

Stellungnahme zum Entwurf Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021)

Vielen Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf des GlüStV 2021. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf die aus suchtpreventiver Sicht relevanten und kritischen Regelungen.

Der vorgelegte Entwurf zum GlüStV 2021 stellt aus suchtpreventiver Sicht eine Zäsur in den seit 2012 geltenden Standards der Suchtprävention dar. Insbesondere die Gleichrangigkeit der Ziele, die Zulassung von Online-Casinos, die Zulassung von virtuellem Automatenspiel und die Aufweichung der bisherigen Verbote für Glücksspielwerbung kritisieren wir ebenso wie die Zertifizierung von Spielhallen als Alternative zur Verringerung der Gesamtzahl von Spielhallen (Verfügbarkeit), die Regelungen zu den Einzahlungslimits und den Sozialkonzepten. Alle hier benannten und mit dem GlüStV 2021 geplanten Maßnahmen stellen aus unserer Sicht eine deutliche Verschlechterung des Spieler*innen- und Jugendschutzes dar.

Allgemeine Vorbemerkung:

Glücksspiele sind keine herkömmlichen Wirtschaftsgüter, sondern demeritorische Güter, deren Verfügbarkeit staatlich beschränkt wird, da ihre schädlichen Auswirkungen mit wirtschaftlichen Kosten für die gesamte Gesellschaft verbunden sind (z.B. Behandlungskosten für Suchttherapien), die deren Nutzen übersteigen. Eine Politik, die konsequenterweise die Belange der Suchtprävention wie auch der Kanalisierung in legale und verhältnismäßig sichere Angebote verfolgt, sollte in erster Linie die fiskalischen Interessen zurückstellen. Einer Neugestaltung des Glücksspielmarktes, wie im Entwurf formuliert, liegen aus unserer Sicht Gewinnerwartungen seitens der Anbieter und die Aussicht auf zusätzliche Steuereinnahmen der Bundesländer zugrunde und nicht der (gesundheitliche) Schutz der Bevölkerung. Aber die Münze hat zwei Seiten – eine hohe Verfügbarkeit von Glücksspielen schafft Spielanreize und führt so zu einer erhöhten Glücksspielteilnahme in der Bevölkerung und korreliert mit einer Zunahme der Anzahl von Spieler*innen mit problematischem und pathologischem Spielverhalten¹. Die Verfügbarkeit eines „Suchtmittels“ ist ein bedeutender Einflussfaktor bei der Entstehung von Sucht.

Ziele des Glücksspielstaatsvertrags (§ 1):

Aus suchtpreventiver Sicht ist eine „Gleichrangigkeit“ der benannten Ziele abzulehnen. Als vorrangiges Ziel muss der Schutz der Bevölkerung - hier das Verhindern der Entstehung einer Glücksspielsucht mit den daraus resultierenden gravierenden, gesundheitlichen, persönlichen, familiären und/oder beruflichen Folgen für Betroffene und Angehörige - betrachtet und ebenso im Vertrag aufgeführt werden. Dies bezieht sich ebenfalls auf den Jugend- und Spielerschutz. Wir möchten auch darauf hinweisen, dass es einen im Staatsvertrag benannten „natürlichen Spieltrieb“ (bezogen auf das Glücksspiel) nicht gibt. Der Begriff aus der Entwicklungspsychologie der frühen Kindheit wurde hier zweckentfremdet und ist fachlich/aus suchtpreventiver Sicht an dieser Stelle zu streichen bzw. korrekt zu ersetzen.

Änderungsvorschläge (auch im Hinblick auf die Verwendung einer geschlechtergerechten Sprache):

„**Vorrangige Ziele** des Staatsvertrages sind:

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,

Nachrangige Ziele des Staatsvertrages sind:

3. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot ~~den natürlichen Spieltrieb~~ **den Bedarf** der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,

¹ Meyer, G.; Bachmann, M.: Spielsucht: Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten. Springer Verlag, 4. Auflage, Berlin 2017, S. 394 ff.

