

Empfehlung der LSS zum Spielerschutz

Kapitel I

Pathologisches Glücksspiel: Prävalenz der Störung

Insgesamt nehmen etwas weniger als die Hälfte der Bundesbürger (Gesamtbevölkerung, BZgA Studie 2013, 40,2%) in einem Jahr an irgendeinem Glücksspiel teil. Je nach Untersuchung und Befragungstichprobe haben zwischen 2,7% und 5,9% der Erwachsenen Bundesbürger zwischen 16 und 65 Jahren mindestens einmal an Geldspielautomaten gespielt.

Nach der PAGE-Studie (Meyer et al., 2011) erfüllen 1,0 % der 14- bis 64-jährigen Bundesbürger im Lauf ihres Lebens die Bedingungen für die Diagnose pathologisches Spielen und zusätzlich ca. 1,4 % die Kriterien für problematisches Glücksspielen. Für Baden-Württemberg wären das rund 90.000 pathologische Spieler und zusätzlich 130.000 problematische Spieler¹. Da in der Regel Familienangehörige und andere wichtige Bezugspersonen mit betroffen sind, kann man davon ausgehen, dass ca. 5 – 10 % der Bevölkerung im Lauf ihres Lebens mit den problematischen Seiten des Glücksspiels konfrontiert sind. Das sind in Baden-Württemberg zwischen 400.000 und 900.000 Menschen. Auch Jugendliche sind bereits von problematischem Glücksspiel betroffen. Die Prävalenz bei der Stichprobe der 12- bis 18-Jährigen liegt bei 2,2 %, was für Baden-Württemberg rund 15.000 Jugendliche sind. Bei den schon Volljährigen (18 Jahre) liegt der Anteil bei 4,5 %, was für Baden-Württemberg über 5.000 18-Jährige mit Problemen im Glücksspiel bedeutet. „Insgesamt sind Problemspieler bei Jugendlichen danach am häufigsten unter den Nutzern von Internetcasinos, Internetpoker, Geldspielautomaten und Internetsportwetten zu finden.“²

In der Baden-Württemberg Studie zur Spielsucht³ gaben die Probanden (pathologische Spieler/innen in Behandlung, N = 129) als problemverursachende Glücksspielart zu 54 % die Kategorie „Automaten“ und zu 35 % „Automaten und Andere“ an. Damit steht das Automatenspiel als problemverursachende Glücksspielart mit Abstand an erster Stelle. Bei 43 % zeigte sich eine komorbide psychische Störung. 74 % wiesen eine Nikotinabhängigkeit auf und für 27 % wurde eine Alkoholabhängigkeit angegeben.

¹ Nach den Bevölkerungszahlen des Statistisches Landesamtes Ba-Wü 2014

² Duven et al., 2011, S. 15

³ Baden-Württemberg-Studie zur Spielsucht, Tagrid Leménager, Mira Bühler, Karl Mann; Lehrstuhl für Suchtforschung, Universität Heidelberg, Zentralinstitut für Seelische Gesundheit, Mannheim

Kapitel II

Umsetzungsdefizite der gesetzlichen Regelungen und Verordnungen

Bei der Umsetzung der jetzt schon geltenden Regelungen zum Spielerschutz nehmen wir ein Vollzugsdefizit wahr. Diese Wahrnehmung beruht auf Berichten von Betroffenen, auf Äußerungen von Servicekräften in den Schulungen und aus eigenen Beobachtungen und Gesprächen in den Netzwerken. In Einzelfällen wurde von Betroffenen und/oder Suchtberatungsstellen Anzeige bei den Ordnungsdiensten erstattet.

Das macht erforderlich, dass die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen und Verordnungen weiter entwickelt und optimiert werden muss. Die Öffnungszeiten, das Werbeverbot und der Jugendschutz müssen eingehalten und deren Umsetzung überprüft werden.

