

Antrag

der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Elisabeth Scharfenberg, Birgitt Bender, Kai Gehring, Markus Kurth, Christine Scheel, Grietje Staffelt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Wirksamen Schutz vor Glücksspielsucht gewährleisten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und des Europäischen Gerichtshofes verlangt vom deutschen Gesetzgeber bei Bund und Ländern eine kohärente und systematische Bekämpfung der Glücksspielsucht. Während der Glücksspielstaatsvertrag der Länder für den Bereich der Lotteriespiele und Sportwetten den verfassungsgerichtlichen Vorgaben nachkommt, ist der für den Bereich der Geldspielgeräte zuständige Bund dieser Forderung bisher nicht gefolgt. Geldspielgeräte weisen unter allen Glücksspielarten die höchste Suchtgefahr auf. Ausschlaggebend für das Abhängigkeitspotential sind die Ausgestaltung der Spiele, beispielsweise die Spieldauer und Ereignisfrequenz, die zu erwartenden Gewinne oder die Vorspiegelung einer hohen Gewinnwahrscheinlichkeit. Es gilt, diese suchtauslösenden Faktoren weitgehend zu reduzieren. Angesichts der besorgniserregenden Zahlen der süchtigen Spielerinnen und Spieler und der hohen sozialen Kosten des Automatenspiels ist unmittelbares Handeln des Gesetzgebers geboten, um eine den europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Rechtslage herzustellen und die Einhaltung des Jugendschutzes zu gewährleisten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Spielverordnung dahingehend zu ändern, dass

- a) das Suchtpotential von Geldspielgeräten durch die Anhebung der Mindestspielzeit auf mindestens 120 Sekunden und die wirksame Durchsetzung von Spielpausen verringert wird;
- b) hohe finanzielle Verluste durch die deutliche Absenkung der Einsatzbeträge und des maximalen Stundenverlustes, durch die Begrenzung gespeicherter Geldbeträge, durch die Unzulässigkeit des Einsatzes von Kunden- oder Kreditkarten an Geräten und des Aufstellens von Geldautomaten in Spielhallen wirksam vermieden werden;
- c) Spielanreize durch die deutliche Begrenzung des maximalen Stunden Gewinns, das Anzeigen der jeweiligen realen Gewinnwahrscheinlichkeiten eines Spiels und die Begrenzung der Aufstellung auf Spielhallen und ähnliche Unternehmen gemindert werden;
- d) ein sog. Player-Tracking (gezieltes Ausspionieren von Spielgewohnheiten einzelner Spielerinnen und Spieler) nicht mehr möglich ist;

- e) für Spielerinnen und Spieler die Möglichkeit geschaffen wird, sich sperren zu lassen und die Einhaltung der Sperren und des Jugendschutzes durch entsprechende Zugangskontrollen gewährleistet ist;
 - f) Geräteaufsteller verpflichtet werden, ihr Personal entsprechend zu schulen, ein eigenes Sozialkonzept vorzulegen und eng mit Beratungsstellen und Therapieeinrichtungen zusammenzuarbeiten;
2. unter Beteiligung der Bundesländer eine Studie zur Epidemiologie der Glücksspielsucht, zum Abhängigkeitspotential einzelner Glücksspielformen und zu den volkswirtschaftlichen Folgekosten in Auftrag zu geben.

Berlin, den 12. November 2008

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es Schätzungen zufolge 80 000 bis 400 000 behandlungsbedürftige Glücksspielabhängige (Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung 2008). Die Datenlage zur Prävalenz und zu den Auswirkungen der Glücksspielsucht ist bislang unzureichend; es gibt nur wenige repräsentative Daten.

Rund 80 bis 90 Prozent der hilfesuchenden Spielerinnen und Spieler geben an, Probleme im Umgang mit Geldspielautomaten zu haben. Damit sind Spielerinnen und Spieler an Geldspielautomaten die mit Abstand größte Gruppe der Glücksspielabhängigen. Zudem tritt bei ihnen die Abhängigkeit in einem bedeutend kürzeren Zeitraum ein als bei anderen Glücksspielarten.

