

Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht NRW

Niederwall 51

33602 Bielefeld

Fon: 0521_399 55 89_0 (Zentrale)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2591

Alle Abg

Die Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht NRW hat sich bereits im Jahr 2016 ausführlich zur geplanten Privatisierung der NRW Spielbanken geäußert (LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE, STELLUNGNAHME 16/4139, A07, A18). Diese aus unserer Sicht nach wie vor gültige Stellungnahme werden wir im Folgenden aktualisieren und ergänzen.

Grundsätzliche Anmerkungen

Glücksspiele sind demeritorische Güter

Bei Glücksspielen handelt es sich um demeritorische Güter, die erhebliche sozialschädliche Auswirkungen (Verschuldung, Arbeitsplatzverlust, Zerrüttung von Familien, Vereinsamung, Kriminalität, Suizidalität etc.) haben können. Aus suchtpräventiver Sicht ist daher ein kleiner, streng regulierter Markt zu präferieren. 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. Ein wesentliches Charakteristikum des Glücksspielmarktes, das ihn von anderen Märkten deutlich unterscheidet, ist die hohe Konzentration der Einnahmen auf eine kleine Gruppe der Kunden bzw. Gäste.¹ Der Gewinn der Anbieter besteht zu 100 % aus den Verlusten der Glücksspielerinnen und -spieler. Umsatzsteigerungen im Spielbankensegment sind folglich kein positives Signal. Es versteht sich von selbst, dass private Betreiber eher an einer Gewinnmaximierung und damit gleichzeitig einer Verluststeigerung der Glücksspielerinnen und -spieler interessiert sind als staatlich konzessionierte Unternehmen dies tun können.

Privatisierte Glücksspielmärkte sollten aus den genannten Gründen mit besonders strengen Auflagen versehen werden, ihre Einhaltung sollte engmaschig und unangekündigt kontrolliert werden.

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

Lebenszeit- und 12-Monats-Prävalenz

Der aktuellen Untersuchung der BZgA zufolge haben in den vergangenen 12 Monaten 1,2 % der Befragten am Großen Spiel und 0,7 % am Kleinen Spiel in einer Spielbank teilgenommen.² Die entsprechenden Teilnahmequoten für die gesamte Lebenszeit betragen 12,9 % und 6,7 %.

	12-Monats-Prävalenz	Lebenszeitprävalenz
Spielbank Gr. Spiel	1,2 %	12,9 %
Spielbank Kl. Spiel	0,7 %	6,7 %
Gew. Geldspielgeräte	2,7 %	17,6 %
Lotto „6 aus 49“	21,0 %	54,3 %

Präferierte Glücksspielformen

Den aktuellen Ergebnissen der BZgA zufolge, präferieren Personen mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten Casinospiele im Internet, das **Kleine Spiel in der Spielbank** und Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten.

Akzeptanz in der Bevölkerung für gesetzliche Bestimmungen

Die gesetzlichen Bestimmungen zu Glücksspielen und Spielerschutz treffen laut den BZgA-Studien in der Bevölkerung in den letzten Jahren auf eine nahezu unverändert hohe Akzeptanz. 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 leicht auf 85,3 % zurückgegangen und im Jahr 2017 wieder gestiegen (88,0 %).³ In der aktuellen BZgA-Studie (2020) wird dieser Aspekt nicht untersucht.⁴

Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages:

Insbesondere in einem liberalisierten Markt ist eine starke Suchtprävention erforderlich. Daher empfehlen wir, die Ziele in § 1 nicht gleichrangig zu fassen, sondern die Ziele 1 und 3 zu priorisieren. Der sogenannte natürliche Spieltrieb⁵ (§ 1 Abs. 2) sollte nach unserer Auffassung nicht als Begründung der geplanten Markterweiterung angeführt werden. Die oben genannten Prävalenzen sprechen nicht für eine steigende Nachfrage nach Spielbankspielen, auf die mit der Eröffnung neuer Standorte reagiert werden müsste. Nachfrage zu wecken und neue Kundenschichten zu erschließen, ist aus suchtpreventiver Perspektive abzulehnen, weil dadurch zwangsläufig auch neue Problemlagen erzeugt werden. Spielbankspiele – insbesondere das Kleine Spiel – gehören zu den suchtrelevantesten Glücksspielformen. Dies bestätigen übereinstimmend internationale Forschungsbefunde.

² https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgA-Forschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf

³ https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/ergebnisbericht_gluecksspielsucht_2017--3b979848c42a0a54b3991d67d46f5e0f.pdf

⁴ https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgA-Forschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf

⁵ Im Verlauf der Anhörung zum GlüNeuRegStV wurde das Konstrukt des natürlichen Spieltriebs in Bezug auf Glücksspiele von sämtlichen Suchtexperten und Suchtverbänden als fachlich verfehlt und nicht zeitgemäß kritisiert. Ähnliches gilt für den sogenannten „öffentlichen Kanalisierungsauftrag“, mit dem sich letztlich eine unbegrenzte Markterweiterung rechtfertigen lässt.

