



Fachbeirat Glücksspielsucht

Jahresbericht 2010

Inhalt

Impressum

Herausgeber: Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV,
Prof. Dr. Jobst Böning (Vorsitzender des Fachbeirats), Friedrich-Ebert-Allee
12, 65185 Wiesbaden

Telefon: 0611 - 353 1080

Email: ggs@hmdis.hessen.de

Stand: 4. Juli 2011

1. Zusammensetzung – Ernennung

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt.

Konkretisiert wird dies in der Verwaltungsvereinbarung nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 19. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung des Fachbeirats (VwVGlüStV), die zwischen den Ländern abgeschlossen wurde. § 2 Abs. 1 S. 1 VwVGlüStV legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 2 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat ist so zusammengesetzt, dass „Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen Suchtforschung und –prävention, Suchthilfe einschließlich Selbsthilfe sowie Jugendhilfe und Jugendschutz angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann.

Die Mitglieder werden gemäß § 3 Abs. 1 VwVGlüStV vom Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz auf Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e.V. (DG Sucht; für zwei Sitze), der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS; für vier Sitze) und des Fachverbands Glücksspielsucht e.V. (fags; für einen Sitz) ernannt. Ihre Amtsdauer beträgt vier Jahre, die Möglichkeit erneuter Ernennung besteht (§ 3 Abs. 3 S. 1 VwVGlüStV).

2. Zusammensetzung – Mitglieder



Prof. Dr. Jobst Böning

Vorsitzender

Universitätsprofessor (Emeritus), Interdisziplinäres Zentrum für Suchtforschung an der Universität Würzburg (bis 2009) – auf Vorschlag DHS



Prof. Dr. Michael Adams

Universitätsprofessor, Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft

der Universität Hamburg, Arbeitsbereich Zivilrecht – auf Vorschlag DHS



Ilona Füchtenschnieder

Vorsitzende des Fachverbands Glücksspielsucht (fags) e.V. – auf Vorschlag fags



Dr. phil. Raphael Gassmann

Geschäftsführer der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) e.V. – auf Vorschlag DHS



Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M. (Yale)

Universitätsprofessor, Inhaber des Lehrstuhls für deutsches und europäisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie Direktor des Instituts für nationale und transnationale Integrationsforschung an der Leibniz Universität Hannover – auf Vorschlag DHS

(Mitglied bis 31.10.2010)



Prof. Dr. med. Karl Mann

Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Suchtforschung an der Universität Heidelberg, Direktor der Klinik für Abhängiges Verhalten und Suchtmedizin am Zentralinstitut für Seelische Gesundheit (ZI), Präsident der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG Sucht) e.V. – auf Vorschlag DG Sucht



Dr. phil. Jörg Petry

Projektleiter in der Allgemeinen Hospitalgesellschaft Düsseldorf für die Indikationsbereiche pathologisches Glücksspielen und PC/Internet-Spielen – auf Vorschlag DG Sucht



Prof. Dr. Christian Pfeiffer

Universitätsprofessor, Vorstand und Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. – auf Vorschlag DHS

(Mitglied seit 01.11.2010)

Im Oktober 2010 schied Herr Prof. Dr. Ulrich Haltern auf eigenen Wunsch aus dem Fachbeirat aus. Seine von Sachverstand, Detailwissen und Weitsicht getragenen Beiträge haben in den zurückliegenden Jahren entscheidenden Anteil an der Formulierung zahlreicher Beschlüsse gehabt. Die Mitglieder des Fachbeirats bedanken sich für sein großes – und auch in »schwierigen Zeiten« stets gelassenes und unaufgeregtes – Engagement.

Zugleich konnte als neues Mitglied ab November 2011 der renommierte Jurist, ehemalige niedersächsische Justizminister und amtierende Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V., Herr Prof. Dr. Christian Pfeiffer, für die Nachfolge von Herrn Prof. Dr. Ulrich Haltern gewonnen werden. Die Mitglieder des Fachbeirats freuen sich auf die konstruktive Zusammenarbeit.

3. Aufgaben

Der Fachbeirat

1. berät die Länder bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV),
2. untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten Veranstalter und zur Einführung neuer oder erheblich erweiterter - bereits bestehender - Vertriebswege die Auswirkungen des neuen Angebots auf die Bevölkerung nach § 9 Abs. 5 GlüStV,
3. wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrag nach § 27 Satz 1 GlüStV.

Der Fachbeirat kann neben seinen im Staatsvertrag festgelegten Aufgaben

1. den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, insbesondere auch zu epidemiologischen Erhebungen über die Entwicklung der Glücksspielsucht, unterbreiten, wobei die Sicherstellung der Glücksspielsuchtforschung den Ländern obliegt und die Entscheidung über Forschungsprojekte von den zuständigen Ressorts der Länder getroffen wird (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag, VwVGlüStV) und
2. den Ländern Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen vorlegen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV).

Zur Veröffentlichung der Ergebnisse seiner Arbeit erstellt der Fachbeirat einen Jahresbericht (§ 1 Abs. 3 Satz 1 VwVGlüStV).

4. Sitzungen und zwei Schwerpunkte

Im Berichtsjahr 2010 kam der Fachbeirat 7mal zusammen, brachte drei Fachbeiratsverfahren zum Abschluss und machte insgesamt zwei Empfehlungen im Bereich Forschung sowie Jugend- und Spielerschutz.

Einführung der Lotterie „Eurojackpot“

Nach dem gesetzlichen Auftrag hat der Fachbeirat im Rahmen von Erlaubnisverfahren zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten Veranstalter und die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Abs. 5 GlüStV zu untersuchen und zu bewerten.

Im Rahmen des Erlaubnisverfahrens zur Einführung der Lotterie „Eurojackpot“ hatte die verfahrensleitende Behörde (IM NRW; Antragstellerin: Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG (WestLotto); Pilotverfahren für alle Länder) im Oktober 2008 und erneut im November 2009 den Fachbeirat um Untersuchung und Bewertung gebeten. Der Fachbeirat hat in seinen Beschlüssen vom 16. Oktober 2008 und 17. Februar 2010 deutlich gemacht, dass er den Antrag auf Einführung der Lotterie „Eurojackpot“ aus suchtfachlicher Expertise für nicht erlaubnisfähig erachtet. Letztendlich sind die Länder Rheinland-Pfalz, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg den Bedenken des Fachbeirats nicht gefolgt und haben ihrer jeweiligen Landeslotteriegesellschaft eine Erlaubnis erteilt, was der Fachbeirat mit Beschluss vom 14. Januar 2011 kritisierte.

„Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung“

Nach dem verwaltungsvereinbarungsgemäßen Auftrag kann der Fachbeirat den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, insbesondere auch zu epidemiologischen Erhebungen über die Entwicklung der Glücksspielsucht, unterbreiten, wobei die Sicherstellung der Glücksspielsuchtforschung den Ländern obliegt und die Entscheidung über Forschungsprojekte von den zuständigen Ressorts der Länder getroffen wird (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag, VwVGlüStV).

Der Fachbeirat hat am 12. März 2008 sowie am 14. November 2008 den Ländern empfohlen, zeitnah eine epidemiologische Studie zur Glücksspielsucht in Deutschland durchzuführen. Die Länder haben nach Abstimmung der jeweils beteiligten Ressorts (Innen, Gesundheit und Soziales) daraufhin eine solche Studie im Juni 2009 ausgeschrieben und im November 2009 die Studie „Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie“ (PAGE) an die Universitäten Greifswald und Lübeck in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse Anfang April 2011 veröffentlicht wurden.

Der Fachbeirat konstatiert, dass die Studie im Vergleich zu den bislang bestehenden Studien einen wesentlichen Fortschritt bei der epidemiologischen Erforschung der Glücksspielsucht darstellt.

5. Empfehlungen und Beschlüsse

5.1 Beschluss des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 17. Februar 2010 zur Einführung der Lotterie „Eurojackpot“

Der Fachbeirat fasst folgenden Beschluss:

Nach Untersuchung und Bewertung der Auswirkungen der Lotterie Eurojackpot auf die Bevölkerung kommt der Fachbeirat zu dem Ergebnis, dass der Antrag auf Einführung der Lotterie Eurojackpot nicht erlaubnisfähig ist.

