

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME

16/50

Alle Abg

**Schriftliche Stellungnahme
des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V.**

**Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum
Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsvertrag)**

Öffentliche Anhörung am 6. September 2012

vorgelegt von
Jürgen Trümper
Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.
Südring 31
59423 Unna

Inhalt

2	Inhalt
3	Vorbemerkungen
4 - 11	Jugend- und Spielerschutz
4 - 5	Bereich: Gastronomische Betriebe
6	Bereich: Sozialkonzept/Informationsmaterialien zum problematischen Spielverhalten
6 - 8	Bereich: Personalschulungen
9 - 10	Bereich: Spielsperre und Sperrsystem
11	Bereich: Entsperrung
12 - 15	Sportwetten
16 - 24	Spielhallen und Automatenspiel
18 - 22	Bereich: Abstandsregelungen zwischen Spielhallenstandorten
23 - 24	Bereich: Verbot von Mehrfachkonzessionen
25 - 26	Entwicklung von Qualitätsstandards für Spielstätten
27 - 28	Glücksspiele im Internet
29 - 30	Vollzug des Gesetzes
31 - 32	Rück- und Ausblick

Vorbemerkungen

I

Die Anhörung zum **Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsvertrag)** beschäftigt sich ausschließlich mit Themenbereichen, die im Rahmen der Landesgesetzgebung beschlossen werden können.

Das für den Spielhallenbereich zentrale Thema, das Geldspielgerät an sich, bleibt außen vor. Dessen unbedingt gebotene Entschärfung oder positiv ausgedrückt, dessen technische Rückführung weg von einem Glücksspiel- und wieder hin zu einem Unterhaltungsgerät mit Geldgewinnmöglichkeit, fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundes und steht damit außerhalb der Reichweite der Ländergesetzgebung.

Deswegen fordert der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. das Land Nordrhein-Westfalen auf, seinen Einfluss im Bund geltend zu machen und sich für eine deutliche Entschärfung der heute in Spielhallen und gastronomischen Betrieben aufgestellten Geldspielgeräte einzusetzen.

II

Die Stellungnahme des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. geht bewusst nicht auf einzelne Fragestellungen ein, sondern bezieht Stellung zu inhaltlich zusammengehörenden Fragekomplexen. Wir möchten damit unsinnige Wiederholungen vermeiden.

III

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. gibt seine Stellungnahme verspätet ab. Dieses ist dem Umstand geschuldet, dass einige, hier erstmalig veröffentlichte Untersuchungsergebnisse, zum regulären Abgabetermin noch nicht hinreichend valide waren. Die verspätete Abgabe wurde vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. angezeigt.

IV

Den Empfehlungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. sind Beschreibungen der Ist-Situation oder neuste Untersuchungsergebnisse, die teilweise speziell für diese Anhörung erhoben wurden, vorangestellt. Das bedeutet, unsere Empfehlungen basieren auf der Grundlage empirischer Daten. Die Berücksichtigung von realen Daten und handlungspraktischer Erfahrung ermöglicht, das Konfliktpotential darzustellen, das einigen Paragraphen des vorliegenden Gesetzentwurfes hinsichtlich ihrer Umsetzung innewohnt. Es reicht aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. nicht aus, Vorschriften zu erlassen, ohne präzise zu benennen, wie deren Inhalte umgesetzt werden sollen.

Stellungnahme

Jugend- und Spielerschutz

Die Bestimmungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (Erster GlüÄndStV) zum Jugend- und Spielerschutz sind aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. in Teilen nur unzureichend geeignet, die in § 1 beschriebenen Ziele des Staatsvertrags umzusetzen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung folgt im Wesentlichen der Generallinie des Ersten GlüÄndStV und unterliegt folglich der gleichen Kritik.

Bereich: Gastronomische Betriebe

Ein zentraler Kritikpunkt ist die fehlende Auseinandersetzung mit der Aufstellung von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben. Einerseits fordert der Erste GlüÄndStV bzw. ausführende Regelungen in Ländergesetzgebungen, zu Recht, u.a. Werbebeschränkungen, Maßnahmen des Sichtschutzes oder Ausweiskontrollen für Spielhallen. Andererseits bleiben einschränkende Regelungen für die GSG-Aufstellung im niedrigschwellig erreichbaren gastronomischen Bereich aus. Aber gerade in diesem Aufstellungsbereich besteht hoher Regelungs-, weil Handlungsbedarf:

- Im § 3(1) der derzeit gültigen Fassung der SpielV wurde zum Zwecke des Jugendschutzes die ständige Aufsicht bei der Aufstellung von zwei GSG sowie zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen bei der Aufstellung von drei GSG in einem gastronomischen Betrieb festgeschrieben.
- Für einen nicht unerheblichen Anteil problematischer/pathologischer Spieler, die im Späteren Spieler- bzw. Suchtberatungsstellen aufsuchten, fand der Spiel-Erstkontakt am GSG in gastronomischen Betrieben statt - und dieses bereits als Minderjährige. Hier ist die Aufsichtspflicht durch den Betreiber oder das Personal vernachlässigt worden.

Erstkontakt zum GSG (1)		
Alter bei Erstkontakt	Anzahl der Spieler	in %
unter 18 Jahre	241	26,5
18-21 Jahre	253	27,8
22-29 Jahre	184	20,2
30-39 Jahre	121	13,3
40-49 Jahre	52	5,7
50-59 Jahre	38	4,2
60 und älter	21	2,3
gesamt	910	100,0

- (1) Auswertung der Fragebögen (2000 bis 2010), die Spieler im Rahmen ihres Erstbesuches in der Fachberatungsstelle Pathologisches Glücksspiel und Medienabhängigkeit des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. ausfüllten. Es handelt sich hierbei um Spieler, die angaben, schwerpunktmäßig GSG problematisch zu bespielen. Von den 241 „GSG-Spielern“, die bereits vor dem 18. Lebensjahr an einem GSG spielten, gaben 237 an, ihre erste Spielerfahrung an einem Gastronomiegerät gemacht zu haben. Die Szenarien reichen hier von „als Kind mittels eines Markstücks vom Vater während dessen Frühschoppen ruhiggestellt worden zu sein“ bis hin zu „als Jugendlicher das Wechselgeld einer Curry-Wurst in der Frittenbude verspielt zu haben.“

- Aus der Praxis der Begehungen von Spielstätten (s.S.29), zu denen auch Orte der Sekundäraufstellung wie gastronomische Betriebe, Internet-Cafes oder Kulturvereine zählen, lässt sich zweifelsfrei belegen, dass geltendes Recht (§3 (1) SpielV), hier die technische Sicherung von GSG bei der Aufstellung von drei Geräten, annähernd ausnahmslos **keine** Anwendung findet. Lediglich in einem von knapp hundert kontrollierten Betrieben der Sekundäraufstellung mit drei GSG, fanden sich an den aufgestellten Geräten **aktivierte**, zusätzliche Sicherungsmaßnahmen.
- Selbst wenn durch Aufsicht bzw. technische Sicherung der GSG die Bespielung durch Minderjährige völlig ausgeschlossen werden könnte, bleibt der „Tankstellen-Effekt“. Das heißt: Der gerade 18-Jährige kauft, selbstverständlich unter Vorlage seines Ausweises, den Alkohol und seine minderjährigen Freunde partizipieren im Stadtpark. Weiter noch: Auch wenn kein „group-gambling“ stattfindet, hat es einen nicht unerheblichen Einfluss auf das Geldmanagement eines 16-Jährigen, wenn er neben seinem, legal spielenden, volljährigem Freund steht und sinnlich miterlebt, dass sich das Wechselgeld einer Curry-Wurst an einem GSG durchaus zu (altersbezogenen) Vermögenswerten vermehren lässt.
- Letztendlich ist in Teilen der erlaubnisfreien Gastronomie eine Entwicklung zu verzeichnen, die sich weg vom gastronomischen Betrieb, hin zum „Spiel-Cafe“ entwickelt. Nach einem Stück Schwarzwälder-Kirsch-Torte wird man in diesen Etablissements vergeblich suchen – drei GSG wird man allerdings sicher finden. Diese „Spiel-Cafes“ sind von ihrem Wesen „Mikro-Spielhallen“ und die Aufstellung von GSG deren Existenzzweck und -grundlage. Im Regelfall ist der Zutritt für Jugendliche (analog zu Spielhallen) zwar verboten, dennoch unterliegen die „Spiel-Cafes = Mikro-Spielhallen“ nicht den gesetzlichen Regelungen wie Spielhallen nach der Gewerbe- bzw. Spielverordnung.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. fordert den Gesetzgeber auf, sich im Rahmen der Gesetzgebung auch intensiv mit der Sekundär-Aufstellung von GSG zu beschäftigen. Konkret:

- Zugangsverbot für Kinder und Jugendliche zu Räumlichkeiten, in denen GSG zur Aufstellung gebracht werden dürfen als Sofort- und Minimalmaßnahme.
- Verbot von „Spiel-Cafes“, d.h. von sog. gastronomischen Betrieben, deren Umsätze überwiegend aus Erträgen von GSG stammen. Alternativ müssten diese Unternehmen nach § 33i GewO konzessioniert werden und somit alle Vorgaben der SpielV erfüllen.

Perspektivisch empfiehlt der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. ein generelles Aufstellungsverbot von GSG außerhalb von Spielhallen.

- Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. bezweifelt, dass der Jugend- und Spielerschutz in allen gastronomischen Betrieben konsequent umgesetzt werden kann. Aus unserer Sicht erscheint es unmöglich, das vielschichtige und häufig wechselnde Gastronomiepersonal im Sinne des § 1 Erster GlüÄndStV qualifiziert zu schulen und damit die Voraussetzung zur Umsetzung der zentralen Intention des zitierten Vertrages zu schaffen.
- Bei Einführung eines Sperrsystems ausschließlich in Spielhallen könnten GSG in gastronomischen Betrieben eine nicht zu kontrollierende Ausweichmöglichkeit für gesperrte Spieler bieten. Die Gastronomieaufstellung wird zur „Fluchtstätte“ für gesperrte Spieler, insbesondere dann, wenn eine Fremdsperre vorliegt. (s.S.9)

Bereich: Sozialkonzept/Informationsmaterialien zum problematischen Spielverhalten

Neben strukturellen Maßnahmen sind Sozialkonzepte, die darin integrierte Personalschulung sowie Informationsmaterialien für Spielgäste zum problematischen Spielverhalten Standbeine des Jugend- und Spielerschutzes.

