



# Fachbeirat Glücksspiel

## Jahresbericht

09/2019 – 12/2020

Impressum

Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Friedrich-Ebert-Allee 12

65185 Wiesbaden

Telefon: 0611 - 353 1080

Email: [ggs@hmdis.hessen.de](mailto:ggs@hmdis.hessen.de)

## Inhalt

1. Aufgaben .....	
2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder .....	
3. Sitzungen und Videokonferenzen .....	
4. Beschlüsse 2020 .....	
4.1. Beschluss nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV .....	
4.2. Fachbeiratsverfahren gem. § 9 Abs. 5 GlüStV .....	
5. Empfehlungen.....	
5.1. Ombuds- bzw. Beschwerdestelle Glücksspielsucht.....	
5.2. Glücksspielwerbung in der Corona-Pandemie .....	
6. Glücksspielstaatsvertrag 2021 .....	
6.1. Positionspapier zur Neuordnung des nationalen Glücksspielmarktes.....	
6.2. Stellungnahme zum Entwurf .....	
6.3. Stellungnahme zum Verfahren.....	
6.4. Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages .....	
7. Zusammenarbeit.....	
7.1. Im Fachbeirat.....	
7.2. Mit der Gemeinsamen Geschäftsstelle.....	
7.3. Änderung der Geschäfts- und Verfahrensordnung.....	

## 1. Aufgaben

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt. Konkretisiert wird dies in §§ 8 - 14 der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung des Fachbeirats (VwVGlüStV), die zwischen den Ländern abgeschlossen wurde.

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

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

Darüber hinaus ist der Fachbeirat berechtigt, neben seinen im GlüStV festgelegten Aufgaben den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, und den Ländern Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen zu unterbreiten (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV).

Der Fachbeirat ist an den durch den GlüStV begründeten Auftrag gebunden und im Rahmen der ihm übertragenden Aufgaben nicht weisungsgebunden.

## 2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder

§ 9 Abs. 1 S. 1 VwVGlüStV legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 9 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat ist so zusammengesetzt, dass „Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

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

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

Im Jahr 2019 wurde der Fachbeirat neu konstituiert. Der Vorsitzende der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder 2018/2019 ernannte auf Grund der oben genannten Vorschriften auf Vorschlag der zuständigen Einrichtungen mit Schreiben vom 20. August 2019 mit Wirkung vom 1. September 2019 folgende Mitglieder (in alphabetischer Reihenfolge):

- Füchtenschnieder-Petry, Ilona: Vorsitzende des Fachverbands Glücksspielsucht (FAGS) e.V., Leiterin der Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht NRW - auf Vorschlag des FAGS;
- Hardeling, Andrea: Geschäftsführerin der Brandenburgischen Landesstelle für Suchtfragen e. V. - auf Vorschlag der AOLG;
- Hayer, Dr. Tobias: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Studiengang Psychologie 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, Privatdozent Dr. Florian: Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) in Hannover und Leiter der Forschungseinheit „Ursachen und Prävention abweichenden Verhaltens“ - auf Vorschlag des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V.;
- Rumpf, Privatdozent Dr. Hans-Jürgen: Forschungsgruppenleiter Sucht an der Universität zu Lübeck, Past President der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG-Sucht) - auf Vorschlag der DG Sucht;
- Wulf, Prof. Dr. Rüdiger: Ministerialrat a.D. im Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg, Honorarprofessor der Universität Tübingen, Mitglied der Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim - auf Vorschlag des Instituts für Kriminologie der Uni Tübingen.

Die Amtszeiten enden am 31. August 2026.

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

### **Deklaration von Interessenkonflikten**

Herr Dr. Hayer hat im Zeitraum vom 01.12.2018 bis zum 30.11.2019 Fördermittel vom Rechtsausschuss des Deutschen Lotto- und Totoblockes erhalten. Ziel des Forschungsprojektes war die Bestimmung des Suchtpotenzials von Online-Casinos mittels einer systematischen Literaturanalyse. Der Mittelgeber hat zu keinem Zeitpunkt Einfluss auf das Forschungsprojekt genommen. Alle Arbeiten als Mitglied des Fachbeirates erfolgen unabhängig von dieser Fördervereinbarung.

### 3. Sitzungen und Videokonferenzen

Der Fachbeirat terminierte folgende Sitzungen in Präsenz:

- 08. Oktober 2019 in Wiesbaden;
- 12. Dezember 2019 in Fulda;
- 12. März 2020 in Berlin (abgesagt wegen der Corona-Pandemie).

Zusätzlich führte der Fachbeirat zur Vorbereitung dieser Sitzungen folgende Videokonferenzen durch:

- 03. Januar 2020.
- 24. Januar 2020.
- 03. Februar 2020.

Auf Grund der Corona-Pandemie konnte sich der Fachbeirat danach nur noch in Videokonferenzen arbeiten:

- 12. März 2020.
- 17. März 2020.
- 20. April 2020.
- 27. April 2020.
- 26. Mai 2020.
- 27. Mai 2020 mit der Gemeinsamen Geschäftsstelle (GGS)
- 18. Juni 2020.
- 23. Juni 2020 mit der GGS.
- 10. Juni 2020.
- 13. Juli 2020.
- 07. August 2020.
- 24. August 2020
- 11. September 2020.
- 14. September 2020.
- 21. September 2020 mit der GGS;
- 11. Dezember 2020.

Eine geplante Videokonferenz mit dem Glücksspielkollegium am 7. Oktober 2020 wurde abgesagt.

## 4. Beschlüsse 2020

### 4.1. Beschluss nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Im Berichtszeitraum fasste der Beirat keinen entsprechenden Beschluss.

### 4.2. Fachbeiratsverfahren gem. § 9 Abs.5 GlüStV

Mit Datum vom zum 30. September 2020 hat der Fachbeirat folgende Stellungnahme abgegeben:

Die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG beantragt folgende Veränderungen in der Durchführung des Eurojackpots:

- Die Erhöhung des maximalen Jackpots von 90 Mio.€ auf 120 Mio. €.
- Die Einführung einer zusätzlichen Ziehung am Dienstag
- Die Änderung der Spielmodalitäten
- Die Änderung des Gewinnplans
- Erweiterung der Eurozahlen auf 2 aus 12

**Der Fachbeirat fasst folgenden Beschluss (7:0:0):** Der Fachbeirat hat die von der verfahrensführenden

Behörde in Nordrhein-Westfalen vorgelegten Unterlagen geprüft. Er stimmt den geplanten Änderungen der Lotterie Eurojackpot nur zu, wenn Maßnahmen des Spielerschutzes gewährleistet werden, wozu eine Aufnahme ins Sperrsystem und Werbebeschränkungen begrenzt auf den Point of Sale gehören.

### Begründung

Der Fachbeirat hat für seine Entscheidung folgende Punkte berücksichtigt:

1. Gutachten des Fachbeirats aus dem Jahr 2010
2. Gefährdungspotenzial von Eurojackpot auf Basis des aktuellen Stands der Fachliteratur
3. Die beigefügten Gutachten vom Mark Griffiths (Nottingham Trent University) und Johannes Schneider (DECODE Marketingberatung)
4. Einschätzung einer möglichen Kanalisierungswirkung des Angebots
5. Gutachten des Fachbeirats aus dem Jahr 2010.

#### 1. Gutachten des Fachbeirats aus dem Jahr 2010

Im Februar 2010 empfahl der Fachbeirat Glücksspielsucht, den Antrag der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co. OHG auf Erlaubnis der Lotterie Eurojackpot abzulehnen. Diese Empfehlung berücksichtigte den grundsätzlichen Umstand, dass das Gefährdungspotential von Lotterierprodukten im Vergleich zu anderen Glücksspielprodukten geringer ausfällt. Bei der Beurteilung des Lotterieangebots Eurojackpot gelangte der Fachbeirat jedoch zu der Annahme einer hierdurch bedingten allgemeinen Erhöhung des Gefährdungspotentials des Glücksspielmarktes. Diese Einschätzung basierte im Wesentlichen auf den folgenden Überlegungen:

1. Beim Eurojackpot sei aufgrund einer Überbetonung von kleinen und hohen Gewinnen und eine geringe Ausschüttung mittlerer Gewinne eine sozial unerwünschte Auszahlungsstruktur mit - gegenüber jenen des Lotto „6 aus 49“ - erhöhtem Gefährdungspotential festzustellen.
2. Ein Substitutionspotential von Eurojackpot könne in erster Linie im Hinblick auf das vergleichsweise weniger gefährliche Lotto „6 aus 49“, nicht aber im Hinblick auf Spielformen wie Poker, Sportwetten oder dem Automatenspiel erwartet werden. Somit könne mit der Einführung von Eurojackpot die Nachfrage nach gefährlicheren Glücksspielprodukten nicht kanalisiert werden.
3. Durch Eurojackpot können verstärkt neue Spieler\*innen angesprochen und in den Glücksspielsektor gezogen werden, die bisher noch nicht gespielt haben.

