

16/118

# Nur ein Spiel?

*Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten*

*Dokumentation des Fachgesprächs vom 09.12.2007 in Berlin*

*Uns geht's ums Ganze.*  
[www.gruene-bundestag.de](http://www.gruene-bundestag.de)

BÜNDNIS 90  
DIE GRÜNEN



Bundestagsfraktion

## *Impressum*

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin <a href="http://www.gruene-bundestag.de">www.gruene-bundestag.de</a>
Verantwortlich	Dr. Harald Terpe MdB Sprecher für Drogen- und Suchtpolitik Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin E-Mail: <a href="mailto:harald.terpe@bundestag.de">harald.terpe@bundestag.de</a>
Redaktion	Dr. Julia Wuttke, wiss. Mitarbeiterin
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 E-Mail: <a href="mailto:versand@gruene-bundestag.de">versand@gruene-bundestag.de</a>
Schutzgebühr	€ 1,-
Redaktionsschluss	März 2008

## *Inhalt*

### **Nur ein Spiel?**

### **Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten**

Vorwort.....	3
Einführung.....	4
Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick .....	6
Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten .....	11
Die Umsetzung der novellierten Spielverordnung in der Praxis.....	17
Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten aus Sicht der Automatenwirtschaft .....	22
Sollen Automaten Spiele rechtlich wie Glücksspiele behandelt werden?.....	27
Fazit .....	34

## *Vorwort*

Wissenschaftliche Studien haben belegt, dass Geldspielautomaten unter allen Glücksspielen das mit Abstand höchste Suchtpotential aufweisen. Über 80 % der pathologischen Glücksspieler, die Suchthilfeeinrichtungen aufsuchen, müssen dort wegen ihres problematischen Spielverhaltens aufgrund dieser Automaten behandelt werden.

Die Reform der Spielverordnung im Jahre 2006 hat die entscheidenden Suchtfaktoren weiter verstärkt.

Vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils zu Sportwetten steht der Staat in der Pflicht, wirksam der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, die Vorschriften zum Spieler- und Jugendschutz, die durch den neuen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen für andere Glücksspielarten gelten sollen, auch auf Geldspielgeräte zu übertragen.

Der vorliegende Reader dokumentiert ein Fachgespräch, bei dem wir gemeinsam mit unseren ReferentInnen und Gästen versucht haben, die folgenden wichtigen Fragen zu klären: Welche Auswirkung hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sportwetten auf den Bereich der Geldspielgeräte? Ist die rechtliche Differenzierung zwischen Glücksspielen und Geldspielgeräten als „Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit“ aus suchtpolitischer Sicht angemessen? Welche Faktoren tragen zur Entstehung einer Spielsucht bei? Und was muss geändert werden, damit ein wirksamer Schutz von Jugendlichen und Spielsüchtigen gewährleistet ist?

Dieser Reader umfasst die Vorträge unserer Veranstaltung. Wir danken unseren ReferentInnen ganz herzlich für ihre Teilnahme und die Überlassung ihrer Beiträge.

Dr. Harald Terpe MdB

## *Einführung*

**Christine Scheel MdB**  
**Stellvertretende Fraktionsvorsitzende**  
**Bündnis 90 / Die Grünen Bundestagsfraktion**

Sehr verehrte Damen und Herren,

Ich möchte Sie sehr herzlich zu unserem Fachgespräch begrüßen. Ich denke, es ist sehr wichtig, dass wir uns mit der Tatsache auseinandersetzen, dass neben der häufig diskutierten „klassischen“ Drogensucht auch andere Suchtformen auftreten, die in der Öffentlichkeit weniger Beachtung finden. Wie auch aus dem Suchtbericht der Bundesregierung hervorgegangen ist, gibt es in Deutschland viele Abhängige, die an sogenannten nicht stoffgebundenen Süchten leiden. Vor diesem Hintergrund ist es sehr sinnvoll, dass wir diesen Aspekt in unserer politischen Arbeit stärker berücksichtigen und dass wir uns intensiv mit Ihnen, die Sie aus der Fachwelt kommen, über diese Probleme auseinandersetzen.

Vor kurzem haben wir im Bundestag die Frage debattiert, wie es nach dem Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichtes mit dem Glücksspielrecht weitergeht. Die Länder sind gerade dabei, die angemahnten Änderungen in die Ländergesetzgebung zu überführen. Unabhängig davon, wie man zu der Frage der Liberalisierung des Glücksspielmarktes steht, ist es zu begrüßen, dass die Diskussion um die Suchtgefahren von Glücksspielen mittlerweile eine stärkere Rolle spielt. Hier gibt es viele Defizite. Als Politiker müssen wir uns die Frage stellen: Was kann die Politik im Rahmen der gesetzgeberischen Notwendigkeiten tun, insbesondere um präventiv tätig zu werden? Welche gesetzgeberischen Bereiche werden hier tangiert? Und wie können wir dazu beitragen, dass das Thema Glücksspielsucht im Staat und in der Wissenschaft den gehörigen Rahmen findet, den es braucht?

In Deutschland stehen die insgesamt rund 220.000 Geldspielautomaten vorwiegend in Spielhallen; die Zahl der Geräte in Gaststätten wird offenbar geringer. Aber wenn man beispielsweise in diesen Factory-Outlet-Zentren unterwegs ist, stellt man fest, dass man dort nicht nur Kleidung kaufen kann, sondern inzwischen auch dort sog. Angebote zur Freizeitgestaltung - beispielsweise in Form von Spielautomaten - zu finden sind.

Die Schätzungen zur Zahl der Glücksspielsüchtigen in Deutschland sind sehr unterschiedlich. Manchen gehen von nur 80.000, andere von bis zu 400.000 Betroffenen aus. Das ist eine sehr hohe Zahl. Ich denke, das konkrete Ausmaß und die dafür verantwortlichen Ursachen müssen dringend erforscht werden.

Wir sind der Meinung, dass Abhängigkeit mit einem selbst bestimmten, individuellen Leben wirklich nichts zu tun. Aber wir müssen aufpassen, dass wir nicht in eine Reflexhaltung verfallen, die da heißt: Wir verbieten einfach alles, dann sind die Probleme gelöst und die Welt ist wieder in Ordnung. Es ist notwendig, über andere Lösungen zu sprechen, auch wenn es oft eine Gratwanderung bedeutet, damit diese Lösungen in der Praxis auch funktionieren und nicht lebensfremd sind.

Wir wünschen uns eine Antwort auf die drängenden Fragen: Welche Faktoren tragen überhaupt zur Entstehung von Spielsucht bei? Welche Auswirkungen hat die Novellierung der Spielverordnung? Ist die rechtliche Differenzierung zwischen Glücksspiel- und Geldspielgeräten haltbar? Und was uns vor allem ganz wichtig

ist: Was muss passieren, damit ein wirksamer Schutz von Jugendlichen, aber auch Älteren gewährleistet ist? Ich habe in Amerika auch schon ältere Frauen gesehen, die mit ihrer Handtasche stundenlang vor diesen einarmigen Banditen saßen. Oft schwappen gesellschaftspolitische Entwicklungen ja nach Deutschland über.

Wir haben den Eindruck, dass bei der Bundesregierung, aber auch in den anderen Fraktionen das Thema Spielsucht und auch andere stoffungebundene Süchte überhaupt keine Rolle spielen, weil man sich sagt: Das ist alles irgendwie eine Form der Freizeitgestaltung, und der Mensch muss sehen, wie er damit zu recht kommt. Weiter macht man sich darüber augenscheinlich keine Gedanken. Deswegen gibt es die große Sorge, dass, wenn wir uns des Themas nicht annehmen und handeln, es auch hier in Deutschland zu einer Verstärkung der Spielsucht kommt.

Herzlichen Dank, dass Sie zu uns gekommen sind. Ich wünsche der Veranstaltung einen guten Verlauf und ich bin davon überzeugt, dass uns die hier gewonnenen Erkenntnisse für die weitere Diskussion sehr nützlich sein werden.

## *Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick*

### **Ilona Füchtenschnieder**

Vor zwanzig Jahren habe ich in Herford die bundesweit erste Beratungsstelle für Glücksspielsüchtige und ihre Angehörigen gegründet. Ich kam aus der Beratung mit Alkoholabhängigen, war also neu auf dem Gebiet. Daher habe ich gedacht, zur Vorbereitung bewerbe ich mich wallraffmäßig auf die Stellenanzeige einer Spielhalle. Darin stand: *Junge Frau zum Kaffeeausschank gesucht*. Ich habe dort angerufen und wurde nicht nach meiner Qualifikation, meinen Arbeitszeit- oder Gehaltswünschen gefragt, sondern nach meinem Alter. Ich war damals 30 - und das war zu alt! Aus Marketinggründen werden in Spielhallen bevorzugt junge Frauen eingestellt, weil dort hauptsächlich Männer verkehren.

Eine zweite Merkwürdigkeit habe ich erlebt, als ich einen jungen Türken in einer Justizvollzugsanstalt besuchte, der dort einsaß, weil er Überfälle begangen hatte. Er war glücksspielsüchtig und hatte das Geld in einer Spielhalle gleich wieder verspielt. Als ich ihn fragte, was er denn in der Justizvollzugsanstalt so arbeite, sagte er, dass er Platinen für Geldspielautomaten löte. Dann habe ich erfahren, dass unser ehemaliger Justizminister in Nordrhein-Westfalen auch im Aufsichtsrat des marktführenden Automatenherstellers sitzt, und irgendwie fügte sich das Bild zusammen. Aus diesen ganzen Merkwürdigkeiten hat sich eine etwas kritische Haltung gegenüber dieser Branche entwickelt.

Welche Erkenntnisse haben wir eigentlich über die Anzahl glücksspielsüchtiger Automatenspieler? Zunächst muss man sagen, dass Beratungsstellen, Selbsthilfegruppen und Fachkliniken angeben, der Hauptteil der Menschen, die aufgrund ihrer Glücksspielsucht Beratung und Hilfe suchen, Automatenspieler sind. Aktuelle Untersuchungen und Erhebungen bestätigen dies: Die Suchthilfestatistik EBIS sieht den Anteil bei 82 Prozent, eine Untersuchung von Meyer und Hayer zum Suchtpotenzial von Sportwetten aus dem Jahr 2005 bei 79 Prozent aller Hilfesuchenden.

Bei den Anrufern unserer Hotline in Nordrhein-Westfalen, die sich ja eher an Lottopspieler wendet, liegt der Anteil der Automatenspieler bei 57 Prozent. In den Jahresstatistiken unserer Herforder Beratungsstelle gibt es allerdings leichte Schwankungen: Bis 1990 hatten wir einen Anteil von über 90 Prozent Automatenspieler. Bis 2000 lag der Anteil bei 80 bis 90 Prozent und dann bis 2006 bei 61 bis 78 Prozent. In den letzten Jahren hat sich der Glücksspielmarkt erweitert; es gibt beispielsweise vermehrt Sportwetter oder Fun-Game-Spieler. So ist diese leichte Abnahme über die Jahre zu erklären. Aber nach wie vor bildet die Gruppe der Spieler an Geldspielautomaten das Hauptproblem.

Über die genaue Anzahl glücksspielsüchtiger Automatenspieler gibt es keine wirklichen konkreten Aussagen, da die generelle Studienlage aus unserer Sicht noch unzureichend ist. Es gibt derzeit zwei epidemiologische Studien zu diesem Thema (Stöver, *Glücksspiele in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zur Teilhabe und Problemlage des Spielens um Geld*, Universität Bremen 2006 und Bühringer/Kraus/Sonntag/Pfeiffer-Gerschel/Steiner, *Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken*, SUCHT 2007, S.296 ff.). Beide werfen methodische Fragen auf und sind aus unserer Sicht nicht ausreichend. Zudem sind beide Studien interessengeleitet: Stövers wurde im Auftrag des Verbandes der Lotovermittler erstellt - interessanterweise findet er viele Automatenspieler. Bührin-

ger, der früher viele Untersuchungen auch für die Automatenindustrie gemacht hat (allerdings nicht bei dieser Studie), findet völlig gegen sämtliche anderen Untersuchungen – auch aus dem europäischen Ausland - und Erfahrungen in der klinischen Praxis auffällig wenige Automatenspieler.

Was wir brauchen, ist eine unabhängige epidemiologische Forschung von Instituten, die nicht mit Anbietern von Glücksspielen zusammenarbeiten. Denn wenn man Strategien entwickeln will, um ein Problem zu bekämpfen, muss man zunächst ganz genaue und sachgerechte Abbildungen haben: Wie groß ist das Problem? Wer genau ist betroffen? Welche Bevölkerungsgruppen, welche Schichten, welche Altersgruppen usw.? Unser Verband hat dazu eine Expertise bei dem anerkannten Epidemiologen Prof. John (Universität Greifswald) in Auftrag gegeben. Er hat dargelegt, wie eine aussagekräftige epidemiologische Untersuchung methodisch angelegt sein muss. Wir hoffen, dass nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung zum Glücksspiel auch Geld vorhanden sein wird, um so eine wirklich unabhängige Studie in Auftrag zu geben.

Glücksspielsucht scheint eindeutig eine männliche Sucht zu sein, zumindest wenn man sich die Klientel in Selbsthilfegruppen, Beratungsstellen und Fachkliniken ansieht. 90 bis 95 Prozent der Betroffenen dort sind Männer. Aufgrund von ausländischen Studien weiß man, dass der Anteil glücksspielsüchtiger Frauen in der Bevölkerung ca. 30 Prozent beträgt.

