



## Glücksspielgesetz

# Bericht an den Nationalrat über eine betreiberunabhängige Spielerkarte

## 1. Ziele und Ausgangssituation

Der vorliegende Bericht kommt einem Entschließungsantrag des Nationalrats nach, der am 16.6.2010 im Rahmen der Glücksspielgesetz-Novelle 2010 eingebracht wurde:

„Der Bundesminister für Finanzen wird ersucht, binnen Jahresfrist dem Nationalrat einen Bericht über die **technischen und rechtlichen Möglichkeiten** einer **betreiberunabhängigen österreichweiten Spielerkarte** in Ergänzung der bisherigen Spielerschutzmaßnahmen als Grundlage für Maßnahmen des Gesetzgebers vorzulegen.

Weiters soll geprüft werden, ob eine Verbesserung des Spielerschutzes durch die zusätzliche **Übertragung personenbezogener Daten** bei der elektronischen Anbindung der Glücksspielautomaten an das Bundesrechenzentrum erreicht werden kann (zum Beispiel Möglichkeit **persönlicher Verlustbegrenzungen** durch Spielzeit beziehungsweise Verlustlimits) und eine solche allfällige Verbesserung mit dem **Grundrecht auf Datenschutz** abgewogen wird.

Dieser Bericht soll weiters einen **internationalen Vergleich** mit ausländischen Rechtsordnungen sowie eine Darstellung der **Vor- und Nachteile** enthalten, wobei den möglichen positiven Wirkungen Kostenfragen, Datenschutzfragen, Wirtschaftlichkeitsfragen und eine Beurteilung der möglichen Wirksamkeit angesichts des grenznahen Umfeldes von Österreich und der Ausweichmöglichkeiten in nicht-konzessionierte Bereiche (Abdrängung des Glücksspiels in die Illegalität von Hinterzimmern und nicht-konzessioniertem Online-Glücksspiel) gegenüberzustellen sind.“

Zur Erarbeitung des vorliegenden Berichts wurde nach internationaler Recherche zu existierenden Studien und Lösungen vorerst ein möglichst breites Spektrum an inhaltlichen und technischen Möglichkeiten einer Spielerkarte betrachtet, um diese in der Folge nach verschiedenen Kriterien und unter besonderer Berücksichtigung des Datenschutzes zu bewerten. Das vorliegende Dokument fasst die wichtigsten Erkenntnisse daraus zusammen.

Den Schwerpunkt des Berichts bildet das **Automaten/VLT-basierte Glücksspiel**. Der Bericht geht vorerst auf die neuen Spielerschutzmaßnahmen der Glücksspielgesetz-Novelle 2010 sowie ihren Umsetzungsfortschritt ein und stellt dann das zusätzliche Potenzial einer Spielerkartenlösung hinsichtlich Spielerschutz dar, um in der Folge die Herausforderungen bei einer technischen Umsetzung sowie ein mögliches Gesamtszenario darzustellen. Um dabei auch die Möglichkeiten in Zusammenhang mit der Errichtung des Datenrechenzentrums nach § 2 Abs. 3 GSpG darzustellen, wurden die Ergebnisse der Begutachtung der Glücksspielautomatenverordnung und der daraufhin am 22. November 2011 veröffentlichten Entwurfsfassung der Verordnung bereits einbezogen, was zu einer geringen zeitlichen Verzögerung in der Berichtserstellung geführt hat.

## 2. Neuordnung des Glücksspielgesetzes 2010 und Umsetzungsmaßnahmen

### 2.1 Neue gesetzliche Bestimmungen zum Spielerschutz

Essenziell für die Evaluierung und Gestaltung einer Spielerkartenlösung ist, dass diese nicht als isolierte Maßnahme für sich, sondern im **Gesamtkontext des Spielerschutzes** betrachtet wird. Nachfolgend sind deshalb die neuen Maßnahmen zum Spielerschutz aus der Neuordnung des Glücksspielgesetzes 2010 für Glücksspielautomaten gemäß § 5 GSpG und Video Lotterie Terminals gemäß § 12a GSpG zusammengefasst:

- **Restriktiver Rahmen** und beschränkte Anzahl an Bewilligungsinhabern
- **Beschränkte Anzahl** von Glücksspielautomaten (in Relation zur Bevölkerung eines Bundeslandes) sowie Mindestabstände
- **Ausweispflicht mit Alterskontrolle** in Automatensalons und VLT-Outlets durch Vorlagepflicht von amtlichen Lichtbildausweisen bei jedem Besuch
- **Bewilligungsinhaberspezifische Spielerkarte** bei Einzelaufstellungen zur Alterskontrolle und Spielbegrenzung
- **Mindestalter 18 Jahre**
- **Anzeige der Gewinnausschüttungsquote** am Glücksspielautomat / VLT
- **Echte Einsatz- und Spielbegrenzungen ohne Umgehungsmöglichkeiten:**
  - **Automatensalons:** Einsatz maximal 10 Euro pro Spiel, 1 Sekunde Mindestspieldauer, Abkühlphase nach 2 Stunden zur Unterbrechung von Dauerspielverhalten auf einem Glücksspielautomaten und zur Bewusstseinsbildung für die bisherige Spieldauer
  - **Einzelaufstellungen:** Einsatz maximal 1 Euro pro Spiel, 2 Sekunden Mindestspieldauer, maximale Spielzeit von 3 Stunden innerhalb von 24 Stunden
  - **Verbot von Umgehungsmöglichkeiten** wie der „**Automatikstarttaste**“ oder **von Mehrfach-/Parallelspielen**
- **Warnsystem durch Betreiber** mit abgestuften Spielerschutzmaßnahmen vom Beratungsgespräch bis zur Spielersperre
- **Unmittelbare Schadenersatzpflicht** von Betreibern von Automatensalons und VLT-Outlets bei Nichteinhaltung der Warn- und Sperrpflicht
- **Verpflichtende Mitarbeiterschulungen** durch Betreiber bezüglich Spielerschutz
- **Verpflichtende Zusammenarbeit mit Spielerschutzeinrichtungen**
- Grundsätzliche **Austauschverpflichtung** von Daten und Besuchs- bzw. Spielsperren oder -begrenzungen zwischen Glücksspielanbietern
- **Begrenzung von Werbung:** Verpflichtung zur Einhaltung eines verantwortungsvollen Maßstabs
- Einrichtung einer **Stelle für Suchtprävention und Suchtberatung**

## Spielerkarte – Bericht an den Nationalrat

Für **2014** ist in der Glücksspiel-Gesetzesnovelle 2010 eine **gesetzliche Evaluierungsverpflichtung** vorgesehen, wonach in einer ersten Wirkungsanalyse die Auswirkungen der im Gesetz festgeschriebenen (Spielerschutz-)Maßnahmen beschrieben und bewertet werden müssen.

## 2.2 Elektronische Anbindung an das Bundesrechenzentrum

Zusätzlich wurde mit der Glücksspielgesetz-Novelle 2010 die elektronische Anbindung von Glücksspielautomaten gemäß § 5 GSpG (GSA) und Video Lotterie Terminals gemäß § 12a GSpG (VLT) an das Bundesrechenzentrum festgelegt. Mit der Umsetzung restriktiver Bestimmungen zur **Verhinderung von Manipulation** anhand moderner Technologien soll ein Meilenstein gesetzt werden, der die Möglichkeiten zur Überprüfung der **Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen** sichtbar verstärkt und Österreich in der Kontrolle des automatenbasierten Glücksspiels **ins internationale Spitzenfeld** bringt.