## **2. Gefährdungspotenzial von Eurojackpot – Stand der Forschung**

Konzeptuell setzt sich das Gefährdungspotenzial einer Glücksspielform aus zwei Komponenten zusammen: Suchtpotenzial und Schadenspotenzial. Dabei kann das Suchtpotenzial als Eigenschaft eines bestimmten Spielangebots verstanden werden, Konsumierende dauerhaft zu binden und suchttypische Entwicklungsverläufe auszulösen. Das Schadenspotenzial hingegen bezieht sich auf die Gesamtheit aller individuellen und sozialen Folgeschäden, die mit der Teilnahme an einer bestimmten Spielform verbunden ist. In der Fachliteratur (vgl. Meyer & Bachmann, 2017)<sup>1</sup> besteht weitgehender Konsens darüber, dass die theoretische Analyse der Veranstaltungsmerkmale einer Spielform eine differenzierte Einschätzung ihres Stimulations- und damit Suchtpotenzials zulässt.

Entsprechende Kriterienkataloge haben sowohl verschiedene Forschungsgruppen (z. B. Meyer et al. für den deutschen Glücksspielmarkt, 2010) als auch der Fachbeirat Glücksspielsucht in seinem Jahresbericht 2008 vorgelegt. Generell gilt in diesem Zusammenhang, dass das Game Design bzw. strukturelle Merkmale einer Spielform (u. a. Ereignisfrequenz, Gewinnplan) primär für Verstärkungseffekte verantwortlich sind und daher exzessive Spielbeteiligungen fördern. Demgegenüber erleichtern situationale Merkmale (u. a. Verfügbarkeit, Werbung) über die Erhöhung der Produktbekanntheit und dem Abbau etwaiger Hemmschwellen in erster Linie den Zugang zum Glücksspiel.

Darüber hinaus muss bei der Gesamtbewertung des Gefährdungspotenzials einer Spielform immer auch das gesamte Marktgeschehen und bzw. der Marktsättigungsgrad Berücksichtigung finden: So ist das Verhältnis von Marktvolumen zu Marktpotenzial gerade bei Neueinführung von Produkten bzw. bei grundlegenden Produktveränderungen ein wesentlicher Bedingungsfaktor für das Konsument\*innenverhalten. Weitere Grundannahmen und -haltungen des Fachbeirats Glücksspielsucht sind einem aktuellen Positionspapier von 2020 zu entnehmen.

Aufgrund ihrer Veranstaltungsmerkmale weisen Lotterien im Allgemeinen gerade im Vergleich zu anderen Spielformen ein geringeres Gefährdungspotenzial auf (vgl. für zahlreiche Belege mit den Primärquellen von Meyer & Bachmann, 2017, sowie exemplarisch für viele Studien aktuell mit den Befunden aus Schweden von Binde, Romild & Volberg, 2019). Für Deutschland stammen diesbezüglich bestätigende empirische Befunde sowohl aus epidemiologischen Studien (z. B. Meyer et al., 2011) als auch aus der klinischen Praxis (z. B. aktuell für Niedersachsen: Brosowski, 2020). Nur eine sehr kleine Anzahl an

---

<sup>1</sup> Literaturverzeichnis im Original. Vom Abdruck wird hier abgesehen.

problematisch bzw. pathologisch Spielenden erlebt dabei ihre Teilnahme an den verschiedenen Lotterierprodukten als problembehaftet.

### **Befunde aus Deutschland**

Im Zusammenhang mit der Bewertung von Eurojackpot sind an dieser Stelle vor allem zwei Publikationen erwähnenswert. Zunächst ist die aktuelle Repräsentativerhebung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Banz, 2019) von Interesse, die als einzige epidemiologische Erhebung überhaupt differenzierte Angaben zum Eurojackpot enthält. Im Einzelnen zeigen die Befunde Folgendes:

Befragte, die an Automaten Spielen bzw. Sportwetten teilnehmen, spielen mehrheitlich auch Lotterien (hier zunächst als Oberkategorie operationalisiert). Hingegen weist nur ein geringer Anteil der Lotteriespieler\*innen Spielerfahrungen mit Sportwetten oder Automaten Spielen auf. Bei Detailbetrachtung fällt zudem auf, dass mit 11,7% nur wenige Befragte ausschließlich am Eurojackpot teilgenommen haben (aus dem Pool der Personen mit irgendeiner Spielteilnahme im letzten Jahr).

- Insgesamt gehen Lotterien mit dem geringsten Risiko einer Glücksspielproblematik einher. Eine Ausnahme bildet hier Keno mit einem überdurchschnittlichen Anteil an mindestens problematisch spielenden Personen. Banz (2019) erklärt dieses Ergebnis in plausibler Weise mit der – für ein Lotterierprodukt – relativ hohen Ereignisfrequenz (tägliche Ziehung).
- Teilnehmer\*innen von Eurojackpot sind in erster Linie an anderen Lotterieangeboten und hier vor allem an Lotto „6 aus 49“ interessiert: So haben drei Viertel der Eurojackpot-Teilnehmenden auch Geld für dieses klassische Lottoformat ausgegeben. Offenbar werden diese beiden Produkte als „wechselseitig attraktiv“ (Banz, 2019, S. 117) angesehen. Hinzu kommt, dass die Subgruppe der Eurojackpot-Teilnehmenden vor Einführung dieser Spielform vornehmlich Lotto „6 aus 49“ gespielt hat.
- Belastbare Belege für Substitutions- oder Kanalisierungseffekte lassen sich nicht erkennen. Insbesondere finden sich keine empirischen Hinweise für die These, dass mit der Einführung von Eurojackpot Risikospielende oder Spielende aus illegalen Segmenten angesprochen wurden, die ihre bisherigen Spielmuster zugunsten einer harmloseren Variante verändert haben. In der Gesamtschau verweisen diese Befunde zum einen auf ein geringes Suchtpotenzial von Eurojackpot. Zum anderen wird deutlich, dass Eurojackpot zumeist von einem ohnehin schon lottospielaaffinen Personenkreis bzw. anderen bereits aktive Spielergruppen zusätzlich nachgefragt wird.

Diese Erkenntnisse können durch die zweite zitationswürdige Publikation mit empirischen Daten aus dem Versorgungssystem ein Stück weit erklärt werden. Hierbei ist jedoch einschränkend darauf hinzuweisen, dass sich diese Untersuchung von Meyer und Hayer (2005) auf das Lottospiel „6 aus 49“ bezieht. In dieser Studie konnte festgestellt werden, dass nur ein kleiner Anteil der hilfeschuchenden Spieler\*innen (N = 489) das Lottospiel als problematisch wahrnimmt (6%). Außerdem stellt das Zahlenlotto bei den Betroffenen in der Regel eine Sekundärproblematik dar, andere Glücksspielformen wie das gewerbliche Automaten Spiel üben hier einen weitaus gewichtigeren Beitrag bei der Genese glücksspielbezogener Probleme aus. Das gilt sowohl für den Entwicklungsverlauf (zeitlich vorgelagert) als auch für den Ist-Zustand (als Hauptproblem). Qualitative Daten bestätigen, dass bei den problembehafteten Lottospielenden nicht die psychotrope Wirkung des Lottospiels im Vordergrund der Spielbeteiligung steht, sondern vielmehr die Aussicht auf den schnellen Gewinn hoher Geldsummen zur Finanzierung des exzessiven Spielbedürfnisses im Hinblick auf das Automaten Spiel. Als Folge entsteht ein Teufelskreis aus zunehmender Verschuldung, Intensivierung des Wunsches nach Geldgewinnen und Chasing-Verhalten. Das Lottospiel kann somit auch als fehlangepasste Coping-Strategie bei bereits manifesten



Glücksspielproblemen angesehen werden; eine langanhaltende Emotionsregulation alleine durch das Zahlenlotto ist kaum realisierbar.