Im Vergleich zu anderen Suchtkranken gibt es unter den Betroffenen weniger arbeitslose Menschen. Momentan haben wir in unserer Statistik eine Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängerquote von 20 Prozent. Bei denjenigen, die in Beratung und Therapie sind, handelt es sich oft um sehr leistungsorientierte Menschen. Sie haben nicht selten zwei, drei Jobs gleichzeitig. Häufig haben sie Berufe mit flexiblen Arbeitszeiten. Es sind also sehr viele Selbstständige, Kaufleute, Vertreter usw. unter den Betroffenen, ebenso Menschen, die – wie etwa Bäcker und Köche - arbeiten, wenn andere frei haben und umgekehrt.

Das Tückische an der Glücksspielsucht ist, dass sie sozial sehr, sehr lange unauffällig bleibt. In einigen Fällen steht dann plötzlich der Gerichtsvollzieher vor der Tür und teilt der Ehefrau mit, dass ihr Haus heute versteigert wird. Oder sie erfährt aus der Zeitung, dass ihr Mann gerade vor Gericht steht.

Wir stellen auch fest, dass Glücksspielsüchtige sehr häufig bereits im Kindes- und Jugendalter erste Kontakte zu Glücksspielen haben. Wir hören nicht selten Geschichten wie: „Ich bin mit meinem Vater und meinem Onkel zum Frühschoppen gegangen und die haben mich dann so lange vor dem Geldspielautomaten geparkt.“ Jeder kennt die Geschichten, dass Kinder Rubbellose geschenkt bekommen oder auch aufrubbeln dürfen, was ja nun zum Glück nach der neuen Glücksspielgesetzgebung nicht mehr möglich ist.

Auch die Hurrelmann-Studie (Hurrelmann/Schmidt/Kähnert, *Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen: Verbreitung und Prävention*, Düsseldorf 2003) hat noch einmal gezeigt, dass Kinder und Jugendliche bereits über Erfahrungen mit Glücksspielen verfügen. Aus unserer Sicht ist neben Aufklärung in Schulen auch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie eine strukturelle Prävention nötig.

Geldspielgeräte sollten in gastronomischen Betrieben abgebaut werden, denn sie sind absolut nicht kompatibel mit dem Jugendschutz. In Bäckereien beispielsweise, in denen zwei Geräte stehen, sieht man häufig, dass diese von dem wenigen Personal gar nicht überwacht werden können und dass das Personal auch nicht hinter

der Theke vorkommt, um die Kinder oder Jugendlichen anzusprechen, die da am Geldspielautomaten spielen. Wir denken, dass diese Automaten in gastronomischen Betrieben überhaupt nichts zu suchen haben. Sollte es künftig zu den Schutzvorschriften kommen, die wir uns wünschen (Ausweiskontrollen, Sperrmöglichkeiten usw.), können diese in diesen Betrieben sowieso nicht eingehalten werden.

Darüber hinaus würden wir uns sehr freuen, wenn die Testkäufe durch Jugendliche, die Frau von der Leyen und auch Frau Bätzing unterstützen, auch auf den Bereich der Glücksspiele ausgeweitet würden. Die nordrhein-westfälische Lotteriegesellschaft hat in diesem Jahr bereits hunderte von Testkäufen von Jugendlichen – selbstverständlich unter Anleitung – durchführen lassen. Es gab eine Reihe von getesteten Betrieben, die Jugendlichen unzulässigerweise etwas verkauft haben. Diese Annahmestellen wurden nach einem gestuften System sanktioniert. Man sollte dieses Vorgehen auf den Bereich der Spielhallen und Spielautomaten ausweiten. Und Verstöße müssen dann natürlich bußgeldbewehrt sein, denn wenn es nicht wehtut, ist die Motivation, etwas zu ändern, wahrscheinlich nicht hoch genug.

Spielerkarrieren – wir wissen das von anderen Suchtkrankheiten auch – verlaufen sehr unterschiedlich. Das hat einmal mit individuellen Merkmalen zu tun, beispielsweise mit dem Geschlecht oder der Herkunft. Frauen beispielsweise zeigen einen anderen Umgang mit Glücksspielen als Männer. Zudem muss man auch nach der Art des Glücksspiels unterscheiden. In den USA und auch in Deutschland sieht man sehr viele, gerade auch ältere Frauen in Spielcasinos. Die haben natürlich einen anderen Zugang zu Glücksspielen als ein junger Türke, der durch einen Spielhallenbesuch in die Glücksspielsucht gerät. Auch hier brauchen wir Längsschnittstudien, die uns noch mehr Aufschluss über die Verläufe derartiger Spielerkarrieren geben können.

Die finanziellen, sozialen und gesundheitlichen Folgen bei den Süchtigen liegen auf der Hand. Die Suchthilfestatistik belegt eine hohe Verschuldung von Spielsüchtigen; sie ist höher als die von Drogenabhängigen. Darüber hinaus gibt es eine hohe Begleitkriminalität. Sie finden laufend Pressemeldungen wie beispielsweise „Postbote stahl EC-Karten“, „Banküberfall geklärt: Täter ist spielsüchtig“ oder „Pfarrer soll Spendengelder im Casino verzockt haben“. In der Regel sind dies Menschen, die bisher relativ unauffällig waren. Schon 1996 hat eine veröffentlichte multizentrische Studie (Denzler/Petry/Baulig/Volker, *Pathologisches Glücksspiel: Klientel und beratungs-/Behandlungsangebot*) bei 40 Prozent der Teilnehmer festgestellt, dass diese sich Geld aus illegalen Quellen beschaffen. Auch andere Studien bestätigen immer wieder, dass Glücksspielsüchtige Geld verspielen, das ihnen nicht gehört. Häufig passiert das aus der inneren Überzeugung: „Ich leihe mir das Geld ja nur, und mit dem Gewinn gleiche ich alles wieder zurück.“

Des Weiteren gibt es ganz massive familiäre Probleme. Da wird sehr viel Vertrauen verspielt, das oft unwiederbringlich verloren ist. Mitunter verlieren die Betroffenen auch ihre Arbeit oder ihre Wohnung. Und im Vergleich zu anderen Suchtkrankheiten gibt es bei Spielsüchtigen auch eine erhöhte Suizidalität.

Das Anbieten von Glücksspielen ist für die Gesellschaft eine lukrative Angelegenheit. Man verspricht sich hohe Einnahmen und hofft, dass die Kosten niedriger bleiben. Jedoch kippt das bei einem großen Glücksspielmarkt irgendwann. Dann decken die Einnahmen die Kosten nicht mehr.

Noch fehlen uns genaue, dringend benötigte Forschungen dazu, wie hoch die sozialen Kosten eigentlich sind. Es ist methodisch nicht ganz einfach, diese Daten zu erheben: Die Behandlungskosten werden bekanntlich aus einer anderen Quelle be-

zahlt als der, in die die Einnahmen kommen. Wir sind in Deutschland allerdings in der glücklichen Lage, dass seit 2001 die Kosten der ambulanten und stationären Behandlung von den Kostenträgern (Krankenkassen bzw. Rentenversicherungen) übernommen werden. Neben den Behandlungskosten gibt es einen nicht unerheblichen Ausfall von Arbeitszeit. Wer am Arbeitsplatz im Internet Wetten platziert oder Poker spielt, der arbeitet in dieser Zeit eben nicht. Man muss zudem bedenken, dass jeder Euro und jeder Cent, der in einen Automaten wandert oder auf dem Pokertisch verloren wird, natürlich nicht mehr woanders ausgegeben werden kann. Damit haben wir es auch mit einem enormen Kaufkraftverlust zu tun.

Es gibt mittlerweile erste Schritte, die Öffentlichkeit stärker für das Thema Glücksspielsucht zu sensibilisieren. Sowohl in einigen Bundesländern als auch bundesweit gibt es Kampagnen, die über die Gefahren des Glücksspiels aufklären. Es ist wichtig, deutlich aufzuzeigen, dass das Glücksspiel immer zwei Seiten hat. Die eine sind Arbeitsplätze, Freizeitangebote und hohe Einnahmen (auch für den Staat), aber die andere Seite sind eben die Schäden, die durch ausuferndes Spielen verursacht werden. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben. Wir wissen: Ein großer Glücksspielmarkt schafft große Schäden, ein kleiner eben nur kleinere Schäden.

Um Glücksspielsüchtige zu erreichen, brauchen wir niedrigschwellige Angebote, z. B. Internetforen oder Hotlines. Wir haben in Nordrhein-Westfalen seit einigen Jahren eine Infoline Glücksspielsucht, die inzwischen hoch frequentiert ist. 61,2 Prozent der Glücksspielsüchtigen und 73,3 Prozent der Angehörigen, die dort anrufen, hatten vorher keinen Kontakt zum Hilfesystem. Wir erreichen also die Menschen sehr früh mit dem Angebot einer fachkompetenten (auch anonymen) Beratung am Telefon. Wir können damit den Menschen erste Hilfen geben und sie dann auch weiterleiten an das Netz von Suchthilfeeinrichtungen. Wir können feststellen, dass dieses Angebot greift und von den Menschen angenommen wird.

Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit werden rechtlich nicht als Glücksspiele eingeordnet, sie unterliegen dem Gewerberecht. Rita Süßmuth hat, als sie Familienministerin war, deutlich gesagt, dass dies der guten Lobbyarbeit dieser Branche zu verdanken ist. In der Praxis ähneln diese Automaten Spiele immer mehr den eigentlichen Glücksspielen. Man kann heute an einem Tag ein ganzes Monatsgehalt in einer Spielhalle verlieren, und man kann in einer Stunde an einem Geldspielautomaten in einer Imbissstube mehr gewinnen, als man durch Hartz IV für einen ganzen Monat bekommt. Die Grenzen des Unterhaltungsspiels werden hier meiner Ansicht nach schon arg gesprengt.

Zudem besteht die Gefahr, dass die uneinheitliche Regelung von Automaten Spiel und anderen Glücksspielen dazu führt, dass der Glücksspielstaatsvertrag, den die Länder gerade geschlossen haben, vom Europäischen Gerichtshof gekippt wird. Diese Befürchtung war für unseren Verband Anlass, alle im Bundestag vertretenen Parteien anzuschreiben, um sie auf diese Inkonsistenz hinzuweisen. Die Automatenbranche selbst hat nicht unbedingt ein Interesse am Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrages. Einige der Unternehmen würden nämlich sehr gern selbst ihren Tätigkeitsbereich auch auf andere Glücksspielarten, insbesondere Sportwetten, erweitern.

Auch die 2006 erfolgte Novellierung der Spielverordnung war hinsichtlich der effektiven Bekämpfung der Spielsucht, wie sie vom Bundesverfassungsgericht und auch vom Europäischen Gerichtshof angemahnt wird, kontraproduktiv. Wer Hintergrundinformationen zum Novellierungsverfahren haben möchte, dem kann ich nur den Artikel *Zocken leicht gemacht* von Stefan Welzk empfehlen (*Blätter für deutsche und*

*internationale Geschichte 7/2005*). Die Automatenbranche verweist auch immer wieder gern auf freiwillige Selbstverpflichtungen und die von der Spielverordnung vorgesehene vierjährige Evaluationspflicht, um Zeit zu gewinnen und eine mögliche Liberalisierung des Marktes abzuwarten.

Ich möchte mich als Anhängerin des norwegischen Modells outen. In Norwegen hat man aufgrund der zunehmenden Spielsucht Automaten außerhalb des staatlichen Monopols verboten. Da dies aber angesichts der großen Lobby in Deutschland derzeit noch nicht möglich ist, möchte ich dafür plädieren, dass die Schutzvorschriften, die im Glücksspielstaatsvertrag enthalten sind, auf die gewerblichen Automaten übertragen werden. Das wären im einzelnen: Schulung des Personals, verpflichtende Auslage von Infoflyern, ein Werbeverbot, der Abbau der Geräte in Gaststätten, eine Reduzierung der Spielhallenstandorte, Ausweiskontrollen beim Zugang zum Spiel und die Möglichkeit von Selbstsperrern. Diese Maßnahmen, verbunden mit einer personell und finanziell gut ausgestatteten Aufsicht, könnten das Problem erheblich verringern.

**Ilona Füchtenschnieder** ist Diplom-Pädagogin und Leiterin der Landesfachstelle Glücksspielsucht Nordrhein-Westfalen. Sie ist zudem Vorsitzende des Fachverbandes Glücksspielsucht. Dieser Fachverband stellt eine unabhängige bundesweite Vertretung der Interessen von Glücksspielsüchtigen und ihren Angehörigen sicher. Im Fachverband vertreten sind Wissenschaftler, Therapeuten, Ärzte, Juristen, Beratungsstellen und Selbsthilfeeinrichtungen.

## *Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten*

**Tobias Hayer**

Lassen Sie mich mit einer Anekdote bezüglich meines Zugangs zum gewerblichen Automatenspiel beginnen: Ich bin gebürtiger Bremer, katholisch und feierte meine Kommunion Mitte der 1980er Jahre. Bekanntermaßen gibt es in diesem Rahmen immer Geschenke. Damals warf ich 5 DM des Kommuniongeldes in den Schlitz eines Spielautomaten, der in dem Restaurant stand, in dem wir die Kommunion feierten. Ich gewann tatsächlich 100 DM und war natürlich unglaublich froh über dieses Ereignis. Auf meine Entscheidung, über die Glücksspielsucht zu forschen, hatte dies jedoch keinen Einfluss.

