

Stellungnahme zu dem Antrag der SPD Fraktion
„Glücksspielsucht bekämpfen“ (BT 17/6338)

| |
|---------------------------------------------------------|
| Deutscher Bundestag Ausschuss f. Gesundheit |
| Ausschussdrucksache 17(14)0247(6) |
| gel. ESV zur öAnhörung am 21.03. 12_Glücksspielsucht |
| 14.03.2012 |

Zusammenfassung: Suchtprävention heißt Marktbegrenzung

- Wesentlicher Grund für staatliche Eingriffe in den Glücksspielmarkt ist dessen Suchtgefahr
- Eine sinnvolle Regelung des Glücksspielmarktes muss sich daher an dem Suchtpotential der einzelnen Spiele ausrichten
- **Spielautomaten** weisen das mit Abstand **höchste Suchtpotential** aller Spiele auf
- Im Widerspruch hierzu sind Spielautomaten am schwächsten reguliert
- **Mehr als jeder zweite Euro der Einnahmen der Automatenindustrie stammt von einem Spielsüchtigen**
- **Auf je 22.000 Euro Umsatz kommt ein pathologischer Automatenspieler**
- Jede neue Spielhalle mit einem Jahresumsatz von 400.000 Euro bedeutet zusätzliche 18 suchtkranke Spieler pro Jahr
- Im Automatenmarkt gilt: **Ertragsmaximierung heißt Suchtmaximierung**. Das wirkliche Geld ist nur von kranken Spielern zu holen.
- Suchtprävention bei Automaten erfordert entweder ein vollständiges Verbot nach Schweizer Vorbild oder eine umfangreiche Marktbeschränkung in Verbindung mit einer Entschärfung der Spielautomaten.
- Die von der SPD-vorgeschlagenen Maßnahmen zur Regulierung des Automatenmarktes gehen in die richtige Richtung.
- Die **Begrenzung der Verfügbarkeit** der Automaten und die **Verlangsamung des Spielablaufs** sind der Schlüssel für eine sinnvolle Regulierung des Automatenmarktes.
- **Beste Lösung bleibt jedoch die Verbannung der Automaten in die Spielcasinos nach schweizerischem Vorbild.**

Einleitung

Der Glücksspielmarkt ist ein Milliardenmarkt. Allein in Deutschland haben die Spieler 2009 knapp 24 Milliarden Euro beim Glücksspiel eingesetzt. Diese Einsätze haben zu 9,4 Milliarden Euro Bruttoeinnahmen bei den Anbietern geführt. 4,14 Milliarden hiervon (44%) entfallen auf das vom Bund in der Gewerbeordnung geregelte Automatenspiel. Die 4,14 Milliarden Euro sind der sog. Bruttospielertrag der Industrie und sind mit den Verlusten der Spieler identisch. Den Verlusten der Spieler steht die

Spielfreude der Spieler als Wertschöpfung der Glücksspielindustrie gegenüber. Vordergründig handelt es sich bei Glücksspielen also um einen Unterhaltungsmarkt, ähnlich dem Markt für Spielfilme. Allerdings weisen Glücksspiele ein erhebliches Suchtpotential auf. Spielsüchtige erfahren keine Spielfreude, sondern spielen gegen ihre Entzugssymptome und die wirtschaftlichen Konsequenzen ihres vorangegangenen Spielens an.

Industrievertreter versuchen die Suchtproblematik regelmäßig mit dem Hinweis auf die geringe Prävalenzrate an Spielsucht in der Bevölkerung zu entkräften. Je nach Studie weisen zwischen 0,6% und 1,2% der Bevölkerung in den letzten 12 Monaten ein problematisches oder pathologisches Spielverhalten auf. Allerdings ist zwischen der Pathologie der gesamten Bevölkerung und der Pathologie einzelner Spielergruppen bestimmter Glücksspiele zu unterscheiden. Der Anteil problematischer und pathologischer Spieler fällt je nach Spiel im Schnitt deutlich höher und - vor allem je nach Spielform - sehr unterschiedlich aus. Neben den Sportwetten belegen die Daten insbesondere für die Automaten Spiele in den staatlichen Casinos und den gewerblichen Spielhallen ein sehr hohes Suchtgefährdungspotential der jeweiligen Spielergruppe.

