

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV).

1. Erklärung zu möglichen Interessenkollisionen

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

2. Kurzinformation fags

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V.(fags)ist ein bundesweit tätiger Verband, der 1998 gegründet wurde. Mitglieder sind Suchtberater und -therapeuten, Psychotherapeuten, Ärzte, Juristen, Wissenschaftler und als juristische Mitglieder auch Selbsthilfegruppen, Beratungsstellen und Fachkliniken.

3. Einleitung: Glücksspielsucht

Einleitend einige wichtige Fakten, die es als Hintergrundinformation bei der Beurteilung des vorliegenden Entwurfs zu berücksichtigen gilt:

- Der Glücksspielmarkt ist kein Markt wie jeder andere. Glücksspiele sind demeritorische Güter, die negative Wirkungen auf die Gesellschaft (das Allgemeinwohl) haben.
- Die Gewinne der Glücksspielanbieter entsprechen zu 100% den realen Verlusten der Spieler. Letztere haben -sofern sie ein problematisches bzw. süchtiges Verhalten entwickeln- in der Folge mit massiven finanziellen und sozialen Problemen zu kämpfen.
- Glücksspielsüchtige tragen zu den Umsätzen der Anbieter weit überproportional bei: Der Anteil süchtiger Glücksspieler an der Gesamtspielerpopulation wird auf rund 10% geschätzt, der Gesamtumsatzanteil süchtiger Spieler dagegen wird auf 56% geschätzt (je nach Spiel gibt es große Unterschiede).
- Arme, junge Menschen und Menschen mit Migrationsgeschichte spielen überproportional viel.
- Jeder pathologische Glücksspieler beeinflusst das Leben von 8-10 Personen in negativer Weise (Ehepartner, Kinder, Freunde, Arbeitgeber).
- Ein Glücksspielmonopol in Verbindung mit einer unabhängigen und starken Glücksspielaufsicht ist gesundheits- und sozialpolitisch sinnvoll (wohlfahrtsfördernd).
- Das BVerfG hat mit seinem Sportwettenurteil vom März 2006 einen Paradigmenwechsel in der Glücksspielgesetzgebung eingeleitet (weg von finanziellen bzw. fiskalischen Interessen der Anbieter und des Staates hin zur Bekämpfung der Glücksspielsucht).

4. Kurze Einschätzung des Entwurfs

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. bedauert, dass der durch das Urteil des BVerfG vom März 2006 eingeleitete Paradigmenwechsel in

der Glücksspielpolitik „weg von vorwiegend fiskalischen und finanziellen Interessen am Glücksspiel hin zur Orientierung am Gemeinwohl und an der Prävention der Glücksspielsucht“ nunmehr aufgegeben wird. Aus unserer Sicht geschieht dies ohne Not. Haben doch die oberen Gerichte in der jüngsten Vergangenheit mehrheitlich den jetzigen GlüStV bestätigt. Auch der EuGH hat in mehreren Urteilen die Rechtmäßigkeit des deutschen Glücksspielmonopols bestätigt. Lediglich die Kohärenz (fehlende Einbeziehung des gewerblichen Automatenspiels) und die nach wie vor überzogene Werbung wurden gerügt.

Aus suchtpräventiver Sicht wäre es zu begrüßen gewesen, wenn diese beiden vom EuGH monierten Punkte nachgebessert worden wären.

Parallel dazu hätten die illegalen Anbieter effektiv bekämpft werden müssen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum es bisher noch nicht zu einer Unterbrechung der Finanzströme zumindest zu den illegalen Glücksspielanbietern, gegen die Untersagungsverfügungen vorliegen, gekommen ist. Das schärfste Schwert im Kampf gegen das illegale Glücksspiel ist bisher leider noch nicht zum Einsatz gekommen.

