

# SCHRIFTENREIHE ZUR GLÜCKSSPIELFORSCHUNG

Herausgegeben von Tilman Becker

12

Tilman Becker (Hrsg.)

## Der neue Glücksspielstaatsvertrag

Beiträge zum Symposium 2012  
der Forschungsstelle Glücksspiel



## **Vorwort des Vorsitzenden des Beirates und des Kuratoriums**

*Dr. Wolfgang G. Crusen*

Im Rahmen des Symposiums Glücksspiel 2012 nahmen Experten der Aufsichtsbehörden, der Glücksspiel- und Technologieanbieter und der Wissenschaft Stellung zu aktuellen Fragen des Glücksspiels.

Bereits auf dem vorangegangenen Symposium im März 2011 hatten wir uns mit den aktuellen Entwicklungen zum Diskussionsstand und der Evaluierung des Staatsvertrages auseinandergesetzt. Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag wurde schließlich am 15. Dezember 2011 von 15 Bundesländern unterzeichnet. Die Beurteilung des Evaluierungsberichtes durch die Aufsichtsbehörden, dass sich der bisherige Staatsvertrag vom 1. Januar 2008 mit seinen Vorschriften bewährt hätte, wird sicherlich zu Recht kontrovers diskutiert.

Auch der erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag dokumentiert, wie schwer sich Bund und Länder damit tun, eine gemeinsame und einheitliche Linie im Glücksspielbereich zu finden. Für alle Beteiligten am Glücksspielmarkt wird es mit dem neuen Regelwerk sicherlich nicht einfacher werden.

Eine bedeutende Rolle im Änderungsstaatsvertrag spielt das sogenannte Glücksspielkollegium, das im Prinzip den bisherigen Kreis der Lotteriereferenten ersetzt und dessen Aufgabenstellung erweitert. Aufgabe des Kollegiums wird es sein, durch ein begrenztes Spielangebot eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel zu finden und dabei zugleich den natürlichen Spieltrieb unserer Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken und die Entwicklung und Ausbreitung unerlaubter Glücksspiele in Schwarzmärkten zu verhindern. In Zeiten ständig neuer und schneller werdender Kommunikationsmedien und -technologien wird es sicherlich keine leichte Aufgabe, eine solche Kanalisierung zu erreichen.

Ein weiteres wichtiges Thema, das auch auf dem Symposium diskutiert wurde, sind die Art und der Umfang der Werbung für Glücksspiele. Glücksspielwerbung unterliegt einem differenzierten Regulierungsansatz und soll sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen ausrichten. Man kann dabei nur hoffen, die von den Ländern erlassenen gemeinsamen Richtlinien und die vereinbarte Aufgabenteilung der Zuständigkeiten führen für die Beteiligten nicht zu weiteren Erschwernissen. Ob sie sich als praktikabel erweisen, wird die Praxis zeigen. Dabei stellt sich auch die Frage, wo im Rahmen definierter Vorgaben in Form von klaren

Werberichtlinien oder auch Prüfprogrammen die Eigenverantwortung der Unternehmen bleibt.

Die Forschungsstelle Glücksspiel wollte mit dem Symposium einen konstruktiven Beitrag zur Umsetzung des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags leisten – und dabei auch Erfahrungen aus anderen Staaten einfließen lassen. Dies ist umso mehr erforderlich, als dass sich die Diskussion schon wegen der unterschiedlichen Interessenlagen nur schwer auf einen konsensfähigen Nenner bringen lässt.

Auch künftig wird die Wissenschaft im Bereich des Glücksspiels gefordert sein, einen Beitrag zur Debatte um aktuelle Rechts- und Sachfragen zu leisten und Entscheidungshilfen beizusteuern. Dies sollte auch von staatlicher Seite entsprechend anerkannt werden.