Am 8. Juli 2011 hat das Bundesministerium für Finanzen dazu nach einjähriger intensiver Vorarbeit einen Begutachtungsentwurf für eine Glücksspielautomatenverordnung vorgelegt. Nach Auswertung der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens liegt seit 22. November 2011 nunmehr die Endfassung der Verordnung zur Notifikation an die Europäische Kommission vor (GSA-VOE). Da die elektronische Anbindung – wie noch zu zeigen sein wird – auch eine wichtige Grundlage für eine betreiberunabhängige Spielerkartenlösung darstellt, soll die **Glücksspielautomatenverordnung** nachfolgend in ihren Eckpunkten kurz beschrieben werden:

- Alle neuen Glücksspielautomaten sind bis 2013 an ein Datenrechenzentrum des Bundesrechenzentrums (BRZ) anzubinden. Die Glücksspielautomatenverordnung spezifiziert **bau- und spieltechnische Merkmale** von neuen Glücksspielautomaten sowie Anforderungen der zukünftigen **Anbindung** (§§ 4 bis 29 GSA-VOE).
- Im Datenrechenzentrum wird ein **zentrales Kontrollsystem** bereitgestellt, in das sämtliche glücksspielrelevanten Daten, wie z.B. Spieldaten, Zählerstände und besondere Ereignisse unter Einsatz von Verschlüsselung und Signatur direkt vom Glücksspielautomaten gesichert übertragen werden (§§ 4, 21 und 23 bis 29 GSA-VOE). Unter Bezugnahme auf die Stellungnahme des Datenschutzzrates vom 25.5.2010 wird darauf hingewiesen, dass es sich hierbei nicht um personenbezogene Daten zum Spieler handelt.
- Um die **Manipulationssicherheit** im Glücksspielautomaten selbst gewährleisten zu können, muss der Bewilligungsinhaber jeden Glücksspielautomatentyp inklusive seiner spielrelevanten Programme durch ein zertifiziertes Prüfunternehmen überprüfen lassen, dass die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Vorschriften bestätigt (§§ 30 bis 32 GSA-VOE). Dazu muss nach den Vorgaben der GSA-VOE ein Typengutachten erstellt werden.

Zusätzlich ist geplant, dass **Daten von Landes-, Standort- und Automatenbewilligungen** sowie Informationen zum Glücksspielautomatentyp im zentralen Kontrollsystem erfasst werden. Außerdem sollen durch **Inspektionen** am Gerät

selbst die Glücksspielautomaten auf Typengleichheit, allfällige Manipulation, ordnungsgemäße Meldung von Einzelspielen etc. geprüft werden können.

Aus der elektronischen Anbindung an ein Datenrechenzentrum können aus heutiger Sicht mehrere für den **Spielerschutz** relevante Aspekte abgeleitet werden, die für die umfassende Betrachtung einer Spielerkartenlösung relevant sein können:

- Kontrolle der **minimalen und maximalen Ausschüttungsquoten**
- Kontrolle der **maximalen Ein- und Auszahlungen** pro Spiel
- Kontrolle der **Mindestspieldauer von Einzelspielen**
- Kontrolle der **Cool-Down-Phase** und Beschränkung auf Anzeige spielerchutzbezogener Informationen während dieser Zeit
- Festlegung hoher **Sicherheitsstandards** zur Verhinderung potenzieller Manipulation von Glücksspielautomaten
- **Prüfung** von Glücksspielautomaten und Video Lotterie Terminals auf die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen von Bund und Ländern durch unabhängige Unternehmen
- **Äußerliche Kennzeichnung** genehmigter Glücksspielautomaten über eine Vignette am Automaten und Anzeige der Verbindung zum Datenrechenzentrum am Bildschirm

Die Anbindung an das BRZ stellt eine mögliche **technische (und organisatorische) Basis für die Umsetzung eines Spielerkartensystems** dar. So könnte die Infrastruktur zur Anbindung der Glücksspielautomaten und Video Lotterie Terminals auch für ein Spielerkartensystem eingesetzt und das geplante zentrale Kontrollsystem um entsprechende Funktionen erweitert werden. Diese Erweiterungsmöglichkeit soll auch bei der weiteren Entwicklung des Datenrechenzentrums berücksichtigt werden.

Das System zur Anbindung an das BRZ ist derzeit in Entwicklung und die **Inbetriebnahme seitens des Bundes** ist nach dem Notifikationsentwurf der GSA-VO für alle neuen Glücksspielautomaten gemäß § 5 GSpG für **Mitte 2013** geplant.

### 2.3 Existierende Bestimmungen zu Spielsperren

Eine der möglichen Maßnahmen der Suchtprävention und -behandlung ist der **Ausschluss von Spielern vom Spiel** („Spielsperre“). Bereits vor der Glücksspielgesetz-Novelle 2010 war in **Spielbanken** diese Maßnahme vorgesehen. Demnach kann die Spielbankleitung Personen ohne Angabe von Gründen vom Besuch der Spielbank ausschließen. Auch explizite Regeln für die Bedingungen, unter denen eine Spielsperre erfolgen muss, sind gesetzlich festgeschrieben. So müssen bei einer begründeten Annahme, dass Häufigkeit und Intensität des Spielens das Existenzminimum gefährden, Bonitätsauskünfte eingeholt und bei Bedarf Beratungsgespräche durch besonders geschulte Mitarbeiter durchgeführt werden, wobei unter anderem eine dauernde oder vorübergehende Besuchssperre die Folge sein kann. Bei Verletzung der gesetzlich festgelegten Pflichten können für die Spielbankleitung entsprechende unmittelbare zivilrechtliche Haftungsfolgen zur Anwendung kommen.

## Spielerkarte – Bericht an den Nationalrat

Zusätzlich sind in der Glücksspielgesetz-Novelle 2010 nunmehr auch gesetzliche Bestimmungen hinsichtlich Spielsperren für Automatensalons und Einzelaufstellungen von Glücksspielautomaten sowie für Video Lotterie Terminal-Outlets aufgenommen worden. So müssen Bewilligungsinhaber in ihren Automatensalons bzw. VLT-Outlets die Einrichtung eines Warnsystems mit abgestuften Spielerschutzmaßnahmen von der Spielerinformation bis zur Spielsperre abhängig vom Ausmaß der Besuche bzw. der Spielzeiten vorsehen. Mit der gleichzeitigen Beschränkung von Bewilligungsinhabern auf höchstens drei Bewilligungen pro Bundesland sind die Möglichkeiten zur Umgehung von Spielsperren durch Ausweichen auf andere Bewilligungsinhaber gegenüber der bisherigen Rechtslage bereits stark reduziert. Bei Einzelaufstellungen ist für Bewilligungsinhaber eine Einschränkung der maximalen Spieldauer auf 3 Stunden innerhalb 24 Stunden vorgeschrieben.

Durch den zusätzlichen Einsatz einer betreiberunabhängigen Spielerkarte könnte nun auch das Wechseln von Spielern zwischen den verbleibenden Bewilligungsinhabern verhindert werden, indem die Spielerkarte etwa **bewilligungsübergreifende Spielsperren** und Beschränkungen ermöglicht (siehe näher Kapitel 3.4).

### 2.4 Kontrolltätigkeit der Finanzpolizei

Strenge Regulierung setzt auch eine effektive Strafverfolgung voraus. In den Medien wurde vor der Neuordnung des Glücksspiels im Jahre 2010 immer wieder eine hohe Zahl illegaler Glücksspielautomaten kolportiert. Verfahren gegen diese Glücksspielautomaten waren rechtlich schwierig und langwierig. Die Glücksspielgesetz-Novellen des Vorjahres haben daher auch die **Bestimmungen über den Kampf gegen das illegale Glücksspiel verstärkt**, die Verfahren gestrafft und die Befugnisse der Finanzverwaltung erweitert, um effektive Verfolgungshandlungen legislativ zu unterstützen.

