

Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts – Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht

von
Prof. Dr. Gerhard Meyer
Dipl.-Psych. Tobias Hayer
Universität Bremen
Institut für Psychologie und Kognitionsforschung
Grazer Str. 4
28359 Bremen
Tel.: 0421/218-2193
Fax: 0421/218-4600
E-Mail: gerhard.meyer@uni-bremen.de

Nach unseren Erkenntnissen, die auf empirischen Forschungsbefunden, Literaturanalysen, Erfahrungsaustausch auf internationalen Fachkongressen und Gesprächen mit Spielsüchtigen beruhen (vgl. Hayer & Meyer, 2003; 2004a; 2004b; Meyer & Bachmann, 2005; Meyer & Hayer, 2005), ist eine gesetzliche Verankerung von Maßnahmen zum Spielerschutz dringend erforderlich. Die notwendige gesetzliche Regelung sollte in Abhängigkeit vom Suchtpotential der verschiedenen Glücksspielformen erfolgen. Grundsätzlich gilt: Je schneller das nächste Spiel möglich ist, desto höher ist das Suchtpotential. Eine Analyse der Veranstaltungsmerkmale diverser Glücksspiele (vgl. Meyer & Bachmann, 2005) weist Geldspielautomaten, kasinotypische Glücksspiele, Glücksspiele im Internet, Sport- und Pferdewetten und die elektronische Lotterie „Quicky“ als Spielformen mit hohem Suchtpotential aus (nachfolgend zusammenfassend als „harte“ Glücksspiele bezeichnet), während von Lotterien mit langgestrecktem Spielablauf („weiche“ Glücksspiele) wie Zahlenlotto, Zusatzlotterien, Bingo, Klassen- und Fernsehlotterien sowie Gewinn- und PS-Sparen bei Sparkassen/Banken ein eher geringes Suchtpotential ausgeht. Die fast tägliche Ziehung der Gewinnzahlen (montags bis samstags) wie bei der Lotterie „Keno“ deutet ein eher hohes Gefahrenpotential an.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir im Folgenden für die jeweils angeführten Spielformen gesetzliche Regelungen, die wir im Sinne der Suchtprävention als zweckmäßig und geboten erachten. Der Konzeption und Umsetzung einzelner Maßnahmen sollte sich eine Evaluation anschließen, um eine fortlaufende Optimierung und damit die Qualitätssicherung zu gewährleisten. Eine wissenschaftliche Begleitforschung ist insbesondere für Maßnahmen notwendig, die zur Minimierung glücksspielbezogener Probleme als sinnvoll anzusehen sind, zu denen bislang jedoch kaum Forschungsbefunde vorliegen (z.B. in Bezug auf die Früherkennung problematischen Spielverhaltens). Die angeführten Spielerschutzmaßnahmen

sind im Rahmen eines schlüssigen Gesamtkonzeptes aufeinander abzustimmen. Zudem ist ihre Umsetzung auch beim gewerblichen Automatenpiel einzufordern.

Folgende gesetzliche Regelungen sind zu empfehlen:

- Einberufung einer unabhängigen Glücksspielkommission: Die Hauptaufgabe der Kommission besteht in der Überwachung der Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen mit Berichtspflicht an die zuständigen Ministerien. Denkbar wäre zudem die Vergabe von Gütesiegeln für Anbieter, die sich proaktiv für den Spielerschutz einsetzen und gewisse vorgegebene Präventionsstandards erfüllen.
- Verpflichtung der Anbieter zur Erhebung von Daten zur Spielsucht und zu den umgesetzten Maßnahmen des Spielerschutzes mit jährlicher Berichterstattung an die Glücksspielkommission. [gilt vor allem für „harte“ Spielformen]
- Einführung von Pflichtabgaben aus den Glücksspieleinnahmen: Sinnvoll ist eine zweckgebundene Verwendung eines bestimmten Prozentsatzes der Glücksspieleinnahmen (z.B. 1%) für (a) Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention, (b) den Auf- und Ausbau eines spezifischen Versorgungssystems für Spielsüchtige und deren Angehörige und (c) Forschungsaktivitäten (z.B. Grundlagen- und Therapieforschung). Im Bereich der Forschung sollte die empirische Validierung von Früherkennungsmerkmalen sowie die turnusmäßige Durchführung von Prävalenzstudien (z.B. alle 3 Jahre) zur Erfassung des problematischen Spielverhaltens bei Erwachsenen und Jugendlichen oberste Priorität genießen. [alle Spielformen]
- Kooperation aller konzessionierten Anbieter (z.B. in Bezug auf die Vernetzung von Sperrdateien „harter“ Spielformen oder bei der Erstellung von einheitlichem Aufklärungsmaterial).
- Entlohnung der Mitarbeiter im Glücksspielsektor unabhängig von den Einnahmen aus Glücksspielen (einschließlich Tronc).
- Nachweis eines hinreichenden öffentlichen Bedürfnisses an neuen Glücksspielangeboten im Vorfeld ihrer Einführung sowie Begleitforschung zu den (positiven wie negativen) Auswirkungen im Anschluss an die Einführung neuer Spielformen.
- Ausarbeitung von eindeutig formulierten Informationen (z.B. in Form von Logos, Flyern, Plakaten oder Broschüren) zu (a) den mit Glücksspielen verbundenen Risiken, (b) den tatsächlichen Gewinn- bzw. Verlustwahrscheinlichkeiten, (c) der spielberechtigten Personengruppe und (d) zentralen Hilfeeinrichtungen (z.B. Hotline-Nummer für Betroffene und Angehörige auf Spielscheinen oder an Spielautomaten). Alle Hinweise sollten deutlich

