

## Glücksspiel und Glücksspielsucht – Aktueller Stand und Empfehlungen für Bremen

---

Stand 17.08.2017

Kontaktadresse:

Dipl.-Psych. Tim Brosowski, Bremer Fachstelle Glücksspielsucht

E-Mail: [timbro@uni-bremen.de](mailto:timbro@uni-bremen.de) Telefon: 0421 21868710

### Einleitung

Sowohl national als auch international nehmen Glücksspiele seit vielen Jahren eine nicht unerhebliche Rolle im Freizeitverhalten breiter Bevölkerungsschichten ein. Die Umsätze auf dem regulierten deutschen Glücksspielmarkt beliefen sich im Jahr 2014 auf 34,7 Milliarden Euro (Meyer, 2016). Viele der in Deutschland verfügbaren Produkte werden durch den Deutschen Lotto- und Toto-Block vertrieben (Gesamtumsatz 2014 in Höhe von 6.978,8 Millionen Euro), ein Großteil der Gesamtumsätze (59,17%) wird jedoch durch Geldspielautomaten in Spielhallen oder Gaststätten generiert. Wissenschaftliche Studien legen nahe, dass die hohen Umsätze durch Geldspielgeräte zu nicht unerheblichen Teilen durch Problemspielerinnen und -spieler generiert werden. So ermittelte die Australische Productivity Commission (2010) durch verschiedene Schätzmethoden, dass Problemspieler\*innen oder Personen mit mindestens moderatem Risiko für Glücksspielprobleme für 42-74% der Gesamtausgaben an Geldspielgeräten verantwortlich waren.

Laut einer aktuellen repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland (BZgA, 2016) berichteten über zwei Drittel (77,6%) der 16-70jährigen Befragten von mindestens einer Teilnahme an einem Glücksspiel im Laufe ihres Lebens. Während der letzten 12 Monate vor der Befragung hatten immerhin noch über ein Drittel (37,3%) der befragten 16-70jährigen Bevölkerung an irgendeinem Glücksspiel teilgenommen. Seit 2007 (55%) war diese 12-Monatsprävalenz jedoch rückläufig, was insbesondere an einem Teilnehmerückgang an Lotterien lag. Andere Spielformen hingegen erfreuten sich in den letzten Jahren zunehmender Beliebtheit. So war die Teilnahme an illegalen Sportwetten unter jungen Männern im Jahr 2015 im Vergleich zu 2013 deutlich angestiegen. Bei den 18-20 Jährigen hatte sie sich mehr als verdoppelt (von 5,7% auf 12,8%), bei den 21- bis 25 Jährigen war im selben Zeitraum ein Anstieg von 5,8% auf 8,9% zu beobachten. Unter Berücksichtigung des Migrationshintergrundes verstärkte sich dieses spezifische Teilnahmewachstum zusätzlich. Zu den beliebtesten Glücksspielen der Bevölkerung in den letzten 12 Monaten vor der Befragung zählten: Lotto 6 aus 49 (22,7%), Spiel 77/Super 6 (12,4%), Sofortlotterien (9,7%), Eurojackpot (7,1%), Privates Glücksspiel (6,0%), Fernsehlotterien (4,2%), andere Lotterien (2,9%), Geldspielautomaten (2,6%), Glücksspirale (2,5%), Großes Spiel in der Spielbank, z.B. Blackjack (1,3%), Oddset-Spielangebote

(0,9%), Live-Wetten (0,9%), Kleines Spiel in der Spielbank, z.B. Glücksspielautomaten (0,8%), Bingo (0,8%), andere Sportwetten (0,7%), Klassenlotterien (0,5%) und Internet-Casinospiele (0,5%).

