

Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
Horionplatz 1
40190 Düsseldorf

Direktor:
Univ.- Prof. Dr. med. Dipl.-Psych.
Manfred E. Beutel

Dr. rer. physiol. Anke Quack M.A.
Kompetenzzentrum Spielerschutz &
Prävention
Untere Zahlbacher Str. 8
55131 Mainz
Telefon:+49 (0) 6131 17- 6141
Telefax: +49 (0) 6131 17 - 6439
Anke.Quack@unimedizin-mainz.de

Mainz, 7.02.2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag)

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Liminski,

wir bedanken uns für die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf die langjährige Expertise der Klinik und Poliklinik für Psychosomatische Medizin und Psychotherapie in der Behandlung und Erforschung des Pathologischen Glücksspielens (Mainzer Ambulanz für Spielsucht) sowie der Entwicklung, Implementierung und Evaluierung von Präventions- bzw. Spielerschutzkonzepten für staatlich konzessionierte Glücksspielanbieter im Kompetenzzentrum Spielerschutz & Prävention, Universitätsmedizin Mainz.

Grundsätzlich ist ein limitiertes, streng kontrolliertes Glücksspielangebot zu bevorzugen, um die in § 1 des Glücksspielstaatsvertrags formulierten Ziele,

- die Entstehung von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
- das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
- sowie den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten,

zu erreichen.

Aus suchtpräventiver Perspektive begrüßen wir den Entwurf eines Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland, der endlich die Rahmenbedingungen für einen spielformübergreifenden Jugend- und Spielerschutz schafft und spielformübergreifend gesperrte Spieler von einer weiteren Glücksspielteilnahme ausschließt. Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags und der darin enthaltenen Maßnahmen für den Jugend- und Spielerschutz ist das strikte Verbot illegaler Glücksspielanbieter.

In unseren schriftlichen Ausführungen beziehen wir uns auf die suchtpräventiven Aspekte des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags. Dazu zählen vor allem die Regelungen der §§ 5, 6, 6a bis 6e sowie 6h bis 6j, § 8 und § 32:

§ 5 Werbung

Gemäß § 5 Absatz 1 dürfen Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben.

Die weitere Ausgestaltung der Werbung für öffentliches Glücksspiel ist in Inhalts- und Nebenbestimmungen festzulegen. Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen und nicht übermäßig sein.

Der Zusammenhang von Werbung für Glücksspielprodukte und der Prävalenz problematischen Glücksspielverhaltens wird bislang als verhältnismäßig klein angesehen (Felsher et al., 2004; Boughton & Brewster, 2002; Grant & Kim, 2001). Demgegenüber belegen verschiedene internationale Studien signifikante Zusammenhänge zwischen Glücksspielwerbung und einem bereits bestehenden problematischen Glücksspielverhalten (Binde, 2009; Felsher et al., 2004; Boughton & Brewster, 2002). In einer Studie der Mainzer Ambulanz für Spielsucht, Universitätsmedizin Mainz, zum Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen zeigte sich, dass 5,6 % derjenigen Jugendlichen, die regelmäßig Glücksspiele spielen, angaben, dass Glücksspiel-Werbung ein entscheidendes Motiv für die Spielteilnahme – insbesondere für männliche Befragte - darstellte. Deutlich höher liegen die Werte bei problematischen Glücksspielerinnen und -spielern: Ein Anteil von 14,9 % der Problemspieler gaben an, durch Werbung auf Glücksspielangebote aufmerksam geworden zu sein (Müller et al., 2014). Weitere Untersuchungen zur Werbewirkung bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen deuten darauf hin, dass Werbebotschaften für Glücksspiele nicht nur wahrgenommen werden, sondern auch die Einstellung bezüglich des Glücksspiels und die Nutzungsintention (z. B. „Glücksspiele können reich machen“, „Gewinnen ist einfach“) als auch den Wunsch zu spielen beeinflussen (Felsher et al., 2004).