Beide Publikationen lassen somit eine ähnliche Schlussfolgerung zu: Während das Suchtpotenzial von Eurojackpot bei isolierter Produktbetrachtung als gering einzustufen ist, lässt sich das Schadenspotenzial im mittleren Bereich ansiedeln. Vor dem Hintergrund der Einführung einer zweiten Ziehung pro Woche sowie einer Jackpot-Obergrenze von 120 Millionen Euro dürften die oben dargelegten Wirkmechanismen sogar verstärkt greifen. Hinzu kommt, dass im Paket mit Lotto „6 aus49“ hierzulande bereits vier Auspielungen pro Woche mit hohen Gewinnmöglichkeiten locken würden. Aufgrund der vorliegenden Befunde zum Korrespondenzspielverhalten (vgl. Banz, 2019) sowie bei zusammenhängender Betrachtung aller Lotterierprodukte erweist sich diese Taktfolge somit keineswegs mehr als harmlos.

### **Befunde aus dem internationalen Kontext**

Internationale Studien bestätigen das vergleichsweise geringe Gefährdungspotenzial von klassischen Lotterieangeboten (vgl. Ariyabuddhiphongs, 2011). In Einklang mit den Erkenntnissen aus Deutschland existiert nur ein kleiner Anteil an Lottospielenden mit einem pathologischen Glücksspielverhalten.

Unabhängig davon sind die internationalen Studienergebnisse aus drei Gründen nicht zwingend auf den nationalen Kontext zu übertragen:

- (1) In den meisten Erhebungen werden Lotterien als Oberkategorien ohne weitere Ausdifferenzierung geführt. Hierunter können Lotterien mit hoher Ereignisfrequenz (sogar im Minutentakt stattfindend) oder Rubbellose auf der einen Seite, aber auch Wohlfahrts- oder Umweltlotterien mit wöchentlicher Taktfolge auf der anderen Seite fallen.
- (2) Damit einher geht der Umstand, dass nach Kenntnissen des Fachbeirats Glücksspielsucht keine einzige internationale Forschungsstudie existiert, die sich explizit mit dem Gefährdungspotenzial von Eurojackpot oder EuroMillions beschäftigt hat. Drittens ist unter methodischen Gesichtspunkten zu bemängeln, dass bei nahezu allen relevanten Forschungsstudien eine Zuordnung des glücksspielbedingten Problemstatus anhand eines standardisierten Screening-Instruments (z. B. SOGS, PGSI, DSM-Kriterien) erfolgte. Damit kann zwar der Anteil der problematisch bzw. pathologisch spielenden Personen pro Spielform (somit auch unter den Lottospielenden) bestimmt werden. Da sich aber die Erfassung des Problemstatus in der Regel auf Glücksspiele im Allgemeinen bezieht, muss die Glücksspielproblematik eines Lotteriespielenden nicht unbedingt auf diese Spielform zurückzuführen sein (s. für alternative Erklärungsansätze die Befunde aus Deutschland).

Ungeachtet dessen sollen abschließend drei Publikationen mit wichtigen Erkenntnissen zum Gefährdungspotenzial von Lotterien zusammengefasst werden. Auf der Basis von zwei repräsentativen Bevölkerungsumfragen aus Frankreich und Kanada stellten Costes et al. (2018) zwei Gruppen gegenüber: ausschließlich Lottospielende versus auch Lottospielende. Personen, die nur an Lotterien teilnehmen, weisen dabei ein weniger intensives Glücksspielverhalten bezogen auf die Spielhäufigkeit und die Geldausgaben auf und zeigen auch ein geringfügigeres Ausmaß glücksspielbezogener Probleme als der multipel spielende Personenkreis. Bei der letztgenannten Gruppe scheinen Lotterien eher den Stellenwert einer Hintergrundaktivität einzunehmen. Allerdings gibt es auch innerhalb der ausschließlichen Lottospieler\*innen Personen mit einem riskanten bzw. problematischen Spielverhalten. Zu dieser Subgruppe zählen überzufällig häufig Männer sowie Individuen mit einem niedrigen Einkommens- bzw. Bildungsniveau. Aufgrund der generell hohen Verbreitung von Lotterien dürfen die mit diesem Produkt

einhergehenden Schäden somit unter der Public-Health-Perspektive nicht vernachlässigt werden. Daran anknüpfend untersuchten Booth et al. (2020) mit Daten aus Australien ebenfalls das Profil von reinen Lottospieler\*innen (inkl. Rubbellosen; n = 540). Grundlage hierfür war ein Online-Panel mit 2.112 Erwachsenen. Innerhalb der Gruppe der ausschließlich Lottospielenden zeigen 17% ein niedrig-riskantes, 8% ein moderat-riskantes sowie 4% ein problematisches Spielverhalten. Prädiktoren einer Glücksspielproblematik

umfassen ein jüngeres Lebensalter, das männliche Geschlecht, Zigaretten- bzw. E-Zigarettenkonsum und eine regelmäßige Nachfrage nach Rubbellosen. Eine regelmäßige Teilnahme an Lotterien sagt das Vorliegen glücksspielbezogener Probleme hingegen nicht voraus. Schließlich nutzten Granero et al. (2020) klinische Daten aus Barcelona (Spanien) zur Durchführung einer Clusteranalyse.

Zur Stichprobe zählen N = 342 pathologische Glücksspieler\*innen, die die Teilnahme an Lotterien als Hauptgrund für das Aufsuchen der Hilfeeinrichtung – einem öffentlichen Krankenhaus – benannten. Es ergab sich eine Drei-Cluster-Lösung mit folgenden Prototypen:

- (1) junge, ledige, arbeitende Männer mit einer hohen Symptombelastung sowohl das Glücksspiel als auch komorbide psychische Störungen betreffend;
- (2) verheiratete, arbeitende Patient\*innen mittleren Alters und einem hohen Bildungsniveau bzw. sozioökonomischen Status sowie eher funktionalen Persönlichkeitsmerkmalen und
- (3) ältere, arbeitslose Patient\*innen mit einem hohen Anteil an Trennungen /Scheidungen und niedrigem Bildungsniveau bzw. sozioökonomischem Status. Obwohl von den Autor\*innen nicht näher ausgeführt, liegt auch hier die Vermutung nahe, dass die Teilnahme an unterschiedlichen Lotterierprodukten zu dieser Gruppeneinteilung maßgeblich beigetragen hat.

Abermals sei resümierend daher daran erinnert, dass die Heterogenität der Produktklasse „Lotterien“ die Befundgeneralisierung erschwert und eine Eins-zu-Eins-Übertragung auf das Spielangebot „Eurojackpot“ nur sehr bedingt zulässt. Gleichwohl bestätigen diese Befunde, dass Lotterien - als Sammelbegriff operationalisiert – keineswegs ein Spielangebot ohne Suchtgefahren bilden.

### **3. Bewertung der beigefügten Gutachten**

Die beiden beigefügten Gutachten werden im Hinblick auf die Beurteilung von Suchtgefährdung und Kanalisierung wie folgt bewertet. Das Gutachten von Mark Griffiths von der Nottingham Trent University kommt zu dem Schluss, dass die vorgesehenen Veränderungen (Erhöhung des maximalen Jackpots und zweite Ziehung per Woche) zu keiner Erhöhung des Suchtrisikos führen werden.

Das ist anhand der Befunde zu den Zusammenhängen von Ereignisfrequenz und Suchtgefahr gut belegbar. Andere Teile des Gutachtens (psychische Auswirkungen auf Gewinner, Prävalenz von Glücksspielstörung in Ländern mit Eurojackpot) sind in Bezug auf die Fragestellung irrelevant. Dennoch ist die oben genannte Hauptaussage durch die Literatur begründet.

