

STELLUNGNAHME

der Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht NRW

Expertengespräch des Hauptausschusses
am 26. September 2019, 11.00 Uhr

Gesetzentwurf der Landesregierung: Umsetzungsgesetz zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages in Nordrhein-Westfalen
Drucksache 17 / 6611

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1839

Alle Abg

Allgemeine Vorbemerkungen:

Glücksspiele sind demeritorische Güter

Bei Glücksspielen – unabhängig davon in welchem Kontext sie gespielt werden – handelt es sich um demeritorische Güter, die – je nach Suchtpotential – erhebliche sozialschädliche Auswirkungen (Verschuldung, Kriminalität, Suizidalität etc.) haben können. Präferiert wird daher ein kleiner, streng regulierter Glücksspielmarkt. Diese Forderung leitet sich auch aus der Erkenntnis ab, dass Glücksspielanbieter einen Großteil ihrer Umsätze mit Kunden erzielen, welche die Kontrolle über ihr Glücksspielverhalten verloren haben. Die Haupteinnahmen konzentrieren sich auf eine kleine Gruppe der Kunden bzw. Gäste.¹

Lebenszeit- und 12-Monats-Prävalenz (Teilnahme an Glücksspielen)

Die Mehrheit der Deutschen nimmt nicht an Glücksspielen teil. Einer neueren Untersuchung der BZgA² zufolge, haben in den vergangenen 12 Monaten „nur“ 37,3 % der Befragten an irgendeinem Glücksspiel teilgenommen. Aufgeschlüsselt nach hier in Frage kommenden Glücksspielen ergibt sich folgendes Bild:

Lebenszeitprävalenz in % (Teilnahme)

an irgendeinem Glücksspiel	75,3 %
Gew. Geldspielautomaten	20,7 %
Sportwetten	7,0 %
Onlineglücksspiele	4,8 %

12-Monats-Prävalenz in % (Teilnahme)

an irgendeinem Glücksspiel	37,3 %
Gew. Geldspielautomaten	2,6 %
Sportwetten	2,4 %
Onlineglücksspiele	0,6 %

¹ Vgl. Ingo Fiedler (2016): Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen. Frankfurt am Main: Peter Lang.

² Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2017): Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends. Köln.

Wer ist von Glücksspielsucht betroffen?

Der genannten BZgA Untersuchung³ zufolge gelten als soziodemografische Risikofaktoren für ein mindestens problematisches Glücksspielverhalten:

- Alter unter 25 Jahre
- niedriger Bildungsstatus
- Migrationshintergrund
- männliches Geschlecht

Befragte mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten präferieren das „Kleine Spiel“, Casinospiele im Internet, Bingo, Geldspielautomaten und Oddset-Spielangebote.

Akzeptanz in der Bevölkerung für gesetzliche Bestimmungen

Im Jahr 2007 befanden 58,6 % der Befragten, dass Glücksspiele mit Geldeinsatz im Internet verboten sein sollten. Im Jahr 2009 war dieser Anteil zunächst auf 62,8 % angestiegen, um dann im Jahr 2013 auf 59,0 % und im Jahr 2015 noch einmal deutlich auf 52,5 % zurückzugehen. Im Jahr 2017 bleibt dieser Anteil mit 53,4 % nahezu unverändert. Die Zustimmung zur Regelung, dass in Deutschland Glücksspiele mit Geldeinsatz nur unter Aufsicht und Kontrolle des Staates durchgeführt werden dürfen, ist seit 2007 (83,5 %) bis zum Jahr 2013 sukzessive angestiegen (88,0 %), im Jahr 2015 wieder leicht auf 85,3 % zurückgegangen und im Jahr 2017 signifikant auf wieder 87,1 % angestiegen.⁴

