

Fachbeirat Glücksspielsucht

Tätigkeitsbericht

1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2013

Stand: 13. Januar 2013



Impressum

Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Friedrich-Ebert-Allee 12

65185 Wiesbaden

Telefon: 0611 - 353 1080

Email: ggs@hmdis.hessen.de

Inhalt

1. Aufgaben	3
2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder	4
3. Beschlüsse	5
3.1 Beschluss (1/2012) 23. Mai 2012, Veranstaltung der Losbrieflotterie „diridari“ (Lotto Bayern)	6
3.2 Beschluss (2/2012) 23. Mai 2012, Nutzung der Geldautomaten und SB-Terminals der Sparkassen und Landesbanken (Deutsches Hilfswerk SdbR (Deutsche Fernsehlotterie))	6
3.3 Beschluss (3/2012) 23. Mai 2012, Einführung einer neuen Lotterie „Glückstag“ (GKL)	6
3.4 Beschluss (4/2012) 23. Mai 2012, Verkauf von Los-Gutscheinen über die Filialen der Handelsketten „Rewe“ und Drogeriemarkt „dm“ (Aktion Mensch e.V.)	7
3.5 Beschluss (1/2013) vom 23. Mai 2012, Nutzung der Geldautomaten und SB-Terminals der Sparkassen und Landesbanken (Deutsches Hilfswerk SdbR (Deutsche Fernsehlotterie))	7
4. Empfehlungen und Stellungnahmen	9
4.1 Stellungnahme zum Entwurf der Werberichtlinie für den GlüStV vom 19.10.2012	9
4.2 Stellungnahme des Fachbeirats zur Veröffentlichung der beschlossenen Werberichtlinien zum Glücksspielstaatsvertrag	11
4.3 Kritik des Fachbeirats Glücksspielsucht an der Anzeigenkampagne der Deutschen Automatenwirtschaft (04. Juni 2013)	12
4.4 Kernforderungen zur Onlineglücksspielregulierung in Deutschland . Fehler! Textmarke nicht definiert.	
5. Bilanz und Ausblick	12
5.1 Konzessionsvergabe an Sportwettanbieter	13
5.2 Das Automatenpiel und seine Aufsicht	14
5.3 Sozialkonzepte	14
5.4 Polizeiliche Kriminalstatistik	15
5.5 Geldwäsche durch (illegale) Glücksspiele	15
5.6 Fazit	16

1. Aufgaben

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt. Konkretisiert wird dies in §§ 8-14 der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung des Fachbeirats (VwVGlüStV), die zwischen den Ländern abgeschlossen wurde.

Der Fachbeirat führt seine Geschäfte nach Maßgabe der Vorschriften des GlüStV sowie der VwVGlüStV. Er

- untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren die Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 und 3 GlüStV genannten Veranstalter und die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Abs. 5 GlüStV,
- berät die Länder nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes und
- wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags nach § 32 Satz 1 GlüStV.

Darüber hinaus ist der Fachbeirat berechtigt, neben seinen im GlüStV festgelegten Aufgaben den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, und den Ländern Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen zu unterbreiten (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV).

Der Fachbeirat ist an den durch den GlüStV begründeten Auftrag gebunden und im Rahmen der ihm übertragenden Aufgaben nicht weisungsgebunden.

2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder

§ 9 Abs. 1 S. 1 VwVGlüStV legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 9 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat ist so zusammengesetzt, dass „Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

1. nationale und internationale Glücksspielsucht- und Wettsuchtforschung, Suchtprävention, Suchthilfe sowie Suchtbekämpfung,
2. Jugend- und Spielerschutz sowie Jugendhilfe,
3. Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich der Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten

angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann.

Die Mitglieder werden gemäß § 10 Abs. 1 VwVGlüStV vom Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz auf Vorschlag von

1. der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e.V. (DG Sucht), der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) und des Fachverbands Glücksspielsucht e.V. (fags), drei Sitze,
2. der AG Suchthilfe der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG), zwei Sitze,
3. der Kriminologischen Zentralstelle e. V., dem Institut für Kriminologie (IFK) der Universität Tübingen, dem Institut für Kriminologie der Universität zu Köln, der Forschungsstelle für Jugendstrafrecht und Kriminalprävention an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel sowie dem Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e. V. (KFN)

ernannt.

Der Fachbeirat besteht aus 7 Mitgliedern und ist so zusammengesetzt, dass Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

- nationale und internationale Glücksspielsucht- und Wettsuchtforschung, Suchtprävention, Suchthilfe sowie Suchtbekämpfung,
- Jugend- und Spielerschutz sowie Jugendhilfe,
- Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich der Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten

angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann. Die Amtsdauer des Fachbeirats beträgt 7 Jahre.