Aus präventiver Perspektive und unter Maßgabe der in § 1 formulierten Kernziele des Glücksspielstaatsvertrages stellen die in § 5 erweiterten Werbemöglichkeiten, die unbestimmte Formulierung einer „nicht übermäßigen Werbung“ sowie Werbemöglichkeiten in Rundfunk und Internet ab 21.00 Uhr eine kritische Entwicklung dar. Es muss zudem davon ausgegangen werden, dass auch das monatliche anbieterübergreifende Einzahlungslimit (§ 6c) von 1.000,- Euro zu verstärkten Werbeaktivitäten aller Marktteilnehmer führen werden, die auch Jugendliche und junge Erwachsene erreichen werden.

Systematische Studien zu den Zusammenhängen von Glücksspielwerbung und Glücksspielverhalten in den spielerenschutzrelevanten Teilzielgruppen sind in Deutschland limitiert und sollten in künftigen Forschungsvorhaben priorisiert werden. Zudem wäre die Entwicklung von bundesweit einheitlichen und transparenten Werbestandards zu begrüßen, die die spezifischen Merkmale und Vertriebskanäle aller Glücksspielformen und den besonderen Stellenwert des Kinder- und Jugendschutzes berücksichtigen.

§§ 6 Sozialkonzepte, 6a bis 6e sowie 6h bis 6j

Online-Glücksspiele bergen aufgrund struktureller und situationeller Eigenschaften ein erhöhtes Gefährdungspotential, das die Entstehung eines problematischen Glücksspielverhaltens begünstigt (Giralt et al., 2018). Dazu zählen vor allem die 24/7 Verfügbarkeit verbunden mit einer hohen Ereignisfrequenz und der Möglichkeit einer anonymen Spielteilnahme. Weitere Features wie beispielsweise die Umwandlung von Echtgeld-Einsätzen in virtuelle Währungen, das Angebot kostenloser Probespiele und eine intensive Bewerbung der Glücksspielangebote können die problemfördernden Eigenschaften von Online-Glücksspielen weiter verstärken.

Die in den §§ 6a bis 6e sowie die §§ 6h bis 6j für Online-Spiele formulierten Spielerschutzmaßnahmen sind deshalb aus suchtpreventiver Perspektive zu befürworten und entsprechen den internationalen Standards für den Spielerschutz. Dazu zählen u.a. die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes durch Einrichten eines personenbezogenen Spielkontos, die Anbieter-Option ein Spielkonto zu sperren sowie die Einrichtung einer zentral überwachten Limitdatei. Auch die aktive Information vor Aufnahme des Spiels über Einsätze, Gewinne und Verluste der jeweils vorangegangenen 30 Tage ist als Maßnahme für den Spielerschutz zu begrüßen. Internationale Forschungsbefunde belegen die Wirksamkeit automatisierter und individualisierter Rückmeldungen über den Spielverlauf in Verbindung mit der Möglichkeit einer Einsatzlimitierung (Lucar, Weibe & Philander, 2013). Untersuchungen von Auer & Griffiths (2013, 2015) konnten zudem signifikant positive Effekte von zeitlichen und monetären Limits bei Spielern nachweisen, die mit hoher Intensität teilnahmen. Dabei erwiesen sich monetäre Limits zielführender als die Begrenzung der Spielzeit.

§ 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre

Gemäß § 6i Absatz 1 müssen Veranstalter von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen. Zudem ist im Sozialkonzept festzulegen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn das System nach Satz 1 einen möglicherweise glücksspielsuchtgefährdeten Spieler identifiziert.

Besonders Besuchshäufigkeit, Besuchsdauer und die Einsatzhöhe (hier insbesondere die Steigerung der Einsätze im Zeitverlauf) sind signifikante Prädiktoren für Problemspielverhalten und stellen für den Spielerschutz beobachtbare Erkennungsmerkmale dar. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern fehlen in Deutschland bislang standardisierte und von Verhaltensdaten abgeleitete, automatisierte Spielerschutz-Interventionen. Verschiedene internationale Studien unterstreichen die Wirksamkeit automatisierter Spielerschutzmaßnahmen (Auer, Littler & Griffiths, 2015; Williams, 2012:68-69). Dazu zählen beispielsweise die Einführung personengebundener Spielerkarten oder Pop-Up-Messages mit personalisiertem Feedback zur Spielhistorie.