Der Auftrag, der mit diesen Maßnahmen erfüllt werden soll, ist im § 1 GlüÄndStV sowie in den „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ deutlich definiert. Weniger deutlich gestaltet sich die konkrete Umsetzung dieses Auftrages.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. empfiehlt:

- Ein allgemeingültiges Sozialkonzept (unterschiedliche Merkmale des Automatenspiels und des Wettens sind hierbei zu beachten) für alle nordrhein-westfälischen Spielhallen und Sportwettannahmestellen muss von einer öffentlich geförderten Einrichtung mit spielerspezifischen Angeboten entwickelt werden, die vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW (MGEPA) benannt wird. Das MGEPA bestätigt das Sozialkonzept.
- Gleiches gilt für die Entwicklung der Informationsmaterialien zum problematischen Spielverhalten. Hier empfehlen wir einheitliche Informationsmaterialien, die landesweit in Spielhallen und Sportwettannahmen verbindlich zur Auslage gebracht werden müssen. Der Eindruck der Adresse der räumlich nächstgelegenen öffentlich geförderten Beratungseinrichtung mit spielerspezifischen Angeboten sollte möglich sein. Die Örtlichkeiten, an denen das Informationsmaterial für den Spielgast deutlich erkennbar ausgelegt werden muss, sind klar zu bestimmen. Wir empfehlen die parallele Auslage im Wechselkassenbereich, in den Toilettenräumlichkeiten sowie an allen (bei Mehrfachkonzessionen) Eingangs- und Ausgangstüren (Innenseite).

Durchaus gut gemeinte Initiativen von Spielstättenbetreibern, eigenständig Informationsmaterialien zu entwickeln und zur Auslage zu bringen, sind abzulehnen, da sie durch unterschiedliche Sprachwahl bei Spielgästen zu irritierenden Fehlinterpretationen führen könnten.

Bereich: Personalschulungen

Theoretische Sozialkonzepte, die den Spielerschutz formulieren, sind der Weg – die Mitarbeiter von Geld- und Glücksspielanbietern sind diejenigen, die ihn in der Praxis gehen möchten, sollen oder müssen. Vor diesem Hintergrund nimmt die Personalschulung einen besonderen Stellenwert ein. Denn: Es sind die Mitarbeiter vor Ort, die Menschen erleben, die Schwierigkeiten mit ihrem Spielverhalten entwickeln oder diese bereits haben.

Es ist davon auszugehen, dass neben den bereits zur Schulung verpflichteten Mitarbeitern von West Lotto und WestspielCasinos in NRW weitere

- rund 14.000 MitarbeiterInnen aus Spielhallen sowie
- eine unbekannte Anzahl von Beschäftigten aus terrestrischen Sportwettannahmestellen geschult werden müssen.

- Weiter ist davon auszugehen, dass die personelle Fluktuation in den Spielhallen und terrestrischen Sportwettannahmestellen das tatsächlich benötigte Schulungsvolumen deutlich erhöhen wird. (1)
- Eventuelle Schulungen für Personal von gastronomischen Betrieben, die aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. ebenfalls zwingend notwendig wären (soweit in den Betrieben GSG angeboten werden), bleiben an dieser Stelle außer Ansatz.

Um die Effektivität von Schulungen nicht von vornherein zu mindern, sollte eine Schulungsgruppe maximal aus 20 Teilnehmern bestehen. Das bedeutet allein für den Bereich der Spielhallenmitarbeiter (personelle Fluktuation nicht eingerechnet) ein Schulungsvolumen von 700 Einzel-Veranstaltungen. Darüber hinaus können Schulungen kein einmaliger Event sein. Sie müssen durch Wiederholungsveranstaltungen den Wissensstand der Teilnehmer evaluieren, vertiefen bzw. den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand vermitteln. Das heißt konkret: Es gilt eine massive logistische Herausforderung zu stemmen, zumindest dann, wenn der Schulungsauftrag ernst genommen wird.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. empfiehlt:

- Die Entwicklung einheitlicher Schulungskonzepte für Spielhallen und Sportwettannahmen. Die Schulungskonzepte müssen auf die unterschiedlichen Spielformen ausgerichtet sein, da sich die Identifikationsmerkmale von problematischem Spielverhalten bei Automaten Spielern und Sportwetttern teilweise unterscheiden. Auf bestehende Sozialkonzepte für MitarbeiterInnen von Lottoannahmestellen bzw. staatlich konzessionierten Spielbanken kann hier nur teilweise zurückgegriffen werden, da sich die Spielangebote, aber auch die Organisationsstruktur sowie die personelle Ausstattung der Spielorte im Regelfall deutlich voneinander unterscheiden. (2)
- Da Personalschulungen Bestandteil von Sozialkonzepten sind, gilt das gleiche Entwicklungsverfahren wie unter „Sozialkonzept“. (s.S.6)
- Eine reine Teilnahme an der Schulungsmaßnahme mit dem Ergebnis, dem Gesetz Genüge getan zu haben und eine obligatorische Teilnahmebestätigung (böse Zungen bezeichnen diese als „Persil-Schein“) zu erhalten, reicht aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. nicht aus. Um die Ernsthaftigkeit der Schulungsmaßnahme zu betonen, zumindest einen „Mindest-Qualitätsstandard“ zu erzielen und bei Kontrollen einen Nachweis vorhalten zu können, muss eine Abschlussprüfung erfolgen, die die „erfolgreiche Teilnahme“ eines Teilnehmers dokumentiert. (s.S.25)

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. begrüßt nachdrücklich Schulungsmaßnahmen für Personal von Spielstätten. Mit der gleichen Intensität allerdings hegen wir Zweifel an der Umsetzung bzw. der Umsetzungsmöglichkeit, erworbenes Wissen in der bestehenden Spielhallen-Praxis umzusetzen.

- (1) In Gesprächen mit Funktionsträgern der Automatenbranche wurde eine Fluktuationsrate von 10% bis 30% benannt. Da es sich hierbei um nicht valide Aussagen handelt, bleibt die Fluktuationsrate bei der Berechnung des Volumens von Schulungsmaßnahmen ohne Ansatz.
- (2) In staatlich konzessionierten Spielbanken ist der Personalstand deutlich höher als in Spielhallen, in denen häufig nur eine Spielhallenaufsicht für Service, Geldwechsel, GSG-Auffüllung, Alterskontrolle, Gästeinformation (und künftig auch für Spielerschutz?) etc. zuständig ist. So findet die Ansprache von Gästen mit problematischem Spielverhalten in Spielbanken nicht durch im Spielbetrieb tätige Croupiers statt, sondern durch speziell dafür ausgebildete Führungskräfte. Diese Aufgabenteilung ist in der Mehrzahl der Spielhallen personell nicht möglich.

Um einige der Bedenken zu benennen:

- Der Spielerschutz an sich scheint von zahlreichen Spielstättenbetreibern, trotz bestehender gesetzlicher Verpflichtung, nicht ernst genommen zu werden. Beleg dafür ist die mangelhafte Auslage von Informationsmaterial über die Gefahren problematischen Spielens, die bereits in der SpielV vorgeschrieben ist. So fanden sich lediglich in 68,5% der 2.860 in Deutschland begangenen Spielhallenstandorte die vom Gesetzgeber geforderten Materialien. Die Differenzierung nach Konzessionen pro Standort verdeutlicht, wo die höchsten Defizite liegen:

Informationsmaterial über problematisches Spielverhalten (1)			
Konzessionen	Anzahl Standorte	Infomaterial vorhanden	in %
1	1.702	931	54,7
2 und mehr	1.158	1.029	88,9
gesamt	2.860	1.960	68,5

Für uns stellt sich die Frage: Wenn bereits elementare Spielerschutzmaßnahmen, die im geltenden Recht verankert sind, von Teilen der Spielhallenbetreiber seit Jahren nicht erfüllt wurden, wie werden dann derartige Betreiber auf Hinweise ihres (geschulten) Personals reagieren?

- Sprachbarrieren zwischen Beschulern und Teilnehmern können die Vermittlung von Schulungsinhalten massiv behindern.
- Selbst wenn die Aufsicht einer Spielhalle alle Schulungsinhalte verinnerlicht hat und bereit ist, ihr erworbenes Wissen anzuwenden (positiv vorausgesetzt ihr Arbeitgeber geht damit d'accord), scheint eine Umsetzung in der Praxis schwierig. Die Mehrzahl der Kleinspielhallen sind Ein-Personen-Betriebe mit zumeist weiblichem Personal. Aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. erfordert es eine außergewöhnliche Courage, „heißgespielte“ Spielgäste auf ihr problematisches Spielverhalten anzusprechen oder sie gar der Spielhalle zu verweisen. Wen soll die Spielhallenaufsicht zu Hilfe rufen? Den Betreiber der Spielhalle oder besonders geschulte Suchtbeauftragte, die kilometerweit entfernt leben und nicht während der Öffnungszeiten einer Spielhalle in Permanenz „stand by“ sein können? Die Polizei, die dann kommt, wenn die Spielhallenaufsicht körperlichen Schaden genommen hat, nicht aber, wenn ein Spielgast vier und mehr GSG gleichzeitig bespielt?

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. empfiehlt:

Wir haben arbeitskreisintern äußerst intensiv über die (Un)Möglichkeit der Umsetzung von Schulungsinhalten in Spielhallen und (vermutlich auch) in Sportwettannahmestellen diskutiert und über praktikable Empfehlungen nachgedacht. Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass eine flächendeckende Umsetzung der Inhalte von Schulungsmaßnahmen und damit des Spielerschutzes an sich nur strukturell zu lösen ist.

Das bedeutet in der Konsequenz, dass man sich über Qualitätsstandards, die die Konzessionierung einer Spielhalle ermöglichen bzw. diese dauerhaft begründen, Gedanken machen muss. (s.S.25)

(1) Feldstudie 2010, Jürgen Trümper

Bereich: Spielsperre und Sperrsystem

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. begrüßt aus Sicht des Spielerschutzes den Aufbau eines übergreifenden Sperrsystems.

Über die Schulung der Mitarbeiter von Spielstätten soll sichergestellt werden, dass

- Menschen mit problematischem/pathologischem Spielverhalten nicht nur auf Basis eigener Erkenntnis (Selbstsperre),
- sondern auch mittels der Fremdsperre durch den Anbieter oder Dritte

vor einer weiteren physischen, psychischen und materiellen Verelendung geschützt werden. Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. nimmt in den Bereichen „Sozialkonzept“ und „Personalschulungen“ ausführlich Stellung. (s.S.6)

An dieser Stelle beschäftigen wir uns mit praktikablen und zielführenden Maßnahmen, um die Spielsperre im Bereich der Spielhallen auch umsetzen zu können und eine optimale Vollzugssicherheit zu ermöglichen.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. empfiehlt,

- den „menschlichen Faktor als Fehlerquelle“ bei der Umsetzung der Spielsperre so minimal wie möglich zu halten. Mangelhaftes Bewusstsein, Fahrlässigkeit oder gar ökonomische Interessen könnten die Umsetzung der Spielsperre beschädigen.
- die Entwicklung einer personengebundenen, manipulationssicheren Spielerkarte, die mit den Bestimmungen des Datenschutzes kompatibel ist.(1)

Die personengebundene Spielerkarte ermöglicht:

- Die flächendeckende Vernetzung der GSG mit der zentralen Sperrdatei ist die Voraussetzung der Umsetzung der Spielsperre in Spielhallen, aber auch in gastronomischen Betrieben. Der Einschub der personengebundenen Spielerkarte, nach vorheriger Prüfung der Identität des Spielgastes, muss die Voraussetzung sein, ein GSG spielbereit zu machen. Vorbehalte, die Spielerkarte könne zum Beispiel für Zwecke des Spielertrekkings missbraucht werden, müssen technisch verunmöglicht werden.
- Spielerschützende Maßnahmen wie z.B. ein gedeckelter monatlicher maximaler Spieleinsatz oder eine Selbstbeschränkung des Spielers hinsichtlich seines Spieleinsatzes bzw. seiner Spielzeit, könnten über die Spielerkarte realisiert werden.

