

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zum Thüringer Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021) der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Vielen Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021). Die Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf die aus suchtpreventiver Sicht relevanten Regelungen.

Allgemeine Vorbemerkung

Glücksspiele sind demeritorische Wirtschaftsgüter, da ihre schädlichen Auswirkungen auf die Bevölkerung ihren Nutzen für diese übersteigen und mit wirtschaftlichen Kosten für die gesamte Gesellschaft einhergehen (z.B. Behandlungskosten für Suchttherapien, Folge- und Begleitkriminalität).¹ Um die negativen Effekte des Glücksspielens zu mildern, wird dessen Verfügbarkeit staatlich beschränkt. Eine Politik, die konsequenterweise die Belange der Suchtprevention und der Kanalisierung des Glücksspielens in legale und verhältnismäßig sichere Angebote verfolgt, sollte fiskalische Interessen hinter denen des Spieler*innenschutzes zurückstellen². Denn bei möglichen Steuereinnahmen und den durch Glücksspielen entstehenden Kosten handelt es sich um zwei Seiten derselben Medaille – eine hohe Verfügbarkeit von Glücksspielen schafft Spielanreize, die zu einer erhöhten Glücksspielteilnahme in der Bevölkerung führt und letztlich die Zunahme der Anzahl von Spieler*innen mit problematischem und pathologischem Spielverhalten bedingt. Die Verfügbarkeit von Glücksspielen wurde wissenschaftlich als einer der bedeutendsten Einflussfaktoren auf die Entstehung von Glücksspielsucht identifiziert.³

Wir begrüßen die Auffassung, dass aus dem GlüStV 2021 kein grundlegender Änderungsbedarf im Bereich des terrestrischen und stationären Glücksspielangebotes, insbesondere der Lotterien und Spielhallen, hervorgeht und demzufolge keine vollumfängliche Reform des Thüringer Landesrechts vorgesehen ist. Vor dem Hintergrund der neuen Entwicklungen im deutschen Glücksspielrecht sind die Gestaltungsmöglichkeiten durch das Thüringer Ausführungsgesetz von großer Bedeutung für den Schutz der Thüringer Bürger*innen vor den Risiken des Glücksspielens.

Das ThürSpielhallenG hat sich in der Vergangenheit in seiner Anwendung bewährt. Der nun vorgelegte fortgeschriebene Entwurf berücksichtigt weitere Maßnahmen des Spielerschutzes, die wir aus suchtpreventiver Sicht befürworten. Insbesondere die Reduzierung der Geräte pro Spielhalle in § 3 Abs. 9 ThürSpielhallenG begrüßen wir. Damit kommt das Land einem eindringlichen Appell der Suchthilfe nach. Wünschenswert wäre im Hinblick auf eine wirksame Glücksspielsuchtprävention jedoch eine deutlichere Verringerung auf acht Geldspielgeräte pro Spielhalle gewesen.

Herausforderungen durch die Liberalisierung des Glücksspielmarktes

Durch die Legalisierung von Glücksspielen im Internet mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 wird sich die deutsche Glücksspiellandschaft tiefgreifend verändern. Aufgrund ihrer strukturellen Eigenschaften weisen Online-Casinos und virtuelle Automaten Spiele ein hohes Suchtpotential auf: Eine hohe Verfügbarkeit – rund um die Uhr – und schnelle Spielabfolgen in Verbindung mit zum Teil sehr kurzen Auszahlungsintervallen machen diese Glücksspiele zu einer riskanten Spielform. Darüber hinaus

¹ Gerhard Meyer/Meinolf Bachmann, Spielsucht. Ursachen, Therapie und Prävention von Glücksspielbezogenem Suchtverhalten, Berlin 2017, S. 393.

² Ebd., S. 394.

³ Ebd., S. 120.

entfallen beim Glücksspielen im Internet persönliche Kontakte und zwischenmenschliche Begegnungen und damit auch bewährte soziale Kontrollmöglichkeiten. Das stellt den Staat im Bereich des Jugend- und Spielerschutzes vor neue Herausforderungen.

Bewährte Maßnahmen zur Sicherstellung des Jugendschutzes wie Testkäufe und -spiele müssen rechtzeitig an neue Glücksspielformen im Internet angepasst und implementiert werden. Auch im Bereich der Sportwetten, die in besonderem Maß für Jugendliche und junge Erwachsene interessant sind, sollten diese wirksamen Jugendschutzmaßnahmen weiterhin Anwendung finden.