Mitglieder



Prof. Dr. Michael Adams

Universitätsprofessor, Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft der Universität Hamburg, Arbeitsbereich Zivilrecht – auf Vorschlag Kriminologische Institute



Ilona Füchtenschnieder-Petry

Vorsitzende des Fachverbands Glücksspielsucht (fags) e.V. – auf Vorschlag fags



Dr. phil. Raphael Gassmann

Geschäftsführer der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) e.V. – auf Vorschlag DHS



Prof. Dr. med. Karl Mann

Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Suchtforschung an der Universität Heidelberg, Direktor der Klinik für Abhängiges Verhalten und Suchtmedizin am Zentralinstitut für Seelische Gesundheit (ZI), Vize-Präsident der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG Sucht) e.V. – auf Vorschlag DG Sucht



Prof. Dr. Christian Pfeiffer

Universitätsprofessor, Vorstand und Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. – auf Vorschlag Kriminologische Institute



Elisabeth Seifert

Geschäftsführerin der Aktion Jugendschutz, Landesarbeitsstelle Bayern e.V. (aj) – auf Vorschlag der AOLG



Wolfgang Schmidt-Rosengarten

Geschäftsführer der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) – auf Vorschlag der AOLG

3. Beschlüsse

Im Berichtszeitraum 1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2013 fasste der Fachbeirat fünf Beschlüsse.

3.1 Beschluss (1/2012) 23. Mai 2012, Veranstaltung der Losbrieflotterie „diridari“ (Lotto Bayern)

Die von der verfahrensführenden Behörde aus Bayern eingereichten Unterlagen werden ausführlich erörtert.

Danach wird folgender Beschluss (6:0:0) gefasst:

Der Fachbeirat sieht bei diesem neuen Glücksspielangebot keinen Widerspruch zu den Zielen des § 1 GlüStV und empfiehlt der verfahrensführenden Behörde eine Erlaubniserteilung.

Begründung:

Eine besondere Gefährdung der Bevölkerung ist nicht zu befürchten.

3.2 Beschluss (2/2012) 23. Mai 2012, Nutzung der Geldautomaten und SB-Terminals der Sparkassen und Landesbanken (Deutsches Hilfswerk SdbR (Deutsche Fernsehlotterie))

Die von der verfahrensführenden Behörde aus Rheinland-Pfalz eingereichten Unterlagen werden ausführlich erörtert.

Danach wird folgender Beschluss (0:6:0) gefasst:

Der Fachbeirat sieht bei diesem neuen Vertriebsweg insbesondere Widersprüche zu den Zielen des § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV und empfiehlt der verfahrensführenden Behörde keine Erlaubniserteilung.

Begründung:

Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Suchtforschung (u.a. Erhöhung der Verfügbarkeit und Intensivierung der Werbung) kann das Vorhaben nicht befürwortet werden. Die Zahl der Spielteilnehmer erhöht sich erheblich und es wird versucht, eine neue Zielgruppe zu eruieren. Es wird der Eindruck vermittelt, dass das bei seriösen Banken angebotene Glücksspiel ebenso seriös und unproblematisch ist und es geht damit eine Veränderung der Mentalität potentieller Glücksspielteilnehmer einher. Zudem besteht die Befürchtung, dass insbesondere Bankkunden mit defizitären Bankkonten verleitet werden könnten, ihren Kontostand durch die spontan mögliche Teilnahme an Gewinnspielen zu erhöhen.

3.3 Beschluss (3/2012) 23. Mai 2012, Einführung einer neuen Lotterie „Glückstag“ (GKL)

Die von der verfahrensführenden Behörde aus Hamburg eingereichten Unterlagen werden ausführlich erörtert.

Danach wird folgender Beschluss (6:0:0) gefasst:

Der Fachbeirat sieht bei diesem neuen Glücksspielangebot keinen Widerspruch zu den Zielen des § 1 GlüStV und empfiehlt der verfahrensführenden Behörde eine Erlaubniserteilung mit der Auflage, dass die GKL der verfahrensführenden Behörde und dem Fachbeirat ein Jahr nach Erlaubniserteilung einen Bericht zu den Erkenntnissen und dem Umgang mit den Kundendaten unter suchtp Präventiven Aspekten (Fach 9) vorlegt.

Begründung:

Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Teilnahme an der Lotterie „Glückstag“ mit einer erheblichen Gefährdung der Bevölkerung einhergeht.

3.4 Beschluss (4/2012) 23. Mai 2012, Verkauf von Los-Gutscheinen über die Filialen der Handelsketten „Rewe“ und Drogeriemarkt „dm“ (Aktion Mensch e.V.)

