

Bericht

der Arbeitsgruppe

„Verschärfung der Zugangskontrollen zum Kleinen Spiel in Spielbanken“

A) Auftrag der Glücksspielreferenten

Bei der Tagung der Glücksspielreferenten am 15./16.05.2003 in Travemünde wurde unter TOP 5 (Verschärfung der Zugangskontrollen zum „Kleinen Spiel“ in Spielbanken) beschlossen, eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Bayer. Staatsministeriums des Innern und unter Beteiligung der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Saarland einzusetzen und damit zu beauftragen, die Problematik des Zugangs zum Kleinen Spiel zu untersuchen. Dabei sollte auf Folgendes eingegangen werden:

1. Kann die bisher übliche eingeschränkte Zugangskontrolle beim Kleinen Spiel im Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen noch aufrecht erhalten werden?
2. Kontrolle von Sperrern (insbesondere auch wegen Spielsucht), Alterskontrolle?
3. Erfüllung der Vorschriften des Geldwäschegesetzes (GWG)?
4. Sind Änderungen in der bisherigen Praxis notwendig?

B) Verfahren

Die Arbeitsgruppe vereinbarte in ihrer Sitzung am 17.09.2003 zunächst eine Bestandsaufnahme. Dazu wurden die obersten Spielbankaufsichtsbehörden der Länder zur Entwicklung des Großen und Kleinen Spiels seit 1990, zu Regelung und Praxis der Zugangskontrollen im Großen und Kleinen Spiel, den Verhältnissen in den Nachbarstaaten sowie Vorschlägen zur Verbesserung der Zugangskontrollen befragt. Gleichzeitig wur-

den die Wirtschaftsministerien der Länder gebeten, ihre Erfahrungen beim Spieler- und Jugendschutz in gewerblichen Spielhallen mitzuteilen. Ein weiterer Schwerpunkt lag bei den Fragen der Spielsucht. Dazu wurden der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. und der Fachverband Glücksspielsucht e.V. sowie das Bayer. Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz (jetzt: Bayer. Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz) um Stellungnahme gebeten.

Die Ergebnisse der Umfragen wurden in der Sitzung vom 26.11.2003 eingehend erörtert und Einvernehmen über das weitere Vorgehen in der Sache wie im Verfahren erzielt. Bei der Sitzung am 15.04.2004 wurde der Bericht der Arbeitsgruppe diskutiert und bei Bedenken des Saarlandes zu einzelnen Teilen des Beschlussvorschlages gebilligt.

C) Ausgangssituation

1. Spielbanken

Nach der traditionellen Spielbankkonzeption wird das Kleine Spiel (Automatenspielsäle) als Anhängsel des Großen Spiels (Roulette- und Kartenspielsäle) betrachtet. Dementsprechend sind in den Spielbankvorschriften und Konzessionen die Zugangskontrollen zum Kleinen Spiel nicht so streng gestaltet wie beim Großen Spiel.

Zugang zum Großen Spiel erhalten die Spielbankbesucher in allen Ländern erst nach Ausweiskontrolle und Erfassung der persönlichen Daten.

Demgegenüber wird beim Zugang zum Kleinen Spiel in der Regel keine Ausweiskontrolle durchgeführt. Zum Teil erfolgt eine visuelle Kontrolle beim Ticketverkauf; in Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen wird auf Kontrollen gänzlich verzichtet. Beim Kleinen Spiel wird teilweise Eintritt erhoben. Der Ticketverkauf erfolgt entweder an einer persönlich besetzten Kasse oder an einem Automaten. Zum Teil ist der Zutritt nach dem Automatenticketverkauf mit einem Drehkreuz gesichert. In den meisten Ländern werden vor der Auszahlung von Gewinnen im Kleinen Spiel ab unterschiedlich hohen Grenzbeträgen (750 bis 10.000 €) die Ausweise kontrolliert. Die Praxis bei der Auszahlung an so festgestellte nichtzugangsberechtigte Spieler differiert in den Ländern (wie auch die Rechtsprechung der Zivilgerichte).