Anders als bei anderen Glücksspielen liegt die Gesetzgebungszuständigkeit für die Ausgestaltung der Geldspielautomaten beim Bund, da diese Automaten rechtlich als Gewerbe gelten. Die Unterscheidung stammt aus den 50er Jahren, als man noch davon ausging, dass an ihnen keine großen Vermögenswerte verspielt werden könnten.

Anfang 2006 wurde die Spielverordnung, die die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung von Geldspielgeräten festlegt, zuletzt reformiert. Dabei wurden wesentliche Vorgaben, die sich auf das Suchtpotential von Automatenspielen auswirken, gelockert. Beispielsweise wurde die Anzahl der Geräte, die in Gaststätten und Spielhallen aufgestellt werden dürfen, heraufgesetzt. Auch wurde die Mindestdauer für einzelne Spiele von zwölf auf fünf Sekunden herabgesenkt, um die Spiele für junge Menschen attraktiv zu machen, die schnellere Spielabläufe durch Computerspiele gewohnt sind. Der Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung 2006 schloss eine Ausweitung der pathologischen Spielsucht durch die Reform nicht aus, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Glücksspiele mit kurzer Spieldauer und hoher Ereignisfrequenz ein erhöhtes Suchtpotential haben. Schlussfolgerungen aus dieser Feststellung hat die Bundesregierung allerdings bislang nicht gezogen.

Die Vorgaben der Spielverordnung beschränken sich nunmehr größtenteils auf die Festlegung von Grenzwerten für Einsätze und Verluste (maximal 80 Euro Verlust bzw. 500 Euro Gewinn in einer Stunde). Durch die Umrechnung von Geld- in Punktwerte und durch verzögerte Auszahlungen werden diese Grenzwerte in der Praxis umgangen. Somit sind Gewinne aber auch Verluste mit sehr hohem Vermögenswert möglich. Auch die rechtlich vorgeschriebenen Spielpausen werden nicht eingehalten. Zudem können durch Manipulationen an den Ge-

räten Gewinne gezielt ausgeschüttet und damit Kunden gezielt „angefüttert“ bzw. gebunden werden.

Die Freiwillige Automaten-Selbst-Kontrolle (ASK) beschränkt sich darauf, Warnhinweise auf die Frontscheiben der Automaten zu setzen, die u. a. auf eine Beratungshotline der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung verweisen. Die Verpflichtung zur sichtbaren Auslage von Informationsmaterialien zu Suchtgefahren wird bislang von einer großen Zahl der Spielhallenbetreiber nicht beachtet; teilweise ist das ausgelegte Material auch nicht geeignet, zu einer effektiven Suchtbekämpfung beizutragen. Eine Sperrung von Spielsüchtigen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nicht aufgehoben werden kann, so wie sie im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen enthalten ist, ist bislang ebenfalls nicht möglich.

Schätzungen zufolge sind rund 40 Prozent der an solchen Automaten getätigten Geldeinsätze auf Personen zurückzuführen, die spielsüchtig sind (Stöver, Glücksspiele in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zur Teilhabe und Problemlage des Spielens um Geld, 2006). Befragungen in Suchthilfeeinrichtungen ergaben, dass 75 Prozent der von Geldspielautomaten Abhängigen in intensiven Spielphasen täglich mehr als 250 Euro verloren. Die Mehrheit der Spielerinnen und Spieler hat deshalb Schulden – nach Erhebungen von Suchthilfeeinrichtungen durchschnittlich in Höhe von 85 000 Euro. Erste Ergebnisse einer Untersuchung der Universität Hamburg beziffern die durch Glücksspielsucht verursachten volkswirtschaftlichen Kosten auf einen Betrag in zweistelliger Milliardenhöhe pro Jahr. 80 Prozent dieser Kosten werden durch Geldspielautomaten verursacht.