Tabelle 1: 12-Monats (12MP) und Lebenszeitprävalenz (LP) problematischen oder pathologischen Spielverhaltens in der Bevölkerung und unter den Teilnehmern verschiedener Glücksspiele.

| | Buth/Stöver 2008 | | Bühringer et al. (2007) | BZgA (2012) | Meyer et al. / PAGE (2011) |
|----------------------------|------------------|-------|-------------------------|-------------|----------------------------|
| Erhebungsjahr | 2006 | | 2006 | 2011 | 2010 |
| Screeninginstrument | DSM-IV | | DSM-IV TR | SOGS | DSM-IV-A |
| Stichprobengröße | 7.980 | | 7.817 | 10.002 | 15.023 |
| | 12MP | LP | 12MP | 12MP | LP |
| Insgesamt | 1,2% | 3,07% | 0,49% | 1,00% | 0,66% |
| Lotto 6 aus 49 | 0,5% | - | 0,2% | 1,2% | 4,6% |
| Rubbellose | 6% | - | - | - | 7,1% |
| Klassenlotterien | 6,3% | - | 1,5% | 0,6% | 5,6% |
| Gewerbliche Spielautomaten | 13%* | - | 8,7% | 8,6% | 18,9% |
| Automaten in Casinos | | - | 11,6% | 10,5% | 33,5% |
| Tischspiele in Casinos | 9,8% | - | 3,2% | 7,4% | 28,2% |
| Sportwetten | 8,6% | - | 4,2% | 11,3% | 25,3%** |
| Pferdewetten | 11% | - | 0% | 16% | 5,1% |

* Buth & Stöver weisen die Prävalenzraten von Automaten Spielen nicht getrennt nach Spielhallen und Spielcasinos auf.

** Meyer et al. unterscheiden das staatliche Sportwettenangebot von Oddset und „andere Sportwetten“. 18,1% der Oddsetspieler haben die Definition von problematischem und pathologischem Spielen erfüllt.

Spielautomaten: das Geschäft mit der Sucht

Ein Großteil der Probleme von Spielsüchtigen entstammt ihren hohen finanziellen Verlusten, die oftmals ihre Möglichkeiten bei weitem übersteigen. Problemspielern fehlt die nötige Kontrolle, um ihr ruinöses Verhalten zu korrigieren. So ist es wenig verwunderlich, dass problematische und pathologische Spieler deutlich häufiger, länger und intensiver spielen als Freizeitspieler. Im Ergebnis ist der Anteil der Einnahmen der Industrie von Spielsüchtigen sehr viel höher als deren Anteil an der Spielerpopulation.

Industrieumsätze und Spielerverluste sind konzentriert auf die Gruppe der Spielsüchtigen.

Der Anteil des Umsatzes mit Spielsüchtigen lässt sich anhand des Spielverhaltens berechnen. Hierzu muss die Anzahl der süchtigen Spieler multipliziert mit ihrem Umsatzfaktor in das Verhältnis der Gesamteinnahmen gesetzt werden. Für Automaten liegt der Umsatzfaktor bei konservativer Berechnungsgrundlage mindestens bei 10. Das bedeutet, dass ein süchtiger Spieler mindestens 10mal so viel Spielvolumen aufweist wie ein Freizeitspieler. Im Ergebnis liegt die Spannweite der Einnahmen mit Süchtigen an den Gesamteinnahmen der Automatenindustrie in Deutschland zwischen 50% und 60%. Alternative Rechenmodelle auf Basis der australischen Regierungskommission kommen sogar auf Werte bis zu 90%.

Der finanzielle Anreiz der Automatenanbieter liegt also nicht in der Erzeugung harmloser Spielfreude, sondern in der möglichst raschen Schaffung von Spielsüchtigen. Das Geschäftsmodell der Automatenindustrie beruht auf krank gemachten Menschen.

Das Argument, dass die Automaten zumindest die Spieler von den illegalen Glücksspielen im Internet abhalten, ist unzutreffend. Empirische Untersuchungen haben ergeben, dass sich die Nachfrage nach Automaten spielen und die Nachfrage nach Onlinepoker sogar gegenseitig verstärken.

Die schlechte Wohlfahrtsbilanz der Automatenindustrie

Glücksspielsüchtige haben sich und ihr Verhalten nicht unter Kontrolle. In Extremfällen ist ihr Verhalten nur noch darauf ausgelegt, die nächste Spielmöglichkeit zu finden. Die stark belastete finanzielle Situation von Glücksspielsüchtigen führt zu einer Vielzahl von Problemen für die Betroffenen, ihre Angehörigen und die Gesellschaft. Dies schließt die Vernachlässigung von Arbeit und Sozialleben ebenso ein wie die Beschaffungskriminalität. Die Schäden der Sucht für das Individuum, ihr Umfeld und die Gesellschaft sind zum größten Teil intangibel und damit nicht unmittelbar einer Schadensmessung in Geldeinheiten zugänglich. Das macht diese Schäden jedoch nicht minder relevant. Allein die hohe Anzahl an psychischen und physischen Folgeerkrankungen wie Alkoholabhängigkeit und Depressionen sowie die glücksspielbedingten Suizidversuche belegen die hohen Folgekosten der Glücksspielsucht.

Das Problem der Quantifizierung der intangiblen Kosten wie reduzierter Lebensqualität Spielsüchtiger kann umgangen werden, indem nicht nach den Kosten pro Spielsüchtigem gefragt wird, sondern danach, mit welcher Einnahme der Industrie ein Süchtiger einhergeht.