Mit dem Beschluss des neuen Glücksspielgesetzes hat die Finanzverwaltung Mitte 2010 eine eigene SOKO Glücksspiel ins Leben gerufen, die seit diesem Jahr als ständige Kontrollaufgabe in die **Finanzpolizei** übergeführt worden ist. Im Rahmen dieser neuen Kontrolltätigkeit und der neuen Befugnisse des GSpG hat die Finanzverwaltung bis Ende 2011 bereits knapp 1.650 Glücksspielautomaten beschlagnahmt. Durch die Aufrechterhaltung dieses Verfolgungsdrucks beabsichtigt die Finanzverwaltung den nicht-bewilligten Glücksspielautomaten dauerhaft beizukommen und damit die Glücksspielaufsicht in Österreich insgesamt weiter zu stärken.

Die bisherige Beschlagnahmebilanz von beinahe 1.650 Glücksspielautomaten zeigt aber auch den Druck des illegalen Glücksspiels auf den legalen Markt. Insofern muss auch für die Spielerkarte eine ordnungspolitische Lösung angestrebt werden, die **bei den Spielern akzeptiert** wird und **keinen Abwanderungsdruck in illegale schwer kontrollierbare Bereiche** (z.B. konzessionsloses Internetglücksspiel) schafft.

### 3. Die betreiberunabhängige Spielerkarte und ihre Umsetzungsmöglichkeiten

#### 3.1 Erkenntnisse aus internationalen Lösungen und Literatur

Als Grundlage für die Betrachtung einer betreiberunabhängigen Spielerkartenlösung, die über die Möglichkeiten der bestehenden betreiberspezifischen Spielerbegrenzungen hinausgeht (siehe Kapitel 2.3), wurden vorliegende Studien analysiert und internationale Gespräche zu bestehenden Lösungen geführt. International gibt es demnach nur wenige Vorbilder gesetzlicher Spielerkarten: Vom Gesetzgeber initiierte betreiberunabhängige Spielerkarten für automatenbasiertes Glücksspiel sind derzeit nur in **Norwegen** und in der kanadischen Provinz **Nova Scotia** im Einsatz, wobei für letztere fundierte wissenschaftliche Grundlagen in Form mehrfacher Feldversuche bestehen. Im weiteren Sinne relevante Lösungen und Feldversuche sind zudem in **Australien** und in **Schweden** (Online-Gaming) zu finden. Die wichtigsten Erkenntnisse aus den betrachteten Studien und internationalen Erfahrungen lassen sich wie folgt zusammenfassen, wobei jedoch darauf hinzuweisen ist, dass die jeweiligen gesetzlichen Rahmen-/Anwendungsbedingungen zur österreichischen Gesetzeslage durchaus unterschiedlich sind:

- **Services für einen „informierten Spieler“** stehen meist im Vordergrund:
  - **Informationen** über das eigene Spielverhalten zeigen laut dortiger Ergebnisse präventive Wirkung, da Spieler oft ein verzerrtes Bild über das eigene Spielverhalten haben (z.B. werden Ausgaben durchschnittlich um das Siebenfache unterschätzt).
  - Durch **pro-aktive Informationen**, wie etwa Warnungen beim Eintreffen bestimmter Kriterien, können Spieler frühzeitig auf potenziell problemhaftes Verhalten aufmerksam gemacht werden.
- Zu einer **Begrenzung von Spielzeit und Einzahlungen** existieren sowohl begrenzende als auch verpflichtende Ansätze:
  - Die Wirksamkeit und Akzeptanz **freiwilliger Selbstbegrenzungen**, bei der Spieler sich selbst Limits setzen können, ist laut den Berichten hoch.
  - Zur Wirksamkeit **gesetzlicher Fremdbegrenzungen** bestehen dagegen insbesondere bezüglich einer monetären Begrenzung unterschiedliche Positionen (siehe zu den Herausforderungen Kapitel 5).
- Der Ausschluss vom Spiel durch **Selbst-** als auch durch **Fremdsperren** wird in den vorliegenden Studien als potenziell nützliche Frühinterventionsmaßnahme zum Spielerschutz angesehen (siehe Kapitel 5).

Diese und weitere Aspekte aus der internationalen Analyse fließen in die folgenden Kapitel ein, in denen davon abgeleitet mögliche Einsatzmöglichkeiten behandelt werden.

### 3.2 Mögliche Ziele einer Spielerkarte und technische Basis

Für die Umsetzung einer durchgängig wirksamen Spielerkartenlösung ist entscheidend, vorab die Ziele zu definieren, die damit erreicht werden können. Folgende **potenzielle Ziele** sind grundsätzlich zu identifizieren:

1. **Unterstützung des Spielers:** Informationen zum eigenen Spielverhalten („informierter Spieler“)
2. **Beschränkung des Spielers:** Begrenzungen hinsichtlich Spieldauer oder Einzahlungen, Ausschluss vom Spiel durch den Spieler selbst, Betreiber oder Gesundheitsinstitutionen
3. **Analyse von Daten:** Erhebung und Auswertung von Daten für statistische Zwecke, etwa zur Ableitung weiterer Spielerschutzmaßnahmen



Für die Erreichung dieser Ziele steht eine Vielzahl potenzieller Anwendungen zur Verfügung, wobei Prioritäten gesetzt und die jeweiligen Herausforderungen beachtet werden sollten (siehe Kapitel 5). Über die möglichen fachlichen Ziele und Anwendungen hinaus sind aus **technischer Sicht** insbesondere die **Speicherung** der Daten und die **Identifikation** des Spielers von Relevanz.

**Abbildung 1: Spielerkartensystem - 5 Ebenen**

Die drei möglichen Ziele und die technische Basis lassen sich auf **fünf Ebenen eines Spielerschutzsystems** zusammenfassen (siehe Abbildung 1). Diese sind untereinander weitestgehend unabhängig, und ihre Anwendungen sind kombinierbar.

Für die Umsetzung einer betreiberunabhängigen Spielerkartenlösung bestehen unterschiedliche Möglichkeiten, die in den nächsten Kapiteln kurz zusammengefasst werden.

### 3.3 Technische Basis

Der Spieler muss sich über eine Karte gegenüber dem System identifizieren. Zu dieser Karte bzw. Kartenummer müssen als Basis für die Anwendungen Informationen zu den Spielsessions gespeichert werden.

#### 1. Identifikation des Spielers mit einer Karte

Während für die Identifikation mit einer **Spielerkarte** in internationalen Lösungen noch oft Magnetstreifenkarten eingesetzt werden, ist heute der Einsatz von Smartcards weitestgehend Standard. USB-Tokens kommen ebenfalls in Frage und zeichnen sich durch eine hohe Speicherkapazität, allerdings auch entsprechend höherer Kosten aus. Auch Handys könnten verwendet werden, wobei dadurch Anonymität verlorengelht, da zumindest eine Handynummer zentral gespeichert werden müsste (siehe Speicherung von Daten).



Eine **Authentifizierung** stellt sicher, dass der Inhaber der Karte ist, wer er vorgibt zu sein. Sie dient dem Schutz vor missbräuchlicher Verwendung bei unbeabsichtigtem Kartenverlust, der durch den Einsatz von PIN-Codes möglich ist. Zum Schutz vor beabsichtigtem Missbrauch (z.B. Handel mit Karten) wären zusätzlich TAN-Codes oder biometrische Mittel wie Fingerabdruck-Scanner denkbar. Bei letzteren können allerdings Lesefehler auftreten und die Akzeptanz bei Spielern ist fraglich. Anstatt einer komplexen und teuren technischen Umsetzung sollte eine **möglichst einfache Lösung**, ergänzt um organisatorische Maßnahmen erwogen werden.

