

Stellungnahme des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V.: Strukturierte Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. ist ein bundesweit tätiger Verband, der 1998 gegründet wurde und dem Wissenschaftler, Ärzte, Juristen, Psychotherapeuten, Suchttherapeuten und als juristische Mitglieder auch Selbsthilfegruppen, Beratungsstellen und Rehabilitationseinrichtungen angehören. Der Fachverband ist Mitglied der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) und als anerkannter Verbraucherschutzverband berechtigt, Unterlassungsklagen nach dem UKLaG zu führen. Hiervon hat der Verband bisher mehrfach Gebrauch gemacht und einige wegweisende Urteile erwirkt, die zur Stärkung des Spielerschutzes in Deutschland beigetragen haben. Zuletzt hat der Fachverband erfolgreich gegen einige AGB's des aktuell verwendeten Sperrformulars geklagt (LG Düsseldorf 12 O 199/09 vom 10. März 2010).

Zu den einzelnen Fragen

1. Regulierungsmodelle (Frage 1-7)

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. setzt sich für einen begrenzten und streng regulierten Glücksspielmarkt ein. Jegliche Ausweitung des Glücksspielangebotes -ob staatlicher oder privater Art- verschärft die Suchtproblematik.

Favorisiert wird ein echtes staatliches Monopol (Modell Bayern), so wird gewährleistet, dass der Glücksspielmarkt gut kontrollierbar ist und frei gehalten wird von wirtschaftlichen Eigeninteressen der Glücksspielanbieter. Um dem Vorwurf zu begegnen, dieses Modell diene vorrangig den fiskalischen Interessen der Bundesländer und wolle

private Anbieter vom Markt ausschließen, ist eine starke und unabhängige Aufsicht gefordert, die von unabhängigen Experten beraten und begleitet wird (Fachbeirat, unabhängige Koordinationsstellen der Bundesländer).

Ein Konzessions- oder Wettbewerbsmodell wird von uns strikt abgelehnt, es würde zwangsläufig zu einer Ausdehnung des Glücksspielmarktes und damit zu einer Erhöhung der Anzahl problematischer und pathologischer Glücksspieler in der Bevölkerung führen (vgl. Edwards 1997, Bondolfi et. al, 2000; Barbour et. al, 2005).

2. Suchtprävention, Jugendschutz, Konsumenten- bzw. Spielerschutz (Fragen 8-12)

Zu 8:

Die bislang eingeleiteten Maßnahmen weisen in die richtige Richtung, sind aber aus Sicht unseres Verbandes noch nicht weitreichend genug.

Das Mindestalter erscheint ausreichend, die Bereitstellung von Informationsmaterialien ist als weiche Maßnahme als nachgeordnet zu betrachten.

Die Kontrollen sollten ausgebaut und intensiviert werden. Ergebnisse von Testkäufen, die bekannt geworden sind, sind besorgniserregend.¹ Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. plädiert für Testkäufe von Jugendlichen, die pädagogisch begleitet werden sowie für unangemeldete Kontrollen seitens der Ordnungsbehörden. Die jeweiligen Ergebnisse sollten der Öffentlichkeit (im Internet) bekanntgegeben werden.

Um gründliche und effektive Kontrollen durchzuführen, müssen die personellen Kapazitäten der Ordnungsbehörden weiter ausgebaut werden. Verstöße müssen konsequent als Ordnungswidrigkeit behandelt werden. Wiederholte Verstöße sollten konsequenter zum Entzug der Erlaubnis führen **Die Aufwendungen für ein effektives Kontrollsystem können den Glücksspielveranstaltern als Sonderabgabe auferlegt werden. Sie sind es ja, die diesen Aufwand notwendig machen.**

Verhältnispräventive Maßnahmen, deren Wirkungspotential als hoch bzw. mittelmäßig bis hoch eingeschätzt wird, sind zu bevorzugen². Im Zentrum sollte ein effektives Sperrsystem stehen. An der Anzahl der gesperrten Personen im Vergleich zu den Teilnehmern des jeweiligen

