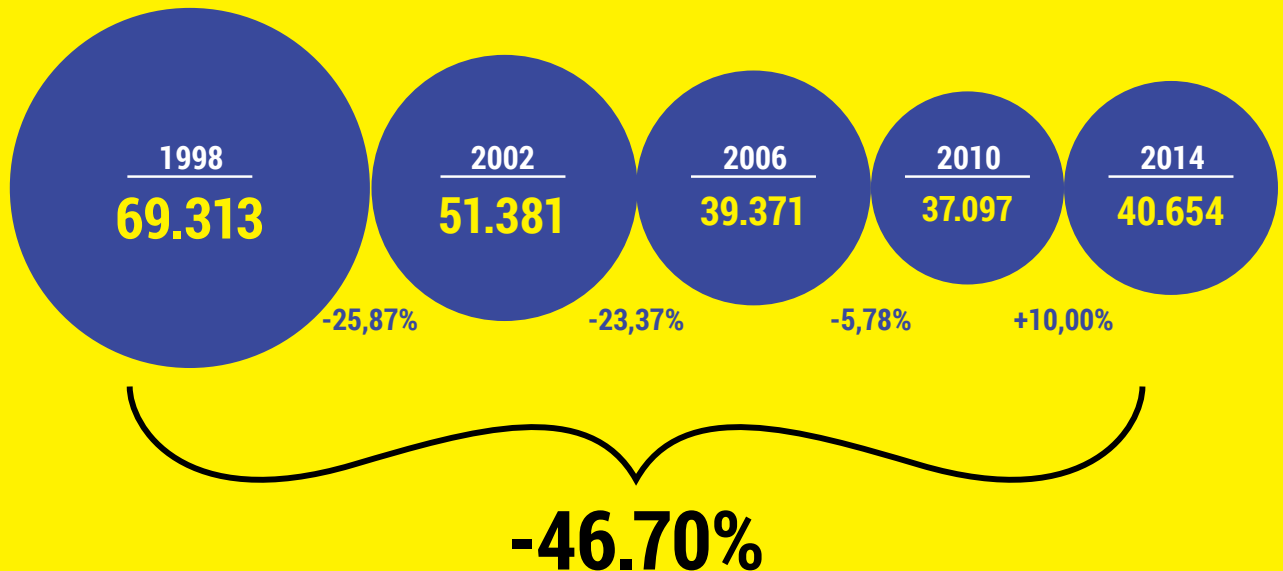
Der tatsächliche Existenzzweck dieser gastronomischen Betriebe, die eher das Flair einer „Schein-Spielhalle“ denn einer Gaststätte verströmen, wird häufig betont durch die Aufstellung zusätzlicher Glücksspielmedien wie Wett-Terminals sowie Kartentischen und sogenannten Fungames nach § 6a Spielverord-

ENTWICKLUNG SPIELHALLEN UND AUTOMATEN

ANZAHL DER SPIELHALLENSTANDORTE ¹



ANZAHL DER GASTRONOMIEGERÄTE ¹



nung. So konnte Trümper bei einer Begehung von 500 Sportwettannahmen beziehungsweise Sportbars 83 Objekte (16,6 Prozent) mit ordnungswidrigen Fun-games dokumentieren – exklusive derjenigen Gerätschaften, die sich in für „Externe“ unzugänglichen Hinterzimmern befanden.

Nach Einschätzung der Studiersteller

existiert ein Grauer Markt mit einer fünfstelligen Gerätezahl. Dieser Graue Markt setzt sich zusammen aus Spielbetrieben, die ordnungswidrig mehr als drei maximal erlaubte Geldspielgeräte zur Aufstellung gebracht haben beziehungsweise über keine Geeignetheitsbescheinigung seitens der kommunalen Ordnungsbehörden zur Geräteaufstellung an sich verfügen.

Verbot für Gastronomie gefordert

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht fordert auf Grundlage der vorgelegten Zahlen ein Verbot von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben. Dies wäre „gesundheits- und ordnungspolitisch sinnvoll und aus Gründen des Jugendschutzes geboten“. Gesamtpolitisch sei dieser Schritt mit Blick auf den aktuellen Entwurf zur

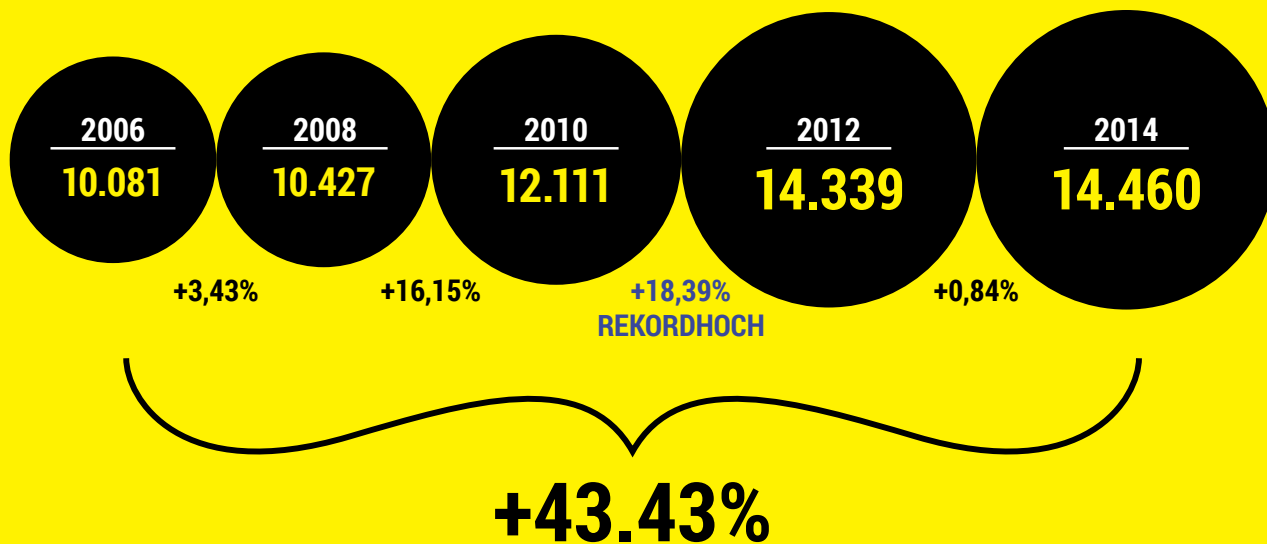
STATISTIKEN IN DEUTSCHLAND

¹Basis: 1.521 Kommunen mit mind. über 10.000 Einwohnern; Stichtag 1.1.2014

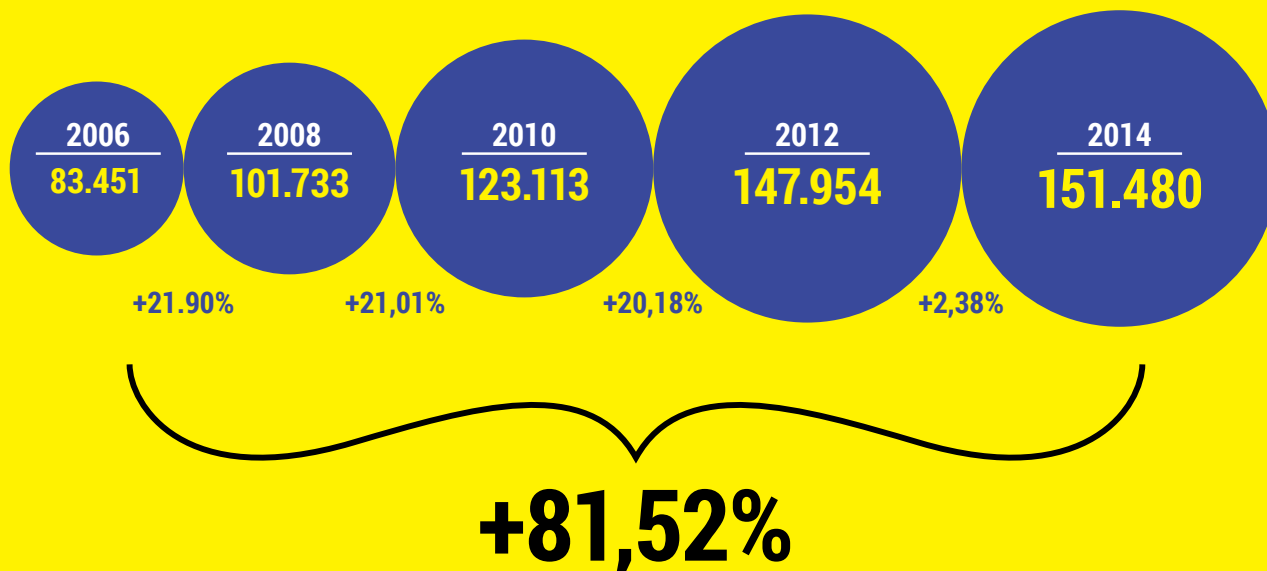
²Basis: 1.064 Kommunen mit mind. 10.000 Einwohnern; Stichtag 1.1.2014

Quelle: Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.

ANZAHL DER SPIELHALLENKONZESSIONEN ¹



ANZAHL DER SPIELHALLENGERÄTE ²



Novellierung der Spielverordnung nicht gewollt und somit in den nächsten Jahren nicht umsetzbar.

Als Hilfskonstruktion würde sich die Vernetzung der Geldspielgeräte anbieten, so Trümper und Heiman weiter. Nur von den Ordnungsbehörden genehmigte, und von den Steuerämtern registrierte Geldspielgeräte, könnten ans Netz angeschlossen

werden und wären in der Folge spielfähig. Die Vernetzung der Geldspielgeräte ermöglichte eine Marktübersicht auf Knopfdruck, reduziere den Grauen Markt und erhöhe die Steuerehrlichkeit der Betreiber bei gleichzeitiger Schonung der personellen Ressourcen der Steuerämter.

Darüber hinaus fordert der Arbeitskreis gegen Spielsucht eine personelle Stärkung

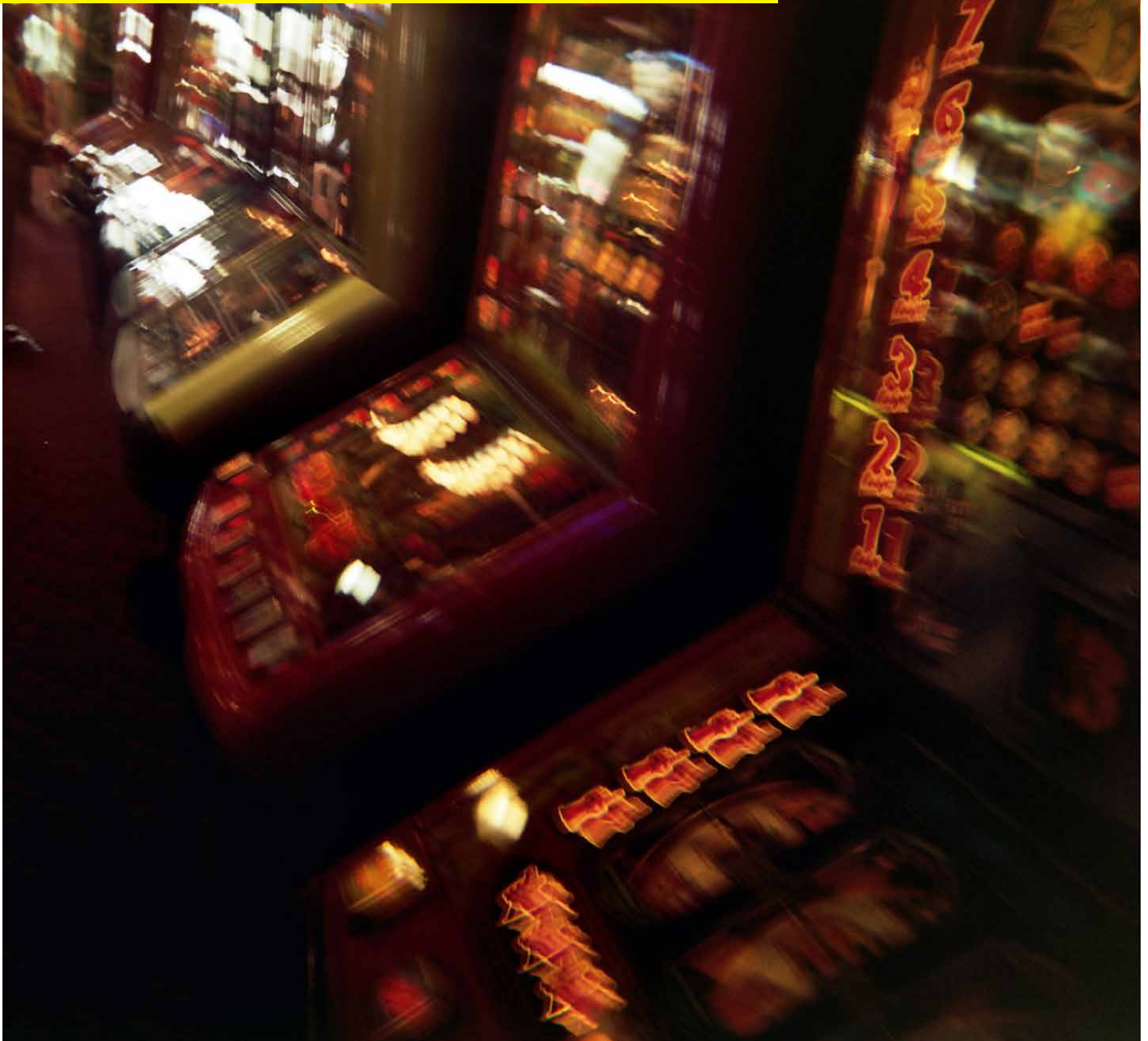
und fachliche Schulung der Ordnungsbehörden, um eine effektive, kontinuierliche Überprüfung von Spielstätten und damit die Umsetzung geltenden Rechtes realistisch zu ermöglichen. ■

Weitere Informationen zum „Arbeitskreis für Spielsucht“:



WENIGER AUTOMATEN IN DER KNEIPE

Für Automatenhersteller und Gaststätten gelten künftig strengere Auflagen bei Glücksspielgeräten. Die Bundesregierung billigte eine Verschärfung der Spielverordnung. Kritiker befürchten einen stärkeren Zulauf bei illegalen, unkontrollierten Glücksspielangeboten.



Die schwarz-rote Koalition ging dabei auch auf zahlreiche Forderungen der Länder ein. Ziel der Änderung ist nach Angaben des Wirtschaftsministeriums ein verbesserter Spieler- und Jugendschutz. Auch sollen Steuerhinterziehung und Geldwäsche verhindert werden. Die neuen Regelungen sind im November 2014 in Kraft getreten.

Kritik an der Novellierung

Für die Novellierung der Spielverordnung gibt es durchaus Lob. Dass etwa das Spiel um Punkte künftig verboten sein wird, heben Suchtforscher positiv hervor, da dieses sogenannte Punktespiel besonders gefährlich sei. Beim Punktespiel wird der eingeworfene Geldbetrag sofort in Punkte umgewandelt, womit alle Vorgaben zu Spieldauer, Höchstesatz oder Maximalverlust ausgehebelt werden konnten. Nach Ansicht von Suchtforschern würden die Spieler jeden Bezug zum Geld verlieren.

Dennoch gibt es Kritik an der Novellierung. Insbesondere von Interessensverbänden – was sicher nicht überraschend ist, schließlich bedeutet die Verschärfung der Regelungen enorme finanzielle Belastungen für die Branche. Allerdings klingt ihre Argumentation auch für Nicht-Lobbyisten nachvollziehbar: Die vorgesehenen Maßnahmen würden laut des Verbandes Deutsche Automatenwirtschaft nichts zur Suchprävention und zum Spielerschutz beitragen. Das gewerbliche Spiel würde durch die vorgesehen Änderungen an Attraktivität verlieren und die Gastronomie habe durch den Abbau der Geräte mit deutlichen Umsatzeinbußen zu rechnen. „Die wirklich spürbaren Folgen

werden der Verlust von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen sein, sowie die Flucht der Menschen ins illegale Spiel“, sagte Georg Stecker, Sprecher des Vorstandes der Deutschen Automatenwirtschaft.

Durch die Verschärfung der Spielverordnung werde nicht weniger oder gar nicht mehr gespielt, so Stecker weiter. Der Interessensverband befürchtet, dass diejenigen, die spielen möchten, sich aufgrund der verschärften Regelungen der Spielverordnung nach attraktiveren Alternativen zum Spielen umsehen und dabei viele Spieler künftig vermehrt auch auf unregulierte und illegale Glücksspielangebote zugreifen werden. Zum Beispiel im Internet bei einem ausländischen Anbieter von Glücksspielen, die sich mitunter wenig oder gar nicht um Jugendschutz (etwa durch eine Altersbeschränkung) oder Suchtprävention kümmern.

Gesetzgeber tat sich schwer

Die Gesetzgebung zog sich eineinhalb Jahre hin. Den Ländern gingen erste Regierungspläne vom Mai 2013 teils nicht weit genug. Daher hatte der Bundesrat dem Entwurf dann im Juli 2013 nur mit der Maßgabe zugestimmt, dass es Verschärfungen gibt. Diese wurden nun vom Bundeskabinett gebilligt. Die Europäische Kommission hatte die dreimonatige Widerspruchsfrist zur Neufassung der sogenannten Spielverordnung verstreichen lassen, ohne Bedenken gegen die Neuregelung anzumelden. ■

DIE NEUERUNGEN IM ÜBERBLICK:

- Reduzierung der Anzahl von Geldspielgeräten in Gaststätten von drei auf zwei Geräte (die Übergangsfrist beträgt fünf Jahre).
- Spielgeräte müssen künftig so hergestellt werden, dass sie nur mit einer Spielkarte betrieben werden können, die vom Aussteller ausgegeben wird. Dies soll dem Jugendschutz dienen (Ausgabe der Karte nur nach Alterskontrolle) und dem Spielerschutz (gleichzeitiges Bespielen mehrerer Geräte nicht möglich, da jeder Spieler nur eine Karte erhält).
- Der maximale Verlust pro Stunde wird von 80 Euro auf 60 Euro reduziert.
- Nach drei Stunden muss das Spielen unterbrochen werden.
- Um schneller auf Fehlentwicklungen reagieren zu können, wird die Bauartzulassung für Geldspielgeräte auf zunächst ein Jahr und die Aufstelldauer für jedes einzelne Gerät auf vier Jahre befristet.
- Zur Verhinderung der Steuerhinterziehung und der Geldwäsche bei Geldspielgeräten werden die Anforderungen an die Aufzeichnungen verschärft, die während des Spielbetriebs durch die Geldspielgeräte vorgenommen werden müssen: Diese Daten müssen künftig dauerhaft aufgezeichnet, jederzeit elektronisch verfügbar und auslesbar sowie gegen Manipulationen geschützt sein.
- Die Automatiktaste, mit der der Spieler unbeeinflusst Einsätze tätigen kann, wird verboten.
- Der maximale Gewinn pro Stunde wird von 500 Euro auf 400 Euro reduziert.
- Der Spieleinsatz darf künftig nur in Euro und Cent erfolgen; diese Beschränkung zielt ab auf das Spielen mit Geldäquivalenten, das sogenannte Punktespiel.

GASTBEITRAG VON MARLENE MORTLER:

PRÄVENTION ALLEIN WIRD NICHT AUSREICHEN

Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung beim Bundesministerium für Gesundheit nimmt Stellung zur aktuellen Situation bei der Glücksspielsucht und Präventionspolitik

IM Vordergrund der Drogen- und Suchtpolitik steht – neben gesetzlichen Regelungen – die Prävention als gesundheitspolitische Leitlinie. Kinder und Jugendliche sind hierbei eine besonders wichtige Zielgruppe. Bei ihnen kann schon der Einstieg in suchtförderndes Verhalten verhindert werden. Prävention muss dabei sehr zielgenau sein, sich auf die einzelnen Risikogruppen fokussieren und sich ständig fortentwickeln. Das ist die Herausforderung, vor der wir immer aufs Neue stehen. Was früher funktioniert hat, kann heute ins Leere laufen. So werden wir zum Beispiel kaum einen Netzaktivisten mit bisherigen Print-Broschüren erreichen. Es geht also im Kern darum, wie Zielgruppen erreicht und nachhaltig informiert werden können.

Dennoch wird die beste Prävention alleine nie ausreichen. Wir brauchen ergänzende Hilfs- und Beratungsangebote sowie gesetzliche Rahmenbedingungen. Diese allgemeine Ausrichtung der Drogen- und Suchtpolitik findet sich im Bereich Glücksspielsucht wieder.

Steigende Tendenz beim Automatenpiel

Das Bundeskabinett hat bereits im Februar 2012 die Nationale Strategie zur Drogen- und Suchtpolitik verabschiedet. Sie beschreibt die aktuellen Herausforderungen und Schwerpunkte, die sich an der Lebensrealität der betroffenen Menschen orientieren müssen. Zu den Lebensrealitäten gehört aber auch: Glücksspiele sind ein verbreiteter Bestandteil des menschlichen Verhaltens in unserer Gesellschaft. Schon bei der Vorstellung der Nationalen Strategie zur Sucht- und Drogenpolitik der Bundesregierung schätzte



man bei rund 1 Prozent der Bevölkerung ein problematisches oder sogar pathologisches Glücksspielverhalten. Nach einer Repräsentativerhebung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) aus dem Jahr 2013 wird bevölkerungsweit die Zahl der problematischen Glücksspieler inzwischen bereits auf 1,5 Prozent geschätzt. Im Bereich des Automatenspiels sehen wir eine steigende Tendenz. Das ist besorgniserregend, wenn man weiß, dass nach einer Erhebung der BZgA das größte Suchtpotential von Geldspielautomaten ausgeht. Ich muss darauf

hinweisen, dass „Pathologisches Glücksspiel“, also eine echte Abhängigkeit, als eigenständige psychische Erkrankung nach dem internationalen Klassifizierungssystem ICD-10 anerkannt ist.

Es geht mir nicht darum, Glücksspiel als Freizeitverhalten zu verteufeln. Aber wir müssen Spieler und ihre Angehörigen stärker für die Suchtgefahren sensibilisieren, die von Glücksspielen ausgehen können. Schnell wird aus einem ungefährlichen, ein problematisches oder pathologisches Glücksspielverhalten, eine

Abhängigkeit. Es zieht verheerende Folgen nach sich, die nicht nur den Glücksspielsüchtigen betreffen, sondern sein ganzes privates und familiäres Umfeld. Das heißt, in der gesamten Bevölkerung müssen wir mehr über Spieler- und Jugendschutz in diesem Bereich aufklären.

“Wie überwachen wir die Regelungen?”

Auf der einen Seite brauchen wir daher Beratung und Hilfe die dort ankommt, wo sie nötig ist, und auf der anderen Seite mehr objektiven Spielerschutz wie Einlasskontrollen oder einen effektiven Jugendschutz.

Obwohl der aktuelle Drogen- und Suchtbericht insgesamt eine positive Tendenz zeigt – erstmals ging die Zahl der Glücksspieler zurück – bleiben die Herausforderungen auf dem Weg zu einem effektiven Spielerschutz groß. Gerade im Bereich des Automatenspiels spiegelt sich die insgesamt positive Tendenz nicht wieder. Im Gegenteil: Es gibt zu viele problematische und pathologische Glücksspieler. Ein Grund dafür ist, dass Glücksspielautomaten an vielen Stellen für jedermann zugänglich sind. Hier gilt es, die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen.

