



Fachverband Glücksspielsucht e.V.
Arndtstraße 10, 32052 Herford
Fon: 05221_10 226 66
Fax: 05221_10 226 80
spielsucht@t-online.de
www.gluecksspielsucht.de

Herford, den 22. Juni 2009

Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages zum Antrag der Abgeordneten Dr. Terpe u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**„Prävention der Glücksspielsucht stärken“ – BT-Drucksache 16/11661
Vom 21. Januar 2009**

Rechtliche Aspekte

Die aktuell entscheidenden Impulse zum Spielerschutz sind von den höchsten deutschen Gerichten gekommen:

1. Das Bundesverfassungsgericht hat im März 2006 entschieden, dass das staatliche Glücksspielmonopol künftig nur dann Bestand haben kann, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist (Urteil v. 28.03.2006 – Az.: 1 BvR 1054/01).

2. Der Bundesgerichtshof hat Ende 2007 entschieden, dass eine Spielbank bei einer antragsgemäß verhängten Spielsperre Schutzpflichten hat, die auf Wahrnehmung der Vermögensinteressen ihrer Gäste gerichtet sind. Wird die Sperre nicht durch ausreichende Kontrollen durchgesetzt, bestehen Ansprüche auf Ersatz von Spielverlusten (Urteil v. 22.11.2007 – Az.: III ZR 9/07).

Die Bundesländer haben mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages am 1. Januar 2009 begonnen, den staatlichen Glücksspielmarkt nach diesen Leitsätzen umzustrukturieren und damit einen Paradigmenwechsel in der Glücksspielpolitik eingeleitet. Dieser Umbruch stieß (und stößt) nicht bei allen Akteuren gleichermaßen auf Zustimmung. Dennoch ist es gelungen, den Gedanken des Spielerschutzes in das staatliche

Glücksspielangebot zu implementieren. Es geht nun darum, den Prozess der Umsetzung der Maßnahmen weiter voran zu bringen.

Auswirkungen einiger Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages

Erste Analysen ergeben, dass zentrale Bestimmungen -wie die Kontrollpflicht beim Zugang zum Automatenspiel der Spielbanken- von Erfolg gekrönt sind. Andere Bestimmungen -wie z.B. die Umsetzung der Früherkennung oder Regularien zur Aufhebung von Spielsperren- sind noch verbesserungswürdig.

Aus suchtpräventiver Sicht ist z.B. die Ausweitung des Sperrwesens auf das Automatenspiel der Casinos und auf suchtrelevante Lotterierprodukte (Oddset und Keno) zu begrüßen. Bereits gesperrte Glücksspieler scheinen in größerem Umfang keinen Zugang zum Automatenspiel mehr zu haben. Als äußerst problematisch ist zu beobachten, dass ein Teil von ihnen anscheinend auf das gewerbliche Automatenspiel -in dem es keine Zugangskontrollen gibt- ausweicht. Der positive Effekt der Spielerschutzmaßnahme „Spielsperre“ kann sich nur voll entfalten, wenn er auf alle suchtrelevanten Glücksspiele ausgedehnt wird. Ansonsten kommt es lediglich zu einer Wanderbewegung der Glücksspieler von streng regulierten zu weniger streng regulierten Glücksspielen. Zeitversetzt werden sich diese Wanderbewegungen in der Suchthilfestatistik ablesen lassen. Erste Indikatoren für diesen Trend gibt es bereits. So steigt z.B. bei niedrig schwelligen Angeboten (Hotlines) der Anteil der Hilfe suchenden Geldspielautomatenspieler sowie der Sportwetter, während gleichzeitig der Anteil der Casinospiele leicht sinkt. Diese Entwicklung gilt es zu beobachten.

Ausbau des Hilfesystems

Bereits im Jahre 2001 haben die Spitzenverbände der Rentenversicherer und der Krankenkassen eine Empfehlung verabschiedet, die die ambulante und stationäre Behandlung pathologischer Glücksspieler regelt. Die ersten spezifischen Beratungsangebote (Cafe Beispiellos Berlin, Beratungsstelle für Glücksspielsüchtige Herford) für diese Klientel wurden bereits 1987 gegründet. Einige Bundesländer wie NRW oder Hamburg haben bereits lange vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages Hilfeangebote für Glücksspielsüchtige und ihre Angehörigen aufgebaut und gefördert. Demzufolge besteht dort ein dichteres und differenzierteres Netz als in anderen Ländern.

Seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages hat sich das Hilfeangebot für Glücksspielsüchtige und ihre Angehörigen in nahezu allen Bundesländern verbessert. Insbesondere Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland Pfalz und Thüringen investieren beträchtliche Mittel in diesen Bereich.

Es gibt allerdings nach wie vor Länder (z.B. Saarland, Sachsen, Sachsen Anhalt), die einen großen Nachholbedarf haben. Auch der Bund ist aktiv geworden und hat ein Projekt zur Frühintervention aufgelegt. Bis es zu einer bedarfsgerechten Versorgung Glücksspielsüchtiger und ihrer Angehörigen kommt, dürfte allerdings noch einige Zeit vergehen.

Problemfeld gewerbliches Glücksspiel

Leider ist es bislang nicht gelungen, das suchtrelevanteste Glücksspiel -die rund 220.000 Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, die in Gaststätten und Spielhallen aufgestellt sind- in die neue Gesetzgebung einzubeziehen. Seitens des formal zuständigen Wirtschaftsministeriums gibt es auch keine Hinweise, dass dies in absehbarer Zukunft erfolgen soll. Die Fachkompetenz, was die Suchtgefahren angeht, liegt bei dieser Frage allerdings auch eher in einem anderen Ressort: Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung -MdB Sabine Bätzing- hat mehrfach darauf hingewiesen, dass sie dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf die Übertragung des Spielerschutzes auf den Bereich der gewerblichen Geldspielautomaten sieht. Unterstützt wird sie dabei von **allen** unabhängigen Glücksspielsuchtexperten in Deutschland. Die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums für den Bereich der Spielhallen mag für die Aufsteller und Betreiber dieses Glücksspielsegmentes von Vorteil sein, für die Prävention der Glücksspielsucht ist sie eine Sackgasse. So konnte die Automatenbranche ihre Umsätze nach Inkrafttreten der neuen Spielverordnung im Jahr 2006 noch einmal kräftig steigern. Seit 2005 sind die Umsätze mit Geldspielautomaten um 31,8% gestiegen.¹ Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten der neuen Spielverordnung genutzt, um Geräte auf den Markt zu bringen, die sich kaum noch von Casino geräten unterscheiden.

Paradox ist, dass der Spielerschutz durch den Glücksspielsstaatsvertrag eine Verbesserung erfahren hat, während nahezu gleichzeitig eine gravierende Verschlechterung für den Bereich des gewerblichen Glücksspiels eingetreten ist.

Wirtschaftliche Aspekte sollten beim Angebot demeritorischer Güter keine Hauptrolle spielen dürfen. Die Zuständigkeit des Gesundheits- und Innenressorts für den Bereich des gewerblichen Geldautomaten-spiels ist dringend geboten.

Seitens der Automatenbranche wird immer wieder bestritten, dass ihre Angebote das suchtrelevanteste Glücksspiel darstellen. Es wird viel Geld und viel Manpower in die Lobbyarbeit investiert (Stände auf Parteitagen, Anzeigen in Parteizeitungen, parlamentarische Skat- und Schafkopfabende, Sponsoring div. Ereignisse und Feste). Zuletzt wurden z.B. großformatige Anzeigen (FAZ, SZ, div. Parteizeitungen) geschaltet, in denen die absurde Behauptung aufgestellt wurde, dass 70-80 % der Glücksspieler, die sich an Beratungsstellen wenden, dies aufgrund der Hinweise an den Geldspielgeräten täten. Ergo seien die Präventionsmaßnahmen der Branche wirksam. Diese Aussagen treffen nachweislich nicht zu. Sie sollen wohl von der Tatsache ablenken, dass sehr dringender Handlungsbedarf besteht, was die Regulierung des gewerblichen Glücksspiels angeht.

Wie mehrfach erwähnt, besteht unter Suchtexperten Konsens darüber, dass die Geldspielautomaten in Gaststätten und Spielhallen das suchtrelevanteste Glücksspiel darstellen.

¹ Meyer, G. (2009). Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren e.V. (Hrsg.), Jahrbuch Sucht 09 (S. 139). Geesthacht: Neuland.

