



Bereich Mathematik und Naturwissenschaften Fakultät Psychologie
Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie,
Arbeitsgruppe Abhängiges Verhalten, Risikoanalyse und Risikomanagement
Technische Universität Dresden, 01062 Dresden

Landtag Nordrhein-Westfalen
An den Vorsitzenden des Haushalts- und
Finanzausschusses
Herrn Martin Börschel MdL

Per E-Mail an:
anhoerung@landtag.nrw.de

Prof. Dr.
Gerhard Bühringer

Telefon: 0351 463-39828
Telefax: 0351 463-39830
E-Mail: gerhard.buehringer@tu-dresden.de
Assistent: robert.czernecka@tu-dresden.de

Dresden, 21. April 2020

Stellungnahme

**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/8796, Gesetz
über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-
Westfalen
(Spielbankgesetz NRW - SpielbG NRW)**

1. Themenbereich der Stellungnahme

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf die Prüfung der Umsetzung der in §1 genannten Ziele des Gesetzes in Hinblick auf den Verbraucherschutz von Glücksspielteilnehmern:

- Ziel 1: Das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.
- Ziel 3: Den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten sowie, soweit die Ziele 1 und 3 tangiert sind,
- Ziel 2: Durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken.

Keine Stellungnahme wird zur Frage einer Privatisierung abgegeben, da dieses Thema Gegenstand der politischen Willensbildung und parlamentarischen Entscheidung ist, und da bei Erfüllung der im Folgenden genannten drei Grundsätze einer Regulierung die Frage der Trägerschaft keine relevante Rolle für den Verbraucherschutz spielt.

Postadresse (Briefe)
Chemnitz Str. 46a
01187 Dresden

Besucheradresse
Chemnitz Str. 46a
01187 Dresden

Steuernummer
(Inland)
203/149/02549

Bankverbindung
Commerzbank AG,
Filiale Dresden

Postadresse (Pakete u.ä.)
TU Dresden,
Helmholtzstraße 10,
01069 Dresden

 Zufahrt für
Rollstuhlfahrer
zum EG über Rampe
Haupteingang

Umsatzsteuer-Id-Nr.
(Ausland)
DE 188 369 991

IBAN
DE52 8504 0000 0800 4004 00
BIC COBADEFF850

Internet <https://tu-dresden.de>

Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente.

Mitglied von:



**DRESDEN
concept**
Exzellenz aus
Wissenschaft
und Kultur

Bei der Stellungnahme wurde besonderer Wert daraufgelegt, ob der Gesetzentwurf drei Grundsätze einer Regulierung umgesetzt hat:

- Die Maßnahmen zum Verbraucherschutz sind in ausreichenden Umfang im Gesetzentwurf berücksichtigt.
- Die Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen zum Verbraucherschutz durch den Betreiber ist im Gesetzentwurf festgehalten.
- Die Kontrolle durch eine staatliche Aufsichtsbehörde ist in einer effektiven Form einschließlich Sanktionen bei Nichteinhaltung der Maßnahmen zum Verbraucherschutz im Gesetzentwurf festgehalten.

2. Wissenschaftlicher Hintergrund zur Stellungnahme

Die Stellungnahme erfolgt auf der Grundlage des wissenschaftlichen Kenntnisstandes, der im Folgenden zum Verständnis zusammengefasst wird:

(1) Verbraucherschutz

Im Sinne eines umfassenden Schutzes aller Spielteilnehmer wird nicht nur der übliche, sehr enge „Spielerschutz“ im Sinne der Prävention der Entwicklung von Glücksspielstörungen¹ berücksichtigt, sondern der Schutz *aller* Teilnehmer durch Information und Aufklärung nach Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und des Verbraucherschutzes seit dem zweiten Weltkrieg, wie sie etwas im Kreditwesengesetz (KWG) in Hinblick auf Informationspflichten und Prüfung der Kreditwürdigkeit festgehalten sind.