Novellierung der Spielverordnung

Mit der Novellierung der Spielverordnung, die in Kürze verabschiedet werden soll, haben wir insgesamt 51 Kritikpunkte des Bundesrates aus der letzten Legislatur übernommen und wollen diese eins zu eins umsetzen. Dabei liegt der Fokus eindeutig auf einer Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes. Die Neuregelungen sehen unter anderem eine Spielpause nach drei Stunden Spielzeit und technische Sicherungsmaßnahmen vor, damit Jugendliche nicht an den Geräten spielen können.

Wichtig ist auch, dass künftig der maximale Gewinn ebenso begrenzt wird, wie der Höchstverlust pro Stunde. Zudem darf nur noch in Euro und Cent ausgewiesen werden, so dass die so genannten Punktspiele der Vergangenheit angehören werden. Dies ist konsequent, denn wir wissen, dass mit steigendem Geldeinsatz die psychischen Wirkungen wie Stimulati-

on, Glücksgefühle, Erfolgserlebnisse und die Jagd auf Verlustausgleich zunehmen und entsprechend problematisch sind.

Was mir aber besonders am Herzen liegt, ist die Reduzierung der Spielgeräte in Gaststätten. Künftig dürfen maximal zwei anstatt bisher drei Geräte aufgestellt werden. Ich persönlich hätte mir hier ein komplettes Verbot gewünscht. Dennoch glaube ich, dass wir mit der Neuordnung auf einem guten Weg zu einem besseren Spielerschutz sind.

Ebenso wichtig wird aber mit Blick auf die Zukunft sein: Wie überwachen wir die Regelungen? Viele Gaststätten und Einrichtungen an denen Geldspielautomaten aufgestellt sind, werden von den Ordnungsämtern vor Ort oft nicht ausreichend kontrolliert. Wenn ich mir so manche Imbissbude ansehe, dann wird klar, warum gerade junge männliche Erwachsene sowie junge Migranten und Langzeitarbeitslose besonders gefährdet sind.

Brauchen wir ein strengeres Alkoholverbot?

Alle Akteure, die am Glücksspiel beteiligt sind, müssen sich Gedanken machen wie sich der Spielerschutz verbessern lässt. Hier sehe ich auch die Automatenaufsteller in der Pflicht. Sie müssen sich an die Regelungen zum Spielerschutz halten und sollten sich an einer erweiterten Prävention beteiligen. Denn unser gemeinsames Ziel muss sein, einer Sucht vorzubeugen. Die aktuelle Plakat-Aktion der Automatenindustrie zum Spielerschutz ist ein guter Anfang. Mir ist wichtig, dass wir in diesem Zusammenhang darüber reden, ob wir nicht in Zukunft ein strengeres Alkoholverbot im Umfeld von Glücksspielautomaten brauchen. In Spielhallen ist bereits heute der Ausschank von Alkohol verboten. Ich kann mir eine Option vorstellen, bei der der Gastwirt selbst entscheidet, ob er in seiner Gaststätte Geldspielgeräte aufstellt oder Alkohol ausschenkt.

Suchtberatungsstellen sind gefordert

Trotz dieser Maßnahmen zur Regulierung des Glücksspielgeschehens brauchen wir daneben eine zielgerichtete, präventive und beratende Herangehensweise, wenn es um das Thema Glücksspielsucht geht.

Erfreulich ist, dass immer mehr Suchtberatungsstellen sich dieses Themas angenommen haben und vermehrt Hilfsangebote vorhalten. Ich weiß aus vielen Gesprächen, dass zunehmend mehr Einrichtungen in den Kommunen und Regionen Glücksspielberatung leisten. Sie sind gelegentlich überfordert, weil der Beratungsbedarf deutlich zugenommen hat.

Langfristig betrachtet ist mir daher wichtig, dass Kinder möglichst früh zu starken Menschen heranwachsen und verantwortungsvoll mit Suchtrisiken umgehen lernen. Ebenso wünsche ich mir selbstbewusste junge Erwachsene, die wissen, wie man Suchtgefahren parieren kann. Wir dürfen nicht vergessen: Spielen gehört zum gesunden Aufwachsen dazu, eine Glücksspielsucht hingegen kann das eigene Leben und das der Angehörigen in ein unheilvolles Chaos stürzen. Dies wird bei den bunten, blinkenden Geldspielautomaten oft leichtfertig übersehen. ■

Mehr Informationen zur „Nationale Strategie Suchtbekämpfung“:



MARLENE MORTLER



Marlene Mortler ist CSU-Bundestagsabgeordnete für den Wahlkreis Roth/Nürnberger Land und seit 2011 im CSU-Parteivorstand. Seit dem 15. Januar 2014 ist die verheiratete Mutter zweier Söhne und einer Tochter zudem Drogenbeauftragte der Bundesregierung im Bundesministerium für Gesundheit.

LIZENZIERUNGSVERFAHREN FÜR SPORTWETTEN

Mit dem Glücksspielstaatsänderungsvertrag, der am 1. Juli 2012 in Kraft getreten ist, sollte der deutsche Markt für private Anbieter von Sportwetten geöffnet werden. An **MAXIMAL 20 ANBIETER** sollen mit einer Gültigkeit von erstmal sieben Jahren eine Genehmigung zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs erteilt werden.

Bis zum Redaktionsschluss sind **KEINE LIZENZEN ERTEILT** worden. Aufgrund von Klagen verschiedener Bewerber etwa beim Verwaltungsgerichtshof Wiesbaden oder dem Obergerverwaltungsgerichtshof Hamburg wurde das Lizenzierungsverfahren gestoppt. Wann diese Gerichtsverfahren entschieden sein werden, ist völlig unklar. Schätzungen marktnaher Beobachter reichen von Frühjahr 2015 bis Ende 2015. Bis zu einer Klärung gehen die staatlichen Aufsichtsbehörden nicht gegen private Anbieter von Sportwetten mit Sanktionen vor. Der Grund für dieses Stillhalten der Behörden sind unter anderem diverse Gerichtsurteile, die darauf hinwiesen, dass zunächst die Rechtslage und die Lizenzvergabe geklärt werden müsse, bevor ein Anbieter von Sportwetten dafür sanktioniert werden dürfe, dass er keine Lizenz vorweisen könne.

Gegen den Glücksspieländerungsvertrag hat es **MASSIVE INHALTLICHE KRITIK** gegeben. So sei aufgrund der vorgesehenen restriktiven Auflagen und dem Steuersatz von fünf Prozent auf den Spieleinsatz die Gefahr gegeben, dass die Wettkunden zu nicht-lizenzierten Anbietern aus dem Ausland im Internet abwandern. Damit wäre die **BEABSICHTIGTE KANALISIERUNG** der Wettkunden auf legale und damit zu kontrollierende Angebote **NICHT GEGEBEN**.

Zudem wurde die **BEGRENZUNG AUF MAXIMAL 20 LIZENZEN KRITISIERT**. Dies sei willkürlich und rechtlich nicht begründbar. Tatsächlich hat es weit mehr als 20 Bewerber um eine bundesweite Lizenz für Sportwetten gegeben. Nach dem aktuellen Stand sollen große Unternehmen wie Interwetten, Bet365 oder Tipico keine Konzession durch das zuständige Innenministerium von Hessen erhalten.

Mitte Oktober wurde bekannt, dass sich das Land Hessen unter Führung von Ministerpräsident Volker Bouffier für eine **AUFHEBUNG DER BEGRENZUNG** auf 20 Lizenzen stark macht. Möglich wäre eine derartige Änderung des Glücksspielstaatsvertrages aber nur durch einen gemeinsamen Beschluss aller Bundesländer. Es gilt als mehr als **FRAGLICH**, ob es dazu kommt.

LIZENZEN FÜR SPORTWETTEN wurden bislang nur in **SCHLESWIG-HOLSTEIN** erteilt. Die ehemalige Regierung aus CDU und FDP war kurzzeitig mit einem abweichenden eigenen Glücksspielgesetz einen Sonderweg gegangen, das allerdings nach einem Regierungswechsel durch die SPD, Grünen und SSW revidiert wurde. Die zuvor an über 50 Unternehmen vergebenen Lizenzen bleiben aber bis 2018 gültig. Unter anderem auch für Online-Casino und -Poker, was beides gemäß des Glücksspielstaatsänderungsvertrages in den übrigen Bundesländern verboten bleiben soll. ■

INTERVIEW MIT MARION CASPERS-MERK:

“DIE NATIONALE REGELUNG GREIFT ZU KURZ”

Die Geschäftsführerin Toto-Lotto Baden-Württemberg spricht sich für mehr Sanktionen gegen unerlaubtes Glücksspiel aus. Dies würde auch dem Verbraucher zugute kommen.

EurActiv: Frau Caspers-Merk, Glücksspiel und Verbraucherschutz - ist das für Sie ein Widerspruch?

Nein. Der Verbraucherschutz ist an alle Produkte zu richten. Natürlich muss dies auch für das Glücksspiel gelten. Der Mensch ist Homo Ludens. Wir haben immer gespielt und werden immer spielen. Aber Glücksspiel ist kein Wirtschaftsgut wie jedes andere. Es bedarf einer staatlichen Regulierung, weil es mit besonderen Risiken verbunden ist und dieser Bereich nicht ohne Regulierung wachsen sollte.

Je größer das Angebot, desto stärker sind auch die Risiken des pathologischen Glücksspiels. In Deutschland haben wir ungefähr ein Prozent pathologische Spieler oder Problemspieler. In Großbritannien ist dieser Anteil leicht höher. In Asien ist er jedoch um den Faktor vier oder fünf größer. Das kommt davon, wenn man gar nichts reguliert und jeder immer neue Spiele anbieten kann, die immer größere Suchtpotentiale haben.

Außerdem muss der Verbraucher auf einen Blick sehen: Hat der Anbieter, bei dem ich spiele, eine Lizenz? Haftet er vollumfänglich für meine Spieleinsätze und eventuelle Gewinnauszahlungen? Ist das eine staatlich regulierte, seriöse Webseite, oder nicht? Diese Transparenz geht durch verschwommene Formulierungen im Internet oft verloren.

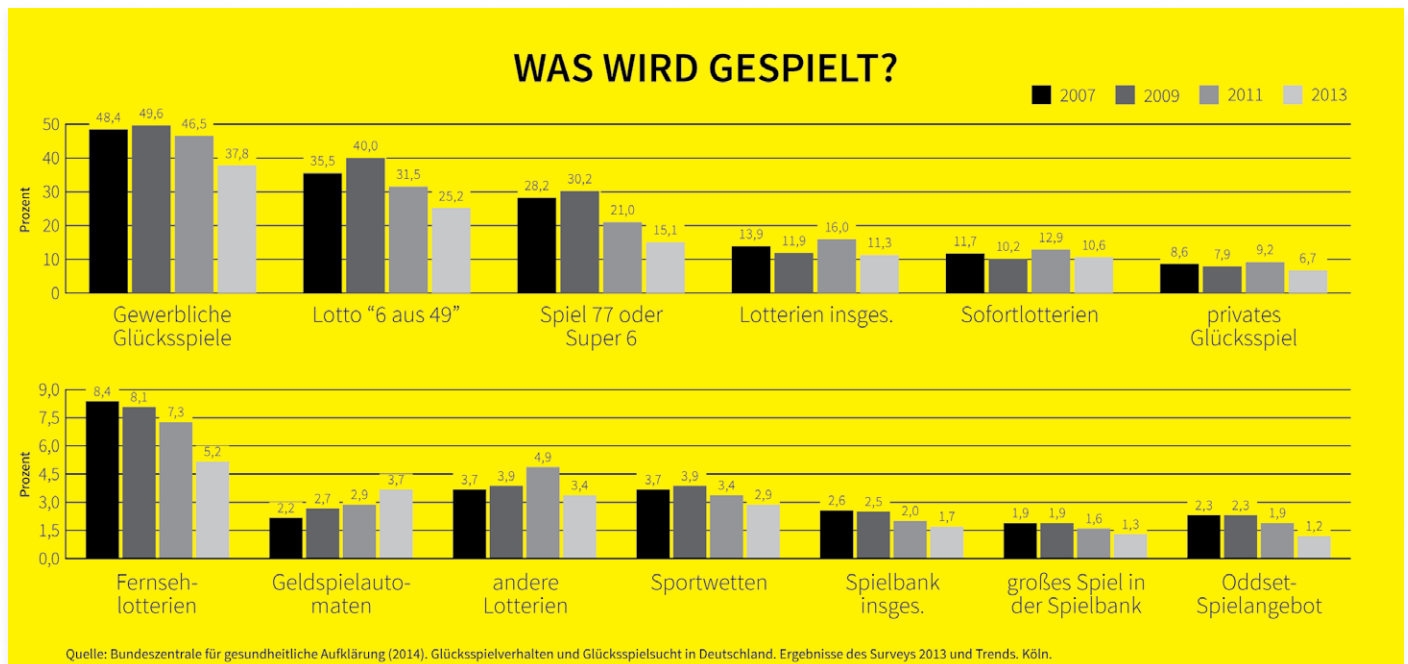
Können wir in Deutschland nach bestehendem Recht gegen illegale Anbieter vorgehen?

Ja. Der 2012 geänderte Glücksspielstaatsvertrag sieht vor, dass man gegen Online-Anbieter ohne Lizenz in Deutschland eine Unterlassungsverfügung erlässt, bis hin zur Blockierung von Finanztransfers. Diese Maßnahmen müsste man nur umsetzen. Hier sind die staatlichen Organe gefragt. In anderen Ländern, zum Beispiel in Belgien oder Skandinavien, wird dies bereits mit Erfolg gemacht.

Warum werden diese Maßnahmen in Deutschland nicht umgesetzt?

In einer ersten Phase müssen gleiche Rechtsvoraussetzungen geschaffen werden. In einer zweiten Phase muss die Spreu vom Weizen getrennt werden. In dieser Phase befinden wir uns jetzt. Die zuständige Behörde, das Innenministerium von Niedersachsen, hat angekündigt, dass sie nun tätig werden will und gegen illegale Anbieter vorgehen wird.

WEITER AUF SEITE 20



Nicht nur beim Lotto, sondern auch bei Sportwetten und dem Automaten spiel graben illegale oder nach anderen Kriterien regulierte Anbieter den staatlich konzessionierten das Wasser ab. Wie kann das verhindert werden?

Bei den Sportwetten ist es in der Tat bereits so, dass die staatlichen Anbieter in den vergangenen Jahren durch die lizenzlosen Online-Anbieter kannibalisiert wurden. Die staatliche Sportwette Oddset hat heute einen Marktanteil von etwa drei Prozent.

Glücksspiel fällt in die nationale Regelungskompetenz. Deshalb haben wir den Glücksspielstaatsvertrag. Daran müssen sich alle halten – was de facto aber nicht der Fall ist. Diejenigen, die sich an die Regeln halten, sind scheinbar die Dummen. Das muss der Staat verhindern, wenn er ernst genommen werden will. Der Staat sollte sanktionieren, denn nur dann werden die Regeln auch eingehalten. Der Staat muss, wenn er Regeln aufstellt, auch für die Einhaltung dieser Regeln sorgen. Das ist bislang gerade im Internet nicht geschehen. In diesem Bereich stehen die Behörden vor neuen Herausforderungen. Oft greift die nationale Regelung zu kurz. Hier wären europäische Regeln gefordert.

Stößt der Föderalismus beim Thema Verbraucherschutz und Glücksspiel an seine Grenzen?

Nein, der Verbraucherschutz muss nur umgesetzt werden. Noch wurde er nicht überall umgesetzt.

Das Problem ist die Ungleichzeitigkeit vom Beschluss eines Gesetzes bis es auch tatsächlich durchschlägt. Aber dieser Prozess ist im Gange, die rechtlichen Voraussetzungen wurden geschaffen. Es ist ein Bereich im Umbruch, in dem über Jahre hinweg Wildwuchs herrschte. Jetzt wird reguliert, das Feld ist in Bewegung.



MARION CASPERS-MERK

Marion Caspers-Merk ist Geschäftsführerin der staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg. Als SPD-Mitglied war sie fast 20 Jahre Mitglied des Bundestages. Von 2001 bis 2005 war sie die Drogenbeauftragte der Bundesregierung. Von 2002 bis 2009 war sie Parlamentarische Staatssekretärin im Gesundheitsministerium. Sie ist Trägerin des Bundesverdienstkreuzes und des Deutschen Suchtpreises der Deutschen Gesellschaft für Suchtmedizin.

INTERVIEW MIT FRIEDRICH SCHNEIDER:

“WAS BRINGT VERBOT VON ONLINE-GLÜCKSSPIELEN?”

Online-Glücksspiele sind in Deutschland überwiegend verboten. Trotzdem zocken die Deutschen im Internet. Der Ökonom und Schwarzmarktexperte Friedrich Schneider plädiert deswegen für die Legalisierung des Online-Glücksspiels. Konsumenten und Staatskassen würden davon profitieren.

EurActiv: Herr Schneider, Ihre Studie belegt: Online-Glücksspiele spielen für die Geldwäsche nur eine geringe Rolle. Ist das Verbot von Online-Glücksspielen in Deutschland vor diesem Hintergrund noch angemessen?

Schneider: Das Verbot von Online- Glücksspielen mag eine gewisse erzieherische Wirkung haben. Aber es verdrängt die Glücksspieler in den Untergrund, zu ausländischen Anbietern, die schwer zu fassen sind. Dieses Problem wird durch Verbote noch verstärkt. Daher lehne ich Verbote ab.

Glücksspielverbote sind also nicht zielführend?

Nein. Es wird immer Leute geben, die spielen, die Spaß daran haben, auch ohne spielsüchtig zu sein. Es wäre deshalb besser, das Online-Glücksspiel zu regulieren und zu besteuern. Mit den Einnahmen könnte man auch die Suchtbekämpfung finanzieren. Das wäre wesentlich sinnvoller als Verbote und das Verdrängen der Spiele in den Untergrund.

Was könnte man gegen illegale beziehungsweise ausländische Glücksspielanbieter tun?

Man könnte das Online-Glücksspiel für Anbieter aus Deutschland legalisieren. Der Kunde hätte damit die Wahl zwischen den legalen und illegalen Angeboten. Legale Angebote bieten starke Anreize, denn der Spieler weiß, dass er seine Gewinne ganz legal in Deutschland verwenden kann und dass auch die Gesellschaft über Steuereinnahmen profitiert.

Sollte es EU-weite Mindeststandards für Online-Glücksspiele geben?

Die EU sollte beim Online-Glücksspiel Mindeststandards festsetzen, so wie sie das in vielen anderen Bereichen auch tut. So könnte sie zum Beispiel sicherstellen, dass keine unfairen Wettten angeboten werden. In Untergrundspielen haben Sie keine Rechtssicherheit, und Sie wissen nicht, welches Spiel mit

welchen Ausgangswahrscheinlichkeiten angeboten wird. Mit EU-Mindestregulierungen hätten Sie verbindliche Standards für alle Anbieter. Das schüfe Rechtssicherheit und schützte auch den Konsumenten.

Bislang ist die Gesetzgebung in der EU jedoch sehr unterschiedlich. Deutschland geht den Weg des Verbotes. Viele andere Länder haben dagegen Online-Glücksspiele legalisiert, die Staatskassen profitieren davon.

In Deutschland muss man sich grundsätzlich fragen: Was bringt das Verbot von Online-Glücksspielen? Schütze ich so wirklich Spielsüchtige und Kinder? Jeder Jugendliche findet heute im Internet sofort die illegalen Glücksspielangebote. Ein Umdenken ist deshalb notwendig. Die Vorteile und Nachteile des Verbots müssen abgewogen werden. Ich bin davon überzeugt, dass das Verbot wesentlich mehr Nachteile als Vorteile hat.



FRIEDRICH SCHNEIDER

Dr. Friedrich Schneider ist seit 1986 Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Johannes Kepler Universität Linz. Der gebürtige Deutsche lehrte bereits an Universitäten in Europa, Amerika und Australien. Seine Forschungsschwerpunkte sind ökonomische Theorie der Politik, Finanzwissenschaft, Wirtschafts-, Umwelt- und Agrarpolitik. Er ist Verfasser von 73 Büchern und mehr als 400 Publikationen in wissenschaftlichen Zeitschriften und Sammelbänden.

INTERVIEW MIT JO REICHERTZ:

“HOCHNÄSIGKEIT DER MITTELSCHICHT”

Der Kommunikationswissenschaftler, Jo Reichertz, ist überzeugt, dass Glücksspielverbote nichts bringen und sogar kontraproduktiv sind. Die aktuelle Glücksspielpolitik hält er für verfehlte Symbolpolitik, entstanden aus Unwissen und Arroganz.

EurActiv: Herr Reichertz, ist Glücksspiel ein gesellschaftliches Tabu?

Reichertz: Nein. Eigentlich betreibt jeder von uns in irgendeiner Weise Glücksspiel. Nur einige spezielle Formen des Glücksspiels gelten als unsexy und unschick. Kasinobesuche in guter Kleidung werden dagegen als gesellschaftliche Ereignisse inszeniert, zu denen man gerne hingeht. Nicht das Glücksspiel als Ganzes ist also mit einem Stigma belegt, sondern nur eine spezifische Form des Glücksspiels: das Daddeln.

Was verstehen Sie unter ‘daddeln’?

Das Spielen an Geldspielautomaten, wo man mit großer Sicherheit Geld verliert.

Fällt das Online-Glücksspiel auch unter daddeln?

Formal schon. Es ist aber noch nicht so bekannt wie die Spielautomaten, die als schmutzig gelten. Zum Online-Glücksspiel hat sich noch keine gesellschaftliche Meinung herausgebildet.

Halten Sie das Schmutzel-Etikett der Spielautomaten für gerechtfertigt?

Nein. Es widerspiegelt die Hochnäsigkeit der Mittelschicht gegenüber einer durchaus riskanten Vergnügungsart, die aus Sicht der Mittelschicht die eher weniger Gutbetuchten betreiben. Das hat mit der sozialen Distanz zu tun und ist Teil eines Ausgrenzungsprozesses. Die Mittelschicht geht ins Kasino und ergötzt sich dabei. Jene, die nicht so viel verdienen, gehen in diese blinkenden Buden, wo sie ihr wenig Geld verspielen.

Wie wirkt sich diese Wahrnehmung auf die Glücksspielpolitik aus?

Es gibt viele Themen, bei denen die Politiker erkennen, dass sie auf der Seite der Mittelschicht stehen und eine Mehrheit hinter sich wissen. Das haben wir bei den Rauchern erlebt, teilweise auch beim Alkoholkonsum. Nun sind die Spielautomaten und Spielhallen an der Reihe.

Die Politik schießt sich beim Automatenenspiel auf eine Minderheit ein?

Die wohlmeinende Mehrheit denkt: Wir müssen verhindern, dass die, die wenig verdienen, das Wenige auch noch verspielen und dann dem Staat zur Last fallen und Frau und Kinder nicht mehr ernähren können. Das ist eine typische Haltung der ‘fürsorglichen Mittelschicht’ gegenüber einer vermeintlich anderen, weniger verdienenden Schicht. Diese fürsorglich-paternalistische Haltung verkennt jedoch die Bedeutung der Spiele für die Menschen.

