



Kommentar

zu den von Mitgliedern des Fachbeirats Glücksspielsucht veröffentlichten „Vorschlägen zur suchtpreventiven Regulierung von Spielbanken“

Als bundeseinheitliche Rechtsquelle für Aufgaben und Stellung des Fachbeirats sind folgende Rechtsvorschriften ersichtlich:

1. Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV berät ein Fachbeirat, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt, die Länder bei deren ordnungsrechtlicher Aufgabe, zur Erreichung der Ziele des § 1 ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen.
2. Nach § 9 Abs. 5 GlüStV soll der Fachbeirat (§ 10 Abs. 1 Satz 2) vor der Erlaubniserteilung zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter und vor der Einführung neuer oder der erheblichen Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler für diese Glücksspielangebote die Auswirkungen des neuen Angebotes auf die Bevölkerung untersuchen und bewerten.
3. Nach § 27 GlüStV soll der Fachbeirat an der bis Ende 2010 vorzulegenden Evaluierung der Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages durch die Länder mitwirken.

Soweit daneben Verwaltungsvereinbarungen (Verwaltungsabkommen) betreffend den Fachbeirat bestehen, sind diese nur verwaltungsintern relevant.

Ferner ist der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages dahin bestimmt, dass für Spielbanken nur die §§ 1, 3 bis 8, 20 und 23 gelten (§ 2 GlüStV). Davon geht auch der Fachbeirat selbst aus.

Im Verhältnis zu den staatlich konzessionierten Spielbanken wären die von den Mitgliedern des Fachbeirats veröffentlichten Vorschläge also nur relevant, wenn es sich um einen Beitrag zur Evaluierung der Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages handelt. Dies ist den Vorschlägen freilich nicht zu entnehmen, da Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages gar nicht thematisiert werden. Der Glücksspielstaatsvertrag wird überhaupt nur erwähnt in der Einleitung sowie im Abschnitt „Werbeverbot“.

Der Bundesverband privater Spielbanken wertet die Vorschläger daher als private Meinungsäußerung der Mitglieder des Fachbeirats.

Dies vorausgeschickt kommentiert BupriS die Vorschläge der Mitglieder des Fachbeirats (nachfolgend abschnittsweise) wie folgt:

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Rechtspolitische Vorschläge zur suchtpräventiven Regulierung von Spielbanken (in der Folge „Casinos“)

Die Casinobetreiber nutzen in der Praxis Anreize, um das Glücksspielverhalten und damit auch problematische und pathologische Glücksspielmuster zu beeinflussen. Dem sind Maßnahmen entgegen zu setzen, um die Bekämpfung der Glücksspielsucht im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) zu unterstützen. Eine weitere Expansion des Spielbankensektors vergleichbar der der letzten Jahrzehnte – mit aktuell 81 Standorten – birgt die Gefahr, dann primär nicht mehr einer gewünschten Kanalisierung im Sinne des GlüStV, sondern zunehmend fiskalischen Interessen zu dienen. Die Spielbanken sollten den § 9 bis 11 des GlüStV unterworfen werden.

Kommentar BupriS:

Der Beschluss spricht mit Ausnahme der Überschrift durchgängig von „Casinos“ und nimmt keine Abgrenzung zu den bundesrechtlich geregelten Spielhallen vor, die am Markt tausendfach als „Casinos“ auftreten. Diese begriffliche Unschärfe durchzieht die Vorschläge. Damit lassen die Vorschläger die begriffliche Trennschärfe vermissen, die von einem Gremium wie dem Fachbeirat mit der ihm zugewiesenen Aufgabenstellung erwartet werden darf. Sie ist zudem bemerkenswert, weil die nachfolgenden Abschnitte der Vorschläge sich nicht mit der Frage auseinandersetzen, welche Auswirkungen eine Verschärfung der Regulierung des Glücksspielangebots von Spielbanken im Verhältnis zu den letztlich kaum regulierten Geldgewinnspielgeräten (GGSG) in Spielhallen und Gaststätten (vgl. hierzu Reeckmann, *Gewerbliches Automatenpiel am Scheideweg – Zur Inkompatibilität von Glücksspiel und Gewerbefreiheit, ZfWG 2010, 229*) zeitigen könnte. In diesem Zusammenhang wäre dann auch zu fragen, ob eine Verschärfung der Regulierung von Spielbanken angesichts der offenkundigen Ausweichmöglichkeiten in Spielhallen (vgl. hierzu etwa Meyer/Hayer, *Die Effektivität der Spielersperre als Maßnahme des Spielerschutzes, 2010, S. 14, 43 und S. 151 ff.*) einen messbaren Beitrag zur Verbesserung der Glücksspielsuchtprävention leisten würde.

Den Vorschlägern sind keine konkreten Angaben zu entnehmen, worin in der Praxis von Spielbanken Anreize liegen soll, mit denen das Glücksspielverhalten verstärkt und damit auch problematische und pathologische Glücksspielmuster verstärkt werden. Vielmehr besteht bereits eine Vielzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung der Glücksspielsucht, und zwar in Form der erheblichen Beschränkungen durch die Spielbankgesetze für die Erlangung von Spielbankkonzessionen sowie in Form der im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen Instrumente des übergreifenden Sperrsystems und der Sozialkonzepte. Diese Instrumente wurden im Übrigen bereits lange vor dem Glücksspielstaatsvertrag von Spielbanken etabliert und praktiziert. Die konkrete Praxis der Spielbanken in privater Trägerschaft ist dementsprechend unter

anderem geprägt von der maßgeblichen Teilnahme am übergreifenden Sperrsystem (§§ 8, 20 GlüStV) sowie von den (überhaupt erstmals von privaten Spielbanken entwickelten) Sozialkonzepten (§ 6 GlüStV).

Den Vorschlägen ist ferner nicht zu entnehmen, auf welche Anhaltspunkte dort die Annahme einer „weiteren Expansion des Spielbankensektors“ gestützt wird. Eine solche Annahme ist unrealistisch und zeugt von Unkenntnis der Marktlage und ihrer regulatorischen Rahmenbedingungen. Seit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages wurden bereits drei Spielbankstandorte aufgegeben. Die Aufgabe weiterer Spielbankstandorte ist keineswegs abgeschlossen.

Es hat im Übrigen auch in der Vergangenheit keine „Expansion des Spielbankensektors“ gegeben. Schon die vom angegebene Zahl von 80 Spielbanken ist falsch – die Gesamtzahl aller Spielbankstandorte in Deutschland beträgt 77 – und dies nicht erst am 14.01.2011. Selbst ein Bestand von 80 Spielbanken in einem Staat mit einer Fläche von 357.000 Quadratkilometern und 81 Millionen Einwohnern wäre zudem per se kein Ergebnis von „Expansion“. Vielmehr existiert in Deutschland kein einziges stationär gebundenes Glücksspielangebot, das an derart wenigen Standorten verfügbar ist wie die Glücksspielangebote der Spielbanken. Sämtliche anderen stationär gebundenen Glücksspielangebote sind an tausenden oder gar zehntausenden Standorten verfügbar (Deutscher Lotto- und Totoblock: ca. 24.000 Annahmestellen, Geldgewinnspielgeräte: ca. 12.300 Spielhallen und 70.000 Gaststätten).