(2) „Natürlicher Spieltrieb der Bevölkerung“ (§1 Nr.2)

Dies ist ein veralteter und wissenschaftlich nicht mehr verwendeter Begriff aus der Zeit von vor hundert Jahren am Anfang des letzten Jahrhunderts (Freud und Schüler), der ursprünglich vor allem das Spielen von Kindern und jungen Tieren erklären sollte, neben einer Vielzahl von anderen Trieben. Dabei wurde davon ausgegangen, dass Triebe für menschliches Verhalten bei allen Personen gleichermaßen relevant sind. Es ist ein Rätsel, warum ein modernes Gesetz des 21. Jahrhunderts den Begriff noch verwendet, obwohl die Triebtheorie in der Wissenschaft heute nur noch historische Bedeutung hat. Die Unbrauchbarkeit des Konzepts zeigt sich auch darin, dass - bei weitgehend gleicher Verfügbarkeit - nur etwa 35-55% der erwachsenen Bevölkerung an Glücksspielen teilnehmen (mindestens einmal Teilnahme am Glücksspiel in 12 Monaten), und von diesen nur 1-2% eine Glücksspielstörung entwickeln, was die Triebtheorie in ihrem Allgemeinheitsanspruch für alle Personen nicht erklären kann.

(3) Vulnerabilität für die Entwicklung einer Glücksspielstörung

Besser geeignet ist das Vulnerabilitätskonzept (Vulnerabilität = erhöhte Anfälligkeit/ Verletzlichkeit): Die Grundlagenforschung der letzten Jahre erfasst zunehmend ein Muster von angeborenen bzw. in Kindheit und Jugend über Erziehung erworbenen Merkmalen wie hohe Impulsivität und geringe kognitive Kontrolle, die das Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung (ähnlich wie bei anderen psychischen Störungen) erhöhen. Das konkrete Störungsbild entwickelt sich im Kontakt mit der ersten Teilnahme an einem Glücksspiel, häufig im

¹ Aktueller Fachbegriff gemäss ICD11 und DSM-5 statt Glücksspielsucht

Zusammenhang mit akutem Stress, auch bei sogenannten harmlosen Glücksspielen wie Lotto, so dass es auch eine nennenswerte Anzahl von Lottospielern mit einer Glücksspielstörung gibt. Das bedeutet, dass Glücksspiele nicht Glücksspielstörungen *verursachen*, sondern die Vulnerabilität einer Person in Interaktion mit erstem Glücksspielen eine Störung auslösen kann, die sich durch weitere Teilnahme verschlimmert und verfestigt.

Der unterschiedlich hohe Anteil von Personen mit einer Glücksspielstörung bei unterschiedlichen Glücksspielen ist eine korrelative, keine kausale Feststellung und als solche ohne ätiologische Aussagekraft in dem Sinne, dass nicht das Glücksspielen als solches eine Störung *verursacht*, oder gar, dass unterschiedliche Glücksspiele unterschiedliche hohe Anteile von Betroffenen *verursachen*. Die Interaktion von Vulnerabilität und Glücksspielen löst eine Glücksspielstörung aus, nicht das Glücksspielen an sich, sonst wäre der Anteil der Spielteilnehmer mit einer Glücksspielstörung viel höher.

