

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

Aus dem Inhalt

Aufsätze:

- Rechtsfragen des Gebots der Trennung von Sportwetten und Spielhallen nach § 21 Abs. 2 GlüStV 2012
Von Prof. Dr. Johannes Dietlein und Sascha Peters, Düsseldorf > Seite 357
- Gestaltung und Bezeichnung von Spielhallen nach dem GlüStV und den Spielhallengesetzen
Von Prof. Dr. Marc Liesching, Leipzig > Seite 367
- Zum Rechtsverhältnis bei der Vergabe und der Durchführung von Sportlotteriekonzessionen in Taiwan
Von Prof. Dr. Chien-Liang Lee, Taipei > Seite 373
- Die Spielersperre nach dem Glücksspielstaatsvertrag im Lichte des Verbraucherschutzes
Von Martin Reeckmann, Berlin und Knut Walter, Chemnitz > Seite 383

Anmerkungen:

- Rechtsfortbildung oder reproduzierende Auslegung?
– Anmerkungen zu EuGH, Urteil vom 30.04.2014, Rs. C-390/12 – Pfleger u. a., ZfWVG 2014, 292 –
Von Norbert Krewer, Saarburg-Kahren > Seite 392
- Die Geschichte des „versteckten Einsatzes“ vom „Gratis-Roulette“ über das „Brillianten-Bingo“ zur „Wetter-Wette“
– Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2014 – 8 C 7.13 –, ZfWVG 2014, 398 –
Von Dr. Stefan Bolay, München > Seite 394
- Die umsatzsteuerliche Behandlung von Pokereinkünften
– Anmerkung zu FG Münster, Urteil vom 15.07.2014 – 15 K 798/11 U –, ZfWVG 2014, 429 –
Von Patrick Geißler, M.Sc., Bamberg > Seite 396

Rechtsprechung:

- „Wetten aufs Wetter“ sind kein öffentliches Glücksspiel
Bundesverwaltungsgericht
Urteil vom 09.07.2014 – 8 C 7.13 – > Seite 398
- Ermessensfehlerhafte Untersagung der Glücksspielwerbung im Internet auf Grundlage des GlüStV a. F.
Bundesverwaltungsgericht
Urteil vom 09.07.2014 – 8 C 36.12 – > Seite 400
- Verfahren zur Vergabe der 20 Sportwettkonzessionen vorläufig gestoppt
Verwaltungsgerichtshof Hessen
Beschluss vom 07.10.2014 – 8 B 1686/14 – > Seite 419

Herausgeber

- > Prof. Dr. Johannes Dietlein, Düsseldorf
> Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Bochum
> Prof. Dr. Ulrich Haltern LL.M., Freiburg
> RA Dr. Manfred Hecker, Köln
> Prof. Dr. Christian Koenig LL.M., Bonn

Schriftleiter

- > RiVG Dr. Felix B. Hüsken, Düsseldorf

Heft 06.14

M. E. sind die Argumente der Verwaltungsrechtsprechung zur Negation des Verwaltungsvertragsverhältnisses fehlerhaft und unzutreffend. Daraus ergibt sich gerade, dass die Zuordnung der Rechtsverhältnisse und der Handlungsformen eines Umdenkens und ganz neuer Denkanstöße bedürfen. In Anbetracht dessen, dass heutzutage überall der „schlanke Staat“, Innovation der Staatsorganisation, Deregulierung, Kooperation zwischen Staat und Bürger in Rede sind, kann vom 21. Jahrhundert ohne Zweifel als einer Ära des Public Private Partnership gesprochen werden. Angesichts der Triebkraft der *Gewährleistungshaftung* des Staates, ist es eine große Herausforderung für die verwaltungsrechtliche Dogmatik, wie sich die traditionelle Betrachtungsweise der Verwaltungsakte schrittweise, ohne sie ganz aufzugeben, in ein Vertragsdenken umwandeln kann, das einerseits die Möglichkeit der behördlichen Intervention sicherstellt

und andererseits der zuständigen Behörde die Möglichkeit offen lässt, das Verhältnis durch Vertrag gemeinsam mit dem Bürger zu entwickeln. Unter diesem ungebremsten Druck der Zeit muss die verwaltungsrechtliche Dogmatik⁴¹ also umgebildet werden. Z. B. sollten gesetzliche Regelungen zur Strukturierung von Verwaltungskooperationen im Verwaltungsverfahrensgesetz verankert werden. Der sog. „kooperative Vertrag“ sollte als ein Paradigmenwechsel angesehen und durchgesetzt werden, was Gegenstand der verwaltungsrechtlichen Dogmatik der Gegenwart in Taiwan ist.

41 Über die Bedeutung der verwaltungsrechtlichen Dogmatik vgl. neuerdings Eberhard Schmidt-Assmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, 2013, passim.

Die Spielersperre nach dem Glücksspielstaatsvertrag im Lichte des Verbraucherschutzes

The ban of gamblers according to the State Treaty on Gambling in the light of consumer protection

Von Martin Reeckmann, Berlin,* und Knut Walter, Chemnitz**

Summary

The prevention of gambling addiction is the explicit and central regulatory objective of the State Treaty on Gambling 2012. Guaranteeing gambler protection as well as preventing the development of gambling addiction and creating prerequisites for an effective fight against gambling addiction (§ 1 sentence 1 no. 1 and 3) are equal-ranking objectives of this treaty. According to § 8, sentence 1, a comprehensive ban system is maintained for the protection of gamblers and for combating gambling addiction.

It is the task of gambling prevention to protect the respective target groups of prevention (unproblematic gamblers, problematic gamblers, pathological gamblers) from hazards or concrete damages by means of general awareness, individual address and if necessary exclusion from the participation in gambling. In contrast, a therapy, i.e. the treatment of a disease as well as its diagnosis can only happen by qualified staff in the healthcare system.

The ban of gamblers serves as a damage-decreasing measure to exclude gamblers from gambling. Therapeutic effects are not connected with the mere ban per se. Rather there is no doubt that the gambling ban may at least have a therapeutic function, for example by simultaneous mediation of the gambler to the help system and by prevention of relapses. This, however, requires self-motivation on part of the gambler for being excluded from the gambling

business. This is only the case in terms of a self-ban. From a therapeutic perspective, the effect of external bans must rather be questioned critically.

From a public health perspective, the ban on gamblers represents a measure of indicated prevention, which must be applied dedicatedly in gamblers with the suspicion of pathological gambling behaviour as the last possible level of prevention in the sense of an ultima ratio. There are preceded by universal and selective prevention measures informing consumers about gambling-related risks and gambler protection measures as well as motivating them to moderate gambling behaviour or supporting the gamblers in preventing risky gambling behaviour permanently and on the long run.

The essay at hand examines the question if the regulations established in the State Treaty on Gambling concerning the ban of gamblers can be improved in the sense of consumer protection. In doing so, insights from other specialist disciplines and from practice are added to the legal aspects.

I. Einleitung

Die Prävention¹ gegen Glücksspielsucht ist ausdrückliches und zentrales Regelungsziel des GlüStV 2012.² Zu den

* Martin Reeckmann ist selbständiger Rechtsanwalt in Berlin und geschäftsführender Vorsitzender des Bundesverbandes privater Spielbanken in Deutschland e. V. (BupriS).

** Knut Walter (Dipl. Kommunikationswirt) ist selbständiger Unternehmensberater (Scientific Affairs) mit dem Schwerpunkt strategischer Wissenschaftskooperationen.

1 Zum Begriff s. *Franzkowiak*, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), *Prävention und Krankheitsprävention*, letzte Aktualisierung am 03.11.2010, <http://www.leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/?idx=64>, sowie *Uhl*, *Präventionsansätze und -theorien*, *Wiener Zeitschrift für Suchtforschung*, 2005 Nr. 3/4 S. 39.