Folgende Schritte sind zur Aufrechterhaltung der Standards zum Spielerschutz notwendig:

- Öffnungszeiten müssen eingehalten und die Umsetzung überprüft werden
- Jugendschutz muss eingehalten und die Umsetzung überprüft werden
- Werbeverbote müssen eingehalten und die Umsetzung überprüft werden
- Transparente Regelungen für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 48 LGlÜG. (Leitfaden für die Kommunen)
- Bessere Ausstattung der Ermittlungsbehörden zur Verfolgung des illegalen Glücksspiels (siehe Empfehlung 1/2012 des Fachbeirats)
- Verbesserung der Kooperation der Gewerbeämter bzw. Rechtsämter der Kommunen mit der Suchthilfe bzgl. des Spielerschutzes
- Bundeseinheitliche Regelungen zum Spielerschutz

Außerdem soll die Effektivität des Spielerschutzes, wie gesetzlich vorgegeben, regelmäßig und unabhängig überprüft werden (Evaluation) und dafür müssen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Empfehlung (1/2012) des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVGlüStV vom 18. Januar 2012:

Ausstattung der Ermittlungsbehörden im Bereich der Verfolgung illegalen Glücksspiels

Im Zusammenhang mit dem Vollzug des derzeitigen GlüStV, mit Blick auf den Vollzug des Ersten GlüÄndStV sowie aufgrund der Abfrage des Fachbeirats bei den Landeskriminalämtern (über die Innenministerien) zur Ausstattung der Ermittlungsbehörden im Bereich der Verfolgung illegalen Glücksspiels (März bis Mai 2011) stellt der Fachbeirat fest, dass durch die mangelnde Ausstattung der Ermittlungsbehörden (mit Ausnahme von Berlin) eine Bekämpfung des Schwarzmarktes, der nach dem Evaluierungsbericht (Stand: 1. September 2010) ein Volumen von mindestens 2,7 Mrd. Euro für den Sportwettenmarkt und ein Volumen von 1,8 Mrd. Euro für Online-Poker, Online-Casinospiele und sonstige Online-Glücksspiele aufweist, nicht ordnungsgemäß stattfindet.

Bereits das Bundesverfassungsgericht hatte ausweislich des Sportwetten-Urteils seines Ersten Senats vom 28. März 2006 (Az. 1 BvR 1054/01 – BVerfGE 115, 118, 149, 276 ff.) für Recht befunden, dass der Ausschluss gewerblicher Glücksspielangebote Privater den an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern nur dann zumutbar ist, sofern das staatliche Glücksspielmonopol rechtlich und tatsächlich konsequent an der aktiven Bekämpfung von Glücksspielsucht und der Begrenzung der Glücksspielleidenschaft ausgerichtet ist.

Durch die mangelnde bzw. fehlende Ausstattung fehlt es nach Auffassung des Fachbeirats an der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Konsequenz.

Kapitel III

Standards zum Spielerschutz

1. Einführung einer einheitlichen zentralen Sperrdatei

„Das Instrument Spielersperre ist eines der wichtigsten Instrumente der Prävention bei problematischem und pathologischem Glücksspielverhalten. Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht stellt die Spielersperre ein Instrument der indizierten Prävention da. Die Sperrung ist ein zusätzliches Mittel (Ultima Ratio), wenn andere (in den Sozialkonzepten der Spielhallenbetreiber vorgesehene) Maßnahmen der selektiven Prävention (Früherkennung, Information und Ansprache von Gästen) nicht ausreichen.

Zusätzlich zu den Regelungen im GlüÄndStV für ein übergeordnetes Sperrsystem wird ein landesweites, differenziertes und flexibel einsetzbares Sperrsystem für Gäste von Spielhallen vorgeschlagen. Damit wird problematisch spielenden Gästen, die den Wunsch eines Ausschlusses vom Spiel haben, die Möglichkeit einer Selbstsperre eröffnet.“⁴ Darüber hinaus muss für Betreiber von Spielhallen und betroffene Dritte ein System der Fremdsperre eingerichtet werden.

2. Verbot von Spielautomaten in Gaststätten und ähnliche Betriebe

Eine Studie der Universität Mainz zeigt, dass 64,3 % der 12 bis 18-Jährigen mindestens einmal im Leben Glücksspielangebote genutzt haben und hinsichtlich des bevorzugten Orts der Spielteilnahme stehen Gaststätten an erster Stelle.