Welche Bedeutung haben denn die Spiele für die Menschen?

Nicht nur Glücksspiele, sondern beispielsweise auch das Bergsteigen ohne Sicherung, das sogenannte Freeclimbing, oder das schnelle Autofahren – es gibt eine Fülle von riskanten Tätigkeiten, die sehr viel Freude bereiten und für die viele bereit sind, viel Geld auszugeben. Riskantes Verhalten im Alltag ist seit jeher Teil einer jeden Gesellschaft. Die Griechen haben das ‘agonal’ genannt. Man misst sich mit anderen Menschen oder Geräten, zum Beispiel Würfeln. Das Glücksspiel ist so alt wie die Menschheit, man misst sich mit

dem Schicksal. Dafür muss man auch etwas riskieren. Natürlich ist dieses riskante Leben für die eigene Identität von Bedeutung, nämlich dafür, wer man ist, wie man mit Gefahren umgeht, wie man mit Niederlagen umgeht.

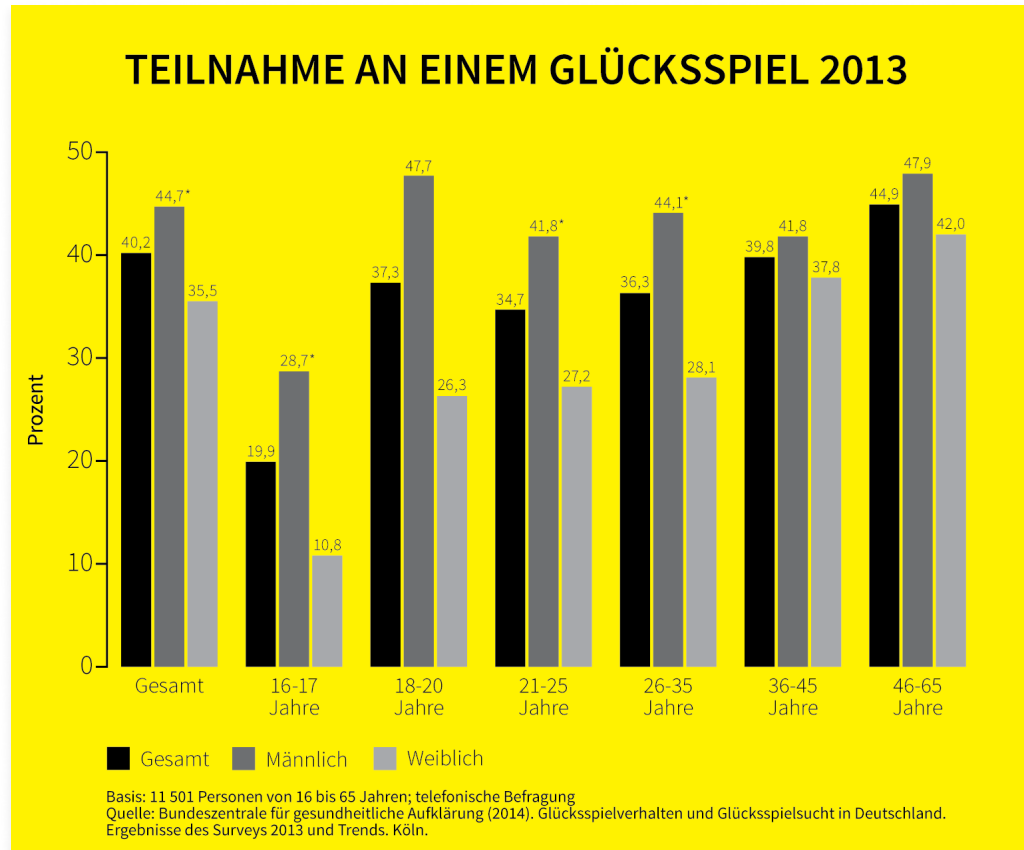
Halten sie die Politik gegenüber dem Automatenpiel vor diesem Hintergrund für richtig?

Die Stätten des organisierten Spiels, wo die Betreiber richtig viel Geld verdienen, müssen reguliert werden. Doch dass man sie jetzt schließt oder an den Rand drängt, das halte ich für völlig verfehlt. Damit treibt man die Spieler, die es auch weiterhin geben wird, in den Online-Bereich und in die Wettbüros. Man drängt die Menschen in eine Spielszene, die viel ungeordneter und gefährlicher ist und wo es überhaupt keine gesetzlichen Vorgaben gibt. Die Politik tut dies sehenden Auges. Das ist Symbolpolitik und dient nicht der effizienten Steuerung.

Was schlagen Sie stattdessen vor?

Wir sollten anerkennen, dass es in allen sozialen Bereichen Menschen gibt, die sich riskant verhalten – gegenüber ihrem Körper, ihrem Leben und ihrem Geld. In vielen Bereichen nennt man dies Leidenschaft. Wo Leidenschaft im Spiel ist, da greifen Verbote nicht. Stattdessen ist es die Aufgabe der Politik, das Verhalten der Menschen in solche Bahnen zu lenken, die weniger gefährlich sind.

Auch wenn der Spielerschutz in den Spielhallen nur beschränkt greift, ist er immer noch ein Rahmen, der sozial strukturiert ist und ein gewisses Maß an Stabilität bietet. Wenn man die Spieler in die Wettbüros oder Online-Daddelbuden vertreibt, dann verliert die Spielerszene ihre Über-



schaubarkeit. Verbote wurden bereits in verschiedenen Bereichen ausprobiert, doch sie haben stets nur den illegalen Markt gestärkt und eine Fülle von Folgekriminalität verursacht. Anstelle von Verboten plädiere ich deshalb für Regulierung und Beobachtung.

Negative Folgen durch Glücksspiel lassen sich also nicht verhindern, sondern nur begrenzen?

Man kann durchaus versuchen, mit präventiven Maßnahmen die Entstehung von Sucht zu verhindern, aber man wird die permanente, leidenschaftliche Suche nach riskanten Erlebnissen nicht beseitigen können.

Auch riskantes Skifahren zum Beispiel führt zu hohen Krankenkosten und bleibenden Schäden. Trotzdem käme niemand auf die Idee, das Skifahren oder die Skigebiete zu verbieten. Stattdessen versucht man, die Lust am Skifahren so einzuhegen, dass möglichst wenig passiert und dass, wenn doch etwas passiert, möglichst gute Hilfe geleistet wird.

Genauso müssen wir auch Glücksspiele als gesellschaftliches Phänomen anerkennen und lernen, damit umzugehen.

JO REICHERTZ



Dr. Jo Reichertz ist seit 1993 Professor für Kommunikationswissenschaft an der Universität Duisburg-Essen. Als Gastprofessor dozierte er in Wien und St. Gallen, außerdem lehrte er an den Universitäten Hagen, Witten/Herdecke und Bochum. Seine Arbeitsschwerpunkte sind qualitative Sozialforschung, Text- und Bildhermeneutik, Kulturosoziologie, Religionssoziologie, Medienanalyse, Mediennutzung, empirische Polizeiforschung sowie Werbe- und Unternehmenskommunikation. Er ist Mitautor zweier Monographien zum Thema Glücksspielkultur in Spielhallen: Jackpot (2009), Erwartungsräume (2011)



INTERVIEW MIT GÜNTER ZELTNER

“DAS IST AUS SICHT DER PRÄVENTION NICHT ANGEMESSEN”

Junge Männer mit Migrationshintergrund erliegen besonders häufig den Verlockungen des Glücksspiels. EurActiv sprach mit dem Präventions- und Therapieexperten Günther Zeltner über Ursachen und Auswege aus der Sucht.

EurActiv: Herr Zeltner, wie wichtig ist Prävention beim Kampf gegen Spielsucht?

Zeltner: Prävention ist ganz wichtig, auch beim Glücksspiel. Bei der Verhältnisprävention, also der Regulierung des Angebots etwa durch Preise und Verfügbarkeit, bewegen wir uns beim Glücksspiel zwischen Alkohol und illegalen Drogen: Beim Alkohol haben wir eine weitgehende Akzeptanz des Konsums mit relativ geringer Regulierung. Bei den illegalen Drogen gibt es hingegen ein Verbot und eine starke Diskriminierung des Konsums.

Die zentralen Fragen beim Glücksspiel sind: Welche Spiele in welcher Ausprägung und mit welchem Schadenspotential wollen wir in Deutschland? Wie verbreitet und zugänglich sollen sie sein?

Heute ist die Glücksspielregulierung aus Sicht der Prävention nicht angemessen. Die Präventionsmaßnahmen orientieren sich nicht am Schadenspotential der verschiedenen Produkte.

Welches sind denn die problematischsten Produkte?

Das höchste Risikopotential haben sicherlich die Geldspielgeräte in den Spielbanken.

Nur in den Spielbanken? Nicht auch in den Spielhallen oder Gaststätten?

Besonders in den Spielbanken. Deshalb ist auch die Anzahl der Spielbanken in Deutschland begrenzt.

In Spielhallen oder Gaststätten ist das Problem eher die große Verfügbarkeit. Bei den Automaten in den Spielbanken ist dagegen das Gefährdungspotential sehr viel größer. Durch unbegrenzte Einsatzmöglichkeiten, hohe Frequenz und große Vielfalt sind die Spielanreize viel höher.

Aber dadurch, dass es weniger Spielbanken gibt, machen sie auch weniger Probleme.

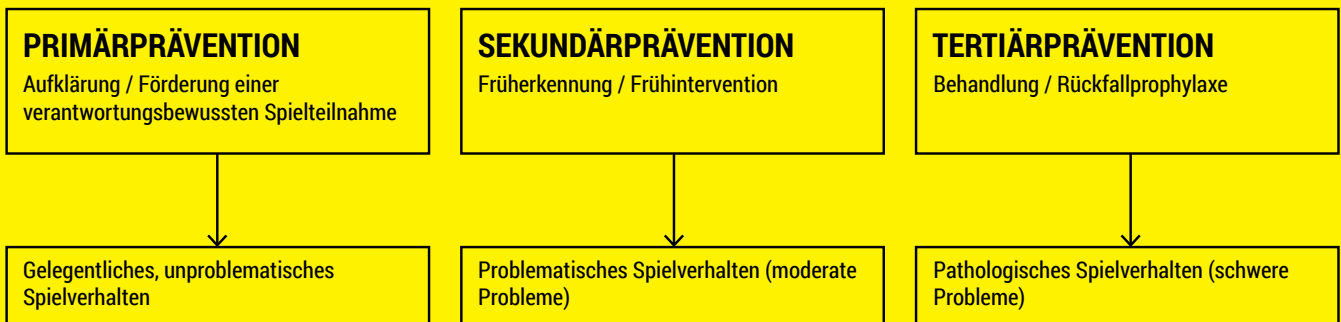
Rein vom Produkt her betrachtet, birgt der Spielautomat in der Spielbank also das höchste Gefährdungspotential. De facto ist die Gefährdung durch die höhere Verfügbarkeit von Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten jedoch größer.

Wie unterstützt Ihre Organisation die Prävention?

Bei der Prävention gibt es eine geteilte Verantwortung. Den einen Teil tragen die Anbieter, einen Teil trägt die Gesellschaft, also

PRIMÄR-, SEKUNDÄR- UND TERTIÄRPRÄVENTION

Quelle: Meyer & Hayer, 2008, S. 68



der Staat oder die Kommune. Einen dritten Teil tragen die Verbraucher, also die Spieler. Wir sind in zwei Bereichen tätig: Traditionell richten wir uns bei Beratung und Behandlung an die Spieler. Seit einigen Jahren arbeiten wir aber auch mit Anbietern von Glücksspielen zusammen. Denn dort, an den Spielorten, halten sich die besonders gefährdeten Spieler auf – zumindest beim terrestrischen Spiel.

Prävention sollte gezielt die Risikogruppen erreichen. Beim Glücksspiel sind das vor allem junge Männer zwischen 16 und 25 Jahren mit geringem sozioökonomischen Status, oft mit Migrationshintergrund. Sie stellen eine Hochrisikogruppe dar.

Wie erreicht man diese Hochrisikogruppe? Welche konkrete Botschaft versuchen Sie denen zu vermitteln?

In unserer „Multi-Kulti-Gesellschaft“ müssen wir die unterschiedlichen Hintergründe der Migranten berücksichtigen. Sie bringen verschiedene Traditionen des Glücksspiels aus ihren Herkunftsländern mit. Auch mit Geld gehen sie unterschiedlich um.

Man darf nicht einfach von außen kommen und diesen Menschen auf die Finger klopfen. Wir versuchen, die Betroffenen zu erreichen, indem wir sie auf möglicherweise durch das Spielen bereits entstandene Schäden ansprechen. Außerdem versuchen wir, ihnen Informationen über die Spiele selber zu vermitteln. Oft bestehen unrealistische Vorstellungen über Höhe und Wahrscheinlichkeit von Gewinnen. Zum Beispiel bei Sportwetten. Spiel-affine Leute machen sich da zum Teil große Illusionen. Beim Poker denken viele, das sei eine Sache der Leistung, des cleveren Spiels. Beim Automatenspiel glauben viele, man müsse den Automaten nur in der richtigen Phase erwischen, nachdem er lange genug gefüttert wurde, und könnte ihn dann „melken“. Diese Vorstellungen sind natürlich unzutreffend.

PRÄVENTIVE MAßNAHMEN

Primärpräventive Maßnahmen setzen früh und auf breiter Bevölkerungsebene an. Sie sollen verhindern, dass überhaupt eine Spielsuchtgefährdung entsteht. In Anlehnung an das drei Phasen Modell der Entstehung einer Spielsucht (Meyer & Bachmann, 2011, S. 41) wirken diese Maßnahmen auf Spieler in der Gewöhnungsphase und sollen verantwortungsbewusstes Spielen fördern sowie eine Entstehung von Glücksspielsucht verhindern. Dies kann zum Beispiel durch eine wirksame Informationspflicht geschehen, so dass über Gefahren aufgeklärt wird, Gewinnchancen leicht ersichtlich mitgeteilt werden (Vgl. § 7 GlüStV) oder über das für Glücksspiele geltende Werbeverbot im Rundfunk, Internet und über Telekommunikationsanlagen (Vgl. § 5 GlüStV).

Sekundärpräventive Maßnahmen richten sich an Spieler, die bereits glücksspielbedingte Probleme, aber noch keine Spielsucht ausgebildet haben. Gemäß der DSM-V Kriterien sind das Ziel dieser Präventionsmaßnahmen vor allem Problemspieler. In dieser Stufe soll ein Fortschreiten der Probleme verhindert werden. Eine sekundärpräventive Maßnahme ist z.B. das in § 6 GlüStV geregelte Sozialkonzept der Glücksspielanbieter.

Die Tertiärprävention zielt auf Spieler ab, die bereits unter einer Spielsucht leiden. Die hier getroffenen Maßnahmen beugen also nicht mehr vor, sondern sie reagieren auf bestehende Probleme, zum Beispiel in Form eines passenden Angebots von Therapiemaßnahmen.

Wie unterscheidet sich die Therapie von der Prävention?

Bei der Prävention arbeitet man nicht mit einem Suchtmodell. Ziel der Prävention ist nicht das Nicht-Spielen, bei der Therapie hingegen schon. Die Spielsüchtigen bilden Behandlungsgruppen, in denen ihr Spielverhalten, die Folgen und die persönlichen Hintergründe aufgearbeitet werden. Mit dem Ziel, dass die Betroffenen für sich selber eine Entscheidung treffen, wie sie in Zukunft mit dem Glücksspiel umgehen wollen.

Erfolgt die Behandlung stationär oder ambulant?

Beides. Es gibt offene Gesprächsgruppen für die ambulante Therapie. Wer eine intensivere Therapie wünscht, kann sich auch in stationäre Behandlung begeben.

Wie lange dauert diese?

Eine stationäre Behandlung dauert ungefähr acht Wochen, manchmal auch zwölf. Die ambulante Behandlung zieht sich in der Regel über ein Jahr, ist jedoch weniger intensiv.

Wie hoch ist die Rückfallquote?

Im stationären Bereich nähern sich die Erfolge bei der Spielsucht an diejenigen der Alkoholabhängigkeit an und sie liegen bereits heute über denjenigen der Drogentherapie. Zwei Drittel der Spielsüchtigen erreichen entweder die Spielabstinenz oder erleiden nur gelegentliche, wenig problematische Rückfälle. Ein Drittel der Betroffenen profitiert von der Behandlung jedoch nur wenig und fällt in alte Verhaltensmuster zurück.

Im Glücksspielbereich gibt es Nachholbedarf bei den Therapiekonzepten. Bei den Beratungsstellen gegen Spielsucht haben wir die höchste Abbruchquote. Knapp die Hälfte aller Spieler, die sich an eine Suchthilfeeinrichtung wendet, bricht die Beratung ab.

Worauf führen Sie dies zurück?

Vermutlich decken sich die Angebote in den Beratungseinrichtungen nicht mit den Erwartungen der Hilfesuchenden. Die einzig auf die Sucht ausgerichteten Beratungsangebote werden den Probleme

“Wir müssen weg von der Vorstellung, dass man mit Verboten alles regulieren kann. Das wird nie funktionieren.”

men der Menschen sicherlich nicht immer gerecht.

Bei Spielsüchtigen steht oft eine Vielzahl von Alltagsproblemen im Vordergrund. Viele Spieler suchen nicht primär wegen der Sucht Hilfe, sondern aufgrund finanzieller Schwierigkeiten, psychischer Probleme oder geringem Selbstwertgefühl. Ohne die eigentliche Suchtsymptomatik zu vergessen, sollte man mehr Augenmerk auf diese Themen richten.

Beziehen Sie die Angehörigen in die Therapie mit ein?

Ja, wenn sie dazu bereit sind. Wir bieten Gesprächsgruppen und ganze Wochenenden für Angehörige an, auch Paar-Sitzungen.

Laut dem aktuellen Suchtbericht der Bundesregierung liegt die Selbstheilungsquote bei den Spielsüchtigen, die ihre Sucht überwinden, bei 80 Prozent. Ist die Therapie für Spielsüchtige überflüssig?

Die Selbstheilungsquote ist auch bei anderen Abhängigkeiten hoch. Beim Alkohol beispielsweise kann sich ein problematischer Konsum auswachsen. Ein Konsummuster kann sich erschöpfen, wenn die Leute merken, dass es reicht. Von den Computerspielsüchtigen weiß man, dass sie den übermäßigen Konsum oft beenden, sobald sie einen Freund oder eine Freundin haben oder von einer Arbeit gefordert werden.

Die Selbstaussteiger sind diejenigen, die es aus eigener Kraft schaffen. Bei den anderen entsteht eine Dynamik, die sie nicht mehr aus eigener Kraft überwinden können. Diese Menschen gelangen dann in das Hilfesystem. Oft leiden sie schon lange unter Spielsucht oder unter weiteren Abhängigkeiten. Oft sind sie bereits hoch verschuldet. Je mehr persönliche Probleme die Menschen haben, desto schwieriger ist es für sie, die Sucht zu überwinden.

Was wünschen Sie sich von der Politik?

Glücksspiel sollte als ein Konsumgut akzeptiert werden. Glücksspiel wird man nicht los, es gehört zu uns Menschen dazu. Deshalb müssen die Produkte nach ihrem Sucht- und Schadenspotential bewertet und angemessen reguliert werden. Wir müssen weg von der Vorstellung, dass man mit Verboten alles regulieren kann. Das wird nie funktionieren. Man muss die Konsumenten mitnehmen. Sonst verliert man die Nicht-Einsichtigen, die sich gegen Prävention immunisieren. Wir brauchen beim Glücksspiel differenzierte Präventionsansätze. Da stehen wir heute noch ziemlich am Anfang.

GÜNTHER ZELTNER



Der Diplompsychologe und Psychotherapeut Günther Zeltner war über zehn Jahre lang Abteilungsleiter bei der Evangelischen Gesellschaft Stuttgart e.V. (eva) und unter anderem zuständig für die Schuldnerberatungsstelle und das Beratungs- und Behandlungszentrum für Suchterkrankungen. Seit Oktober 2014 ist er Seniorberater für den Bereich Prävention, Kooperation mit Glücksspielanbietern.

GASTBEITRAG VON MARTIN REECKMANN:

“ES FEHLT EIN REGULIERUNGSKONZEPT”

Beim Blick auf die Glücksspielregulierung in Europa und in Deutschland fällt auf: national und regional sind verschiedene Modelle zur Glücksspielregulierung in Kraft gesetzt worden. Auf dem Papier in Kraft gesetzt, aber faktisch kaum durchgesetzt. Ein besonders frappierendes Beispiel für das Versagen von Glücksspielregulierung bietet seit einigen Jahren der größte EU-Mitgliedstaat Deutschland. Deutschland hat in acht Jahren drei (!) Staatsverträge produziert, von denen die ersten beiden der höchstrichterlichen Prüfung nicht standgehalten haben.

Aktuell deutet einiges darauf hin, dass sich die deutschen Bundesländer auch mit dem jüngsten Glücksspielstaatsvertrag übernommen haben. Das zeigt zum Beispiel ein Blick auf die drei Bereiche, für die zentrale Zuständigkeiten geschaffen worden sind, nämlich die Vergabe von Sportwettenkonzessionen, die Errichtung einer zentralen Sperrdatei und das Unterbrechen der Zahlungswege bei nicht erlaubten Glücksspielen im Internet. Alle

drei Aufgabenfelder sind entweder aus dem Zeitplan gelaufen oder haben noch keine belastbaren Ergebnisse vorzuweisen. Auch das Verbot von Casinospiele im Internet hat mit der Realität nichts zu tun. Angesichts des Ausmaßes und des mehrjährigen Wachstums des Schwarzmarkts für Glücksspiele muss von einem strukturellen Vollzugsdefizit des Glücksspielrechts in Deutschland gesprochen werden. Ursache dafür sind Fehlentscheidungen bei der Normierung des Glücksspielrechts und bei der Organisation und Durchführung des Verwaltungsvollzugs. Insgesamt steht die Legitimation der bestehenden Normierung des Glücksspiels ernsthaft in Frage.

In Deutschland soll eine Vielzahl zersplitterter Behörden mit unzureichender Personal- und Sachausstattung eine kaum überschaubare und in ständiger Veränderung begriffene Palette von Glücksspielangeboten beaufsichtigen oder unterbinden. Die Aufsicht gelingt nur noch bei den standortgebundenen Glücksspielangeboten wie den Spielbanken mit ihrer traditionell höchsten Aufsichtsdichte. Auf die wenigen Spielbanken haben die Aufsichtsbehörden jederzeit Zugriff. Bei anderen Marktbereichen geschieht wenig, weniger, am wenigsten – bis hin zur faktischen Duldung des Rechtsbruchs wie etwa bei den grenzüberschreitenden Onlineglücksspielen, die in Deutschland weitgehend verboten sind.

Was nützt ein Verbot, das nur auf dem Papier steht? Es nutzt den Anbietern unerlaubter Glücksspiele, die mit leichter Hand und geringem Aufwand schnell zu Geld kommen. Den Verbrauchern, deren Informations- oder Schutzbedarf im Fokus stehen müsste und die stattdessen förmlich im Stich gelassen werden, nutzt es gar nicht. Dem Fiskus bekanntlich auch nicht.