2 Im Folgenden bezeichnet „GlüStV 2008“ den am 01.01.2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag vom 30.01.2007 und „GlüStV 2012“ den am 01.07.

gleichrangigen Zielen gehören unter anderem die Gewährleistung des Spielerschutzes sowie die Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht und die Schaffung der Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und 3). Nach § 8 Abs. 1 wird zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht ein übergreifendes Sperrsystem unterhalten.

Aufgabe der Spielsuchtprävention ist es, die jeweiligen Zielgruppen der Prävention (unproblematische Spieler, problematische Spieler, pathologische Spieler) durch allgemeine Aufklärung, individuelle Ansprache und erforderlichenfalls Ausschluss von der Teilnahme am Glücksspiel vor Gefährdungen oder konkreten Schäden zu schützen. Eine Therapie, also die Behandlung einer Krankheit, sowie deren Diagnose können demgegenüber nur durch hierfür qualifiziertes Fachpersonal im Gesundheitswesen erfolgen.

Die Spielersperre dient als schadensmindernde Maßnahme dazu, Spieler vom Spiel auszuschließen. Therapeutische Effekte sind mit der bloßen Sperre nicht per se verbunden.³ Indes steht außer Frage, dass die Spielersperre zumindest eine therapieunterstützende Funktion haben kann, etwa durch gleichzeitige Vermittlung des Spielers an das Hilfesystem und durch Vorbeugung gegen Rückfälle. Dies setzt aber wiederum voraus, dass auf Seiten des Spielers eine Eigenmotivation zum Ausschluss vom Spielbetrieb gegeben ist. Dies ist nur bei einer Selbstsperre der Fall. Die Wirkung von Fremdsperren ist aus therapeutischer Sicht hingegen eher kritisch zu hinterfragen.

Aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht stellt die Spielersperre eine Maßnahme der indizierten Prävention dar, die dediziert bei Spielern mit dem Verdacht auf pathologisches Spielverhalten als letztmögliche Präventionsstufe im Sinne einer Ultima Ratio anzuwenden ist. Ihr voran stehen universelle und selektive Präventionsmaßnahmen, die die Verbraucher über glücksspielbezogene Risiken und Spielerschutzmaßnahmen informieren sowie sie zu moderatem Glücksspielverhalten anregen bzw. die Spieler dabei unterstützen, risikoreiches Glücksspielverhalten langfristig und nachhaltig zu verhindern.

Der vorliegende Aufsatz geht der Frage nach, ob die im Glücksspielstaatsvertrag getroffenen Regelungen zur Spielersperre im Sinne des Verbraucherschutzes verbessert werden können. Dabei werden den rechtlichen Aspekten Erkenntnisse aus anderen Fachdisziplinen und aus der Praxis zur Seite gestellt.

2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag vom 15.12.2011. Bei Vorschriften ohne Gesetzesangabe ist stets der GlüStV 2012, also der durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag geschaffene GlüStV neuer Fassung gemeint.

3 Meyer/Hayer, Die Effektivität der Spielersperre als Maßnahme des Spielerschutzes, 2010, S. 11.

II. Gesundheitswissenschaftliche Einordnung der Spielersperre

Aktuelle verhaltenswissenschaftliche Konzepte des Spielerschutzes basieren auf dem sogenannten Public Health Framework,⁴ das Präventionsanstrengungen in drei Phasen unterteilt:

- **Universelle Prävention**, gerichtet an die Gruppe der Spieler ohne Probleme;
- **Selektive Prävention**, gerichtet an die Spielergruppe mit riskantem Verhalten und
- **Indizierte Prävention**, die sich mit pathologischen Spielern befasst.

Im Rahmen der Entwicklung von Präventionsstrategien innerhalb dieser drei Phasen sind vier Prinzipien zu berücksichtigen:⁵

1. Wissenschaftliche Präventions-Ansätze müssen auf einem wissenschaftlichen Fundament basieren. Das bedeutet, dass ein zentrales Element von Spielerschutzmaßnahmen deren empirisch-wissenschaftliche Evaluierung ist. Fehlt diese, so basiert die Wirksamkeit einer Spielerschutzmaßnahme auf purer Spekulation, sodass die Maßnahme ebenso wirkungslos oder sogar kontraproduktiv sein könnte.
2. Wissenschaftliche Präventions-Ansätze müssen von populationsbasierten Beobachtungen abgeleitet sein. Während Einzelfallbeobachtungen bzw. Stichproben aus therapeutischen Settings zwar im hypothesen-generierenden Prozess interessant sein können, sind sie nicht geeignet, um daran die Wirksamkeit von Spielerschutzmaßnahmen zu evaluieren.
3. Wissenschaftliche Präventions-Ansätze sollen möglichst proaktiv sein und daher in der frühestmöglichen Form der Prävention ansetzen. Ein Spielerschutz, der sich vorrangig auf das Ausschließen von Problemspielern beschränkt, ist daher ungeeignet.
4. Wissenschaftliche Präventions-Ansätze müssen ausgewogen sein und dabei die komplexen Wechselwirkungen zwischen gefährdenden und protektiven Faktoren sowie der Anpassung des Individuums berücksichtigen.

Ziel all dieser prinzipiengelernten Anstrengungen ist die Minimierung glücksspielbezogener Schäden (Harm Reduction) beim Spieler durch Prävention und Limitierung. In der Literatur wird dieses Prinzip als kooperative Aufgabe von Glücksspielanbietern, Regulierung und Spielern beschrieben („Reno Model“).⁶

Vor diesem Hintergrund ist auch die Spielersperre als ein Element indizierter Prävention zu betrachten, dass nur

4 Caplan, Principles of Preventive Psychiatry, New York, 1964; Korn/Shaffer, Gambling and the health of the public: adopting a public health perspective, Boston: Harvard Medical School, 1999; LaBrie/Shaffer, Toward a science of gambling regulation: a concept statement, 2003, AGA Responsible Gaming Lecture Series, 2, 1–7.

5 LaBrie/Shaffer, Toward a science of gambling regulation: a concept statement, 2003, AGA Responsible Gaming Lecture Series, 2, 1–7.

6 Blaszczynski/Ladouceur/Shaffer, A science-based framework for responsible gambling: The Reno model, 2004, Journal of Gambling Studies, 20, 301–317.

durch Kooperation von Glücksspielanbietern (Einbettung der Sperre in ein umfassendes Präventionskonzept und Durchführung des Sperrprozesses), Glücksspielregulierung (Unterhaltung einer angebotsübergreifenden Sperrdatenbank unter Datenschutzgesichtspunkten) und Spielern (Nutzung aller Präventionsangebote bis zur Spielersperre, Einhaltung der Sperrfristen, Wahrnehmung therapeutischer Behandlungsangebote) seine präventive Wirkung entfalten kann. Als Qualitätsmerkmale für ein wirksames Sperrsystem sind deshalb vorgeschlagen worden:⁷

- Alle Spielerschutzmaßnahmen müssen offensiv beworben werden;
- Eine Selbstsperre muss innerhalb der vereinbarten Gültigkeitsdauer unwiderruflich sein;
- Es müssen hierfür unterschiedliche Sperrfristen verfügbar sein;
- Der Spieler muss eindeutig (datenbankgestützt) identifizierbar sein;
- Haftungsfragen bei Verletzungen der Abmachung müssen eindeutig geregelt sein;
- Betroffenen Spielern muss die Vermittlung geeigneter Hilfsorganisationen angeboten werden.

Bei Einhaltung all dieser Vorgaben kann davon ausgegangen werden, dass die Spielersperre ein effektives Instrument der indizierten Spielsuchtprävention ist, dessen Wirksamkeit inzwischen mehrfach wissenschaftlich nachgewiesen werden konnte.⁸

III. Struktur des Sperrwesens im GlüStV

Nach § 8 Abs. 1 wird zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht ein übergreifendes Sperrsystem unterhalten. Die Vorschrift verbindet den Terminus „übergreifendes Sperrsystem“ mit dem Verweis auf die datenschutzrechtliche Vorschrift des § 23, deren Wortlaut von „der Sperrdatei“ spricht, welche von der zuständigen Behörde des Landes Hessen geführt wird. Als solche ist das Hessische Ministerium des Innern und für Sport bestimmt worden.⁹ Während § 23 neben der vorgenannten Aufgabenzuweisung datenschutzrechtliche Befugnisse normiert, wer-

den Anforderungen und Folgen der Spielersperre in den Vorschriften der §§ 2, 8, 21, 22 und 27 geregelt.