sichtbar platziert und hinsichtlich ihres Wirkungsgrades wissenschaftlich evaluiert werden.
[alle Spielformen]

- Etablierung *einer* zentralen „Hotline Spielsucht“ für Betroffene und Angehörige als niedrigschwellige Kontaktmöglichkeit, die 24 Stunden an 7 Tagen in der Woche geschaltet ist (inklusive wissenschaftlicher Begleitforschung zu ihrer Inanspruchnahme).
- Beschränkung der Werbung: Grundsätzlich sollte eine aggressive Produktvermarktung (z.B. in Form von Hauspostsendungen, Fernsehwerbespots, Gratisgutscheinen oder Freibeträgen) verboten werden. Werbung darf nicht irreführend gestaltet sein, keinen expliziten Aufforderungscharakter aufweisen und sich nicht primär an Zielgruppen richten, die als besonders gefährdet gelten, Glücksspielbezogene Probleme zu entwickeln (z.B. Jugendliche oder Arbeitslose). Jegliche Werbeaktivität sollte aufklärenden Charakter haben und Warnhinweise zu den mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren integrieren. [abgestuftes Vorgehen für „weiche“ und „harte“ Spielformen]
- Flächendeckender und verbindlicher Ausschluss von Minderjährigen vom Spielbetrieb (gilt auch für sogenannte „Demo“- bzw. „Probispiele“ im Internet). Derartige Bestimmungen des Jugendschutzes sollten höchsten Sicherheitsstandards gerecht und bei Missachtung sanktioniert werden.
- Schulung aller im Glücksspielsektor beschäftigten Personen: Wesentliche Elemente von Schulungsprogrammen umfassen die Sensibilisierung für die Problematik „Spielsucht“, die Vermittlung von Faktenwissen zum Störungsbild im Allgemeinen und von Handlungswissen im Speziellen (z.B. Kommunikationstrainings: Wie spreche ich gefährdete Spieler in angemessener Weise an?) sowie Team- und Fallsupervision unter externer Begleitung. Bezogen auf „harte“ Glücksspielformen ist eine jährliche Fort- bzw. Weiterbildung des Personals sinnvoll. [abgestuftes Vorgehen]
- Aufstellung von validen Kriterien zur Früherkennung problematischen Spielverhaltens, um Betroffene zu identifizieren und möglichst schnell vom Spielbetrieb ausschließen bzw. in Beratungs-/Behandlungseinrichtungen vermitteln zu können. Die Erstellung derartiger empirisch abgesicherter Checklisten muss in Abhängigkeit der jeweiligen Spielform geschehen. Zum Beispiel bieten sich im Spielkasino differenziertere Möglichkeiten der Verhaltensbeobachtung (über längere Zeitfenster) und Interaktion (intensivere persönliche Kontakte) als in der Lottoannahmestelle. [abgestuftes Vorgehen]
- Verzicht auf die anonyme Spielteilnahme im Offline-Bereich: Es bietet sich an, Kundenkarten zur persönlichen Identifizierung einzuführen, auf denen unter Beachtung der Bestimmungen des Datenschutzes auch ausgewählte Parameter des Spielverhaltens

gespeichert werden. Diese personenbezogenen Informationen ließen sich unter anderem dafür nutzen, Anzeichen problematischen Spielverhaltens frühzeitig zu erkennen (z.B. plötzlicher Anstieg des Geldeinsatzes oder der Spielfrequenz), Beschränkungen bestimmter Spielparameter in einem wohldefinierten Zeitraum festzulegen (z.B. maximale Einsatzhöhe oder Spielhäufigkeit) sowie Spielsperren auszusprechen und zu kontrollieren. Die missbräuchliche Verwendung der Spielerdaten zum Zwecke der Kundenbindung ist zu untersagen. Gleiches gilt für die Nutzung spezieller Software im Online-Bereich. [„harte“ Spielformen]

