

Fachbeirat Glücksspiel

Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Jahresbericht 2025

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

Inhalt

1. Aufgaben	3
2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder	4
3. Sitzungen/Videokonferenzen	5
4. Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 GlüStV 2021	7
4.1. Ausbau des Portfolios an Sofortlotterien inkl. neuer Preispunkte (Baden-Württemberg), 17. März 2025	7
4.2. Erlaubnis für den Vertrieb ausgewählter Glücksspiele über SB-Terminals in aufsichtsfreien Räumlichkeiten im Sinne einer "Automaten-Annahmestelle" (Sachsen), 20. März 2025	11

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 2025 folgende Mitglieder an (in alphabetischer Reihenfolge):

- Füchtenschnieder, Ilona: Vorsitzende des Fachverbands Glücksspielsucht e.V. (FAGS) – auf Vorschlag des FAGS;
- 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 siebte Position ist seit dem 30.09.2024 unbesetzt. Der Fachbeirat wartet für die Nachbesetzung seither auf einen Vorschlag durch die AOLG. Die Amtszeiten enden am 31. August 2026.

Seit 01.01.2025 ist Konrad Landgraf Vorsitzender des Fachbeirats, Stellvertretender Vorsitzender ist Prof. Dr. Hans-Jürgen Rumpf.

3. Sitzungen/Videokonferenzen

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

Videokonferenz am 7. Februar 2025

TOP 1: Fachbeiratsverfahren „Ausbau des Portfolios der Sofortlotterien der Lottogesellschaft Baden-Württemberg“

TOP 2: Fachbeiratsverfahren „Prüfverfahren Vertrieb ausgewählter Glücksspiele über SB-Terminals (Stand-alone) in aufsichtsfreien Räumlichkeiten“ (Sachsen)

TOP 3: Vorbereitung der kommenden Sitzung mit Vertreterinnen und Vertretern der LA Glück

TOP 4: Nachbesetzung der vakanten Position im Fachbeirat

TOP 5: Deutsche Suchthilfestatistik

TOP 6: Mitwirkung bei der Evaluierung des GlüStV 2021

TOP 7: Verschiedenes

Videokonferenz am 11. April 2025 mit Vertreterinnen und Vertretern der LA Glück

TOP 1: Evaluation GlüStV 2021

TOP 2: Beteiligung an der Novellierung des GlüStV 2021

TOP 3: Zukünftige Rolle des Fachbeirats

TOP 4-5: Fachbeiratsverfahren

TOP 6: Einzahlungslimit und Bonitätsprüfung

TOP 7: FAGS Meldeportal

TOP 8: Pfandlotterie SH

TOP 9: Geschäftsordnung

Videokonferenz am 6. Juni 2025

TOP 1: Kontaktaufnahme mit dem neuen Bundesdrogenbeauftragten

TOP 2: Jahresbericht 2024

TOP 3-4: Evaluierung GlüStV 2021

TOP 5: Geschäfts- und Verfahrensordnung

TOP 6: Nachbesetzung der vakanten Position im Fachbeirat

TOP 7: Verschiedenes

Videokonferenz am 19. September 2025

TOP 1: Terminfindung mit Vertreterinnen und Vertretern der LA Glück

TOP 2: Kontaktaufnahme mit dem neuen Bundesdrogenbeauftragten

TOP 3: Jahresbericht 2024

TOP 4-5: Evaluierung GlüStV 2021

TOP 6: Geschäfts- und Verfahrensordnung

TOP 7: Nachbesetzung der vakanten Position im Fachbeirat

TOP 8: Verschiedenes

Videokonferenz am 17. November 2025

TOP 1: Vorgehen bei der Evaluierung des GlüStV 2021

TOP 2: Verschiedenes

Videokonferenz am 15. Dezember 2025 mit Vertreterinnen und Vertretern der LA Glück und der GGL