Bedeutung der Suchtprävention und -bekämpfung

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach sehr deutlich die rechtliche Zulässigkeit der restriktiven Regulierung von Spielhallen bestätigt. Hier z.B. in seinem Urteil vom 07.03.2017: „[...] Das wegen der schweren Folgen der Spielsucht und des erheblichen Suchtpotentials des gewerblichen Automatenspiels hohe Gewicht der Spielsuchtprävention und des Spielerschutzes überwiegt gegenüber dem wirtschaftlichen Interesse der Spielhallenbetreiber, von der Verpflichtung zur Einhaltung der neuen Erlaubnisanforderungen verschont zu bleiben. Danach ist auch eine deutliche Begrenzung der Einnahmemöglichkeiten durch den Betrieb von Spielhallen zugunsten der konsequenten Verfolgung des überragend wichtigen Gemeinwohlziels der Suchtprävention und -bekämpfung hinzunehmen“ (Randnotiz 159, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/03/rs20170307_1bvr131412.html)

Wir führen diese Aussage hier auf, um deutlich zu machen, welchen Stellenwert die Suchtprävention und -bekämpfung aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts hat. Sie wird als überragend wichtiges Gemeinwohlziel benannt. Wirtschaftliche Interessen sind dem nachgelagert.

³ BZgA (2017)

⁴ BZgA (2017). S. 195

Aus Sicht der Suchtprävention zu begrüßende Änderungen des AG GlüStV NRW:

Mindestabstände für Wettvermittlungsstellen (§ 13 Absatz 4)

Wir begrüßen, dass ein Mindestabstand von 350 m zwischen Wettvermittlungsstellen vorgeschrieben wird und somit eine kohärente Regelung gefunden wurde. Die gleichen Bestimmungen gelten bereits für Spielhallen.

Verbot der Vermittlung von Sportwetten in und an Sportstätten (§ 13 Absatz 5)

Wir begrüßen das ausdrückliche Verbot, Sportwetten auf oder unmittelbar vor Sportanlagen zu vermitteln. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ebenfalls die Konkretisierung, dass jede Tätigkeit als Wettvermittlung gilt, die auf die Eröffnung eines Wettkontos ausgerichtet ist. In der Vergangenheit hat der Sportwettanbieter XTIPP in den Fußballstadien von Bielefeld und Duisburg unmittelbar vor Beginn der Spiele Besucher*innen animiert, Wettkonten zu eröffnen. Als Anreiz wurde ein Verzehrgutschein verschenkt. Ein bis zwei Tage später wurden die vor Ort gesammelten Daten genutzt, um den Neukund*innen per E-Mail einen Bonus in Höhe von 100 € - verbunden mit einer Spielaufforderung - anzubieten.

Zutrittskontrollen (§ 13 Absatz 6)

Wir begrüßen die Verpflichtung zu lückenlosen und ständigen Zutrittskontrollen, um den Jugendschutz und den Ausschluss gesperrter Spieler*innen sicherzustellen.

Verbot der aktiven Spielanimation durch das Personal (§ 13 Absatz 12)

Diese Regelung ist ausdrücklich zu begrüßen. Uns liegen Chat-Protokolle vor, in denen Glücksspieler*innen von sogenannten Account-Managern von Glücksspielanbietern massiv zur weiteren Glücksspielteilnahme aufgefordert werden.

Anonymes Wetten (§ 13a Absatz 2)

Wir begrüßen das Verbot anonym zu nutzender Selbstbedienungsterminals. Gegenwärtig ist es im Bereich der terrestrischen Sportwetten möglich, sowohl anonym Wetten abzuschließen als auch anonym Gewinne entgegen zu nehmen. Es wird vielfach nicht nachgehalten und dokumentiert, um wen es sich bei der jeweiligen Person handelt, die eine Wette abschließt oder Gewinne erhält. Lediglich bei der Gewinnauszahlung findet nach Aussagen des AK Spielsucht Unna hin und wieder eine Alterskontrolle statt. Im Sinne der Früherkennung problematischen Glücksspielverhaltens ist es allerdings von entscheidender Bedeutung, die Häufigkeit des Abschlusses von Sportwetten zu dokumentieren, um es hinsichtlich Glücksspielproblemen überprüfen zu können.

