

Stellungnahme

zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“
für die strukturierte Anhörung der Ministerpräsidentenkonferenz am
06. April bzw. 20./21. Mai 2010

Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) bedankt sich für die Gelegenheit einer Stellungnahme zur Einschätzung der Zukunft des Glücksspielwesens.

Aus fachlicher Sicht der Suchthilfe in Deutschland sind folgende Themen des vorliegenden Fragenkatalogs von besonderer Bedeutung:

Aus dem international vergleichenden Gutachten abgeleitete Fragestellungen

Zu Regulierungsmodellen/Kriterien für die Vergabe von Konzessionen/Lizenzen

- 1. Welches der drei aufgezeigten Modelle zur Veranstaltung von Glücksspielen präferieren Sie? Bitte differenzieren Sie zwischen Lotterien, Sportwetten, Spielbanken und Spielautomaten.*
- 2. Welches der drei Modelle ist nach Ihrer Ansicht am besten geeignet, die Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages zu erreichen?*

Zu den Fragen 1 u. 2:

Aus Sicht der DHS können die Zielsetzungen des § 1 des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) konsequent nur anhand der derzeitig bestehenden Regelungen des Glücksspielmarktes per Monopol umgesetzt und erreicht werden.

Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben des GlüStV für die darin geregelten Glücksspielsegmente erfolgt gegenwärtig positiv für den Bereich Lotto und Spielbanken. Die Glücksspielanbieter haben entsprechende Konzepte erarbeitet und Maßnahmen ergriffen, um den Zielen wie der Entstehung von Glücksspielsucht, Beförderung der Suchtbekämpfung, Eingrenzung des Glücksspielangebotes, Lenkung des natürlichen Spieltriebs, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes und Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung weitgehend Rechnung zu tragen. Als Indikatoren für die erfolgreiche und konsequente Umsetzung in den vertraglich geregelten Glücksspielsegmenten können beispielhaft folgende genannt werden:

- deutlicher Anstieg der Spielersperrern im Spielbank und Lotteriebereich im Verlauf des Jahres 2008 (zum Jahresende: 27.393),

- deutlich gesunkene Umsätze seit Einführung des GlüStV: Veränderung im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um -21,7% bei den Spielbanken und -12,2% beim Deutschen Lotto- und Toto-Block (inkl. Sportwetten),
- kontinuierlicher Rückgang der öffentlichen Einnahmen
- im Zuge der Umsetzung des GlüStV Einführung und Ausbau von Beratungsangeboten für pathologische Glücksspieler und vermehrter Öffentlichkeitsarbeit ist die Anzahl an Klienten/-innen mit der Diagnose „Pathologisches Spielverhalten“ um 28% gegenüber dem Vorjahr auf 7.300 Glücksspieler/-innen gestiegen. Zudem hat sich die Anzahl der in stationären Einrichtungen betreuten Pathologischen Glücksspieler/-innen vergleichbar erhöht.

(Quelle: Meyer, G. in: Jahrbuch Sucht 2010)

Darüber hinaus ermöglichen strenge Zugangs- und Eingangskontrollen die Einhaltung des Jugendschutzes weitestgehend. Kontrollen und Testkäufe können zudem bewirken, dass weiterhin bestehende Missstände baldmöglichst behoben werden.

Im Vergleich dazu stellt der wachsende Onlineglücksspielmarkt insbesondere für den Bereich der Sportwetten ein noch ungelöstes Problem dar. Solange es hier keine konsequent EU-weiten regel- und umsetzbaren Kontroll- und Schutzmöglichkeiten zur Einhaltung der gesetzlichen (nationalen) Vorgaben zum Spielerschutz im Internet gibt, werden die gesetzlichen Richtlinien umgangen. Erschwerend kommt laut der internationalen Vergleichsstudie hinzu, dass auch bei Schließung aller nicht-staatlichen Wettbüros die Wettmöglichkeiten nicht geringer werden: Je größer das Internetangebot ist, desto mehr Spieler/-innen steigen vom traditionellen Wettwesen auf Online-Wetten um.

Dringender Handlungsbedarf wird ferner in der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen für den nicht im GlüStV geregelten Bereich des gewerblichen Automatenspiels gesehen, der aus Sicht der DHS sowie allen bekannten Forschungsergebnissen den mit Abstand größten Anteil an der Entstehung pathologischen Glücksspielverhaltens hat.