Überdies haben die Spielbanken in Deutschland seit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 40,3 % des Bruttospielertrages und 29,1 % der Gäste verloren.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Precommitment-System

Kontrollverlust und Impulsivität sind eine Hauptursache für Glücksspielprobleme.¹ Insbesondere gefährdete Spieler setzen sich daher immer wieder selber Zeit- oder Verlustlimits für das Spielen. Während des Spieles im so genannten „Hot Mode“ setzen sie sich jedoch häufig über diese Limits hinweg und spielen länger oder für höhere Beträge als sie zuvor geplant haben. Hinterher wird dies bereut. Im „Hot Mode“ werden demnach andere Entscheidungen getroffen als im so genannten „Cold Mode“.

Es wird daher empfohlen, dass die Casinos ein Precommitment-System einführen, das die Spieler zum Einhalten selbst gesetzter Limits zwingt. Die Setzung des Limits muss direkt bei der Einlasskontrolle erfolgen. Es ist den Spielern dabei freigestellt, welches Limit sie sich setzen oder ob sie sich gar kein Limit setzen. Hierdurch wird die Konsumentensouveränität gesichert. Solch ein System ist daher zwingend mit einem Identifikationsnachweis verbunden. Dieser ist in Form eines Ausweises, einer Kundenkarte oder einem Benutzernamen mit Passwort denkbar. Mit der Identität wird dann das gesetzte Limit verknüpft.

Je nach Spiel können unterschiedliche Limits gesetzt werden. Für jedes Spiel sind ein zeitliches sowie ein Limit des Einsatzes denkbar. Übertrifft nun ein Spieler sein selber gesetztes Limit, so werden ihm keine weiteren Jetons ausgehändigt oder der Spielautomat verweigert automatisch weitere Spiele. Der Spieler wird nun temporär für bspw. 12 Stunden in dem Casino gesperrt, er muss eine Pause einlegen.

¹ Der weltweit für Prävalenzstudien am häufigsten verwendete South Oaks Gambling Screen (SOGS) verwendet als besonders charakteristisches Merkmal für Spielprobleme den Kontrollverlust, Vgl. G. Reith, 2007, *Situating gambling studies*. In G. Smith, D. C. Hodgins, and R. J. Williams, *Research and Measurement Issues in Gambling Studies*, S. 10, Academic Press.

Zu Beginn sollte für jeden Spieler ein Standardlimit vorgegeben sein, das er jedoch jederzeit verändern kann. Dies hat den Vorteil, dass 1) der Großteil der Spieler mit und nicht ohne Limit spielen wird² und 2) den neuen Spielern nicht die Lust am Spielen durch hohen Administrationsaufwand bei der Setzung eines Limits bei einem Spiel, das sie eventuell noch gar nicht richtig beurteilen können, genommen wird. Vor der Überschreitung eines Limits sollten dem Spieler rechtzeitig Warnhinweise gegeben werden. Wichtig ist zudem, dass ein Spieler seine Limits nicht während des Spielens verändern kann.

Solch ein Precommitment-System verspricht eine starke Reduktion von irrationalen Spielerverlusten, die bei Kontrollverlust oder aufgrund von Impulsivität im „Hot Mode“ entstehen. Diese stellen allesamt wohlfahrtsrelevante private Kosten dar, da der Spieler diese Einsätze sowohl vor als auch nach dem Spiel im „Cold Mode“ nicht gemacht hätte, den Kosten also entsprechender Nutzen gegenüber steht. Gleichzeitig sind Kontrollverlust und Impulsivität zwei sehr bedeutende Treiber für pathologisches Glücksspielen. Ein Precommitment-System, das ihre Auswirkungen beschränkt, reduziert somit die Anzahl der pathologischen Spieler sowie das Ausmaß ihrer Spielsucht dramatisch. Folglich werden die Kosten aus dem Angebot von Glücksspielen reduziert, ohne jedoch den Nutzen ungefährdeter Spielern zu beschränken, denn diesen steht es frei, sich im Rahmen ihrer Konsumentensouveränität gar kein Limit zu setzen.

Kommentar BupriS:

Die Mehrheit der Spielinteressenten gibt ihr Geld in verantwortungsbewusster und kontrollierter Weise für Glücksspiele aus (Meyer/Hayer aaO. S. 19; vgl. ferner die verfügbaren Prävalenzstudien u. a. der BZgA). Auf der Webseite des Fachverbandes Glücksspielsucht e. V. lautet der erste Satz wörtlich: „Für viele ist das Glücksspiel ein harmloses Freizeitvergnügen.“ (<http://gluecksspielsucht.de/>, vorgefunden am 26.01.2011). Die Vorsitzende des Fachverbandes Glücksspielsucht ist zugleich Mitglied des Fachbeirats. Der Vorschlag ist also ausgerichtet an Problemen einer Minderheit der Gäste, die zudem nach Erkennen ihrer Problematik im Wege der Spielersperre vom Spiel ausgeschlossen werden.

Eine an alle Gäste zu richtende Aufforderung zur Wahl eines Einsatzlimits dürfte den Spielbanken als Standortfaktor der Tourismusbranche kaum zuträglich sein. Insbesondere die zahlreichen internationalen Gäste würden eine derartige Aufforderung zumindest als ungewöhnlich empfinden.

Sofern ein Gast nach Aufforderung durch eine Spielbank ein Einsatzlimit wählt, wäre dies infolge der höchstrichterlichen Rechtsprechung und der hohen Bedeutung der Spielsuchtprävention im Glücksspielstaatsvertrag durch die Spielbank als Anhaltspunkt für eine Spielersperre nach § 8 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages zu werten. Das gilt insbesondere für ein etwa gewähltes Einsatzlimit von Null, das zwingend als Antrag auf Selbstsperre zu interpretieren wäre (davon geht das Papier selber aus). Es ist daher nach der durch den Glücksspielstaatsvertrag geschaffenen Rechtslage zweifelhaft, ob es den Spielbanken überhaupt gestattet ist, mit den Gästen Vereinbarungen über begrenzte Einsätze zu treffen. Es ist schon fraglich, welchen Rechtscharakter solche „Vereinbarungen“ haben würden (vgl. Meyer/Hayer aaO. S. 23 f.; Peters, *Die Sperre des Glücksspielers nach dem Glücksspielstaatsvertrag*, NJOZ 2010, 1197). zu dieser Frage äußert sich der Vorschlag leider nicht. Eine solche Vereinbarung läge aber vor,

² Ist die Standardoption kein Limit, so würden viele Personen niemals ein Limit setzen. Ist bereits eines vorgegeben, so werden viele mit diesem Limit spielen oder aber es abändern, aber vermutlich nur sehr wenige es in gar kein Limit abwandeln. Dies folgt den Untersuchungen von Thaler und Sunstein, die die enormen Auswirkung von Standardoptionen auf das Verhalten von Menschen darlegen, die nicht die Konsumentensouveränität einschränken, Vgl. R. H. Thaler (2008), C. R. Sunstein, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Caravanbooks.

wenn eine Spielbank zur Wahl eines Einsatzlimits auffordert und die Gäste daraufhin ein Einsatzlimit wählen. Hier müsste der Gesetzgeber durch Anpassung des Glücksspielstaatsvertrages zunächst die erforderliche Rechtssicherheit schaffen.