Die von der verfahrensführenden Behörde aus Rheinland-Pfalz eingereichten Unterlagen

werden geprüft und per Umlaufverfahren der folgende Beschluss (4:2:0) gefasst:

Obwohl nicht verkannt werden darf, dass der Verkauf in einem glückspielfremden Kontext zu einer weiteren Akzeptanz von Glücksspielen als Gut des alltäglichen Lebens führen wird, sieht der Fachbeirat insgesamt keinen Widerspruch zu den Zielen des § 1 GlüStV und empfiehlt der verfahrensführenden Behörde eine Erlaubniserteilung mit der Auflage der Volljährigkeitsprüfung.

Begründung:

Eine besondere Gefährdung der Bevölkerung ist nicht zu befürchten.

3.5 Beschluss (1/2013) vom 23. Mai 2012, Nutzung der Geldautomaten und SB-Terminals der Sparkassen und Landesbanken (Deutsches Hilfswerk SdbR (Deutsche Fernsehlotterie))

Der Fachbeirat hat sich mit den von der verfahrensführenden Behörde erneut eingereichten Unterlagen befasst und die nunmehr vorgebrachten Argumente ausführlich diskutiert. Danach wird folgender Beschluss (0:7:0) gefasst:

Der Fachbeirat bleibt bei seiner Meinung, dass die beantragte Vertriebsweiterung nicht genehmigungsfähig ist und empfiehlt der verfahrensführenden Behörde auch weiterhin keine Erlaubniserteilung.

Begründung:

Es ist richtig, dass die Zahl der Bankfilialen sinkt und damit die Möglichkeit entfällt, an dieser Stelle Lotterielose vorzuhalten. Allerdings ist es möglich, Lotterielose auch in reinen Terminalfilialen ohne Personal auszulegen und die ausgefüllten Lose durch einen Briefkasten entgegen zu nehmen.

Bedeutsam ist vor allem der Umstand, dass das Vorhalten der Lotterielose und die Vornahme von Geldgeschäften bisher erheblich stärker getrennt sind und für viele Kunden die Möglichkeit von

Glücksspiel in der Bank ein nebensächlicher, vernachlässigbarer und teils auch abgelehnter Aspekt waren. Bei der Vornahme der Bankgeschäfte trat Werbung für Glücksspiel lediglich nebensächlich und nicht unmittelbar in die Vornahme des beabsichtigten Geldgeschäftes verwoben in Erscheinung. Die beantragte Werbemöglichkeit rückt die angebotenen Glücksspiele nunmehr deutlich, unvermeidbar und eindringlich in den unmittelbaren Zusammenhang mit Geldgeschäften an einem Terminal. Bankvorgänge und die Möglichkeit und Aufforderung zum Glücksspiel sind zeitlich ungleich näher integriert und vom Kunden in der Wahrnehmung ungleich schwerer zu unterdrücken. Hiermit ist eine erhebliche Zunahme der Gefährdung der Kunden verbunden.

Die Veränderung des Nutzungsverhaltens bei Bankdienstleistungen kann nicht dazu führen, dass nunmehr ein neuer, aus verschiedenen Gründen ungleich intensiverer und gefährdender wirkender Vertriebsweg eröffnet wird. Dies gilt auch für Glücksspiele, die mit ihren Einnahmen wünschenswerte Ziele verfolgen.

Der Hinweis, dass man einen Lotteriekauft technisch verunmöglichen könne, wenn das Konto im Soll ist, stellt keine wesentliche Entschärfung der mit der Werbeintensivierung verbundenen Gefahr dar, da persönlich verhängnisvolle Entscheidungen zum Glücksspiel auch bei positiven Kontoständen möglich sind.

Der Hinweis auf das Verhalten der Konkurrenz wird bei möglichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des betreffenden Verhaltens gegebenenfalls eine Rolle spielen. Ergänzend ist im Hinblick auf die weitere Argumentation zur Stellung der Banken im Verhältnis zum Glücksspielangebot darauf hinzuweisen, dass die Mittelerzielung der Glücksspielanbieter einschließlich von Soziallotterien im Gegensatz zur Einkommensteuer regressiv und nicht progressiv ist. Bankdienstleistungen sind eine volkswirtschaftlich unverzichtbare produktive Dienstleistung, während Glücksspiele kostspielige Umverteilungsmechanismen mit regressiver Struktur sind. Eine mögliche moralische Überlegenheit der Ausgaben von Soziallotterien gegenüber parlamentarisch verantworteten Ausgaben ist grundsätzlich nicht erkennbar.

4. Empfehlungen und Stellungnahmen

Der Fachbeirat gab von Juli 2012 bis Dezember 2013 zwei Stellungnahmen zu der Werberichtlinie für den Glücksspielstaatsvertrag ab. Weiterhin wurde Kritik an der Anzeigenkampagne der Deutschen Automatenwirtschaft geäußert sowie zwei Empfehlungen zum Spielerschutz ausgesprochen.