Begründung:

Da die Gefährdung des Individuums im Zentrum der Prüfung stehen muss, ist die Anzahl der spielenden Personen zu berücksichtigen. Damit können auch relativ ungefährliche Spielformen nicht genehmigungsfähig sein, wenn eine sehr große Zahl von Spielern von einem neuen Spiel angezogen wird. Das Gefährdungspotential des gesamten Glücksspielsektors ist das Gefährdungspotential der einzelnen Spiele gewichtet mit ihrer Nachfrage:

$$\sum \text{Gefährdungspotential}_{\text{Markt}} = \sum_i^n \text{Gefährdungspotential}_i = \sum_i^n \text{Suchtpotential}_i * \text{Nachfrage}_i$$

Das Gefährdungspotential der Lotterie Eurojackpot

Das Gefährdungspotential herkömmlicher Lotterien ist derzeit gering. Nach der epidemischen Verbreitung des Lottospiels im 18. und 19. Jahrhundert in Deutschland (Bönisch, 1994) unterliegt das Lottospiel einer verstärkten gesamtstaatlichen Regulierung und ist in einen Gesamtmarkt von alternativen Glücksspielangeboten eingebettet, sodass sich das Gefährdungspotential unter den aktuellen kulturhistorischen und politökonomischen Rahmenbedingungen relativiert hat. Der Großteil des Gefährdungspotentials von Lotterien geht von Jackpots aus. Ebenfalls von Bedeutung ist die Anzahl an Kleingewinnen, da sie die Spieler im Markt halten, ohne sie irgendeinen nennenswerten Vorteil aus dem belanglosen Gewinn erzielen.¹ Mittel-

¹Kleine Gewinne als »Primer« sind notwendig, um die Spieler zum Spielen anzuregen, wie bspw. die Unbeliebtheit von »Jackpot Only« Automaten in Las Vegas zeigt (Petry, 2005, S. 202).

große Gewinne sind hingegen erwünscht, da sie den Gewinnern im Allgemeinen einen wirklichen Sprung in ihrem Lebensstandard ermöglichen bei gleichzeitig geringer Gefahr für einen Verlust der Bodenhaftung. Im Falle von Gewinnen im mehrstelligen Millionenbereich kommt es nicht zu nennenswerten Zugewinnen an Lebensfreude, verglichen mit der Auszahlung dieser Summe auf eine deutlich größere Zahl von Spielern. Grund hierfür sind die Adaptionsreaktionen der Menschen mit stark konvexen Nutzenfunktionen. Sehr hohe Gewinne, wie im Falle von Jackpots, bewirken zudem eine besondere Überschätzung des Erwartungswerts der Lotterie durch die Spieler und stellen damit psychologisch eine Form der Irreleitung zum Glücksspiel dar. Dies ist anders bei einer Aufteilung der Lotteriegewinne auf eine größere Zahl von mittleren Gewinnen.

Für die Höhe des Gefährdungspotentials einer Lotterie ist damit auch die Auszahlungsstruktur von großer Bedeutung. Besteht diese vornehmlich aus mittleren Gewinnen (wie z.B. 100.000 €), so ist das Gefährdungspotential kleiner als bei einer Auszahlungsstruktur, die vornehmlich aus vielen Kleingewinnen und einigen wenigen extrem großen Gewinnen besteht.

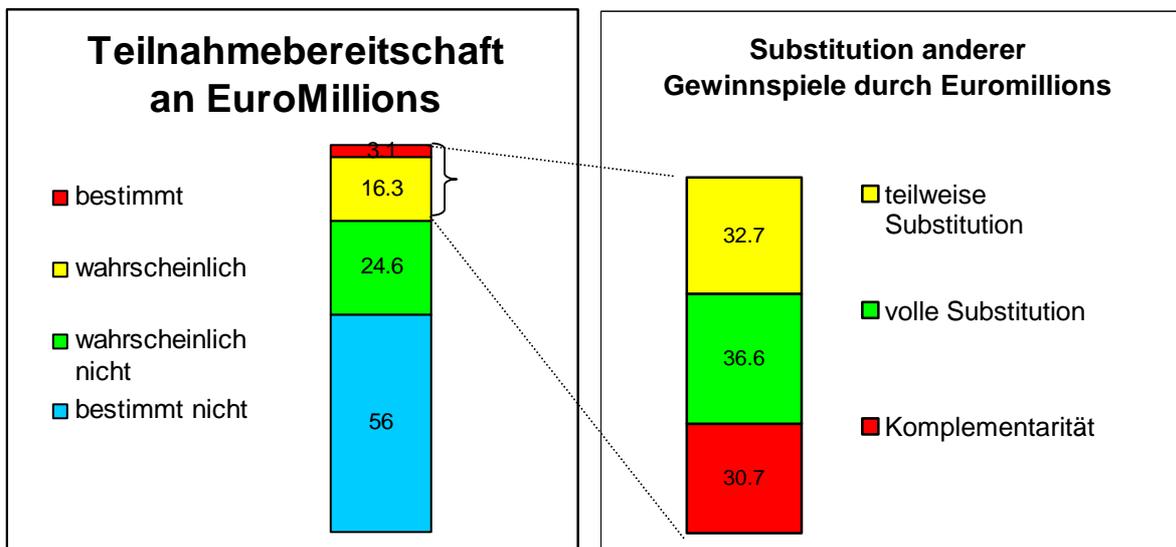
Im Vergleich zum Lotto »6 aus 49« unterscheidet sich die Ausschüttungsstruktur des Eurojackpots erheblich. Bei der Lotterie Eurojackpot werden nur sehr wenige mittlere Gewinne ausgeschüttet. Kleingewinne machen hingegen einen großen Anteil aus. Der Jackpot der ersten Gewinnklasse ragt mit seinem hohen Ausschüttungsanteil besonders hervor. Die Ausschüttung verteilt sich damit fast ausschließlich auf die sozial unerwünschten Gewinnklassen, welche beim Eurojackpot besonders betont werden. Im Vergleich dazu werden bei der Lotterie »6 aus 49« die sozial unerwünschten Gewinnklassen geringer betont.

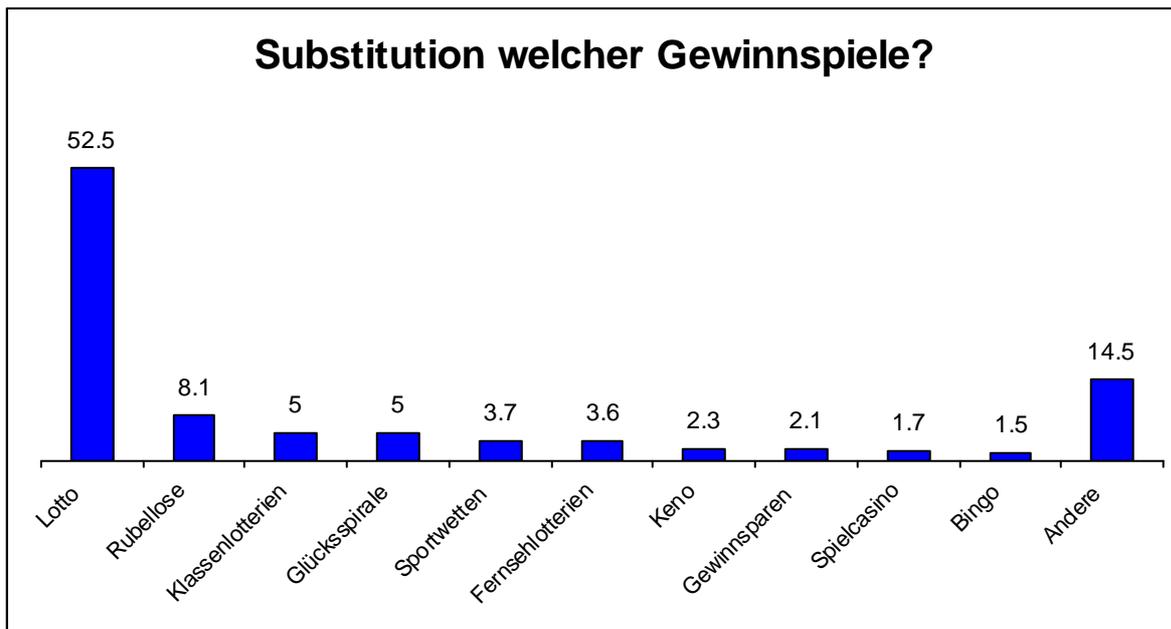
Die Lotterie Eurojackpot weist daher aus der Sicht der Verhütung von Glücksspielsucht und Kanalisierung eine schlechtere Auszahlungsstruktur und ein höheres Gefährdungspotential auf als das Lotto »6 aus 49«.

