

Jahresbericht 2023

Fachbeirat Glücksspiel
- Geschäftsstelle gem. § 11 VwVGlüStV 2021 -
c/o Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder
Hansering 15, 06108 Halle (Saale)
Tel.: 0345/52352 120
fachbeirat@gluecksspiel-behoerde.de

Inhalt

1. Aufgaben	3
2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder	4
3. Sitzungen/Videokonferenzen	5
4. Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 GlüStV 2021	7
4.1. Produktänderung 6aus49 sowie Spiel 77	7
5. Empfehlungen/ Stellungnahmen	11
5.1. Stellungnahme nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021	11
6. Mitwirkung an der Evaluierung nach § 32 GlüStV	14
7. Geschäftsstelle	31

Stand: 31. Dezember 2023¹

¹ Aufgrund ungeklärter rechtlicher Fragestellungen zur Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen kam es zu Verzögerungen bei der Veröffentlichung des Jahresberichts.

1. Aufgaben

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten und Expertinnen in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt. Konkretisiert wird dies in §§ 7 - 14 der Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag 2021 (VwVGlüStV 2021) vom 18. Juni 2021 (in Kraft getreten zum 1. Juli 2021).

Der Fachbeirat führt seine Geschäfte nach Maßgabe der Vorschriften des GlüStV sowie der VwVGlüStV 2021. Er

- untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren die Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 und 3 GlüStV 2021 genannten Veranstalter und die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Abs. 5 GlüStV 2021,
- berät die Länder nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes und
- wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 nach § 32 Satz 1 GlüStV 2021.

Darüber hinaus ist der Fachbeirat berechtigt, den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht und Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen zu unterbreiten (§ 7 Abs. 4 VwVGlüStV 2021).

Der Fachbeirat ist an den durch den GlüStV begründeten Auftrag gebunden und im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben nicht weisungsgebunden (§ 7 Abs. 2 VwVGlüStV 2021).

2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder

§ 8 Abs. 1 S. 1 VwVGlStV 2021 legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 8 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat ist so zusammengesetzt, dass „Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

1. Nationale und internationale Glücksspielsucht- und Wettsuchtforschung, Suchtprävention, Suchthilfe sowie Suchtbekämpfung,
2. Jugend- und Spielerschutz sowie Jugendhilfe,
3. Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich der Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten

angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann.“

Dem Fachbeirat gehören folgende Mitglieder an (in alphabetischer Reihenfolge):

- Füchtenschnieder, Ilona: Vorsitzende des Fachverbands Glücksspielsucht e.V. (FAGS) - auf Vorschlag des FAGS;
- Hardeling, Andrea: Geschäftsführerin der Brandenburgischen Landesstelle für Suchtfragen e. V. - auf Vorschlag der AOLG;
- Hayer, Dr. Tobias: Leiter der Arbeitseinheit Glücksspielforschung am Institut für Public Health und Pflegeforschung, Abteilung für Gesundheit und Gesellschaft, der Universität Bremen - auf Vorschlag der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) e.V.;
- Landgraf, Konrad; Geschäftsführer der Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern - auf Vorschlag der AOLG;
- Rehbein, Prof. Dr. habil. Florian: Professor für Suchthilfe und Suchtprävention im Fachbereich Sozialwesen an der Fachhochschule Münster/Westfalen - auf Vorschlag des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V.;
- Rumpf, Prof. Dr. Hans-Jürgen: Forschungsgruppenleiter Sucht an der Universität zu Lübeck, Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie, Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG-Sucht) - auf Vorschlag der DG Sucht;
- Wulf, Prof. Dr. Rüdiger: Ministerialrat a.D. im Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg, Honorarprofessor der Universität Tübingen, Mitglied der Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim - auf Vorschlag des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen. [Aus dem Fachbeirat ausgeschieden am 11.03.2023]
- Iberl, Benedikt: Akademischer Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Kriminologie. (IfK) der Universität Tübingen - auf Vorschlag des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen. [nachnominert seit 01.06.2023]

Die Amtszeiten enden am 31. August 2026.

In der konstituierenden Sitzung am 8. Oktober 2019 in Wiesbaden wählten die Mitglieder des Fachbeirats Prof. Dr. Rumpf zum Vorsitzenden und Herrn Landgraf zum Stellvertretenden Vorsitzenden.

3. Sitzungen/Videokonferenzen

Im Folgenden finden sich die wesentlichen Tagesordnungspunkte ausschließlich interner Besprechungspunkte der Sitzungen/Videokonferenzen im Berichtsjahr.

Videokonferenz am 19. Januar 2023 mit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder

Übergang der Geschäftsstelle zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL).
Organisation des Fachbeirats und Zusammenarbeit mit der GGL.

Videokonferenz am 27. Januar 2023

TOP 3 Glücksspielsurvey

TOP 4 Themen des Fachbeirats im Jahr 2023

TOP 5 Evaluation GlüStV

Videokonferenz am 24. Februar 2023

TOP 2 Glücksspielsurvey

TOP 5 Kooperation mit der GGL

Videokonferenz am 31. März 2023

TOP 2 Fachbeiratsverfahren Produktänderung 6aus49 sowie Spiel 77

Videokonferenz am 24. April 2023

TOP 2 Fachbeiratsverfahren Produktänderung 6aus49 sowie Spiel 77

Videokonferenz am 26. Mai 2023

TOP 3 Neues Produkt Sachsenlotto: Mögliche Positionierung des FB

TOP 4 Qualität der Bonitätsprüfung bei Erhöhung des Einzahlungslimits

TOP 6 Maltesische Gesetzesinitiative zum Schutz der Glücksspielbranche

TOP 7 Aktuelle Zahlen OASIS

TOP 8 Informationsfluss in der Kooperation mit der GGL

Videokonferenz am 28. Juli 2023

TOP 1 Anfrage zur Mitarbeit an der Evaluation GlüStV 2021

TOP 2 Anfrage LA Glück der Innenministerien

TOP 3 Stellungnahme neues Produkt Sachsenlotto

TOP 6 Bericht Evaluierung der SpielV

TOP 9 Forschungsprojekt Spielerschutz im Internet

Videokonferenz am 24. Oktober 2023

TOP 4 Schwerpunktthemen des Fachbeirats

TOP 5 Stellungnahme Sachsenlotto

TOP 6 Forschungsprojekt Kanalisierungswirkung

Sitzung Halle 2. November 2023

TOP 2 Vorstellung LUGAS

TOP 3 Algorithmenbasierte Frühintervention

TOP 4 Aktuelles zum Einzahlungslimit (Bonitätsprüfung)

TOP 9 Evaluation GlüStV 2021

TOP 10 Weitere Zusammenarbeit der Ländervertreter mit dem Fachbeirat

4. Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 GlüStV 2021

4.1. Produktänderung 6aus49 sowie Spiel 77

Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspielsucht zum Fachbeiratsverfahren gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 zum 24. April 2023

Der Deutsche Lotto- und Totoblock beantragt folgende zusammenhängende Veränderungen der Spiele „6aus49“ und „Spiel77“:

- [REDACTED]²
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Der Fachbeirat Glücksspielsucht fasst folgenden Beschluss (6:0:0): Der Fachbeirat hat die von der verfahrensausführenden Behörde in Brandenburg vorgelegten Unterlagen geprüft. Aufgrund der geplanten Veränderungen ist nicht auf eine Erhöhung des Suchtpotentials, wohl aber auf eine Erhöhung des Schadenspotentials der Spielformen „6aus49“ und „Spiel77“ zu schließen. Der Verweis des Antrags auf die Kanalisierungswirkung des monopolisierten Glücksspiels verfängt in der hier vorgebrachten Form nicht. Sie erfordert bei Veränderungen, die die Attraktivität eines Spielangebots maßgeblich erhöhen, immer auch flankierende Maßnahmen eines verbesserten Spielerschutzes. Zwar wird in dem Antrag auf intendierte Spielerschutz- und kriminalpräventive Effekte verwiesen. Diese sind aus Sicht des Fachbeirats jedoch nicht plausibel und können aus fachlicher Sicht nicht überzeugen. Damit sieht der Antrag in der vorgelegten Form keine begleitenden Spielerschutzmaßnahmen vor, die der zu erwartenden Risikoerhöhung im Sinne eines erhöhten Schadenspotentials wirksam begegnen könnten. Der Fachbeirat stimmt den geplanten Änderungen daher nur zu, wenn die spezifische Bewerbung [REDACTED] für die Spielangebote „6aus49“ und „Spiel77“ entfällt.

Begründung

Lotterienprodukte weisen im Vergleich zu anderen Glücksspielangeboten, insbesondere zu Glücksspielformen mit erhöhter Ereignisfrequenz wie dem AutomatenSpiel, ein vergleichsweise deutlich geringeres Suchtgefährdungspotential auf. Allerdings ist bei Lotterienprodukten bereits von einem mittleren Schadenspotential auszugehen, welches insbesondere einkommensschwache Personen betrifft, indem diese sich finanziell durch übermäßige Spieleinsätze beim LotterienSpiel belasten können (vgl. Stellungnahme des Fachbeirats zum Fachbeiratsverfahren vom 30.09.2020 betreffend vorgesehene Veränderungen des Eurojackpots). Nachfolgend wird im Zusammenhang mit der Entscheidung des Fachbeirats auf einzelne Teile der beantragten Veränderungen der Angebote „6aus49“ und „Spiel77“ inhaltlich eingegangen, und hierbei jeweils auf die Ziffern des Antrags verwiesen.

² Aufgrund ungeklärter rechtlicher Fragestellungen zur Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen sind ausgewählte Stellen im Text geschwärzt.

A Allgemeines (Anträge „6aus49“ und „Spiel77“)

Der Fachbeirat moniert die pauschale Begründung der beantragten Veränderungen anhand einer intendierten Kanalisierungswirkung. Die Kanalisierungswirkung des staatlichen Glücksspielangebots im Sinne der Einschränkung illegaler Glücksspielaktivitäten zugunsten weniger gefährlicher legaler Glücksspielaktivitäten kann zwar zur Legitimation eines monopolisierten Glücksspiels herangezogen werden, nicht aber als Universalbegründung für Maßnahmen, mit denen diese Angebote attraktiver gemacht oder attraktiv gehalten werden sollen. Dies ist insbesondere dann als kritisch einzuschätzen, wenn wie im vorliegenden Antrag der durch die geplanten Änderungen zu erwartenden erhöhten Gefährdungswirkung des Angebots (Erhöhung des Schadenspotentials durch erhöhte Spieleinsätze) nicht durch verbesserte Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen begegnet wird. Damit kann die im Antrag erfolgende einseitige Auslegung der Kanalisierungswirkung nicht als argumentative Basis für die geplanten Veränderungen dienen.

