

# Qualität als Eckpfeiler der Glücksspielregulierung: Anspruch und Wirklichkeit

■ Von Prof. Dr. Gerhard Meyer, Universität Bremen

Im GlüStV 2021 sind eine Reihe von Präventionsmaßnahmen verankert. Zur Erreichung des vorrangigen Gemeinwohlziels der Suchtbekämpfung umfassen die Vorgaben Angebotsverbote und -beschränkungen, Strukturvorgaben für einzelne Spielformen, Restriktionen der Werbeaktivitäten, Aufklärungsmaßnahmen auf Bevölkerungsebene, Verpflichtungen der Anbieter zu Sozialkonzepten (einschließlich Personalschulungen in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens) und Optionen für Spielsperren.

In öffentlichen Stellungnahmen betonen Vertreter der verschiedenen Angebotsformen (terrestrisch und onlinebasiert) den hohen Stellenwert des Spielerschutzes. Er sei in der Unternehmenskultur verankert, werde auf allen Hierarchieebenen wertgeschätzt und konsequent weiterentwickelt. Individuelle Sozialkonzepte mit Handlungsanweisungen für die Praxis sowie regelmäßig stattfindende Präventionsschulungen zur Früherkennung von Problemspieler(inne)n würden inzwischen zum Alltag eines jeden Bertreibers. Unter Verweis auf die „erfolgreichen, hochkarätigen Schulungen und Zertifizierungen durch unabhängige Unternehmen“ werden gleichzeitig quantitative Regulierungsmaßnahmen wie die Reduzierung der Verfügbarkeit von Glücksspielen abgelehnt und stattdessen wird eine Regulierung nach strengen Qualitätsmaßstäben gefordert gehören.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Anbieter tatsächlich ihrem Qualitätsanspruch in Sachen Spielerschutz gerecht werden und den gesetzlichen Verpflichtungen in der Alltagspraxis nachkommen. Eine erste Antwort liefern vorliegende wissenschaftliche Befunde aus terrestrischen Spielstätten.<sup>1</sup>

Praxistests durch Testspieler in Spielhallen belegen erhebliche Defizite in der Umset-

zung eines verantwortungsbewussten Spielangebots. Auf Indikatoren problematischen Spielverhaltens, die von Testspielern bei ihrer Teilnahme am Automatenpiel simuliert wurden, reagierten die Mitarbeitenden der Spielhallen in Bremen und Hessen lediglich in sechs von 112 Fällen (5,0 Prozent) bzw. 28 von 383 Fällen (7,3 Prozent) mit sachgemäßen, auf den Spielerschutz ausgerichteten Interventionen (Meyer et al., 2015; Hayer et al., 2018).

## Vermittlung in die Suchthilfe

Befragungen von Klient(inne)n bzw. Patient(inne)n mit Glücksspielproblemen nach ihren Erfahrungen mit der Praxis des Spielerschutzes in den Spielstätten verweisen auf eine äußerst geringe Vermittlungsquote in das Hilfesystem. Lediglich 1,4 Prozent der Spieler/-innen einer bundesweiten Stichprobe aus ambulanten und stationären Behandlungseinrichtungen, deren Hauptspielform aus Geldspielautomaten bestand (n=512), wurden von den Mitarbeitenden entsprechend der Sozialkonzepte der Anbieter angesprochen (Fiedler et al., 2017). Nach einer Stichprobe aus Bayern erfolgte der Zugang zur ambulanten Suchtberatung nur bei 18 von 1.242 Klient(inne)n (1,4 Prozent) über eine Spielhalle und in zwei Fällen (0,2 Prozent) über eine Spielbank (Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern, 2017). In Hessen bestätigte eine Person von 903 befragten Klient(inne)n einen entsprechenden Zugangsweg (Institut für Interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung, 2015).

## Vergleich von Selbst- und Fremdsperren

Ein Vergleich von Selbst- und Fremdsperren der OASIS-Sperredatei für Spielhallen in Hessen zeigt, dass 99 Prozent der Spielsperren

von den betroffenen Spieler(inne)n selbst initiiert wurden. Fremdsperren durch das Personal der Spielhallen (oder durch Angehörige) erfolgten nur in 125 von 12.253 Fällen (ein Prozent), obwohl entsprechende gesetzliche Verpflichtungen für die Spielhallenbetreiber bestanden (Hayer et al., 2018).

In den Merkur Spielbanken in Sachsen-Anhalt beruhten in dem Zeitraum von 2017 bis 2021 lediglich zehn von 421 Sperren (2,4 Prozent) auf einer Fremdsperre durch die Betreiber (Landtag von Sachsen-Anhalt, 2022)<sup>2</sup>. Im gesamten deutschen Spielbankensektor lag der Anteil der Fremdsperren Ende 2019 bei 15,3 Prozent (6.447 von 42.243, Mitteilung der Gemeinsamen Geschäftsstelle Glücksspiel).