- Festlegung von Einsatz-, Gewinn- und Verlustlimits, um den Spielteilnehmer vor übermäßigen Spielanreizen und finanziellen Verlusten zu schützen (z.B. Begrenzung des Jackpots beim Lottospiel auf 10 Millionen Euro; Höchsteinsatz bei der Sportwette von 1.000 Euro pro Monat; Höchstverlust bei der Sportwette von 1.000 Euro pro Monat).
- Verbot von bargeldlosem Zahlungsverkehr im Offline-Bereich (z.B. keine Einsätze über Kreditkarten an Spielautomaten). [alle Spielformen]
- Verzicht auf Alkoholausschank und Geldbezugsautomaten (EC-Cash) an Standorten, an denen Glücksspiele angeboten werden. [vor allem „harte“ Spielformen]
- Einführung von Ausweiskontrollen beim „Kleinen Spiel“ (Automatenspiel) in Spielbanken sowie beim gewerblichen Automatenspiel in Spielhallen (Beschränkung der Aufstellung von Geldspielautomaten auf Spielhallen).
- Einführung von Spielsperren und Besuchsbeschränkungen: Die Option der Spielsperre umfasst sowohl die Selbstsperre durch den Betroffenen als auch Fremdsperren durch Mitarbeiter des Glücksspielanbieters und impliziert die Unwirksamkeit von Spielverträgen bei Umgehung der Spielsperre (Dauer der Spielsperre: 1 Jahr, 5 Jahre oder lebenslange Sperre). Allen Spielern sollte zusätzlich die Möglichkeit zur Verfügung stehen, die Anzahl der Besuche/Spielteilnahmen pro Monat zu beschränken (Dauer der Besuchsbeschränkung: mindestens 1 Jahr). Bei Nichteinhaltung der Besuchsbeschränkung ist eine Spielsperre auszusprechen. [„harte“ Spielformen]
- Aufhebung von Spielsperren und Besuchsbeschränkungen: Die Voraussetzung für die Aufhebung einer Spielsperre oder Besuchsbeschränkung umfasst eine Bonitätsprüfung sowie die Durchführung eines persönlichen Gespräches, das der Abklärung der Frage dient, ob die erneute oder uneingeschränkte Spielteilnahme zu verantworten ist. Eine Aufhebung der Spielsperre sowie der Besuchsbeschränkung ist frühestens nach einem Jahr möglich und muss vom Spieler beantragt werden. Die Aufhebung darf nur von Anbieterseite erfolgen. [„harte“ Spielformen]

- Kontrolle von Glücksspielen im Internet (gilt auch für Glücksspiele über Mobiltelefone oder interaktives Fernsehen): Da eine effektive Kontrolle von grenzüberschreitenden Glücksspielangeboten nach unserer Auffassung zur Zeit nicht realisierbar erscheint, ist ein staatlich konzessioniertes Online-Glücksspielangebot anzustreben, das dem Gedanken des Spielerschutzes in proaktiver und nachhaltiger Weise gerecht wird. Dieses Angebot muss sich durch die Errichtung besonders hoher Zugangsbarrieren auszeichnen, wie die Verpflichtung zur persönlichen Anmeldung bei Einrichtung eines Spielkontos oder der Verzicht auf frei zugängliche „Demo“- bzw. „Probispiele“. Darüber hinaus sind strengere Auflagen in Bezug auf den Spielerschutz als im terrestrischen Bereich anzusetzen (z.B. niedrigere Einsatz-, Gewinn- und Verlustlimits). Zudem darf pro Spielteilnehmer nur ein Spielkonto eröffnet und eine Kreditkarte für den Zahlungsverkehr benutzt werden.

Grundsätzlich sind wir der Überzeugung, dass die Erhaltung des staatlichen Glücksspielmonopols am ehesten geeignete Rahmenbedingungen schafft, um ein hinreichend attraktives Glücksspielangebot unter Verzicht auf übermäßige Spielanreize bereitzustellen und zugleich den Zielen des Spielerschutzes gerecht zu werden.

Literatur

- Hayer, T. & Meyer, G. (2003). Das Suchtpotenzial von Sportwetten. *Sucht*, 49, 212-220.
- Hayer, T. & Meyer, G. (2004a). Sportwetten im Internet – Eine Herausforderung für suchtpräventive Handlungsstrategien. *SuchtMagazin*, 30 (1), 33-41.
- Hayer, T. & Meyer, G. (2004b). Die Prävention problematischen Spielverhaltens – Eine multidimensionale Herausforderung. *Journal of Public Health/Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften*, 12, 293-303.
- Meyer, G. & Bachmann, M. (2005). *Spielsucht. Ursachen und Therapie* (2. Aufl.). Berlin: Springer.
- Meyer, G. & Hayer, T. (2005). *Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen*. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Bremen, den 21. Juli 2006 gez. Prof. Dr. Gerhard Meyer, Dipl.-Psych. Tobias Hayer