

Fachbeirat Glücksspielsucht

Stellungnahme zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland

Entwurf nach der Sonder-CdSK am 17./18.01.2020

05. Februar 2020

Autoren: Konrad Landgraf, Rüdiger Wulf, Ilona Füchtenschnieder, Andrea Hardeling, Tobias Hayer, Florian Rehbein und Hans-Jürgen Rumpf

Der Fachbeirat nimmt im Rahmen der Verbändeanhörung zu ausgewählten Passagen des oben genannten Entwurfs wie unten folgt Stellung. Weiterhin folgt am Ende des Dokuments ein Positionspapier des Fachbeirats, welches weitere Hintergrundinformationen einschließlich ausgewählter Literaturangaben bereitstellt.

Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages

Reihenfolge der Ziele

Im Staatsvertrag aus dem Jahr 2008 stand das Ziel das „Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“ noch an erster Stelle. Dies war der Tatsache geschuldet, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung - 1 BVR 1054/01 - vom 28. März 2006 klargestellt hat, dass ein Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nur vereinbar ist, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist. Zwar geht es im aktuellen GlüStV nicht mehr darum, ein Monopol für Sportwetten zu verteidigen, allerdings lässt sich dies sicherlich auch auf das Monopol bei Lotterien und Spielbanken übertragen. Die Länder sollten sich aber unabhängig vom Glücksspielmonopol bei der Regulierung der Glücksspiele grundsätzlich an der Verhinderung von Glücksspielsucht ausrichten. Schließlich geht es hier darum, schweres menschliches Leid für die Betroffenen und ihre Angehörigen zu verhindern. Die Ziele sind aus diesen Gründen nicht gleichrangig zu sehen. Dem Ziel „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“ ist eine herausragende Bedeutung zuzumessen.

Absatz 1 Ziffer 2

Bei der Betrachtung menschlichen Verhaltens kann vom Vorhandensein eines „natürlichen Spieltriebs“ ausgegangen werden. Vor allem trifft dies auf das freie Spiel (Play) zu, das eine wichtige Entwicklungsaufgabe in der Kindheit übernimmt. In Bezug auf Glücksspiele (Gambling) trifft diese Aussage allerdings nicht zu. Auch im Erwachsenenalter nehmen Glücksspiele nur eine untergeordnete Rolle ein. Der „natürliche Spieltrieb“ lässt sich problemlos ohne eine Teilnahme an Glücksspielen befriedigen. Laut dem letzten BZgA-Survey (<https://doi.org/10.17623/BZGA:225-GS-SY17-1.0>) nahmen in den letzten zwölf Monaten lediglich rund 37 Prozent der erwachsenen Bevölkerung an Glücksspielen teil. Somit spielen für über 60 Prozent der Bevölkerung Glücksspiele kaum eine zentrale Rolle. Unzweifelhaft gibt es eine Nachfrage nach Glücksspielen, diese sollte aber auch als das beschrieben werden, was sie ist. Daher sollte der Begriff „natürlicher Spieltrieb“ ersetzt werden mit „Nachfrage nach Glücksspielen“

Zu § 3 Begriffsbestimmungen

An dieser Stelle sollten auch Angebote des simulierten Glücksspiels berücksichtigt werden. Dies sind neben Demospielformen echter Onlineglücksspielangebote auch solche Spielformen, bei denen gegen einen wiederholten Echtgeldeinsatz in bedeutsamer Höhe Gewinnchancen erworben werden können (z. B. durch den Echtgeldkauf von sog. Lootboxen [Beutekisten], die zufallsähnlich vergebene virtuelle Güter beinhalten oder den Kauf von virtueller Spielwährung, die als Einsatz für simulierte Geldspielautomaten oder andere simulierte Glücksspielformen eingesetzt werden kann). Bei diesen letztgenannten Spielformen des simulierten Glücksspiels ist es zwar in der Regel möglich, bis zu einem gewissen Grade auch kostenlos teilnehmen zu können. Im Verlaufe des Spiels werden jedoch In-Game-Käufe für zufallsähnlich vergebene virtuelle Güter aufgrund des Spieldesigns und offensiver Werbung stark angeregt. Solche Elemente sind insbesondere für Minderjährige, welche eigentlich nicht an Glücksspielen teilnehmen dürfen, als hochgradig gefährdend einzuschätzen. Durch die Teilnahme an derartigen Spielen besteht die Gefahr, dass Echtgeldeinsätze für glücksspielähnliche Spiele normalisiert und schließlich eine Teilnahme an „echtem“ Glücksspiel mit Geldgewinnmöglichkeit angeregt wird.

