

An
Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt
Referat 24, Stichwort: GlüStV
Hegelstr. 42

39104 Magdeburg

Prof. Dr.
Gerhard Meyer

Grazer Str. 4
28359 Bremen

Telefon (0421) 218 - 68701
Sekt. (0421) 218 - 68703
Fax (0421) 218 - 68719
eMail gerhard.meyer@
uni-bremen.de
www.uni-bremen.de/~drmeyer

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen: Me/Scho

Datum: 02.05.11

Stellungnahme zu dem Entwurf „Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (1. GlüÄndStV)“

Einleitend und grundsätzlich gilt es festzustellen, dass der Entwurf des 1.GlüÄndStV eine Abkehr von dem bisherigen staatlichen Glücksspielmonopol hin zu einer Teilliberalisierung und Öffnung des Marktes für private Anbieter darstellt. Aus der Perspektive der Suchtprävention ist ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt anzustreben, mit abgestuften präventiven Maßnahmen in Abhängigkeit vom Gefährdungspotenzial der verschiedenen Spielformen. Nach den Ergebnissen eines an der Universität Bremen entwickelten Bewertungsinstrumentes gehören Glücks- und Geldspielautomaten, Roulette sowie Poker und Sportwetten (im Internet) zu den Glücksspielen mit dem höchsten Suchtpotenzial. Auch wenn Vergleichsstudien verschiedener Regulierungskonzepte aufgrund erheblicher methodologischer Probleme bisher nicht zur Verfügung stehen, sind Angebotsbeschränkungen noch immer zentraler Baustein effektiver nationaler Präventionskonzepte.

Die im öffentlichen Gesundheitswesen angewandte Grundregel für die Einschätzung des Gefährdungspotenzials von Suchtmitteln ist auch auf das Glücksspiel anzuwenden: je größer das Angebot an Glücksspielen und damit die Verfügbarkeit, desto größer zum einen die Anzahl der Spielteilnehmer und das Ausmaß der Ausgaben für Glücksspiele sowie zum anderen die glücksspielbezogenen individuellen und sozialen Folgeschäden. Diese Grundregel spiegelt den Grundsatz des Gesamtkonsummodells wider. Nach dieser Auffassung hängt die Zahl der Häufigspieler in einer Bevölkerung vom Ausmaß der durchschnittlichen Teilnahme am Glücksspiel in der Gesellschaft ab. Norwegische Forscher fanden die Grundannahmen und Vorhersagen dieses Modells für ihr Land in repräsentativen Bevölkerungsstudien unterschiedlicher Altersgruppen bestätigt. Populationen mit geringer Spielerfahrung hatten einen niedrigeren Anteil an Häufigspielern als Populationen mit größerer Spielerfahrung. Unter Heranwachsenden (13-19 Jahre) ermittelten sie folgenden Zusammenhang: Je höher das Spielausmaß und die Ausgaben für Glücksspiele sind, desto höher ist die Prävalenz problematischen Spielverhaltens. Nach dem zwischenzeitlichen Verbot von Spielautomaten in Norwegen im Juli 2007 war eine Reduzierung sowohl der Teilnahme an Glücksspielen als auch der Spielhäufigkeit und glücksspielbezogenen Probleme bei früheren Automatenspielern nachweisbar. Risikokurven auf der Basis kanadischer Bevölkerungsdaten belegen, dass glücksspielbedingte Folgeschäden mit der Häufigkeit der Spielteilnahme und den Spielausgaben ansteigen. Entspre-

chend dürfte eine Marktöffnung in Deutschland mit einer Zunahme der Spielteilnehmer und der Prävalenz von Spielproblemen einhergehen.

Ein staatliches Glücksspielmonopol scheint generell eher geeignet, eine zielgerichtete Stimulation der Nachfrage nach Glücksspielen zu verhindern. Bei der Vergabe von Konzessionen ist nicht mit zielführenden Maßnahmen des Spielerschutzes zu rechnen, da das Gewinnstreben der privaten Anbieter originärer Bestandteil ihres Geschäftskonzeptes ist. In dem Interessenkonflikt zwischen Ertragssteigerung und präventiver Gesundheitspolitik wird der Spielerschutz zwangsläufig als zweitrangig bewertet.

