Ein neues Spielhallengesetz für Sachsen-Anhalt

Evidenzgestützte Ansätze der Suchtprävention: Impulse aus der Forschung

Dr. Tobias Hayer
Universität Bremen
Institut für Public Health und Pflegeforschung
Abteilung für Gesundheit und Gesellschaft
Leitung der Arbeitseinheit Glücksspielforschung

Online-Informationsveranstaltung der Schwerpunktberatungsstelle Pathologisches Glücksspiel Magdeburg
Magdeburg/Bremen, 13. Oktober 2022

Inhalt (35 + 10 Minuten + Nachspielzeit)

Der Blick in die Vergangenheit: Suchtpotenzial von Geldspielautomaten

Der Blick in die Gegenwart: Aktuelle Forschungsbefunde

Der Blick in die Zukunft: Evidenzgestützte suchtpräventive Handlungsansätze

Diskussion

Problemfelder in der öffentlichen Wahrnehmung

Glücksspielsucht / defizitärer Spielerschutz

Kriminalität / Raubüberfälle auf Spielhallen

Trading-Down-Effekte

Soziale Kosten

Niedriglohnsektor (Servicekräfte)

Lobbyismus

Wissenschaftlicher Kenntnisstand

Evidenzstränge
Testspiele
Versorgungsforschung
Epidemiologie
Befragungen von Automatenspieler*innen
Beteiligungsgrenzen (Low Risk Gambling Guidelines)
Analysen der Veranstaltungsmerkmale

Hohes Sucht-potenzial des gewerblichen Automatenspiels (= konsistente Befundlage)

Marktentwicklung (vor der Pandemie)

Meyer (2022)

	2002	2012	2019
Umsätze (in Mrd. Euro)	5,710	22,962	24,017
Bruttospielertrag (in Mrd. Euro)	k.A.	5,250	5,500

In 2020: Anteil am Gesamtumsatz legaler Glücksspielanbieter: 46,7%
In 2020: Anteil der Bruttospielerträge auf dem regulierten Glücksspielmarkt: 40,5%

Stichwort Verfügbarkeit

Jahresreport 2020 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2021; S. 9)

https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-12/jahresreport_2020.pdf

Der deutsche Glücksspielmarkt - Erlaubter Markt 2020

		Geldbeträge in Mio. Euro												
Zeitraum		01.01 - 31.12											ab Okt/Nov	
Spielformen		Casinospiele: Großes Spiel	Casinospiele: Kleines Spiel	Geldspielgeräte (GSG) in Spielhallen und Gaststätten	Staatliche: Lotterien	Staatliche: Pari-mutuel-Wetten	Staatliche: Klassen-lotterien	Sozial-	Spar-	Pferdewetten			Sportwetten	Gesamt
Veranstalter/Anbieter		18 Spielbank-gesellschaften		rd. 5.000 - 6.000 Automatenaufsteller	16 Landeslotteriegesellschaften (LLG) des Deutschen Lotto-Toto-Blocks (DLTB)			GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	5 Sozialotterien (SozialLot)	30 Lotterieträger	25 Rennvereine mit Totalisator, 36 Buchmacher		21 Sportwett-veranstalter (SportwettV)	
Vertrieb	stationär	71 Spielbanken (davon 20 Automaten-dependancen)		rd. 9.000 Spielhallen	rd. 40.000 - 50.000 Gaststätten	20.948 Annahmestellen		57 Lotterie-einnahmen (LE)	Telefon, Post, Banken & Sparkassen u.ä.	Volks-, Raiffeisen- & Sparda-Banken bzw. Sparkassen	25 Rennbahnen, 165 Örtlichkeiten		rd. 4.500 Wettver-mittlungsstellen[1]/ 14.113 Oddset-Annnahmestellen	
	online	verboten		verboten		16 LLG	9 Gew. SpV	8 LLG	3 LE	5 SozialLot	1 Gew.SpV	23 Lotterieträger	2 Renn-vereine	4 Buch-macher	20 SportwettV	
Angebot		rd. 470 Spieltische	rd. 8.300 Glücksspiel-automaten	rd. 143.000 GSG; rd. 220.000 GSG	rd. 77.000 GSG	LOTTO 6aus49, Eurojackpot, Zusatzlotterien, GlücksSpirale KENO, Bingo!, Rubbellose etc.		Fußball-TOTO	NKL, SKL	Diverse Gewinnlose		Gewinn- & PS-Sparen	Diverse Pferdewettarten		Sportwetten zu Festquoten	
Bruttospiel-erträge (BSE)	gesamt	79	488	4.100		4.044		15	180	581		268	46		312	10.112
		566				4.059										
	davon online	-		-		467	317	1,5	1,6	190	9	0,8	8	17	102	1.115
						785				199			26			
Totalisatorsteuer													5,8			5,8
Buchmachersteuer													0,7			0,7
Sportwettsteuer[2]								2							106	108
Lotteriesteuer						1.359			52	139		97				1.647
Vergnügungssteuer				709												709
Umsatzsteuer		90		331												422
Spielbankabgabe		206														2.470
Sonstige Abgaben						1.808			-	311		145				
Steuern/Abgaben, Gesamt		296		1.040		3.169			52	450		242	6,4		106	5.361

[1] Anzahl der voraussichtlichen Wettvermittlungsstellen (Erlaubniserteilung noch ausstehend)

[2] Die angegebene Sportwettsteuer beinhaltet auch Steuern von Erlaubnisinhabern gemäß § 27 Abs. 2 GlüStV.