4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler*innen vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden, und

5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.“

Glücksspielwerbung (§§ 5, 6, 9, 26):

Die weitere Verbreitung von Glücksspielwerbung kann den Eindruck erwecken, dass Glücksspiele kein Gefährdungspotential besitzen. Vielmehr trägt sie zu einer Verharmlosung und Normalisierung von Glücksspielen bei. Anstelle eines kritisch reflektierenden Umgangs mit Glücksspielprodukten werden diese zunehmend zum unhinterfragten Teil des alltäglichen Lebens². Die positive Darstellung in der Werbung in Kombination mit einem frühen Erstkontakt zum Glücksspiel erhöht das Risiko für die Entstehung von schädlichen Konsummustern³. Zudem kann die gezielte Werbung für Glücksspiele gefährdete Spieler*innen zur Spielteilnahme verleiten. Aus suchtpreventiver Sicht ist Glücksspielwerbung unvereinbar mit dem Ziel der in § 1 GlüStV festgeschriebenen Bekämpfung von Glücksspiel- und Wettsucht. Werbung hat letztlich immer das Ziel der Verkaufsförderung von bestimmten Waren oder Dienstleistungen. So schafft Glücksspielwerbung und der damit verbundene Aufforderungscharakter Anreize zur Aufnahme von Glücksspielen. Dabei reagieren vor allem Jugendliche und junge Erwachsene auf Werbebotschaften noch stärker als Erwachsene.

In den Themen Jugendschutz und der Aufweichung der Werberestriktionen im neuen GlüStV 2021 sehen wir akuten Handlungsbedarf für eine Neufassung und ständige Fortschreibung der Werberichtlinie der Länder mit stärkerem Fokus auf neue Glücksspiel- und Medienformen bzw. Anpassung an die Ist-Situation.

Sozialkonzepte (§ 6):

Die Regelungen zum Sozialkonzept sind unzureichend. So ist weder eine Prüfung der darin festgeschriebenen Maßnahmen durch die Glücksspielaufsichtsbehörde vorgesehen, noch müssen die Sozialkonzepte den suchtwissenschaftlichen Erkenntnisstand widerspiegeln und damit zumindest theoretisch wirksam sein. Die Festlegung allein auf eine Liste von Mindestanforderungen hat sich in der jüngeren Vergangenheit bereits im Bereich der Spielhallen als schwer praktikabel und zum Nachteil des Spielerschutzes erwiesen. So fanden sich in Sozialkonzepten Maßnahmen, welche Spielerschutzanforderungen „umschifften“, gleichzeitig aber die Mindestanforderungen erfüllten. Für den Vollzug war es zum Teil nicht mehr möglich, die Vielzahl verschiedener Sozialkonzepte und deren Anforderungen zu überblicken.

Vor diesem Hintergrund erachten wir es aus suchtpreventiver Sicht als notwendig, dass die Mindestanforderungen für jede Glücksspielform dieses Gesetzes in sogenannten Mustersozialkonzepten durch die gemeinsame Aufsicht der Länder entwickelt und den Glücksspielanbietern zur kostenfreien Übernahme zur Verfügung gestellt werden. Sollten einzelne Anbieter hieran Änderungen vornehmen wollen, müssten diese Sozialkonzepte vor der Anwendung durch die gleiche Behörde auf suchtfachliche Wirksamkeit hin überprüft werden.

Spielersperre (§§ 8a, 8b, 8c, 22):

Positiv bewerten wir die Einführung des spielformübergreifenden Sperrsystems (§§ 8 bis 8d) als eine wichtige Schutzfunktion für spielsüchtige oder potentiell spielsüchtige Personen. Die Spielersperre stellt eine wichtige strukturelle Maßnahme und ein unterstützendes Instrument im Rahmen des Spielerschutzes dar. Im Bereich des staatlichen Glücksspiels (Lotto und Spielbanken) sind Spielersperren bereits bundesweit eingeführt.

² Meyer, G.; Bachmann, M.: Spielsucht: Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten. Springer Verlag, 4. Auflage, Berlin 2017, S. 91

³ Meyer, G.; Bachmann, M.: Spielsucht: Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten. Springer Verlag, 4. Auflage, Berlin 2017, S. 407

Die Spielersperre ist derzeit die einzige Spieler*innen-Schutzmaßnahme, deren Wirksamkeit wissenschaftlich nachgewiesen wurde. Mit ihr kann kurzfristig und mit entsprechender struktureller Ausgestaltung auch nachhaltig, ein exzessives Spielverhalten von problematischen Glücksspieler*innen wirksam aufgefangen werden.

