

Vortrag

für DdB Frau Mortler MdB zur Fachtagung der Stabsstelle für Spielerschutz, BMF  
Österreich am 12.11.2015 in Wien

**„Aktuelles zum Spielerschutz in Deutschland“**

Sehr geehrte Frau Magister Schogger,  
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung. Ich freue mich, dass ich die Möglichkeit habe, zu Ihnen in Vertretung für die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Frau Mortler, zum Thema Glücksspiel, das alle hier gleichermaßen bewegt, zu sprechen. Frau Mortler lässt Sie alle herzlich grüßen.

Glücksspiel ist beliebt. Viele suchen den besonderen Kitzel in ihrer Freizeit. Die Drogenbeauftragte will das grundsätzlich nicht verteufeln. Ihr Augenmerk liegt auf der Gruppe der problematischen Glücksspieler und hier auf wirksamer Prävention und gutem Jugend- und Spielerschutz.

Der von Frau Mortler im Mai vorgelegte Drogen- und Suchtbericht zeigt eine positive Tendenz: Erstmals ging 2013 die Zahl der problematischen Glücksspieler zurück.

Das ist ein gutes Zeichen.

Doch kein Grund, sich gelassen zurückzulehnen.

Die Herausforderungen bleiben groß.

Das Ziel der Drogenbeauftragten ist klar: Wir brauchen einen noch besseren, effektiveren Spielerschutz.

Warum ist ihr das so wichtig?

Wir sehen mit Sorge: Trotz des Rückgangs der Glücksspielsüchtigen insgesamt steigt die Zahl der Glücksspielsüchtigen am Geldautomatenspiel ständig und ist besorgniserregend.

Wir wissen aus dem letzten Drogen- und Suchtbericht der Bundesdrogenbeauftragten:

Wer sein (vermeintliches) Glück am Geldspielautomaten sucht, hat ein 30- fache (!) erhöhtes Risiko für ein problematisches Spielverhalten als bei anderen Glücksspielarten.

Ein Grund dafür ist sicher, dass Glücksspielautomaten an vielen Stellen, wie in Spielhallen und Gaststätten, für jedermann (zu) leicht zugänglich sind.

Gespräche mit Betroffenen zeigen: Die Folgen, die mit Glücksspielsucht einhergehen, sind verheerend.

Sie ruiniert den Spieler finanziell.

Sie führt oft zum Verlust des Arbeitsplatzes,

Sie ruiniert seine Familie.

Glücksspielsucht zerstört nicht nur Familien, sondern auch die eigene Lebensperspektive.

Soweit die Beschreibung des Ist-Zustands, den Sie hier alle gut kennen.

Was können wir tun?

Für die Bundesdrogenbeauftragte steht an erster Stelle die Prävention.

Wir müssen noch mehr und besser über Spieler- und Jugendschutz aufklären.

Wir müssen dies nicht nur auf die gesamte Bevölkerung, sondern gezielt in den Risikogruppen tun. Dazu gehören insbesondere drei **Risikogruppen**: Dies sind junge

Migranten, Langzeitarbeitslose und junge Erwachsene mit niedrigem Schulabschluss.

Auf diese Risikogruppen sollten wir unser besonderes Augenmerk richten. Frau Mortler ist sicher, dass man mit gezielten Projekten, guter Aufklärung und spezifischen Hilfsangeboten auch hier einem problematischen Spielen vorbeugen kann.

Hinzu kommen frühzeitige Beratung und wirksame Hilfe.

Wir müssen hier zudem die Automatenhersteller, noch stärker in die Pflicht nehmen; das ist nicht leicht, aber wir haben inzwischen bei einzelnen Anbietern klare Signale, dass sich etwas bewegt.

Politisch bundesweit einheitliche Dinge beim Thema Glücksspiel zu bewegen, sind durch die Föderalismusreform im Jahr 2008 zu einer besonderen Herausforderung geworden. Die Konstruktion der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist

kompliziert und komplex.