## 2. Speicherung von Daten

Die für die Funktionen einer Spielerkarte notwendigen Informationen können entweder **lokal auf der Spielerkarte selbst oder zentral auf einem Server** gespeichert werden. Die Übermittlung von Daten an einen zentralen Server kann grundsätzlich entweder **personenbezogen oder anonymisiert** erfolgen. Eine zentrale Speicherung ermöglicht die Auswertung statistischer Daten und beinhaltet weitere Vorteile, wie z.B. dass bei Kartenverlust die Informationen erhalten bleiben. Alle bekannten internationalen Lösungen wurden über einen zentralen Server umgesetzt. Personenbezogene Datenübertragungen sind datenschutzrechtlich besonders sensibel, was bei der Diskussion von möglichen Spielerkartenlösungen und ihren Grenzen auch zu berücksichtigen sein wird.

### 3.4 Mögliche Anwendungen einer betreiberunabhängigen Spielerkarte

Zur Unterstützung der drei identifizierten Ziele sind im Rahmen einer Spielerkarte mehrere Anwendungen umsetzbar.

**1. Analyse statistischer Daten:** Voraussetzung ist die zentrale Speicherung von Daten, durch die wertvolle Informationen zum Spielverhalten und zur Wirksamkeit von Spielerschutzmaßnahmen erlangt werden können.

**2. Information für den Spieler:** Durch die Bereitstellung von Informationen wird dem Spieler ermöglicht, informierte Entscheidungen zu seinem Spielverhalten zu treffen:

- **Aktiv:** Der Spieler kann einsehen, wie viel Zeit und Geld er am aktuellen Tag, Woche, Monat oder Jahr für das Spielen aufgewendet hat.
- **Pro-aktiv:** Der Spieler erhält etwa bei der Überschreitung einer bestimmten Spielzeit pro-aktiv Informationen (z.B. Warnungen, verpflichtende Einsicht in das eigene Spielerkonto, Empfehlungen zu Risikoselbsteinschätzung oder Beratungsgespräch).

**3. Begrenzungen für den Spieler:** Spielzeit oder Einzahlungen können limitiert werden, wobei dies auf drei verschiedene Arten erfolgen kann:

- **Freiwillige Selbstbegrenzung:** Der Spieler kann sich selbst zeitliche und monetäre Limits pro Tag, Woche, Monat oder Jahr setzen, die nur zeitlich verzögert erweitert werden können.
- **Verpflichtende Selbstbegrenzung:** Der Spieler setzt sich bei der Registrierung selbst eine Grenze, wobei abgesehen von bestehenden gesetzlichen Bestimmungen (z.B. maximale Spielzeit von 3 Stunden innerhalb 24 Stunden bei Einzelaufstellungen) keine absolute Obergrenze vorgegeben werden wird.

- **Fremdbegrenzung:** Definition gesetzlicher Limits bezüglich Zeit und Einzahlungen pro Tag, Woche und Monat.

#### 4. **Spielsperren:** Betreiberübergreifender kurz- oder langfristiger Ausschluss vom Spiel

- **Selbstsperre:** Der Spieler kann sich selbst betreiberübergreifend für eine bestimmte Dauer vom Spiel ausschließen.
- **Fremdsperre:** Sperre des Spielers, z.B. durch einen Bewilligungsinhaber oder eine Gesundheitsinstitution betreiberübergreifend für alle Bewilligungsinhaber (siehe zu den Herausforderungen Kapitel 5).

## 4. Potenzial einer Spielerkarte für den Spielerschutz

Zur Beurteilung des Nutzens und der Effektivität einer Spielerkarte liegen wissenschaftlich fundierte Ergebnisse aus Nova Scotia (Kanada) vor.<sup>1</sup> Die dort durchgeführten Feldversuche sowie die Erfahrungen aus Norwegen<sup>2</sup> zeigen, dass Spielerkarten ein **geeignetes ergänzendes Instrument zum Spielerschutz** darstellen können. Zu beachten ist, dass die einzelnen Anwendungen jeweils **verschiedene Spieler** ansprechen. So hat der Großteil der Instrumente hauptsächlich präventiven Charakter für Spieler mit unauffälligem Spielverhalten oder moderatem Risiko. Der Ausschluss vom Spiel (Selbst- oder Fremdsperre) hingegen hat ein höheres Wirkungspotenzial für Problemspieler oder pathologische Spieler.

### 4.1 Soziale Kosten der Spielsucht

Dem Staat entstehen durch Spielsucht Aufwände, die sich aus **direkten Kosten** (z.B. Kosten der ambulanten und/oder stationären Behandlung) und **indirekten Kosten** (Verlust des Arbeitsplatzes, krankheitsbedingte Fehlzeiten und verringerte Arbeitsproduktivität, Schuldnerberatung, (Beschaffungs-)Kriminalität, Gerichtsbelastung) zusammensetzen. Durch Prävention von Suchtverhalten, die durch eine betreiberunabhängige Spielerkarte zusätzlich unterstützt werden kann, können diese Kosten – allerdings in nicht bezifferbarem Ausmaß – verringert werden.

### 4.2 Wirksamkeit bezüglich Suchtprävention

Eine Spielerkarte bietet zur Prävention von problematischem oder pathologischem Spielen Unterstützung auf verschiedenste Art. Dies kann sowohl für Spieler mit unauffälligem Verhalten oder geringem Risiko als auch unterstützend zur Vermeidung schwerer Suchtstadien erfolgen (insbesondere durch Spielsperren).

So eignen sich zur Suchtprävention etwa **zeit- oder informationsorientierte Anwendungen** (z.B. Informationen zur Spielzeit, Begrenzung durch den Spieler selbst, Selbstsperre) sowie monetäre Begrenzungen, die allerdings schwierige Fragen nach sich ziehen; siehe Kapitel 5)

Einen weiteren potenziellen Nutzen von Spielerkarten stellen die erweiterten Möglichkeiten zur **Erhebung und Analyse** von Daten für eine Beurteilung der Wirkung bestehender sowie potenzieller weiterer Spielerschutzmaßnahmen dar.

### 4.3 Wirksamkeit bezüglich Verlustbegrenzung

Wie bei der Spielzeit ist auch bei der Einsatzhöhe eine freiwillige oder gesetzlich verpflichtende monetäre (Selbst-)Begrenzung neben Instrumenten wie z.B. der bloßen Information über Einsatz-Einzahlungen möglich. Hinsichtlich der Wirksamkeit monetärer

---

<sup>1</sup> International Gaming Institute, University of Nevada (2006), Omnifacts Bristol Research (2007), Focal Research (2007)

<sup>2</sup> ENGEBØ, Jonny (2010)

## Spielerkarte – Bericht an den Nationalrat

Begrenzungen bestehen allerdings auch Grenzen bzw. unterschiedliche Expertenmeinungen (siehe auch Kapitel 5).

### 4.4 Das Ziel des „informierten Spielers“

Insbesondere Anwendungen mit dem Ziel, den **Spieler zu unterstützen**, erzielen sowohl eine hohe Akzeptanz als auch eine effektive Wirkung hinsichtlich Suchtprävention bei Spielern mit unauffälligem Spielverhalten oder geringem Risiko.<sup>3</sup>

Untersuchungen haben ergeben, dass viele Spieler ohne Hilfsmittel ihre realen Ausgaben und ihre Spielzeit stark unterschätzen. So haben beispielsweise nach einer kanadischen Untersuchung die tatsächlichen Ausgaben die Selbsteinschätzung durchschnittlich um das Siebenfache und die tatsächliche Spielzeit um das Dreifache überstiegen<sup>4</sup>. Durch die Bereitstellung der **Möglichkeit, sich über das eigene Spielverhalten zu informieren**, hat der Spieler die Chance, ein objektives Bild über seine Spielzeit, seine Einzahlungen sowie über Gewinne und Verluste zu erlangen. Das Ziel des „informierten Spielers“ stellt den Kern der meisten bekannten Lösungen und Feldversuche dar.

