

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 Lotterienprodukten 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 Automatenpiel*“ 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).

Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021

28. März 2024

Ilona Füchtenschnieder, Benedikt Iberl, Andrea Hardenberg, Tobias Hayer, Konrad Landgraf,
Florian Rehbein, Hans-Jürgen Rumpf

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rumpf', with a long, sweeping underline that extends downwards.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Rumpf

- Vorsitzender des Fachbeirats -