

## **Jahresbericht 2024**

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](mailto: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. „Doppelte Sieben“ (Nordrhein-Westfalen), 9. Januar 2024 .....	7
4.2. „MEGA GEHALT“ und „RUBBEL die 100“ (Bayern), 12. Februar 2024 .....	9
4.3. „Sofortlotterie ‚Ass‘“ (Hessen), 28. März 2024 .....	12
4.4. „Sofortlotterien – Online Bestell- und Versandshop“ (Sachsen), 25. Juli 2024.....	16
5. Empfehlungen/ Stellungnahmen .....	20
5.1. Beratungsanfrage „Eigenvertrieb von Sofortlotterien über das Internet“ (Bremen), 20. Oktober 2024 .....	20
6. Mitwirkung an der Evaluierung nach § 32 GlüStV .....	24
7. Geschäftsstelle .....	31

## 1. Aufgaben

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten und Expertinnen in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt (nachfolgend: „Fachbeirat Glücksspielsucht“). 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 Glücksspielsucht führt seine Geschäfte nach Maßgabe der Vorschriften des GlüStV sowie der VwVGlüStV 2021. Er

- untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren (nachfolgend: „Fachbeiratsverfahren“) 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 S. 2 GlüStV 2021 bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes und
- wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 nach § 32 S. 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 VwVGlüStV 2021 legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 8 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat Glücksspielsucht 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 gehörten im Jahr 2024 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 [aus dem Fachbeirat Glücksspielsucht ausgeschieden am 30.09.2024];
- 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;
- Iberl, Dr. Benedikt: Akademischer Mitarbeiter am Institut für Kriminologie (IfK) der Eberhard Karls Universität Tübingen – auf Vorschlag des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen.

Die Amtszeiten enden am 31. August 2026.

In der konstituierenden Sitzung am 8. Oktober 2019 in Wiesbaden wählten die Mitglieder des Fachbeirats Glücksspielsucht erstmals Prof. Dr. Hans-Jürgen Rumpf zum Vorsitzenden und Konrad Landgraf zum Stellvertretenden Vorsitzenden. In der Sitzung am 16.09.2024 (virtuell) wählten die Mitglieder des Fachbeirats Konrad Landgraf zum Vorsitzenden und Prof. Dr. Hans-Jürgen Rumpf zum Stellvertretenden Vorsitzenden. Der Wechsel der Vorsitzenden trat am 01.01.2025 in Kraft.

### **3. Sitzungen/Videokonferenzen**

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

#### **Videokonferenz am 9. Januar 2024**

TOP 1: Fachbeiratsverfahren „Doppelte Sieben“ (Nordrhein-Westfalen)

TOP 2: Fachbeiratsverfahren „Mega-Gehalt und Rubbel die 100“ (Bayern)

TOP 3: Zwischenevaluation des GlüStV 2021

TOP 4: Jahresbericht 2023

TOP 5: Homepage des Fachbeirats Glücksspielsucht

#### **Videokonferenz am 14. März 2024 mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder**

TOP 1: Austausch zur Zwischenevaluation des GlüStV 2021

#### **Videokonferenz am 18. März 2024**

TOP 1: Fachbeiratsverfahren „Doppelte Sieben“ (Nordrhein-Westfalen) und „Losfamilie Spielkarten“ (Hessen)

TOP 2: Zwischenevaluation des GlüStV 2021

TOP 4: Bezeichnung des Fachbeirats Glücksspielsucht

#### **Videokonferenz am 10. Juni 2024**

TOP 1-5: Fragen an die GGL bzgl. Bonitätsnachweisen und Ordnungsstrafen

TOP 6: Online-Casino-Angebot der Bayerischen Spielbanken

TOP 7: Homepage des Fachbeirats Glücksspielsucht

TOP 8: Fachbeiratsverfahren „Online Bestell- und Versandshop“ (Sachsen)

TOP 9: Verschiedenes

#### **Videokonferenz am 4. Juli 2024 mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder und der GGL**

TOP 1: Fragen an die GGL (vgl. TOP 1-5 der Videokonferenz vom 10. Juni 2024)

TOP 2: Evaluation des GlüStV und künftige Rolle des Fachbeirats Glücksspielsucht

TOP 3: Verschiedenes

#### **Videokonferenz am 16. September 2024**

TOP 1: Ausscheiden Andrea Hardeling zum 30.09.2024

TOP 2: Vorbereitung der Präsenzsitzung in Halle

TOP 3: Wahl des Vorsitzes des Fachbeirats Glücksspielsucht

**Konferenz am 22. November 2024 in Halle mit Vertreterinnen und Vertretern der GGL**

TOP 1: Wechsel des Vorsitzenden

TOP 2: Veröffentlichung der Fachbeiratsverfahren

TOP 3: Erbetener Bericht der GGL über die Arbeit und das Selbstverständnis des Sportbeirates

TOP 4: Künftige Rolle des Fachbeirats Glücksspielsucht

TOP 5: Festlegung der Sitzungstermine des Fachbeirats Glücksspielsucht im Jahr 2025

**Videokonferenz am 10. Dezember 2024**

TOP 1: Jahresbericht 2023

TOP 2: Jahresbericht 2024

TOP 3: Nachlese der Konferenz vom 22. November 2024 in Halle

TOP 4: Planungen für das Jahr 2025

TOP 5: Nachfolge Andrea Hardeling

TOP 6: Fachbeiratsverfahren „Doppelte Sieben“ (Bayern)

TOP 7: Projekt FAGS

## 4. Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 GlüStV 2021

### 4.1. „Doppelte Sieben“ (Nordrhein-Westfalen), 9. Januar 2024

#### Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspiel zum Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021:

#### Erlaubnisantrag für die Veranstaltung und den Vertrieb der Lotterie „Doppelte Sieben“ durch die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG in Nordrhein Westfalen

##### 1. Gegenstand

Die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG hat am 27.07.2023 mit Ergänzungen am 18.08.2023 und 28.09.2023 eine Erlaubnis zur Veranstaltung der Lotterie „Doppelte Sieben“ in Nordrhein-Westfalen beantragt. Die Erlaubnis soll den Produktvertrieb sowohl über das landbasierte Netz an Lottoannahmestellen als auch internetgestützt umfassen. Bei der Doppelten Sieben geht es um eine klassische Zahlenlotterie mit der Vorhersage einer 7-stelligen Gewinnzahl einmal wöchentlich. Insgesamt beläuft sich die Ausschüttungsquote auf 50%, der Höchstgewinn beträgt 1 Mio. Euro. Im Vergleich zu den bereits etablierten 7er Zahlenlotterien weist die Doppelte Sieben die höchste Gewinnwahrscheinlichkeit auf.

Aufgrund der geringen Ereignisfrequenz mit einer Ziehung pro Woche ist eine anonyme Spielteilnahme ohne personenbezogene Identifizierung grundsätzlich möglich, weiterführende Spielerschutzmaßnahmen wie eine Anbindung an das zentrale Sperrsystem OASIS oder das Einzahlungslimit von 1.000 Euro (bezogen auf Online-Glücksspiele) greifen entsprechend nicht. Die Doppelte Sieben wird aktuell bereits im Bundesland Hessen über einen gewerblichen Spielevermittler unter dem Namen „Deutsche Sportlotterie“ offeriert. Als Begründung für die Notwendigkeit der Einführung verweist die Antragstellerin im Wesentlichen auf das im GlüStV 2021 verankerte Ziel der Kanalisierung der Glücksspielnachfrage in Richtung erlaubter Glücksspielangebote und damit einhergehend auf die erforderliche Weiterentwicklung staatlicher Lotterierprodukte innerhalb des legalen Rechtsrahmens. [REDACTED]

##### 2. Beschluss

Der Fachbeirat Glücksspielsucht fasst folgenden Beschluss (7:0:0): Der Fachbeirat hat die von der verfahrensausführenden Behörde in Nordrhein-Westfalen (Ministerium des Inneren NRW) vorgelegten Unterlagen sorgfältig geprüft. Insbesondere aufgrund der geringen Ereignisfrequenz ist bei der Doppelten Sieben in der jetzigen Ausgestaltung von überschaubaren Suchtgefahren auszugehen. Zwar dürfte vor allem die symbolische Maximalgewinnhöhe von 1 Mio. Euro eine gewisse Anreizfunktion mit sich bringen. Ein aus der Perspektive des Spielerschutzes bedenkliches Suchtpotenzial lässt sich dennoch – auch unter Berücksichtigung des Vertriebswegs „Internet“ – nicht erkennen. Hingegen weist der Antrag deutliche fachliche Mängel in der Begründung auf, warum die Etablierung dieser neue Lotterievvariante überhaupt notwendig sei. Unabhängig davon stimmt der Fachbeirat der geplanten Produktneueinführung einstimmig zu. Der Fachbeirat verweist bereits an dieser Stelle darauf, dass etwaige Veränderungen am

---

<sup>1</sup> Aufgrund ungeklärter rechtlicher Fragestellungen zur Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen sind ausgewählte Stellen im Text geschwärzt.