Zu § 4 Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung

Aufgrund der hohen Risiken und der nur eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten sollte das Online-Glücksspiel verboten bleiben. Maßnahmen der Regulierung sollten insbesondere bei besonders riskanten Spielformen ansetzen. Eine besondere Gefahr geht von dem anwachsenden Markt des Online-Glücksspiels aus. Befürchtet wird in einer Hochrechnung anhand einer deutschen Allgemeinbevölkerungsstichprobe, dass die Verschiebung von 10% des Glücksspielmarktes vom Offline-Bereich in den Online-Bereich die Wahrscheinlichkeit ein problematischer Glücksspieler zu sein um 8.8% bis 12.6% erhöht. Solche Befunde sprechen für eine Aufrechterhaltung des Verbots von Online-Glücksspielen. Auch im Rahmen einer systematischen Literaturrecherche zeigte sich, dass die wissenschaftliche Befundlage entsprechende Eingriffe des Staates bei der Regulierung des Online-Glücksspiels rechtfertigt, die auch Verbote bestimmter Spielsegmente umfassen kann (z. B. Online-Kasinospiele jeglicher Art).

§ 4d Konzessionsabgabe (gestrichen)

Nachdem in den §§ 10 ff. Rennwett- und LotterieG Steuertatbestände enthalten sind, kann die Konzessionsabgabe entfallen. Es fehlt jedoch eine steuerrechtliche Regelung für die kommenden Online-Glücksspielangebote, die von unserer Seite dringend geboten erscheint.

Ebenso sollte an geeigneter Stelle im Entwurf verankert werden, dass Steuereinnahmen zu einem angemessenen Anteil der Suchtprävention und -hilfe sowie der wissenschaftlichen Forschung zufließen (vgl. etwa § 11 des Entwurfs). Das würde einer rationalen und evidenzbasierten Glücksspielpolitik zugutekommen.

Zu § 5 Werbung

In den letzten Jahren ließ sich in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Werbeausgaben für Glücksspiele verzeichnen. Werbung verfolgt den Zweck, potenzielle Neukundinnen und Neukunden zu gewinnen sowie Vielspielerinnen und Vielspieler dauerhaft zu binden. Die medial verharmlosende Darstellung des Sportwettens leistet kognitiven Verzerrungen Vorschub und schürt insbesondere den Irrglauben, bestimmte Ereignisse und Spielausgänge vorhersehen zu können. Glücksspiel-Werbung im Allgemeinen spricht gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine vulnerable Personengruppe an; Es besteht eine statistische Beziehung zwischen dem selbstwahrgenommenen Einfluss von Werbung und dem Schweregrad einer Glücksspielproblematik; Problemspieler*innen reagieren verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspieler*innen.

Eine Ausweitung des Glücksspielangebotes führt, vor allem bei entsprechender Produktvermarktungen, zu einer schleichenden Normalisierung des Glücksspiels. Glücksspiele werden nahezu ausschließlich als spannende, reizvolle und somit normative Unterhaltungsmöglichkeit präsentiert. Entsprechend können an anderer Stelle platzierte Warnhinweise, die in direktem Konflikt mit derartigen Botschaften stehen, nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten.

Werbung für Glücksspiele ist aus Gründen des Jugend- und Spielerschutzes auf ein absolutes Minimum am Point-of-Sale zu begrenzen.

Im Falle, dass Online-Glücksspiele und Werbung für diese zugelassen werden, ist, wie bei anderen Online-Spielformen auch, die Werbung für Sportwetten im Zeitraum zwischen 6:00 Uhr und 21:00 Uhr zu untersagen. Der Zeitraum wird darüber hinaus als zu kurz erachtet. Um 20 Uhr beginnt im deutschen Fernsehen die Hauptsendezeit. Die zu diesem Zeitpunkt angebotenen Sendung dauern häufig bis nach 22 Uhr und werden auch von Minderjährigen gesehen. Um Minderjährige vor Werbung im Internet und Rundfunk zu schützen, muss der Zeitraum in welchem nicht geworben werden darf mindestens bis 22:30 Uhr ausgeweitet werden. Darüber hinaus ist Dachmarkenwerbung für Glücksspiele auf Trikots, Banden und ähnlichen Werbemitteln in Sportstätten zu untersagen.