§ 8 Abs. 2 unterscheidet zwischen Selbstsperrungen und Fremdsperrungen und normiert die Voraussetzungen ihrer Anordnung. Selbstsperrungen können von Fremdsperrungen durch das formale Kriterium des vom Spieler selbst gestellten Antrags abgegrenzt werden. Liegt kein Selbstsperrantrag vor, kann nur eine Fremdsperrung in Betracht kommen. Für die Anordnung von Fremdsperrungen sieht § 8 Abs. 2 Voraussetzungen vor, aus denen sich vier Fallgruppen der Fremdsperrung ergeben:

1. Spielsuchtgefährdung,
2. Überschuldung,
3. Nichterfüllung finanzieller Verpflichtungen,
4. Riskieren von Spieleinsätzen ohne Verhältnis zu Einkommen oder Vermögen.

Die Vorschrift des § 8 Abs. 2 ist ausdrücklich an Spielbanken und Veranstalter von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential adressiert. Für Spielbanken wird § 8 zudem bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs des GlüStV ausdrücklich einbezogen (§ 2 Abs. 2).

§ 8 Abs. 3 regelt im Wesentlichen die Mindestdauer (1 Jahr) der Spielersperre.

§ 8 Abs. 4 schreibt die Eintragung der in § 23 Abs. 1 genannten Daten in „eine Sperrdatei“ vor und stellt dabei klar, dass ein Eintrag auch zulässig ist, wenn nicht alle Daten erhoben werden können.

§ 8 Abs. 5 knüpft die Aufhebung einer Spielersperre an einen schriftlichen Antrag des Spielers, nennt aber als einzige inhaltliche Voraussetzung der Aufhebung den Ablauf mindestens eines Jahres. Die Entscheidung wird dem Glücksspielveranstalter zugewiesen, der die Sperre ursprünglich verfügt hat. Existiert dieser nicht mehr, obliegt die Entscheidung dem örtlich zuständigen staatlichen Lotterianbieter nach Maßgabe des § 29 Abs. 3 Satz 4.

Schließlich wird vorgeschrieben, dass gesperrte Spieler am Spielbetrieb in Spielbanken, an Wetten, an solchen Lotterien der in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter,¹⁰ die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und an Pferdewetten mit festen Quoten¹¹ nicht teilnehmen dürfen (§§ 20 Abs. 2, 21 Abs. 5, 22 Abs. 2). Die Durchsetzung des Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperr-

7 Nowatzki/Williams, Casino self-exclusion programs: A review of the issues, 2002, *International Gambling Studies*, 2, 3–25.

8 Ladouceur/Giroux/Ferland/Leblond, Analysis of a casino's self-exclusion program, 2000, *Journal of Gambling Studies*, 16, 453–460; Ladouceur/Sylvain/Gosselin, Self-exclusion program: A longitudinal evaluation study, 2007, *Journal of Gambling Studies*, 23, 85–94; Xuan/Shaffer, How Do Gamblers End Gambling: Longitudinal Analysis of Internet Gambling Behaviors Prior to Account Closure Due to Gambling Related Problems, 2009, *Journal of Gambling Studies*, DOI 10.1007/s10899-009-9118-z; Nelson/Kleschinsky/LaBrie/Kaplan/Shaffer, One decade of self exclusion: Missouri casino self-excluders four to ten years after enrollment, 2010, *Journal of Gambling Studies*, 26, 129–144; Meyer/Hayer, Die Effektivität der Spielersperre als Maßnahme des Spielerschutzes – Eine empirische Untersuchung von gesperrten Spielern, 2010. Ein umfassender Überblick zur gesundheitswissenschaftlichen Einordnung der Spielersperre und Forschungsbefunden findet sich auch bei Kalke/Buth/Hayer, Indizierte Prävention im Glücksspielbereich. Wissenschaftlicher Kenntnisstand und zukünftige Herausforderungen, Sucht 2012/58 (6): 359–368.

9 Verordnung über das Sperrsystem nach dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Hessischen Spielhallengesetz vom 25.06.2013 (GVBl. 2013, 438). Die Umsetzung soll durch das System OASIS (Onlineabfrage Spielerstatus) erfolgen. Dabei wird zwischen den beiden Systemen OASIS GlüStV und OASIS HSpiegelG unterschieden, um einerseits die zentrale Sperrdatei des GlüStV und andererseits

die landesbezogene Sperrdatei für hessische Spielhallen führen zu können (s. hierzu unten 5. und 6.).

10 Gemeint sind die im Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) zusammenschlossenen staatlichen Lotterianbieter, aber auch die Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL), vgl. nur Dietlein/Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 10 Rn. 12 ff.

11 Das sind die von Buchmachern im Sinne des § 2 RennwLottG angebotenen Pferdewetten; die von Rennsportvereinen angebotenen Pferdewetten unterliegen dem Totalisatorprinzip, vgl. § 1 RennwLottG

datei zu gewährleisten. Bei Lotterien und Sportwetten gilt die Pflicht zur Durchsetzung des Teilnahmeverbots auch dann, wenn Vertrieb und Vermittlung von Lotterien sowie Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlaubt sind (§ 4 Abs. 5 Nr. 1).

Auch Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, am übergreifenden Sperrsystem mitzuwirken, indem sie bei ihnen eingereichte Anträge auf Selbstsperrungen an den Veranstalter nach § 10 Abs. 2 zu übermitteln haben, in dessen Geltungsbereich der Spieler seinen Wohnsitz hat (§ 8 Abs. 6).¹²

Für Spielhallen oder andere Aufstellungsorte für Geldgewinnspielgeräte im Sinne des § 1 Abs. 1 SpielV finden sich keine vergleichbare Vorschriften im GlüStV; Spielhallen sind nicht in das übergreifende bundesweite Sperrsystem einbezogen worden. Das gleiche gilt für Totalisatorwetten sowie Lotterien, selbst wenn letztere ubiquitär verfügbar und medial stark präsent sind. Die Präventionsinstrumente Spielersperre (§ 8) – und korrespondierend: Sozialkonzept (§ 6) – sind nicht vom Gesetzgeber im Rahmen eines Verbraucherschutzkonzeptes erdacht und eingeführt worden, sondern vielmehr in der Not, nach dem Sportwetten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹³ den Spielerschutz in den Vordergrund zu rücken, von Spielbanken übernommen worden. Dort sind Sozialkonzepte mit dem Ziel des Spielerschutzes bereits um die Jahrtausendwende entwickelt und eingesetzt worden; Spielersperren sind in Spielbanken noch länger bekannt.¹⁴

IV. Datenschutzrechtlicher Rahmen

Während in den Vorschriften der §§ 2, 8, 21, 22 und 27 die spielerischützenden Aspekte der Spielersperre geregelt werden, sind in § 23 GlüStV neben der dortigen Aufgabenzuweisung datenschutzrechtliche Befugnisse normiert.

Personenbezogene Daten über Spielersperren sind als so genannte sensitive Daten den besonderen Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG zuzuordnen, da jedenfalls bei pathologischen Spielern deren Gesundheit in Rede steht. Ein besonderes Gewicht des Datenschutzes gegenüber dem Spielerschutz im Sinne des GlüStV ergibt sich hieraus freilich nicht, da die Eigenschaft als besonderes Datum gerade aus den Belangen des Spielerschutzes resultiert.

