

Glücksspielforschung

Ingo Fiedler · Ann-Christin Wilcke
Gesine Thoma · Lennart Ante
Fred Steinmetz

RESEARCH

Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern



Springer Gabler

Glücksspielforschung

Herausgegeben von

M. Adams, Hamburg, Deutschland

I. Fiedler, Hamburg, Deutschland

T. Teichert, Hamburg, Deutschland

Glücksspiele sind ein altes und zugleich gesellschaftlich umstrittenes Produkt, welches sich in den vergangenen Jahrzehnten weltweit zu einer Industrie von erheblicher Marktgröße und sozialpolitischer Bedeutung entwickelt hat. Glücksspiele sind damit auch verstärkt in den Fokus der Wissenschaft gerückt.

In dieser Reihe werden interdisziplinäre Forschungsbeiträge zu Glücksspielen und ihren gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen veröffentlicht. Der Schwerpunkt liegt auf ökonomischen und rechtspolitischen Beiträgen. Je nach Themenzuschnitt fließen psychologische, medizinische, kriminologische und soziologische Aspekte in die Analysen mit ein.

Die Herausgeber der Reihe forschen an der Universität Hamburg am „Arbeitsbereich Glücksspiele“. Ihre Absicht ist es, mit der Reihe „Glücksspielforschung“ ein Forum für unabhängige Studien zu bieten, das sich positiv von interessen geleiteter Forschung abhebt.

Zielgruppe der Schriftenreihe sind Wissenschaftler, die öffentliche Verwaltung, der Gesetzgeber, Psychologen und Psychotherapeuten, Verbraucher- und Jugendschutzverbände, Unternehmen, Richter, Rechtsanwälte, die interessierte Öffentlichkeit sowie Bibliotheken.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/15579>

Ingo Fiedler · Ann-Christin Wilcke
Gesine Thoma · Lennart Ante
Fred Steinmetz

Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern

 Springer Gabler

Ingo Fiedler
Hamburg, Deutschland

Lennart Ante
Hamburg, Deutschland

Ann-Christin Wilcke
Hamburg, Deutschland

Fred Steinmetz
Hamburg, Deutschland

Gesine Thoma
Frankfurt, Deutschland

Dieses Forschungsprojekt wurde durch Mittel der Stadt Hamburg gefördert.

Glücksspielforschung

ISBN 978-3-658-19074-3

ISBN 978-3-658-19075-0 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-19075-0

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Freiwillige Selbstverpflichtungen von Wirtschaftszweigen stehen oftmals in der Kritik, lediglich zur Verhinderung strengerer Gesetzauflagen eingeführt zu werden. Grund dafür ist in der Regel der Vorwurf eines Interessenkonfliktes bei den jeweiligen Unternehmen: sie würden mit einer bestimmten Unternehmenspraxis einen negativen Effekt auf andere auslösen, davon jedoch zugleich profitieren. Einer gesetzlichen Regulierung dieser Praxis würde man versuchen, durch eine weniger effektive Selbstverpflichtung, vorzubeugen.

Eine ähnliche Kritik begleitet auch die Sozialkonzepte von Glücksspielanbietern, die seit der Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages vom 01.07.2012 zwar gesetzlich verpflichtend eingeführt wurden, jedoch in ihrer konkreten Ausgestaltung und Umsetzung viele Freiräume für die Anbieter von Glücksspielen zulassen. Obgleich es sich bei diesen Sozialkonzepten nur zu einem Teil um freiwillige Maßnahmen handelt, sind verschiedene Maßnahmen solcher Konzepte gesetzlich vorgeschrieben. Kritiker vermuten neben fehlenden wirksamen freiwilligen Maßnahmen, dass auch die gesetzlichen Regelungen nur bedingt eingehalten werden, weil es an adäquaten Sanktionsmechanismen fehle. So könnte zum Beispiel vermutet werden, dass der gesetzlichen Auslage von Informationsmaterialien zum Spielerschutz nur bedingt nachgekommen wird, da ein Ermessensspielraum bezüglich der Sichtbarkeit der Platzierung von Materialien besteht, eine Kontrolle der Auslage kaum stattfindet und selbst bei festgestelltem Verstoß die Sanktionen gering sind.