(4) Früherkennung vulnerabler Spielteilnehmer

Vulnerable Spielteilnehmer kann man nach aktuellem Forschungsstand nicht vor dem Beginn des Glücksspielens erkennen oder erfassen, lediglich im Verlauf der Störungsentwicklung. Sie haben deshalb einen besonderen Schutzbedarf, den das SpielbG einlösen muss: Da die Spielbanken bei der aktuellen Gestaltung keine Möglichkeit zur automatisierten Auswertung des Spielverhaltens in Hinblick auf kritische Frühsignale haben (Tracking), steht im Vordergrund die Verhaltensbeobachtung durch das entsprechend zu schulende Personal. Beispiele für Hinweise sind schnelle Einsatzsteigerungen, hohe Nervosität und Erregung, laute, unangepasste Äußerungen, depressive Symptome nach Verlusten. Notwendig ist dann eine frühzeitige persönliche Ansprache durch einen Mitarbeiter mit einer Schulung in Gesprächsführung sowie abgestufte Vorschläge bzw. festgelegte Maßnahmen des Betreibers, von Vorschlägen für Spielpausen und Einsatzbeschränkungen, über Angebote zur befristeten oder dauerhaften Selbstsperre bis hin zur Fremdsperre als Ultima Ratio, sowie Angeboten zur fachlichen Beratung und Psychotherapie.

(5) Jugendliche

Sie sind eine zweite Gruppe vulnerabler und damit besonders schützenswerter Personen. Dies ist bedingt durch während der Pubertätsphase stattfindende ausgeprägte Reifungs- sowie Umbauprozesse in Gehirngebieten, welche verantwortlich für eine mangelnde Balance zwischen Neugierverhalten, Belohnungsverhalten und Risikoeinschätzung im Jugendalter zu sein scheinen. Das SpielbG muss ein Spielverbot sicherstellen.

(6) Soziale Spielteilnehmer

Der weit überwiegende Anteil der Teilnehmer an Glücksspielen kann risikoarm und risikobewusst mit Glücksspielen umgehen (im Folgenden als „soziale Spielteilnehmer“ bezeichnet). Die Höhe des Geldeinsatzes und der für das Glücksspielen verwendeten Zeit hält sich dabei im verfügbaren und selbst gesteckten Rahmen, der allerdings individuell sehr stark variieren kann, von wenigen Euro bis Tausenden, vom kleinen oder großen Lottoeinsatz pro Woche bis zu mehreren tausend Euro an einem Abend in der Spielbank oder beim Online-Glücksspielen.

Es ist derzeit aufgrund fehlender Untersuchungen unbekannt, ob sich im Laufe des Lebens aufgrund stark belastender individueller Ereignisse eine Vulnerabilität und darauf aufbauend noch eine Glücksspielstörung entwickeln kann. Solche Personen können bei Vorhandensein von

geeigneten Früherkennungs- und Schutzmaßnahmen für vulnerable Spielteilnehmer rasch erkannt werden.

(7) Anforderungen aus dem Verbraucherschutz

Im Rahmen eines allgemeinen Verbraucherschutzes benötigen alle Teilnehmer an Glücksspielen notwendige Informationen zur Förderung eines risikoarmen und risikobewussten Glücksspiels, die das SpielbG über verbindliche Anforderungen an den Betreiber sowie Kontrollen durch die Aufsichtsbehörde sicherstellen muss: Informationen zu Funktionsweise, Einsätzen, Höhe von Gewinnen und Verlusten, Wahrscheinlichkeiten, Rückmeldungen zum Spielverlauf (soweit technisch möglich), mögliche Risiken und Beratungsangebote, weiterhin Angebote zu Spielpausen, Einsatzbeschränkungen, Selbst- und Fremdsperren.

(8) Gratwanderung zwischen Verbraucherschutz und freier Gestaltung der Teilnahme an Glücksspielen

Es gibt nach heutigem Wissen keine perfekte Lösung zwischen öffentlichem Schutzauftrag und Verwirklichung einer freien Gestaltung des Glücksspiels. Jede Gestaltungsform stellt immer eine Gratwanderung dar, wobei aber jede Version durch begleitende wissenschaftliche Forschung beobachtet, analysiert und optimiert werden kann. Evaluation der Glücksspielgesetzgebung in Deutschland wird allerdings bis heute vernachlässigt. Als Folge spielen immer noch vor allem „Überzeugungen“ statt wissenschaftlicher Erkenntnisse eine dominante Rolle.