Für die Verarbeitung (Erhebung, Speicherung, Übermittlung) der Sperrdaten gilt das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), soweit die Datenverarbeitung der verpflichteten Glücksspielanbieter angesprochen ist. Dies gilt auch, soweit

es sich um staatliche Glücksspielanbieter handelt, da sie am Wettbewerb teilnehmen (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 BDSG). Die Führung der zentralen Sperrdatei unterliegt indes dem Hessischen Datenschutzgesetz (HDSG). Hieraus ergeben sich aber keine wesentlichen Abweichungen. Datenschutzrechtlich relevant sind die Befugnis zur Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenübermittlung sowie Ansprüche auf Auskunft, Berichtigung und Löschung von Daten, die teilweise auch durch begleitende Landesgesetze zum GlüStV normiert sind. Innerhalb des Rechtskreises der Bundesrepublik Deutschland sind diese Aspekte weitgehend einheitlich geregelt. Die Befugnis zur Datenerhebung, -speicherung und -übermittlung ergibt sich aus den §§ 8 und 20 bis 23 GlüStV und somit aus dem Gesetz, weshalb es auf Einwilligungen der Spieler nach § 4 Abs. 1 BDSG insoweit nicht (mehr) ankommt.¹⁵

V. Übergreifendes Sperrsystem

Die Vorschrift des § 8 Abs. 1 verbindet den Terminus „übergreifendes Sperrsystem“ mit dem Klammerverweis auf die Vorschrift des § 23, deren Wortlaut von „der Sperrdatei“ spricht, welche zentral zu führen ist. Die amtliche Begründung teilt insoweit mit, dass „die bislang von den Spielbanken und den Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 geführten Sperrdateien zu einem einheitlichen übergreifenden Sperrsystem zusammengeführt“ werden.¹⁶ Bei den bisherigen Sperrdateien handelt es sich um das Zentrale Sperrsystem der Deutschen Spielbanken (ZSDS), das auf privatrechtlicher Vereinbarung beruht. Im ZSDS waren Ende 2012 insgesamt 25.026 Sperrdatensätze enthalten, von denen 482 (1,9%) auf die staatlichen Lottereanbieter und 24.544 (98,1%) auf die (staatlichen sowie privaten) Spielbanken entfallen.¹⁷

Entgegen dem redaktionell missglückten Klammerverweis in § 8 Abs. 1 muss unterschieden werden zwischen dem „übergreifenden Sperrsystem“ und der „zentralen Sperrdatei“. Mit dem „übergreifenden Sperrsystem“ werden Charakter und Reichweite des Sperrsystems gekennzeichnet, während die Formulierung „zentrale Sperrdatei“ etwas über die technische Umsetzung besagt, nämlich in Abgrenzung zu mehreren dezentralen Sperrdateien.

Der Begriff des übergreifenden Sperrsystems meint im Interesse des Spielerschutzes ein Sperrwesen, dass verschiedene Glücksspielsektoren und -formen umfasst, um dem aus der Spielersperre folgenden Spielverbot möglichst breite Wirkung zu geben.¹⁸ Die amtliche Erläuterung lässt dies nur andeutungsweise erkennen, wenn sie mit Spielbanken und bestimmten Lotterien nun auch Wettanbieter in den Anwendungsbereich des Sperrsystems einbezieht. Dies

12 S. oben Fn. 10. Da die bundesweit tätige GKL zwei Sitze in Hamburg und München unterhält, können die Normadressaten von der wohnsitzorientierten Weitergabe eines Sperrantrages an den örtlich zuständigen Landeslottereanbieter absehen und sich stattdessen ohne Klärung von Zuständigkeitsfragen an die GKL wenden.

13 BVerfG, Urteil vom 28.3.2006, Az. 1 BvR 1054/01, ZfWG 2006, 16.

14 Die Spielbank Berlin und die Spielbank Stuttgart haben bereits 1999/2000 wissenschaftsbasierte Sozialkonzepte eingeführt. – Die wesentlich früher üblichen Sperrvereinbarungen waren freilich bis Ende 2005 frei von haftungsrechtlichen Konsequenzen.

15 Die immer noch in zahlreichen Spielbanken üblichen Zustimmungserklärungen auf der Rückseite von Eintrittskarten sind daher überflüssig – und würden andernfalls kaum dem Formerfordernis des § 4 a BDSG genügen.

16 GlüStV 2012, BayLT-Drucks. 16/11995 S. 27.

17 Meyer, in: Jahrbuch Sucht 2014, S. 138.

18 Liesching, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücksspiel- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, GlüStV § 8 Rn. 28; Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 8 Rn. 7.

soll – in Verbindung mit der Führung einer zentralen Sperrdatei bei einer staatlichen Aufsichtsbehörde – der ordnungsrechtlichen Verantwortung der Länder für einen aktiven Spielerschutz dienen.¹⁹ Dieses Anliegen ist allerdings nur unvollständig verfolgt worden, da die im Siebten Abschnitt des GlüStV 2012 erfassten Spielhallen trotz der vorliegenden Erkenntnisse über ihre Rolle bei der Glücksspielsucht²⁰ nicht in den Anwendungsbereich des Sperrsystems einbezogen wurden. Entsprechendes gilt für Lotterien mit Jackpotsystemen, die trotz ihrer Anreizwirkung, ihrer ubiquitären Verfügbarkeit und ihrer Medienpräsenz nicht einbezogen wurden, obwohl der Ausschluss vom Glücksspiel für gefährdete oder gar pathologische Spieler nur bei der Berücksichtigung möglichst vieler Glücksspielprodukte seine schützende und somit präventive Wirkung entfalten kann.²¹

Der vom Landesgesetzgeber Baden-Württemberg den dortigen Spielhallen durch § 43 Abs. 1 Satz 2 LGlüG BW vorgeschriebene Abgleich mit dem (bundesweiten) übergreifenden Sperrsystem nach § 8 hat der verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standgehalten, da die Anwendung des übergreifenden Sperrsystems auf Spielhallen zwischen den Ländern gerade nicht staatsvertraglich vereinbart ist.²² Es fehlt nach zutreffender Ansicht des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg insoweit an einer mit Blick auf die informationelle Selbstbestimmung erforderlichen Rechtsgrundlage für die massenhafte Übermittlung von Daten. Als „kleine“, hinter einem übergreifenden Sperrsystem deutlich zurückbleibende Lösung verbleibt den Ländern lediglich die Möglichkeit, den Abgleich mit einer landesweiten und spielhallenbezogenen Sperrdatei vorzusehen.²³ Hierbei haben die Länder – einschließlich der vom StGH Baden-Württemberg verworfenen Regelung – insgesamt fünf unterschiedliche Lösungen geschaffen, so dass neben dem Sperrsystem des GlüStV insgesamt sechs verschiedene Sperrsysteme kreiert worden sind. Dies kann im Hinblick auf das Kohärenzgebot schwerlich überzeugen.