B Wegfall der [REDACTED] ³ („6aus49“ und „Spiel77“)

Die hier vorgetragenen Begründungen des Antrags zur [REDACTED] („6aus49“) bzw. [REDACTED] („Spiel77“) verfangen nicht. Die These einer [REDACTED] aufgrund der [REDACTED] und eine damit einhergehende Unterminierung des Vertrauens der Spielenden bedürfte einer Untermauerung durch empirische Daten oder einer fachlichen Expertise. Gleiches gilt für die Annahme einer kriminalpräventiven Wirkung aufgrund einer Verringerung des Missbrauchspotentials des Lotteriespiels zum Zwecke der Geldwäsche. Ganz offensichtlich ist mit den beantragten Veränderungen ein effektiverer Spielerschutz weder erreichbar noch intendiert. Eine maßgebliche Auswirkung der geplanten Änderung wird hingegen, wie im Antrag ebenfalls dargelegt, in einer Attraktivitätserhöhung des Angebots bestehen, da damit nachfolgend an mehreren [REDACTED] ausgelobt werden kann. Es ist aufgrund dieser Veränderung zu erwarten, dass bereits Lotteriespielende an mehr Spieltagen erhöhte Spieleinsätze tätigen werden, um „den Jackpot zu knacken“, wodurch bei Glücksspielenden eine Intensivierung des Glücksspielverhaltens angeregt werden kann. Zudem können bislang nicht glücksspielaffine Personen stärker auf die klassischen Lotterieangebote aufmerksam gemacht und zur erstmaligen Aufnahme des Lotteriespiels („6aus49“, „Spiel77“) angeregt werden. Beide Effekte lassen eine Erhöhung des Schadenspotentials des Lotteriespiels erwarten, indem auch weitere bildungsferne und einkommensschwache Personengruppen zu einer Intensivierung des Lotteriespiels angeregt und damit einhergehenden finanziellen Beeinträchtigungen verursacht werden können. Auf diese Gefährdungserhöhung ist in erster Linie deshalb zu schließen, da der Antrag keinerlei wirksame Maßnahmen des Spielerschutzes vorsieht, die diesen negativen Auswirkungen etwas entgegensetzen könnten (s.o.). Eine Erhöhung des Suchtpotentials ist hingegen nicht zu erwarten, da die hierfür wesentlichen Indikatoren (insb. Ereignisfrequenz) unverändert bleiben.

³ Aufgrund ungeklärter rechtlicher Fragestellungen zur Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen sind ausgewählte Stellen im Text geschwärzt.

C Modifikation der [REDACTED] ⁴ („6aus49“)

In ähnlicher Weise wie die [REDACTED] (siehe B) führt die [REDACTED] der Gewinnklasse 1 aufgrund [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] zu einer Attraktivitätssteigerung des Lotteriespiels aus Sicht von Lotteriespielenden. Damit sind die für B abgeleiteten Feststellung hier zu wiederholen: Auch diese Maßnahme kann zu einer Intensivierung des Lotteriespiels bei Lotteriespielenden beitragen, woraus sich ein erhöhtes Schadenspotential ergibt. Auf diese Gefährdungserhöhung ist auch hier in erster Linie deshalb zu schließen, da der Antrag keinerlei wirksame Maßnahmen des Spielerschutzes vorsieht, die diesen negativen Auswirkungen etwas entgegensetzen könnten (s.o.). Eine Erhöhung des Suchtpotentials ist hingegen nicht zu erwarten, da die hierfür wesentlichen Indikatoren (insb. Ereignisfrequenz) unverändert bleiben.

D Anpassung des [REDACTED] („6aus49“) und C Einführung eines [REDACTED] („Spiel77“)

Die beantragte [REDACTED] im Rahmen der Spielform „6aus49“ ist aus Sicht des Fachbeirats nicht maßgeblich im Hinblick auf ein zu prognostizierendes verändertes Glücksspielverhalten oder eine etwaige Gefährdungserhöhung zu bewerten. Zudem ist die [REDACTED] in Übereinstimmung mit dem Antrag als maßvoll anzusehen. Zu beanstanden ist jedoch erneut die pauschale Begründung in Form eines Verweises auf die damit intendierte Kanalisierungswirkung. Aus der beantragten Einführung [REDACTED] im Rahmen der Spielform „Spiel77“ resultiert ein [REDACTED] in Millionenhöhe und damit auch eine stärkere Wahrnehmung [REDACTED] als möglicher Spielanreiz. Daher kann auch diese Maßnahme zu einer Intensivierung des Lotteriespiels bei bereits Lotteriespielenden beitragen und entspricht somit eine Erhöhung des Schadenspotentials. Auf diese Gefährdungserhöhung ist auch hier in erster Linie deshalb zu schließen, da der Antrag keinerlei wirksame Maßnahmen des Spielerschutzes vorsieht, die diesen negativen Auswirkungen etwas entgegensetzen könnten (s.o.). Eine Erhöhung des Suchtpotentials ist hingegen nicht zu erwarten, da die hierfür wesentlichen Indikatoren (insb. Ereignisfrequenz) unverändert bleiben.

Zusammenfassende Bewertung

Der Antrag sieht Veränderungen an den Spielangeboten „6aus49“ und „Spiel77“ vor, die für beide Spielformen eine Erhöhung des Schadenspotentials, nicht aber eine Erhöhung des Suchtpotentials erwarten lassen. Die pauschalen Verweise auf eine intendierte Kanalisierungs- und kriminalpräventive Wirkung sind aus fachlicher Sicht nicht belegt. Damit sieht der Antrag keinerlei wirksame Maßnahmen des Spielerschutzes vor, die den zu prognostizierenden erhöhten Gefährdungen entgegenstehen können. Aus den genannten Gründen stimmt der Fachbeirat unter dem Vorbehalt eines Werbeverbotes [REDACTED] in beiden Spielformen zu. Der Fachbeirat empfiehlt darüber hinaus, nach einem Zeitraum von zwei Jahren eine unabhängige Studie über

⁴ Aufgrund ungeklärter rechtlicher Fragestellungen zur Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen sind ausgewählte Stellen im Text geschwärzt.

die konkreten Auswirkungen der geplanten Veränderungen im Hinblick auf erhöhtes Spielverhalten und damit verbundene mögliche negative Auswirkungen auf Seiten der Spielenden und spezifischen Subgruppen (insb. ärmere und bildungsfernere Schichten) zu beauftragen.

5. Empfehlungen/ Stellungnahmen

5.1. Stellungnahme nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021

Stellungnahme zur Einführung neuer Produkte der Sächsischen Lotto-GmbH

In einer Pressemitteilung vom 07.02.2023 kündigt die Sächsische Lotto-GmbH unter dem Titel „Spiel, Unterhaltung und Gewinn mit VIKINGS, SMILE oder FLASH CASH“ eine „spannende Neuerung“ an. Auf sachsenlotto.de oder der entsprechenden App wird das Angebot durch diese Spiele erweitert. Weiter heißt es in der Pressemitteilung: „Die ‚Games‘ erweitern nun das Spielangebot auf sachsenlotto.de. Sie gehören zu den Sofortlotterien und sind eine besondere Form der Onlinelose. Bei den "Games" führt das Spiel zu den Gewinnen. Neu ist, dass bei ihnen kleine Abenteuer durchgespielt werden – sie sind damit gewinnbringend, unterhaltsam und machen einfach Spaß.“

Der Fachbeirat gelangt nach Sichtung dieser Angebote zu der Auffassung, dass es sich bei diesen Spielen um ein neues Glücksspielangebot im Sinne des GlüStV §9 Abs. 5 handelt. Infolgedessen hätte der Fachbeirat im Zuge ihrer Einführung einbezogen werden müssen. Zwar handelt es sich laut Pressemitteilung um Sofortlotterien. Aufgrund ihrer Aufmachung, ihres Aufbaus und ihrer Komplexität erscheinen sie nach außen hin allerdings als neue Spielform.

Spielaufbau

Die „neuen Games“ sind wesentlich komplexer aufgebaut als klassische Rubbellose oder andere Sofortlotterien. Deutlich wird dies beispielsweise in der Spielanleitung des Spiels „Vikings“ (s. Abbildung 1).

The image shows a screenshot of the 'Vikings' online game interface. On the left, there is a colorful illustration of four Vikings in a boat, with the word 'VIKINGS' in large, stylized letters above them. On the right, there is a control panel with the following details:

- Spieleinsatz: 1,00 €
- Höchstgewinn: 5.000 €
- Gewinnchance: 1 : 500.000
- Spieleinsatz wählen: A slider set to 1,00 € between 0,50 € and 2,00 €.
- Anzahl der Games wählen: A slider set to 2 between 1 and 3.
- Buttons: 'Kostenlos ausprobieren' and 'In den Warenkorb 2,00 €'.

Below the illustration, the text reads:

Online Game "Vikings"

Auf ins Abenteuer! Wer holt sich den Schatz?

Gehe mit den Vikingern auf ein Abenteuer. Erlebe das neue Lotto online Game Vikings. Wer die Gefahren auf See besteht, kann den Schatz finden und tolle Sofortgewinne bis zu 10.000 € mitnehmen.

Spielanleitung

1. Klicken Sie nacheinander auf die sechs Schiffe auf der rechten Seite des Spielfeldes.
2. Dadurch erscheint ein Wikinger mit Werkzeug im Boot und ein Hindernis wird freigelegt.
3. Insgesamt existieren sechs verschiedene Werkzeuge und sechs verschiedene Hindernisse. Ein Wikinger ist mit seinem Werkzeug in der Lage, genau eines der sechs Hindernisse zu überwinden.
 - Axt überwindet Holzstamm
 - Karte überwindet Klippen
 - Fleischkeule überwindet Riesenkraken
 - Anker überwindet Wirbelsturm
 - Schild überwindet Blitze
 - Hammer überwindet Eisberg
4. Überwindet ein Wikinger mit seinem Schiff das ihm zugeordnete Hindernis, so wird der dabei aufgedeckte Geldbetrag gewonnen.
5. Das Spiel endet, wenn alle sechs Schiffe angeklickt wurden.

Mehrfachgewinne sind möglich.

Abbildung 1

Die hier angegebene Spielabfolge/Spielmechanik unterscheidet sich maßgeblich von der klassischen Rubbellose (z. B. Anleitung Rubbellos „Safe-Knacker“: s. Abbildung 2), welche auch online nach dem gleichen Muster funktionieren (Anleitung Rubbellos „Safe-Knacker“ online: s. Abbildung 3). Neben dem mechanischen bzw. „digitalen“ Freirubbeln der entsprechenden Felder existieren bei klassischen Rubbellosen keine weiteren Spielmechaniken oder Handlungsoptionen.

Rubbellos "Safe-Knacker"

Safe knacken und gewinnen

Lust auf

- ... eine spannende, mehrstufigen Spielmechanik?
- ... technisch, sachliche Gestaltung?
- ... attraktive Gewinne?

Dann ist das 1 €-Los „Safe-Knacker“ genau das Richtige. Insbesondere mit seinem Höchstgewinn von 50.000 € (Chance 1 : 1 Mio.) ist es ein besonderes Highlight unter den 1 €-Losen.



Spielerklärung

Rubbeln Sie im linken Bereich des Loses den Code und den Ziffernblock frei. Nun können Sie vergleichen, ob die Ziffern unter dem Ziffernblock mit dem Code übereinstimmen.