(1) Dem Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. ist durchaus bewusst, dass es keine 100%ige technische Sicherheit gibt. Die Erfahrungen, die z.B. vor dem Verbot der FUNGAMES mit Spielerkarten über die die (eh unzulässige) Rückgewähr von Spieleinsätzen „sichergestellt“ werden sollte, dokumentieren die Missbrauchsmöglichkeiten. Aber aus Fehlern sollte man lernen und zudem berücksichtigen, dass sich auch die Standards technischer Sicherungsmöglichkeiten weiterentwickelt haben.

- Die gleichzeitige Bespielung mehrerer GSG, die hauptverantwortlich für ruinöse Spielverluste zeichnet, könnte mit der personenbezogenen Spielerkarte unterbunden werden.
- Über die Einführung der personengebundenen Spielerkarte und deren Kontrolle würde der Jugendschutz deutlich gestärkt, da an Minderjährige keine Spielkarten ausgegeben werden dürfen.
- Ein möglicher positiver Nebeneffekt der Vernetzung von GSG wäre neben dem Spielerschutz auch die Möglichkeit, die GSG auf einen Zentralrechner einer Bundesfinanzbehörde zu schalten. Daraus ergäbe sich:
 - Ein gerätegenauer Überblick über den Markt der GSG in Deutschland. Insbesondere im Bereich der GSG-Aufstellung in gastronomischen Betrieben ist in zahlreichen Kommunen der Überblick über die Anzahl der aufgestellten Geräte verloren gegangen. Geeignetheitsbescheinigungen der Ordnungsämter geben keinen Aufschluss über die tatsächlich aufgestellten Gastronomie-Geräte, da auf Basis der Bescheinigung ein bis drei GSG zur Aufstellung gebracht werden können. Die Stadtsteuerämter etlicher Großstädte geben sich mit Pauschalangaben von Automatenunternehmern hinsichtlich der Kasseneinnahmen zufrieden und wissen nicht mehr, wie viele GSG diese Einnahmen generiert haben. Die Buchführung, den Auslesestreifen, aller aufgestellten GSG regelmäßig zu kontrollieren, wird als personell nicht umsetzbar beschrieben. Tatsächlich reicht die Kontrolle des Auslesestreifens auch nicht aus. Vielmehr müsste auch kontrolliert werden, ob sich das GSG, von dem der Auslesestreifen gezogen wurde, auch wie angegeben in der Aufstellung befindet oder im Party-Keller eines, in diesem Falle betrügerischen, Aufstellers.
 - Über eine derartige Vernetzung würde die Steuerehrlichkeit bei gleichzeitiger Schonung personeller Ressourcen bei den Stadtsteuerämtern hergestellt.
 - Nur auf den Zentralrechner geschaltete GSG sind spielfähig. Das bedeutet in der Konsequenz, die Eliminierung des grauen Marktes der Übergeräte, die insbesondere in Kleinspielhallen das Geräteangebot ordnungswidrig erweitern. Auch die Aufstellung von GSG an dafür unzulässigen Orten wird über die Vernetzung eingeschränkt.

Aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. überwiegen die Vorteile einer personengebundenen Spielerkarte gegenüber potentiellen Nachteilen und Missbrauchsmöglichkeiten.

Dennoch empfehlen wir, eventuelle technische Manipulationsmöglichkeiten und denkbare Verstöße gegen den Datenschutz von ausgewiesenen, unabhängigen Experten im Vorfeld sorgfältig prüfen zu lassen.

Als Übergangslösung empfiehlt der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. die klassische Eingangskontrolle per Ausweispapieren und den Datenabgleich mit der Sperrdatei. Es ist darauf zu achten, dass Daten der Sperrdatei nur personenbezogen mittels Eingabe der Nummer der Personalpapiere abgefragt werden können.

Um die Kontrolle der personengebundenen Spielerkarte verbindlich zu machen, wird diese erst durch ihre Überprüfung einsatzbereit gemacht. Vor diesem Hintergrund kann die Überprüfung an einem zentralen Einlassort der Spielhalle durchgeführt werden.

Bereich: Entsperrung

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. steht der Entsperrung von Spielern, soweit es sich hierbei um eine Spielsuchtsperre handelt, mit großer Skepsis gegenüber. Für uns stellen sich grundsätzliche Fragen:

- Dürfen Menschen mit problematischem/pathologischem Spielverhalten überhaupt entsperrt werden?
- Kann es Menschen mit problematischem/pathologischem Spielverhalten gelingen, wieder kompetent und kontrolliert mit ihrem (ehemaligen) Suchtmittel umzugehen?
- Welche Maßnahmen sind notwendig, diese Kompetenz zu erreichen, aufrecht zu erhalten, zu dokumentieren und nachzuweisen?
- Wer übernimmt die Verantwortung der Überprüfung und der Bescheinigung, dass ein Spieler wieder sozial verträglich und verantwortungsbewusst an Glücksspielen teilnehmen kann?
- Wer steht für eventuelle Schadensersatzansprüche gerade, wenn es mit dem „kontrollierten“ Spielen in der Praxis einer Spielbank, einer Spielhalle oder einer lizenzierten Sportwettannahmestelle nun doch nicht geklappt hat?

Im Rahmen der Entsperrungsversuche von Spielbankenspielern kursieren bereits erste Privatgutachten honorierter Professoren, aber auch „Bescheinigungen“ von Sozialarbeitern aus Spielerberatungsstellen, von denen eine in der überzeugenden Erkenntnis gipfelt: *„Herr X ist durchaus in der Lage, sein Spielverhalten zu kontrollieren, da er nach größeren Verlusten sein Spielverhalten einschränkt.“*

Über Sperrmöglichkeiten in Spielhallen und lizenzierten Sportwettannahmestellen wird sich die Anzahl gesperrter Spieler erhöhen. Somit gewinnen die Anträge auf Entsperrung von Spielern an Volumen und Brisanz. Etabliert sich hier u.U. ein finanzträchtiger Markt für gewerbsmäßige Scharlatane und Ignoranten?

Der Arbeitskreis empfiehlt:

- Unter Federführung des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW sollte in unserem Lande ein Forschungsprojekt durchgeführt werden, das o.a. Fragestellungen, erstmalig in Deutschland, wissenschaftlich beforstet und konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt.
- Bis zum Abschluss des Forschungsprojektes ist die Entsperrung von Spielern generell auszusetzen.
- Letzteres gilt auch für Spieler, die von Glücksspielanbietern anderer Bundesländer entsperrt wurden. Diese bleiben für die Teilnahme an Glücksspielangeboten in NRW auch (bis zum Abschluss des Forschungsprojektes und der Umsetzung der Handlungsempfehlungen) weiterhin gesperrt.

Bereich: Sportwetten

Im Gesetzesentwurf der Landesregierung (Drucksache 16/17) wird davon ausgegangen, dass es „bezogen auf den Bevölkerungsanteil Nordrhein-Westfalens ... einen Anteil von 436 bis 654 (gemittelt 545) Wettshops“ (S.41) gibt. (1)

Diese Schätzung entspricht nicht der Realität, was möglicherweise dem Umstand geschuldet ist, dass die Erhebung der Glücksspielaufsichtsbehörden einen antiquierten, weil zwei Jahre alten Bestand dokumentiert. Sollte dem so sein, so dokumentiert die aktuelle Erhebung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V., mit welcher Rasanzen sich illegale Märkte entwickeln – insbesondere dann, wenn die Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden durch Rechtsunsicherheit faktisch zur Untätigkeit verdammt sind.

Im Rahmen einer bundesweiten Befragung der Ordnungs- und Gewerbeämter werden vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. derzeit alle Kommunen mit über 10.000 Einwohnern bzgl. ihres Bestandes an

- terrestrischen Wettannahmestellen (ohne Lottoannahmen und konzessionierte Buchmacher)
- Wett-Terminals in der Sekundäraufstellung (Gastronomie, Internet-Cafes, Kulturvereinen, Spielhallen etc.)

per Fragebogen befragt.

In den übersichtlich strukturierten Ländern NRW (396 Kommunen) und dem Saarland (52 Kommunen) werden alle Kommunen erfasst.

In NRW beantworteten bereits 318 von 396 Kommunen (80,3%) die Anfrage des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V., so dass wir an dieser Stelle die ersten Ergebnisse veröffentlichen können:

Stand der Untersuchung			
Größenklasse der Kommunen	Kommunen		in %
	gesamt	erfasst	
unter 10.000 Einwohner	54	40	74,1
10.000 bis 19.999 Einwohner	132	106	80,3
20.000 bis 49.999 Einwohner	134	111	82,8
50.000 bis 99.999 Einwohner	47	37	78,7
100.000 und mehr Einwohner	29	24	82,8
gesamt	396	318	80,3

Die Untersuchung soll bis zur Gesamterfassung fortgesetzt werden.

(1) Der Gesetzesentwurf NRW bezieht sich hier auf den Evaluierungsbericht der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vom 1.9.2010, der von „etwa 2.000 illegalen Wettshops in Deutschland“ ausgeht. Kritisch möchte der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. anmerken, dass das Land NRW über eine Schwerpunktberatungsstelle Glücksspielsucht verfügt, deren zentraler Arbeitsauftrag die Dokumentation des Glücksspielmarktes in NRW darstellt. Wir empfehlen, künftig auf die Fachlichkeit dieser Einrichtung zurückzugreifen.