Im folgenden Vortrag werde ich erstens das Gefährdungspotenzial der Geldspielautomaten bestimmen – auch in Abgrenzung zu anderen Glücksspielformen, zweitens detaillierter auf die aktuellen epidemiologischen Erkenntnisse in Deutschland Bezug nehmen und drittens über das Problemfeld „Jugendliche und Glücksspiele“ berichten.

Wie bei jeder anderen Suchterkrankung auch, lässt sich die Genese einer Glücksspielsucht durch ein multi-faktorielles Geschehen begründen. Es gibt risikoerhöhende Faktoren auf Seiten des Individuums und risikoerhöhende Faktoren auf Seiten des Umfeldes. Aber auch das potenzielle Suchtmittel – hier die jeweilige Glücksspielform – spielt eine zentrale Rolle im Rahmen fehlangepasster Entwicklungsverläufe. In der Gesamtschau der Veranstaltungsmerkmale lässt sich folglich das Suchtpotenzial einer Glücksspielform bestimmen.

Grundsätzlich ergibt sich das Suchtpotenzial von Glücksspielen auf der einen Seite aus den kontextbezogenen Merkmalen, wie etwa Verfügbarkeit oder Werbung, und auf der anderen Seite aus den spielmediumsbezogenen Merkmalen, also der konkreten Ausgestaltung des Glücksspiels. Denken Sie an das Lottospiel 6 aus 49 mit zwei Ziehungen pro Woche: Dies bedeutet einen sehr langgestreckten Spielablauf, der wenig Stimulationspotenzial impliziert. Spieler können nicht einen Kick nach dem anderen hervorrufen, abtauchen und sich ununterbrochen dem Lottospiel widmen. Zudem werden die Quoten erst später bekannt gegeben, so dass die Auszahlung der Gewinne ebenfalls erst Tage nach der Ausspielung erfolgt. Dieses Glücksspiel ist trotz seiner hohen Verfügbarkeit (es gibt etwa 26.000 Lottoannahmestellen in der Bundesrepublik Deutschland) nicht besonders reizvoll für einen Spielsüchtigen.

Bei den Geldspielgeräten sieht das anders aus. Neben einer hohen Verfügbarkeit in gastronomischen Betrieben und in Spielhallen zeichnen sich die Geldspielautomaten durch eine vergleichsweise schnelle Spielabfolge aus. Und genau diese Ereignisfrequenz in Kombination mit der Verfügbarkeit ist ein Merkmal, das für ein hohes Gefährdungspotenzial einer Glücksspielform spricht. Generell erleichtern die kontextbezogenen Merkmale wie Verfügbarkeit und Werbung in erster Linie den Zugang zum Glücksspiel. Eine hohe Ereignisfrequenz hingegen fördert die regelmäßige, mitunter auch exzessive Spielteilnahme.

Schauen wir uns das Spiel an Geldspielautomaten noch etwas genauer an. Mittlerweile dauert ein Spieldurchgang nur noch 5 Sekunden. Wenn ein Durchgang been-

det ist und man gewonnen hat, wird der Gewinn sofort ausbezahlt. Eine sofortige „Reinvestition“ des Gewinns ist natürlich immer möglich – daraus kann ein kontinuierliches Spielverhalten resultieren. Weiterhin werden die Spieler über bestimmte Spiel-Features aktiv in das Spiel eingebunden. Es gibt Risiko-, Start- und Stopptasten. Das suggeriert dem Spielteilnehmer, er könne Einfluss auf den Spielausgang nehmen, und dies wiederum fördert das Weiterspielen in der Hoffnung, ein möglicher Gewinn stehe kurz bevor, sofern man jetzt nur „das Richtige“ tue. In Wirklichkeit ist das Spielergebnis allerdings unabhängig davon, ob man die Automaten laufen lässt oder die genannten Tasten drückt.

Fastgewinne stellen einen weiteren wichtigen psychologischen Effekt dar. Stellen Sie sich Folgendes vor: Die erste Walze bleibt stehen und zeigt ein Gewinnsymbol, die zweite Walze bleibt stehen und zeigt ebenfalls ein Gewinnsymbol – jetzt brauchen Sie nur noch ein Gewinnsymbol, der Gewinn steht also quasi unmittelbar bevor. Das letzte Gewinnsymbol wird dann zwar knapp verpasst, sofort kommt aber der Gedanke: ‚Das ist ja kein Verlust, das ist ein Fastgewinn. Ich muss nur weiterspielen, dann kommt der Gewinn schon noch. Wenn ich nicht weiterspiele, kann ich auch nicht gewinnen!‘. Das sind gängige Kognitionen von Spielern und Spielsüchtigen.

Zudem erweisen sich die Spieleinsätze als variabel. Spielteilnehmer können um Centbeträge spielen. Aber über einen Trick, nämlich die so genannten Merkmalsübertragungen, können die Einsätze auch höher als die vorgeschriebenen 20 Cent pro Spiel sein. Ähnliches gilt für die Gewinnstrukturen. Und schließlich wirken sich nachweislich auch die auditiven und visuellen Reize auf das Spielverhalten aus.

Seit Anfang 2006 gibt es eine neue Spielverordnung. Aus der Perspektive der Suchtprävention beinhaltet sie sowohl positive als auch negative Aspekte. Die positiven Aspekte sind allerdings eher gering ausgeprägt: Zu begrüßen ist das Verbot von Fun-Games und von Jackpotsystemen. Ein Jackpot stellt immer ein spielanreizförderndes Merkmal dar, beim Lottospiel genauso wie beim Automatenspiel. Auch zu begrüßen – aber nicht überzubewerten – ist die Forderung nach gut sichtbar ausgelegten Informationsmaterialien zu den Risiken des übermäßigen Spielens. Aus der Präventionsforschung ist bekannt, dass – wenn auch mit solchen Hinweisen einige Personen erreicht werden – es zur Verhaltensänderung sicher mehr als nur Informationsmaterial bedarf. Außerdem muss Folgendes überprüft werden: Wie ist das Informationsmaterial gestaltet? Liegt das Material überhaupt aus? Wo liegt es aus? Welche Wirksamkeitsnachweise gibt es für solche und andere Spielerschutzmaßnahmen wie die Bereitstellung von Hotline-Nummern und Piktogrammen?

Auf der anderen Seite kam es aus der Perspektive der Suchtprävention durch die Novellierung der Spielverordnung zu Verschlechterungen: Das Einzelspiel wurde schneller gemacht, die Spieldauer von 12 Sekunden auf 5 Sekunden verkürzt. Nunmehr beginnt alle 5 Sekunden ein neues Spiel und damit die Hoffnung, Geld zu gewinnen. Wenn Sie sich in Spielhallen begeben, können Sie Menschen beobachten, die total absorbiert sind von den Automaten. Sie nehmen abseits der Automaten nichts mehr wahr. Das Verlusterleben wird auch vollkommen ausgeblendet. Außerdem fördert die Schnelligkeit des Spiels das so genannte Chasing-Verhalten, die Jagd nach einem Ausgleich der erlittenen Verluste.

Gleichzeitig wurden sowohl der maximale Stundenverlust wie auch die maximale Gewinnmöglichkeit pro Stunde erhöht. Sie erfüllen damit aus psychologischer Sicht eindeutig die Kriterien eines Glücksspiels. Die maximale Gewinnmöglichkeit beträgt nunmehr 500 Euro pro Stunde, das hat mit einem einfachen Unterhaltungsge-

rät mit Gewinnmöglichkeit nichts mehr zu tun. Zudem wurde die Geräteanzahl in Spielhallen von 10 auf 12 pro Spielhallenkonzession und in Gaststätten von 2 auf 3 erhöht, also das Vertriebsnetzwerk ausgeweitet.

Laut dem *Jahrbuch Sucht 2008*, das Anfang 2008 erscheint, wurde beim gewerblichen Automatenspiel im Jahr 2006 – also seit Inkrafttreten der geänderten Spielverordnung – ein Umsatz von 6,88 Milliarden Euro erzielt. Dies entspricht einem Umsatzzuwachs von 17 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Auch die Zahl der aufgestellten Geldspielgeräte hat im Jahr 2006 im Vergleich zum Vorjahr um 9,3 Prozent auf ca. 200.000 zugenommen.

Bestimmte Vorgaben der Spielverordnung werden in der Praxis gezielt umgangen. Bei bestimmten Geräten sind Einsätze von 2, 5, 10 oder sogar 100 Euro sowie Gewinne von 6.000 Euro und mehr bei einzelnen Spielen möglich. Und zwar wird dies durch einen ganz einfachen Trick erreicht: Die Geräte haben einen Geldspeicher für die eingeworfenen Spieleinsätze. Von dort werden auch nur 20 Cent pro Spiel abgebucht. Aber manche Automaten verfügen zudem über ein so genanntes Bank- oder Punktekonto, auf das der Spieler sein Guthaben transferieren kann. Dann kann er mit diesen Punkten spielen, die auch entsprechend höhere Einsätze gestatten (beispielsweise von Punkten im Gegenwert von 4 Euro); entsprechend höhere Summen können natürlich auch gewonnen werden. Da nun aber die Spielverordnung einen Maximalgewinn von 500 Euro pro Stunde vorschreibt, muss der Spieler bei einem Gewinn von 1.000 Euro theoretisch zwei Stunden vor dem Gerät warten, bis der Gewinn vollständig ausgezahlt ist: In der ersten Stunde werden 500 Euro ausbezahlt und in der zweiten Stunde die restlichen 500 Euro. Natürlich kann man in dieser Zeit auch weiterspielen, denn eine Wartezeit von zwei Stunden erscheint schon ein bisschen langweilig.

Diese Merkmalsübertragung ist sehr kritisch zu bewerten, genauso wie die Möglichkeit, die erzwungene Spielpause nach einer Stunde Spielen durch Freispiele zu umgehen. Die Spielpause ist eigentlich dazu gedacht, dass der Spieler eine Auszeit nimmt, sein Spielverhalten reflektiert und nicht ständig wie in Trance vor dem Automaten sitzt. Laut novellierter Spielverordnung darf er diese fünf Minuten jedoch mit Freispielen verbringen.

Gleichzeitig wurden zumindest in der Anfangsphase 2006 bestimmte Vorgaben nicht umgesetzt. Informationsmaterial zur Spielsucht wurde nur sehr bedingt ausgelegt, es standen immer noch verbotene Gerätetypen in den Spielhallen – von Sportwetterterminalen bis hin zu Fun-Games – und es existierten immer noch gekoppelte Jackpot-Systeme.

Epidemiologische Untersuchungen bestätigen das hohe Gefährdungspotenzial des gewerblichen Automatenspiels. Das Spiel an Geldspielautomaten ist im Bereich der Spielsucht das Problem Nummer eins. Die BISDRO-Studie von Heino Stöver (Universität Bremen), die bislang nur in einer Vorabveröffentlichung im Internet einsehbar ist, beinhaltet Befunde zum Spielverhalten von 8.000 erwachsenen Personen. Leider wurde in der Studie nicht zwischen Geldspielgeräten und Glücksspielautomaten in Casinos (dem Kleinen Spiel) unterschieden. Deswegen beziehen sich die Ergebnisse auf beide Formen des Automatenspiels. Insgesamt gibt es rund 265.000 Spielsüchtige in Deutschland. 8 Prozent der Automatenspieler gelten als spielsüchtig, aber nur 0,33 Prozent der reinen Lottospieler – auch wiederum ein Hinweis auf das unterschiedliche Gefährdungspotenzial dieser beiden Glücksspielformen. Aus gesundheitspolitischer Perspektive wichtig ist ebenfalls der Anteil der Geldeinsätze von pathologischen Spielern an den insgesamt getätigten Geldeinsätzen. Nach der Un-

tersuchung von Stöver stammen 40 Prozent der Geldeinsätze beim Automatenspiel von Spielsüchtigen. Es gibt internationale Studien, die davon ausgehen, dass etwa ein Drittel der Einsätze von Spielsüchtigen kommt. Das ist natürlich eine Prozentzahl, die es über geeignete Präventionsmaßnahmen zu minimieren gilt.

Professor Bühringer und Kollegen vom IFT München haben Ende 2007 in der Zeitschrift *Sucht* eine zweite Prävalenzstudie veröffentlicht – mit einer ähnlichen Stichprobe und zum Teil mit einer ähnlichen Vorgehensweise, aber mit anderen Ergebnissen. Die Arbeitsgruppe konnte nur rund 100.000 glücksspielsüchtige Erwachsene klassifizieren. Aufgrund der methodologischen und methodischen Schwächen der Untersuchung kann davon ausgegangen werden, dass es sich dabei eher um eine Unterschätzung des wahren Problemausmaßes handelt. Diese Prävalenzrate liegt im europäischen Vergleich auch im unteren Bereich. Ein Kernproblem der Studie bezieht sich auf die Nichtrepräsentativität der Stichprobe – insbesondere Personen aus unteren Bildungsschichten und Ausländer sind unterrepräsentiert, und genau diese Zielgruppen machen vornehmlich das Klientel beim gewerblichen Automatenspiel aus. Bühringer und Kollegen haben allerdings zudem rund 150.000 so genannte Problemspieler erfasst; dies sind Menschen, die noch nicht als süchtig zu klassifizieren sind, dennoch aber glücksspielbezogene Probleme aufweisen.

