



Arbeitsausschuß Münzautomaten

Herrn
Staatsminister Rainer Robra
Chef der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt
Hegelstraße 40 - 42

39104 Magdeburg



Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V.

Dirksenstraße 49, 10178 Berlin
Tel. (0 30) 28 40 70, Telefax (0 30) 28 40 72 72
E-Mail: vdai@vdai.de • Internet: www.vdai.de



Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e.V.

Dirksenstraße 49, 10178 Berlin
Tel. (0 26 05) 96 08 55, Telefax (0 26 05) 96 08 58
E-Mail: info@dagv.de • Internet: www.dagv.de



Bundesverband Automatenunternehmer e.V.

Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin
Tel. (0 30) 72 62 55 00, Telefax (0 30) 72 62 55 50
E-Mail: ba@baberlin.de • Internet: www.baberlin.de

in Zusammenarbeit mit

FORUM für Automatenunternehmer in Europa e.V.

Dirksenstraße 49, 10178 Berlin
Tel. (0 30) 28 87 73 80, Telefax (0 30) 28 87 73 81 3
E-Mail: info@forum-europa.de, Internet: www.forum-europa.de

5. Mai 2011

Stellungnahme zum 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV) in der Fassung vom 14. April 2011

Sehr geehrter Herr Staatsminister,

die Spitzenverbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum 1. GlüÄndStV. Nach sorgfältiger Prüfung des Entwurfs halten wir diesen, soweit er erstmals landesrechtliche Regelungen zum gewerblichen Geld-Gewinnspiel in Gaststätten und Spielhallen trifft, für verfassungs- und europarechtswidrig.

I. VERFASSUNGSRECHTLICHE BEWERTUNG

Für die Regelungsvorschläge des 1. GlüÄndStV betreffend das gewerbliche Geld-Gewinnspiel fehlt es weit überwiegend an der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Darüber hinaus sind die Vorschläge materiell verfassungswidrig.

1. Glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht

Nach nahezu allgemeiner Auffassung haben die Länder keine umfassende Gesetzgebungsbefugnis für das Recht der Spielhallen. Dieser widerspricht – soweit ersichtlich – nur *Dietlein* (ZfWG 2008, 12 f.), der ständige Rechtsberater des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB), aus naheliegenden Gründen. Die landesrechtliche Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist beschränkt auf ausschließlich „lokal radierte“ Regelungen mit besonderem örtlichen Bezug. Die Bundesregierung hat dies unmissverständlich klargestellt: „Von der Kompetenzverlagerung betroffen sind § 33i der Gewerbeordnung (Recht der Spielhallen) und einige Bestimmungen der Spielverordnung (...)“ (BT-Drs. 16/2691, S. 3).

§ 24 1. GlüÄndStV lässt im Unklaren, wie genau die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder in Anspruch genommen werden soll. Statt eines Vollzugriffs auf den bisherigen Regelungsgegenstand des § 33i GewO soll nach § 24 Abs. 1 1. GlüÄndStV die dort vorgesehene glücksspielrechtliche Erlaubnis „unbeschadet der Vorgaben des § 33i GewO“ gelten; auch übrige Erlaubnispflichten nach anderen Rechtsvorschriften sollen unberührt bleiben. Diese Regelung ist gesetzgebungstechnisch verfehlt, kompetenzrechtlich diffus und materiell verfassungswidrig. Offenbar meinen die Entwurfsverfasser, neben die (weiter bestehende) gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO eine spezifische glücksspielrechtliche Erlaubnis treten lassen zu können. Es wird dabei jedoch nicht klargestellt, wie das Verhältnis beider Erlaubnisregime konkret aussehen soll. Dabei hilft § 24 Abs. 3 Satz 1 1. GlüÄndStV nicht weiter. Die Vorschrift ist nicht praktikabel; Abgrenzungsschwierigkeiten sind vorprogrammiert.

Noch schwerer wiegt indes, dass § 24 eindeutig kompetenzüberschreitend und damit verfassungswidrig ist. Dem Erlaubnisvorbehalt liegt nach § 3 Abs. 7 1. GlüÄndStV ein *unternehmensbezogener* Spielhallenbegriff zugrunde. Mit der dortigen Legaldefinition überschreitet der Staatsvertragsentwurf den seit den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 9.10.1984 (GewArch 1985, 62 ff, 65 ff) anerkannten *raumbezogenen* Spielhallenbegriff des Bundesrechts, wie er § 33i GewO zugrunde liegt und den Ländern nunmehr zur Regelung zugewiesen ist. Für die Begründung eines unternehmensbezogenen Spielhallenrechts fehlt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz. § 24 in Verbindung mit § 3 Abs. 7 1. GlüÄndStV verletzt damit die Sperrwirkung des Bundesrechts (Art. 72 Abs. 1 GG).