Zu § 2 Abs. 2 Zulassung von öffentlichen Spielbanken, § 6 Genehmigungspflicht von Schließungen und Teil 3 Abgaben und Steuern:

Laut § 2 Abs. 2 sollen mindestens vier Spielbanken verpflichtend und zwei weitere Spielbanken unverlangt betrieben werden können. Mit der Steigerung der Maximalzahl auf sechs Standorte wird die Verfügbarkeit von Spielbankspielen deutlich erhöht. Im Spielhallensegment wurden in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Verfügbarkeit aus suchtpräventiven Gründen zu reduzieren. Die Forschung zeigt, dass Verfügbarkeitsbeschränkungen eine wirksame Maßnahme sind.⁶ Umso erstaunlicher ist es, dass jetzt im Spielbankenbereich der entgegengesetzte Weg beschritten werden soll.

Mit der Erhöhung der maximalen Zahl von Standorten auf sechs – bei gleichzeitiger Verpflichtung zum Betrieb von mindestens vier Standorten gemäß § 6 – eröffnet man der Konzessionsinhaberin bzw. dem Konzessionsinhaber Spielräume, die dem Spielerschutz abträglich sein könnten. Dadurch hat die Konzessionsinhaberin bzw. der Konzessionsinhaber grundsätzlich die Möglichkeit, aus Gründen der Profitsteigerung Standorte zu schließen und an anderen Orten mit reduzierter Spielbankabgabe neue zu eröffnen (§ 19 Abs. 2). Hierbei ist zu bedenken, dass konsequenter Spielerschutz den Umsatz zwangsläufig reduziert und daher die Profitabilität eines Standortes mindern kann. Es darf daher nicht zu einem Wettbewerb der einzelnen Standorte um Gäste und Spieleinsätze zulasten des Spielerschutzes kommen. Wir empfehlen daher, von der Erhöhung der Zahl Standort abzusehen.

Zu § 4 Konzession:

Abs. 2 Nr. 8:

Wir begrüßen, dass die Bewerberinnen und Bewerber nur dann eine Konzession erhalten können, wenn weder durch sie selbst noch durch verbundene Unternehmen unerlaubtes Glücksspiel in Deutschland veranstaltet oder vermittelt wird. Wir schlagen jedoch vor, zu ergänzen, dass Bewerberinnen und Bewerber auch dann keine Konzession erhalten können, wenn sie selbst oder verbundene Unternehmen in der Vergangenheit in Deutschland illegales Glücksspiel angeboten oder vermittelt haben. Das heißt, dass die Beurteilung der Zuverlässigkeit auch aus dem vergangenen Verhalten der Bewerberinnen bzw. der Bewerber abgeleitet wird. Es muss verhindert werden, dass gegenwärtig illegale und möglicherweise strafbare (§ 284 StGB) Anbieter nunmehr in den Genuss einer staatlichen Konzession kommen können. Diese „Belohnung“ bewusster Rechtsverstöße ist eine Diskriminierung rechts-treuer Bewerberinnen und Bewerber und in einem Rechtsstaat nicht hinzunehmen.

Ein geeigneter Anknüpfungspunkt für die Beurteilung des Nicht-Angebots illegalen Glücksspiels durch die Bewerberinnen und Bewerber sowie verbundene Unternehmen wäre aus unserer Sicht die Verkündung des höchstrichterlichen Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes zur Bestätigung der Europarechts- und Verfassungskonformität des Internetverbots für Casino-, Rubbellos- und Pokerspiele vom 26.10.2017 (Az. 8 C 14/16). Spätestens ab diesem Zeitpunkt sollte jedem zuverlässigen Anbieter bekannt gewesen sein, dass er mit einem Angebot von Internetglücksspielen auf dem deutschen Markt klar gegen die Vorgaben des § 4 Abs. 4 GlüStV verstößt. Von einem solchen Anbieter wäre zu erwarten gewesen, dass er unverzüglich seine diesbezüglichen geschäftlichen Aktivitäten aufgibt. Rechnet man eine angemessene Reaktionszeit auf das Urteil hinzu, sollten zuverlässige Anbieter **spätestens zum 01.01.2018** über keine illegalen Glücksspielangebote mehr verfügt haben.

⁶ Meyer, G., Kalke, J. & Hayer, T. (2018). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered gambling behavior: A systematic review. *Sucht*, 64, 283-293.

Unsere Empfehlung: Die Regelung des § 4 Abs. 2 Nr. 8 sollte wie folgt gefasst werden (Änderungen fettgedruckt):

*„die Bewerberin oder Bewerber weder selbst noch durch verbundene Unternehmen unerlaubtes Glücksspiel in Deutschland veranstaltet oder vermittelt, **oder seit dem 01.01.2018 veranstaltet oder vermittelt hat, (...)**“*

Abs. 6:

Mit der Privatisierung der Spielbanken wird in NRW ein Experiment betrieben, dessen Auswirkungen nicht absehbar sind. Um im Falle von Fehlentwicklungen eine möglichst frühzeitige Rückkehr zu einem staatlichen Betreiber zu ermöglichen, sollte die Dauer der Konzession auf höchstens zehn statt 15 Jahren beschränkt werden.