Die Spielbanken können die Einhaltung eines durch die Gäste gewählten Einsatzlimits nicht in Verbindung mit Kundenkarten oder Ausweiskontrollen wirksam kontrollieren. Ausweiskontrollen finden bei der Zutrittskontrolle statt und können das nachfolgende Spielverhalten nicht beeinflussen. Kundenkarten sind im klassischen Spiel aus technischen Gründen nicht verwendbar. An den Spieltischen des klassischen Spiel sind bereits keine datenbankfähigen technischen Einrichtungen vorhanden, mit denen das Einsatzverhalten am Spieltisch beeinflusst werden könnte. Der Vorschlag ist insoweit lebensfremd.

Im Automatenpiel könnten Kundenkarten in Verbindung mit hinterlegten Einsatzlimits theoretisch eingesetzt werden. Dazu müsste allerdings der gesamte Gerätebestand ausgetauscht werden. Das ist nur langfristig möglich. Zugleich würden die erheblichen Investitionen in die erforderliche Technik die bereits drastisch gesunkenen Spielbankabgaben weiter mindern.

Im Übrigen wären Einsatzlimits – insbesondere Einsatzlimits von Null – als Maßnahme des Spielerschutzes nur wirksam, wenn in gewerblichen Spielhallen inhaltsgleiche Maßnahmen zum Spielerschutz zum Einsatz kommen.

Auf welcher Basis sich der Vorschlag eine „starke Reduktion von irrationalen Glücksspielverlusten“ verspricht bleibt ebenso unerfindlich wie die These, dass durch ein System von Einsatzlimits die Anzahl der pathologischen Spieler sowie das Ausmaß ihrer Glücksspielsucht „dramatisch reduziert“ würden. Gegen diese Annahme spricht, dass das gewerbliche Automatenpiel trotz der dortigen Einsatzlimits den mit Abstand größten Anteil an der Verursachung pathologischen Spielverhaltens hat. Entscheidender ist nach Lage der Dinge vielmehr die Verfügbarkeit der Spielangebote. Im Übrigen ist nochmals darauf hinzuweisen, dass pathologische Spieler nach Sperrung vom Spiel ausgeschlossen sind.

Soweit der Vorschlag als Folge eines Systems von Einsatzlimits eine Reduzierung der Kosten aus dem Angebot von Glücksspielen ohne Beschränkung des Nutzen von Glücksspielen vermutet, ist nicht erkennbar, auf welche anerkannte Kosten-Nutzen-Analyse Bezug genommen wird.

Ferner würde die Umsetzung des Vorschlages mit Blick auf die Erhebung, Speicherung und Übermittlung von Spielerdaten in möglicherweise sogar zentralen Datenbanken zahlreiche datenschutzrechtliche Fragen aufwerfen.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Sperrsysteme

Sperrsysteme lassen sich untergliedern in Selbstsperr- und Fremdsperrsysteme. In ersteren lassen sich Spieler selber sperren, in letzterem können sie von anderen Akteuren, beispielsweise dem Casino oder der Ehefrau, gesperrt werden. Bei den Fremdsperrsystemen besteht regelmäßig ein Anreizproblem, wenn der Dritte der Glücksspielanbieter ist. Dieser verdient am meisten mit den Spielern, die er sperren sollte. Von Bedeutung sind

daher vor allem die Selbstsperrern.³

Die jährliche Zahl neuer Selbst- und Fremdsperrern und die Gesamtzahl von bestehenden Selbst- und Fremdsperrern sind jährlich zu veröffentlichen. Es sollte ein Benchmarking mit den Zahlen anderer europäischer Länder, insbesondere der Schweiz, zur Bewertung der Funktionstüchtigkeit des Sozialkonzeptes erfolgen.

Kommentar BupriS:

Die Formulierung im vierten Satz des Vorschlages enthält die Aussage, dass der Glücksspielanbieter am meisten mit den Glücksspielern verdient, die er sperren sollte. Für diese These gibt es keinen Beleg. Die Spielbanken in Deutschland haben im Jahr 2010 insgesamt 6,3 Millionen Besucher registriert und dabei einen Bruttospielertrag in Höhe von 551 Mio. Euro erzielt. Das entspricht einem Bruttospielertrag in Höhe von 87,47 Euro pro Besucher. Es ist daher abwegig davon zu sprechen, dass „der Glücksspielanbieter am meisten mit den Glücksspielern verdient, die er sperren sollte“. Die genannte These stellt sich daher als unsachliche Äußerung dar, die den Charakter einer objektiven Beratungsleistung aus Expertenhand vermissen lässt.

Ein „Benchmarking“ (Benchmarking bezeichnet eine vergleichende Analyse mit einem festgelegten Referenzwert) mit den Zahlen anderer europäischer Staaten, insbesondere mit der Schweiz, zur Bewertung der Funktionstüchtigkeit des Sozialkonzeptes setzt Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen voraus (s. hierzu Meyer/Hayer aaO. S. 39, 41 f. und 49). Hierzu verhält sich der Vorschlag nicht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz keine Spielhallen im Sinne des deutschen Gewerberechts, aber eine hohe Spielbankendichte gemessen an der Bevölkerungszahl bestehen und zudem 53,9 % der in der Schweiz gesperrten Gäste Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz sind (Meyer/Hayer aaO. S. 36 f. und S. 42). Ohne Vergleichbarkeit solcher regulatorischen und faktischen Rahmenbedingungen würde ein „Benchmarking“ auf eine fragwürdige Planerfüllung hinauslaufen.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Transparenz

Durch die Anzeige von Permanenzen und Unterlagen zu „Spielsystemen“ werden Kontrollillusionen⁴ gefördert. Sie sind ein wichtiger Faktor bei der Auslösung und Aufrechterhaltung eines problematischen und pathologischen Glücksspielverhaltens.⁵ Das Anzeigen der Permanenzen und die Bereitstellung von Unterlagen zu „Spielsystemen“ bzw. Aufzeichnungs- und Berechnungsformularen zu „Spielsystemen“ sind daher vollständig zu unterlassen.