¹ Aktuelle Zeitungsmeldungen über Testkäufe, die von Lottogesellschaften durchgeführt wurden, bzw. in Auftrag gegeben wurden, belegen, dass die Jugendschutzmaßnahmen noch nicht gewissenhaft genug umgesetzt werden (120 Lotto-Annahmestellen bei Testkäufen aufgefallen, Saarbrücker Zeitung 19.3. 2010). Testkäufe, die von Mitbewerbern in Auftrag gegeben werden, scheinen in eine ähnliche Richtung zu weisen (Staatliche Lotterieverwaltung verstößt gegen Glücksspielgesetz, Die Welt, 27.2. 2010 <http://www.welt.de/die-welt/wirtschaft/article6583263/Staatliche-Lotterieverwaltung-verstoest-gegen-Gluecksspielgesetz.html>)

² Vgl.: Bewertung politikrelevanter Strategien und Interventionen, Babor et.al, (2005), S.277ff und Schweizer Studie, Teil vier, S. 60

Glücksspiels lässt sich ablesen, inwieweit die Sozialkonzepte effektiv greifen. Hierzu sind internationale Vergleichsdaten heranzuziehen. In Deutschland sind derzeit weniger als 20.000 Personen gesperrt (Spielbanken und Oddset/Keno), während die Schweizer Sperrdatei aktuell mehr als 25.000 Personen umfasst (nur Spielbanken). Da Deutschland mehr als das Zehnfache an Einwohnern hat, man sich auch für Lottospiele sperren lassen kann und es wesentlich mehr Spielbanken gibt (81 versus 19), müsste die Anzahl der gesperrten Spieler hierzulande um ein Vielfaches höher liegen!

Zu 12

Die Teilnahme an Glücksspielen würde dadurch beeinflusst, wenn ein bestimmter Prozentsatz der Einnahmen ausschließlich für die Glücksspielsuchtprävention zur Verfügung gestellt würde. Es entstünde ein negativer Rückkopplungsprozess (Gegenkopplung).

3. Werbebeschränkungen (Fragen 13-17)

Unser Verband unterstützt die in § 5 GlüStV getroffenen Regelungen zur Werbung. Es erscheint allerdings sinnvoll, detaillierte Werberichtlinien zu erlassen. Außerdem besteht ein Vollzugsdefizit (Beispiele: Pokerwerbung im DSF, Wok WM mit Stefan Raab, Bandenwerbung bei Sportereignissen, Anzeige von Permanenzen der Spielbanken im Internet). Die Sanktionen sollten verschärft werden.

4. Internetglücksspiel, grenzüberschreitende Angebote... (Fragen 18-24)

Der Fachverband Glücksspielsucht hält das Internet für kein geeignetes Medium, **Glücksspiele jeglicher Art³** anzubieten und spricht sich für eine Aufrechterhaltung des Internetverbots für Glücksspiele aus. Es ist festzuhalten, dass bislang keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen wurden, um das Verbot umzusetzen. Die LKA's sollten materiell und personell in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Unser Verband hat sehr gute Erfahrung damit gemacht, problematische bzw. pathologische Internetglücksspieler über die Rechtslage aufzuklären und sie dabei zu unterstützen, entsprechende Zahlungen über ihre Kreditkarte zu stornieren. Zahlungsaufforderungen von Inkassobüros oder Rechnungsstellen der Onlineanbieter konnten mit dem Hinweis abgewehrt werden, dass die Forderung nichtig sei, da sie gegen ein gesetzliches Verbot verstößt.

³ Dies gilt auch für Soziallotterien und einfaches Lottotippen. Deren aktuell geringes Gefährdungspotential könnte sich durch Veränderung der regulierenden Rahmenbedingungen zu einem höheren Gefährdungspotential entwickeln.

Über diese Maßnahme muss die breite Öffentlichkeit umfassend informiert werden, zumal diese Möglichkeit nicht nur Menschen offensteht, die ein Glücksspielproblem haben.