Forschungsbefunde zu den Effekten onlinebasierter Spielerschutzmaßnahmen sind in Deutschland limitiert. Voraussetzung für einen evidenzbasierten Spielerschutz ist die Initiierung einer anbieterunabhängigen Begleitforschung mit dem Ziel, Spielerschutzmaßnahmen im Zeitverlauf auf wissenschaftlich fundierter Basis anzupassen bzw. weiterzuentwickeln.

Die Einführung von verhaltensdatenbasierten Spielerschutzmaßnahmen (z.B. Spielerkarte) sollte auch in der Weiterentwicklung terrestrischer Sozialkonzepte Berücksichtigung finden. Aus klinischer Sicht hat das gewerbliche Automatenspiel nach wie vor den größten Anteil an der Entwicklung und Aufrechterhaltung der Glücksspielsucht (Aster et al., 2018). Untersuchungen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Mehrheit von Problemspielern im terrestrischen Bereich von den Maßnahmen des indizierten Spielerschutzes nicht erreicht werden (Fiedler et al., 2017; Quack, 2019, 2017).

§ 32 Evaluierung

Die Auswirkungen des Staatsvertrages sind zu evaluieren. Dazu zählt auch die wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte, die an die besonderen Bedingungen des Internets angepasst sind.

Seit Inkrafttreten des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland im Jahr 2008 haben staatlich konzessionierte Glücksspielanbieter zahlreiche Konzepte und Maßnahmen implementiert, die den potentiell schädlichen Auswirkungen einer Glücksspielteilnahme entgegenwirken sollen. Trotz der gesetzlich verankerten Berichtspflicht (Anhang Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht“, Nr. 1 b) sind die Effekte von Spielerschutzmaßnahmen und Programmen staatlich konzessionierter Glücksspielanbieter in Deutschland bislang kaum untersucht (Buth & Kalke, 2012; Kalke et al., 2012; Quack 2019, 2017). Sowohl für terrestrische Glücksspielangebote als auch für das Online-Glücksspiel besteht ein grundsätzlicher wissenschaftlicher Diskussions- und Forschungsbedarf, mit dem Ziel konsensfähige Standards für die Evaluierung von Sozialkonzepten zu entwickeln. Dazu zählt auch die Durchführung von Verbraucherbefragungen, die als Qualitätssicherungsmaßnahme einen festen Platz in den Spielerschutzkonzepten von Glücksspielanbietern haben sollten.

In Deutschland ist es bislang in nur geringem Maße gelungen, eine glücksspielbezogene Präventionsforschung zu etablieren, in der sich Wissenschaftler, Verbände und Glücksspielanbieter vorurteilsfrei begegnen. Die Bereitstellung zusätzlicher unabhängiger Forschungsmittel für eine glücksspielbezogene Präventionsforschung sowie die Verpflichtung der Glücksspielanbieter zur Kooperation und Bereitstellung der dafür nötigen Daten stellen dabei wichtige Voraussetzungen für eine evidenzbasierte Weiterentwicklung des Spielerschutzes in Deutschland dar. Darüber hinaus unterstreichen wir die Notwendigkeit gesetzlich verankerter, länderübergreifender Qualitätskriterien und Mindeststandards für Sozialkonzepte. Diese stellen eine wichtige Grundlage für die Evaluierung von Sozialkonzepten in Deutschland dar.

Auch in diesem Zusammenhang ist die Einrichtung einer übergeordneten Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote zu begrüßen, deren Aufgabe auch die Förderung wissenschaftlicher Forschung im Zusammenhang mit Glücksspielen umfasst.

§ 8 Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem; § 8a Eintrag und Dauer der Sperre

Die Spielersperrsysteme als Maßnahme des indizierten Spielerschutzes stellen ein wichtiges Instrument dar, Verhaltensänderungen anzuregen und pathologischen Glücksspielern einen Weg in die Abstinenz zu bahnen bzw. eine erworbene Abstinenz dauerhaft zu stabilisieren. Vor diesem Hintergrund befürworten

Seite 6/9

wir ausdrücklich die lange überfällige Einführung einer bundesweiten, spielformübergreifenden und zentral geführten Sperrdatei.

Gemäß der in § 8 formulierten Regelungen zur Spielersperre sind Glücksspielanbieter verpflichtet, „Personen zu sperren, die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihren Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre)“.