Wie sind die Hebel zwischen Bund und Ländern verteilt?

Der Bund besitzt (nur) die Zuständigkeit für Regelungen, die die Spielautomaten selbst betreffen. Das führt zu der eigenartigen Zuständigkeitsverteilung, dass z.B. für die Spielhallen die Länder bzw. die Kommunen zuständig sind, aber für die in den Hallen stehenden Automaten der Bund.

Auf Bundesseite hat die Bundesregierung angesichts der unerwünschten Nebenfolgen der Lockerung der Gewerbeordnung, die mit einer deutlichen Zunahme von Spielautomaten verbunden war, eine Novelle der Spielverordnung beschlossen. Sie ist am 11.11.2014 in Kraft getreten.

Das Ziel der Verordnung: Jugend- und Spielerschutz im gewerblichen Spiel soll weiter verbessert, der Unterhaltungscharakter der Spielgeräte verstärkt werden. Gewinn- und Verlustmöglichkeiten sind eingeschränkt worden.

**Weitere Wesentliche Änderungen in der SpielVO sind:**

- Verbot der Umwandlung in Punkte, erlaubt sind nur noch Einätze in Euro oder Cent.

Dieses Verbot ist konsequent, denn die Verschleierung des Geldeinsatzes durch Punkte und die psychischen Wirkungen von Stimulation, Glücksgefühl und Erfolgserlebnissen sowie die Jagd auf Verlustausgleich nehmen mit steigendem Geldeinsatz zu.

Daher:

- Reduzierung des Maximalgewinns von 500 auf 400 €
- Reduzierung des Maximalverlusts von 80 auf 60 €
- Verbot der Automatiktaste

Vorgesehen, aber noch nicht umgesetzt wurde die Einführung einer personenungebundenen Spielerkarte. Hier ist Frau Mortler in Verhandlungen mit dem Bundeswirtschaftsministerium, welches hier federführend ist.

Grundsätzlich begrüßt die Drogenbeauftragte diese Neuerungen.

Was ihr aber besonders am Herzen liegt, und was aus ihrer Sicht weiter fehlt, ist die Reduzierung der Spielgeräte in Gaststätten. Künftig dürfen maximal zwei anstatt bisher drei Geräte aufgestellt werden. Ob das wirklich dem Spielerschutz dient, erscheint zweifelhaft. Frau Mortler selbst hätte sich hier ein komplettes Verbot gewünscht.

Ob sich die neue Spielverordnung bewährt, soll ihre Evaluierung bis zum 30. Juni 2017 klären.

Gaststätten und Einrichtungen, an denen Geldspielautomaten aufgestellt sind, werden von den Ordnungsämtern vor Ort nicht ausreichend kontrolliert. Frau Mortlers Appell geht hier auch an die Kommunen, die für Bewilligung und Überwachung der Aufstellung von Automaten zuständig sind: Nehmt dies Aufgabe noch ernster! Die Frage, ob eine Kommune tatsächlich in der Lage ist, eine Spieleinrichtung ausreichend zu kontrollieren, muss sie sich doch schon bei der Bewilligung stellen und nicht erst, wenn Schwierigkeiten auftreten.

Dieser Appell muss erst Recht gelten für den Bereich der sog. Scheingastronomie, in denen Spielautomaten auch schon nach der alten SpielVO verboten waren: Die neue SpielVO hat insoweit nur eine klarstellende Bedeutung: **Unzulässig waren und sind Automaten** in der sog. Mikrogastronomie wie Trinkhallen, Milchstuben, Speiseeiswirtschaften und Internetcafés, in denen die Verabreichung von Getränken und Speisen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