Interessant in der Studie von Bühringer und Kollegen ist auch das Bevölkerungsrisiko für einzelne Spielformen: Auf Platz eins liegen die Geldspielautomaten mit hochgerechnet geschätzten 31.000 Spielsüchtigen. Danach folgen die Casinospiele mit knapp 26.000 pathologischen Spielern. Allerdings wissen wir, dass von den Sperrlisten der Casinos in Deutschland in 2006 etwa 32.000 Personen erfasst waren, 19.000 davon durch Selbstsperrungen. Da nicht davon auszugehen ist, dass die Sperrlisten sämtliche pathologische Spieler in diesem Bereich umfassen, handelt es sich bei der Zahl von knapp 26.000 pathologischen Casinospielern wahrscheinlich um eine Unterschätzung des tatsächlichen Problemausmaßes. Wir brauchen also dringend weitere Forschung auf epidemiologischer Ebene.

Unser Institut hat 2005 im Rahmen einer Untersuchung 489 Spieler aus Versorgungseinrichtungen befragt, welche Glücksspielart zu Problemen geführt hat. Mehrfachnennungen waren möglich, so dass manche Spieler zwei oder mehr Spielformen als problematisch benannten. Die überwiegende Mehrheit der Befragten (79%) gab an, dass das Spiel an Geldspielautomaten problemverursachend gewesen sei. Auf die Frage, wann Sie das erste Mal Kontakt zu dem jeweiligen Glücksspiel gehabt hatten, gaben knapp 40 Prozent der problembehafteten Geldspielautomatenspieler an, bereits vor dem 18. Lebensjahr gespielt zu haben. Es gibt darüber hinaus eine epidemiologische Studie von Hurrelmann und Kollegen (Universität Bielefeld), die über 5.000 Schüler im Alter von 13 bis 19 Jahren befragten, an welchen Glücksspielen sie schon einmal teilgenommen haben. 17 Prozent der Jugendlichen gaben an, dass sie schon einmal Geld für das gewerbliche Automatenspiel ausgegeben hätten. Dabei spielten die Jugendlichen nach Selbstangaben vorwiegend im gastronomischen Bereich, in Imbissstuben und Gaststätten – mehr noch als in Spielhallen. Hier scheinen Jugendliche einen relativ einfachen Zugang zu Geldspielautomaten zu finden.

Nach vorliegenden Befunden aus den USA, Kanada, Australien, aber auch aus Europa nehmen Glücksspiele für den Großteil der Jugendlichen eine ähnliche Funktion ein wie der Konsum von psychotropen Substanzen. Das Glücksspiel wird ausprobiert, es wird herumexperimentiert, aber nicht jeder, der mit 12 oder 13 Jahren Geld einsetzt, wird gleich zum Problemspieler. Dennoch gibt es einen gewissen An-

teil von Jugendlichen, der teilweise sehr starke glücksspielbezogene Probleme entwickelt.

In der Glücksspielforschung wurde mehrfach belegt, dass ein Zusammenhang besteht zwischen frühem Erstkontakt und einer weiteren regelmäßigen Spielteilnahme sowie einem erhöhten Risiko für einen fehlangepassten Entwicklungsverlauf. Minderjährige Jugendliche sollten es also grundsätzlich so schwer wie möglich haben, an Glücksspielen teilzunehmen. Die Arbeitsgruppe um Hurrelmann hat in ihrer Studie den Anteil der Problemspieler bei den 13- bis 19-Jährigen mit 3 Prozent beziffert – ein Wert weit über der Prävalenzrate bei Erwachsenen (was ein Indiz dafür ist, dass die Schätzung von Hurrelmann etwas zu hoch und die Schätzung für die Erwachsenen etwas zu niedrig liegt). Grundsätzlich kann das problematische Glücksspielverhalten im Jugendalter vielfältige negative Folgen mit sich bringen: Anstatt das Geld beispielsweise für neue Turnschuhe auszugeben, wird es in Automaten gesteckt; die Schule wird geschwänzt; es kommt zu Diebstählen; Lügen; Konflikten in der Familie und dem Verkauf von eigenem Besitz, um weiter zocken zu können.

Zusammenfassend komme ich zu folgender Quintessenz: Die Novellierung der Spielverordnung hat das Suchtpotenzial des gewerblichen Automatenspiels weiter erhöht. Das Spiel ist schneller geworden, die Verfügbarkeit ist nach wie vor hoch. Es können Gewinne und Verluste mit Vermögenswert erzielt werden. Für Minderjährige ist die Teilnahme am gewerblichen Automatenspiel reizvoll und realisierbar. Grundsätzlich gelten Jugendlichen als besonders gefährdet, glücksspielbezogene Probleme zu entwickeln.

Die Kriterien eines Glücksspiels sind beim gewerblichen Automatenspiel zweifellos erfüllt. Eine Abgrenzung von Geldspielautomaten und Glücksspielautomaten ist aus psychologischer und juristischer Sicht nicht haltbar. Zudem widerspricht die Ausklammerung des gewerblichen Automatenspiels beim Glücksspielstaatsvertrag einer konsistenten und systematischen Glücksspielpolitik in Sachen Spielerschutz. Es ist zwar zu begrüßen, von den Lottoanbietern ein hohes Maß an Spielschutzmaßnahmen zu verlangen, aber gleichzeitig erscheint es geradezu paradox, dass beim gewerblichen Automatenspiel im Vergleich dazu sehr wenig in Sachen Spielerschutz passiert.

Die Schlussfolgerung für die Praxis ist eindeutig. Es gibt generell zwei Ansatzpunkte: Entweder die Geräte werden „entschärft“, die Ereignisfrequenz verlängert und die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten eingeschränkt. Dazu gibt es verschiedene Vorschläge; beispielsweise könnte bei den maximalen Verlustmöglichkeiten der durchschnittliche Bruttostundenverdienst eines Arbeiters im produzierenden Gewerbe als Richtwert herangezogen werden, und entsprechend könnte auch der Höchstgewinn beispielsweise auf das Dreifache dieses Richtwertes begrenzt werden. Daneben sind Merkmalsübertragungen und Punktspiele zu verbieten. Damit ein Abgleiten in einen trancehaften Zustand nicht mehr so einfach möglich ist, wäre es auch wichtig, dass jedes Spiel manuell gestartet wird. Das verhindert zugleich das parallele Bespielen mehrerer Automaten, da der Spieler immer wieder von Neuem die Entscheidung für ein weiteres Spiel treffen muss.

Ein zweiter Ansatzpunkt, der wirksam wäre, ist die Einführung von verhältnispräventiven Maßnahmen. Gerade unter Berücksichtigung eines adäquaten Jugendschutzes ist der Abbau von Geldspielgeräten aus gastronomischen Betrieben zu fordern. Zudem muss die Spielverordnung durch eine unabhängige und kompetente Aufsichtsbehörde bewertet und in ihrer Umsetzung überprüft werden. Und schließlich sollte in Anlehnung an den Glücksspielstaatsvertrag das gewerbliche Automa-

tenspiel keine Sonderrolle einnehmen. Vielmehr sollte das, was von anderen Glücksspielanbietern gefordert wird, auch im gewerblichen Automatenspiel gelten: Sozialkonzepte, Sperrsysteme, Begrenzung der Spielstätten und ähnliche Präventionsmaßnahmen.

**Tobias Hayer** ist Diplom-Psychologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen. Das Institut unter der Leitung von Prof. Dr. Gerhard Meyer ist eine der führenden wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen im Bereich der Glücksspielsucht. Tobias Hayer forscht und arbeitet schwerpunktmäßig über problematisches Glücksspielverhalten im Jugend- und Erwachsenenalter und hat zahlreiche Forschungsprojekte durchgeführt und Publikationen (mit-)verfasst.

## *Die Umsetzung der novellierten Spielverordnung in der Praxis*

**Jürgen Trümper**

Gestern Abend war ich in Kreuzberg, aber nicht wegen der „Kreuzberger Nächte“. Ich habe mir dort zahlreiche Spielhallen angeschaut. In einigen Stadtteilen von Berlin wie halt in Kreuzberg oder Neukölln findet man diese ziemlich dicht gedrängt, dafür in kurzer Zeit fußläufig erreichbar. Ich kann Ihnen berichten: in Neukölln und Kreuzberg scheint die novellierte Spielverordnung noch nicht angekommen zu sein. Anders lässt es sich nicht erklären, dass gestern Abend 23 Spielhallenstandorte mit einem, nach § 6a Spielverordnung ordnungswidrigen Fun-Game-Bestand bestückt waren. In 21 Standorten lag kein Informationsmaterial über die Risiken übermäßigen Spielens aus. Lediglich in 11 Standorten fand ich die novellierte Spielverordnung augenscheinlich umgesetzt vor.

In meinem Vortrag möchte ich meinen Schwerpunkt auf die Umsetzung der Verbote der novellierten Spielverordnung legen, d. h. auf das Fun-Game-Verbot sowie das der Rouletteautomaten, der Jackpot-Anlagen usw.

Vorab: Missbrauchsgeeignete Fun-Games gibt es seit mehr als 10 Jahren. Bis zur Novellierung der Spielverordnung waren die Fun-Games legale Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinnmöglichkeit. Sie konnten beanstandungsfrei in Spielhallen aufgestellt werden. Die erzielten Punktgewinne durften allerdings nicht von den Spielhallenbetreibern an die Spieler ausgezahlt werden, sondern konnten nur zum Weiterspielen eingesetzt werden. Im Falle der Auszahlung von Punktgewinnen machten sich der Betreiber nach § 284 Strafgesetzbuch (illegales Glücksspiel) und der Spieler selbst nach § 285 Strafgesetzbuch (Teilnahme am illegalen Glücksspiel) strafbar. Dieses Verbot wurde allzu häufig ignoriert – die FUN-Games de facto als illegale Slotmachines eingesetzt.

Ordnungsbehörden standen seinerzeit in der Not, den Beweis anzutreten, dass die Punktgewinne von an sich legalen Geräten missbräuchlich cash ausgezahlt worden sind. Verelendete Spieler kamen zwar zahlreich in die Spielerberatungsstellen und schilderten ihre Spielerfahrungen an illegal betriebenen Fun-Games, aber viele schreckten davor zurück, Anzeige zu erstatten. Sie waren ja selbst straffällig geworden. Zudem wollten sie vermeiden, dass ihr soziales Umfeld eventuell über ihr Spielen informiert wurde. Sie wollten darüber hinaus nicht als Zeuge in Gerichtsverfahren auftreten, weil sie Repressionen befürchteten. In der illegalen Spielerszene wird mit harten Bandagen gekämpft.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. über etliche bundesweite Fachtagungen, regionale Weiterbildungen und Workshops dafür eingesetzt, die Fun-Game-Problematik einzig sinnvoll zu lösen, sprich diese missbrauchsgeeignete Gerätegattung zu verbieten. Mit Novellierung der Spielverordnung zum 1.1.2006 trat das Fun-Game-Verbot in § 6a SpielV in Kraft.

Bekanntermaßen kann Papier geduldig sein – selbst wenn darauf ein Verordnungstext gedruckt sein sollte. Deshalb schauten Mitarbeiter des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. vor Ort, in den Spielhallen, nach, in welchem Maße die Paragraphen in der Spielhallenpraxis umgesetzt worden waren. In den Jahren 2004 bis 2007 erstellten wir insgesamt vier Feldstudien. Die letzte Studie wurde im September 2007

ausgewertet. Im Rahmen dieser repräsentativen Studie wurden 1.424 Spielhallenstandorte mit 2.099 Konzessionen begangen, d. h. wir waren in rund jeder fünften Spielhalle Deutschlands.

Welche Ergebnisse haben die Feldstudien gebracht? Bevor ich jetzt darauf im Detail eingehe ist mir wichtig zu betonen: Man darf beim Thema illegale Spielgeräte natürlich nicht einäugig sein und allein den Spielhallenbetreibern den „Schwarzen Peter“ zuspielen. Fun-Games, Roulette-Tische und andere illegale Spielmedien stehen selbstredend auch in gastronomischen Betrieben, in Kulturvereinen, in privaten Wettannahmestellen, in Internetcafés - und zwar zuhauf. Wir haben sogar Verlagerungen aus Spielhallen genau in diese Bereiche feststellen können. Irgendwo müssen die 150.000 Fun-Games ja geblieben sein.

Die erste Feldstudie haben wir im Jahr 2004 durchgeführt, d. h. zu einem Zeitpunkt, zu dem die Fun-Games noch legal waren. Seinerzeit befanden sich in 93,1 Prozent der Spielhallen Fun-Games. Fun-Games gehörten zur selbstverständlichen Grundausstattung von Spielhallen. Die Aufstellung war seinerzeit legal – der bereits beschriebene Missbrauch stellte eine Straftat dar.

Die erste – kleine – Untersuchung basierend auf 555 Spielhallen nach der Novellierung der Spielverordnung, die das Verbot der Fun-Games beinhaltet, haben wir im April 2006 durchgeführt. Seinerzeit war das Verbot der Fun-Games augenscheinlich kaum umgesetzt worden. In über 63 Prozent der Spielhallen befanden sich noch Geräte, die nicht kompatibel mit der Spielverordnung waren. Die Rechtslage war recht unklar, weil in den aufsichtsführenden Ordnungsämtern bis April 2006 noch keine Ausführungsbestimmungen zur Spielverordnung vorlagen. Zudem beschäftigten sich Anfang 2006 zahlreiche Ordnungsämter scheinbar erstmalig mit der Frage „Was ist überhaupt ein Fun-Game?“ Der hohe Anteil noch vorhandener Fun-Games lässt sich aus dieser allgemeinen Verunsicherung erklären. Bei den verbotenen Jackpot-Anlagen sah es nicht anders aus: In 41,9 Prozent der Spielhallen spielten solche Anlagen noch vierstellige Jackpots aus. Man muss dabei berücksichtigen, dass sehr viele Kommunen eigenständig Übergangsregelungen mit den Automatenaufstellern getroffen hatten, die beinhalteten, dass bestehende Jackpots erst ausgespielt werden konnten bevor die Anlage abgebaut werden musste. Black Jack und Roulette-Automaten – ebenfalls verboten – fanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in rund 13% der Hallen.