Bei der Gestaltung der Gratwanderung für die oben genannten Zielgruppen geht es insgesamt darum, inwieweit das SpielbG für Jugendliche den Zugang zu Glücksspielen sperrt, für erwachsene Spielteilnehmer den beschriebenen Verbraucherschutz zur Verfügung stellt, und dabei der besonderen Herausforderung gerecht wird, der Gruppe der sozialen Spielteilnehmer so viel Freiheit bei den Rahmenbedingungen einzuräumen, dass diese ihre Interessen verfolgen können und nicht in illegale Angebote abwandern, und gleichzeitig für die Gruppe der vulnerablen Spielteilnehmer so viel Schutz vorzusehen, dass diese frühzeitig erkannt und besonders unterstützt werden können, einschließlich der wirksamen Kontrolle bereits gesperrter Spielteilnehmer. Weiterhin müssen die verschiedenen Schutzmaßnahmen verbindlich für den Betreiber festgelegt und effektiv staatlich kontrolliert werden.

3. Gesamteinschätzung des SpielbG

Zusammenfassend wird der Text des SpielbG in Hinblick auf den Verbraucherschutz positiv beurteilt, viele entsprechende Anforderungen sind bereits umgesetzt. Es gibt jedoch den im Folgenden dargestellten Optimierungsbedarf.

4. Stellungnahme zu einzelnen Themenbereichen des SpielbG

(1) §4 Konzession, (2) 1.: Die Formulierung für die Konzessionserteilung ist zu allgemein und muss präzisiert werden, vor allem vor dem Hintergrund ungeeigneter und unpräziser Zielformulierungen in §1, wie etwa der Kanalisierung des „natürlichen Spieltriebs“.

(2) §4 Konzession, (6) 4.: In den Nebenbestimmungen hierzu müssen die Aufklärungspflichten in Hinblick auf schriftliche Informationen, Rückmeldungen zum Glücksspielverlauf (soweit technisch möglich) und Ansätze zur Beratung präzise formuliert werden.

(3) §4 Konzession, (7) 2. in Verbindung mit **§9 Zugangskontrolle (2):** Die Formulierungen sind nicht identisch: gemäss §4 (7) 2. dürfen Minderjährige und Gesperrte nicht am Spiel teilnehmen, gemäss §9 (2) ist auch (korrekterweise) der Aufenthalt in Spielbanken verboten.

(4) §4 Konzession, (7) 4. ist zu unpräzise: Das Sozialkonzept soll nicht nur „unternehmensunabhängig“ überprüft werden, sondern die gesamte regelmäßige Evaluation mit Vorschlägen sowie der zweijährige Bericht soll unternehmensunabhängig vorgenommen und verantwortet werden. Die durchführende externe Stelle soll ausgeschrieben oder zumindest mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde ausgewählt werden, der Bericht wird mit einer Stellungnahme von Konzessionär und Aufsichtsbehörde veröffentlicht.

(5) §4 Konzession, (7) 8. in Verbindung mit **§9 (1), (4) und (5) Einlasskontrolle:** Die Software und Prozesse für die Einlasskontrolle, insbesondere der Prüfung gesperrter Personen soll optimiert werden. Begründung: (1) In unserer Studie zur Nachuntersuchung gesperrter Besucher von Spielbanken in Deutschland 2016 mit 215 Teilnehmern haben 26% der 169 nach der Sperre noch spielenden Personen - trotz der Sperre - auch in deutschen Spielbanken gespielt (Kotter, Kräplin & Bühringer, 2017). (2) Der Autor der Stellungnahme ist gutachterlich für Gerichte tätig. In einem Fall hatte eine in den Spielbanken gesperrte Person geheiratet, den Namen der Ehefrau angenommen, und wurde dann eingelassen, trotz eines auffälligen und ungewöhnlichen Vornamens, den eine gute Prüfungssoftware und -routine hätte erkennen müssen.