Zu § 6c Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet

Die Verpflichtung der Spieler bei der Registrierung ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen wird als sehr sinnvoll erachtet. Ein Einzahlungslimit von 1.000 Euro wird jedoch als zu hoch erachtet. Laut dem Statistischen Bundesamt lag das durchschnittliche ausgabefähige Haushaltseinkommen (Statistische Bundesamt; www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Einkommen-Einnahmen-Ausgaben/Tabellen/haushaltsnettoeinkommen-lwr.html) im Jahr 2017 bei 3.461 Euro netto. Davon wurden 2.517 Euro für den privaten Konsum ausgegeben. Lediglich 259 Euro waren Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur (Statistische Bundesamt; www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/privater-konsum-d-lwr.html). Somit liegt ein monatliches Einzahlungslimit in Höhe von 1.000 Euro, das gleichbedeutend mit einem Verlustlimit ist, bereits beim vierfachen des im Durchschnitt für Freizeit zur Verfügung stehenden Betrags eines Durchschnittshaushalts. Darüber hinaus sollten Ausnahmen vom Einzahlungslimit nicht vorgesehen werden.

Zu § 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre

Sollte es zu einer Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, wird ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung für sehr wichtig erachtet. Ein zentral entwickeltes und wissenschaftlich fundiertes System, das gefährdete Spielerinnen und Spieler erkennen kann, ist ein äußerst vielversprechendes Instrument für den Spielerschutz. Um eine Umsetzung im Sinne des Spielerschutzes sicherzustellen, müssten die dem Algorithmus zugrundeliegenden Indikatoren auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse ausgewählt, exakt beschrieben und operationalisiert werden.

Zu § 8a Eintragung der Sperre von Spielern; Dauer der Sperre

Die Einführung einer spielartübergreifenden, deutschlandweit geltenden Sperrdatei wird als sehr wichtig erachtet. Die Einrichtung einer Selbstsperre erfolgt mit dem Ziel einer Verhaltensänderung. Das aktuelle Glücksspielverhalten wird als problematisch oder gar pathologisch erachtet, ist während einer aktiven Glücksspielteilnahme für die Person aber nur schwer zu ändern. Die Selbstsperre kann die betreffende Person für einen gewissen Zeitraum dabei unterstützen, alternative Verhaltensweisen zum problematischen Glücksspielverhalten zu entwickeln bzw. im Falle eines süchtigen Verhaltens Glücksspielabstinenz anzustreben.

Ausnahmen von der Mindestsperrdauer sind zu streichen. Ein Zeitraum von drei Monaten ist zu kurz, um eine stabile Verhaltensänderung erreichen zu können.

In Bezug auf Glücksspielsüchtige ist auch ein Zeitraum von einem Jahr zu kurz. Für sie sollte gelten: Wird als Grund für die Selbst- oder Fremdsperre Glücksspielsucht angegeben, sollte der Antrag auf Entsperrung erst nach frühestens drei Jahren gestellt werden können. Suchterkrankungen sind chronische Erkrankungen, die nicht nach wenigen Monaten verschwinden. Beratungs- und Behandlungszeiten müssen abgeschlossen werden können und die Person muss die Möglichkeit haben, das neue Verhalten zu festigen. Gerade im ersten Jahr sind Rückfälle häufig. Nach Aufhebung der Sperre muss das Spielverhalten von Personen, die als Sperrgrund Glücksspielsucht angegeben haben, besonders gründlich in Bezug auf Anzeichen exzessiven Glücksspielverhaltens beobachtet und dokumentiert werden. Die Anbieter sind in der Pflicht sie unverzüglich erneut auszuschließen (Fremdsperre), sollten Anzeichen für auffälliges Glücksspielverhalten auftreten. Geschieht dies nicht, ist dies als Ordnungswidrigkeit zu behandeln.

Um die hier genannten Maßnahmen des Spielerschutzes sicher gewährleisten zu können, hält der Fachbeirat zudem die Einführung einer segmentübergreifenden **personengebundenen Spielerkarte** für zwingend erforderlich. Eine entsprechende Regelung sollte an geeigneter Stelle in dem Entwurf verankert werden.