4.1 Stellungnahme zum Entwurf der Werberichtlinie für den GlüStV vom 19.10.2012

Der Entwurf der Werberichtlinie für den Glücksspielstaatsvertrag ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Vorschriften zur Begrenzung der Werbemöglichkeiten für Glücksspiele wirken sich in der jetzigen Form positiv im Sinne der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags aus. In vier Punkten besteht jedoch noch Nachbesserungsbedarf:

- (1) Aufnahme emotionalisierender Werbung in den Katalog unzulässiger Werbeinhalte in § 4 Abs. 1,:

„12. emotionalisierend ist und unter Verwendung von Bildern und Musik übertreibend Träume und Wünsche anspricht, die durch Glücksspiel erreichbar scheinen.“

Begründung: Werbung ist in der Lage durch gezielten Einsatz von Bildern, Musik und Soundeffekten die logisch-kognitiven Denkprozesse auszuschalten und direkt auf die Emotionen der Beworbenen zu wirken. Dies geschieht insbesondere bei der Hervorhebung tatsächlicher oder fiktiver großer Gewinner aus der Masse der Spieler und ihren nun deutlich besseren Lebensumständen. In einem emotionalisierten Zustand sind – insbesondere glücksspielsuchtgefährdete Personen – besonders anfällig für Fehlentscheidungen. Die Hervorrufung einer derartigen Glücksspielnachfrage ist nicht mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags vereinbar.

- (2) § 7 Absatz 1, der vorsieht, dass Werbung für öffentliches Glücksspiel in Medien, deren redaktioneller Teil sich überwiegend an Minderjährige richtet, sowie Werbegestaltungen, die primär Minderjährige ansprechen, unzulässig sind, ist klarstellend um einen weiteren Satz zu ergänzen:

„Werbung für öffentliches Glücksspiel in Medien, deren redaktioneller Teil sich überwiegend an Minderjährige richtet, sowie Werbegestaltungen, die primär Minderjährige ansprechen, sind unzulässig. Die Werbung richtet sich überwiegend an Minderjährige, wenn der Anteil von Zuschauern unter 18 Jahren mehr als 15 vom Hundert beträgt.“

Begründung: Kinder- und Jugendwerbung ist dort, wo Kinder sind. Kinder und Jugendliche schauen sich eine Vielzahl von Veranstaltungen an, die herkömmlich redaktionell Erwachsenen zugeordnet werden. Kinder beziehen ihre Einstellungen und Verhaltensmuster wesentlich auch und gerade aus solchen Sendungen. Es ist bekannt, dass Werbetreibende diesen Sachverhalt dazu nutzen, Kinder und

Jugendliche anzusprechen. Die Anteilsfestlegung macht ein Beispiel für fernsehende Kinder deutlich: Aktuell gibt es etwa 10,01 Mio. Kinder unter 14 Jahren in Deutschland.

Dies sind 12,23 Prozent der Gesamtbevölkerung. Würden also alle Erwachsenen und Kinder zeitgleich fernsehen, wären wir unter 15% Kinderanteil, obwohl alle Kinder Deutschlands die Sendung sehen. Durch die Festlegung eines 15% Kinder- und Jugendlichenanteils werden Sendungen erfasst, bei denen eine Werbung für Glücksspiel unabhängig von den Designelementen nicht laufen soll und damit unzulässig ist.

- (3) Glücksspielwerbung im Kino (§ 9) sollte grundsätzlich verboten sein. Der Text sollte daher lauten:

„Werbung für öffentliches Glücksspiel ist bei öffentlichen Filmveranstaltungen unzulässig.“

Für den Fall, dass sich hierfür keine Zustimmung findet, sollte hilfsweise Glücksspielwerbung aufgrund des hohen Anteils von Heranwachsenden in den Kinovorstellungen vor 20 Uhr erst ab 20.00 Uhr erlaubt sein. Der Text sollte daher lauten:

„Werbung für öffentliches Glücksspiel ist bei öffentlichen Filmveranstaltungen erst nach 20.00 Uhr zulässig.“

Begründung: Die Nachmittagsvorstellungen in Kinos werden zu einem hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen besucht. Die dort ausgestrahlte Werbung richtet sich demnach maßgeblich an Minderjährige und erfüllt damit die Definition einer unzulässigen Werbung nach § 5 Abs. 1 S. 1.

- (4) Trikotwerbung (§12) sollte nicht gestattet werden. Der Text sollte daher lauten:

„Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten ist in Form der Dachmarkenwerbung unzulässig.“

§ 12 Absatz 2 kann dann entfallen.