**Die Praxis sieht aber hier leider oft anders aus:** Aus Unkenntnis über die Rechtslage haben die Gewerbeämter früher Geeignetheitsbescheinigungen für Automaten aufgestellt. Die Frage ist, wie mit diesen rechtswidrigen, sog. begünstigende Verwaltungsakten nach der neuen Rechtslage umzugehen ist. Ausdrücklich sagt die neue SpielVO dazu nichts. Das bedeutet, dass nach dem deutschen Verwaltungsverfahrensrecht die neuen Regelungen der SpielVO die Wirksamkeit von Geeignetheitsbescheinigungen nicht berühren. Sie bleiben wirksam, **auch wenn sie in Kenntnis der geltenden Rechtslage nicht hätten erteilt werden dürfen.** Sie gelten solange als rechtmäßig fort, bis die Behörde sie nach §§ 48, 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entweder zurücknimmt oder widerruft. Die Entscheidung liegt im Ermessen der Behörde. Da der Widerruf der Genehmigung wegen des Vertrauensschutzes des Automatenaufstellers nur gegen eine Entschädigung erfolgen kann, sind die Behörden hier leider sehr zurückhaltend.

**Auf der Länderseite** sind Spielerschutzmaßnahmen geregelt im gemeinsamen Glücksspielstaatsvertrag der Bundesländer, den landeseigenen Gesetzen zum Glücksspielstaatsvertrag sowie den Spielhallengesetzen der Länder.

Berlin hat hier derzeit das schärfste Gesetz. Seine Verfassungsmäßigkeit wurde jüngst, am 10. Juni 2015 durch das Oberverwaltungsgericht Berlin bestätigt.

### **Was sieht das Gesetz vor, das sich offenbar in der Praxis bewährt?**

Größere Abstände inzwischen Spielhallen, eine höhere Automatensteuer, nur noch acht Automaten pro Spielhalle, sowie die Regelung, dass nach dem 31.7. 2016 alle Erlaubnisse ihre Gültigkeit verlieren und neu beantragt werden müssen. Nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren verlieren zum 31. Juli 2016 in Berlin und 2017 in allen anderen Bundesländern alle Erlaubnisse von bestehenden Spielhallen ihre Gültigkeit und müssen nach dem geänderten Recht neu beantragt werden müssen.

Da größere Abstände zwischen den Spielhallen dann vorgesehen sind, stellt sich ab dann die Frage in den Bundesländern, welche Spielhallen bleiben können und welche weichen müssen. Einzelne Bundesländer arbeiten derzeit an Konzepten. Nach Ansicht von Frau Mortler muss aus Gründen des Spielerschutzes die Qualität der Spielhalle ausschlaggebendes Kriterium sein.

Diese insgesamt unübersichtliche, komplizierte Gesetzgebungszuständigkeit Prof. Bühringer spricht vom „Verhau“, darf aus der Sicht der Drogenbeauftragten allerdings nicht dazu führen, dass der Spielerschutz hinten ansteht oder Regelungslücken bestehen.

Hinzu kommt:

Die Spielindustrie ist findig. Sie sucht immer wieder neue, gesetzlich noch nicht geregelte Bereiche, um Spieler zu gewinnen. Hinzu kommen das Internet und die interaktiven Medien im Glücksspielbereich. Onlinespiele haben sich zu einem wesentlichen Markt entwickelt und sind kaum noch zu kontrollieren – eine vergleichbare Situation wie bei dem Hase-Igel-Spiel bei „Neuen psychoaktiven Substanzen“: Die Angebote wachsen schneller als die Möglichkeiten, sie zu regulieren.

Was steht zurzeit hier auf der politischen Agenda?