VI. Zentrale Sperrdatei

Die Überführung des – entgegen seinem Namen: dezentralen – Zentralen Sperrsystems der Deutschen Spielbanken (ZSDS) in eine zentrale Sperrdatei wird lediglich mit dem Hinweis auf die Grundsätze der Datensparsamkeit und Datensicherheit begründet.²⁴ Das ist insofern zutreffend, als das ZSDS technisch durch dezentrale Datenbanken betrieben wird, die von jedem der 20 Spielbankunternehmen und der 16 Landeslotterianbieter unterhalten und durch

eine gemeinschaftlich betriebene Masterdatenbank laufend synchronisiert werden. Es liegt nahe, dass rund 40 Datenbanken mit identischem Inhalt im Hinblick auf Datensparsamkeit und Datensicherheit problematischer erscheinen als eine zentrale Datenbank, zumal der Nutzerkreis mit der Erweiterung um bis zu 20 Wettanbieter noch größer wird. Dieser Gesichtspunkt käme erst Recht zum Tragen, wenn noch hunderte Spielhallenunternehmen und andere Glücksspielanbieter in das übergreifende Sperrsystem eingebunden wären. Dem steht allerdings eine massive Zunahme von Datenübermittlungen gegenüber, die mangels vor Ort verfügbarer Datenbanken unvermeidlich werden und zudem mit dem Risiko behaftet sind, in einer Hand die Möglichkeit einer bundesweiten Datei mit dem Nachfrageverhalten aller Spieler in Deutschland aufzubauen. Ohnehin wird die Beschränkung auf exakt eine Datenbank nicht aufrechtzuerhalten sein. Dem Regelungsziel der Kanalisierung (§ 1 Satz 1 Nr. 2) kann nur entsprochen werden, wenn die verpflichteten Glücksspielanbieter jederzeit auf die Sperrdatenbank zugreifen können. Zur Gewährleistung der schon von daher erforderlichen Ausfallsicherheit wird die Errichtung wenigstens einer redundanten Rückfalldatenbank unvermeidlich sein, um den Risiken eines „Single-point-of-failure“ für Verbraucherschutz und Spielbetrieb entgegenzuwirken.²⁵

VII. Selbstsperrn

Die Vorschrift des § 8 Abs. 2 erschöpft sich in der Legaldefinition der Selbstsperrn, die vorliegt, wenn ein Spieler seinen Ausschluss vom Spiel selbst beantragt. Die Vorschrift äußert sich nicht zur Form des Antrages, insbesondere nicht zu den Fragen, ob Schriftform erforderlich ist und der Antragsteller anwesend sein muss. Den amtlichen Erläuterungen des GlüStV 2012 ist hierzu nichts zu entnehmen, während die amtliche Begründung des GlüStV 2008 zu § 8 Abs. 2, dessen Wortlaut indes unverändert geblieben ist, noch die persönliche Anwesenheit des Spielers voraussetzt, der zum Zwecke der Antragstellung seine Identität nachweisen müsse.²⁶ Diese Einschätzung des Gesetzgebers offenbart indes eine mangelnde Ausrichtung seiner Überlegungen am Spielerschutz, denn für ein am Verbraucherschutz ausgerichtetes Sperrwesen muss u. a. die niedrigschwellige Beantragung von Selbstsperrn möglich sein. Das persönliche Erscheinen etwa in einem der wenigen Spielbankenstandorte stellt indes alles andere als eine niedrigschwellige Hürde, sondern eher ein erhebliches Hemmnis bei der Antragstellung dar. Im Falle der zu erteilenden bis zu 20 Internet-Sportwetten-Lizenzen ist diese Methode gänzlich ungeeignet. In der Praxis haben sich denn auch – in Übereinstimmung mit Empfehlungen der Suchtforschung und des Hilfesystems – Möglichkeiten der Antragstellung per Briefpost, Telefax oder E-Mail durchgesetzt, wofür die Spielbanken wie auch andere Glücksspielanbieter entsprechende Vordrucke u. a. auf ihren Internetseiten zur Verfügung stellen. Unverzichtbar ist indes die Prüfung der Identität des Antragstellers, um Personenverwechslungen

19 GlüStV 2012, BayLT-Drucks. 16/11995 S. 27.

20 Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Jahrbuch Sucht 2014, S. 124 ff. (134).

21 So auch Pohl, Sperrsysteme zur Spielsuchtprävention, 2007, S. 5, <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Forschungsarbeiten/Sperrsysteme.pdf>; Meyer/Hayer, Problematisches und pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen, Bundesgesundheitsblatt 2010/4, 295 (302).

22 Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg, Urteil v. 17.6.2014, Az. 1 VB 15/13, unter C. III. 2. c), ZfWG 2014, 299 (Ls.).

23 So Hessen in §§ 6, 11 HSpHlG. Rheinland-Pfalz will diesem Beispiel folgen, Pharmazeutische Zeitung online vom 23.7.2014, <http://www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=53315>.

24 GlüStV 2012, BayLT-Drucks. 16/11995 S. 30.

25 Pohl, Sperrsysteme zur Spielsuchtprävention, 2007, S. 4.

26 GlüStV 2008, BayLT-Drucks. 15/8486 S. 16.

und Missbrauchsfälle auszuschließen. Sofern die Selbstsperre in Abwesenheit beantragt wird, ist insoweit die Vorlage einer Kopie des Personalausweises oder Reisepasses unverzichtbar, die nach erfolgter Klärung der Identität allerdings nicht zu den Dokumenten gehören dürfte, die zur Sperrung geführt haben (§ 23 Abs. 1 Satz 3) und daher nicht für die Dauer der Sperre gespeichert werden kann.

Entbehrlich für den Antrag auf Selbstsperre sind auch dessen Schriftform sowie eine eigenhändige Unterschrift des Antragstellers. Das folgt schon aus dem Wortlaut der Vorschrift des § 8 Abs. 2, dem derartige Erfordernisse nicht zu entnehmen sind. Die Schriftform als formale Hürde ist vielmehr ausdrücklich für den Antrag auf Aufhebung einer Spielersperre vorgeschrieben – aber eben auch nur dort. Für einen Antrag auf Selbstsperre erscheint vielmehr jede Äußerung des Antragstellers ausreichend, die mit Blick auf den Schutzzweck der Spielersperre aus § 8 Abs. 1 keine durchgreifenden Zweifel an der Ernsthaftigkeit seines Schutzbedürfnisses lässt. Sofern der Antrag auf Selbstsperre als Angebot auf Abschluss eines zivilrechtlichen Spielersperrvertrages angesehen wird (§§ 311 Abs. 1, 145 BGB), genügt ohnehin eine mündliche Vereinbarung. Zudem käme die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Tragen, wonach der Antrag des Spielers auf „Eigensperre“ auf Schutz vor sich selbst gerichtet ist. Der Spieler, so der BGH, will sich selbst mit Hilfe der Spielbank den für ihn als gefahrenträchtig erkannten Zugang verstellen. Dem liege die kritische Selbsterkenntnis eines durch Spielsucht gefährdeten Spielers in einer Phase zugrunde, in der er zu einer solchen Einschränkung und Selbstbeurteilung fähig sei.²⁷ Der gesetzliche und höchstrichterliche Schutzzweck des Antrags auf Selbstsperre spricht gegen formale Hürden für die Antragstellung, mit Ausnahme freilich der unerlässlichen Identitätsprüfung.

VIII. Fremdsperren

Für die Anordnung von Fremdsperren sieht § 8 Abs. 2 Voraussetzungen vor, aus denen sich vier Fallgruppen der Fremdsperre ergeben: Zu sperren sind Personen, von denen die Normadressaten aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie

1. Spielsuchtgefährdet oder
2. überschuldet sind,
3. ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder
4. Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen.

Ihrer Konstellation nach geht die Fremdsperre nicht auf eine Initiative des Spielers zurück, sondern wird ohne seine Zustimmung und ggf. sogar gegen seinen Willen vom Glücksspielanbieter zu seinem Schutz angeordnet. Damit erfolgt insoweit ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Spielers, der nur unter den im Gesetz genannten sachlichen Voraussetzungen zulässig ist, wonach Tatsa-

chen („wissen“) oder tatsächliche Anhaltspunkte („annehmen müssen“) vorliegen müssen, aus denen sich eine Spielsuchtgefährdung, eine Überschuldung, eine Nichterfüllung finanzieller Verpflichtungen oder ein Riskieren unverhältnismäßiger Spieleinsätze zwingend ergibt. Vermutungen oder Spekulationen reichen demnach als Grundlage einer Fremdsperre nicht aus. Begriffe wie „Tatsachen“ und „tatsächliche Anhaltspunkte“ stellen im vorliegenden Zusammenhang keine höheren Anforderungen, als dies aus jahrzehntelanger Rechtsanwendung im Polizei- und Ordnungsrecht bekannt ist.²⁸