Das zweite Gutachten von Johannes Schneider von DECODE Marketingberatung verfolgt einen experimentellen Ansatz. Beschreibungen der beiden Spielformen von Eurojackpot (aktuelle Form und geplante Änderung) wurden zwei spielaffinen Personengruppen aus der Allgemeinbevölkerung und einer Gruppe, die riskante Spielformen bevorzugt, vorgelegt und Einstellungen zu den Spielen vor und nach der

Präsentation erhoben. Die Schlussfolgerungen hinsichtlich Gefährdungspotential oder Kanalisierungswirkung sind nicht haltbar und aufgrund von Einstellungen nicht abschätzbar.

Einstellungen bzw. Assoziationen und tatsächliches Handeln weichen erwiesenermaßen voneinander ab. Suchtrelevante Assoziationen von potentiellen Kunden erlauben keine Aussage über tatsächliche Risiken. Darüber hinaus basiert das postulierte Ergebnis, dass das neue Konzept zur Reduktion eines potentiellen Spielinteresses für andere (illegale) internationale Lotterien beiträgt, auf einem nicht statistisch signifikanten Befund. Das gesamte Gutachten erweckt den Eindruck eines wissenschaftlichen Vorgehens, tatsächlich erlauben Studiendesign und Methoden jedoch keinerlei fundierte Ableitungen.

Zusammengefasst belegt das erste Gutachten schlüssig, dass eine relevante Veränderung des Suchtrisikos nicht zu erwarten ist, während das zweite keine wissenschaftlichen Belege zu Kanalisierung und Risiko bereitstellen kann.

### **Einschätzung der Kanalisierungswirkung**

Der Antrag von WestLotto und der Entwurf des Erlaubnisbescheids stellen zur Begründung der in ihrer Gesamtheit risikoerhöhenden Ausweitungen wesentlich auf die sogenannte Kanalisierungswirkung ab.

Im Glücksspielbereich wurde auf eine Kanalisierung in den Urteilen des EUGH zur Zulässigkeit des staatlichen Glücksspielmonopols bei Lotterien abgestellt, um Glücksspielangebote bei illegalen Anbietern einzuschränken und Nachfragende vom illegalen Glücksspielmarkt mit extrem suchtgefährdenden (Online)Glücksspielen fernzuhalten. In diesem Zusammenhang wurde das staatliche Lotteriemonopol europarechtlich als zulässig erklärt. Mit der Kanalisierungsthese sollen damit vor allem Monopole, also Einschränkungen auf dem Glücksspielmarkt, nicht aber Ausweitungen, begründet werden. So muss auch § 1 Abs. 1 Nr. 2 GlüStV 2021 verstanden werden (vgl. dazu S. 28 ff. der „Erläuterungen“). Vor einer unkritischen Ausweitung der Kanalisierungsthese sei damit gewarnt.

Auf die Kanalisierungsthese kann außerdem allenfalls abgestellt werden, wenn Glücksspielangebote erlaubt werden sollen, die dem Spieler- und Jugendschutz gerecht werden. Keineswegs darf die Kanalisierungsthese dazu herhalten, suchtgefährdende Glücksspielangebote zu legalisieren.

Mit derselben Begründung könnte man fordern, illegale Drogen, insbesondere sogenannte „harte“ Drogen, freizugeben, um den illegalen Drogensumpf trockenenzulegen. Es stimmt nachdenklich, dass in der Glücksspielpolitik in dieser Weise argumentiert wird, während dies in der (konservativen) Drogenpolitik vehement abgelehnt wird.

Vor dem Hintergrund der Kanalisierungsthese ist das Land Schleswig-Holstein aus dem damaligen Glücksspielstaatsvertrag ausgestiegen und hat 2012 für seinen Zuständigkeitsbereich (und indirekt weit darüber hinaus) Online-Glücksspiele mit nachteiligen Auswirkungen auf den gesamtdeutschen Glücksspielmarkt erlaubt. Die bereits im Ansatz fragwürdige und durch evidenzbasierte Forschung nicht bestätigte Kanalisierungsthese wird in der Folge und auch jetzt von legalen Anbietern, leider auch staatlichen und staatsnahen Lotteriegesellschaften, verwendet, um in illegale Märkte vorzudringen und um dort Geld zu verdienen. Die Kanalisierungsthese wird dabei bewusst eingesetzt, um von der Ausweitung des Glücksspielangebots und von der eigenen Gewinnerzielungsabsicht abzulenken.

#### 4. Zusammenfassende Bewertung

**Suchtpotenzial:** Lotteriespiele weisen im Vergleich zu anderen Glücksspielen ein niedrigeres Suchtpotenzial auf. Dies hängt insbesondere mit der geringen Ereignisfrequenz und der sich hieraus ergebenden geringeren Verhaltensverstärkung über wiederholte Lernprozesse zusammen.

Obwohl mit einer zweiten Ausspielung pro Woche die Ereignisfrequenz quasi verdoppelt wird, bleibt sie weiterhin im überschaubaren Bereich, dass hieraus kein maßgeblich erhöhtes Suchtpotenzial abgeleitet werden kann.

**Gefährdungspotenzial:** Auch wenn das Angebot kein bedeutsames Suchtpotenzial besitzt, liegt ein bereits bestehendes Gefährdungspotenzial vor, welches durch die vorgesehenen Änderungen einer weiteren wöchentlichen Ausspielung und einen höheren Jackpot zusätzlich verstärkt wird.

Gerade im Hinblick auf Personen, die verschiedene Glücksspielangebote nutzen und in diesem Zusammenhang ein problematisches oder abhängiges Verhaltensmuster entwickelt haben, gilt es das Produkt Eurojackpot in der veränderten Form in das Sperrsystem für derartige Spieler\*innen aufzunehmen. Da weiterhin prinzipiell die gestiegene Attraktivität des Angebots vermehrt Personen an das Glücksspielen heranführen und später im Zusammenhang mit weiteren Glücksspielangeboten zu problematischem oder abhängigem Verhalten führen kann ist zudem die Werbung für Eurojackpot auf ein Minimum zu beschränken.

**Kanalisation:** Die Begründung der Änderungen auf Basis des Postulats der Kanalisation und Vermeidung gefährlicherer Spielformen entbehrt eines stichhaltigen und wissenschaftlich abgesicherten Fundaments. Die angeführte Studie von DECODE Marketingberatung ist aufgrund ihrer methodischen Grundlage nicht dazu geeignet, hierzu Belege zu erbringen. Somit gilt der Effekt der Kanalisation als nicht gegeben bzw. kann nicht zu einer Begründung der Änderungen herangezogen werden.

Der Fachbeirat beanstandet, dass den zur Verfügung gestellten Unterlagen bereits der Entwurf eines bewilligenden Bescheids beigefügt war. Das lässt eine Befangenheit der zuständigen Entscheider\*innen im Innenministerium NRW befürchten. Außerdem beanstandet der Fachbeirat, dass er keine Reaktion auf seine ausführliche und eingehende Stellungnahme erhalten hat, weder eine Eingangsbestätigung noch eine inhaltliche Rückmeldung zur Stellungnahme noch den endgültigen Bescheid. Es ist zu vermuten, dass in dem Bescheid die Stellungnahme des Fachbeirats nicht berücksichtigt wurde.