5. Einschätzung einzelner relevanter Veränderungen

Wir gehen im Folgenden auf einige Punkte ein, die uns besonders relevant erscheinen

5.1. Gleichrangige Ziele des Staatsvertrages

Die Ziele des Staatsvertrages wurden geändert. Die Prävention der Glücksspielsucht steht nicht mehr im Vordergrund. Dieses „Suchtbekämpfung“ Ziel wurde **gleichrangig** um die Bereiche Kanalisierung und Manipulations- bzw. Betrugsbekämpfung (bei der Veranstaltung von sportlichen Wettkämpfen) ergänzt. Das bisher vorrangige Ziel der Glücksspielsuchtprävention und -bekämpfung wäre nicht mit der geplanten (teilweisen) Öffnung des Sportwettenmarktes bei Beibehaltung eines Lotteriemonopols kompatibel gewesen. Die Abkehr vom vorrangigen Ziel der Suchtbekämpfung ist zu bedauern und wirft viele Fragen auf (u.a. auch nach der Glaubwürdigkeit der Bemühungen der letzten 3 Jahre und fünf Monate).

Ob diese Konstruktion rechtlich haltbar sein wird, bleibt abzuwarten. Das BVerfG, das die Bekämpfung der Glücksspielsucht eng mit dem Erhalt des Monopols verknüpft hat, hat bekanntlich sehr hohe Allgemeinwohl-Anforderungen an den Eingriff in die Berufsfreiheit gestellt.

Aufgrund der Priorisierung der Glücksspielsuchtbekämpfung im derzeit gültigen GlüStV waren die Länder verpflichtet, erhebliche Mittel für die Prävention der Glücksspielsucht zur Verfügung zu stellen. Es besteht die Gefahr, dass das seitdem entstandene Beratungsnetz -nun da die Verpflichtung nicht mehr besteht- erheblich ausgedünnt oder gar eingestellt wird. Erste Signale in diese Richtung gibt es aus einigen Ländern bereits. Diese Entwicklung muss aufgehalten werden: Es kann nicht sein, dass der Glücksspielmarkt ausgebaut wird und die Hilfe parallel abgebaut wird. Ein größerer Markt produziert automatisch mehr Menschen mit einem problematischen bzw. pathologischen Glücksspielverhalten. Will man auf die Einnahmen dieses erweiterten Marktes nicht verzichten, was suchtpräventiv der sinnvollere Weg wäre, muss man zumindest den Menschen helfen, die eine Sucht entwickeln. Mittel für die Prävention und Beratung Glücksspielsüchtiger und ihrer Familien sollten aus den Einnahmen

der Glücksspiele (§ 10 Abs. 5) oder aus der vorgeschlagenen Werbeabgabe finanziert werden.

5.2. Anwendungsbereich

Warum die Spielbanken, die hoch suchtrelevante Glücksspiele anbieten, von einigen wichtigen Bestimmungen (Aufsicht, Fachbeiratsverfahren und -zuständigkeit) ausgeschlossen werden, kann nicht nachvollzogen werden.

Auch im derzeit gültigen GlüStV besteht bereits diese Sonderausnahme für Spielbanken. Diese Regelung hat sich nicht bewährt und sollte geändert werden. So ist auffällig, dass die Sperrpraxis der Spielbanken unzureichend ist. Nach aktuellen Zahlen (Jahrbuch Sucht 2011, DHS) sind in Deutschland rund 20.000 Menschen gesperrt, während in der Schweiz bei weniger als 10% der Einwohner über 25.000 Sperren bestehen.

5.3. Testkäufe

Absatz 3 des § 4 sollte so formuliert werden, dass das Durchführen von Testkäufen zu den Aufgaben der Glücksspielaufsichtsbehörden gehört. Die Formulierung, sie dürfen Testkäufe durchführen ist zu vage. Es sollte heißen: Testkäufe mit minderjährigen Personen **werden** durchgeführt.

5.4. Öffnung des Internets für Glücksspiele

Das der Spielsuchtbekämpfung dienende Totalverbot von Glücksspielen im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV) ist unionsrechtskonform (Rs. Carmen Media, Tz. 105).