Im nächsten Schritt kann der Safe, durch Freirubbeln des rechten Bereiches des Loses, geöffnet werden. Dort ist der erzielte Gewinn zu finden.

Abbildung 2

So geht's:

Rubbeln Sie im linken Bereich des Loses den Code und den Ziffernblock frei. Nun können Sie vergleichen, ob die Ziffern unter dem Ziffernblock mit dem Code übereinstimmen.

Im nächsten Schritt kann der Safe, durch Freirubbeln des rechten Bereiches des Loses, geöffnet werden. Dort ist der erzielte Gewinn zu finden.

[Mehr zum Los](#)

Abbildung 3

Dagegen ähneln die „neuen Games“ aufgrund ihrer interaktiven Spielmechanik eher (einfachen) Computerspielen als klassischen Rubbellosen.

Gamification

Die Gestaltung der Sofortlotterie in Form eines interaktiven Computerspiels führt zu einer weiteren Problematik, welche die Einbeziehung des Fachbeirats erforderlich gemacht hätte. Sie entspricht einer Gamification der Sofortlotterien auf sachsenlotto.de. Eine derartige Vermischung von klassischen Sofortlotterien mit Elementen von Computerspielen erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich dadurch andere Nutzerinnen und Nutzer angesprochen fühlen und neue Zielgruppen erreicht werden. Bei Bestandskunden könnten durch die Gestaltung der Spiele neue Spielanreize gesetzt werden. In vielen Online-Games wurden in den letzten Jahren Glücksspielelemente (z. B. Lootboxen) eingeführt, was eine breite Diskussion der Zulässigkeit solcher Elemente in Onlinespielen zur Folge hatte. Bei den „neuen Games“ der Sächsischen Lotto-GmbH wird nun der umgekehrte Weg eingeschlagen, nämlich die Einführung von Gaming-Elementen in Sofortlotterien. Dies hätte vor Veröffentlichung geprüft werden müssen.

Kontrollillusion

Eine weitere Problematik dieser „neuen Games“ ist, dass der Eindruck vermittelt wird, der Spielausgang ließe sich durch das vorhergehende Agieren im Spiel beeinflussen. Nutzerinnen und Nutzer könnten fälschlicherweise der Annahme unterliegen, dass sie, durch geschicktes Verhalten einen Gewinn erzielen, oder auch durch Übung und Wiederholung des Spiels ihre Gewinnchancen verbessern könnten. So heißt es in der Anleitung zu „Vikings“ unter 4. „Überwindet ein Wikinger mit seinem Schiff das ihm zugeordnete Hindernis, so wird der dabei aufgedeckte Geldbetrag gewonnen.“ Daraus könnte gefolgert werden, dass die vorhergehende Überwindung eines der sechs Hindernisse mit einem entsprechenden Werkzeug Einfluss auf den Spielerfolg hat. Dies widerspricht aber dem Wesen einer Sofortlotterie. Die hierbei erzeugte Kontrollillusion kann sich negativ auf das Glücksspielverhalten der Nutzerinnen und Nutzer auswirken und ein problematisches Glücksspielverhalten begünstigen.

Fazit

Die oben genannten Punkte machen deutlich, dass es sich bei den „neuen Games“ der Sächsischen Lotto-GmbH um ein von bereits vorliegenden Produkten abzugrenzendes Glücksspielangebot handelt. Eine tiefergehende Prüfung der „neuen Games“ wäre angezeigt gewesen. Somit wurde den Erfordernissen des GlüStV § 9 Abs. 5 nicht genüge getan. Nach Meinung des Fachbeirats ist die Erlaubnis zur Einführung des neuen Angebots damit fehlerhaft und muss korrigiert werden.

6. Mitwirkung an der Evaluierung nach § 32 GlüStV

Ende September 2023 hat der Fachbeirat eine Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluation des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) abgegeben. Ausführungen des Fachbeirats wurden in enger Abstimmung mit der LA Glücksspiel in den Zwischenbericht übernommen.

Die gesamte Stellungnahme des Fachbeirats wird im Folgenden wiedergeben.

Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspiel zum Zwischenbericht der Evaluation des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)

1. Präambel

Nach § 32 des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) erfolgt eine Evaluierung der Maßnahmen u.a. im Hinblick auf den Schutz Glücksspielsüchtiger oder glücksspielsuchtgefährdeter Personen und die Bekämpfung der Glücksspielsucht. Die Evaluation wird erwartet von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder und des Fachbeirats. Ein besonderes Augenmerk soll nach § 32 auf die Maßnahmen nach § 4 Absatz 4 (Erlaubniserteilung) und 5 (Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung), der §§ 4a bis 4d (Erlaubniserteilung bei spezifischen Glücksspielangeboten), §§ 6a bis 6j (Maßnahmen des Spielerschutzes), § 9 (Glücksspielaufsicht), § 9a (Ländereinheitliche Verfahren), § 21 (Sportwetten), § 22a (Virtuelle Automaten Spiele), § 22b (Online-Poker) und § 22c (Online-Casinospiele) sowie auf die Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten sowie des § 8 Absatz 1 (Spielersperrsystem) einschließlich der zentralen Aufgabenwahrnehmung durch die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde gelegt werden.

Der Fachbeirat gibt hiermit seine Stellungnahme des bis zum 31.12.2023 vorzulegenden Zwischenberichts ab. Dabei ist zunächst festzustellen, dass der Fachbeirat über kein Budget für diese Leistung verfügt und keine Recherchen oder Forschungsvorhaben in Auftrag geben kann. Der Bericht beruht somit - sofern vorhanden - auf sekundären Daten, die nicht spezifisch auf die Evaluierung der Maßnahmen des GlüStV 2021 ausgerichtet sind. Es wird - wenn belastbar und zielführend - Erfahrungswissen benannt. Deutliche bestehende Wissensdefizite werden dennoch nicht durch ungesicherte Quellen oder Mutmaßungen ersetzt. Stattdessen wird auf die jeweiligen Lücken hingewiesen.

Insgesamt ist vorab weiterhin festzuhalten, dass eine Begleitforschung insgesamt ungenügend und zeitlich zu einem zu späten Zeitpunkt geplant wurde (vgl. Hayer et al., 2022). Zentrale Bestandteile wären dabei u.a. epidemiologische Erhebungen sowie Testspiele bzw. Testkäufe nach wissenschaftlichen Standards in großem Umfang gewesen. Andere Bestandteile wie die Erlaubniserteilung und die Auswirkungen auf den Schwarzmarkt lassen sich durch systematische Erhebungen und Recherchen beurteilen. Zu allen Bereichen liegen dem Fachbeirat keine eigenen

Daten vor. Zum Teil sind hier die Ausführungen im Jahresbericht der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder hilfreich (https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/jahresberichte/Jahresbericht_Gemeinsame_Gluecksspielbehoerde_der_Laender_2021-2022.pdf).

2. Auswirkungen auf die Häufigkeit von Glücksspielstörungen in der Bevölkerung

Am aussagekräftigsten im Hinblick auf die Suchtgefährdung sind längsschnittliche Erhebungen bzw. Wiederholungsuntersuchungen in der Allgemeinbevölkerung mittels sorgfältiger epidemiologischer Diagnostik. Weiterhin sind anbieterunabhängige Förderung und Durchführung der Studien unabdinglich. Die unabhängige und methodische besonders aussagekräftige PAGE-Studie (Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie) (Meyer et al., 2015) ist hierfür ein Beispiel, wobei hier nur eine einmalige Querschnittserhebung durchgeführt wurde. Die Studien der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung ermöglichten durch ihren Wiederholungsmodus eine Beobachtung von Entwicklungen (Banz, 2020), auch wenn die Methodik weniger genau als in der PAGE-Studie war und diese vom Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) finanziert wurde. Im Rahmen der Planung und Einführung des GlüStV 2021 ist die Begleitung durch notwendige epidemiologische Erhebungen nicht berücksichtigt worden. Das ist insbesondere deshalb als eine fahrlässige Lücke aufzufassen, da nur solche Daten Hinweise darauf geben können, ob gravierende Maßnahmen wie die Öffnung des Online-Marktes zu einem Anstieg von Personen mit einer Glücksspielstörungen führen, wie in Hochrechnungen vermutet wird (Effertz et al., 2018).

Derzeit liegen nur Ergebnisse des Glücksspielsurveys vor, der Daten im dritten Quartal 2021 erhoben hat und vom DLTB finanziert wurde (Buth et al., 2022). Die Studie kommt zu deutlich höheren Prävalenzen der Glücksspielstörung als vergangene Studien, wobei jedoch mehrere methodische Änderungen den Vergleich mit vorherigen Studien nicht erlauben. Insbesondere wurden nicht nur telefonische Befragungen durchgeführt, sondern zu einem Drittel auch reine Online-Erhebungen bei der Ermittlung der Prävalenzen hinzugezogen. Der Zeitraum der Erhebung (3. Quartal 2021) kann zudem noch keine Auswirkungen des GlüStV 2021 abbilden und ist unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19 Pandemie zu bewerten. Die nächste Erhebung des Glücksspielsurveys erfolgt im dritten Quartal dieses Jahres (2023).

3. Bewertung einzelner Maßnahmen des Spielerschutzes

Der GlüStV 2021 gibt eine Stärkung einzelner Maßnahmen des Spielerschutzes vor (vgl. Hayer, 2020). In erster Linie ist hier die Etablierung eines zentralen Sperrsystems (§ 8) und damit seine Erweiterung auf alle Glücksspielsegmente mit mittleren bzw. hohen Suchtgefahren anzuführen. Grundsätzlich lässt sich eine Spielersperre als individualisierte Form der Verfügbarkeitsbeschränkung bzw. als Hilfsmittel bei der Wiedererlangung der Handlungskontrolle ansehen. Mit ihr gehen zum einen Positiveffekte auf der Verhaltensebene und den allgemeinen Gesundheitszustand betreffend einher (Kalke & Hayer, 2019; Kotter et al., 2019). Zum anderen erfahren Spielersperrern, sofern angemessen implementiert, eine recht hohe Akzeptanz bei der Zielgruppe (Hayer et al., 2020). Weiterhin dürfte der suchtpreventive Mehrwert in direktem Zusammenhang mit der Reichweite des Sperrsystems stehen: Je größer die Anzahl der eingebundenen Spielstätten bzw. Marktsegmente, desto geringer die Wahrscheinlichkeit eines Ausweichverhaltens gesperrter Spielerinnen und Spieler und desto besser ergo die Wirksamkeit

