

April 2023

18. Jahrg.

71732

Seite 101-208

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

2

- Prof. Dr. Markus Ruttig*
101 **Evaluierung – auch § 5 GlüStV?**
Prof. Dr. Walther Michl und Isabel Vicaría Barker
- 102 **Europarechtliche Determinanten des deutschen Glücksspielmarktes: aktuelle Entwicklungen**
Prof. Dr. Jens M. Schmittmann
- 107 **Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2022/2023**
Dr. Jörg Bewersdorff
- 116 **Die misslungene Kanalisierung bei Automaten Spielen**
Dr. Henning Brand, Martin Reeckmann und Günther Zeltner
- 128 **Entwicklungsperspektiven, Rahmenbedingungen und evidenzbasierte Evaluation von Sozialkonzepten: Ein interdisziplinärer Ansatz**
Dr. Michael Engelhardt
- 135 **Die isolierte Anfechtbarkeit glücksspielrechtlicher Befristungen**
Carsten Bringmann, Ines Mittermeier und Fabian Löcken
- 140 **Gambling vs. Gaming: (Regulierungs-)Freie Fahrt für Lootboxen, DLC & Co.?**
Benjamin Schwanke und Nadja Wierzejewski
- 150 **Die Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels im Internet – Ein erster Zwischenbericht**
- 153 **Besteuerung von Umsätzen aus dem Betrieb von Geldspielautomaten nicht grundsätzlich bedeutsam**
BFH, Beschl. v. 4.1.2023 – XI B 51/22
- 157 **Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung einer isolierten Anfechtungsklage unstatthaft**
OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 10.10.2022 – 3 M 89/22
- 159 **Zur Auslegung des Trennungsgebotes gemäß § 21 Abs. 2 GlüStV 2021**
OVG des Saarlandes, Urt. v. 21.12.2022 – 1 A 28/21
- 171 **Spielhallenregulierung nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 weiter verfassungs- und unionsrechtskonform**
OVG des Saarlandes, Beschl. v. 25.1.2023 – 1 B 165/22
- 177 **Rechtswidrige Sperrungsanordnung für unerlaubte Glücksspielangebote im Internet gegenüber Zugangsvermittler**
OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 31.1.2023 – 6 B 11175/22.OVG
- 181 **Rechtswidrige Sperrungsanordnung für unerlaubte Glücksspielangebote im Internet gegenüber Zugangsvermittler**
VG Düsseldorf, Beschl. v. 3.2.2023 – 3 L 2261/22
- 183 *Anmerkung von Robin Anstötz und Florian Tautz*
- 186 **Zahlenmäßige Begrenzung der Anzahl von Wettvermittlungsgeräten ist verfassungs- und unionsrechtskonform**
VG Hamburg, Urt. v. 13.10.2022 – 14 K 698/20
- 192 **Verhältnismäßigkeit von Nebenbestimmungen betreffend Glücksspielwerbung**
VG Hamburg, Beschl. v. 20.12.2022 – 14 E 3058/22
- 197 **Umsatzbesteuerung des Betriebs terrestrischer Geldspielautomaten verstößt nicht gegen Neutralitätsgrundsatz**
FG Niedersachsen, Beschl. v. 12.10.2022 – 5 V 117/22

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

Dr. Henning Brand, Köln, Martin Reeckmann, Berlin, und Günther Zeltner, Stuttgart*

Entwicklungsperspektiven, Rahmenbedingungen und evidenzbasierte Evaluation von Sozialkonzepten: Ein interdisziplinärer Ansatz

Dieser Aufsatz behandelt Fragen der Glücksspielsuchtprävention und legt dabei den Schwerpunkt auf Dokumentation und Evaluation von Sozialkonzepten von Glücksspielanbietern. Erörtert werden aus interdisziplinärer Sicht die Rolle der Suchtprävention im Regulierungskonzept (I.), Änderungsprozesse bei Problemspielern und ihre Bedeutung für Sozialkonzepte (II.), die Nutzung quantitativer Methoden der Evaluation von Sozialkonzepten in Spielhallen am Beispiel einer Datenbank mit empirischen Sozialberichtsdaten von 1.479 Spielhallenstandorten aus dem Zeitraum von 2015 bis heute (III.) und die rechtliche Einbettung von Sozialkonzepten im neuen Glücksspielstaatsvertrag (IV.).

I. Zur Rolle der Suchtprävention im Regulierungskonzept

Aus der Perspektive der verfassungsrechtlichen Legitimation von der Berufswahl- und die Berufsausübungsfreiheit beschränkenden Rechtsvorschriften zum Glücksspiel steht bekanntlich seit dem Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom März 2006¹ die Suchtprävention im Vordergrund. Diese Rolle der Suchtprävention ist im Grundsatz – zu Recht – unumstritten. Diskussionswürdig bleiben indes weiterhin Fragen der Konkretisierung der Spielsuchtprävention. Dies betrifft neben der Spielersperre, deren Regelung mit anfänglichen Schwächen² eine deutliche Verbesserung erfahren hat³, auch die Sozialkonzepte nach § 6 GlüStV. Unter anderem sind Sozialkonzepte nun nicht mehr nur der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde vorzulegen, sondern auch umzusetzen, wobei nicht zuletzt die Früherkennung, die Dokumentation der Umsetzung im Alltag des Spielbetriebes und die Berichterstattung an die Aufsichtsbehörde betont werden. Zudem muss die Werbung (§ 5 GlüStV) nun ausdrücklich mit dem Sozialkonzept verzahnt werden. Unverändert knüpft diese Aufgabenstellung aber an den Zweck an, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen (§ 6 Abs. 1 GlüStV); hinzugekommen ist die lediglich klarstellende Bezugnahme auf die Zielsetzung des § 1 Nr. 3 GlüStV, wonach der Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten ist.

Dies führt zu klärungsbedürftigen Fragen, etwa: Ist angesichts der aus der Suchtforschung bekannten Suchttrias (wonach spielsuchtauslösende oder -fördernde Ursachen im Umfeld, in der Person und im Glücksspielangebot liegen können) eine Wirkung von unternehmensbezogenen Sozialkonzepten auf außerhalb des glücksspiel anbietenden Unternehmens liegende Suchtursachen denkbar? Ist die Wirkung von Sozialkonzepten auf das Spielverhalten von Spielern ermittelbar oder gar messbar? Welche Möglichkeiten der Evaluation von Sozialkonzepten bestehen? Können empirische Methoden hierfür genutzt werden?