Bei den dokumentierten Ergebnissen ist zu berücksichtigen:

- In der Erhebung fehlen noch die Ergebnisse aus 78 Kommunen (davon fünf Großstädte). Die Anzahl der terrestrischen Sportwettannahmestellen und der Wett-Terminals in der Sekundäraufstellung werden sich folglich erhöhen.
- Zahlreiche Kommunen konnten nur Schätzungen bzgl. der Anzahl der terrestrischen Sportwettannahmestellen abgeben. Hier gilt die Faustregel: Präzise Angaben aus Klein- und Mittelstädten, Schätzungen aus Großstädten.
- Einige Kommunen stützen sich auch auf die Angaben ihres Gewerberegisters. So meldet die Stadt Düsseldorf „19 Sportwettannahmestellen gem. Gewerberegister“, eine durchaus konkrete Zahl aus dem Gewerberegister, die aber kaum der Realität der „Straßen Düsseldorfs“ entspricht. Dass vielerorts die Kommunen den Überblick über die Angebotsstruktur der terrestrischen Sportwettannahmestellen verloren haben und nur noch Schätzungen geben können, ist keine Fundamentalkritik an den kommunalen Ordnungsbehörden, sondern Konsequenz einer unklaren Rechtslage.
- Weitgehend im Dunklen liegt das Angebot von Wett-Terminals in der Sekundäraufstellung, das heißt in diesem Falle, in gastronomischen Betrieben, Internet-Cafes, (Kultur-)Vereinen und Spielhallen. Hier ist lediglich die Spitze des Eisberges sichtbar, die, naturwissenschaftlich unkorrekt, aus einem Sumpf ragt. 10 von 24 erfassten Großstädte beantwortet die Fragestellung nach Wett-Terminals in der Sekundäraufstellung mit „Keine Angaben möglich“, „Vorhanden, aber unbekannt“ etc.. Unsere erste telefonische Nachfrage bei einem Ordnungsamt, ob es nicht doch eine Möglichkeit gäbe, Angaben über Wett-Terminals in der Sekundäraufstellung zu machen, wurde uns, fast wörtlich, mit der Antwort beschieden: *„Wollen Sie mich veralbern? Ich habe einige hundert Betriebe und bin Einzelkämpfer in dieser Sache. Und das ist nicht mein einziger Aufgabenbereich.“* Wir ersparten uns daraufhin weitere Rückfragen. Bedauerlicherweise gehen die Begründungen des Gesetzesentwurfs überhaupt nicht auf die Sekundäraufstellung ein (es sei denn, die Aufstellungsorte von Wett-Terminals werden unter der Begrifflichkeit „Wettvermittlungsstellen“ subsummiert. In diesem Falle wären die angestellten Schätzungen im Gesetzesentwurf völlig antiquiert). Wir weisen nachdrücklich auf die Existenz dieses, weitgehend im Dunklen liegenden Marktes hin. Dieser Markt wird im Dunklen bleiben und weiter expandieren, wenn es dem Gesetzgeber nicht gelingt, Rechtssicherheit zu schaffen und gleichzeitig den Vollzug zu stärken. (s.S.29)

Kommunen mit terrestrischen Sportwettannahmestellen			
Größenklasse der Kommunen	Kommunen		in %
	erfasst	mit Annahme	
unter 10.000 Einwohner	40	1	2,5
10.000 bis 19.999 Einwohner (2)	105	19	18,1
20.000 bis 49.999 Einwohner	111	47	42,3
50.000 bis 99.999 Einwohner (2)	36	30	83,3
100.000 und mehr Einwohner	24	24	100,0
gesamt	316	121	38,3

(1) Ohne Lottoannahmestellen und konzessionierte Buchmacher

(2) Je eine Kommune dieser Größenklasse konnte keine Angaben machen. Dadurch reduziert sich die Anzahl der erfassten Kommunen ebenfalls jeweils um eine.

Kommunen mit terrestrischen Sportwettannahmestellen			
Größenklasse der Kommunen	Kommunen mit Annahmen	Anzahl der Annahmen	Ø
unter 10.000 Einwohner	1	1	1,0
10.000 bis 19.999 Einwohner	19	34	1,8
20.000 bis 49.999 Einwohner	47	116	2,5
50.000 bis 99.999 Einwohner	30	139	4,6
100.000 und mehr Einwohner	24	677	28,2
gesamt	121	967	8,0

Wie bereits geschildert stellen Wett-Terminals außerhalb von terrestrischen Sportwettannahmestellen eine zusätzliche Problematik dar. 88 Kommunen gaben an, auch einen Bestand von Sportwett-Terminals in der Sekundäraufstellung zu haben.

Kommunen mit Wett-Terminals in der Sekundäraufstellung			
Größenklasse der Kommunen	Kommunen mit Terminals (1)	Anzahl der Terminals (1)	Ø in %
unter 10.000 Einwohner	1	3	3,0
10.000 bis 19.999 Einwohner	12	41	3,4
20.000 bis 49.999 Einwohner	30	94	3,1
50.000 bis 99.999 Einwohner	22	169	7,7
100.000 und mehr Einwohner	14	639	45,6
Keine Angaben möglich	14	23	
Keine Sportwett-Terminals	216	216	
gesamt	88	633	7,2

Aufstellung von Wett-Terminals außerhalb von Sportwettannahmen (2)		
Wett-Terminals in (Mehrfachnennung möglich)	Nennungen	in %
gastronomischen Betrieben	47	32,4
Vereinen	26	17,9
Spielhallen	45	31,0
Internet-Cafes	27	18,7
gesamt	145	100,0

- (1) 14 Kommunen konnten keine Angaben über die Existenz von Wett-Terminals machen: davon 5 Kommunen mit über 100.000 Einwohnern. 23 Kommunen konnten keine Angaben über die Anzahl der Wett-Terminals machen; davon 10 Kommunen mit über 100.000 Einwohnern.
- (2) Die Anzahl der Nennungen entspricht nicht der Anzahl der tatsächlichen Standorte, sondern benennt nur, dass Wett-Terminals z.B. in den gastronomischen Betrieben der Kommune aufgestellt sind.

Über die Wett-Terminals außerhalb von Sportwettannahmestellen verbreitert sich die Möglichkeit, Sportwetten bei Anbietern ohne eine für NRW gültige Lizenz abzuschließen deutlich.

Kommunen mit Sportwettangeboten gesamt			
Größenklasse der Kommunen	Kommunen		in %
	erfasst	mit Angeboten	
unter 10.000 Einwohner	40	2	5,0
10.000 bis 19.999 Einwohner	106	26	24,5
20.000 bis 49.999 Einwohner	111	60	54,1
50.000 bis 99.999 Einwohner	37	33	89,2
100.000 und mehr Einwohner	24	24	100,0
gesamt	318	145	45,6

Selbstkritisch muss der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. wiederholen, dass die hier niedergelegten Zahlen lediglich die sichtbare Spitze des Eisberges zu sein scheinen. Zahlreiche Kommunen geben an, dass sie die Übersicht über die Sportwettangebote, und hier insbesondere über die Angebote in der Sekundäraufstellung, verloren haben und keine qualifizierten Angaben machen können.

Darüber hinaus gibt es eine besondere Problematik, die sich von Ordnungsbehörden nur sehr schwer erfassen lässt und kaum zu kontrollieren ist: Sportwettangebote (und andere Online-Glücksspiele), die über PC angeboten werden. Terrestrische Annahmestellen bzw. Wett-Terminals lassen sich lokalisieren. Sportwettangebote bzw. andere Glücksspiele, die über einen entsprechend präparierten PC vertrieben werden, bleiben in der Regel den Ordnungsbehörden verborgen.

Fazit: Die Kontrolle über den Sportwettmarkt in NRW scheint weitgehend verloren gegangen zu sein. Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. sieht die Verantwortung für diesen Zustand nicht bei der Exekutive (Ordnungsämter/Polizeibehörden), sondern bei der Legislative und bei der Judikative, die die Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden weitgehend handlungsunfähig gemacht haben.

Inwieweit es gelingt, über die Konzessionierung von Sportwettanbietern den „grauen Markt“ wirksam zu bekämpfen, lassen wir dahingestellt. Im ersten Schritt sehen wir in der Konzessionierung eine Markterweiterung, die aus gesundheitspolitischer Sicht abzulehnen ist. Sollte diese jedoch dienlich sein, **endlich** Rechtssicherheit zu schaffen und zur **umgehenden** Schließung aller nicht konzessionierten terrestrischen Sportwettannahmestellen sowie zur Abräumung der Wett-Terminals in der Sekundäraufstellung führen, bewertet der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. die Konzessionierung weiterer Sportwettanbieter als das „kleinere Übel“. In wie weit allerdings europäisches Recht eine Teilöffnung des Marktes akzeptiert, bleibt an dieser Stelle dahingestellt. Sollte die Teilöffnung kassiert werden, dann entwickelt sich aus dem „kleineren Übel“ ein „gesundheitspolitisches Desaster“: Der liberalisierte Glücksspielmarkt.

Darüber hinaus empfiehlt der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. ein generelles Aufstellungsverbot von PC-Terminals innerhalb der für Gäste frei zugänglichen Fläche in gastronomischen Betrieben, Spielhallen und Sportwettannahmestellen, um die Möglichkeit der Vermittlung illegaler Glücksspielangebote auf diesem Wege prophylaktisch zu verhindern.

Nachdrücklich empfiehlt der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. eine klare Definition, welche Wettformen zugelassen und welche verboten werden, um die Nutzung (vermeintlich) rechtsfreier Räume oder Interpretationsmöglichkeiten durch Glücksspielanbieter zu vermeiden.

Spielhallen und Automaten spiel

Zahlreiche Fragestellungen beschäftigen sich, erstmalig, mit der Regulierung von Spielhallen. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. nicht die Spielhalle an sich das zentrale Problem darstellt, sondern das Spielmedium „Geldspielgerät“.

Die Marktvergleiche des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. der Jahre 2000 bis 2012 dokumentieren eindeutig, dass die Steigerung der Anzahl der Spielhallenstandorte/-konzessionen sowie der dort zur Aufstellung gebrachten Geldspielgeräte (GSG) auf die Novellierung der SpielV in 2006 zurückgeführt werden muss.