Weitere Vorteile des staatlichen Monopols umfassen aus der Perspektive der Suchtprävention folgende Aspekte:

- Anzustrebende Umsatzrückgänge durch effektive Spielerschutzmaßnahmen, insbesondere bei Glücksspielen mit hohem Suchtpotenzial, sind leichter tolerierbar,
- Kohärente Maßnahmen zum Spielerschutz (z.B. Sperroption über alle Spielsektoren) und einheitliche Standards sind einfacher umzusetzen,
- Die Gratwanderung zwischen hinreichend attraktivem Angebot und effektiver Prävention ist eher realisierbar,
- Der Gedanke des Spielerschutzes ist den Mitarbeitern der Anbieterseite vor dem Hintergrund der mit dem Staatsmonopol beabsichtigten Zielsetzungen besser zu vermitteln,
- Proaktive Maßnahmen sind eher zu erwarten,
- Es existiert kein Wettbewerb um den Konsumenten, wie er ansatzweise auch beim Konzessionsmodell gegeben ist,
- Es gibt keine gezielte Umgehung gesetzlicher Vorgaben durch private Anbieter,
- Aus Forschungsergebnissen abgeleitete Optimierungen des Spielerschutzes können schneller umgesetzt werden (kein Schutz privater Investitionen).

Zu den Nachteilen des Monopols zählen in erster Linie die starke Konkurrenz zu attraktiven Spielangeboten an den Grenzen mit anderen Staaten und im Internet sowie der kaum vorhandene Anreiz für einen innovativen Spielerschutz.

Glücksspielangebote im Internet sind aus Sicht der Suchtprävention mit besonderen Herausforderungen verbunden. Auf der einen Seite besteht aufgrund der leichten Zugänglichkeit, der Gelegenheit zur interaktiven Spielteilnahme vom eigenen Wohnzimmer oder Arbeitsplatz aus, der fehlenden sozialen Kontrolle sowie der hohen Ereignisfrequenz bei den angebotenen Spielformen ein ausgeprägtes Gefährdungspotenzial. Auf der anderen Seite macht die grenzüberschreitende Kapazität des Internets eine effektive und effiziente Kontrolle des Zugangs zu Online-Glücksspiel nahezu unmöglich. Zugleich bieten diese Spielformen zahlreiche Gelegenheiten für eine obligatorische Verankerung von Maßnahmen des Spielerschutzes. Besonders hervorzuheben ist die Möglichkeit einer lückenlosen Aufzeichnung des Spielverlaufs und damit die automatische Erfassung bestimmter Indikatoren problematischen Spielverhaltens (z.B. Spielfrequenz und -dauer, Einsatz-, Gewinn- und Verlusthöhe, Entwicklungsdynamik des Spielverhaltens) mithilfe einer Software, die als Ausgangspunkt für eine persönliche Kontaktaufnahme durch geschulte Fachkräfte dienen könnte.

Eine lückenlose technische Überwachung erscheint illusorisch, da es immer wieder Anbieter und Kunden geben wird, die bestehende Maßnahmen gezielt umgehen. Negativer Begleiteffekt dieser Entwicklung ist die Etablierung eines illegalen Marktes, der sich den Kontrollmöglichkeiten weitgehend entzieht. Ein weiteres Argument gegen die Zweckmäßigkeit eines Verbotes von Online-Glücksspielen besteht darin, dass das Mittel der Prohibition im Suchtbereich, insbesondere bei stoffgebundenen Suchtformen, die Zielvorgabe bisher in der Regel verfehlt hat. Dies gilt vor allem für Suchtmittel, die bereits am Markt etabliert bzw. in der Bevölkerung verankert waren und deren Verbot als präventive Maßnahme erst im Nachhinein angewandt wurde.

Falls daher eine effektive Kontrolle des Zugangs zu Glücksspielen im Internet nicht zu realisieren ist bzw. die gewünschten Zielvorgaben über ein Verbot nicht zu erfüllen sind, ist eine restriktive Zulassung im Rahmen eines staatlichen Monopols anzustreben. Diese regulativen Rahmenbedingungen erlauben, wie erste Erfahrungen aus Schweden zeigen, am ehesten eine auf Risikominimierung ausgerichtete Ausgestaltung des Angebotes und werden damit dem Gedanken des Spielerschutzes in proaktiver und nachhaltiger Weise gerecht.