Substitution anderer Glücksspielen (Kanalisierung)

Der europäische Bezug und der Gewinnplan des Eurojackpots sollen nach Ansicht der Antragstellerin jüngere Spieler anlocken, die ansonsten anderen, häufig gefährlicheren Glücksspielen nachgehen würden. Der Gewinnplan sieht größere Jackpots und viele Kleingewinne vor und ist damit aus Sicht der Spieler, die nur begrenzt rational die Spielstruktur verstehen, attraktiver als die jetzige Lotterie »6 aus 49«.

Die Antragstellerin geht davon aus, dass dieser attraktive Gewinnplan zu einem Kanalisierungseffekt führt, die Nachfrage nach gefährlicheren Produkten werde substituiert. Zudem wird angenommen, dass die jetzige Nachfrage nach dem ungefährlicheren Lotto »6 aus 49« nicht substituiert wird. Eine Einfrage im GfK-Gewinnspielpanel hat die Teilnahmebereitschaft und Substitutionswirkungen bei der hypothetischen Einführung der Lotterie Euromillions untersucht. Euromillions ist vergleichbar mit der Lotterie Eurojackpot, weshalb die ermittelten Daten in diesem Gutachten Berücksichtigung finden können. Der Umfrage zufolge würden 19,4% Personen über 18 Jahren in Deutschland bestimmt oder wahrscheinlich an der Lotterie Euromillions teilnehmen, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten. 69,3% dieser potentiellen Spieler würden dann ihre Ausgaben für andere Spiele reduzieren, 30,7% ihre Ausgaben erhöhen. 66,1% dieser reduzierten Nachfrage würde auf Lotterien entfallen, 8,1% auf Rubbellose, 3,7% auf Sportwetten und nur 1,7% auf Ausgaben in einem Spielcasino. Der für die Betrachtung des Gefährdungspotentials des gesamten Markts wichtige Effekt auf die Nachfrage nach Automaten spielen wurde nicht untersucht.





Quelle: schriftliche Befragung im GfK-Gewinnspielpanel (N = 9.289, repräsentativ für 57,7 Mio. deutsche Personen ab 18 Jahre)

Es kann angenommen werden, dass die Umfragewerte bei der Lotterie Eurojackpot ähnlich ausfallen würden. Diesen Zahlen zufolge würde durch den aus Sicht der – begrenzt rationalen – Spieler attraktivere Gewinnplan der Lotterie Eurojackpot vor allem die Nachfrage der bisherigen ungefährlichen Lotterien substituiert werden. Die Spieler des bisherigen Lottos „6 aus 49“ würden dann dazu verleitet, die neue Lotterie zu spielen. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitablauf ein Großteil der jetzigen Lottonachfrage durch die Lotterie Eurojackpot substituiert werden wird.

Weiterhin bestehen erhebliche Zweifel an den in der Umfrage festgestellten Substitutionseffekten von anderen Glücksspielen. Die Nachfrager von Glücksspielen sind den einmal ausgewählten Glücksspielen üblicherweise stark verhaftet. Der besondere Charakter der einzelnen Glücksspiele und der soziale Rahmen, in dem sie ausgeübt werden, darf bei der Frage der gegenseitigen Wettbewerbswirkungen nicht übersehen werden. Da sich das beantragte Produkt maßgeblich von Spielen wie Poker, Sportwetten oder gar dem Automatenpiel unterscheidet, muss die Behauptung der Antragstellerin einer angeblich besseren Kanalisierung bestehender Nachfrage nach gefährlichen Spielen als weitgehend unzutreffend eingestuft werden. Dies gilt auch für die Substitution illegaler Spiele.

In der Argumentation der Antragstellerin bleibt unklar, aus welchem Grunde ein europäischer Bezug in der geplanten Lotterie Automatenspieler und Sportwetter in nennenswertem Umfang anziehen sollte. Der europäische Effekt hat lediglich eine indirekte Wirkung: Die Nachfrage nach dem Produkt ist größer und damit die zu gewinnenden Jackpots und damit das Gefährdungspotential der Lotterie.

Das Ziel einer wirksamen Bekämpfung der Automaten- und Sportwettennachfrage über die Einführung eines neuen und problematischeren Lottoprodukts zu erreichen, ist nicht aussichtsreich. Zudem ist es fraglich, ob eine solche Wirkung aufgrund der Verschiedenartigkeit der Spiele überhaupt in nennenswertem Umfang erwartet werden kann.

Im Ergebnis würde bei Einführung der Lotterie Eurojackpot der Markt für Glücksspiele mit erheblichen Folgen für das Gefährdungspotential deutlich erweitert. Unproblematische, bereits ein ausreichendes Glücksspielangebot bereitstellende Lotterien würden durch eine Lotterie mit erhöhtem Gefährdungspotential ersetzt werden, ohne dass die neue Lotterie einen nennenswerten Rückgang bei anderen Glücksspielen verursacht.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Lotterie Eurojackpot weist ein höheres Gefährdungspotential auf als die Lotterie »6 aus 49«. Die bisherigen Lotterien stellten bislang ein ausreichendes Glücksspielangebot für diesen Bereich des Markts dar. Das Gefährdungspotential der beantragten Lotterie Eurojackpot ist zwar deutlich geringer als das von Sportwetten oder Geldspielautomaten, der Eurojackpot kann jedoch nicht in nennenswertem Umfang die Nachfrage nach gefährlicheren Spielprodukten zu weniger süchtig machenden Glücksspielen kanalisieren. Stattdessen wird die Nachfrage nach dem jetzigen, ungefährlicheren und unproblematischeren Zahlenlotto »6 aus 49« substituiert und auf Dauer in Richtung Eurojackpot umgelenkt. Zudem würde die geplante Lotterie deutlich mehr neue Spieler in den Glücksspielsektor ziehen, die bisher noch nicht gespielt haben. Die Folge ist, dass das Gefährdungspotential des Glücksspielmarkts insgesamt durch die Einführung der Lotterie Eurojackpot ansteigen dürfte.

Bewertung der am 22. Januar 2010 vorgelegten Papiere

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen legt dem Fachbeirat Glücksspielsucht mit Schreiben vom 22. Januar 2010 auf Wunsch der Antragstellerin vier Papiere vor: (1) eine Marktanalyse aus dem Jahre 2007 (»Einffrage Euromillions im GfK Gewinnspielpanel«), (2)

eine Marktanalyse aus dem Jahre 2008 (»Eurojackpot: Italien und Deutschland«), (3) eine Marktanalyse aus dem Jahre 2009 (»Glücksspielverhalten deutscher und ausländischer Spieler«) und (4) die Übersetzung eines Berichts des britischen Glücksspielexperten Mark Griffiths (»Eine sozialverantwortliche Bewertung des Risikos von Eurojackpot«).

Bewertung der vorgelegten Marktanalysen

Die vorliegenden Marktanalysen sind in Hinblick auf das Fachbeiratsverfahren von geringer Relevanz, da lediglich die zu erwartenden Umsätze referiert werden. Aus den Marktanalysen geht jedoch hervor, dass insbesondere ältere Männer die neue Lotterie bereits kennen und bereit wären, an diesem Glücksspiel teilzunehmen. Die Aussagekraft der ausschließlich deskriptiven Analysen ist jedoch sehr beschränkt. Zudem machten die Teilnehmer im Jahre 2008 ihre Angaben unter der Voraussetzung, dass »einige europäische Länder, darunter Deutschland und Italien, ... in Kürze ein großes europäisches Spiel auf den Markt bringen« (Seite 14). Hinsichtlich möglicher Substitutions- bzw. Kanalisierungseffekte sind drei Ergebnisse der Befragung aus dem Jahre 2007 von Bedeutung: (1) Insbesondere Teilnehmer, die sich an Online-Glücksspielen beteiligen, zeigen Interesse an der neuen Lotterie (Seite 12). (2) Nach Ansicht der befragten Teilnehmer ist die neue Lotterie nicht »besonders spannend« (Seite 23). (3) Nach der Einführung der neuen Lotterie wird es voraussichtlich zu »Kannibalisierungseffekten« – insbesondere zu Lasten der Lotterie Lotto 6aus49 – kommen (Seite 29).