Entwicklung des Spielhallenmarktes in Nordrhein-Westfalen (1)							
N: 396 Kommunen	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Spielhallenstandorte	2.794	2.759	2.631	2.527	2.407	2.521	2.660
Spielhallenkonzessionen	3.506	3.465	3.393	3.274	3.333	3.706	4.315
GSG in Spielhallen	27.258	27.276	26.484	26.390	32.482	37.649	44.717

Marktentwicklung in NRW - Veränderung absolut						
N: 396 Kommunen	2000-2002	2002-2004	2004-2006	2006-2008	2008-2010	2010-2012
Spielhallenstandorte	-35	-128	-104	-120	119	139
Spielhallenkonzessionen	-41	-72	-119	59	373	609
GSG in Spielhallen	18	-792	-94	6.092	5.167	7.068

Marktentwicklung in NRW - Veränderung in %						
N: 396 Kommunen	2000-2002	2002-2004	2004-2006	2006-2008	2008-2010	2010-2012
Spielhallenstandorte	-1,25	-4,64	-3,95	-4,75	4,94	5,51
Spielhallenkonzessionen	-1,17	-2,08	-3,51	1,8	11,19	16,43
GSG in Spielhallen	0,07	-2,9	-0,35	23,08	15,91	18,77

Marktentwicklung in NRW - Veränderung absolut und in %						
Veränderung	absolut			in %		
	2000-2006	2006-2012	2000-2012	2000-2006	2006-2012	2000-2012
N: 396 Kommunen						
Spielhallenstandorte	-267	133	-134	-9,56	5,26	-4,80
Spielhallenkonzessionen	-232	1.041	809	-6,62	31,8	23,07
GSG in Spielhallen	-868	18.327	17.459	-3,18	69,45	64,05

(1) „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stichtag: 1.1.2012“ – 11. aktualisierte Auflage; Jürgen Trümper/Christiane Heimann; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.; erscheint Oktober 2012. Die Untersuchungsergebnisse auf Länder- und Bundesebene sind bereits auf der Homepage des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. einsehbar www.ak-spielsucht.de

- Der Verordnungsgeber erweiterte mit Novellierung der SpielV die Aufstellungsmöglichkeiten von GSG, indem die Spielfläche, die für die Aufstellung eines GSG notwendig vorhanden sein muss, von 15 auf 12 qm abgesenkt wurde. Des Weiteren wurde die maximal zulässige Anzahl der GSG von 10 auf 12 Geräte pro Konzession erhöht. Diese Regelungen boten die Voraussetzungen für die Steigerung der GSG-Aufstellung in bereits vorhandenen Spielhallen und würden eine Steigerung des Gerätebestandes von maximal 20,0% erklären.
- Tatsächlich entwickelte sich der Markt der Spielhallen und Geldspielgeräte in NRW (aber auch in den anderen Bundesländern) ungleich intensiver. (1)
 - Die negative Marktentwicklung des gewerblichen Automatenspiels von 2000 auf 2006 wurde in NRW gestoppt.
 - Im Zeitraum 2006 bis 2008 zeichnete sich eine erste Konsolidierung des Marktes ab, die vor allem auf die erweiterten Aufstellungsmöglichkeiten für GSG zurückzuführen war. Grund: Anfang 2006 gab es noch keine GSG der neuen Generation, da diese Geräte erst das Zulassungsverfahren der PTB/Berlin durchlaufen mussten. Zudem zog sich die bundes-/landesweite Umstellung der GSG in den Spielhallen in die Länge. Verantwortlich dafür waren logistische Gründe (Lieferschwierigkeiten), aber auch der bereits vorhandene Gerätebestand, in den die Automatenaufsteller investiert hatten und dessen Zulassungen noch gültig waren.
 - Spätestens ab 2008 war die Umstellung auf GSG der neuen Generation in den NRW-Spielhallen abgeschlossen. Die hohe Attraktivität des GSG der neuen Generation führt seitdem zu einer kontinuierlichen Expansion des Marktes, da diese Geräte einerseits die Grundlage von Großspielhallen bilden, andererseits auch Kleinspielhallen ökonomisch überlebensfähig halten.
 - Den Höhepunkt erreichte die Marktentwicklung der Spielhallenstandorte/-konzessionen zwischen 2010 und 2012. Eine denkbare Erklärung dürfte der im Glücksspieländerungsstaatsvertrag (§29 (4)) festgelegte Stichtag (28.11.2011) sein, der Spielhallen, denen zuvor eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erteilt wurde, eine bestandssichernde Übergangsfrist von fünf Jahren garantiert.

Mit welchen Maßnahmen möchte das Land NRW in die expansive Entwicklung des Spielhallenmarktes eingreifen?

Hier sind zwei zentrale Maßnahmen angedacht:

- Eine Abstandsregelung von 250 m zwischen zwei Spielhallen
- Das Verbot von Mehrfachkonzessionen

(1) siehe hierzu: Ergebnisse der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland“ unter www.ak-spielsucht.de

Bereich: Abstandsregelung zwischen Spielhallenstandorten

Im Gesetzentwurf § 16 (3) ist ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle angedacht. Das Innenministerium NRW wandte sich mit der Fragestellung an den Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., ob es unserer Einrichtung möglich sei, quantitative Aussagen über das Ausmaß der zu erwartenden Kollisionen zwischen zwei oder mehr Spielhallenstandorten zu machen.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. entwickelte daraufhin ein PC-Programm, das ermöglicht,

- die Abstände der Spielhallen bis auf 0,5m genau zu erfassen und nominell sowie grafisch darzustellen.
- die Anzahl der Kollisionen der Spielhallenstandorte auf kommunaler, aber auch auf Landesebene zu ermitteln. Differenzierungen nach Größenklassen der Kommunen sind ebenfalls möglich.
- unterschiedliche Abstandsradien einzugeben und somit alternative Planungen zu durchdenken.
- weitere Glücksspielanbieter wie terrestrische Sportwettannahmestellen einzugeben und zu verorten.
- über variierende Abstandsradien auch für andere Bundesländer mit abweichenden Regelungen Berechnungen zu erstellen.

Grundlage für die Effektivität des Programms, und damit auch für die Aussagekraft der Ergebnisse, sind valide Spielhallenadressen. Vor diesem Hintergrund hat der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. mit der Gesamterfassung der Spielhallenstandorte in NRW begonnen.

317 von den 396 NRW-Kommunen meldeten zum 1.1.2012 einen Spielhallenbestand. Insgesamt wurden vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.

- 2.660 Spielhallenstandorte mit
- 4.315 Spielhallenkonzessionen

erhoben.⁽¹⁾

Durch die beispielhafte Zuarbeit der kommunalen Ordnungsämter ist es gelungen, die Adressen von

- 2.518 der 2.660 NRW-Spielhallenstandorte (94,66%) und von
- 3.586 der 4.315 NRW-Spielhallenkonzessionen (83,10%) ⁽²⁾

valide zu erheben und in das Auswertungsprogramm einzuspeisen. Die Adresserhebung wird bis zur Gesamterfassung fortgeführt. Den Kommunen wird auf Wunsch eine qualifizierte Analyse ihres Spielhallenmarktes mitgeteilt.

(1) Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stichtag: 1.1.2012“ – 11.aktualisierte Auflage; Jürgen Trümper/Christiane Heimann; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.; erscheint Oktober 2012

(2) Nicht alle Kommunen, die die Adressen ihrer Spielhallenstandorte mitteilten, gaben den Standorten auch die Anzahl der dort angesiedelten Konzessionen bei. Aus Zeitmangel war eine Klärung bislang nicht möglich.

Die Ergebnisse (1):

Kommunen mit Spielhallenbestand in NRW			
Einwohner	Anzahl	erfasst	in %
< 10.000	19	14	73,7
10.000 - 19.999	95	78	82,1
20.000 - 49.999	128	117	92,1
50.000 - 99.999	47	47	100,0
> 100.000	29	29	100,0
gesamt	317	285	89,9

Es fehlen die Angaben aus 32 Kommunen, die zeitnah eingeholt werden sollen.

In einem ersten Schritt wird die Anzahl der Kollisionen von Spielhallenstandorten quantitativ, differenziert nach Größenklasse der Kommunen, in absoluten Zahlen dargestellt. Das heißt, die angeführten Standorte kollidieren im gewählten Radius mit mindestens einem weiteren. Neben dem vom Gesetzgeber angedachten Abstandsradius von 250 m werden auch alternative Radien berechnet, um deren Wirksamkeit bzw. Auswirkungen darzustellen.

		Kollisionen von Spielhallenstandorten im Radius von					
Einwohner	Standorte erfasst	250 m	100 m	200 m	300 m	400 m	500 m
< 10.000	18	2	0	2	2	2	2
10.000 - 19.999	114	30	12	28	30	30	38
20.000 - 49.999	504	239	104	198	265	303	334
50.000 - 99.999	487	267	130	225	293	336	360
> 100.000	1.395	893	558	829	956	1.030	1.098
gesamt	2.518	1.431	804	1.282	1.546	1.701	1.832

Die folgende Übersicht stellt die o.a. absoluten Zahlen prozentual dar:

		Kollisionen von Spielhallenstandorten in % im Radius von					
Einwohner	Standorte erfasst	250 m	100 m	200 m	300 m	400 m	500 m
< 10.000	100,0	11,11	0,00	11,11	11,11	11,11	11,11
10.000 - 19.999	100,0	26,32	10,53	24,56	26,32	26,32	33,33
20.000 - 49.999	100,0	47,42	20,63	39,29	52,58	60,12	66,27
50.000 - 99.999	100,0	54,83	26,69	46,20	60,16	68,99	73,92
> 100.000	100,0	64,01	40,00	59,43	68,53	73,84	78,71
gesamt	100,0	56,83	31,93	50,91	61,40	67,55	72,76

Im Folgenden wird die Qualität der Kollisionen dargestellt, das heißt, es wird benannt, mit wie vielen Standorten der einzelne Standort kollidiert. Für eine spätere Umsetzung der gesetzlichen Vorschrift ist insbesondere die Quantität der Kollisionen wichtig. Hier ist davon auszugehen, dass es einen gravierenden Unterschied für den Schwierigkeitsgrad der Entscheidungsfindung ausmacht, ob lediglich zwei Standorte im Radius miteinander kollidieren oder mehrere.

Anzahl Kollisionen	betroffene Standorte					
	250 m	100 m	200 m	300 m	400 m	500 m
0	1.087	1.714	1.236	972	817	686
1	577	537	606	561	489	453
2	386	187	356	373	361	319
3	205	67	157	238	268	266
4	131	13	95	157	203	238
5	57	0	49	85	119	150
6	42	0	13	60	79	111
7	20	0	4	32	62	68
8	9	0	2	22	46	66
9	3	0	0	10	33	52
10	1	0	0	1	12	29
11	0	0	0	3	9	22
12	0	0	0	2	6	27
13	0	0	0	1	5	10
14	0	0	0	1	1	5
15	0	0	0	0	3	2
16	0	0	0	0	2	3
17	0	0	0	0	2	4
18	0	0	0	0	1	3
19	0	0	0	0	0	1
20	0	0	0	0	0	3

Beim derzeitigen Stand der Untersuchung kollidieren im angedachten Abstandsradius von 250 m in NRW

- 1.431 Spielhallenstandorte (56,83%) miteinander, davon
- 854 Spielhallenstandorte (32,10%) mit mindestens zwei weiteren.