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel

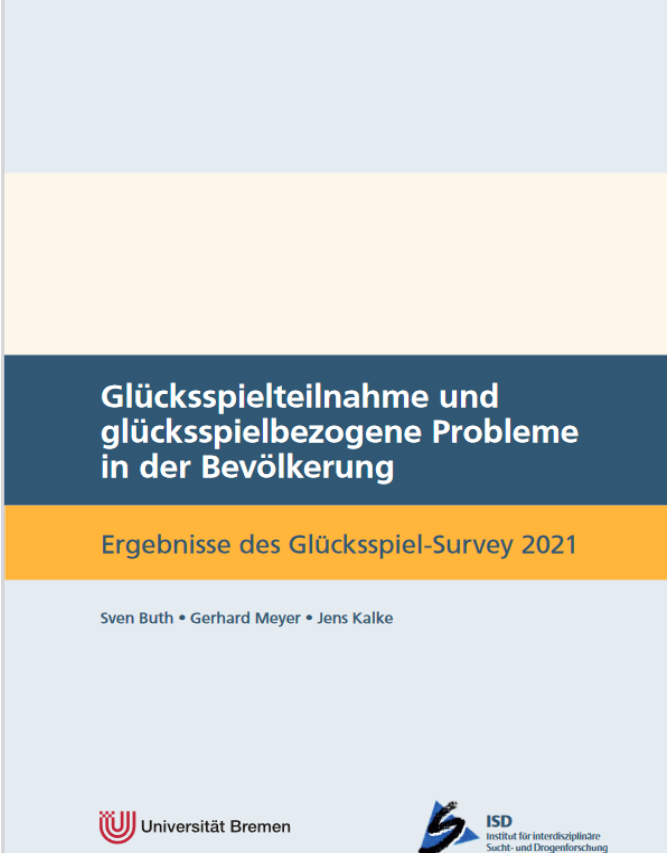
- 9 -

Spielhallen/Gaststätten vs. Spielbanken: Faktor 690

Glücksspiel-Survey 2021

Buth, Meyer & Kalke (2022)

https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2022/03/Glueckssspiel-Survey_2021.pdf



Befragung von N = 12.303 deutschsprachigen Personen im Alter von 16 bis 70 Jahren

Datenerhebung via Mixed-Mode-Design: Zufallsauswahl von Festnetz- und Mobiltelefonnutzer*innen sowie von Online-Panelist*innen in 2021

Screening glücksspielbezogener Probleme mittels DSM-5-Kriterien (bei den Erwachsenen)

Glücksspiel-Survey 2021

Buth, Meyer & Kalke (2022, S. 34)

https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2022/03/Glueckssspiel-Survey_2021.pdf

Tabelle 7:

Schweregrad der Glücksspielprobleme (DSM-5)* nach Geschlecht

	Gesamt		Männer		Frauen	
	N	% [95 %-KI]	N	% [95 %-KI]	N	% [95 %-KI]
keine Spielteilnahme	8.319	69,8 % [68,8 %-70,7 %]	3.766	64,6 % [63,2 %-66,0 %]	4.538	75,0 % [73,7 %-76,2 %]
unproblematisches Spielen	2.634	22,2 % [21,4 %- 23,1 %]	1.410	24,6 % [23,4 %-25,9 %]	1.218	19,9 % [18,7 %-21,0 %]
riskantes Spielen	736	5,7 % [5,3 %-6,2 %]	449	7,3 % [6,6 %-8,1 %]	285	4,1 % [3,6 %-4,7 %]
Glücksspielstörung: leichter Schweregrad	158	1,1 % [0,9 %-1,3 %]	115	1,7 % [1,3 %-2,1 %]	43	0,5 % [0,4 %-0,7 %]
Glücksspielstörung: mittlerer Schweregrad	102	0,7 % [0,6 %-0,9 %]	74	1,0 % [0,8 %-1,3 %]	28	0,4 % [0,2 %-0,6 %]
Glücksspielstörung: schwerer Schweregrad	74	0,5 % [0,4 %-0,6 %]	56	0,8 % [0,6 %-1,0 %]	18	0,2 % [0,1 %-0,3 %]

Basis: gewichtete Daten der 18- bis 70-Jährigen; Fallzahlen ungewichtet

Erläuterung:
*leichter Schweregrad: 4-5 DSM-5-Kriterien; mittlerer Schweregrad: 6-7 DSM-5-Kriterien; schwerer Schweregrad: 8-9 DSM-5-Kriterien

→ 2,3% Glücksspielstörung ≈ 1,3 Millionen Personen

→ 5,7% riskant spielend ≈ 3,25 Millionen Personen

→ unter allen Glücksspielenden ≈ 26,5% ≥ 1 DSM-5-Symptom

Lobbyismus (früher)

Anzeige

SPIELERSCHUTZ UND JUGENDSCHUTZ IN GEWERBLICHEN SPIELSTÄTTEN

In Deutschland spielen mehr als 99 % aller Menschen ohne Probleme!

NUR ZUM SPASS? :(WENN'S AUFHÖRT, SPASS ZU MACHEN...