Bewertung des Berichts der International Gaming Research Unit

Um seinen Argumenten mehr Nachdruck zu verleihen, verweist der Autor auf seine langjährige Erfahrung und Expertise. Die Einschätzung des Gefährdungspotentials der neuen Lotterie basiere – so der Autor – auf der Anwendung eines standardisierten Verfahrens (GAMGaRD) und der Auswertung der »relevanten psychologischen Literatur« (Seite 6). Im Literaturverzeichnis finden sich jedoch ausschließlich (theoretische) Aufsätze des Autors. Zudem wird – obwohl der Autor maßgeblich an dessen Entwicklung beteiligt war – auf eine detaillierte Beschreibung des ausgewählten Verfahrens verzichtet. Die verkürzte Darstellung legt nahe, dass GAMGaRD ein objektives, zuverlässiges und validiertes Verfahren sei. Dem Leser wird vor-enthalten, dass GAMGaRD lediglich – ähnlich einer Checkliste – die subjektive Einschätzung des Gefährdungspotentials eines Glücksspiels erleichtert. Das Expertenurteil des Autors wird somit als das Ergebnis einer empirischen Untersuchung »getarnt«.

Nach Ansicht des Autors ist das Gefährdungspotential der neuen Lotterie außerordentlich gering. Insbesondere aufgrund der strukturellen Merkmale des Spiels (Ereignishäufigkeit, Höhe der Einsätze etc.) sowie des verantwortungsvollen Sozialkonzepts des Anbieters West-Lotto könne nahezu ausgeschlossen werden, dass eine Einführung der neuen Lotterie mit einem Anstieg der Prävalenz pathologischen Glücksspielens einhergehe. Diese Einschätzung deckt sich mit den wiederholt vorgetragenen Argumenten der Antragstellerin.

Dennoch kann gegenwärtig nicht ausgeschlossen werden, dass die Einführung einer neuen »spektakulären« Lotterie wie Eurojackpot »aufheizenden« Charakter hat und somit den deutschen Glücksspielmarkt nachhaltig verändert. Eine Betrachtung, die lediglich die strukturellen Merkmale der neuen Lotterie berücksichtigt, erscheint daher verkürzt.

Bewertung der vorgelegten französischen Papiere

Bei den eingereichten Unterlagen handelt es sich um: (1) die PowerPoint-Präsentation »Was ist Euromillions?« (ohne Quellenangabe), (2) die PowerPoint-Präsentation »Politik des verantwortungsvollen Spiels und einige internationale Kennzahlen« (La Française de Jeux), (3) das Manuskript »Hinweise französischer Suchtexperten zu Euromillions« (übersetzte Zitate von Marc Valleur) und (4) den Rechenschaftsbericht der Association S. O. S. Joueurs von 2008 (Armelle Achour-Gaillard). Keine dieser Unterlagen ist bisher veröffentlicht. Es werden keine wissenschaftlichen Untersuchungen vorgelegt.

Bei den oben genannten Autoren bzw. Institutionen handelt es sich neben dem halbstaatlichen Lottoanbieter Française de Jeux (seit 1990), der vom Finanzministerium überwacht wird, bei der Association S. O. S. Joueurs um eine von der Psychologin Armelle Achour-Gaillard geleitete gemeinnützige Organisation (3,5 Mitarbeiter), die von Glücksspielanbietern finanziert wird. Sie bietet Selbsthilfegruppen für Betroffene und Angehörige, Schulungen für Casinopersonal und eine Hotline an, deren Daten deskriptiv statistisch ausgewertet werden (Valleur, 2009).

Marc Valleur ist Psychiater, Chefarzt des Hôpital Marmottan in Paris, das Drogenabhängige, pathologische Glücksspieler und Patienten mit so genannter Cyberdépendance behandelt. Er hat eine kleine klinische Abhandlung zusammen mit Christian Buchet unter dem Titel *La jeu pathologique* (Valleur & Buchet, 2006) und einige Artikel in französischsprachigen Fachzeitschriften veröffentlicht. Es liegt nur eine internationale Veröffentlichung in englischer Spra-

che (Valleur, 2009) vor, die eine Übersicht über die Glücksspielthematik in Frankreich gibt. Empirische Untersuchungen, insbesondere auch zur Epidemiologie und zur Euromillion hat er bisher nicht vorgelegt. Marc Valleur ist Mitglied des Committee for Responsible Gaming (COJER), das dem französischen Finanzministerium zugeordnet ist und das Präventionsprogramm des halbstaatlichen Lottoanbieters Française de Jeux überwacht.

Was ist Euromillions?

Es werden Informationen über die Geschichte, Struktur und wenige soziodemographische Daten und Umsätze der Lotterie Euromillions mitgeteilt. Über das relative Gefährdungspotential dieses speziellen Angebots sind keine relevanten Daten enthalten.

Politik des verantwortlichen Spiels und einige internationale Kennzahlen

Es werden Umsatzzahlen der verschiedenen Glücksspielsegmente im europäischen Vergleich mitgeteilt. Spezielle Angaben zur Lotterie Euromillions sind nicht enthalten. Es wird deutlich, dass sich der französische Glücksspielmarkt entscheidend von Deutschland unterscheidet. Es dominiert der Casinobereich und dem Bereich der Pferdewette kommt eine viel größere Bedeutung zu. Hinzu kommt, dass auch der Lotteriebereich mit Deutschland nicht vergleichbar ist, da es in diesem Bereich ein bedeutsames Lottoautomatenangebot (»Rapido«) gibt, das in Deutschland nicht vorhanden ist. Zudem fehlt der Bereich des gewerblichen Geldautomatenspiels in Frankreich vollständig (Valleur, 2009). Das geschilderte Präventionskonzept wird sehr allgemein beschrieben, wobei kein Bezug zum Lotterieangebot Euromillions besteht.

Hinweise französischer Suchtexperten zu Euromillions

Es wird in Übersetzung aus dem Buch von Valleur und Buchet (2006) und der Übersichtsarbeit von Valleur (2006) zitiert. Zurückgehend auf das psychoanalytische Konzept pathologischen Glücksspielens von Jacques Lacan postuliert Valleur eine Glücksspielertypologie. Er unterscheidet zwischen dream gamblers und high-sensation gamblers, wobei er dem ersten Typ das Lottospielen, das er für ungefährlich hält, zuordnet. Weder die Typologie noch die Zuordnung zum Lottospielen noch die Bewertung als ungefährlich werden empirisch belegt.

Rechenschaftsbericht der Association S. O. S. Joueurs

Der Bericht enthält nicht repräsentative deskriptive Daten zu soziodemographischen, Glücksspielspezifischen und psychopathologischen Merkmalen der betroffenen Kontaktpersonen

(N = 830). Spezielle Angaben zum Glücksspielangebot Euromillions werden nicht gemacht. Die Ergebnisse sind insgesamt nicht generalisierbar.

Zusammenfassende Bewertung

Ein Vergleich mit Frankreich verbietet sich aufgrund der sehr unterschiedlichen Struktur des Glücksspielangebots. Über die in Frankreich im Jahr 2004 eingeführte Lotterie Euromillions liegen aus Frankreich keinerlei empirische Untersuchungen vor. Insbesondere gibt es bis heute keine epidemiologischen Daten in Frankreich (Valleur, 2009), die eine Bewertung des relativen Gefährdungspotentials dieses Glücksspielangebots erlaubten. Die vorgelegten Unterlagen besitzen – bezogen auf die Lotterie Euromillions – keinerlei wissenschaftliche Aussagekraft.

Literatur

Bönisch, M. (1994). *Opium der Armen*. Tübingen: Silberburg.

Petry, N. M. (2005). *Pathological gambling: Etiology, comorbidity, and treatment*. Washington, DC: American Psychological Association.