#### 5. Empfehlungen

Nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 der VwVGlüStV kann der Fachbeirat den Bundesländern Empfehlungen zu Spiel-suchtpräventionsmaßnahmen machen. Daher hat sich der Fachbeirat u.a. mit folgenden Themen befasst, die sich z.T. auch in Empfehlungen niedergeschlagen haben:

## 5.1 Ombuds- bzw. Beschwerdestelle Glücksspielsucht

Der Fachbeirat fordert erneut, die Einrichtung einer gemeinnützigen Ombuds- bzw. Beschwerdestelle Glücksspielsucht zu unterstützen und zu fördern. Kommerzielle Angebote beraten ausschließlich zu rechtlichen Aspekten. Da es sich bei den Ratsuchenden mehrheitlich um problematische bzw. pathologische Glücksspielerinnen und Glücksspieler handelt, reicht dies nicht aus. Die Beratung muss zwingend sowohl juristisch als auch suchtfachlich erfolgen. Sowohl für die Betroffenen als auch die Suchthilfe ist dieser Zugangsweg ein Gewinn. Es werden Klientinnen und Klienten erreicht, die mehrheitlich noch keine Beratungseinrichtung aufgesucht haben. Hinzu entsteht eine Schnittstelle zur Glücksspielaufsicht, die noch ausgebaut werden könnte: Der Fachverband Glücksspielsucht leitet bereits jetzt relevante Informationen aus der Praxis jeweils zeitnah an die Behörden weiter, die so konkrete Hinweise über bedenkliche Geschäftspraktiken der Glücksspielanbieter und Finanzdienstleister erfahren. Das bisherige ehrenamtliche bzw. spenden finanzierte Engagement muss strukturell verankert werden. Mit der Etablierung der Ombuds- und Beschwerdestelle würden somit mehrere Ziele gleichzeitig erreicht:

- Eindämmung illegaler Aktivitäten von Glücksspielanbietern
- Neue Zugangswege in die Suchthilfe
- Kooperation Suchthilfe und Glücksspielaufsicht

## 5.2. Glücksspielwerbung während der Pandemie

In der Empfehlung (1/2020) vom 8. Mai 2020 hat sich der Fachbeirat für Folgendes ausgesprochen.<sup>2</sup>

### Werbung und Suchtprävention

Jede Art von Glücksspiel-Werbung steht in einem Spannungsverhältnis zu den besonders wichtigen Zielen der Suchtprävention sowie einer effektiven Abwehr von Suchtgefahren. So verfolgen Werbeaktivitäten immer den Zweck, Neukundinnen und Neukunden zu gewinnen bzw. Vielspielerinnen und Vielspieler dauerhaft zu binden. Die damit einhergehenden Kollateralschäden, wie etwa die normalisierende Darstellung eines Produkts mit Suchtrisiken in der breiten Öffentlichkeit, die Förderung unrealistischer Gewinnerwartungen oder das Anstoßen von Rückfallprozessen bei glücksspielsüchtigen Personen, widersprechen gängigen gesundheitspolitischen Zielen in fundamentaler Weise.

### Werbeverbote und Werbebeschränkungen

Dementsprechend hat der Fachbeirat Glücksspielsucht in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags unlängst gefordert, Werbung für Glücksspiele aus Gründen des Jugend- und Spielerschutzes auf ein absolutes Minimum zu begrenzen. Eine aktuelle

---

<sup>2</sup> Erweitert Hayer, T. Füchtenschneider, I., Hardeling, A., Landgraf, K. Rehbein, F., Wulf, R. & Rumpf, H.-J. (2020). Empfehlung zu Glücksspielwerbung während der Corona-Pandemie. *Sucht*, 66, 217-222.

Forschungssynthese untermauert diese Einschätzung. Zum einen beeinflussen die Werbeformate und -inhalte vor allem besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Heranwachsende und Personen mit einem problematischen Glücksspielverhalten. Zum anderen weisen neuere empirische Befunde darauf hin, dass ein erhöhtes Ausmaß an Werbeexposition mit häufigem bzw. riskantem Glücksspielverhalten assoziiert ist.

### **Werbung in der Corona-Krise**

Vor diesem Hintergrund sind aktuelle Fehlentwicklungen auf dem deutschen Glücksspielmarkt im Zuge der Corona-Pandemie in aller Deutlichkeit zu beanstanden. Während das terrestrische Glücksspielangebot aufgrund der Schließung von Spielhallen, Gaststätten, Wettbüros und Spielbanken derzeit weitestgehend brachliegt und internetgestützte Sportwetten wegen des umfassenden Verbots von Sportveranstaltungen so gut wie keine Rolle spielen, mehren sich Hinweise, dass die hierzulande zumeist illegalen Online-Casinoanbieter aus dieser Situation Kapital schlagen wollen. Verschiedenen Presseberichten zufolge kann nicht nur eine deutliche Zunahme an Werbung für Online-Casinos beobachtet werden. Vielmehr stehen auch Art und Zuschnitt der Werbung, so der geradezu zynisch anmutende Slogan „Stay safe – Bet at home“ massiv in der Kritik. Zu Recht hat die Drogenbeauftragte der Bundesregierung auf diesen Missstand hingewiesen und das Werbeverhalten der Anbieter als schlichtweg skrupellos bezeichnet. Dieser Einschätzung schließt sich der Fachbeirat Glücksspielsucht vorbehaltlos an.

Da von Online-Casinospielen aufgrund ihrer spezifischen Veranstaltungsmerkmale vergleichsweise hohe Suchtgefahren ausgehen, dürften die expansiven Werbetätigkeiten in diesem Marktsegment nicht nur zu einer generellen Steigerung der Online- Glücksspielaktivitäten in der Allgemeinbevölkerung führen. Zugleich liegt die Vermutung nahe, dass sich ein signifikanter Anteil der Glücksspielenden „verzockt“ oder zumindest temporär glücksspielbezogene Probleme entwickelt.

### **Werbeverbot in der Corona-Krise**

Infolgedessen sind derzeit Bestrebungen in verschiedenen europäischen Ländern erkennbar, während der Corona-Pandemie Werbung für Internet-Glücksspiele zu beschränken oder ganz auszusetzen bzw. den Spielerschutz im Allgemeinen zu stärken. Zum Beispiel sind bestimmte Werberestriktionen in Spanien an die Dauer der Ausgangssperre gekoppelt. In Finnland sollen zukünftig schärfere Verlustlimits greifen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Ankündigung des „Betting and Gaming Council“, einer Interessenvertretung britischer Glücksspielunternehmen, während des Lockdowns freiwillig auf TV- und Radiowerbung zu verzichten.

Bedauerlicherweise sind derartige Bestrebungen in Deutschland bislang weder von der Glücksspielaufsicht noch von den Glücksspielanbietern erkennbar. Daher fordert der Fachbeirat Glücksspielsucht dazu auf, sich an den Vorgehensweisen anderer Länder zu orientieren und zum schnellstmöglichen Zeitpunkt Werbung für alle Formen des Online- Glücksspiels auszusetzen. Dies gilt sowohl für Radio- und TV-Spots als auch für Werbeaktivitäten in Social-Media-Kanälen sowie das Affiliate-Marketing. Gleichfalls sollte die liberale Haltung zur Glücksspiel-Werbung im Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag überdacht und im Sinne des Jugend- und Spielerschutzes geändert werden.

## **6. Glücksspielstaatsvertrag 2021**

### **6.1. Positionspapier zur Neuordnung des nationalen Glücksspielmarktes**

#### **Hintergrund**

Der aktuelle Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag (3. GlüÄndStV) vom März 2019 gilt ab Januar 2020 und tritt mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft. In 2019 wurden zuletzt einige punktuelle Änderungen (Aufhebung der Kontingentierung; Möglichkeit der flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote für die Glücksspielaufsichten) eingefügt, die die Konzessionierung von Sportwetten ab Januar 2020 ermöglichen. Bedingt durch die nunmehr kurze Laufzeit des GlüStV bis Mitte 2021 und das erklärte Vorhaben ab Mitte 2021 Online-Casinospiele zuzulassen, gibt es kein Zeitfenster, um Auswirkungen des neuen konzessionierten Sportwettenangebotes zu evaluieren. Zurzeit wird ein neuer Glücksspielstaatsvertrag erarbeitet.

Derzeit liegt der Entwurf des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland nach der Sonder-CdSK vom 17./18. Januar 2020 vor.

Im Rahmen seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV hält es der Fachbeirat Glücksspielsucht für richtig, ein Positionspapier zur Neuordnung des nationalen Glücksspielmarktes aus fachlicher und wissenschaftlicher Sicht vorzulegen. Dabei sollen Suchtprävention, Suchthilfe, Suchtbekämpfung, Jugend- und Spielerschutz sowie die Bekämpfung der Begleit- und Folgekriminalität von Glücksspiel betont werden.