Auch auf die zu beobachtende massive Ausbreitung der Werbung im Bereich der Sportwetten und des Glücksspiels im Internet muss zeitnah reagiert werden. Vorhandene Regelungen in den Werberichtlinien der Länder müssen der neuen Marktsituation angepasst werden. Nur so können der Spieler- und insbesondere der Jugendschutz gewährleistet werden. Der Glücksspielstaatsvertrag regelt in § 5 GlüStV 2021 Art und Umfang der Werbung für Glücksspiele. Ein wesentlicher Bestandteil ist die Regulierung, dass Werbung sich nicht an Minderjährige richten darf. Trotz der Regulierungsvorschriften für Werbung im Glücksspielstaatsvertrag zeigt sich die konkrete Werbepaxis jedoch allgegenwärtig, massiv, aufdringlich und spielanreizend. Insbesondere Werbung für Sportwetten setzt auf Identifikationsfiguren aus dem Sport. In der Regel wird bei dieser Werbung die Botschaft transportiert, dass die Spieler*innen durch eigenes Fachwissen im Bereich des Sports Gewinne erzielen können. Dies ist nicht der Fall.⁴ Zudem finden sich in der Werbung für Sportwetten häufig Narrative, die Sportwetten als normale Alltagsbeschäftigung darstellen, die mit einer Begeisterung für Sport natürlicherweise einhergehen würden. Besonders Kinder und Jugendliche müssen vor dieser scheinbaren Normalität und der Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit von Glücksspielen in ihrem täglichen Lebensumfeld geschützt werden, denn die Gefahren und Risiken des Glücksspiels sind insbesondere für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene erheblich und folgenschwer.⁵ Daher ist es aus suchtfachlicher und gesundheitspolitischer Sicht dringend erforderlich, an die aktuellen Entwicklungen und neue Medienformen angepasste, klare und eindeutige Regelungen für Glücksspielwerbung zu erlassen. Vor dem Hintergrund der Aufweichung der Werberichtlinien im neuen GlüStV 2021 sehen wir akuten Handlungsbedarf für eine Überarbeitung der Regulierung der Länder mit stärkerem Fokus auf neue Glücksspiel- und Medienformen. An dieser Stelle möchten wir auch die Bewerbung von Glücksspielen durch das sogenannte Influencer-Marketing als neue Form der Einflussnahme auf eine jüngere Zielgruppe hervorheben. Nur zeitgemäße Regulierungen erlauben es, den Jugend- und Spielerschutz auch nach der Liberalisierung des deutschen Glücksspielmarktes hinreichend zu gewährleisten. Wir appellieren an die Landesregierung, an der Überarbeitung der Werberichtlinie aktiv im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes mitzuwirken.

Um sicherzustellen, dass die Liberalisierung des deutschen Glücksspielmarktes nicht zulasten der Bürger*innen geht, braucht es ein eindeutig formuliertes Bekenntnis des Freistaates zur planungssicheren und zukunftsorientierten Finanzierung der Prävention, Suchthilfe und Forschung im Themenfeld Glücksspielsucht, die es erlaubt, nachhaltig wirksame und strategisch langfristig angelegte Projekte dauerhaft zu gewährleisten. Neben ausreichender Förderung ist Planbarkeit ein wichtiger Faktor bei der Sicherstellung wirksamer Prävention und Suchthilfe. Aus gesundheitspolitischer Sicht sollte es zudem von Interesse sein, die neue Situation im Bereich des Glücksspiels wissenschaftlich begleiten und evaluieren zu lassen. Den politischen Entscheidungsträger*innen sollte bewusst sein, dass die Öffnung des Glücksspielmarktes mit Mehrkosten für Prävention, Hilfe und Forschung einhergehen muss.

ThürGlüG

§ 3 ThürGlüG Teilnahmebedingungen

Wir begrüßen, dass in § 3 Abs. 2 ThürGlüG klargestellt wird, dass Änderungen zwingend der Glücksspielaufsichtsbehörde vorzulegen sind. Die Änderung der Genehmigungsfiktion in eine Bestätigungspflicht der Glücksspielaufsichtsbehörde stellt sicher, dass von den Veranstalter*innen vorgenommene Änderungen an den Teilnahmebedingungen dem Spielerschutz entsprechen.