Unter den aktuell an Glücksspielen teilnehmenden Personen entwickelt ein gewisser Anteil ein exzessives, problematisches oder gar pathologisches Glücksspielverhalten. Laut BZgA (2016) lag der Anteil mindestens problematisch glücksspielender Personen (aktuell problematisch oder pathologisch spielend, diagnostiziert mit dem South Oaks Gambling Screen [SOGS]) unter der 16-70jährigen Bevölkerung im Jahr 2015 bei 0,79% (problematisch 0,37%, pathologisch 0,42%). Hochgerechnet auf die 16-70jährige Bevölkerung in Deutschland konnte für 2015 folglich von ca. 153-382.000 problematisch und ca. 111-415.000 pathologisch Glücksspielenden ausgegangen werden (95%-Konfidenzintervalle). Ein statistisch erhöhtes Risiko für problematisches Glücksspielverhalten zeigten insbesondere junge Männer (bis 25 Jahre alt), Personen mit Migrationshintergrund, niedrigem Bildungsstatus und monatlichen Glücksspielausgaben über 100 Euro. Die im letzten Jahr am häufigsten genutzten Spielformen unter Problemspieler\*innen sind Lotto, Geldspielautomaten, Sofortlotterien, Eurojackpot, Kleines Spiel in Spielbanken und Wettangebote (BZgA, 2016); bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Nutzung mehrerer Spielformen erwiesen sich unter mindestens problematisch glücksspielenden Personen insbesondere die Spielformen Geldspielautomaten, Sportwetten (insbes. Live-Wetten und Oddset-Spielangebote), Casinospiele im Internet und Keno als besonders beliebt. In den ambulanten Suchtberatungsstellen war unter den Problemspieler\*innen der Anteil an süchtigen Geldspielgerätespieler\*innen mit 73,9% unverändert der größte (Meyer, 2016).

## **Aktuelle Angebotsregulierung und Verbesserungsempfehlungen**

---

### **Sportwetten**

Die Vermittlung von Sportwetten unterliegt in Deutschland einem Monopol des Staates. Da über das Internet jedoch problemlos Wetten bei ausländischen Anbieterinnen und Anbietern abgeschlossen werden konnten, sah der Glücksspieländerungsstaatsvertrag ab Juli 2012 eine Aussetzung des Monopols und die Vergabe von 20 Konzessionen an private Anbieterinnen und Anbieter vor, um den illegalen Schwarzmarkt einzudämmen und Steuereinnahmen zu sichern. Das Vergabeverfahren konnte jedoch bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen werden, weil die im zweistufigen Auswahlverfahren ausgeschlossenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgreich den Klageweg beschritten und das Vergabeverfahren zum Stillstand gebracht wurde.

Als Konsequenz daraus entstand ein expandierender unregulierter Sportwettenmarkt im Internet sowie bei terrestrischen Angeboten, was sich auch im bremischen Stadtbild in Form einer vermehrten Anzahl an Sportwettbüros niederschlug. Um das Vollzugsdefizit zu beheben, ist es laut eines Entwurfes des zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags vorgesehen, ab dem 01.01.2018 vorläufige Konzessionen an alle Bewerberinnen und Bewerber im Konzessionsverfahren zu vergeben, die im laufenden Verfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben. Nicht konzessionierten Sportwettbüros in Bremen droht bei der Umsetzung des Vorhabens die Schließung. Maßnahmen der Angebotssteuerung, wie etwa Mindestabstände zwischen Wettbüros oder zu weiterführenden Schulen und anderen Jugendeinrichtungen, könnten in der Folge wirksam werden. Aktuellste Meldungen aus einzelnen Bundesländern sprechen aber eher gegen die Umsetzung dieses Entwurfs und stattdessen für eine zunehmende Deregulierung des Sportwettenmarkts mit der Folge erweiterter Angebotsstrukturen.

### **Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten**

Zentrale Spielparameter dieser Glücksspielangebote, wie etwa die Einsatzhöhe oder die Ereignisfrequenz (Zeitdauer zwischen Geldeinsatz und Entscheidung über den Spielausgang), werden auf Bundesebene in der Spielverordnung geregelt. Gesetzgeberische Veränderungen der Spielparameter können das Gefahren- und Suchtpotential dieses Spielangebotes nachhaltig reduzieren.

Geldspielgeräte finden sich sowohl in Spielhallen als auch in Imbissen und Gaststätten. Zum Betrieb einer Spielhalle müssen Betreiberinnen und Betreiber eine Konzession erwerben. Um das Angebot an **108** Spielhallen (Stand Sommer 2016, ohne Bremerhaven) deutlich zu reduzieren, werden aktuell mit Wirksamkeit ab Sommer 2017 alle Konzessionen neu vergeben, wobei bei der Neuvergabe der Konzessionen eine Mindestabstandsregelung der Spielhallen untereinander greifen wird. Es bleibt abzuwarten, ob sich das bestehende Angebot im Zuge der Neuvergabe spürbar reduzieren wird.

