

Eröffnungsrede Spielerschutz in Baden-Württemberg – Eine Zwischenbilanz zur Umsetzung des Landesglücksspielgesetzes

Prof. Dr. Tilman Becker
Forschungsstelle Glücksspiel
Universität Hohenheim

1. Was ist gut gelaufen?

Aus dem Bereich der Spielbanken und der Lottogesellschaft ist eindeutig Positives zu berichten.

Die Baden-Württembergische Spielbanken GmbH & Co. KG erhält 2015 den Zuschlag für eine Gesamtkonzession für drei Spielbanken und zwar die in Baden-Baden, Stuttgart und Konstanz für die nächsten 15 Jahre. Erstmals hat das Land damit eine Gesamterlaubnis erteilt, die für alle drei staatlichen Spielbanken gilt. Es gibt keine Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Anbietern.

Hinter Berlin macht die Spielbank Stuttgart den zweithöchsten Umsatz im Bundesgebiet und steuerte 2017 etwa die Hälfte zum gesamten Bruttospielertrag der baden-württembergischen Spielbanken bei. Der Bruttospielertrag ist von 68,9 Millionen Euro in 2014 auf 90,2 Millionen Euro in 2018 gestiegen. Im Jahr 2017 haben die Spielbank 37 Millionen Euro an das Land abgegeben.

Erfreulich ist auch der gesunkene Anteil von Klienten in ambulanten Suchthilfeeinrichtungen mit dem kleinen oder großen Spiel in Spielbanken als hauptproblematische Glückspielform. Dieser ist bundesweit von etwa 20

Prozent im Jahr 2003 über etwa 17 Prozent 2008 auf 1,5 Prozent im Jahr 2017 gesunken.

Auch im Bereich der staatlichen Lottogesellschaft ist Positives zu vermelden. Die Baden-Württemberger gaben 2018 deutlich mehr für staatliche Lotterien aus als im Jahr zuvor. Die Spieleinsätze lagen bei 987,6 Mio. Euro. Das ist ein Zuwachs von 54,5 Mio. Euro oder 5,8 Prozent gegenüber 2017. Das Plus ist vor allem durch einen günstigen Verlauf bei der Lotterie Eurojackpot mit außergewöhnlich vielen großen Jackpots zu erklären. Lotto Baden-Württemberg überweist jährlich über 373 Mio. Euro (in 2017) ans Land, wovon 132 Millionen Euro in den Wettmittelfond fließen.

Der Anteil von Klienten in den ambulanten Suchthilfeeinrichtungen, die Lotterien als die hauptproblematische Glücksspielform angeben, ist nach wie vor sehr klein und liegt bundesweit bei unter einem Prozent der Klienten.

Bei dem Vorgehen gegen die illegalen Wetten auf Lotterien sind erste Erfolge zu vermelden. Die Landesmedienanstalten haben dafür gesorgt, dass für diese schwarzen Lotterien keine Werbung im Fernsehen geschaltet wird. Es gibt hier auch dementsprechende Gerichtsurteile. Auch haben mittlerweile eine ganze Reihe von Gerichten festgestellt, dass dieses Angebot eindeutig illegal ist und auch die Werbung dafür.

Spielerschutz ist ein wichtiges Ziel des Glücksspieländerungsstaatsvertrags und des Landesglücksspielgesetzes: Wie sieht es mit der Umsetzung nach sieben Jahren aus?

Die Schulungen von Mitarbeitern ist ein wichtiger Baustein im Spieler- und Jugendschutz. Nach den Angaben der Automatenwirtschaft wurden seit 2011 deutschlandweit insgesamt 30 000 Mitarbeiter geschult.

Auch bei den Eingangskontrollen in Spielhallen hat sich sicherlich in den letzten Jahren einiges verbessert. Hier wird über den Einsatz biometrischer Verfahren nachgedacht. Auf dem 16. Symposium der Forschungsstelle Glücksspiel am Dienstag, 12. März und Mittwoch 13. März haben wir drei Vorträge zu diesem Thema. Wir werden uns mit den Grundlagen dieser Technologie befassen, den Möglichkeiten der Gefühlserkennung und der Sicht des Datenschutzes.