Produktdesign der Doppelten Sieben weitere Erlaubnisanträge einschließlich empiriegestützter Argumente bedürfen.

### 3. Begründung und Kritik

Für sich genommen implizieren die Veranstaltungsmerkmale der Doppelten Sieben ein wenig ausgeprägtes Suchtpotenzial. Gerade in der Gegenüberstellung mit anderen Glücksspielangeboten und möglichen Entscheidungen über monetäre Gewinne und Verluste im Sekundentakt (wie etwa beim AutomatenSpiel oder bei ausgewählten Formen des Online-Glücksspiels) gehen von einer derartigen Zahlenlotterie deutlich geringere Suchtgefahren aus. An dieser Einschätzung ändern auch einzelne spielanreizsteigernde Charakteristika des Gewinnplans mit einem Maximalgewinn in Höhe von 1 Mio. Euro sowie den relativ kundenfreundlichen und eher verhaltensverstärkenden Gewinnwahrscheinlichkeiten im Kern nichts. Vor diesem Hintergrund ist einer Produkterlaubnis ohne größere Bedenken zuzustimmen. Der Fachbeirat kritisiert indessen zwei andere Aspekte: Zum einen wird als einziges Ziel des Erlaubnisantrags der Kanalisierungs-gedanke genannt, weitere gleichrangige Ziele des GlüStV 2021, wie beispielsweise die Verhinderung glücksspielsüchtigen Verhaltens oder die Sicherstellung des Spielerschutzes, bleiben außen vor. Infolgedessen verwundert es nicht, dass sinnvolle, an eine Produktneueinführung zu koppelnde Maßnahmen der Suchtprävention im Sinne des Vorsorgeprinzips kein Bestandteil des Antrages sind. Mit anderen Worten: Marktexpansion und Optimierung des Spielerschutzes gehen hier nicht Hand in Hand. Ohnehin ist die Begründung mit der intendierten Kanalisierungswirkung nicht schlagkräftig, da mit diesem pauschalen Argument prinzipiell jegliche Art der Marktausweitung theoretisch zu begründen wäre. Daran anknüpfend beanstandet der Fachbeirat das Fehlen einer evidenzgestützten differenzierten Bedarfsanalyse im Vorfeld der Einführung eines neuen Produktes als empirische Legitimationsbasis. Die in diesem Zusammenhang mitgelieferten Informationen sind zum Teil irrelevant und punktuell sogar unsachgemäß. In erster Linie sind diesbezüglich die folgenden Punkte kritisch zu nennen:

- Aufgrund der Existenz der Deutschen Sportlotterie in Hessen, angeboten durch den gewerblichen Spielevermittler Lotto24 AG, dürften Daten zur Kundenstruktur bezogen auf eine internetgestützte Teilnahme vorliegen. Es wurde die Chance verpasst, derartige Informationen analytisch aufzubereiten, um dem Kanalisierungsargument deutlich mehr (empirische) Substanz zu verleihen.
- Die unter Punkt 4.1 erwähnte Grafik und die Begründung eines Verlustes an Spielteilnehmenden im Zeitverlauf insbesondere bei den unter 30-Jährigen überzeugt nicht. Erstens fällt diese Kennziffer im Vergleich zu 2012 unter allen Altersgruppen sogar am geringsten aus. Zweitens ist die Datenquelle veraltet: So stellt sich die Frage, warum keine entsprechenden Daten aus den Jahren 2020, 2021 und 2022 präsentiert wurden. Drittens bezieht sich die Darstellung ganz allgemein auf alle legalen Lotterien und nicht spezifisch auf Produkte, die strukturell ähnlich wie die Doppelte Sieben ausgestaltet sind.
- Das mit der geplanten Neueinführung der Doppelten Sieben verfolgte „Kanalisierungsziel“ erweist sich im Antrag als widersprüchlich: Während unter Punkt 4.1 explizit die Absicht geäußert wird, über dieses innovative Produkt unter anderem „neue Spielergruppen anzusprechen“ (was im Übrigen nicht dem Kanalisierungsziel des GlüStV 2021 entspricht), findet an anderer Stelle lediglich Erwähnung, „bestehende Lotteriekunden“ sowie spielaffine Personen (d. h. Personen mit einem „Spielwunsch“) anzusprechen (Punkt 4.2).
- Die Heranziehung eines wissenschaftlich evaluierten Tools („gamgard“) zur Bestimmung des Gefährdungspotenzials der Doppelten Sieben erscheint im Grundsatz sinnvoll, wirft

aber bei genauer Betrachtung Fragen auf. So wird bei der Online-Variante zum Beispiel angenommen, dass von den Spielteilnehmenden im Vorfeld verbindliche Limitierungen bestimmter Spielparameter festzulegen sind. Der Erlaubnisantrag enthält derartige Hinweise zu einzelnen Spielerschutzmaßnahmen jedoch nicht.

#### **4. Weiterführende Empfehlung**

Der Fachbeirat empfiehlt außerdem, die Auswirkungen der Neueinführung der Doppelten Sieben spätestens nach einem Zeitraum von zwei Jahren wissenschaftlich evaluieren zu lassen. Primär wäre zu überprüfen, ob die vorgegebenen Ziele tatsächlich auch erreicht wurden und ob mit dieser Zahlenlotterie negative Auswirkungen (finanzielle Schäden oder Suchtgefährdung) für die Spielteilnehmenden und insbesondere vulnerable Subgruppen assoziiert sind. Eine derartige Studie ist von Forschungseinrichtungen durchzuführen, die keine aktuellen Arbeitsbezüge zu Glücksspielanbietern aufweisen. Schließlich sollte der Fachbeirat in Zukunft bei jeglicher Modifikation der Doppelten Sieben, die auf eine Produkterweiterung abzielt, konsultiert und die oben genannten Kritikpunkte in Bezug auf die Begründung der Notwendigkeit einer Produktweiterentwicklung berücksichtigt werden.

#### **4.2. „MEGA GEHALT“ und „RUBBEL die 100“ (Bayern), 12. Februar 2024**

**Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspiel zum Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021:**

**Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung des Aufreißloses „MEGA GEHALT“ und des Rubbelloses „RUBBEL die 100“ durch die Staatliche Lotterie- und Spielbankverwaltung Bayern**

##### **1. Gegenstand**

Die Staatliche Lotterie- und Spielbankverwaltung hat am 30.08.2023 einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung des Aufreißloses „MEGA GEHALT“ und des Rubbelloses „RUBBEL die 100“ gestellt. Bei den Losen handelt es sich um ein klassisches Aufreiß- bzw. Rubbellos. Der Vertrieb findet ausschließlich terrestrisch statt. Die Spielteilnahme ist anonym möglich. Ein Abgleich mit der Sperrdatei erfolgt nicht. Begründet wird die Notwendigkeit der beiden neuen Angebote mit folgenden Argumenten:

- a) Beobachtung von Unternehmen ohne Wettbewerber-Stellung zum Lotteriesektor, die für Werbezwecke das Sofortlotterie-Prinzip nutzen
- b) Konkurrenzdruck durch Online-Anbieter schwarzer Lotterien bzw. Zweitlotterien. Daher bestünde ein hoher Kanalisierungsbedarf vom illegalen Spielangebot hin zu den legalen Losen der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung. Bei den beantragten Losen handele sich um eine zielführende Maßnahme zur Verbesserung der Kanalisierung der Spielteilnahme hin zu einem legalen Angebot
- c) Verweis auf andere Lotteriegesellschaften, die in den vergangenen Jahren das Angebot an Sofortlotterien ausgeweitet und dadurch den Kanalisierungseffekt deutlich gesteigert haben
- d) Annahme, dass durch die neuen Produkte mit keiner Erhöhung der Suchtgefährdung für die Spielteilnehmenden zu rechnen sei

## **1.1 „MEGA GEHALT“**

Das Aufreiblos „MEGA GEHALT“ unterscheidet sich von bisher in Bayern angebotenen Aufreiblosen dadurch, dass erstmals ein Los zum Preis von zehn Euro angeboten wird. Das Los soll mit dem bereits etablierten Aufreiblos „EXTRA GEHALT“, das für drei Euro angeboten wird, eine „Losfamilie“ bilden. Der Hauptgewinn beim „MEGA GEHALT“ in Höhe von 700.000 Euro (ausgezahlt in sieben jährlichen Raten) ist zirka 77% höher als der Hauptgewinn beim „EXTRA GEHALT“ in Höhe von 396.000 Euro (ausgezahlt in 66 monatlichen Raten). Es handelt sich damit um den höchsten Hauptgewinn aller Lose der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung. Die Ausschüttungsquote beträgt 53%.

