LF Glücksspielsucht NRW | Am Bach 11 | 33602 Bielefeld

Per Mail an
anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/2442

A09, A05

Landesfachstelle Glücksspielsucht der
Suchtkooperation NRW
Am Bach 11

33602 Bielefeld

Telefon: 0521 399 55 89-0
kontakt@gluecksspielsucht-nrw.de
www.gluecksspielsucht-nrw.de
www.suchtkooperation.nrw

Bielefeld, 24. März 25

Ihr Zeichen: A09 – Glücksspielstaatsvertrag – 03.04.2025

Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes NRW Glücksspielstaatsvertrag

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/12349 (Neudruck)
Schriftliche Anhörung des Innenausschusses

Sehr geehrte Frau Erwin,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 07. März 2025 und die Gelegenheit, Stellung zum Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes NRW zu nehmen, die wir gerne wahrnehmen.

In dem vorgelegten Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes NRW werden Ergänzungen und Klarstellungen vorgenommen, die aus suchtfachlicher Perspektive zu einem großen Teil unproblematisch erscheinen.

Zu den Änderungen im Einzelnen

Unsere Stellungnahme bezieht sich nur auf ausgewählte, aus suchtfachlicher Perspektive besonders bedeutsam erscheinende Aspekte.

§ 13

Absatz 12 wird Absatz 11 und in Satz 1 wird nach dem Wort „zulässigerweise“ das Wort „regelmäßig“ eingefügt.

Die derzeitige Regelung des Mindestabstands von Wettvermittlungsstellen zu Sportstätten ist aus suchtpräventiver Sicht unzureichend. Der Mindestabstand gilt nur für Sportstätten mit zulässigerweise bewettbaren Sportereignissen, obwohl wissenschaftliche Studien zeigen, dass Sportvereinsmitglieder eine hohe Affinität zu Sportwetten aufweisen und besonders gefährdet sind. Nun soll er darüber hinaus nur noch für diejenigen Sportstätten gelten, wo zulässigerweise

regelmäßig bewettbare Sportereignisse stattfinden, was einer weiteren Abschwächung gleichkommt.

Sportstätten sind zentrale Orte für Kinder und Jugendliche, weshalb hier ein Schutz vergleichbar mit dem für Schulen und Jugendhilfeeinrichtungen erforderlich ist. Die Nähe von Wettvermittlungsstellen zu Sportstätten erhöht das Risiko einer schrittweisen Gewöhnung junger Menschen an Glücksspiel. Sie begünstigt zudem die Normalisierung von Sportwetten als festen Bestandteil des Sports, was die Hemmschwelle zur Teilnahme weiter senkt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, muss der Mindestabstand auf sämtliche Sportstätten ausgeweitet werden.

Darüber hinaus sollte der Mindestabstand zu Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe erhöht werden, um Minderjährige besser vor frühzeitiger Glücksspielkonfrontation zu schützen.

§ 13a

In dem neuen Satz 6 wird nach dem Wort „keine“ das Wort „übermäßige“ eingefügt.

Das Ziel von Werbung ist die Motivation zur Glücksspielteilnahme. Ihre auffordernde Wirkung ist daher unstrittig:
Buth et al (2021)[1] konnten zeigen, dass drei von zehn Personen, die zum ersten Mal an Glücksspielen teilnahmen, von Werbung dazu animiert wurden. Bei Personen, die bereits vorher an Glücksspielen teilgenommen haben, führte Werbung zur Steigerung ihrer Glücksspielteilnahme. Vier von zehn dieser Personen haben durch die Wahrnehmung von Werbung verstärkt an Glücksspielen teilgenommen. Darüber hinaus beeinflusst Glücksspielwerbung insbesondere gefährdete Gruppen wie z. B. Kinder oder Personen mit problematischem Glücksspielverhalten. Bei ihnen geht die Wahrnehmung von Glücksspielwerbung mit häufigerem und riskanterem Glücksspielverhalten einher.[2] Den Zusammenhang zwischen Glücksspielwerbung und ungeplanten Ausgaben für Glücksspiele gibt die Studie von Wardle et al. (2022) wieder: 31,2 % der befragten rund 3.000 Sportwettenden gaben an, durch Werbung zusätzliche ungeplante Wetten abgeschlossen zu haben. Personen mit problematischem Wettverhalten gaben sogar zu 87 % an, durch Werbung weitere

[1] Buth, S., Schütze, C., & Kalke, J. (2021). *Auswirkungen der Schließung von terrestrischen Glücksspielangeboten aufgrund eines pandemiebedingten Lockdowns auf das Glücksspielverhalten.* Hamburg: Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD).
[2] Newall, P., Moodie, C., Reith, G., & al., e. (2019). Gambling Marketing from 2014 to 2018: a Literature Review. *Curr Addict Rep 6*, S. 49-56.

ungeplante Wetten platziert zu haben.[3]

Von der Erlaubnis, an Wettannahmestellen überhaupt in irgendeiner Form zu werben, ist daher aus suchtfachlicher Perspektive dringend Abstand zu nehmen; die Zulassung von Werbung bis an die Grenze des Übermaßes – so wie es in der neuen Formulierung eingeführt werden soll – führt zwangsläufig zu einer direkten Ansprache von vulnerablen Personengruppen. Insbesondere Kinder und Jugendliche sowie Personen mit problematischem bzw. pathologischem Wettverhalten werden durch Werbung beeinflusst und zum Wetten übermäßig animiert; diese Personenkreise platzieren durch Werbung zusätzliche ungeplante Wetten, wetten häufiger und risikoreicher.