Beispiel für Informationsmaterial zur Auslage in Gewerblichen Spielstätten (§ 6, Abs. 4 SpielV in der Fassung vom 27.01.2007)

- In den Ländern Europas haben 0,2 bis 2 % der erwachsenen Bevölkerung Probleme mit ihrem Spielverhalten. Deutschland liegt mit ca. 0,2 % (= 104.000 von ca. 54 Mio. Personen) prozentual am unteren Ende des Spektrums.
- Die Spieler mit gestörtem Spielverhalten verteilen sich nach Erhebungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) auf 19 verschiedene Spielformen. Von Lotto über staatliche Spielbanken bis hin zum gewerblichen Geld-Gewinn-Spiel in Gaststätten und Spielstätten.
- Von den krankhaft Spielenden entfallen etwa 30 % (ca. 31.000 Personen) auf gewerbliche Geld-Gewinn-Spiel-Geräte (GGSG). Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft fördert als einzige Branche seit mehr als 20 Jahren Präventionsmaßnahmen und weist auf Hilfen für Spieler mit Problemen hin.
- Das gewünschte Ergebnis dieser Präventionsmaßnahmen ist, dass jährlich ca. 6.000 Spieler mit Problemen Therapieeinrichtungen aufsuchen. Die meisten Spieler sind über die seit 20 Jahren an etwa 220.000 GGSG eingedruckte Info-Telefonnummer (01801-372700) auf diese Angebote aufmerksam gemacht worden. 70-80 % der Ratsuchenden in Therapieeinrichtungen entfallen deshalb auf Spieler an Geld-Gewinn-Spiel-Geräten. **Der Spielerschutz funktioniert.** Die Unternehmen des staatlichen Glücksspiel-Monopols bieten erst seit dem Glücksspielstaatsvertrag (seit 01.01.2008) ähnliche Präventionsmaßnahmen an.

Eine Information der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft.

VDAI Verband der Deutschen Automatenindustrie e. V. · DAGV Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e. V. · BA Bundesverband Automatenaufstellerinnen e. V. · FORUM für Automatenunternehmer in Europa e. V. · AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH

Verantw.: AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH, Dircksenstraße 49, 10178 Berlin, www.awi-info.de.

Lobbyismus (heute)

https://www.automatenmarkt.de/nachrichten/artikel/stellungnahme-des-dltb-zum-gluecksspiel-survey-2021-lotterien-mit-geringem-gefaehrdungspotenzial

Automaten MARKT

STARTSEITE NACHRICHTEN PRODUKTE UNTER UNS SERV

Legalisierung vieler Online-Glücksspielangebote. Inwieweit sich dadurch das Glücksspielverhalten in der Bevölkerung verändert, werden die folgenden Erhebungen für 2023 und 2025 zeigen."

Der aktuelle Glücksspiel-Survey 2021 bestätige darüber hinaus eine gute Kenntnis und eine hohe Akzeptanz der verschiedenen Maßnah-men zum Spieler- und Jugendschutz in der Bevölkerung. Glücksspiel sei kein normales Wirtschaftsgut. "Bei der Ausgestaltung und Etablierung der gesetzlich verankerten Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz muss das unterschiedliche Gefährdungspotenzial der einzelnen Glücksspielformen zielgruppengenau berücksichtigt werden", resümiert Axel Holthaus, Geschäftsführer Lotto Niedersachsen.

DAW-Vorstandssprecher Stecker: Studie differenziert nicht ausreichend!

Auch Georg Stecker, Sprecher des Vorstandes Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V., kommententiert den Glücksspiel-Survey 2021: „Die Studie bestätigt, dass der Anteil der pathologischen Spieler an der erwachsenen Bevölkerung deutlich unter einem Prozent liegt. Dennoch ist jeder Süchtige einer zu viel. Bedauerlicherweise differenziert die Untersuchung nicht zwischen legalen und den ständig wachsenden illegalen Angeboten."

Die repräsentative Bevölkerungsumfrage des Instituts für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD) und der Universität Bremen im Anhang als PDF.

Zugeordnete Dateien

Gluecksspiel_Survey_2021.pdf | 435 KB

Weitere empirische Hintergründe

Die Subgruppe der Geschädigten ist weitaus größer als die Subgruppe der Problemspieler*innen, da ebenso auf niedrigem Risikoniveau des Spielverhaltens ein Verlust an Lebensqualität verzeichnet werden kann
(→ das ausschließliche Schielen auf Problemprävalenzen ist unzureichend)

Glücksspielbezogene Schäden sind in der Bevölkerung ungleich verteilt, bestimmte Personengruppen tragen eine vergleichsweise große Krankheitslast
(→ neue Spielangebote schaffen neue Risikogruppen; z. B. Mitglieder von Sportvereinen im Bereich des Sportwettens)