TOP 1: Evaluierung GlüStV 2021

TOP 2: Änderung der Geschäftsordnung

TOP 3: Rolle des Fachbeirats im nächsten GlüStV

TOP 4: Neuregelung des Einzahlungslimits

TOP 5: Einsatzgrenzen im virtuellen Automatenspiel

TOP 6: Problematik mehrerer LUGAS-IDs bei einer Person

TOP 7: Finanzierung des Glücksspielsurveys

TOP 8: Update zum Spielerschutzprojekt des FAGS

Videokonferenz am 16. Dezember 2025

TOP 1: Nachbesprechung der Videokonferenz vom 15. Dezember 2025

TOP 2: Evaluierung GlüStV 2021

TOP 3: Nachbesetzung der vakanten Position im Fachbeirat

TOP 4: Verschiedenes

4. Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 GlüStV 2021

4.1. Ausbau des Portfolios an Sofortlotterien inkl. neuer Preispunkte (Baden-Württemberg), 17. März 2025

Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspiel (nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) zum Fachbeiratsverfahren gem. § 9 Abs. 5 GlüStV 2021 vom 27.12.2024:

Einleitung und Durchführung des Fachbeiratsverfahrens zum Antrag auf Ausbau des Portfolios an Sofortlotterien inkl. neuer Preispunkte in Baden-Württemberg

Die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg (STLG) beantragt einen Ausbau des Portfolios an Sofortlotterien, so dass pro Annahmestelle und im Internetauftritt der Gesellschaft zeitgleich die folgende Anzahl an Losbrieflotterien verkauft werden darf:

- ab Erlaubniserteilung maximal ■■■
- ab 30.06.2025 maximal ■■■
- ab 30.06.2026 maximal ■■■

Der Antrag inkludiert zudem eine beabsichtigte Erhöhung der Preispunkte für Sofortlotterien auf ■■■ € sowie ■■■ €.

Beschluss

Dem Antrag der STLG auf eine stufenweise Ausweitung von 15 auf ■■■ Losprodukte sowie einer Anhebung des maximalen Preispunktes pro Los von 20 auf ■■■ und ■■■ Euro stimmt der Fachbeirat unter Auflagen zu (5:0:1). Die Auflagen werden nachfolgend aufgeführt und inhaltlich begründet. Ferner werden der STLG Empfehlungen gegeben, deren Umsetzung der Fachbeirat sehr begrüßen würden, an deren Erfüllung die Zustimmung des Fachbeirats zur beantragten Ausweitung und Preiserhöhung der Sofortlotterien jedoch nicht gebunden ist.

Begründung

Auch wenn die Studienlage insgesamt nicht einheitlich ist, geht von Sofortlotterien und Rubbellosen ein höheres Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung aus als von Lotto 6aus49 und Eurojackpot. Hinzu kommt, dass höhere Lospreise und eine höhere Anzahl von verfügbaren Sofortlotterien zu einer Intensivierung des Glücksspiels beitragen können, indem in kurzer Zeit hohe Summen verspielt werden. Eine grundsätzliche Unbedenklichkeit sowie Wirksamkeit des Angebots bezogen auf die intendierte Kanalisierung lässt sich aus den Antragsunterlagen sowie dem beigefügten Auszug aus der begleitenden Evaluation nicht ableiten. Damit kann der Fachbeirat der geplanten Ausweitung des Angebots nur unter inhaltlich begründeten Auflagen zustimmen. Die Mängel in der vorgelegten Evaluation werden in Auflage 3 aufgegriffen und Perspektiven für eine zukünftig verbesserte Informationsbasis entwickelt.

Auflagen und Empfehlungen

Auflage 1: Einhaltung des vorgesehenen Tageslimits pro Spieler

Im Antrag wird dargelegt, dass der maximale Tageseinsatz pro Spieler¹ auf 100 Euro begrenzt ist und auch in Zukunft auf diesen Betrag begrenzt bleiben soll (S. 5). Wird das derzeitige Onlinevertriebsangebot an Losen der STLG zugrunde gelegt, können maximal ■ Spielaufträge für Einzellose in den Warenkorb gelegt werden. Erst beim Versuch, mehr als ■ Lose in den Warenkorb zu legen, erscheint die Fehlermeldung „In Ihrem Warenkorb befindet sich bereits die maximal mögliche Anzahl an Spielaufträgen. Es dürfen maximal ■ Spielaufträge in den Warenkorb gelegt werden.“. Auf diese Weise können ■ Lose zum Einzelpreis von ■ Euro und somit zum Gesamtpreis von ■ Euro in den Warenkorb gelegt werden, ohne dass dies vom System beanstandet wird. Dies steht im Widerspruch zu den Angaben im Antrag der STLG, dass der maximale Tageseinsatz für den Kauf von Rubbellosen pro Spieler auf 100 Euro begrenzt sei. Auch wird die Vorgabe überschritten, dass Spieler pro Stunde maximal ■ Lose erwerben dürfen. Es muss sichergestellt werden, dass das maximale Stunden- und Tageslimit aktuell und auch zukünftig (bei Erhöhung der Preispunkte für einzelne Sofortlotterien) eingehalten wird und bei einer diese Limits überschreitenden Warenkorbzusammenstellung unmittelbar eine Fehlermeldung vom System ausgegeben wird.