⁴ Tobias Hayer/Jens Kalke, Sportwetten: Spielanreize und Risikopotenziale, in: Suchttherapie 2020.

⁵ Tobias Hayer/Ingo Fiedler, Sportwetten und Jugendliche: Spielangebote und Suchtgefahren, in: Praxis - Klinische Verhaltensmedizin und Rehabilitation 3/2013, S. 189–196.

§ 4 ThürGlüG Erlaubnisverfahren

Der Aufhebung der Sätze 3 – 4 in § 4 Abs. 4 ThürGlüG (Verbot der Aufstellung von mit dem Internet verbundenen Glücksspielautomaten) widersprechen wir aus suchtpreventiver Sicht. Diese Regelung soll als klares Trennungsgebot zwischen Online- und terrestrischem Spiel beibehalten werden. Glücksspielanbieter*innen müssen sich entscheiden, welche Spielform sie an einem Standort anbieten wollen. Eine Vermischung, welche die Streichung unweigerlich zur Folge hat, dient weder dem Spielerschutz noch dem Vollzug.

Darüber hinaus würde die Streichung zur Inkohärenz des Gesetzes führen, da eine entsprechende Regelung im Spielhallengesetz (berechtigterweise) weiterhin besteht.

§ 6 ThürGlüG Wettvermittlungsstellen

§ 6 Abs. 6 ThürGlüG – Abstandsregelungen

Grundsätzlich begrüßen wir das in § 6 Abs. 6 ThürGlüG ausgeführte Verbot der Ansiedelung von Wettvermittlungsstellen in unmittelbarer Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen, Suchtberatungsstellen und innerhalb von Sportstätten. Zum einen ist jedoch aus suchtpreventiver Sicht auch ein Abstandsgebot von Wettvermittlungsstellen zu Sportstätten zwingend erforderlich.⁶

Zum anderen ist eine konkrete Abstandregelung mit einer eindeutigen Benennung der Entfernung, wie sie im ThürSpielhallenG verankert ist, auch für Wettvermittlungsstellen aus suchtpreventiver Sicht wünschenswert. Wir sind, wie die Verfasser*innen des vorliegenden Gesetzentwurfes, der Auffassung, dass Wettvermittlungsstellen dem Charakter nach eher Spielhallen entsprechen (Gesetzentwurf, S. 11). Deshalb sollten im Bereich der Wettvermittlungsstellen Vorkehrungen zum Spielerschutz analog zu denen im Bereich der Spielhallen implementiert werden. Auch hier gilt es im Sinne des Jugendschutzes unbedingt zu vermeiden, dass diese Einrichtungen zur selbstverständlichen Lebenswirklichkeit von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden und sich ein Gewöhnungseffekt einstellt, wie die Verfasser*innen in Bezug auf Spielhallen treffend argumentieren (Gesetzentwurf, S. 16).

Darüber hinaus würde eine konkrete Benennung der notwendigen Entfernung von Wettvermittlungsstellen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen und Suchtberatungsstellen und zu Sportstätten einen erleichterten Vollzug der Regelung gewährleisten, indem mögliche Auslegungsschwierigkeiten ausgeschlossen würden, die durch den unbestimmten Rechtsbegriff der „unmittelbaren Nähe“ entstehen können. Dies gilt auch in Bezug auf eine Abstandsregelung zwischen Wettvermittlungsstellen untereinander und zu Sportstätten.

Die Vermeidung einer „übermäßigen Konzentration von Wettvermittlungsstellen in bestimmten Gebieten“ in § 6 Abs. 6 ThürGlüG bleibt deutlich hinter einem aus suchtpreventiver Sicht erforderlichen Abstandsgebots zurück. Da die Verfasser*innen im Bereich der Sportwettvermittlung selbst den Bedarf einer „maßvollen Anpassung [...]“ erkennen, da mit dem GlüStV 2021 "ein nicht mehr zahlenmäßig kontingentiertes Erlaubnissystem" (S. 10) eingeführt werden wird, ist nicht ersichtlich, weshalb an dieser Stelle auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgegriffen wird. Dass im Fall der Wettvermittlungsstellen nicht mit einer übermäßigen Konzentration zu rechnen ist, wie die Verfasser*innen des Gesetzentwurfes vermuten, ist spekulativ und ungesichert und kann aus diesem Grund aus suchtpreventiver Sicht nicht unterstützt werden. Bisher galt lediglich die Experimentierklausel aus dem GlüStV 2012 und mit der zahlenmäßig unbegrenzten Ausgabe von Konzessionen für Wettvermittlungsstellen konnte erst im Oktober letzten Jahres begonnen werden. Die zukünftige Marktentwicklung lässt sich unter diesen Umständen nicht voraussagen.