Betroffen sind vor allen Groß- und Mittelstädte, die

- über ein hohes Spielhallenangebot verfügen und
- häufig kanalisierend bewusst Spielhallenkonzentrationen gesteuert haben. (s.S.21)

Einige Beispiele:

Abstandsradius 250 m	
Kommune	Kollisionen in %
Bonn	80,56
Herne	80,00
Herford	80,00
Datteln	77,78
Wuppertal	74,65
Düren	71,43
Gronau	68,75
Duisburg	68,47
Düsseldorf	68,12
Gelsenkirchen	67,14
Geldern	66,67
Detmold	66,67
Mönchengladbach	65,91
Bielefeld	64,86
Hagen	64,71
Köln	64,33
Dortmund	62,60
Essen	61,29
Iserlohn	60,00
Unna	60,00

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die Abstandsregelung ein immenses Konfliktpotential beinhaltet. Denn: Nach welchen Kriterien wird nach Ablauf der Übergangsregelung bestimmt, welcher der Standorte, die miteinander kollidieren, bestehen bleiben darf und welcher weichen muss? Unserem Kenntnisstand nach finden sich in den bereits erlassenen Gesetzen der Länder keine Kriterien, die diese Frage beantworten. Das bedeutet in der Konsequenz, um nur einige Konflikte zu beschreiben:

- Einzelfallentscheidungen, und vielleicht, im Rahmen von Konfliktminimierung, exzessiver Gebrauch von Härtefallregelungen zugunsten der Betreiber.
- Eine Klagewelle und eine damit verbundene Rechtsunsicherheit über einen zur Zeit nicht absehbaren Zeitraum jenseits des Übergangszeitraums von fünf Jahren hinaus.
- Konfliktsituationen entstehen für Kommunen, die über Jahre hinweg ihre Stadtplanung nach dem Motto „Die Konzentration von Spielhallen ist besser als deren allgegenwärtige Präsenz“ ausgerichtet haben. Die Abstandsregelungen könnten auch zu einer Ausbreitung von Spielhallenstandorten in die Fläche führen und damit, zynischerweise, die Erreichbarkeit von Spielhallen erhöhen statt zu reduzieren. Argumente, „dem könne die Stadtplanung dann vorbeugen“, sind richtig. Das allerdings kann eine gesundheitspolitisch verantwortungsbewusste Stadtplanung bereits heute. Doch bedauerlicherweise obsiegen in Zeiten defizitärer kommunaler Haushalte mancherorts fiskalische Begehrlichkeiten in Form von potentiellen Gewerbe- und Vergnügungssteuereinnahmen über gesundheitspolitische Vernunft.

- Konfliktsituationen zwischen den Kommunen, da insbesondere im Ballungsraum Ruhrgebiet, die Stadtgrenzen ineinander übergehen. Wer wird entscheiden, ob die Bochumer oder die Dortmunder Spielhalle schließen muss?

Das Konfliktpotential ist beschrieben. Als Lösungsmöglichkeit empfiehlt der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.:

- eine Quotenregelung „Einwohner pro Spielhallen-GSG“, die der Intention des § 1 der Gesetzesvorlage entspricht
- gesetzlich verankerte Kriterien, die den Kommunen nach Auslaufen der Übergangsfrist Rechtssicherheit beim Vollzug des Gesetzes geben

Die Vorteile einer Quotenregelung, die auch für die Anzahl terrestrischer Sportwettannahmestellen beschlossen werden sollte, liegen auf der Hand:

- Die Stadtplanung, die laut Gesprächen mit zahlreichen kommunalen Vertretern bewusst zu Spielhallenkonzentrationen geführt hat (s.S.21), wird nicht ad absurdum geführt.
- Ein Ausweichen in die Fläche, z.B. in einwohnerschwache Kommunen, die genügend Raum mitbringen, wird unterbunden.
- Dem § 1 der Gesetzesentwurfes und dessen gleichrangigen Zielen wird Genüge getan.

Eine Quotenregelung beinhaltet allerdings die gleiche Problematik des Vollzuges, die auch der Abstandsregelung innewohnt:

Es gibt keine gesetzlich verankerten Kriterien, die nach Auslaufen der Übergangsregelung, begründen, welcher Spielhallenstandort geschlossen werden muss bzw. bestehen bleiben kann.

Ohne gesetzlich verankerte Kriterien, ohne Qualitätsmerkmale, die den Betrieb einer Spielstätte im Sinne des § 1 des Gesetzesentwurfes legitimieren (s.S.25), und deren Überprüfung (s.S.29) sicherzustellen, dürfte nach Ablauf der Übergangsfristen ein Szenario entstehen, das in seiner Konsequenz dem „Hornberger Schießen“ gleichzusetzen ist.

Bereich: Verbot von Mehrfachkonzessionen

Großspielhallen, das heißt, Spielstätten mit mehreren Konzessionen an einem Standort zeichnen, verantwortlich für die massive Steigerung der Spielhallenkonzessionen und, damit verbunden, für den Anstieg der GSG in der Spielhallenaufstellung.

Von der klassischen Spielhalle mit einer Konzession entwickelten sich die Standorte in Nordrhein-Westfalen über die „Doppelspielhalle“ hin zu sog. Entertainment-Centern mit bis zu 12 Konzessionen an einem Standort. Die Relation „Spielhallenkonzessionen pro Spielhallenstandort“ beschreibt diese Entwicklung anschaulich:

N: 396 Kommunen	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Spielhallenstandorte	2.794	2.759	2.631	2.527	2.407	2.521	2.660
Spielhallenkonzessionen	3.506	3.465	3.393	3.274	3.333	3.706	4.315
GSG in Spielhallen	1,25	1,26	1,29	1,30	1,38	1,47	1,62

Im Rahmen der Erfassung der Spielhallenstandorte in NRW qualifizierten zahlreiche Kommunen ihre Angaben, indem sie auch die Anzahl der Konzessionen an einem Standort beigaben. Insgesamt konnten auf diesem Wege bislang 2.225 Spielhallenstandorten auch die dort angesiedelten Konzessionen zugeordnet werden. Diese Qualifizierung wird fortgesetzt.

Auf Basis dieser Angaben ergibt sich in NRW folgende (unvollständige) Verteilung von Einfach- bzw. Mehrfachkonzessionen:

Anzahl der Konzessionen pro Standort	Anzahl der betroffenen Standorte	Anteil in %	Konzessionen gesamt	Anteil in %
1	1.438	64,63	1.438	40,10
2	500	22,47	1.000	27,89
3	118	5,30	354	9,87
4	105	4,72	420	11,71
5	29	1,30	145	4,04
6	26	1,17	156	4,35
7	5	0,22	35	0,98
8	2	0,09	16	0,45
9	0	0,00	0	0,00
10	1	0,04	10	0,28
11	0	0,00	0	0,00
12	1	0,04	12	0,33
gesamt	2.225	100,00	3.586	100,00

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. erkannte diese Entwicklung frühzeitig und forderte bereits vor Jahren die Konzessionsregelung zugunsten einer Standortregelung zu verändern und die Anzahl der aufgestellten GSG an den Standort und die dort vorhandene Spielfläche, unter Berücksichtigung einer Deckelung der maximalen Anzahl der GSG, zu binden.

Zwar fordern die Verwaltungsvorschriften zum Vollzug der §§ 33c, 33d, 33i der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung bereits heute eine räumliche Trennung und optische Sonderung der einzelnen Konzessionen an einem Standort, die allerdings in der Praxis, beginnend bei der Doppelspielhalle, in zahlreichen Mehrfachkonzessionen nicht eingehalten wird: Spieler können oftmals weitgehend ungehindert, und sei es durch gemeinsame Toiletten für zwei Konzessionen, von einer in die andere Konzession wechseln. In der Praxis findet man mancherorts architektonische Gebilde, in denen eine räumliche Trennung überhaupt nicht mehr erkennbar ist. Fairerweise müssen Spielhallenbetreiber an dieser Stelle zuweilen entlastet werden, denn allzu häufig wurden diese Spielstätten von den zuständigen Ämtern baulich abgenommen.

Das angedachte Verbot der Mehrfachkonzessionierung vollzieht damit eine Forderung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V., die wir begrüßen. Denn: Faktisch soll die Aufstellung von GSG nur noch in einer Konzession (=Spielhallenstandort) stattfinden.

Dennoch müssen wir zu bedenken geben:

- In den Spielhallengesetzen der Länder variiert die Anzahl der erlaubten GSG pro Spielhallenstandort nach Auslaufen der Übergangsfristen (§ 29 Abs.4 Satz 2 GlüStV) von 8 GSG in Berlin (1) über 36 GSG in Rheinland-Pfalz (2) bis zu 48 Geräten in Bayern (3). Zumindest bis zum Auslaufen des GlüStV im Jahre 2021. Das heißt konkret: Über die Möglichkeit der Befreiung (§ 29 Abs.4 Satz 4 GlüStV) werden in einigen Bundesländern auch weiterhin (gedeckelte) Mehrfachkonzessionen erhalten bleiben.
- Auf den ersten Blick erscheint die Berliner Variante, frei nach dem Motto „Je weniger Geräte desto besser“ dem bayrischen Modell aus gesundheitspolitischer Sicht überlegen zu sein. Aus Kenntnis des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. gibt es keine (valide) empirische Untersuchung, die Abhängigkeiten zwischen der Anzahl aufgestellter GSG und der Entwicklung von problematischem/pathologischem Spielverhalten belegt oder verneint. Andererseits stellt sich die Frage, ob Kleinspielhallen mit „entschärften“ GSG betriebswirtschaftlich haltbar sind. Unsere Sorge gilt hier **nicht** dem finanziellen Auskommen der Betreiber, sondern dem Spielerschutz, der dann über denkbare Zunahme unerlaubter „Nebengeschäfte“ Schaden nehmen könnte. Bereits heute findet die ordnungswidrige Aufstellung von Übergeräten schwerpunktmäßig in Kleinspielhallen statt.
- Die Position des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. bzgl. einer Stückzahlfestlegung von GSG pro Spielhallenstandort im Rahmen von Befreiungen ist abhängig von der weiteren technischen Entwicklung des Geldspielgerätes und damit von der überfälligen Novellierung der SpielV. (4)

(1) Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin vom 20.5.2011;
hier: § 4 (2) sowie § 8 (3)

(2) Landesgesetz zum Ersten Glücksspieländerungsvertrag vom 22.6.2012;
hier: § 11 (2)

(3) Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 25.6.2012;
hier: Artikel 9 (2), Artikel 11 (1) sowie Artikel 12.

(4) Einen interessanten Denkansatz liefert hier die Begründung des bayrischen Gesetzentwurfes (Drucksache 16/12192, Seite 14; Nr.10 4., 2.Abs) „...Im Rahmen des Konzeptes ist zwar eine zeitliche Perspektive für die weitere Absenkung der Gerätezahl vorzusehen, allerdings besteht ein Spielraum für eine flexible Gestaltung der Reduzierung, wenn andere geeignete Maßnahmen ergriffen werden. Hierbei ist auch eine mögliche Entschärfung der Gefährlichkeit der Geld- und Warenspielgeräte durch eine Änderung der Spielverordnung zu berücksichtigen.“

Entwicklung von Qualitätsstandards für Spielstätten

Den Spielerschutz in der Theorie positiven Rechts zu beschließen, ist die eine, diesen in der Praxis der Spielstätten zu realisieren, die andere Aufgabe.

Drei Wege führen aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. in Richtung „Umsetzung des Spielerschutzes“:

- Die Mitwirkung von Glücksspielanbietern durch ein entwickeltes Problembewusstsein
- Kontrolle und Sanktionen
- Strukturelle Prävention

Es wäre begrüßenswert, wenn **alle** Glücksspielanbieter ein Bewusstsein für den Spielerschutz entwickeln und diesen in ihren Spielstätten umsetzen würden. Aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. gehört diese Hoffnung in den Bereich „moderner Märchen“. Und dennoch wird es nicht gelingen, den Spielerschutz gänzlich ohne Mitwirkung der Anbieterseite in der Fläche zu implementieren.