Anmerkungen zu ausgewählten Regelungen

§ 4, Abs. 5, Satz 2 Allgemeine Bestimmungen:

Der Höchsteinsatz je Spielteilnehmer sollte in Abhängigkeit von den Einkommensverhältnissen festgelegt werden. Ein Betrag von 750 EUR pro Monat ist für einkommensschwache Bevölkerungskreise mit Sicherheit zu hoch angesetzt. Nach kanadischen Bevölkerungsstudien liegen die optimalen Grenzwerte für eine risikoarme Teilnahme an Glücksspielen bei Aufwendungen von maximal 500 – 1.000 CAD (360 – 720 EUR) im Jahr bzw. bei höchstens 1 % des familiären Bruttoeinkommens (bei zwei- bis dreimaliger Beteiligung pro Monat). Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass ein Spielteilnehmer nicht mehrere Spielkonten bei verschiedenen Anbietern führt.

§ 4, Abs. 5, Satz 4 Allgemeine Bestimmungen:

Die besonderen Bedingungen des Internets erlauben die Analyse von Daten des Spielverhaltens, um gefährdete Spieler zu identifizieren. Die Nutzung dieser Option zur frühzeitigen Erkennung von Problemspielern sollte als integraler Bestandteil des Sozialkonzepts vorgeschrieben werden.

§ 10a, Abs.3 und 4 Experimentierklausel für Sportwetten:

Die Verfügbarkeit und Griffnähe von Sportwetten wird durch sieben Konzessionsnehmer mit bis zu 2.450 Wettvermittlungsstellen und die Internetpräsenz sehr hoch sein, mit entsprechenden Folgeschäden für das Gemeinwohl. Der zwangsläufig eintretende Wettbewerb um die Kunden wird zu einer Erhöhung der Spielanreize führen, mit schleichender Umgehung der gesetzlichen Vorgaben (beispielsweise bezogen auf die Werbung). Sind die Konzessionen erst einmal vergeben, erschwert die ausgeprägte Prozessfreude der Anbieter, gepaart mit Hinweisen auf Arbeitsplatzabbau, Abwanderung und Förderung des Schwarzmarktes, die Umsetzung und Einhaltung der Maßnahmen des Spielerschutzes. Über einer Reduzierung der Konzessionsnehmer und Wettvermittlungsstellen ließe sich nicht nur die Verfügbarkeit des Angebots, sondern auch der anreizsteigernde Wettbewerb verringern.

§ 20, Abs.3 Spielbanken

Der Wortlaut im Gesetzestext weist einen Interpretationsspielraum auf. Insbesondere ergeben sich folgende Fragen: Sind internetbasierte Spielformen (im Gegensatz zur Übertragung von realen Spielen aus dem Spielsaal) grundsätzlich ausgeschlossen? Wie soll die Übertragung von Kartenspielen wie Poker aus dem Spielsaal ins Internet erfolgen, unter Gewährleistung eines hinreichend attraktiven Spielangebots?

§§ 24 bis 26 Spielhallen:

Spielersperrern sollten auch für das Spiel an Geldspielautomaten in Gaststätten und Spielhallen gelten. Aufgrund der Spielstruktur gehören die Geräte zu den Spielformen mit dem höchsten Gefährdungspotenzial. Im Suchthilfesystem bilden Spieler an Geldspielautomaten seit Jahren die mit Abstand größte Gruppe. Es ist widersprüchlich und inkonsequent, dass diesem Personenkreis die Option der Sperre vorenthalten wird.

Wissenschaftliche Befunde belegen zudem, dass die Effektivität eines Sperrsystems nicht zuletzt von der Verfügbarkeit weiterhin zugänglicher Spielangebote abhängig ist. Da Spielhallen inzwischen mit vergleichbaren Spielanreizen wie Spielbanken locken, verwundert es kaum, dass gesperrte Kasinospieler in Spielhallen weiterspielen und die Kasinosperre als wertlos und sinnentfremdet auffassen.

Die Einbeziehung der Spielhallen in ein übergreifendes Sperrsystem reicht allerdings nicht aus. Ebenso gilt es, die Automatenaufstellung in gastronomischen Betrieben und deren spezifische Problematik, wie Mitwirkung an dem Sperrsystem und Kontrolle von gesperrten Spielern, bei der Regulierung zu berücksichtigen.