Ein Jahr nach Inkrafttreten der novellierten Spielverordnung befanden sich allerdings immer noch in 43 Prozent aller Spielhallen untersagte Fun-Games; 22,1 Prozent verfügten auch weiterhin über ein Angebot von aktiven Jackpot-Anlagen, in rund 9 Prozent luden Black Jack- und Roulette-Tische zum ordnungswidrigen Spielen ein.

Im Juni 2007 hat sich der Anteil der Spielhallen mit Fun-Game-Bestand auf 26,7 Prozent sprich auf „nur noch“ jede vierte Spielstätte reduziert. Bei den Jackpot-Anlagen sank der Anteil auf 4,4 Prozent, bei Black Jack und Roulette auf rund 2 Prozent der Spielhallen.

Es ließen sich erhebliche regionale Unterschiede feststellen: Sie werden größte Schwierigkeiten haben, in einer Hamburger bzw. bayrischen Spielhalle ein Fun-Game zu finden. Diese Schwierigkeiten entfielen allerdings in Berlin oder im Saarland. In anderen Bundesländern finden sich „saubere Spielhallen“ in der Kommune A, währenddessen sich in der Nachbarkommune B Spieler an ordnungswidrigen Fun-Games drängeln. Die Umsetzung der Spielverordnung ist eine kommunale Angele-

genheit und damit sehr stark abhängig vom Informationsstand und Engagement der kommunalen Ordnungsbehörden.

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Spielverordnung liegen vor allen Dingen:

- In den Informationsdefiziten der Ordnungsämter, welche Spielmedien unter die Gattung der Fun-Games fallen. Wir veranstalten momentan in Nordrhein-Westfalen zehn regionalen Workshops, bei denen wir Mitarbeiter von Ordnungsämtern bzgl. der Klassifizierung von Fun-Games schulen. Im Rahmen dieser Veranstaltungen haben sich Mitarbeiter aus jeder zweiten Kommune Nordrhein-Westfalens angemeldet und dokumentieren damit den vorhandenen hohen Informationsbedarf. Auch aus den zahlreichen telefonischen Anfragen von Ordnungsamtsmitarbeitern, die uns bundesweit erreichen, entnehme ich deren Unsicherheiten in der Klassifizierung von Fun-Games.
- Darüber hinaus besteht eine nicht unerhebliche Rechts- und Verfahrensunsicherheit. Beispielsweise tauchen jetzt bei Geräten, die eindeutig den Fun-Games zuzuordnen sind, vermeintliche „Gutachten“ von vereidigten Gutachtern auf, die belegen sollen, das ehemalige Fun-Games zu legalen Unterhaltungsspielgeräten umgerüstet worden sind. Diese Gutachter mögen durchaus vereidigt sein für die Begutachtung von Werkstoffen oder der Statik von Brückenkonstruktionen, nicht aber für die Begutachtung von Geld- und Glücksspielgeräten.
- Ein weiterer Grund für die mangelhafte Umsetzung der Spielverordnung ist der Personalmangel in den Ordnungsbehörden. In zahlreichen Kommunen werden in der Folge, wenn überhaupt, nur selten Außenkontrollen von Spielhallen und anderen potentiellen Aufstellplätzen wie z.B. Kulturvereinen durchgeführt. In vielen Kommunen sind Ordnungsamtsmitarbeiter mit zahlreichen Arbeitsfeldern befasst und personell überfordert, sodass die Kontrolle von Spielstätten statt in einer erforderlichen Regelmäßigkeit eher als Ausnahme erfolgt.

Aus meiner Sicht müssen generelle Lösungsmodelle angedacht werden. Ad hoc sollten interdisziplinär besetzte Stabsstellen bei den Landeskriminalämtern eingerichtet werden, die landesweit Verstöße gegen die Spielverordnung dokumentieren, Rechtsberatung leisten und rechtssichere Informationen weitergeben können. Diese Stabsstellen sollten über die technische Ausstattung verfügen, mit der der Missbrauch von Fun-Games nachgewiesen werden kann, und damit die Voraussetzungen für Gewinnabschöpfung und Nachbesteuerung geschaffen werden. Letztlich sollten sie die Ordnungsbehörden vor Ort im Bedarfsfall z.B. mit verdeckten Ermittlern bzw. bei Einsätzen im kriminellen Milieu personell unterstützen.

Unser zentraler Lösungsansatz allerdings liegt in der Prävention: Ordnungswidrige Spielmedien dürfen erst gar nicht auf den Markt gelangen! Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass Geldspielgeräte bevor sie in Spielhallen bzw. gastronomischen Betrieben aufgestellt werden dürfen, von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) geprüft und zugelassen werden müssen. Deutlich sichtbar ist die Zulassung an der Front eines jeden Geldspielgerätes zur einfachen Überprüfung angebracht. Ein ebensolches Prüfverfahren fordern wir auch für alle anderen Spielmedien, die in gewerblichen Räumen zur Aufstellung gebrachten werden sollen. Das heißt konkret: Wir brauchen eine unabhängige Prüfbehörde, die dieses Zulassungsverfahren abwickelt.

Für die Mitarbeiter der Ordnungsämter stellt es eine heillose personelle und oftmals fachliche Überforderung dar, im Rahmen einer Einzelfallprüfung für jedes potentielle ordnungswidrige Spielgerät ein Gutachten zu erstellen. Dieses Verfahren stellt eine ebenso erhebliche wie sinnlose Verschwendung von Ressourcen dar. Die Kontrollaufgaben bzgl. der Spielmedien in gewerblichen Räumen seitens des einzelnen Ordnungsamtsmitarbeiters müssen auf zwei zentrale Tätigkeiten reduziert werden:

1. Kontrolle der Zulassungen der Geldspielgeräte und der sonstigen Spielmedien und,
2. wenn keine Zulassung vorliegen sollte, Anruf beim städtischen Fuhrpark, der diese Geräte von der (Spiel-)Halle auf die (Müll-)Halde transportiert.

Auch die gleichzeitige Besspielung von Geldspielgeräten ist ein gesundheitspolitisch wichtiges Thema. Im Jahr 2004, als noch die relativ „langsamen“, im 12-Sekunden-Takt laufenden Automaten in Betrieb waren, haben lediglich 19,3 Prozent der erfassten Spieler in Spielhallen ein Geldspielgerät bespielt. Der Großteil der Spieler (40,5 Prozent) spielte an zwei Geräten. 40,2 Prozent bespielten drei, vier und mehr Geräte. Wenn Sie sehen, wie Leute zwischen acht oder gar zehn Geräten herumspringen, bekommen Sie eine ungefähre Vorstellung, was Abhängigkeit bedeutet. Durch das gleichzeitige Besspielen mehrerer Geräte provozierte der Spieler zwangsläufig ruinöse Spielverluste.

Ende 2006 – nach Novellierung der Spielverordnung - hatte sich die Situation gravierend verändert. Ein Spiel an PTB-zugelassenen Geldspielgeräten dauert nun in der Regel fünf Sekunden, bei einigen Gerätetypen sogar nur zwei Sekunden. Die Verkürzung des Einzelspiels verbunden mit einer hohen Ereignisdichte führte zu einer Erhöhung der „Kundenbindung“ an einem Gerät. Die gleichzeitige Besspielbarkeit mehrerer Geräte reduzierte sich, fand zumeist in Spielhallen mit alten Gerätebeständen statt. Die Dokumentation des Spielverhaltens in der dritten Feldstudie (12/2006) ergab: Nur noch 15 Prozent der angetroffenen Spieler bespielten drei Geräte oder mehr; 51 Prozent spielten nur noch an einem Gerät. In der letzten Feldstudie aus September 2007 lag dieser Anteil gar bei 71,5 Prozent, d.h. der Trend geht zur Einzelbesspielung. 2004 besspielte ein Spieler durchschnittlich 2,57 Geräte gleichzeitig - 2006 reduzierte sich die Anzahl im arithmetischen Mittel auf 1,38 Geräte. Die Schattenseite: die Reduzierung der Spielzeit und die einhergehende Erhöhung der Ereignisdichte führen natürlich auch dazu, dass sich das Stimulations- und Suchtpotenzial der einzelnen Geräte deutlich erhöht. Hier regen wir eine empirische Untersuchung an, welche finanziellen und suchtrelevanten Auswirkungen die Geldspielgeräte der neuen Generation mit sich im Schlepptau führen.

Lassen Sie mich noch eine Anmerkung zum Jugendschutz machen: Während unserer Feldstudien sehen wir bundesweit viele Spielhallen und deren Publikum. Das Abschätzen des Alters nach Augenmaß ist sicherlich im Einzelfall fehlerbehaftet – dennoch wage ich die Aussage, dass ich persönlich in Spielhallen äußerst selten Kinder und Jugendliche gesehen habe. Augenscheinlich wird der Jugendschutz in Spielhallen weitgehend eingehalten. Allerdings: Die Automatenspieler, die zu uns in die Beratungsstelle kommen, geben zu 43,7 Prozent an, erste Spielerfahrung vor dem 18. Lebensjahr an Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben gemacht zu haben; weitere 33 Prozent im Alter von 18 bis 21. In mancher Kommune ersetzt das Spielen in der „Pommesbude an der Ecke“ ein fehlendes Jugendzentrum. Es kommt meiner Meinung nach auch gar nicht darauf an, ob ein Jugendlicher am Automaten selbst spielt. Was nützt es, wenn ein tatsächlich 18-Jähriger das Geld in den Auto-

maten wirft und ein 14- oder 16-Jähriger - vielleicht mit wenig Erfahrung im Geldmanagement - daneben steht und visualisiert, dass aus dem Wechselgeld einer Currywurst plötzlich ein Spielgewinn, in seinen Augen, ein Vermögen von 500 € erspielt wird. Geldspielgeräte müssen demnach nicht nur so abgegrenzt werden, dass Kinder und Jugendliche nicht daran spielen können, sondern sie gehören gar nicht erst in Räumlichkeiten, in denen Jugendliche verkehren dürfen.

Zu guter Letzt: Die novellierte Spielverordnung schreibt bindend die sichtbare Auslage von Informationsmaterial über die Risiken des übermäßigen Spielens vor. Im Frühjahr 2006 war lediglich in 8,6 Prozent der begangenen Spielhallen Informationsmaterial vorhanden. Ende 2006 stieg der Anteil der Spielhallen mit Informationsmaterial auf 16 Prozent und liegt in 2007 bei 46,9 Prozent. Trotz dieser positiven Entwicklung: In der Mehrzahl der Spielhallen fand sich 1 ½ Jahre nach Novellierung der Spielverordnung kein Informationsmaterial.

Das vorgefundene Informationsmaterial ist von sehr unterschiedlicher Qualität und Informationsgehalt. Wir regen deshalb die Entwicklung von bundeseinheitlichen Informationsmaterialien durch das Bundesgesundheitsministerium an. Diese Materialien müssen verbindlich an zentralen Plätzen wie Wechselkassenbereich, Toilettenräume etc. zur Auslage oder zum Aushang gebracht werden, um dem Spieler, der Probleme mit dem Spielen entwickelt, eine Möglichkeit in die Hand zu geben, sich seriös und kompetent zu informieren.

**Jürgen Trümper** ist Diplom-Sozialarbeiter und Geschäftsführer des Arbeitskreises gegen Spielsucht. Der Arbeitskreis mit Sitz in Unna wurde 1991 gegründet und ist eine der drei Schwerpunktberatungsstellen für Glücksspielsucht des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Der Arbeitskreis berät Glücksspielsüchtige und ihre Angehörige und untersucht nebenbei die Angebotsstrukturen von Geldspielautomaten und Spielhallen in der Bundesrepublik Deutschland.

## *Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten aus Sicht der Automatenwirtschaft*

**Dirk Lamprecht (Es gilt das gesprochene Wort.)**

**Welche Anstrengungen unternimmt die Automatenwirtschaft, damit die Vorgaben der Spielverordnung in die Praxis umgesetzt werden?**

Die Automatenwirtschaft hat auf die Einführung der am 01. Januar 2006 in Kraft getretenen neuen Spielverordnung den Vorschriften entsprechend reagiert:

Rund 60.000 bis 80.000 nicht mehr zulässige Fungames wurden vom Markt genommen. Nicht mehr zulässige Jackpot-Anlagen wurden abgebaut. Die PTB hat zwischenzeitlich rund 80 Geldgewinnspielgeräte-Bauarten gemäß der neuen Spielverordnung zugelassen. Es sind ca. 80.000 Geldspielgeräte gemäß der neuen Spielverordnung am Markt. Diese beinhalten alle Einschränkungen der neuen Spielverordnung bzw. der hierauf aufbauenden Prüfrichtlinien der Physikalisch-technischen Bundesanstalt (PTB):

- Eine fünfminütige Spielpause nach einer Stunde Spielbetrieb (bisher freiwillig drei Minuten)
- Eine Begrenzung der Speichermöglichkeit (Einsatzleistung) in Münz- und Gewinnspeicher auf 25 €
- Ein Kontrollmodul
- Alle Finanzamtsdaten werden manipulationssicher aufgezeichnet
- Die Zulassungen werden von der PTB öffentlich bekannt gemacht

Die Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten in Spielstätten erfolgt in Zweiergruppen (bisher freiwillig). Zudem erfolgt die Auslage von Infoschriften zum problematischen Spielverhalten in Spielstätten, und es gibt den Eindruck der Info-Telefonnummer der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (01801 – 372700) in die Frontscheibe der Geldgewinnspielgeräte.