Im Rahmen des am 1.7.2012 aktualisierten Glücksspielstaatsvertrages haben die Bundesländer - denn bei ihnen liegt die Gesetzgebungskompetenz - das Hilfsangebot für Menschen mit Glücksspielsucht ausgebaut. Hierfür haben inzwischen alle Bundesländer eigene Landesfachstellen für Glücksspielsucht eingerichtet. Sie sind

auch für die notwendige Qualifizierung von Fachkräften in Suchtberatungsstellen zuständig. Seit Beginn der Neunziger existieren erste systematische Glücksspielspezifische Behandlungsprogramme in Deutschland. Diese haben die Behandlung des Pathologischen Glücksspiels einen erheblichen Schritt nach vorn gebracht. Durch die Empfehlung der Spitzenverbände der Krankenkassen und Rentenversicherungsträger für die medizinische Habilitation bei pathologischen Glücksspiel vom März 2001 ist die Diagnose **Pathologisches Spielen** als primäre Rehabilitationsdiagnose möglich.

Auch wenn wir hier zusehends Fortschritte erkennen und die Inanspruchnahme von Suchtberatungsstellen zunimmt, bleibt die Behandlung von Glücksspielsüchtigen ein schwieriges Feld: Nicht nur, weil es erfahrungsgemäß im Schnitt zehn Jahre dauert, bis ein Spieler sich durchringt, Hilfe in Anspruch zu nehmen, sondern auch weil Glücksspielsüchtige oft ein weiteres Suchtproblem haben.

Die frühere Erreichbarkeit von Betroffenen und die Inanspruchnahme von Hilfs- und Behandlungsangeboten sind wichtige Aufgabenfelder.

Dabei gibt es eine besondere Facette der Glücksspielsucht, die neu ist: Wir sehen, dass offenbar auch ein Zusammenhang zwischen Crystal – Konsum und Glücksspiel besteht. Frau Mortler wurde inzwischen mehrfach von Suchthelfern berichtet, dass Crystal Konsumenten nachts Spielhallen aufsuchen, um ihre innere Unruhe zu kanalisieren. Hier wird deutlich: problematisches Suchtverhalten verstärkt sich wechselseitig; nicht nur auf den beiden großen Feldern Alkohol- und Tabakkonsum, sondern offenbar auch mit Blick auf Glücksspiel und illegale Suchtmittel.

Suchtbehandlung allein genügt nicht!

Genauso wichtig wie die Suchtbehandlung selbst ist der **begleitende Spielerschutz**. Nur die Kombination aus beidem ist geeignet, dem Suchtabhängigen und seiner Familie einen sozialen und beruflichen Neustart zu ermöglichen und ihn gleichzeitig dazu zu bewegen, nicht wieder rückfällig zu werden.

Die Drogenbeauftragte kümmert sich vor diesem Hintergrund derzeit intensiv darum, bei der sog. Schnittstellenproblematik zwischen Gesundheit-, Jugend- und Suchthilfe zu gemeinsamen Lösungen zu kommen.

Ihr ist zudem die Teilhabe an Arbeit und den Verbleib in Arbeit von Menschen mit Suchterkrankungen ein Anliegen. Sie hat deshalb eine eigene Arbeitsgruppe zu diesem

Thema innerhalb des von ihr ernannten Drogen- und Suchtrates einberufen, der zeitnah Vorschläge vorlegen sollen, wie wir hier weiterkommen.

Es ist fatal, dass ein großer Teil suchtkranker Menschen ohne Arbeit- und Beschäftigung ist. Denn wir wissen: Eine stabile Überwindung der Suchterkrankung hängt auch mit einem stabilen Arbeitsumfeld zusammen, das den Menschen wieder Lebensmut und auch Einkommen verschafft. Inzwischen hat der Drogen- und Suchtrat Frau Mortler eine Reihe von Empfehlungen ans Herz gelegt, mit der Bitte, diese umzusetzen.

Ein Instrument der Schadensminderung ist die **freiwillige Spielersperre**. Bisher gibt es ein bundesweites Sperrsystem nur für Spielbanken. Alle Länder haben sich aber im Glücksspielstaatsvertrag geeinigt, ein übergreifendes Sperrsystem für Spielhallen einzuführen.