Folgt man der Auffassung der Kritiker von Sozialkonzepten, so handelt es sich hierbei um eine wirkungslose Maßnahme, die Spielerschutz nur suggeriert und damit wirksame Maßnahmen verhindert - und zugleich Kosten entstehen lässt. Gleichwohl attestieren bisherige Evaluierungen von Sozialkonzepten eine effektive Wirksamkeit. Kritiker antworten darauf, dass die Ergebnisse wenig überraschen, da die Studien von den Anbietern finanziert wurden, deren Konzepte evaluiert wurden. Darüber hinaus handelt es sich immer nur um Evaluierungen von einzelnen Konzepten, bei denen das Gesamtkonstrukt "Sozialkonzept" nicht betrachtet wird. Obwohl die Argumente der Kritiker aus theoretischer Sicht überzeugend sind, so sind diese nicht ausreichend, um den Schluss zuzulassen, dass Sozialkonzepte tatsächlich wirkungslos sind. Daher ist es notwendig das Gesamtkonstrukt "Sozialkonzepte" auf seine suchtpreventive Wirkung aus theoretischer und empirischer Sicht zu evaluieren.

In diesem Kontext hat die Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg den Forschungsauftrag an die Universität Hamburg vergeben, die Sozialkonzepte von Glücksspielanbietern zu evaluieren und aus den Ergebnissen rechtspolitische Empfehlungen abzuleiten. Wir als Autoren unterlagen zu keiner Zeit und in keiner Weise inhaltlichen Vorgaben oder Beschränkungen durch den Mittelgeber. Unser ausschließliches Ziel ist es, den Gesetzgeber in möglichst objektiver Weise zu informieren und bei der Ausgestaltung des Glücksspielstaatsvertrages im Sinne des Gemeinwohls zu unterstützen.

Ingo Fiedler
Ann-Christin Wilcke
Gesine Thoma
Lennart Ante
Fred Steinmetz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis.....	XIII
1. Einleitung.....	1
2. Marktüberblick Glücksspiele und Automaten	5
3. Glücksspielsucht und soziale Folgekosten	13
3.1 Definition pathologisches und problematisches Spielen	13
3.2 Prävalenz von Glücksspielsucht	16
3.3 Soziale Folgekosten von Glücksspielen	18
3.4 Wohlfahrtsfördernde Regulierung und liberaler Paternalismus....	22
4. Sozialkonzepte als Interessenkonflikt von Glücksspielanbietern	25
4.1 Interessenkonflikte und ihre Wirkungen im Allgemeinen.....	26
4.2 Die Umsätze mit Spielsüchtigen als Anreizkonflikt der Glücksspielanbieter	34
4.3 Hypothese: Ineffektive oder mangelhaft umgesetzte Sozialkonzepte	46
5. Wirksame Parameter in Sozialkonzepten.....	51
5.1 Suchtprävention.....	51
5.2 Verhältnispräventive Maßnahmen	54
5.2.1 <i>Verfügbarkeitsbeschränkung allgemein</i>	<i>54</i>
5.2.2 <i>Verfügbarkeitsbeschränkung durch Werbebeschränkung.....</i>	<i>56</i>
5.2.3 <i>Alkohol- und Rauchverbot.....</i>	<i>58</i>
5.2.4 <i>Verbot von Geldautomaten in der Nähe von Glücksspielen</i>	<i>59</i>

5.2.5	<i>Limitierung der Höchsteinsätze</i>	59
5.2.6	<i>Reduzierte Spielgeschwindigkeit</i>	60
5.2.7	<i>Jugendschutzmaßnahmen im Besonderen</i>	60
5.2.8	<i>Selbstsperrn und Fremdsperrn</i>	61
5.2.9	<i>Selbstlimitierungssystem</i>	62
5.3	Verhaltensprävention durch Informationen und Warnhinweise	63
5.4	Zusammenfassung und Überblick	66
6.	Analyse bestehender Sozialkonzepte	67
6.1	Bisherige Evaluierungen von Sozialkonzepten	67
6.2	Auswahl der zu untersuchenden Sozialkonzepte	69
6.3	Gesetzlich geforderte Maßnahmen	70
6.3.1	<i>Mitarbeiterschulungen</i>	72
6.3.2	<i>Ernennung eines Sozialkonzeptbeauftragten</i>	73
6.3.3	<i>Dokumentation und Berichterstattung</i>	73
6.3.4	<i>Information und Selbsttest</i>	74
6.3.5	<i>Weitere Maßnahmen</i>	75
6.4	Zusätzliche freiwillige Maßnahmen in Sozialkonzepten	76
6.4.1	<i>Ansprache auffälliger Spieler durch geschultes Personal</i>	76
6.4.2	<i>Vermittlung auffälliger Spieler an Hilfseinrichtungen</i>	79
6.4.3	<i>Weiterentwicklung des Sozialkonzeptes</i>	80
6.4.4	<i>Unterstützung von Initiativen zum Spielerschutz</i>	80
6.4.5	<i>Ernennung eines Präventionsbeauftragten</i>	81
6.4.6	<i>Schulung von Personal ohne Kundenkontakt</i>	82
6.4.7	<i>Suchtprävention in der Unternehmenskultur</i>	82

