

Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung (ZIS)

Stellungnahme zum Entwurf eines neuen Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland - Verbändeanhörung

PD Dr. Uwe Verthein
Dr. Jens Kalke
Christian Schütze

Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung der Universität Hamburg (ZIS)
Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf
Martinistraße 52, 20246 Hamburg

Tel.: 040 / 7410 57901 oder 877959
Fax: 040 / 7410 58351
Email: u.verthein@uke.de

Hamburg, 05.02.2020



Der Entwurf des neuen Glücksspielstaatsvertrages vollzieht im Unterschied zum geltenden Staatsvertrag vor allem eine Marktöffnung des Online-Glücksspiels. Deshalb wird im Folgenden zu den für diesen Bereich vorgeschlagenen Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes Stellung genommen.

Eine kürzlich veröffentlichte Studie – an der auch ein Mitarbeiter unseres Instituts beteiligt war – zeigt die besonderen Risiken des Online-Glücksspiels auf (Hayer & Kalke 2019).

Mit dieser systematischen Literaturanalyse wurde die internationale Befundlage zu den mit Online-Glücksspielen assoziierten Suchtgefahren erstmals strukturiert gesichtet und bewertet. Zu dieser Thematik konnten insgesamt 63 Studien gefunden werden, die in den letzten 10 Jahren in anerkannten wissenschaftlichen Fachzeitschriften veröffentlicht worden sind. Die meisten dieser Studien – 48 von 63 – weisen dabei ein erhöhtes Gefährdungspotenzial und besondere Suchtgefahren von Online-Glücksspielen nach. So sind unter Online-Glücksspieler*innen – im Vergleich zum Offline-Glücksspiel – höhere Anteile von Personen mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten vorhanden. Die bisherigen Erkenntnisse zu Online-Glücksspielformen mit einer hohen Ereignisfrequenz weisen auf ein besonderes Gefährdungspotential solcher Angebote hin.

Aus dieser empirischen Befundlage lässt sich ein strenger Spieler- und Jugendschutz beim Online-Glücksspiel ableiten. Die Studie enthält die folgenden Handlungsempfehlungen, die in dieser Stellungnahme um Konkretisierungen zum Entwurf des Staatsvertrages ergänzt worden sind (*kursiv gesetzt*):

1. Die wissenschaftliche Befundlage rechtfertigt grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität des Staates bei der Regulierung des Online-Glücksspiels, die sogar Verbote bestimmter Spielsegmente (z. B. Online-Kasinospiele jeglicher Art) umfassen kann.

Wenn es in Deutschland aufgrund politischer Abwägungen zu einer Marktöffnung beim Online-Glücksspiel kommen sollte, bedarf es der Berücksichtigung der folgenden Handlungsempfehlungen:

2. Die einzelnen Online-Glücksspielformen sind – beginnend mit den potenziell risikoärmeren Formen – sukzessive zuzulassen und mit einer wissenschaftlichen Evaluationsforschung zu versehen. Sofern sich daraus schon bei diesen Glücksspielformen onlinespezifische Risiken ergeben, sind für die gefährlicheren Glücksspielformen Verbote als das Mittel der Wahl zu prüfen.

Die Erkenntnisse sprechen dafür, schnelle Online-Glücksspielformen wie virtuelle Automaten zunächst nicht zuzulassen und die Ergebnisse von Evaluationen zu Glücksspiel-Formen mit einem niedrigen bis mittlerem Gefährdungspotential abzuwarten.

Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf des neuen Glücksspielstaatsvertrags besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholungen ausschließt (§4 V Nr. 3). Inhaltlich läuft dieses Postulat allerdings vollständig leer, wenn gleichzeitig virtuelle Automaten Spiele mit einer durchschnittlichen Dauer von 5 Sekunden explizit erlaubnisfähig werden.

3. Der Spielerschutz im Internet muss in der Umsetzung insgesamt strenger ausfallen als im terrestrischen Bereich (z. B. bei den Spiellimits). Hierbei gilt es, die gegebenen technischen Möglichkeiten des Internets in optimaler Weise zu nutzen (z. B. bei der Früherkennung und Frühintervention).

*Es ist deshalb an sich richtig, ein spielformübergreifendes Einzahlungslimit festzusetzen, das niedriger ist als im terrestrischen Bereich. Allerdings bleibt das bisher vorgesehene Einzahlungslimit lückenhaft, wenn es z. B. einzelne Lotterien ausnimmt. Das im Staatsvertrag vorgesehene Einzahlungslimit von 1.000 € erscheint des Weiteren als zu hoch, da es mit den Gewinnen verrechnet werden kann, so dass es sich faktisch um ein Verlustlimit handelt, das somit einen jährlichen Verlust von 12.000 € pro Spieler*in ermöglicht. Zusammen mit möglichen Verlusten beim terrestrischen Glücksspiel, für das keinerlei Limit vorgesehen ist, kann dies innerhalb kurzer Zeit in die Verschuldungsfalle führen. Ein deutlich geringeres Einzahlungs-/Verlustlimit wird deshalb als zielführend angesehen.*

Ferner ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass eine Verpflichtung zu einem elektronischen Monitoring des Spielverhaltens (automatisiert und auf Algorithmen basierend) eingeführt wird. Damit dies effektiv wirksam werden kann – zur Generierung verlässlicher Hinweise auf individuelles, riskantes Spielverhalten – ist es sinnvoll, das gesamte Online-Glücksspielverhalten einer Person einzuschließen und nicht, wie geplant, ausschließlich anbieterbezogen. Des Weiteren bedarf es der automatisierten Auswertung aussagekräftiger Indikatoren, die wichtige Facetten riskanten Spielverhaltens abbilden. Hierzu gehören zweifelsohne auch Limits und ihre Veränderungen (z. B.: Häufigkeit, Frequenz, Höhe) und auch Wechselvorgänge zwischen verschiedenen Glücksspielen und Glücksspielanbietern (z. B.: Häufigkeit, Frequenz, Wechsel intern/extern, Übertragung von Geldbeträgen). Die Analyse dieser Daten sollte explizit eingeschlossen werden; das elektronische Monitoring darf nicht ausschließlich auf den Angaben des Spielkontos basieren.