Den Spielerschutz über Kontrolle und Sanktionen herzustellen siedelt der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. nicht im märchenhaften, sondern im utopischen Bereich an. Die Logistik, in Permanenz zehntausende von terrestrischen Spielstätten, wie Lotto- und Sportwettannahmestellen, Spielbanken, Spielhallen und gastronomische Betriebe und weitere Örtlichkeiten, an denen potentiell Glücksspiele angeboten werden können wie Vereinsräumlichkeiten und Internet-Cafes, zu kontrollieren, ist nicht vorhanden. Und dennoch ist die Kontrolle von Spielstätten ein notwendiges Muss, da die Angst vor Sanktionen Anbieter davon abschrecken kann, Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten zu begehen. Welche Ausmaße es annimmt, wenn den Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden über Rechtsunsicherheit die Hände gebunden sind, dokumentiert die Entwicklung des illegalen Sportwettmarktes in Nordrhein-Westfalen eindrucksvoll.

Im Rahmen der strukturellen Prävention sieht der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. das größte Potential, spielerischützende Maßnahmen umzusetzen. Und dennoch wird man, allein mit struktureller Prävention, wesentliche Bereiche des Spielerschutzes, wie etwa die Identifikation von Problem Spielern und deren Ansprache, nicht realisieren können.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. sieht in der Bündelung der skizzierten Wege eine Optimierung der Chancen, den Spielerschutz in der Praxis umzusetzen.

Das schwächste Glied in dieser Kette stellen potentiell die Glücksspielanbieter dar, die über effektiven Spielerschutz Umsatzeinbrüche auf sich zukommen sehen. Dass jeder Glücksspielanbieter, der dauerhaft gegen geltendes Recht verstößt, mit Recht und zu Recht davon bedroht ist, seine Konzession zu verlieren und damit Totalverlust zu „erleiden“, scheinen einige Anbieter aus ihrem Bewusstsein zu verdrängen.

Auch Angebote der Anbieterseite (hier: der Verbände der Automatenaufsteller) auf Basis „freiwilliger Verpflichtungen“ haben sich durch, in der Vergangenheit gemachte Erfahrungen, abgenutzt. Teilweise waren solche Angebote desinformierender, wirkungsloser Unsinn (wie z.B. die PAS 1016 bei FUNGAMES) oder aber sie wurden eh nur von Teilen einer nicht homogenen Aufstellerschaft befolgt.

Vor diesem Erfahrungshintergrund empfiehlt der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. die Entwicklung von Qualitätsstandards für Spielstätten und deren **gesetzliche Verankerung**.

Zentrale Zielsetzung der zu entwickelnden Qualitätsstandards ist die Umsetzung und Überprüfbarkeit des Spielerschutzes in Spielstätten als Grundlage einer Konzessionierung bzw. zur Fortführung des Betriebes.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. empfiehlt eine zeitnahe Entwicklung von gesetzlich verankerten Qualitätsstandards und deren Umsetzung, da bereits heute gefährdete Spieler die Sicherheit eines funktionierenden Spielerschutzes benötigen, ebenso wie diejenigen Spieler, die morgen zum ersten Mal eine Spielstätte betreten. Für Praktiker, die die Realität zahlreicher Spielstätten kennen, würde ein Verweis, erst einmal auf Erkenntnisse späterer Evaluierung zu warten, ziemlich realitätsfremd wirken.

Wir empfehlen eine zeitnahe Entwicklung von Qualitätsstandards aber auch vor dem Hintergrund unserer Erfahrungen und den jahrelangen kontinuierlichen Beobachtungen des Glücksspielmarktes, die uns verdeutlicht hat, dass ohne einen konkret formulierten, gesetzlich verankerten Handlungsrahmen Veränderungen in der Praxis kaum umzusetzen sind. Hier kann es überaus hilfreich sein, von vorneherein die „Spreu vom Weizen“ zu trennen und durch Qualitätsstandards dafür Sorge zu tragen, dass nur die Spielstätten konzessioniert werden können und konzessioniert bleiben, die in der Lage sind, die gesetzlichen Vorgaben des Spielerschutzes auch tatsächlich umzusetzen.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. ist bereit, an der Entwicklung von Qualitätsstandards für Spielstätten aktiv mitzuwirken.

Internet

Für den Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. stellt die Vermittlung von Glücksspielen im Internet ein hohes und damit abzulehnendes Risiko dar.

Diese Position resultiert nicht aus einer antiquierten „maschinenstürmerischen“ Grundhaltung, sondern formuliert sich aus praktischer Erfahrung:

- Das Internet revolutioniert zunehmend weite Dienstleistungsbereiche. Bereits die letzte Generation wurde von Kindesbeinen an mit dem Internet sozialisiert und geht selbstverständlich und weitgehend frei von Berührungängsten mit diesem Medium um. Pragmatisch gesehen stellt auch Glücksspiel eine Dienstleistung dar – wiewohl der gefährlichen Art.
- Vor 10 Jahren waren Spieler, die Probleme mit Glücksspielen im Internet angaben, in der Fachberatungsstelle Pathologisches Glücksspiel und Medienabhängigkeit des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. noch „Exoten“. Heute geben insbesondere Menschen, die problematisch/pathologisch Sportwetten abschließen, an, dieses auch über den privaten PC bzw. internetgestützte Wett-Terminals in (illegalen) Sportwettannahmen, gastronomischen Betrieben, Internet-Cafes, Spielhallen oder Kulturvereinen zu tun.
- Vor 10 Jahren war die Vorstellung in Spielerkreisen, die im Internet angebotenen Glücksspiele könnten manipuliert sein, ausgeprägt. Die Anbieter waren überwiegend in der Karibik und in territorialen Sondergebieten, wie den Kanalinseln oder Gibraltar, konzessioniert oder agierten gar mit einer Lizenz von kanadischen Indianerstämmen. Das Vertrauen in derartige Anbieter war nicht unbedingt ausgeprägt. Das Aufkommen großer Sportwettanbieter wie Bwin im Verbund mit massiver Werbung von seriös erscheinenden Werbeträgern senkte die Berührungängste deutlich ab.
- Darüber hinaus werden derzeit von den privaten Wettanbietern ein umfassenderes Wettangebot, bessere Quoten und attraktivere Wettmöglichkeiten wie etwa „Live-Wetten“ angeboten.

Die Eingabe nachfolgender Suchwörter bei Google führt in 0,14 sec zu folgenden Ergebnissen:

- Sportwetten 7.480.000 Treffer
- Internet-Casino 86.400.000 Treffer
- Online Poker 89.800.000 Treffer

Das Internet stellt somit eine rund um die Uhr erreichbare, prallgefüllte „Glücksspielbar“ dar, die den PC wahlweise zur Spielhalle, zur Spielbank oder zum Wettbüro mutieren lässt.

Die These, man sei geradezu gezwungen, ein legales Glücksspielangebot ins Netz zu stellen, um kanalisierend zu wirken und um den Spieler vor Ausbeutung durch unseriöse Angebote zu schützen, ist „historisch“ überholt. Im Gegenteil: Die Legalisierung von Glücksspielangeboten im Allgemeinen bzw. im Internet im Speziellen dürfte vorhandene Berührungängste mit Online-Spielangeboten/ Spielmedien absenken.

Die Erfahrung mit der Einführung der ODDSET-Sportwette dokumentiert nachdrücklich:

- Sportwetten, das ehemalige Nischenprodukt des Deutschen Lotto- und Totoblocks, erlebte durch die Einführung der ODDSET-Wette eine Umsatzexplosion. Seit 2005 reduzieren sich die Umsätze allerdings kontinuierlich:

Jahr	Umsatz in Mio. €		
	Sportwetten gesamt	davon nur ODDSET	Veränderung ODDSET in %
1998	294,0	vor Markteinführung	0,0
1999	293,0	162,0	0,0
2000	639,0	540,0	233,3
2001	616,9	513,0	-5,0
2002	636,8	541,2	5,5
2003	562,8	463,5	-14,4
2004	574,7	481,5	3,9
2005	510,2	431,8	-10,3
2006	406,8	342,3	-20,7
2007	354,4	276,3	-19,3
2008	257,6	207,8	-24,8
2009	236,8	184,5	-11,2
2010	222,5	174,1	-5,6

- Bereits in der seinerzeitigen Landtagsanhörung zur Änderung des Sportwettgesetzes in NRW formulierte der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. die Befürchtung, dass die Einführung der ODDSET-Sportwette u.U. den Abfluss von Wetteinsätzen ins Ausland stoppt, gleichzeitig aber dazu führen wird, dass der bis dahin unterentwickelte Sportwettmarkt in Deutschland erst für ausländische Anbieter attraktiv wird. So ist es geschehen – und in eine ähnliche Richtung gehen heute unsere Befürchtungen hinsichtlich der Teillegalisierung von Glücksspielangeboten im Internet.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. befürchtet:

- dass sich durch die Legalisierung von Sportwettangeboten im Internet die Anzahl der Spielteilnehmer insgesamt erhöht.
- dass Spielteilnehmer verstärkt auch in die Nähe von (illegalen) Glücksspielangeboten im Internet geführt werden. Wir gehen davon aus, dass die illegalen Anbieter erneut die besseren Quoten und die „attraktiveren“ Spielangebote vorhalten werden.
- Dass Spielteilnehmer auch an andere (illegale) Glücksspiele wie Online-Poker, virtuelle Casinos u.a. herangeführt werden, die häufig zum erweiterten Glücksspiel-Repertoire von Sportwettanbietern zählen.

Solange keine wirksamen Möglichkeiten entwickelt und konsequent angewandt werden, Glücksspielanbieter ohne Konzession im Netz für deutsche Spieler unerreichbar zu machen bzw. die Geldströme nachhaltig zu blockieren, spricht sich der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. gegen die Konzessionierung von Glücksspielangeboten im Internet aus. Diese Angebote werden aus unserer Sicht nicht den illegalen Markt ausdörren, sondern diesem noch Spieler zuführen.

Vollzug

Für den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften des § 16 des Gesetzesentwurfes sowie für die Vorgaben der GewO und SpielV im Bereich der Spielhallen sind die kommunalen Ordnungsämter zuständig.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. bezweifelt, dass die Ordnungsämter im vollen Umfang diesem Auftrag gerecht werden können. Unsere Zweifel gründen sich nicht auf Vorwürfe wie „Untätigkeit“, sondern auf Erfahrungen, die wir im Rahmen von

- zahlreichen Schulungsmaßnahmen, die vom oder im Auftrag des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. durchgeführt wurden (1) sowie
- aus vielen Gesprächen mit Ordnungsamtsmitarbeitern, die wir anlässlich anderer Projekte führten (2).