#### **Glücksspiel und die Notwendigkeit der Regulierung**

Einerseits ist Glücksspiel in unserer Gesellschaft relativ weit verbreitet, andererseits handelt es sich bei Glücksspielen um Produkte, die sorgsam kontrolliert werden müssen. Der Fachbeirat versteht Glücksspiele grundsätzlich als demeritorische Wirtschaftsgüter, die mit potenziellen Suchtgefahren einhergehen. Entsprechend übersteigen die mit diesen Produkten verbundenen gesamtgesellschaftlichen Kosten bei einzelnen Spielformen die Nutzeffekte, was staatliche Eingriffe im Sinne des Gemeinwohls nicht nur rechtfertigt, sondern sogar zwingend erforderlich macht. Staatliche Interventionen in Form von Marktregulationen sollten sich dabei immer an aktuellen Forschungserkenntnissen ausrichten und diese als Begründung für das jeweilige Vorgehen heranziehen.

Liegen zu einzelnen Glücksspielformen noch keine ausreichenden Forschungserkenntnisse vor, sind diese Bereiche mit besonderer Vorsicht zu regulieren. Das Leitziel der Glücksspielgesetzgebung muss die Vermeidung der Glücksspielsucht einschließlich aller Negativfolgen und damit die Stärkung des Spielerschutzes sein.

#### **Fakten zur Glücksspielsucht**

In Deutschland entwickelt 1 Prozent der Bevölkerung irgendwann in seinem Leben eine Glücksspielsucht und 0,35 Prozent weist aktuell eine solche Störung auf (Meyer et al., 2015; Meyer et al., 2011)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Literaturverzeichnis im Original. Vom Abdruck wird hier aus Raumgründen abgesehen.

Besonders betroffen sind Männer, jüngere Personen und Risikogruppen wie zum Beispiel Arbeitslose und Migrantinnen und Migranten sowie Menschen mit psychischen Erkrankungen. Es handelt sich um eine schwerwiegende Störung, die auch das Umfeld wie Partner und Familie in hohem Ausmaß belastet. Die Auswirkungen des Glücksspiels auf die öffentliche Gesundheit sind unter Berücksichtigung vieler Merkmale zu sehen und als beträchtlich einzuschätzen.

### **Entstehung der Glücksspielsucht**

Glücksspielsucht entsteht durch individuums-, umgebungs- und suchtmittelbezogene Risikobedingungen (vgl. Meyer & Bachmann, 2017). Diese beziehen sich in erster Linie auf die Veranstaltungsmerkmale eines Glücksspiels (sog. Game Design).

Weiterhin gehen von einzelnen Glücksspielen in Abhängigkeit von ihrer konkreten Ausgestaltung sehr unterschiedliche Gefahrenmomente aus (vgl. Griffiths, Hayer & Meyer, 2009). Als Faustregel kann festgehalten werden, dass vor allem diejenigen Spielformen als hoch suchtpotent gelten, die sich durch eine schnelle Spielgeschwindigkeit in Kombination mit einer hohen Verfügbarkeit auszeichnen.

Neben dem gewerblichen Automatenspiel und Sportwetten zählen hierzu die meisten Formen des internetbasierten Glücksspiels (z. B. virtuelle Automatenspiele, virtuelles Roulette oder Live-Wetten).

### **Vermarktung und Werbung**

In den letzten Jahren ließ sich in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Werbeausgaben für Glücksspiele verzeichnen. Werbung verfolgt den Zweck, potenzielle Neukundinnen und -kunden zu gewinnen sowie Vielspielerinnen und -spieler dauerhaft zu binden. Folgende Gefahren sind mit der Werbung verbunden (Hayer, 2018):

(1) Die medial verharmlosende Darstellung des Sportwettens leistet kognitiven Verzerrungen

Vorschub und schürt insbesondere den Irrglauben, einen bedeutsamen Einfluss auf den Spielausgang ausüben zu können;

(2) Glücksspiel-Werbung im Allgemeinen spricht gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine vulnerable Personengruppe an;

(3) Es besteht eine statistische Beziehung zwischen dem selbstwahrgenommenen Einfluss von Werbung und dem Schweregrad einer Glücksspielproblematik;

(4) Problemspielerinnen und -spieler reagieren verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspielerinnen und -spieler.

Eine Ausweitung des Glücksspielangebotes führt vor allem bei entsprechender Produktvermarktungen zu einer schleichenden Normalisierung des Glücksspiels (vgl. vgl. Meyer & Bachmann, 2017). Glücksspiele werden nahezu ausschließlich als spannende, reizvolle und somit normative Unterhaltungsmöglichkeit präsentiert (vgl. Hayer, 2018). Entsprechend wirken an anderer Stelle platzierte Warnhinweise in der Wahrnehmung der Bevölkerung als unglaubhaft oder zumindest fragwürdig.



## **Wirksame Maßnahmen der Prävention**

Eine wirkungsvolle Glücksspielpolitik muss staatliche Regulierungen (Verhältnisprävention) und auf den Einzelnen bezogene Hilfen (Verhaltensprävention) aufeinander abgestimmt kombinieren (Policy-Mix; vgl. Meyer & Bachmann, 2017). Im Allgemeinen stellt ein eng umschriebenes, mengenmäßig beschränktes legales Produktangebot mit konsequenter Rechtsdurchsetzung einen geeigneten Rahmen für das Wirken von Präventionsmaßnahmen dar, die auf eine Veränderung individueller Verhaltensweisen abzielen. Insgesamt macht nur eine kleine Gruppe von Glücksspielerinnen und -spielern den Großteil der glücksspielbezogenen Einnahmen aus (vgl. Sulkunen et al., 2019). Diese Gruppe weist ein hohes Suchtrisiko auf und muss besonders geschützt werden. So bedarf es der Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen,

die sich gezielt an diese besondere Personengruppe richten (z. B. Begrenzungen der Verfügbarkeit bzw. der Spielanreize, verpflichtendes Pre-Commitment, Spielersperre; s. u.).

Maßnahmen der Regulierung sollten insbesondere bei besonders riskanten Spielformen ansetzen. Eine besondere Gefahr geht von dem wachsenden Markt des Online-Glücksspiels aus. Befürchtet wird in einer Hochrechnung anhand einer deutschen Allgemeinbevölkerungsstichprobe, dass die Verschiebung von 10 % des Glücksspielmarktes vom Offline-Bereich in den Online-Bereich die Wahrscheinlichkeit eine problematische Glücksspielerin oder ein problematischer Glücksspieler zu sein um 8,8 % bis 12,6 % erhöht (Effertz, Bischof, Rumpf, Meyer, & John, 2018).

Derartige Befunde sprechen für eine Aufrechterhaltung des Verbots von Online-Glücksspielen. Hinzu kommt, dass dieses Verbot höchstrichterlich bestätigt wurde (BVG 2017).

Auch im Rahmen einer systematischen Literaturrecherche zeigte sich, dass die wissenschaftliche Befundlage entsprechende Eingriffe des Staates bei der Regulierung des Online-Glücksspiels rechtfertigt und auch Verbote bestimmter Spielsegmente (z. B. Online-Kasinospiele jeglicher Art) umfassen sollte (Hayer, Girndt & Kalke, 2019).

Marktregulierende Maßnahmen einschließlich des Verbots spezifischer Spiele generell oder für bestimmte Altersgruppen werden häufig nicht befolgt und bleiben unwirksam, wenn keine effektiven Kontrollen erfolgen. Nationale wie internationale Befunde auf der Basis von Testkäufen bzw. Testspielen (sog. Mystery-Shopping) verweisen in konsistenter Weise auf eine mangelhafte Compliance der Glücksspielanbieter in Sachen Spieler- und Jugendschutz (vgl. Hayer, Turowski, von Meduna, Brosowski & Meyer, 2018).