Ein weiteres Beispiel für die Fehlregulierung in Deutschland ist das Schutzinstrument der Spielersperre. Die 16 deutschen Bundesländer haben insgesamt sechs verschiedene Sperrsysteme beschlossen, davon fünf für den Marktbereich der Spielhallen. Die bundesweite Spielersperre wirkt auf die schutzsuchenden

SPIELERSPERREN IN DEUTSCHLAND

Gemäß § 8 GlüStV sind Spielbanken dazu verpflichtet, ein Sperrsystem zu implementieren. Gesperrte Spieler dürfen nicht an Glücksspielen teilnehmen. § 20 Abs. 2 GlüStV schließt diese explizit von der Teilnahme an Glücksspielen aus. Die Ausgestaltung als übergreifendes Sperrsystem soll eine Umgehung der Sperre auf andere Glücksspielformen verhindern.

Glücksspiele innerhalb dieser übergreifenden Sperrdatei umfassen allerdings neben den aktuell 67 Spielbanken lediglich noch die Produkte des Deutschen Lotto- und Totoblocks Oddset, Toto sowie Keno, die mehr als zweimal die Woche gespielt werden können.

Spieler als lebenslanges Verbot der Teilnahme an Glücksspielen, abgestufte individuelle Vereinbarungen über den Umfang der Spielteilnahme sind kaum möglich. Umgekehrt wollen manche Spieler sich für alle Glücksspiele sperren lassen; hier fehlt es aber an einem übergreifenden Sperrsystem, das alle Glücksspiele umfasst und auch über Deutschland hinaus wirkt. Sichtbar wird hier vor allem das Fehlen eines Verbraucherschutzkonzepts.

Wenn Gesetzgebung und Praxis so weit auseinanderklaffen wie derzeit in Deutschland und anderen Teilen Europas, müssen wir uns wieder über den Sinn von Glücksspielregulierung verständigen. Ziel der gesellschaftspolitischen Verständigung muss die Vereinbarung eines Regulierungskonzepts sein, aus dem der rechtliche Rahmen für Glücksspielangebote abgeleitet werden kann. Ein solches Konzept fehlt in Deutschland und in der EU. Das ist – neben dem schlecht organisierten Vollzug – die zweite Ursache des Problems.

Auf dem Weg zu der notwendigen (die Notwendenden) gesellschaftspolitischen Verständigung muss ideologischer Ballast über Bord geworfen werden.

1. Es gibt keinen Grund, Glücksspiele, Glücksspielanbieter und nicht zuletzt die Spieler zu stigmatisieren. Glücksspiel ist in unseren Gesellschaften in Europa nicht unerwünscht, sondern realer und normaler Bestandteil des Lebens. Alleine in Deutschland besteht eine massenhafte Nachfrage der Verbraucher etwa bei den staatlichen Lotterien (903 Mio. Spielaufträge im Jahr 2013) und bei den Spielbanken (5,8 Mio. Besuche in 2013). Die knappe Hälfte der Bevölkerung nimmt mindestens einmal jährlich am Glücksspiel teil – ohne jemals auch nur in die Nähe problematischen oder pathologischen Spielverhaltens zu geraten.

2. Glücksspiel macht nicht süchtig, genauso wenig wie jede andere Tätigkeit, die frei von toxischen Wirkungen ist. Aber Glücksspiel kann – wie Arbeit, Kaufen, Sport, Sex etc. – zur Sucht werden, wenn ein Glücksspielangebot von einer entsprechend disponierten Person zur Kompensation von krisenhaft erlebten Lebenslagen genutzt wird.

3. Bei jedem Glücksspielanbieter muss Prävention Chefsache sein – und nicht in die PR- Abteilung abgeschoben werden. Spielerschutz und Jugendschutz sind *conditio sine qua non*.

Regulierung besteht nicht nur aus Paragraphen, sondern auch und vor allem aus der faktischen Umsetzung der vereinbarten Regeln.

Die Umsetzung obliegt den Glücksspielanbietern, die manipulationsfreie und nachfragegerechte Glücksspiele bereitstellen müssen, wirksam verzahnt mit Maßnahmen zur Prävention vor Glücksspielsucht. Universelle Prävention für die deutliche Mehrheit der unproblematischen (sozialen) Spieler, selektive Prävention für den kleinen Anteil problematischer Spieler und indizierte Prävention für die wenigen pathologischen Spieler, deren Sucht allerdings erhebliche Folgen haben kann. Daraus ergeben sich wachsende Anforderungen an die Glücksspielanbieter, die ihrer Verantwortung nicht ohne eine planbare Umsatzbasis gerecht werden können.

SPIELERSPERRE IN SPIELHALLEN



- BUNDESLANDWEITE SPERRE (UMSETZUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG NOCH FRÄGLICH)
- STANDORTBEZOGENE SPERRE
- KEINE SPIELERSPERRE VORGESEHEN

Quelle: P. Schulte Ibing, Institut für Verhaltenssüchte, Sigmund Freud Privatuniversität Wien

Die Umsetzung obliegt aber auch den Behörden, die die zugelassenen Glücksspielanbieter beaufsichtigen und ihnen den Rücken von illegalen Wettbewerbern freihalten müssen. Ein von Kooperation statt Misstrauen geprägtes Verhältnis zwischen Glücksspielanbietern und Aufsicht entlastet letztere, während unerlaubten Glücksspielen mit unmissverständlicher staatlicher Repression begegnet werden muss.

In etwa zehn Jahren werden die Digital Natives in Europa den Ton angeben, und dann wird sich der Fokus der Regulierung vom standortgebundenen Glücksspiel zum Glücksspiel im Internet verlagern. Dafür werden sich Deutschland und die EU rüsten müssen, wenn die nationalen und EU-Organe nicht weiterhin Zaungast sein und die Verbraucher im Stich lassen wollen, wie das derzeit etwa bei den im Internet-Glücksspiel dominierenden Sportwetten und Casinospielen der Fall ist. ■

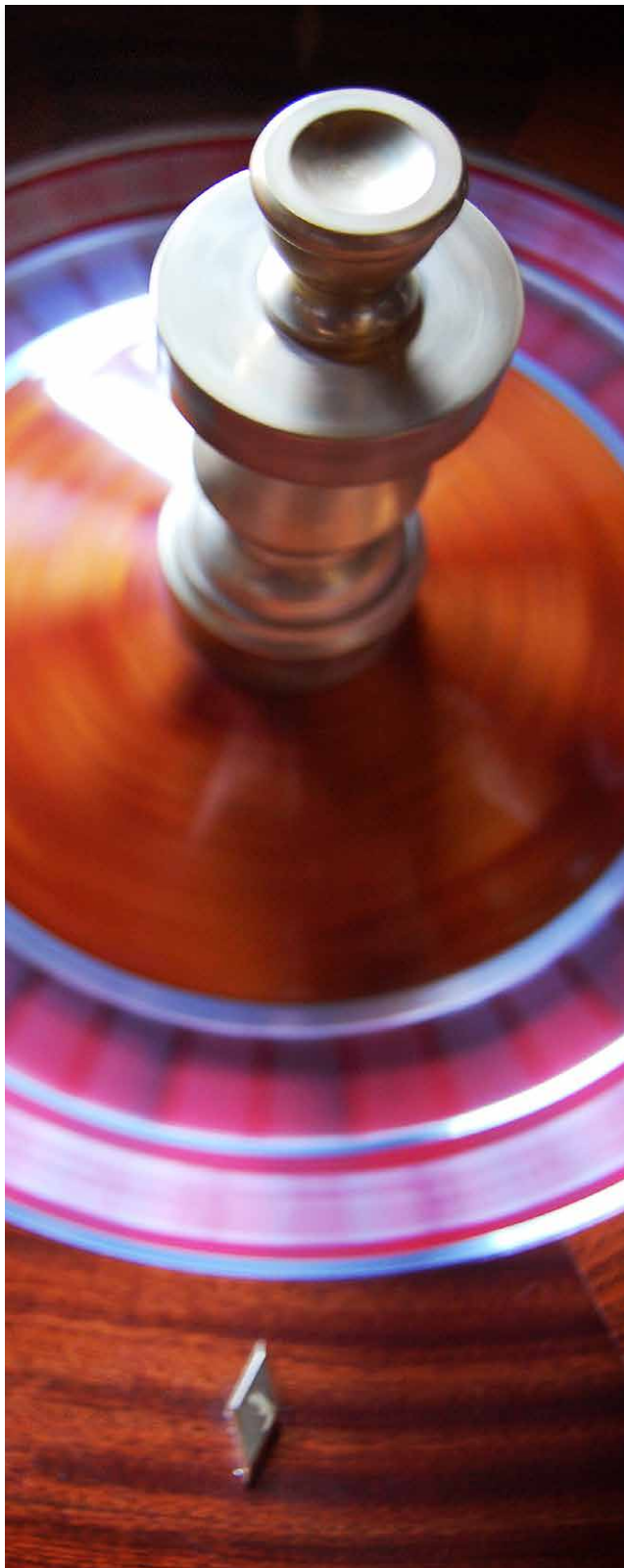
MARTIN REECKMAN



Martin Reeckmann, Regierungsdirektor a. D., ist selbständiger Rechtsanwalt in Berlin und geschäftsführender Vorsitzender des Bundesverbandes privater Spielbanken in Deutschland e.V. (BupriS). Er ist seit 1994 im Glücksspielwesen tätig und leitete bis 2002 die Glücksspielaufsicht im Land Berlin.

INTERVIEW MIT TILMAN BECKER:

“DER GESETZGEBER STEUERT IN DIE ENTGEGENGESETZTE RICHTUNG”



Tilman Becker von der Universität Hohenheim erklärt, warum die volkswirtschaftlichen Schäden durch Glücksspiele zwar vergleichsweise gering sind, Prävention dennoch ein Muss ist. Und was dabei beachtet werden sollte.

EurActiv: Herr Becker, welche volkswirtschaftlichen und sozialen Schäden entstehen durch das Glücksspiel in Deutschland?

Tilman Becker: Für alle Glücksspielformen liegen die Kosten insgesamt bei etwa 326 Millionen Euro. Diese Zahl gilt für 2008, sie dürfte sich aber seither nicht groß verändert haben. Darin inbegriffen sind die Kosten für Therapien, Krankenhausaufenthalte, Arbeitsunfähigkeit, aber auch soziale Kosten durch Schuldnerberatung, Kriminalität, Gerichtsverfahren, Strafverfolgung, Ehescheidungen sowie Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz und die Präventionsforschung. Diese direkten Kosten betragen 153 Millionen Euro. Dazu kommen indirekte Kosten durch Verlust des Arbeitsplatzes, krankheitsbedingte Fehlzeiten und verringerte Arbeitsproduktivität von insgesamt 173 Millionen Euro.

Wie sieht das in anderen europäischen Ländern aus?

Es liegen hier vergleichbare Untersuchungen für die Steiermark in Österreich und die Schweiz vor. Die sozialen Kosten pro pathologischen Spieler liegen in Deutschland mit 1367 Euro im Jahr etwas über den vergleichbaren Kosten in Österreich aber unter den vergleichbaren Kosten in der Schweiz in der Höhe von 1830 Euro.

Was auffällt: Sie fassen die Schadensdefinition sehr weit.

Ja, aber diese Kosten sind tatsächlich messbar. Zum Vergleich: Bei Tabak liegen die Schätzungen zwischen 20 und 50 Milliarden Euro. Bei Alkohol liegen die Kosten laut vorsichtigen Schätzungen etwa im Bereich von 20 Milliarden Euro.

Glücksspiele sind aus volkswirtschaftlicher Sicht also ein vergleichsweise geringes Problem?

Bei Alkohol und Tabak entstehen hohe Kosten durch organische Schäden. Wer Glücksspiele spielt, wird nicht körperlich krank. Dadurch entfallen Kosten. Es entstehen jedoch auch nicht messbare Kosten, beispielsweise durch das Leid der Angehörigen. Diese Folgekosten sind beim Glücksspiel mindestens genauso

“Versuchen Sie mal, beim Lottospielen einen Kick zu bekommen. Das geht fast nicht”

hoch wie bei Alkohol und sicherlich höher als beim Tabak.

Sind die Maßnahmen zur Spielsuchtprävention in Deutschland ausreichend?

Da muss man unterscheiden. Beim Lottospiel zum Beispiel ist Spielsucht kaum ein Problem. Hier schießen die Maßnahmen über das Ziel hinaus. Werbeeinschränkungen, Schulung von Mitarbeitern und Sozialkonzepte gehen beim Lotto zu weit. Bei gefährlicheren Spielen hingegen, also zum Beispiel den Geldspielgeräten, geht die Prävention nicht weit genug.

Wie sinnvoll sind Werbeverbote?

Für Lotterien und ungefährliche Spiele sind sie unsinnig, denn es gibt so gut wie keine pathologische Lotteriespieler. Bei Geldspielgeräten und Spielhallen dagegen sind Werbeeinschränkungen sehr wohl angebracht. Man muss zwischen den einzelnen Spielen und Spielorten unterscheiden.

Worauf führen Sie das unterschiedliche Suchtpotential der verschiedenen Spielarten zurück?

Versuchen Sie mal, beim Lottospielen einen Kick zu bekommen. Das geht fast nicht.

Warum nicht?

Das hat mit der Ereignisfrequenz zu tun: Geldsetzen, Spannung, Gewinnen, Verlieren, Nachsetzen – all dies geht beim Lotto sehr viel langsamer als bei anderen Glücksspielen. Auch sind beim Lotto die sogenannten Kompetenzanteile gerin-

ger, das heißt der tatsächliche oder wahrgenommene Einfluss des Spielers auf die Gewinnwahrscheinlichkeit.

Live-Sportwetten sind dagegen relativ stark suchtfördernd. Jeder denkt, er könnte voraussagen, wer das nächste Tor schießt. Der Spieler gewinnt den Eindruck, er wisse, wie das Spiel ausgehen wird. Auch bei Spielautomaten wird dem Spieler Kontrolle über das Spiel vorgegaukelt, obwohl das Ergebnis alleine vom Zufall abhängt.

In einigen Bundesländern gelten Mindestabstände für Spielhallen. Auch dürfen sie nicht in der Nähe von Schulen errichtet werden. Kann man mit solchen baurechtlichen Maßnahmen wirkungsvolle Suchtprävention betreiben?

Nein. Das kann auch nicht der Sinn des Baurechts sein. Mit Baurecht könnte man lediglich die Bedingungen schaffen, um es den Gemeinden zu erleichtern, Spielhallen aus bestimmten Gebieten fernzuhalten. Doch das Baurecht sieht vor, dass Spielhallen zum Beispiel in Stadtzentren zugelassen sind. Aus Sicht der Suchtprävention ist das absurd. Sinnvoller wäre eine große Spielhalle in einem Gewerbegebiet außerhalb des Zentrums, wo die Leute hinfahren müssten, und nicht in der Innenstadt, wo sich die Menschen sowieso aufhalten.

Die Mindestabstandsregelungen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen sind deshalb verfehlt. In großen Spielhallen ist es leichter, genügend gut ausgebildetes Personal zu beschäftigen und Sozialkonzepte umzusetzen. Doch der Gesetzgeber steuert genau in die entgegengesetzte Richtung. Es gibt viele kleine Spielhallen. Oft können deren Betreiber noch nicht einmal richtig Deutsch. Wie sollen sie da Sozialkonzepte umsetzen?

Noch schlimmer ist die Situation in den Gaststätten und Imbissbuden, in denen oft ebenfalls Spielautomaten stehen. Dort fangen die Jugendlichen meistens an zu spielen. Da ist so gut wie gar nichts reguliert.

Weil dort andere Regeln gelten.

Genau. Zwar soll nun die Anzahl der Geldspielgeräte in den Gaststätten von drei auf

zwei reduziert werden, aber in Berlin zum Beispiel gibt es viele erlaubnisfreie Gaststätten. Während Spielhallen immer weiter zurückgedrängt werden, werden die kleinen Gaststätten immer zahlreicher. Dort gibt es keine Zugangs- oder Ausweiskontrollen. Schauen Sie mal, wer in den Imbissbuden spielt. Das sind meistens Jugendliche, deren Ausweise niemand kontrolliert. Die Politik treibt den Teufel mit dem Beelzebub aus.

Wie könnte man die Spieler besser schützen?

Mit personengebundenen Spielerkarten für alle gefährlichen Glücksspielformen. Eine Karte also, die Sie in einen Spielautomaten stecken müssen, bevor Sie spielen können – egal, ob dieser Automat in einer Spielbank, in einer Spielhalle oder im Imbiss um die Ecke steht. Auf dieser Karte könnten Sie außerdem ihre maximale Spielzeit sowie ein Geldlimit festlegen, nach deren Ablauf Sie nicht mehr weiterspielen könnten. So könnten Sie Ihr eigenes Spielverhalten kontrollieren und jederzeit sehen, wie viel sie bereits verspielt haben.

TILMAN BECKER



Dr. Tilman Becker ist seit 2004 der geschäftsführende Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim. Darüber hinaus ist er Mitglied im Executive Committee der European Association for the Study of Gambling sowie Mitglied im Editorial Board des Journal of Consumer Policy.



INTERVIEW MIT DANIEL BUCHHOLZ:

„BESSER WÄREN GAR KEINE AUTOMATEN IN DER GASTSTÄTTEN,,

Das Berliner Spielhallengesetz gilt als eines der strengsten in Deutschland. EurActiv sprach mit dem Mit-Initiator und Berliner SPD-Politiker Daniel Buchholz über die Umsetzung in der Praxis.

EurActiv: Herr Buchholz, seit 2012 sinkt die Anzahl der Spielhallen in Berlin und der darin aufgestellten Geldspielautomaten langsam ab. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Geräte in den Gaststätten und Imbissbuden weiter zu. Wie effektiv ist die Berliner Spielhallenregulierung, wenn die Spieler einfach in die erlaubnisfreie Gastronomie abwandern?

Buchholz: Es gibt keine große Abwanderung in die Kaffee-Kasinos. Diese Sorgen hatten wir, aber sie hat sich glücklicherweise nicht bewahrheitet. Der befürchtete Verdrängungseffekt durch das Spielhallengesetz ist ausgeblieben.

In der erlaubnisfreien Gastronomie dürfen zwei bis drei Geräte aufgestellt werden. Der Spieler- und Jugendschutz ist dort kaum gewährleistet.

Ja, leider. Wenn man konsequent wäre, müsste man Geldspielgeräte in sämtlichen Gaststätten verbieten. Die haben dort eigentlich nichts zu suchen. Der typische Einstieg in das Automatenenspiel passiert nicht in der Spielhalle, sondern in der Dönerbude um die Ecke. Aus Sicht der Prävention wäre es deshalb konsequent, die Geldspielgeräte aus den Gaststätten komplett zu entfernen. Außerdem müsste das große Automatenenspiel in den Spielbanken und das kleine Automatenenspiel in der Spielhallen unter ein einheitliches Recht gestellt werden und zwar mindestens auf Bundes-, wenn nicht gar auf europäischer Ebene, damit die Konsistenz und Kohärenz gewährleistet ist. Das wäre im Sinne des Verbraucherschutzes.

Ein Gesetz ist allerdings nur so gut wie sein Vollzug.

Richtig. Berlin hat das strengste Spielhallengesetz Deutschlands und wir setzen es auch in der Praxis durch. Zum Beispiel mit Schwerpunktrazzien: konzertierte Kontrollaktionen von Landeskriminalamt, Polizei, Steuerfahndung, Senatswirtschaftsverwaltung, Ordnungsämtern der Bezirke, Hauptzollamt sowie Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten. Daran sind bis zu 150 Leute beteiligt. Es ist ein großer Aufwand, doch der zahlt sich aus, denn die Branche versteht, dass das Gesetz vollzogen wird.

Verfügt Berlin über genügend und ausreichend qualifiziertes Personal für den Vollzug?

Ja. Wir haben ein eigenes Referat Illegales Glücksspiel beim Landeskriminalamt. Dort sind rund ein Dutzend Mitarbeiter beschäftigt. Die sind absolut notwendig, um eine konzertierte Aktion zu koordinieren. Das funktioniert, wie man sieht. In anderen Bundesländern gibt es so was nicht.

In den nächsten 10 Jahren werden 10.000 Angestellte der Stadt Berlin in den Ruhestand gehen. Wird der Vollzug darunter leiden?

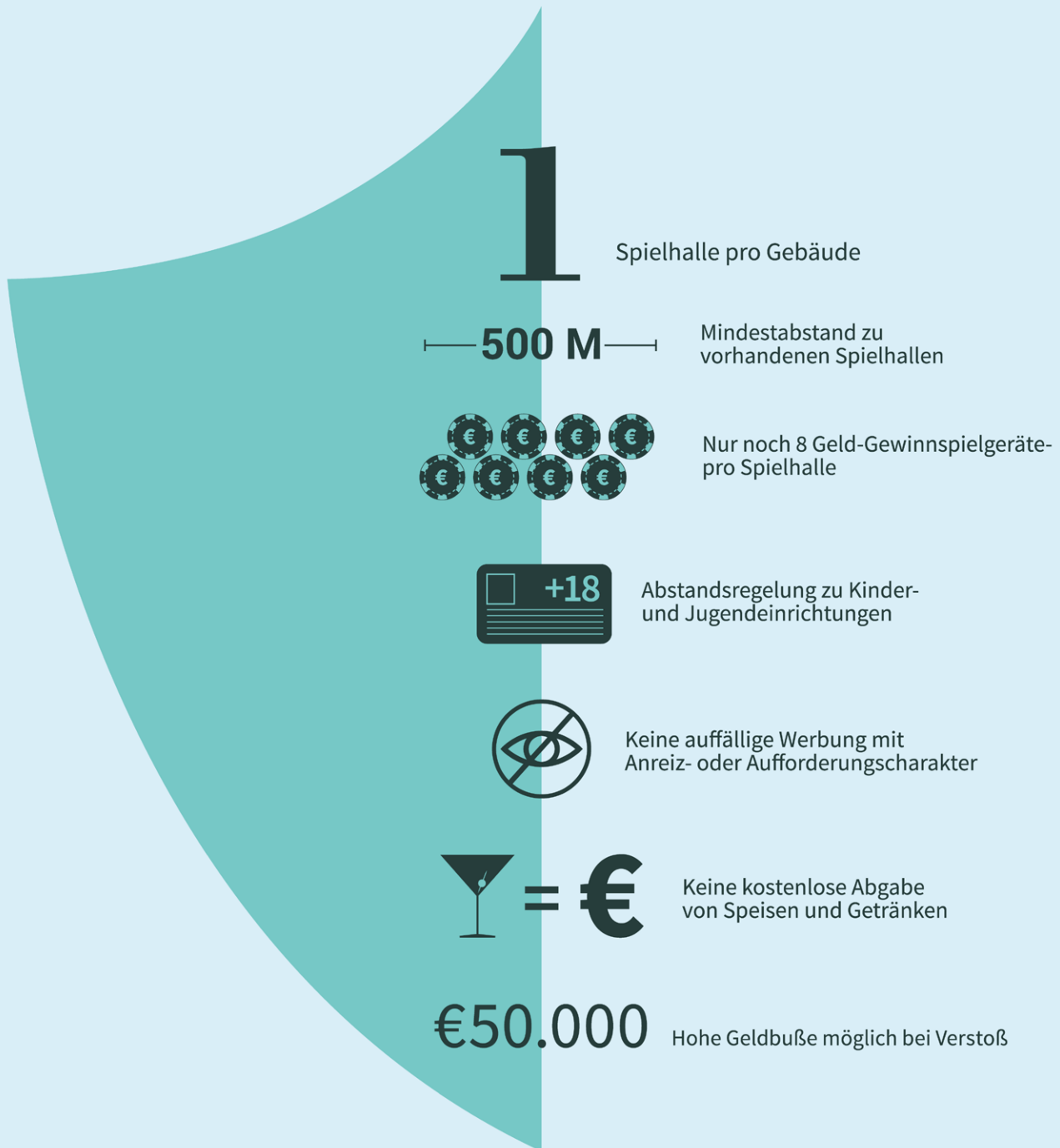
Nein. Die Polizeimannschaft wird gerade um 350 Stellen aufgestockt. Hier wird es keinen Abbau geben. Auch was die Ordnungsämter der Bezirke angeht, ist klar, dass das Sparen ein Ende hat. Berlin wächst. In den letzten drei Jahren haben wir 150.000 neue Bürger begrüßen dürfen. Die Dienstleistungen am und mit dem Bürger müssen gesichert sein. Der Gesetzesvollzug wird nicht leiden.