Das Argument, Internetglücksspiele in beschränktem Maße zuzulassen, um die Nutzer von den illegalen Seiten zu den „seriösen“ Anbietern umzuleiten, greift nicht. Es würde auch weiterhin als illegal einzustufende Angebote geben, die immer höhere Anreize setzen können, da sie keine Abgaben entrichten müssen (vgl. Oddset / ill. Sportwettangebote). Somit wird die Notwendigkeit wirksame Instrumente gegen diese Glücksspielangebote im Internet zu entwickeln und durchzusetzen nicht hinfällig.

Bevor auch nur ansatzweise über eine Öffnung des Internets für Glücksspiele nachgedacht wird, sollten alle möglichen Maßnahmen ergriffen werden, um das Verbot von Internetglücksspielen umzusetzen. Dies ist entgegen anderslautenden Äußerungen (z.B. Ministerpräsident Cartensen, SH) bislang nicht geschehen.

zu 23

Die aufgeführten Maßnahmen halten wir für wenig effizient, da sie gut umgehbar sind. Die Sicherheitsvorkehrungen werden überschätzt, da leicht zwischen verschiedenen Seiten gewechselt werden kann.

Die Zulassung von Internetglücksspielen ist mit neuen nicht kontrollierbaren Gefährdungen verbunden (unbegrenzter Zugang, fehlende soziale Kontrolle, Spielen unter Einfluss von Suchtmitteln, Wohnung wird quasi rund um die Uhr zur Spielstätte).

Zu 24

Eine begrenzte oder vollständige Freigabe des Internets für Glücksspiele würde nach unserer Einschätzung eine hohe Nachfrage auslösen. Dies würde sowohl den legalen als auch den illegalen Markt betreffen. Es ist zu vermuten, dass nach dem Grundsatz „Konkurrenz belebt das Geschäft“ der Markt stark angeheizt würde.

Traditionelle Betriebswege (offline) würden mit großer Wahrscheinlichkeit durch legale Internetvertriebswege substituiert werden. Gefördert würde der Wechsel zu schärferen und auch illegalen Angeboten. Ein Lottotipper, der wöchentlich seinen Schein in der Annahmestelle abgibt, kommt wahrscheinlich nicht so schnell auf die Idee, Roulette, Poker o.ä. zu spielen wie ein Lottospieler, der sich im Internet auf Glücksspielseiten bewegt.

5. Abgabenerhebung und Generierung von Mitteln für gemeinnützige Zwecke (Fragen 25-27)

Zunächst einige grundsätzliche Gedanken: Die Generierung von Mitteln aus der Veranstaltung von Glücksspielen für gemeinnützige Zwecke halten wir in der jetzigen Form für nicht unproblematisch. Es liegt eine Form der regressiven Besteuerung vor, da ärmere

Bevölkerungsschichten überproportional an Glücksspielen teilnehmen. Glücksspielanbieter haben die Möglichkeit ihren Produkten einen „sozialen Anstrich“ zu geben und damit ein eindeutig demeritorisches Gut zu verharmlosen.

Es ist eine Vielzahl von Destinatären entstanden, die ein großes Interesse an einer Ausdehnung des Glücksspielmarktes haben (vgl. Sportverbände).

Zudem besteht die Gefahr, dass die Genehmigungs- und Kontrollmaßnahmen nicht mit der erforderlichen Sorgfaltspflicht durchgeführt werden, da die Verwendung der Mittel für gemeinnützige Zwecke indirekt auch zur Entlastung des Fiskus führen.

Es müsste daher sichergestellt werden, dass diese Gelder sozialen Zwecken zugeführt werden, die hauptsächlich ärmeren Schichten zugute kommen und deren Lebenssituation unmittelbar verbessern. Außerdem sollte ein Teil des Geldes in der Prävention der Glücksspielsucht eingesetzt werden. Die soziale Verwendung dieser Mittel darf nicht für Werbezwecke ausgenutzt werden (Imagetransfer).