**Selbstbegrenzungen** dienen dazu, sich frühzeitig selbstständig Gedanken zum eigenen Spielverhalten zu machen. Neben der freiwilligen Nutzung von Selbstbegrenzungsanwendungen könnte vorgesehen werden, dass der **Spieler sich auch bei der Kartenregistrierung verpflichtend eine selbst gewählte Obergrenze setzt**. Dadurch müsste sich der Spieler mit dem eigenen Spielverhalten auseinandersetzen und würde gleichzeitig sein Bewusstsein für die monetären Risiken des Glücksspiels gestärkt. Ein starkes neues Instrument wäre dabei auch die betreiberübergreifende **Selbstsperre**, die mit einer betreiberübergreifenden Spielerkarte unmittelbar auf *allen* Glücksspielautomaten gemäß § 5 GSpG und VLT gemäß § 12a GSpG *betreiberübergreifend* wirken würde.

---

<sup>3</sup> International Gaming Institute, University of Nevada (2006), Omnifacts Bristol Research (2007)

<sup>4</sup> Omnifacts Bristol Research (2007)

## 5. Weitergehende Umsetzungsfragen

Neben den dargestellten Vorteilen und Chancen einer Spielerkarte bestehen Herausforderungen, die nachfolgend anhand verschiedener Kriterien behandelt werden. Neben fachlichen Herausforderungen in der Definition gesetzlicher Grenzen und der Umsetzung von Fremdsperren sollen Aspekte der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit, der möglichen Abdrängung in nicht-konzessionierte Bereiche sowie der zu erwartenden Kosten beachtet werden. Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die beiden Pole Datenschutz und Spielerschutz gegenüberstehen und eine Lösung beiden Bereichen gerecht werden sollte.

### 5.1 (Verpflichtende) Selbstbegrenzung vs Definition gesetzlicher Grenzen

Die **Festlegung gesetzlicher Grenzbeträge** für eine Begrenzung der Spielzeiten oder Einzahlungen bringt einige Herausforderungen und zahlreiche Fragen mit sich. So kann die Festlegung undifferenzierter, einkommensunabhängiger absoluter Grenzbeträge zu verfassungsrechtlichen Einwänden hinsichtlich einer zu weitreichenden Begrenzung der zivilrechtlichen Geschäftsfähigkeit führen.

Dabei ist eine allgemein gültige Höhe einer Begrenzung allein auf Grund unterschiedlicher Einkommenshöhen der potentiellen Spieler schwierig festzusetzen: Während zu **hohe Grenzbeträge** die Regelung wirkungslos machen können, können zu **niedrige Beträge** zu einer Abwanderung ins illegale Glücksspiel, Ausland oder Online-Gaming führen (siehe Kapitel 5.3). Die Spielerkarte könnte diesfalls die ordnungspolitisch unerwünschte Abdrängung der Glücksspielnachfrage in den nicht-überwachten illegalen Bereich (Hinterzimmer, illegales Automatenglücksspiel, illegales Internetglücksspiel) sogar noch fördern. Auch Ausweichbewegungen in ausländische (legale) Angebote sind denkbar. Insgesamt wird mit solchen Ausweichbewegungen aber das Ziel der Schaffung informierter Spieler unterlaufen. Darüber hinaus schließt auch eine absolute Grenze Suchtrisiken nicht aus. Auch wenn sich die Suchtgefahr grundsätzlich mit höheren Einsätzen verstärkt,<sup>5</sup> können bereits geringe Ausgaben sowohl sozial relevant als auch potenziell suchtitätierend sein. Darüber hinaus existieren Expertenmeinungen, die in Einsatzbegrenzungen die Gefahr einer Kontrollillusion sehen, die potenzielles Suchtverhalten sogar noch verstärken könne.<sup>6</sup> Ein zentral administriertes System mit Datenaustauschverpflichtung des Bundes würde die Verantwortung der Glücksspielanbieter nach dem Prinzip einer verursacherbezogenen Haftung des GSpG unterlaufen und wesentliche Amtshaftungsrisiken in sich bergen (siehe Kapitel 5.5.3).

Ähnliche Einwände gelten in abgeschwächter Form auch hinsichtlich **zeitlicher Begrenzungen**. Für den besonderen Schutz von Spielern bei Einzelaufstellungen ist bereits derzeit eine gesetzliche Begrenzung der Spielzeit auf maximal 3 Stunden innerhalb 24 Stunden vorgesehen.

---

<sup>5</sup> KALKE (2011), S. 163

<sup>6</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA (2010)

Die freiwillige oder verpflichtende Selbstbegrenzung als Alternative zur gesetzlichen Vorgabe von Grenzen vermeidet die skizzierten Nachteile und rückt die Eigenverantwortung des Spielers näher in den Vordergrund.

## 5.2 Betreiberübergreifender Ausschluss vom Spiel durch Betreiber oder Gesundheitsinstitutionen?

Die Spielerkarte unterstützt die gesetzliche Sperrverpflichtung der jeweiligen Bewilligungsinhaber bei auffälligem Spielverhalten und erleichtert zusätzlich betreiberübergreifende Selbstsperrungen durch die Spieler. Darüber hinaus ist auch ein *betreiberübergreifender* Ausschluss vom Spiel durch Bewilligungsinhaber oder Gesundheitsinstitutionen *entgegen dem Willen der Spielteilnehmer* technisch möglich („**Fremdsperr**“) und könnte im Bereich des Spielerschutzes noch weitergehenden Suchtpräventionsmaßnahmen ermöglichen.

Eine betreiberübergreifender Sperrverpflichtung wirft aber schwierige grundlegende Fragen auf, die noch näheren Erörterungen unterzogen werden müssen. So bedürfte schon die rechtliche Grundlage, auf der ein Betreiber eine Sperre auch für andere Bewilligungsinhaber aussprechen könnte, einer weitergehenden Prüfung, da dies einen – verfassungsrechtlich sensiblen – gewichtigen partiellen Eingriff in die Geschäftsfähigkeit der Spieler im allgemeinen Rechtsverkehr bedeutet und über ein einzelnes Vertragsverhältnis hinausgeht. Zudem würden sich zahlreiche neue Haftungsfragen daraus ergeben. Alternativ zur direkten betreiberübergreifenden Sperre durch einzelne Bewilligungsinhaber können betreiberübergreifende Fremdsperrungen auch unter Zurverfügung-Stellung von Spielerdaten zwischen Glücksspielanbietern indirekt ermöglicht werden. Auf Basis dieser Informationen können dann die Bewilligungsinhaber jeweils für sich über die Verhängung von Spielsperren (unter nachprüfender Kontrolle im Schadenersatzwege) entscheiden. Derartige Informationsweitergaben sind aber datenschutzrechtlich hoch sensibel. Aus diesem Grund könnte der Datenaustausch auch auf einen bloßen Austausch von individuell verhängten Besuchs- bzw. Spielsperren oder -begrenzungen durch die einzelnen Bewilligungsinhaber beschränkt werden. Andere Bewilligungsinhaber müssten dann im Umgang mit solchen Spielern – auch bei (noch) unauffälligem Spielverhalten – besondere Sorgfalt walten lassen, um selbst keine Haftungsrisiken auszulösen. Da hier zentrale Fragen des Datenschutzes betroffen sind, kann in einem Erstbericht zu diesen Abwägungsfragen nur ein Problemaufriss gegeben werden.