Neben den sachlichen Voraussetzungen ist nach zahlreichen begleitenden Gesetzen der Bundesländer vor der Anordnung der Fremdsperre eine Anhörung des Spielers durchzuführen, was sich auch ohne gesetzliche Anordnung wegen des Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Spielers aus dessen Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt.²⁹ Die Notwendigkeit einer Anhörung wird in der Praxis speziell im Falle der Kenntniserlangung durch die Hinweise Dritter durch den immer wieder anzutreffenden Umstand erhärtet, dass die hinweisgebende Person sich in Auseinandersetzungen mit dem betreffenden Spieler befindet. Entsprechende Fallkonstellationen finden sich etwa bei Streitigkeiten in Ehen und Partnerschaften, am Arbeitsplatz oder in Nachbarschaftsverhältnissen und können durchaus Teil eines sog. Rosenkrieges oder Mobbing sein. Demgegenüber bilden eigene Wahrnehmungen des Personals der Spielbanken auch mit Blick auf dessen Schulung im Rahmen des Sozialkonzepts (§ 6) eine deutlich solidere Ausgangsbasis für Fremdsperren, da hier die Qualität der Beurteilungsbasis besser eingeschätzt werden kann. Gleichwohl ist auch hier wegen des Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Spielers dessen Anhörung erforderlich, zumal die Stellung einer klinischen Diagnose durch das Personal eines Glücksspielanbieters ausgeschlossen ist.

Den Sperranordnungen der Spielbanken gehen vielfach Gespräche der Spielsuchtbeauftragten mit den Spielern und sonstige Informationsangebote voraus, damit diese parallel zur Sperre an das Hilfesystem und die dortigen Therapieangebote vermittelt werden können.³⁰ In diesem Zusammenhang wird häufig die Beantragung einer Selbstsperre an Stelle einer Fremdsperre angestrebt, da deren einseitige Anordnung der Motivation der Spieler zur Inanspruchnahme des therapeutischen Hilfesystems nicht förderlich ist. Dementsprechend ist auch eine deutlich höhere Zahl von Selbstsperren im Verhältnis zu Fremdsperren zu erwarten.

²⁸ Anderer Ansicht *Liesching*, der im Zusammenhang mit Fremdsperren vom „Belieben des Veranstalters“ spricht, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücksspielrecht in den Medien, 2014, GlüStV § 8 Rn. 14.

²⁹ So auch *Schmitt*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 8 Rn. 20.

³⁰ Siehe etwa Spielbank Berlin, Evaluierung Sozialkonzept – Tätigkeitsbericht Spielerschutz, Januar 2011, S. 33; vgl. auch Schmidt Gruppe, Spieler- und Jugendschutzbericht 2013, S. 24 f., <http://www.schmidtgruppe.de/praevention/spieler-und-jugendschutzbericht-2013>.

²⁷ BGH, Urteil v. 15.12.2005, III ZR 65/05, Rn. 11.

IX. Aufhebung von Spielersperren

Kriterien für die Aufhebung einer Spielersperre hat der Gesetzgeber mit Ausnahme der mindestens einjährigen Dauer der Sperre und eines schriftlichen Antrages nicht geregelt. Dies verwundert angesichts der Bedeutung des Spielerschutzes als zentrales Regelungsziel des GlüStV und bestätigt das Fehlen eines Sperrkonzeptes im Rahmen des Verbraucherschutzes. Hinzu kommen die rechtlichen Risiken einer fehlerhaften Sperraufhebung für den verantwortlichen Glücksspielanbieter, die Schadensersatzansprüche in teilweise beträchtlicher Höhe³¹ und konzessionsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen können. Nähere Anhaltspunkte lassen sich jedoch der Rechtsprechung entnehmen, die – soweit ersichtlich – mit bislang zwei Entscheidungen etwas Klarheit zumindest für die Anforderungen an die Aufhebung einer Selbstsperre geschaffen hat.

So hat der BGH im Oktober 2011 entschieden, dass die Aufhebung einer auf Antrag des Spielers erteilten Spielersperre durch die Spielbank eine Verletzung des Spielsperrvertrags darstellt, wenn nicht der Spielbank zuvor der hinreichend sichere Nachweis erbracht wird, dass der Schutz des Spielers vor sich selbst dem nicht mehr entgegensteht, mithin keine Spielsuchtgefährdung mehr vorliegt und der Spieler zu einem kontrollierten Spiel in der Lage ist.³² Die Entscheidung des BGH betrifft im Übrigen einen Sachverhalt, bei dem die Selbstsperre im Jahr 2004 angeordnet und zwei Jahre später aufgehoben wurde, der sich also deutlich vor dem Inkrafttreten der Vorschrift des § 8 zugetragen hat. Die in Teilen der Praxis bemühte Unterscheidung zwischen vor dem Inkrafttreten des GlüStV beantragten Selbstsperrungen (sog. Altsperren) und neueren Selbstsperrungen in der Annahme geringerer Anforderungen an die Sperraufhebung bei Altsperren dürfte damit überholt sein.³³

Aus der vorgenannten Entscheidung des BGH ergibt sich neben den Anforderungen an die Aufhebung einer Selbstsperre auch, dass die Beweislast insoweit dem Spieler obliegt.³⁴ Das folgt aus der vom BGH gewählten Formulierung, dass der Spielbank zuvor (also vor Aufhebung der Sperre) ein hinreichend sicherer Nachweis erbracht werden muss, was folglich dem Antragsteller obliegt, und entspricht der im Zivilrecht vorherrschenden Verteilung der Darlegungs- und Beweislast, wonach derjenige diejenigen Tatsachen (hier den Wegfall des Sperrgrundes) vortragen und unter Beweis stellen muss, woraus er für sich günstige Rechtsfolgen (hier die Aufhebung der Spielersperre, deren Fortbestand bei Wegfall des Sperrgrundes als nachteilig zu

werten ist) herleiten will. Damit verbleibt für den vor der Aufhebungsentscheidung stehenden Glücksspielanbieter die Frage, wann er davon ausgehen kann, dass ihm ein – vom BGH geforderter – hinreichend sicherer Nachweis vorliegt.

Im Anschluss an die Rechtsprechung des BGH hat das VG Berlin im Mai 2012 ebenfalls entschieden, dass die Aufhebung der Selbstsperre durch die Spielbank den hinreichend sicheren Nachweis erfordert, dass eine Spielsuchtgefährdung nicht (mehr) besteht und der Spieler zu einem kontrollierten Spiel in der Lage ist. Einen entsprechenden Nachweis kann der Spieler zum Beispiel anhand einer von ihm vorgelegten sachverständigen Begutachtung oder Bescheinigung einer fachkundigen Stelle erbringen.³⁵ Nach Ansicht des VG Berlin hat der dortige Kläger mit der von ihm vorgelegten Stellungnahme der Universitätsmedizin Mainz, Ambulanz für Spielsucht, Klinik und Poliklinik für Psychosomatische Medizin und Psychotherapie, den hinreichend sicheren Nachweis erbracht, dass eine Spielsuchtgefährdung bei ihm nicht (oder jedenfalls nicht mehr) besteht. Die Stellungnahme bescheinigte dem Kläger ausdrücklich, dass er „kaum spielbezogene Probleme hatte oder aktuell hat bzw. keine entsprechende Prädisposition vorliegt“.³⁶ Zusammenfassend heißt es zur Risikoprognose des Klägers: „Zum gegenwärtigen Zeitpunkt und unter den gegebenen Bedingungen der Lebenssituation ist nach den Ergebnissen der Exploration und der psychometrischen Testung kein Risiko des Kontrollverlustes bei erneuter Konfrontation mit der glücksspielbezogenen Umgebung erkennbar.“³⁷ Mehr kann nach Ansicht des VG Berlin von dem Spieler nicht erwartet werden, um den Verdacht, er sei spielsuchtgefährdet, auszuräumen. Damit hat das VG Berlin auch ohne Vorliegen einer Bescheinigung, aus der sich ausdrücklich ergibt, dass der Spieler zu einem kontrollierten Spiel in der Lage ist, die Aufhebung der Spielersperre als gerechtfertigt und geboten angesehen.³⁸