Auflage 2: Kontinuierliche Aktualisierung der Veranstaltungsbedingungen

Grundsätzlich problematisch bewertet der Fachbeirat die ausschließliche Bereitstellung von Informationen zu Gewinnwahrscheinlichkeiten jeweils bezogen auf die Serie aller zu verkaufender Lose eines Produktes. Hierbei bleibt gänzlich unberücksichtigt, dass bereits vor Abverkauf einer Serie alle Hauptpreise verlost werden können und somit bei allen weiteren zu verkaufenden Losen gar keine Chance mehr besteht, den Hauptpreis noch gewinnen zu können. In diesem Fall wird beim weiteren Verkauf von Losen dieser Serie weiterhin ein Hauptgewinn ausgelobt, der mitunter gar nicht mehr gewonnen werden kann. Ebenfalls verringert sich die Gewinnchance auf einen Hauptgewinn immer dann, wenn bereits in der frühen Phase des Abverkaufs einer Serie die ersten Hauptgewinne gezogen werden. Entfällt beispielsweise beim Verkauf der ersten 400.000 der insgesamt 2.400.000 Lose einer Serie des Produkts „Diamant 7“ auf einen Hauptgewinn, so sinkt die Gewinnchance von 1:800.000 auf 1:1.000.000. Derartig schwankende Gewinnwahrscheinlichkeiten gelten grundsätzlich auch für alle anderen Gewinnklassen. Da das Angebot stets mit unveränderten Gewinnchancen und Gewinnplänen beworben wird und Kunden keinerlei Informationen darüber erhalten, wie lange eine aufgelegte Los-Serie bereits zum Verkauf angeboten wird und wie viele Lose bereits verkauft wurden, ist eine informierte Entscheidung über die tatsächlich mit einer Glücksspielteilnahme verbundenen Chancen im Verhältnis zu den in Kauf genommenen Risiken (Einsatzverlust) nicht möglich. So wissen Kunden beim Loskauf nicht, ob ein ausgelobter Hauptgewinn überhaupt noch erzielt werden kann. Dieses Argument wiegt mit steigenden Lospreisen umso schwerer. Hier sollen Kunden nach Plänen der STLG nun in Zukunft bis zu ■ Euro für ein einzelnes Los bezahlen. Diese Einsatzhöhe ist nur zu rechtfertigen, wenn dahinter ein entsprechender Wert (ein tatsächlich noch zu erzielender Gewinn in entsprechender Höhe) steht. Deshalb verlangt der Fachbeirat Glücksspielsucht, dass beim Vertrieb der Angebote

¹ Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird in dieser Stellungnahme das generische Maskulinum verwendet. Dieses bezieht sich auf Menschen im Allgemeinen unabhängig von ihrem biologischen Geschlecht oder ihrer geschlechtlichen Identität.

regelmäßig (mindestens im wöchentlichen Abstand) folgende Informationen beim Verkauf der Angebote aktualisiert und bereitgestellt werden:

1. Neben der Gesamtauflage der aktuell aufgelegten Serie die Anzahl der noch verfügbaren Lose dieser Serie (nach dem letzten Stichtag).
2. Bereits erzielte Gewinne (verkaufte Gewinnlose) in den Gewinnklassen der aktuellen Serie (nach dem letzten Stichtag).
3. Nach wie vor verfügbare Anzahl von Gewinnen (nicht verkaufte Gewinnlose) in den Gewinnklassen der aktuellen Serie (nach dem letzten Stichtag).
4. Aktualisierte Gewinnchancen innerhalb der Gewinnklassen (nach dem letzten Stichtag).