„Zur Begründung weist der EuGH auf die besonderen Gefahren hin, die mit diesem Vertriebsweg verbunden sind. So stellen neben dem fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen Verbraucher und Anbieter auch der besonders leichte und ständige Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Häufigkeit eines solchen Angebots mit internationalem Charakter in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, Faktoren dar, die der Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen begünstigen und aufgrund dessen die mit Glücksspielen bereits an sich verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen vergrößern können (Rs. Carmen Media, Tz. 103).“

(zitiert nach: Bezirksregierung Düsseldorf. Wettlokale bleiben illegal. 8.10. 2010

http://www.brd.nrw.de/ordnung_gefahrenabwehr/gluecksspiel_im_internet/Gl_ucksspiel_Wettlokal.html)

Diese Rechtsprechung wurde auch von deutschen Gerichten immer wieder bestätigt. VGL z.B. OVG Rheinland-Pfalz bestätigt das Verbot nicht erlaubter Sportwettenvermittlung (Beschluss v. 01.02.2011, Az.: 6 B 11395/10.OVG) oder drei Urteile des LG Magdeburg vom 9.3. 2011: Anbieten von Sportwetten und Glücksspiel im Internet untersagt (36 O 160/07, 36 O 162/07 und 36 O 235/07).

Es ist aus suchtpräventiver Perspektive nicht nachvollziehbar warum das Internetverbot für Glücksspiele aufgehoben werden soll.

Die Notwendigkeit der Bekämpfung eines illegalen Marktes bleibt weiterhin bestehen.

Die teilweise Öffnung des Marktes wird den illegalen Markt nicht austrocknen. Es wird weiterhin Angebote ohne Erlaubnis geben, die mit attraktiveren Quoten und ausgeklügelten Werbestrategien auf Kundenzug gehen. Daher wird auch in Zukunft die Notwendigkeit bestehen, illegale Angebote zu untersagen und zu verfolgen. Die Maßnahmen, die dies ermöglichen sollen (Vorgehen gegen Provider, Kappung der Finanzströme) stehen auch jetzt schon zur Verfügung und könnten zum Einsatz kommen. Außerdem ist die Frage nach wie vor unbeantwortet, wer die Maßnahmen z.B. Internetsperren durchsetzen soll? Das BKA ist nicht zuständig, in den LKA's gibt es so gut wie kein Personal für den Bereich des Glücksspiels.

5.5. Konzessionen – Teilliberalisierung des Marktes

Begründet wird die Teilliberalisierung u.a. damit, dass das Monopol im Bereich der Sportwetten nicht durchsetzbar gewesen sei. Der Schwarzmarkt sei drastisch angestiegen und das Monopolanbieter hätte sich nicht durchsetzen können. Als Konsequenz soll das Monopol in diesem Bereich aufgegeben werden. Die aus suchtpreventiver Sicht zu begrüßende Strategie wäre gewesen, alle Möglichkeiten auszuloten, um das Monopol effektiver durchzusetzen. Dies braucht Zeit und insbesondere den Aufbau effektiver Strukturen, die auch personell in der Lage sind illegale Angebote adäquat zu bekämpfen. Innerhalb von nur vier Jahren und ohne ausreichende „Manpower“ ist dies nicht umfänglich umzusetzen.

Lotto bleibt im Monopol / Sportwetten werden teilliberalisiert

Die geplante Vorgehensweise Lotto im Monopol zu behalten und Sportwetten teilweise zu liberalisieren kann suchtpreventiv nicht begründet werden, da Sportwetten bekanntlich suchtrelevanter sind als Lotto. Auch in Bezug auf die Manipulationsanfälligkeit ist eher der Bereich der Sportwetten zu nennen. Betrügereien bei der Ziehung der Lottozahlen sind bisher nicht bekannt.

Diese „Lösung“ birgt die Gefahr, dass das Lottomonopol langfristig nicht zu halten ist. Lotto erweitert zudem sein Angebot um Spiele mit höherem Gefährdungspotenzial (Eurojackpot) und neue Vertriebswege (Internet,) und gleichzeitig sollen die gefährlicheren Sportwetten begrenzt liberalisiert werden.

Ob dieses Vorgehen mit der von den Gerichten (insbesondere auch EuGH) geforderten Systematik und Kohärenz des Glücksspielmarktes in Einklang gebracht werden wird sich zeigen.

Festlegung einer Konzessionshöchstgrenze

Laut Entwurf soll die Zahl der Konzessionen auf 7 festgelegt werden. Es ist damit zu rechnen, dass Anbieter, die in den entsprechenden Verfahren keine Konzession erhalten, den Klageweg bestreiten. Es bleibt abzuwarten, ob eine willkürlich festgelegte Zahl gerichtsfest sein wird. Zweifel sind angebracht.