Da das Glücksspiel an den Geldgewinnspielgeräten in der Bundesrepublik dem Gewerbe recht unterliegt und die gegenwärtigen Strukturen einem Monopol in keiner Weise entsprechen, wird hier ein Konzessionsmodell präferiert, welches jedoch in seinen gesetzlichen Vorgaben und Bestimmungen (Gewerbeordnung und Spielverordnung) deutlich verschärft und denen des GlüStV angepasst und entsprechend klar reglementiert werden müsste: Vornehmlich seien an dieser Stelle u.a. Maßnahmen zur Beschränkung der Anzahl der Betriebe/Konzessionen pro Einwohner/in zu nennen, aber auch Werbebeschränkungen, Eingangskontrollen und Sperrmöglichkeiten. Dies stellt einen geeigneten Weg dar, um der gegenwärtig suchtproblematisch äußerst hohen Verfügbarkeit der Spielhallen in allen Regionen sinnvoll entgegenzutreten.

Zu Suchtprävention, Jugendschutz, Konsumenten- bzw. Spielerschutz

8. *Empfiehlt es sich, insbesondere vor dem Hintergrund der im Rahmen der Schweizer Studie gesammelten Erfahrungen*

- a) *die Regelungen zum Verbraucherschutz anders, ggf. restriktiver zu fassen?*
- b) *(darüber hinausgehend) spezielle Vorschriften zum Spieler- und Jugendschutz zu erlassen?*
- c) *das Mindestalter für die Teilnehmer an bestimmten Glücksspielen heraufzusetzen?*
- d) *die Bereitstellung von Informationen zu verbessern (durch welche Maßnahmen)?*
- e) *die Kontrollen zu intensivieren?*
- f) *bestimmte Sanktionen vorzusehen?*

Zu Frage 8:

Der Glücksspielstaatsvertrag und die damit verbundenen Ausführungsgesetze der Länder sehen in Anlehnung an das Jugendschutzgesetz sowie die Spiel- und Gewerbeordnung eine klare Regelung zur konsequenten Einhaltung des Kinder- und Jugendschutzes im Rahmen von Glücksspielen vor (vgl. GlüStV § 1 (3)). Danach ist die Teilnahme Minderjähriger an öffentlichen Glücksspielen strikt verboten. Dieses Verbot wird jedoch von Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen, insbesondere von Sportwetten, nicht konsequent durchgesetzt.

Gerade unter Jugendlichen im Alter ab 13 Jahren konnten Suchtforscher eine deutliche Ausprägung problematischen Glücksspielverhaltens aufzeigen¹. Verstärkend kommen die hohe Verfügbarkeit von Glücksspielen, jugendbezogene Marketingstrategien und eine unzureichende Umsetzung der Altersbeschränkungen (insbesondere im Internet) hinzu. Die garantierte Anonymität, die Verschleierung des Geldwertes und die erlaubte Teilnahme an Demo-Spielen tragen zum wachsenden Erfolg dieser Angebote bei.

Bei Fortbestehen dieser Umstände ist mit einem weiteren Anwachsen des Problemumfangs zu rechnen: Der Anteil junger Glücksspieler/-innen durch zahlreiche Wett- und Pokerangebote im Internet wird steigen. Ferner greifen die Bestimmungen des Jugendschutzes nur bedingt. Vor diesem Hintergrund fordern wir eine konsequente Einhaltung des Kinder- und Jugendschutzes in allen Glücksspielsegmenten.

Alle Nutzer/-innen von Glücksspielen und Wettangeboten im Internet gilt es wesentlich eindeutiger als bislang darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei nach deutschem Recht um einen illegalen Vorgang handelt, der strafrechtlich verfolgt wird. Allem Anschein nach wird das Onlineverbot von Glücksspielen und Wetten im Internet von der Öffentlichkeit noch zu wenig als solches wahrgenommen. Ein jährlicher Umsatz von geschätzten rund drei Mrd. Euro und zweistellige Wachstumsraten für die vornehmlich auf Malta und Gibraltar ansässigen Unternehmen zeigen, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen noch keine abschreckende Wirkung auf potenzielle Kunden/-innen in Deutschland hatten.