WEITER AUF SEITE 34

SPIELHALLENGESETZ BERLIN

QUELLE: Berliner Senat, 2014

WESENTLICHE REGELUNGSIHALTE DES GESETZES



Keine Geldautomaten oder ähnliche Geräte in räumlicher Verbindung zur Spielhalle

Ausweitung der Sperrzeiten von einer auf 8 Stunden

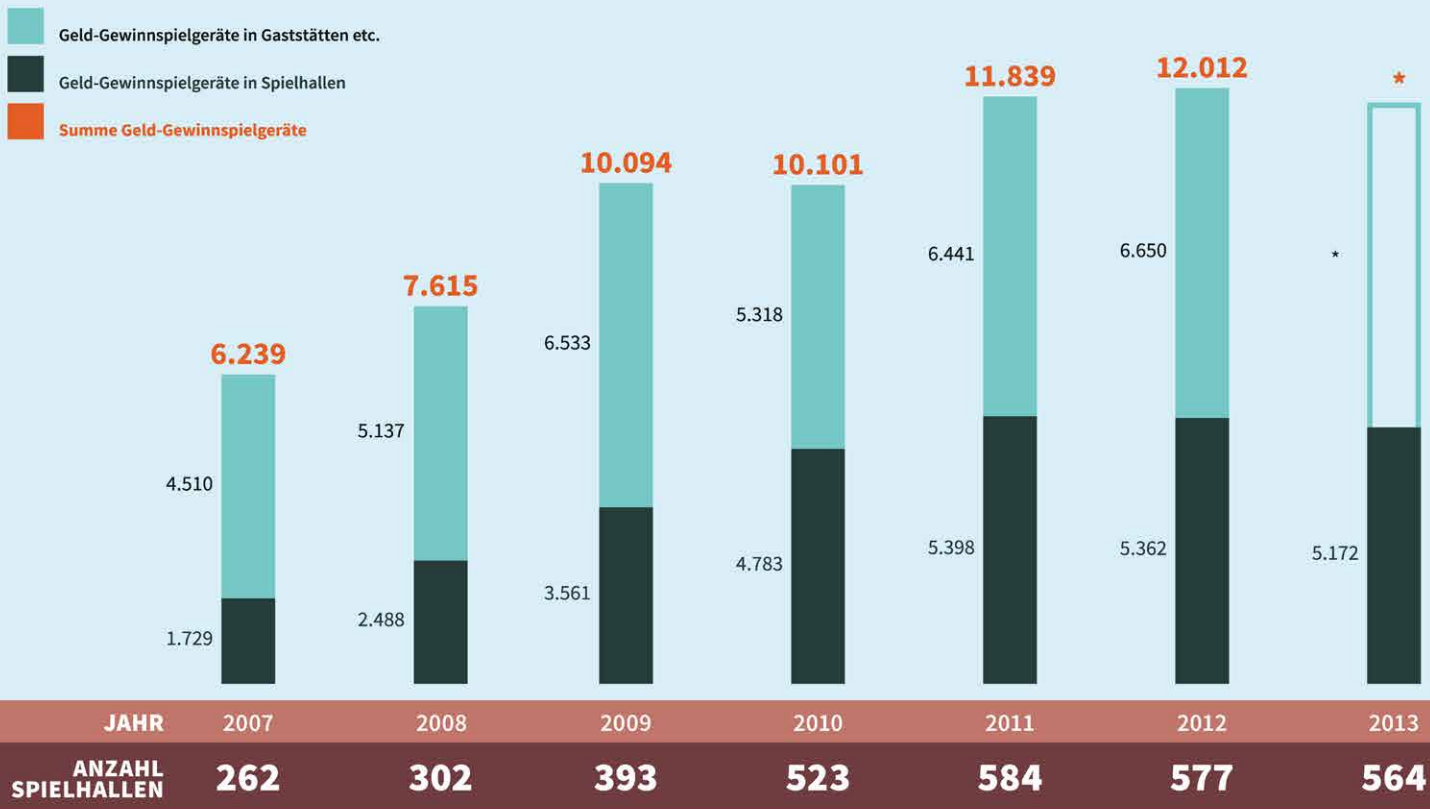
Verschärfung der Erlaubnisvoraussetzungen für Spielhallenbetreiber, Sachkundenachweis

Verbindliche Personal-Schulungen zum Thema Suchtprävention und -bekämpfung

Selbst-Sperre durch Spieler ermöglichen

Reduzierung Geräteanzahl von 12 auf 8

ANZAHL SPIELHALLEN UND GELDSPIELGERÄTE IN BERLIN



*: noch nicht veröffentlicht Quelle: Angaben des Senats: SenWi und SenFi

AUFKOMMEN AUS DER VERGNÜGUNGSTEUER

JAHR	STEUERAUFKOMMEN IN EURO	STEUERSATZ
2009	12,35 Mio	(Pauschalbeträge)
2010	17,21 Mio	11%
2011	28,70 Mio	20%
2012	36,81 Mio	20%
2013	39,31 Mio	20%

Der Spielerschutz muss auch in den Spielhallen verwirklicht werden. Doch laut dem Berliner Spielhallengesetz sind nur noch bis zu acht Geldspielgeräte pro Spielhalle erlaubt. Können sich die Spielhallen den Spielerschutz überhaupt noch leisten?

Der durchschnittliche Rohertrag pro Monat und Automat liegt bei 2 000 bis 3 000 Euro. An richtig guten Standorten wird sogar die 5 000-Euro-Grenze überschritten. Das sind bei 8 Automaten mindestens 16 000 Euro monatlich. Selbst nach Abzug von Steuern und sonstigen Kosten werden die Spielhallen immer noch kostendeckend sein.

Könnte der Spielerschutz an wenigen großen Standorten nicht besser gewährleistet werden als an vielen kleinen?

Theoretisch schon. Nur in der Praxis ist das nicht durchsetzbar. Praktisch gibt es zum einen die Automatenkasinos der Spielbanken mit deutlich anderen Regelungen für die Automaten als bei den Spielhallen. Wollte man entsprechende bundesweite Regelungen beschließen, würde sich dagegen großer Widerstand regen und geklagt werden.

Die eigentliche Lösung wäre vielmehr, auch die Anzahl der zentralen Spielhallen zu verringern. Das versuchen wir in Berlin gerade. Wir gehen gegen das Überangebot vor. Die Spielhallen stehen allen voran in den Problemkiezen, wo die Menschen mit den geringsten durchschnittlichen Einkommen leben und wo die sozialen Probleme am größten sind. Dort haben wir mit Abstand die meisten Spielhallen. Dagegen gehen wir vor, und es funktioniert.

Was die erlaubnisfreie Gastronomie angeht – da ist der Bundesgesetzgeber gefragt. Es ist zwar erfreulich, dass jetzt endlich die Zahl der erlaubten Geräte von drei auf zwei gesenkt wird. Noch besser wäre es aber, gar keine Geräte in Gaststätten zuzulassen.

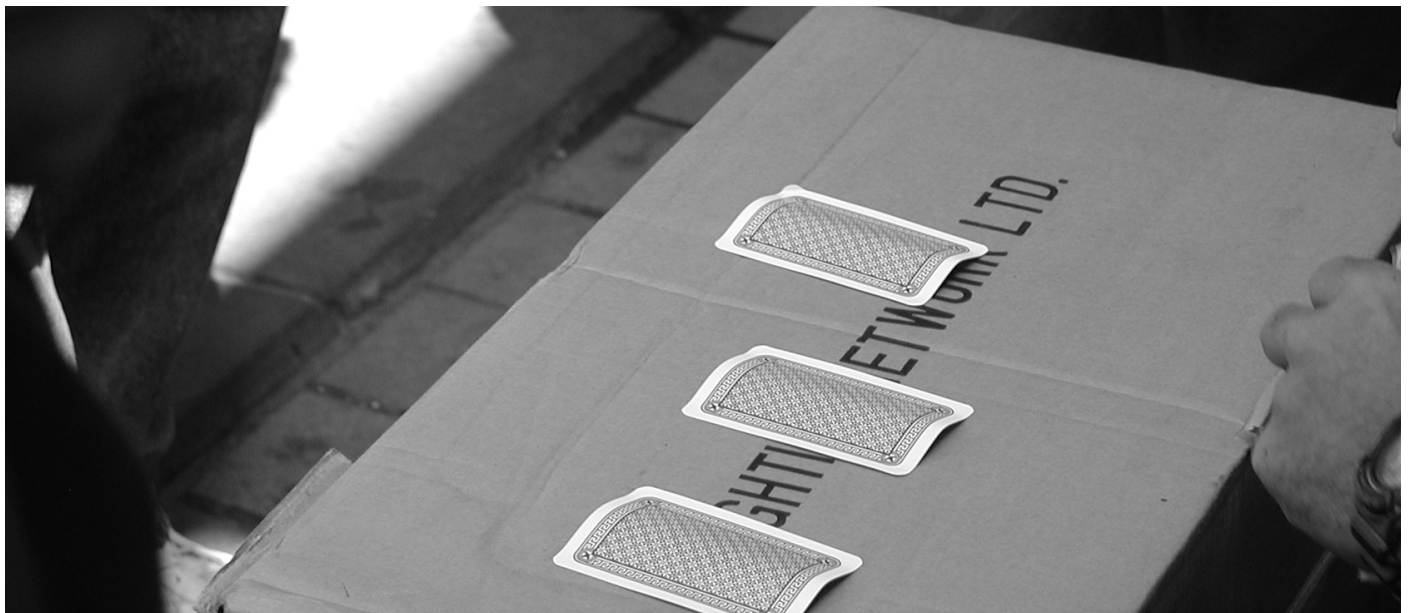
DANIEL BUCHHOLZ



Daniel Buchholz (SPD) ist seit 2001 Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses für den Wahlkreis Spandau. Er ist Initiator des Berliner Spielhallengesetzes, welches als das strengste in Deutschland gilt.







GASTBEITRAG VON ROBERT HESS & JOSEF KRON

IM DIALOG GEGEN ILLEGALE ANGEBOTE

Der Sprecher für Umwelt und Energie der SPD-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus, Daniel Buchholz, wird nicht müde, bei jeder Gelegenheit zu betonen: „Das Berliner Spielhallengesetz ist im Bundesvergleich das rigideste.“ So jüngst in der Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Umwelt des Berliner Abgeordnetenhauses vom 10. Dezember 2014. Bleibt die Frage, was er der Öffentlichkeit mit dieser Behauptung sagen will. Etwa, dass das Angebot an Geldspielgeräten in Spielhallen und ihre Anzahl selbst massiv verknappt werden muss, um krankhaftes, pathologisches Spielverhalten einzudämmen oder gar zu verhindern? Das Angebot sei auf jeden Fall so inflationär gewachsen, dass die Politik reagieren müsse.

So sah das auch die Berliner CDU, die am 22. März 2010 erklärte, diese inflationäre Entwicklung der Spielhallen gelte es zu stoppen. Der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende im Abgeordnetenhaus und heutige Senator für Inneres und Sport und Bürgermeister von Berlin, Frank Henkel, konstatierte, dass der explosionsartige Anstieg von Spielhallen in vielerlei Hinsicht ein großes Problem darstelle. „Natürlich muss man ein rechtmäßiges Gewerbe grundsätzlich akzeptieren. Die politische Frage ist jedoch, inwieweit das Maß des Erträglichen bereits überschritten und zum Schutz der Allgemeinheit ein Eingriff gerechtfertigt ist.“ So wird er sinngemäß von der Berliner Morgenpost zitiert (02.02.2011). Seitdem gilt der politische „Kampf“ nicht nur in Berlin den Spielhallen. Es entsteht, bewusst oder unbewusst intendiert, der Eindruck, hier handele es sich um Wildwuchs jenseits von Recht und Gesetz, dem ein Riegel vorgeschoben werden muss.

Hermannstraße ein Beispiel des Scheiterns

Was war in Berlin der Auslöser? Sicherlich ganz entscheidend die inzwischen bundesweit „berühmt-berüchtigte“ Hermannstraße in Berlin-Neukölln. Auf rund zweieinhalb Kilometern hat auch der unvoreingenommene Betrachter den Eindruck, dass hier etwas nicht stimmen kann und etwas aus dem Ruder gelaufen ist. Dicht nebeneinander reihen sich hier 36 Geschäfte, in denen die Gäste Geldspielgeräte angeboten bekommen. 26 Geschäfte davon werben für Geldspielgeräte in überaus deutlicher Form. Also ist es wohl doch so wie die Politik bis zum heutigen Tag holzschnittartig suggeriert: Spielhallen schießen doch wie Pilze aus dem Boden, verschandeln durch bunte und schrille Werbung ganze Straßenzüge und zerstören letztendlich Urbanität.

Aber, differenziertes, genaues Hinsehen würde helfen, die wahren Ursachen dessen zu erschließen, was da aus dem Ruder gelaufen ist. Von den genannten 36 Objekten sind genau zwei (!) „echte“, genehmigte Spielhallen. Für die Einrichtung und ihren Betrieb benötigt der Betreiber drei behördliche Erlaubnisse oder Genehmigungen. Hierfür ist zunächst eine baurechtliche Genehmigung einzuholen. Ist diese behördliche Hürde genommen, bedarf es einer behördlichen Aufstellerlaubnis und einer sogenannten Geeignetheitsbescheinigung. Letztere beinhaltet die Zustimmung der zuständigen Behörde, dass an diesem Ort auch Geldspielgeräte aufgestellt werden dürfen. Dieser Prozess ist kein Selbstläufer, denn wie bei allen Genehmigungen können diese nach der entsprechenden behördlichen Prüfung auf der Grundlage geltenden Rechts auch verweigert werden.



Alle anderen Objekte, die dem Augenschein nach als Spielhallen (Cafécasinos) daher kommen, sind es aber nicht. Vielmehr handelt es sich um Gaststätten im herkömmlichen Sinn (die sogenannte Vollgastronomie, in der Alkohol ausgeschenkt wird), Döner- und Wurstimbisse, immer noch behördlich geduldete Wettbüros und erlaubnisfreie Gaststätten. Und nun beginnen die Probleme. In behördlich geduldeten Wettbüros dürfen keine Geldspielgeräte platziert werden, da dies illegal ist. Die Ordnungsbehörde geht aber offensichtlich nicht dagegen vor!

Nun zu den erlaubnisfreien Gaststätten. Bis vor wenigen Monaten noch grundsätzlich legale Aufstellorte, sofern sie über eine entsprechende Geeignetheitsbescheinigung zum Aufstellen von Geldspielgeräten verfügen, sind sie nach der 6. Novelle der Spielverordnung vom November 2014 keine erlaubten Aufstellorte mehr. Mit dieser Novelle der Spielverordnung haben der Bund und die Länder in diesem Punkt ein starkes Zeichen für den Spielerschutz gesetzt. Aber in der Praxis werden daraus auf kommunaler Ebene bisher keine Konsequenzen gezogen. Nichtstun unterminiert die politische Zielvorgabe! Und so wird uns die „berühmt berüchtigte“ Hermannstraße in Berlin wohl noch länger erhalten bleiben.

Spielerschutz gerät ins Hintertreffen

Das Berliner Landesspielhallengesetz, dessen Leitmotiv die rein quantitative Angebotsverknappung bei Spielhallen war und ist, hat diese Ausweichtwicklung, auch hin zur Illegalität, forciert. So gibt es heute neben den rund 600 genehmigten Spielhallen inzwischen schon rund 2.500 sogenannte Cafécasinos und 300 Wettbüros (Protokoll des Ausschusses für Stadtentwicklung und Umwelt des Berliner Abgeordnetenhauses, 51. Sitzung, 10.12.2014, S.5). Tendenz steigend! Und das nicht nur in Berlin, denn die „Hermannstraße“ ist zwischenzeitlich überall in Deutschland angekommen.

Angesichts dieser Entwicklungen, zum einen der ungezügelter Expansion illegaler Aufstellorte und zum anderen des fehlen-

den staatlichen Vorgehens, geraten die ursprünglichen Ziele des Spielerschutzes nicht nur im Berliner Landesspielhallengesetz, sondern auch im Glücksspieländerungsstaatsvertrag ins Hintertreffen. Ganz zu schweigen von der europarechtlichen Beurteilung hinsichtlich der Kohärenzfrage. Ein offensichtlich ungezügelt expandierender Markt, wenn auch im grauen bis illegalen Bereich, kann sicherlich nicht im Sinne der europäischen Gerichtsbarkeit, aber auch nicht im Sinne der Spielsuchtprävention und damit auch nicht im Sinne der Verbraucher sein, im Gegenteil.

In einer jüngsten Studie zu diesem grauen bis illegalen Bereich geht Jürgen Trümper (Unna) davon aus, dass es neben dem ersten Markt der Glücksspiele (staatlich konzessionierte Spielbanken und staatlich konzessionierte Lotterie- und Wettangebote) und dem zweiten Markt der Geldspielgeräte (gewerblich konzessionierte

Spielhallen und gastronomische Betriebe mit entsprechender Geeignetheit) inzwischen in Deutschland einen fest etablierten dritten, grauen bis illegalen Markt gibt. Dazu zählt er Wettannahmestellen ohne in Deutschland gültige Konzession, Sport-, Spiel- und Internet-Cafés, die sich nach außen wie Spielhallen gerieren und Vereinsräumlichkeiten, deren tatsächliches Ziel das Anbieten von Geld- und Glücksspielangeboten zu sein scheint. Ein gesundheitspolitisch besonders problematisches Kapitel stellt für ihn dabei der nur fragmentarisch oder gar nicht vorhandene Jugend- und Spielerschutz dar. Das derzeitige Marktvolumen beziffert er auf 30.000 - 40.000 Geräte. Tendenz steigend. In diesem Bereich sind Geldspielgeräte für erwachsene Mitbürger keine Quelle der Unterhaltung und der akzeptablen Freizeitgestaltung mehr.

Automatenwirtschaft ist in der Pflicht

Die legale, gewerbliche Automatenwirtschaft, die sich klar und eindeutig zu den in § 1 des Glücksspieländerungsstaatsvertrages niedergelegten Zielen bekennt, ist hier aufgerufen im Diskurs mit Prävention, Wissenschaft und Politik Lösungs- und Handlungsansätze mitzugestalten. Dazu gehört an erster Stelle die klare Distanzierung von illegalen Angeboten in legalen Aufstellorten. Von illegalen Aktivitäten außerhalb Recht und Gesetz sowieso. Eine Selbstverpflichtung der jeweiligen Verbandsmitglieder wäre ein deutliches Signal in Richtung Glaubwürdigkeit.

Aber die Verantwortung der legalen, gewerblichen Automatenwirtschaft geht noch viel weiter. Sie muss Antworten geben, wofür sie steht. So zum Beispiel für Transparenz, Verlässlichkeit und Verantwortungsbewusstsein. Passives Abwarten schafft keine Gestaltungsspielräume. Nur der Wille zur aktiven, gestaltenden Mitarbeit in zentralen Themenfeldern eröffnet Zukunftsperspektiven.

Weder die Politik noch die unterschiedlichen Vertreter der Prävention und Suchtwissenschaft noch Vertreter anderer Sektoren der Glücksspielwirtschaft sind Gegner, sondern Menschen, die ihre Meinungen, Sorgen und Anregungen im demokratisch strukturierten Diskurs berechtigterweise zum Ausdruck bringen. An diesem Diskurs gilt es gestalterisch mitzuwirken und offensichtliche Probleme einer Lösung näher zu bringen.

Von ganz zentraler Bedeutung sind dabei Fragen rund um den Spielerschutz. Hier ist unserem klaren Bekenntnis, kein Geld mit kranken Menschen verdienen zu wollen, Nachdruck zu verleihen. Wir wissen, dass es Menschen gibt, die mit unserem legalen Angebot ernste Probleme bekommen können. Betroffenen müssen wir die Hand zur Hilfe reichen und ihnen den Weg zu professionellen Hilfeeinrichtungen ebnen. Wir müssen stärker als bisher in die allgemeine Prävention investieren. Dies beinhaltet die aktive Weiterentwicklung unserer Sozialstandards und Spielerschutzkonzepte. Damit einhergehen muss die konsequente Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Unser Ziel müssen bundesweit einheitliche Sozialkonzept- und Schulungsstandards sein. Den Kapriolen des Föderalismus muss hier Einhalt geboten werden.

Aufgaben angehen – im Dialog

Menschen, die sich selbst für unser Angebot sperren lassen möchten, müssen wir diese Möglichkeit ohne Wenn und Aber einräumen. Mit Vertretern der Prävention, der Wissenschaft und der Politik müssen hierfür Lösungswege gesucht werden, die gewährleisten, dass gesperrte Spielgäste vom Spiel abgehalten werden und nicht gesperrte Spielgäste ohne größeren Aufwand ihrem Freizeitvergnügen nachgehen können. Erste Erfahrungen mit einer landesweiten Spielersperrdatei für Spielhallen in Hessen haben bisher mehr Fragen aufgeworfen als Antworten gegeben. Hier müssen mit der hessischen Landespolitik

zeitnah praktikable Lösungen gefunden werden, die einerseits dem Spielerschutz entsprechen, aber andererseits auch eine betriebswirtschaftlich sinnvolle unternehmerische Tätigkeit erlauben. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass in anderen Bundesländern über ähnliche Lösungen nachgedacht wird.

Wir müssen die Politik unterstützen, wenn sie nach Wegen sucht, wie Vollzugsdefizite vor Ort abgebaut werden können. Angesichts der Haushaltsnotlage von Kommunen würde ein Ruf unsererseits nach personeller Verstärkung der Ordnungsverwaltungen ungehört verhallen. Also müssen wir gemeinsam nach innovativen Lösungen suchen, welche die Ordnungsverwaltungen in die Lage versetzt, relativ einfach legal von illegal zu unterscheiden.