Ein Grund für suboptimale Entscheidungen von Spielern ist deren mangelndes Verständnis der angebotenen Glücksspiele.⁶ Casinos sollten daher dazu verpflichtet werden, gut sichtbar für den Spieler folgende Angaben über die von ihnen angebotenen Spiele zu machen:

- Die Unabhängigkeit zufälliger Ereignisse, z. B. beim Roulette: „Die vorangegangenen Gewinnzahlen haben keinen Einfluss auf zukünftige Gewinnzahlen.“

³ Das Sperr- und Entsperrverfahren sollte detailliert in einem Verfahrensablauf geregelt sein.

⁴ Zur Bedeutung von Kontrollillusionen vgl. Langer, E.J. (1975). *The illusion of control*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 32, 311-328.

⁵ Vgl. Ladouceur, R. & Walker, M. (1996). *A cognitive perspective on gambling*. In P.M. Salkovski (Ed.): *Trends in cognitive and behavioural therapies* (pp. 89-120). Chichester (UK): John Wiley.

⁶ Vgl. I. Fiedler, 2008, *Das Gefährdungspotential von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen*. Soziale Kosten und rechtspolitische Empfehlungen, BoD-Verlag.

- *Die Unmöglichkeit des langfristigen Gewinns⁷, z.B.: „Langfristig ist es nicht möglich, mehr zu gewinnen als zu verlieren.“*

Den Besuchern sollte ausreichendes Informationsmaterial über die Suchtgefahren von Glücksspielen zugänglich sein und das Personal sollte geschult Auskunft erteilen können. Dies erfordert, dass ausreichend Personal präsent ist. Es sollte deshalb ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem personalintensiven „großen Spiel“ und dem „kleinen Spiel“ mit der dort geringeren Personaldichte bestehen.

Kommentar BupriS:

Es fällt auf, dass fast alle angeführten Fundstellen das Ausland betreffen und eine Übertragbarkeit der dortigen Erkenntnisse auf Deutschland nicht dargetan ist.

Permanenzen sind ein zentrales Mittel der Transparenz des Roulettespiels und geben den Spielteilnehmern die Möglichkeit zum unmittelbaren Vergleich der Gewinnzahlen. Die Versagung dieses Vergleichs würde dem Vorwurf der Manipulation der Roulettespiele Vorschub leisten und wäre somit alles andere als verbraucherfreundlich.

Auf welche „Unterlagen zu Spielsystemen bzw. Aufzeichnungs- und Berechnungsformulare zu Spielsystemen“ der Vorschlag Bezug nimmt, ist nicht erkennbar und entzieht sich somit der Kommentierung.

Der Vorschlag unterstellt den Spielteilnehmern mangelndes Verständnis der angebotenen Glücksspiele als Ursache für – nicht näher bezeichnete – „suboptimale Entscheidungen“. Diese praxisferne (der homo ludens ist eben nicht homo oeconomicus) These steht in Widerspruch zu der an anderer Stelle des Vorschlages erkannten „Konsumentensouveränität“. Richtig ist vielmehr, dass die Gäste einer Spielbank – ganz überwiegend fernab jeder Suchtproblematik – Abwechslung und Unterhaltung und nicht die ökonomisch „richtige“ Konsumentenentscheidung suchen.

Die in den beiden Bullets vorgeschlagenen Angaben sind banal (erstes Bullet; dies entspricht genau der Erwartungshaltung der Gäste, eben diesem Zweck dienen die Permanenzen, s. o.) und sind mit dem Flair einer auch von internationalen Gästen besuchten Spielbank nicht vereinbar (erstes und zweites Bullet).

Entsprechend den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags (§§ 6 und 7 sowie Anhang) steht den Gästen der Spielbanken Aufklärungsmaterial zu den Gefahren der Glücksspielsucht zur Verfügung. Ebenso ist das Personal der Spielbanken im erforderlichen Umfang geschult. Gegenteilige konkrete Feststellungen sind dem Vorschlag nicht zu entnehmen; der Vorschlag enthält hier nur Allgemeinplätze, die über die Konkretisierungen in Gesetz und Praxis nicht hinausgehen.

Dem Spielbetrieb steht ausreichendes Personal zur Verfügung. Gegenteilige konkrete Feststellungen sind dem Vorschlag nicht zu entnehmen. Ebenso wenig ist dem Vorschlag nicht zu entnehmen, nach welchen Kriterien ein „ausgewogenes“ Verhältnis der Personaldichte im Klassischen und im Automatenspiel bemessen werden könnte. Im Übrigen führen steigende Personalkosten unmittelbar zu entsprechenden Verkürzungen der Spielbankabgaben, da die Perso-

⁷ Dies gilt auch für Glücksspiele mit einem Kompetenzanteil, wie z. B. Pokern, da selbst gewohnheitsmäßige Glücksspieler sich längerfristig suboptimal verhalten (vgl. W.A.Waagenar, 1988, *Paradoxes of Gambling Behaviour*. London: Lawrence Erlbaum). Problematische und pathologische Glücksspieler zeigen aufgrund der Überschätzung des Kompetenzanteils (Kontrollillusion) verlustreiche Verhaltensstrategien.

nalkosten auch aus dem Bruttospielertrag finanziert werden müssen.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Verbraucheraufklärung über die Möglichkeit des Schadenersatzes:

Die Glücksspielindustrie hat aufgrund ihrer hohen Umsätze, die sie mit Süchtigen erwirtschaftet, einen starken finanziellen Anreiz, diese nicht nur weiter spielen zu lassen, sondern sie sogar mit Bonusangeboten zu locken anstatt ihnen das Spielen zu verweigern. Ein Weg, diesen Anreiz zumindest abzuschwächen, wäre die Aufklärung über bestehende Möglichkeiten zu Schadenersatzklagen.

Kommentar BupriS:

Die Formulierung im ersten Satz dieses Abschnitts des Beschlusses enthält die Aussage, dass die Glücksspielindustrie ihre hohen Umsätze mit Süchtigen erwirtschaftet. Es steht nach sämtlichen verfügbaren Prävalenzstudien fest, dass lediglich ein Bruchteil der Bevölkerung dem Kreis der problematischen oder gar pathologischen Glücksspieler zuzurechnen ist. Zugunsten des Fachbeirats soll in diesem Zusammenhang die für Deutschland höchste genannte Zahl von 600.000 betroffenen Spielern als zutreffend unterstellt werden. Alle legalen Glücksspielanbieter in Deutschland verzeichnen mehrere Millionen Spielteilnehmer und erzielen mit diesen ihre Umsätze. Es ist damit sehr unwahrscheinlich, dass sich die These als richtig erweisen könnte, dass die Umsätze der Glücksspielindustrie mit Süchtigen erwirtschaftet werden. Die Spielbanken in Deutschland haben im Jahr 2010 insgesamt 6,3 Millionen Besucher registriert und dabei einen Bruttospielertrag in Höhe von 551 Mio. Euro erzielt. Das entspricht einem Bruttospielertrag in Höhe von 87,47 Euro pro Besucher. Es ist daher abwegig zu behaupten, dass „der Glücksspielanbieter am meisten mit den Glücksspielern verdient, die er sperren sollte“. Die genannte These stellt sich als unsachliche Äußerung dar, die den Charakter einer objektiven Beratungsleistung aus Expertenhand vermissen lässt.