Begründung: Trikots von Sportmannschaften – insbesondere der Fußball Bundesliga – sind insbesondere ein Fanartikel für Kinder und Jugendliche. Sie tragen die Trikots beim Schulsport, in der Freizeit beim Sport mit ihren Freunden und auch beim Training in Sportvereinen. Sind die Trikots mit dem Namen eines Glücksspielanbieters bedruckt, so führt das zu einer extrem starken Werbeaktivität von Glücksspielanbietern bei Minderjährigen. Zudem verbindet das Kind oder der jugendliche Fan seine positiven Emotionen mit seinem sportlichen Idol mit dem Glücksspielanbieter. Die Zulassung von Trikotwerbung widerspricht in krasser Form dem Ziel des Schutzes von Kindern, Jugendlichen vor den Gefahren des Glücksspiels. Die Bandenwerbung erscheint während der Fernsehübertragung eines Sportereignisses live bei den Zuschauern.

Die Werbung trifft den Fan in einem potentiell emotional verzerrten Zustand der Kontrollillusion und wird als Aufforderung zum Platzen einer Wette gesehen. Zudem werden Sportereignisse nicht nur Erwachsenen, sondern zu einem großen Teil auch von Kindern und Jugendlichen gesehen. Bei Minderjährigen erreicht die Bandenwerbung zusätzlich die gefährliche Assoziierung von Sport und

Glücksspielen und fördert die Wahrnehmung von Glücksspielen als normal und gesellschaftlich akzeptiert.

4.2 Stellungnahme des Fachbeirats zur Veröffentlichung der beschlossenen Werberichtlinien zum Glücksspielstaatsvertrag

Der Fachbeirat Glücksspielsucht begrüßt grundsätzlich die neuen Werberichtlinien für den Glücksspielstaatsvertrag und die Begrenzung der Werbemöglichkeiten für Glücksspiel. In der Begründung der Werberichtlinien ist aufgeführt, dass besonderes Augenmerk auf den Schutz Minderjähriger gelegt werde.

Der Fachbeirat stellt fest, dass der Minderjährigenschutz erhebliche Lücken aufweist und bedauert, dass seine diesbezüglichen Anmerkungen in der Stellungnahme zum Entwurf der Werberichtlinien keine Berücksichtigung fanden. Gerade zum Schutz von Minderjährigen vor den Gefahren des Glücksspiels, wäre es geboten gewesen:

- **auf die Werbung für öffentliches Glücksspiel bei öffentlichen Filmvorstellungen , die auch Kinder besuchen, zu verzichten**

Nachmittags- und Fröhabendvorstellungen in Kinos werden zu einem hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen besucht. Mit der nun vorliegenden Erlaubnis, bereits ab 18 Uhr Werbung für öffentliches Glücksspiel im Kino zu zeigen, werden auch Kinder und Jugendliche erreicht. Es ist bei den Werbetreibenden bekannt, dass diese Vorstellungen besonders für die Ansprache von Kindern und Jugendlichen geeignet sind. Es handelt sich hier um eine erhebliche Verletzung des Schutzes von Minderjährigen.

- **auf Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten in Form von Dachmarkenwerbung zu verzichten.**

Trikots von Sportmannschaften – insbesondere der Fußball-Bundesliga – sind ein Fanartikel für Kinder und Jugendliche. Sie tragen die Trikots beim Schulsport, in der Freizeit beim Sport mit ihren Freunden und auch beim Training in Sportvereinen. Sind die Trikots mit dem Namen eines Glücksspielanbieters bedruckt, so führt das zu einer extrem starken Werbeaktivität von Glücksspielanbietern bei Minderjährigen. Zudem verbindet das Kind oder der jugendliche Fan seine positiven Emotionen mit seinem sportlichen Idol mit dem Glücksspielanbieter.

Die Bandenwerbung erscheint während der Fernsehübertragung eines Sportereignisses live bei den Zuschauern. Sportereignisse werden nicht nur von Erwachsenen, sondern zu einem großen Teil auch von Kindern und Jugendlichen gesehen. Bei Minderjährigen erreicht die Bandenwerbung zusätzlich die gefährliche Assoziierung von Sport und Glücksspielen und fördert die Wahrnehmung von Glücksspielen als normal und gesellschaftlich akzeptiert. Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten stellen eine schwerwiegende inakzeptable Verletzung des Schutzes von Minderjährigen dar.

4.3 Kritik des Fachbeirats Glücksspielsucht an der Anzeigenkampagne der Deutschen Automatenwirtschaft (04. Juni 2013)

Derzeit wirbt die Deutsche Automatenwirtschaft, der Interessenverband für das gewerbliche Glücksspiel, auf ihrer Website www.automatenwirtschaft.de/aktuelles.html und in Printmedien mit ganzseitigen Anzeigen. Diese Imagekampagne stößt beim Fachbeirat Glücksspielsucht, der die Bundesländer bei der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) bzw. des GlüÄndStV berät, auf große Kritik.