Um dieses Ziel zu erreichen, müsste die Illegalität des Onlineglücksspiels im Rahmen von Informationskampagnen verstärkt in den Fokus gerückt werden.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der im Internet aktiven Glücksspieler/-innen und (Sport)Wetter/-innen im Alter zwischen 18 und 30 Jahren oder sogar jünger sind, macht es erforderlich, dass noch intensiver als bisher im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit präventiv darauf hingewiesen wird, dass Glücksspielangebote im Internet illegal sind. Durch

¹ vgl. Hurrelmann 2003; Meyer/Hayer 2005

restriktive Kontrollen und hohe Zugangsbarrieren sollte Onlineglücksspielern der Einstieg erschwert werden.

Banken und Kreditkartenbetreiber sollten verpflichtet werden, ihren Zahlungsverkehr stärker zu kontrollieren: Kundenüberweisungen auf Auslandskonten, die bekanntermaßen Anbietern von Internetglücksspielen gehören, sollten z. B. komplett unterbunden werden.

Wenn Kunden trotzdem über das Internet Glücksspielverbote generieren, sollten diese mit Verweis auf die Illegalität des Glücksspiels die Rechnung nicht beglichen werden.

Außerdem würde ein strikteres Durchgreifen bei Verstößen gegen gültige Werbeverbote für entsprechende Aufmerksamkeit sorgen.

Obige Maßnahmen sollten ausreichend abschreckende Wirkung zeigen, so dass aus Sicht der DHS am gegenwärtigen Mindestalter zur Teilnahme an Glücksspielen (18 Jahre) festgehalten werden sollte.

9. Die Erreichung welcher Ziele sollten neben den im Glücksspielstaatvertrag genannten und den in der Schweizer Studie untersuchten mit im Vordergrund stehen (z.B. Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung)?

10. Ein Gleichgewicht zwischen einer effizienten Befriedigung der Nachfrage und dem Spielerschutz gilt aus gesundheitspolitischer Sicht als erstrebenswert. Welche Maßnahmen könnten hierzu beitragen?

11. Es ist anerkannt, dass die Verfügbarkeit von Glücksspielen große Auswirkungen auf die Erforderlichkeit von gesundheitspolitischen Maßnahmen im Glücksspielsektor hat. Welche Maßnahmen könnten Sie sich in diesem Zusammenhang vorstellen?

Zu den Fragen 9-11:

Gleichsetzung der Geldspielgeräte mit anderen Glücksspielen im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags zur Herstellung von Kohärenz

Alle vorliegenden Studien belegen, dass das Suchtpotenzial bei Geldspielgeräten unter allen Glücksspielen am Höchsten ist. Eine Abhängigkeit wird bei den meisten pathologischen Glücksspielern/-innen aufgrund ihres Spiels am Geldspielautomaten in einer Spielhalle oder einer Gaststätte diagnostiziert. Im Rahmen des Bundesmodellprojektes „Frühe Intervention beim Pathologischen Glücksspielen“ ist dies z. B. bei rund 85% der Klienten/-innen der Fall.

Die expandierende Geldspielautomatenbranche unterliegt durch die rechtliche Zuordnung zum Gewerberecht nicht den gesetzlichen Auflagen zum Spielerschutz und zur Schaffung der Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung laut § 1 (1) des GlüStV.

Deutlich erweiterte Öffnungszeiten oder 24 Stunden geöffnete anonyme Spielhallen an Autobahnen oder Ausfallstraßen tragen dazu bei, dass Pathologische Glücksspieler/-innen ihr Gefühl für Zeit verlieren: In der Konsequenz führt dies dazu, dass die Klienten/-innen im Durchschnitt über fünf Stunden – an fast jedem zweiten Tag – in den Spielhallen verweilen. Dabei entstehen ihnen höchste Tagesverluste von durchschnittlich 900 €. Die eindeutigen Ergebnisse des Modellprojektes und die niedrigen Zugangsschwellen, d.h. keine Eingangskontrollen, unterstreichen das hohe Suchtpotenzial, dem Glücksspieler/-innen ausgesetzt sind.

Der Gewinn bzw. Verlust obiger Geldbeträge stellt aus Sicht der DHS kein Unterhaltungsspiel mit Geldgewinnmöglichkeit dar, sondern es handelt sich um reine Glücksspiele. Daher plädiert die DHS für eine im Sinne der Verhältnisprävention für alle Glücksspiele einheitliche Regelung. Geldspielgeräte sind ebenso als Glücksspiel im Sinne des GlüStV zu definieren und sollten gleichermaßen den Regelungen und Vorschriften des GlüStV unterliegen. Hiermit würde ein wichtiger Schritt zu einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung eingeleitet. Die DHS hofft im Zuge eindeutiger Ergebnisse der Evaluation der Spielverordnung auf deren Anpassung an die Gesetzgebung des GlüStV.