Die Aufsteller sind sowohl über die Verbände als auch über Fachmagazine und Informationsschriften im Großhandel auf die Änderungen der Spielverordnung hingewiesen worden.

Darüber hinaus ist die Branche seit Mitte der 90er Jahre mit der „Aktion Roter Brief“ von sich aus gegen „schwarze Schafe“ tätig. Dies heißt konkret, dass seitens der Branche Fälle zur Abmahnung bzw. Anzeige gebracht werden, wo Verstöße gegen die Spielverordnung festgestellt werden, um den Spieler zu schützen.

Dennoch hat es seit der Einführung der neuen Spielverordnung Kritik an einzelnen Punkten gegeben. Im Wesentlichen betraf dies die politische Erklärbarkeit von hohen Punkteanzeigen und Gewinnsoptionen sowie die Werbung mit hohen Gewinnmöglichkeiten. Bezüglich der Anzeige von hohen Punktezahlen und der daraus abgeleiteten vermeintlichen Gewinnoptionen ist von der PTB eindeutig festgestellt worden, dass die Eckdaten der Spielverordnung entsprechend der Bauartzulassungen der PTB ausnahmslos eingehalten werden. Die Geldflussmenge hält sich absolut in den vorgeschriebenen Grenzen. Im Einzelnen gilt:

- Maximaler Gewinn pro 5 Sekunden zwei Euro, maximale Gewinnsumme in einer Stunde 500 € abzüglich der Einsätze.
- Unangemessen hohe Verluste sind im gewerblichen Bereich nach wie vor ausgeschlossen, da der maximale Einsatz 0,20 € in 5 Sekunden, der Maximalverlust in einer einzelnen Stunde 80 € und der durchschnittliche maximale Stundenverlust (d. h. der Spieleraufwand) 33 €, in der Praxis sogar nur 22-25 € beträgt.

Zu der Frage der Ähnlichkeit neuer gewerblicher Geldgewinnspielgeräte mit den Slot Machines in den Sälen der Spielbanken, muss festgestellt werden, dass derartige Gerätebaureihen zwangsläufig Ähnlichkeiten aufweisen müssen, was nicht zuletzt der Einführung von TFT-Flachbildschirmen und der gemeinsamen Konstruktionsart aller dieser Geräte geschuldet ist. Nach wie vor gilt allerdings im Unterschied zu Slot Machines, dass die Aufstellung und Konstruktion der gewerblichen Geräte durch die Vorschriften der Spielverordnung streng limitiert sind und jedes einzelne Gerät (Bauart) durch die PTB zugelassen werden muss. Bei Slot Machines gelten dagegen keinerlei Beschränkungen. Einsätze und Gewinne sind in unbegrenzter Höhe möglich.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass das gewerbliche Spiel schon seit den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts auf gesicherter gewerblicher Grundlage am Markt vertreten ist. Erst Mitte der siebziger Jahre (und verstärkt seit Anfang der achtziger Jahre) haben die Spielbanken begonnen, ihrerseits Glücksspielautomaten in Automaten Sälen aufzustellen. Zwischenzeitlich gibt es in den Automaten Sälen etwa 8.600 Slot Machines welche circa 75% des Bruttospielertrags der Spielbanken erwirtschaften. Dabei liegen die Durchschnittskassen von Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen pro Monat bei etwa 2.500 € und bei Slot Machines in den Automaten Sälen in der Spielbanken beim zehnfachen und höher.

Hingewiesen werden muss noch darauf, dass das Spiel an Geldgewinnspielgeräten im Zeitablauf preiswerter geworden ist, u. a. seit 1953 bezogen auf die Einkommenssituation um den Faktor 3,7. Somit liegt der mögliche durchschnittliche Stundenverlust in der Praxis noch bei dem 1,47fachen eines durchschnittlichen Stundenlohns während es in den fünfziger Jahren rund 5,5 Stundenlöhne waren.

Zwischenzeitlich hat es eine weitere Präzisierung der Spielverordnung auf unternormativer Ebene durch das Bundesministerium für Wirtschaft an die PTB gegeben, welche die Unterscheide zwischen gewerblichen und staatlichen Spiel nochmals herausstellt. Auch Werbebeschränkungen, sowohl allgemeiner Art als auch am Gerät selbst, sollen konsequent (weiter) erfolgen.

### **Welche Anstrengungen unternimmt die Automatenwirtschaft, um die Vorgaben des Jugendschutzes zu erfüllen und der Spielsucht effektiv vorzubeugen?**

Die Frage der Vorbeugung gegen pathologisches Spielverhalten und die Umsetzung des Spielerschutzes wird von der Branche sehr ernst genommen. Schon seit der ersten Hälfte der achtziger Jahre werden von der Unterhaltungsautomatenwirtschaft unter hohen finanziellen Aufwendungen wissenschaftliche Untersuchungen/Forschungsprojekte zum problematischen Spielverhalten unterstützt, um insbesondere Definitionen, den Umfang, die Ursache sowie Präventions- und Therapie-maßnahmen erarbeiten zu können.

Die jugendschutzrechtlichen Bestimmungen werden in Spielstätten strikt eingehalten. Signifikante Verstöße gegen das Verbot des Aufenthalts junger Menschen unter

18 Jahren sind nicht bekannt. So wurden zum Beispiel in einer großen, bundesweit tätigen Spielhallenkette seit 2001 bei fast 1000 Kontrollen und mehreren 10.000 Spielgästen p. a. nur 42 Personen unter 18 Jahren in den Spielstätten angetroffen. Davon war keinem der Zutritt oder die Anwesenheit gestattet worden.

Die Aufsichten in den Spielstätten nehmen ihre Aufsichtspflichten sehr ernst und in vollem Umfang wahr. Wenn es offensichtlich zweifelhaft ist, ob ein Gast in einer Spielstätte 18 Jahre alt ist, wird er gebeten, sich zu legitimieren und ansonsten des Platzes verwiesen. Gespräche mit Behörden und Ordnungsämtern verschiedener Bundesländer im Jahre 2007 ergaben ebenfalls, dass Verstöße gegen die jugendschutzrechtlichen Bestimmungen in Spielstätten insgesamt kein Thema sind.

In Gaststätten wird der Jugendschutz durch ständige Aufsicht bzw. bei drei aufgestellten Geräten durch technische Sicherungsmaßnahmen an allen drei Geräten gewährleistet.

Aus Gründen des Jugendschutzes, und um nicht zu übermäßigem Spiel zu animieren, hat sich die Branche seit Ende 1989 Beschränkungen in der Werbung auferlegt. So wird zum Beispiel im Kino, im Fernsehen oder in den Printmedien für Geldgewinnspielgeräte in Richtung auf das Publikum nicht mehr geworben.

Die Auslage von Informationsmaterial und die Schulung des Personals sowie die Beschäftigung mit dem Thema in den Verbänden finden laufend statt. Brancheninterne Untersuchungen ergaben, dass an der einen oder anderen Stelle noch Optimierungspotenzial besteht, was die Verteilung und die Auslage von Informationsschriften zum Thema angeht. Während bei den Betreibern von Ketten und Filialisten in der Regel eine gut sichtbare und vorschriftsmäßige Auslage von Materialien festzustellen ist, waren in der zweiten Jahreshälfte 2006 vor allem in kleineren Betrieben (welche in der Regel den Verbänden meist nicht angeschlossen waren) die Vorschriften der Spielverordnung in punkto Auslage von Informationsmaterial zum Teil noch nicht in vollem Umfang umgesetzt. Die Verbände haben darauf reagiert, und die Vertriebswege genutzt, um sowohl auf das vorhandene Informationsmaterial, welches von den Verbänden angeboten wird, aufmerksam zu machen, als auch auf diesem Weg für die Verteilung entsprechenden Materials zu sorgen.

Grundsätzlich gilt, dass seitens der Unterhaltungsautomatenwirtschaft Spielerchutzmaßnahmen, welche erforderlich sind, um die Interessen des Spielerschutzes und die Erfordernisse der Gewerbetreibenden angemessen zu berücksichtigen, begrüßt werden. Zahlreiche Maßnahmen zum Spieler- und zum Jugendschutz im Zusammenhang mit dem gewerblichen Spiel werden darüber hinaus zum Teil bereits seit vielen Jahren freiwillig praktiziert:

- So hat die Automatenwirtschaft ab 1990 eine telefonische Spielerberatung ins Leben gerufen. Seit Mai 2000 ist die an allen Geldgewinnspielgeräten angebrachte Info-Telefonnummer (01801 – 372700) bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) aufgeschaltet. Das dazugehörige Piktogramm ist unauswechselbar in die Frontscheibe aller ca. 230.000 am Markt befindlichen Geldgewinnspielgeräte in Augenhöhe eingedruckt und wird inzwischen auch teilweise von einigen Lottoanbietern genutzt.
- An jedem Geldgewinnspielgerät finden sich zusätzliche Warnhinweise (Piktogramme), die sich a) auf den Jugendschutz und b) auf das übermäßige Spielen beziehen.

- Bis zur gesetzlichen Einführung der fünfminütigen Spielpause durch die Spielverordnung gab es bereits eine Spielpause von drei Minuten nach einer Stunde unterbrochenen Spiels.
- Die Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten in Zweiergruppen ist ebenfalls im Rahmen der Freiwilligen Selbstbeschränkenden Maßnahmen schon seit Anfang der neunziger Jahre praktiziert worden.
- Schon seit 1985 wird kein Alkohol in Spielstätten ausgeschenkt, um sicherzustellen, dass die Spieler stets einen klaren Kopf behalten und in vollem Umfang wissen, was sie tun. In Gaststätten ist eine solche Regelung nicht erforderlich, da dort das Spiel nicht im Mittelpunkt steht und in der Regel auch stets eine soziale Kontrolle unter den Gästen und durch den Wirt stattfindet.

Seit Anfang der neunziger Jahre setzt sich die Automatenwirtschaft intensiv für die Schaffung eigenständiger Ausbildungsberufe ein. Zwischenzeitlich ist ein Durchbruch bei den beteiligten Bundesministerien für Wirtschaft und Familie und Bildung gelungen. Ab August 2008 wird es erstmals junge Menschen geben, die sich in den automatenpezifischen Ausbildungsberufen zum/zur Automatenfachmann/Automatenfachfrau und zur Fachkraft für Automaten-service ausbilden lassen können. Die Lerninhalte umfassen auch den Umgang mit Spielgästen, auch mit solchen, die möglicherweise oder tatsächlich ein problematisches Spielverhalten zeigen.

**Wie verhält sich die Automatenwirtschaft zu einer Anpassung der Spielverordnung an die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages? Falls sie diese Anpassung ablehnt, mit welcher Begründung?**

Eine Anpassung der Spielverordnung an die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertragsentwurfes steht zurzeit nicht zur Diskussion.

Wie Sie wissen, ist jedoch nach 4 Jahren (seit Inkrafttreten der Spielverordnung) eine Evaluierung vorgesehen. Dann soll festgestellt werden, ob sich die Änderungen der Spielverordnung in der derzeit vorliegenden Form bewährt hat. Diese Bewertung durch den Bund muss zunächst abgewartet werden, damit nicht vorab möglicherweise Regelungen geschaffen werden, welche in der Praxis für das gewerbliche Spiel überhaupt nicht relevant sind – und das insbesondere im Hinblick auf den Spielerschutz.

Ein Großteil der im Glücksspielstaatsvertrag bzw. in den Entwürfen zu den Umsetzungsgesetzen der Länder vorliegenden Forderungen und Regelungen, ist für das gewerbliche Spiel schon jetzt bindend vorgeschrieben bzw. gängige Praxis, wie die vorhergehenden Aufzählungen zeigen. Somit entfällt die Notwendigkeit einer Anpassung.

In dem aktuellen Aufsatz von Herrn Prof. Bühringer („Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken“, erschienen in der Zeitschrift SUCHT, 53. Jg. 2007, Heft 5, Seite 296 bis 307), wird deutlich, dass der Gesetzgeber zwei Möglichkeiten hat, Spielangebote zu steuern: Entweder er setzt bei den Spielen bzw. bei den Gerätefeatures an (d. h. letztlich beim Glücksspielrisiko, wie es bei gewerblich betriebenen Geldgewinnspielgeräten geschehen ist) oder aber beim Bevölkerungsrisiko (d. h. bei der Frage der Verteilung, der Dichte und des Zugangs zu Angeboten, wie es z. B. bei den Spielbanken und ihren Automaten Sälen geschehen ist).

Aus der Praxis heraus kann aber festgestellt werden, dass sich für fast alle Gewerbe bundeseinheitliche Regelungen als vorteilhaft erwiesen haben. Für das gewerbliche Spiel sei die Feststellung gewagt, dass dieser Bereich der einzige auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt ist, der „Gambelli-fest“ ist, das ist das Urteil, welches – wie Sie wissen – zu Sportwettangeboten in Italien ergangen ist.