Plakative Aussagen und ein selbst kreierter Button in Form eines „Prüfsiegels“ suggerieren, dass alle Spielautomaten umfassend staatlich geprüft sind. Die Prüfung bezieht sich aber lediglich auf ein Mustergerät und bei dieser „Prüfung“ wird das tatsächlich suchtauslösende Moment, das Spiel, gar keiner Prüfung unterzogen. Vorgaben, wie eine Spielteilnahme ab 18 Jahre, das Verbot der Alkoholabgabe sind gesetzliche Vorgaben, die keiner staatlichen Prüfung bedürfen und deren Einhaltung verpflichtend ist.

Gerade der Button „staatlich geprüft“ suggeriert dem Leser, dass Automaten Spiele sicher und unproblematisch sind. Sowohl die Daten zur Behandlungsprävalenz (Meyer 2013)¹ als auch die zur Bevölkerungsprävalenz (Meyer 2013) zeigen eindeutig, dass das gewerbliche Automaten Spiel das suchtrelevanteste und sozial gefährlichste Glücksspiel darstellt. Somit ist die Werbung und insbesondere der Button „staatlich geprüft“ irreführend und höchst problematisch.

Um das Entstehen von Glücksspielsucht zu verhindern und um den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten, fordert der Fachbeirat diese Anzeigenkampagne unmittelbar einzustellen und künftig zu unterlassen.

4.4 Empfehlungen zum Thema Spielerschutz

1. Der Fachbeirat erachtet es im Sinne eines wirksamen Spielerschutzes für dringend erforderlich, eine Änderung des Staatsvertrages dahingehend herbei zu führen, dass ein Spielhallenanschluss an das bundesweit einheitliche Sperrsystem erfolgt bzw. der Anschluss an das Sperrsystem für alle im Staatsvertrag genannten Glücksspielarten verpflichtend vorgeschrieben wird.

2. Der Fachbeirat empfiehlt, dass alle Glücksspielanbieter Merkblätter inkl. vorbereiteter Sperranträge zum download auf Ihren Homepages zur Verfügung stellen sollten. Im Sinne eines effektiven Spielerschutzes sollten die Anträge in jedem Fall auch schriftlich entgegen genommen werden.

5. Bilanz und Ausblick

Der neue Glücksspielstaatsvertrag hat die Regelung des Glücksspielmarktes verändert. Die Ziele des Staatsvertrages haben eine Verschiebung erfahren. Es wurde vorgesehen, dass die Prävention der Glücksspielsucht ein gleichrangiges Ziel neben der Kanalisierung des Spieltriebes der Bevölkerung,

¹ Meyer, Gerhard . (2013). Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (Hrsg.), Jahrbuch Sucht 13 (S. 119-134). Lengerich: Pabst.

dem Jugend- und Spielerschutz und der Kriminalitätsprävention darstellt. Hinzugekommen ist als Ziel die Wahrung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs. Diese Ergänzung ist der Änderung des Glücksspielstaatsvertrages aufgrund der Öffnung des online und offline Sportwettmarktes für private Anbieter geschuldet.

An der Marktrealität hat der neue Glücksspielstaatsvertrag wenig geändert. So sind auch die Probleme die alten geblieben. Hier ist insbesondere die weitere Ausdehnung des suchtgefährlichsten Spiels – der Automaten Spiele – zu nennen als auch das Vollzugsdefizit bei unerlaubten Glücksspielen, vor allem im Internet. Beide Probleme wurden bereits im Jahresbericht des Fachbeirats 2010 angeführt und haben sich seitdem verschärft.

5.1 Konzessionsvergabe an Sportwettanbieter

Seit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag sind Probleme, die mit der Konzessionsvergabe an die privaten Sportwettanbieter einhergehen, hinzugekommen. Diese erwachsen zu einem großen Teil der Begrenzung der Anbieterzahl auf zunächst sieben und nunmehr zwanzig. Die Begrenzung der Anbieter begrenzt allerdings nicht die Marktgröße, denn Anbieteranzahl und Marktgröße sind voneinander unabhängig. Wie viele Anbieter sich den deutschen Markt teilen, ist aus suchtfachlicher Sicht unerheblich.

Vielmehr führt diese Begrenzung zu einer potentiellen Ungleichbehandlung der Beantragenden und damit zu rechtlichen Risiken, da sie europarechtlich bedenklich ist. Damit schadet sie den Zielen aus § 1 GlüStV. Gleichzeitig wird nicht ausgeschlossen, dass Anbieter eine Lizenz erhalten, die während des laufenden Antragsverfahrens Sportwetten ohne Lizenz oder andere Glücksspiele illegal in Deutschland anbieten. Dies ist deshalb bedenklich, da es andernfalls – ähnlich wie in den USA – zu einem freiwilligen Verlassen „halblegaler“ Anbieter ohne Lizenz gekommen wäre, wenn sie hätten befürchten müssen, andernfalls keine Lizenz zu erhalten.