Im Übrigen verkennt der Vorschlag, dass gesperrte Spieler nicht weiterspielen können oder gar mit Bonusangeboten gelockt werden können, da sie keinen Zutritt erhalten.

Der Vorschlag einer Aufklärung über „bestehende Möglichkeiten zu Schadenersatzklagen“ verkennt, dass das Vorliegen einer Möglichkeit zu einer Schadenersatzklage stets von der Sach- und Rechtslage im Einzelfall abhängt und ein allgemeiner Hinweis auf Schadenersatzklagen bei den pauschal aufgeklärten Spielern zu vergeblichen Prozesskosten führen könnte.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Entschärfung der Slot-Machines

Derzeit stehen in den deutschen Casinos ca. 8.500 - 9.000 Slot-Machines. Sie weisen ein besonders hohes Gefährdungspotential auf. Dies liegt vor allem an der enorm hohen Ereignisfrequenz, die zu hohen Verlusten führt und gleichzeitig die Spieler schnell konditioniert und süchtig macht. Dennoch bestehen keinerlei begrenzende Regelungen für Slot-Machines. So existieren weder Vorschriften zur Konstruktion und Bauart noch zur Gerätezulassung. Es fehlt ebenfalls an Vorgaben für die Anzahl an Geräten, die Grundfläche pro aufgestelltem Gerät sowie kein definiertes Verhältnis von Slot-Machines zur Bevölkerungsgröße der Einzugsregion. Es gibt auch keine Vorgaben über das Verhältnis

von Angeboten zum „großen“ und „kleinen“ Spiel innerhalb der Casinos. Die australische Productivity Commission geht davon aus, dass die gefährdeten Intensivspieler so viele Spiele pro Minute durchführen, wie ihnen möglich ist (bei einer Ereignisfrequenz von 3 Sekunden sind dies 20 Spiele pro Minute), während die nur gering gefährdeten Freizeitspieler ein langsames Spieltempo vorziehen.⁸ Daher sollten zudem Vorschriften über die Laufzeit pro Spiel, die Höhe der Einsätze und Gewinne und den durchschnittlichen und maximalen Verlust pro Stunde eingeführt werden. Diese sind sorgfältig zu definieren und durch eine unabhängige Zulassungs- und Kontrollbehörde zu überwachen. (Näheres ist durch ein Expertengremium zu regeln.)

Kommentar BupriS:

Der Vorschlag teilt nicht mit, auf welcher Grundlage die Mitglieder des Fachbeirats ein besonders hohes Gefährdungspotenzial „der Slot-Machines“ festgestellt haben. Der Vorschlag verweist insoweit lediglich auf eine enorm hohe Ereignisfrequenz und meint zugleich, dass diese die Spieler konditioniert und süchtig macht.

Es steht aber außer Frage, dass die meisten Gäste der Spielbanken vom Spiel an den Glücksspielautomaten mitnichten süchtig werden.

Abgesehen hiervon verkennt der Vorschlag, dass das Gefährdungspotenzial eines Glücksspiels neben der Ereignisfrequenz durch weitere Merkmale des Glücksspielproduktes geprägt wird (vgl. nur *Wissenschaftliches Forum Glücksspiel, ZfWG 2008, 1* sowie *ZfWG 2010, 305*). Zu diesen weiteren Merkmalen gehört die Verfügbarkeit des betreffenden Glücksspielproduktes. Es ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar, wenn der Vorschlag davon spricht, dass „keinerlei begrenzende Regelungen“ für Slot-Machines bestünden. Ganz im Gegenteil ist die bereits oben erwähnte geringe Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten der Spielbanken Resultat der seit jeher restriktiven Spielbankgesetze. Aus diesem Grunde ist auch kein Bedarf für eine Definition des Verhältnisses von Glücksspielautomaten der Spielbanken zur Bevölkerungsgröße der Einzugsregion erkennbar, denn derzeit steht für durchschnittlich 9.000 Einwohner eine Slot-Machine zur Verfügung (zum Vergleich: 3.300 Einwohner teilen sich eine Lottoannahmestelle; nur 382 Einwohner teilen sich ein Geldgewinnspielgerät in Spielhallen und Gaststätten).

Soweit der Vorschlag Vorschriften zu Konstruktion, Bauart und Gerätezulassung, Laufzeit pro Spiel, Höhe der Einsätze und Gewinne, den durchschnittlichen Stundenverlust und zur Aufstellfläche pro Gerät vermisst, erstaunt die offenkundige Übernahme von Regelungspunkten des gewerblichen Spielrechts, die indes die sicherstellen sollen, dass die Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten einen deutlichen Abstand zum Glücksspiel aufweisen. Daher verkennt der Vorschlag die unterschiedlichen Regulierungsansätze im Spielbankrecht (Standortkonzessionierung) und im gewerblichen Spielrecht (Gerätezulassung). Der Vorschlag verkennt ferner, dass nicht eine Übernahme von Regelungen des gewerblichen Spielrechts in das Spielbankrecht, sondern die Sicherstellung des Abstand von Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten zu den Glücksspielen in Spielbanken durch entsprechende Anpassung des gewerblichen Spielrechts angezeigt ist, wenn die Verfügbarkeit von Glücksspielen künftig begrenzt werden soll.

⁸ Productivity Commission, 2009. Gambling. Draft, Australian Government, Productivity Commission, S. XXIX.

Es fällt auf, dass der Vorschlag lediglich eine Quelle anführt, die zudem Verhältnisse in Australien betrifft. Gleichwohl verhält sich der Vorschlag nicht zur Frage der Übertragbarkeit der in Australien gewonnenen Erkenntnisse auf die Verhältnisse in Deutschland.

Es ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb das Verhältnis von Angeboten zum klassischen Spiel und zum Automatenspiel innerhalb der Spielbanken für die Suchtprävention relevant sein könnte. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass eine weitere Verschärfung des derzeit überregulierten Glücksspielrechts zu einer weiteren Verlagerung des Automatenspiels in Spielhallen führen könnte und somit die Quersubventionierung des personalintensiven klassischen Spiels durch das Automatenspiel der Spielbanken in Frage gestellt wird.