Die Einnahmen aus diesem Bereich sollten immer -auch wenn es schwer fällt- nachrangig betrachtet werden. Das BVerfG hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich das Glücksspielangebot im Rahmen eines Staatsmonopols an der Prävention der Glücksspielsucht auszurichten hat und nicht an den fiskalischen Interessen des Staates. Dieses Prinzip sollte auch im Rahmen der Mittelgenerierung und -verwendung für soziale Zwecke maßgeblich sein.

Zu 27

Wir sprechen uns für hohe Steuersätze aus. Den Glücksspielanbietern sollten keine wirtschaftlichen Anreize gegeben werden, die über die Aufrechterhaltung des bestehenden Spielangebotes hinaus gehen. Dies würde zu einer Ausdehnung des Glücksspielmarktes führen und damit zu einer Ausdehnung der Problemrate problematischer und pathologischer Glücksspieler.

6. Zum gewerblichen Spiel (Fragen 28-32)

Es ist inzwischen hinreichend wissenschaftlich belegt, dass das Suchtpotential von gewerblichen Geldspielautomaten unter den aktuellen Rahmenbedingungen im Vergleich zu anderen Glücksspielen am größten ist. Dies belegen sowohl Studien zur Behandlungsprävalenz (Denzer et. al. 1995; Meyer & Hayer 2005) als auch Studien zur Bevölkerungsprävalenz (Bühringer et.al, 2007; Buth & Stöver 2008).

Was ist zu tun?

Bei der Suche nach einer geeigneten Lösung sollte handlungsleitend sein, dass dem Gemeinwohl ein hoher Stellenwert zukommt, dass die Lösung dazu beiträgt den Glücksspielmarkt systematisch und kohärent zu regulieren und dass sie dazu beiträgt, die Glaubwürdigkeit der Glücksspielpolitik innerhalb der Bevölkerung zu erhöhen.

Es gibt aus unserer Sicht drei Möglichkeiten den Bereich des gewerblichen Glücksspiels zu regulieren.

1. Keine Glücksspielautomaten außerhalb des staatlichen Monopols (vgl. Schweiz)
2. Rückbau der Automaten auf reine Unterhaltungsgeräte ohne Glücksspielcharakter (Norwegen). Dieser Ansatz wird vom Fachbeirat Glücksspielsucht präferiert. Gewinn- und Verlustmöglichkeiten müssten so reduziert und angepasst werden, dass die Unterhaltung im Vordergrund steht und nicht der potentielle Gewinn.
3. Übertragung aller Schutzvorschriften, die für das staatliche Glücksspiel gelten auf das gewerbliche Automatenpiel (Reduzierung der Standorte, keine Geräte in Gastrobetrieben, Einführung des Sperrsystems, Zugangskontrollen, Schwerpunkt auf Jugendschutz, Aufklärung über Gewinn und Verlust, verbesserte Aufsicht, Werbeverbot, Sozialkonzepte, Schulungen etc.).

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. präferiert den ersten Ansatz. Als weiterer gangbarer Weg wird der Vorschlag des Fachbeirates (zweiter Ansatz) gesehen. Den dritten Ansatz halten wir nicht für Ziel führend, da damit ein in den letzten Jahren stark expandiertes Angebot an Glücksspielautomaten staatlich legitimiert würde. Somit würde das leicht zugängliche, weit verbreitete und problematischste Glücksspielangebot zementiert.

Die Umsetzung eines Verbotes oder Rückbaus der gewerblichen Geldspielautomaten würde zu einer über alle Glücksspielsegmente kohärenten und systematischen Regulierung führen. In diesem Rahmen wäre ein Gesamtkonzept für den Glücksspielmarkt zu erstellen. So ist zu überlegen, ob nach einem Verbot, bzw. Rückbau der gewerblichen Automaten in Verbindung mit der effektiven Bekämpfung von illegalen Angeboten im Internet und terrestrischen Sportwettangeboten, das staatliche Angebot an Geldspielgeräten über die in den 81 Casinostandorten vorhandenen Kapazitäten hinaus auszubauen ist (vgl. Frage 10 / 11).