6.4.8	<i>Eintritt ab 21 Jahren</i>	83
6.4.9	<i>Testkäufe</i>	83
6.4.10	<i>Zusammenfassung der Evaluierung der untersuchten Sozialkonzepte</i>	83
6.5	Gesamtübersicht der Maßnahmen in Sozialkonzepten	83
7.	Empirische Prüfung auf Wirksamkeit bestehender Sozialkonzepte	89
7.1	Vorgehensweise der Befragung	90
7.2	Deskriptive Statistik	91
7.3	Ergebnisse zur Umsetzung von Sozialkonzepten	97
7.3.1	<i>Warnhinweise und Informationsmaterialien</i>	97
7.3.2	<i>Ansprache durch das Servicepersonal</i>	99
7.4	Limitationen	106
8.	Rechtspolitische Vorschläge	109
8.1	Anbieterunabhängige dritte Stelle für Entwicklung und Umsetzung von Sozialkonzepten	110
8.2	Sperrsysteme	110
8.3	Selbstlimitierungssysteme	112
8.4	Korrektur der Anbieteranreize zur Suchtförderung	121
8.5	Regulierung von Automaten in Spielhallen, Gaststätten und Spielbanken	126
8.5.1	<i>Verbot oder starke Verfügungsbeschränkung</i>	127
8.5.2	<i>Veränderung von Produkteigenschaften</i>	130
8.5.3	<i>Identifikationspflicht im gewerblichen Spiel</i>	133
8.6	Zusammenfassung der rechtspolitischen Vorschläge	134

9. Fazit und Ausblick	137
Literaturverzeichnis	141
Anhang	155

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das Kontinuum zwischen harmlosem Freizeitspielen und pathologischem Spielen.....	15
Abbildung 2: Der Wohlfahrtseffekt der verschiedenen Glücksspielsegmente	22
Abbildung 3: Verteilung der kumulierten Glücksspielausgaben	36
Abbildung 4: Die drei Stufen der Prävention von Glücksspielsucht	53
Abbildung 5: Die drei Stufen der Verhältnisprävention von Glücksspielsucht	54
Abbildung 6: Der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Suchtprävalenz. .	128

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Der Glücksspielmarkt in Deutschland 2015 in Mio. Euro	6
Tabelle 2: Teilnahmeprävalenz an Glücksspielen 2013	7
Tabelle 3: Unterschiede zwischen gewerblichen und staatlichen Spielautomaten ...	10
Tabelle 4: Bruttospielerträge des gewerblichen Automatenspiels mit Gewinnmöglichkeit	11
Tabelle 5: Anzahl Automaten pro Erwachsene im internationalen Vergleich.....	12
Tabelle 6: Anzahl pathologischer und problematischer Spieler in Deutschland mit 12-Monatsdiagnose.....	17
Tabelle 7: Spielsucht je nach Glücksspiel bei 12-Monatsprävalenz.....	18
Tabelle 8: Private Folgekosten aus dem Glücksspielangebot in Mio. Euro für das Jahr 2013	19
Tabelle 9: Externe Folgekosten aus dem Glücksspielangebot in Mio. Euro für das Jahr 2013	20
Tabelle 10: Externe Folgekosten aus dem Glücksspielangebot.....	21
Tabelle 11: Konzentration der Glücksspielausgaben gemessen anhand des GINI-Koeffizienten	35
Tabelle 12: Jährliche Ausgaben von Freizeit- und Problemspielern im Durchschnitt und Median.....	38
Tabelle 13: Studien zum Umsatzanteil mit Problemspielern	39
Table 14: Prävalenz, Umsatzanteile und Exzessausgaben von Freizeitspielern, Problemspielern und pathologischen Spielern.....	40
Tabelle 15: Prävalenz von Problemspielern, ihr Umsatzanteil und der GINI Koeffizient je Spielform	43
Tabelle 16: Studien zum Umsatzanteil mit Problemspielern je Spielform	45
Tabelle 17: Überblick über effektive Präventionsmaßnahmen gegen Spielsucht.....	66
Tabelle 18: Überblick zu bisherigen Evaluierungen von Sozialkonzepten und deren Schlussfolgerungen	68
Tabelle 19: Überblick über untersuchte Sozialkonzepte.....	70
Tabelle 20: Gesetzlich geforderte Maßnahmen in Sozialkonzepten	71
Tabelle 21: Zusätzliche, freiwillige Maßnahmen in Sozialkonzepten	77
Tabelle 22: Übersicht über gesetzliche Regelungen außerhalb von Sozialkonzepten.....	85
Tabelle 23: Übersicht über gesetzlich vorgegebene Maßnahmen für Sozialkonzepte.....	86
Tabelle 24: Übersicht über freiwillige Maßnahmen in Sozialkonzepten	87