Die vielerorts entstandenen Vollzugsdefizite gründen sich vielmehr auf

- die Unmöglichkeit den vielfältigen Aufgaben, die den Ordnungsämtern aufgebürdet werden, in Gänze personell gerecht zu werden. Regelmäßige Außenkontrollen der Primär- (Spielhallen-) bzw. Sekundär- (Gastronomie, Internet-Cafes, Kulturvereine etc.) Aufstellung können nicht mit notwendiger Regelmäßigkeit durchgeführt werden.
- Rechtsunsicherheit, wie sie z.B. rund um das Verbot von Sportwettannahmen entstanden ist. Hier fühlen sich beinahe alle Ordnungsamtsmitarbeiter, mit denen wir gesprochen haben, und es waren viele, von Politik und Gerichten im Stich gelassen und zur Untätigkeit verdammt. Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. schließt sich dieser Kritik vollinhaltlich an, denn: Wer riskiert schon gerne potentielle Regressforderungen, die auf eine Kommune zukommen können, wenn sie versucht, geltendes, aber durch Gerichtsurteile unterminiertes, Recht umzusetzen?
- eine mangelhafte technische Ausstattung, z.B. fehlende Laptops, die für die Software-Überprüfung von GSG vor Ort notwendig wären oder fehlende Auslesesoftware für GSG.
- fachliche Unsicherheit im Allgemeinen, die darüber entsteht, dass einige Spielhallenbetreiber ein innovatives Geschick im Erschließen (scheinbar) rechtlicher Freiräume entwickeln. Die zeitraubende Korrespondenz mit versierten Fachanwälten der Branche füllt mancherorts ganze Leitz-Ordner.

Der Vollzug des geltenden Rechtes gründet sich aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. eben nicht auf „Untätigkeit“, sondern auf „Unmöglichkeit“.

- (1) Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. führt seit 2008 das Projekt „Schulung vor Ort“ durch. Ziel dieses Projektes ist es, Mitarbeiter der Ordnungsämter bei Spielstättenbegehungen nach § 29 GewO zu begleiten und in der Praxis „vor Ort“, wenn nötig – und es war bislang immer nötig - zu schulen. Auf Länderebene wurde dieses Projekt im Saarland (2008 im Auftrag des Innen- und des Wirtschaftsministeriums), in Brandenburg (2009 im Auftrag des Wirtschafts-, Innen- und Arbeitsministeriums) und in Thüringen (2010 im Auftrag der Fachstelle Glücksspielsucht beim Fachverband Drogen und Rauschmittel e.V.) durchgeführt. In NRW wird dieses Projekt seit 2010 im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (bzw. dessen Vorgänger) durchgeführt.
- (2) Über diverse Untersuchungen kontaktiert der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. regelmäßig bundesweit 1.640 Ordnungsämter in Deutschland. Unsere Anfragen führen häufig zu Rückfragen und Telefonaten, in denen uns MitarbeiterInnen dieser Ämter um fachliche Hilfe bitten oder allgemein ein Stimmungsbild abgeben.

Hier ist Handlungsbedarf dringend angezeigt, möchte der Gesetzgeber nicht Gefahr laufen, dass sich wohlklingende Formulierungen positiven Rechtes in der Praxis als zahnlose „Papiertiger“ entlarven.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. empfiehlt die Gründung einer stehenden, thematisch besonders qualifizierten „Task Force“, die interdisziplinär nachfolgende Bereiche abdeckt:

- Recht (Jurist)
- Steuer (Steuerfahndung)
- Strafverfolgung (Polizei)
- Ordnungsamt

Die angedachte „Task Force“, angesiedelt bei einer Bezirksregierung, soll **nicht** die Aufsichts- und Kontrollaufgaben der Ordnungsämter ersetzen, sondern bei Bedarf helfen, diese zu qualifizieren.

Zu den zentralen Aufgaben zählen:

- Klärung rechtlicher Fragen - Schaffen von Verfahrenssicherheit
- Qualifizierte Begleitung von Spielstättenbegehungen nach § 29 GewO. Hier liegt der Schwerpunkt auf dem Schulungsaspekt. Die Mitarbeiter der „Task-Force“ sind keine „Terminatoren“, die im Bedarfsfall Spielstätten auf- und ausräumen, sondern in erster Linie „Beschuler mit besonderer Fachlichkeit“, die ihr Wissen vor Ort implementieren sollen.
- Dokumentation der Feststellungen im Hinblick auf eine spätere Evaluierung des Gesetzes.

Die Mitarbeiter von Ordnungsämtern sind die natürlichen Bündnispartner des Spielerschutzes. Aber nur dann, wenn ihre Handlungsfähigkeit durch klare Gesetzesvorgaben, durch eindeutige Rechtsprechung sowie durch logistische und fachliche Qualifizierung erhalten bzw. wieder hergestellt wird.

Rück- und Ausblick

Im Rahmen der Vorbereitung eines Referates stieß der Verfasser der vorliegenden Stellungnahme im Archiv des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. auf ein deutlich vergilbtes, weil 21- Jahre altes Flugblatt. Forsch titelte der Arbeitskreis seinerzeit: „**Verbot der Geldspielgeräte!**“ und erläuterte im Folgenden deren Spielweise sowie Verlust- und Gewinnmöglichkeiten an diesen Geräten. Heute, am 31.8.2012, würden wir dieses Flugblatt gerne wieder verteilen – allerdings mit geänderter Überschrift. Heute wäre der Titel „**Rückführung der Geldspielgeräte**“ mit ähnlichem Erläuterungsteil sinnvoll. So ändern sich die Zeiten.

Vor gut zwanzig Jahren schallte es aus den Reihen der Anbieterseite noch „*Die sogenannte Spielsucht ist die Erfindung ABM-wütiger Sozialarbeiter und profilneurotischer Psychologen*“. Zahlreiche etablierte Sucht-Experten besorgten sich ob einer „*Inflationierung des Suchtbegriffes*“, da es aus dem damaligen Wissenstand heraus keine stoffungebundene Abhängigkeit geben konnte. Und dennoch irrten in der Realität tausende verelendete Spieler und deren Angehörige hilfeschend in einem Hilfesystem herum, dessen Türen für sie weitgehend verschlossen waren.

In Nordrhein-Westfalen traf eine verantwortungsbewusste Gesundheitspolitik auf erste, wenngleich marginale, Strukturen professioneller Spielerarbeit in Einrichtungen in Herford und Unna. Den sozialpolitischen Sprechern ihrer Fraktionen, Wolfram Kuschke (SPD) und Daniel Kreutz (DIE GRÜNEN) ist es zu verdanken, dass über eine dreijährige Förderung durch die Stiftung Wohlfahrtspflege (1997-1999), die professionellen Strukturen der Spielerberatung in NRW stabilisiert und ausgebaut werden konnten. Die Ergebnisse, die von den drei geförderten Einrichtungen in Herford, Neuss und Unna vorgelegt wurden, führten zur Aufnahme von Glücksspielsucht in das Landesprogramm gegen Sucht (Teil 2) und zu einer erweiterten Fortführung der Förderung von „Hilfeeinrichtungen für Glücksspielsüchtige“, die, gesetzlich verankert, aus den Zweckerträgen der in 2000 neu eingeführten ODDSET-Sportwette finanziert wurde. Das Land NRW nahm damit bundesweit eine fortschrittliche, modellhafte Rolle ein. In der Mehrzahl der Bundesländer setzte eine gesetzlich geregelte Förderung der Spielerarbeit erst mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages in 2008 ein. Heute verfügt das Land NRW über eine Landeskoordinationsstelle, Schwerpunktberatungsstellen sowie ein Netz aus zusatzgeförderten Einrichtungen über das Land verteilt.

Die Krankenkassen und Rentenversicherungsträger finanzieren stationäre und ambulante Therapien.

Pathologisches Glücksspiel ist als eigenständiges Störungsbild anerkannt.

Soweit die eine Seite der Medaille.

Auf der anderen Seite der Medaille ist die Weiterentwicklung des Glücksspielmarktes und der Glücksspielmedien zu verzeichnen:

- Die Umsätze von Glücksspielen stiegen laut Deutscher Hauptstelle für Suchtfragen e.V. von 7.563,0 Mio. Euro (in 1990) um 23.946,9 Mio. Euro auf 31.509,9 Mio. Euro (in 2010) an. Dieser rasante Umsatzanstieg um 316,63% lässt sich nicht über die Inflationsrate erklären, sondern über die Explosion des Glücksspielmarktes. Zudem kommen in diesem Vergleich Umsätze von nicht lizenzierten Sportwettanbietern, anderen Online-Glücksspielen (z.B. Poker) oder gar der „Schwarzmarktes“ nicht zum Ansatz.

- Die Inflationierung des Marktes findet seine Ursache in gänzlich neuen Spielmedien bzw. in der Mutation von bereits existenten. Um nur einige Beispiele zu nennen:
 - So mutierte das „Unterhaltungsspielgerät mit Geldgewinnmöglichkeit“ zum Glücksspielgerät und ermöglichte damit die Expansion des Spielhallenmarktes.
 - Die Einführung von ODDSET führte anfangs die Sportwettangebote des Dt. Lotto und Toto-Blocks aus ihrem Nischenprodukt-Dasein, bereitete allerdings den Sportwettmarkt in Deutschland für private Anbieter vor.
 - Die technische Weiterentwicklung der Hardware lässt den PC, zu dessen Transport vor 20 Jahren noch ein Kleinlastwagen benötigt wurde, zur „Glücksspielbar“ werden.
 - Laptop, iPhone und Handy macht Online-Glücksspiele allgegenwärtig erreichbar – aus der Hosentasche heraus.

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. würdigt nachdrücklich die gesundheitspolitisch verantwortungsbewusste Politik des Landes Nordrhein-Westfalen der Vergangenheit, die, modellhaft für Deutschland, Glücksspielsucht anerkennt und ein erstes flächendeckendes Hilfesystem für Spieler und deren Angehörige eingerichtet hat.

Wir hoffen, dass das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Landesgesetzgebung auch weiterhin fortschrittlich und zukunftsorientiert denkt und handelt. Selbstverständlich ist es notwendig, als Gesetzgeber auf aktuell bestehende Missstände zu reagieren und diese abzustellen. Allerdings sollte die zukünftige Entwicklung des Glücksspiels dabei nicht aus den Augen verloren werden. Denn: Aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. beinhaltet das Internet das Potential, das Glücksspiel zu revolutionieren und terrestrische Glücksspielangebote in nicht all zu ferner Zukunft zu Anachronismen herabstufen.

In der Gegenwart sinnvolle Entscheidungen zu treffen, ist das Ergebnis der Fähigkeit, aus der Vergangenheit zu lernen und zukunftsorientiert zu denken – auch wenn man dazu vorgegebene Generallinien verlassen muss.

Jürgen Trümper
Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.