Die politisch Verantwortlichen in den Ländern haben sich auf eine Reduzierung unseres gewerblichen Spielangebotes verständigt. Bisher soll das einfach quantitativ umgesetzt werden. Die Instrumentarien sind bekannt: Mindestabstand und Verbot von Spielhallen mit mehr als einer Konzession mit maximal 12 Geräten. Wir sollten die politischen Entscheider in den Ländern mit guten Konzepten davon überzeugen, dass qualitative Kriterien gerade im Sinne des Jugend- und Spielerschutzes hier zu sinnvolleren Ergebnissen führen können und werden.

Gemeinsam mit anderen Glücksspielanbietern sollten wir uns dem umfassenden Thema des Verbraucherschutzes widmen. Alle haben sicherlich ein Interesse an Regulierungen, die einerseits gefährdete Menschen schützen und andererseits den nicht betroffenen Menschen weiterhin ein legales, sozialverträgliches und attraktives Freizeitangebot zu Verfügung stellen. Die politische Kultur hat sich verändert. Die verantwortungsbewussten Unternehmer der gewerblichen Automatenwirtschaft sollten dies erkennen und sich den neuen Gegebenheiten stellen. Ehrlich, transparent und konsequent! ■



ROBERT HESS

Robert Hess sammelte politische Erfahrungen im Landtag und der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz sowie als hauptamtlicher Bürgermeister in diesem Bundesland. Der Wechsel in die Wirtschaft führte ihn erst in einen großen Getränkekonzern. Seit fast zwei Jahrzehnten trägt er in unterschiedlichen Funktionen Verantwortung in der gewerblichen Automatenwirtschaft, so jetzt bei der Schmidtgruppe.



JOSEF KRON

Josef Kron ist als Diplom-Betriebswirt seit 38 Jahren in der Branche des gewerblichen Glücksspiels tätig. Seit 1986 ist er Geschäftsführer der Löwen Play GmbH und seit 2008 CEO des Unternehmens.

INTERVIEW MIT WOLFGANG G. CRUSEN

“Eine BaFin für Glücksspiel fehlt“

Oft steht nicht das Wohl der Verbraucher, sondern fiskale Interessen im Vordergrund, warnt der Glücksspiel-Experte Wolfgang G. Crusen. Er plädiert für ein zentral zuständiges Organ wie es in Dänemark bereits existiert.

EurActiv: Herr Crusen, welche Auswirkungen hat die atomisierte Glücksspielregulierung in Deutschland?

Wolfgang G. Crusen: Die Auswirkungen sehen Sie an der heutigen Marktsituation. Auf der einen Seite haben Sie die staatlichen Anbieter, die einer nicht unerheblichen Reglementierung unterliegen. Auf der anderen Seite sind die privaten Anbieter, die sehr unterschiedlich reguliert werden, je nach dem ob es sich beispielsweise um Spielhallen- oder Spielbankenbetreiber handelt. Das Problem dabei ist, dass die Spielhallenbetreiber dem Gewerberecht und somit der Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums unterliegen, während andere Glücksspielarten länderspezifisch reguliert werden. Dadurch herrscht in Deutschland eine ungleiche Behandlungssituation, der Markt ist ziemlich diffus.

Kann die Glücksspielregulierung so ihren Zweck erfüllen?

Das hängt davon ab, ob sich die Beteiligten auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können. Beim derzeitigen Glücksspielstaatsvertrag hat man versucht, den Bund mit einzubinden, doch dieser hat nicht mitgemacht. Deutschland fehlt eine Art BaFin im Glücksspielbereich, ein Zentralorgan also, bei dem alle Informationen zusammenlaufen und welches auch sämtliche Anträge behandelt sowie Entscheidungen trifft. Bei unserem nördlichen Nachbarn, Dänemark, gibt es so ein zentrales Organ.

Zumindest sollte man eine Gemeinsame Kommission der Länder, vergleichbar mit der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) im Medienbereich, anstreben, die neben der Fachkompetenz auch eine Entscheidungskompetenz hat.

an seine Grenzen, weil jedes Bundesland das macht, was es für richtig hält. Selbst bei den staatlich reglementierten Glücksspielen, zum Beispiel beim Lotto, gab es zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen gewerbliche Spielgemeinschaften, deren Tä-

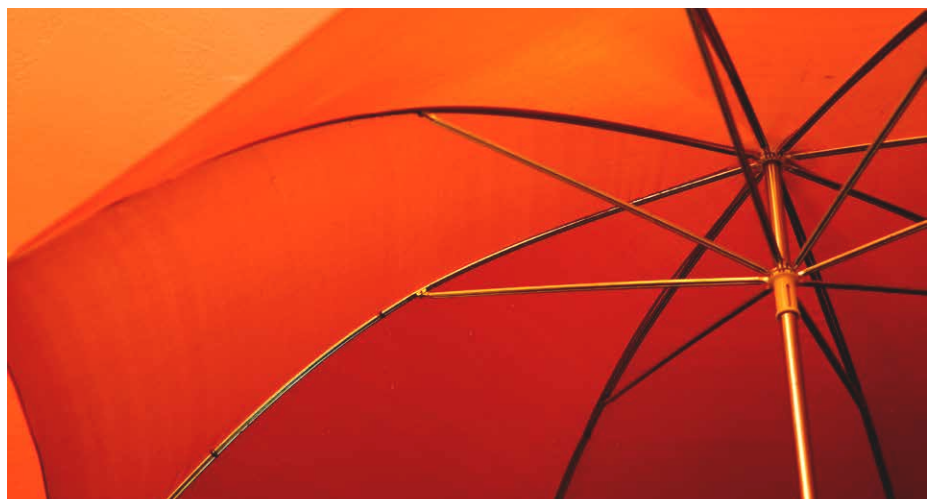
“Beim Glücksspiel stößt der Föderalismus an seine Grenzen“

Sie spielen auf die dänische Glücksspielkommission an.

Genau. Das wäre im Grunde die einfachste Lösung, auch für Deutschland. Aber in unserem föderalen System ist das schwierig. Beim Glücksspiel stößt der Föderalismus

tigkeit im Prinzip in Baden-Württemberg verboten war, die aber trotzdem über die eigenen Landesgrenzen hinweg Spielesätze abgezogen haben.

Der jetzige Glücksspielstaatsvertrag soll hier Abhilfe leisten und sieht vor, dass in





den Bundesländern gewisse Aufgabenschwerpunkte gebildet werden – keine optimale Lösung. Nehmen Sie das Beispiel Sportwetten: Das Bundesland Hessen, zuständig für die Lizenzvergabe, scheint mit der Aufgabe völlig überfordert zu sein bis heute wurden keine Lizenzen vergeben. Auch die Anzahl der zu vergebenden Lizenzen (20) ist völlig willkürlich gewählt. Beworben haben sich drei- bis viermal so viele Anbieter. Die Glücksspielreferenten sind mit der Materie nach wie vor überfordert. Sie müssen einerseits das Gesamtinteresse des Marktes berücksichtigen, aber andererseits auch die Länderinteressen.

Hinzu kommt eine gewisse Rechtsunsicherheit, da die Behörde nicht gegen Lizenzinteressenten vorgeht, die zum Beispiel im Internet illegale Casinospiele anbieten.

Ein weiteres Beispiel: im Lotto-Bereich sind bundesweite Werbeaktivitäten mit NRW abzustimmen. In Baden-Württemberg hat sich im Regierungspräsidium Karlsruhe eine „Schattenabteilung“ gebildet, die die Werbeaktivitäten der baden-württembergischen Lotto-Gesellschaft begleitet.

Eine zentrale - bundesweit tätige - Behörde mit entsprechendem Fachknowhow und Entscheidungskompetenz wäre somit sicherlich die bessere Lösung.

Ist diese Überforderung der Behörden und Regulierer ein deutschlandweites Phänomen im gesamten Glücksspielbereich?

Wenn man die Entwicklung des Marktes betrachtet und sieht, wie schwer man sich mit den Änderungen des Glücksspielstaatsvertrages getan hat, dann ist das für mich ein Zeichen von Überforderung. Hinzu kommt das Problem, dass sich die Politik letztlich nur dann ums Glücksspiel zu kümmern scheint, wenn es ums Geld geht, das heißt um die eigenen Erträge. Ein gemeinsames Vorgehen wird auf diese Weise erschwert.

Heißt das, bei der Glücksspielregulierung steht nicht das Wohl der Verbraucher im Vordergrund, sondern fiskale Interessen?

Ja, nur sollte man das nicht laut sagen. Die Länder sind auf die Erträge aus dem Glücksspiel angewiesen, die Mittel sind in den Haushalten fest eingeplant, zumal damit auch gemeinnützige Zwecke finanziert werden.

Aber entstehen gleichzeitig nicht auch Kosten durch negative Folgen des Glücksspiels?

Das stimmt, nur sind diese sekundär. In einzelnen Bundesländern tut man sich

mit der Suchthematik schwer. Die Frage nach der Suchtprophylaxe ist sehr unterschiedlich ausgeprägt, jedes Land hat da letztlich ein eigenes Vorgehen.

Fatal ist auch, dass wir auf EU-Ebene kein abgestimmtes Vorgehen haben. Manche Online-Anbieter weichen nach Malta aus und bieten von dort aus Glücksspiele im Internet an – somit auch in Deutschland. Wir alle wissen, wie schwer solche Angebote kontrollierbar sind.

Welche Auswirkungen hat dies für die Verbraucher?

Die Verbraucher werden nicht hinreichend vor illegalen Anbietern geschützt. Einem Verbraucher kann es passieren, dass er auf die Internetseite eines illegalen Anbieters gelangt und er dort das Risiko eingeht, dass er seine Gewinne nicht ausgezahlt bekommt. Wir brauchen mehr Transparenz auf dem Markt, damit der Kunde die Fallstricke erkennen kann. Außerdem arbeiten die illegalen Anbieter nicht mit den Suchtberatungseinrichtungen zusammen. Spielsüchtige werden somit mit ihren Problemen alleine gelassen.

Weitere Informationen zur Dänischen Glücksspielbehörde:

WOLFGANG G. CRUSEN

Dr. Wolfgang G. Crusen ist Gründungsmitglied und Vorsitzender des Beirats der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim in Stuttgart. Davor war er neun Jahre lang Geschäftsführer der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg.

GASTBEITRAG VON JORG HÄFELI:

PRAGMATISCHE GLÜCKSSPIELPOLITIK

EINE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE ZUKUNFT

Der auf Prävention und Gesundheit spezialisierte Wissenschaftler von der Hochschule Luzern stellt seine Idee einer wirksamen und präventiven Glücksspiel-Politik vor. Zudem berichtet er von Erfahrungen mit Spielsperren in der Schweiz.

Regulierungsgrundsätze

Eine Glücksspielpolitik muss pragmatisch und realistisch sein und muss sich an der tatsächlichen Problemlast orientieren. Die Entwicklung und Optimierung von Spielerschutzmaßnahmen, setzt das Zusammenwirken der verschiedenen Interessenvertreter auf staatlicher Seite und von Anbieterseite voraus und nimmt auch den Konsumenten in die Verantwortung.

Eine kohärente Glücksspielpolitik, welche diese vielfältigen Herausforderungen meistert, muss differenzierte Regelungsmechanismen vorschlagen. Sie muss sich an den Kriterien sinn- und maßvoll orientieren.

Dass Regulierungskonzepte, die sich einseitig nur auf einen Bereich, zum Beispiel Eindämmung des Angebotes, konzentrieren, in der Praxis kaum effektiv sind, ist wenig überraschend.

Eindimensionale Ursachenzuschreibungen können die komplexen Zusammenhänge nicht hinreichend abbilden: Die Annahme einer inhärenten Gefährlichkeit beziehungsweise Ungefährlichkeit mancher Glücksspiele unterstellt eine solche eindimensionale Wirkung, nach der ein Spiel unabhängig von den Eigenschaften des Spielers und der Umgebung „süchtig macht“. Würde dies tatsächlich der Realität entsprechen, so würden alle Personen, die mit diesem Spiel in Kontakt geraten, ein pathologisches Spielverhalten entwickeln; in der Tat kommt es aber nur bei einem sehr geringen Prozentsatz zu einem problematischen Verhalten.

Realistischer ist daher die Annahme, dass Glücksspiele dann zur Gefährdung werden können, wenn sie zu den individuellen Vulnerabilitäten des Spielers passen und diese derart bedienen, dass bestehende Tendenzen des Spielers zu unvernünftigen Entscheidungen gefördert werden. So kann für einen Spieler, der zur Realitätsflucht neigt und sich sehnlichst eine Veränderung in seinem tristen Leben wünscht, ein immenser Jackpot einer Lot-

terie der Auslöser für ein problematisches Verhalten sein, während für einen Spieler, der zur Selbstüberschätzung neigt, ein Sportwetten-Produkt mehr Risiken birgt.

Glücksspielbezogene Probleme ergeben sich durch eine Wechselwirkung zwischen spezifischen Eigenschaften eines Glücksspiels und Vulnerabilitäten des Spielers unter der Voraussetzung einer Umgebung, die keinen ausreichenden Schutz bietet.

Es besteht daher kein direkter linearer Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Glücksspielprodukten und glücksspielbezogenen Problemen.

Probleme entstehen dann, wenn eine bestehende Verfügbarkeit von Glücksspielprodukten nicht mit ausreichenden Massnahmen des Spielerschutzes begleitet wird. Es ist daher sinnvoll, präventive Anstrengungen auf allen drei genannten Bereichen aufzubauen und unter Aufteilung der Verantwortung zwischen Spieler, Industrie und Regulierungsbehörde eine effektive Prävention zu ermöglichen.

Leitlinie eines solchen präventiven Modells sollte nach der vorliegenden Evidenz nicht sein, die Attraktivität oder Verfügbarkeit von Glücksspielen einzudämmen, sondern stattdessen die daraus resultierenden schädlichen Auswirkungen. Diese Konzepte stellen den Spielerschutz in den Vordergrund und orientieren sich dabei an suchtwissenschaftlichen Erkenntnissen sowie Grundlagen des Verbraucherschutzes.

Individualisierter Spielerschutz

Sobald der eigentliche Spielerschutz das zentrale Element einer Regulierung wird, ergeben sich zusätzliche Herausforderungen, denn ebenso wie das Ausmaß an individuellen Vulnerabilitäten je nach Spieler unterschiedlich ist, ist auch das Schutzbedürfnis jedes einzelnen Spielers unterschiedlich. Allen Spielern

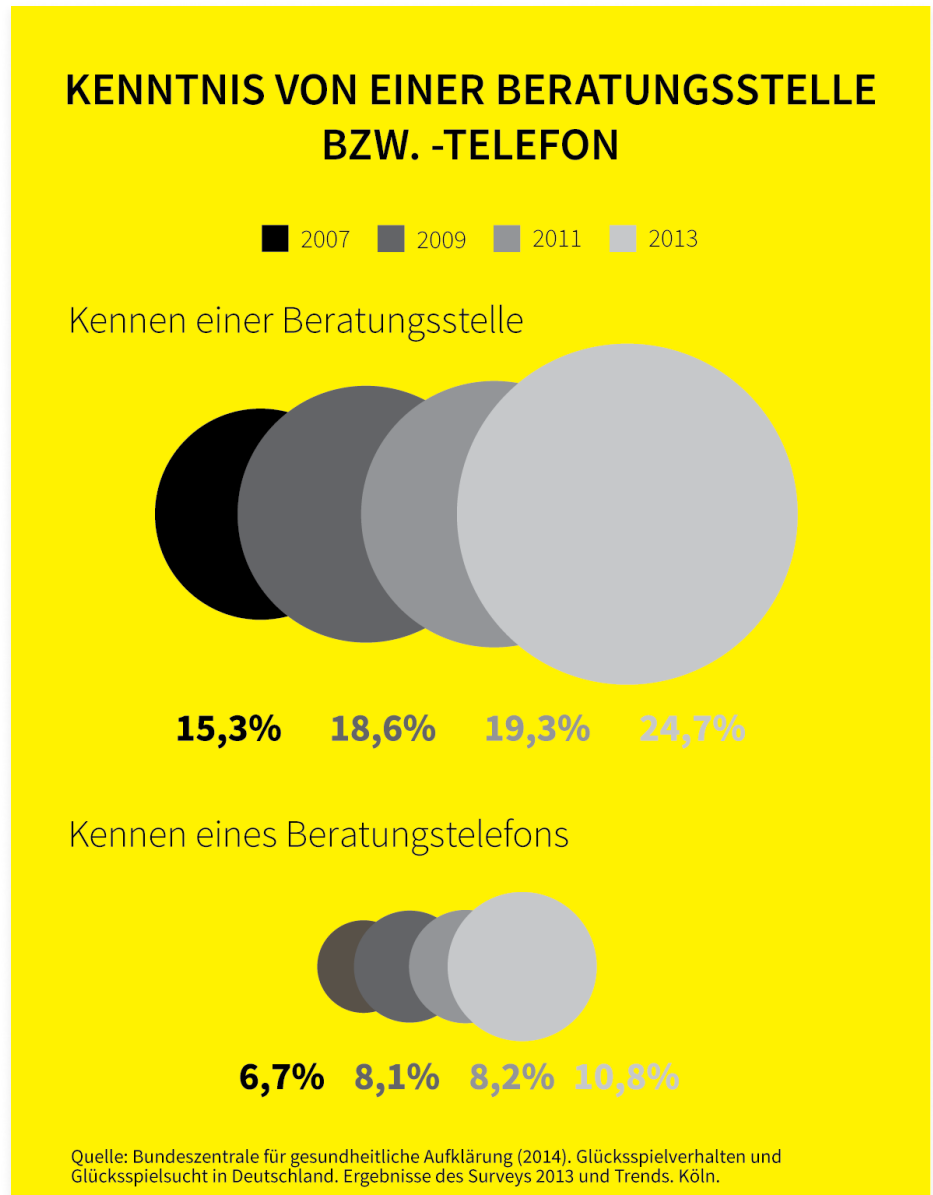
dieselben Spielerschutzmassnahmen vorzuschreiben würde dazu führen, dass sie für die Einen zu weit führten und als Konsequenz nicht mehr akzeptiert würden, während andere Spieler nicht ausreichend geschützt wären. Dies führt zur Notwendigkeit eines individualisierten Spielerschutzes. Dazu ist es wichtig, sich die verschiedenen präventiven Ziele zu vergegenwärtigen und nötige Maßnahmen daraus abzuleiten.

Von der Prävention bis zur Behandlung

Die universelle Prävention ist an alle Spieler gerichtet, also auch an jene, die ein sehr moderates Spielverhalten zeigen. Damit es nicht zur Entwicklung von Risikoverhalten kommt, sind die Grundprinzipien der Informed Choice einzuhalten. Dazu müssen allen Spielern leicht verständliche, widerspruchsfreie und leicht verfügbare Informationen über die Spiele, deren Regeln und Funktionsweisen sowie Aufklärung über Spielsuchtgefahren und verfügbare Spielerschutzmaßnahmen proaktiv zur Verfügung gestellt werden. Die selektive Prävention richtet sich an Spieler, bei denen zwar keine Spielsuchtproblematik vorliegt, die aber unter bestimmten äußeren Umständen eine solche entwickeln könnten. Diese Spieler profitieren besonders von Hilfsmitteln, mit denen sie ihr Spielverhalten besser kontrollieren können. Maßnahmen wie die (Selbst-)Limitierung der Glücksspielkosten verhindern, dass durch hohe Spielverluste irrationales Verhalten und damit der Beginn eines problematischen Spielverhaltens ausgelöst wird. Ziel der selektiven Prävention ist es daher, auch bei Risikogruppen ein moderates, verantwortungsbewusstes Spielverhalten sicherzustellen. Die indizierte Prävention befasst sich mit pathologischen Spielern, die keine Kontrolle über ihr Spielverhalten haben. Diese Personen sind nicht in der Lage, sicher zu spielen, daher muss ein System existieren, mit dem sie sich selbst vom weiteren Glücksspiel ausschließen beziehungsweise auch nötigenfalls gegen ihren Willen ausgeschlossen werden können.

Im Rahmen dieses Modells ist darauf abzielen, entstehenden Problemen frühestmöglich entgegenzuwirken, um so potenziell schädliche Auswirkungen für den Betroffenen, sein unmittelbares soziales Umfeld sowie die Gesellschaft zu minimieren.

Ein Spielerschutz, der vorwiegend daraus besteht, pathologische Spieler zu identifizieren und vom Spiel auszuschließen, ist hierfür ungeeignet, da er keine ausreichenden Maßnahmen enthält, die das Ziel verfolgen, bereits die Entstehung von Spielproblemen zu verhindern.



Beispiel Schweiz – Erfahrungen mit Spielsperren

Seit der Inbetriebnahme aller Spielbanken in der Schweiz (insgesamt 21) entwickelt sich die Anzahl der Spielsperren sehr gleichmäßig: Pro Jahr kommen netto (Anzahl neue Spielsperren minus aufgehobene Spielsperren) gut 3.200 Personen dazu, so dass im schweizweiten Sperrsystem mittlerweile um die 40.000 Personen erfasst sind. Wie ist das zu erklären? Wie zu bewerten?

Zuerst ist festzuhalten, dass in den Schweizer Kasinos die Besuche registriert werden (wie in den meisten europäischen Ländern) und damit wird auch sichergestellt, dass keine gesperrten Personen Zutritt in eine Schweizer Spielbank haben.

Gut 70 Prozent lassen sich selber sperren (freiwillige Spielsperre) und knapp 30 Prozent werden durch die Spielbanken gesperrt (angeordnete Spielsperre). Leider gibt es keine empirisch gesicherten Befunde, weshalb sich die Leute freiwillig sperren lassen. Bei den angeordneten Spielsperren muss davon ausgegangen werden, dass die im Gesetz verankerte Sperrgründe (i.S. von:



die Spielbank weiß oder muss annehmen, dass jemand in keinem Verhältnis zu seiner finanziellen Situation spielt) vorliegen.

Aber offensichtlich ist es so, dass ein Großteil der gesperrten Personen selbst zur Einsicht gelangt ist, sich vom Spielbetrieb auszuschließen.

Die Spielsperren sind jedoch kein verlässlicher Indikator über das Ausmaß der Glücksspielbedingten Problemlast. Die Gründe für eine Spielsperre scheinen sehr vielfältig zu sein. Allgemein wird davon ausgegangen dass bei circa drei Vierteln dieser Personen zumindest die Einsicht (zum Zeitpunkt der Spielsperre) für eine notwendige Verhaltensänderung vorhanden war. Allerdings wird von diesen Personen kaum professionelle Hilfe in Anspruch genommen. Dies trotz Information bei jeder Spielsper-

re über die kostenlose Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Dienstleistungen einer Hilfeeinrichtung vor Ort. Dies stellt nun die Frage nach der Effektivität und der optimalen Ausgestaltung eines Spielsperrensystems. Das Instrument der Spielsperre sollte eine Möglichkeit neben anderen sein. Steht es als alleinige Möglichkeit des Spielerschutzes in einem Schwarz-Weiß-Modell zur Verfügung, wird es bei vielen Verbrauchern keinen Effekt haben. Möglichkeiten der individuellen Limitierung von Häufigkeiten und Geldeinsätzen wären dringende, weitere Bausteine eines sinn- und maßvollen Spielerschutzes. Solange sich Regulierungen an moralischen Vorurteilen und einseitigen fiskalischen Interessen orientieren, laufen sie Gefahr, die Zielsetzung der Eindämmung der Problemlast in der Bevölkerung und der Verhinderung eines illegalen Marktes bei weitem zu verfehlen. ■

JÖRG HÄFELI



Professor Jörg Häfeli ist Dozent und Projektleiter im Departement Soziale Arbeit an der Hochschule Luzern. Er ist Sozialarbeiter und akademischer Organisationsentwickler (MAS) und leitet das Kompetenzzentrum Prävention und Gesundheit. Seit 20 Jahren ist er in Lehre und Forschung tätig. Seine Themenschwerpunkte sind Prävention und Früherkennung im Glücksspielbereich.