Wenn der Vorschlag meint, dass Näheres zur Gerätezulassung „durch ein Expertengremium zu regeln“ sei, verkennt er die Grundsätze der Gewaltenteilung und des Rechtsstaatsprinzips. Abstrakt-generelle Regelungen sind vom Gesetzgeber und konkret-individuelle Regelungen sind von der Exekutive zu treffen, soweit der Gesetzesvorbehalt das Handeln der Exekutive trägt. All dies unterliegt der Kontrolle durch die Gerichtsbarkeit.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Verbot von Geldautomaten

Geldautomaten in Spiellokalitäten werden fast ausschließlich von Problemspielern verwendet.⁹ In einer Studie aus Neuseeland geben 17 % der problematischen Spieler und nur 2% der Freizeitspieler an, dass der Zugang zu Geldautomaten ihre Spielausgaben erhöhe.¹⁰

Geldautomaten sind einer der am häufigsten genannten Gründe für die Überschreitung selbstgesetzter Limits bezüglich der Spielausgaben und Problemspieler halten ihre Abschaffung für das effektivste Instrument, um ihre Ausgaben zu kontrollieren.¹¹ Leichter Zugang zu Geldautomaten in Spiellokalitäten führt entsprechend zu höheren Spielausgaben und begünstigt die Entwicklung und Beständigkeit einer Glücksspielsucht.¹²

Geldautomaten in jeglicher Form sind daher im Gebäude und auf dem Gelände von Casinos zu untersagen.

Kommentar BupriS:

Die These des Vorschlags, dass Geldautomaten in Spiellokalitäten fast ausschließlich von Problemspielern verwendet werden, ist zweifelhaft. Die im Vorschlag insoweit bemühten Fundstellen beziehen sich erkennbar nicht auf die Lage in Deutschland. Insbesondere fällt auf, dass der Vorschlag insoweit eine australische Quelle aus dem Jahr 1999 anführt. Das Automatenenspiel ist dort noch heute sehr viel stärker verbreitet als in Europa oder gar in Deutschland; im Jahr 1999 waren 21% der weltweit im Betrieb stehenden Geldspielautomaten in Australien aufgestellt (NZZ vom 22.07.1999, http://www.gluecksspielsucht.de/news/news_32_22_7.html, vorgefunden am 26.01.2011). Gleichwohl verhält sich der Vorschlag nicht zur Frage der Übertragbarkeit der vor über einem Jahrzehnt in Australien gewonnenen Erkenntnisse auf die Ver-

⁹ Vgl. R. A. Volberg, 1996, *Prevalence studies of problem gambling in the United States*. *Journal of Gambling Studies*, 12:111–128 und *Productivity Commission*, 1999, *Australia's gambling industries*, report no. 10, Canberra.

¹⁰ Vgl. M. W. Abbott, 2001, *Problem and non-problem gambling in New Zealand: A report on phase two of the 1999 national prevalence study*, Department of Internal Affairs, Wellington.

¹¹ Vgl. McDonnell-Phillips Pty Ltd., 2006, *Analysis of gambler precommitment behaviour*, Report to the National Gambling Research Program Working Party on behalf of the Australian Ministerial Council on Gambling, Brisbane.

¹² Vgl. M. W. Abbott, 2007, *Situational factors that affect gambling behavior*. In G. Smith, D. C. Hodgins and R. J. Williams: *Research and Measurement Issues in Gambling Studies*, S. 268, Academic Press.

hältnisse in Deutschland.

Auch die angeführten Prozentzahlen vermögen die zweifelhafte These nicht zu stützen, denn angesichts der bereits erwähnten Prävalenzstudien steht außer Frage, dass die ganz überwiegende Mehrheit der Spielteilnehmer weder zum Kreis der problematischen noch zum Kreis der pathologischen Spieler gehört. Zudem erhöhen offenkundig selbst nach den im Vorschlag genannten irreführenden Zahlen die meisten Gäste der Spielbanken ihre Spielausgaben nicht infolge des Zugangs zu Geldausgabegeräten.

Geldausgabeautomaten (so die in Deutschland zutreffende Bezeichnung) sind in Spielbanken kaum vorhanden.

Jedoch ist an den Kassenschaltern der Spielbanken die Bargeldabhebung an sog. Telecash-Terminals mittels EC-Karte oder Kredit-Karte im Rahmen der den Gästen durch ihre Banken eingeräumten Dispositionslimits möglich. Insoweit ist bereits durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs geklärt, dass hier eine Verpflichtung zum Abgleich mit der Sperrdatenbank besteht.

Im übrigen verkennt der Vorschlag, dass zahlreiche – zu großen Teilen auch internationale – Gäste der Spielbanken – wohlgerne jenseits problematischen Spielverhaltens – mit erheblichen Beträgen am Glücksspiel teilnehmen. Bargeldlose Zahlungen entsprechen den Erwartungen der internationalen Gäste, die zudem häufig nur auf diesem Wege mangels ausreichender Barmittel in Euro die ausschließlich für die Spielteilnahme zulässigen Spielmarken (Jetons) oder Währung (Euro) erwerben können.

Bargeldlose Zahlungen sind im Interesse der Sicherheit der Gäste zu bevorzugen. Das gilt insbesondere für große Beträge. Es ist aus Sicherheitsgründen nicht angezeigt, diesen Gästen die Mitnahme von großen Bargeldbeträgen aufzuzwingen.

Im Übrigen könnte ein Verbot von Geldausgabeautomaten oder Telecash-Terminals aus verfassungsrechtlichen Gründen nur für solche Räumlichkeiten angeordnet werden, die der Verfügungsgewalt der Spielbanken unterliegen, nicht aber für außerhalb dieser Verfügungsgewalt liegende Flächen und Räumlichkeiten.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Verbesserung der Zeitwahrnehmung

Die interne Umgebung des Glücksspielmilieus ist für den Glücksspieler bedeutsam.¹³ Durch einzelne Merkmale des Glücksspielsettings wird vor allem die Zeitwahrnehmung bestimmt.¹⁴ Dies verstärkt das suchtypische, auch bei pathologischen Glücksspielern nachgewiesene „dissoziative Erleben“.¹⁵ Die Architektur (Außenfenster) und Einrichtung (Uhren) müssen dazu beitragen, dass Glücksspieler in geringerem Maße „die Zeit vergessen“.

Kommentar BupriS:

¹³ Vgl. Finlay, K., Kanetkar, V., Londerville, J. & Marmurek, H.H.C. (2006). *The physical and psychological measurement of gambling environments. Environment and Behavior*, 38, 570-581.

¹⁴ Vgl. Noseworthy, T.J. & Finlay, K. (2009). *A comparison of ambient casino sound and music: Effects on dissociation and on perceptions of elapsed time while playing slot machines. Journal of Gambling Studies*, 25, 331-342.

¹⁵ Vgl. Jacobs, D.F. (1988). *Evidence for a common dissociative-like reaction among addicts. Journal of Gambling Behavior*, 4, 27-37.