Zu § 8 Ordnungspolitischer Beirat

Nach unserer Auffassung ist der ordnungspolitische Beirat in der skizzierten Form entbehrlich. Die vorgesehene Häufigkeit der Treffen ist zu gering, um Spielerschutzthemen effektiv zu bearbeiten, er besitzt bei Missständen keinerlei Eingriffs- oder Mitspracherechte und Betroffene sind nicht eingebunden. Zudem unterliegen die Mitglieder weitreichenden Verschwiegenheitsverpflichtungen.

Unsere Empfehlung: Der Beirat sollte durch eine verbindlichere Struktur, mehr Befugnisse, Einbeziehung der Betroffenen und mehr Transparenz aufgewertet werden.

Zu § 5 Betriebserlaubnisse

Abs. 2 Nr. 4:

Wie oben bereits dargestellt, gelten Casino-Automaten als besonders suchtrelevant. Ihr Anteil am Gesamtertrag der Spielbanken (Großes und Kleines Spiel) lag in 2018 bei 77,6 %. Im Gegensatz zum Großen Spiel wird in Automatenhallen – trotz hohem Suchtpotential – vergleichsweise wenig Personal eingesetzt. Das heißt der Betrieb dieses Segmentes ist für den Betreiber weniger kostenintensiv und damit ökonomisch attraktiver.

Unsere Empfehlung:

- 1.) Im Automatenaal sollten zu jeder Zeit mindestens zwei Angestellte anwesend sein, die keine andere Aufgabe als den Spielerschutz zu erfüllen haben.
- 2.) Aus suchtpreventiver Sicht sollten die Betriebserlaubnisse dergestalt erteilt werden, dass das Große Spiel auch tatsächlich ein substanzielles Angebot darstellt und nicht letztlich Automaten-Casinos mit einem minimalen Anteil des Großen Spiels entstehen.

Auswahl des Betreibers/der Betreiberin:

Um Interessenkollisionen und absehbare Konfliktherde zu vermeiden, sollten Betreiberinnen bzw. Betreiber von der Bewerbung ausgeschlossen werden, die u.a. auch Casinoglücksspielautomaten **herstellen**. Im Spielhallenbereich werden sogenannte Herstellerhallen von den Mitbewerberinnen und Mitbewerbern kritisch beäugt.

Anforderungen an die Suchtprävention:

Anzeige von Permanenzen im Saal und insbesondere im Internet

Im Bereich des Großen Spiels der Spielbanken werden Displays aufgestellt, die Auskunft über die so genannten Permanenzen (bisherige Spielergebnisse) geben. Außerdem liegen Notizblöcke aus, damit Spielgäste die Permanenzen über längere Zeiträume selbst nachhalten können. Obwohl diese Informationen völlig wertlos sind, werden diese Auskünfte als „Serviceleistung“ sogar im Internetauftritt von Spielbanken – auch von WestSpiel – gegeben.⁷ Permanenzen besitzen keinerlei Aussagekraft für die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Spielereignisse, befördern Kontrollillusionen und sind eine reine Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher. Kontrollillusionen sind ein bedeutsamer Faktor im Hinblick auf die Entstehung und Aufrechterhaltung eines problematischen und pathologischen Glücksspielverhaltens.

Unsere Empfehlung: Aus suchtpräventiver Sicht sollte die Anzeige von Permanenzen und die Bereitstellung der fraglichen Notizblöcke untersagt werden. Hinzukommt, dass dies dem Sozialkonzeptansatz und damit dem Grundsatz, die Spielgäste aufzuklären und zu einem verantwortungsbewussten Glücksspielverhalten anzuhalten, diametral entgegensteht.

Ehrenkarten

Auf die Ausgabe von Ehrenkarten sollte verzichtet werden. Mit diesen Karten wird eine häufige Glücksspielteilnahme belohnt und damit gefördert. Dies widerspricht Grundsätzen der Glücksspiel-suchtprävention. In der Forschung ist eindeutig dokumentiert, dass eine hohe Frequenz der Glücksspielteilnahme ein deutlicher Hinweis auf mögliche Glücksspielprobleme ist. Häufigen Besuchern sollten statt Ehrenkarten eher Präventionsgespräche angeboten werden. Aus der Praxis der Beratungsstellen und der Infoline Glücksspielsucht NRW ist bekannt, dass Klientinnen und Klienten, die ein Problem mit dem Casinospielen haben, häufig eine Ehrenkarte besitzen.

Ilona Füchtenschneider und Arne Rüger

Bielefeld, 04.05.2020

⁷ Als Beispiel die Permanenzen vom 22.02.2020: <https://permanenzen.westspiel.de/default.aspx?casino=13&tisch=0107&datum=22.02.2020&asc=false>