## **Ausgewählte erfolversprechende Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes**

Grundsätzlich gilt es, bei der Umsetzung von erfolversprechenden Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes im Kern zwei Handlungsleitlinien zu beachten: Zum einen sollte ihre Ausgestaltung in Abhängigkeit vom Gefährdungspotenzial der jeweiligen Spielform erfolgen. Zum anderen muss die Forderung nach bestimmten Maßnahmen evidenzbasiert oder wenigstens theoriegeleitet sein. In diesem Zusammenhang bietet die systematische Übersicht von Kalke und Hayer (2019), die den wissenschaftlichen Kenntnisstand zur Effektivität verschiedener Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes zusammenfasst, eine wichtige Orientierung. Eine umfassende Darstellung der wissenschaftlichen Befunde zur

Regulierung des Glücksspielmarktes findet sich in einem aktuellen Buch namhafter internationaler Experten (Sulkunen et al., 2019).

Im Einzelnen lassen sich in erster Linie die folgenden fünf Handlungsempfehlungen benennen:

(1) Die Umsetzung von spürbaren Verfügbarkeitsbegrenzungen und -einschränkungen bei Glücksspielen mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial: Hierunter fällt zum Beispiel auch das Verbot von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben und das Verbot von Online-Glücksspielen.

(2) Die Einrichtung eines zentralisierten Sperrsystems, das alle Spielformen mit mittlerem und hohem Gefährdungspotenzial umfasst. Dieses Sperrsystem sollte sowohl Selbst- als auch Fremdsperren (initiiert durch Anbieter oder das soziale Nahumfeld der Betroffenen) umfassen. Als Mindestlaufzeit einer Spielersperre sind zwölf Monate zu veranschlagen.

(3) Die Einführung von segmentübergreifenden personengebundenen Spielerkarten: Im Allgemeinen können derartige Spielerkarten einerseits als verlässliches Identifikationsmittel dienen. Andererseits erlauben sie eine objektive Speicherung des gesamten Spielverhaltens, was Prozesse des personalisierten Feedbacks ermöglichen, automatisierte Strategien der Früherkennung und Frühintervention optimieren und das verbindliche Setzen von Limits finanzieller wie zeitlicher Art erleichtern könnte.

(4) Die Etablierung von Pre-Commitment-Systemen: Es sind als Minimalstandards verbindliche, im Vorfeld der Spielteilnahme festzulegende Begrenzungen der Maximalspielzeit, des Maximaleinsatzes und der Maximalverluste in einem wohldefinierten Zeitfenster festzulegen. Diese Limitierungen sind restriktiv anzulegen.

(5) Weitgehende Werbeverbote: Trotz defizitärer Befundlage im Glücksspielbereich ist davon auszugehen, dass von spürbaren Werberestriktionen - aufgrund von Erkenntnissen aus anderen Bereichen der internationalen Präventionsforschung - Positiveffekte im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes zu erwarten sind. Folglich sollte Werbung mit Ausnahme von Point-of-Sale-Aktivitäten nicht gestattet sein.

Für die Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages stellt der Fachbeirat Glückspielsucht folgende Forderungen auf:

- Aufgrund der hohen Risiken muss das Online-Glücksspiel verboten bleiben.
- Bezüglich der im Rahmen einer Experimentierklausel aktuell bereits erlaubten Online-Sportwetten ist nach Auswertung der Evaluation ergebnisoffen zu prüfen, ob diese weiterhin erlaubt bleiben. Sollte es zusätzlich zu den bereits erlaubten Online-Sportwetten dennoch zur Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, sollten sukzessive zunächst solche Spielformen, bei denen auf Basis der Evidenzlage von einer geringeren Suchtgefahr auszugehen ist, zugelassen und deren Auswirkungen wissenschaftlich überprüft werden.
- Ein zentrales spielartübergreifendes Sperrsystem muss eingeführt werden. Fremdsperren sind dabei ebenfalls zu ermöglichen. Die Mindestsperrdauer darf ein Jahr nicht unterschreiten. Die Entsperrung darf nur auf Antrag erfolgen.

- Eine spielartübergreifende personengebundene Spielerkarte ist einzuführen. Zum einen ist mittels der Spielerkarte das Spielverhalten zu dokumentieren und für personalisiertes Feedback und die Früherkennung von Glücksspielbezogenen Problemen zu nutzen. Zum anderen ermöglicht die Spielerkarte das Setzen von Einsatz- und Zeitlimits, die sowohl bei online als auch bei terrestrischen Glücksspielangeboten gelten.
- Eine zweckgebundene Anbieterabgabe ist einzuführen. Die dadurch erzielten Einnahmen sind für die Förderung der Suchtprävention und -hilfe sowie eine unabhängige Begleitforschung zu verwenden.
- Ein effektives Kontrollsystem in Zusammenhang mit einer wirkungsvollen Sanktionspraxis bei Fehlverhalten der Glücksspielanbieter muss aufgebaut werden. Bei wiederholten und schweren Verstößen ist ein (zeitweiser) Ausschluss vom Markt vorzusehen. Dabei sind unter anderem Testkäufe bzw. Testspiele als Überwachungsinstrument konsequent einzusetzen.
- Sollte es zu einer Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, ist parallel eine länderübergreifende zentrale Aufsichtsbehörde für Online-Glücksspiele einzuführen. Sie muss technisch und personell gut ausgestattet sein und muss bereits installiert sein, wenn der Markt geöffnet wird.
- Werbung für Glücksspiele ist auf ein absolutes Minimum am Point-of-Sale zu begrenzen.
- Bei der Regulierung müssen Angebote des simulierten Glücksspiels (sowohl bei der Definition des Begriffs Glücksspiel als auch beim Jugend- und Spielerschutz) ebenfalls berücksichtigt werden.
- Der Fachbeirat sollte frühzeitig an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden

## **6.2. Stellungnahme zum Entwurf**

Vor der Anhörung zum Entwurf des GlüStV2021 hat der Fachbeirat mit Datum vom 5. Februar 2020 folgende Stellungnahme abgegeben:

### **Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages Reihenfolge der Ziele**

Im Staatsvertrag aus dem Jahr 2008 stand das Ziel das „Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“ noch an erster Stelle. Dies war der Tatsache geschuldet, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung - 1 BVR 1054/01 - vom 28. März 2006 klargestellt hat, dass ein Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nur vereinbar ist, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist. Zwar geht es im aktuellen GlüStV nicht mehr darum, ein Monopol für Sportwetten zu verteidigen, allerdings lässt sich dies sicherlich auch auf das Monopol bei Lotterien und Spielbanken übertragen.

Die Länder sollten sich aber unabhängig vom Glücksspielmonopol bei der Regulierung der Glücksspiele grundsätzlich an der Verhinderung von Glücksspielsuchtaustritten. Schließlich geht es hier darum, schweres menschliches Leid für die Betroffenen und ihre Angehörigen zu verhindern. Die Ziele sind aus diesen Gründen nicht gleichrangig zu sehen. Dem Ziel „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“ ist eine herausragende Bedeutung zuzumessen.

### **Absatz 1 Ziffer 2**

Bei der Betrachtung menschlichen Verhaltens kann vom Vorhandensein eines „natürlichen Spieltriebs“ ausgegangen werden. Vor allem trifft dies auf das freie Spiel (Play) zu, das eine wichtige Entwicklungsaufgabe in der Kindheit übernimmt. In Bezug auf Glücksspiele (Gambling) trifft diese Aussage allerdings nicht zu. Auch im Erwachsenenalter nehmen Glücksspiele nur eine untergeordnete Rolle ein. Der „natürliche Spieltrieb“ lässt sich problemlos ohne eine Teilnahme an Glücksspielen befriedigen.