dieser Intervention. Erste Hinweise zum bundesweiten Spielersperrsystem OASIS bestätigen die relativ hohe Nutzungsrate: So umfasste die Sperrdatei Anfang Mai 2023 insgesamt etwa 194.000 Personen (ohne 24-Stunden-Sperren; https://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/newsletter/01_2023/230530_NL_1_2023_final.pdf). Knapp zwei Jahre nach Einführung des GlüStV 2021 erfolgten damit knapp 150.000 Neueinträge. Es ist anzunehmen, dass der überragende Grund für das Erwirken einer Spielersperr das Vorliegen einer Glücksspielproblematik darstellt. Da aber bei weitem nicht alle Personen mit einem problematischen bzw. pathologischen Glücksspielverhalten mit dieser Maßnahme erreicht werden (Kraus et al., 2022), lässt sich diese Anzahl an Spielersperrn auch als indirekter Beleg für das bislang womöglich unterschätzte Ausmaß glücksspielbezogener Probleme in der Bevölkerung (s. Zahlen von Banz, 2020) werten. Weiterführende differenzierende Aussagen, etwa zum Erreichungsgrad bestimmter Subgruppen oder zu den Laufzeiten der Sperre, können aufgrund nicht öffentlich zugänglicher Daten nicht getroffen werden. Daneben deuten die vorliegenden Informationen zwei aus der Vergangenheit bereits bekannte, Defizite an. Erstens machen Selbstsperren (185.000 bzw. 95%) den Löwenanteil aller Spielersperrn aus. Bei lediglich 9.000 Fremdsperren, die auch nur zum Teil von Anbieterseite angestoßen wurden, drängt sich der Verdacht auf, dass die Glücksspielbranche ihrer Verpflichtung zur Intervention bei Glücksspielsuchtgefährdung oder Überschuldung laut § 8a, Abs. 1, in der Praxis kaum nachkommt (vgl. Meyer, 2020, mit ähnlichen Erkenntnissen). Zweitens scheinen auch knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 immer noch nicht alle Betriebsstätten an OASIS angeschlossen zu sein (https://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/newsletter/01_2023/230530_NL_1_2023_final.pdf). Mutmaßlich dürfte diese Mangellage insbesondere Gaststätten betreffen. Hierfür sprechen aktuelle Befunde zur Evaluierung der Spielverordnung, nach der vor allem in Gaststätten eklatante Verstöße bei der Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen festgestellt wurden (u. a. in Bezug auf Identitäts- bzw. Ausweiskontrollen; Bühringer et al., 2023). Für die Zukunft ist an dieser Stelle daher eine stärkere Kontrolle der Glücksspielanbieter einzufordern (z. B. mittels Testkäufe bzw. Testspiele mit gesperrten Personen), um die schadensminimierende Wirkung von Spielersperrn nicht zu unterminieren. Aus dem Blickwinkel der Suchtforschung ist zudem empirisch zu hinterfragen, welche Effekte von der neu etablierten Kurzzeitsperre bei Online-Glücksspielen ausgeht (sog. Panic Button nach § 6i, Abs. 3): Während als Pro-Argument die Initiierung einer Abkühlphase angeführt wird, ist als Kontra-Argument das Hervorrufen von Drehtür-Phänomenen (d. h. wiederholte Nutzung des Panic Button zur Vermeidung einer längerfristigen Sperre) nicht auszuschließen. Auch in Ermangelung internationaler Befunde besteht dringender Bedarf an einer entsprechenden Begleitforschung. Schließlich überrascht, dass nur knapp die Hälfte aller Glücksspielenden in Deutschland (46,9%) überhaupt von der Möglichkeit einer Sperre weiß (Buth et al., 2023). Augenscheinlich sind auf breiter Ebene weitere Aktivitäten im Sinne der Informationsvermittlung und Aufklärung vonnöten, um den Bekanntheitsgrad dieser Spielerschutzmaßnahme substanziell zu erhöhen.

Eine weitere Neuerung bezieht sich auf die Einführung einer anbieterübergreifenden Limitierungsdatei für Online-Glücksspiele und die Vorgabe eines Einzahlungslimits, das grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht überschreiten darf (§ 6c). Prinzipiell weisen derartige Limitierungssysteme eine suchtpreventiv unterstützende Funktion auf, da mit ihnen die Ausgaben für Glücksspiele oder die Häufigkeit der Glücksspielteilnahme reduziert werden können (Hayer & Kalke, 2022). Das gilt insbesondere bei verbindlichen Vorgaben, weniger jedoch – im Wesentlichen aufgrund von geringen Nutzungsraten – im Falle einer ausschließlich auf

Freiwilligkeit basierenden Inanspruchnahme (Delfabbro & King, 2021). Bereits vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 wurde von Vertreterinnen und Vertretern des Hilfesystems und der unabhängigen Suchtforschung kritisch darauf hingewiesen, dass die hier festgeschriebene Obergrenze deutlich zu hoch ausfällt (z. B. Hayer, 2020): So mutet die Botschaft, es sei sozial akzeptabel eine monatliche Summe von 1.000 Euro beim Online-Glücksspiel zu „verzocken“, unter suchtpräventiven Gesichtspunkten mehr als bedenklich an. Inzwischen liegen empirische Daten vor, die diese Sichtweise untermauern. Nach der bereits zitierten Bevölkerungsumfrage von Buth et al. (2022) reichen die durchschnittlichen Geldeinsätze für Glücksspiele bei Personen mit einer Glücksspieltörung, die mindestens monatlich spielen, von 624 Euro (leichte Glücksspieltörung) über 603 Euro (mittelschwere Glücksspieltörung) bis 796 Euro (schwere Glücksspieltörung). Als Mediane konnten diesbezüglich Werte von 95, 175 und 209 Euro ermittelt werden. Obwohl diese Parameter alle Glücksspielformen miteinschließen, bewegen sie sich ausnahmslos unterhalb der gesetzlichen Norm von 1.000 Euro, die nur für Online-Glücksspiele greift. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt Hayer (2022), der anhand von empirisch abgesicherten Schwellenwerten für eine risikoarme Glücksspielbeteiligung (hier: Aufwendungen für Glücksspiele von maximal 3% des monatlichen Bruttoeinkommens) einen Grenzwert für deutsche Verhältnisse von 96 Euro herleitet. Anders ausgedrückt: Bei Glücksspielverlusten (alle Glücksspielformen betreffend) von bereits knapp 100 Euro im Monat erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer glücksspielbedingten Fehlanpassung. Auch dieser Evidenzstrang verweist darauf, das monatliche Einzahlungslimit von 1.000 Euro im Online-Segment in Zukunft nach unten zu korrigieren. Demgegenüber ermöglicht der GlüStV 2021 schon jetzt eine Verschiebung des Limits nach oben auf 10.000 bzw. 30.000 Euro (zu den jeweiligen Voraussetzungen für Anbieter von Online-Casinospielen s. <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/Bindende%20Rahmenregelungen%20bei%20der%20Festsetzung%20eines%20abweichenden%20Hochstbetrages.pdf>). Einzelne Schilderungen von Glücksspielenden sowie ein Eigenversuch haben ergeben, dass das Heraufsetzen des Einzahlungslimits auf 10.000 Euro von Anbieterseite in Sekundenschnelle genehmigt wurde. Offenbar fand die erforderliche eingehende Prüfung, etwa von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Spielteilnehmenden, nicht statt. Die alleinige Abfrage des Schufa-Scores, wie im oben genannten Eigenversuch erfolgt, ist keinesfalls ausreichend, da dieser keine Schlussfolgerungen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erlaubt. Soll die gut gemeinte Idee von Limitierungssystemen nicht in Gänze ad absurdum geführt werden, sind zumindest diese Rahmenregelungen bei der Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages für das Einzahlungslimit engmaschiger zu kontrollieren und Verstöße unmittelbar zu sanktionieren.

Eine dritte im Fokus stehende Maßnahme des Spielerschutzes bildet die Anforderung an die Anbieter von Online-Glücksspielen, auf ihrer jeweiligen Plattform ein wissenschaftlich fundiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten bzw. glücksspielsüchtigen Spielerinnen und Spielern einzusetzen (§6i, Abs. 1). Belastbare (positive wie negative) Erfahrungswerte aus der Praxis liegen dem Fachbeirat hierzu bislang nicht vor. Dies betrifft sowohl die implementierten Früherkennungssysteme an sich als auch die dabei herangezogenen Merkmale einer etwaigen glücksspielbedingten Fehlentwicklung. Ebenso fehlt eine konkretisierende und transparente Festlegung, welche Maßnahmen der Frühintervention bei welchem Verdachtsmoment zu welchem Zeitpunkt von Anbieterseite ergriffen werden müssen (inkl. ihrer Umsetzung in der Praxis). Wünschenswert wäre es daher, dass die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder entsprechende verbindliche Anforderungen im Sinne von Good-Practice-Modellen vorgibt, auf die Online-Glücksspielanbieter in punkto Früherkennung und

Frühintervention ohne Ausnahme zurückzugreifen haben. Beispielsweise sollte sich Früherkennung nicht nur auf die Überwachung und Analyse von Spielverhaltensdaten begrenzen, da auch kommunikative Parameter (u. a. die Häufigkeit des Kontakts zum Kundenservice) und bestimmte Aspekte des Zahlungsverkehrs (u. a. die die Stornierung von Auszahlungen) für das Vorliegen einer Glücksspielproblematik sprechen (Hayer, 2021). Für diesen Zweck bedarf es der Einholung wissenschaftlicher Fachexpertise über die Vergabe von Forschungsaufträgen.

Wichtig in Bezug auf Spielerschutz und Suchtprävention ist daneben auch die Kontrolle der Gewinnwahrscheinlichkeiten bzw. die Erkennung und ggf. Ahndung von möglichen Manipulationen von Zufallsgeneratoren (z.B. durch Absenkung von Gewinnwahrscheinlichkeiten oder durch die Implementierung suchtsteigernder Algorithmen, wie etwa bei sogenannten Lootboxen in Videospielen, vgl. King et al., 2019). In § 6e Abs. 2 des GlüStV 2021 heißt es dazu lediglich, dass bei „Glücksspielen im Internet verwendete Zufallsgeneratoren [...] vor ihrem erstmaligen Einsatz und danach mindestens einmal im Jahr [...] auf ihre ordnungsgemäße Funktion zu überprüfen“ sind. Die Überprüfung soll dabei von einer durch die jeweils zuständige Erlaubnisbehörde bestimmten unabhängigen Sachverständigenstelle durchgeführt werden. Unklar bleibt allerdings, wie diese Überprüfungen genau stattfinden müssen, bzw. was dabei genau überprüft werden soll (z. B. Quellcodes, Ausschüttungszahlen oder Lizenzen). Hier ist mehr Transparenz notwendig, gerade vor dem Hintergrund der theoretisch vorhandenen Möglichkeiten zur Manipulation auf Anbieterseite. Es sollte dringend geprüft bzw. offengelegt werden, ob die Überprüfungen gem. § 6e Abs. 2 GlüStV 2021 überhaupt in der Lage sind, gezielte Manipulationen von Zufallsgeneratoren zum Zeitpunkt der Prüfung oder auch im Nachhinein – etwa anhand der Limitdateien – zu erkennen.

4. Erkennung von Verstößen gegen die Regelungen des GlüStV 2021 und deren Sanktionierung

Laut dem bereits zitierten Jahresbericht der GGL gestaltet sich die Bearbeitung der Erlaubnisansträge seitens der Online-Glücksspielanbieter als langwieriger Prozess (S. 30 ff.). So waren um den Jahreswechsel 2022/2023 noch die meisten beantragten Einzelspielgenehmigungen unbearbeitet geblieben; die Mehrzahl der bereits bearbeiteten Anträge wurde nicht bewilligt (S. 32).