Im Rahmen unserer langjährigen Kooperationen mit staatlich konzessionierten Glücksspielanbietern aus dem Spielbankenbereich war jedoch zu beobachten, dass die gesetzlichen Regelungen zur Spielersperre gemäß § 8 GlüStV im Sinne eines proaktiven Spielerschutzes nur zögerlich angewendet wurden. Ursächlich dafür waren vor allem fehlende Standards für die Aufhebung von Spielersperren und die unklare Rechtslage in Bezug auf das Haftungsrisiko eines Anbieters im Falle der Aufhebung einer Spielersperre und einem erneuten Rückfall in ein exzessives Spielverhalten.

In diesem Zusammenhang ist die Vereinfachung der Aufhebung der Spielersperre auf Antrag des gesperrten Spielteilnehmers und die zusätzliche Einführung von Kurzsperrern zu begrüßen. Besonders für Spielteilnehmer, die bislang (noch) keine Veränderungsabsicht hinsichtlich ihres Glücksspielverhaltens entwickeln konnten, können Kurzsperrern eine erste, wirksame Selbstkontrollstrategie darstellen. Dennoch sehen wir die Aufhebung der Sperre ohne weitere Prüfung besonders bei Personen, die aufgrund einer Spielsuchtproblematik sich selbst gesperrt haben oder durch Dritte fremdgesperrt wurden, kritisch. Aus klinischer Sicht sollte die Aufhebung der Spielersperre zumindest mit einem Beratungsgespräch in einer dafür ausgewiesenen Beratungsstelle einhergehen. Gesperrte Spieler erhalten damit die Möglichkeit, die Motive für die Wiederaufhebung der Sperre und einer damit möglichen Rückkehr zum Glücksspiel zu reflektieren. Einem möglichen Rückfall in ein exzessives Spielverhalten kann damit entgegenwirkt werden. Denkbar wäre beispielsweise die Eingliederung solcher Beratungseinrichtungen in vorhandene Suchtberatungseinrichtungen.

Die nach Ablauf eines Jahres in jedem Fall jederzeit aufhebbare Sperre sehen wir ebenfalls kritisch. Der unwiderrufliche Ausschluss von einer Glücksspielteilnahme stellt für (ehemals) pathologisch Glücksspielende eine wichtige Rückfallprophylaxe dar. Auch in Phasen eines drohenden erneuten Kontrollverlustes oder für die Glücksspielproblematik typischen Ambivalenz bezüglich einer erneuten Glücksspielteilnahme ist eine Teilnahme dann ausgeschlossen. Der Entwurf sieht keine Variante vor, in der sich ein Betroffener eigeninitiativ für länger als ein Jahr sperren lassen kann. Als vom Betroffenen wählbare Option sollte aufgenommen werden, dass eine Sperre unbegrenzt bestehen soll bzw. bei Antrag auf

Seite 7/9

Aufhebung wie bisher nach frühestens einem Jahr nur mit einem entsprechenden Unbedenklichkeitsnachweis aufgehoben werden kann. Auch für Fremdsperren, bei denen eindeutige Hinweise auf Glücksspielsucht vorliegen, sollte eine solche, nicht ohne Weiteres aufhebbare Kategorie von Sperren beibehalten werden. In diesem Zusammenhang regen wir die Ausarbeitung einheitlicher Standards für die Aufhebung von Sucht-Sperren an. Dazu zählen auch der Einsatz von Testverfahren und die Einordnung der Befunde. Ebenso möchten wir auch an dieser Stelle auf die Notwendigkeit bundesweit einheitlicher Standards verweisen, die den Umgang mit Spielteilnehmer beschreiben, die mehrmals Kurzzeitsperren beantragen und deren Spielverhalten sich weiterhin intensiviert.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. rer. physiol. Anke Quack, M.A.
Leitung Kompetenzzentrum Spielerschutz & Prävention

Dipl.-Psych. Martin Wejbera
Wiss. Mitarbeiter

Literatur:

- Aster, R., Quack, A., Wejbera, M., Beutel, M. E. (2018). Telefonische Beratung für Glücksspielsüchtige - der heiße Draht ins Hilfesystem? Akzeptanz und Nutzung der Mainzer Hotline Verhaltenssucht. *Gesundheitswesen*, doi.org/10.1055/a-0592-7006.
- Auer, M., Littler, A. & Griffiths, M.D. (2015). Legal aspects of responsible gaming pre-commitment and personal feedback initiatives. *Gaming Law Review and Economics*, 19(6), 444-456.
- Auer, M. & Griffiths, M.D. (2013). Voluntary limit setting and player choice in most intense online gamblers: An empirical study of gambling behaviour. *Journal of Gambling Studies*, 29(4), 647-660.
- Binde, P. (2014). *Gambling advertising: A critical research review*. London: The Responsible Gambling Trust.
- Binde, P. (2009). Exploring the impact of gambling advertising: An interview study of problem gamblers. *International Journal of Mental Health and Addiction* 7(4), 541-554.
- Boughton, R. & Brewster, J.M. (2002). *Voices of Women who Gamble in Ontario: A Survey of Women's Gambling, Barriers to Treatment and Treatment Service Needs*. Toronto: Ontario Ministry of Health and Long Term Care.
- Buth, S. & Kalke J. (2012). Effekte von universellen und selektiven Präventionsmaßnahmen im Glücksspielbereich. Eine internationale Literaturübersicht. *Prävention und Gesundheitsförderung*, 7: 142–147.
- Derevensky, J., Sklar, A., Gupta, R. & Messerlian, C. (2010). An empirical study examining the impact of gambling advertisements on adolescent gambling attitudes and behaviors. *International Journal of Mental Health and Addiction* 8(1), 21-34.
- Felsher, J.R., Derevensky, J.L. & Gupta, R. (2004a). Lottery playing amongst youth: Implications for prevention and social policy. *Journal of Gambling Studies* 20(2), 127-153.
- Felsher, J.R., Derevensky, J.L. & Gupta, R. (2004b). Lottery participation by youth with gambling problems: Are lottery tickets a gateway to other gambling venues? *International Gambling Studies* 4(2), 109-125.
- Fiedler I., Wilcke A. C., Thoma G., Ante L., Steinmetz F. (2017). Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern. *Glücksspielforschung*. Springer Gabler, Wiesbaden, 136-140.
- Giralt, S., Müller, K. W., Beutel, M. E., Dreier, M., Duven, E., & Wölfling, K. (2018). Prevalence, risk factors, and psychosocial adjustment of problematic gambling in adolescents: Results from two representative German samples. *Journal of behavioral addictions*, 1-9.
- Grant, J.E. & Kim, S.W. (2001). Demographic and clinical features of 131 adult pathological gamblers. *Journal of Clinical Psychiatry* 62(12), 957-962.
- Kalke, J., Buth, S. & Hayer, T. (2012). Indizierte Prävention im Glücksspielbereich. *SUCHT-Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis/Journal of Addiction Research and Practice*, 58(6), 359-368.

Seite 9/9

- Lucar, C., Wiebe, J. & Philander, K. (2013). *Monetary Limits Tools for Internet Gamblers: A Review of their Availability, Implementation and Effectiveness Online*. Toronto: Responsible Gambling Council.
- Müller, K.W., Dreier, M., Duven, E., Giralt, S., Beutel, M.E. & Wölfling, K. (2014). Abschlussbericht zur Studie „Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen: Verbreitung und Prävention“ an das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Quack, A. (2019). Spielerschutz im staatlichen Glücksspielwesen – Was kommt beim Verbraucher an? Schriftenreihe zur Glücksspielforschung (in Vorbereitung). Peter Lang Verlag 2020.
- Quack A. (2017). Evaluation von Spielerschutzkonzepten: Das Instrument der Gastbefragung - Konzepte, Erfahrungen und Befunde. Kongressbeitrag Fachtagung Suchtprävention, Glücksspiel in der Praxis, Frankfurt 2017.
- Quack, A. & Wejbera, M. (2017). Die Aufhebung der Spielersperre in der Praxis. In R. U. Proll (Hrsg.), *Beiträge zum Glücksspielwesen - Eine Fachreihe des Behörden Spiegel*, 1, 15-18, Bonn: Pro Press Verlagsgesellschaft m.b.H.
- Williams, R.J., West, B.L. & Simpson, R.I. (2012). *Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence and Identified Best Practices*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care.