§ 13a

Folgender Satz 8 wird angefügt: „Insbesondere darf von der äußeren Gestaltung keine direkte Ansprache ausgehen."

Die Wirkung von Werbung ist gezielte Kundenansprache. Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Zulassung von Werbung bis an die Grenze des Übermaßes (vgl. neuer Satz 6) zu einer regelmäßigen direkten Ansprache des Beworbenen führen soll und führt. Schon die grundsätzliche Freigabe von Werbung wird zu einer erheblichen Steigerung der Suchtrisiken führen und unmittelbare Einflussnahme auf Betroffene erzeugen.

Gemäß der Studie von Wardle et al. (2022) [4], wonach sogar fast 90 % der Personen mit problematischem Wettverhalten durch Werbung zu zusätzlichen ungeplanten Wetten animiert wurden, muss sogar davon ausgegangen werden, dass zwangsläufig problematisch und pathologisch Wettende besonders angesprochen werden. Dies läuft den Zielen nach § 1 Satz 1 Nummer 1 des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2021) zuwider.

Zusammengefasst sind die aus suchtfachlicher Perspektive besonders riskanten Effekte von Glücksspielwerbung wie folgt[5]:

---

[3] Wardle, H., Critchlow, N., Brown, A., Donnachie, C., Kolesnikov, A., & Hunt, K. (December 2022). The association between gambling marketing and unplanned gambling spend: Synthesised findings from two online cross-sectional surveys. *Addictive Behaviours, Volume 135*.

[4] Ebd.

[5] Schütze, C., Kalke, J., Möller, V., Turowski, T., Hayer, T. (2023). *Glücksspielatlas Deutschland 2023; Zahlen, Daten, Fakten*. Hrsg. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung, Hamburg. Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, Hamm. Arbeitseinheit Glücksspielforschung, Universität Bremen.
Bouguettaya, A. et al. (2020). The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: A critical and meta-analytic review. *Current Opinion in Behavioral Sciences*. 31. 89-101.
Hayer, T. et al. (2020). Empfehlung zu Glücksspielwerbung während der Corona-Pandemie. *Sucht*. 66. 217-222.
Labrador, F. J. et al. (2021). Exposure of adolescents and youth to gambling advertising: A systematic review. *Anales de Psicología*. 37. 1. 149-160.
McGrane, E. et al. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health*. 215. 124-130.

- Förderung von Krontrollillusionen,
- Formung von Einstellungsmustern, Verhaltensintentionen und (impulsiven) Konsumentscheidungen,
- Förderung unrealistischer Gewinnerwartungen,
- Auslösen von Spielbedürfnissen bei Minderjährigen und
- die Erhöhung der Rückfallgefährdung bei glücksspielsüchtigen Personen.

§ 16
Vorbemerkung

In Spielhallen sollte die Verpflichtung zur Ausstellung einer Quittung (im Folgenden Bonpflicht) an allen Geldspielgeräten eingeführt werden.

Mit einem Bon haben Glücksspielende die Möglichkeit den Überblick über die von ihnen verspielten Beträge zu behalten bzw. zu erhalten. Zudem können über OASIS gesperrte Glücksspielende allein mit einer Bonpflicht einen Nachweis erbringen, wenn sie trotz OASIS-Sperre widerrechtlich Zutritt zu einer Spielhalle erhalten und dort an Glücksspielen teilnehmen können. Gleiches gilt für den Nachweis über die Spielteilnahme minderjähriger Glücksspielender. Durch die Bonpflicht wird darüber hinaus den Ordnungsbehörden die Kontrolle der Betriebe erleichtert und Geldwäsche wird verhindert.

§ 16
Nach Absatz 7 wird folgender Absatz 8 eingefügt:
„(8) Die Spielhalle soll nicht in räumlicher Nähe zu Schulen im Sinne des Schulgesetzes NRW und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden; dabei soll regelmäßig der Mindestabstand nach Absatz 3 Satz 1 zu Grunde gelegt werden. Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf von der Maßgabe zum Mindestabstand abweichen, wenn dies wegen der örtlichen Besonderheiten unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls gerechtfertigt ist und die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

1. *Die Betreiberin oder der Betreiber und die Spielhallenleitung verfügen über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis im Sinne der Rechtsverordnung nach § 22 Absatz 1 Nummer 10,*
2. *das Personal der Spielhalle ist im Sinne der Rechtsverordnung nach § 22 Absatz 1 Nummer 10 besonders geschult und während der Öffnungszeiten ist wenigstens eine besonders geschulte Person als Aufsicht an-wesend,*
3. *die Spielhallen sind nach § 16a zertifiziert und […]*

Newall, P. W. S. et al. (2019). Gambling marketing from 2014 to 2018: A literature review. *Current Addiction Reports.* 6. 49-56.