Beanstandungen beim Zutritt zum Kleinen Spiel (gesperrte Spieler, Verstoß gegen das jeweilige Mindestalter) werden in einigen Ländern nicht aufgezeichnet und bewegen sich in den übrigen Ländern auf einem sehr niedrigen Niveau im Vergleich zu den Besucherzahlen (in der Regel unter 100 Beanstandungen bei bis zu 900.000 Besuchern pro Jahr).

Die Regelungen im benachbarten Ausland stellen sich wie folgt dar: In Österreich, Tschechien, Belgien, den Niederlanden und in der Schweiz erfolgt sowohl im Großen als auch im Kleinen Spiel, die teilweise in einheitlichen Spielsälen angeboten werden, eine Ausweiskontrolle. In Luxemburg wird lediglich eine visuelle Kontrolle durchgeführt. Nur in Frankreich und in Polen wird der Zutritt nicht kontrolliert.

Mittlerweile ist in allen Bundesländern festzustellen, dass ein stets stark - zum Teil sprunghaft - steigender Anteil des Bruttospielertrags der Spielbanken im Kleinen Spiel erwirtschaftet wird, während die Bruttospielerträge aus dem Großen Spiel in nahezu allen Spielbanken stagnieren oder zurückgehen. Im Kleinen Spiel werden bereits über 70 % der Bruttospielerträge aller deutschen Spielbanken erwirtschaftet. Zu den Spielergebnissen der deutschen Spielbanken im Jahr 2002 verweisen wir auf die beiliegende Übersicht, die der Fachverband Glücksspielsucht e.V. übersandt hat.

2. Gewerbliche Spielhallen

Bei den gewerblichen Spielhallen hat die Umfrage bei den Wirtschaftsministerien/-senatoren der Länder ergeben, dass dort keine detaillierten Erkenntnisse zur Kontrolle der Zutrittsverbote für Minderjährige vorliegen. Sechs Länder teilten mit, dass die Zahl der Verstöße gegen Zutrittsverbote nicht erfasst werden. Von den anderen Ländern wurde fast ausschließlich eine sehr geringe Zahl an durchgeführten Bußgeldverfahren (1 bis 13 in den Jahren 1998 bis 2002) mitgeteilt. Lediglich Bayern berichtete (nach einer Umfrage bei den Gewerbeaufsichtsbehörden) von 154 Bußgeldverfahren. Im Übrigen würden Maßnahmen zur Durchsetzung der Zutrittsverbote in Spielhallen in keinem Land erörtert, da keine wesentlichen Vollzugsprobleme gesehen würden.

Allerdings ist festzuhalten, dass in der Spielsuchtforschung erhebliche Probleme gerade im Bereich der gewerblichen Spielhallen gesehen werden (vgl. etwa Dipl.- Psych. Dr. rer. nat. Gerhard Meyer, „Spielsucht – Ursachen und Therapie“, S. 55 f.)

3. Geldwäschegesetz

Eine Geldwäsche in Spielbanken ist z.B. möglich beim Tausch von (registrierten) Banknoten, beim Tausch in Jetons und Rücktausch sowie beim Spiel an Automaten mit Geldscheineinzugsvorrichtungen.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 des Geldwäschegesetzes (GWG) vom 25.10.1993 (BGBl. I S. 1770), zuletzt geändert durch Geldwäschebekämpfungsgesetz vom 08.08.2002 (BGBl. I S. 3105) unterliegen die Spielbanken den allgemeinen Identifizierungspflichten nach § 2 Abs. 1 und 2, auch in Verbindung mit Abs. 3 GWG, gegenüber Kunden, die Spielmarken im Wert von 1.000 Euro oder mehr kaufen oder verkaufen; der Identifizierungspflicht kann auch dadurch nachgekommen werden, dass die Kunden bereits beim Betreten der Spielbank identifiziert werden. Diese Neuregelung ist an die Stelle der bis dahin geltenden Identifizierungspflicht bei der Annahme von Bargeld ab 30.000 DM getreten, die die Zuordnung des Betrags zu Name, Geburtsdatum, Ausweis und Anschrift verlangte. Unabhängig von Schwellenwerten gelten die Identifizierungs- und Anzeigepflichten in Verdachtsfällen (§§ 6, 11 Abs. 1 GWG) sowie die Verpflichtung der Spielbanken, interne Sicherungsmaßnahmen i.S. des § 14 Abs. 2 GWG zu treffen.