Spielhallenbetreiberinnen und -betreiber sind gesetzlich dazu verpflichtet, (1) Minderjährige von der Spielteilnahme auszuschließen, (2) erkennbar Spielsüchtige vom Spiel abzuhalten und (3) Personen auf Wunsch in eine Sperrliste aufzunehmen (freiwillige Selbstsperrung), damit sie in der Folge durch das Spielhallenpersonal an der weiteren Spielteilnahme gehindert werden. Durch Testkäufe von Studenten\*innen in 29 Bremer Spielhallen konnte im Jahr 2014 gezeigt werden, dass die praktische Umsetzung der oben genannten Spieler\*innenschutzmaßnahmen stark verbesserungswürdig ist (Meyer, Meduna, von, Brosowski, 2015): So fanden in 76% der Situationen keine Ausweiskontrollen statt (wichtig für Jugendschutz und Selbstsperrung), auf simuliertes Problemverhalten durch die

Testkunden\*innen wurde nur in 5% der Situationen angemessen reagiert (der Ausschluss erkennbar spielsüchtiger Personen fand faktisch nicht statt). Selbst nach expliziter Ansprache eines Glücksspielproblems durch die Testkunden\*innen gegenüber dem Personal wurde nur in 18% der Fälle auf die Selbstsperre als Spieler\*innenschutzmaßnahme hingewiesen und nach expliziter Sperranfrage durch die Testkunden\*innen kam es in 66% zum Ignorieren der Anfrage oder zu Fehlinformationen. Nach der Einrichtung einer Spielsperre konnten 87% anschließend wieder am Spiel teilnehmen.

Die bisherige behördliche Überprüfung von Spieler\*innenschutzmaßnahmen erfolgt nicht in der gelebten Praxis sondern durch Kontrollen der schriftlich dargelegten Maßnahmen (sog. Sozialkonzepte). Um die praktische Umsetzung solcher gesetzlich vorgeschriebener Maßnahmen angemessen überprüfen zu können, bedarf es *unangekündigter Testkäufe* durch die Kontrollbehörden sowohl in Spielhallen und Gaststätten, als auch in Sportwettbüros. Sanktionen der Verstöße gegen den gelebten Spieler\*innenschutz müssen neben Bußgeldern auch den Entzug von Konzessionen beinhalten können.

Aktuell muss eine freiwillige Selbstsperre als Maßnahme der Selbstkontrollunterstützung von der sperrwilligen Person in jeder einzelnen Spielhalle eingerichtet werden. Erstrebenswert ist die Einführung einer *Standort- bzw. Betreiber\*innenübergreifenden Selbstsperre* nach dem Beispiel Hessens (OASIS), die mittlerweile auch in anderen Bundesländern zum Einsatz kommt. Darüber hinaus wünschenswert ist eine Erweiterung des einheitlichen Selbstsperrsystems auch über Geldspielgeräte hinaus, z.B. auf Sportwettbüros u.a. (*spielformübergreifende Selbstsperre*).

Die Einführung einer *personengebundenen Spieler\*innenkarte* nach dem Beispiel Norwegens, die vor Beginn der Teilnahme in ein Geldspielgerät eingeführt werden muss, würde die konsistente Umsetzung einer Selbstsperre maßgeblich verbessern; darauf gespeicherte individuell anpassbare Teilnahmegrenzen für die Spieldauer oder Einsatz- und Verlusthöhen würden die Selbstkontrolle von Glücksspielerinnen und Glücksspielern zusätzlich erhöhen. Auch hier empfiehlt sich aus Konsistenzgründen eine Erweiterung der Kartenreichweite über alle Spielformen hinweg.

#### **Anmerkung zu weiteren Internetglücksspielen**

Aktuell sind weitere Internetglücksspiele wie z.B. Poker in Deutschland verboten, obwohl der Zugriff auf die Angebote internationaler Anbieter\*innen problemlos möglich ist. Konsequenz sind Steuerausfälle und Vollzugsdefizite im Spieler\*innen- und Jugendschutz. Auch der geplante zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag in seiner jetzigen Form wird für dieses Problem voraussichtlich

keine Lösung schaffen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sollte Glücksspielsucht vermehrt in schulische und außerschulische Präventionsmaßnahmen integriert werden.

## **Zusammenfassung**

---

### **(1) Glücksspiel und Problemspielverhalten**

- Die Mehrheit der Glücksspielumsätze wird durch Geldspielautomaten in Spielhallen oder Gaststätten generiert und ca. jeder 2. Euro in Geldspielgeräten stammt von Problemspieler\*innen
- Die Teilnahme an illegalen Sportwetten unter jungen Männern ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen
- Eine von 100 Personen nutzt Glücksspiele problematisch oder pathologisch
- Ein erhöhtes Risiko für problematisches Glücksspielverhalten zeigen insbesondere junge Männer, Personen mit Migrationshintergrund und niedrigem Bildungsstatus
- Besonders stark mit Problemspielen assoziiert sind Geldspielautomaten, Sportwetten und Casinospiele im Internet