II. Änderungsprozesse bei Problemspielern und ihre Bedeutung für Sozialkonzepte

Früherkennung und Intervention bei problematisch spielenden Gästen sind der zentrale Baustein eines Sozialkonzeptes. Folglich muss die Analyse der Wirksamkeit der dabei eingesetzten Konzepte und Maßnahmen evaluiert werden. Die erste Ebene der Evaluation⁴ bilden dabei die Spielgäste, zum Beispiel deren Kenntnis und Akzeptanz der Spielerschutzmaßnahmen, die Nutzung der angebotenen Maßnahmen wie Limitierungen, Selbsttest, Sperrsystem, Vermittlung zu und Nutzen eines Hilfeangebotes, und beobachtbare Änderungen im Spielverhalten, Änderungen im Spielverhalten bezogen auf die Situation, den Spielort und die zeitliche Stabilität einer Änderung. Veränderungen im Spielverhalten in einen empirisch feststellbaren, kausalen Zusammenhang mit den Sozialkonzeptmaßnahmen zu bringen, scheint unrealistisch zu sein. Neben dieser eher die Methodik der Evaluation betreffenden Beschränkung fehlt uns eine Theorie zu den Langzeitverläufen problematischen Spielens, den Ausstiegsprozessen und den dafür relevanten Faktoren. Auch steht uns keine Präventionstheorie zur Verfügung, die den Zusammenhang zwischen Spielerschutzmaßnahmen und Änderungsprozessen, deren wesentliche Auslöser außerhalb des Spielsettings wie in der Familie oder persönlichen Haltung ihren Ursprung haben, modellieren würde. So haben wir derzeit nur einzelne Versatzstücke theoriegeleiteter Modelle. An erster Stelle ist das sogenannte *Leidensdruckkonzept* zu nennen. Danach ändern Menschen mit Suchtproblemen aufgrund eines erlebten Leidensdruckes ihr Verhalten. Diesem traditionellen Konzept entspricht das dreistufige Phasenmodell (Gewinnphase – Verlustphase – Verzweiflungsphase). Die zentrale Aufgabe des sozialen Umfeldes ist demnach die Spiegelung der Symptome und suchtbedingten Veränderungen der Person. Der individuelle Tiefpunkt wäre dann der Ausgangs- und Wendepunkt aus der Suchtentwicklung in einen Gesundungsprozess. Abgelöst wurde dieses Konzept von *Stufenmodellen*, wie sie zum Beispiel im Rad der Veränderung⁵ beschrieben sind. Ausstieg aus einer Suchterkrankung wird dabei als Abfolge mehrerer aufeinander folgender Stufen (Absichtsbildung, Entscheidung, Umsetzung, Aufrechterhaltung, ggf. Rückfall) verstanden. Interventionen sollen der jeweils beobachteten Stufe entsprechen, zum Beispiel klärende Informationen in der Phase der Absichtsbildung oder Sperrmöglichkeit in der Entscheidungsphase. Geig-

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

1 BVerfG, Urt. v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01, ZfWG 2006, 16.

2 Reeckmann/Walter, ZfWG 2014, 383.

3 Reeckmann, ZfWG 2020, 345, 346.

4 Weitere Ebenen der Evaluation können das Personal, die Umsetzung des Spielerschutzes in einem Branchensegment, das Image einer Branche sowie Langzeitwirkungen hinsichtlich des Problemumfangs sein.

5 Siehe dazu Prochaska/DiClemente, Psychotherapy: Research & Practice, 1982, 276.

nete Haltungen und Interventionen kommen aus den Konzepten der Motivierenden Gesprächsführung⁶, deren Einsatz auch für die Kommunikation im Spielerschutz geeignet erscheint.

Auch hinsichtlich des Schweregrades einer Glücksspielbezogenen Störung und dem Schweregrad angemessener Intervention steht kein systematisches Wissen zur Verfügung. So ist unklar, ob Risikospieler⁷ eine eigene Kategorie bilden und sich auf dieser Entwicklungsstufe halten oder immer eine Vorstufe von pathologischen Spielern darstellen. Die letztere Hypothese entspricht dem traditionellen Bild der Glücksspielsucht als einer Krankheit mit progressivem Krankheitsverlauf, unter stetiger Zunahme der Symptome, der Schwere der Störung und der Folgeschäden. Inzwischen hat sich das Bild der Suchtentwicklung differenziert. Der progressive Krankheitsverlauf wird nunmehr als eine von mehreren möglichen Varianten gesehen. Anerkannt wird, dass sich Suchtverläufe dynamisch und bezogen auf die Lebenszeit variabel gestalten⁸. So wechseln sich Phasen, in welchen viel gespielt wird, hohe Einsätze getätigt werden und schädliche Folgen spürbar sind, ab mit Phasen, in welchen selbstgesetzte Limits eingehalten werden und insgesamt der Problemumfang geringer ist. Auch gibt es inzwischen Belege, dass bis zu drei Viertel der Personen, die eine Glücksspielstörung überwunden haben, dies ohne professionelle Hilfe erreicht haben⁹. Die Folgerungen dieser Erkenntnis für die Prävention sind noch nicht diskutiert. Zumindest gilt es anzuerkennen, dass Kurzinterventionen an den Spielorten auch ohne eine Vermittlung in ein Hilfesystem wirksam sein können und dass eine Vielzahl von Auslösern und persönlich geprägten Lebensumständen zu einer Problemeinsicht und schrittweisen Überwindung einer Glücksspielstörung führen.

Den mehr oder weniger klaren und operationalisierbaren Zielvorgaben für den Spielerschutz im GlüStV steht bisher kein systematisches Wissen über die Wirkung der Präventionsmaßnahmen im Setting „Spielort“ zur Verfügung. So bleibt weiterhin die Hypothese wichtig, dass Änderungs- und Ausstiegsprozesse eher im sozialen Umfeld ihren Ausgang nehmen, begleitet von der individuellen Selbstbeurteilung und unterstützt durch eine mehr oder weniger diese Prozesse stützenden förderlichen Umwelt an den jeweiligen Spielorten. Evaluation kann deshalb in der jetzigen Phase unseres Wissens einen Beitrag dazu leisten zu klären, ob Strukturen und Prozesse in den Spielorten so gestaltet werden, dass sie den Änderungs- und Ausstiegsprozessen von problematisch spielenden Gästen förderlich sind.

III. Evaluation von Sozialkonzepten in Spielhallen: Ein empirischer Zugang

Die Evaluation von Sozialkonzepten auf der Basis empirischer Daten gehört zu den wesentlichen Desiderata einer fundierten Diskussion um Qualitätskriterien im Spielerschutz. Im Folgenden werden empirische Befunde einer Teilstichprobe aus Sozialberichtsdaten von insgesamt 1.479 verschiedenen Spielhallenstandorten über einen Zeitraum von 2015 bis heute vorgestellt. Die beteiligten Unternehmen arbeiten mit dem Sozialkonzept der origo Akademie. Die origo Akademie ist eine öffentlich anerkannte Schulungseinrichtung für Suchtprävention im Glücksspiel mit Sitz in Köln. An den bundesweiten Schulungsmaßnahmen haben bisher rund 60.000 Personen teilgenommen. Des

Weiteren entwickelt und begleitet die origo betriebliche Sozialkonzepte für über 1.700 Spielhallen. Die Sozialkonzepte werden jährlich auf der Basis von aggregierten Monatsberichtsdaten evaluiert. Die Monatsberichte sind ein standardisiertes Berichtsformat, das durch die Sozialkonzeptbeauftragten in den einzelnen Standorten verwendet wird, um die monatliche Dokumentation zum Sozialkonzept zusammenzufassen.

Ein Monatsbericht beinhaltet keine personenbezogenen Daten, sondern beispielsweise Angaben über die Anzahl von Zutrittsverweigerungen und Gesprächen im Spielerschutz, über die Anzahl und Art der Präventionsmaßnahmen, die zur Anwendung kamen, die Anzahl von Selbst- und Fremdsperren (bzw. in früheren Jahren: Hausverboten) und Kontaktaufnahmen mit Hilfeeinrichtungen. Diese Bereiche erfahren Differenzierungen, beispielsweise wird bei Gesprächen dokumentiert, ob ein Gespräch auf Initiative des Servicepersonals oder des Spielgastes zustande kam. Unterstützungsmaßnahmen des Sozialkonzepts beinhalten Informationsangebote und Gespräche im Spielerschutz, Maßnahmen der selektiven Prävention wie gezielte Ansprache, Übergabe von Informationsmaterial, Hinweise auf Hilfeeinrichtungen, sowie Maßnahmen zur Unterstützung der Selbstkontrolle wie Spielpausen, oder Vereinbarungen zu Zeit- und Einsatzlimitierungen. Weiterhin sieht das Sozialkonzept die Erhebung von Gastdaten zur Kontaktaufnahme zwecks Beratung, sowie die aktive Vermittlung in – bzw. Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit – Hilfeeinrichtungen vor. Zu den Interventionsmaßnahmen des Sozialkonzepts zählen insbesondere Spielersperren in Form von Selbst- und Fremdsperren. In früheren Berichtszeiträumen (vor Inkrafttreten des GlüStV 2021) erfolgte in einigen Bundesländern der Ausschluss vom Spiel per Hausverbot auf der Grundlage des zivilrechtlichen Hausrechts.