EMPFEHLUNG DER EU-KOMMISSION ZU ONLINE GLÜCKSSPIELEN

Mitte Juli 2014 verabschiedete die Europäische Kommission eine Empfehlung über Grundsätze für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspielen. Die Empfehlung ist zwar nicht rechtsverbindlich, sie soll den EU-Staaten aber als Richtschnur dienen.

Die Europäische Kommission fordert die Mitgliedstaaten in ihrer Empfehlung vom 14. Juli 2014 auf, durch die Annahme von Grundsätzen für Online-Glücksspieldienstleistungen und verantwortungsvolle Werbe- und Sponsoringpraktiken für ein hohes Maß an Schutz für Verbraucher, Spieler und Minderjährige zu sorgen. Ziel ist es, die Gesundheit zu schützen und die wirtschaftlichen Folgen, die durch zwanghaftes oder übermäßiges Spielen entstehen können, so gering wie möglich zu halten.

„Die Empfehlung ist ein wesentlicher Bestandteil des Aktionsplans 2012 der Kommission

über Online-Glücksspiele,“ sagte Michel Barnier, der für Binnenmarkt und Dienstleistungen zuständige Vizepräsident der Kommission. „Wir müssen alle Bürger, und insbesondere unsere Kinder, vor den Risiken des Glücksspiels schützen. Nun ist es an den Mitgliedstaaten sowie an den Glücksspielbetreibern, in diesem schnell wachsenden digitalen Sektor das von uns angestrebte hohe Verbraucherschutzniveau in der EU sicherzustellen.“

Hintergrund

Die Empfehlung wurde in dem am 23. Oktober 2012 angenommenen Aktionsplan der Kommission „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ (IP/12/1135 und MEMO/12/798) bereits angekündigt.

Mit der rasanten Entwicklung der Online-Technologie und der Verbreitung von Mobiltelefonen, Smartphones, Tablets und digitalem Fernsehen wachsen auch Angebot und Nutzung der Online-Glücksspieldienste in Europa. Fast sieben Millionen

Verbraucher nutzen Online- Glücksspieldienste in der EU, der Weltmarktanteil der EU für Online-Glücksspiele beläuft sich auf 45 Prozent.

Die meisten Menschen in der EU, die an Online-Glücksspielen teilnehmen, sehen darin eine Freizeitbeschäftigung. Das Glücksspiel birgt jedoch eine Reihe von Risiken: Schätzungen zufolge leiden zwischen 0,1 und 0,8 Prozent der Erwachsenen an einer Glücksspielstörung, und bei weiteren 0,1 - 2,2 Prozent ist ein potenziell problematisches Spielverhalten zu beobachten. Glücksspiele werden dann zu einem Problem, wenn sie nicht mehr der reinen Unterhaltung dienen, sondern zur Sucht werden.

Auch sind Kinder und Jugendliche in zunehmendem Maße gefährdet, da sie das Internet immer mehr zu Informations- oder Unterhaltungszwecken nutzen und leicht mit Glücksspiel-Werbung und -Websites in Kontakt kommen. Daher bedarf es präventiver Maßnahmen, um den potenziellen Schaden so gering wie möglich zu halten und sicherzustellen, dass Online-Glücksspiele in verantwortlicher Weise angeboten und beworben werden.

Gleichzeitig überarbeiten mehrere Mitgliedstaaten derzeit ihre einschlägigen Rechtsvorschriften. Die Empfehlung sollte ihnen als Richtschnur dienen.

Nächste Schritte: Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Kommission 18 Monate nach Veröffentlichung der Empfehlung im Amtsblatt der Europäischen Union über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zu unterrichten. 30 Monate nach der Veröffentlichung wird die Kommission die Maßnahmen bewerten.

DIE EMPFEHLUNG IM ÜBERBLICK

Die Empfehlung der Kommission enthält eine Reihe von Grundsätzen für das Glücksspiel, die die Mitgliedstaaten in ihre Vorschriften übernehmen sollen:

- Für Glücksspiel-Websites sollen Basisinformationen vorgeschrieben werden, insbesondere um die Verbraucher ausreichend über die einschlägigen Risiken aufzuklären. Ferner soll für eine verantwortungsvolle kommerzielle Kommunikation (Werbung und Sponsoring) gesorgt werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Minderjährige keinen Zugang zu Online- Glücksspielen haben und dass die entsprechenden Vorschriften gewährleisten, dass Minderjährige so wenig wie möglich mit Glücksspielen – beispielsweise durch Glücksspielwerbung oder -reklame in Form von Anzeigen oder Rundfunkbeiträgen – in Kontakt kommen.
- Es sollte ein Registrierungsverfahren zur Einrichtung von Spielerkonten geben, so dass Verbraucher Alter und Identität angeben und Betreiber diese Angaben überprüfen müssen. Dies sollte es den Betreibern auch ermöglichen, das Spielerverhalten zu verfolgen und, wenn nötig, einzuschreiten.
- Glücksspieler sollten präventiv Kontrollmechanismen an die Hand bekommen, beispielsweise die Möglichkeit, bereits bei der Registrierung Ausgabenlimits für das Glücksspiel festzusetzen, während des Spiels Informationen über Gewinne und Verluste zu erhalten und das Spiel zeitlich zu beschränken.
- Die Spieler sollten Zugang zu Beratungsstellen haben, die sie im Hinblick auf ihr Spielverhalten unterstützen. Auch sollten sie sich problemlos selbst den Zugang zu Glücksspiel-Websites sperren können.
- Werbung und Sponsoring für Online-Glücksspieldienste sollten transparenter sein und mehr soziale Verantwortung zeigen. So sollten keine falschen Versprechungen über Gewinnchancen gemacht und Verbraucher nicht zu Online-Glücksspielen gedrängt werden. Auch sollte nicht suggeriert werden, dass sich durch das Spiel soziale, berufliche, persönliche oder finanzielle Probleme lösen lassen.
- Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass Mitarbeiter von Online- Glücksspielbetreibern, die in Kontakt zu den Spielern stehen, im Hinblick auf das Erkennen von problematischem Spielverhalten und den geeigneten Umgang mit den Spielern geschult werden.

Die Mitgliedstaaten sollten zudem Aufklärungskampagnen über das Glücksspiel und seine Risiken durchführen und Daten über die Einrichtung und Schließung von Spielerkonten und über Verstöße gegen die Vorschriften über die kommerzielle Kommunikation erfassen. Ferner werden die Mitgliedstaaten angehalten, Regulierungsstellen zu benennen, die die Umsetzung der Empfehlung unabhängig überwachen.

WEITERE INFORMATIONEN:

Der Empfehlung sind eine Folgenabschätzung und eine Verhaltensstudie zum Glücksspiel und zu den einschlägigen Verbraucherschutzmaßnahmen beigelegt. Die Dokumente können auf folgender Website abgerufen werden:

http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/initiatives/index_en.htm#recommendation



GASTBEITRAG VON HARRIE TEMMINK:

DIE UMSETZUNG DES EU-AKTIONSPLANES ZUM ONLINE GLÜCKSSPIEL

Der stellvertretende Abteilungsleiter der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission zeigt auf, wie die Pläne und Maßnahmen der EU zum blühenden Glücksspielmarkt im Internet aussehen.

Einführung

Online-Glücksspielangebote sind in der EU auf dem Vormarsch. Derzeit gehen etwa sieben Millionen Bürger dem Online-Glücksspiel nach. Bis 2015 werden dadurch voraussichtlich Einnahmen in Höhe von 15 Milliarden Euro entstehen. Die Mitgliedsstaaten stehen vor gesellschaftlichen, regulatorischen und technischen Herausforderungen mit grenzüberschreitendem Charakter. Doch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gestaltet sich aus verschiedenen Gründen kompliziert. Einerseits unterscheiden sich die regulativen Rahmenbedingungen und Kontrollmechanismen innerhalb der einzelnen EU-Staaten erheblich voneinander, andererseits befinden sie sich derzeit in einem grundlegenden Wandel. Die meisten Vorgaben zur Zulassung und Vergabe von Lizenzen für Online-Glücksspiele, die in den letzten zehn Jahren entstanden, entwickeln sich noch immer. Zahlreiche Glücksspielwebseiten unterliegen keinerlei Kontrolle, oft werden sie von außerhalb der EU betrieben. Die EU-Verbraucher werden durch solche Webseiten großen Betrugs- und Geldwäscherisiken ausgesetzt.

Die Kommission leitete 2011 eine öffentliche Konsultation ein, um sich ein Bild von den Ansichten der Bürger zur Rolle der EU beim Anpacken aktueller Herausforderungen zu verschaffen.

Obwohl die Meinungen weit auseinandergingen, lassen sich doch einige allgemeine Schlussfolgerungen ableiten. Erstens ist es zum jetzigen Zeitpunkt nicht angebracht, dass die EU-Kommission eine sektorspezifische EU-Gesetzgebung bezüglich Glücksspiel vorschlägt. Andererseits zeigte sich eine breite Meinungsübereinstimmung für gezielte Maßnahmen auf EU-Ebene.

Am 23. Oktober 2012 präsentierte die Kommission einen Ak-

tionsplan. Darin schlug sie eine Reihe von Initiativen vor, die sicherstellen sollen, dass die Entwicklung von Online-Glücksspieldienstleistungen in der EU durch Maßnahmen zum Schutze der öffentlichen Ordnung begleitet wird. Die Ziele dieser Initiative sind die Präzisierung der Online-Glücksspiel-Regulierung, die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zu fördern, die Sicherstellung eines ausreichenden Verbraucherschutzes in der gesamten EU, die Verhinderung von Betrug und Geldwäsche sowie die Bekämpfung von Wettbetrug.

Maßnahmen der EU

Die wichtigsten Maßnahmen des EU-Aktionsplans sind:

• Verbesserung der Amtshilfe

Die Kommission bestärkt die Mitgliedsstaaten darin, unabhängige Glücksspiel-Regulierungsbehörden zu schaffen, um sich effektiv mit anderen öffentlichen Behörden auszutauschen. Als ersten Schritt zum Aufbau eines Amtshilfe-Netzwerks der Mitgliedsstaaten setzte die Kommission im Dezember 2012 eine Expertengruppe zum Thema Glücksspielangebote ein. Die Gruppe trifft sich regelmäßig und setzt sich aus Behördenvertretern der Mitgliedsstaaten zusammen, die Glücksspieldienstleistungen regulieren. Eine ihrer Hauptaufgaben ist es, die Kommission bei politischen Initiativen zu beraten. Außerdem soll die Gruppe den Austausch von Informationen und „good practices“ im Bereich der Glücksspielanbieter international garantieren.

Bei den Treffen der Expertengruppe teilen die Sachverständigen der Mitgliedsstaaten ihre Erfahrungen, zum Beispiel bei der Revision ihrer nationalen Glücksspielgesetze oder ihrer Anstrengungen bei der Bekämpfung illegaler Webseiten. Daneben



schuf die Kommission eine virtuelle Bibliothek für die Experten („CIRCABC“). Sie umfasst nationale Gesetze und andere relevante Dokumente. Eine vertiefte Verwaltungszusammenarbeit der nationalen Regulatoren im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wird derzeit diskutiert.

• Besserer Schutz für Verbraucher und Bürger

Wichtige Ziele der Kommissionsarbeit sind der Verbraucherschutz und der Schutz besonders gefährdeter Gruppen vor dem Zugang zu Online-Glücksspielangeboten. Dazu will die Kommission geeignete Kontrollmaßnahmen in ganz Europa fördern. Die Maßnahmen der EU sollen dazu beitragen, dass legale Glücksspielmöglichkeiten einfach erkennbar und attraktiv sind, um die Verbraucher möglichst davon abzuhalten, unkontrollierte und möglicherweise schädliche Webseiten zu nutzen.

Alle Mitgliedsstaaten sind sich darin einig, dass sie ihre Bürger schützen müssen. Sie haben jedoch unterschiedliche Herangehensweisen. Am 14. Juli 2014 verabschiedete die Kommission Empfehlungen für ein hohes Maß an Verbraucher- und Spielerschutz und Schutz für Minderjährige durch gemeinsame EU-Leitlinien für Online-Glücksspielangebote. Diese Leitlinien betreffen grundlegende Informationspflichten auf Glücksspielseite, Spielerrangmeldung, Altersüberprüfung, Identitätskontrolle, Schutz der Spielerguthaben, Spielerbetreuung sowie Regeln zur verantwortlichen Werbung und Sponsoring.

Die Mitgliedsstaaten sollen sicherstellen, dass Minderjährige keinen Zugang zu Online-Glücksspielen haben und dass es Regeln gibt, die ihren Kontakt mit Glücksspielen minimieren. Die Empfehlung ist nicht verbindlich, aber die Mitgliedsstaaten sind dazu angehalten, die Kommission über unternommene Maß-

nahmen zur Umsetzung zu informieren, damit die Kommission eine Bewertung vornehmen kann.

Zusätzlich werden die Forschungsanstrengungen zu den Ursachen von Problemen, die mit Glücksspiel in Verbindung stehen, zum Beispiel Glücksspielsucht, intensiviert.

• Kampf gegen Betrug und Geldwäsche

Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Industrie arbeiten zusammen, um Identitätsdiebstahl, Bankkartenbetrug und Geldwäsche anzupacken. Im Februar 2013 schlug die Kommission vor, alle Formen des Glücksspiels – also nicht wie heute nur die Casinos – den Vorschriften der europäischen Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung zu unterstellen. Die Kommission prüft auch die Möglichkeit, EU-Standards für das Online-Glücksspiel-Equipment inklusive der Software zu unterhalten.

• Bekämpfung von Spielabsprachen

90 Prozent aller Manipulationen von Sportergebnissen sind auf Wetten zurückzuführen. Im Kampf gegen Wettbetrug durch Spielabsprachen müssen die öffentlichen Behörden, Sportorganisationen und Glücksspielunternehmer ihre Bemühungen deshalb abstimmen.

Die Kommission hat aktiv zur Arbeit des Europarates an der kürzlich verabschiedeten Konvention gegen die Manipulation von Sportwettbewerben beigetragen mit spezifische Regeln für den Bereich Wetten.

WEITER AUF SEITE 49

DER EU-GLÜCKSSPIELMARKT

ÜBER DIESEN SCHNELLWACHSENDEN SEKTOR IN DER EU

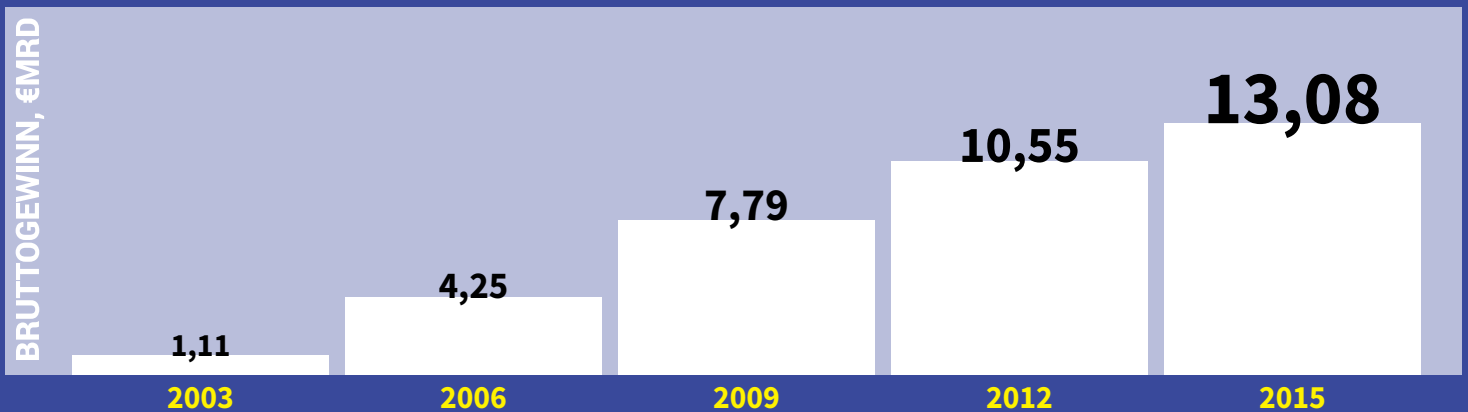
QUELLE: H2 GAMBLING CAPITAL, 2013

EINNAHMEN DES
EU-GLÜCKSSPIELMARKTS 2012

€ 80.3 MRD.

WETTEN MACHTEN **34%**
DES INTERAKTIVEN GLÜCKSPIELS AUS

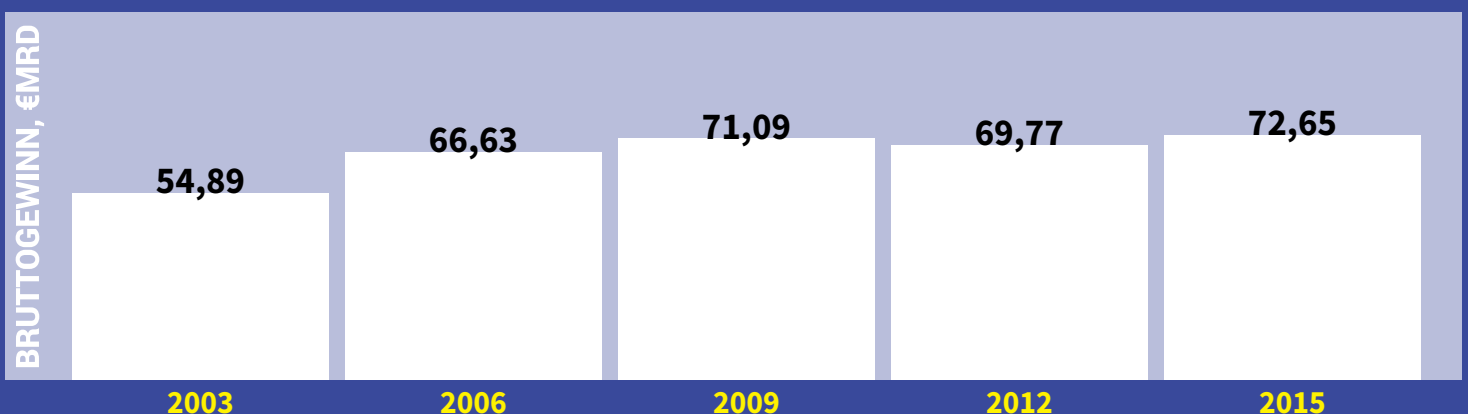
DER AM SCHNELLSTEN WACHSENDE BEREICH INTERAKTIVES GLÜCKSSPIEL



GLIEDERUNG INTERAKTIVES GLÜCKSSPIEL 2012- €10,55 MRD



ÖFFENTLICHER GLÜCKSSPIELMARKT



Die Kommission strebt jetzt eine Verbesserung des EU-Rahmens an, die auf der Konvention aufbaut. Sie will dies durch die Beförderung von „best practices“ bei der Prävention und Erkennung wettbezogener Spielabsprachen und die konsequente Bestrafung der Verantwortlichen erreichen.

• Einhaltung von EU-Recht sicherstellen

Die nationalen Regelwerke müssen im Einklang mit dem EU-Recht sein. Der Europäische Gerichtshof hat bestätigt, dass die Mitgliedstaaten das grenzüberschreitende Angebot von Online-Glücksspielen einschränken können - wenn dies im öffentlichen Interesse ist (Verbraucherschutz, öffentliche Sicherheit etc.). Prinzipiell müssen die Mitgliedsstaaten entscheiden, ob sie sich für ein (öffentliches oder privates) Monopol eines oder mehrerer Glücksspiele entscheiden, oder ob sie ein (offenes oder geschlossenes) Lizenzierungsverfahren für die Veranstaltung von Online-Glücksspielen bevorzugen.

Die Mitgliedsstaaten dürfen sogar bestimmte Glücksspiele verbieten. Sie müssen allerdings auch dabei die Notwendigkeit und die Tauglichkeit jeder einschränkenden Maßnahme nachweisen. Sie müssen die Ziele zur Wahrung des öffentlichen Interesses auf ehrliche und konsistente Art verfolgen. Bei einem Lizenzierungssystem muss auf Transparenz, Gleichbehandlung und Rechtssicherheit geachtet werden.

Der Gerichtshof erwartet von den Mitgliedsstaaten, ihre Aufgaben zur Wahrung der öffentlichen Ordnung ernst zu nehmen. Die gewerbliche Strategie beispielsweise eines öffentlichen Glücksspielunternehmers mit Exklusivrechten auf die Veranstaltung einer bestimmten Form von Glücksspielen kann auf dem attraktiven Angebot der Glücksspielprodukte beruhen. Das grundlegende Ziel dabei muss aber sein, die bestehende Nachfrage in ein kontrolliertes Glücksspielangebot zu kanalisieren. Dem darf nicht ein expansives Geschäftsmodell zugrunde liegen mit dem Ziel, den Markt für Glücksspiele auszuweiten. Monopole sollten einer strikten staatlichen Kontrolle unterliegen.


Gleichzeitig kam der Gerichtshof zum Schluss, dass die Mitgliedsstaaten nicht über dieselben technischen Möglichkeiten zur Kontrolle der Betreiber von Online-Glücksspielen verfügen. Sie haben deshalb das Recht, unterschiedliche Entscheidungen zu treffen. Eine gegenseitige Anerkennungspflicht der Zulassungen von Glücksspielbetreibern gibt es deshalb nicht.

Als „Hüterin der Verträge“ überprüft die Kommission, ob die Entwürfe nationaler Gesetzgebungen zum Online-Glücksspiel mit den Regeln des EU-Vertrags zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit harmonisieren. Die Kommission erhält auch zahlreiche Beschwerden zu bestehenden Gesetzgebungen und hat Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten eingeleitet. Derzeit gibt es offene Verfahren gegen 20 der 28 Mitgliedsstaaten, die Kommission erhöht nun die Geschwindigkeit bei der Bewertung nationaler Vorschriften. Am 20. November 2013 forderte die Kommission eine Reihe von Mitgliedsstaaten dazu auf, die Einhaltung der grundlegenden Freiheiten des Vertrags durch die nationalen Regulierungsrahmen sicherzustellen. Weitere konkrete Maßnahmen zur Durchsetzung werden, wenn nötig, in die Wege geleitet.