Tabelle 25: Anzahl der Befragten je Bundesland	92
Tabelle 26: Geschlecht der Befragten.....	92
Tabelle 27: Häufigkeit der Glücksspielteilnahme.....	93
Tabelle 28: Durchschnittliche Verluste pro Monat.....	94
Tabelle 29: Ergebnisse des CCCC-Scores.....	95
Tabelle 30: Am häufigsten gespielte Glücksspiel in den letzten 12 Monaten	96
Tabelle 31: Wahrnehmung von Informationsmaterialien	98
Tabelle 32: Wahrnehmung von Verlusten der Spieler durch den Anbieter	99
Tabelle 33: Reaktion des Servicepersonals auf wahrgenommene hohe Verluste ...	101
Tabelle 34: Ermutigung zum Weiterspielen	102
Tabelle 35: Erkennen möglicher Spielprobleme bei anderen Spielern	102
Tabelle 36: Erkennen möglicher Spielprobleme bei sich selbst durch den Anbieter.....	103
Tabelle 37: Ansprache durch das Servicepersonal	104
Tabelle 38: Bei Ansprache: Erfolgte Vorschlag für Maßnahmen zur Reduzierung des Spielausmaßes?	104
Tabelle 39: Vorgeschlagene Hilfsmaßnahmen	105
Tabelle 40: Die Regulierung von gewerblichen Spielautomaten im internationalen Vergleich.	129

1. Einleitung

Glücksspiele sind für viele Spieler ein Freizeitvergnügen. Gleichzeitig geht von Glücksspielen ein Suchtpotential aus und ein Teil der Spieler weist ein unkontrolliertes und süchtiges Spielverhalten auf. Aktuelle Schätzungen für Deutschland gehen von einer Anzahl von 153.000 bis 382.000 problematischen und 111.000 bis 415.000 pathologischen Glücksspielern aus (BZgA, 2016). Zu den sozialen Folgekosten von Glücksspielsucht gehören unter anderem direkte Kosten wie die monetären Verluste der Spieler oder Kosten von Suchthilfemaßnahmen, indirekte Kosten wie Produktivitätsausfälle sowie intangible Kosten in Form von psychischem Leid oder der Zerrüttung von Familienverhältnissen.

Der Markt von Glücksspielen ist durch Asymmetrie geprägt: Der Nutzen durch Glücksspiele kommt vor allem den Anbietern durch Unternehmensgewinne sowie dem Staat durch Steuern zugute, wohingegen die Kosten im Wesentlichen von den betroffenen Spielern, ihrem Umfeld und der gesamten Gesellschaft getragen werden. Da Nutzen- und Kostenträger nicht identisch sind, rechtfertigen die sozialen Folgekosten aus der Glücksspielsucht einen regulatorischen Eingriff in den Markt.

Um den sozialen Folgekosten von Glücksspielen durch Spielsuchtprävention entgegenzuwirken, wurde im Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 01.07.2012 festgelegt, dass jeder Glücksspielanbieter ein Sozialkonzept entwickeln und umsetzen muss. Hierin ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen der Anbieter die von seinen Produkten ausgehende Suchtgefahr begrenzt und damit den schädlichen Auswirkungen von Glücksspiel entgegenwirkt. Das Gesetz sieht dabei bereits konkrete Maßnahmen vor, die enthalten sein müssen. Anbieter sind darüber hinaus dazu angehalten, freiwillig weitere Maßnahmen einzuführen.