Hessen war hier Vorreiter. Es setzt als erstes Bundesland auf eine zentrale Sperrdatei in staatlicher Hand. Das Land Rheinland Pfalz wird das Sperrsystem demnächst einführen.

Das Instrument wird aktuell von 9.000 der insgesamt 20.000 Spielsüchtigen genutzt. Wir vermuten, dass dies auch ein Effekt gezielter der Suchtberatung ist, weisen doch viele Suchtberatungsstellen ihre Patienten auf das Instrument der Spielsperren hin.

Einige andere Bundesländer haben inzwischen mit eigenen Sperrsysteme nachgezogen. Gleichwohl sind wir von einem flächendeckenden, wirklich wirkungsvollem System, leider noch weit entfernt.

Die Realität derzeit ist: Spielsperren werden oft umgangen durch Spielstätten in Nachbarbundesländern ohne Sperrsystem oder auch durch Spielstätten, die nicht in das Sperrsystem einbezogen worden sind z.B. Spielautomaten in Gaststätten.

Die Bundesdrogenbeauftragte setzt sich vor diesem Hintergrund derzeit für eine flächendeckende Sperre ein. Dabei geht es auch um Fragen wie „Wer entscheidet über eine Entsperrung?“. VGH BaWü erwähnen.

Ein großes Problem bleibt das Online-Spiel.

Besorgniserregend ist die Zunahme des Online-Glücksspiels. Eine Erklärung für die Zunahme gibt es nicht. Allerdings bezweifelt auch die Bundesregierung die Behauptung

der EU, dass die Verschärfung des Automatenspiels zu einer Abwanderung von Automaten Spiel in das Internet-Spiel geführt habe. (EU-Pilot 762515/GROW, S. 14 unten).

In Deutschland sind nach dem Glücksspielstaatsvertrag Online-Pokern und Online-Casino Spiele nicht erlaubt.

Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder gehen gegen unerlaubtes Glücksspiel im Internet vor. Dabei haben sie sich auf ein arbeitsteiliges Verfahren verständigt, bei dem jeweils nur einige Behörden gegen ein bestimmtes Angebot vorgehen und sich dabei eng mithilfe von Leitlinien zum Internetvollzug und einer Prioritätenliste große Anbieter vor kleinen Anbietern abstimmen. Stellungnahme der BR EU-Pilot S. 9). Grund für die Erarbeitung von Leitlinien für den Internetvollzug war, dass die Rechtsprechung in manchen Ländern zur Wahrung des Gleichheitssatzes an die Glücksspielaufsichtsbehörden anspruchsvolle Anforderungen an ein planvolles Vorgehen gegen unerlaubtes Glücksspiel stellt.

Daran soll sich auch nichts ändern.

#### **Anders sieht die Rechtslage beim Online-Sportwetten aus.**

Diese sind bisher verboten, soweit die Inhaber keine deutsche Lizenz besitzen, sie sind aber grds. genehmigungsfähig.

Um das Staatliche Sportwettmonopol vorsichtig zu öffnen, sieht der Glücksspielstaatsvertrag entsprechend der sog. Experimentierklausel nach § 10a ein Konzessionsverfahren für Sportwetten vor. Diese sollten vom Glücksspielkollegium, dem zentralen gemeinsamen Gremium der Bundesländer im Glücksspielstaatsvertrag, im Jahr 2014 vergeben werden; man hatte sich in einem nicht öffentlichen Verfahren auf 20 Konzessionen geeinigt. Vergaben wurden diese allerdings nicht, weil abgelehnte Bewerber dagegen vor verschiedenen Verwaltungsgerichten klagten.

Wie Sie vielleicht der Presse entnommen haben, gab es jüngst zwei höchstrichterliche Entscheidungen - des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs – die mit jeweils unterschiedlicher Begründung zum Ergebnis kamen, dass die vorgesehene Vergabe der Online-Sportwettkonzession an private Spielbetreiber nach dem Glücksspielstaatsvertrag der Länder als auch wegen eines intransparenten Verfahrens rechtswidrig war.