Präventionsdilemma

Wie man (jungen) Menschen vermitteln soll, dass nur die Teilnahme an Sportwetten der Lottogesellschaften und der 7 zugelassenen Konzessionäre erlaubt ist, die Teilnahme an Sportwetten anderer Anbieter, die höchstwahrscheinlich wesentlich bessere Quoten anbieten, aber verboten ist, erscheint unlösbar. Das Gleiche gilt für die Teilnahme an Pokerturnieren oder Casinospielen im Internet.

An denen von Spielbanken darf man teilnehmen, an denen anderer Anbieter nicht.

Es ist bekannt, dass die Glaubwürdigkeit von Präventionsbotschaften wesentlich davon abhängt, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu der Botschaft passen.

5.6. Aufhebung des Werbeverbotes

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. vertritt -wie alle Suchtverbände- die Auffassung, dass Werbung für Suchtmittel grundsätzlich verboten sein sollte. Dies gilt auch für Glücksspiele aller Art. Es darf innerhalb der Bevölkerung keinesfalls der Eindruck entstehen als seien Glücksspiele normale Wirtschaftsgüter. Wir haben daher das Werbeverbot im derzeit gültigen GlüStV begrüßt und bedauern die nun geplante weitgehende Aufhebung.

Um Anbieter zu motivieren so wenig Werbung wie möglich zu schalten, empfehlen wir, dass auf die Werbeausgaben eine Abgabe erhoben wird.

So sollten die Anbieter verpflichtet werden, exakt den gleichen Betrag, den sie für Glücksspielwerbung ausgeben, in einen bundesweiten „Präventionstopf“ einzuzahlen, aus dem Präventionskampagnen, Hilfeangebote, Glücksspielforschung, Verbraucherschutz etc. finanziert werden könnte.

5.7. Sozialkonzepte

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass Sozialkonzepte Gefahr laufen reine „Papiertiger“ zu sein. Sie können nur dann wirklich gut sein, wenn die Anforderungen konkreter beschrieben werden und wenn vor allem das Nichteinhalten mit Bußgeldzahlungen und auch Schadensersatzansprüchen der Glücksspieler verbunden ist (vgl. Ausführungen zu den Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht).

5.8. Glücksspielaufsicht und Fachbeirat

Die Glücksspielaufsicht sollte weiter verstärkt werden und der Fachbeirat sollte unabhängig bleiben.

5.9. Regulierung der Spielhallen

Es ist zu begrüßen, dass die Länder die Untätigkeit des Bundes nicht einfach hinnehmen und selbst tätig werden, um das suchtrelevanteste Glücksspiel in Deutschland zu regulieren. In den letzten Jahren ist eine paradoxe Situation entstanden: Die gewerblichen Anbieter haben massiv von den Verbesserungen des Glücksspielerschutzes im Bereich des staatlich konzessionierten Glücksspiels profitiert. Diese Fehlentwicklung muss dringend korrigiert werden.

Besonders zu begrüßen ist das geplante Verbot der Mehrfachkonzessionen. Es sollte aber weiterhin auf den Bund eingewirkt werden, strukturelle Veränderungen an den Automaten vorzunehmen (deutlichere Begrenzung der Verlust- und Gewinnmöglichkeiten, Verbot der Merkmalsübertragung (Punktespiel) etc.

Die geforderte Sperrzeit von drei Stunden erscheint als wesentlich zu kurz. Für Spielhallen sollte mindestens eine Sperrzeit von acht Stunden gelten.

Inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen rechtlich durchsetzbar sind, bleibt abzuwarten. Die Automatenbranche hat bekanntlich bereits Prozesse angekündigt.

5.10. Anhang: Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (Schulungen etc)

Es hat in der jüngsten Vergangenheit immer wieder Pressemeldungen gegeben, die ein Licht auf die Effektivität der Präventionsaktivitäten der Glücksspielanbieter werfen. Mitbewerber der Lottogesellschaften haben wiederholt erfolgreich Testkäufe von Minderjährigen in Annahmestellen tätigen können.