## **Vorwort des Geschäftsführenden Leiters der Forschungsstelle Glücksspiel**

*Prof. Dr. Tilman Becker*

Im Fokus des Symposiums Glücksspiel am 10. und 11. Oktober 2012 stand der neue Glücksspielstaatsvertrag, der am 1. Juli 2012 in Kraft getreten war. 200 interessierte Teilnehmer diskutierten Fragen der Regulierung von Glücksspielen, neueste Erkenntnisse zur Glücksspielsucht und rechtliche Aspekte der Glücksspielwerbung. Dabei kamen – wie in den vorigen Jahren – alle Seiten zu Wort: Mitarbeiter von Ministerien und Behörden ebenso wie Glücksspielanbieter, Wissenschaftler und Experten der Suchthilfe. Der vorliegende Konferenzband fasst die Beiträge und Ergebnisse der Tagung zusammen.

Als erster Redner betrat Prof. Dr. Dr. Dr. Felix Tretter, leitender Arzt des Kompetenzzentrums Sucht der Isar-Amper-Klinikum GmbH, das Podium, und ging auf die neurobiologischen Grundlagen und Ursachen für glücksspielbezogenes Suchtverhalten ein. In diesem Zusammenhang erläuterte er das „Suchtgedächtnis des Menschen“ und stellte die Rolle des Belohnungsstoffes Dopamin beim Glücksspiel vor. Eine praxisbezogene Ergänzung dieser Ausführungen stellte der Vortrag von Michael Gauselmann (Gauselmann AG) dar: „Was macht Zufallsspiele mit und um Geld für Verbraucher interessant?“ Im vorliegenden Konferenzband sind diese beiden Beiträge leider nicht enthalten.

Die ersten beiden Beiträge thematisieren das Konzept der Spielerkarte. Detlef Nagel, stellvertretender Geschäftsführer der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co. OHG, berichtet von den Erfahrungen seiner Lotteriegesellschaft mit einer Spielerkarte. Westlotto entschied sich, zwei unterschiedliche Karten mit unterschiedlichem Datengehalt anzubieten; die damit gemachten Erfahrungen waren durchweg positiv. Prof. Dr. Michael Ronellenfisch, hessischer Datenschutzbeauftragter, beleuchtet in seinem Beitrag den Informationsgehalt einer Spielerkarte und erläutert die Bedeutung des in Deutschland geplanten Sperrsystems mit Spielerkarte.

Anschließend referierte Prof. Dr. Dieter Richter von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zu den „Erfahrungen bei der Zulassung von Geldspielgeräten“. Sein Beitrag widmet sich der Frage, wie der Teil der Einnahmen aus den Geldspielgeräten, über die der Aufsteller verfügen kann, ermittelt werden kann. Für diese Frage stellt er einen möglichen Lösungsansatz vor. Wie der

Prozess der Prüfung von Geldspielgeräten abläuft, beschreibt im nachfolgenden Aufsatz der öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige Thomas Noone.

Mein eigener Beitrag zu glücksspielrechtlichen Werberichtlinien schildert die Rahmenbedingungen für Glücksspielwerbung unter dem Glücksspielstaats- und Glücksspieländerungsstaatsvertrag und erklärt, wie glücksspielbezogene Werbung aus suchtpsychologischer Sicht einzuschätzen ist. Zudem stellt er ein Prüfprogramm für Glücksspielwerbung vor und nimmt zum Entwurf der Werberichtlinie vom 14. August 2012 Stellung. Vom thematisch ergänzenden Vortrag von Dr. Bernd Nauen, Geschäftsführer des ZAW (Deutscher Werberat), zu den „Verhaltensregeln des Deutschen Werberats“ liegt leider kein Beitrag vor.

Die folgenden beiden Beiträge widmen sich den Geldspielgeräten und ihrer Einbeziehung in den Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Zum einen erläutert Dr. Tobias Hayer vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen das Gefährdungspotenzial des gewerblichen Automatenspiels und erklärt, warum diese für bestimmte Bevölkerungsgruppen ein erhöhtes Risiko darstellen. In seinem Vortrag legt er dar, warum er die bislang umgesetzten Maßnahmen im Spielerschutz für unzureichend hält. Zum Anderen beleuchtet Dr. Tobias Wild, Glücksspielreferent des Senators für Inneres und Sport Bremen, die strengere Regulierung des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag. Der Vortrag von Ministerialdirigent Ulrich Schönleiter (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) zu den Erfahrungen des Bundes bei der Regulierung von Geldspielgeräten liegt nicht als Beitrag vor.