4. Es hat eine nach den Glücksspielformen abgestufte Regelung nach folgendem Grundprinzip zu greifen: Je gefährlicher ein Online-Glücksspiel ist, desto höher müssen die Anforderungen an den Spielerschutz gesetzt werden.

*Eine solche Differenzierung beinhaltet auch die Option, gefährliche Glücksspielformen wie das virtuelle Automatenspiel (vorerst) nicht zuzulassen (siehe unter 2). Differenzierte Vorgaben sollte es vor allem beim Jugendschutz (z. B. Casinospiele erst ab 21 Jahre), bei der Werbung (z. B. die vorgesehenen Sendeverbote bezüglich Casino- und Automatenspiele & Poker tagsüber), bei den Gewinnhöhen (bei schnellen Spielen darf es nur geringe Gewinnsummen je Spiel geben) sowie bei verhaltensbezogenen Aufklärungsmaßnahmen geben (verstärkt Maßnahmen der indizierten Prävention bei Casinospiele, Poker und Sportwetten, die sich gezielt an Problemspieler*innen richten). Dagegen sollten beim Sperr-, Limitierungs- und Früherkennungssystem einheitliche und übergreifende Regelungen für alle zugelassenen Online-Glücksspielformen gelten, weil hier tendenziell das problematische Glückspielverhalten einzelner Personen insgesamt betroffen ist (siehe auch Nr. 5).*

5. Bei allen zugelassenen Online-Glücksspielformen sollten der Anschluss an ein übergreifendes Sperrsystem sowie die Installierung von Limitierungs- und Frühinterventionssystemen verbindlich sein.

*Der Entwurf des Staatvertrages sieht die Einführung dieser drei Maßnahmen immer nur bei bestimmten Glücksspielformen vor. Ein spielartübergreifendes Sperrsystem, ein Einzahlungs-/Verlust-Limit sowie ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung mit festzulegenden Maßnahmen bei glücksspielsuchtgefährdeten Spieler*innen sollten aber für alle Online-Glücksspielformen gleichermaßen gelten.*

Die Flexibilisierung bei den Laufzeiten der Spielersperre wird begrüßt, weil dadurch die Handlungsmöglichkeiten im Bereich der indizierten Prävention erweitert werden.

6. Bei der konkreten Konzeptionierung des Spielerschutzes für den Online-Glücksspielbereich sind die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Effekte einzelner Maßnahmen bzw. Interventionen zu berücksichtigen.

Im Entwurf des Staatsvertrages (Erläuterungen) fehlt bisher eine wissenschaftliche Begründung für die vorgesehenen einzelnen Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes und das verhältnis- und verhaltenspräventive Gesamtkonzept. Eine wissenschaftliche Evidenz liegt beispielsweise für Spielersperrungen, Pre-Commitment-Systeme und Personalschulungen vor.

Aus der internationalen Literatur ist ferner bekannt, dass die schulische Glücksspielprävention und das so genannte Personalisierte Feedback erfolgsversprechende Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes sind. Diese beiden Maßnahmen sollten deshalb im neuen Staatsvertrag ebenfalls berücksichtigt werden.

7. Die einzelnen Online-Glücksspielformen dürfen jeweils nur auf separaten Websites angeboten werden (z. B. Roulette nicht zusammen mit anderen Kasinospielen). Darüber hinaus ist eine Verlinkung der Internetseiten, die einer parallelen oder sukzessiven Nutzung mehrerer Spielformen Vorschub leistet, zu verbieten.

Nach dem Entwurf des neuen Staatsvertrages können alle erlaubten Online-Glücksspiele auch auf einer Internetseite bei einem Anbieter angeboten werden; die Spieltransaktionen müssen dann jedoch in Unterbereichen stattfinden. In diesen einzelnen Bereichen dürfen andere Glücksspielformen nicht beworben werden. Aus Gründen des Spielerschutzes wäre es jedoch erstrebenswert, die einzelnen Online-Glücksspielformen durch separate Websites gänzlich voneinander zu trennen.

8. Es bedarf der optimierten Vernetzung von Spielerschutzmaßnahmen im Online- und terrestrischen Bereich (z. B. durch eine übergreifend gültige personengebundene Spielerkarte).

Ferner muss ein übergreifendes Sperrsystem auch zugangswegübergreifend ausgestaltet sein, um seine Wirksamkeit zu entfalten. Terrestrisch vertriebene Sofortlotterien/Rubbellose (sie haben ein mittleres Gefährdungsrisiko) sind daher in ein übergreifendes Sperrsystem einzuschließen. Für ein effektives Frühinterventionssystem sind verbindliche Vorgaben für die Verknüpfung terrestrisch und online gewonnener Erkenntnisse über das riskante Spielverhalten einzelner Personen unerlässlich.

Originalpublikation:

Hayer, Tobias, Girndt, Lydia & Kalke, Jens (2019). Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse. Bremen: Universität Bremen.

URL zur Pressemitteilung: <http://www.tobha.de/Publikationen.htm>