Geldspielgeräte sollten nach diesem Vorschlag nur in staatlichen Spielbanken aufgestellt werden dürfen. Es sei an dieser Stelle ausdrücklich erwähnt, dass nach unserer Einschätzung die bisherigen Spielerschutzmaßnahmen der Spielbanken für derartige Szenarien grundlegend verbessert werden müssten.

7. Evaluation des GlüStV (Fragen 33-68)

Mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages wurde ein Paradigmenwechsel in der Glücksspielpolitik eingeleitet, der naturgemäß bei einigen Akteuren auf erbitterten Widerstand stößt. Leicht nachvollziehbar ist, dass gewerbliche Anbieter vehement gegen den Vertrag vorgehen, da die Einschränkung der Gewerbefreiheit ihnen den Zugang zu einem lukrativen Markt versperrt.

Aber auch einige staatlich konzessionierte Anbieter und Politiker - vorzugsweise aus Wirtschaftsressorts- haben den Geist des GlüStV scheinbar noch nicht ausreichend internalisiert. So werden die nach Inkrafttreten des GlüStV eingetretenen Einnahmeausfälle ausschließlich negativ bewertet. Es wird nicht akzeptiert, dass es sich dabei um eine notwendige Konsequenz der durch das BVerfG eingeforderten und bislang vernachlässigten Suchtprävention handelt.

Trotz dieser kritischen Vorbemerkungen und bestehender Vollzugsdefizite sowohl in der Umsetzung der bestehenden Vorschriften als auch im Kampf gegen illegale Glücksspielangebote bewertet der Fachverband Glücksspielsucht den Glücksspielstaatsvertrag als Meilenstein der deutschen Glücksspielgesetzgebung.

Jetzt kommt es darauf an, die Maßnahmen zu effektivieren und konsequenter gegen illegale Angebote vorzugehen. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass 4 Jahre -insbesondere in einem föderal strukturierten Land und mit außerordentlich finanzstarken Gegnern- ein relativ kurzer Zeitraum für eine derart grundlegende Umgestaltung sind.

Bezogen auf die einzelnen Vorschriften des Staatsvertrages sind in den obigen Ausführungen einige Anregungen enthalten. Weiterer Veränderungsbedarf besteht in Bezug auf § 9 zur Glücksspielaufsicht. Die Befugnisse und die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden sollten präzisiert und erweitert werden. Derzeit ist es nicht vorgesehen und auch nicht ansatzweise vorstellbar, dass z.B. nachts um halb zwei in einer Spielbank eine unangemeldete Kontrolle durchgeführt wird, die das Ziel hat die konkrete Umsetzung des jeweiligen Sozialkonzeptes (Zugangskontrolle, Frühintervention, Beobachtung gefährdeter Spieler) effektiv zu untersuchen.

Dem Fachbeirat Glücksspielsucht sollten über seine Beratungsfunktion hinaus erweiterte Kompetenzen zugewiesen werden. Dies betrifft insbesondere auch die Zulassung neuer Glücksspielangebote sowie die Bewertung der Präventionsmaßnahmen aller staatlichen bzw. staatlich konzessionierten Glücksspielanbieter. Dies erfordert sowohl in Bezug auf die Glücksspielaufsicht als auch in Bezug auf den Fachbeirat eine Verbesserung der Ausstattung zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben.

Erklärung zu möglichen Interessenkollisionen

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. unterhält keinerlei geschäftliche Beziehungen zu staatlichen, privaten, gewerblichen oder illegalen Glücksspielanbietern oder -betreibern.

Für den Vorstand des fags

Ilona Füchtenschnieder
-Vorsitzende-

Dr. Jörg Petry
stellv. Vorsitzender

Herford, den 6. April 2010

Aber auch einige staatlich konzessionierte Anbieter und Politiker – vorzugsweise aus Wirtschaftsressorts- haben den Geist des GlüStV scheinbar noch nicht ausreichend internalisiert. So werden die nach Inkrafttreten des GlüStV eingetretenen Einnahmeausfälle ausschließlich negativ bewertet. Es wird nicht akzeptiert, dass es sich dabei um eine notwendige Konsequenz der durch das BVerfG eingeforderten und bislang vernachlässigten Suchtprävention handelt.