Zu § 9 Aufsicht, Art. 2 Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Eine wirksame Aufsicht über das Glücksspielwesen muss im neuen Staatsvertrag verankert werden. Dies gelingt nur in einer bundesweit zuständigen selbständigen Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Rechtsverordnungen erlassen und durchsetzen kann. Es wird begrüßt, dass eine bundesweit zuständige selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts verankert werden soll. Zur wirksamen Rechtsdurchsetzung sollte die Befugnis des Verwaltungsrates verankert werden, Rechtsverordnungen zu erlassen und umzusetzen.

Für den Fall, dass der Markt für neue Online-Glücksspiele geöffnet wird, sind Erlaubnisse für diese Glücksspiele erst nach Errichtung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zu erteilen.

Zur Rechtsdurchsetzung ist ein effektives Kontrollsystem in Zusammenhang mit einer wirkungsvollen Sanktionspraxis aufzubauen. Bei wiederholten und schweren Verstößen ist ein (zeitweiser) Ausschluss vom Markt vorzusehen. Dabei sind unter anderem Testkäufe bzw. Testspiele als Überwachungsinstrument konsequent einzusetzen

Zu § 10 Fachbeirat

Die vorgesehene Beibehaltung des Fachbeirates wird begrüßt. Seine Aufgaben sollten um Beratung in Sachen Spieler- und Jugendschutz sowie Glücksspielsuchtprävention erweitert werden. Der Fachbeirat ist frühzeitig an allen glücksspielbezogenen politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Zu § 10a Experimentierklausel für Sportwetten

Es ist zu bedauern, dass im geltenden Glücksspielstaatsvertrag die Experimentierklausel für Sportwetten nicht umgesetzt wurde und es keine Evaluation der Sportwetten gab. Umso bedauerlicher ist es, dass die Experimentierklausel nach dem Entwurf ersatzlos gestrichen werden soll.

Zu § 11 Suchtforschung

Wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren ist unerlässlich. Es ist konkret zu verankern in welchem Umfang die Forschung von den Ländern gefördert wird. Die für die Forschung vorgesehenen Mittel sollten von einer unabhängigen Institution vergeben werden.

Zu § 21 Sportwetten

Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Jugendliche beteiligt sind, sollten grundsätzlich untersagt werden. Die Größe und Bedeutung der Sportveranstaltung sollten hierbei keine Rolle spielen. Aufgrund ihres höheren Gefährdungspotentials sollten Live-Wetten untersagt werden.

Zu § 22a Virtuelle Automatenspiele

Sollte es zu einer Öffnung des Marktes für virtuelle Automatenspiele kommen, so sind für diese, was Spieldauer, Einsatz- und Gewinnhöhe betrifft, die gleichen Regelungen anzuwenden wie für Geldspielautomaten nach der Spielverordnung. Die Regelungen müssen so gestaltet sein, dass Umgehungen, wie sie in Bezug auf die Spielverordnung bei den Geldspielautomaten in Spielhallen und der Gastronomie vorkommen, verhindert werden.

Zu § 22b Online-Poker

Sollte es zu einer Öffnung des Marktes für Online-Poker kommen, so ist die Möglichkeit, dass die zuständige Behörde das gleichzeitige Spielen an bis zu vier virtuellen Tischen erlauben kann, ersatzlos zu streichen.

§ 32 Evaluierung

Anders als in den vergangenen Glücksspielstaatsverträgen sollte Implementation und Evaluation durch unabhängige Forschungseinrichtungen sichergestellt werden. Dazu gehört auch die Finanzierung solcher Forschungen. Der § 22a (Virtuelle Automatenspiele) ist in die Auflistung der (insbesondere) zu evaluierenden Rechtsvorschriften aufzunehmen.