Valleur, M. (2009). France. In G. Meyer, T. Hayer & M. Griffiths (Eds.): *Problem gambling in Europe: Challenges, prevention and interventions* (pp. 71-82). New York, NY: Springer.

Valleur, M. & C. Bucher (2006). *Le*

**5.2 Beschluss des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV
vom 21. April 2010 zum Antrag der Land Brandenburg Lotto GmbH auf Genehmigung
variabler Spieleinsätze bei der Lotterie Glücksspirale**

Der Fachbeirat empfiehlt, dem Antrag der Land Brandenburg Lotto GmbH auf Genehmigung variabler Spieleinsätze bei der Lotterie Glücksspirale zu entsprechen.

Begründung:

Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Einführung variabler Spieleinsätze bei der Lotterie Glücksspirale mit einer erheblichen Gefährdung der Spieler einhergeht. Insbesondere Ereignishäufigkeit, Gewinnstruktur und Latenz der Gewinnausschüttung lassen ein geringes Gefährdungspotenzial vermuten.

5.3 Beschluss des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

vom 9. September 2010 zum „Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten“

Der Fachbeirat hat im Umlaufverfahren nach § 9 der Geschäftsordnung die folgende Empfehlung beschlossen:

Das im Auftrag der Aktion Mensch und der ARD-Fernsehlotterie entwickelte Instrument ist in der abschließend vorgelegten Version zur Messung und Evaluierung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten ungeeignet. Der Fachbeirat empfiehlt, von einer Anwendung abzusehen.

Begründung:

Der Fachbeirat hat in seinem Beschluss vom 6. Mai 2009 bereits eine Bewertung vorgenommen und veröffentlicht. Die darin angesprochenen methodischen Schwachstellen des Validierungsverfahrens sind bei der Weiterentwicklung des Instrumentes nicht aufgegriffen und behoben worden, so dass eine Neubewertung des vorgeschlagenen Validierungsverfahrens zum gleichen Resultat geführt hat. Die grundsätzlichen Bedenken, gegen das zugrunde liegende eindimensionale Reiz-Reaktions-Modell bestehen fort. Bestehende Wechselwirkungen der Merkmale sowie ihr jeweiliger quantitativer Umfang bleiben unberücksichtigt.

Mögliche kulturhistorische und sozioökonomische Veränderungen von Glücksspielangeboten sowie die rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen des aktuellen Glücksspielmarktes werden ignoriert.

5.4 Beschluss des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 27. April 2010 zum Onlinebrief

Der Fachbeirat nimmt die Erlaubnis des Onlinebrief-Verfahrens durch das Land Hessen mit Bedauern zur Kenntnis. Der Fachbeirat lehnt jede Beschränkung seines durch § 9 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 i.V.m. S. 2 GlüStV, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Hess. GlüSpG gesetzlich garantierten Mitwirkungsrechts bei der Einführung neuer oder der erheblichen Erweiterung bestehender Vertriebswege ab. Zudem erachtet der Fachbeirat das Onlinebrief-Verfahren als Verstoß gegen das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV und hält es daher gem. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 2. Alt. Hess. GlüSpG für nicht genehmigungsfähig.

Der Fachbeirat fordert die Glücksspielaufsicht des Landes Hessen auf, die Erlaubnis umgehend zurückzunehmen.

5.5 Beschluss des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

vom 6.9.2010 zur Einführung der neuen Lotterie „Silvester-Millionen“ in Baden-Württemberg

Der Fachbeirat empfiehlt, dem Antrag des Finanzministeriums Baden-Württemberg auf Genehmigung der Lotterie Silvester-Millionen zu entsprechen.

Begründung:

Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Einführung einer Lotterie, die lediglich einmal jährlich veranstaltet wird, bei einem Maximalgewinn von einer Million Euro, mit einer zusätzlichen, erheblichen Gefährdung der Glücksspieler einhergeht.

6. Bilanz und Ausblick

Im Gegensatz zu allen anderen Feldern der herkömmlichen Suchtprävention (Tabak, Alkohol, Drogen) kann sich als überragendes Gemeinwohlziel gerade die Prävention im pathologischen Glücksspielbereich in Deutschland auf das gesetzlich speziell verankerte Regelwerk eines Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) stützen. Auf Grund der Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 8.09.2010 stehen im daraufhin überarbeiteten Entwurf für einen Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster GlüÄndStV) die nun gleichrangig benannten Ziele in § 1 nach Ansicht des Fachbeirats im Widerspruch zum Tenor des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 28.03.2006, da dieses die Bekämpfung der Glücksspielsucht eindeutig priorisiert hat. Die bislang nicht immer kohärenten Aktivitäten der Glücksspielaufsicht (etwa Auslobung eines 90 Millionen Euro-Jackpots), das völlig unzulängliche Einschreiten gegen illegale Glücksspiele und das gelegentliche Verhalten der Monopolanbieter (überzogene Werbung und unzulänglich genutzte suchtpreventive Spielersperren) haben bereits seit dem 1.01.2008 gezeigt, dass die „(...) konsequenten am Ziel der Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft (...)“ ausgerichteten Vorgaben und die damit verbundenen „(...) materiellrechtlichen und organisatorischen Anforderungen (...)“ (BVerfG – 1 BvR 1054/01, Rn. 149) nicht ausreichend genug umgesetzt wurden. Das überragende Gemeinwohlziel der Prävention der Glücksspielsucht wird damit aufgehoben beziehungsweise deutlich eingeschränkt und gefährdet damit die Monopolbegründung.

Das jetzt gleichrangig aufgeführte Ziel der Kriminalitätsbekämpfung wird gerade bei dem marktbeherrschenden illegalen Sport – und Online-Pokerbereich– sein Ziel verfehlen, da in der Bekämpfung der Glücksspielkriminalität weder beim Bundeskriminalamt (BKA) noch bei den Landeskriminalämtern (LKÄ) eine prioritäre Aufgabe gesehen wird. Ob die illegalen Angebote, und auch ihre Werbung im Online-Bereich wirksam durch (inzwischen übrigens wohl nicht realisierbare) Netzsperrern und Untersagung der Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten für Zugangsprovider und Registrare effektiv zurückgedrängt werden können, ist zweifelhaft. Inzwischen eskaliert eine Auseinandersetzung zwischen Befürwortern, die darin ein wirksames verhältnispräventives Regelwerk sehen mit angeblicher „Aus-trocknung“ des Schwarzmarktes zum Schutz der legalen Anbieter und Gegnern, die davon überhaupt nichts halten und wieder Anderen, die darin unter Berufung auf demokratische

Freiheitsrechte im weltweiten Internetaustausch eine rechtsinkonsistente staatliche Zensur sehen.

Online-Sportwetten

Wie es um das ebenfalls gleichrangig eingestufte – ursprünglich im Sportwettenurteil des BVerfG geforderte – Ziel der angeblichen Integrität des Sports steht, muss man angesichts nationaler und mit getarnten Transaktionszentren arbeitenden weltumspannender krimineller Wett-, Manipulations- und Geldwäscheskandale ebenfalls mit Sorge sehen. Da beim Glücksspiel schnell und einfach größere Geldsummen umgesetzt werden, eignet es sich besonders zum „Waschen“ von Geldern, die aus kriminellen Handlungen wie etwa aus Drogengeschäften oder organisiertem Waffenhandel stammen. Als ein Nährboden für Geldwäsche gilt dies insbesondere für die Online-Glücksspiele von Sportwetten und Poker. Leider bleiben als wichtigstes und wirksamstes Steuerungsinstrument diese besonderen Gefahren des suchtgefährlichen Glücksspiels bei der Festschreibung des Grades der Sorgfaltspflichtenanforderungen der Verpflichteten im derzeitigen Geldwäschegesetz (GWG) unberücksichtigt.

Deshalb sollten zukünftig neben den Spielbanken als Verpflichtete auch Betreiber von Spielhallen sowie nach dem Ersten GlüÄndStV lizenzierte Sportwetten – beziehungsweise Onlineanbieter – in den Katalog des § 2 Abs. 1 GWG aufgenommen werden. Zudem ist es zwingend notwendig, nach § 6 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 GWG von Finanzinstituten und Kreditkartenunternehmen die Pflicht zur Implementierung von Verfahren zur Erfassung aller Transaktionen aus unerlaubtem wie legalisiertem Glücksspiel konkreter zu definieren. Schließlich machen die Umsätze aus dem weltweiten Onlineglücksspiel einen Anteil von 10 % aller weltweiten Kreditkartenumsätze aus.