Die berichteten Zahlen lassen also auf ein hohes Potenzial für etwaige Verstöße gegen die Regelungen im GlüStV 2021 innerhalb des Online-Glücksspielangebots schließen. Unklar bleibt einerseits, wie die Anbieterseite auf zurückgewiesene Anträge reagiert. Andererseits stellt sich die Frage nach möglichen Konsequenzen, die die Anbieterseite bei Nichtberücksichtigung solcher Zurückweisungen oder der Regelungen des GlüStV 2021 allgemein fürchten müssen.

Im Jahresbericht wird erläutert, dass für das Aufspüren illegaler Glücksspielangebote „Beschwerdemeldungen“ von dritter Seite herangezogen werden (S. 36). Dies erscheint angesichts der komplexen Regelungen des GlüStV 2021 unzureichend – es kann nicht davon ausgegangen werden, dass (zivile) Beschwerdeführer bei dem Besuch von einschlägigen Webseiten gezielt nach Verletzungen einzelner Vorschriften suchen oder über das nötige Detailwissen verfügen, um kleinteilige Verstöße zu erkennen. Die Nutzung solcher Beschwerdemeldungen sollte daher durch zumindest stichprobenartig durchgeführte, proaktive Kontrollen seitens der GGL ergänzt werden. Ansonsten bleibt zu befürchten, dass Verstöße unerkannt und ungeahndet bleiben.

Für die Ahndung von Verstößen gegen den GlüStV 2021 von Anbieterseite sind hauptsächlich zwei Wege vorgesehen: Das Payment-Blocking, also das Blockieren von Zahlungsströmen durch die Zahlungsdienstleister, sowie das IP-Blocking, bei dem die Internet-Service-Provider (ISP) verpflichtet werden sollen, den Zugang zu unerlaubten Online-Glücksspielangeboten zu blockieren (S. 36 f.). Während beim Payment-Blocking erste Erfolge berichtet wurden (S. 37), gestaltet sich das IP-Blocking offenbar schwierig (S. 37 f.). Die Verpflichtung der ISPs zur Blockierung von unerlaubten Glücksspielangeboten scheint nicht so zu funktionieren, wie ursprünglich im GlüStV 2021 vorgesehen (S. 37 f.). Dies geht etwa aus den Beschlüssen des OVG Rheinland-Pfalz vom 31.1.2023 (6 B 11175/22.OVG) und des VGH München (23. Senat) vom 23.03.2023 (23 CS 23.195) hervor.

Die Ahndung von Verstößen gegen die darin enthaltenen Vorschriften sind allerdings zentral für den Erfolg des GlüStV 2021. Dass sich die Durchsetzung der entsprechenden Regelungen als problematisch erweist, stellt eine Gefahr für den wirksamen Spielerschutz, aber auch für die angestrebte Kanalisierungswirkung dar. Die oben beschriebenen Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Verstößen gegen die Regelungen tragen überdies dazu bei, dass deren tatsächliches Ausmaß – womöglich auch bei bereits zertifizierten Anbietern – nicht gänzlich bekannt sein dürfte. Es bleibt also abzuwarten, wie effektiv Regelverstöße in der Breite geahndet werden können. Eine dahingehende Evaluierung kann zum jetzigen Zeitpunkt, wie eingangs ausgeführt, noch nicht erfolgen.

5. Aufbau der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder

Grundsätzlich ist der Aufbau einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur Regulierung der länderübergreifenden Glücksspielangebote im Internet zu begrüßen. Aus Sicht des Fachbeirats war lediglich der zeitliche Ablauf hierbei nicht sinnvoll. So wurde der Markt für Online-Glücksspiel umfassend geöffnet, bevor die neu geschaffene Behörde überhaupt einsatzfähig war. Die zeitliche Abfolge von Markttöffnung und Arbeitsfähigkeit der GGL hätte genau umgekehrt erfolgen müssen.

Neben den oben genannten Defiziten gibt es auch positive Entwicklungen zu verzeichnen, so z.B. im Bereich des Payment-Blockings, des Vorgehens gegen unerlaubtes Glücksspiel sowie der Werbung für ebendiese (https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/jahresberichte/Jahresbericht_Gemeinsame_Gluecksspielbehoerde_der_Laender_2021-2022.pdf), bis hin zum Erlaubnisentzug der Tipster Ltd. (<https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/news/264-ggl-entzieht-tipster-ltd-erlaubnis-zur-veranstaltung-von-sportwetten>).

Damit die GGL ihren umfassenden Aufgaben konsequent nachgehen kann, ist eine gute finanzielle und personelle Ausstattung unabdingbar. Darüber hinaus müssen erkennbare Defizite im GlüStV 2021, z.B. in den Bereichen Früherkennung, Einzahlungslimit und IP-Blocking, schnellstmöglich behoben werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die Höhe möglicher Ordnungsgelder auf den Prüfstand. Diese sind an die Größe und Finanzkraft weltweit agierender Glücksspielkonzerne auszurichten, um eine effektive Wirkung entfalten zu können.

6. Werbung

Die Regelungen zur Werbung im GlüStV 2021 stellen, im Vergleich zu den Regelungen des GlüStV 2012, einen Paradigmenwechsel dar. War laut §5 Abs. 3 GlüStV 2012 Werbung für öffentliches

Glücksspiel im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten und nur in Ausnahmefällen zulässig, so ist diese im GlüStV 2021 (§ 5 Abs. 1) grundsätzlich, mit gewissen Einschränkungen, erlaubt. Begründet wird dies mit der Notwendigkeit der Kanalisierung in legale Glücksspielangebote. Die Problematik, dass diese Werbung vor allem junge und vulnerable Personengruppen ansprechen könnte, wurde dabei durchaus erkannt. So heißt es in § 5 Abs. 2 GlüStV 2021, dass sich Werbung nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten darf. Offen bleibt, wie das erreicht werden kann. Vor allem vor dem Hintergrund, dass von den Glücksspielanbietern ganz erhebliche Geldmittel in Werbung investiert werden. So nennt research tools in seiner Pressemitteilung vom 13. September 2022, dass Glücksspielanbieter innerhalb von 12 Monaten 396 Mio. Euro für Werbung ausgegeben hätten, im Vorjahreszeitraum seien es sogar 159 Mio. Euro mehr gewesen (<https://research-tools.net/werbemarktanalyse-gluecksspiel-2022/>). Der Fachbeirat hat bereits 2020 auf die „grundsätzliche Notwendigkeit von Werbeverböten bzw. Werbebeschränkungen im Glücksspielbereich aus suchtfachlicher Sicht“ (Hayer et al., 2020) hingewiesen. Ergebnisse aus der Studie „Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen: Verbreitung und Prävention“ deuten darauf hin, dass vor allem Jugendliche und unter ihnen vor allem die problematisch spielenden von Werbung angesprochen werden. Eine derart weitreichende Ausweitung der Werbung für Glücksspielangebote, wie sie durch den GlüStV 2021 ermöglicht wurde ist nach Ansicht des Fachbeirats extrem kritisch zu betrachten. Es gilt zu prüfen, ob das Ziel einer „Kanalisierung“ der Glücksspielnachfrage nicht auch durch andere Mittel, z.B. einem öffentlich zugänglichen und bundeweit durch intensive Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit bekannten, nutzerfreundlichen Register aller erlaubten Glücksspiel, erreicht werden kann.

7. Fachbeirat

Seit dem GlüStV 2008 wurde der erlaubnisfähige Glücksspielmarkt durch den GlüStV 2012 und vor allem den GlüStV 2021 massiv erweitert. Trotzdem sind die Zuständigkeiten des Fachbeirats nahezu unverändert geblieben. Nach Interpretation von Teilen der Glücksspielaufsichtsbehörden ist der Fachbeirat ausschließlich bei neuen Angeboten beziehungsweise der Einführung neuer oder erheblich erweiterter Vertriebswege der staatlichen Lotteriegesellschaften einzubeziehen – hierbei aber auch nur bei den Glücksspielangeboten, die ausschließlich von diesen veranstaltet werden dürfen.

Obwohl die aktuelle Rechtslage auch anders interpretiert werden kann (Lüder, 2022), wurden alle bisherigen Versuche, die Zuständigkeiten des Fachbeirats auf weitere Glücksspielprodukte auszudehnen, abgelehnt. Dadurch ergibt sich die paradoxe Situation, dass der Fachbeirat, der die Auswirkungen neuer Angebote unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 GlüStV auf die Bevölkerung untersuchen und bewerten soll, bei Erlaubnisverfahren für Glücksspiele mit einem sehr hohen Gefährdungspotential im Sinne des § 1 GlüStV überhaupt nicht einbezogen wird. Dieser eklatante Mangel sollte bei einer zukünftigen Regulierung beseitigt werden.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass dem Fachbeirat keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen, wodurch dieser seinen Aufgaben nicht vollumfänglich nachkommen kann.

Literatur

- Banz, M. (2020). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2019: Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. <https://doi.org/10.17623/BZGA:225-GS-SY19-1.0>
- Bühringer, G., Czernecka, R., Kupka, K., Panzlaff, A., & Kräplin, A. (2023). Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. Verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Mittelstand/gewerberecht.html>
- Buth, S., Meyer, G., & Kalke, J. (2022). Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD).
- Buth, S., Meyer, G., & Kalke, J. (2023). Kenntnis und Akzeptanz von Spielerschutzmaßnahmen bei den Glücksspielenden – Ergebnisse des Glücksspiel-Surveys 2021. Suchttherapie. doi: 10.1055/a-2107-9565
- Delfabbro, P.H. & King, D.L. (2021). The value of voluntary vs. mandatory responsible gambling limit-setting systems: A review of the evidence. *International Gambling Studies*, 21, 255-271.
- Effertz, T., Bischof, A., Rumpf, H.-J., Meyer, C., & John, U. (2018). The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany. *The European Journal of Health Economics*, 19(7), 967–978. <https://doi.org/10.1007/s10198-017-0945-z>
- Hayer, T. (2020). Neuer Glücksspielstaatsvertrag - Chancen und Risiken. *SuchtAktuell*, 27 (2), 55-59.
- Hayer, T. (2021, 24. November). Früherkennung und Frühintervention bei Online-Glücksspielen. 33. Wissenschaftliche Tagung des Fachverbandes Glücksspielsucht, Berlin.
- Hayer, T. (2022). Editorial: Das Einzahlungslimit von 1.000 Euro für Online-Glücksspiele: Warum diese Grenze zu hoch angesetzt ist. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 17 (3-4), 217-218.
- Hayer, T., Brosowski, T., & Meyer, G. (2020). Multi-venue exclusion program and early detection of problem gamblers: What works and what does not? *International Gambling Studies*, 20, 556-578.
- Hayer T., Füchtenschnieder I., Hardeling A., Landgraf K., Rehbein F., Wulf R., & Rumpf H.-J. (2020). Empfehlung zu Glücksspielwerbung während der Corona-Pandemie. *Sucht*, 66, 217-222.
- Hayer T., Füchtenschnieder I., Hardeling A., Landgraf K., Rehbein F., Wulf R., Rumpf H.-J. (2022). Empfehlung zu Glücksspielwerbung während der Corona-Pandemie. *Sucht*, 68 (237-245)
- Hayer, T. & Kalke, J. (2022). Effekte von Maßnahmen des Spielerschutzes beim Online-Glücksspiel: Ein systematischer Review. *Sucht*, 68, 169-188.
- Kalke, J. & Hayer, T. (2019). *Expertise zur Wirksamkeit von Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes: Ein systematischer Review*. Berlin: Peter Lang.
- King, D. L., Delfabbro, P. H., Gainsbury, S. M., Dreier, M., Greer, N., & Billieux, J. (2019). Unfair play? Video games as exploitative monetized services: An examination of game patents from a consumer protection perspective. *Computers in Human Behavior*, 101, 131-143.
- Kotter, R., Kräplin, A., Pittig, A., & Bühringer, G. (2019). A systematic review of land-based self-exclusion programs: Demographics, gambling behavior, gambling problems, mental symptoms, and mental health. *Journal of Gambling Studies*, 35, 367-394.
- Kraus, L., Loy, J.K., Bickl, A.M., Schwarzkopf, L., Volberg, R.A., Rolando, S., Kankainen, V.E., Hellman, M., Rossow, I., Room, R., Norman, T., & Cisneros Örnberg J. (2022). Self-exclusion from gambling: A toothless tiger? *Frontiers in Psychiatry*, 13: 992309. doi: 10.3389/fpsy.2022.992309
- Lüder, T. (2022). Die vergessene Beteiligung (<https://www.glueg.org/blog/419-die-vergessene-beteiligung>)
- Meyer, C., Bischof, A., Westram, A., Jeske, C., de Brito, S., Glorius, S., Schön, D., Porz, S., Gürtler, D., Kastirke, N., Hayer, T., Jacobi, F., Lucht, M., Premper, V., Gilberg, R., Hess, D., Bischof, G., John, U., & Rumpf, H.-J. (2015). The “Pathological Gambling and Epidemiology” (PAGE) study