Gesperrte oder hochgradig süchtige Glücksspieler hatten ungehinderten Zutritt zu Spielbanken. So konnte Rene Schnitzler –ein ehemaliger Fußballprofi des FC St. Pauli– trotz bundesweiter Sperre nachweisbar an Pokerturnieren der Bremer Spielbank teilnehmen.

Pikant: Er verschaffte sich Zutritt mit dem Ausweis eines Mannschaftskollegen, wurde aber dennoch mit richtigem Namen angesprochen.

Quelle: <http://www.hochgepokert.com/2011/01/07/rene-schnitzler-haben-die-spielbanken-versagt/>

Ein weiterer Fall ist in den letzten Wochen durch die Presse gegangen. So berichtete die SZ am 15.4., dass ein glücksspielsüchtiger Herstellungsleiter des Kinderkanals KiKa, der bei dem Sender mehrere Millionen unterschlagen hat, das Erfurter Casino "drei- bis viermal pro Woche aufsuchte", und dort "jeweils circa 20 000 Euro verspielte".

Quelle: <http://www.sueddeutsche.de/medien/kika-ffaere-zdf-attackiert-mdr-einzelfall-oder-systemfehler-1.1085995-2>

In beiden Fällen hat die Früherkennung des problematischen bzw. pathologischen Glücksspielverhaltens versagt. Und dabei wäre es in den beschriebenen Fällen gar nicht schwer gewesen!

Das zeigt, dass die Anforderungen präziser beschrieben werden müssen. Zurück zu den beiden o.g. Beispielen: Die Glücksspielaufsicht müsste künftig überprüfen können, ob die beiden o.g. Spieler in das „Visier“ der Sozialkonzeptbeauftragten geraten sind.

Wurde ihr Glücksspielverhalten beobachtet?

Wurden sie auf ihr exzessives Glücksspielverhalten angesprochen?

Sollte sich herausstellen, dass dies nicht der Fall war, müsste den Glücksspielbetreibern ein Bußgeld auferlegt werden und den betroffenen Glücksspielern die Einsätze erstattet werden.

Ausschließlich auf Schulungen zu setzen, wird nicht Ziel führend sein. Schulungen des Personals sind bekanntlich nur eingeschränkt wirksam. Die obigen Beispiele verdeutlichen dies anschaulich. Sie dienen eher der Imagepflege und nutzen überspitzt formuliert wohl am meisten denen, die diese Schulungen anbieten.

6. Zusammenfassung:

Es handelt sich bei dem vorliegenden Entwurf augenscheinlich um einen politischen Kompromiss und nicht um eine Gesamtkonzeption für

den Glücksspielmarkt. Dies hat wohl u.a. auch mit der Drohung Schleswig Holsteins zu tun, einen eigenen Weg zu gehen. Der Fachverband Glücksspielsucht würde es begrüßen, wenn die Länder die nach Art. 93 Grundgesetz möglichen Wege beschreiten würden, um Schleswig Holstein davon abzuhalten den Glücksspielmarkt noch viel weitgehender zu liberalisieren als es das Modell der übrigen Länder vorsieht.

Es ist sehr bedauerlich, dass es nicht allen Ländern gemeinsam gelungen ist, den Glücksspielmarkt zu begrenzen und die Bekämpfung der Glücksspielsucht weiter zu verankern! Um wirklich beurteilen zu können, ob dieser Weg gangbar ist, hätte man mehr Zeit gebraucht und den Vertrag noch einmal verlängern sollen. Innerhalb von nur vier Jahren ist eine derart tiefgreifende Veränderung nicht umzusetzen. Insbesondere die ersten zwei Jahre waren geprägt von gerichtlichen Auseinandersetzungen. Die gewerblichen Glücksspielanbieter haben ihre lukrativen Marktanteile mit allen Kräften vor Gericht verteidigt, was zwischenzeitlich auch zu einem Vollzugsstopp führte. Inzwischen gibt es allerdings eine gute rechtliche Basis für die Umsetzung des GlüStV und gerade jetzt verlässt man diesen Weg. Das ist aus suchtpräventiver Sicht zutiefst zu bedauern.

Herford, den 14. Mai 2011