Live-Sportwetten im Internet weisen durch ihre nicht oder nur sehr schwer kontrollierbare Spielstruktur ein deutlich höheres Suchtpotential auf als die terrestrischen Sportwetten, bei denen bereits 30 % der Bruttospielerträge von süchtigen Spielern stammen. Bei Livewetten können die vorhandenen kognitiven Verzerrungen der Spieler besonders leicht, oft und schnell von den Anbietern ausgenutzt werden. Hier sind vor allem Kontrollillusionen, Impulskontrollverlust und das Hinterherjagen von Verlusten von Bedeutung. Live-Sportwetten nähern sich deshalb dem Gefahrenpotential des suchtpotentesten gewerblichen Automaten-glücksspiel an und der Markt für Onlinesportwetten gewinnt immer mehr an Bedeutung. Im Jahr 2010 haben die Deutschen etwa 265 Mio. € bei Sportwetten im Internet verloren. Das

sind etwa 50 % mehr als die 173 Mio. € die 2010 von 500.000 deutschen Onlinepokerspielern im Netz als Verlust zu verbuchen waren.

Darüber hinaus stellt die Vergabe von Konzessionen für (teil-)liberalisierte Sportwetten an private Anbieter eine besondere Schwachstelle im neu überarbeiteten Entwurf dar. Unternehmerisch denkende private Anbieter gleichzeitig zur Sicherstellung des geforderten Spieler- und gesundheitlichen Fürsorgeschutzes mittels nachweislich unwirksamer Selbstverpflichtungen und Sozialkonzepte anzuhalten, ist unrealistisch und widerspricht gerade im Glücksspielmarkt privatwirtschaftlicher Unternehmensphilosophie. Auch generell ist der Glücksspielmarkt als im Strafgesetzbuch (StGB) verankertes demeritorisches Gut kein allgemein üblicher Markt, da die grundsätzlichen Vorteile des letzteren beim Glücksspielmarkt ins Gegenteil verkehrt werden.

Problemfeld gewerbliches Automatenglücksspiel

Die Nichtregulierung des gefährlichsten und am weitesten verbreiteten Marktsegments des gewerblichen Glücksspiels sowie eine zu expansive Werbung mancher im GlüStV geregelter Glücksspiele wurden in den Urteilen des EuGH vom 8.09.2010 mit Hinweis auf die nicht systematisch-kohärente Bekämpfung der Glücksspielsucht als europarechtlich nicht miteinander vereinbar gewertet. Deshalb stellt dieses Dilemma bei der aktuellen Novellierung und der dringend notwendigen Neuregulierung des gefährlichsten und am weitesten verbreiteten gewerblichen Glücksspiels die Achillesferse dar, wenn man am Monopol festhalten will.

Obwohl das in den letzten Jahren weiter zunehmende gewerbliche Glücksspiel vor allem in expandierenden Spielhallen das höchste Suchtrisiko mit schlechtester Wohlfahrtsbilanz aufweist – 56 % des *Brutto-Spielertrags der Automatenindustrie* stammt von häufig sozial ausgrenzten *suchtkranken Spielern* –, unterliegt es nicht dem Glücksspielrecht, sondern wird traditionell im Gewerberecht des Bundes über die Gewerbeordnung (GewO) und die Spielverordnung (SpielV) geregelt. Durch erhebliche Einflussnahme der Lobby der Gerätehersteller beim Bundeswirtschaftsministerium auf suchtfördernde Veranstaltungsmerkmale der immer virtueller werdenden Spielgeräte in der letzten Novellierung der SpielV von 2006, nimmt es nicht Wunder, dass die gewerbliche Automatenbranche inzwischen 33 % der Einnahmen des gesamten Glücksspielmarktes ausmacht und der Umsatz nach dieser Novellierung von 5,7 auf 8,3 Mrd. Euro gestiegen ist. Zudem stammen mindestens Dreiviertel aller in Behandlungs- beziehungsweise Beratungseinrichtungen befindlichen Glücksspielsüchtigen aus diesem ge-

werblichen Glücksspielsegment. Dies wird durch die PAGE-Studie bestätigt, nach der bezogen auf die einzelnen Glücksspielarten (in einer multivariaten Analyse unter Berücksichtigung der Nutzung mehrerer Spielformen) mit der Teilnahme an Geldspielautomaten in Spielhallen oder Gastronomiebetrieben eine um 6,3 fach erhöhte Chance für die Diagnose des Pathologischen Glücksspielens einhergeht.

Der erste Beschluss des Fachbeirats vom Februar 2008 zur nachhaltigen Entschärfung der Daddelmaschinen lief ebenso ins Leere wie eine diesbezügliche Anhörung im Gesundheitsausschuss des Bundes 2009 und der geforderte Verbesserungsbedarf der Innen- und Gesundheitsministerkonferenz zur Neuregulierung des gewerblichen Spiels. In der zugelassenen Anschärfung der Automatenspielgeräte und in den in der Gewerbeordnung zwar geforderten, aber vernachlässigten Schutzverpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit und den Spielern (Eindämmung des Spieltriebs, Abwehr von Suchtgefahren, Jugendschutz) sehen manche Juristen einen typischen Umgehungstatbestand. Die Inkompatibilität von Glücksspiel und Gewerberecht hege sogar Zweifel an der Gesetzeskonformität (Heeckmann, 2010) und die Förderung der Glücksspielsucht infolge einer, das überragende Gemeinwohl verletzenden SpielV leiste damit objektive Beihilfe zur Gesundheitsschädigung (Peters, i. Dr.). Der Bund muss sich vorhalten lassen, im Ergebnis zur Ausweitung eines zweiten Glücksspielmarktes neben den im GlüStV vergleichsweise strenger reglementierten anderen Glücksspielsegmenten beigetragen zu haben.

Auf Grund dieser inkohärenten Glücksspielregelung muss eine kompatibel abgestimmte Überarbeitung sowohl seitens des Bundes als auch der Länder im Ersten GlüÄndStV erfolgen, wenn man am staatlichen Monopol festhalten will. Verstärkend kommt hinzu, dass die im Spätherbst 2010 bekannt gewordenen Evaluationsergebnisse der SpielV 2006 – selbst durch einen jahrzehntelang mit der gewerblichen Glücksspielindustrie verbundenen Wissenschaftler – derart eklatante Defizite aufgedeckt haben, dass der Bund unter Rechtfertigungs- und Handlungsdruck gerät, will er nicht weiter seine Bundestreue gegenüber den Ländern verletzen. Ob parallel zu den beabsichtigten, längst überfälligen und dann auch wirksamen Eingriffsmöglichkeiten der Länder zu Standorten, Konzessionen und Überwachungsregularien von momentan weiter expandierender Spielhallenzahl auch der Bund nachhaltige suchtpreventive Veränderungen in der SpielV realisieren wird, steht dahin.

Immerhin ist bemerkenswert, dass die Bundesdrogenbeauftragte im Hinblick auf das enorme Suchtrisiko dieser Glückspielgeräte und die mangelnde Kontrollierbarkeit besonders gefährdeter jugendlicher Spieler jüngst nicht nur effizientere Reglementierungen in den Spielhallen annahmt. Sie fordert in verhältnispräventiver und gesundheitspolitischer Verantwortung sogar radikal die Abschaffung aller etwa 50.000 bis 70.000 Geldspielgeräte in Gaststätten, an Tankstellen und auf Flughäfen, wo diese Geräte branchenwidrig und ohne jede Überwachungsfähigkeit ausschließlich kommerziellen Interessen dienen. Der daraufhin geäußerte „freiwillige“ Vorschlag der Automatenbranche, die Gastwirtsbetriebe zwecks besserer Kontrolle mit Spieler-Chipkarten für Spielinteressenten auszustatten, ist reine Augenwischerei. Der momentan diskutierte Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums, die Zahl der Spielgeräte in den Gaststätten von drei auf zwei zu reduzieren, hat wenig mit wirklicher Prävention zu tun. Auch ist es bezeichnend, dass ausgerechnet der der gleichen politischen Fraktion angehörende Bundesminister für Gesundheit diese Position stützt (!) und damit den verhältnispräventiv effektiven Vorschlag seiner Drogenbeauftragten und Parteikollegin konterkariert. Über kurz oder lang wird das Wirtschaftsministerium auf Druck der Ministerpräsidenten/innen und der ins Bewusstsein der Öffentlichkeit geratenen Sachargumente und skandalösen Lobbyarbeit der Automatenbranche einer verschärften Regulierung aber zustimmen müssen, wemgleichwohl rechtliche Besitzstandssicherungen der Betreiber zu bedenken sind.