Selbstlimitierung, Limitdatei für Glücksspiele im Internet (§ 6c):

Das im GlüStV 2021 festgelegte monatliche Einzahlungslimit von 1.000 € suggeriert Spieler*innen, dass Glücksspielverluste in diesem Umfang akzeptabel seien. Diese Summe entspricht bereits ungefähr einem Drittel dessen, was einem durchschnittlichen deutschen Haushalt im Jahr 2019 als ausgabefähiges Einkommen zur Verfügung stand⁴. Die Glücksspielsuchtforschung konnte jedoch einen niedrigen soziodemografischen Status als einen bedeutenden Risikofaktor pathologischen Glücksspielens identifizieren⁵, sodass davon auszugehen ist, dass einem wesentlichen Teil derer, die Gefahr laufen, ein problematisches oder pathologisches Spielverhalten zu entwickeln, sogar weniger als das durchschnittliche Einkommen zur Verfügung steht. Das pathologische Glücksspielen zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass sich die Erkrankten hoch verschulden, bevor sie ins Hilfesystem gelangen. Ein derart hohes Einzahlungslimit wie im GlüStV 2021 geplant, fördert es, dass sich die pathologisch Spielenden bis zur Inanspruchnahme einer geeigneten Therapie hoch verschulden. Da das Einzahlungslimit der Prävention von Verschuldung durch das Glücksspielen dienen soll, verfehlt es in dieser Höhe sein Ziel und ist mehr als deutlich zu reduzieren.

§ 11 Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung

Der **fdr*** weist darauf hin, dass - gemäß der unter §1 genannten vorrangigen Ziele, im Hinblick auf die geplante Markterweiterung und dem daraus resultierenden steigenden Hilfebedarf - Maßnahmen der Glücksspielprävention -Beratung und -Forschung entwickelt oder ausgebaut, verstetigt sowie verlässlich und nachhaltig finanziert werden müssen. Die allgemein formulierte Regelung des § 11 stellt weder eine klare Zielorientierung oder nachhaltige Strategie noch eine verlässliche Finanzierung von Maßnahmen sicher.

Sportwetten (§§ 21, 21a):

Wir bemängeln, dass im Bereich der stationären Wettvermittlung kein Einsatzlimit zum Tragen kommt, sofern die Zahlungen oder Gewinne der Spielteilnehmer*innen in der Vermittlungsstelle getätigt werden und nicht auf einem Online-Spielkonto des Anbieters gutgeschrieben werden. De facto gilt somit im Bereich der stationären Wettvermittlung keine monatliche Limitierung der Einzahlung Einzelner, obwohl auch bei dieser Spielform aus suchtpreventiver Sicht ein hohes Gefährdungspotential besteht. Darüber hinaus können Glücksspielteilnehmer*innen das für Wetten im Internet geltende Einzahlungslimit umgehen, indem sie nach Ausschöpfung des festgelegten Höchsteinsatzes weitere Wetten in stationären Wettvermittlungsstellen platzieren. Bietet der Veranstalter, dessen Sportwetten in der Wettvermittlungsstelle vertrieben oder vermittelt werden, oder der Vermittler auch Sportwetten im Internet an, sollte das Einzahlungslimit auch für dessen stationäres Angebot gelten.

Die Erlaubnis neuer Glücksspiel-Formen sollte unter ein strenges Regime gestellt werden, weshalb die Erlaubnis nur auf Antrag begrüßt wird (§21, Abs. 5).

Jedoch sollte den Behörden ausreichend Zeit zur Prüfung neuer Spielformen auf ihr Gefährdungspotential eingeräumt werden.

Online-Casinos und virtuelles Automatenspiel (§§ 22a, 22b, 22c):

Die Zulassung von virtuellen Roulette-Tischen oder Pokerrunden, Online-Spielautomaten oder Live-Schaltungen in Spielbanken lehnen wir strikt ab.

⁴ Statistisches Bundesamt, Einkommen, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte in Deutschland, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Einkommen-Einnahmen-Ausgaben/Tabellen/deutschland-lwr.html>, Zugriff am 16. Dezember 2020.