- program: Design and fieldwork: The PAGE Study Program. *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, 24(1), 11–31. <https://doi.org/10.1002/mpr.1458>
- Meyer, G. (2020). Prävention der Glücksspielsucht: Warum Maßnahmen des Spielerschutzes von Glücksspielanbietern kaum Wirkung zeigen. *Sucht*, 66, 45-56.
- Müller, K.W., Dreier, M., Duven, E., Giralt, S., Beutel, M.E., & Wölfling, K. Abschlussbericht zur Studie Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen: Verbreitung und Prävention im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen.

Zum Entwurf des Zwischenberichts hat der Fachbeirat Im Januar 2024 Stellung genommen. Die darin getätigten Ausführungen wurden in enger Abstimmung mit der LA Glücksspiel in den Zwischenbericht übernommen.

Die gesamte Stellungnahme des Fachbeirats wird im Folgenden wiedergeben.

Stellungnahme des Fachbeirats zum Entwurf des Zwischenberichts der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021 mit Stand vom 13.12.2023

Der Fachbeirat Glücksspiel bedankt sich für die Übersendung des vorläufigen Entwurfs zur Zwischenevaluierung und ebenso für die Berücksichtigung seiner Stellungnahme zur Evaluation des Glücksspielstaatsvertrags 2021. In dieser kritisieren wir das Fehlen und die unzureichende Planung von Begleitforschungen, die eine evidenzgestützte Einschätzung der Auswirkungen der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen ermöglichen. Hierbei bemängeln wir insbesondere die Vernachlässigung epidemiologischer Erhebungen und Testkäufe. Die Analyse der Auswirkungen auf Glücksspielstörungen sowie die Bewertung der Maßnahmen zum Spielerschutz, wie Spielersperren und Einzahlungslimits, zeigen Verbesserungsbedarf. Zudem regt der Fachbeirat in seiner Stellungnahme eine effektivere Implementierung und Überwachung der Vertragsmaßnahmen an und plädiert für eine stärkere Einbindung des Fachbeirats in zukünftige Regelungen.

In vielen Teilen wurden unsere Argumente berücksichtigt und sind in den Zwischenbericht in überzeugender Weise eingeflossen. Dies betrifft jedoch nicht alle Passagen (vgl. nachfolgende Punkte 1 bis 6), und es fehlen auch zum Teil Einschätzungen und Empfehlungen aus unserer Stellungnahme (vgl. Punkt 7). Weiterhin sind in einzelnen Bereichen unsere Argumente aus unserer Sicht nicht in zutreffender Weise kommentiert worden. Die entsprechenden Textteile führen wir im Folgenden auf und regen Änderungen an. Schließlich bitten wir um Berücksichtigung ergänzender Erwägungen des Fachbeirats, die sich nach Lektüre des Zwischenberichts zum Themenfeld „Kanalisierungswirkung und illegales Glücksspiel“ ergeben haben (vgl. Punkt 8).

1. Seite 19: „Der Fachbeirat hätte für seine Stellungnahme *zwar* eine andere Begleitforschung der Maßnahmen des GlüStV 2021 bevorzugt, da ihm – zu allen Bereichen – keine eigenen Daten vorlägen. Er sehe es als Wissensdefizit und Lücke an, dass nicht von vornherein zum GlüStV 2021 eine Begleitforschung geplant und systematisch durchgeführt wurde. *Hierzu ist allerdings festzustellen, dass sich der Fachbeirat nach dem Grundverständnis des § 10 Abs. 1 Satz 3 bereits aus Personen zusammensetzt, die im Hinblick auf die Ziele des § 1 über besondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen verfügen. Die Einschätzungs- und Bewertungskompetenz des Fachbeirates besteht daher auch ohne gesondert veranlasste Begleitforschung. Zur möglichen Ausweitung der Kompetenzen des Fachbeirates wird auf Ziffer 2.8 dieses Zwischenberichts verwiesen.*“

Kommentar des Fachbeirats: Zum kursiv markierten Teil möchten wir Folgendes anmerken. Es ist richtig, dass der Fachbeirat über wissenschaftliche und praktische Expertise verfügt. Die Bewertungskompetenz des Fachbeirats kann sich aber nur auf vorhandene Daten stützen. Das ist das Prinzip empirischer Wissenschaft, auf die sich eine Evaluation stützen muss und zu deren Standards sich der Fachbeirat verpflichtet fühlt. Einschätzungen ohne Datenbasis sind für eine Evaluation ungeeignet und können zu Fehlschlüssen führen, u.U. auf Kosten des Spielerschutzes. Wir schlagen vor, den kursiv markierten Text zu löschen.

2. Seite 41-43: „Nach Einschätzung des Fachbeirates wird der Spielerschutz im GlüStV 2021 in erster Linie durch die Etablierung eines zentralen Sperrsystems und damit seine Erweiterung auf alle Glücksspielsegmente mit mittleren bzw. hohen Suchtgefahren gestärkt.

Grundsätzlich lasse sich eine Spielersperre als individualisierte Form der Verfügbarkeitsbeschränkung bzw. als Hilfsmittel bei der Wiedererlangung der Handlungskontrolle ansehen. Mit ihr gingen zum einen Positiveffekte auf der Verhaltensebene und den allgemeinen Gesundheitszustand betreffend einher. Zum anderen würden Spielersperrern, sofern angemessen implementiert, eine recht hohe Akzeptanz bei der Zielgruppe erfahren. Weiterhin dürfte der suchtpreventive Mehrwert in direktem Zusammenhang mit der Reichweite des Sperrsystems stehen: Je größer die Anzahl der eingebundenen Spielstätten bzw. Marktsegmente, desto geringer sei die Wahrscheinlichkeit eines Ausweichverhaltens gesperrter Spielerinnen und Spieler und desto besser ergo die Wirksamkeit dieser Intervention. Erste Hinweise zum bundesweiten Spielersperrsystem OASIS würden die relativ hohe Nutzungsrate bestätigen. Knapp zwei Jahre nach Einführung des GlüStV 2021 seien knapp 150.000 Neueinträge erfolgt. Es sei anzunehmen, dass der überragende Grund für das Erwirken einer Spielersperre das Vorliegen einer Glücksspielproblematik darstelle. Da aber bei weitem nicht alle Personen mit einem problematischen bzw. pathologischen Glücksspielverhalten mit dieser Maßnahme erreicht würden, lasse sich diese Anzahl an Spielersperrern auch als indirekter Beleg für das bislang womöglich unterschätzte Ausmaß glücksspielbezogener Probleme in der Bevölkerung werten. Der Fachbeirat spricht zwei sich andeutende Defizite an. Bei dem geringen Anteil der Fremdsperrern, die auch nur zum Teil von Anbieterseite angestoßen wurden, dränge sich der Verdacht auf, dass die Glücksspielbranche ihrer Verpflichtung zur Intervention bei Glücksspielsuchtgefährdung oder Überschuldung in der Praxis kaum nachkomme.

Zweitens scheinen auch knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 immer noch nicht alle Betriebsstätten an OASIS angeschlossen zu sein. Mutmaßlich dürfte diese Mangellage insbesondere Gaststätten betreffen. Für die Zukunft sei an dieser Stelle daher eine stärkere Kontrolle der Glücksspielanbieter einzufordern (z. B. mittels Testkäufen bzw. Testspielen mit gesperrten Personen), um die schadensminimierende Wirkung von Spielersperrern nicht zu unterminieren. Aus dem Blickwinkel der Suchtforschung sei zudem empirisch zu hinterfragen, welche Effekte von der neu etablierten Kurzzeitsperre bei Online-Glücksspielen ausgingen (sog. Panic Button nach § 6i Abs. 3): Während als Pro-Argument die Initiierung einer Abkühlphase angeführt werde, sei als Kontra-Argument das Hervorrufen von Drehtür-Phänomenen (d. h. wiederholte Nutzung des Panic Button zur Vermeidung einer längerfristigen Sperre) nicht auszuschließen. Auch in Ermangelung internationaler Befunde bestehe dringender Bedarf an einer entsprechenden Begleitforschung. Schließlich überrasche, dass nach einer Veröffentlichung nur knapp die Hälfte aller Glücksspielenden in Deutschland (46,9%) überhaupt von der Möglichkeit einer Sperre wisse. Augenscheinlich seien auf breiter Ebene weitere Aktivitäten im Sinne der Informationsvermittlung und Aufklärung vonnöten, um den

Bekanntheitsgrad dieser Spielerschutzmaßnahme substanziell zu erhöhen. Die Entwicklung der Sperren ist weiterhin zu beobachten. Sie ist ein wichtiger Indikator für den Erfolg der Regelungen. *Aktuell ist kein dringender Handlungsbedarf erkennbar.*“