Ausblick

Zwei Jahre nach der Annahme des Aktionsplans ist die Kommission auf einem guten Weg, ihre Verpflichtungen einzuhalten. Allerdings ist der Online-Glücksspielsektor sehr reaktiv und dynamisch. Die Kommission wird neue Entwicklungen und Herausforderungen, wie die Auswirkungen sozialer Spiele, sorgfältig überwachen. Die Kommission wird weiterhin sowohl mit den Mitgliedsstaaten als auch mit interessierten Drittparteien zusammenarbeiten, um die gesteckten Ziele im Bereich öffentliche Ordnung zu erreichen. Darüber hinaus wird sich die Kommission dafür einsetzen, dass EU-Bürger seriösem Online-Glücksspiel als Freizeitaktivität nachgehen können, dass ihnen daraus keine persönlichen Probleme erwachsen und dass das Online-Glücksspiel kein Hort krimineller Aktivitäten ist. ■

Weitere Informationen zur Empfehlung der EU-Kommission:




HARRIE TEMMINK

Harrie Temmink ist stellvertretender Referatsleiter für Online- und Postdienste der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen, Europäische Kommission. Seine Themenschwerpunkte sind unter anderem Online-Glücksspiel, „notice-and-action“ Verfahren, E-Commerce, Zukunft des Binnenmarktes, Mediendienste, Paketzustellung und Rechtsfragen zum Besitzstand im Bereich der Postdienstleistungen.

GASTBEITRAG VON GERHARD BÜHRINGER:

GLÜCKSSPIELE UND VERBRAUCHERSCHUTZ

MERKMALE EINES RATIONALEN KONZEPTS



1. Einführung

Der folgende Beitrag formuliert Vorschläge zur Regulierung und Steuerung des Glücksspielmarktes auf der Grundlage wissenschaftlicher Kenntnisse. Er weist auch auf die Grenzziehung zwischen solchen Erkenntnissen und gesellschaftspolitischen Entscheidungen hin, die derzeit zu wenig öffentlich diskutiert werden. Es soll auch deutlich werden, dass aufgrund des begrenzten Wissens und der komplexen Rahmenbedingungen der einmalige "große Wurf" für einen konsistenten und effektiven Verbraucherschutz nicht möglich ist. Notwendig sind lernende Systeme auf der Grundlage von präzisen Zielen, Verlaufsbeobachtungen durch zeitnahe Monitoring Systeme und kontinuierlicher Adaptionen der Regelungsmechanismen.

Der Fokus des Beitrags liegt auf Maßnahmen des Verbraucherschutzes für die Prävention von spielbezogenen psychischen Problemen sowie die Hilfe für Personen, die eine "Störung durch Glücksspielen" entwickelt haben. Letzteres ist der Fachbegriff des Klassifikationssystems für psychische Störungen DSM (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders) in seiner aktuellen 5. Fassung, und bezeichnet ein Spielverhalten, das durch den zwanghaften Drang zum Glücksspielen, den Verlust der Kontrolle über Dauer und Geldeinsatz, durch die gedankliche Einengung auf das Glücksspielen sowie die Einschränkung familiärer und sozialer Verpflichtungen gekennzeichnet ist.

2. Entwicklung von Störungen durch Glücksspielen

Für die Prävention von glücksspielbezogenen Problemen und Störungen im Rahmen eines effektiven Verbraucherschutzes ist es hilfreich die Einflussfaktoren und Krankheitsprozesse zu kennen.

2.1 Zentrale Risikofaktoren für eine Störungsentwicklung

Drei übergeordnete Bereiche von Risikofaktoren sind bei der Entwicklung von Störungen durch Glücksspielen relevant :

(1) Merkmale der sozialen Umwelt

Die Prävalenzwerte für die Beteiligung der Bevölkerung an Glücksspielen sowie die jeweiligen Anteile von Personen mit Störungen durch Glücksspielen unterscheiden sich erheblich zwischen Kulturen und einzelnen Ländern. Dies deutet darauf hin, dass Merkmale der sozialen Umwelt eine Rolle spielen, z.B. soziale Akzeptanz des Glücksspielens, rechtliche Regelungen zum Glücksspielangebot, familiäre Faktoren (Familienklima, familiäre Unterstützung der Kinder) sowie die Rolle des Glücksspielens in der Familie und Peer Group.

(2) Glücksspielmerkmale

Die zumeist in der Literatur genannten Faktoren (z.B. Dauer des Spiels, Dauer bis zur Gewinnauszahlung, Sichtbarkeit von Beinahe-Gewinnen, spannungserzeugende Töne, Lichter und Farben) sind überwiegend Analogieschlüsse aus der Grundlagenforschung, die für den konkreten Zusammenhang mit Glücksspielen und Entwicklung von Störungen kaum untersucht wurden. Es gibt sehr wenige Studien dazu, inwieweit bestimmte

Merkmale des Glücksspielens Faktoren verändern, die im Zusammenhang mit pathologischen Entwicklungen stehen (z.B. Steigerung der Erregung oder der Aufmerksamkeit). Korrelative Studien zeigen nur aktuelle Zusammenhänge, z.B. zwischen bestimmten Formen des Glücksspielens und einer erhöhten Rate von Störungen, erlauben aber keine kausalen Aussagen, etwa zur unterschiedlichen Gefährlichkeit einzelner Glücksspiele.

(3) Spielermerkmale

Faktoren der individuellen Vulnerabilität für die Entwicklung einer Glücksspielstörung sind u.a. in drei Bereichen untersucht worden: (1) auffällige Persönlichkeitsmerkmale (z.B. bestimmte Formen erhöhter Impulsivität, defizitäre kognitive Kontrolle über Aufmerksamkeits- und Handlungsprozesse sowie defizitäre Belohnungs- und Bestrafungssensitivität), (2) Veränderungen genetischer Marker (veränderte Regulierung beteiligter Transmittersysteme) und (3) Auftreten komorbider psychischer Störungen (insbesondere affektive, Angst- und Substanzstörungen).

2.2 Modell für die Entwicklung von Störungen durch Glücksspielen

Eine Störung durch Glücksspielen entwickelt sich nicht "über Nacht", sondern über Monate, und es braucht zumeist Jahre, bis sie Dritten auffällig wird. Die genannten drei Einflussfaktoren wirken in diesem Entwicklungsprozess wahrscheinlich unterschiedlich mit: Für Beginn und regelmäßiges unproblematisches Glücksspielen sind es vor allem Merkmale der sozialen Umwelt, für den Übergang zum riskanten Spielen kommen Glücksspielmerkmale hinzu, und für die Entwicklung einer Störung steht die individuelle Vulnerabilität im Vordergrund.

2.3 Einige Fragezeichen

Trotz der intensiven Forschung der letzten Jahre gibt es offene Fragen, u.a.:

(1) Relevanz der genannten Faktorenbereiche?

Es ist aufgrund der zahlreichen möglichen Einflussfaktoren und komplexen Interaktionen nicht realisierbar, die Relevanz der einzelnen Faktorenbereiche oder gar einzelner Faktoren in experimentellen Studien zu untersuchen. Weitere Längsschnittstudien können einen Teil der relevanten Fragen beantworten. Derzeit kann man nur davon ausgehen, dass alle drei Faktorenbereiche eine Rolle spielen, und deshalb beim Verbraucherschutz berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus kann man aber auch davon ausgehen, dass die individuelle Vulnerabilität aufgrund des sehr geringen relativen Anteils von Personen, die eine Störung entwickeln, eher im Vordergrund der Problementwicklung steht (z.B. Risiko für die Entwicklung einer Störung bei aktuellen Glücksspielern: 1%; für Konsumenten von Alkohol 7%, von Tabak 32%).

(2) Führt ein höheres Glücksspielangebot zu mehr Störungen?

Die Annahme eines solchen Zusammenhangs klingt zunächst plausibel, da z.B. im Alkoholbereich gezeigt werden konnte, dass bei einer erhöhten Verfügbarkeit von Alkohol auch das Ausmaß



der damit verbundenen Störungen erhöht ist. Und einzelne Studien konnten auch zeigen, dass eine Zunahme der Verfügbarkeit von Geldspielautomaten, Casinos und Lotterieterminals zu einer höheren Prävalenz von Personen mit einer Störung durch Glücksspielen führte. Allerdings sind die genauen Zusammenhänge unklar und treffen auch nicht unbedingt immer zu. Z.B. zeigte sich in Deutschland seit der ersten epidemiologischen Studie 2007 bis zur letzten 2013 laut BZGA eine Abnahme der Lebenszeit – (87% auf 79%) und der 12-Monatsprävalenz (55% auf 40%), obwohl das Angebot deutlich zugenommen hat. Allerdings gab es Verschiebungen bei der Nutzung einzelner Glücksspiele: u.a. Rückgang bei Klassenlotterien, Toto und Lotto, Zunahme bei Geldspielautomaten. Ebenfalls gab es in dem genannten Zeitraum keine Veränderung des Anteils pathologischer Spieler (0,45% bzw. 0,38%) (<http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/Gluecksspiel>). Eine Zunahme der Problematik tritt eher bei rechtlichen Lockerungen in zuvor stark regulierten Regionen auf, aber es scheint auch Merkmale einer „Marktsättigung“ zu geben. Die genauen Mechanismen dieser Veränderungen sind unklar.

(3) Sind unterschiedliche Risiken der Glücksspiele relevant?

Aufgrund der Analogieschlüsse aus der Literatur kann man zu dem Ergebnis kommen, dass insbesondere sehr schnelle Spiele mit sehr kurzfristiger Auszahlung ein höheres Risiko haben (z.B. Geldspielautomaten in Spielhallen und Spielbanken) als Glücksspiele ohne diese Merkmale (z.B. Lotto oder Klassenlotterie). Diese Annahme wird auch durch epidemiologische Querschnittstudien unterstützt, die zeigen, dass z.B. Geldspielautomaten, mit einem Anteil von 30% bis 50% an Personen mit einer Störung

durch Glücksspielen unter den aktuellen Spielern, ein höheres Risiko für eine Spielstörung haben als andere Glücksspiele. Allerdings sind die Unterschiede nicht erheblich: das Risiko für Sportwetten und die Angebote der Spielbank liegen bei etwa 25% und auch das Risiko für die als häufig harmlos eingestuft Angebote Lotto, Toto und Lotterien liegt bei etwa 10-15%, jeweils bezogen auf eine Grundgesamtheit von etwa 1,0% der aktuellen Spieler (letzten 12 Monate).

Dazu kommt das Wechselverhalten der Glücksspieler im Verlauf ihrer Störungsentwicklung. Es ist eine falsche Annahme, dass Glücksspieler „durch“ ein Glücksspiel zu Problemen kommen. Korrelative Zusammenhänge zwischen aktueller Glücksspielwahl und Störungsausprägung erlauben keine kausalen Aussagen zu den Risiken einzelner Spiele, und retrospektive Angaben von Spielern mit einer Störung sind nicht repräsentativ. Es gibt auch keine Spielautomaten-, Roulette- oder Lottobezogene Störung, sondern eine Vulnerabilität in Form von überdauernden Fehleinschätzungen der Gewinnerwartung sowie klinisch relevanten Störungen im Umgang mit zufallsgesteuerten Geld-Gewinnspielen.

3. Gesellschaftspolitische Frage: Wie viel Glücksspiel und Schutz will das Land?

Wenn man der Aussage folgt, dass ein Glücksspielangebot ohne Risiken nicht denkbar ist, so gibt es zwar zahlreiche Aspekte des Verbraucherschutzes, die durch wissenschaftliche Studien beantwortet werden können, aber es bleibt letzten Endes die Frage, wieviel Glücksspiele in einem Land zugelassen werden sollen, und welches Ausmaß an Verbraucherschutz gewünscht



wird. Es ist sicherlich unumstritten, dass Jugendliche unter 18 Jahren und Personen mit einer Störung durch Glücksspielen unter dem besonderen Schutz stehen, und dass für diese Zielgruppen auch Einschränkungen des Glücksspielangebots bis zur völligen Prohibition akzeptiert sind. Die zentrale Frage ist der Schutz der breiten Mehrheit der spielenden Bevölkerung, die nicht zu diesen beiden Gruppen gehört. Akzeptanz findet sicher, dass Glücksspieler über die Glücksspielangebote und die jeweiligen finanziellen und psychischen Risiken informiert sein sollten, nicht nur im Rahmen der Erziehung und Allgemeinbildung (Gesundheitsaufklärung der Öffentlichkeit), sondern auch regelmäßig während des Glücksspielens. Hier liegt die Verantwortung beim Betreiber des Glücksspiels sowie bei den Kontrollgremien.

Darüberhinausgehender Schutz kann aber kontrovers betrachtet werden, etwa in Form von staatlichen Verboten oder Einschränkungen bei einzelnen Glücksspielen. Zwischen „Nanny State“ und „Laissez faire“ sind alle Abstufungen denkbar, und werden auch im Rahmen von gesellschaftspolitischen Theorien begründet und unterstützt (vgl. für einen kritischen Überblick folgende aktuelle E-Book Publikation (Kap. 7): http://www.alicerap.eu/resources/documents/doc_details/216-alice-rap-e-book-reframing-addictions-policies-processes-and-pressures.html?tmpl=component). Leider wird diese Diskussion in der Presse, allgemeinen Öffentlichkeit und Politik viel zu wenig geführt.

4. Schlussfolgerung für den Verbraucherschutz

Es gibt derzeit ein großes europäisches Forschungsprojekt (ALICE RAP, www.alicerap.eu) mit über 100 Wissenschaftlern, die sich zum Ziel gesetzt haben, das aktuelle Wissen zu Substanzstörungen und Störungen durch Glücksspielen aus zahlreichen wissenschaftlichen Disziplinen zusammenzustellen, zu bewerten und daraus rationale und evidenzbasierte Handlungsleitlinien für Gesellschaft und Politik zur Verfügung zu stellen. Einige Arbeitsgruppen befassten sich mit den Faktoren, die im Zusammenhang mit psychotropen Substanzen und Glücksspielen bei regelmäßigen Konsumenten bzw. Spielern zur Entwicklung von Störungen führen. Ein Teil der Informationen zu Glücks-

spielen sind bereits in einem „Policy Paper“ der ALICE RAP-Gruppe (http://www.alicerap.eu/resources/documents/doc_download/128-policy-paper-2-gambling-two-sides-of-the-same-coin.html) zusammengefasst. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im Juli 2014 etwa 50 sehr präzise Empfehlungen zum Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspielen veröffentlicht.

Die folgenden Überlegungen sind aus den genannten Studien und Papieren zusammengefasst.

(1) Zielgruppen und einbezogene Glücksspiele

Universelle Prävention für die gesamte Bevölkerung ist aufgrund des relativ geringen Anteils von Betroffenen und der genannten Faktoren für eine erhöhte Vulnerabilität aufwendig und auf der Ebene von Maßnahmen - z.B. im Sinne einer reduzierten Impulsivität - auch kaum zu realisieren. Wichtig sind aber allgemeine Kenntnisse über Glücksspiele, z.B. zur Gewinnwahrscheinlichkeit und zu den Risiken. Selektive Prävention für Hochrisikogruppen - etwa junge Männer und bestimmte Gruppen von Migranten - sind sinnvoll, aber ein kausaler Ansatz erfordert noch mehr Wissen über die zielgruppenspezifischen Störungsprozesse. Im Mittelpunkt steht daher derzeit die indizierte Prävention im Sinne einer möglichst frühen Erkennung von individuellen Risikomerkmalen. Verbraucherschutz auf dem beschriebenen Niveau ist jedoch nur möglich, wenn alle von der Bevölkerung in bedeutsamen Umfang genutzten Glücksspielangebote in die Regulierung einbezogen werden.

(2) Verantwortung für indizierte Prävention

Indizierte Prävention liegt in der Verantwortung der Betreiber: Durch geeignete Informations- und Warnhinweise sowie die Schulung von Mitarbeitern zur Früherkennung von Problemfällen, zur Kontaktaufnahme und zur Motivierung für eine Beratung. Soweit das Glücksspielen elektronisch erfasst wird, müssen auch glücksspielbezogene Parameter kontrolliert werden. Zur indizierten Prävention gehören bei schnellen Spielen (in Spielhallen und Spielbanken, Internet-Glücksspiele) auch, Spielern die Möglichkeit zu geben eigene verpflichtende Obergrenzen (z.B. Dauer, Geldeinsatz) festzulegen, die nur zeitverzögert verändert werden können.

Indizierte Prävention ist auch Aufgabe der Regulierungsstellen, die Vorgaben zur Durchführung veranlassen, kontrollieren und Verstöße sanktionieren müssen.

(3) Selbstsperrn

Spieler-Selbstsperrn sind eine Form der selbstgewählten oder durch Dritte angeregten indizierten Prävention, bezogen auf Einschränkungen der Spieldauer, der Einsatzhöhe oder einer zeitweiligen oder dauerhaften Abstinenz. Der Spieler bestimmt

Beginn, Dauer und Ende, und zu seiner Motivierung müssen attraktive Rahmenbedingungen und freiwillige Hilfen angeboten werden.

(4) Minderjährige

Die Verhinderung des Glücksspielens durch Minderjährige muss durch geeignete Kontrollen bzw. elektronische Regelungen bei allen Glücksspielen sichergestellt sein.

(5) Hilfen für Personen mit einer Störung durch Glücksspiele

Spieler mit einer ausgeprägten Störung sollen durch effektive Maßnahmen vom Spielen abgehalten werden. Sind diese Personen nicht zu einer Selbstsperrung zu motivieren, sind Spieler-Fremdsperrungen ein notwendiges Mittel und müssen bei allen Glücksspielen zur Verfügung stehen, und deren Regeleinhaltung muss kontrolliert werden. Beginn, Dauer und Ende bestimmen Betreiber und/oder Regulierungsstellen, mit einer verpflichtenden Aufnahme in einer Sperrdatei und einem Gutachten vor Aufhebung. Eine erfolgreiche begleitende Therapie kann die Dauer der Sperre verkürzen.

(6) Werbung

Kommerzielle Kommunikation soll Gewinnchancen realistisch darstellen, keine falschen Gewinnerwartungen auslösen und über Risiken deutlich informieren.

(7) Personenidentifizierung

Die Nutzung "schneller" Glücksspiele (Angebote der Spielbanken, Spielautomaten in Spielhallen, Internetangebote) muss mit einer Personenidentifizierung und -registrierung verbunden sein, der Einsatz hoher Geldbeträge bei "langsamen" Glücksspielen (Lotto, Lotterien) zumindest mit einer Personenidentifizierung.

(8) Zentrale Glücksspielaufsicht

Im Gegensatz zur derzeit sehr zersplitterten Glücksspielaufsicht zwischen Bund und Bundesländern sowie zwischen einzelnen Glücksspielbereichen, wird eine zentrale bundesweite Aufsicht unter Einbeziehung von Bund und Ländern, von Betreibern, Hilfsorganisationen und Wissenschaftlern für notwendig gehalten. Nur so können die einzelnen Glücksspiele nach einheitlichen Regeln zugelassen und kontrolliert werden, sind einheitliche Standards und Monitoring Systeme möglich. Zur Vermeidung konkurrierender Interessen sollten Aufsicht und Betreiben von Glücksspielen vollständig getrennt werden.

5. Schluss

Der Glücksspielmarkt und die Angebote haben sich in den letzten Jahren rasch entwickelt, und neue Medien wie Smartphones werden diese Entwicklung noch beschleunigen. Glücksspiele sind für den weit überwiegenden Teil der erwachsenen Bevölkerung kein Problem, aber Glücksspielangebote sind immer mit Problemen für einen Teil der Spieler verbunden. Diese Probleme können nur minimiert werden. Schutz von Minderjährigen und von Spielern mit einer ausgeprägten Störung sowie die Früher-

kennung und -intervention bei riskanten und problematischen Entwicklungen sind zentrale gesundheitspolitische Ziele. Die Schutzregelungen müssen regelmäßig auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit überprüft und bei Bedarf optimiert werden. Eine effektive Glücksspielaufsicht und weitere Forschung, etwa zu Merkmalen riskanten Glücksspielens sowie Längsschnittstudien, sind notwendig. ■



GERHARD BÜHRINGER

Dr. Gerhard Bühringer ist seit 2005 Professor für Suchtforschung am Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie an der TU Dresden, zuvor war er am Max-Planck-Institut für Psychiatrie und am IFT Institut für Therapieforschung tätig. Forschungsschwerpunkte sind

Ätiologie, Epidemiologie, Prävention und Therapie von Substanzstörungen und pathologischem Glücksspielen. Er ist u.a. Assistant Editor der Zeitschrift ADDICTION, Chefredakteur der Zeitschrift SUCHT, Mitglied und ehemaliger Präsident der International Society for Addiction Journal Editors (ISAJE), Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) sowie Präsident der International Organisation of Alcohol, Tobacco, other Drugs and Behavioural Addictions Research Associations (ICARA), und hat etwa 400 wissenschaftliche Publikationen erstellt.

IMPRESSUM

JANUAR 2015

REDAKTION: TOBIAS KUSKE & PATRICK TIMMANN

DESIGN & REALISATION: ADAM CAREY - ROOTS IN DESIGN

BILDNACHWEISE:

SEITE 6 © EILEEN ROSE - FLICKR.COM
SEITE 10 © PRAYITNOPHOTOGRAPHY - FLICKR.COM
SEITE 14 © DARREN RILEY - FLICKR.COM
SEITE 19 © DINO KF WONG - FLICKR.COM
SEITE 21 © AZRIENA AZMAN - FLICKR.COM
SEITE 22 © PERE SETTA COMAS - FLICKR.COM
SEITE 24 © ALF MELIN - FLICKR.COM
SEITE 27 © JUAN CARLOS PACHÓN - FLICKR.COM
SEITE 29 © HEATHER CLEMONS - FLICKR.COM
SEITE 31 © JAY MANTRI - PIXABAY.COM
SEITE 34 © THOMAS WOLF - FOTO-TW.DE
SEITE 37 © ZIODAVE - FLICKR.COM
SEITE 37 © THOMAS VAN DE WEERD - FLICKR.COM
SEITE 39 © RALPH HOCKENS - FLICKR.COM
SEITE 40 © TEKKE - FLICKR.COM
SEITE 43 © DENNIS SKLEY - FLICKR.COM
SEITE 44 © SÉBASTIAN BERTRAND - FLICKR.COM
SEITE 46 © THENATIONALARCHIVES.GOV.UK
SEITE 50 © TAXREBATE.ORG.UK
SEITE 52 © GIULIANA TEZZA GIULI - PIXABAY.COM
SEITE 53 © KSUCONED - FLICKR.COM
SEITE 55 © NANASHIWANDERER - DEVIANTART.COM
RÜCKSEITE © MICHAEL SCHWARZENBERGER - PIXABAY.COM

Hinweis: Die den Gastbeiträgen und Interviews beigestellten Grafiken und Tabellen wurden von EurActiv recherchiert, ausgesucht und drücken nicht zwangsläufig die Meinung der Gastautoren oder Interviewten aus.

EURACTIV.DE

DAS PORTAL FÜR EUROPÄISCHE NACHRICHTEN,
HINTERGRÜNDE UND KOMMUNIKATION

HAUS DER BUNDESPRESSEKONFERENZ

SCHIFFBAUERDAMM 40

10117 BERLIN

THOMAS FRANKE, HERAUSGEBER

T.FRANKE@EURACTIV.DE / TEL.: +49 30 2088 9003

DANIEL TOST, CHEFREDAKTEUR

D.TOST@EURACTIV.DE / TEL.: +49 30 2087 5003

BESUCHEN SIE UNS UNTER:

WWW.EURACTIV.DE