⁵ Gerhard Meyer / Meinolf Bachmann, Spielsucht. Ursachen, Therapie und Prävention von Glücksspielbezogenem Suchtverhalten, Berlin 2017, S. 105.

Sämtliche Glücksspiele, mit Ausnahme der Lotterien, produzieren mehr Kosten, als dass sie der Gesellschaft nutzen. Dies gilt insbesondere für die Geldspielgeräte.

80 % der Umsätze an gewerblichen Automaten und 75 % an Automaten in staatlichen Spielbanken werden mit problematischem und pathologischem Spieler*innen erzielt.⁶ Die Genehmigung dieser Spielformen im Online-Bereich erhöht deren Gefahrenpotential deutlich. Die ständige Verfügbarkeit, ob in den eigenen vier Wänden oder am Arbeitsplatz, wird deren gesamtgesellschaftlichen Schaden zusätzlich steigern.

Online-Casinos verzeichnen hohe Erträge⁷ und das, während die Glücksspielteilnahme in der Gesamtbevölkerung seit Jahren rückläufig ist⁸. Das lässt darauf schließen, dass vor allem Intensivspieler*innen, die häufiger und länger spielen, diese Angebote nutzen und damit einem erhöhten Risiko zur Entwicklung einer Glücksspielsucht ausgesetzt sind.

Die 2020 veröffentlichte Analyse „Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse“⁹ von Dr. Tobias Hayer et al. belegt das Suchtpotenzial von Online-Glücksspielen. Die meisten (48) der untersuchten 63 Studien weisen demnach ein erhöhtes Gefährdungspotenzial und besondere Suchtgefahren von Online-Glücksspielen nach. So ist der Anteil von „Problemspieler*innen“ im Online-Glücksspiel – im Vergleich zum Offline-Glücksspiel – höher.

Zertifizierung von Spielhallen als Grundlage für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zum Weiterbetrieb von Spielhallen im Rahmen einer sogenannten 3er-Konzession nach dem 01. Juli 2021 (§ 29, Abs.4)

Im GlüStV 2021 findet sich die Möglichkeit, eine Ausnahmeregelung im jeweiligen Bundesland zu schaffen, welche es erlaubt, Mehrfachkonzessionen bis zu einer Größe von drei zuzulassen, wenn diese von einer unabhängigen Institution zertifiziert worden sind. Diese Zertifizierung soll als Beleg für qualitativ hochwertigen Spielerschutz dienen, welcher eine solche Ausnahme rechtfertigt.

Wir als Fachverband kritisieren, dass im Rahmen dieser Qualifizierungen nur der Input geprüft wird. So wird zum Beispiel geprüft, ob ein Sozialkonzept vorhanden ist, das Personal geschult ist und wie die Abläufe im Rahmen der Erkennung und Ansprache von problematischen Spieler*innen vonstattengehen können. Diese Zertifizierung kann im besten Fall nur einen theoretisch funktionierenden Spielerschutz belegen. Der eigentliche Output, also die Frage, wie viele problematische Spieler*innen letztendlich angesprochen oder der Spielhalle verwiesen werden und dann z.B. auch in einer Suchtberatungsstelle ankommen, kann im Rahmen einer Zertifizierung überhaupt nicht gemessen werden.

Im Ergebnis sehen wir als Fachverband eine Zertifizierung von Spielhallen als die schlechtere Alternative zur Verringerung der Gesamtzahl von Spielhallen (Verfügbarkeit) und als unzureichende Maßnahme zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes an. Neben der Spielersperre ist die Reduktion der Verfügbarkeit von Spielstätten die einzige bekannte (wissenschaftlich belegte) wirksame Spielerschutzmaßnahme.

Berlin, den 22.12.2020

Fachverband Drogen- und Suchthilfe e.V.



Friederike Neugebauer
Geschäftsführerin

⁶ Fiedler, I.: Glücksspiele – Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen. Peter Lang – Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2016, S. 504

⁷ Siehe Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Der deutsche Glücksspielmarkt 2019 - Eine ökonomische Darstellung. <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel/evaluierung-gqs> (letzter Aufruf: 17.12.2020)

⁸ G. Meyer / M. Bachmann (Anm. 5), S. 32.

⁹ Hayer, Tobias, Girndt, Lydia & Kalke, Jens (2019). Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse. Bremen: Universität Bremen.