**Dirk Lamprecht** ist Diplom-Politologe und gelernter Bankkaufmann. Seit 2006 ist er Geschäftsführer der Automaten Wirtschaftsverbände Info GmbH, der gemeinsamen Kommunikationsgesellschaft der größten Verbände im Bereich der Automatenwirtschaft. Zuvor war er Referent der Europäischen Volkspartei in Brüssel und Straßburg und Bezirksstadtrat für Wirtschaft, Immobilien und Finanzen in Berlin-Mitte und Berlin-Tiergarten.

## *Sollen Automaten Spiele rechtlich wie Glücksspiele behandelt werden?*

**Professor Dr. Michael Adams, Universität Hamburg**

### **Sollten Automaten Spiele rechtlich wie Glücksspiele behandelt werden?**

Einfach geantwortet: Ja, denn Automaten Spiele sind Glücksspiele. Daran besteht gar kein Zweifel. Deshalb führt an einer Gleichbehandlung letztlich nichts vorbei.

Im Jahr 2006 wurden auf dem Glücksspielmarkt rund 30 Milliarden Euro umgesetzt, davon entfielen 8 Milliarden Euro auf Automaten Spiele. Experten schätzen die Zahl der behandlungsbedürftigen Spieler auf bis zu 400.000, wobei die größte Gruppe von kranken Spielern an gewerblichen Geldspielgeräten festgestellt wird.

Um Spielsucht und Missbrauch möglichst gering zu halten, hat der deutsche Gesetzgeber das Glücksspiel teilweise unter ein staatliches Monopol gestellt; der Bereich des Automaten Spiels ist von diesen Beschränkungen ausgenommen.

Nun werden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofes von manchen so interpretiert, als hätte man nur dann rechtliche Regulierungsmöglichkeiten, wenn bei dieser Suchtform eine Behandlungsbedürftigkeit vorhanden ist. Obwohl dieses Kriterium bei den Automaten erfüllt ist, wären wir im Grunde abhängig von diagnostischen Definitionen. Das ist zu verkürzt.

Die Gerichte haben vielmehr gesagt: Wenn der Gesetzgeber die Absicht hat, die mit Glücksspielen verbundenen Probleme vielfältigster Art zu regulieren, dann kann er das. Er darf nur eines nicht machen: Er darf nicht ein Monopol an sich ziehen und sich dann so verhalten, als wäre er Privatwirtschaft. Er darf auch wie das beispielsweise in Italien der Fall war, seine Regelungsmacht nicht dazu missbrauchen, ausländische Anbieter nur aus Konkurrenzgründen zu verdrängen.

Die Gerichte ermöglichen dem Gesetzgeber eine Einschränkung des Glücksspielangebots, und zwar nicht nur zur Suchtvorbeugung, sondern auch zur Verhinderung von problematischem Spielverhalten. Dazu zählt beispielsweise auch, wenn arme Leute einen überproportionalen Anteil des Haushaltseinkommens verspielen. Die russische Gräfin, die Ölbaronin sind nicht die typischen Glücksspieler. Aus empirischen Studien wissen wir, dass arme Haushalte - und von denen insbesondere die unteren 30 Prozent - überproportional viel und oft hoch konzentriert spielen. Das allein ist schon vollkommen hinreichend, gesetzgeberisch zu deren Schutz tätig zu werden.

### **Ist es rechtlich geboten, diese Privilegierung, die Automaten Spiele bisher haben, zu beenden?**

Das Glücksspielrecht ist durch eine duale Ordnung geprägt: Lotterien, Sportwetten, und Spielbanken werden vom Landesgesetzgeber geregelt. Durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag wurde noch mal bestätigt, dass Marktzugangsbeschränkungen wie eine Monopolisierung und Bedürfnisprüfungen bestehen.

Das sonstige Spielrecht liegt beim Bundesgesetzgeber. Automaten Spiele sind als sog. „Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit“ in §§ 33c ff. der Gewerbeordnung gere-

gelt. Der Bundesgesetzgeber hat in der Gewerbeordnung allerdings lediglich praktisch eher unbedeutende Genehmigungsvorbehalte und teilweise sogar eine Zulassungsfreiheit für bestimmte Spiele festgelegt. Und die Anbieter als Gewerbetreibende verhielten sich in der Vergangenheit natürlich wie normale Unternehmer und begannen, diese Spiele immer umsatzträglicher zu machen.

Auch die Erlaubnispflichtigkeit für Spielhallen aus § 33i Gewerbeordnung besteht seit der Föderalismusreform nur noch solange, wie die Länder keine eigenständige Regelung getroffen haben. Grundsätzlich fällt die Zulassung nunmehr in die Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Bundesländer.

Die Länder haben für den 1.1.2008 den neuen Glücksspielstaatsvertrag in Gang gesetzt. Nach § 4 GlüStV besteht weiterhin eine Erlaubnispflicht für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen. Auf die Erteilung einer solchen Erlaubnis besteht kein Rechtsanspruch. Das kann bedeuten, dass der Vertrieb für Glücksspiele monopolisiert wird, wenn die Länder dies wollen. Viele fragen sich natürlich: Ist das zulässig? Ja, das ist es. Denn es ist eindeutig: Wenn man den Markt für Glücksspiele begrenzen und ihn nicht einfach wachsen lassen möchte, wie wir das bei anderen Märkten ohne Restriktionen zulassen, erreicht man das nicht, indem man die Durchführung einer teilweise hoch aggressiven, provisionsgesteuerten Schar von Vermittlern überlässt.

Problematisch ist dabei, dass der gesamte Sektor der Geldspielgeräte aufgrund der Bundeskompetenz für das Gewerberecht nicht vom Glücksspielstaatsvertrag erfasst wird.

Zudem ist der Bundesgesetzgeber mit seinen gewerberechtlichen Regelungen für diese Automaten deutlich weniger restriktiv. Danach unterliegen Automatenspiele grundsätzlich der Gewerbefreiheit; nur der Automatenaufsteller ist nach § 33c Abs.1 S.1 GewO persönlich erlaubnispflichtig, d.h. er darf nicht bestimmte Straftaten begangen haben und muss auch sonst nach dem Gesamtbild seines Verhaltens Gewähr dafür bieten, dass er sein Gewerbe ordnungsgemäß ausüben wird. Ich halte diese Regelung für einen zahlosen Tiger, weil das zu keiner wirksamen Begrenzung problematischen Spielangebots führt.

Bei Spielhallen gibt es weitere Erfordernisse nach § 33i Abs.2 GewO. Hier darf die Erlaubnis nicht erteilt werden, wenn eine Gefährdung der Jugend oder eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs vorliegen. Soweit das nicht der Fall ist, muss die Erlaubnis erteilt werden. Es handelt sich also in beiden Fällen um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

Zudem gibt es Berufsausübungsvorschriften: Die Aufstellung von Spielgeräten mit Bauartzulassung ist nach § 33c Abs.1 S.2 GewO von der Erlaubnis mit erfasst. Die Zulassung erfolgt durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt in Braunschweig. Nicht zulassungsfähig sind Automaten dann, wenn Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleiden können. Konkretisiert wurde diese Vorgabe in §§ 13,14 der Spielverordnung. Danach beträgt die Mindestspieldauer für ein Spiel fünf Sekunden (von der Novellierung der Spielverordnung in 2006 waren es noch 12 Sekunden), und es darf maximal ein Verlust von 80 Euro pro Stunde erfolgen (vor 2006 waren es noch 60 Euro). Im Vergleich dazu: Der durchschnittliche Nettolohn im Handwerk beträgt 12,50 Euro pro Stunde. Meiner Meinung nach erfolgt hier auf Bundesebene das Gegenteil von Glücksspielprävention.

Des Weiteren muss der Aufstellungsort eines solchen Geräts „geeignet“ sein. Gewerbetreibende dürfen Automaten nur dann aufstellen, wenn die Behörde ihnen die

Vereinbarkeit des Ortes mit der Spielverordnung schriftlich bestätigt. Diese Vorschrift geht auf einen Wunsch der Automatenwirtschaft zurück, die wohl Rechtssicherheit haben und den Gewerbetreibenden von der Verantwortung für Geeignetheit des Aufstellungsortes freistellen wollte. Zulässige Aufstellungsorte sind nach § 1 Abs 1 der Spielverordnung Schank- und Speisewirtschaften, Spielhallen und ähnliche Unternehmen und Wettannahmestellen von konzessionierten Buchmachern.

Zusätzlich ist in § 3 der Spielverordnung eine Höchstzahl der Spielgeräte festgelegt: In Schank- und Speisewirtschaften, Beherbergungsbetrieben und Wettannahmestellen darf es höchstens drei Geräte geben (vor 2006 waren es noch zwei). In Spielhallen und ähnliche Unternehmen darf pro Quadratmeter ein Gerät, insgesamt aber höchstens 12 Geräte aufgestellt werden (vor 2006 waren es 10 Geräte). In Spielhallen, in denen alkoholische Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle angeboten werden, gelten allerdings dieselben Regeln wie in Schank- und Speisewirtschaften.

Das staatliche Monopol des Veranstaltens und Vermittels von Sportwetten ist nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 grundsätzlich zulässig. Jedoch sind die Vorgaben des Art.12 Abs.1 Grundgesetz zu beachten, dass nämlich die konkrete Ausgestaltung des Monopols konsequent an der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht ausgerichtet sein muss. Diese Zielsetzung wird als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut angesehen, was auch einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die Berufsfreiheit zu rechtfertigen vermag. Bei der Ausgestaltung der Regelungen stehen dem Gesetzgeber weitgehende Beurteilungs- und Prognosespielräume zu, solange er sich an der Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht und von problematischem Spielen orientiert. Wenn der Staat sich in dieser Hinsicht allerdings Inkonsistenzen erlaubt, indem er auf der einen Seite sehr restriktiv und auf der anderen Seite sehr großzügig ist, bekommt er ein rechtliches Problem.

Auch der Europäischen Gerichtshof, der gerne von privaten Spielanbietern angerufen wird, hat nun folgendes festgestellt: Nationale Regeln, die das Veranstalten von Wetten ohne eine behördliche Konzession verbieten, beschränken zwar grundsätzlich die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr. Diese Eingriffe sind aber nach Art. 43 und 49 des EG-Vertrages zulässig, wenn sie – so der EuGH – durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind. Diese zwingenden Gründe können sein: Verbraucherschutz, Betrugsvorbeugung, das Vermeiden von Anreizen für überhöhte Ausgaben für Glücksspiele oder ganz allgemein die Verhinderung von Störungen der sozialen Ordnung. Wir haben es nun bei Glücksspielen um Geld mit einer sehr problematischen Freizeitbeschäftigung zu tun, und wir wissen aus Analysen, dass die meisten Spieler sich bei Verlusten der Illusion hingeben, sie bekämen das verspielte Geld wieder heraus. Sie realisieren wirklich nicht, was sie da eigentlich tun. Sie kaufen Hoffnung – und erleiden Verluste. Es ist eine Industrie, die ihre Gewinne auf Hoffnung der Kunden aufbaut und Enttäuschung liefert.

Das einzelne Mitgliedsland hat laut EuGH bei der Gestaltung der Regelungen zum Glücksspiel Ermessen. Aber auch hier gilt wieder, dass die getroffenen Regelungen das Spielangebot kohärent und systematisch zur Verfolgung der oben genannten Zwecke beschränken müssen. Das italienische Modell, nach dem nur italienische Anbieter Lizenzen erhielten, um Anbieter aus anderen Ländern der Europäischen Union nicht beteiligen zu müssen, hat der Europäische Gerichtshof natürlich für rechtswidrig erklärt. Ansonsten ist aber auch eine Monopollösung, die den genannten Zielen dient und nicht der Marktabschottung und der Begrenzung des Diensthandelsverkehrs, und die alle Beteiligten in der EU gleich behandelt, durchaus zulässig. Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Europäische Gerichtshof

gestehen dem nationalen Gesetzgeber diesbezüglich einen weiten Beurteilungsspielraum zu.

### **Stellen die gegenwärtigen Regelungen eine solche kohärente und systematische Begrenzung der Glücksspieltätigkeit dar?**

Nach derzeitigem Erkenntnisstand ist das Gefährdungspotenzial für pathologisches Spielverhalten bei Spielautomaten am stärksten. Danach folgen die Casinos und die Sportwetten. Gleichzeitig wird dieser Sektor durch die Regelung des Glücksspielstaatsvertrags nicht erfasst. Damit bleibt mit den Geldspielgeräten ein wichtiger suchtrelevanter Bereich fehlerhaft geregelt. Mithin setzen sich der Gesetzgeber - Bund und Länder zusammen - in Widerspruch zu ihrem ursprünglichen Regelungsziel, nämlich den Glücksspielsektor kohärent und systematisch im Hinblick auf Prävention problematischen Spielens zu regeln.

Gemäß der schon angeführten „dualen Ordnung“ im deutschen Glücksspielrecht hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das materielle gewerbliche Spielrecht als Recht der Wirtschaft aus Art.74 Abs.1 Nr.11 Grundgesetz. Die Länder sind lediglich für die Spielhallenerlaubnis im Sinne des § 33i GewO zuständig. Damit war den Ländern eine einheitliche Regelung des gesamten Bereiches – einschließlich der Spielautomaten - im Glücksspielstaatsvertrag nicht möglich. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist aber bei der Anforderung einer kohärenten und systematischen Gesamtregelung des Glücksspielmarktes auf föderale Besonderheiten keine Rücksicht zu nehmen. Kein Staat der Europäischen Union soll sagen können: Wir haben ein kompliziertes Zuständigkeitssystem, in dem Bund und Länder jeweils das machen, was sie für richtig halten. Das wird der Europäische Gerichtshof nicht mitmachen und in der Folge wird er den Glücksspielmarkt dann öffnen. Also ist der Bund gefordert, selbst entsprechende Regelungen zum Schutz vor den besonderen Gefahren des Automatenspiels zu erlassen.