Fachbeirat Glücksspielsucht

Positionspapier zur Neuordnung des nationalen Glücksspielmarktes

05. Februar 2020

Autoren: Tobias Hayer, Konrad Landgraf, Rüdiger Wulf, Ilona Füchtenschnieder, Andrea Hardeling, Florian Rehbein und Hans-Jürgen Rumpf

Hintergrund

Der aktuelle Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag (3. GlüÄndStV) vom März 2019 gilt ab Januar 2020 und tritt mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft. In 2019 wurden zuletzt einige punktuelle Änderungen (Aufhebung der Kontingentierung; Möglichkeit der flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote für die Glücksspielaufsichten) eingefügt, die die Konzessionierung von Sportwetten ab Januar 2020 ermöglichen. Bedingt durch die nunmehr kurze Laufzeit des GlüStV bis Mitte 2021 und das erklärte Vorhaben ab Mitte 2021 Online-Casinospiele zuzulassen, gibt es kein Zeitfenster, um Auswirkungen des neuen konzessionierten Sportwettenangebotes zu evaluieren. Zurzeit wird ein neuer Glücksspielstaatsvertrag erarbeitet. Derzeit liegt der Entwurf des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland nach der Sonder-CdSK vom 17./18. Januar 2020 vor.

Im Rahmen seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV hält es der Fachbeirat Glücksspielsucht für richtig, ein Positionspapier zur Neuordnung des nationalen Glücksspielmarktes aus fachlicher und wissenschaftlicher Sicht vorzulegen. Dabei sollen Suchtprävention, Suchthilfe, Suchtbekämpfung, Jugend- und Spielerschutz sowie die Bekämpfung der Begleit- und Folgekriminalität von Glücksspiel betont werden.

Glücksspiel und die Notwendigkeit der Regulierung

Einerseits ist Glücksspiel in unserer Gesellschaft relativ weit verbreitet, andererseits handelt es sich bei Glücksspielen um Produkte, die sorgsam kontrolliert werden müssen. Der Fachbeirat versteht Glücksspiele grundsätzlich als demeritorische Wirtschaftsgüter, die mit potenziellen Suchtgefahren einhergehen. Entsprechend übersteigen die mit diesen Produkten verbundenen gesamtgesellschaftlichen Kosten bei einzelnen Spielformen die Nutzeffekte, was staatliche Eingriffe im Sinne des Gemeinwohls nicht nur rechtfertigt, sondern sogar zwingend erforderlich macht. Staatliche Interventionen in Form von Marktregulationen sollten sich dabei immer an aktuellen Forschungserkenntnissen ausrichten und diese als Begründung für das jeweilige Vorgehen heranziehen. Liegen zu einzelnen Glücksspielformen noch keine ausreichenden Forschungserkenntnisse vor, sind diese Bereiche mit besonderer Vorsicht zu regulieren. Das Leitziel der Glücksspielgesetzgebung muss die Vermeidung der Glücksspielsucht einschließlich aller Negativfolgen und damit die Stärkung des Spielerschutzes sein.

Fakten zur Glücksspielsucht

In Deutschland entwickelt 1 Prozent der Bevölkerung irgendwann in seinem Leben eine Glücksspielsucht und 0,35 Prozent weist aktuell eine solche Störung auf (Meyer et al., 2015; Meyer et al., 2011). Besonders betroffen sind Männer, jüngere Personen und Risikogruppen wie zum Beispiel Arbeitslose und Migrantinnen und Migranten sowie Menschen mit psychischen Erkrankungen. Es handelt sich um eine schwerwiegende Störung, die auch das Umfeld wie Partner und Familie in hohem Ausmaß belastet. Die Auswirkungen des Glücksspiels auf die öffentliche Gesundheit sind unter Berücksichtigung vieler Merkmale zu sehen und als beträchtlich einzuschätzen.

Entstehung der Glücksspielsucht

Glücksspielsucht entsteht durch individuums-, umgebungs- und suchtmittelbezogene Risikobedingungen (vgl. Meyer & Bachmann, 2017). Diese beziehen sich in erster Linie auf die Veranstaltungsmerkmale eines Glücksspiels (sog. Game Design). Weiterhin gehen von einzelnen Glücksspielen in Abhängigkeit von ihrer konkreten Ausgestaltung sehr unterschiedliche Gefahrenmomente aus (vgl. Griffiths, Hayer & Meyer, 2009). Als Faustregel kann festgehalten werden, dass vor allem diejenigen Spielformen als hoch suchtpotent gelten, die sich durch eine schnelle Spielgeschwindigkeit in Kombination mit einer hohen Verfügbarkeit auszeichnen. Neben dem gewerblichen Automatenspiel und Sportwetten zählen hierzu die meisten Formen des internetbasierten Glücksspiels (z. B. virtuelle Automaten Spiele, virtuelles Roulette oder Live-Wetten).