Die beteiligten Unternehmen übermitteln die vollständig anonymisierten und aggregierten Daten der Monatsberichte regelmäßig an die origo. Die Monatsberichtsdaten werden in einer Datenbank zusammengeführt, die Berichte beginnend mit dem Jahr 2015 bis in die Gegenwart umfasst. Insgesamt haben sich in diesem Zeitraum 1.479 verschiedene Spielhallenstandorte an der Datenerhebung beteiligt. Die verfügbaren Daten ermöglichen insoweit Querschnitt- und Längsschnittanalysen.

1. Methodische und Methodologische Aspekte

Im Folgenden werden Sozialberichtsdaten aus den Jahren 2015 – 2019 vorgestellt, mit einem Fokus auf Gespräche im Spielerschutz. Der Grund für diese zeitliche Begrenzung ist in zwei Ereignissen globaler respektive nationaler Tragwei-

- 6 Miller/Rollnick, Motivierende Gesprächsführung, Freiburg i. Br. 2015.
- 7 Siehe zum Thema Risikospieler und Prävention: Braun, Analyse der Ansatzpunkte für selektive und indizierte Prävention bei Glücksspielern, Bericht entstanden im Rahmen der Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern (LSG), 2011.
- 8 Siehe dazu Anderson u. a., Recovery from problem gambling: a qualitative study. Final report, gambling commission. Scottish Centre for Social Research, 2009.
- 9 Siehe dazu: Kalke u. a., Selbstheilung bei pathologischen Glücksspielern, Eine empirische Untersuchung zu den Möglichkeiten, mit Hilfe von Spielerschutzmaßnahmen Selbstheilungsprozesse zu initiieren und zu fördern. Sachbericht des Forschungsprojektes, 2013; Rumpff/Petzold/Bischof, A./Bischof, G., Mini-Review: Recovery without treatment in gambling disorder and problematic gambling, Sucht 2018 275.

te zu suchen: den Auswirkungen der Corona-Pandemie und der Einführung des GlüStV 2021. Erstere führte zu temporären Spielhallenschließungen, die sich auch auf die Datenlage der Jahre 2020 und 2021 ausgewirkt haben. Zweitens hat infolge des neuen GlüStV 2021 eine umfassende Evaluation des Sozialkonzepts stattgefunden, in deren Folge sich auch die Struktur des Monatsberichts im Hinblick auf Früherkennung, Maßnahmen des Sozialkonzepts und Spielersperren nachhaltig verändert hat.

Die Anzahl der Standorte, die Monatsberichte zum Zwecke der Evaluation übermitteln, hat im Laufe der Jahre zugenommen – siehe Tabelle 1.

Tabelle 1: Entwicklung der Anzahl der beteiligten Standorte 2015–2019

Berichtsjahr	N (Anzahl Standorte)
2015	188
2016	240
2017	391
2018	726
2019	901

Über den Zeitraum von 2015 bis 2019 haben 102 Standorte (von den 188 Standorten im Jahr 2015) durchgehend berichtet. Die Anzahl der Standorte, die sich am Berichtswesen insgesamt beteiligt haben, ist stetig, teils sprunghaft, angestiegen. Jährlich sind neue Unternehmen und Standorte hinzugekommen, aber auch einige ausgeschieden, bedingt durch Schließungen der Standorte oder aus anderen Gründen.

Der Umstand, dass Sozialberichtsdaten aus Spielhallen über einen Zeitraum von nunmehr annähernd sieben Jahren zur Verfügung stehen, dürfte in der aktuellen Diskussion zum Thema ein Novum darstellen. Dabei sind sowohl methodische als auch inhaltliche Vorbehalte zu berücksichtigen: Zunächst ist die Frage der Kausalität angesichts der Selbstselektion der beteiligten Standorte und der fehlenden Vergleichsgruppen mangels experimenteller Kontrolle nur spekulativ zu beantworten. Die verfügbaren statistischen Methoden der Datenanalyse kompensieren in keiner Weise die Grenzen des Untersuchungsdesigns. Darüber hinaus sind relevante kausale Faktoren, wie noch zu demonstrieren sein wird, außerhalb der Reichweite der Operationalisierung von Sozialkonzeptdaten anzusiedeln. Zwar ist es möglich, zu unterscheiden, ob vergleichsweise viele oder wenige Gespräche mit Gästen im Spielerschutz stattfinden, und welche Maßnahmen des Sozialkonzepts in welchem Umfang ergriffen werden. Dies beantwortet jedoch nicht die Frage, warum dies so ist. Eine entscheidende Rolle dürfte die Motivation der beteiligten Akteure, insbesondere auf Leitungsebene der Unternehmen spielen. Desgleichen sind Bedingungen, die auf das Verhalten und die Entwicklung von Glücksspielteilnehmern einwirken, nur zum Teil im Rahmen des Sozialkonzepts abbildbar. Sie beschränken sich auf den Ausschnitt, der mit der Teilnahme am terrestrischen Glücksspiel im Rahmen von sozialen Interaktionen der beteiligten Akteure abgebildet werden kann.

Ein relevanter Vorbehalt dürfte weiterhin in der Frage der Validität und Reliabilität von Selbstauskünften der Anbieterseite im Rahmen von Sozialberichtsdaten bestehen: Ob diese tatsächlich soziale Realitäten oder „simulierten Spie-

lerschutz“¹⁰ abbilden. Tatsächlich spricht einiges für den Realitätsgehalt der vorliegenden Sozialberichtsdaten. Im Jahr 2019 haben beispielsweise 902 Standorte am Bericht zur Evaluation des Sozialkonzepts teilgenommen und insgesamt 9.692 Monatsberichte übermittelt. Jeder Monatsbericht basiert dabei auf einer Vielzahl von Einzeldokumentationen des Sozialkonzepts, die im Laufe des Monats in den Standorten erfolgt sind: Dokumentationen von Ausweiskontrollen, Gesprächen, und Maßnahmen. Schätzungsweise 2.000 bis 3.000 Personen sind als Mitarbeitende in den Standorten an dieser Dokumentation beteiligt.