## Verteilung erzielter Umsätze

Die empirischen Befunde dokumentieren insgesamt eine gering ausgeprägte Compliance der Anbieter von Glücksspielen in Spielhallen und Spielbanken. Ein Erklärungsansatz basiert auf der Ungleichverteilung der erzielten Umsätze. Weltweit ist für verschiedene Spielformen nachweisbar, dass eine kleine Anzahl von Spielteilnehmer(inne)n für einen Großteil der Umsätze sorgt. Die als Pareto-Prinzip bekannt gewordene Regel der Betriebswirtschaft, nach der 20 Prozent der Konsumenten für 80 Prozent der Umsätze verantwortlich sind, gilt für viele hedonistische Konsumgüter. In Bezug auf Glücksspiele ist sogar eine noch höhere Konzentration der Umsatzgenerierung erkennbar. Unter Einbeziehung deutscher Spielteilnehmer(inne)n haben Tom et al. (2014) für Glücksspiele im Internet (Sportwetten und casinotypische Spiele) des Anbieters bwin registriert, dass zwischen 4,4 Prozent und 17,7 Prozent der Spieler/-innen 80 Prozent der Umsätze generierten. Der Umsatzanteil, den Problemspieler(inne)n auf dem Gesamtmarkt beitragen, liegt nach zahl-

<sup>1</sup> Empirische Befunde zur Compliance der Anbieter nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 stehen bisher nicht zur Verfügung.

<sup>2</sup> Gleichzeitig berichten die Betreiber in Pressemitteilungen, der hohe Standard des Jugend- und Spielerschutzes sei erneut in einem Zertifizierungsprozess ohne jede Beanstandung bestätigt worden (<https://www.isa-guide.de/isa-casinos/articles/193708.html>).

reichen Studien zwischen 14 Prozent und 65 Prozent. Als besonders belastet gelten vor allem Spielautomaten sowie Tischspiele in Spielbanken mit jeweils Umsatzanteilen von rund 76 Prozent (Überblick in Fiedler et al., 2019).

### Interessenkonflikte

Vor diesem Hintergrund deutet sich ein Interessenkonflikt an. Einer effektiven Suchtprävention durch die Anbieter stehen die originären Geschäftsinteressen in Form von Umsatz- und Gewinnmaximierung gegenüber. Würden die Anbieter tatsächlich bei erkennbar süchtigem Spielverhalten intervenieren, das Gespräch mit den Betroffenen suchen, sie – gegebenenfalls – in die Suchthilfe vermitteln oder von der Spielteilnahme aussperren, müssten sie erhebliche finanzielle Einbußen befürchten. Da Problemspieler/-innen einen lukrativen, wenn nicht den ertragreichsten Kundenstamm bilden, ist auf dem Pfad der Profitabilität eine Gratwanderung zwischen gesetzlicher Verpflichtung zum Spielerschutz und Profitinteressen zu absolvieren. Dabei bleibt der Spielerschutz bisher leider auf der Strecke.

Auch aufseiten des Staates bestehen finanzielle Interessen, die über Steuereinnahmen einen Interessenkonflikt hervorrufen und eine umfassende Kontrolle und Evaluation der gesetzlichen Vorgaben verhindern können. Weder die geringe Compliance des Personals der Spielstätten noch die offensichtlichen Umgehungen der Spielverordnung durch die Hersteller der Geldspielautomaten (Meyer, 2019)<sup>3</sup> haben bisher zu Konsequenzen geführt.

Der Staat sieht sich zudem der gezielten Einflussnahme der Anbieter ausgesetzt. Der Mehrertrag, der sich durch süchtige Konsument\*innen erzielen lässt, wird eingesetzt, um bspw. das eigene Verantwortungsbewusstsein zu promoten und die „hohen“ Qualitätsstandards des Verbraucherschutzes zu präsentieren. Neben der Werbung, dem Sponsoring, den Spenden an Parteien und der Präsenz auf Landes- und Bundesparteitagen<sup>4</sup> ist es vor allem der Lobbyismus, der eine effektive, ertragsmindernde Regulation des Glücksspielwesens verhindern

soll. Es bedarf daher einer stärkeren Unabhängigkeit von Institutionen, die die Regulierung des Marktes zu verantworten haben.