Ferner muss sich die STLG dazu verpflichten, eine Serie immer vollständig abzuverkaufen und deren Verkauf nicht vorzeitig zu beenden, bevor eine neue Serie des Produktes aufgelegt wird, damit sichergestellt ist, dass alle ausgelobten Gewinne auch ausgespielt werden. Die auf Seite 4 des Antrags erfolgenden Ausführungen, dass einer „veränderten Kundenwahrnehmung (..) eine breitere Auswahl, verbunden mit kürzeren Vertriebsspannen der Serien“ entgegenkommt, muss sich dieser Auflage im Sinne des Spielerschutzes eindeutig unterordnen. Nur über die oben beschriebene Dokumentation des laufenden Abverkaufs einer Serie lässt sich die hierfür notwendige Transparenz sicherstellen.

Auflage 3: Erweiterung der begleitenden Evaluation

Der Fachbeirat bedankt sich für die im Rahmen des Antrags auszugsweise zur Verfügung gestellten Daten der Evaluierung des 10-Euro-Preispunkts („Platin 7“). Die Evaluation weist einen inhaltlichen Schwerpunkt auf Marktforschungsparameter wie Kundenbindung, Attraktivität und Markenbekanntheit auf. Um jedoch die Relevanz intensiveren Glücksspielverhaltens und möglicher mit den Produkten verbundener Nutzungsrisiken bewerten zu können, regt der Fachbeirat eine differenzierte Auswertung des Glücksspielverhaltens von intensivspielenden Kunden an. Im aktuellen Bericht wird eine recht grobe kategoriale Auswertung vorgenommen und es werden beispielsweise alle Käufer von 11 und mehr Losen in den letzten 3 Monaten (Folie 30) sowie Kunden mit Geldausgaben von 8,50 Euro für Lose und mehr (Folie 33) als Gruppen zusammengefasst und nicht weiter differenzierter betrachtet. Hier wären detailliertere Angaben zur Häufigkeit von besonders hohen Spieleinsätzen und Spielfrequenzen zu ergänzen. Der Fachbeirat sieht in diesem Zusammenhang ein Potenzial in der weiterführend geplanten Begleitevaluation, da sie trotz des begrenzten methodischen Designs mögliche Anhaltspunkte für den Spielerschutz und die Suchtprävention liefern kann. Auch hier müssen insbesondere die Spielverhaltensdaten von intensiv spielenden Kunden einer differenzierten Auswertung zugeführt werden. Es wird aus den bestehenden Informationen zudem nicht klar ersichtlich, ob eine echte Längsschnittstudie realisiert wird (dieselben Kunden also mehrfach befragt werden sollen) oder ob wiederholte Querschnittsbefragungen mit unterschiedlichen Stichproben durchgeführt werden. Von deutlich größerer Aussagekraft wäre die Umsetzung einer echten Längsschnittstudie, was der Fachbeirat begrüßen würde. Weiterhin sollten über die erfassten Parameter hinaus noch Daten zu möglichen Problemen in Zusammenhang mit der Glücksspielnutzung erhoben werden, wie etwaige finanzielle Probleme aufgrund zu hoher monatlicher Glücksspielausgaben sowie möglichen Symptomen einer Glücksspielstörung. Ferner erlaubt die bislang verwirklichte Evaluationsstrategie im Gegensatz zur auf Seite 8 und 9 des Antrags dokumentierte zentrale Zielsetzung keinerlei Aussagen zur möglichen Kanalisierungswirkung des Angebots. Die erfassten Daten, etwa zur Spielattraktivität und dem

Bekanntheitsgrad eines Angebots, reichen hierfür grundsätzlich nicht aus. Für eine Kanalisierung ist nicht ausschlaggebend, ob sich ein Angebot am Markt im Allgemeinen behaupten kann, sondern ob es gegenüber illegalen Marktsegmenten bevorzugt wird. Um hierüber zumindest in Ansätzen Aussagen ableiten zu können, sollte zusätzlich erfasst werden, inwieweit aufgrund der Angebote von Spielenden aktuell auf die Nutzung illegaler Angebote verzichtet wird bzw. rückblickend Abstand von ehemals genutzten illegalen Angeboten genommen wurde. Der Fachbeirat beantragt in diesem Zusammenhang bereits im Rahmen dieses Fachbereichsverfahrens eine Verfügbarmachung der Ergebnisse der geplanten Evaluation mit Abschluss der Postevaluierung im Jahr 2027 mittels Zuleitung des avisierten Abschlussberichts.