(6) §4 Konzession, (7) 12.: Als Beauftragte/n für Suchtprävention, Verbraucher- und Spielerschutz soll eine rechtlich unabhängige Person mit allen notwendigen Vollmachten und in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde installiert werden, oder zumindest ein Mitarbeiter mit festgelegter Verantwortung und Unabhängigkeit, und ohne Umsatzbeteiligung.

(7) §8 Beirat, (2) 5. Besetzung sowie (7) und (8) Öffentlichkeit: Bei der Besetzung des Beirats sollen zumindest Experten aus den Bereichen Suchtprävention und Kriminalprävention verbindlich beteiligt sein. Berichte sollen mit Ausnahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zur Transparenz für die Öffentlichkeit publiziert werden.

Vorbemerkung zu den folgenden Anmerkungen (8) bis (11)

Die folgenden Hinweise und Vorschläge folgen fachlichen Überlegungen. Die endgültigen Formulierungen sollten sich aber an den entsprechenden Regelungen des GlStV 2021 bzw. aktueller Entwürfe orientieren.

(8) §10 Spielersperre, (2) in Verbindung mit **(5) Fremdsperre:** Ein Fremdsperre soll aus Gründen des Spielerschutzes und aus rechtlichen Gründen (Klageweg) immer von der Aufsichtsbehörde geprüft, festgesetzt und gegebenenfalls aufgehoben werden.

(9) §10 Spielersperre, (6) Sperrdauer ein Jahr: Die festgelegte Sperrdauer für *Selbstsperr*en ist aus motivationalen Gründen im Sinne der Förderung einer frühzeitigen Eigenverantwortung fachlich kontraproduktiv. Selbstsperren sollen zeitlich ohne Festlegung -oder höchstens für 3

Monate- vom Spieler selbst festgelegt werden können, und vom Betreiber notifiziert werden. Diese Selbstsperre endet automatisch ohne Antrags- oder Prüfungsverfahren. Bei Beginn und Ende der Selbstsperre soll ein Beratungsgespräch angeboten werden. Bei wiederholten Selbstsperrungen und anderen Indizien für eine Gefährdung soll eine *Fremdsperre* geprüft werden (für Einzelheiten siehe auch Bühringer, Czernecka, Kotter & Kräplin, 2017; sowie Kotter et al., 2017).

(10) §10 Spielersperre, (7) Löschung: Aufhebung einer Selbstsperre automatisch, einer Fremdsperre auf Antrag an die Aufsichtsbehörde

(11) §10 Spielersperre, (7) Löschung – Wegfall der Sperrgründe: Zu unpräzise, Nachweis bei Überschuldung als Sperrgrund durch Bankauskunft und Bonitätsprüfung, Nachweis bei Glücksspieltörung oder präklinischem Störungsbild durch Fachgutachten.

(12) §11 Suchtforschung in Verbindung mit den **§§ 19, 20 und 21 Abgaben:** (1) Ein prozentual fester Betrag soll für Forschung zur Verfügung gestellt werden, (2) Themenbereiche der Forschung sollten nicht nur die prozentual kleine Gruppe der Personen mit einer Glücksspieltörung umfassen, sondern das gesamte Thema Verbraucherschutz (z.B. Form und Verständnis der Information und Aufklärung, Auswahl geeigneter Früherkennungsmerkmale oder die effektive Gestaltung und Aufhebung von Sperrungen), (3) Die Forschungsmittel sollten von einer unabhängigen Institution vergeben werden.


Prof. Dr. Gerhard Bühringer

Literaturverzeichnis

- Bühringer, G., Czernecka, R., Kotter, R., & Kräplin, A. (2017). Anforderungen an Spielersperren. Eine Analyse aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht. *Beiträge zum Glücksspielwesen – eine Fachreihe des Behörden Spiegel, 1*, 7-11.
- Kotter, R., Kräplin, A., & Bühringer, G. (2017). Casino self- and forced excluders' gambling behavior before and after exclusion. *Journal of Gambling Studies*, 1-19. doi: 10.1007/s10899-017-9732-0