Folgende Ansatzpunkte bieten sich an:

- 1) Spielhallen werden in das übergreifende Sperrsystem eingebunden, bei gleichzeitigem Verbot der Automatenaufstellung in gastronomischen Betrieben, wie es die Drogenbeauftragte der Bundesregierung gefordert hat.
- 2) Das Spiel an Automaten ist nur mit dem Einsatz einer Spielerkarte möglich. Auf dem Mikrochip der Karte lassen sich Spielersperrern (wie auch Begrenzungen der Spieldauer, Einsätze und Verluste) speichern. Dabei ist zu gewährleisten, dass die Nutzung mehrerer Spielerkarten und damit die Umgehung der Spielersperre durch biometrische Identifizierung verhindert wird.
- 3) Die Spielanreize der Geldspielautomaten in Form von Geldgewinnen mit Vermögenswert werden auf ein Niveau reduziert, das den Charakter eines Unterhaltungsspiels rechtfertigt, wie es vom Gesetzgeber ursprünglich auch intendiert war. Die Probleme mit den Geräten begannen Mitte der 1970er Jahre bei einem Höchstgewinn von rund 60 EUR. Mit einem Verbot von Merkmalsübertragungen (Punkte-transfer, Sonder- und Freispiele) gilt es zudem der Umgehung des Höchstgewinns pro Spiel vorzubeugen. Der Maximalverlust pro Stunde sollte sich an dem durchschnittlichen Nettostundenlohn eines Arbeitnehmers orientieren, um der Vorgabe der Gewerbeordnung gerecht zu werden, die Gefahr unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit auszuschließen. Bei (gewerblichen) Pokerturnieren außerhalb von Spielbanken darf die Teilnehmergebühr auch nur höchstens 15 EUR betragen.

Das gewerbliche Automatenspiel hat im übrigen immer wieder Belege dafür geliefert, wie private Glücksspielanbieter vorgegebene Grenzen ausloten und (legal) umgehen, um die Erträge zu steigern. Zwei Beispiele:

- 1) Gab es in den 1980er Jahren die Vorgabe, dass maximal drei Geldspielautomaten in einer Spielhalle zulässig sind, wurden Kleinstspielhallen (fast so klein wie eine Telefonzelle) eingerichtet, um möglichst viele Geräte aufstellen zu können. Heute sind in einer Spielhalle maximal 12 Geräte auf 150 qm erlaubt. Das hält die Aufstellunternehmen nicht davon ab, in riesigen Gebäudekomplexen 8, 9 oder 10 Spielhallen an einem Standort einzurichten, mit zahlreichen verschachtelten Eingangstüren, um die gesetzlichen Auflagen für Mehrfachkonzessionen zu erfüllen.

- 2) Die aktuelle Begrenzung des Höchstgewinns pro Spiel auf 2 EUR wird mit dem Trick ausgehebelt, Einsätze und Gewinne von Geld in Punkte und zurück in Geld umzuwandeln, so dass in einem Spiel ein Gewinn von beispielsweise 1.000 EUR möglich ist. Durch die Verknüpfung des Höchstgewinns mit Zusatzspielen („Action Games“), die weitere Gewinne versprechen, sind neue Umgehungsoptionen bereits am Markt etabliert.

Anhang „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“, Punkt c)

Glücksspielanbieter sollten zur frühzeitigen Identifikation gefährdeter Spieler verpflichtet werden. Früherkennung meint, dass fehlangepasste Entwicklungsverläufe systematisch erfasst werden und es fest verankerte Strukturen gibt, mit deren Hilfe die Beobachtungen und Daten weitergeleitet, dokumentiert und analysiert werden. Es gilt, verbindliche Regeln aufzustellen, standardisierte Abläufe zu entwickeln und den Grundgedanken der Früherkennung im Bewusstsein der Mitarbeiter auf allen Ebenen zu verankern. Ausdruck des bestehenden Handlungsbedarfes ist die hohe Anzahl der Selbstsperrungen an den Sperrungen von Spielern insgesamt. 84,6 % (N=2.130) der insgesamt 2.519 Sperrungen in 2009 beruhten auf Selbstsperrungen, lediglich 8,1 % (N=205) auf Hinweisen von Mitarbeitern der Anbieter. Eine Schulung des Personals reicht nicht aus, um dieses Instrument der Suchtprävention und Schadensminimierung, das gleichzeitig der Sicherung der Sozialverträglichkeit von Glücksspielen dient, effektiv einsetzen zu können.