Die Spieler in den gewerblichen Spielhallen und an den Automaten in Gaststätten haben im Jahr 2011 4,14 Milliarden Euro an die Industrie verloren. Diesen Einnahmen ist die Anzahl der süchtigen Automatenspieler gegenüberzustellen. Bei einer Bevölkerung von etwa 53 Millionen zwischen 16 und 65 Jahren und einer 12-Monatsprävalenzrate von 0,49% pathologischer Spieler (BZgA 2012) ergibt sich eine absolute Anzahl von 259.700 pathologischen Spielern in der Bevölkerung. Wird unterstellt, dass das Verhältnis von gewerblichen Automatenspielern, die Hilfe in Therapie- und Beratungseinrichtungen suchen (72,3%), gleich ihrem Anteil an allen Glücksspielsüchtigen ist, so ergibt sich eine Anzahl von 187.763 pathologischen Spielern an den gewerblichen Automaten.

Ins Verhältnis zu den gesamten Einnahmen der Industrie ergibt sich hieraus ein Wert von 22.050 Euro pro pathologischen Spieler. **Das bedeutet, dass für jede 22.000 Euro, die die Industrie einnimmt, ein süchtiger Spieler entsteht.** Werden die problematischen Spieler mit einbezogen, so kommt auf je 10.804 Euro Umsatz der Industrie ein pathologischer oder problematischer Automatenspieler. **Eine neue Spielhalle mit 400.000 Euro Jahresumsatz bedeutet damit 18 zusätzliche pathologische und 18 zusätzliche problematische Spieler.** Diese Zahlen offenbaren, dass jede neue Spielhalle einen

Schaden und jede geschlossene Spielhalle einen Gewinn für die Gesellschaft darstellt. In Anbetracht der Schäden, die die Glücksspielsucht für das Leben eines Betroffenen bedeutet, ist die Wohlfahrtsbilanz der Automatenindustrie als äußerst schlecht zu beurteilen. Es erscheint offensichtlich, dass ihr gänzliches Verschwinden ein großer Gewinn für die Bevölkerung wäre.

Was ist zu tun?

Neben dem durch die Bundesländer im Glücksspielstaatsvertrag geregelten Glücksspiele hat der Bund mit den in der Gewerbe- bzw. Spielverordnung als Unterhaltungsspiel geregelten Spielautomaten im Ergebnis einen zweiten dynamischen Glücksspielmarkt eröffnet, der bereits fast die Hälfte des Gesamtmarktes ausmacht (44%). Dabei orientiert sich die der Bund augenscheinlich vor allem an der Förderung der Gewinne der Industrie. Spielerschutz und Suchtprävention bleiben außen vor. Das Verhalten des Bundes ist zudem rechtlich problembehaftet. Neben der Frage nach der Regelungskompetenz des Bundes für Glücksspiele führt die Vernachlässigung des Spielerschutzes bei gewerblichen Glücksspielautomaten zu einer Verletzung europäischen Rechts aufgrund der Herbeiführung von Inkohärenz bei der Regelung des deutschen Glücksspielmarktes. Dies wird Folgen für die Rechtmäßigkeit des staatlichen Glücksspielmonopols nach sich ziehen.

Aufgrund des hohen Anteils der Einnahmen mit Süchtigen, muss jede erfolgreiche Spielsuchtprävention mit einer deutlichen Umsatzverminderung einhergehen. Wenn es möglich wäre, ausschließlich die Spielsüchtigen vom Spielen abzuhalten, so dass nur noch (gesunde) Freizeitspieler an Automaten zu finden wären, müssten die Einnahmen der Industrie um mehr als die Hälfte zurück gehen. Alle Reformversuche einer sich am Gemeinwohl orientierenden Glücksspielmarktregulierung müssen daher auf eine Verminderung der Automatenumsätze um mindestens 50 Prozent zielen.

Ein Ausschluss ausschließlich der süchtigen Spieler ist jedoch nicht möglich. **Daher ist der schweizerische Weg eines gänzlichen Verbots von Spielautomaten außerhalb von Casinos die beste praktische Möglichkeit, das Suchtproblem durch Automatenspiele wirksam einzudämmen.** Ist diese Lösung aus politischen Gründen nicht durchsetzbar, so muss zumindest der Markt um die Quote der süchtigen Spieler eingeschränkt werden.

Die von der SPD-Fraktion vorgeschlagenen - zweitbesten - Maßnahmen hierfür gehen alle in die richtige Richtung. Insbesondere die Schaffung von Möglichkeiten zur Einschränkung der Verfügbarkeit sowie die Absenkung der Spielgeschwindigkeit des Spiels sind dabei als Schlüsselgrößen anzusehen. Aus suchtpreventiver Sicht ist eine noch längere Mindestlaufzeit pro Spielrunde von 60 Sekunden anzuraten (vorgeschlagen sind lediglich 20 Sekunden). Alle weiteren vorgeschlagenen Maßnahmen sind allesamt zu befürworten, sind jedoch in ihrer Bedeutung der Einschränkung von Verfügbarkeit und Verlangsamung des Spielablaufs deutlich nachrangig. Dies sind die beiden Kernforderungen, von denen nicht abgewichen werden sollte.