Auch bei den nur teilweise vom Ersten GlüÄndStV erfassten Casinos sieht der Fachbeirat noch deutlichen Nachbesserungsbedarf und hat deshalb suchtfachlich begründete rechtspolitische Empfehlungen zur suchtpreventiven Regulierung von Spielbanken gemacht. Dies stößt bei den derzeitig ohnehin wegbrechenden Einnahmen aber sowohl bei Betreiberverbänden als auch bei manchen Ländern auf wenig Gegenliebe. Damit wird wieder einmal mehr der glücksspieltypische Grundkonflikt „Spielerschutz oder Geld“ dokumentiert. Eine Optimierung beider Ziele scheint nicht möglich, wird aber immer wieder kompromisshaft versucht. An sich müssten die Spielbanken ausnahmslos den gleichen gesetzlichen Regelungen unterworfen werden wie sie für Sportwetten und Lotterien gelten, da sonst keine kohärente und systematische Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes zu gewährleisten ist.

Verhaltenspräventive Entwicklungen und Versorgungsaspekte

Die nur durch den alten GlüStV erst seit 2008 möglich gewordene Finanzierung der Länder nach dem „Königsteiner Schlüssel“ hat sowohl für eine interdisziplinär vergleichsweise gut in Schwung gekommene Forschungsszene (Ende 2009/Anfang 2010 mit etwa 50 Studien zum

pathologischen Glücksspiel und zu 70 % finanziert durch die Länder) mit Bildung einer Forschungsplattform „Glücksspielsucht“ (www.dg-sucht.de/Forschung: Überblick über alle derzeit im deutschen Sprachraum laufenden Studien) im deutschsprachigen Raum als besonders auch für Versorgungs- und Präventionsprogramme in Beratungsstellen und durch extra geschaffene Schwerpunktinstitutionen an Profil und Bedeutung gewonnen. Für die Jahre 2008 bis 2009 wurden hierfür von den Ländern etwa 11 Mio. € investiert. Für die Haushalte 2010 und 2011 sind aber im Rahmen der Unsicherheiten zur weiteren Zukunft des staatlichen Glücksspielmonopols bereits teilweise beträchtliche Kürzungen zu verzeichnen, sodass die Weiterentwicklung der im Jahresbericht 2009 detailliert aufgelisteten Strukturen und Versorgungsnetzwerke nicht gesichert erscheint.

Mit Erfolg endete am 31.12.2010 das von der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) federführend geleitete und anteilig zu 30 % vom Bundesgesundheitsministerium finanzierte Bundesmodellprojekt „Frühe Intervention beim Pathologischen Glücksspielen“, wobei die in den 17 Projektstandorten geschaffenen 0,5 Vollzeitstellen ergänzend zu 70% durch das jeweilige Bundesland finanziert wurden. In allen bundesweit geförderten ambulanten Suchtberatungsstellen konnte die fachliche Qualität und das Angebot der Beratung für problematisch und pathologisch Spielende – auch über das Projektende hinaus – deutlich verbessert und ausgebaut werden.

So bestätigen die Ergebnisse auch anderer Studien, dass etwa das „Zocken“ an Geldspielautomaten in Spielhallen, Gaststätten oder Tankstellen mit 86 % aller Betroffenen die mit großem Abstand häufigste und gefährlichste Spielform der erreichten pathologischen Glücksspieler ist. Entgegen den Behauptungen der Branche hat jedoch von den Betroffenen kaum jemand ein Hilfs- oder Beratungsangebot auf Grund der an den Automaten angebrachten Piktogramme aufgesucht. Im Dokumentationszeitraum (01/2008 bis 7/2010) wurden die Daten von insgesamt 1.422 Betroffenen und 232 Angehörigen erfasst. Dabei hat sich die Anzahl der erreichten Personen im Modellverlauf quartalsweise erhöht, insbesondere dort, wo erstmals eine glücksspielspezifische Beratung aufgebaut wurde.

Hier haben sich die Zahlen fast verdreifacht! 90,5 % der Personen sind männlich und im Schnitt rund 37 Jahre alt, die erreichten Frauen etwas älter. Besorgniserregend ist indes, dass das Glücksspiel an Geldspielgeräten oder im Sportwettbüro die im Vergleich zu anderen Spielformen jüngsten Glücksspieler hervorgebracht hat, kaum älter sind die Internetzocker.

Auch der Verschuldungsgrad auf Grund des Glücksspielens ist teilweise enorm: 20 % geben Schulden bis 25.000 € an, 13 % bis 50.000 € und über 7 % mehr als 50.000 € Schulden. Diese Ergebnisse sind mehr als Anlass zur Sorge und unterstreichen den dringenden gesetzlichen Handlungsbedarf, effektive Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz in den genannten Branchen umzusetzen.

Da zunehmend auch Glücksspielkunden mit Migrationshintergrund beziehungsweise deren Angehörige die Suchtberatungsstellen aufsuchen, wurden zur besseren gegenseitigen Verständigung im Rahmen des Modellprojektes zwei je vierseitige Informationsblätter sowohl für glücksspielende Migranten als auch für deren Angehörige entwickelt. Die Arbeitshilfen sind bewusst allgemein und verständlich geschrieben, umfassen eine Definition von Glücksspielen, wesentliche Aspekte zum Erkennen eines problematischen oder pathologischen Spielverhaltens sowie erste Gegenmaßnahmen und Hinweise auf qualifizierte Hilfe- und Beratungsmöglichkeiten. Durch Übersetzungshilfe des Bundesministeriums für Gesundheit liegen inzwischen die neuen „Arbeitshilfen Glücksspielsucht“ in den Sprachen Arabisch, Englisch, Französisch, Griechisch, Italienisch, Polnisch, Portugiesisch, Russisch, Spanisch, Türkisch, Vietnamesisch und Serbokroatisch vor.

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) hat im Rahmen eines Kooperationsvertrags mit dem Deutschen Lotto-Toto-Block (DLTB) bereits 2007 eine nationale Kampagne zur „Prävention der Glücksspielsucht“ entwickelt. Die Kampagne wurde durch eine repräsentative telefonische Bevölkerungsbefragung an Hand einer Zufallsstichprobe von 10.001 Personen im Alter von 16 bis 65 Jahren wissenschaftlich begleitet, die dem Monitoring unter anderem des Glücksspielverhaltens, der Glücksspielprobleme und der Kampagnendienste. Fast ausschließlich für junge Männer waren die Sportwette Oddset, Casinospiele im Internet, Geldspielautomaten und ganz besonders organisiertes Glücksspiel und Poker attraktiv, wobei einige dieser Glücksspiele – verbotswidrig – bereits zum beträchtlichen Teil von Heranwachsenden getätigt wurden. Die Wiederholungserhebungen verstärken noch diesen Trend mit dramatischer Zunahme vor allem minderjähriger Spieler, teilweise sogar mit Abgleiten in süchtiges Spielverhalten.