## **1.2 „RUBBEL die 100“**

„RUBBEL die 100“ unterscheidet sich insbesondere dadurch von den bisher von der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung angebotenen Rubbellosen, dass es lediglich zwei Gewinnklassen gibt. In der ersten Klasse können 10.000 mal 100 Euro gewonnen werden. In Klasse 2 gibt es 196.667 mal drei Euro bzw. ein Freilos. Laut der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung dient nicht die Höhe des Hauptgewinns als Verkaufsargument, sondern die Vielzahl an kleinen Hauptgewinnen. Die Ausschüttungsquote wird nicht angegeben. Nach eigener Berechnung beträgt diese 53%.

## **2. Beschluss**

Der Fachbeirat hat die von der verfahrensausführenden Behörde in Bayern (Regierung der Oberpfalz) vorgelegten Unterlagen sorgfältig geprüft. Dabei ist festzustellen, dass die Unterlagen stark lückenhaft sind und der Antrag erhebliche fachliche Mängel aufweist.

Im Vergleich mit anderen Lotterierprodukten (Lotto 6aus49, Eurojackpot) wird bei den beiden Sofortlotterien ein höheres Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung erwartet.

Der Fachbeirat Glücksspiel fasst den Beschluss (7:0:0), dass der Genehmigung der beiden Lose unter folgenden Auflagen zugestimmt wird:

- a) Die Kanalisierungswirkung (siehe auch unter 1 b) der beiden Produkte wird evaluiert und ein entsprechendes Ergebnis spätestens zwei Jahre nach Einführung vorgelegt
- b) Mögliche negative Auswirkungen (finanzielle Schäden oder Suchtgefährdung) auf die Spielteilnehmenden und insbesondere vulnerable Subgruppen werden untersucht und ein entsprechendes Ergebnis spätestens zwei Jahre nach Einführung vorgelegt
- c) Die Studien sind von Forschungseinrichtungen durchzuführen, die keine aktuellen Arbeitsbezüge zu Glücksspielanbietern aufweisen
- d) Sollten dabei erhöhte Risiken für die Spielteilnehmenden festgestellt werden, sind zusätzliche Spielerschutzmaßnahmen einzuführen

## **3. Begründung und Kritik**

Bei den beiden beantragten Losen handelt es sich jeweils um Glücksspiel mit einer hohen möglichen Ereignisfrequenz und einer hohen Verfügbarkeit (rund 3.300 Annahmestellen in Bayern (<https://www.lotto-bayern.de/service/vor-ort>, abgerufen am 26.01.2024). Nach dem Glücksspielsurvey 2021 (Buth, S., Meyer, G., Kalke, J. 2022) liegt der Anteil der Personen mit einer Glücksspielstörung, die unter anderem an Rubbellosen teilnehmen, bei 10,1% und damit über denen bei Lotto 6aus49 (6,3%) und Eurojackpot (7,8%), aber deutlich unter denen von Keno (18%). Zu beachten ist allerdings, dass diese Zahlen keine kausalen Schlüsse zulassen. Auch Stange und Kollegen fanden einen Zusammenhang zwischen dem Schweregrad des

problematischen Glücksspielens und der Häufigkeit des Rubbellosspiels (Stange et al. 2018). Booth und Kollegen stellten unter den Nutzenden von Lotteriewerksprodukten ebenfalls einen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Nutzung von Rubbellosen und der Nennung eines problematischen Glücksspielverhaltens fest (Booth et al. 2020). Auch nach der PAGE Studie (Meyer, C. et al. 2011) geht die Teilnahme an Sofortlotterien bzw. Rubbellosen mit einem erhöhten Risiko des Vorliegens der Diagnose Pathologisches Glücksspiel einher. Nach einer Überblicksarbeit von Delfabbro und Parke (2021) scheinen Rubbellose hingegen nur mit geringen Suchtgefahren assoziiert zu sein. Maurício und Rodrigues-Silva (2023) fanden im Rahmen einer aktuellen portugiesischen Studie wiederum ein erhöhtes Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung für Nutzende von Sofortlotterien.

Auch wenn die Studienlage insgesamt nicht einheitlich ist, geht von Rubbellosen offensichtlich ein höheres Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung aus als von Lotto 6aus49 und Eurojackpot.

Hinzu kommt, dass der hohe Lospreis von zehn Euro beim „MEGA GEHALT“ womöglich zu einer Eskalation des Glücksspiels beitragen und in kurzer Zeit hohe Summen verspielt werden könnten. Der Hauptgewinn in Höhe von 700.000 Euro beim Los „MEGA GEHALT“ übt unzweifelhaft einen starken Spielanreiz aus. Darüber hinaus könnte die hohe Anzahl an Kleinstgewinnen (Gewinne in Höhe des Einsatzes) bzw. Freilos (diese machen beim Los „RUBBEL die 100“ rund 95% aller Gewinne aus) dazu führen, dass die Spielenden häufiger eine Annahmestelle aufsuchen und somit zu einer erneuten Glücksspielteilnahme verleitet werden.

Auf mögliche Spielerschutzmaßnahmen wird im vorliegenden Antrag an keiner Stelle eingegangen. Dabei stellen der Schutz der Spielenden und die Verhinderung der Entstehung einer Glücksspielstörung ebenso ein gleichrangiges Ziel des § 1 GlüStV dar. Im Antrag wird aber lediglich auf das Ziel der Kanalisierung eingegangen.

In der Begründung für die Einführung der beiden Produkte wird ein starker Konkurrenzdruck durch Anbieter illegaler virtueller Sofortlose aufgeführt und daraus ein hoher Kanalisierungsbedarf vom illegalen Spielangebot zu den legalen Losen der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung konstruiert. Allerdings wird hier ein illegales Produkt, das ausschließlich online verfügbar ist, als Begründung für ein ausschließlich terrestrisch verfügbares Produkt herangezogen. Es finden sich weder Nachweise für die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme noch eine empirische Fundierung dieses Konkurrenzdrucks (z. B. Größe des illegalen Marktes im Bereich Rubbellose). Dem Fachbeirat liegen auch sonst keinerlei dementsprechende Erkenntnisse vor.

Hinzu kommt, dass keine Angaben dazu gemacht werden, ob Lotto Bayern bereits wettbewerbsrechtlich gegen die genannten illegalen Angebote vorgeht. Dies wäre aus Sicht des Fachbeirates zielführender als die Verschärfung einer Konkurrenzsituation, die unweigerlich mit einer Markterweiterung verbunden ist. In der Diskussion um die Liberalisierung des Glücksspielmarktes wurde stets betont, dass künftig nicht nur die Behörden gegen illegale Anbieter vorgehen würden, sondern auch die legalen Mitbewerber.

Ebenso werden für die Behauptung, dass viele Lotteriegesellschaften des DLTB den Kanalisierungseffekt der Sofortlotterien durch eine Ausweitung des Angebots an Sofortlotterien deutlich steigern konnten, keine Nachweise erbracht.

Darüber hinaus wird für die Behauptung, angesichts der beabsichtigten Änderungen sei mit keiner Erhöhung der Suchtgefährdung für die Spielteilnehmer zu rechnen, keine wissenschaftliche Grundlage geliefert.

Vollkommen unerklärlich bleibt das Argument, dass es einer Einführung der neuen Produkte bedürfe, da Unternehmen, die nicht im Wettbewerb mit der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung stehen, Rubbellose als Werbemaßnahmen einsetzen.