Die vorgenannten Anforderungen an die Aufhebung einer Selbstsperre geltend entsprechend für die Aufhebung einer Fremdsperre. Auch hier kommt die Aufhebung einer Spielersperre durch die ursprünglich anordnende Stelle (vgl. § 8 Abs. 5 Satz 2) nur in Betracht, wenn die Gründe, die zur Anordnung der Sperre geführt haben, entfallen sind. Im Falle einer Fremdsperre müssen demnach die Gründe entfallen sein, die zur positiven Kenntnis oder der Annahme geführt haben, dass der Spieler spielsuchtgefährdet oder überschuldet ist oder seinen finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Spieleinsätze riskiert, die in keinem Verhältnis zu seinem Einkommen oder Vermögen des Spielers stehen. Soweit vereinzelt die Forderung erhoben wor-

31 Es sind gegen Spielbanken gerichtete Rückforderungen von Spieleinsätzen in bis zu siebenstelliger Höhe bekannt geworden. Freilich sind in rd. drei Dutzend vom Verfasser M. R. betreuten Streitfällen die Rückforderungen in 73 % der Fälle und im Umfang von 95 % der Summe aller Forderungsbeträge erfolglos geblieben. In manchen Fällen sind die Spieler von ihren Anwälten oder anderen Ratgebern offenbar ohne tragende Gründe zu aussichtslosen Gerichtsverfahren „ermutigt“ worden.

32 BGH, Urteil v. 20.10.2011, III ZR 251/10, Rn. 12, ZfWG 2012, 32 (35).

33 Hierzu ausführlich LG Hamburg, Urteil v. 28.4.2011 – 332 O 258/10 – sowie bestätigend OLG Hamburg, Urteil v. 12.4.2012, 11 U 100/11.

34 So auch *Schmitt* in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 8 Rn. 29

35 VG Berlin, Urteil v. 18.5.2012, VG 35 K 199/10, ZfWG 2012, 295.

36 VG Berlin, Urteil v. 18.5.2012, VG 35 K 199/10, Rn. 55.

37 VG Berlin, Urteil v. 18.5.2012, VG 35 K 199/10, Rn. 56.

38 In Zweifelsfällen dürfte es sich für die verantwortlichen Glücksspielanbieter empfehlen, sich – wie im Fall des VG Berlin geschehen – zur Aufhebung der Spielersperre verurteilen zu lassen. Die dabei anfallenden Prozesskosten stellen sich wirtschaftlich gesehen als Versicherungsprämie dar, da hier das Risiko einer Fehlentscheidung vom Glücksspielanbieter auf das Gericht übergeht.

den ist, dass vor Aufhebung einer Fremdsperre der ursprüngliche Hinweisgeber anzuhören sei,³⁹ ist dies weder sachdienlich noch durch eine im Hinblick auf die damit verbundene Persönlichkeitsverletzung des Spielers erforderliche Rechtsvorschrift erlaubt.

X. Abgleich mit der Sperrdatei

Soweit der Abgleich der Spielerdaten mit dem übergreifenden Sperrsystem im GlüStV vorgeschrieben ist, erfolgt er ganz überwiegend unverändert mit Hilfe des Zentralen Sperrsystems der Deutschen Spielbanken (ZSDS). Zwar sieht die Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 1 vor, dass die zuständige Behörde die Führung der Sperrdatei nach § 23 Abs. 1 spätestens zum 1.7.2013 übernimmt. Das ist bislang jedoch nur in Teilen geschehen. Im Wesentlichen ist es bislang zur Übermittlung der im ZSDS vorhandenen Sperrdatensätze an die zentrale Sperrdatei des Landes Hessen gekommen, damit dort überhaupt ein abfragefähiger Datenbestand vorhanden ist. Der Nutzung der zentralen Sperrdatei durch die Spielbanken und die staatlichen Lotterianbieter stehen indes noch ungeklärte Fragen entgegen, die vor allem für die Spielbanken von Bedeutung sind, da auf sie 98,1 Prozent der Sperren und die deutlich größeren Haftungsrisiken entfallen.

Ungeklärt ist unter anderen die Frage, in welchem Verhältnis Belange des Spielerschutzes zu Belangen des Datenschutzes stehen. Einerseits wird vertreten, dass die in § 23 Abs. 1 Satz 2 genannten Daten nicht nur gespeichert werden dürfen, sondern – über den Wortlaut hinaus – auch möglichst vollständig gespeichert werden müssen, da immer eine hinreichende Identifizierung erforderlich sei. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die allgemeinen Persönlichkeitsrechte desjenigen verletzt würden, „der durch zufällige Namensgleichheit zu Unrecht in eine Datei mit wegen Spielsucht/finanziellen Problemen für Glücksspiel gesperrter Personen aufgenommen würde“.⁴⁰ Aus dieser Sicht sind vermeintlich unvollständige Datensätze daher nicht zu speichern.

Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass erst die Eintragung der Spielersperre in die Sperrdatenbank faktisch die Sperre des Spielers bewirkt.⁴¹ Umgekehrt bewirkt die Nichteintragung wegen vermeintlicher Unvollständigkeit der Sperrdaten den Wegfall des vom Gesetzgeber in den Fällen des § 8 Abs. 2 vorgesehenen Spielerschutzes. In der Literatur wird der hierdurch bedingte Konflikt zwischen Spielerschutz und Persönlichkeitsschutz – soweit ersichtlich – dahin gewertet, dass neben dem vollständigen Namen zumindest das Geburtsdatum, idealerweise in Verbindung mit dem Geburtsort gespeichert werden „sollte“.⁴² Letztlich werden die

jeweils zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder für den örtlichen Bereich ihrer Hoheitsgebiete haftungsrelevant entscheiden müssen, ob die verpflichteten Glücksspielanbieter Spielersperren auch dann anordnen und in geeigneten Datenbanken verfügbar machen, wenn etwa das Geburtsjahr oder der Geburtsort nicht nachgewiesen werden kann.⁴³ Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass der Gesetzgeber gerade in Ansehung des Spielerschutzes in § 8 Abs. 4 Satz 2 entschieden hat, dass ein Sperreintrag auch zulässig ist, wenn nicht alle Daten erhoben werden können.⁴⁴

XI. Spielerschutz durch Mindestsperrdauer?

Die Dauer der Spielersperre beträgt mindestens ein Jahr (§ 8 Abs. 3 Satz 1). Frühestens danach ist die Aufhebung der Sperre möglich (§ 8 Abs. 5 Satz 1). Eine Befristung der Spielersperre ist im GlüStV weder für die Fremdsperre mit ihren verschiedenen Fallgruppen noch für die Selbstsperre – etwa auf ausdrücklichen Wunsch des Antragstellers – vorgesehen. Ebenso liegt keine gesetzliche Regelung der Höchstdauer der Spielersperre vor. Die Spielersperre kann danach ohne zeitliche Befristung und mithin im Ergebnis lebenslang angeordnet werden und muss dies im Hinblick auf die Rechtsprechung des BGH zum Charakter einer Selbstsperre und zu den Anforderungen an die Aufhebung einer Selbstsperre auch, da im Zeitpunkt der Anordnung der Spielersperre nicht erkennbar ist, ob die Sperrgründe beim Ablauf einer etwaigen Befristung entfallen sein werden. Damit werden einvernehmliche Vereinbarungen zwischen Glücksspielanbieter und Spieler über eine befristete Spielersperre zumindest erschwert. Indes ergibt sich aus § 23 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8, wonach auch die Dauer einer Spielersperre gespeichert werden kann, dass der Gesetzgeber befristete Spielersperren für möglich hält.⁴⁵ Andernfalls wäre die Vorschrift des § 23 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 überflüssig. Ferner hat der Gesetzgeber die Möglichkeit der Aufhebung einer Spielersperre in § 8 Abs. 5 ausdrücklich vorgesehen. Damit wird deutlich, dass der Gesetzgeber dem Modell einer lebenslangen Sucht nicht gefolgt ist.⁴⁶ Dies wird durch neuere Forschungsergebnisse bestätigt, wonach davon auszugehen ist, dass lediglich rund 15–20 Prozent der pathologischen Glücksspieler durch Suchthilfeeinrichtungen therapiert werden; bei 75–80 Prozent der Betroffenen entfallen die für die Diagnose erforderlichen Merkmale ohne Mitwirkung von Therapieeinrichtungen.⁴⁷

39 So der sog. Fachbeirat in seiner Empfehlung 3/2011 vom 28.2.2011. Die Empfehlung ist insgesamt mit der Rechtslage kaum vereinbar und weitgehend praxisfern.