Die Datenlage, wie im Folgenden sichtbar wird, spricht an einigen Stellen dafür, dass einzelne Akteure aufgrund konformistischer Motive zu sozial erwünschtem Antwortverhalten neigen. Dass dieses als solches erkennbar ist – in Form von Extremwerten – weist jedoch darauf hin, dass die große Mehrheit der Akteure eine kooperative Einstellung zum Sozialkonzept hat, die authentische Angaben weitaus wahrscheinlicher macht.¹¹

Zudem wirken Antworttendenzen, die mit sozialpsychologischen Mechanismen der sozialen Erwünschtheit zusammenhängen, im Zusammenhang mit Sozialberichtsdaten in entgegengesetzte Richtung: Beispielsweise könnten Anbieter aus Gründen der sozialen Erwünschtheit bei den Angaben zu Jugendschutzkontrollen, der Anzahl der im Spielerschutz kontaktierten Personen, oder Gesprächen im Spielerschutz unrealistisch hohe Angaben machen. Da dies jedoch nicht alle am Sozialkonzept beteiligten Unternehmen tun, fallen diese Angaben als Extremwerte auf. Deren Anteil lässt sich beziffern: In den Jahren 2016 und 2017 traten Anomalien in Form von Extremwerten im Hinblick auf Ausweiskontrollen im Jugendschutz und Gesprächskontakte im Spielerschutz auf, in letzterem Falle bei bis zu 5 % der Werte. Allerdings sind in den Jahren danach aufgrund von Präventionsschulungen und Verbesserungen des Monatsberichts diese Extremwerte nicht mehr aufgetreten. Ihr Auftreten beruhte auf einer Vermischung von Kundenzählungsdaten mit relevanten Kontakten im Spielerschutz. Dagegen ist die Frage nach der Anzahl auffällig spielender Gäste ein typisches Beispiel „negativer“ sozialer Erwünschtheit – ein Anbieterunternehmen, dass sich in vorteilhafter Weise darstellen möchte, sollte oder könnte Angaben zu diesem Thema demnach eher untertreiben. Gegen diese Vermutung spricht, dass sich die Angaben zur Anzahl auffällig spielender Gäste im Lichte dieser Überlegungen atypisch entwickelt haben – siehe Tabelle 2.

Tabelle 2: Anzahl im Spielverhalten auffälliger Gäste pro Standort und Jahr

Beobachtungsjahr	2015	2016	2017	2018	2019
N (Anzahl Standorte)	188	240	391	726	902
Mittelwert	3.51	21.66	14.62	12.65	11.81
Median	1.00	1.00	7.00	5.00	4.00
Standardabweichung	9.571	52.610	22.629	19.983	20.192

¹⁰ So mit Blick auf die Dokumentation von Maßnahmen nach Sozialkonzepten: Becker, ZfWG 2022, 218, 219.

¹¹ Vgl. hierzu Stocké, Zeitschrift für Soziologie, 2004, 303, <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2004-0403>.

Fasst man die fünf Jahre zusammen, wurden über diesen Zeitraum pro Standort und Jahr 12,85 auffällig spielende Gäste im Rahmen des Sozialkonzepts im Rahmen der Früherkennung erkannt. Auffällig ist die sehr große Streuung in den Angaben. Dies ist unter anderem der Tatsache geschuldet, dass sich die beteiligten Standorte in ihrem Umgang mit dem Sozialkonzept in erheblichem Maße unterscheiden: Es gibt aktive und inaktive Standorte im Hinblick auf die Umsetzung der Maßnahmen des Sozialkonzepts.

2. Sozialkonzepte im Spannungsfeld von Verhaltens- und Verhältnisprävention

Die Entwicklung der Regulierung im Glücksspiel, insbesondere im Hinblick auf § 6 GlüStV ist von einer Diskussion begleitet, die im Hinblick auf terrestrische Glücksspielangebote zunehmend auf Maßnahmen der Verhältnisprävention setzt.¹² Insbesondere die Verknappung des verfügbaren Angebots und „harte“ Kriterien wie Ausschluss vom Spiel durch Fremdsperren wurden und werden immer wieder als probates Mittel zur Bekämpfung der Glücksspielsucht in Deutschland gehandelt. Andererseits stellt der GlüStV 2021 deutlich höhere Anforderungen an Früherkennungssysteme des Sozialkonzepts und an Präventionsschulungen. Ausgangspunkt der hier vorgestellten Analyse von Sozialberichtsdaten ist der Gedanke, die hier nur skizzierten Positionen nicht als Widerspruch zu betrachten, sondern als verschiedene Aspekte eines integralen Verständnisses von Sozialkonzeptmaßnahmen zur Unterstützung der Selbstkontrolle. Dies betrifft insbesondere das Instrument der Spielersperre, das damit nicht in erster Linie der Gefahrenabwehr im Sinne der Bekämpfung einer Suchterkrankung, sondern als Instrument zur Stärkung der Risikokompetenz durch Unterstützung der Selbstkontrolle dient. Sind die „harten“ und objektivierbaren Maßnahmen des Sozialkonzepts – Spielersperren – der Königsweg im Spielerschutz? Oder sind die „weichen“, stärker auf subjektiven Einschätzungen basierenden Maßnahmen, wie Gesprächskompetenzen im Rahmen der Früherkennung, Unterstützungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung der Selbstkontrolle, und damit Kernkompetenzen, die im Rahmen von gesetzlich vorgeschriebenen Präventionsschulungen vermittelt werden, unter Umständen sogar von größerer Relevanz? Fördert die Initiative und Bereitschaft, Früherkennung zu betreiben und proaktiv auf Spielgäste zuzugehen sogar die Bereitschaft, Interventionsmaßnahmen wie Spielersperren umzusetzen? Oder handelt es sich um unabhängige Bereiche, wobei die Gespräche und Unterstützungsmaßnahmen im Spielerschutz gegenüber dem Instrument der Spielersperre von nachrangiger Bedeutung sind?

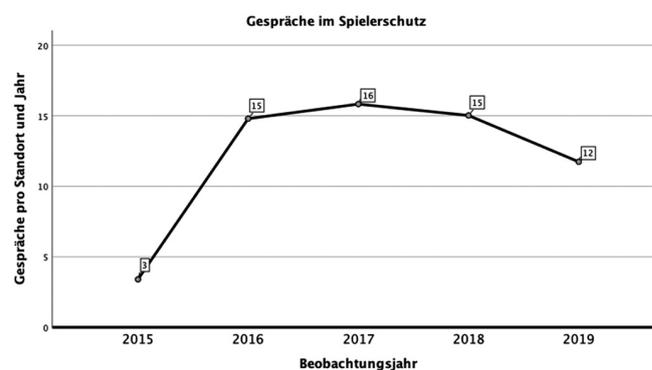
3. Präventive Maßnahmen des Sozialkonzepts: Gespräche im Spielerschutz

Im Folgenden werden Längsschnitt- und Querschnittanalysen zu den Sozialberichtsdaten vorgestellt. Die Längsschnittbetrachtung der $N = 102$ Standorte, die über den gesamten Beobachtungszeitraum am Berichtswesen teilgenommen haben, erfolgte durch Varianzanalysen mit Messwiederholungen. Der dabei verwendete F-Test überprüft, ob statistisch signifikante Veränderungen über den Beobachtungszeitraum auftreten. Der F-Test vergleicht dazu die mittleren Quadratsummen zwischen den Gruppen (hier: Be-

obachtungsjahren) mit den mittleren Quadratsummen innerhalb der Gruppen. Letztere stellen den Anteil der Zufalls- oder Fehlerstreuung (Fehlervarianz) dar. Ein systematischer Unterschied bedeutet, dass F Werte von > 1 annimmt. Dabei werden die jeweiligen Quadratsummen durch die Freiheitsgrade dividiert, d. h. die Anzahl der Beobachtungen, die zufallsbedingten Abweichungen unterliegen können. Die Irrtumswahrscheinlichkeit p ist beim F-Test die Wahrscheinlichkeit, dass in Wahrheit keine Unterschiede zwischen den Gruppen (hier: Beobachtungsjahren) bestehen. Ist $p < .05$ bedeutet das beispielsweise, dass mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % statistisch bedeutsame Unterschiede vorhanden sind. Verändert sich die Fehlervarianz über den Beobachtungszeitraum, werden Korrekturen der Freiheitsgrade im F-Test erforderlich. Dies wurde durch den Mauchley-Test auf Sphärizität getestet. Die Korrekturen der Freiheitsgrade erfolgten in diesem Fall nach Huynh-Feldt.