Die Abstände zu Schulen im Sinne des Schulgesetzes NRW und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe dürfen aus Gründen der Suchtprävention nicht unterschritten werden.

Der in Absatz 8 Nummer 1 geforderte Sachkundenachweis führt nicht zu einem stärkeren Bemühen um einen besseren Spielerschutz. Zudem bleibt der Interessenskonflikt zwischen suchtpräventiven Maßnahmen einerseits und betriebswirtschaftlichen Interessen der Betreibenden andererseits bestehen. Darüber hinaus stammen weiterhin erhebliche Teile des Bruttospielertrags in Spielhallen von Menschen mit Glücksspielproblemen.[6]

In Absatz 8 Nummer 2 ist festgelegt, dass das Personal besonders geschult sein muss. Tatsächlich muss sämtliches Personal von Spielhallen verpflichtend im Bereich Spielerschutz geschult sein. Gäbe es Verbesserungsbedarf bei diesen Schulungen, sollte das für das Personal sämtlicher Spielhallen umgesetzt werden. Leider zeigt sich die Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen trotz der bereits seit 2012 vorgeschriebenen Schulungen insgesamt weiter lückenhaft.

In Absatz 8 Nummer 3 ist darüber hinaus eine Zertifizierung der Spielhalle vorgeschrieben. Da der Begriff Zertifizierung suggeriert, es handele sich um eine Spielhalle von besonders hoher Qualität, sollte der Vorgang umbenannt werden. Schulungen und Begehungen mit Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsbehörden legen immer wieder teils gravierende Mängel offen. Aus suchtpräventiver Sicht stellen sich die sogenannten Zertifizierungen daher eher als eine kosmetische Maßnahme dar. Die qualitativen Voraussetzungen suggerieren ein höheres Niveau des Spielerschutzes – ein Versprechen, dass sie leider nicht halten können.

Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 9 eingefügt:
„(9) In Spielhallen, die nach § 17a Absatz 1 genehmigt worden sind, muss entsprechend Absatz 2 Satz 3 Nummer 7 in jeder Spielhalle eine Aufsichtsperson anwesend sein. Eine Ausnahme kann durch Rechtsverordnung des für die Glücksspielaufsicht zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für Gesundheit zuständigen Ministerium für Spielhallen vorgesehen werden, die in einem baulichen Verbund zueinanderstehen. Eine solche Rechtsverordnung kann die Anwesenheit nur einer Aufsichtsperson dann genügen lassen, wenn durch andere technische, bauliche und organisatorische Maßnahmen nach Maßgabe der im Verordnungswege näher bestimmten Voraussetzungen eine gleich geeignete Aufsicht über alle Räume sichergestellt ist.“

Andere technische, bauliche und organisatorische Maßnahmen sind nicht annähernd so geeignet, wie eine anwesende Aufsichtsperson. Die Konzentration einer Aufsichtsperson kann

[6] Fiedler, I. (2016). Glücksspiele. *Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

sich nur entweder auf das Geschehen vor Ort oder auf die Überwachung weiterer Räumlichkeiten richten. Beides zeitgleich ist nicht möglich.

Eine einzelne Aufsichtsperson müsste neben der Beobachtung mehrerer Spielhallen zudem auch noch gleichzeitig in verschiedenen Spielhallen die lückenlose Zutrittskontrolle gemäß § 8 GlüStV 2021 sicherstellen, Aufklärung gemäß § 7 GlüStV 2021 leisten sowie Frühintervention und Informationsweitergabe leisten.

§20
Grundsätzliche Anmerkung

Die Kontrolle von Glücksspielbetrieben muss regelmäßig erfolgen. Damit das gewährleistet wird, müssen Mitarbeitende kommunaler Ordnungsbehörden verpflichtend geschult werden. Die Kooperation zwischen Ordnungsamt und Polizei muss zum Zweck der Kontrolle von Spielbetrieben strukturell verankert werden.

Regelmäßige Befragungen der Ordnungsbehörden erbrachten, dass die Bediensteten erstens große eigene Defizite bei den Kenntnissen zum Bereich Glücksspielrecht sehen, wodurch eine sinnvolle Kontrolle unmöglich ist. Zweitens gaben Sie immer wieder an, aufgrund einer geringen Personaldecke bei einer gleichzeitig sehr breiter Aufgabenpalette, viel zu selten Kontrollen von Spielstätten durchzuführen, als für eine angemessene Sicherstellung der rechtlichen Vorgaben erforderlich wäre. Teilweise werden Glücksspielbetriebe über Jahre hinweg nicht kontrolliert: 2021 gaben 47,9 % der NRW-Kommunen an, dass im fraglichen Jahr keine Außenkontrollen von Spielstätten stattgefunden hätten.

Konsequente Kontrollen mit entsprechenden Kapazitäten sind notwendig, um Gesetzesverstöße zu verhindern.

Für Fragen und Ergänzungen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Verena Küpperbusch Arne Rüger

Landesfachstelle Glücksspielsucht
der Suchtkooperation NRW