Verhinderung von Café-Casinos (§ 16 Absatz 1)

Wir begrüßen es sehr, dass mit den neuen Bestimmungen klare Regelungen aufgenommen wurden, mit denen das zunehmende Auftreten von Café-Casinos gestoppt werden kann.

Aus Sicht der Suchtprävention zu ergänzen wäre:

Mindestabstände

a.) Wettvermittlungsstellen (§ 13 Absatz 4)

Aus Sicht der Suchtprävention sollten die Mindestabstände von 350 m nicht nur zwischen Wettvermittlungsstellen gelten, sondern genauso zwischen Wettvermittlungsstellen und Spielhallen. Hierdurch würde eine problematische Konzentration von Glücksspielstätten effektiver vermieden.

b.) Annahmestellen (§ 5 Absatz 7)

Aus Gründen der Kohärenz sollte die Mindestabstandsregelung für Wettvermittlungsstellen einerseits und Annahmestellen andererseits gleich sein. Laut AG GlüStV gelten jedoch für erstere 350 m und für letztere 200 m.

Umsetzung der Zutrittskontrolle

Die Erkennung gesperrter Besucher*innen sollte nicht anhand biometrischer Daten erfolgen. Mit biometrischen Daten würde man nur diejenigen erkennen, die sich selbst beim Anbieter als süchtige Glücksspieler*innen gemeldet haben, nicht jedoch die Gesamtheit der Besucher*innen. Ziel des GlüStV ist es, der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Das heißt, es soll nicht nur bereits manifest Süchtigen, die sich selbst melden, ein Angebot gemacht werden. Die Unternehmen sind vielmehr verpflichtet, im Vorfeld zu handeln: Problematische Glücksspieler*innen sollen erkannt werden und verantwortungsvollem Glücksspiel angehalten werden. Benutzt man biometrische Systeme, gibt es dafür keine objektive Grundlage, wie z.B. die Häufigkeit der Besuche. Für die Früherkennung sind diese Daten unabdingbar.

Sperrzeiten (§ 17)

Aus suchtpreventiver Sicht sollten die Sperrzeiten von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen ausgeweitet werden. Die Zeiten sollten bis mindestens 10 Uhr morgens verlängert werden. Die jetzigen Öffnungszeiten sprechen vorrangig problematische Glücksspieler*innen an.

Besonderer Schutz gesperrter Spieler*innen

Es sollte ausdrücklich verboten sein, gesperrte Spieler*innen zu Werbe- und Marketing-Zwecken zu kontaktieren. Jegliche Kontaktaufnahme zu gesperrten Glücksspieler*innen (z.B. Mail- und Postsendungen, Social Media) sollte als Ordnungswidrigkeit eingestuft und mit einem hohen Bußgeld belegt werden.

Transparenz und Verbraucherschutz

Aus Gründen des Verbraucherschutzes ist es unerlässlich, dass den Glücksspielteilnehmenden transparent gemacht wird, wer im Falle von juristischen Streitigkeiten der jeweilige Ad-

ressat für Beschwerden, Klagen etc. ist. Viele Glücksspielanbieter haben verzweigte Strukturen mit vielen Tochterunternehmen. Daher sollte am Eingang deutlich sichtbar ein Hinweis angebracht sein, wer Betreiber*in der Spielhalle bzw. des Wettbüros und somit bei potentiellen juristischen Auseinandersetzungen Ansprechperson ist.

Laufzeit des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages

Der dritte GlüÄndStV soll – falls er nicht verlängert wird – nur bis zum 30. Juni 2021 gelten. Aktuell wird bereits zwischen den Ländern der Vierte GlüÄndStV verhandelt. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob man sich auf die Liberalisierung des Onlinecasinomarktes einigen kann, oder ob das höchstrichterlich bestätigte Verbot von Onlinecasinos bestehen bleiben soll.