Dieser Vorschlag ist ausgerichtet an den Problemen einer Minderheit der Gäste, die zudem nach Erkennen ihrer Problematik im Wege der Spielersperre vom Spiel ausgeschlossen wird. Der Vorschlag verträgt sich zudem nicht mit den Ansprüchen an das Flair einer – auch von internationalen Gästen besuchten – Spielbank. Im Übrigen ist schon fraglich, ob die dem Vorschlag zugrundeliegende Annahme zutrifft, dass Architektur und Einrichtung von Spielbanken dazu beitragen, dass die Gäste der Spielbanken „die Zeit vergessen“.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Abschaffung des Troncs

Es liegen keine wissenschaftlichen Untersuchungen zu der Thematik vor. Nach den Angaben der Branchenvertreter betrug die Tronceinnahmen im Jahre 2000 182 Mio. € und sanken auf 111 Mio. € im Jahre 2005.¹⁶ Der eigentliche Sinn des Troncs, dass keine direkten Zuwendungen der Gäste an Mitarbeiter des Casinos erfolgen sollen, wird nicht erreicht und nach einem Urteil des Bundesfinanzhofs vom 18.12.2008 (Az. VI R 49/06) handelt es sich nicht um ein steuerfreies Trinkgeld. Stattdessen führt er zu dem Anreiz für die Croupiers, die Glücksspieler zu vermehrtem Spielen mit erhöhten Einsätzen anzuregen.

Der Tronc ist daher grundsätzlich zu verbieten (wie z. B. in der Schweiz) und Croupiers sind tariflich direkt durch die Spielbanken zu entlohnen.

Kommentar BupriS:

Der Vorschlag teilt selbst mit, dass wissenschaftliche Untersuchungen zu der Thematik nicht vorliegen.

Das Tronc-Aufkommen sinkt tendenziell weiter und betrug 2010 nur noch 99 Mio. Euro.

Die These, dass der eigentliche Sinn des Tronc, nämlich dass keine direkten Zuwendungen der Gäste an die Spielbankmitarbeiter erfolgen sollen, nicht erreicht werde, ist ersichtlich aus der Luft gegriffen. Die in dem Vorschlag selbst genannte Zahl des Tronc-Aufkommens spricht für das Gegenteil der Behauptung und somit für die Wirksamkeit des Verbots direkter Trinkgeldgaben an die Mitarbeiter. Der eigentliche Sinn des Tronc liegt denn auch darin, die nicht zu verhindernde Bereitschaft zur Gabe von Trinkgeldern zwecks Vermeidung von Manipulationen des Spielbetriebs so zu kanalisieren, dass schon dem Anschein einer regelwidrigen Einflussnahme auf den Spielbetrieb vorgebeugt wird. Der Vorschlag befindet sich somit in einem Zielkonflikt mit Belangen der Kriminalitätsprävention.

Unzutreffend ist ferner, dass der Tronc zu einem Anreiz für die Croupiers führt, die Gäste zu vermehrtem Spiel mit erhöhten Einsätzen anzuregen. Diese These offenbart vielmehr schlichte Unkenntnis spieltechnischer Zusammenhänge. Im Übrigen sind „erhöhte Spieleinsätze“ für sich allein betrachtet kein Anlass für suchtpolitisch motivierte Verbote.

Ferner werden die Spielbankmitarbeiter auf der Basis von Tarifverträgen direkt von ihren Arbeitgebern, nämlich den Spielbankunternehmen, entlohnt.

Schließlich wären die durch einen Wegfall des Tronc-Aufkommens entstehenden Personalkosten des Spielbetriebs bei der Bemessung der Spielbankabgabe zu berücksichtigen, da die

¹⁶ Vgl. Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSia) (Hrsg.). (2006) Branchenbericht 2005/2006. Berlin/Brüssel: Unveröffentlichter Bericht.

Personalkosten letztlich gedeckt werden müssen.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:

Alkohol- und Rauchverbot

Psychologische Modelle sehen in der „Unterbrechung“ kognitiver Prozesse eine wesentliche Ursache der Entstehung und Aufrechterhaltung süchtigen Verhaltens. Der Alkoholkonsum kann verhaltenssteuernde Bewertungsprozesse beeinträchtigen.¹⁷ In allen Räumen des Casinos sollte daher ausnahmslos ein Alkoholverbot bestehen.

Tabakkonsum und Spielen hängen stark miteinander zusammen. So geben beispielsweise 44% der Glücksspieler an, mehr zu spielen wenn sie rauchen.¹⁸ Je mehr geraucht wird, umso schwerer sind die Spielprobleme.¹⁹ Es besteht dabei ein linearer Zusammenhang zwischen der Schwere der Glücksspielabhängigkeit, der Anzahl an gerauchten Zigaretten und der Nikotinabhängigkeit.²⁰ In allen Räumen von Casinos sollte daher ausnahmslos das Rauchverbot umgesetzt werden.

Kommentar BupriS:

Die Nichtraucherschutzgesetze der Länder werden in den wenigen und einer dichten Aufsicht unterliegenden Spielbanken umgesetzt. Von den kaum kontrollierten 12.300 Spielhallen kann dies nicht in gleicher Weise festgestellt werden.

Der Wunsch nach einem Alkoholverbot ist ausgerichtet an den Problemen einer Minderheit der Gäste, die zudem nach Erkennen ihrer Problematik im Wege der Spielersperre vom Spiel ausgeschlossen wird.

Der Vorschlag verträgt sich nicht mit den Ansprüchen an das Flair einer – auch von internationalen Gästen besuchten – Spielbank. Das Angebot einer hochwertigen Bar gehört zum tradierten Bild einer Spielbank. Dies entspricht auch den Erwartungen der zahlreichen internationalen Gäste der Spielbanken. Der Betrieb einer Spielbank ohne das Angebot einer gehobenen Bar ist nicht ernsthaft vorstellbar. Dementsprechend enthalten einige Spielbankkonzessionen auch den Hinweis auf ein hochwertiges Rahmenangebot zum Glücksspiel. Eine Entscheidung gegen Spielbanken mit Barbetrieb schadet zudem den jeweiligen Tourismusstandorten.

Im Übrigen werden alkoholische Getränke in den Spielbanken unterschiedlich nachgefragt. Während etwa weibliche Gäste im klassischen Spiel Prosecco bevorzugen, wird im Automatenpiel gerne frisch gezapftes Bier gewünscht. Pokerspieler wiederum präferieren ganz überwiegend Kaffee oder alkoholfreie Soft-Drinks.

Unabhängig von den jeweiligen Vorlieben der Gäste werden durch übermäßigen Alkoholkonsum bedingte Beeinträchtigungen des Verhaltens von Gästen von dem Personal der Spielbanken in der Regel früh erkannt und mit geeigneter Ansprache begleitet. In seltenen Fällen müssen im Rahmen des Hausrechts Gäste zum Verlassen der Spielsäle auffordert werden. Bereits alkoholisierte Gäste erhalten von vorne herein keinen Zutritt zu den Spielsälen.

17 Vgl. Seyette, M.A. (2008). An appraisal-disruptions model of alcohol's effects on stress responses in social drinkers. *Psychological Bulletin*, 114, 459-476.