## Literaturverzeichnis

Booth, L.; Thomas, S.; Moodie, R.; Peeters, A.; White, V.; Pierce, H. et al. (2020): Gambling-related harms attributable to lotteries products. In: Addictive Behaviors 109, S. 106472

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), Hamburg.

Delfabbro, P.; Parke, J. (2021): Empirical evidence relating to the relative riskiness of scratch-card gambling. In: Journal of Gambling Studies 37 (3), S. 1007–1024.

Maurício, D.; Rodrigues-Silva, N. (2023): The scratch card gambler: A hidden reality. In: Journal of Gambling Studies 39 (3), S. 1099–1110.

Meyer, C., RUMPF, H., Kreuzer, Anja, de Brito, S., Glorius, S., Jeske, C., Kastirke, N., Porz, S., Schön, D., Westram, A., Klinger, D., Goeze, C., Bischof, G., & John, U. (2011). *Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Universitätsmedizin Greifswald, Universität zu Lübeck.*

Stange, M.; Walker, A. C.; Koehler, D. J.; Fugelsang, J. A.; Dixon, M. J. (2018): Exploring relationships between problem gambling, scratch card gambling, and individual differences in thinking style. In: Journal of Behavioral Addictions 7 (4), S. 1022–1029.

### 4.3. „Sofortlotterie „Ass““ (Hessen), 28. März 2024

**Stellungnahme des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 zum Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021:**

**Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung der Sofortlotterie „ASS“ durch die Hessische Lotterieverwaltung**

#### 1. Gegenstand

Die Lotto Hessen GmbH hat am 05.01.2024 bei der Hessischen Lotterieverwaltung einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung einer neu geplanten Produktfamilie „Spielkarten“ bestehend aus den Sofortlotterien „Bube“ (5 Euro), „Dame“ (10 Euro), „König“ (20 Euro) und „ASS“ (30 Euro) gestellt. Die Hessische Lotterieverwaltung hat daraufhin die Hessische Glücksspielaufsicht um Zustimmung ersucht, die daraufhin ein Fachbeiratsverfahren zur Beurteilung des zu der neuen Produktfamilie gehörenden Angebots „ASS (30 Euro)“ durch den Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 (nachfolgend „Fachbeirat Glücksspielsucht“) beantragt hat. Die übrigen geplanten Sofortlotterien „Bube“ (5 Euro), „Dame“ (10 Euro) und „König“ (20 Euro) sind nicht Gegenstand des vorliegenden Fachbeiratsverfahrens. Offensichtlich wird eine Erlaubnis dieser neu geplanten Sofortlotterien basierend auf ihrer gegenüber bereits erlaubten Sofortlotterien vergleichbaren Einsatzhöhe vorausgesetzt. Aus Sicht des Fachbeirats handelt es sich jedoch auch bei diesen Sofortlotterien um neue Glücksspielangebote trotz

vergleichbarer Einsatzhöhe in früheren Produkten, u. a. auch da eine Produktfamilie den Wechsel der Kunden zu höheren Einsätzen mitbedingen kann. Daher wäre aus Sicht des Fachbeirats Glücksspiel eine Gesamtbewertung im Rahmen eines Fachbeiratsverfahrens sinnvoll gewesen. Wir beziehen uns entsprechend der Anfrage aber hier nur auf das Angebot „Ass“ dieser Produktfamilie.

In der dem Antrag begleitenden Korrespondenz wird drauf hingewiesen, dass sich die Lotto Hessen GmbH *„analog zur Einführung der ersten 20€-Sofortlotterie (...) gerne bereit(erklärt), für die ersten beiden Jahre nach der Einführung der 30€-Sofortlotterie, die Erfüllung des Kanalisierungsauftrags durch eine entsprechende Evaluierung zu bestätigen“*. Die inhaltliche Konzeption dieser Evaluationsstudie sowie die bislang vorliegenden Ergebnisse wurden dem Fachbeirat nicht zur Verfügung gestellt und werden im Rahmen des vorliegenden Antrags auch nicht dokumentiert.

Die Lotto Hessen GmbH plant den Vertrieb der Lotterie „ASS“ im Rahmen der genannten Produktfamilie ab April 2024 sowohl terrestrisch als auch online (360.000 Lose sollen terrestrisch und 90.000 Lose online ausgespielt werden). Eine Besonderheit gegenüber den bisherigen Sofortlotterien stellt dar, dass es sich um das Angebot mit der höchsten Einsatzhöhe handelt (30 Euro Einzelspieleinsatz). Die allgemeine Veranstaltungserlaubnis sieht eine Verkaufsbeschränkung von 30 Losen pro Tag und Spieler vor, so dass Spieler täglich 900 Euro für „ASS“ einsetzen können (etwaige kombinierte Spieleinsätze terrestrisch und online sowie Teilnahmen an unterschiedlichen Spielstätten unberücksichtigt). Zudem wird hier ein Höchstgewinn von 1,5 Mill. Euro als Einzelgewinn ausgespielt.

In der Sofortlotterie „König“ kann hingegen ein Höchstgewinn von 1,0 Mill. Euro erzielt werden. Weitere Gewinnausspielungen erfolgen im geplanten Angebot „ASS“ gestaffelt nach Gewinnhöhe und Anzahl von Einzelgewinnen (der niedrigste „Gewinn“ besteht in einer Rückerstattung des Spieleinsatzes in Höhe von 30 Euro). Die Ausschüttungsquote beträgt 67 Prozent. Die terrestrische Spielteilnahme ist anonym möglich. Ein Abgleich mit der Sperrdatei erfolgt hier nicht.

Begründet werden Zweck und Notwendigkeit des neuen Produktes mit den folgenden Argumenten:

- a) Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung durch die Schaffung eines attraktiven, moderaten und kontrollierten (Gegen-)Angebots zu illegalen Glücksspielangeboten, um Nutzern illegaler Angebote einen Anreiz zum Wechsel auf legale Angebote zu geben. Hiermit zusammenhängend Bindung von Spielern an ein suchtpräventiv ausgerichtetes Spielangebot (vgl. S. 3 und 5ff. des Antrags).
- b) Steuerliche Einnahmen im Rahmen der Lotteriesteuer (vgl. S. 3 des Antrags).
- c) Annahme eines Anstiegs illegaler Glücksspielnutzung, dokumentiert anhand der in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfassten Fälle illegalen Glücksspiels in Deutschland von 2011 bis 2022 (vgl. S. 6 des Antrags).
- d) Annahme, dass Sofortlotterien eine gegenüber anderen Glücksspielangeboten vergleichsweise geringe Suchtgefährdung aufweisen, dokumentiert anhand ausgewählter Zahlen des Glücksspielsurveys 2019 der BZGA (vgl. S. 7ff. des Antrags).

## **2. Beschluss**

Der Fachbeirat hat die vorgelegten Unterlagen sorgfältig geprüft. Dabei ist festzustellen, dass die Unterlagen lückenhaft sind und der Antrag erhebliche fachliche Mängel aufweist. Zu kritisieren ist, dass im Rahmen der Antragstellung zunächst lediglich Hinweise zum Aufbau des geplanten

Angebots sowie der anderen geplanten Sofortlotterien der Produktfamilie Spielkarten eingereicht wurden. Ein inhaltlicher Antrag, der auch eine Begründung der geplanten Einführung des Angebots „ASS“ beinhaltet, wurde auf Ersuchen des Fachbeirats erst am 06.03.2024 nachgereicht.

Der Fachbeirat Glücksspielsucht fasst den Beschluss (7:0:0), dass einer Genehmigung der Sofortlotterie „ASS“ anhand der vorgelegten Unterlagen nicht zugestimmt wird.