### **(2) Aktuelle Regulierung und Verbesserungsvorschläge**

- Ab Januar 2018 könnte das Vollzugsdefizit im bisher unregulierten Sportwettenmarkt aufgehoben werden, momentane Meldungen aus den Bundesländern sprechen aber eher für wahrscheinliche Deregulierung und Angebotserweiterung
- Unangekündigte, verdeckte Testkäufe erlauben eine optimale Kontrolle des gesetzlich vorgeschriebenen Spieler\*innenschutzes
- Eine Betreiber\*innen- und spielformübergreifende Spieler\*innensperre und die Einführung einer personengebundenen Spieler\*innenkarte werden die Möglichkeiten zur Selbstkontrolle substantiell verbessern
- Glücksspiel und Glücksspielsucht sind vermehrt in schulische und außerschulische Präventionsmaßnahmen aufzunehmen

Tabelle 1: Übersicht.

Spielform	Umsatzanteile an reguliertem deutschen Glücksspielmarkt in 2014 (Meyer, 2016)	Gefährdungspotential	Bemerkungen	Forderungen
Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten	59%	Ca. 70% der Personen in der Glücksspielsuchtberatung berichten von Problemen mit Geldspielgeräten  Ca. jeder 2. Euro an Geldspielgeräten wird mit Problemspieler*innen verdient	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zahl der Spielhallen wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren durch Abstandsregelungen reduzieren, Gaststätten sind davon unberührt</li> <li>• Es besteht die gesetzliche Verpflichtung zum Jugend- und Spieler*innenschutz durch Betreiber*innen</li> </ul> (Ausweiskontrollen, freiwillige Selbstsperrungen, Ausschluss erkennbar spielsüchtiger Personen),  <u>aber:</u> Testkäufe zeigen, dass die praktische Umsetzung mangelhaft ist	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung unangekündigter <u>Testkäufe</u> durch Kontrollbehörden, Sanktionierung bis hin zum Konzessionsentzug;</li> <li>• Einführung einer Betreiber*innen- bzw. Standort- und Spielformübergreifenden <u>Selbstsperre</u> nach dem Beispiel Hessens;</li> <li>• Einführung einer personengebundenen <u>Spieler*innenkarte</u> nach dem Beispiel Norwegens</li> <li>• <u>Mindestabstände</u> von weiterführenden Schulen und Jugendeinrichtungen;</li> <li>• Verbot von Geldspielgeräten in <u>Gaststätten</u></li> </ul>
Sportwettbüros und Internet-sportwetten privater Anbieter*innen	Steigendes Marktvolumen, aber wegen gesetzlicher Regulationsdefizite schwer darstellbar	Steigende Teilnehmeraten in der Bevölkerung, insbesondere unter jungen Männern (BZgA, 2016)	Die Neuordnung der Rechtslage ab 01.01.2018 (2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag) könnte zur Reduzierung bisher unkonzessionierter Sportwettbüros führen, auch wenn aktuellste Meldungen eher dagegen sprechen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstandsregelungen (s.o.)</li> <li>• Testkäufe (s.o.)</li> <li>• Selbstsperre (s.o.)</li> <li>• Spieler*innenkarte (s.o.)</li> </ul>
Automaten- und Tischspiele in Casinos	16% aber stetig sinkend	Hoch, aber Regulation ausreichend und Marktanteile stetig sinkend	Es bestehen Zugangskontrollen, die Möglichkeit zur Selbstsperre in einer bundesweiten Sperrdatei	-
Andere Internet-glücksspiele, z.B. Poker	Steigendes Marktvolumen, aber wegen gesetzlicher Regulationsdefizite schwer darstellbar	Insbesondere für Kinder und Jugendliche sowie Problemspieler*innen problematisch, da Angebote überall und jederzeit verfügbar	Eine einheitliche Regulation des Internetglücksspielangebotes ist aktuell nicht absehbar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung der schulischen und außerschulischen Präventionsangebote</li> <li>• Beseitigung des Regulationsdefizits auf Bundesebene</li> </ul>

## Literatur

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2016). *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends*. Köln.

Meyer, G. (2016). Glücksspiel – Zahlen und Fakten. In Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.), *Jahrbuch Sucht* (S 126–144). Lengerich: Pabst.

Meyer, G., Meduna, M. von, & Brosowski, T. (2015). Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest. *SUCHT*, 61(1), 9-18.

Productivity Commission. (2010). *Gambling Inquiry Report Volume 2: Report No. 50*. Canberra [<http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/gambling-2009/report/gambling-reportvolume2.pdf>].