Auch die Zweckmäßigkeit einer **Sperre durch Spielerschutzseinrichtungen** ist differenziert zu betrachten, da dies die Nebenwirkung haben könnte, die Hemmschwelle für Spieler zu erhöhen, Beratungsstellen aufzusuchen. Die Einräumung der *Möglichkeit* zur eigenen **betreiberübergreifenden Selbstsperre** oder -begrenzung (ohne diesbezügliche Verpflichtung der **Spielerschutzseinrichtungen**) kann dagegen jedenfalls ein wichtiges neues Angebot für Spieler darstellen. So könnten solche Möglichkeiten den Spielern durch Spielerschutzseinrichtungen pro-aktiv (wenn auch ohne Zwang) als neue Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen von Beratungs- und Therapieangeboten seitens

der Beratungsstellen nahegelegt werden und somit zu einem gewichtigen Begleitinstrument von Therapien werden.

Insgesamt können Verpflichtungen zu Datenaustausch und Fremdsperren den oben erwähnten Unterstützungsgedanken für einen informierten Spieler unterwandern und Misstrauen der Spielteilnehmer gegenüber der Spielerkarte begründen und somit Akzeptanzdefizite auslösen.

### 5.3 Abdrängung in nicht-konzessionierte Bereiche

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für eine Spielerkartenlösung, aber auch für den Spielerschutz als Ganzes ist die **Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen**. Zu restriktive Maßnahmen können aufgrund der besonderen Situation der Grenznähe vieler Gebiete Österreichs zu einem Ausweichen von Spielern ins **Ausland** führen, insbesondere da in Nachbarländern Großteils sehr liberale Bestimmungen gelten.

Darüber hinaus besteht bereits unter den bisherigen strengen Bestimmungen des GSpG die Gefahr einer Abdrängung in das **illegale Glücksspiel** („Hinterzimmer“), wogegen u.a. die aktuellen Maßnahmen der Finanzpolizei gerichtet sind. Eine betreiberunabhängige Spielerkartenlösung sollte daher keinen Abwanderungsdruck in illegale Bereiche schaffen.

Nicht zuletzt ist auch das Risiko eines Ausweichens der Spieler ins nicht-konzessionierte **Online-Glücksspiel** zu beachten, für das derzeit – neben den allgemeinen verwaltungspolizeilichen und -strafrechtlichen Möglichkeiten – keine spezifischen Kontrollmöglichkeiten existieren.

Da eine Abwanderung in Illegalität, Ausland oder in das Internet die Ziele einer Spielerkarte wie einen Informationsüberblick für den informierten Spieler und Suchtprävention sowie jede – auch von den Spielern selbst gesetzte – Verlustbegrenzung weitgehend aushebeln kann, ist auf die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zu achten. Dabei ist die **Akzeptanz einer Spielerkarte durch die Spieler** mitentscheidend, weshalb bei einer Einführung folgende Einflussfaktoren berücksichtigt werden sollten:

- **Gestaltung und Vermarktung** der Spielerkarte primär als Unterstützung für den Spieler und Begegnung datenschutzrechtlicher Bedenken mit Anonymisierung des Spielers sowie Kommunikation der entsprechenden Sicherheit. Kein Einsatz biometrischer Authentifizierung, da dies die Skepsis beim Spieler erhöhen könnte.
- **Erwerb der Spielerkarte** möglichst einfach und kostengünstig oder -los.
- **Benutzerfreundlichkeit** durch einfachen Zugang und Bedienbarkeit
- **Fokus auf spielerorientierte Services** durch Umsetzung unterstützender Maßnahmen im ersten Schritt und als Basis für potenzielle weitere Maßnahmen
- Begrenzungs- und Sperrmöglichkeiten vor allem als Unterstützung für den informierten Spieler

### 5.4 Kosten einer betreiberunabhängigen Spielerkarte

Möglichen Einsparungen bei sozialen Kosten des Spielerschutzes (siehe Kapitel 4.1) stehen Aufwände der Einführung einer Spielerkartenlösung gegenüber. Dabei entstehen sowohl

## Spielerkarte – Bericht an den Nationalrat

technische und organisatorische Kosten als auch Einnahmenausfälle für Bewilligungsinhaber sowie für Bund und Länder.

**1. Technische Kosten:** Unter der Verwendung einfacher Kartenlesegeräte und Interaktion des Spielers über den Automatenbildschirm, Verwendung einer Smartcard zur Identifikation, Entwicklung auf Basis der geplanten Anbindung der Glücksspielautomaten und Video Lotterie Terminals an das BRZ sowie weiteren Annahmen werden die Investitionskosten auf rund 2 Mio. EUR und jährliche Betriebskosten auf rund 0,5 Mio. EUR geschätzt, wobei dies sowohl spieler-spezifische als auch betreiberspezifische Kosten (exkl. Anpassungen in Automatensoftware) und jene für das zentrale System inkludiert. Auch das Datenrechenzentrum des BRZ müsste entsprechend erweitert werden.

**2. Organisatorische Kosten:** Aufwand, der für den organisatorischen Betrieb anfällt, wie das Ausstellen von Spielerkarten (z.B. durch den Betreiber) oder amtliche Kontrollen der rechtskonformen Abläufe.

**3. Einnahmenausfall für Bewilligungsinhaber sowie für Bund und Länder:** Durch die Einführung einer Spielerkarte ist schließlich auch mit Einnahmenverringerungen für Bewilligungsinhaber sowie Bund und Länder aus Umsatzrückgängen zu rechnen.

## 5.5 Rechtliche Fragen

### 1. Datenschutz

Gemäß Datenschutzrecht besteht ein **Anspruch auf Geheimhaltung personenbezogener Daten**. Da anonymisierte Daten im Gegensatz dazu nicht den Vorschriften des Datenschutzrechtes unterliegen, sind datenschutzrechtliche Vorgaben nur dann zu berücksichtigen, wenn tatsächlich Daten in personenbezogener Form verwendet werden. Nach dem DSG 2000 sind Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz im überwiegenden berechtigten Interesse eines anderen zulässig. Ein den Verhältnismäßigkeitsanforderungen gerecht werdendes Modell muss jedenfalls die **Verwendung personenbezogener Daten auf das unbedingt erforderliche Maß** einschränken und von seiner Eingriffsintensität das gelindeste Mittel darstellen. Soweit bei einer Spielerkartenlösung eine **anonymisierte Speicherung** von Daten umsetzbar ist, die das Grundrecht nicht nur nicht verletzt, sondern dieses nicht einmal berührt, ist dies daher als präferierte Lösung zu betrachten. Wo dies nicht möglich ist, sind schwierige datenschutzrechtliche Abwägungsfragen zu beantworten (siehe insbesondere Kapitel 5.2).

Soweit eine Anonymisierung von Spielerdaten erfolgen kann, sind einzelne Spieler durch den Staat grundsätzlich nicht identifizierbar, wodurch auch **Amtshaftungsfragen** diesbezüglich nicht zur Geltung kommen können.