Es ist eine offene Frage, ob ein Mitgliedstaat nur einzelne Teilmärkte des Gesamtglücksspielmarktes staatlich monopolisieren kann, um wenigstens auf diesen eine Verbesserung des Spielerschutzes zu erreichen, während er andere Märkte nicht im Sinne des Spielerschutzes regelt.

### **Wie könnte ein neues Regelungskonzept für Automatenspiele aussehen?**

Wir müssen zwischen zwei Ebenen unterscheiden: 1. Die Ebene der Zulassung, also: Wer darf Glücksspiele veranstalten? und 2. die Ebene der Berufsausübung, also: Welche Spiele dürfen auf welche Art und Weise durchgeführt werden? Welche Spiele wollen wir überhaupt?

Auf der einen Seite verkaufen Glücksspiele Hoffnung, auf der anderen sind sie in der Praxis auch eine Jagd auf die Armen. Man muss sich fragen, ob man einen so großen Glücksspielmarkt mit immerhin 30 Milliarden Euro Umsatz überhaupt will. Er ist in vielerlei Hinsicht auch teuer: der volkswirtschaftliche Schaden durch einen Glücksspielsüchtigen ist erheblich höher als die Behandlungskosten. Dazu kommt der soziale und familiäre Schaden. Aufgrund dieser Dimension kann der Gesetzgeber sagen: Wir wollen den Glücksspielmarkt einschränken, und wir wollen nur bestimmte Spiele ohne oder nur mit geringem Suchtpotential zulassen. Mein Wunsch wäre es, inhaltlich in die Spiele einzugreifen, Aufklärung zu betreiben - so wie wir das bei Kapitalmärkten über Börsenprospekte und entsprechende Dinge machen - und auch manche gar nicht zuzulassen.

Wir brauchen also ein abgestuftes Zulassungssystem – je nach Gefahrenpotential eines Spiels. Konkret sollte man versuchen, den Anteil des Glücksspielkonsums, der auf das Automatenpiel entfällt, vermehrt auf weniger problematischen Spielformen zu verschieben.

Eine Möglichkeit, das Angebot zu verkleinern, wäre die Herausnahme der Spielhallen aus der Gewerbeordnung und die vollständige Eingliederung dieser Spielhallen in das System des Glücksspielstaatsvertrages. Folge davon wäre, dass einzelne Spielhallenbetreiber keinen Rechtsanspruch auf Zulassung mehr hätten, sondern dass auch diese Angebotsform in die staatliche Monopolisierung integriert wird. Der Weg hierzu dürfte dem Bund durch den im Rahmen der Föderalismusreform eingefügten Kompetenztitel „Recht der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nun offen stehen. Im Hinblick auf die Schank- und Speisewirtschaften ist es grundsätzlich fraglich, ob die Gesetzgebungskompetenz – auch hinsichtlich der Aufstellung von Automaten – als „Recht der Gaststätten“ nicht auch insoweit im Rahmen der Föderalismusreform auf die Länder übergegangen ist. Sollte dies nicht der Fall sein, empfiehlt sich dennoch eine Erhöhung des Spielerschutzes durch eine entsprechende Anpassung der gesetzlichen Vorschriften – diesmal durch den Bundesgesetzgeber.

Zudem muss die besonders gefährliche Struktur der Automatenspiele grundsätzlich entschärft werden. Die Forschungsergebnisse zeigen ganz klar, dass die Spieler die komplizierte Gewinn- und Verluststruktur vieler Glücksspiele nicht verstehen. Die Verlustwahrscheinlichkeit bei einem einzelnen Spiel mag zwar nicht sehr hoch sein. Typischerweise spielen die meisten Menschen aber mehrmals, und dann haben sie wenig Chancen, einen Verlust zu vermeiden. Darauf beruht ja das Geschäftsmodell der Glücksspielanbieter. Den Spielern ist oft nicht bewusst, dass sie beispielsweise bei dreimal wiederholtem Spiel durchschnittlich 75 Prozent ihres Einsatzes verspielen. Weil dieses Wissen nicht da ist, ist zusätzliche Transparenz notwendig, beispielsweise indem der prozentuale durchschnittliche Verlust pro eingesetztem Euro angegeben und vom Spieler bestätigt werden muss.

Schließlich spielt auch die Bauartzulassung eine Rolle. Es sollten beim Automatenpiel stärkere Verlustbeschränkungen bestehen, z. B. eine Verlustbeschränkung von maximal zwanzig Prozent in zwei Stunden. Die Mindestspieldauer sollte statt fünf Sekunden 120 Sekunden betragen, und es sollten deutlich höhere Mindestgewinnquoten eingeführt werden. Auch die Anzahl der in den Einrichtungen zugelassenen Geräte sollte mindestens auf die Norm, die vor der Novellierung der Spielverordnung bestand, wieder zurückgeführt werden.

Das alles muss natürlich effektiv kontrolliert werden, und zwar durch jemanden, der einerseits das notwendige Fachwissen hat, andererseits aber nicht in irgendeiner Form mit der Automatenlobby verbunden ist. Dafür ist eine bundeseinheitliche Zulassungs- und Aufsichtsbehörde notwendig; die Physikalisch-Technische Bundesanstalt ist hierfür nicht geeignet.

Zudem haben wir in Deutschland kaum interessensunabhängige Forschung auf dem Gebiet des pathologischen Spielverhaltens und dessen Ursachen. Zwang zur Drittmittelforschung verstärkt das Problem. Es müssen Bewertungsmaßstäbe für das Suchtpotential einzelner Glücksspielformen gefunden werden, und die Berufsausübungsvorschriften müssen dem jeweiligen Kenntnisstand angepasst werden.

Wenn es – wie bereits erwähnt - 62.000 Beschäftigte in der Automatenbranche gibt und wir von 124.000 Automatenspielsüchtigen einmal ausgehen, dann kommen folglich auf einen Beschäftigten zwei Süchtige. Die geschaffenen Arbeitsplätze sind also im Vergleich zu den verursachten sozialen Kosten kein Argument. Letztlich bedarf ein Geschäftsmodell, das in beachtlichem Umfang auf der Ausnutzung des Leichtsinnes und des Unglücks anderer Menschen aufbaut, sozialverträglicher Einschränkungen.

Zur Quantifizierung der sozialen Kosten, die durch Glücksspiele verursacht werden, wurden bislang immer nur Behandlungskosten und ähnliches herangezogen. Das reicht nicht aus. Auch im Hinblick auf die Frage der sozialen Kosten von Zigaretten hatten wir das Problem, dass die Zahlen der Behandlungskosten das Problem massiv unterschätzten. Viele Studien berechneten nur die Behandlungskosten, aber nicht die Kosten für die zerstörte Lebenserwartung, die ganzen Auswirkungen auf die sozialen Transfersysteme, die verteuerte Hinterbliebenenversicherung, die Arbeitgeberbeiträge für die erhöhte Krankheitsanfälligkeit und schließlich die sinkenden Einkommenssteuererträge aufgrund der krankheitsbedingt niedrigeren Einkommen. Das führt im Bereich der Zigaretten dazu, dass die Verluste bei der Einkommenssteuer größer sind als das, was man bei der Tabaksteuer einnimmt. Die Zahlen für die Kosten der Glücksspielsucht nur auf die Behandlungskosten zu begrenzen, ist grob verfälschend. Für mich scheint der Glücksspielsektor ähnlich unwirtschaftlich wie die Zigarettenindustrie zu sein. Man muss hier auch andere Auswirkungen, beispielsweise durch Privatinsolvenzen, die Verteilung des Haushaltseinkommens in Prekariatsfamilien und deren Folgen, die Kriminalitätsproblematik und Steuerregressivität berücksichtigen. Detaillierte belastbare Zahlen fehlen uns zwar hierzu, aber nach meinem Eindruck von dem Geschehen auf den Glücksspielmärkten ruft das für mich nach einer sehr deutlichen Verminderung des Marktes und einer Umschichtung der Glücksspiele hin zu weniger gefährlichen Spielangeboten.

### **Zusammenfassung**

Gegenwärtig herrschen unterschiedliche Regelungen für Automatenspiele und den übrigen Glücksspielsektor. Für Automatenspiele greift das gewerbliche Spielrecht mit dem Grundsatz der Gewerbefreiheit. Andere Glücksspielformen hingegen werden weitergehenden Beschränkungen, insbesondere einer Monopolisierung durch den Staat, unterworfen. Diese Monopolisierung ist sowohl nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes als auch des Bundesverfassungsgerichts nur insoweit zulässig, als ein insgesamt systematisches und kohärentes System zur Suchtvorbeugung und –bekämpfung geschaffen wird. Diesen Anforderungen werden die gegenwärtigen Regelungen nicht gerecht.

Die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern stehen somit in der Pflicht, ein solches System zu schaffen; die föderale Struktur der Bundesrepublik ist aus europäischer Sicht keine Rechtfertigung für eine Untätigkeit des Gesetzgebers.

Wünschenswert wäre eine weitgehende Gleichstellung von Automatenspielen mit sonstigen Glücksspielen. Kompetenzrechtlich könnten auch die Bundesländer entsprechende Regelungen für den Bereich der Spielhallen und möglicherweise auch für Schank- und Speisewirtschaften im Glücksspielstaatsvertrag erlassen. Neben einer Angebotsverknappung durch solche Marktzugangsbarrieren sollten auch weitgehende Berufsausübungsvorschriften – etwa zur Transparenz und Spielstruktur von Automatenspielen – geschaffen werden.

**Prof. Dr. Michael Adams** ist Jurist und Wirtschaftswissenschaftler und Professor am Institut Recht der Wirtschaft der Universität Hamburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Er arbeitet schwerpunktmäßig zu Fragen der ökonomischen Analyse des Rechts und ist Autor zahlreicher Publikationen, zuletzt über gerichtliche Verfahren gegen US-amerikanische Zigarettenhersteller.

## *Fazit*

**Dr. Harald Terpe MdB**  
**Sprecher für Drogen und Suchtpolitik**  
**Bündnis 90 / Die Grünen Bundestagsfraktion**

Das Spielen an Geldspielgeräten ist – auch wenn es bisher rechtlich nicht als Glücksspiel gilt - ein Auslöser für Spielsucht. Die genaue Zahl der von Geldspielgeräten Abhängigen können wir zwar auch heute noch nicht exakt beziffern. Aufgrund der vorliegenden Daten gibt es aber bereits dringenden Handlungsbedarf. In diesem Zusammenhang müssen wir ernsthaft fragen, ob nicht die Novellierung der Spielverordnung im Jahr 2006 kontraproduktiv war.

Durch das sog. Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts ist der deutsche Gesetzgeber – sei es auf Bundes- oder Landesebene - verpflichtet, eine konsistente Regelung im Bereich des Glücksspiels zu schaffen. Das Spielen an Geldspielgeräten stellt aufgrund seiner Ausgestaltung und seines auch empirisch belegten Suchtpotentials zweifelsfrei eine Form des Glücksspiels dar, auch wenn es rechtlich immer noch nicht als solches gewertet wird. Ob man aus dieser noch aus den 50er Jahren stammenden rechtlichen Einordnung den Umkehrschluss ziehen kann, dass es sich bei Geldspielgeräten um eine eher harmlose Form der Unterhaltung handelt, die nicht ähnlicher Begrenzungen wie andere Glücksspiele bedarf, muss angesichts des heute hier Gehörten doch bezweifelt werden. Deshalb scheint es naheliegend, Geldspielgeräte als Glücksspiel einzuordnen und vergleichbaren Regeln des Spielerschutzes zu unterwerfen.

Ob allerdings ein staatliches Monopol per se eine effektive Suchtbekämpfung sicherstellt, darf bezweifelt werden, solange der Staat bei seiner Tätigkeit wie ein gewöhnlicher Unternehmer agiert und sein Hauptaugenmerk auf die Erzielung von Gewinnen legt. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht zu recht bemängelt. Eine Monopolisierung kann gerechtfertigt sein und ist dann sicher besonders effektiv, wenn der Staat dadurch konsequent Maßnahmen umsetzt, die der Entstehung von Spielsucht vorbeugen.

Unabhängig von der Frage der Monopolisierung im Bereich der Geldspielgeräte gibt es aber vielleicht einfachere und leichter zu erreichende Wege, mit denen der Staat die auch vom Europäischen Gerichtshof geforderte Kohärenz bei der Bekämpfung der Spielsucht in allen Feldern sicherstellen kann. Ich weise nur auf die Anregung hin, beispielsweise die Geräte in gastronomischen Einrichtungen zu reduzieren oder den Zugang zu Spielhallen für Minderjährige und Suchtgefährdete zu erschweren. Auch die Ausgestaltung der Spiele kann so verändert werden, dass das Suchtpotential verringert wird. Es gäbe also eine Vielzahl von Möglichkeiten, hier den Betroffenen zu helfen und die Gefahren, die diese Glücksspielform mit sich bringt, zu minimieren.

Der Ball liegt jetzt bei der Politik.

Vielen Dank.