Vermarktung und Werbung

In den letzten Jahren ließ sich in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Werbeausgaben für Glücksspiele verzeichnen. Werbung verfolgt den Zweck, potenzielle Neukundinnen und -kunden zu gewinnen sowie Vielspielerinnen und -spieler dauerhaft zu binden. Folgende Gefahren sind mit der Werbung verbunden (Hayer, 2018): (1) Die medial verharmlosende Darstellung des Sportwetters leistet kognitiven Verzerrungen Vorschub und schürt insbesondere den Irrglauben, einen bedeutsamen Einfluss auf den Spielausgang ausüben zu können; (2) Glücksspiel-Werbung im Allgemeinen spricht gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine vulnerable Personengruppe an; (3) Es besteht eine statistische Beziehung zwischen dem selbstwahrgenommenen Einfluss von Werbung und dem Schweregrad einer Glücksspielproblematik; (4) Problemspielerinnen und -spieler reagieren verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspielerinnen und -spieler.

Eine Ausweitung des Glücksspielangebotes führt vor allem bei entsprechender Produktvermarktungen zu einer schleichenden Normalisierung des Glücksspiels (vgl. Meyer & Bachmann, 2017). Glücksspiele werden nahezu ausschließlich als spannende, reizvolle und somit normative Unterhaltungsmöglichkeit präsentiert (vgl. Hayer, 2018). Entsprechend wirken an anderer Stelle platzierte Warnhinweise in der Wahrnehmung der Bevölkerung als unglaubhaft oder zumindest fragwürdig.

Wirksame Maßnahmen der Prävention

Eine wirkungsvolle Glücksspielpolitik muss staatliche Regulierungen (Verhältnisprävention) und auf den Einzelnen bezogene Hilfen (Verhaltensprävention) aufeinander abgestimmt kombinieren (Policy-Mix; vgl. Meyer & Bachmann, 2017). Im Allgemeinen stellt ein eng umschriebenes, mengenmäßig beschränktes legales Produktangebot mit konsequenter Rechtsdurchsetzung einen geeigneten Rahmen

für das Wirken von Präventionsmaßnahmen dar, die auf eine Veränderung individueller Verhaltensweisen abzielen. Insgesamt macht nur eine kleine Gruppe von Glücksspielerinnen und -spielern den Großteil der Glücksspielbezogenen Einnahmen aus (vgl. Sulkunen et al., 2019). Diese Gruppe weist ein hohes Suchtrisiko auf und muss besonders geschützt werden. So bedarf es der Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen, die sich gezielt an diese besondere Personengruppe richten (z. B. Begrenzungen der Verfügbarkeit bzw. der Spielanreize, verpflichtendes Pre-Commitment, Spielersperre; s. u.).

Maßnahmen der Regulierung sollten insbesondere bei besonders riskanten Spielformen ansetzen. Eine besondere Gefahr geht von dem wachsenden Markt des Online-Glücksspiels aus. Befürchtet wird in einer Hochrechnung anhand einer deutschen Allgemeinbevölkerungsstichprobe, dass die Verschiebung von 10 % des Glücksspielmarktes vom Offline-Bereich in den Online-Bereich die Wahrscheinlichkeit eine problematische Glücksspielerin oder ein problematischer Glücksspieler zu sein um 8,8 % bis 12,6 % erhöht (Effertz, Bischof, Rumpf, Meyer, & John, 2018). Derartige Befunde sprechen für eine Aufrechterhaltung des Verbots von Online-Glücksspielen. Hinzu kommt, dass dieses Verbot höchstrichterlich bestätigt wurde (BVG 2017).

Auch im Rahmen einer systematischen Literaturrecherche zeigte sich, dass die wissenschaftliche Befundlage entsprechende Eingriffe des Staates bei der Regulierung des Online-Glücksspiels rechtfertigt und auch Verbote bestimmter Spielsegmente (z. B. Online-Kasinospiele jeglicher Art) umfassen sollte (Hayer, Girndt & Kalke, 2019).