Im Hinblick auf Gespräche im Spielerschutz zeichnet sich im vorliegenden Datensatz eine klare Entwicklung ab: Seit Einführung des Sozialkonzepts und der Präventionsschulungen finden mehr Gespräche statt. Nach einer Verdreifachung von 2015 nach 2016 hat sich die Anzahl auf hohem Niveau stabilisiert und liegt im Jahr 2019 im Bereich des 5-Jahresdurchschnitts – siehe Abb. 1.

Abb. 1: Gespräche im Spielerschutz



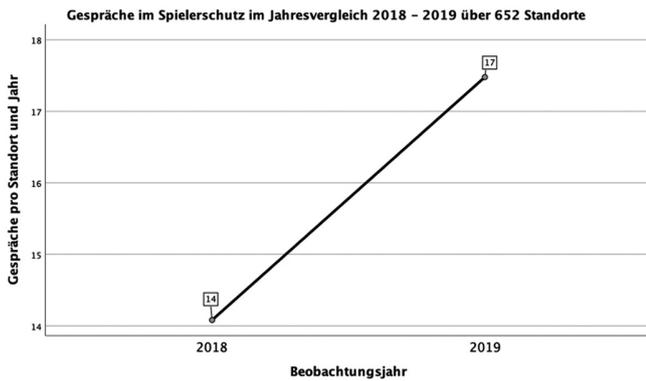
Im Längsschnittvergleich zeigt die Varianzanalyse mit Messwiederholungen eine signifikante Zunahme von Gesprächsaktivitäten im Spielerschutz: $F(2.604, 265.630) = 10.415, p < .001$.¹³

Zu beachten ist, dass die abgebildeten Veränderungen nur innerhalb der $N = 102$ längsschnittlich betrachteten Standorte zu beobachten sind, was nicht unbedingt dem Gesamttrend über alle Standorte in den jeweiligen Jahren entspricht. Vergleicht man beispielsweise nur die Berichtsdaten aus 2018 und 2019, so zeichnet sich in der Gesamtheit der $N = 652$ gemeinsamen Standorte in diesem Berichtszeitraum ein Anstieg der Gesprächsaktivitäten ab ($F(1, 651) = 6.208, p = .013$) – siehe Abb. 2.

¹² Vgl. hierzu: Fiedler, Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, in: Adams (Hg.), Ökonomische Analyse des Rechts. Schriftenreihe Law and Economics, Band 16, Peter Lang Academic Research, 2016.

¹³ Der Mauchley-Test auf Sphärizität ist signifikant ($p < .001$), Freiheitsgrade korrigiert nach Huynh-Feldt.

Abb. 2: Gespräche im Spielerschutz im Jahresvergleich 2018–2019

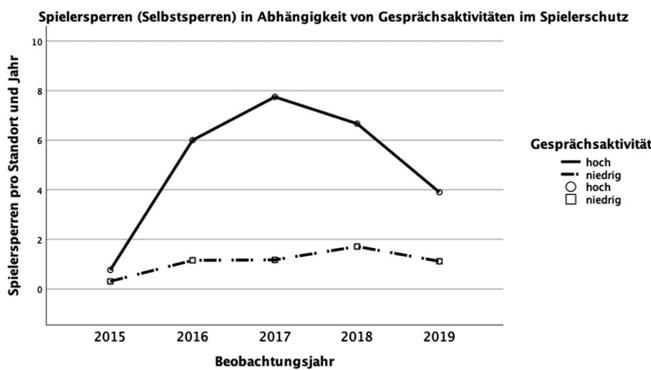


4. Längsschnittvergleiche und Querschnittvergleiche

Gespräche im Spielerschutz stellen den besten Prädiktor für Aktivität im Rahmen des Sozialkonzepts dar. Deshalb wurden im Längsschnittvergleich per Mediansplit hochaktive vs. niedrigaktive Standorte identifiziert. Dafür wurde die Anzahl der Gespräche pro Standort und Jahr über den Beobachtungszeitraum addiert. Die N = 102 Standorte, die über den Zeitraum von 2015 - 2019 beobachtbar sind, haben M = 64.72 Gespräche im Spielerschutz pro Standort im Beobachtungszeitraum von 5 Jahren berichtet, mit einer Standardabweichung von s = 76.18 und Median = 40. Entsprechend wurden Standorte mit > 40 Gesprächen als hoch aktiv eingestuft, Standorte mit <= 40 Gesprächen als niedrig aktiv. Exemplarisch werden im Folgenden die Unterschiede beider Gruppen im Hinblick auf ausgewählte Maßnahmen des Sozialkonzepts vorgestellt: Spielersperren, Spielpausen, und die Übergabe von Informationsmaterial.

a) Spielersperren

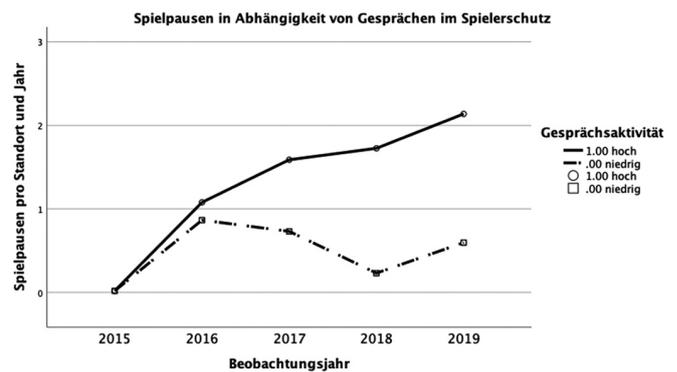
Abb. 3: Spielersperren



Standorte, in denen viele Gespräche im Spielerschutz geführt werden, führen signifikant häufiger Spielersperren durch als Standorte mit niedriger Gesprächsaktivität im Spielerschutz. Im Längsschnittvergleich zeigt sich eine signifikante Interaktion des Zwischensubjektfaktors „Gesprächsaktivität“ mit dem Messwiederholungsfaktor „Spielersperren“: $F(2.375, 239.855) = 16.374, p < .001$.¹⁴ Des Weiteren zeigte sich ein signifikanter Haupteffekt des Zwischensubjektfaktors „Gesprächsaktivität“: $F(1, 101) = 21.513, p < .001$. Zu beachten ist, dass in dem betrachteten Zeitraum Spielersperren überwiegend in Form von Hausverboten im Rahmen des zivilrechtlichen Hausrechts umgesetzt wurden.

b) Spielpausen

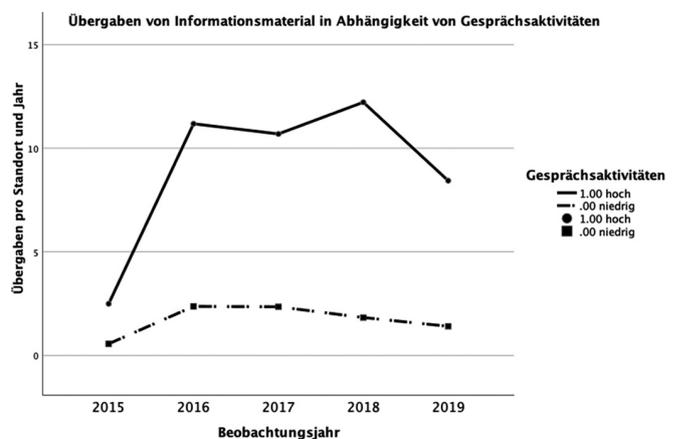
Abb. 4: Spielpausen



Im Hinblick auf temporäre Spielpausen zur Unterstützung der Selbstkontrolle ergibt sich ein ähnliches Bild: Standorte, in denen viele Gespräche im Spielerschutz geführt werden, führen signifikant häufiger Spielpausen durch als Standorte mit niedriger Gesprächsaktivität im Spielerschutz. Im Längsschnittvergleich zeigt sich eine signifikante Interaktion des Zwischensubjektfaktors „Gesprächsaktivität“ mit dem Messwiederholungsfaktor „Spielpausen“ : $F(3.279, 332.228) = 9.881, p < .001$.¹⁵ Des Weiteren zeigte sich ein signifikanter Haupteffekt des Zwischensubjektfaktors „Gesprächsaktivität“: $F(1, 101) = 12.864, p < .001$.