In anderen Bundesländern gab es doch ganz erheblich gerichtliche Auseinandersetzungen um die Umsetzung des Abstandsgebots. Hier wäre beispielhaft Niedersachsen zu nennen. Auch gibt es in Baden-Württemberg hierzu gerichtliche Auseinandersetzungen, doch sind diese nicht von so prinzipieller Art. Die Kriterien für die Auswahlentscheidungen und die Härtefallregelung hatten vor dem Staatsgerichtshof Bestand.

Auch bei den Wettvermittlungsstellen sind gewisse Fortschritte zu vermelden. Es gibt hier erste Schießungsverfügungen gegen Wettvermittlungsstellen bei Verstößen gegen den Jugendschutz.

Baden-Württemberg zeichnet sich gegenüber anderen Bundesländern dadurch aus, dass zumindest in Ansätzen einen Dialog zwischen Anbietern und Hilfesystem stattfindet. Diese Veranstaltung ist ein sehr gutes Beispiel dafür. Auch gibt es bereits darüber hinaus eine punktuelle Zusammenarbeit zwischen Anbietern und Hilfesystem. Sicherlich werden wir im weiteren Verlauf der Tagung mehr darüber hören.

Andere Bundesländer beneiden uns um den Runden Tisch, der maßgeblich von Herrn Zeltner organisiert wurde und hoffentlich auch noch lange organisiert wird. Vielen von Ihnen dürfte der Runde Tisch der EVA ein Begriff sein und einige von Ihnen haben bereits daran teilgenommen. In anderen Bundesländern wurde versucht, etwas Gleichartiges ins Leben zu rufen, ist aber nicht in dem Umfang gelungen, wie hier in Baden-Württemberg. In

der neuesten Suchtforschung wird dieser umfassende systemische Ansatz als Ziel erklärt. In Baden-Württemberg ist dieser systemische Ansatz schon Tradition. Es ist schon ein einmaliger Ansatz, dass alle Stakeholder an einen Tisch zusammengebracht werden. Hierfür gilt mein Dank der EVA und insbesondere Herrn Zeltner.

Nach diesen positiven Punkten möchte ich nun zu dem Weiterentwicklungsbedarf kommen.

2. Wo gibt es Entwicklungsbedarf bzw. was würde ich mir für die Zukunft wünschen?

Eine Evaluation des Landesglücksspielgesetzes wäre sicherlich wünschenswert. Wir erhoffen uns eine Art Evaluation durch diese Tagung. Doch schön wäre es, wenn der Gesetzgeber und die dafür zuständigen Behörden eine solche Evaluation vorgesehen hätten. Wir können hier im Rahmen einer solchen Tagung nur Bruchstücke hierfür liefern.

Das Landesglücksspielgesetz sieht einen Anschluss an die **Sperrdatei** nach dem Glücksspielstaatsvertrag vor. Damit war Baden-Württemberg 2012 im Vergleich zu anderen Bundesländern ganz vorn. Eine baldige Einführung einer deutschlandweiten Sperrdatei für das Automatenspiel wäre sicherlich wünschenswert.

Weiter würde ich mir wünschen, dass eine **Glücksspielaufsichtsbehörde für das Online-Glücksspiel geschaffen wird**. Das Internet macht ja bekanntlich nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt. Ich würde mir wünschen, dass alle Bundesländer gemeinsam eine solche Glücksspielkommission nach dem Beispiel anderer Länder in Europa einrichten. Natürlich würde ich mir wünschen, dass eine solche Anstalt öffentlichen Rechts mit dem Standort Baden-Württemberg etabliert wird, wie es ja bereits der Glücksspielstaatsvertrag von 2012 eigentlich vorsieht

Es wird derzeit politisch diskutiert, Online-Casinospiele zuzulassen. Das Beispiel Dänemark wird gern von den Befürwortern einer Liberalisierung angeführt. Nicht bemerkt wird dabei, dass Dänemark, wie andere Länder in Europa auch, zuerst eine funktionierende Glücksspielaufsichtsbehörde nämlich im Jahr 2000 geschaffen hat und dann erst im Jahr 2012 den Markt liberalisiert hat. Auch Holland hat erst die Strukturen für einen funktionierenden Vollzug mit der Gründung einer Glücksspielkommission im Jahr 2012 geschaffen und überlegt jetzt sogar, ob nicht noch weitere zwei Jahre mit der Liberalisierung gewartet werden soll, um bessere Informationen zu der Zuverlässigkeit von Bewerbern für Lizenzen zu erhalten („cooling of period“).