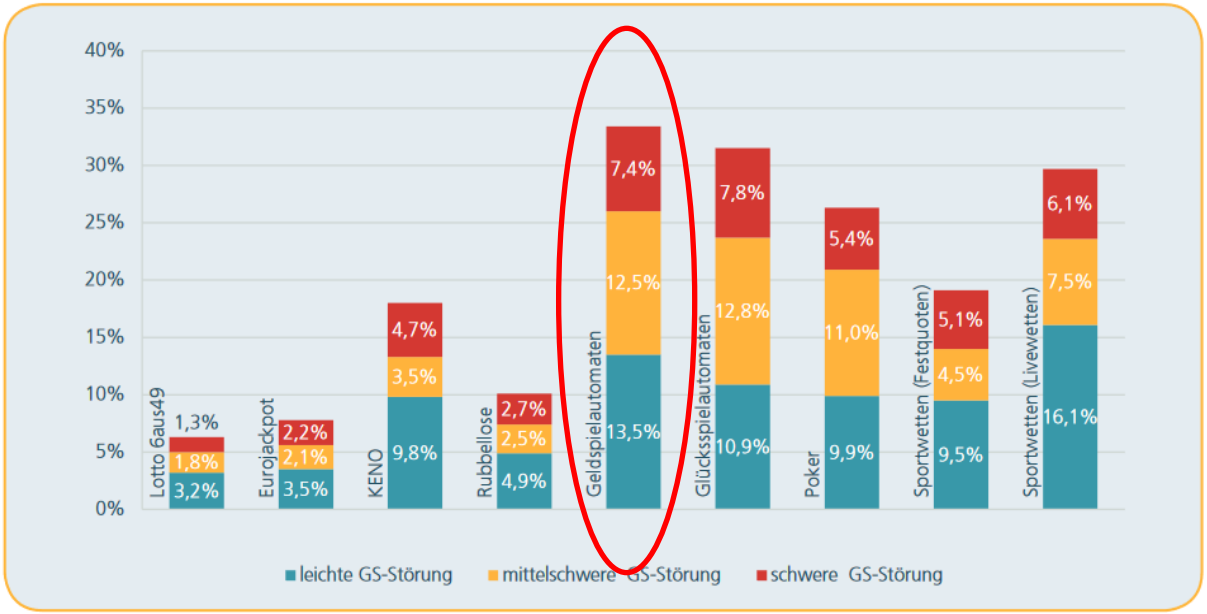
Nicht nur die betroffenen Spieler*innen selbst, sondern auch ihr **soziales Nahumfeld** - wie etwa die **Familienangehörigen** - erleben mannigfaltige Belastungen
(→ es ist eine „Ent-Individualisierung“ der Problembetrachtung vonnöten)

Glücksspiel-Survey 2021

Buth, Meyer & Kalke (2022, S. 38)

https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2022/03/Gluecksspiel-Survey_2021.pdf

Abbildung 13:
Schweregrad der Glücksspielprobleme (DSM-5) nach Spielform



Basis: gewichtete Daten der 18- bis 70-Jährigen, die in den letzten 12 Monaten an der jeweiligen Glücksspielform teilnahmen

→ Diese Befunde sind nicht kausal zu interpretieren. Dennoch sind glücksspielsüchtige Personen überzufällig häufig in Spielhallen (und Gaststätten) anzutreffen!

Versorgungsforschung aktuell

Klientendokumentation Niedersachsen: Brosowski & Hayer (2022, S. 19)

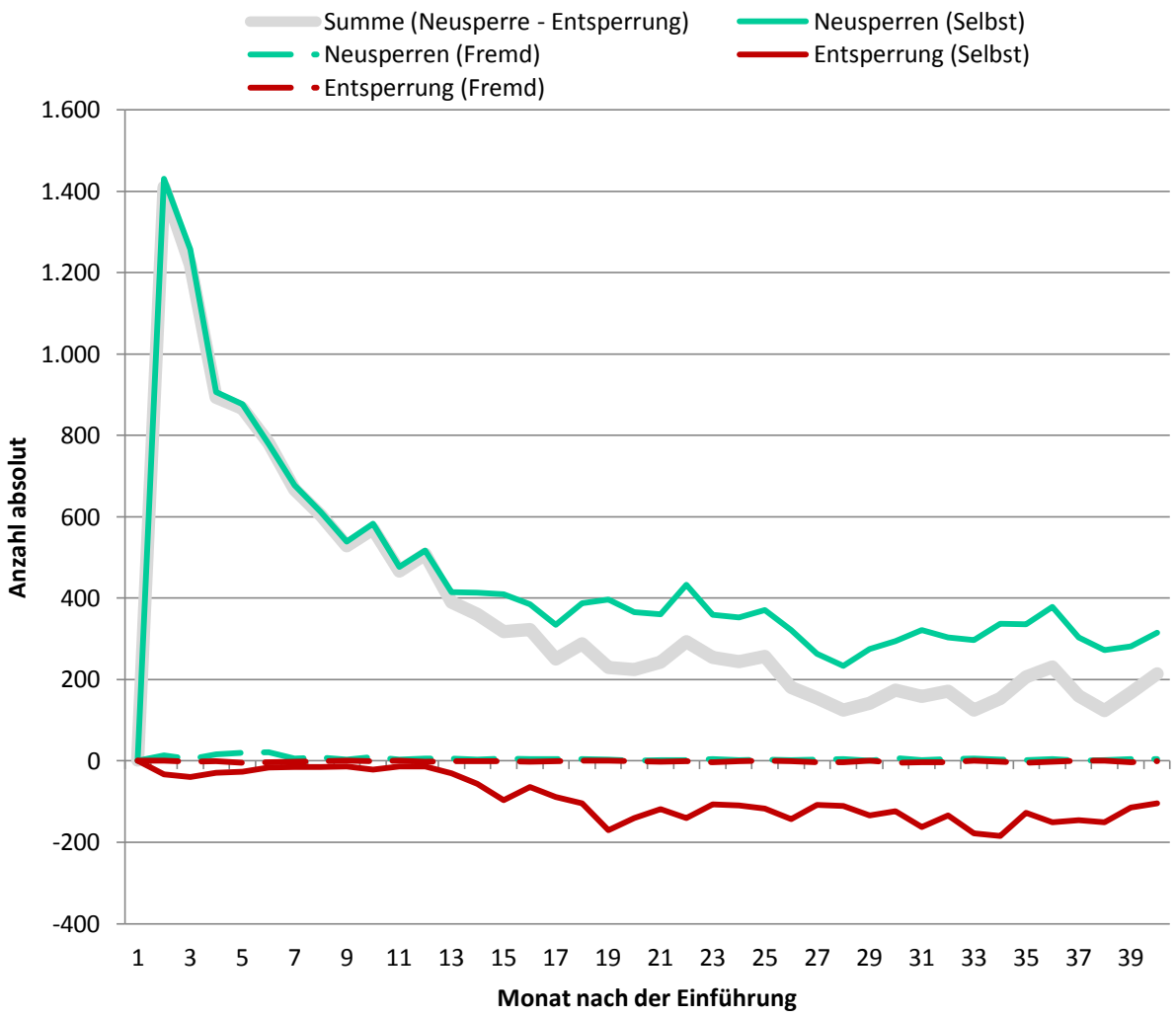
Tabelle 18: Welche Glücksspielform verursacht die meisten Probleme.