c) Übergabe von Informationsmaterial

Abb. 5: Übergabe von Informationsmaterial



Auch im Hinblick auf die Übergabe von Informationsmaterial zur Unterstützung der Selbstkontrolle ergibt sich ein klares Bild: Standorte, in denen viele Gespräche im Spielerschutz geführt werden, führen signifikant häufiger Übergaben von Informationsmaterial durch als Standorte mit niedriger Gesprächsaktivität im Spielerschutz. Im Längsschnittvergleich zeigt sich eine signifikante Interaktion des Zwischensubjektfaktors „Gesprächsaktivität“ mit dem Messwiederholungsfaktor „Übergabe von Informationsmaterial“: $F(2.342, 236.497) = 13.689, p < .001$.¹⁶ Des Weiteren zeigte sich ein signifikanter Haupteffekt des Zwischensubjektfaktors „Gesprächsaktivität“: $F(1, 101) = 51.783, p < .001$.

14 Der Mauchley-Test auf Sphärizität ist signifikant ($p < .001$), Freiheitsgrade korrigiert nach Huynh-Feldt.
 15 Der Mauchley-Test auf Sphärizität ist signifikant ($p < .001$), Freiheitsgrade korrigiert nach Huynh-Feldt.
 16 Der Mauchley-Test auf Sphärizität ist signifikant ($p < .001$), Freiheitsgrade korrigiert nach Huynh-Feldt.

d) Querschnittvergleiche

Die geschilderten Längsschnitteffekte lassen sich auch in der Querschnittsbetrachtung innerhalb der jeweiligen Beobachtungsjahre replizieren. Dazu wurden für jedes Beobachtungsjahr per Mediansplit hoch vs. niedrig aktive Standorte im Hinblick auf Gespräche im Spielerschutz unterschieden. Die Mittelwerte (M) und Standardabweichungen¹⁷ (s) der hoch vs. niedrig aktiven Standorte im Hinblick auf Spielersperren, Spielpausen und Übergabe von Informationsmaterial pro Standort und Jahr stellen sich wie folgt dar – siehe Tabelle 3.

Tabelle 3: Mittelwerte hoch aktiver (M_{hoch}) und niedrig aktiver (M_{niedrig}) Standorte im Querschnitt

Beobachtungsjahr	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Standorte	188	240	391	726	902
Spieler-sperren	$M_{\text{hoch}} = 1.03$	$M_{\text{hoch}} = 4.24$	$M_{\text{hoch}} = 4.51$	$M_{\text{hoch}} = 2.75$	$M_{\text{hoch}} = 1.83$
	$M_{\text{niedrig}} = 0$	$M_{\text{niedrig}} = .85$	$M_{\text{niedrig}} = .75$	$M_{\text{niedrig}} = .93$	$M_{\text{niedrig}} = .89$
	s = 1.214	s = 5.414	s = 5.280	s = 4.191	s = 2.540
Spielpausen	$M_{\text{hoch}} = .03$	$M_{\text{hoch}} = 1.21$	$M_{\text{hoch}} = 1.58$	$M_{\text{hoch}} = 1.36$	$M_{\text{hoch}} = 1.99$
	$M_{\text{niedrig}} = .00$	$M_{\text{niedrig}} = .40$	$M_{\text{niedrig}} = .41$	$M_{\text{niedrig}} = .19$	$M_{\text{niedrig}} = .975$
	s = .126	s = 1.737	s = 2.115	s = 1.634	s = 2.503
Informationsmaterial	$M_{\text{hoch}} = 2.31$	$M_{\text{hoch}} = 8.71$	$M_{\text{hoch}} = 10.15$	$M_{\text{hoch}} = 9.38$	$M_{\text{hoch}} = 10.25$
	$M_{\text{niedrig}} = 0$	$M_{\text{niedrig}} = 1.65$	$M_{\text{niedrig}} = 1.87$	$M_{\text{niedrig}} = .95$	$M_{\text{niedrig}} = 1.56$
	s = 3.812	s = 8.300	s = 9.513	s = 14.446	s = 20.363

Die Mittelwertvergleiche erfolgten durch univariate Varianzanalysen. Die F-Tests bestätigten fast durchgängig statistisch signifikante Unterschiede zwischen hoch aktiven vs. niedrig aktiven Standorten im Hinblick auf Spielersperren, Spielpausen und Übergabe von Informationsmaterial in allen Beobachtungsjahren. Lediglich im Hinblick auf Spielpausen im Beobachtungsjahr 2015 waren keine signifikanten Unterschiede zwischen hoch vs. niedrig aktiven Standorten feststellbar. Siehe Tabelle 4.

Tabelle 4: Unterschiede zwischen hoch aktiven und niedrig aktiven Standorten im Querschnitt

Beobachtungsjahr	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Standorte	188	240	391	726	902
Spieler-sperren	F (1,186) = 39.792 p < .001	F (1,238) = 26.027 p < .001	F (1,389) = 56.727 p < .001	F (1,724) = 35.997 p < .001	F (1,900) = 32.074 p < .001
Spielpausen	F (1,186) = 2.261 p = .134 n.s.	F (1,238) = 13.927 p < .001	F (1,389) = 32.068 p < .001	F (1,724) = 108.117 p < .001	F (1,900) = 110.182 p < .001
Informationsmaterial	F (1,186) = 18.534 p < .001	F (1,238) = 52.761 p < .001	F (1,389) = 91.171 p < .001	F (1,724) = 76.477 p < .001	F (1,900) = 42.949 p < .001

Auch innerhalb der einzelnen Jahre des Beobachtungszeitraums zeigt sich über alle beteiligten Standorte hinweg, dass die ausgewählten Maßnahmen des Sozialkonzepts – Spielersperren, Spielpausen und Übergabe von Informationsmaterial – signifikant häufiger in Standorten zum Einsatz kamen, in denen viele Gespräche im Spielerschutz geführt worden sind.

5. Schlussfolgerungen aus den empirischen Befunden

Die empirische Herangehensweise an Sozialkonzepte ermöglicht die Überprüfung theoretischer Annahmen und bietet zugleich Einsichten in die Lebenswelt der beteiligten Unternehmen. Es zeigt sich, dass einerseits große Unterschiede zwischen Standorten im Hinblick auf den Umgang mit den suchtpreventiven Anforderungen des Sozialkonzepts bestehen. Jedoch wird auch sichtbar, dass Gespräche und Präventivmaßnahmen des Sozialkonzepts über die Jahre insgesamt verstärkt zur Anwendung kommen. Es liegt nahe, darin auch einen maßgeblichen Effekt der Präventionsschulungen zu sehen.

Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Vermittlung von Gesprächskompetenzen zu: Dort, wo proaktiv Gespräche mit Gästen im Rahmen des Sozialkonzepts stattfinden, werden Unterstützungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Selbstkontrolle wie die Übergabe von Informationsmaterial oder Spielpausen bis hin zu Interventionsmaßnahmen wie Spielersperren signifikant häufiger durchgeführt als in Standorten, die wenig Aktivität in der Gesprächsführung mit ihren Spielgästen entfalten. Dieser Effekt lässt sich sowohl in der Längsschnittbetrachtung über mehrere Jahre als auch in der Querschnittsanalyse innerhalb der einzelnen Beobachtungsjahre bestätigen, wobei in der Querschnittsbetrachtung wesentlich größere Stichprobenumfänge der beteiligten Standorte erreicht werden. Dass die Gesprächsaktivität im Jahre 2015 keinen signifikanten Einfluss auf die Durchführung von Spielpausen als Unterstützungsmaßnahme hat, dürfte der Tatsache geschuldet sein, dass derartige Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt erstmals im Sozialkonzept implementiert und in der Folgezeit in Schulungsmaßnahmen thematisiert worden sind.

Im Lichte dieser Befunde lassen sich die oben unter IV. 2. gestellten Forschungsfragen wie folgt beantworten: Maßnahmen der Verhältnisprävention und Spielersperren stellen für sich betrachtet keineswegs den Königsweg im Spielerschutz dar. Demgegenüber sind die „weichen“, stärker auf subjektiven Einschätzungen basierenden Maßnahmen wie Gesprächskompetenzen im Rahmen der Früherkennung, Unterstützungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung der Selbstkontrolle, und damit Kernkompetenzen, die im Rahmen von gesetzlich vorgeschriebenen Präventionsschulungen vermittelt werden, von zentraler Bedeutung. Die Initiative und Bereitschaft, Früherkennung zu betreiben und proaktiv auf Spielgäste zuzugehen, erhöht sogar die Bereitschaft, Interventionsmaßnahmen wie Spielersperren umzusetzen. Es handelt sich demnach nicht um unabhängige Bereiche, wobei die Gespräche und Unterstützungsmaßnahmen im Spielerschutz gegenüber dem Instrument der Spielersperre von erheblicher Bedeutung sind.

¹⁷ Die angegebene Standardabweichung in Tabelle 3 ist s (Gesamt) über beide Gruppen.

Dass eher „weiche“ Faktoren wie Gespräche im Spielerschutz einen direkten Einfluss auf objektive Kriterien wie die Durchführung von Spielersperren haben bedeutet auch, dass die Vermittlung von Gesprächskompetenzen im Umgang mit auffällig spielenden Gästen im Rahmen von Präventionsschulungen von zentraler Bedeutung für ein gelingendes Sozialkonzept ist.

IV. Rechtliche Einbettung von Sozialkonzepten im GlüStV

Im Ersten Abschnitt, Allgemeine Vorschriften, des GlüStV sind u. a. die Regelungen zur Werbung (§ 5), zum Sozialkonzept (§ 6) nebst Ergänzungen für einzelne Spielformen in §§ 6a bis 6j, zu Aufklärungspflichten (§ 7) und zum Spielersperrsystem (§§ 8 bis 8b) enthalten. Diese grundlegenden Instrumente des Spielerschutzes sind (mit Ausnahme des kaum veränderten § 7) im Rahmen eines suchtwissenschaftlichen Erkenntnisses besser entsprechenden Verständnisses der verschiedenen suchtpreventiven Maßnahmen neu gefasst worden.¹⁸

Die nun geltende Fassung des § 5 GlüStV beginnt mit der Klarstellung, dass Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 GlüStV vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben dürfen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 GlüStV). Dabei darf Werbung für öffentliches Glücksspiel nach Art und Umfang unverändert nicht den Zielen des § 1 zuwiderlaufen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV). Im Gegenzug muss – und dieser naheliegende Zusammenhang wird von den Gesetzgebern erstmals ausdrücklich klargestellt – Werbung mit dem Sozialkonzept verzahnt werden (§ 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 GlüStV): Nach dieser Vorschrift muss die in Absatz 1 vorgegebene Verpflichtung, den Jugend- und Spielerschutz sicherzustellen, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen, in der internen Unternehmenskommunikation, bei der Werbung sowie beim Sponsoring berücksichtigt werden. Ferner ist der umfassenden Neufassung des § 6 GlüStV nun deutlich zu entnehmen, dass im Rahmen des Sozialkonzepts unter anderem die *Früherkennung* unter Einbeziehung suchtwissenschaftlicher Erkenntnisse (§ 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 6 GlüStV), die *Frühintervention* und Information über regionale Suchtberatungsstellen sowie andere anbieterunabhängige Hilfeangebote (§ 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 7 GlüStV) und die Umsetzung des Sperrverfahrens mit Selbst- und Fremdsperren (§ 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 8 GlüStV) abzubilden sind. Die Auflistung der in § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 6 bis 8 GlüStV enthaltenen Präventionsinstrumente entspricht der suchtwissenschaftlichen Unterscheidung zwischen primärer bzw. universeller (Aufklärung aller Spieler), sekundärer bzw. selektiver Prävention (Früherkennung problematischer Spieler) und tertiärer bzw. indizieller Prävention (Ausschluss von Spielern als ultima ratio). Während in den vorhergehenden Fassungen des GlüStV die Rolle der Spielersperre als Instrument des Spielerschutzes im Vergleich zu den anderen Präventionsstufen überbetont wirkte, hebt der GlüStV 2021 die Bedeutung der Früherkennung ausdrücklich hervor.¹⁹

Das Herzstück der Regulierung bildet die konzeptionelle Abbildung der Maßnahmen zum Spielerschutz im Sozialkonzept des Glücksspielanbieters. Dabei schreibt § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 9 GlüStV die kontinuierliche *Dokumentation* der

durchgeführten Maßnahmen zum Zweck von Rückschlüssen auf die Auswirkungen der jeweils angebotenen Glücksspiele auf das Spielverhalten und auf die Entstehung von Glücksspielsucht sowie zur Beurteilung des Erfolgs der durchgeführten Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz vor. Korrespondierend hiermit schreibt § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 10 GlüStV eine *Berichterstattung* unter Zugrundelegung der Dokumentation nach Nummer 9 alle zwei Jahre gegenüber den zuständigen Behörden vor.

Ausweislich der amtlichen Erläuterung zum GlüStV 2021 zu Nummern 9 und 10 sind die *einzelnen* Spielerschutzmaßnahmen *detailliert* und *fortlaufend* zu dokumentieren; sie sollen als verwertbare Angaben für Kontrollen bzw. für die zweijährliche Berichterstattung gegenüber den zuständigen Behörden dienen. Dabei wird eine formularbasierte standardisierte Dokumentation zur Vergleichbarkeit als vorzugswürdig bezeichnet.²⁰ Sodann sind die Unterlagen der Dokumentation den zuständigen Behörden im zweijährlichen Rhythmus vorzulegen, so dass diese die Auswirkungen der Glücksspiele sowie den Erfolg der Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen deutlich nachvollziehbar einschätzen können. Ausdrücklich werden anbieterseitig veranlasste Einschätzungen und Zertifizierungen des Sozialkonzepts bzw. der Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz als nicht ausreichend bezeichnet; vielmehr müsse die zuständige Behörde das Sozialkonzept bzw. die Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz unabhängig von solchen Einschätzungen und Zertifizierungen beurteilen und selbstständig Rückschlüsse nach Nummer 9 ziehen.²¹

V. Ausblick

Angesichts der vorstehend unter V. erörterten Wertungen auf Gesetzesebene sollte die qualifizierte, evidenzbasierte Evaluation von Daten, die aus der Umsetzung von Sozialkonzepten generiert werden können, künftig stärkere Berücksichtigung finden. Dabei könnten – ausgehend von den oben unter III. gezeigten Ergebnissen (1. Bisherige Erkenntnisse) weitergehende Klärungsmöglichkeiten in den Blick genommen werden (2. Offene Fragen).