§ 6 Abs. 2 und Abs. 12 ThürGlüG – Wettvermittlung im Nebengeschäft, Trennungsgebot

Das Verbot der Vermittlung von Sportwetten im Nebengeschäft wird grundsätzlich begrüßt (§ 6 Abs. 2 ThürGlüG). Aus suchtpreventiver Sicht lehnen wir jedoch die Ausnahmeregelung für die Vermischung der Angebote von Wettvermittlungs- und Lotterie-Aannahmestellen im terrestrischen Bereich ab (§ 6 Abs. 12 ThürGlüG). Die Begründung, dass sich im ländlichen Bereich sonst keine Wettvermittlungsstellen ansiedeln werden, ist, auch im Sinne einer Kanalisierung, nicht schlüssig, da die Betreiber*innen Sportwetten nun auch online anbieten können.

⁶ Hayer/Kalke (Anm. 4).

§ 7 ThürGlüG Spielerschutz

Positiv bewerten wir die Einführung des spielformübergreifenden Sperrsystems (§ 8 GlüStV 2021) als eine wichtige Schutzfunktion für spielsüchtige oder potentiell spielsüchtige Personen. Die Spielersperre stellt eine wichtige strukturelle Maßnahme und ein unterstützendes Instrument im Rahmen des Spielerschutzes dar. Im Bereich des staatlichen Glücksspiels (Lotterien und Spielbanken) sind Spielersperrungen bereits bundesweit eingeführt. Das spielformübergreifende Sperrsystem ist derzeit, neben der Reduktion des Angebotes von Glücksspielen, die einzige Spielerschutzmaßnahme, deren Wirksamkeit wissenschaftlich nachgewiesen werden konnte.⁷ Mit ihr kann kurzfristig und mit entsprechender struktureller Ausgestaltung auch nachhaltig ein exzessives Spielverhalten von problematischen Glücksspieler*innen wirksam aufgefangen werden.

ThürSpielhallenG

§ 3 ThürSpielhallenG Anforderungen an Spielhallen und ähnliche Unternehmen

Die Abstandsregelungen im § 3 Abs. 2 zur Änderung des unbestimmten Rechtsbegriffs „der unmittelbaren Nähe“ hin zu 200 m wird begrüßt. Trotzdem stellen wir die Frage, warum nicht auf die gleiche Abstandsregelung zurückgegriffen wurde, die für Spielhallen untereinander gilt (500 m).

Die Reduzierung der Geldspielgeräte pro Spielhalle von 12 auf zehn durch die Änderung des § 3 Abs. 9 ThürSpielhallenG leistet einen sinnvollen Beitrag zum Spielerschutz. Wünschenswert wäre im Hinblick auf eine wirksame Glücksspielsuchtprävention jedoch eine Verringerung auf acht Geräte gewesen, wie sie bereits von einigen Thüringer Kommunen praktiziert wird.

Im Hinblick auf einen wirksamen Spielerschutz durch Verfügbarkeitsreduktion befürworten wir insbesondere, dass kein Gebrauch von § 29 Abs. 4 GlüStV gemacht wird. § 29 Abs. 4 GlüStV ermöglicht es den Ländern, eine Ausnahmeregelung von dem in § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 festgelegten Verbot von Mehrfachkonzessionen (mehrere Einzelspielhallen in einem Gebäude) zu implementieren. So können am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen mit bis zu drei Konzessionen immer wieder eine befristete Erlaubnis zum Weiterbetrieb erwerben, wenn sie sich von einer akkreditierten Prüforganisation zertifizieren lassen und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen wiederholt wird.

Ziel dieser Maßnahme ist die Aufweichung des Mehrfachkonzessionsverbots und der damit verbundenen Abstandsregelungen für Spielhallen im GlüStV 2021 und im Rahmen der Spielhallengesetze. Derzeit profitieren Spielhallen im baulichen Verbund bereits von einer Härtefallregelung. Wir sehen daher keine Notwendigkeit für die Übernahme dieser Norm in Thüringer Landesrecht und halten diese weitere, gegebenenfalls unbegrenzte, Verlängerung der Übergangsfrist für bestehende Spielhallen mit Mehrfachkonzessionen für überflüssig und schädlich im Sinne des Spielerschutzes.