Merkmal	2017-19	2020	**2021**	Gesamt (2017-21)
Automaten in Spielhallen	84,67% (2838/3352)	75,27% (706/938)	**64,66% (547/846)**	79,65% (4091/5136)
Automatenspiele im Internet	7,01% (235/3352)	18,34% (172/938)	**26,83% (227/846)**	12,34% (634/5136)
Sportwetten im Internet	8,38% (281/3352)	11,94% (112/938)	**17,97% (152/846)**	10,61% (545/5136)
Sportwetten vor Ort	5,79% (194/3352)	5,33% (50/938)	**7,68% (65/846)**	6,02% (309/5136)
Automaten in Gaststätten	6,09% (204/3352)	7,68% (72/938)	**6,50% (55/846)**	6,45% (331/5136)
Automaten in Spielbanken	2,51% (84/3352)	3,63% (34/938)	**4,26% (36/846)**	3,00% (154/5136)
Großes Spiel im Internet (Roulette, Blackjack u.a.)	1,97% (66/3352)	4,05% (38/938)	**3,55% (30/846)**	2,61% (134/5136)
Großes Spiel in Spielbanken (Roulette, Blackjack u.a.)	2,12% (71/3352)	2,24% (21/938)	**2,72% (23/846)**	2,24% (115/5136)
Pokern im Internet	2,30% (77/3352)	3,09% (29/938)	**2,60% (22/846)**	2,49% (128/5136)
Pokern vor Ort	1,19% (40/3352)	1,17% (11/938)	**1,30% (11/846)**	1,21% (62/5136)
Lotto/Lotterien vor Ort	0,72% (24/3352)	0,75% (7/938)	**1,18% (10/846)**	0,80% (41/5136)
Lotto/Lotterien im Internet	0,33% (11/3352)	0,43% (4/938)	**0,47% (4/846)**	0,37% (19/5136)
Kombinierte Kategorien:				
Geldspielgeräte (Spielhalle oder Gastro)	85,53% (2867/3352)	76,23% (715/938)	**65,25% (552/846)**	80,49% (4134/5136)
Internetglücksspiele (Poker, Sportwetten, Automaten- oder Casinospiele)	17,63% (591/3352)	31,98% (300/938)	**45,51% (385/846)**	24,84% (1276/5136)
Sportwetten (Internet oder vor Ort)	12,20% (409/3352)	14,82% (139/938)	**21,99% (186/846)**	14,29% (734/5136)
Poker (Internet oder vor Ort)	3,22% (108/3352)	3,95% (37/938)	**3,78% (32/846)**	3,45% (177/5136)

Anmerkung:
Mehrfachantworten möglich. Ausgewertet wurden nur Fälle mit mindestens einer positiven Angabe.
Die Merkmalsausprägungen sind nach den Prozentwerten im Berichtsjahr 2021 absteigend sortiert.

Spielerschutz-Commitment

Evaluation von OASIS-Hessen: Hayer et al. (2018)



Sperren pro Monat
Mittelwerte

Neusperre (Selbst) = 454
Neusperre (Fremd) = 5

Gesamtsumme = 367

Entsperrung (Selbst) = -91
Entsperrung (Fremd) = -2

Fremdsperren durch Anbieter spielen keine wesentliche Rolle (1%)

Spielverordnung – Umgehungstatbestände

Meyer (2022, S. 93)

Ausblick

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat in 2021 eine Evaluierung der in 2014 novellierten Spielverordnung (SpielV) in Auftrag gegeben. Eine Vorlage des Berichts ist für Ende 2022 vorgesehen. Mit der Novellierung der SpielV sollten Umgehungen der Einsatz- und Gewinngrenzen (0,20 bzw. 2 Euro) sowie der Mindestspieldauer (5 Sekunden) unterbunden werden, um dem Sinn und Zweck der Verordnung gerecht zu werden. Es bleibt zu hoffen, dass nach wie vor erkennbare trickreiche Übertragungen von Geld in Punkte und zurück in Geld, die Einsätze bis zu 400 Punkten bzw. 4 Euro pro Spiel, Höchstgewinne von 440.000 Punkten bzw. 4.400 Euro sowie Spiele im Sekundentakt ermöglichen, als Umgehungstatbestände gewertet werden, da sie das Suchtpotenzial der Geldspielgeräte deutlich erhöhen (Meyer, 2019).

Neue Produktentwicklungen der Automatenindustrie sind auf eine weitere „Steigerung des Spielerlebnisses" ausgerichtet. So wirbt die Firma „Merkur" für das Spielformat „Multi Play", bei dem drei Spiele gleichzeitig im Sekundentakt spielbar sind, mit einem Einsatz bis zu 100 Bits (Punkte) pro Spiel bzw. insgesamt 3 Euro[3]. Drei parallele Spiele in drei verschiedenen Spielwelten sollen dreimal so viele Erfolgserlebnisse ermöglichen. Gleichzeitig bietet der Automatenhersteller „Bally Wulff" Automatenaufstellenden an, hohe Auszahlungen bei Einzelgewinnen und Freispielen anteilig zu erstatten (bspw. bei Auszahlungen von mehr als 1.000 Euro in Spielhallen)[4].