Empfehlung 1: Dokumentation der Ausschüttungsquoten

Es wird empfohlen, zusätzlich zu den Gewinnwahrscheinlichkeiten und dokumentierten Spielplänen die Ausschüttungsquote für jedes Losprodukt anzugeben. Da diese bei einem kompletten Abverkauf einer Serie unveränderlich ist, muss sie nur einmalig angegeben und nicht dynamisch aktualisiert werden. Die Ausschüttungsquoten können zwar bereits jetzt anhand der dokumentierten Gewinnpläne errechnet werden, Kunden müssen diese Berechnungen jedoch für jedes Losprodukt einzeln vornehmen, um diesen Parameter in die Kaufentscheidung einbeziehen zu können, was als unpraktikabel und unrealistisch zu bewerten ist und zudem bestimmte Gruppen systematisch benachteiligt, die diese Berechnungen nicht vornehmen können. Ferner wird empfohlen, die Bedeutung der Ausschüttungsquote in einfacher und verständlicher Sprache zu erläutern, z.B. in der Form „Die Ausschüttungsquote gibt an, wie viel von den Spieleinsätze als Gewinne an die Spieler ausgezahlt wird. Ein Wert von X% bedeutet, dass Spieler von Spieleinsätzen in Höhe von 100 Euro durchschnittlich X Euro in Form von Gewinnen zurückerhalten“.

Empfehlung 2: Demospiel

Im Antrag finden sich keine Angaben zur Ausgestaltung und ggf. Weiterentwicklung des Demospiels für die zusätzlich beantragten Spielformen. Die Notwendigkeit des Demospiels wird im Antrag ebenfalls nicht begründet. Grundsätzlich können Angebote des Demospiels als simuliertes Glücksspiel ein Gefahrenpotential für bestimmte Spielergruppen darstellen, die hinsichtlich ihrer Glücksspielteilnahme noch zögerlich sind, davon eigentlich Abstand nehmen wollen, dann aber über Gewinne im Demospiel zum Echtgeldspiel verleitet werden. Daher ist die Notwendigkeit eines solchen Angebots immer vor dem Hintergrund des Spielerschutzes zu begründen und zu gewichten. Der Fachbeirat regt an, das Demospiel zu entfernen und Kunden stattdessen anderweitig (z.B. über Screenshots der Lose und der Schritte der Glücksspielteilnahme) über die Spielabläufe zu informieren.

4.2. Erlaubnis für den Vertrieb ausgewählter Glücksspiele über SB-Terminals in aufsichtsfreien Räumlichkeiten im Sinne einer "Automaten-Annahmestelle" (Sachsen), 20. März 2025

Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspiel (nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) zum Fachbeiratsverfahren gem. § 9 Abs. 5 GlüStV 2021 vom 20.01.2025:

Einleitung und Durchführung des Fachbeiratsverfahrens zum Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für den Vertrieb ausgewählter Glücksspiele über Selbstbedienungs-Terminals der Sächsischen Lotto-GmbH

1. Gegenstand

Der Freistaat Sachsen, vertreten durch das Sächsische Staatsministerium der Finanzen, hat am 20.1.2025 beim Sächsischen Staatsministeriums des Innern einen Antrag auf Änderung der bestehenden Erlaubnis zur Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen im Zeitraum vom 1.7.2022 bis zum 30.6.2027 gestellt. Der Antrag besteht aus zwei Teilen; mit dem vorliegenden Antrag wird eine Erlaubnis für den Vertrieb von Selbstbedienungs-Terminals (SB-Terminals) ab dem 1.10.2025 für die Lotterien LOTTO 6aus49, Eurojackpot und GlücksSpirale, jeweils mit den Zusatzlotterien Spiel77 und Super 6, beantragt. Die SB-Terminals sollen dabei als eine Art „Automaten-Annahmestelle“ fungieren und in aufsichtsfreien Räumlichkeiten aufgestellt werden dürfen. Mit dem ausstehenden zweiten Teil des Antrags sollen die entsprechenden Änderungen in den Teilnahmebedingungen bewilligt werden. Der zweite Teil des Antrags soll mindestens acht Wochen vor der Inbetriebnahme der SB-Terminals gestellt werden.