Marktregulierende Maßnahmen einschließlich des Verbots spezifischer Spiele generell oder für bestimmte Altersgruppen werden häufig nicht befolgt und bleiben unwirksam, wenn keine effektiven Kontrollen erfolgen. Nationale wie internationale Befunde auf der Basis von Testkäufen bzw. Testspielen (sog. Mystery-Shopping) verweisen in konsistenter Weise auf eine mangelhafte Compliance der Glücksspielanbieter in Sachen Spieler- und Jugendschutz (vgl. Hayer, Turowski, von Meduna, Brosowski & Meyer, 2018).

Ausgewählte erfolgversprechende Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes

Grundsätzlich gilt es, bei der Umsetzung von erfolgversprechenden Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes im Kern zwei Handlungsleitlinien zu beachten: Zum einen sollte ihre Ausgestaltung in Abhängigkeit vom Gefährdungspotenzial der jeweiligen Spielform erfolgen. Zum anderen muss die Forderung nach bestimmten Maßnahmen evidenzbasiert oder wenigstens theoriegeleitet sein. In diesem Zusammenhang bietet die systematische Übersicht von Kalke und Hayer (2019), die den wissenschaftlichen Kenntnisstand zur Effektivität verschiedener Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes zusammenfasst, eine wichtige Orientierung. Eine umfassende Darstellung der wissenschaftlichen Befunde zur Regulierung des Glücksspielmarktes findet sich in einem aktuellen Buch namhafter internationaler Experten (Sulkunen et al., 2019).

Im Einzelnen lassen sich in erster Linie die folgenden fünf Handlungsempfehlungen benennen:

- (1) Die Umsetzung von spürbaren **Verfügbarkeitsbegrenzungen und -einschränkungen** bei Glücksspielen mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial: Hierunter fällt zum Beispiel auch das Verbot von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben und das Verbot von Online-Glücksspielen.
- (2) Die Einrichtung eines **zentralisierten Sperrsystems**, das alle Spielformen mit mittlerem und hohem Gefährdungspotenzial umfasst. Dieses Sperrsystem sollte sowohl Selbst- als auch Fremdsperren (initiiert durch Anbieter oder das soziale Nahumfeld der Betroffenen) umfassen. Als Mindestlaufzeit einer Spielersperre sind zwölf Monate zu veranschlagen.

(3) Die Einführung von segmentübergreifenden **personengebundenen Spielerkarten**: Im Allgemeinen können derartige Spielerkarten einerseits als verlässliches Identifikationsmittel dienen. Andererseits erlauben sie eine objektive Speicherung des gesamten Spielverhaltens, was Prozesse des personalisierten Feedbacks ermöglichen, automatisierte Strategien der Früherkennung und Frühintervention optimieren und das verbindliche Setzen von Limits finanzieller wie zeitlicher Art (s. Punkt 4) erleichtern könnte.

(4) Die Etablierung von **Pre-Commitment-Systemen**: Es sind als Minimalstandards verbindliche, im Vorfeld der Spielteilnahme festzulegende Begrenzungen der Maximalspielzeit, des Maximaleinsatzes und der Maximalverluste in einem wohldefinierten Zeitfenster festzulegen. Diese Limitierungen sind restriktiv anzulegen.

(5) Weitgehende **Werbeverbote**: Trotz defizitärer Befundlage im Glücksspielbereich ist davon auszugehen, dass von spürbaren Werberestriktionen - aufgrund von Erkenntnissen aus anderen Bereichen der internationalen Präventionsforschung - Positiveffekte im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes zu erwarten sind. Folglich sollte Werbung mit Ausnahme von Point-of-Sale-Aktivitäten nicht gestattet sein.

Für die Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages stellt der Fachbeirat Glücksspielsucht folgende Forderungen auf:

- Aufgrund der hohen Risiken muss das Online-Glücksspiel verboten bleiben.
- Bezüglich der im Rahmen einer Experimentierklausel aktuell bereits erlaubten Online-Sportwetten ist nach Auswertung der Evaluation ergebnisoffen zu prüfen, ob diese weiterhin erlaubt bleiben.
- Sollte es zusätzlich zu den bereits erlaubten Online-Sportwetten dennoch zur Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, sollten sukzessive zunächst solche Spielformen, bei denen auf Basis der Evidenzlage von einer geringeren Suchtgefahr auszugehen ist, zugelassen und deren Auswirkungen wissenschaftlich überprüft werden.
- Ein zentrales spielartübergreifendes Sperrsystem muss eingeführt werden. Fremdsperren sind dabei ebenfalls zu ermöglichen. Die Mindestsperrdauer darf ein Jahr nicht unterschreiten. Die Entsperrung darf nur auf Antrag erfolgen.
- Eine spielartübergreifende personengebundene Spielerkarte ist einzuführen. Zum einen ist mittels der Spielerkarte das Spielverhalten zu dokumentieren und für personalisiertes Feedback und die Früherkennung von glücksspielbezogenen Problemen zu nutzen. Zum anderen ermöglicht die Spielerkarte das Setzen von Einsatz- und Zeitlimits, die sowohl bei online als auch bei terrestrischen Glücksspielangeboten gelten.
- Eine zweckgebundene Anbieterabgabe ist einzuführen. Die dadurch erzielten Einnahmen sind für die Förderung der Suchtprävention und -hilfe sowie eine unabhängige Begleitforschung zu verwenden.
- Ein effektives Kontrollsystem in Zusammenhang mit einer wirkungsvollen Sanktionspraxis bei Fehlverhalten der Glücksspielanbieter muss aufgebaut werden. Bei wiederholten und schweren Verstößen ist ein (zeitweiser) Ausschluss vom Markt vorzusehen. Dabei sind unter anderem Testkäufe bzw. Testspiele als Überwachungsinstrument konsequent einzusetzen.

- Sollte es zu einer Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, ist parallel eine länderübergreifende zentrale Aufsichtsbehörde für Online-Glücksspiele einzuführen. Sie muss technisch und personell gut ausgestattet sein und muss bereits installiert sein, wenn der Markt geöffnet wird.
- Werbung für Glücksspiele ist auf ein absolutes Minimum am Point-of-Sale zu begrenzen.
- Bei der Regulierung müssen Angebote des simulierten Glücksspiels (sowohl bei der Definition des Begriffs Glücksspiel als auch beim Jugend- und Spielerschutz) ebenfalls berücksichtigt werden.
- Der Fachbeirat sollte frühzeitig an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden.

Literatur

- Effertz, T., Bischof, A., Rumpf, H. J., Meyer, C. & John, U. (2018). The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany. *European Journal of Health Economics*. doi: 10.1007/s10198-017-0945-z
- Griffiths, M., Hayer, T. & Meyer, G. (2009). Problem gambling: A European perspective. In G. Meyer, T. Hayer & M. Griffiths (Eds.), *Problem gambling in Europe: Challenges, prevention, and interventions* (pp. xix-xxix). New York: Springer.
- Hayer, T. (2018). *Werbung und Sportwetten - Eine kritische Auseinandersetzung aus suchtfachlicher Sicht*. Wissenschaftliche Expertise im Auftrag des Arbeitskreises gegen Spielsucht Unna e.V.
- Hayer, T., Girndt, L. & Kalke, J. (2019). *Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse*. Bremen: Universität Bremen.
- Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer, G. (2018). *Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.
- Kalke, J. & Hayer, T. (2019). *Expertise zur Wirksamkeit von Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes: Ein systematischer Review*. Berlin: Peter Lang.
- Meyer, C., Bischof, A., Westram, A., Jeske, C., de Brito, S., Glorius, S., Schön, D., Porz, S., Gürtler, D., Kastirke, N., Hayer, T., Jacobi, F., Lucht, M., Premper, V., Gilberg, R., Hess, D., Bischof, G., John, U. & Rumpf, H.-J. (2015). The "Pathological Gambling and Epidemiology" (PAGE) study program: Design and Fieldwork. *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, 24, 11-31.
- Meyer, C., Rumpf, H.-J., Kreuzer, A., de Brito, S., Glorius, S., Jeske, C., Kastirke, N., Porz, S., Schön, D., Westram, A., Klinger, D., Goeze, D., Bischof, G., & John, U. (2011). Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport. Greifswald/Lübeck: Universitäten Greifswald und Lübeck.
- Meyer, G. & Bachmann, M. (2017). *Spielsucht: Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten*. Berlin: Springer.
- Sulkunen, P., Babor, T.F., Örnberg, J.C., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marioneau, V., Nikinen, J., Orford, J., Room, R. & Rossow, I. (2019). *Setting limits: Gambling, science, and public policy*. Oxford: University Press.