Diese Auffassung wird vermutlich bestätigt werden durch ein Urteil des EUGH, mit dem

Anfang des nächsten Jahres gerechnet wird, das – folgen die Richter der Stellungnahme des Generalanwalts - auch zu dem Ergebnis kommen wird, dass die Vergabe des Sportwettenkonzessionen gegen die allgemeinen europarechtlichen Grundsätze, wie dem Transparenz- und Bestimmtheitsgebot verstoßen haben. Grund für dieses Verfahren war auch die inkohärente Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Deutschland zum Thema Sportwettkonzessionen. Der EUGH hat über strafrechtliche Würdigung einer Betreiberin einer Sportsbar in Bayern zu urteilen, die Sportwetten über einen dort aufgestellten Spielautomaten an einen Wettveranstalter mit Sitz und Lizenz in Österreich vermittelte, der nicht über eine deutsche Lizenz für Sportwetten verfügte.

Diese Gerichtsentscheidungen stellen Deutschland vor ein großes Dilemma. Noch ist nicht ganz klar, welche Konsequenzen aus diesen Entscheidungen zu ziehen sein werden. Aber die Zeit drängt, denn diese unsichere Rechtslage hat zur Folge, dass die Sportwettanbieter sich trotz des eindeutigen Verbots von Online-Sportwetten ohne Konzession nach dem Glücksspielstaatsvertrag nicht abhalten lassen, weiterhin Online-Sportwetten anzubieten. Die Sportwettanbieter wissen genau, dass sie sich im Graubereich befinden, sehen aber - wie Frau Mortler auch aus persönlichen Gesprächen weiß - die Verantwortung in der Politik.

Ein Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages kommt zu dem Ergebnis, dass die Vergabe der Sportwetten auch durch den Bund vergaben werden könnte. Dies ist nun intensiv zu prüfen. Vermutlich wird der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch machen. Die Ministerpräsidenten der Länder werden sich in absehbarer Zeit treffen, um das weitere Vorgehen zu klären – man möchte wohl auf jeden Fall den Glücksspielstaatsvertrag soweit möglich aufrechterhalten und weiterhin am Konzessionsverfahren festhalten.

Auch wenn für die Drogenbeauftragte das Thema Glücksspielsucht nur eines von vielen ist, das in ihr Arbeitsfeld fällt, liegt es ihr besonders am Herzen. Sie hat sich vor diesem Hintergrund erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Mittel im Bundeshaushaltsplan 2015 für Betroffene der Glücksspielsucht für 2015 um eine halbe Millionen aufgestockt wurden. Dies ist für das kommende Jahr auch geplant. Diese Mittel sollen von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) u.a. für einen mehrsprachigen Flyer für Sportwetten für die 18-25jährigen ausgegeben werden, des Weiteren für ein

Relaunch der Internetplattform "Check dein Spiel", sowie einer Bannerschaltung mit Hinweisen auf dieses Ausstiegsprojekt auf Internetseiten, wie Sportbild.de oder Wetten. 24, die besonders häufig von Männern aufgesucht werden. Die Drogenbeauftragte setzt sich dafür ein, dass diese Mittel auch für die kommenden Jahre zur Verfügung stehen.

Zudem laufen aktuell zwei auch vom Bundesgesundheitsministerium geförderte Projekte: Eine "Katamnese-Erhebung zur stationären Rehabilitation bei pathologischem Glücksspiel" sowie ein Projekt zu „Remissionsprozessen von pathologischen Glücksspielern im Dreijahresverlauf“.

Sie freut sich auf den Austausch mit Ihnen und bedauert, dass sie heute nicht persönlich vor Ort sein kann. Sie wünscht Ihnen heute eine gelungene Veranstaltung.

Herzlichen Dank.