Erste Vorabergebnisse einer Subanalyse zum Spielverhalten von 14 bis 17-Jährigen im Rahmen der vom Fachbeirat angeregten und von den Ländern finanzierten unabhängigen Untersuchung zur weltweit größten und ersten epidemiologischen Studie „Pathologisches Glücks-

spielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung“ ergeben, dass bereits diese Gruppe von Heranwachsenden – verbotswidrig – derzeit in hohem Masse mit „attraktiven“ Angeboten gefährlicher Glücksspiele konfrontiert ist: Geldspielgeräte, Rubbellose, (Online-)Sportwetten und Poker. Und die Jahresprävalenz pathologischen Glücksspiels dieser Jugendlichen liegt in erschreckender Weise um 50 Prozent höher als die des untersuchten Gesamtkollektivs zwischen 14 und 65 Jahren. Von den Jugendlichen sind ausschließlich die männlichen Jugendlichen betroffen, während es bei den weiblichen Jugendlichen gegen Null tendiert. Das allein hieraus ablesbare enorme Defizit beim geforderten Jugendschutz spricht Bände. Wird es bei einer beabsichtigten Teilliberalisierung von Online-Sportwetten und Poker bleiben und nur eine unzureichend korrigierte Strategie beim gewerblichen Glücksspiel vollzogen, werden in Zukunft eher glücksspielgefährdete „Dauerkunden“ produziert als diese präventiv verhindert.

Das obige Monitoring wurde inzwischen ergänzt durch eine Telefonhotline mit aktiver Telefon- und Internetberatung, Ausstiegsangeboten (zielgruppenspezifisch speziell für junge Spieler) und durch Broschüren, Flyer und weitere Informationsmaterialien. Die veränderungssensiblen Ergebnisse der Wiederholungsstudien von 2009 und 2010 sind ebenfalls noch nicht publiziert, können aber im Internet abgerufen werden. Bei den verschiedenen regional oder überregional angebotenen und inzwischen kostenfreien Hotlineaktivitäten kann man drei beziehungsweise drei Typen unterscheiden:

- Glücksspielanbieter in Eigenregie (die Hotline wird mit eigenen Mitarbeitern betrieben wie zum Beispiel von den Saarland Spielbanken),
- Glücksspielanbieter in Kooperation mit der Suchthilfe (Hotline wird zwar von Suchthilfe betrieben, aber Glücksspielanbieter bezahlt wie bei Automatenindustrie, DLTB, BZgA oder AK gegen Spielsucht mit WestSpiel),
- Suchthilfe in Eigenregie (Finanzierung durch öffentliche Mittel wie bei Infoline Glücksspielsucht in NRW) ergänzt durch den Aufdruck der Hotlinenummer zum Beispiel auf Spielscheinen.

Eine flächendeckende Verteilung der Materialien an Krankenkassen, Krankenhäuser, Jugend-, Schuldner- und Familienberatungsstellen, Berufsschulen, Universitäten und Fachhochschulen sowie an Polizeidienststellen und Justizvollzugsanstalten kann zukünftig noch erfolgreicher sein. Denn insgesamt erweist sich Infoline bei steigender Inanspruchnahme und immer besse-

rem Bekanntheitsgrad als ein effektives Instrument der Frühintervention: Die Klienten werden früher erreicht, sie hatten mehrheitlich noch keinen Kontakt zur Suchthilfe und selbst der Frauenanteil ist (etwas) höher als in der ambulanten und stationären Suchthilfe. Es wäre eine Katastrophe, wenn diese erfreulich gut gestarteten Präventionsmaßnahmen zu Lasten wirtschaftlich-finanzieller Prioritäten in Zukunft nicht mehr mit der Unterstützung rechnen könnten wie es in den ursprünglichen Absichten des Vertragswerkes verankert war.

Fazit

Allein die beiden besonders glücksspielfähigen Problembereiche des auch im neuen Entwurf noch keineswegs genügend kohärent geordneten gewerblichen Spiels wie die monopolwidrige Brisanz zukünftig liberalisierter Sportwetten im Internetvertriebsweg verdeutlichen den europarechtlich wie gesellschaftspolitisch kontraproduktiven Spannungsbogen zwischen wirtschaftsliberal gewinnorientierter Öffnung des Glücksspielmarktes einerseits und wohlfahrtsstaatlichem Fürsorge- bzw. Gesundheitsschutz andererseits. Nicht zuletzt angesichts dieser aktuellen politischen Glaubwürdigkeitskrise sieht der Fachbeirat Glücksspielsucht eigentlich keine suchtfachliche und sozioökonomische Alternative zum am besten steuerbaren und wirksam kontrollierbaren staatlichen Glücksspielmonopol. Mit dem Argument des Schwarzmarktes, der auf Grund des Internets nun einmal nicht zu verhindern ist und wohl nur durch die Einbeziehung des illegalen wie zukünftig legalisierten Online-Glücksspielmarktes in das Geldwäschegesetz am besten in den Griff zu bekommen sein dürfte, liegt der Handlungsdruck auf den politischen Verantwortungsträgern.

Am Beispiel der Glücksspielpolitik in Norwegen zeigt sich, wie der Glücksspielmarkt unter strenger Beachtung der Prinzipien des Spielerschutzes und der Spielsuchtprävention kohärent im Monopol geregelt werden kann und wie sich gleichzeitig hohe Erträge fürs Gemeinwohl sichern lassen. Im Jahre 2009 hat nämlich die norwegische Lotteriegesellschaft, die im Auftrag des Staates die Lotterien und Sportwetten betrieben hat, zusätzlich auch die Kontrolle über das Automatenpiel übernommen, um auch in diesem Bereich die Ziele der Spielsuchtprävention und des Spielerschutzes sicherzustellen. Diese Ausweitung des Monopols war anfangs durchaus umstritten. Inzwischen ist die Kritik jedoch verstummt, denn das neue System hat sich in jeder Hinsicht als erfolgreich erwiesen. Darüber hinaus bieten die angebotenen Spiele nicht nur höchstmöglichen Schutz gegen Manipulation und Spielsuchtgefahren, sondern das norwegische Regelwerk ist auch rechtlich kompatibel mit den Anforderungen des EuGH.

Auch ist es irreführend zu behaupten, der bisherige GlüStV habe total versagt, seine plakativen Ziele verfehlt und führe zum wirtschaftlichen Ruin ganzer Branchen. Wird etwa das im alten GlüStV geforderte Einschreiten gegen private Wettanbieter und vor allem gegen das illegale Glücksspiel ordnungspolitisch nicht umgesetzt und werden dadurch den zugelassenen legalen Angeboten beträchtliche Erträge abspenstig gemacht, dann spricht dies für ein *fahrlässiges Vollzugsdefizit*, aber nicht prinzipiell gegen den ehemaligen GlüStV. Wäre die vom EuGH zu Recht geäußerte und vom Fachbeirat in den letzten drei Jahren auch mit entsprechenden Empfehlungen untermauerte Kritik in der jetzigen Neufassung gefolgt worden, berücksichtigt man die in kürzester Zeit im Evaluierungsbericht zum GlüStV (Deadline Sommer 2010!) bereits erreichten, wenn auch noch verbesserungsfähigen Ziele im operativen Geschäft, so kann man sogar von einer gut gestarteten Erfolgsgeschichte sprechen: Abgesehen von neu geschaffener und vernetzt ausgebauter qualifizierter Beratungs- und Therapieszene, vielfältigen effektiven verhaltenspräventiven Maßnahmen und speziellen Projekten sowie einer sonst niemals möglich gewesen innovativen Forschungslandschaft.

Schließlich muss auch bei allen Betreibern im Glücksspielwesen eine gewisse Latenzzeit im mentalen Umdenken in Rechnung gestellt werden. Der verinnerlichte Wandel vom früheren „staatlichen Kassiermodell“ zum im Vordergrund stehenden verantwortlichen „Schutz- und Präventionsmodell“, das seine eigene Gesetzgebung nun angemessen umsetzen muss, benötigt seine Zeit. Und es ist eine Binsenweisheit, dass hocheffektive verhältnispräventive Maßnahmen in allen Feldern der Sucht zu Lasten der fiskalischen Gewinne gehen. Letztere sind vom BVerfG deshalb auch nur als nachrangige Nebenziele eingestuft worden. Geschieht nicht noch eine substantielle Korrektur bis zur endgültigen Ratifizierung des Ersten GlüÄndStV im Laufe des Jahres 2011, wird man nicht nur durch das mögliche Ausscheren des Landes Schleswig-Holstein, sondern auch durch die mangelnde rechtliche Konsistenz im Regelwerk beim EuGH eine erneute Abfuhr riskieren. Vielleicht ist dies ja auch das langfristige Ziel politischer Verantwortungsträger in den Ländern und im Bund.