### **3. Begründung und Kritik**

Die Annahme, dass es sich bei Sofortlotterien um ein Glücksspielangebot mit geringem Suchtgefährdungspotenzial handelt, ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Evidenz nicht aufrechtzuhalten und muss zumindest als strittig bewertet werden. Nach dem Glücksspielsurvey 2021 (Buth, Meyer, Kalke, 2022) liegt der Anteil der Personen mit einer Glücksspielstörung, die unter anderem an Rubbellosen teilnehmen, bei 10,1% und damit über denen bei Lotto 6aus49 (6,3%) und Eurojackpot (7,8%), aber deutlich unter denen von Keno (18%). Auch Stange und Kollegen fanden einen Zusammenhang zwischen dem Schweregrad des problematischen Glücksspielens und der Häufigkeit des Rubbellosspiels (Stange, et al. 2018). Booth und Kollegen stellten unter den Nutzenden von Lotterierprodukten ebenfalls einen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Nutzung von Rubbellosen und der Nennung eines problematischen Glücksspielverhaltens fest (Booth, et al. 2020). Auch nach der PAGE Studie (Meyer, et al. 2011) geht die Teilnahme an Sofortlotterien bzw. Rubbellosen mit einem erhöhten Risiko des Vorliegens der Diagnose Pathologisches Glücksspielen einher. Nach einer Überblicksarbeit von Delfabbro und Parke (2021) scheinen Rubbellose hingegen nur mit geringen Suchtgefahren assoziiert zu sein. Maurício und Rodrigues-Silva (2023) fanden im Rahmen einer aktuellen portugiesischen Studie wiederum ein erhöhtes Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung für Nutzende von Sofortlotterien.

Auch wenn die Studienlage insgesamt nicht einheitlich ist, geht von Sofortlotterien und Rubbellosen offensichtlich ein höheres Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung aus als von Lotto 6aus49 und Eurojackpot. Hinzu kommt, dass der im Vergleich zu anderen Sofortlotterien überaus hohe Lospreis von 30 Euro bei „ASS“ womöglich zu einer Eskalation des Glücksspiels beitragen kann, indem in kurzer Zeit hohe Summen verspielt werden. Wie oben bereits festgestellt, sieht die allgemeine Veranstaltungserlaubnis eine Verkaufsbeschränkung von 30 Losen pro Tag vor, so dass Spieler täglich 900 Euro für „ASS“ einsetzen können (etwaige kombinierte Spieleinsätze terrestrisch und online sowie Teilnahmen an unterschiedlichen Spielstätten unberücksichtigt). Die Behauptung der Lotto Hessen GmbH, das „Schutzniveau“ bei den „ASS“-Rubbellosen sei durch die „*Begrenzung auf 30 Lose pro Tag*“ nicht mit dem Schutzniveau im „*deutlich gefährlicheren virtuellen Automatenspiel*“ zu vergleichen, muss allein in Hinblick auf das anbieterübergreifende monatliche Einzahlungslimit gem. § 6c Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 in Höhe von 1.000 Euro für Online-Glücksspiele in Frage gestellt werden. Hinzu kommen mögliche Spielteilnahmen an den anderen von Lotto Hessen GmbH angebotenen Sofortlotterien. Der Hauptgewinn in Höhe von 1,5 Mill. Euro übt dabei unzweifelhaft einen starken Spielanreiz aus. Darüber hinaus könnte die hohe Anzahl an Kleinstgewinnen dazu führen, dass die Spielenden häufiger eine Annahmestelle aufsuchen und somit zu einer erneuten Glücksspielteilnahme verleitet werden.

Im vorliegenden Antrag wird nicht auf mögliche Spielerschutzmaßnahmen eingegangen. Dabei stellen der Schutz der Spielenden und die Verhinderung der Entstehung einer Glücksspielstörung ein gleichrangiges Ziel des § 1 GlüStV dar. Im Antrag wird aber vornehmlich auf das Ziel der Kanalisierung Bezug genommen. Der hohe Kanalisierungsbedarf vom illegalen Spielangebot zu

den legalen Sofortlotterien der Lotto Hessen GmbH erscheint hierbei konstruiert. Nutzern illegaler Angebote solle ein Anreiz zum Wechsel auf legale Angebote gegeben werden, während „Personen, (...) die zwar einen Spielwunsch haben, aber bisher das staatliche Lotterieangebot noch nicht nutzen“ davon abgehalten werden sollen, „in den nicht regulierten Glücksspielmarkt“ abzuwandern. Es finden sich weder Nachweise für die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme noch eine empirische Fundierung dieses Konkurrenzdrucks (z.B. Größe des illegalen Marktes im Bereich Sofortlotterien). Dem Fachbeirat liegen auch sonst keinerlei dementsprechende Erkenntnisse vor.

Darüber hinaus wird die Dringlichkeit der Ausweitung des legalen Angebots mit Hellfeldzahlen der PKS begründet, die zeigen sollen, dass der illegale Glücksspielmarkt in den letzten Jahren stark angewachsen ist. Die Eignung der Datenquelle für diese Behauptung ist fraglich. Erstens bilden Hellfelddaten der Polizei niemals das wahre Kriminalitätsgeschehen ab, sondern sind u.a. abhängig von politischen Schwerpunktsetzungen, Ressourcen- und Personaleinsatz der Strafverfolgungsbehörden sowie dem Anzeigeverhalten der Bevölkerung. Auch beinhaltet die PKS lediglich bekanntgewordene Fälle; nur ein Teil dieser Verdachtsfälle mündet in einer rechtskräftigen Verurteilung. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass der Anstieg der Fälle laut PKS zeitlich mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 korrespondiert. Die Anpassung rechtlicher Regelungen wie das Inkrafttreten des GlüStV 2021 können sich in zahlreichen Kriminalitätsbereichen in unterschiedlichen Weisen auf die Hellfeldzahlen auswirken. Die Vergleichbarkeit der Statistik vor und nach dem Jahrgang 2021 ist somit in Bezug auf Fälle illegalen Glücksspiels eingeschränkt. Zuletzt ist unklar, weshalb die Lotto Hessen GmbH einen Nutzen in der weiteren Ausweitung des legalen Glücksspielangebots sehen will, wenn selbst die großflächige Ausweitung durch den GlüStV 2021 bislang nicht zu der gewünschten Kanalisierung, sondern im Gegenteil zu einem Anstieg des illegalen Marktes geführt haben soll.

Hinzu kommt, dass keine Angaben dazu gemacht werden, ob die Lotto Hessen GmbH bereits wettbewerbsrechtlich gegen die genannten illegalen Angebote vorgeht. Dies wäre aus Sicht des Fachbeirates zielführender als die Verschärfung einer Konkurrenzsituation, die unweigerlich mit einer Markterweiterung verbunden ist. In der Diskussion um die Liberalisierung des Glücksspielmarktes wurde stets betont, dass künftig nicht nur die Behörden gegen illegale Anbieter vorgehen würden, sondern auch die legalen Mitbewerber.

Darüber hinaus wird für die Behauptung, angesichts der beabsichtigten Änderungen sei mit keiner Erhöhung der Suchtgefährdung für die Spielteilnehmer zu rechnen, keine wissenschaftliche Grundlage geliefert. Insbesondere werden auch bisherige offenbar vereinbarte Evaluationsstudien zu den bereits eingeführten Sofortlotterien nicht näher erläutert und auf eine Vorlage bereits bestehender Evaluationsergebnisse verzichtet. Damit fehlt derzeit eine zentrale Begründungsgrundlage für eine Erweiterung der bestehenden Sofortlotterien, deren Unbedenklichkeit sowie Wirksamkeit bezogen auf die intendierte Kanalisierung zunächst zu belegen ist.

### **Literaturverzeichnis**

Booth, L.; Thomas, S.; Moodie, R.; Peeters, A.; White, V.; Pierce, H. et al. (2020): Gambling-related harms attributable to lotteries products. In: Addictive Behaviors 109, S. 106472

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), Hamburg.

Delfabbro, P.; Parke, J. (2021): Empirical evidence relating to the relative riskiness of scratch-card gambling. In: Journal of Gambling Studies 37 (3), S. 1007–1024.

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (2023). Jahresbericht 01.07.2021-31.12.2022. Halle (Saale).

Maurício, D.; Rodrigues-Silva, N. (2023): The scratch card gambler: A hidden reality. In: Journal of Gambling Studies 39 (3), S. 1099–1110.

Meyer, C., RUMPF, H., Kreuzer, Anja, de Brito, S., Glorius, S., Jeske, C., Kastirke, N., Porz, S., Schön, D., Westram, A., Klinger, D., Goeze, C., Bischof, G., & John, U. (2011). Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Universitätsmedizin Greifswald, Universität zu Lübeck.

Stange, M.; Walker, A. C.; Koehler, D. J.; Fugelsang, J. A.; Dixon, M. J. (2018): Exploring relationships between problem gambling, scratch card gambling, and individual differences in thinking style. In: Journal of Behavioral Addictions 7 (4), S. 1022–1029.

Schütze, C., Kalke, J., Möller, Turowski, T., Hayer, T. (2023): Glücksspielatlas Deutschland 2023 - Zahlen, Daten, Fakten. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (Hamburg), Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hamm), Arbeitseinheit Glücksspielforschung (Universität Bremen).