In Gaststätten und ähnlichen Betrieben lässt sich ein Sozialkonzept nicht realisieren, da i.d.R. das dafür nötige Fachpersonal fehlt. Ausweiskontrolle, und damit der Vollzug des Jugendschutzes sind ebenfalls so gut wie nicht durchführbar. Mit der Einführung des Spielerschutzes durch das Glücksspielgesetz nahmen die pathologischen Spieler in Gaststätten deutlich zu. Außerdem lässt sich in der Anamnese vieler Spieler verfolgen, dass der Beginn des Automatenspiels (oft mit Geldgewinnen) in Gaststätten erfolgte.

Viele pathologischen Glücksspieler haben in Gaststätten zum ersten Mal gespielt, oft bereits als Jugendliche. Durch die nicht ausreichend regulierten Spielmöglichkeiten in Gaststätten und ähnlichen Betrieben kann der Spielerschutz in Gaststätten umgangen werden. Für betroffene pathologische Spieler ist dies zudem eine große Rückfallgefahr.

Für einen konsequenten Spielerschutz muss für Spielautomaten in Gaststätten und ähnlichen Betrieben ein Verbot ausgesprochen werden.

⁴ EVA Stuttgart, Argumente für ein modernes den Präventionsanforderungen angemessenes Sperrsystem für Spielhallen in BW, 5.8.2015

3. Nichtrauchererschutz in Spielhallen

Tabakrauch ist gesundheitsschädigend, nicht nur für Personen, die aktiv Tabak rauchen, sondern auch für alle, die den Rauch anderer einatmen. Selbst der Rauch einer einzelnen Zigarette führt dazu, dass die Gesundheit aller im selben Raum geschädigt wird. Über die Schädlichkeit des Passivrauchens besteht ein breiter Konsens, von den Fachgesellschaften der Mediziner über die Weltgesundheitsorganisation (WHO) der Vereinten Nationen und dem Deutschen Krebsforschungszentrum.

Wir fordern daher ein absolutes Rauchverbot in Spielhallen aus folgenden Gründen:

- Nichtrauchererschutz für die nicht-rauchenden Spielgäste sowie die Servicekräfte nach Arbeitsstättenverordnung
- RaucherInnen müssten zum Rauchen das Spiel (Automatismus weiter zu spielen) unterbrechen
- der Aufenthalt in der Spielhalle verliert für RaucherInnen an Attraktivität

Praxis / Beispiele

Rauchverbot in Spielhallen (Bayern)

In den Innenräumen von Kultur- und Freizeiteinrichtungen gilt, soweit diese öffentlich zugänglich sind, gemäß Art. 2 Nr. 6 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Gesundheitsschutzgesetz (GSG) ein absolutes Rauchverbot in Spielhallen gehören hierbei nach der Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofes (VGH) vom 10.02.2011 zu den Freizeiteinrichtungen.

Zu den Innenräumen, in denen das absolute Rauchverbot gilt, zählen neben den Räumen, in denen Geldspielgeräte o.ä. aufgestellt sind, auch Vorräume, Flure, Treppenhäuser, Foyers, Windfänge, Toiletten usw.

Der Betreiber der Spielhalle hat für die Einhaltung des Rauchverbotes zu sorgen. Neben den rauchenden Gästen kann auch gegen ihn ein Bußgeld verhängt werden. Bei Verstößen ist eine Ergänzung der Spielhallenerlaubnis um eine entsprechende zwangsgeldbewehrte Auflage zum Rauchverbot, bei fortgesetzten gravierenden Verstößen auch der Widerruf der Spielhallenerlaubnis in Betracht zu ziehen.

Sofern in einer Spielhalle (zumindest als Nebenzweck) auch eine Gaststätte betrieben wird (Abgabe von Speisen und / oder alkoholfreien Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle), ist auch bereits die gaststättenrechtliche Regelung zum Rauchverbot nach Art. 2 Nr. 8 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GSG anwendbar.