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Entstehung von Glücksspielsucht bei Geldspielgeräten belegen, dass die Höhe der Spieleinsätze, die Höhe der Gewinnmöglichkeiten, die Ereignishäufigkeit pro Zeit, das Vorspiegeln von Fastgewinnen durch das Spielgerät und die als Beeinflussung der Gewinnmöglichkeiten empfundene aktive Einbindung des Spielers bzw. der Spielerin in das Spiel die wichtigsten Ursachen für die Entstehung von Glücksspielsucht und problematisches Spielverhalten sind. Durch eine Änderung der Vorschriften über die Bauartzulassung der Automaten kann die Gefahr der Entstehung von Glücksspielsucht deutlich vermindert und dem Aufkommen anderer problematischer Spielverhaltensweisen wirksam Grenzen gesetzt werden.

Viele pathologische Glücksspielerinnen und -spieler geben an, bereits im Alter von 15 oder 16 Jahren mit Geldspielgeräten in Berührung gekommen zu sein. Das Spiel an solchen Automaten ist Jugendlichen unter 16 Jahren zwar nach § 6 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes gesetzlich untersagt. Vieles deutet allerdings darauf hin, dass dieses Verbot in der Praxis so gut wie nicht umgesetzt werden kann, weder durch die in der Spielverordnung vorgeschriebenen technischen Sicherungen noch durch eine ständige Aufsicht. Nach einer Studie der Universität Bielefeld gaben rund 23 Prozent der Jugendlichen, die Erfahrungen mit Glücksspiel haben, an, regelmäßig an Automaten zu spielen, zumeist in Gastronomiebetrieben des unteren Segments, wo eine Kontrolle in der Regel nicht stattfindet.

Die rund 220 000 in Deutschland verfügbaren Geldspielautomaten finden sich flächendeckend in Spielhallen, Entertainment Centern, Gaststätten und Imbissbuden. Der weit überwiegende Teil der Geräte steht in Gaststätten und Beherbergungsbetrieben. Eine flächendeckende ordnungsbehördliche Kontrolle in Gaststätten kann nicht sichergestellt werden. Daher ist es geboten, das Aufstellen von Geldspielgeräten – wie in den Niederlanden – auf Spielhallen und ähnliche Einrichtungen zu beschränken. Dort sollte der Zutritt nur noch gegen Vorlage eines Ausweises oder einer persönlichen Kundenkarte möglich sein. Anhand einer solchen Kontrolle kann sowohl Minderjährigen wie auch gesperrten Spielerinnen und Spieler von vorneherein ein Zugang verwehrt werden. In Sozialkonzept-

ten sollen die Einrichtungen darlegen, wie Spieler zu einem verantwortungsbewussten Spiel angehalten, der Suchtentstehung vorgebeugt und sozialschädliche Auswirkungen des Glücksspiels verhindert werden können.

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Placanica-Entscheidung vom 6. März 2007 erklärt, dass eine Einschränkung des Glücksspielangebots nur dann zulässig ist, wenn sie systematisch und kohärent der Bekämpfung der Spielsucht dienen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Sportwetten-Urteil vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01) die Rechtmäßigkeit staatlicher Regelungen danach beurteilt, ob sich diese konsequent an der Begrenzung und Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht ausrichten. Dies ist in Deutschland bislang noch nicht der Fall.

Die Spielverordnung kann von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden. Die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder hat daher in einem Beschluss vom 13. Dezember 2006 den Bund gebeten, die Spielverordnung den Zielen und Maßstäben des neuen Glücksspielstaatsvertrages anzupassen. Auch der neu geschaffene Fachbeirat Glücksspielsucht schloss sich dieser Forderung an. Die Bundesregierung hat allerdings bislang keine solche Anpassung vorgenommen.