2. Verbot der Mehrfachkonzessionen und kommunale Spielhallen-Obergrenze

Die quantitativen Beschränkungen des **§ 25 1. GlüÄndStV** sind *formell verfassungswidrig*. Sie überschreiten die Grenze der den Ländern möglichen Spielhallenregelungen mit lokal radizierter Wirkung. Sie weisen keinerlei Bezug zum Standort der jeweiligen Spielhalle auf und zielen auf bundesweit einheitliche Begrenzungen, die damit jeden regionalen, geschweige denn den erforderlichen lokalen Bezug vermissen lassen. Sie könnten zudem mit der Sperrwirkung des Bundesrechts in Konflikt stehen, indem sie die abschließende Regelung des § 6 JuSchG für den ortsbezogenen Jugendschutz verletzen.

§ 25 Abs. 1 und 2 1. GlüÄndStV enthält eine beispiellose *Bewirtschaftungsregelung* für Spielhallen. Für die im Monopolregime des bestehenden Glücksspielstaatsvertrages stehenden Annahmestellen des DLTB gibt es diese Bewirtschaftungsregelung nicht, obwohl sie dort aus Gründen der Monopolrechtfertigung erforderlich gewesen wäre, wenngleich für politisch inopportun gehalten wurde. Die quantitativen Beschränkungsmöglichkeiten für Spielhallen stellen eine objektive Berufszugangsbeschränkung dar, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Diese Beschränkung wäre möglicherweise nur dann in Betracht zu ziehen, wenn der Ermächtigung konkrete Erkenntnisse zugrunde lägen, nach denen die bestehende Zahl von Spielhallen mit Blick auf die Ziele des § 1 so unverhältnismäßig hoch ist, dass der schwerwiegende Eingriff in die Berufsfreiheit des Spielhallenunternehmers gerechtfertigt werden kann. Dies ist aber nicht der Fall, da den ca. 8.000 Spielhallenstandorten mehr als 20.000 Annahmestellen des DLTB gegenüber stehen.

Mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen und dem Abstandsgebot zwischen Spielhallen greift der Staatsvertragsentwurf zudem in das bundesrechtlich geregelte *Bauplanungsrecht* ein. Dieses hält ausreichende Instrumentarien bereit, durch planerische Steuerung die im Einzelfall gewünschte Zahl der Spielhallen in Abhängigkeit von der Nachfrage der Bevölkerung und den bauplanerischen Zielen festzulegen. Das Bauplanungsrecht überantwortet die Aufgabe der planerischen Steuerung den Kommunen, nicht den Ländern. Die Länder sind hierfür weder kompetenziell zuständig noch sachlich befähigt. Mit der allzu groben Steuerung durch Landes-Ausführungsgesetze wird den unterschiedlichen räumlichen Situationen (Vergnügungsviertel einerseits, ländlicher Raum andererseits) nicht Rechnung getragen.

3. Werbebeschränkung und Gestaltungsvorgaben

Die Werbe- und Gestaltungsvorgaben des **§ 26 Abs. 1 1. GlüÄndStV** schließen Werbung bei der „äußeren Gestaltung der Spielhalle“ kategorisch aus. Während Werbebeschränkungen bei der Außengestaltung von gewerblichen Einrichtungen durch kommunale Gestaltungssatzung im Rahmen des Baurechts zulässig sein können, sofern sie verhältnismäßig sind, gibt es für den totalen Ausschluss der Werbung „für den Spielbetrieb“ oder die angebotenen Spiele keine Vorbilder im Wirtschaftsverwaltungs- und Ordnungsrecht. Die Regelung verletzt damit nicht nur die kompetenzrechtliche Begrenzung auf „lokal radizierte“ Regelungen zu Spielhallen, sondern ist auch offensichtlich unverhältnismäßig, widersprüchlich und damit materiell verfassungswidrig. Entsprechende Regelungen fehlen bezeichnenderweise bei den in den Vertrieb der Monopolgesellschaften des DLTB eingegliederten Lotto-Annahmestellen.

4. Sperrzeiten

Die Sperrzeitenregelung des **§ 26 Abs. 2 1. GlüÄndStV** zieht dasselbe Verdikt der Verfassungswidrigkeit auf sich. Die vage Verweisung auf die „Ziele des § 1“ vermag eine solche Regelung nicht zu rechtfertigen. Gerade das mit dem 1. GlüÄndStV wieder eingeführte Internet-Angebot von Lotterien und Sportwetten kennt keine Limitierung der zeitlichen Verfügbarkeit. Sperrzeiten bei Spielhallen verhindern daher nicht, in dieser Zeit das anderweitig unbegrenzt verfügbare Angebot anderer (auch illegaler) Anbieter zu nutzen.

5. Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen des **§ 29 Abs. 4 1. GlüÄndStV** genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Spätestens nach Ablauf der Übergangsfristen werden die Spielhallenbetreiber ihrer bestehenden gewerblichen Rechtspositionen beraubt. Eine Fortsetzung des bestandsgeschützten Betriebs im bisherigen gewerblich erlaubten und gewerblich geprägten Umfang ist danach nicht mehr möglich. Erlaubnisse, die den vorgesehenen Abstands- und Kontingentierungsvorschriften nicht genügen, können nach dem Staatsvertrag glücksspielrechtlich nicht neu erteilt werden. Dies zwingt zur Betriebseinstellung; als Legalenteignung i.S.d. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG müsste das Gesetz eine Ent-

schädigung nach Art und Ausmaß regeln. Dazu schweigt der Staatsvertragsentwurf und zielt damit auf eine verfassungswidrige Enteignung.

II. EUROPARECHTLICHE BEWERTUNG

Der 1. GlüÄndStV wird nicht einmal ansatzweise den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts an eine kohärente und systematische Ausgestaltung des deutschen Glücksspielrechts gerecht. Der Entwurf ist in seinem Bemühen, die Konstruktionsfehler des GlüStV zur Sicherung überkommener Glücksspielmonopole auf die benachbarten, bundesrechtlich und ungleich besser regulierten Bereiche des gewerblichen Geld-Gewinnspiels und der Pferdewetten auszuweiten, misslungen. Das Spielbankenrecht bleibt weiterhin unzureichend reguliert. Wir verweisen insoweit auf die als **Anlage** beigefügte Empfehlung des Fachbeirats Glücksspielsucht vom 14.1.2011 mit Vorschlägen zur suchtpreventiven Regulierung von Spielbanken. Die auch vom Fachbeirat beanstandete hohe Zahl und Dichte der Glücksspielautomaten (Slot-Machines) in den staatlichen Spielbanken (bis zu 300 Automaten pro Saal und im Ausnahmefall mehr), war ein wesentlicher Beweggrund für die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts in 1984 bezüglich der Zulässigkeit von Mehrfachkonzessionen für Spielhallen (s. Seite 2, zweiter Absatz dieses Schreibens). Obwohl die staatlichen und privaten Spielbanken seit jeher der Aufsicht der Länder und seit 1.1.2008 dem GlüStV unterliegen, ist von diesen Empfehlungen bislang nichts umgesetzt. Da wahrscheinlich mit der Umsetzung eine weitere wirtschaftliche Schwächung der Spielbanken befürchtet wird, ist diese politisch offenbar nicht gewollt.

Angesichts dessen erscheint die Einbeziehung der Spielhallen in das verfehlte Regelungskonzept des GlüStV als Ablenkungsmanöver – mit desaströsen Folgen für eine wirtschaftlich gesunde und volkswirtschaftlich bedeutende Branche mit über 70.000 Arbeitnehmern und Auszubildenden sowie einem jährlichen Steuer- und Abgabenaufkommen von ca. 1,5 Mrd. Euro, davon mehr als 400 Mio. Euro kommunalen Vergnügungssteuern.

Vertreter der Spitzenverbände der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft werden anlässlich der mündlichen Anhörung am 25. Mai 2011 in Magdeburg zu den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen ergänzend berichten.

In Anbetracht der durchgreifenden verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Bedenken sind die das gewerbliche Geld-Gewinnspiel in Spielhallen und Gaststätten betreffenden Regelungen des 1. GlüÄndStV (E) zu streichen.

Für den VDAI


Dr. Jürgen Bornecke

für den DAGV


RA Jörg Meurer

für den BA


RA Harro Bunke

für das FORUM


Jürgen Constroffer

Empfehlung (1/2011) des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV vom 14. Januar 2011

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

Die Casinobetreiber nutzen in der Praxis Anreize, um das Glücksspielverhalten und damit auch problematische und pathologische Glücksspielmuster zu beeinflussen. Dem sind Maßnahmen entgegen zu setzen, um die Bekämpfung der Glücksspielsucht im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) zu unterstützen. Eine weitere Expansion des Spielbankensektors vergleichbar der der letzten Jahrzehnte – mit aktuell 80 Standorten – birgt die Gefahr, dann primär nicht mehr einer gewünschten Kanalisierung im Sinne des GlüStV, sondern zunehmend fiskalischen Interessen zu dienen. Die Spielbanken sollten den § 9 bis 11 des GlüStV unterworfen werden.