Der Antrag wurde dem Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 (nachfolgend „Fachbeirat Glücksspielsucht“) am 20.1.2025 mit der Bitte einer Prüfung des Antrags im Sinne eines Fachbeiratsverfahrens nach § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021 überstellt.

Wie im Antrag richtigerweise bemerkt wird, ging dem vorliegenden Gutachten bereits eine Entscheidung des Fachbeirats Glücksspielsucht mit überlappender Thematik voraus. Mit Beschluss vom 26.5.2014 stimmte der Fachbeirat einstimmig einer „Errichtung von SB-Terminals außerhalb von Annahmestellen“ mit der Begründung zu, „eine besondere Gefährdung der Bevölkerung“ sei unter den beschriebenen Umständen „nicht zu befürchten“. Er empfahl eine Erlaubniserteilung unter den folgenden Voraussetzungen:

- „1. Das Angebot bleibt auf die in den Unterlagen genannten, beantragten Spiele beschränkt.“
- „2. Es wird keine zusätzliche Werbung geschaltet, das heißt die Voreinstellungen bleiben neutral und es erfolgt keine Animation über Spielmöglichkeiten auf dem Startbildschirm.“
- „3. Die Geräte senden weder Ton- noch Lichtsignale aus (d.h. Verzicht auf optische oder akustische Signale).“
- „4. Die zulässige Gesamtzahl der Annahmestellen wird nicht überschritten, das heißt, es erfolgt keine Ausweitung des Angebotes.“
- „5. SB-Terminals dienen im Verhältnis 1:1 ausschließlich dem Ersatz aufgegebener Annahmestellen.“
- „6. Die BZgA-Hinweise werden auf den Spielscheinen abgedruckt.“

Die Sächsische Lotto GmbH (SLG) betrieb SB-Terminals bereits in der Vergangenheit. Aus verschiedenen Gründen wurde dieser Vertriebsweg zwischenzeitlich eingestellt und soll nun wieder aufgenommen werden.

Die Wiederaufnahme wird im Antrag insbesondere damit begründet, dass seit den 1990er-Jahren ein stetiger zahlenmäßiger Rückgang der Annahmestellen (ASTs) zu verzeichnen ist (von über 1.325 ASTs im Jahr 1994 zu 1.228 ASTs im Jahr 2024). Dies läge vor allem an einem Rückgang der ASTs im ländlichen Raum. Als Ursache dafür wird u.a. der Wegfall „kundennaher Einzelhandelsstrukturen“ genannt. SB-Terminals als stand-alone ermöglichten es der SLG, das staatliche Glücksspielangebot insbesondere im ländlichen Raum und unabhängig „von den Trends im Einzelhandel“ zu erhalten.

Ab dem [REDACTED] ist zunächst die Einrichtung von [REDACTED] SB-Terminals vorgesehen. Geplant ist in der Folge ein „weiterer sukzessiver Ausbau“, perspektivisch auf bis zu [REDACTED] SB-Terminals. Im Freistaat Sachsen ist nach SächsGlüStVAG eine maximale Anzahl von 1.300 ASTs erlaubt. SB-Terminals sollen bei dieser Begrenzung wie herkömmliche ASTs berücksichtigt werden; ein Ausbau des Angebots über diese Obergrenze hinaus ist also ausgeschlossen. Im Vergleich zu herkömmlichen ASTs soll das Angebot eingeschränkt sein; so soll es [REDACTED] geben.

