

Empfehlung (2/2020)

des Fachbeirats Glücksspielsucht¹ vom 03.06.2020

Betr.: Empfehlung zur Evaluierung des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages

Mit dem geplanten Inkrafttreten des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages zum 01. Juli 2021 ist auch eine Evaluierung seiner Auswirkungen unter Mitwirkung des Fachbeirates vorgesehen (§32). Insbesondere sind die Effekte der Regulierung auf die Entwicklung legaler sowie illegaler Marktsegmente zu beobachten und zu bewerten. Damit wird der Fokus engmaschig auf die Überprüfung des im Staatsvertrag verankerten Kanalisierungsauftrag gelegt und die eindimensionale Fragestellung aufgeworfen, ob sich das Regelungswerk als geeignet erweist, der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen entgegenzuwirken (§1, Satz 1, Ziel Nummer 2). Dabei bleibt unklar, welcher Evaluationsbegriff hier konkret zugrunde liegt und welche Zielgrößen überhaupt eine gelungene Kanalisierung widerspiegeln.

Aus suchtfachlicher Sicht ist vor diesem Hintergrund eine weitaus breiter angelegte Evaluierungsstrategie unter strengen wissenschaftlichen Kriterien bzw. Mindeststandards sowie methodischer und inhaltlicher Pluralität einzufordern. Bisherige Evaluierungsberichte beschränken sich gemäß der oben erwähnten reduktionistischen Perspektive im Wesentlichen auf die Darstellung ökonomischer Parameter² und können damit nur sehr bedingt den Nutzen bzw. die Defizite bestehender Regulierungswerke abbilden. Eine derartige Vorgehensweise bringt zum Beispiel keine empirisch belastbaren Daten zu der Fragestellung mit sich, ob der Jugend- und Spielerschutz in der Praxis gewährleistet wird bzw. unter welchen Bedingungen selbiger besser oder eben schlechter funktioniert (vgl. §1, Satz 1, Ziel Nummer 3).

Entsprechend bedarf es im Hinblick auf das Evaluierungsvorhaben einer deutlichen Kurskorrektur. Um die Effektivität und Effizienz des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages angemessen beurteilen zu können, ist in erster Linie ein Forschungsdesign vonnöten, mit dem das normative wie fehlangepasste Glücksspielverhalten auf Populationsebene mittels Selbstberichtsdaten vor und nach dessen Implementierung bestimmt wird. Bestmöglich erfolgt diese Erhebung mit Repräsentativitätsanspruch im Längsschnitt und mit mehreren Follow-up-Messzeitpunkten. Ein weiterer zentraler Evaluierungsaspekt bezieht sich auf die Analyse von Spielverhaltensdaten beim Online-Glücksspiel. Die im Zuge der Einrichtung von Spielkonten erhobenen Daten sind der Forschung in anonymisierter Form zum Zwecke der wissenschaftlichen Auswertung auf jeden Fall uneingeschränkt zur Verfügung zu stellen. Neben den Spielverhal-

¹ Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag (VwVGlüStV).

² In der aktuellsten Fassung: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2019). Jahresreport 2018 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: Der deutsche Glücksspielmarkt 2018 – Eine ökonomische Darstellung. Wiesbaden.

tensdaten (u. a. Einzahlungen, Einsätze, Gewinne, Verluste, die Spieldauer sowie die nachgefragten Spielformen betreffend) gilt dies vor allem für die Daten zur Limit- und Sperrdatei. Interessanterweise liegen derartige Informationen in Schleswig-Holstein bereits seit Öffnung des Online-Glücksspielmarktes im Jahr 2012 vor (Stichwort „Safe-Server“). Zwar wurde der Schritt in Richtung Liberalisierung wiederholt als geeignetes Regulationsmodell mit Vorbildcharakter beschrieben³; unabhängige wissenschaftliche Evaluationsstudien mit einer fundierten Datenauswertung lassen sich in diesem Zusammenhang jedoch nicht finden und diese Schlussfolgerung somit auch nicht zu.

Es ist zu betonen, dass sich eine umfassende und interdisziplinär ausgerichtete Evaluierung des Staatsvertrages immer aus verschiedenen Evidenzsträngen speisen muss. Neben der notwendigen Heranziehung von epidemiologischen Erkenntnissen und der Analyse von Spielverhaltensdaten (s. o.) sind – in Abhängigkeit von dem jeweils fokussierten Forschungsgegenstand – weitere Informationsquellen zu erschließen. Hierzu zählen exemplarisch theoretische Analysen (z. B. zur Bestimmung des Suchtpotenzials bestimmter Glücksspielformen anhand ihrer Veranstaltungsmerkmale), die Untersuchung klinischer Stichproben (z. B. zur Abbildung der Entwicklung der Versorgungsnachfrage), selbst selektive Konsument*innenbefragungen (z. B. zum suchtpreventiven Nutzen ausgewählter Maßnahmen des Spielerschutzes wie dem Limitierungs- sowie dem Sperrsystem) oder die Durchführung von wissenschaftlich begleiteten Testspielen respektive Testkäufen (z. B. zur Überprüfung des gelebten Spieler- und Jugendschutzes in der Praxis). Zusammengenommen kann die Umsetzung dieser Forschungsprojekte als Gradmesser in Bezug auf eine ergebnisoffene Evaluierung des Staatsvertrages verstanden werden. Insbesondere ist eine repräsentative Erfassung des Status Quo frühzeitig zu planen und umzusetzen, um etwaige Veränderungen durch den neuen Staatsvertrag überhaupt messbar zu machen. Diese Form der Evaluierung wurde bislang versäumt. Schließlich fordert der Fachbeirat Glücksspielsucht eine Beteiligung bei der Planung des wissenschaftlichen Vorgehens ein.

³ Zum Beispiel: https://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article190022595/Norden-will-Gluecksspiel-Lizenzen-verlaengern.html oder <https://www.crazylifefblog.de/casino/online-gluecksspiel-schleswig-holstein-will-es-wieder-wissen> (Zugriff jeweils am 21.05.2020).