#### **4.4. „Sofortlotterien – Online Bestell- und Versandshop“ (Sachsen), 25. Juli 2024**

**Stellungnahme des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 zum Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021:**

**Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für den Vertrieb von papierhaften Losen der Sofortlotterien über einen Online Bestell- und Versandshop der Sächsischen Lotto-GmbH**

##### **1. Gegenstand**

Der Freistaat Sachsen, vertreten durch das Sächsische Staatsministerium der Finanzen, hat am 22.5.2024 beim Referat 21 – Glücksspiel des Sächsischen Staatsministerium des Innern einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für den Vertrieb von papierhaften Losen der Sofortlotterien über einen Online Bestell- und Versandshop der Sächsischen Lotto-GmbH (Web-Shop) gestellt. Die Erlaubnis wird zunächst für den Zeitraum vom 01.10.2024 bis zum 30.06.2027 ersucht.

Der Antrag wurde dem Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 (nachfolgend „Fachbeirat Glücksspiel“) am 31.05.2024 von [REDACTED]<sup>2</sup>, Sächsisches Staatsministerium des Innern, mit der Bitte einer Prüfung des Antrags im Sinne eines Fachbeiratsverfahrens nach § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021 überstellt.

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] Für die nun beantragte Laufzeit von Oktober 2024 bis Juni 2027

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

sollen über den Web-Shop [REDACTED] alle Lose der Sofortlotterien der Sächsischen Lotto-GmbH vertrieben werden.

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Der Web-Shop soll nicht an die technischen Systeme der Sächsischen Lotto-GmbH angebunden werden. Für den Bestellvorgang reicht eine einfache Anmeldung mit Standardangaben zur Person (s.u.) aus, die Anlegung eines Kundenkontos ist nicht vonnöten. Auch ist keine persönliche Überprüfung der Ausweisdokumente vorgesehen. Somit erfolgt keine Spielerprüfung über OASIS. Stattdessen sollen die Kundinnen und Kunden beim Bestellvorgang Angaben zu Namen, Adresse, Geburtsdatum und Kontaktdaten hinterlegen. Infolgedessen soll eine Prüfung der Volljährigkeit [REDACTED] erfolgen sowie eine Prüfung, ob sich die angegebene Adresse in Sachsen befindet. Für Minderjährige und Personen mit angegebener Adresse außerhalb von Sachsen soll die Nutzung des Web-Shops nicht erlaubt sein. Nach erfolgter Bestellung soll der Versand innerhalb von zwei bis fünf Werktagen vollzogen werden.

## 2. Kritik

Der Fachbeirat hält insbesondere die Argumentation des Antrags sowie des beigefügten Berichts zur ersten Testphase des Web-Shops für mangelhaft.

Zunächst ist festzustellen, dass die Erkenntnisse [REDACTED] nur eingeschränkt auf den nun beantragten Web-Shop übertragbar sind. [REDACTED]

[REDACTED] Für einen wie im vorliegenden Antrag vorgesehenen Web-Shop [REDACTED] gelten gänzlich andere Voraussetzungen. [REDACTED]

Weiterhin ist zu bemerken, dass sowohl der Antrag als auch der beigefügte Bericht allein auf Erwägungen zur sogenannten Kanalisierung des Glücksspiels in den legalen Markt fokussieren. Erwägungen zum Spielerschutz spielen in beiden genannten Dokumenten keine nennenswerte Rolle. [REDACTED] wird lediglich erwähnt, dass der Spielerschutz über die Feststellung der Volljährigkeit und Adresse der Spielenden gewährleistet werde. Darüber hinaus wird zwar erwähnt, dass das Kaufverhalten durch Mitarbeitende der SLG überwacht würde, es ist aber nicht ersichtlich nach welchen Kriterien (max. Bestellmengen pro Monat etc.) diese Überwachung erfolgt und welche Konsequenzen aus Auffälligkeiten gezogen werden. Dass ein wirksamer Spielerschutz über die Feststellung der Identität der Spielenden hinausgehen muss, dürfte auf der Hand liegen. Dass darüber hinaus nicht erläutert wird, wie der

---

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

Spielerschutz im Kontext des Online-Versandangebots gewährleistet oder gar verbessert werden könnte, ist mit dem Grundsatz in § 1 Nr. 1 GlüStV 2021 nicht vereinbar. Der Fachbeirat bittet die Antragssteller daher darum, sich bei künftigen Erlaubnisanträgen intensiver mit Fragen des Spielerschutzes auseinanderzusetzen und so dem genannten Grundsatz Rechnung zu tragen.

Wie bereits angedeutet, weisen die aus einer Identitätsfeststellung bestehenden „Spielerschutzmaßnahmen“ wesentliche Lücken auf. So scheint die Möglichkeit einer Selbstsperre für die Spielenden nicht vorgesehen zu sein. Der Antrag enthält auch keine Angaben darüber, in welcher Weise die Spielenden bei Bestellung von Losen über den Web-Shop über Jugend- und Spielerschutz sowie Hilfs- und Beratungsangebote informiert werden sollen. Der Fachbeirat Glücksspiel ist der Auffassung, dass die Nutzung des Web-Shops für die Bestellung von Losen in Fragen des Spielerschutzes nur dann vergleichbar mit dem Kauf eines Loses in einer Annahmestelle ist, wenn die mit den Losen mitgelieferten entsprechenden Informationen mit den in einer Annahmestelle verfügbaren Informationen in Umfang und Inhalt vergleichbar sind. Alternativ wären umfassende Spielerschutzinformationen im Webshop denkbar. Ansonsten steht das Spielerschutzniveau beim Vertrieb von Losen über den Web-Shop dem in den Annahmestellen nach.

Zu kritisieren ist weiterhin, [REDACTED] [REDACTED].<sup>4</sup> Als Ziel der Einführung des Web-Shops wird genannt, Kundinnen und Kunden zu erreichen, für die ein Aufsuchen einer Annahmestelle nicht möglich oder beschwerlich ist, die aber trotzdem „ein Los in Papierform“ in der Hand haben möchten; [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED] Einigen Studien zufolge kann das häufigere Rubbellosspielen mit einer Erhöhung der Suchtgefahr zusammenhängen (Stange et al., 2018, Booth et al., 2020). [REDACTED] [REDACTED] ist somit dem Spielerschutz abträglich.

Trotz der genannten formalen und inhaltlichen Defizite des vorliegenden Antrags ist der Fachbeirat Glücksspiel der Auffassung, dass es sich bei dem angestrebten Web-Shop in erster Linie um einen neuen, zusätzlichen Vertriebsweg handelt, der nicht mit internetgestützten Glücksspielangeboten (d.h. „via Internet veranstalteten Glücksspielen“) gleichzusetzen ist. Freilich könnte sich ein anderer Vertriebsweg auch auf die Glücksspielhäufigkeit und die Suchtgefahren des Spielens auswirken; dennoch handelt es sich bei den hier zu vertreibenden Losen um eine bereits etablierte Form des Glücksspiels. Vor diesem Hintergrund dürfte der Vertrieb von Losen über einen Web-Shop nicht wesentlich bedenklicher sein als der Vertrieb in einer Annahmestelle, sofern die Rahmenbedingungen des Spielerschutzes bei Bestellung im Web-Shop mit denen in einer Annahmestelle vergleichbar sind. Da hinsichtlich dieser Vergleichbarkeit jedoch Bedenken bestehen, kann dem Antrag nur unter Vorbehalt zugestimmt werden.