In Bezug auf den Spielerschutz wird angeführt, dass das auf den SB-Terminals verfügbare Glücksspielangebot ein geringes Gefährdungspotenzial aufweise. Überdies seien gefährlichere Lotterierprodukte, nämlich Sofortlotterien (z. B. Rubbellose), TOTO-Lotterien und tägliche Lotterien (z. B. KENO), nicht via SB-Terminal verfügbar. Weiterhin spräche für ein geringes Suchtpotenzial, dass – anders als beim Internet-Glücksspiel – keine ständige Verfügbarkeit der SB-Terminals gegeben sei. Auch sei eine Begrenzung der Betriebszeiten der SB-Terminals möglich. Vor jeder Spielteilnahme sollen den Spielenden Suchthinweise auf dem Startbildschirm präsentiert werden. Außerdem sollen über einen Funktionsbutton weiterführende „Informationen zur Spielsuchtprävention“ jederzeit abrufbar sein. Der maximale Spieleinsatz soll [REDACTED] € (inkl. Bearbeitungsgebühren) pro Tag und Person betragen und individuell kontrolliert werden können. Ein Spielabbruch sei jederzeit möglich. Der Jugendschutz soll über eine maschinelle Kontrolle des Lichtbildausweises gewährleistet werden.

2. Kritik

Der Fachbeirat Glücksspielsucht stimmt mit der Einschätzung der Antragssteller weitestgehend überein, dass das über die SB-Terminals verfügbare Glücksspielangebot ein vergleichsweise niedriges Gefährdungspotenzial aufweist. Insbesondere ist das Aufstellen von SB-Terminals nicht mit einem Internet-Vertrieb von Lotterierprodukten und den damit assoziierten Suchtgefahren gleichzusetzen. Er weist allerdings darauf hin, dass auch herkömmliche Lotto-Produkte mit problematischem Spielverhalten zusammenhängen können (s. z. B. Booth et al., 2020). So kann durch SB-Terminals keine gleichwertige Aufsicht bzw. Kontrolle wie in den ASTs gewährleistet werden. Die vorgesehenen Maßnahmen (Suchthinweise, Funktionsbutton, Alterskontrolle über Lichtbildausweise, Einzahlungslimit) erscheinen jedoch geeignet, um die wichtigsten Aspekte des Spieler- und Jugendschutzes abzudecken.

Hinsichtlich der Verweise auf einen Rückgang des Einzelhandelsangebots und der Nachfrage stimmt der Fachbeirat nicht mit der Argumentation der Antragssteller überein. Es wurde nachvollziehbar dargelegt, dass das Angebot der SLG vor allem im ländlichen Raum rückläufig ist.

Ein Nachweis dafür, dass diese rückläufige Entwicklung ggf. für die Spielenden schädlich sei, bleibt im Antrag aber aus. Wenn sich bisherige Kunden nach Schließung einer AST nicht einer (gefährlicheren) Alternative zum staatlichen Glücksspielangebot zuwenden, sondern in geringerem Umfang an Glücksspielen teilnehmen, besteht aus Sicht des Fachbeirats keine dringende Notwendigkeit, die entsprechende AST durch ein SB-Terminal zu ersetzen. Dies würde zudem weder dem Kanalisierungsziel noch einer Public Health-Agenda entsprechen, sondern primär auf die Bekämpfung einer sinkenden Nachfrage abzielen. Dem Fachbeirat erscheint daher die Frage zentral, wie sich die Schließung einer AST auf das Glücksspielverhalten der bisherigen Kunden auswirkt. Überdies scheint es keine empirischen Befunde darüber zu geben, wie SB-Terminals von Spielenden aufgenommen werden und wie sich das Spielverhalten an SB-Terminals mit dem bei herkömmlichen ASTs vergleichen lässt. Der Fachbeirat empfiehlt daher die Durchführung einer Evaluationsstudie, die beide Fragestellungen begleitend zur Wiedereinführung der SB-Terminals erörtert.

3. Beschluss

Nach sorgfältiger Prüfung der vorliegenden Dokumente stimmt der Fachbeirat Glücksspielsucht dem Erteilen einer Erlaubnis im Sinne des Antrags zu (6:0:0). Er rät außerdem zu einer begleitenden Evaluation (s. o.).

Die Maßgaben aus dem Fachbeiratsverfahren von 2014 (Beschluss (1/2014) vom 26.05.2014) sind weiterhin einzuhalten.

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