18 Vgl. M. W. Abbott, 2001, Problem and non-problem gambling in New Zealand: A report on phase two of the 1999 national prevalence study, Department of Internal Affairs, S. 270, Wellington.

19 N. Petry und C. Oncken, 2002, Cigarette smoking is associated with increased severity of gambling problems in treatment-seeking gamblers. *Addiction*, 97:226–229.

20 S. Rodda, S. Brown und J. G. Phillips, 2004, The relationship between anxiety, smoking, and gambling in electronic gaming machine smoking. *Journal of Gambling Studies*, 20:71–78.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:**Residenzverbot**

Die Verfügbarkeit des Angebotes von Suchtmitteln bestimmt die Gefährdung der Bevölkerung. Dies ist für den Bereich des Alkoholismus durch umfangreiche internationale Studien und entsprechende Meta-Analysen belegt.²¹ Für den Bereich des pathologischen Glücksspielens ist belegt, dass die Wohnortnähe zu einem Casino mit dem Glücksspielverhalten und den Ausgaben für Glücksspiele positiv korreliert²² und dass die Geldspielautomatendichte pro Einwohner hoch mit der Problemrate korreliert.²³ Diese Befunde, klinische Erfahrungen und Gerichtsverfahren (z.B. gegen das Casino in Baden-Baden) sprechen für die Wiederherstellung des Residenzverbotes, also dem Verbot des Spielens für die Einwohner des Casinoortes.

Kommentar BupriS:

Zunächst fällt auf, dass sämtliche angeführte Fundstellen das Ausland betreffen und eine Übertragbarkeit der dortigen Erkenntnisse auf Deutschland nicht dargetan ist.

Welche Erkenntnisse aus welchen klinischen Befunden und aus welchen Gerichtsverfahren für die Einführung des Residenzverbotes sprechen, ist dem Vorschlag nicht zu entnehmen. Er entbehrt auch insoweit jeder nachvollziehbaren Darlegung.

Ferner steht der Vorschlag in Widerspruch zu den anderen Vorschlägen des Fachbeirats. Die Einführung des Residenzverbotes hätte nämlich zur Folge, dass ausschließlich Touristen Zugang zu Spielbanken erhalten könnten. Damit würden die übrigen Zielsetzungen obsolet, da das gesamte Bündel von Maßnahmen zur Spielsuchtprävention weitgehend leer läuft, wenn ohnehin nur gelegentlich oder selten anreisende Gäste am Glücksspiel teilnehmen.

Im Übrigen bestünde bei Einführung des Residenzverbotes ein Konflikt mit dem Ziel der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs in der ortsansässigen oder im Einzugsbereich der Spielbank lebenden Bevölkerung.

Ferner würde die Wettbewerbsfähigkeit der Spielbanken im Verhältnis zu den Spielhallen weiter eingeschränkt – und somit auch der Spielerschutz.

Nennenswerte Spielbankabgaben könnten bei Einführung eines Residenzverbotes nicht abgeführt werden.

Vorschlag von Mitgliedern des „Fachbeirats“:**Werbeverbot**

Die Einschränkungen der Werbung durch § 5 GlüStV müssen strikt eingehalten werden. Die aktuelle Praxis zeigt bei den Spielbanken allerdings so gravierende Abweichungen (aufreizende Plakatwerbung, Irreführung durch Permanenzen, z.B. durch Online-Anzeige aktueller Permanenzen einzelner Roulettetische in Casinos z.B. in der Spielbank Wiesbaden in Hessen, etc.), dass eine unabhängige Kontrollinstanz zur Durchsetzung des Werbeverbots erforderlich ist.

21 Vgl. Edwards, G. (Ed.). (1997). Alkoholkonsum und Gemeinwohl. Stuttgart: Enke (englischsprachiges Original 1994).

22 Vgl. Sévigny, S., Ladouceur, R., Jacques, C. & Cantinotti, M. (2008). Links between casino proximity and gambling participation, expenditure, and pathology. *Psychology of Addictive Behaviors*, 22, 295-301.

23 Vgl. Bondolfi, G.; Osiek, C. & Ferrero, F. (2002). Pathological gambling: An increasing and underestimated disorder. *Schweizer Archiv für Neurologie und Psychiatrie*, 153 (3), 116-122.

Kommentar BupriS:

Die Vorschrift des § 5 GlüStV enthält kein Werbeverbot, sondern vielmehr Werbebeschränkungen.

Die Werbebeschränkungen werden von den im Bundesverband privater Spielbanken organisierten Spielbanken eingehalten. Dem Vorschlag ist nicht zu entnehmen, welche „aufreizende Plakatwerbung“ konkret eine „gravierende Abweichung“ von den Werbebeschränkungen des § 5 GlüStV darstellt.

Dem Vorschlag ist ferner nicht zu entnehmen, unter welchem Gesichtspunkt die Anzeige von Permanenzen als Werbung anzusehen sein könnte und inwieweit diese Werbung mit § 5 GlüStV unvereinbar sein könnte. Der Vorschlag entbehrt insoweit jeder Begründung.

Fazit

Die Vorschläge von Mitgliedern des Fachbeirats sind teilweise ausgesprochen oberflächlich und von Sachkenntnis der Verhältnisse in Deutschland weitgehend ungetrübt. Es fällt zudem auf, dass nur zwei der 23 Fundstellen aus dem deutschsprachigen Raum stammen und die Übertragbarkeit der in Bezug genommenen ausländischen Erkenntnisse auf Deutschland nicht dargelegt wird.

Ferner fällt auf, dass die Diktion der Vorschläge teilweise von unverhohlener Polarisierung geprägt ist und jede Zurückhaltung und Objektivität vermissen lässt, wie sie einer Beraterrolle angemessen ist. Das zeigt sich etwa, wenn von „der Glücksspielindustrie“ die Rede ist und sich pauschale Darstellungen mit nicht belegten Behauptungen abwechseln. Ferner zeigt sich auch eine deutliche Ignoranz gegenüber der Tatsache, dass die Mehrheit aller Teilnehmer an Glücksspielen als unbelastete Gäste und Kunden auch in konzessionierten Spielbanken weit davon entfernt sind, in problematischer oder pathologischer Weise dem Glücksspiel zu erliegen. Schließlich findet die Oberflächlichkeit der Vorschläge ihre Entsprechung in dem Umstand, dass sie allesamt nicht auf die Vereinbarkeit zu dem in § 1 Nr. 2 GlüStV vorgegebenen Ziel der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs in der Bevölkerung geprüft oder dieser Prüfbedarf auch nur angesprochen wird (vgl. hierzu die Aufgabenstellung in § 10 Abs. 2 GlüStV).

Ob der Fachbeirat mit den von seinen Mitgliedern veröffentlichten Vorschlägen seiner ihm vom Gesetzgeber zugedachten Rolle als Berater gerecht wird, darf daher bezweifelt werden.