Precommitment-System

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

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

Je nach Spiel können unterschiedliche Limits gesetzt werden. Für jedes Spiel sind ein zeitliches sowie ein Limit des Einsatzes denkbar. Übertrifft nun ein Spieler sein selber gesetztes Limit, so werden ihm keine weiteren Jetons ausgehändigt oder der Spielautomat

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

verweigert automatisch weitere Spiele. Der Spieler wird nun temporär für bspw. 12 Stunden in dem Casino gesperrt, er muss eine Pause einlegen.

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

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

Sperrsysteme

Sperrsysteme lassen sich untergliedern in Selbstsperr- und Fremdsperrsysteme. In ersteren lassen sich Spieler selber sperren, in letzterem können sie von anderen Akteuren, beispielsweise dem Casino oder der Ehefrau, gesperrt werden. Bei den Fremdsperrsystemen besteht regelmäßig ein Anreizproblem, wenn der Dritte der Glücksspielanbieter ist. Dieser verdient am meisten mit den Spielern, die er sperren sollte. Von Bedeutung sind daher vor allem die Selbstsperrren.³

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

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

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

Transparenz

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

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

- § Die Unabhängigkeit zufälliger Ereignisse, z.B. beim Roulette: „Die vorangegangenen Gewinnzahlen haben keinen Einfluss auf zukünftige Gewinnzahlen.“
- § Die Unmöglichkeit des langfristigen Gewinns⁷, z.B.: „Langfristig ist es nicht möglich, mehr zu gewinnen als zu verlieren.“

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

Verbraucheraufklärung über die Möglichkeit des Schadenersatzes:

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

Entschärfung der Slot-Machines

Derzeit stehen in den deutschen Casinos ca. 8.500 - 9.000 Slot-Machines. Sie weisen ein besonders hohes Gefährdungspotential auf. Dies liegt vor allem an der enorm hohen

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

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

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

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

Ereignisfrequenz, die zu hohen Verlusten führt und gleichzeitig die Spieler schnell konditioniert und süchtig macht. Dennoch bestehen keinerlei begrenzende Regelungen für Slot-Machines. So existieren weder Vorschriften zur Konstruktion und Bauart noch zur Gerätezulassung. Es fehlt ebenfalls an Vorgaben für die Anzahl an Geräten, die Grundfläche pro aufgestelltem Gerät sowie kein definiertes Verhältnis von Slots-Machines zur Bevölkerungsgröße der Einzugsregion. Es gibt auch keine Vorgaben über das Verhältnis von Angeboten zum „großen“ und „kleinen“ Spiel innerhalb der Casinos.

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

Verbot von Geldautomaten

Geldautomaten in Spiellokaliäten werden fast ausschließlich von Problemspielern verwendet.⁹ In einer Studie aus Neuseeland geben 17% der problematischen Spieler und nur 2% der Freizeitspieler an, dass der Zugang zu Geldautomaten ihre Spielausgaben erhöhe.¹⁰ Geldautomaten sind einer der am häufigsten genannten Gründe für die Überschreitung selbstgesetzter Limits bezüglich der Spielausgaben und Problemspieler halten ihre Abschaffung für das effektivste Instrument, um ihre Ausgaben zu kontrollieren.¹¹ Leichter Zugang zu Geldautomaten in Spiellokaliäten führt entsprechend zu höheren Spielausgaben und begünstigt die Entwicklung und Beständigkeit einer Glücksspielsucht.¹²

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

Verbesserung der Zeitwahrnehmung

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

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

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

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

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

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

Abschaffung des Troncs

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

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

Alkohol- und Rauchverbot

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

Tabakkonsum und Spielen hängen stark miteinander zusammen. So geben beispielsweise 44% der Spieler an, mehr zu spielen wenn sie rauchen.¹⁸ Je mehr geraucht wird, umso schwerer sind die Spielprobleme.¹⁹ Es besteht dabei ein linearer Zusammenhang zwischen

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

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

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

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

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

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

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

der Schwere der Glücksspielabhängigkeit, der Anzahl an gerauchten Zigaretten und der Nikotinabhängigkeit.²⁰ In allen Räumen von Casinos sollte daher ausnahmslos das Rauchverbot umgesetzt werden.

Residenzverbot

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

Werbeverbot

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

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

Studies, 20:71–78.

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

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

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