Im Rahmen einer Umfrage im Jahr 2003 hat das Bundesministerium des Innern angesichts der auffallend geringen Zahl von „Ersthinweisen“ u.a. aus dem Bereich der Spielbanken in den Jahren 1998 bis 2002 allerdings Zweifel an der ausreichenden Implementierung der Geldwäschevorschriften in diesen Bereichen geäußert.

D) Ordnungsrechtliche Anforderungen an Zugangskontrollen zum „Kleinen Spiel“

1. Geänderte Rahmenbedingungen

Wie die Entwicklung der Bruttospielerträge im Kleinen und im Großen Spiel zeigt, stimmt die ursprüngliche Beurteilung des Kleinen Spiels als ein zu vernachlässigender Annex nicht mehr mit den wirtschaftlichen Tatsachen überein; teilweise wird das Große Spiel sogar gar nicht mehr angeboten. Es geht beim Kleinen Spiel nicht mehr um das Spiel mit „kleiner“ Münze. Nahezu alle Automaten akzeptieren mittlerweile 50 €-Geldscheine. Die möglichen Verluste lassen sich nicht nur mit denen im Großen Spiel vergleichen, sondern übertreffen diese sogar oftmals. Aus einer Aufstellung der Spielergebnisse aller deutschen Spielbanken im Jahre 2002 geht hervor, dass der durchschnittliche Verlust im Großen Spiel 64 € beträgt, der im Kleinen Spiel dagegen 222 €; dabei ist zu berücksichtigen, dass im Großen Spiel die Zahl der nicht spielenden Gäste erheblich höher ist als im Kleinen Spiel.

Neben dieser grundlegenden wirtschaftlichen Veränderung kann auch die Entwicklung des Glücksspielrechts insgesamt nicht außer Acht bleiben. Das gilt vor allem auch für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Gerade hier erlangt die Forderung einer kohärenten und glaubwürdigen Politik des Staates besondere Bedeutung, ohne die in der jeweiligen Regulierung liegende Beschränkungen der Handelsfreiheiten des EG-Vertrages nicht zu rechtfertigen sind.

2. Zugangskontrollen zur Vermeidung von Spielsucht und zum Jugendschutz

Aus ordnungsrechtlicher Sicht muss mit der Zugangskontrolle zum Kleinen Spiel in Spielbanken zweierlei erreicht werden. Zum einen muss Menschen, die auf Sperrlisten genannt werden, der Zugang effektiv verwehrt werden. Zum anderen soll eine lückenlose Alterskontrolle durchgeführt werden. Im Unterschied zum Großen Spiel wird die Durchsetzung der Sperrungen durch die gegenwärtig im Kleinen Spiel praktizierten Verfah-

ren nicht erreicht. Der Ausschluss Minderjähriger¹ wird je nach den in den Ländern eingesetzten Kontrollen in unterschiedlichem Maße, aber nicht lückenlos gewährleistet.

Die angehörten Spielsuchtverbände zählen die Glücksspielgeräte im Kleinen Spiel zu den Glücksspielmedien mit dem höchsten Stimulations-, Sucht- und damit Gefährdungspotenzial. Die Bestimmung des Stimulations- und Suchtpotenzials ergebe sich aus strukturellen Merkmalen der Glücksspielgeräte in Automatencasinos, wie Ereignisfrequenz, Auszahlungsintervall, Ausmaß der persönlichen Beteiligung und Kompetenzanteil, Variabilität der Einsätze und Gewinnchancen, Wahrscheinlichkeit des Gewinnens und Mischungsverhältnis der Ausschüttung (die Ausschüttungsquote der Glücksspielgeräte im Kleinen Spiel beträgt durchschnittlich ca. 90 %), Art des Einsatzes sowie akustischen und visuellen Effekten.