Zudem führt die Begrenzung der Anbieteranzahl zu einer spezifischen Verfahrensgestaltung die nicht nur sehr formalisiert und undurchsichtig ist, sondern den Antragstellern künftige Rechtsschutzmöglichkeiten für den Fall einer Nichtgenehmigung der Konzession sichert. Dieser Umstand führt dazu, dass derzeit keine Aussage dazu getroffen werden kann, wann die Konzessionen tatsächlich vergeben werden können.

Und da eine Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern nicht stattfindet solange keine Konzessionen verteilt wurden (in diesem Sinne u.a. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 24.08.2012; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 31.08.2011; BayVGh, Beschl. v. 26.06.2012 und OVG Lüneburg, Urt. v. 21.06.2011), blüht der illegale Markt weiterhin. Die Anbieter können unbehelligt von den Regelungen des GlüStV ihr Angebot am Markt platzieren. Sie unterliegen faktisch nicht den gesetzlichen Verpflichtungen bzw. den Marktverhaltensregelungen (Werbeerlaubnisse, Werberichtlinien, Verpflichtung zum Jugend- und Spielerschutz durch Abgleich mit der Sperrdatei, Sicherstellung des Jugend- und Spielerschutzes durch Einhaltung der geforderten Verfahren der Erlaubnisbehörden bei Registrierung eines Internet-Kundenkontos usw.). Damit läuft die gegenwärtige Regulierung ins Leere.

5.2 Das Automatenspiel und seine Aufsicht

Spielautomaten sind auf die Ansprache des menschlichen Suchtverhaltens optimiert („Addiction by Design“, „Crack Cocaine of Gambling“). Sie stehen weiterhin nicht nur in den staatlichen Spielbanken, sondern – nahezu baugleich mit geringeren Gewinn- und Verlustmöglichkeiten – auch an vielen Orten in der Stadt nicht nur in Spielhallen sondern zusätzlich in Gaststätten und Schnellrestaurants. Durch die Verschärfung der Regulierung der Spiele, die unter den Glücksspielstaatsvertrag fallen und die gleichzeitige Lockerung der Vorschriften der die gewerblichen Automaten regelnden Spielverordnung von 2006 hat sich der Markt für das suchtgefährlichste aller Glücksspiele verdoppelt. Aus suchtfachlicher Sicht ist das ein Desaster, das den Schutz der Bevölkerung entscheidend schwächt.

Dieser Markt ist aufgrund des hohen Umsatzanteils mit Glückspielsüchtigen von 56 Prozent nicht nur extrem gemeinwohlschädlich, sondern zugleich ein Risiko für die europarechtliche Gültigkeit des GlüStV. Denn der Eingriff in den Glücksspielmarkt wird mit dem Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren der Spielsucht begründet. Doch damit diese Rechtfertigung europarechtlich glaubhaft ist, muss er kohärent angewendet werden. In der jetzigen Situation ist der Schutz der Menschen bei dem Produkt mit dem höchsten Suchtpotential am schwächsten. Dieser Missstand wird nur noch von den Onlineglücksspielen übertroffen, die aufgrund des Vollzugsdefizits faktisch völlig ohne Schutzmaßnahmen angeboten werden.

Im Rahmen der vorgesehenen Novellierung der zum Bundesrecht gehörenden Spielverordnung wurde es verpasst, wirksame Maßnahmen zur Beschränkung der Suchtgefahr des gewerblichen Spiels einzuführen. Die dringend notwendige Verlängerung der Mindestdauer pro Spiel wurde nicht aufgegriffen und selbst die personengebundene Spielerkarte konnte durch Lobbyanstrengungen verhindert werden. Letztere hätte nicht nur eine Sperrmöglichkeit im gewerblichen Spiel ermöglicht, sondern wirksame suchtpreventive Maßnahmen in Form von Selbstlimitierungssystemen, die die Konsumentensouveränität der Freizeitspieler nicht einschränken würden. Auch eine wissenschaftliche Evaluierung des tatsächlichen Spielverhaltens von Automatenspielern wäre möglich gewesen. Österreich ist uns in dieser Hinsicht voraus. Dort fließen auch zur Steuerbetrugs- und Geldwäscheprävention die Daten aller Spielautomaten im Bundesfinanzministerium zusammen.

5.3 Sozialkonzepte

Ein weiterhin umstrittenes Thema ist die Wirksamkeit der in § 6 GlüStV vorgeschriebenen Sozialkonzepte, die für Glücksspielanbieter zur Verminderung der von ihren Produkten ausgehenden Suchtgefahren vorgeschrieben sind. Das Grundproblem ist, dass ein solches Konzept zur Prävention der Glücksspielsucht dem unmittelbaren wirtschaftlichen Interesse der Anbieter entgegenläuft. So ist es nicht verwunderlich, dass die Anbieter die Sozialkonzepte derart ausgestalten, dass sie keine geschäftsschädigenden Wirkungen entfalten und weitgehend ins Leere laufen.