Glücksspielstaatsvertrag – Vorbemerkungen

Soll bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von Glücksspielen schaffen

Ist das Ergebnis eines Kompromisses der 16 Bundesländern (verbindet Liberalisierungs- und Protektionismusgedanken)

Gesetzgebungszuständigkeit für das materielle Glücksspielrecht steht im Wesentlichen den Bundesländern zu

Ausnahme: Gewerberecht / Spielverordnung
Zuständigkeit des Bundes für das gewerbliche Automatenspiel

Gewerbliches Automatenspiel: Game Design wird von der Spielverordnung geregelt, räumliche-zeitliche Bezüge vom Glücksspielstaatsvertrag (z. B. Werbung, Standorte)

Auf Landesebene präzisieren Ausführungs- bzw. Glücksspielgesetze die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages

Zum Nutzen von Verfügbarkeitsreduktionen

Verfügbarkeitsreduktionen gehen in der Regel mit einem Rückgang der Spielteilnahme, der Anzahl der Häufigspielenden, der Behandlungsnachfrage und der Anzahl der Problemspielenden einher (Meyer et al., 2018).

Weltweit sind terrestrische Spielstätten überzufällig häufig in Gebieten vorzufinden, die als sozial-strukturell benachteiligt gelten. In Deutschland betrifft dies vor allem Spielhallen und Wettbüros.

In Anlehnung an Xouridas et al. (2016) besteht etwa ein deutlicher Zusammenhang zwischen Geldspielautomatendichte und dem Anteil an arbeitslosen Personen (Daten aus Baden-Württemberg).

Schlussfolgerung: Um „biopsychosoziale“ Vulnerabilitäten nicht auszunutzen, bedarf es in bestimmten Gebieten einer signifikanten Angebotsreduktion bzw. „By decreasing EGM densities in communities with high levels of unemployment, we expect to protect at-risk population strata that are most vulnerable to gambling exposure” (Xouridas et al., 2016).

Glücksspielverhalten während der Pandemie

Hodgins & Stevens (2021)

The impact of COVID-19 on gambling and gambling disorder: emerging data

David C. Hodgins[a] and Rhys M.G. Stevens[b]

Purpose of review
The lockdown response to the COVID-19 pandemic has significantly impacted commercial gambling in many jurisdictions around the world. The goal of this review is to systematically identify and describe the survey data and findings to date examining the effect on individual gambling and gambling disorder.

Recent findings
Of the 17 publications meeting inclusion criteria, the majority reported cross-sectional assessments ($n=11$, 65%) and remainder were longitudinal in that they had earlier gambling data for participants ($n=6$, 35%). Not surprisingly given the closure of land-based gambling, an overall reduction in gambling frequency and expenditure was reported in all studies. The estimate of the proportion of participants in both the general population and the population that gambles who increased overall gambling or online gambling was variable. The most consistent correlates of increased gambling during the lockdown were increased problem gambling severity, younger age groups, and being male.

Summary
These results suggest that the impacts of the COVID-19 pandemic on gambling and problematic gambling are diverse – possibly causing a reduction in current or future problems in some, but also promoting increased problematic gambling in others. The longer-term implications of both the reduction in overall gambling, and the increase in some vulnerable groups are unclear, and requires assessment in subsequent follow-up studies. However, in the short term, individuals with existing gambling problems should be recognized as a vulnerable group.

Keywords
COVID-19, gambling, gambling disorder, lockdown

17 Publikationen

Allgemein:
Rückgang der Glücksspielhäufigkeit sowie der Geldausgaben

Risikofaktoren für eine vermehrte Glücksspiel-Beteiligung:
Vorliegen glücksspielbezogener Probleme, jüngeres Lebensalter, männliches Geschlecht

Glücksspielverhalten während der Pandemie (D)

Georgiadou et al. (2021): Online-Befragung (April-Mai 2020; N = 3.245)

- 66,9% ohne Glücksspielerfahrung vor bzw. während des Lockdowns
- 12,7% keine Veränderung des Glücksspielverhaltens während des Lockdowns
- **2,4% spielten während des Lockdowns mehr**
- 3,6% spielten während des Lockdowns weniger
- **12,9% hörten während des Lockdowns mit Glücksspielen auf**
- **1,4% begannen während des Lockdowns mit Glücksspielen**

Ein **vermehrtes Stresserleben aufgrund von coronabedingten Ausgangsbeschränkungen** erhöht das Risiko einer vermehrten/erstmaligen Glücksspielbeteiligung

		nach Beginn des Lockdowns					
		nur offline	*nur online*	*offline/ online*	*sonstige Glücksspiele*	*kein Glücksspiel*	*Total*
vor Beginn des Lockdowns	*nur offline*	194	13	5	8	220	*440*
	nur online	6	222	6	4	121	*359*
	offline/online	14	43	55	3	52	*167*
	sonstige Glücksspiele	3	0	0	33	27	*63*
	kein Glücksspiel	14	20	7	3	0	*44*

Migrations-Hypothese: Online-Glücksspiel

Umsatzsteigerungen feststellbar, aber keine Massenbewegung: Im Zeitalter der Digitalisierung ohnehin allgemeiner Trend

Migrations-Hypothese: Illegales Glücksspiel

https://www.bild.de/regional/duesseldorf/duesseldorf-aktuell/nichts-geht-mehr-polizei-raeumt-illegales-untergrund-casino-76556154.bild.html

NICHTS GEHT MEHR!