Die Spielsuchtverbände fordern nach eigenen Angaben seit langem Ausweiskontrollen auch für das Kleine Spiel. Den bundesweit rund 30.000 gesperrten Menschen müsse der Zugang nicht nur zum Großen Spiel, sondern auch zum Kleinen Spiel verwehrt werden. Die Beantragung einer Eigensperre sei ein eindeutiges Indiz für das Vorliegen einer Suchterkrankung. Jährlich würden zwischen 2.500 und 3.500 Personen in ambulanten und stationären Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe behandelt. Aus der Praxis der Spielerberatungsstellen sei bekannt, dass auch eine Eigensperre das Verlangen nach dem Glücksspiel nicht automatisch beendet. Problematische/pathologische Spieler versuchten auch weiterhin, ihre Sucht in Automaten Sälen zu befriedigen. Gesperrte Roulette-Spieler, die an den Zugangskontrollen des Großen Spiels scheiterten, stiegen etwa auf Multi-Roulette-Automaten (dabei handelt es sich um elektronische Kopien des Tischspiels) in Automaten Sälen ohne Zugangskontrolle um. Auch gelangten gesperrte Spieler oftmals mit von anderen Gästen gelösten und weggeworfenen Eintrittskarten in die Automaten Spielsäle.

¹ In Baden-Württemberg und Bayern: unter 21-Jähriger

3. Notwendige Änderungen der bisherigen Praxis beim Zugang zum Kleinen Spiel

Mit den momentan in deutschen Spielbanken praktizierten Zugangskontrollen zum Kleinen Spiel werden die ordnungsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt. Der Ticketverkauf an Automaten mit oder ohne Drehkreuz stellt keinerlei Jugend- oder Spielerschutz dar. Eine visuelle Kontrolle der Besucher im Kleinen Spiel mag zwar eventuell dem Jugendschutz genügen, kann aber keinesfalls gesperrten Spielern effektiv den Zugang verwehren. Auch das Nichtauszahlen höherer Gewinne an gesperrte Spieler - soweit es von den Zivilgerichten überhaupt akzeptiert wird - reicht nicht aus, sie zuverlässig vom Besuch des Kleinen Spiels abzuhalten. Die hohe Zahl der gesperrten Spieler legt es nahe, dass die Zugangskontrolle im Großen Spiel ihren Zweck erfüllt und den Gefahren der Spielsucht wirksam gegensteuert. Der Verzicht auf entsprechende Kontrollen im Kleinen Spiel relativiert jedoch diesen Erfolg, weil ein Ausweichen gesperrter Spieler nicht wirksam unterbunden werden kann.

Deshalb sollten die Zugangskontrollen im Großen und Kleinen Spiel angeglichen werden, um ein einheitliches und effektives Konzept zum Schutz der Spieler in Spielbanken durchzusetzen. Das erscheint auch deshalb notwendig, weil der gegenwärtige Zustand erheblich hinter dem Standard vieler Nachbarstaaten Deutschlands (siehe S. 3) zurückbleibt.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis könnte die Angleichung nur durch Erstreckung der im Großen Spiel praktizierten Ausweiskontrolle verbunden mit dem Abgleich der Besucherdaten mit der Sperrliste erfolgen. Sollte die Entwicklung biometrischer Verfahren bis zu dem im Beschluss genannten Zeitpunkt soweit fortgeschritten sein, dass sie eine gleichwertige, den ordnungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Alternative zur Ausweiskontrolle mit Datenabgleich darstellen, wäre die Angleichung auch durch den Einsatz dieser Verfahren im Kleinen Spiel möglich.

Eine wesentliche Verlagerung des Kleinen Spiels in das angrenzende Ausland ist dabei in den meisten Ländern nicht zu befürchten, da in vielen Nachbarstaaten Deutschlands sowohl im Großen als auch im Kleinen Spiel Ausweiskontrollen erfolgen. Um ein Ausweichen der besonders gefährdeten gesperrten Spieler in das illegale Angebot im Inter-