Hier als Erläuterung eine Aufreihung einiger Quellen. Gefragt wurde jeweils nach dem Hauptproblem bzw. in einigen Untersuchungen nach Hauptproblemen (Mehrfachnennungen):

Nr. exakte Literaturangabe siehe Fußnote²	Titel der Untersuchung / Erhebung	Autoren und Jahr der Veröffentlichung	Anteil der Glücksspieler an Geldspielautomaten
1.	Multizentrische Untersuchung	Denzer et al 1995	69.9 bzw. 93,7 %
2.	Befragung von Klienten nordrhein-westfälischer Versorgungseinrichtungen	Meyer & Hayer 2005	75,4%
3.	EBIS (Suchthilfestatistik für ambulante Einrichtungen)	Bühringer et al (zitiert nach Meyer, Jahrbuch Sucht 09)	82,7% (Daten beziehen sich auf 2005) 77,2% (Daten beziehen sich auf 2006) 77,5% (Daten beziehen sich auf 2007) Ambulant behandelte Glücksspieler
4.	Jahresstatistik der Infoline Glücksspielsucht NRW (Auszug aus dem Dokumentationssystem)	2005 2006 2007 2008 2009 (Stichtag 22.6.09)	60,00 % 56,81 % 53,99 % 70,39% 70%

² Quellen:

1. Denzer, P., Petry, J. Baulig, T. & Volker, U. (1996). Pathologisches Glücksspiel: Klientel und Beratungs-/Behandlungsangebot (Ergebnisse der multizentrischen deskriptiven Studie des Bundesweiten Arbeitskreises Glücksspielsucht). In Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hrsg.): *Jahrbuch Sucht '96* (S. 279 - 295). Geesthacht: Neuland
2. Meyer, G., Hayer, T. (2005). Das Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten. Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen. *Abschlussbericht an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und an die Westdeutsche Lotterie GmbH*. Bremen: Universität Bremen.
3. Meyer, G. (2009). Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren e.V. (Hrsg.), *Jahrbuch Sucht 09* (S. 136-152). Geesthacht: Neuland.
4. Landesfachstelle Glücksspielsucht NRW. Eigene Erhebungen

Gewerbliches Glücksspiel: Weitere Problemfelder

Unabhängig von der Suchtproblematik muss festgestellt werden, dass Geldspielautomaten auch für psychisch kranke Menschen und Behinderte ein Problem darstellen. So weisen gesetzliche Betreuer ³darauf hin, dass von ihnen betreute Menschen, die behinderungs- oder krankheitsbedingt geschäftsunfähig sind, einen großen Teil bzw. ihr gesamtes Haushaltsgeld an Geldspielautomaten in gastronomischen Betrieben und

Spielhallen verspielen. Der erforderliche Schutz für psychisch Kranke und Behinderte ist in diesem Bereich somit nicht gegeben.

Abschließend sei darauf verweisen, dass es ein offenes Geheimnis ist, dass die Ordnungsämter weder technisch noch personell in der Lage sind, die Einhaltung der bestehenden Vorschriften zu kontrollieren. Die Crux ist, dass es sich in diesem Bereich um so genannte Kontrolldelikte handelt: Je weniger kontrolliert wird, desto geringer ist die Häufigkeit der festgestellten Straftaten.

Was ist zu tun?

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

1. Keine Glücksspielautomaten außerhalb des staatlichen Monopols (vgl. Schweiz oder Norwegen)
2. Rückbau der Automaten auf reine Unterhaltungsgeräte ohne Glücksspielcharakter. 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. Der Ansatz würde dann als gelungen gelten, wenn in Suchtberatungsstellen und Suchtfachkliniken unter 5% Klienten auftauchen, die Probleme mit diesen Geräten haben.
3. Übertragung aller Schutzvorschriften, die für das staatliche Glücksspiel gelten auf das gewerbliche Automatenenspiel (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.). Dieser Ansatz birgt die Gefahr, dass er das Tor zu einer Liberalisierung des Glücksspielmarktes öffnet.

Alle drei Ansätze werden schwer durchsetzbar sein und auf erbitterten Widerstand der Branche treffen. Dies sollte allerdings in Kauf genommen werden, will man nicht, dass die Glücksspielkultur in Deutschland -mit all ihren negativen Begleiterscheinungen (Glücksspielsucht, Kri-

³ Persönliche Mitteilungen

minalität, Verschuldung, Suizidalität, gravierende psychische und materielle Folgen für die von Glücksspielsucht betroffenen Familien etc.)- sich weiter ausbreitet.

Erklärung zu möglichen Interessenkollisionen

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

Ilona Füchtenschnieder
- Vorsitzende -