Für ähnliche Programme beim Alkoholausschank konnte keine eindeutige Wirksamkeit belegt werden (Ker & Chinnok, 2006). Die allgemeine Wirkung von Sozialkonzepten auf die Prävention von Glücksspielsucht ist daher entsprechend umstritten (Gmür, 2012). Infolgedessen ist es dringend notwendig, die tatsächliche Wirkung der im Glücksspieländerungsstaatsvertrag festgelegten Sozialkonzepte zu untersuchen, um etwaigen Änderungsbedarf zu ermitteln. Eine eben solche Evaluierung wird in dieser Arbeit geleistet. Der Fokus liegt dabei auf den Automatenspielen, denn Spielautomaten sind nach wissenschaftlichen Erkenntnissen die Spielform

mit der höchsten Glücksspielsuchtgefahr und damit für den größten Teil der sozialen Folgekosten aus Spielsucht verantwortlich. In Kapitel 2 wird ein kurzer Überblick über den Markt für Glücksspiele im Allgemeinen und für Spielautomaten im Speziellen gegeben. Kapitel 3 führt in das Thema Glücksspielsucht ein und legt die daraus entstehenden sozialen Folgekosten dar. In Kapitel 4 wird der Interessenkonflikt der Glücksspielanbieter bei Sozialkonzepten dargelegt: Spielerschutz steht den finanziellen Interessen der Anbieter entgegen. Hierbei spielen die Umsätze mit Spielsüchtigen eine besondere Rolle. Es wird die Hypothese abgeleitet, dass die Wirksamkeit von Sozialkonzepten aufgrund des finanziellen Interesses der Anbieter an der Spielsucht gering ausfällt.

In Kapitel 5 wird aus theoretischer Sicht aufgezeigt, welche Maßnahmen aus wissenschaftlicher Sicht effektiv sind, um Spielerschutz zu gewährleisten und die Prävalenz von Spielsucht zu verringern. Wenigstens ein Teil dieser Maßnahmen sollte in Sozialkonzepten enthalten sein, damit sie wirksam sein können. In Kapitel 6 erfolgt sodann der empirische Abgleich von zehn Sozialkonzepten und den darin enthaltenen Maßnahmen zur Überprüfung der zuvor abgeleiteten Hypothese suchtpreventiv unwirksamer Sozialkonzepte. Dabei wird vor allem hinsichtlich gesetzlich vorgeschriebener und freiwilligen Maßnahmen unterschieden. Dabei wird deutlich, dass der wesentliche Aspekt, bei dem viele Sozialkonzepte über die gesetzlich geforderten Regelungen hinausgehen, die Ansprache von auffälligen Spielern darstellt. Ziel der Ansprache ist es, die Spieler zu einem verantwortlicheren Spielverhalten zu animieren oder sie in das Suchthilfesystem zu überführen.

In Kapitel 7 erfolgt die empirische Überprüfung, ob die Anbieter die freiwillige Maßnahme der Spieleransprache umsetzen. Hierzu wird eine Befragung unter 705 Klienten in Suchtberatungs- und Suchtbehandlungseinrichtungen ausgewertet. Dies sind alles Spieler, die von dem Personal auf ihr problematisches Spielverhalten hätten angesprochen werden müssen. Der Fokus liegt dabei auf den 512 Spielern, die das gewerbliche Automatenspiel als ihr Hauptspiel angegeben haben. Es zeigt sich, dass die Anbieter ihrer freiwilligen Selbstverpflichtung zur Ansprache auffälliger Spieler nicht nachkommen: lediglich 7 von 512 Automatenspielern wurden tatsächlich mit der Intention eines Hilfsangebots angesprochen. Auch die Umsetzung der gesetzlichen geforderten Maßnahmen erfolgt nur bedingt, wie sich daran zeigt, dass fast jeder zweite Spieler angibt, die Informationsmaterialien zu Spielsucht und Hilfsangeboten nicht bemerkt zu haben – obwohl es sich bei den Befragten um

(ehemalige) Intensivspieler handelt, die viel Zeit in den Spieletablissemments verbracht haben.

Aus diesen Ergebnissen werden in Kapitel 8 rechtspolitische Handlungsempfehlungen abgeleitet. Dabei wird vor allem empfohlen, die Anbieter aus ihrer anreizinkompatiblen Verpflichtung zur Umsetzung von Sozialkonzepten zu entlassen und stattdessen Sozialkonzepte nach dem Vorbild Kanadas von einer anbieterunabhängigen und dem Gesundheitsministerium unterstellten Instanz entwickeln und umsetzen zu lassen. Nur so lässt sich gewährleisten, dass wirksame Maßnahmen wie ein anbieter- und spielformübergreifendes Sperrsystem sowie ein Opt-Out-Selbstlimitierungssystem eingeführt und auch umgesetzt werden. Des Weiteren werden Schadensersatzansprüche von Spielsüchtigen gegenüber den Anbietern sowie eine Sondersteuer auf Umsätze mit Spielsüchtigen diskutiert, die jeweils zu einer Korrektur des finanziellen Anreizes der Anbieter an der Spielsucht führen würden. Abschließend wird in Kapitel 9 ein Fazit gezogen und ein Ausblick gegeben.