Der Fachbeirat begrüßt daher die Forschungsförderung der Stadt Hamburg zur Evaluierung der Wirkung von Sozialkonzepten. Deren Ergebnisse sind abzuwarten.

Aus Sicht des Fachbeirats sind für Sozialkonzepte klar definierte Vorgaben erforderlich, die wenig Interpretationsspielraum für die Anbieter zulassen. So bedarf es einer Operationalisierung der Ziele und eines Katalogs wirksam schützender Maßnahmen.

5.4 Polizeiliche Kriminalstatistik

Die Aufnahme von Glücksspiel in die polizeiliche Kriminalstatistik wäre aus Sicht der Erforschung glücksspiel(sucht)induzierter Beschaffungskriminalität sehr zu begrüßen. Es bestand die berechtigte Hoffnung, dass dies aufgrund der zunehmenden Digitalisierung möglich sein könnte. Der Fachbeirat bedauert, dass diese Idee dennoch nicht umgesetzt werden kann.

5.5 Geldwäsche durch illegale Glücksspiele

Mit zunehmender Nutzung von Internetspielen nimmt die Attraktivität von Glücksspielen als Mittel zur Geldwäsche zu. Dieses gesteigerte Interesse wird durch eine Vielzahl von Veranstaltungen zu diesem Themenbereich während des Berichtszeitraums gespiegelt. Hierzu gehörten bundeslandspezifischen wie bundesweite Fortbildungsveranstaltungen für (Kriminal-)Beamte und Bankmitarbeiter (Jahreskongress Geldwäschebekämpfung) als auch politische Anhörungen auf verschiedenen politischen Ebenen bis hin zum Europaparlament.

Wichtig ist zwischen Geldwäsche durch den Spieler und Geldwäsche durch den Anbieter zu unterscheiden. Geldwäsche durch den Spieler wird bei den traditionellen Offlinespielen durch entsprechende Vorschriften seit Jahren unterbunden. Im Bereich der Onlineglücksspiele wird dies seit geraumer Zeit von den in anderen europäischen Ländern lizenzierten und von dort in Deutschland anbietenden Anbietern ebenfalls in weiten Teilen unterbunden. Nur wenige Anbieter sind gänzlich unreguliert. Das Geldwäschepotential durch die Spieler ist daher nur begrenzt gegeben.

Eine deutlich größere Geldwäschegefahr ergibt sich bei den Anbietern von Glücksspielen. Wenn sie angeben, dass mehr Personen bei ihnen gespielt hätten, als es tatsächlich der Fall gewesen ist, so weisen sie höhere Gewinne aus – und waschen auf diese Weise ihr Schwarzgeld. Dies ist insbesondere ein Problem bei unregulierten, offshore ansässigen Onlineglücksspielanbietern, die der deutschen Gerichtsbarkeit nicht zugänglich sind. Hier offenbart sich die Internationalität des Problems Geldwäsche, der nur durch internationale Kooperation zu begegnen ist.

Für den regulierten Onlineglücksspielbereich ist zu begrüßen, dass die Lizenznehmer als Verpflichtete in das Geldwäschegesetz (GwG) aufgenommen wurden. Aus Sicht des Fachbeirats verhindert dies das Geldwäscherisiko nahezu gänzlich. Umso mehr verwundert es, dass die Aufsteller von Spielautomaten nicht als Verpflichtete in das GwG aufgenommen wurden. Noch im ersten Entwurf der Novellierungsverordnung für das GwG war dies vorgesehen und auch in der entsprechenden Bundestagsanhörung waren sich die geladenen Experten hinsichtlich dieser Fragestellung einig. Dennoch ist es der Lobby gelungen, sich dieser Maßnahme zu entziehen. Entsprechend kann von einem Geldwäscherisiko durch (manipulierte) Spielautomaten ausgegangen werden. Im Vergleich zu den enormen Summen, die jährlich weltweit gewaschen werden – nach einer Schätzung der UN 1,6 Billionen Dollar

(UNODC 2011) – erscheint das Geldwäschepotential bei Spielautomaten jedoch als eher gering; das Hauptproblem bleibt die von ihr ausgehende Spielsuchtgefahr.

5.6 Fazit

Die Glücksspielregulierung wird auch in 2014 weiter ein umstrittenes Feld mit vielen Problemen bleiben. Dies ist nicht zuletzt der unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Spieler geschuldet. Insbesondere das Industrieinteresse an dauerhaften, guten Kunden und die Prävention der Glücksspielsucht stehen sich in diesem Markt diametral gegenüber. Ein ausreichender Spielerschutz kann daher nicht durch freiwillige Sozialkonzepte und Schulungen der Mitarbeiter in Glücksspielunternehmen erreicht werden, sondern muss vielmehr durch strikte Regeln von außen erfolgen.