Darüber hinaus plädieren wir aus suchtpolitischer Sicht weiterhin für einen kleinen, konsequent regulierten Glücksspielmarkt. Um eine effektive Begrenzung der Glücksspielsucht bewirken zu können, sind verhältnispräventive Ansätze (Angebotsbeschränkung, Zugangskontrollen) die Mittel der Wahl.

12. Sind Sie der Auffassung, dass die Teilnahme an bestimmten Glücksspielen beeinflusst werden kann, wenn die Bereitstellung eines Teils der Einnahmen für bestimmte soziale, sportliche oder kulturelle Zwecke stärker herausgestellt würde (Beispiele Schweden und Norwegen)?

Zu Frage 12:

Nein, denn wer einmal der Glücksspielsucht verfallen ist, interessiert sich mit Sicherheit nicht dafür, ob mit seinem verspielten Geld bestimmte gemeinnützige Zwecke umgesetzt werden. Die DHS stellte jedoch bereits in ihrem 2007 erschienen *Memorandum zur Prävention der Glücksspielsucht*² heraus, dass der GlüStV einen Passus enthalten [sollte], der 2 % des Umsatzes aus allen Glücksspielen für [den bedarfsgerechten Ausbau des ambulanten und stationären Hilfeangebotes] für Glücksspielsüchtige und ihre Angehörigen, für Forschung und für Prävention sichert.

Zu Werbebeschränkungen

Hierzu wurde bereits in der Beantwortung von Frage 8 Stellung bezogen.

Zum Gewerblichen Spiel (Spielautomaten, Spielhallen)

28. Wie bewerten Sie das Suchtpotential von Geldspielautomaten im Vergleich zu den im GlüStV geregelten Arten des Glücksspiels?

29. Sehen Sie eine Notwendigkeit, das gewerbliche Spiel aus dem Wirtschaftsrecht in das Ordnungsrecht der Länder zu überführen und dabei die für den Spieler- und Jugendschutz geltenden Anforderungen des GlüStV auf den Bereich der Geldspielgeräte auszudehnen?

² Prävention der Glücksspielsucht – Memorandum der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. 2007 (www.dhs.de/web/dhs_stellungnahmen/stellungnahmen.php (12.04.2010))

Zu Frage 28 u. 29:

Geldspielautomaten besitzen aus Sicht aller Experten das mit Abstand höchste Suchtpotenzial.

Das bundesweit flächendeckende Angebot an Gastronomiebetrieben mit aufgestellten Geldspielgeräten und vor allem Spielhallen mit täglichen Öffnungszeiten von oftmals bis zu 24 Stunden unterstreichen den Handlungsbedarf. Zahlreiche Erkenntnisse aus der ambulanten

und stationären Spielerberatung sowie aus Forschungsprojekten, u.a. aus dem Bundesmodellprojekt belegen, dass pathologische Glücksspieler/-innen durchschnittlich jeden zweiten Tag zumeist bis zu fünf Stunden, aber auch deutlich länger, hier aufsummiert hohe Geldbeträge verlieren. Etwa 40% der Glücksspieler/-innen an Geldspielautomaten haben im Laufe der Zeit Schuldenhöhen von bis zu 10.000 Euro angehäuft, 40% jedoch noch weit höhere Beträge verspielt.

Daher spricht sich die DHS für die Angleichung der Regelungen für Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit an die Anforderungen der gesetzlichen Regelungen des GlüStV aus (siehe auch Beantwortung der Fragen 9-11).

30. Welche Möglichkeiten sehen Sie, das Angebot von Geldspielautomaten außerhalb von Spielbanken zu begrenzen?

Nach der gegenwärtigen gesetzlichen Grundlage liegt es vielfach in der Hand der Städte- und Gemeinden, durch Änderungen der baurechtlichen Verordnungen dafür zu sorgen, dass bestimmte Wohn- und Kerngebiete durch strikte Ausschlussverfahren (künftig) von der Ansiedlung weiterer Vergnügungsstätten verschont bleiben. Bestehende Betriebe unterliegen jedoch dem Bestandschutz. Hier könnte jedoch sichergestellt werden, dass keine weiteren Konzessionen für bereits angesiedelte Spielhallenbetreiber erteilt werden.