Kommentar des Fachbeirats: Zum kursiv markierten Teil möchten wir Folgendes anmerken. Der Fachbeirat hat in seiner Stellungnahme sowohl die suchtpreventive Relevanz der Selbst- und Fremdsperre unterstrichen als auch dargelegt, dass die vorhandene Evidenzlage auf bestehende Defizite in der Umsetzung dieser zentralen Spielerschutzmaßnahme verweist. Dies betrifft die mangelnde Compliance der Branche bei der Anbahnung und Umsetzung von Fremdsperren, die mangelnde Aufklärung von Spielerinnen und Spielern über die Möglichkeit der Beantragung einer Selbstsperre und den bislang immer noch nicht optimalen Anschluss von Glücksspielanbietern an OASIS. Hieraus lässt sich die Schlussfolgerung, dass aktuell kein Handlungsbedarf erkennbar ist, nicht ableiten, weshalb wir vorschlagen, den kursiv markierten Text zu löschen und durch den folgenden Text zu ersetzen: *„Die bestehenden Defizite in der Ausschöpfung der zentralen Spielerschutzinstrumente Selbst- und Fremdsperre lassen weiteren Handlungsbedarf erkennen. Insbesondere sollte darauf hingewirkt werden, dass alle Betriebsstätten an OASIS angeschlossen werden und andernfalls deren Betrieb eingestellt wird. In Bezug auf online angebotene Glücksspiele sollte überprüft werden, ob der Hinweis auf die Sperre leicht auffindbar ist, oder ob er eher versteckt erfolgt und unverständlich formuliert ist. Zudem muss die Compliance der Anbieter zur Anbahnung und Umsetzung von Fremdsperren anhand expliziter Beurteilungskriterien eingefordert und überprüft werden. Ferner ist sicherzustellen, dass Spielende üblicherweise über die Möglichkeit der Selbstsperre in Kenntnis gesetzt werden.“*

3. Seite 34-35: Nach Einschätzung des Fachbeirates weist ein Limitierungssystem wie das anbieterübergreifende Einzahlungslimit, welches grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht überschreiten darf, prinzipiell eine suchtpreventiv unterstützende Funktion auf.

Er weist indes auf Veröffentlichungen hin, nach denen die Höhe des Einzahlungslimits deutlich zu hoch ausfalle und Personen mit Glücksspielerkrankungen erheblich geringere durchschnittliche monatliche Geldbeträge einsetzen. Es zeige sich ein Evidenzstrang, der darauf verweise, das monatliche Einzahlungslimit von 1.000 Euro im Online-Segment in Zukunft nach unten zu korrigieren. Sofern bei entsprechender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eine Erhöhung des Limits auf 10.000 Euro bzw. 30.000 Euro erfolge, sei für die Überprüfung der Leistungsfähigkeit die alleinige Abfrage eines Score-Wertes keinesfalls ausreichend, da dieser keine Schlussfolgerungen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erlaube. Die bestehenden Rahmenregelungen bei der Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages seien daher engmaschiger zu kontrollieren und Verstöße unmittelbar zu sanktionieren. *Angesichts des kurzen Beurteilungszeitraums lässt sich aus Sicht der Länder zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verlässliche Aussage zu einem ggf. absehbaren Änderungsbedarf treffen.*“

Kommentar des Fachbeirats: Zum kursiv markierten Teil möchten wir Folgendes anmerken. Der Fachbeirat hat mit Verweis auf die empirische Evidenzlage dargelegt, warum ein Einzahlungslimit von 1.000 Euro zu hoch erscheint. Zweifel an der Höhe dieses Einzahlungslimits bestanden von suchtfachlicher Seite bereits vor Inkrafttreten des aktuellen Glücksspielstaatsvertrages. Ferner wurde dargelegt, dass die unter den Anbietern etablierte Praxis der Feststellung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf Basis eines SCHUFA-Scores unzulässig erscheint. Dies

lässt bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen relevanten Änderungsbedarf dahingehend erkennen, dass das Einzahlungslimit reduziert werden muss und die Anbieter zugunsten etwaiger Anhebungen des Einzahlungslimits zur Erhebung reliablere Parameter zur Feststellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verpflichtet werden müssen. Wir schlagen daher vor, den kursiv markierten Text zu löschen und durch den folgenden Text zu ersetzen: *„Im Rahmen der Zwischenevaluation verweisen vorliegende Befunde sowie suchtfachliche Einschätzungen darauf, dass das gewählte Einzahlungslimit mit 1.000 Euro zu hoch gewählt wurde und in der jetzigen Ausgestaltung mit den Ansprüchen des Spielerschutzes nicht vereinbar erscheint. Zudem erscheinen Konkretisierungen dahingehend notwendig, wie bei beabsichtigten Limiterhöhungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Spielern sachkundig zu belegen ist. Die aktuell zu beobachtende Praxis vieler Anbieter, 10.000 € Limits nach einer einfachen Abfrage des Schufa-Scores zu genehmigen, sollte nicht weiter geduldet werden.“*

4. S. 37-38: „Der Fachbeirat weist darauf hin, dass belastbare (positive wie negative) Erfahrungswerte aus der Praxis zu § 6i Abs. 1 bislang nicht vorliegen. Dies betreffe sowohl die implementierten Früherkennungssysteme an sich als auch die dabei herangezogenen Merkmale einer etwaigen glücksspielbedingten Fehlentwicklung. Ebenso fehle eine konkretisierende und transparente Festlegung, welche Maßnahmen der Frühintervention bei welchem Verdachtsmoment zu welchem Zeitpunkt von Anbieterseite ergriffen werden müssen (inkl. ihrer Umsetzung in der Praxis). Wünschenswert sei es daher, wenn die GGL entsprechende verbindliche Anforderungen im Sinne von Good-Practice-Modellen vorgeben würde, auf die Online-Glücksspielanbieter in punkto Früherkennung und Frühintervention ohne Ausnahme zurückzugreifen haben. Beispielsweise sollte sich Früherkennung nicht nur auf die Überwachung und Analyse von Spielverhaltensdaten begrenzen, da auch kommunikative Parameter (u. a. die Häufigkeit des Kontakts zum Kundenservice) und bestimmte Aspekte des Zahlungsverkehrs (u. a. die die Stornierung von Auszahlungen) für das Vorliegen einer Glücksspielproblematik sprächen. Für diesen Zweck bedürfe es der Einholung wissenschaftlicher Fachexpertise. Auch wenn durchaus kritisch zu berücksichtigen ist, dass es sich bei dem System nach § 6i Abs. 1 um ein anbieterbezogenes und nicht um ein anbieterübergreifendes System handelt, stellt § 6i Abs. 1 grundsätzlich ein wertvolles Mittel zur Früherkennung problematischen Glücksspielverhaltens dar. Bisher kann festgestellt werden, dass überwiegend die Umsetzung der Anbieter qualitativ zu verbessern ist. Es besteht jedoch die Gefahr, dass das Monitoring ohne nähere Ausgestaltung und anbieterübergreifende Vereinheitlichung zu spät greift, um ein wirkungsvolles Instrument zum Spieler- und Gesundheitsschutz darzustellen. Damit sich diese Vorschrift bewährt, bedarf es aber qualitativer Vorgaben in der Erlaubnis. *An den gesetzlichen Vorgaben besteht aktuell kein dringender Handlungsbedarf.*“

Kommentar des Fachbeirats: Zum kursiv markierten Teil möchten wir Folgendes anmerken: Aus Sicht des Fachbeirats sollten bereits die gesetzlichen Vorgaben so formuliert sein, dass Interessenkonflikte der Anbieter die Ausgestaltung der Früherkennungsroutinen nicht unterminieren. Die aktuelle Formulierung von § 6i Abs. 1 kann dies jedoch nicht gewährleisten und ist damit als Gesetzesnorm unzureichend präzisiert. Für einen Ausschluss von Interessenkonflikten wäre der verpflichtende Einsatz eines extern vorgegebenen, anbieterübergreifenden, konkret formalisierten und auf wissenschaftlicher Evidenz beruhenden Früherkennungsinstrumentes notwendig. Das Instrument muss transparente Entscheidungsheuristiken zu reaktiven Spielerschutzmaßnahmen vorsehen, die im Falle von

Gefährdungshinweisen in Kraft treten. Die Compliance der Anbieter beim Einsatz des Instrumentes muss durch die GGL überprüfbar sein und dessen Wirksamkeit zur Erreichung der Spielerschutzziele wissenschaftlich begleitend überprüft werden. Diese Konkretisierung sollte sich auch in den gesetzlichen Vorgaben widerspiegeln. Wir regen daher an, die kursive Textpassage entsprechend abzuändern bzw. zu streichen.

5. S. 34: „Der Fachbeirat weist darauf hin, dass auch die Kontrolle der bei Glücksspielen im Internet verwendeten Zufallsgeneratoren i. S. d. § 6e Abs. 2 wichtig in Bezug auf Spielerschutz und Suchtprävention sind.“

Kommentar des Fachbeirats: Wir bitten an dieser Stelle um die Aufnahme der hierzu ergänzenden Ausführungen, die sich auf Seite 5 unserer Stellungnahme finden: *„Diese Überprüfung müsse im Hinblick auf Ihre genaue Ausgestaltung konkretisiert werden und auch dargelegt werden, wie diese gegenüber Manipulationsversuchen seitens der Anbieter immunisiert werden kann. Die Möglichkeiten und Grenzen in der Überprüfung der Anbieter sollten transparent dargelegt werden.“*

6. S. 19: „Damit die GGL ihren umfassenden Aufgaben konsequent nachgehen könne, sei eine gute finanzielle und personelle Ausstattung unabdingbar.“

Kommentar des Fachbeirats: Wir bitten an dieser Stelle um die Aufnahme der hierzu ergänzenden Ausführungen, die sich auf Seite 6 unserer Stellungnahme befinden: *„Ferner regt der Fachbeirat an, zugunsten der Arbeit der GGL die Höhe der Ordnungsgelder in der Weise zu erhöhen, dass diese an der Finanzkraft weltweit agierender Glücksspielkonzerne ausgerichtet sind und eine effektive Wirkung entfalten können.“*

7. Bislang unberücksichtigte Einschätzungen des Fachbeirats: Im Abschnitt 4 seiner Stellungnahme (S. 5 und 6) beurteilt der Fachbeirat die Erkennung von Verstößen gegen die Regelungen des GlüStV 2021 und deren Sanktionierung, die sich im Bericht der Zwischenevaluation nicht wiederfinden:

„Erkennung von Verstößen gegen die Regelungen des GlüStV 2021 und deren Sanktionierung

Laut dem bereits zitierten Jahresbericht der GGL gestaltet sich die Bearbeitung der Erlaubnisanträge seitens der Online-Glücksspielanbieter als langwieriger Prozess (S. 30 ff.). So waren um den Jahreswechsel 2022/2023 noch die meisten beantragten Einzelspielgenehmigungen unbearbeitet geblieben; die Mehrzahl der bereits bearbeiteten Anträge wurde nicht bewilligt (S. 32).

Die berichteten Zahlen lassen also auf ein hohes Potenzial für etwaige Verstöße gegen die Regelungen im GlüStV 2021 innerhalb des Online-Glücksspielangebots schließen. Unklar bleibt einerseits, wie die Anbieterseite auf zurückgewiesene Anträge reagiert. Andererseits stellt sich die

Frage nach möglichen Konsequenzen, die die Anbieterseite bei Nichtberücksichtigung solcher Zurückweisungen oder der Regelungen des GlüStV 2021 allgemein fürchten müssen.