Neben der Regulierung von Geldspielgeräten standen am zweiten Tagungstag zudem die Erfahrungen der Anbieter mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag im Fokus. Dr. Gerhard Rombach, Vorstandssprecher der GKL, berichtet in seinem Beitrag von den Erfahrungen beim Zusammenschluss der Nord- und der Süddeutschen Klassenlotterie (NKL und SKL) zur Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL) als bundeseinheitlichem Veranstalter. Ausgehend von den Erfahrungen mit dem Glücksspielstaatsvertrag und den Vorgaben des Glücksspieländerungsstaatsvertrages erklärt er die Hintergründe für den Zusammenschluss und stellt die Struktur und Ziele der GKL dar. In diesem Zusammenhang kritisiert er die im neuen Glücksspielstaatsvertrag erwähnten Werberichtlinien.

Dem Beitrag von Dr. Rombach schließt sich der Beitrag von Michael Burkert, Geschäftsführer der Saarland Sporttoto GmbH, an, der die Erfahrungen des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) mit dem neuen Glücksspieländerungsstaatsvertrag beschreibt. Burkert sieht im Vergleich zum vorausgegangenen Glücksspielstaatsvertrag eine positive Entwicklung, obwohl die konkrete Ausgestaltung an vielen Stellen des neuen Regelwerkes noch fehle. Zur kompletten Vereinheitlichung des Glücksspiels in allen Bundesländern bezieht er zudem kritische Stellung.

Für die Vorträge von Gereon Pauls, Geschäftsführer der Firmengruppe Faber, der die „Erfahrungen eines Lotterievermittlers mit dem Föderalismus“ schilderte, sowie von Prof. Dr. Christoph Degenhart, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht der Universität Leipzig, der über „Probleme bei der Übertragung ordnungsrechtlicher Aufgaben an eine gemeinsame Einrichtung“ referierte, sind leider keine Beiträge verfügbar.

Nachfolgend geht Prof. em. Dr. Armin Dittmann von der Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim, der Frage „Was können wir von den gemeinsamen Kommissionen der Landesmedienanstalten lernen?“ nach. Er bewertet den Beschluss der Länder, bundesweite rundfunkrechtliche Angelegenheiten aus der Zuständigkeit einzelner Landesmedienanstalten zu lösen und auf gemeinsame Kommissionen zu übertragen, als richtige Entscheidung und umreißt notwendige weitere Schritte.

Den vorletzten Beitrag dieses Konferenzbandes steuert Mette Slotved Thomsen von der Danish Gambling Authority bei, in dem sie die „Tasks of a Gambling Authority“ vorstellt. Sie zeigt auf, dass eine solche „Aufsichtsbehörde“ und ihre Aufgaben in verschiedenen Ländern, die über eine solche Einrichtung verfügen, sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Grundsätzlich verweist sie jedoch darauf, dass die Vorteile einer solchen Einrichtung überwiegen.

Im Anschluss daran erläutert Stefan Kruse, Vorstand von Goldserie e. V., „Ich spiele gerne.“

Den Abschluss des Bandes bildet das Programm des Symposiums.

Mein herzlicher Dank gilt allen Referenten, Teilnehmern und Mitwirkenden, die zum Gelingen der Veranstaltung beigetragen haben. Insbesondere möchte ich zu-

dem allen Referenten danken, die ihre Beiträge für den vorliegenden Konferenzband beigesteuert haben.

Das nächste Symposium Glücksspiel erwartet uns wieder wie gewohnt im Frühjahr, am 6. und 7. März 2013. Thema wird dann das Sucht-, Betrugs- und Kriminalitätsgefährdungspotenzial von Glücksspielen sein.

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle zudem Frau Andrea Wöhr, die den vorliegenden Konferenzband redaktionell betreut hat.