net zu verhindern, ist eine effektive Bekämpfung dieser Angebote zwingend geboten; insbesondere zu den ordnungs- und strafrechtlichen Möglichkeiten ist auf die Beratungen und Vorschläge der von der CdS eingesetzten Arbeitsgruppe „Internetspielbanken“ zu verweisen. Allerdings muss einem „negativen“ Wettbewerb in Deutschland auf Kosten der Sicherheit und der Spieler vorgebeugt werden. Deshalb muss die Angleichung der Zugangskontrollen im Großen und Kleinen Spiel in allen Ländern einheitlich und gleichzeitig durchgeführt werden. Rechtlich verbindlich könnte dies in einem Staatsvertrag vereinbart werden. Angesichts der bewährten Koordination im Kreis der Länder scheint es jedoch ausreichend, sich zunächst im Kreis der Glückspielreferenten und danach im Rahmen der Innenministerkonferenz (ggf. auch der Finanzministerkonferenz) auf ein uniformes Vorgehen zu verständigen, das zunächst die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verschärfung der Zugangskontrollen im Kleinen Spiel (durch Anpassung der Spiel- bzw. Spielbankordnungen) schafft und dann nach einer einheitlichen Übergangsfrist zur tatsächlichen Angleichung im Großen und Kleinen Spiel führt.

Die Arbeitsgruppe hält für die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen eine Frist bis Mitte 2005 für angemessen; die tatsächliche Umsetzung sollte bis [Ende 2005/2006] erfolgen.

4. Konsequenzen für Sicherheitsstandards bei gewerblichen Spielhallen

Wird auf diesem Weg das ordnungspolitische Ziel, Spieler und Allgemeinheit vor den negativen Folgen der Spielsucht zu schützen, in Spielbanken noch besser als bisher verfolgt, muss sich auch die Praxis bei gewerblichen Spielhallen an diesem Maßstab messen lassen. Zwar bieten die Spielautomaten nach den Regelungen der Spieleverordnung deutlich niedrigere Gewinnchancen, doch werden in der Forschung gleichgelagerte, in den Fallzahlen sogar wesentlich höhere Suchtprobleme als im Kleinen Spiel der Spielbanken attestiert. Deshalb sollte bei allen Bestrebungen, die Spielverordnung zu ändern, um höhere Umsätze und Verluste in der Zeit zuzulassen, erst das gegenwärtige Sicherheitskonzept kritisch überprüft und die ordnungsrechtlichen Grundanforderungen an den Jugend- und Spielerschutz berücksichtigt werden. Diese Bitte sollte über die Innenministerkonferenz an die Wirtschaftsministerkonferenz herangetragen werden.

E) Beschlussvorschlag

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Glücksspielreferenten bei der nächsten Tagung folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Glücksspielreferenten nehmen den Bericht der Arbeitsgruppe „Verschärfung der Zugangskontrollen zum Kleinen Spiel in Spielbanken“ zustimmend zur Kenntnis.
2. Die Glücksspielreferenten sprechen sich dafür aus, den Bericht der IMK vorzulegen, und empfehlen der IMK, folgenden Beschluss zu fassen:

- „ 1. *Die IMK nimmt den Bericht der Glücksspielreferenten zur Verschärfung der Zugangskontrollen zum Kleinen Spiel in Spielbanken zustimmend zur Kenntnis.*
- 2.1 *Aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sollen die Zugangskontrollen im Kleinen Spiel einheitlich und gleichzeitig in allen Ländern an die im Großen Spiel angeglichen werden.*
- 2.2 *Dazu sollen künftig auch im Kleinen Spiel lückenlose Ausweiskontrollen verbunden mit dem Abgleich der Besucherdaten mit der Sperrliste erfolgen. Sollte die Entwicklung biometrischer Verfahren bis zu dem im Beschluss (Ziff. 2.4) genannten Zeitpunkt soweit fortgeschritten sein, dass sie eine gleichwertige, den ordnungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Alternative zur Ausweiskontrolle mit Datenabgleich darstellen, ist die Angleichung auch durch den Einsatz dieser Verfahren im Kleinen Spiel möglich.*
- 2.3 *Die rechtlichen Voraussetzungen für die Angleichung sollen die Länder bis zum 30.06.2005 schaffen.*
- 2.4 *Die tatsächliche Umsetzung soll spätestens bis [31.12.2005/2006] erfolgen.*
3. *Die Wirtschaftsministerkonferenz wird gebeten, bei allen Bestrebungen, die Spielverordnung zu ändern, um höhere Umsätze und Verluste zuzulassen, erst das gegenwärtige Sicherheitskonzept kritisch zu überprüfen und die ordnungsrechtlichen Grundanforderungen an den Spieler- und Jugendschutz zu berücksichtigen.“*