---

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

### 3. Beschluss

Nach sorgfältiger Prüfung der vorliegenden Dokumente stimmt der Fachbeirat Glücksspiel dem Erteilen einer Erlaubnis im Sinne des Antrags unter dem Vorbehalt der Umsetzung folgender Verbesserungen zu (7:0:0):

- a) Standardmäßig sollte den im Web-Shop bestellten Losen Informationsmaterial zu Jugend- und Spielerschutz sowie regionalen wie überregionalen Hilfe- und Beratungsangeboten beigelegt werden. So kann sichergestellt werden, dass sich dem Spielerschutzniveau der Annahmestellen angenähert wird. Alternativ könnten entsprechende Spielerschutzinformationen auf der Homepage des Webshops ergänzt werden. Diese müssen für die Nutzenden gut ersichtlich sein. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang ein entsprechendes Kontrollkästchen, welches vor Abschluss des Kaufs aktiviert werden muss und mit welchem bestätigt wird, dass die Informationen zum Spielerschutz bekannt sind.
- b)   
 <sup>5</sup>
- c) Die Einführung des Web-Shops sollte von einer erneuten Evaluation begleitet werden. Die Evaluation sollte nicht nur Marktdaten, sondern auch in geeigneter Weise erhobene Daten zu Auswirkungen des Angebots auf den Spielerschutz beinhalten. Sie sollte darauf ausgerichtet sein, die Wirksamkeit der Spielerschutzmaßnahmen bei Bestellung von Losen im Web-Shop mit der Wirksamkeit der Spielerschutzmaßnahmen in Annahmestellen zu vergleichen. Der Fachbeirat Glücksspiel bietet an, insbesondere beim Forschungsdesign eine beratende Tätigkeit im Rahmen der Evaluation einzunehmen.

### Literaturverzeichnis

Booth, L.; Thomas, S.; Moodie, R.; Peeters, A.; White, V.; Pierce, H. et al. (2020): Gambling-related harms attributable to lotteries products. In: Addictive Behaviors 109, S. 106472

Stange, M.; Walker, A. C.; Koehler, D. J.; Fugelsang, J. A.; Dixon, M. J. (2018): Exploring relationships between problem gambling, scratch card gambling, and individual differences in thinking style. In: Journal of Behavioral Addictions 7 (4), S. 1022–1029.

---

<sup>5</sup> Aufgrund ungeklärter rechtlicher Fragestellungen zur Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen sind ausgewählte Stellen im Text geschwärzt.

## 5. Empfehlungen/ Stellungnahmen

### 5.1. Beratungsanfrage „Eigenvertrieb von Sofortlotterien über das Internet“ (Bremen), 20. Oktober 2024

**Kurzstellungnahme des Fachbeirats Glücksspielsucht (Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) zur Beratungsanfrage von der Freien Hansestadt Bremen – Senator für Inneres und Sport – Referat 21 (Staatsangehörigkeit und Ordnungsrecht) gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021: Auflagen zur Erlaubnis des Eigenvertriebs von Sofortlotterien über das Internet durch die Bremer Toto und Lotto GmbH**

#### 1. Gegenstand

Mit E-Mail vom 16. September 2024 hat das Referat 21 (Staatsangehörigkeit und Ordnungsrecht) des Senators für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen eine Beratungsanfrage an den Fachbeirat Glücksspielsucht gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 gestellt. Gegenstand der Anfrage war die Beabsichtigung einer Erlaubniserteilung für den Eigenvertrieb von Sofortlotterien über das Internet durch die Bremer Toto und Lotto GmbH. Dabei sollte die Erlaubnis an spezifische Auflagen geknüpft werden, die der Stärkung des Spielerschutzes dienen. Der Fachbeirat wurde um eine kurze Stellungnahme gebeten, ob bezüglich der nachfolgend genannten Punkte Ergänzungsbedarf besteht:

[...]

1. Die über das Internet vertriebenen Sofortlotterien sind ausschließlich als eine Teilserie der terrestrischen Losserie zu produzieren. Das Auflegen reiner Internetserien von Sofortlotterien ist unzulässig.
2. Für jedes einzelne Rubbellos muss vor Vertriebsbeginn unabhängig von dem gewählten Vertriebsweg der Gewinnentscheid feststehen. Insofern legt der Spielteilnehmer durch sein „Freirubbeln“ nur noch die bereits feststehende Gewinndarstellung frei.
3. Die Anzahl über das Internet vertriebener Rubbellose einer Losserie darf die Anzahl terrestrisch vertriebener Rubbellose derselben Losserie nicht überschreiten.
4. Die Gestaltung der Rubbellose, die über das Internet vertrieben werden, muss derjenigen der terrestrischen Lose entsprechen. Der Spielablauf ist so eng wie technisch möglich an den Ablauf bei terrestrischen Rubbellosen anzupassen.
5. Der Eigenvertrieb der Rubbellose darf nicht den Anschein eines Online-Casino-Spiels vermitteln.
6. Der Erwerb von Rubbellosen und das Losspiel sind auf jeweils 10 Rubbellose pro Kalendertag zu begrenzen.
7. Zusätzlich zum Monatseinsatzlimit nach Ziffer 18.5 der Nebenbestimmungen der Erlaubnis zur Veranstaltung von Glücksspielen vom 1. Juli 2022 bis 30. Juni 2032 vom 15. Juni 2022 (zuletzt geändert durch Bescheid vom 26. Juni 2023) ist die Einsatzmöglichkeit für den Erwerb von Rubbellosen über das Internet auf 100 Euro pro Kalendertag zu beschränken. Eine Bevorratung von erworbenen Rubbellosen ist unzulässig (Depotverbot). Es hat jeweils ein sofortiger Gewinnentscheid je Rubbellos zu erfolgen.
8. Nach dem Erwerb von 5 Rubbellosen ist eine kurzzeitige Unterbrechung des weiteren Loserwerbs (Besinnungsphase) vorzusehen. Die Zeitdauer der Besinnungsphase beträgt mindestens 60 Minuten zwischen Gewinnermittlung/-bekanntgabe des zuletzt gespielten Rubbelloses und Abschluss des Erwerbsvorgangs für das nächstfolgende Rubbellos.

9. Mit Ausnahme der bildlichen Darstellung des bloßen „Freirubbelns“ und der allgemeinen Informationen der Webseite ist beim Eigenvertrieb der Rubbellose auf jegliche zusätzliche, nicht durch den Betriebsablauf bedingte, Audio- oder Videoelemente zur Umrahmung oder Unterhaltung zu verzichten.
10. Der Zugriff auf die Rubbellose bzw. Gewinninformation darf nur über das Kundenkonto der Spielteilnehmenden gemäß Ziffer 18.3 der Nebenbestimmungen der Erlaubnis zur Veranstaltung von Glücksspielen vom 1. Juli 2022 bis 30. Juni 2032 vom 15. Juni 2022 (zuletzt geändert durch Bescheid vom 26. Juni 2023) erfolgen. Dies gilt auch, soweit die Gewinninformationen der Rubbellose technisch entschlüsselt und über den Bildschirm sichtbar gemacht werden.
11. Vor jeder Spielteilnahme ist ein automatischer Abgleich mit der Sperrdatei vorzunehmen.
12. Die Auswirkungen des Eigenvertriebs von Sofortlotterien über das Internet auf die Entstehung von Spielsucht und das Eintreten des Kanalisierungseffekts sind zu evaluieren. Mir sind dazu entsprechende Berichte alle zwei Jahre vorzulegen, erstmals zum 31. Dezember 2026.

[...]

## **2. Präambel**

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Einführung des Eigenvertriebs von Sofortlotterien über das Internet eine umfassende Bewertung in Form eines Fachbeiratsverfahrens nach § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021 erforderlich macht. So ist zu prüfen, ob die Einführung derartiger internetbasierter Sofortlotterien ein neues Glücksspielangebot bzw. eine erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege darstellt und damit eine entsprechende Beteiligung des Fachbeirats nach sich ziehen muss. Als entscheidend erweist sich hierbei zum einen das Kriterium der Neuartigkeit eines Glücksspielangebots im Sinne einer zusätzlichen Ergänzung bereits bestehender Angebote. Zum anderen spricht für die Etablierung eines neuen Vertriebswegs insbesondere die Möglichkeit einer räumlichen sowie zeitlichen Erleichterung der Spielteilnahme (vgl. Dietlein & Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl., 2022, C.H. Beck). Aus Sicht des Fachbeirats Glücksspielsucht sind beim vorliegenden Produkt sogar beide Merkmale erfüllt. Als zentrales Differenzierungsmerkmal lässt sich der Ort des Aufrubbelns – hier der digitale Raum – heranziehen. Aufgrund der gegebenen Veranstaltungsmerkmale ist ein sofortiges Weiterspielen genauso möglich wie eine zeitlich nicht beschränkte Nachfrage nach Rubbellosen im Internet aufgrund fehlender Schließzeiten (24/7). Eine andere Bewertung wäre denkbar, wenn das Internet lediglich als alternativer Vertriebsweg für den Kauf von Rubbellosen mit postalischer Zustellung genutzt werden würde, die anschließend in terrestrischen Lottoannahmestellen einzulösen wären. Der Fachbeirat bittet die Bundesländer unabhängig von der vorliegenden Anfrage, bei zukünftigen Produkteinführungen auf diese Unterscheidung zu achten und sie unabhängig von spezifischen Glücksspielformen als Bewertungsgrundlage für die Initiierung etwaiger Fachbeiratsverfahren zu nutzen.