Spielhalle als Gaststätte (Niedersachsen)

Eine mit Geldspielautomaten bestückte Spielhalle ist als Gaststätte im Sinne des Niedersächsischen Nichtrauchererschutzgesetzes zu behandeln, wenn der Betreiber darin an seine Gäste während der Dauer ihres Aufenthalts kostenlos warme und kalte Getränke abgibt.

(Mit dieser Entscheidung vom 7. Juli 2009 (Aktenzeichen: 322 SsBs 75/09) bestätigte der 2. Senat für Bußgeldsachen des Oberlandesgerichts Celle (OLG) ein Urteil des Amtsgerichts Hannover vom 6. Januar 2009.)

4. Sportwetten regulieren

Das Angebot zu Sportwetten hat sich in den letzten Jahren stark ausgeweitet. Damit steigt auch das Gefährdungspotential in der Bevölkerung. Die gewerblichen Sportwettangebote müssen entsprechend des geltenden Rechts reguliert werden. Insbesondere muss Jugendschutz gewährleistet und illegale Angebote müssen strafrechtlich verfolgt werden.

5. Regulierung von Internetangeboten zu Glücksspiel

Illegale Glücksspiele im Internet stellen aufgrund ihrer Griffnähe (dauerhafte Verfügbarkeit) und Anonymität gerade für jüngere Menschen eine erhebliche Gefährdung dar. Maßnahmen zum Spielerschutz können im Unterschied zu terrestrischen Spieleangeboten bisher weder wirksam umgesetzt noch kontrolliert werden. Deshalb fordern wir die Durchsetzung des momentanen gesetzlichen Verbots durch Kontrolle der Zahlungsströme und die rechtliche Überprüfung eines kontrollierbaren Online-Angebots.

6. Fortschreitende Reduzierung des Glücksspielmarktes

Die Häufigkeit von pathologischem Glücksspiel hängt maßgeblich von der Griffnähe (Verfügbarkeit) und den Spielgelegenheiten ab, deshalb sind Anreize zu reduzieren durch eine Erhöhung der Griffnähe (Einschränkung der Verfügbarkeit). Hierzu müssen die Möglichkeiten des LGLüG (v.a. die Umsetzung der Spielerschutzmaßnahmen) und die bau- und steuerrechtlichen Möglichkeiten über das kommunale Baurecht und die Vergnügungssteuer ausgeschöpft werden.

7. Glücksspielsucht-Prävention als Spielerschutz

Die Wirksamkeit von Suchtprävention ist in der Fachwelt unstrittig. Als Wirkelemente gelten das Zusammenwirken von Verhaltens- und Verhältnisprävention. Die Verhältnisprävention, welche sich auf alle strukturverändernden Maßnahmen bezieht, hat bei der Vorbeugung zur Glücksspielsucht über die gesetzlichen Regelungen besondere Bedeutung. Die Verhaltensprävention, die eine Verhaltensänderung bestimmter Zielgruppen und Personen zum Ziel hat, muss hierzu ergänzend auf allen Präventionsebenen bzw. in der biographisch orientierten Präventionskette zum Standard werden. Dabei ist der Einsatz von Lebenskompetenzprogrammen in Verbindung mit Information zu den Risiken des Glücksspiels von großer Bedeutung. Präventionsprogramme müssen sich an den Lebenswelten der Zielgruppen orientieren. Für Jugendliche werden Programme der sozialen Einflussnahme und die Vermittlung positiver sozialer Normen und Werte im Rahmen von interaktiven Trainings als wirksam erachtet. In die bewährten, nach den hier beschriebenen Grundlagen orientierten Präventionsprogramme muss „Glücksspiel“ als Standard in allen Settings, insbesondere in Schulen und Betrieben, aufgenommen werden.



Diese grundsätzlichen Standards der Suchtprävention haben auch Geltung für den Online-Spielbereich. Deshalb müssen auch digitale, zielgruppenspezifische Online-Präventionsprogramme zum Einsatz kommen.

Zur landesweiten Umsetzung nachweislich wirkungsvoller Verhaltensprävention im Bereich Glücksspielsucht soll analog zu anderen Bundesländern eine Präventionsfachstelle Glücksspielsucht eingerichtet werden.

Februar 2016