In Deutschland wurde der Markt für Sportwetten liberalisiert ohne vorher die notwendigen institutionellen Voraussetzungen für eine rechtssichere Vergabe der Lizenzen und der Kontrolle und Überwachung zu schaffen. Das Ergebnis ist bekannt: bisher konnte keine einzige Lizenz vergeben werden. Es wurde ein grauer Markt geschaffen. Zwar darf den Anbietern von Sportwetten ordnungsrechtlich das Fehlen einer Lizenz entgegengehalten werden, eine strafrechtliche Verfolgung hat der Europäische Gerichtshof jedoch untersagt. Es hat sich ein grauer Markt entwickelt. Die Anbieter von Sportwetten können ungehindert Wetten, wie Live-Wetten, anbieten, die eigentlich untersagt sein sollen. Die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zum Spieler und Jugendschutz werden nicht beachtet. Darüber hinaus werden die eindeutig illegalen Online-Casinospiele von diesen Anbietern teilweise angeboten und beworben. Es wird nicht dagegen vorgegangen, da es keine funktionierende Aufsichtsbehörde für das Online-Glücksspiel gibt. Erst wenn eine Lizenz vergeben wurde, kann mit dem Entzug der Lizenz gedroht werden. Erst wenn ein Anbieter etwas zu verlieren hat, nämlich seine Lizenz, kann gegen Vergehen gegen die Werberichtlinie, wegen un-

zureichendem Jugend- und Spielerschutz etc. vorgegangen werden. Auch erst dann bekommt die Konkurrentenklage ihren Biss.

Nun wird auf politischer Ebene diskutiert, zusätzlich den Markt für Online-Casinospiele zu liberalisieren. Scharf formuliert: Hier muss man sich schon fragen, ist die Politik unfähig, aus den Fehlern der Vergangenheit d. h. der gescheiterten Vergabe der Sportwettlizenzen zu lernen oder steckt gar eine Absicht dahinter? Auch hier gilt ganz besonders: erst die institutionellen Strukturen schaffen, dann liberalisieren.

Als Wissenschaftler wünsche ich mir natürlich, dass das Land die **Forschung zu Abwehr von Suchtgefahren** als öffentliche Aufgabe wahrnehmen würde. Das Landesglücksspielgesetz sieht in § 9 Absatz 6 vor: „Das Land nimmt die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele, die Suchtprävention und -hilfe sowie die Glücksspielaufsicht als öffentliche Aufgabe wahr. Es stellt hierfür einen angemessenen Anteil aus den Reinerträgen der Glücksspiele im Sinne des zur Verfügung.“

Die Reinerträge betragen etwa 482 Millionen Euro (2016). Wie bereits erwähnt, tragen die Spielbanken mit 37 Millionen Euro und die staatliche Lottogesellschaft mit 373 Millionen Euro hierzu bei. Mir ist nicht bekannt ob, und wenn ja wie das Land die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele als öffentliche Aufgabe wahrnimmt. Ich finde, es wäre doch angemessen, wenn zumindest ein Promille davon, also etwa 400 Tausend Euro jährlich für die Glücksspielforschung in Baden-Württemberg aufgewendet werden würde.

Um mögliche Missverständnisse auszuräumen:

Ich habe einen Lehrstuhl für Agrarmärkte und Agrarmarketing an der Agrarwissenschaftlichen Fakultät. Die Leitung der Forschungsstelle Glücks-

spiel erfolgt ehrenamtlich und unentgeltlich. Mir werden weder direkt vom Land noch indirekt über die Universität Hohenheim Mittel hierfür zur Verfügung gestellt. Die Forschungsstelle Glücksspiel erhält keinen einzigen Cent weder direkt vom Land noch indirekt über die Universität Hohenheim. Wie finanzieren wir uns: Bücher, Papier, Bleistifte, Reisekosten, Mitarbeiter? Durch Spenden.

Es wurde in der Vergangenheit zwar bereits einiges erreicht, aber es gibt für die Zukunft noch ganz viel zu erreichen. Wir wollen mit unserer Veranstaltung hierzu beitragen. Ich wünsche mir, dass Sie nach unserer Veranstaltung hoch motiviert daran gehen, den Spielerschutz in Baden-Württemberg voranzutreiben. Ich wünsche Ihnen und mir eine interessante und erkenntnisreiche Veranstaltung.