Um Arbeitsprozesse zu optimieren, regt der Fachbeirat zudem an, vorliegende Stellungnahmen bei der Einführung strukturäquivalenter Produkte in anderen Bundesländern zu berücksichtigen. Strukturäquivalenz meint in diesem Zusammenhang Glücksspielangebote, die sich weder hinsichtlich ihrer Veranstaltungsmerkmale noch hinsichtlich der an sie gebundenen Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes maßgeblich unterscheiden. Sofern auf Seiten der Bundesländer im Einzelfall Unsicherheit bezüglich der Einordnung besteht, sollte der Fachbeirat um eine Vorab-Einschätzung gebeten werden. Außerdem weist der Fachbeirat Glücksspielsucht daraufhin, dass bereits vorliegende Stellungnahmen wichtige Orientierungspunkte für die Bewertung spezifischer Glücksspielangebote bieten. Zum Beispiel bringt die Stellungnahme des Fachbeirats zum

Aufreiblos „MEGA GEHALT“ und zum Rubbellos „RUBBEL die 100“ vom 12. Februar 2024 generelle Ausführungen zum Gefährdungspotenzial von klassischen (d.h. terrestrisch angebotenen) Sofortlotterien mit sich. Es wäre wünschenswert, wenn die Bundesländer vor Anstoßen eines Fachbeiratsverfahrens derartige wissenschaftliche Erkenntnisse beachten und ihre Relevanz für anstehende Verfahren abschätzen würden.

Schließlich möchte der Fachbeirat seine allgemeine Verwunderung kundtun, dass bislang trotz mehrfacher Aufforderung in Bezug auf wissenschaftliche Evaluationen zu den Auswirkungen neuer Spielangebote offenbar in keinem Fall entsprechende Daten erhoben, analysiert und aufbereitet wurden. Zumindest ist der Fachbeirat bisher nicht darüber in Kenntnis gesetzt worden. Dies betrifft ausdrücklich nicht nur den in der E-Mail erwähnten älteren Vorgang aus dem Jahr 2016, sondern auch alle in Frage kommenden Verfahren aus den Folgejahren. Hinzu kommt, dass die Veranstalter dazu verpflichtet sind, im Anschluss an die Einführung eines neuen Glücksspiels der Erlaubnisbehörde über die sozialen Auswirkungen des neuen Angebots Bericht zu erstatten (§ 9 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV 2021). In diesem Kontext wäre es wünschenswert wie sachdienlich, derartige Berichte auch an den Fachbeirat weiterzuleiten. Der Fachbeirat bittet daher zukünftig darum, diesen Missstand zu beheben.

### **3. Bewertung des einführend genannten Maßnahmenkatalogs**

In der Gesamtbewertung begrüßt der Fachbeirat zunächst die Beschränkung auf drei Losserien mit einem Höchstpreis in Form eines 10 Euro-Loses („Platin 7“). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass höherpreisige Rubbellosserien unmittelbar mit höheren Gewinnmöglichkeiten – insbesondere den Maximalgewinn betreffend – verbunden sind. Hohe Gewinne haben eine spielanzreizsteigernde Wirkung, indem sie Reichtumsfantasien anregen, einer Flucht aus der Alltagsrealität Vorschub leisten und somit die Grundlage für fortlaufende Glücksspielteilnahmen bilden (Meyer & Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl., 2017, Springer). Daneben trägt ein breiteres Spektrum an Einsatz- und Gewinnoptionen dazu bei, bereits erlittene Verluste über steigende Einsätze kompensieren zu wollen (sog. Chasing-Verhalten). Der Verzicht auf eine 20 Euro-Losserie verkörpert somit einen wichtigen Beitrag zur Abwehr von Suchtgefahren.

Ebenfalls positiv zu würdigen ist der einführend genannte Maßnahmenkatalog, der die Handschrift des Spielerschutzes deutlich erkennen lässt. Explizit benannt werden sollen die Punkte 5 (keine Vermischung mit Online-Casinospielen), 6 (Begrenzung der Anzahl erwerbbarer Rubbellose pro Tag), 7 (Anbindung an die zentrale Limitdatei sowie Einsatzbeschränkung pro Tag), 8 (Integration einer Cool-Down-Period), 9 (Verzicht auf zusätzliche audiovisuelle Stimulationen), 10 (personalisierte Spielteilnahme über ein Kundenkonto) sowie 11 (Anbindung an die spielformübergreifende Sperrdatei OASIS), die keiner oder nur einer marginalen Modifikation bedürfen. So ist etwa zu überlegen, Punkt 5 auch auf andere Formen des Glücksspiels sowie Computerspiele mit Glücksspielelementen zu erweitern, um jegliche denkbare Verquickung mit Glücks- oder Computerspielen zu unterbinden. Das in Punkt 12 erwähnte Berichtswesen sollte – in Anlehnung an die Ausführungen oben – in jeden Fall auch dem Fachbeirat zur Verfügung gestellt werden. Zielführend wäre darüber hinaus die Durchführung einer anbieterunabhängigen wissenschaftlich ausgerichteten Evaluationsstudie zu den Effekten dieser Produkteinführung. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass andere Lotteriegesellschaften bereits Erfahrung mit einer breiten Palette an Online-Rubbellosen gesammelt haben dürften (z. B. präsentierte Lotto Hessen am 28.09.2024 insgesamt 36 verschiedene Rubbellosserien auf der Website). Der Fachbeirat geht daher davon aus, dass Daten zu den Auswirkungen des Eigenvertriebs von Sofortlotterien über das Internet (intern) vorliegen. Diese Informationen aus den jeweiligen

Ländern sollten im Sinne des Spielerschutzes in eine transparente Produktgesamtbewertung miteinfließen.

Zusätzlich finden abschließend weitere Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes Erwähnung, deren Implementierung mit einem deutlichen suchtpreventiven Mehrwert assoziiert sein dürfte:

- Hierzu zählt in erster Linie die Anhebung des teilnahmeberechtigten Mindestalters von 18 auf 21 Jahre und damit Etablierung einer konsistenten Altersgrenze für alle Formen des Glücksspiels mit mittleren und hohen Suchtgefahren im Bundesland Bremen bzw. alternativ das Setzen alterssensibler Limits (betrifft vor allem Punkte 6 und 7) für Personen bis zu 25 Jahren, um der besonderen Anfälligkeit für die Entwicklung glücksspielbezogener Probleme in dieser Lebensphase (Buth et al., 2024, [https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2024/03/Gluecksspielsurvey\\_2023.pdf](https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2024/03/Gluecksspielsurvey_2023.pdf)) zu begegnen.
- Beim Verweis auf Hilfeeinrichtungen (s. Ziffer 18.2 in der Erlaubnis zur Veranstaltung von Glücksspielen vom 01. Juli 2022 bis 30. Juni 2023) sollte in Ergänzung zu bundesweiten Anlaufstellen immer regionale Standorte angeführt werden (hier: die Fachstellen Glücksspielsucht im Land Bremen, erreichbar unter [www.gluecksspielsucht-bremen.de](http://www.gluecksspielsucht-bremen.de)).
- Um eine kontinuierliche Spielteilnahme bei Sofortlotterien im Internet zu verhindern, wäre eine weitere Schutzmaßnahmen einzubinden: Die automatisierte Auszahlung ab einer bestimmten Gewinnhöhe. Eine genaue Festlegung von Grenzen wäre in diesem Zusammenhang Aushandlungssache. Als Richtwert schlägt der Fachbeirat Folgendes vor: (1) Jeglicher Gewinn in Höhe von  $\geq 1.000$  Euro ist unmittelbar auf das Zahlungskonto (nicht: Spielkonto) eines Kunden / einer Kundin auszuzahlen.

## 6. Mitwirkung an der Evaluierung nach § 32 GlüStV

Ende September 2023 hat der Fachbeirat Glücksspielsucht 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.

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 Glücksspielerstörungen 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 Sperrern 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 Glücksspielstörungen 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 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.“

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**

Geschäftsstelle des Fachbeirats Glücksspielsucht ist seit dem 1. Januar 2023 die GGL.