Im Jahresbericht wird erläutert, dass für das Aufspüren illegaler Glücksspielangebote „Beschwerdemeldungen“ von dritter Seite herangezogen werden (S. 36). Dies erscheint angesichts der komplexen Regelungen des GlüStV 2021 unzureichend – es kann nicht davon ausgegangen werden, dass (zivile) Beschwerdeführer bei dem Besuch von einschlägigen Webseiten gezielt nach Verletzungen einzelner Vorschriften suchen oder über das nötige Detailwissen verfügen, um kleinteilige Verstöße zu erkennen. Die Nutzung solcher Beschwerdemeldungen sollte daher durch zumindest stichprobenartig durchgeführte, proaktive Kontrollen seitens der GGL ergänzt werden. Ansonsten bleibt zu befürchten, dass Verstöße unerkannt und ungeahndet bleiben.

Für die Ahndung von Verstößen gegen den GlüStV 2021 von Anbieterseite sind hauptsächlich zwei Wege vorgesehen: Das Payment-Blocking, also das Blockieren von Zahlungsströmen durch die Zahlungsdienstleister, sowie das IP-Blocking, bei dem die Internet-Service-Provider (ISP) verpflichtet werden sollen, den Zugang zu unerlaubten Online-Glücksspielangeboten zu blockieren (S. 36 f.). Während beim Payment-Blocking erste Erfolge berichtet wurden (S. 37), gestaltet sich das IP-Blocking offenbar schwierig (S. 37 f.). Die Verpflichtung der ISPs zur Blockierung von unerlaubten Glücksspielangeboten scheint nicht so zu funktionieren, wie ursprünglich im GlüStV 2021 vorgesehen (S. 37 f.). Dies geht etwa aus den Beschlüssen des OVG Rheinland-Pfalz vom 31.1.2023 (6 B 11175/22.OVG) und des VGH München (23. Senat) vom 23.03.2023 (23 CS 23.195) hervor.

Die Ahndung von Verstößen gegen die darin enthaltenen Vorschriften sind allerdings zentral für den Erfolg des GlüStV 2021. Dass sich die Durchsetzung der entsprechenden Regelungen als problematisch erweist, stellt eine Gefahr für den wirksamen Spielerschutz, aber auch für die angestrebte Kanalisierungswirkung dar. Die oben beschriebenen Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Verstößen gegen die Regelungen tragen überdies dazu bei, dass deren tatsächliches Ausmaß – womöglich auch bei bereits zertifizierten Anbietern – nicht gänzlich bekannt sein dürfte. Es bleibt also abzuwarten, wie effektiv Regelverstöße in der Breite geahndet werden können. Eine dahingehende Evaluierung kann zum jetzigen Zeitpunkt, wie eingangs ausgeführt, noch nicht erfolgen.“

Kommentar des Fachbeirats: Wir bitten um Aufnahme der hierzu eingebrachten Ausführungen an geeigneter Stelle im Zwischenbericht.

8. Ergänzende Ausführungen des Fachbeirats

Diese folgenden Ausführungen beziehen sich auf den in der Zwischenevaluation der Länder an mehreren Stellen thematisierten Aspekt der Kanalisierung (bzw. die Größenordnungen legales vs. illegales Glücksspiel), der von Glücksspielanbietern häufig unzutreffend als das übergeordnete Ziel des Glücksspielstaatsvertrages verortet wird. Aufgrund der Relevanz nimmt der Fachbeirat Glücksspiel hierzu wie folgt Stellung:

Zu unerlaubten Angebotsformen (Kapitel 2.1.2.2.4.1 und 2.1.2.2.4.2) lässt sich allgemein festhalten, dass eine valide Bestimmung des Ausmaßes illegaler Glücksspielangebote und damit deren Anteil am gesamten Glücksspielmarkt immer mit erheblichen messtheoretischen sowie messpraktischen Herausforderungen verbunden ist und daher bestenfalls annäherungsweise

erfolgen kann. Dies gilt sowohl für das internetgestützte als auch das terrestrische Glücksspiel. Speziell für Deutschland liegen diesbezüglich bislang nur grobe Schätzungen vor, die fachlich korrekt eingeordnet und mit der gebotenen Zurückhaltung bewertet werden müssen. Vor allem fehlen unabhängig durchgeführte Forschungsstudien, aus denen sich ableiten ließe, dass eine Über- oder Unterregulation des legalen Glücksspielmarktes einen direkten Einfluss auf die Entwicklung des illegalen Glücksspielmarktes hat. Entsprechend verweist der Fachbeirat darauf, die in Fußnote 6 zitierten Quellen (Feldstudien des Arbeitskreises gegen Spielsucht Unna sowie die Evaluierung der Spielverordnung von Prof. Bühringer aus dem Jahr 2023) nicht mit fehlerhaften Kausalschlüssen zu versehen. Dies betrifft insbesondere die Regulierung des Spielhallenwesens und die angebliche Zunahme an unerlaubten Geldspielgeräten. Die in Kapitel 3.8.3 erwähnte Rückführung dieser vermuteten Entwicklung auf die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages (u. a. Einführung von Abstandsregelungen und Verbot von Verbundspielhallen) ist als interessengeleitete Meinungsbekundung zu bewerten, die nicht auf wissenschaftlich belastbaren Erkenntnissen basiert. So liegen keine anbieterunabhängig erhobenen empirischen Hinweise darauf vor, dass der Glücksspielstaatsvertrag, die Ausführungsgesetze der Länder oder aber die Novellierung der Spielverordnung von 2014 unmittelbar zu einer Ausbreitung illegaler AutomatenSpielangebote geführt hat.

Es ist zu vermuten, dass der legale und der illegale Markt für Glücksspiele bis zu einem gewissen Grad unabhängig voneinander operieren und dass die Überschneidungen in der Spielerklientel möglicherweise begrenzt sind. Zwar lassen sich bei einer Stärkung des Spielerschutzes in einem Marktsegment Abwanderungsbewegungen von Spielerinnen und Spielern in andere (sowohl legale wie illegale) Marktsegmente nicht in Gänze ausschließen. Es ist jedoch anzunehmen, dass ein Teil des illegalen Marktes, wie beispielsweise beim gewerblichen AutomatenSpiel, relativ unabhängig von legalen Angeboten besteht. Dies liegt unter anderem daran, dass solche Geschäftspraktiken oft in Zusammenhang mit organisierter Kriminalität stehen und somit andere Personengruppen ansprechen als die legalen Marktsegmente. Unabhängig davon ist zu betonen, dass eine Erhöhung legaler Spielanreize als regulatorische Reaktion auf die Marktdynamik beim illegalen Glücksspiel im Widerspruch zu einer Stärkung des Spielerschutzes steht. Vielmehr hätte diese Logik einen liberalen Aufschaukelungsprozess zur Folge: Da illegale Glücksspielangebote – verbunden mit einem geringeren Schutzniveau – tendenziell attraktiver ausfallen als legalen Glücksspielangebote, wäre die Attraktivitätserhöhung im legalen Segment ein fortwährend greifendes Pauschalargument für jegliche Form einer Marktexpansion. Aus Perspektive der Gefahrenabwehr und Suchtprävention erscheint es daher empfehlenswert, auf eine Bekämpfung illegaler Märkte mit passgenauen Maßnahmen zu setzen, wie sie zum Teil im Glücksspielstaatsvertrag bereits angelegt sind (z. B. Financial Blocking beim Online-Glücksspiel). Für das gewerbliche AutomatenSpiel wären in erster Linie die Aufsicht und der Vollzug zu unterstützen, etwa durch die personelle Aufstockung sowie Qualifizierung vom Mitarbeitenden der Ordnungsämter.

Im Zusammenhang mit Kapitel 2.1.2.2.4.2 fällt zudem die Zurückhaltung bei der Vorstellung der eigenen Berechnungen zum Marktvolumen des Glücksspiels im Internet auf. Zum einen ist die Methodik, die auf dem Vorgehen in den Jahresberichten der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder fußt, nur unzureichend dargestellt. Ein transparenterer Umgang der Berechnungen wäre an dieser Stelle zielführend. Zum anderen wird einem ergebnisdeterminierten Auftragsgutachten der Glücksspielbranche (sog. „Schnabl-Studie“ zur Kanalisierungsrate, s. Fußnote 8) zu viel Raum gewährt und die dort angedeuteten Befunde auch fachlich nicht eingeordnet. Bei dieser Studie handelt es sich um Online-Paneldaten und konkret um etwa 25.000 Personen, deren Online-Konsumverhalten in Echtzeit getrackt wird. Aufgrund der Selbstselektivität des Samples kann

diese Studie –bezogen auf die Allgemeinbevölkerung – demnach keinen Repräsentativitätsanspruch verfolgen. Ferner stehen im Fokus der Messungen– monatsweise aufgeschlüsselt – die Besuche auf Glücksspielwebsites, nicht aber das tatsächliche Nutzungsverhalten der Panelistinnen und Panelisten im Sinne einer aktiven Glücksspielbeteiligung. Zum Beispiel beinhaltet der Datensatz 1.961 Website-Besuche für März 2023, die jeweils dem Legalstatus der besuchten Online-Glücksspielwebsites zugeordnet wurden. Warum der Besuch einer Website als geeignete Ersatzvariable für tatsächliches Glücksspielverhalten herangezogen wurde, bleibt aber unbegründet. Mit anderen Worten: Valide Schlussfolgerungen zum Marktvolumen können nur vom tatsächlichen Nutzungsverhalten ad personam und nicht von aggregierten Besuchszahlen erwartet werden. Folglich ist das methodische Vorgehen der „Schnabl-Studie“ zur Messung der Größe des illegalen Online-Glücksspielmarktes bzw. zur empirischen Bestimmung der Kanalisierungsrate ungeeignet.

Kommentar des Fachbeirats: Der Fachbeirat empfiehlt daher eine ersatzlose Streichung dieser Passagen einschließlich des letzten Satzes im Kapitel 2.1.2.3 (vorläufige Bewertung mit indirekter Bezugnahme auf diese Studie). Bilanzierend ist festzuhalten, dass bei den Passagen zur Kanalisierungsrate nicht auf die Narrative der Glücksspielanbieter zurückgegriffen und selbige unreflektiert übernommen werden sollten. Stattdessen bedarf es eines Evaluierungsansatzes, der sich im Sinne der Suchtprävention und des Spielerschutzes verstärkt am Leitbild der wissenschaftlichen Evidenz ausrichtet.

Wir bedanken uns für die Einbeziehung des Fachbeirats und bitten um die entsprechenden Änderungen, damit unsere Einschätzung in sachlich richtiger Weise und vollständig wiedergegeben wird.

7. Geschäftsstelle

Bis zum 31. Dezember 2022 wurde der Fachbeirat von der Gemeinsamen Geschäftsstelle beim Hessischen Innenministerium betreut. Mit der vollständigen Aufgabenübernahme der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder endete die Zuständigkeit des Hessischen Innenministeriums. Seit dem 1. Januar 2023 wird der Fachbeirat von der GGL betreut.