### 2. Eingriff in die Geschäftsfähigkeit der Spielteilnehmer

Bei gesetzlicher Begrenzung von Einzahlungen oder Spielzeiten entstehen zahlreiche rechtliche Fragen (siehe im Detail Kapitel 5.2). Als allgemeine Begrenzung der zivilrechtlichen Geschäftsfähigkeit im Rechtsverkehr sind derartige Sperren rechtlich besonders sensibel. Je nach Einzelfall können absolute Grenzen den Betroffenen sowohl zu hoch als auch zu niedrig erscheinen und daraus Rechtsverfahren entstehen. **Hoheitlich**



**verfügte Fremdsperr**en könnten damit potentiell zu einer Vielzahl von **Einspruchsverfahren** führen.

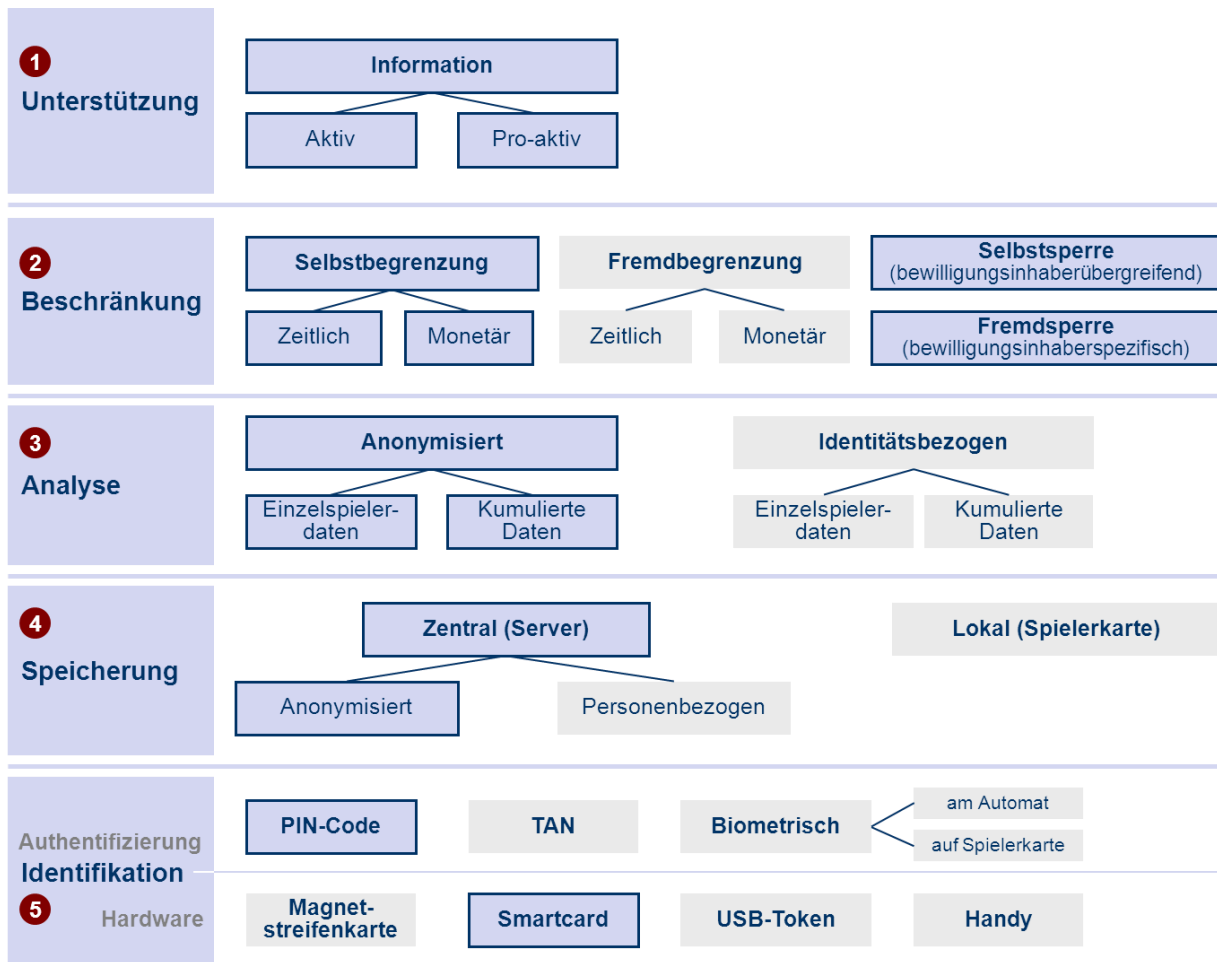
### **3. Erhalt der Verantwortlichkeit des Glücksspielanbieters nach dem Verursacherprinzip**

Ein zentral vom Bund administriertes Sperrsystem würde eine Abkehr vom bisherigen Prinzip des GSpG einer starken Verantwortlichkeit des Glücksspielanbieters bedeuten.

Nach der derzeitigen Rechtslage obliegt die Verantwortung zur Warnung und Sperre von problemhaften Spielern unmittelbar den Glücksspielanbietern. Verletzten diese ihre gesetzlichen Pflichten, droht ihnen eine unmittelbare schadenersatzrechtliche Inanspruchnahme durch die geschädigten Spieler. Diese Unmittelbarkeit führt zu einer sachgerechten Lastenverteilung, weil die Anbieter gefährlichen Angebots nach dem Verursacherprinzip für die Risiken ihres Angebotes und die Aufklärung darüber einstehen müssen. Darüber hinaus ist auch eine unmittelbare Rückkoppelung von fehlgelaufenen Einzelfällen in den Betrieben möglich. Innerbetriebliche Verbesserungen des Spielerschutzes sind damit auch Ergebnis von solchen schadenersatzrechtlichen Rückkoppelungsprozessen. Dieses **Haftungsrisiko** sollte **nicht auf den Bund überwältzt** werden.

## 6. Möglicher Einführungszeitplan

Aus den angeführten Vor- und Nachteilen einzelner Umsetzungsszenarien sowie den beschriebenen Herausforderungen lässt sich ein mögliches Gesamtszenario für eine Spielerkartenlösung ableiten. Dieses ist in Abbildung 3 dargestellt, wobei die blau hervorgehobenen Optionen die **Unterstützung für den Spieler** in den Vordergrund stellen. Um eine hohe Nutzung und Akzeptanz zu erzielen, könnten dabei nur die Nutzung der Spielerkarte selbst sowie das Setzen einer initialen Selbstbegrenzung verpflichtend sein. Die Spielerkarte könnte zudem für **betreiberübergreifende Selbstsperrn** und darüber hinaus als Instrument für **betreiberspezifische Fremdsperrn** genutzt werden. Die zusätzliche Nutzung für betreiberübergreifende Fremdbegrenzungen wirft dagegen die in Kapitel 5.2 beschriebenen offenen Fragen auf und ist in der Abbildung daher grau dargestellt. Die Lösung sollte jedenfalls so gestaltet sein, dass auch eine spätere Erweiterung um zusätzliche Maßnahmen technisch umsetzbar wäre.



**Abbildung 2: Mögliches Gesamtszenario (in blau hervorgehoben)**

Für eine effiziente Umsetzung einer Spielerkartenlösung kann die elektronische Anbindung von Glücksspielautomaten und Video Lottery Terminals an das BRZ genutzt werden.

Folgendes **schrittweise Vorgehen** ist denkbar:

1. **Umsetzung der bereits geplanten Maßnahmen** zur Verbesserung des Spielerschutzes (Anbindung der Glücksspielautomaten und Video Lotterie Terminals an das BRZ, Entfernung illegaler Glücksspielautomaten durch die Finanzpolizei etc.) und Aufbau eines Datenrechenzentrums bereits unter Berücksichtigung einer Erweiterungsmöglichkeit für eine betreiberunabhängige Spielerkarte
2. Aufnahme des Themas der betreiberunabhängigen Spielerkarte als mögliche künftige Erweiterung der bestehenden Spielerschutzmaßnahmen in die gesetzliche **Evaluierung des GSpG Ende 2014 und Erstattung eines diesbezüglichen Folgeberichts** unter Auswertung der technischen Erfahrungen mit der Implementierung des Datenrechenzentrums und der Evaluierung der bisherigen Spielerschutzmaßnahmen des neuen GSpG
3. Auf Basis des Evaluierungsberichts 2014 allfällige Detailplanung und Umsetzung einer **Spielerkarte** mit Fokus auf **Unterstützung eines „informierten Spielers“**

## 7. Zusammenfassung

Aus der Glücksspielgesetz-Novelle 2010 ergeben sich mehrere neue und **weitreichende Maßnahmen zum Spielerschutz**. Zudem wird Österreich durch die elektronische Anbindung von Glücksspielautomaten und Video Lotterie Terminals an das BRZ – wie sie im Notifikationsentwurf des BMF für eine Glücksspielautomatenverordnung vom 22. November 2011 näher skizziert ist – künftig **im internationalen Vergleich eine führende Rolle** in der Kontrolle des Automatenglücksspiels einnehmen.