Polizei räumt illegales Untergrund-Casino

Die Polizei wuchtet die schweren illegalen Automaten aus dem Bistro
Foto: Gerhard Berger

Tatsächliche Verlagerungsbewegungen (z. B. in Hinterzimmer) oder Effekte einer erhöhten Sichtbarkeit?

Gedanken zum Verhältnis illegaler/legaler Markt

Für Deutschland liegen keine empirischen Hinweise darauf vor, dass die Novellierung der Spielverordnung in 2014 oder andere gesetzliche Rahmenbedingungen den illegalen Markt in kausaler Weise gestärkt hat.

Bei einer Stärkung des Spielerschutzes in einem Marktsegment lassen sich Abwanderungsbewegungen nicht in Gänze ausschließen.

Die Marktdynamik in illegalen Märkten darf niemals Argument für eine Erhöhung legaler Spielanreize sein („liberaler Aufschaukelungsprozess“).

Vielmehr ist der illegalen Markt als gemeinsames Ziel aller Stakeholder mit effektiven Maßnahmen passgenau zu bekämpfen (z. B. Stärkung der Aufsicht und des Vollzugs, hier v. a. personelle Aufstockung und Qualifizierung von Mitarbeitenden der Ordnungsämter).

Ein Teil des illegalen Marktes ist immer vollkommen losgelöst von legalen Markt zu sehen (Stichwort Clan-Kriminalität).

Schließlich sind Verstöße gegen Bestimmungen des Jugend- und Spielerschutzes auch bei legalen Anbietern zu sanktionieren.

Missverständnisse

Positionspapier

Prävention der Glücksspielsucht: Warum Maßnahmen des Spielerschutzes von Glücksspielanbietern kaum Wirkung erzielen

Gerhard Meyer

Institut für Psychologie, Universität Bremen, Deutschland

Zusammenfassung: *Hintergrund:* Mit der Novellierung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) deutet sich eine weitere Expansion des Glücksspielmarktes in Deutschland an. Der Gesetzgeber verlangt von den Anbietern zur Erreichung des Gemeinwohlziels der Suchtbekämpfung in diesem Kontext eine Reihe präventiver Maßnahmen. *Zielsetzung:* Der Beitrag geht der Frage nach, inwieweit Spielhallen- und Spielbankbetreiber den gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen und zeigt potenzielle Bedingungsfaktoren effektiver Suchtprävention auf. *Methode:* Die Bewertung der Compliance basiert auf der theoretischen Analyse von Sozialkonzepten, den Reaktionen des Personals auf ein problematisches Spielverhalten, dem Vergleich von Selbst- und Fremdsperren, den Vermittlungszahlen in die Suchthilfe, der Verteilung erzielter Umsätze und der Einhaltung von Vorgaben der Spielverordnung. *Ergebnisse und Schlussfolgerungen:* Die empirischen Befunde und Analysen dokumentieren insgesamt eine gering ausgeprägte Compliance. Als Erklärung bieten sich vor allem die aufgezeigten Interessenkonflikte an. Mit der Strategie des Lobbyismus und der Fokussierung auf die Vulnerabilität einer „kleinen" Gruppe von Problemspielern sowie deren Verantwortlichkeit für gesunde Entscheidungen versuchen die Anbieter, effektive Regulationen zu verhindern. Der fehlenden Akzeptanz von Ertragsrückgängen muss im neuen GlüStV mit der Integration evidenzbasierter Komponenten der Verhältnisprävention, wie Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen und Eingriffe in die Angebotsform, begegnet werden.

Schlüsselwörter: Glücksspiel, Sucht, Prävention, Compliance, Interessenkonflikt

Illegal → legal = Verbesserung des Spielerschutzes?

Interessenkonflikte

Beispiel Geschäftsmodell:
→ Spannungsverhältnis von Umsatzsteigerung vs. effektiver Spielerschutz

Beispiel Personalschulung:
→ Gründung von Privatunternehmen bzw. Gesellschaften mit unmittelbarer oder mittelbarer Nähe zur Glücksspielindustrie, die zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen kostenpflichtige Personalschulungen anbieten: Win-Win-Lose-Situation?

Beispiel Früherkennung:
→ Ähnliche Business-to-Business-Geschäftsbeziehungen mit unsicheren Effekten für den Spielerschutz sind derzeit schon erkennbar. Auch hier drängen Unternehmen mit eindeutig wirtschaftlichen Interessen auf den deutschen Markt, um die eigenen Instrumente zu bewerben.

Spielhallengesetz: Fokus Spielerschutz

Abstandsregelungen: Operationalisierung von Verfügbarkeitsbeschränkungen (nicht von Abkühlphasen)

Mindestabstände von Spielhallen zu Spielhallen sowie zu Wettvermittlungsstellen (Vermeidung von Drehtürphänomenen)

Grundsätzlich auf Landesebene: Kompatibilität von Spielhallengesetzen und anderen Ausführungsgesetzen beachten

Zudem: Mindestabstände zu (weiterführenden) Schulen, Jugendhilfeeinrichtungen, Suchthilfeeinrichtungen (und Sportvereinen bei Wettvermittlungsstellen)

Vor allem: Begrenzung der Spielstätten in sozial benachteiligten Stadtteilen (bestimmbar über kommunale Sozialindikatoren)

Die genaue Abstandsdefinition (Luftlinie) und damit die gewollte Anzahl an Spielhallen ist eine politische Entscheidung