40 So das Hessische Ministerium des Innern und für Sport in einem Schreiben vom Juni 2014 (ohne Tagesdatum) – II5-21v08-09 –.

41 Zutreffend Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 8 Rn. 27.

42 Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 8 Rn. 25; die dortige Formulierung („sollte“) wird vom Hessischen Innenministerium geflissentlich übergangen.

43 Solche Fälle treten gelegentlich bei Spielern ausländischer Herkunft auf.

44 GlüStV 2008, LT-Drucks. 15/8486 S. 16 für die wortgleiche Vorschrift des § 8 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2008.

45 Im Ergebnis ebenso Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 8 Rn. 28.

46 Vgl. Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 8 Rn. 29.

47 Meyer/Rumpf/Kreuzer/de Brito/Glorius/Jeske/Kastirke/Porz/Schön/Westram/Klinger/Goeze/Bischof/John, Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, 2011, Universitäten Greifswald und Lübeck; Kalke, Selbstheilung bei pathologischen Glücksspielern, Vortrag am 7.3.2014 beim Symposium der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim auf Basis einer vom Bundesgesundheitsministerium geförderten Studie zur Selbstheilung bei pathologischen Glücksspielern, https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium_2014/JKalke_2014.pdf.

Ähnliche Unklarheit besteht für sonstige Besuchs- bzw. Spielteilnahmevereinbarungen. Als Gegenstand sonstiger Besuchs- bzw. Spielteilnahmevereinbarungen kommen z. B. die Häufigkeit bzw. Dauer der Spielteilnahme, Spieleinsätze und Geldbeschaffung oder der regelmäßige Kontakt mit den Spielsuchtbeauftragten in Betracht. Jedoch könnte sich – je nach Fallkonstellation – die Frage stellen, ob nicht angesichts bestimmter vom Spieler gewünschter Abreden über eine kontrollierte Spielteilnahme der Sperrgrund der Spielsuchtgefährdung angenommen werden müsste. Eine solche rechtliche Schlussfolgerung würde indes Erkenntnissen entgegenstehen, die gesonderte Vereinbarungen zur kontrollierten Spielteilnahme als Maßnahme der sekundären Prävention befürworten.⁴⁹ Auch widerspräche eine solche Interpretation der wissenschaftlich geforderten kooperativen Verantwortungsteilung zwischen Glücksspielanbietern und Spielern.⁵⁰

XII. Hausverbote

Hausverbote, die von standortgebundenen Glücksspielanbietern wie z. B. Spielbanken oder Spielhallen auf der Grundlage des zivilrechtlichen Hausrechts ausgesprochen werden können (§§ 903, 1004 BGB),⁵¹ stellen kein Instrument des Spielerschutzes dar. Soweit die Glücksspielanbieter die Vorschriften der §§ 8, 20, 21 und 22 zu beachten haben, liegt bezüglich des Teilnahmeverbots der Spieler eine abschließende ausdrückliche Regelung vor, die durch Rückgriff auf das zivilrechtliche Hausverbot nicht ersetzt oder inhaltlich gestaltet werden kann. Voraussetzungen und Wirkung des Ausschlusses von der Spielteilnahme richten sich insoweit nach dem GlüStV; bei Selbstsperrungen kommen zudem zivilvertragliche Konsequenzen in Betracht.⁵² Aus diesem Grunde sind auch vereinzelt bekannt gewordene Versuche von Behörden, Spielhallen die Durchführung von Spielersperren im Wege des Hausverbots durch ordnungsbehördliche Auflage aufzugeben, unzulässig. Der Anwendungsbereich des § 8 erstreckt sich ausdrücklich nicht auf Spielhallen (§ 2 Abs. 3). Damit sind Spielhallen weder zur Anordnung von Spielersperren nach § 8 noch zur Teilnahme am übergreifenden Sperrsystem verpflichtet. Diese vom Gesetzgeber geschaffene Lage kann nicht durch behördliche Verwaltungsakte „korrigiert“ werden.

XIII. Fazit

Grundsätzlich entwickelt sich das Sperrwesen des GlüStV in die richtige Richtung. Wesentlich hierfür sind die jenseits des zivilrechtlichen Vertragswesens erfolgte öffentlich-

rechtliche Normierung des Schutzzwecks, die schrittweise Erweiterung des Verpflichtetenkreises (neben Spielbanken auch einige Lotterien sowie Sportwetten) und die Überführung der unvermeidlichen Datenbanken in staatliche Hand an zentraler Stelle. Gleichwohl zeigt die geltende Normierung der Spielersperre, dass es an einem Sperrkonzept im Rahmen eines Verbraucherschutzkonzeptes fehlt. Entwicklungsbedarf besteht insbesondere in folgenden Punkten:

- Das übergreifende Sperrsystem ist nicht ausreichend ausgebildet. Die Einbeziehung der Spielhallen wurde ebenso versäumt wie die Einbeziehung anderer marktrelevanter Glücksspielangebote, deren ubiquitäre Verfügbarkeit und Medienpräsenz für vulnerable Spieler problematisch ist.
- Die Voraussetzungen für die Aufhebung von Spielersperren sollten nicht der richterlichen Rechtsfortbildung überlassen bleiben.
- Die Mindestsperrdauer von einem Jahr bedarf der Korrektur. Zu denken ist an ein niedrigschwelliges Konzept zeitlich gestaffelter Sperrzeiten, die für zeitlich begrenzte Sperren eine formlose Rückkehr in das Glücksspielangebot ermöglichen und nur für unbegrenzte Selbstsperrungen eine Mindestdauer und den beschriebenen Entsperrprozess vorsehen. Für Fremdsperrungen ist zudem eine Höchstdauer zu erwägen, um dem schwerwiegenden Eingriff in das Persönlichkeitsrecht besser Rechnung zu tragen.
- Individuelle Besuchs-/Spielteilnahmevereinbarungen (finanzielle und zeitliche Limits) sollten (mit Blick auf den unklaren Sperrgrund der Spielsuchtgefährdung) ausdrücklich ermöglicht werden, um diese Instrumente der selektiven Prävention rechtssicher einsetzen und entwickeln zu können.
- Das Verhältnis zwischen Spielerschutz und Datenschutz sollte präzisiert werden, insbesondere hinsichtlich der Anforderungen an die Vollständigkeit von Sperrdatensätzen.

49 Pohl, Sperrsysteme zur Spielsuchtprävention, 2007, S. 5; Vgl. Kalke/Buth/Hayer, Indizierte Prävention im Glücksspielbereich. Wissenschaftlicher Kenntnisstand und zukünftige Herausforderungen, Sucht 2012/58 (6): 359–368.

50 Vgl. Blaszczyński/Ladouceur/Shaffer, A science-based framework for responsible gambling: The Reno model, 2004, Journal of Gambling Studies, 20, 301–317.

51 Weis, Die Sperre des Glücksspielers, 1999, S. 35.

52 Zu möglichen Anspruchsgrundlagen einer etwaigen Haftung der Glücksspielanbieter s. Peters, Die Wirkung der Sperre von Spielern in Spielbanken, ZfWG 2014, 157.