Diese kurze Geltungsdauer ist aus unserer Sicht problematisch. Es ist mehr als fraglich, ob die kurze Zeit ausreicht, um ausreichende Erfahrungen mit dem Sportwettenangebot zu machen und gründlich auszuwerten. Immerhin handelt es sich vielfach um international tätige Anbieter, die bisher mit dem unregulierten Angebot sehr gute Erfahrungen machen. Sollten sie sich entscheiden, eine Konzession zu beantragen, müssen sie Auflagen einhalten (keine Live-Spiele, kein Online-Casinoangebot etc.), die den Gewinn extrem schmälern dürften. Es ist daher durchaus möglich und vorstellbar, dass viele dieser Firmen gar keinen Antrag stellen werden und ihr Angebot vielmehr wie gewohnt weiter anbieten. Für sie ist der Vierte GlüÄndStV von größerer Bedeutung, von dem sie sich eine weitergehende Öffnung des Marktes erhoffen.

Wir schlagen daher vor, eine Verlängerung der Geltungsdauer des GlüStV zu diskutieren und außerdem eine Wohlverhaltensklausel einzufügen. Nur wer sich innerhalb eines Zeitraums von 5-7 Jahren gesetzeskonform verhalten hat, kann dann eine weitergehende Konzession beantragen.

Die Glücksspielanbieter konnten sich bislang recht frei auf dem Markt bewegen. Sie haben wenig Restriktionen erfahren und verfügen mehrheitlich über eine Unternehmenskultur, die vorrangig auf Profitmaximierung ausgerichtet ist. Eine andere Ausrichtung – Richtung Spielerschutz und Prävention – muss eingeübt und erprobt werden. Dieses Vorgehen würde auch die Stellung der Glücksspielaufsicht erheblich aufwerten.

Verwendung von Steuereinnahmen aus Sportwetten

Das Finanzamt Frankfurt III nimmt für alle Bundesländer die Steuern aus Sportwetten ein und verteilt sie dann nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer. Das Land NRW erhält jährlich wachsende Summen. Im Jahr 2018 waren es 80,6 Mio. Euro (2014: 47,5 Mio. Euro). Aus suchtpreventiver Sicht sollte ein Teil dieser Einnahmen für eine bessere personelle und technische Ausstattung der Glücksspielaufsicht eingesetzt werden. Ein weiterer Teil sollte für die Förderung der unabhängigen Glücksspielsuchtforschung verwendet werden. Zudem sollte das Hilfesystem für Glücksspielsüchtige und deren Angehörige sowie die Glücksspielsuchtprävention gestärkt werden. NRW war im bundesweiten Vergleich lange Jahre Vorreiter, was die Dichte und Qualität des Suchthilfenetzwerkes im Bereich Glücksspielsucht angeht. Was die

Qualität angeht, ist NRW nach wie vor gut aufgestellt. Allerdings verfügen andere Bundesländer inzwischen über weitaus dichtere Hilfenetze, da sie deutlich mehr Finanzmittel zur Verfügung stellen. Mit einer Reinvestition eines Teils der eingenommenen Sportwettsteuern in die Aufsicht, die Glücksspielsuchtforschung sowie das Hilfesystem kann auch dem Einwand begegnet werden, der Staat lasse immer mehr Glücksspiele zu, um höhere Steuereinnahmen zu generieren.

Erklärung zu möglichen Interessenkollisionen

Die Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht NRW wurde 2002 gegründet. Sie unterstützt das für Gesundheit zuständige Ressort der Landesregierung bei der Umsetzung glücksspielsuchtspezifischer Maßnahmen. Im Rahmen der landesweiten Koordinations- und Vernetzungsaufgaben leistet sie fachliche Beratung und Unterstützung von Einrichtungsträgern.

Sie unterhält keinerlei geschäftliche Beziehungen zu staatlichen, privaten, gewerblichen oder illegalen Glücksspielanbietern oder -betreibern.

Ilona Füchtenschnieder-Petry
(Dipl. Päd. Leiterin LK Glücksspielsucht NRW)

Bielefeld, den 25.9.2019

Arne Rüger
(Dipl. Soz., Referent LK Glücksspielsucht NRW)