1. Bisherige Erkenntnisse

- Zunächst kann festgehalten werden, dass das nach § 6 Abs. 2 Nr. 9 GlüStV vorgegebene Instrument der Dokumentation und das hieraus abzuleitende Berichtswesen so gestaltet werden können, dass eine quantitativen statistischen Analysen zugängliche Datenbasis entsteht. Es ist möglich, Sozialkonzepte evidenzbasiert zu evaluieren.
- Weiter ist zu konstatieren, dass die oben unter IV. konkret gezeigte empirische Datenlage die von der Gesetzgebung vorgenommene Neubewertung von (hervorgehobener) Früherkennung und (als tertiärer Präventionsmaßnahme eingeordnete) Spielersperre bestätigt.
- Ferner legen die empirischen Befunde nahe, dass Präventionsschulungen über die Jahre insgesamt dazu beitragen, dass Gespräche und Präventivmaßnahmen im

¹⁸ Zum Ganzen s. *Reeckmann*, ZfWG 2020, 345.

¹⁹ Landtag NRW, Drs. 17/11683 v. 3.11.2020, S. 128, 130.

²⁰ Landtag NRW, Drs. 17/11683 v. 3.11.2020, S. 130.

²¹ Landtag NRW, Drs. 17/11683 v. 3.11.2020, S. 130.

Rahmen des Sozialkonzepts verstärkt zur Anwendung kommen.

2. Offene Fragen

Eine zentrale Fragestellung zukünftiger Forschung dürfte in der Frage nach der Bedeutung von verhaltenspräventiven Maßnahmen des Sozialkonzepts für Änderungsprozesse im Spielverhalten bestehen. Die Reichweite von Maßnahmen des Sozialkonzepts für Änderungs- und Ausstiegsprozesse erfordert dabei sowohl eine erweiterte Theoriebildung zur Prävention und Entwicklung glücksspielbezogener Störungsbilder als auch eine Ausweitung der empirischen Analyse, beispielsweise im Hinblick auf biographische Interviews. Ein vertieftes Verständnis der motivationalen Voraussetzungen einer aktiven Herangehensweise an das Sozialkonzept könnte dabei durch Befragungen von Mitarbeitenden sowie leitenden Angestellten und Unternehmensleitungen gewonnen werden. Das Zusammenwirken von verhaltenspräventiven Maßnahmen des Sozialkonzepts und Änderungsprozessen im Spielverhalten erfordert dabei eine Kombination von qualitativen und quantitativen Forschungsmethoden i. S. eines mixed-method-designs. Klärungsbedürftig sind dann unter anderem folgende Fragen:

- Liegen die verschiedenen Risikofaktoren im Einflussbereich der verpflichteten Unternehmen?
- Sind Risikofaktoren unveränderlich oder veränderlich? Welche Anforderungen ergeben sich aus veränderlichen

Risikofaktoren für Präventionskonzepte? Erfordern veränderliche Risikofaktoren „lernfähige“ (entwicklungsfähige) Sozialkonzepte?

- Wie werden bei Präventionsaufgaben Erfolge definiert und gemessen, wo liegen Möglichkeiten der Messbarkeit und Skalierung von Präventionsmaßnahmen?
- Wird das Potenzial von Dokumentation und Berichten – bei Glücksspielanbietern und Aufsichtsbehörden – erkannt und – jenseits von Sanktionsdrohungen – gefördert?
- Welche Schlussfolgerungen lassen sich hieraus für normative Vorgaben ableiten?

Die Klärung dieser Fragen könnte die Rolle der Suchtprävention im Glücksspiel möglicherweise weiter stärken und wertvolle Beiträge zum Spielerschutz leisten.

Summary

This essay deals with questions of gambling addiction prevention and focuses on the documentation and evaluation of social concepts of gambling providers. From an interdisciplinary perspective, it discusses the role of addiction prevention in the regulatory concept (I.), change processes in problem gamblers and their importance for social concepts (II.), an empirical approach to the evaluation of social concepts based on quantitative data (III.) and the legal embedding of social concepts in the new State Treaty on Gambling (IV.).

Dr. Michael Engelhardt, Freiburg i. Br.*

Die isolierte Anfechtbarkeit glücksspielrechtlicher Befristungen

Trotz der Liberalisierung des Onlineglücksspiels durch den GlüStV 2021 dürfen die stationären Spielhallen mit ihrer strikten Regulierung nicht aus dem Blick geraten. Noch immer haben die Erlaubnisverfahren aus den Jahren 2016/2017 direkte Auswirkungen bis in die Gegenwart und beeinflussen damit auch die aktuelle Genehmigungslage. Der vorliegende Beitrag beruht auf dem gleichlautenden Vortrag des Autors auf dem 7. Deutschen Glücksspielrechtstag am 23.9.2021 in Frankfurt am Main. Die darin aufgezeigte und vertretene Rechtsansicht wurde erst kürzlich durch den VGH Mannheim mit Beschluss vom 11.8.2022¹ bestätigt.

I. Ausgangslage

Nachdem seit dem Jahre 2007 zunächst eine scheinbare Öffnung des nationalen Glücksspielmarktes für private Anbieter durch verschiedene Staatsverträge versucht worden ist, befand man sich im Jahr 2011 vor der Situation eines erheblichen Wildwuchses von Spielhallen, deren Eindämmung der GlüStV 2012² hervorbringen sollte. Bis dato war in gewerberechtlicher Hinsicht für den Betrieb einer Spielhalle lediglich die Erlaubnis nach § 33 i GewO erforderlich. Nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012 sollte nun jedoch ab dem Inkrafttreten des Staatsvertrags zum 1.7.2012 die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle nach § 33 i GewO nicht mehr

ausreichen, sondern vielmehr eine weitere glücksspielrechtliche Erlaubnis erforderlich sein. Nach entsprechenden Übergangsregelungen für zu diesem Zeitraum bereits bestehende Spielhallen von bis zu 5 Jahren (§ 29 Abs. 4 GlüStV 2012) musste somit jede Spielhalle jedenfalls ab dem 1.7.2017³ eine solche zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb vorweisen. Neben den Restriktionen des Abstandgebots zu anderen Spielhallen (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012) und mitunter nach landesrechtlichen Regelungen auch zu weiteren Einrichtungen etwa zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen⁴ oder allgemein bildenden Schulen⁵ sowie dem Verbot der Mehrfachkonzession

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 VGH Mannheim, 11.8.2022 – 6 S 670/22; vgl. auch VGH Mannheim, 11.8.2022 – 6 S 790/22, ZfWG 2022, 458.

2 Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) vom 15.12.2011.

3 Eine Ausnahme bildete insoweit Nordrhein-Westfalen, wo die landesrechtliche Umsetzung des Ersten GlüÄndStV gemäß § 24 Abs. 1 AG GlüStV NRW 2012 erst zum 1.12.2012 in Kraft getreten ist, sodass entsprechend der 5jährigen Übergangsfrist des § 18 AG GlüStV NRW 2012 i. V. m. § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 die glücksspielrechtliche Erlaubnis erst ab dem 1.12.2017 erforderlich wurde.

4 Vgl. z. B. § 42 Abs. 3 LGlüG BW; § 2 Abs. 1 S. 4 SpielhG Bln; § 2 Abs. 3 SpielhG HE; § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGlüG RP.

5 Vgl. z. B. § 11 Abs. 2 S. 2 GlüStVAG M-V; § 18 a Abs. 4 SächsGlüStVAG.