Der **internationale Vergleich zeigt**, dass darüber hinaus **nur wenige bestehende Lösungen** gesetzlich vorgegebener betreiberunabhängiger Spielerkarten existieren, diese sich allerdings als ein **geeignetes Instrument zum Spielerschutz** mit umfassenden Anwendungsmöglichkeiten darstellen kann. Dabei zeigen insbesondere **den Spieler unterstützende Anwendungen** sowohl eine besonders hohe Akzeptanz als auch eine positive Wirkung auf den Spielerschutz, da „informierte Spieler“ die Möglichkeit erhalten, sich ihr Spielverhalten umfassend bewusst zu machen. Dabei könnte eine Spielerkartenlösung neben der Bereitstellung von Informationen für einen „informierten Spieler“ auch Maßnahmen wie das (verpflichtende) Setzen von selbst gewählten Selbstbegrenzungen hinsichtlich Einzahlungen und Spielzeit sowie die Möglichkeit einer betreiberübergreifenden Selbstsperrung enthalten.

**Zwangmaßnahmen und Fremdbegrenzungen** werfen dagegen zahlreiche ungelöste Fragen auf. Dabei stehen **gesetzlichen Begrenzungen** von Einzahlungen und Spielzeiten unterschiedliche Expertenansichten hinsichtlich ihrer suchtpreventiven Wirksamkeit gegenüber („Kontrollillusion“). Als partielle Begrenzung der allgemeinen zivilrechtlichen Geschäftsfähigkeit und bei einhergehender personenbezogenen Datenaustauschverpflichtungen sind sie (verfassungs-)rechtlich sehr sensibel. Darüber hinaus lässt sich eine allgemein gültige und auch von den Spielern selbst akzeptierte absolute monetäre Grenze angesichts unterschiedlicher Einkommens- und Vermögenssituationen von Spielern nur schwer finden. Auch dem *betreiberübergreifenden Ausschluss vom Spiel* durch Betreiber oder Gesundheitsinstitutionen *gegen den Willen des Spielers* (betreiberübergreifende Fremdsperrung) stehen gewichtige rechtliche und akzeptanzmäßige Gegenargumente entgegen. Der Wert einer Möglichkeit zur *betreiberübergreifenden Selbstsperrung* ist aber unbestritten, da diese auch als ein zusätzliches therapeutisches Hilfsangebot an den Spieler in der Abwehr bisheriger Verhaltensmuster genützt werden könnte. Zur Vermeidung des Ausweichens von Spielern in nicht-konzessionierte Bereiche, die die positiven Wirkungen einer Spielerkarte schmälern oder gar vereiteln würde, ist jedenfalls auf die **Verhältnismäßigkeit** der Maßnahmen zu achten. Essenziell für einen Erfolg ist nicht zuletzt die **Akzeptanz** der Maßnahmen durch die Spieler, da nur durch die intensive Nutzung einer Spielerkartenlösung auch ein entsprechender Nutzen erzielt werden kann.

Die **zentrale Speicherung** von Daten kann schließlich auch wertvolle aggregierte Informationen zum Spielverhalten und für potenzielle zusätzliche Spielerschutzmaßnahmen liefern, wobei die Frage personenbezogener gegenüber anonymisierter Datenübertragung aus datenschutzrechtlichen, aber auch aus amtshaftungsrechtlichen Gründen zu beachten ist.

In technischer Hinsicht wäre die Planung und Umsetzung einer Spielerkarte als eine Erweiterung des Datenrechenzentrums des neuen GSpG **nach elektronischer Anbindung von Glücksspielautomaten und Video-Lotterie-Terminals an das BRZ** möglich, wobei die Verpflichtung der elektronischen Anbindung nach dem vorliegenden Notifikationsentwurf der Glücksspielautomatenverordnung bis Mitte 2013 geplant ist und der Ablauf der allgemeinen Übergangsfrist für Altautomaten in bisherigen Erlaubnisländern für Ende 2014 vorgesehen ist.

Da **im Jahr 2014** einerseits bereits die technischen Voraussetzungen und Möglichkeiten des neuen Datenrechenzentrums des GSpG feststehen und andererseits auch erste Evaluierungsergebnisse des neuen GSpG und seiner Spielerschutzmaßnahmen aus der gesetzlichen Evaluierungsverpflichtung vorliegen, könnte gleichzeitig ein **Folgebericht des Bundesministeriums für Finanzen über eine betreiberunabhängige Spielerkarte an den Nationalrat** erstattet werden.

## Anhang: Quellenverzeichnis

- BECKER Tilman:** Soziale Kosten der verschiedenen Formen des Glücksspiels, Universität Hohenheim
- Betfair Ltd. (2010):** Stellungnahme der Firma Betfair Ltd. zum Fragenkatalog „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“ der Staatskanzlei der Länder
- BLASZCZYNSKI, Ladouceur, Shaffer (2006):** A science-based framework for responsible gambling: The Reno Model
- BOLZEN Stefanie,** Zweifelhaftes Zockergutachten, Die Welt 09.06.2010
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA (2010):** Strukturierte Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“, Stellungnahme der BZgA
- bwin Interactive Entertainment AG (2010):** Schriftliche Stellungnahme zur „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“
- Deutscher Caritasverband (2010):** Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur strukturierten Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“
- DICKERSON, Mark (2003):** Exploring the limits of "responsible gambling": harm minimisation or consumer protection? (Sydney)
- ENGEBØ, Jonny (2010):** From slot machines to gaming terminals - experiences with regulatory changes in Norway, Vienna September 2010
- Fachverband Drogen und Rauschmittel, FdR (2010):** Strukturierte Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“
- Focal Research (2007):** Assessment of the Behavioral Impact of Responsible Gaming Device (RGD) Features: Analysis of Nova Scotia Player-card Data
- Gaming Standards Association, GSA (2009):** G2S™ MESSAGE PROTOCOL V2.0.3, Game To System
- Gaming Standards Association, GSA (2010):** G2S™ MESSAGE PROTOCOL, EXTENSION 1G1, Game To System
- GSpG** Glücksspielgesetz (Stand 2010)
- IFT München (2011):** Kriterien für pathologisches Glücksspielverhalten <http://www.ift.de/index.php?id=225> (abgerufen am 27.3.2011)
- International Gaming Institute, University of Nevada (2006):** Responsible Gaming Device Research Report, Las Vegas
- KALKE Jens (2011):** Glücksspiel und Spielerschutz in Österreich, Lambertus Hamburg
- KÖBERL Judith (2009):** Kleines Glücksspiel - Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Leykam

- LANE Jason (2005):** Technical Tools to identify a problem gambler, States of Jersey
- Omnifacts Bristol Research (2007):** Nova Scotia Player Card Research Project, Stage III Research Report
- Nova Scotia Gaming Corporation (2008):** Fact Sheet Nova Scotia Gambling
- MEYER, T. Hayer (2010):** Problematisches und pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen
- Responsible Gambling Advocacy Centre, Victoria, Australia (2010):** Pre-commitment Consultation Paper
- Responsible Gaming Network (2011):** Player Protection Key<sup>®</sup>, Information set provided by Responsible Gaming Network
- SASS (1998):** DSM-IV, deutsche Bearbeitung von Saß, Wittchen, Zaudig & Houben
- Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Lausanne (2009):** International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, gemeinsam mit Institut 'Créa' de macroéconomie appliquée, Université de Lausanne und Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen
- WILLIAMS, Robert (2010):** Pre-commitment as a strategy for minimizing gambling-related harm, Faculty of Health Sciences & Coordinator, Alberta Gaming Research Institute, University of Lethbridge