### Staatliche Kontrollen: Qualitätsprüfung

Bestehende Interessenkonflikte verlangen nach staatlichen Kontrollen und effizienter Rechtsdurchsetzung. Nach den aufgezeigten empirischen Befunden für den terrestrischen Bereich sind Vollzugsdefizite erkennbar. Befragungen von Gästen der verschiedenen Spielstätten und der Einsatz von Testpersonen wurden bisher nur in Forschungsprojekten praktiziert (Ausnahme: Alterskontrollen). Systematische Überprüfungen der Compliance unter Federführung der zuständigen Behörden sind ebenso zielführend wie unterschiedliche Zugangswege (bspw. unter Einbeziehung der Befragung von Mitarbeitenden der Anbieter). Die Evaluierung notwendiger Ansprachen von potenziell Süchtigen, der Vermittlung in die Suchthilfe und des Anteils von Fremdsperren durch die Anbieter sollten zudem als elementarer Bestandteil des Zertifizierungsprozesses eingefordert werden.

Schließlich mangelt es an hinreichenden staatlichen Sanktionsmechanismen. Da keine oder nur geringe (finanzielle) Strafen drohen, gewinnen die Profitinteressen leicht die Oberhand gegenüber einem verantwortungsbewussten Spielangebot.

### Fazit

Offensichtlich mangelt es in der Alltagspraxis der Spielstätten an der Umsetzung effektiver Maßnahmen des Spielerschutzes. Die Betreiber propagieren Qualität als Eckpfeiler der Glücksspielregulierung, nicht zuletzt, um evidenzbasierte Maßnahmen wie die Verfügbarkeitsreduktion (Meyer et al., 2020) zu verhindern. Für den Fall der Umsetzung dieser Maßnahme prognostizieren sie ein umfangreiches Ausweichverhalten auf illegale Spielformen. Dabei handelt es sich bisher allerdings um bloße Spekulation. Zwar zeigte sich in einer Studie aus Norwegen nach der temporären

landesweiten Verbannung von Spielautomaten ein Rückgang von Automatenspieler(inne)n unter behandlungssuchenden Personen sowie ein Anstieg von Teilnehmer(inne)n an Sportwetten und Glücksspielen im Internet (Bu & Skutle, 2017). Innerhalb des kurzen Untersuchungszeitraums von etwas mehr als einem Jahr war jedoch auf Bevölkerungsebene weder die Entwicklung eines Schwarzmarktes noch ein ausgeprägtes Substitutionsverhalten in andere Marktsegmente erkennbar. Der Zugang zu illegalen Spielformen (im Internet) lässt sich zudem mit staatlichen Maßnahmen des IP- und Payment-Blockings beschränken.

Als zentrale Komponente der Verhältnisprävention auf dem terrestrischen und onlinebasierten Glücksspielmarkt ist die Reduktion der Verfügbarkeit neben Eingriffen in die Angebotsform, Werbebeschränkungen, Zugangsbeschränkungen für bestimmte Personengruppen, Beschränkungen des Alkohol- und Tabakkonsums während der Spielteilnahme, hinreichende Kontrollen mit spürbaren Sanktionen und Maßnahmen der Verhaltensprävention (Stärkung von Lebenskompetenzen, Aufklärung) in ein aufeinander abgestimmtes, breit angelegtes und nachhaltiges Konzept der öffentlichen Gesundheitsfürsorge zu integrieren (Meyer & Hayer, 2021). In diesem Konzept hat auch ein auf Qualität ausgerichteter Jugend- und Spielerschutz seitens der Anbieter seinen Platz, wenn die Umsetzung in der Praxis dem Qualitätsanspruch tatsächlich gerecht wird.

## ► Der Autor



**Prof. Dr. Gerhard Meyer** ist Fachpsychologin für Rechtspsychologie und emeritierter Professor für Psychologie an der Universität Bremen.

Foto: BzGw/ privat

<sup>3</sup> Der Gesetzgeber hat bspw. festgelegt, dass der Höchstgewinn pro Spiel an einem Geldspielautomaten max. zwei Euro betragen darf. In einem serienauslösenden Spiel können aber praktisch 1.000, 2.000 Euro und mehr gewonnen werden, weil die Hersteller der Automaten den Umwandlungsprozess von Geld in Punkte und zurück in Geld als Spiel definieren und das eigentliche Spiel auf der Punkteebene – an der Gesetzgebung vorbei – die hohen Gewinne ermöglicht. Nach dem Punktegewinn erfolgt anschließend die Rückumwandlung von Punkten in Geld. Alle fünf Sekunden werden 200 Punkte in 2 Euro umgewandelt, ein Prozess, der mehrere Stunden dauern kann.

<sup>4</sup> Vertreter des gewerblichen Automatenspiels lassen sich auf Parteitagungen gerne mit Politiker(inne)n beim Spiel an Kickerautomaten ablichten. Diese Automaten stehen gar nicht in Spielhallen, sollen aber die Harmlosigkeit des dortigen Angebots öffentlichkeitswirksam vortäuschen (<https://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/268707.html>).