Spielhallengesetz: Fokus Spielerschutz

Anzahl der Standortverringerungen >
Verbot von Mehrfachkonzessionen

Auswahlverfahren: Commitment in Sachen Jugend- und Spielerschutz in der Vergangenheit als zentrales Kriterium

Wohl überlegte Übergangsfristen (max. 3 Jahre)

Anhebung des Mindestalters auf 21 Jahre

Identitätskontrolle (Jugendschutz, Sperrsystem) vor bzw. beim Eintreten einer Spielhalle (automatisiert, nicht händisch)

Überprüfung des gelebten Spielerschutzes vor Ort mittels standardisierter Testkäufe (regelmäßig durchgeführt)

Spielhallengesetz: Fokus Spielerschutz

Spielhallenpersonal darf weder am Spielbetrieb teilnehmen noch Vergünstigungen der Gäste (z. B. Trinkgelder) annehmen

Ausdifferenzierung der (besonderen) Personalschulung: Wer schult? Was wird geschult? Wie oft wird geschult? Welche Vermittlungsform wird dabei gewählt? Wie lange dauert eine Schulung? Wie sieht die Lernzielkontrolle aus? …

Darlegung der Anzahl der eingegangenen Selbstsperren und verhängten Fremdsperren (inkl. Dokumentationsbögen)

Der erfolgte Anschluss an OASIS (Sperrdatei) ist zwingende Voraussetzung für die Aufnahme des Spielbetriebs

Auslage von Informationsmaterialien zu regionalen sowie anbieterunabhängigen Suchthilfeangeboten

Spielhallengesetz: Fokus Spielerschutz

Verbot des Verkaufs von Speisen und Getränken

Keine Geldausgabeautomaten innerhalb von Spielhallen

Erstellung eines differenzierten Katalogs mit Ordnungswidrigkeiten inkl. einer gestaffelten Sanktionspraxis (von Verwarnung über Geldbuße bis zum Erlaubnisentzug)

Außengestaltung der Spielhalle ohne Anreizwirkung (einsehbar?)

Stärkung des Vollzug: Aufstockung und Qualifizierung des Personals von Ordnungsämtern

Sicherstellung von Glücksspielsuchtprävention, -hilfe und -forschung (finanzielle Förderung)

Die Antwort der Branche: Qualitätsoffensive?

https://www.automatenmarkt.de/nachrichten/artikel/bayern-land-der-glueckseligen

Neue Erlaubnisse beantragen

Konkret sieht es in Bayern wie folgt aus: Ab dem 1. Juli benötigen alle Spielstätten neue glücksspielrechtliche Erlaubnisse, die für bis zu zehn Jahren erteilt werden. Alte Erlaubnisse gelten fort, bis über den Neuantrag entschieden wurde.

Mehrfachspielhallen mit bis zu drei Konzessionen können bestehen bleiben (§ 29, Abs. 4 GlüStV), sofern die üblichen Qualitätsanforderungen – Zertifizierung, Sachkundenachweis des Betreibers, besondere Schulungen des Personals – erfüllt werden.

Zertifizierung statt Mindestabstand

Einzelspielhallen müssen einen Mindestabstand von 250 Metern zueinander einhalten. Sie können davon aber befreit werden, wenn sie zertifiziert sind. Das heißt, was bisher als Härtefallregelung möglich war, wird nun in einen regulären Bestandsschutz umgewandelt und gibt den Betreibern Planungssicherheit, denn Spielhallen, die vor dem 1. Januar 2020 bereits bestanden, haben nun einen Anspruch auf eine neuerliche Erlaubnis. Wer eine neue Spielhalle errichten will, muss einen Abstand von mindestens 500 Metern zu bestehenden Objekten einhalten.

Spielhallenbetreiber in Bayern genießen also nicht nur Bestandsschutz, sondern werden auch davor geschützt, dass ihnen Wettbewerber zu dicht „auf die Pelle rücken". Wer in der Suppe noch ein Haar finden möchte: Mehrfachspielhallen sind ausdrücklich an das Wort „Konzession" gebunden und nicht an die theoretisch möglichen 36 Geräte. Deshalb müssen Spielhallen, die aus irgendwelchen Gründen aus sechs

Die Antwort der Branche: Qualitätsoffensive?

Lobbyistisches Ablenkungsmanöver

Wirksamkeit von Zertifizierungen: Keine Evidenz

Wirksamkeit von Sachkundenachweisen: Keine Evidenz

Wirksamkeit von (besonderen) Personalschulungen: Keine Evidenz

Suchtpräventive Effekte im Überblick:
Verhältnisprävention > Verhaltensprävention
Mengenreduktion > Qualitätskriterien

Wenn überhaupt: Einführung von qualitativen Anforderungen nur innerhalb eines restriktiv regulierten Marktes (also nach signifikanten Verfügbarkeitsbeschränkungen)

Missverständnisse

Kanalisierungsmodell (-)

Nachfrage muss durch legales Angebot (inkl. Werbung bedient werden

Stichwort „Spieltrieb“

Anreizmodell (+)

Angebot (inkl. Werbung) bedingt die Nachfrage

Stichwort „Spielanreize“

Zeit zur Diskussion!

Dr. Tobias Hayer
Universität Bremen
Institut für Public Health & Pflegeforschung
Abteilung für Gesundheit und Gesellschaft
Leitung der Arbeitseinheit Glücksspielforschung
28359 Bremen
Tel. 0421 218-68708
E-Mail: tobha@uni-bremen.de
Web: http://www.tobha.de