Bei Abstandsregelungen und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen handelt es sich um eine wirksame verhältnispräventive Maßnahme. Die Stärkung des Spielerschutzes durch die Reduktion der Spielhallendichte innerhalb der Länder und Kommunen wurde sowohl von der Suchthilfe als auch von weiten Teilen der Bevölkerung gefordert.

Bereits im GlüStV 2012 wurde ein Verbot von Mehrfachkonzessionen verankert (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012), das aufgrund einer Härtefallregelung (§ 29 Abs. 4 GlüStV 2012) bis heute nicht flächendeckend zur Anwendung kommt. Nun würde den Spielhallenbetreiber*innen durch die Anwendung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 nochmals eine Übergangsfrist eingeräumt, die dem eigentlichen gesetzgeberischen Anliegen widerspricht (vgl. hierzu die Begründung zu § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2021) und die suchtpreventiven Ziele des Gesetzgebers konterkariert.

Wir als Fachstelle kritisieren darüber hinaus, dass im Rahmen der vorgesehenen Qualifizierungen nur der Input geprüft werden kann. So wird zum Beispiel geprüft, ob ein Sozialkonzept vorhanden ist, das Personal geschult ist und wie die Abläufe im Rahmen der Erkennung und Ansprache von problematischen Spieler*innen vonstattengehen können. Diese Zertifizierung kann im besten Fall einen theoretisch funktionierenden Spielerschutz belegen. Der eigentliche Output, also die Frage, wie viele

⁷ Meyer/Bachmann (Anm. 1), S. 416.

problematische Spieler*innen letztendlich angesprochen oder der Spielhalle verwiesen werden und dann z.B. auch in einer Suchtberatungsstelle ankommen, kann im Rahmen einer Zertifizierung überhaupt nicht gemessen werden. Der Gesetzgeber schafft hier folglich eine Regelung, welche rein auf gutgläubigem Vertrauen aufbaut, und die weder sachlich normativ noch suchtwissenschaftlich begründet werden kann. Zudem wird durch eine gesetzgeberische Würdigung einer zertifizierten Spielhalle eine Aufwertung der Zertifizierung an sich erfolgen, welche direkt und indirekt Auswirkungen auf die Überwachungstätigkeit der unteren Glücksspielaufsicht innerhalb der Kommunen haben kann.

Die Zertifizierung von Spielhallen stellt keine gleichwertige Alternative zur Verringerung des Glücksspielangebotes durch die Reduktion von Geldspielgeräten innerhalb einer Spielhalle und der Gesamtzahl von Spielhallen, auch und insbesondere mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund, dar. Neben der Spiellersperre ist die Reduktion der Verfügbarkeit von Spielstätten die einzige wissenschaftlich belegte wirksame Spiellerschutzmaßnahme.

§ 4 Abs. 6 Satz 2 ThürSpielhallenG Anforderungen an die Ausübung des Gewerbes

Der redaktionellen Änderung, also der Ersetzung des Begriffs „spielerrelevant“ durch das Wort „spielrelevant“ wird aus suchtpreventiver Sicht widersprochen. Diese Formulierung ist ein Alleinstellungsmerkmal im Vergleich zu den Spielhallengesetzen der anderen 15 Bundesländer, welches sich im Spiellerschutz hierzulande bewährt hat. Die Formulierung stellt den Unterschied zwischen Informationen heraus, welche für Veranstalter*innen/Betreiber*innen relevant zu sein scheinen zu denen, welche für die (potentiellen) Spieler*innen relevant sind. Da es in der Regelung um letztere gehen soll, sind in Thüringer Spielhallen derzeit noch Aussagen wie die Verweigerung der Nennung einer Auszahlungsquote der Geldspielgeräte mit Verweis auf die SpielV nicht möglich. In allen anderen Bundesländern findet sich eine solche Aussage auf den Aushängen „Spielrelevante Informationen“ und muss offenbar von den Behörden akzeptiert werden. Die Aufklärung von Spieler*innen ist ein essentieller Teil des Spiellerschutzes und sollte nicht durch wirtschaftliche Interessen verwässert werden.

Erfurt, 23.02.2021

gez. Claudia Frisch