Trotz dieser kritischen Vorbemerkungen und bestehender Vollzugsdefizite sowohl in der Umsetzung der bestehenden Vorschriften als auch im Kampf gegen illegale Glücksspielangebote bewertet der Fachverband Glücksspielsucht den Glücksspielstaatsvertrag als Meilenstein der deutschen Glücksspielgesetzgebung.

Jetzt kommt es darauf an, die Maßnahmen zu effektivieren und konsequenter gegen illegale Angebote vorzugehen. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass 4 Jahre – insbesondere in einem föderal strukturierten Land und mit außerordentlich finanzstarken Gegnern- ein relativ kurzer Zeitraum für eine derart grundlegende Umgestaltung sind.


Bezogen auf die einzelnen Vorschriften des Staatsvertrages sind in den obigen Ausführungen einige Anregungen enthalten. Weiterer Veränderungsbedarf besteht in Bezug auf § 9 zur Glücksspielaufsicht. Die Befugnisse und die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden sollten präzisiert und erweitert werden. Derzeit ist es nicht vorgesehen und auch nicht ansatzweise vorstellbar, dass z.B. nachts um halb zwei in einer Spielbank eine unangemeldete Kontrolle durchgeführt wird, die das Ziel hat die konkrete Umsetzung des jeweiligen Sozialkonzeptes (Zugangskontrolle, Frühintervention, Beobachtung gefährdeter Spieler) effektiv zu untersuchen.

Dem Fachbeirat Glücksspielsucht sollten über seine Beratungsfunktion hinaus erweiterte Kompetenzen zugewiesen werden. Dies betrifft insbesondere auch die Zulassung neuer Glücksspielangebote sowie die Bewertung der Präventionsmaßnahmen aller staatlichen bzw. staatlich konzessionierten Glücksspielanbieter. Dies erfordert sowohl in Bezug auf die Glücksspielaufsicht als auch in Bezug auf den Fachbeirat eine Verbesserung der Ausstattung zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben.

Erklärung zu möglichen Interessenkollisionen

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. unterhält keinerlei geschäftliche Beziehungen zu staatlichen, privaten, gewerblichen oder illegalen Glücksspielanbietern oder -betreibern.

Für den Vorstand des fags


Ilona Füchtenschnieder
-Vorsitzende-


Dr. Jörg Petry
- stellv. Vorsitzender-

Herford, den 6. April 2010

Literatur

Barbor, T. et al. (2005). Alkohol - Kein gewöhnliches Konsumgut. Göttingen: Hogrefe (Amerik. Original 2003).

Bondolfi, G.; Osiek, C. & Ferrero, F. (2002). Pathological Gambling: An increasing and underestimated disorder. Schweizer Archiv für Neurologie und Psychiatrie, 153 (3), 116 - 122.

Bönisch, M. (1994). Opium der Armen: Lottospiel und Volksmagie im frühen 19. Jahrhundert - Eine Fallstudie aus Württemberg. Tübingen: Silberburg.

Bühringer, G. ; Kraus, L.; Sonntag, D; Pfeiffer-Gerschel, T. & Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53, 296 - 308.

Buth, S. & Stöver, H. (2008). Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativerhebung. Suchttherapie, 9, 3 - 11.

Denzer, P.; Petry, J.; Baulig, T. & Volker, U. (1996). Pathologisches Glücksspiel. In DHS (Hrsg.). Jahrbuch Sucht , 96 (S. 279 - 295). Geesthacht: Neuland.

Edwards, G. (Hrsg.). (1997). Alkoholkonsum und Gemeinwohl: Strategien zur Reduzierung des schädlichen Gebrauchs in der Bevölkerung. Stuttgart: Ferdinand Enke. (Englisches Original 1994).

Hayer, T. (2010). Geldspielautomaten und Suchtgefahren- Wissenschaftliche Erkenntnisse und suchtpolitischer Handlungsbedarf. In: Sucht Aktuell 1/2010

Meyer, G. & Hayer, (2005). Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten - Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.