31. Sehen Sie steuer-/abgabenrechtliche Regulierungsmöglichkeiten zur Begrenzung des Angebotes von Geldspielautomaten?

Mit Hilfe der Erhöhung steuerrechtlicher Abgaben dafür zu sorgen, Spielhallenbetreiber künftig von weiterer Expansion abzubringen, stellt aus Sicht der Suchthilfe ein geeignetes Mittel dar. Höhere Steuerabgaben führen in der Regel zu einem niedrigeren Gewinn für die Betreiber. In der Konsequenz werden sich Anbieter vom Markt zurückziehen, wodurch ein reduziertes Angebot entstehen würde.

Parallel sollten die Kommunen, denen diese zusätzlichen Steuereinnahmen zu Gute kommen, verpflichtet werden, die Gelder wieder direkt in die Beratung von Spielern zu investieren.

32. *Empfiehl es sich, vor dem Hintergrund der im Rahmen der Schweizer Studie gesammelten Erfahrungen*

a) *Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit nur in Spielbanken zu erlauben?*

Nein.

b) *die Aufsteller von Geldspielgeräten in das übergreifende Sperrsystem (§ 8 GlüStV) einzubeziehen?*

Ja, vgl. Antwort zu Frage 7-9.

c) *die Möglichkeit der Selbstsperrre einzuführen?*

Die Umsetzung dürfte für große Spielhallenbetreiber keine Schwierigkeit darstellen, würde jedoch einen zunehmenden Verdrängungswettbewerb in der Branche bedeuten, da Kontrollen für kleine Spielhallenbetreiber zu personalintensiv wären. Die Konsequenz wäre der Verbleib einiger großer Betreiber, die sich den Spielhallenmarkt untereinander aufteilen könnten.

Für den Bereich der Gaststätten wäre die Umsetzung und Kontrolle von Spielersperren noch weniger umsetzbar.

h) *die Mindestdauer der Spiele zu erhöhen?*

i) *zwischen der Dauer des Spiels und der Dauer der Gewinnauszahlung zu unterscheiden?*

j) *Einsatz, Verlust und Gewinn der einzelnen Spiele zu begrenzen?*

k) *in Spielhallen ein Rauchverbot zu erlassen?*

Grundsätzlich immer!

l) *die Spielfläche von Automaten Sälen zu begrenzen?*

m) *sonstige Maßnahmen des Spielerschutzes vorzusehen?*

Zu den Fragen 32 h-m:

Alle in Richtung eines erhöhten Spielerschutzes gehenden Maßnahmen und Verschärfungen der Spielverordnung würden konkret dazu beitragen, dass deutlich weniger Menschen mit deutlich weniger Möglichkeiten konfrontiert werden, an diesen gefährlichen Geldspielgeräten hohe Summen zu verlieren.

Zusammenfassend plädiert die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen grundsätzlich für die Beibehaltung der bestehenden klaren gesetzlichen Ziele, Regelungen und Vorgaben des bestehenden Glücksspielstaatsvertrags im Rahmen eines staatlichen Glücksspielmonopols.

In Anlehnung an Meyer (2009)³ sprechen u.a. folgende Punkte für das staatliche Monopol:

- leichtere Tolerierung von Umsatzrückgängen durch effektive Spielerschutzmaßnahmen,
- leichtere Umsetzbarkeit kohärenter Maßnahmen zum Spielerschutz und einheitliche Standards
- Realisierung der Gratwanderung zwischen attraktivem Spielangebot und effektiver Prävention,
- keine gezielte Umgehung gesetzlicher Vorgaben durch die Anbieter,
- schnellere Umsetzung weiterer Optimierungen des Spielerschutzes (kein Schutz privater Investitionen).

Darüber hinaus sollten verhaltenspräventive Interventionen und Ansätze bei jenen Formen des Glücksspiels intensiviert werden, die ein erhöhtes Abhängigkeitspotential besitzen, allen voran die Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, weshalb wir uns an dieser Stelle erneut für eine Gleichsetzung der Geldspielgeräte mit anderen Glücksspielen im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags aussprechen.

Hamm, 16.04.2010

Dr. Raphael Gaßmann
Geschäftsführer

Armin Koeppel
Bundesmodellprojekt Glücksspiel

³ Meyer, Gerhard: International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil Vier 2009, S.56