Laut dem letzten BZgA-Survey nahmen in den letzten zwölf Monaten lediglich rund 37 Prozent der erwachsenen Bevölkerung an Glücksspielen teil. Somit spielen für über 60 Prozent der Bevölkerung Glücksspiele kaum eine zentrale Rolle. Unzweifelhaft gibt es eine Nachfrage nach Glücksspielen, diese sollte aber auch als das beschrieben werden, was sie ist. Daher sollte der Begriff „natürlicher Spieltrieb“ ersetzt werden mit „Nachfrage nach Glücksspielen“

### **Zu § 3 Begriffsbestimmungen**

An dieser Stelle sollten auch Angebote des simulierten Glücksspiels berücksichtigt werden. Dies sind neben Demospielformen echter Onlineglücksspielangebote auch solche Spielformen, bei denen gegen einen wiederholten Echtgeldeinsatz in bedeutsamer Höhe Gewinnchancen erworben werden können (z. B. durch den Echtgeldkauf von sog. Lootboxen [Beutekisten], die zufallsähnlich vergebene virtuelle Güter beinhalten oder den Kauf von virtueller Spielwährung, die als Einsatz für simulierte Geldspielautomaten oder andere simulierte Glücksspielformen eingesetzt werden kann). Bei diesen letztgenannten Spielformen des simulierten Glücksspiels ist es zwar in der Regel möglich, bis zu einem gewissen Grade auch kostenlos teilnehmen zu können. Im Verlaufe des Spiels werden jedoch In-Game-Käufe für zufallsähnlich vergebene virtuelle Güter aufgrund des Spieldesigns und offensiver Werbung stark angeregt. Solche Elemente sind insbesondere für Minderjährige, welche eigentlich nicht an Glücksspielen teilnehmen dürfen, als hochgradig gefährdend einzuschätzen. Durch die Teilnahme an derartigen Spielen besteht die Gefahr, dass Echtgeldeinsätze für glücksspielähnliche Spiele normalisiert und schließlich eine Teilnahme an „echtem“ Glücksspiel mit Geldgewinnmöglichkeit angeregt wird.

### **Zu § 4 Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung**

Aufgrund der hohen Risiken und der nur eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten sollte das Online-Glücksspiel verboten bleiben. Maßnahmen der Regulierung sollten insbesondere bei besonders riskanten Spielformen ansetzen. Eine besondere Gefahr geht von dem anwachsenden Markt des Online-Glücksspiels aus. Befürchtet wird in einer Hochrechnung anhand einer deutschen Allgemeinbevölkerungsstichprobe, dass die Verschiebung von 10% des Glücksspielmarktes vom Offline- Bereich in den Online-Bereich die

Wahrscheinlichkeit ein problematischer Glücksspieler zu sein um 8.8% bis 12.6% erhöht. Solche Befunde sprechen für eine Aufrechterhaltung des Verbots von Online-Glücksspielen.

Auch im Rahmen einer systematischen Literaturrecherche zeigte sich, dass die wissenschaftliche Befundlage entsprechende Eingriffe des Staates bei der Regulierung des Online-Glücksspiels rechtfertigt, die auch Verbote bestimmter Spielsegmente umfassen kann (z. B. Online-Kasinospiele jeglicher Art).

#### **§ 4d Konzessionsabgabe (gestrichen)**

Nachdem in den §§ 10 ff. Rennwett- und LotterieG Steuertatbestände enthalten sind, kann die Konzessionsabgabe entfallen. Es fehlt jedoch eine steuerrechtliche Regelung für die kommenden Online-Glücksspielangebote, die von unserer Seite dringend geboten erscheint. Ebenso sollte an geeigneter Stelle im Entwurf verankert werden, dass Steuereinnahmen zu einem angemessenen Anteil der Suchtprävention und -hilfe sowie der wissenschaftlichen Forschung zufließen (vgl. etwa § 11 des Entwurfs). Das würde einer rationalen und evidenzbasierten Glücksspielpolitik zugutekommen.

#### **Zu § 5 Werbung**

In den letzten Jahren ließ sich in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Werbeausgaben für Glücksspiele verzeichnen. Werbung verfolgt den Zweck, potenzielle Neukundinnen und Neukunden zu gewinnen sowie Vielspielerinnen und Vielspieler dauerhaft zu binden. Die medial verharmlosende Darstellung des Sportwettens leistet kognitiven Verzerrungen Vorschub und schürt insbesondere den Irrglauben, bestimmte Ereignisse und Spielausgänge vorhersehen zu können. Glücksspiel-Werbung im Allgemeinen spricht gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine vulnerable Personengruppe an; Es besteht eine statistische Beziehung zwischen dem selbstwahrgenommenen Einfluss von Werbung und dem Schweregrad einer Glücksspielproblematik; Problemspieler\*innen reagieren verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspieler\*innen.

Eine Ausweitung des Glücksspielangebotes führt, vor allem bei entsprechender Produktvermarktungen, zu einer schleichenden Normalisierung des Glücksspiels.

Glücksspiele werden nahezu ausschließlich als spannende, reizvolle und somit normative Unterhaltungsmöglichkeit präsentiert. Entsprechend können an anderer Stelle platzierte Warnhinweise, die in direktem Konflikt mit derartigen Botschaften stehen, nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten.

Werbung für Glücksspiele ist aus Gründen des Jugend- und Spielerschutzes auf ein absolutes Minimum am Point-of-Sale zu begrenzen.

Im Falle, dass Online-Glücksspiele und Werbung für diese zugelassen werden, ist, wie bei anderen Online-Spielformen auch, die Werbung für Sportwetten im Zeitraum zwischen 6:00 Uhr und 21:00 Uhr zu untersagen. Der Zeitraum wird darüber hinaus als zu kurz erachtet. Um 20 Uhr beginnt im deutschen Fernsehen die Hauptsendezeit.

Die zu diesem Zeitpunkt angebotenen Sendung dauern häufig bis nach 22 Uhr und werden auch von Minderjährigen gesehen.

Um Minderjährige vor Werbung im Internet und Rundfunk zu schützen, muss der Zeitraum in welchem nicht geworben werden darf mindestens bis 22:30 Uhr ausgeweitet werden. Darüber hinaus ist

Dachmarkenwerbung für Glücksspiele auf Trikots, Banden und ähnlichen Werbemitteln in Sportstätten zu untersagen.

### **Zu § 6c Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet**

Die Verpflichtung der Spieler bei der Registrierung ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen wird als sehr sinnvoll erachtet. Ein Einzahlungslimit von 1.000 Euro wird jedoch als zu hoch erachtet. Laut dem Statistischen Bundesamt lag das durchschnittliche ausgabefähige Haushaltseinkommen im Jahr 2017 bei 3.461 Euro netto. Davon wurden 2.517 Euro für den privaten Konsum ausgegeben.

Lediglich 259 Euro waren Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur. Somit liegt ein monatliches Einzahlungslimit in Höhe von 1.000 Euro, das gleichbedeutend mit einem Verlustlimit ist, bereits beim vierfachen des im Durchschnitt für Freizeit zur Verfügung stehenden Betrags eines Durchschnittshaushalts. Darüber hinaus sollten Ausnahmen vom Einzahlungslimit nicht vorgesehen werden.

### **Zu § 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre**

Sollte es zu einer Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, wird ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung für sehr wichtig erachtet. Ein zentral entwickeltes und wissenschaftlich fundiertes System, das gefährdete Spielerinnen und Spieler erkennen kann, ist ein äußerst vielversprechendes Instrument für den Spielerschutz. Um eine Umsetzung im Sinne des Spielerschutzes sicherzustellen, müssten die dem Algorithmus zugrundeliegenden Indikatoren auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse ausgewählt, exakt beschrieben und operationalisiert werden.

### **Zu § 8a Eintragung der Sperre von Spielern; Dauer der Sperre**

Die Einführung einer spielartübergreifenden, deutschlandweit geltenden Sperrdatei wird als sehr wichtig erachtet. Die Einrichtung einer Selbstsperre erfolgt mit dem Ziel einer Verhaltensänderung. Das aktuelle Glücksspielverhalten wird als problematisch oder gar pathologisch erachtet, ist während einer aktiven Glücksspielteilnahme für die Person aber nur schwer zu ändern. Die Selbstsperre kann die betreffende Person für einen gewissen Zeitraum dabei unterstützen, alternative Verhaltensweisen zum problematischen Glücksspielverhalten zu entwickeln bzw. im Falle eines süchtigen Verhaltens Glücksspielabstinenz anzustreben.

Ausnahmen von der Mindestsperrdauer sind zu streichen. Ein Zeitraum von drei Monaten ist zu kurz, um eine stabile Verhaltensänderung erreichen zu können.

In Bezug auf Glücksspielsüchtige ist auch ein Zeitraum von einem Jahr zu kurz. Für sie sollte gelten: Wird als Grund für die Selbst- oder Fremdsperre Glücksspielsucht angegeben, sollte der Antrag auf Entsperrung erst nach frühestens drei Jahren gestellt werden können. Suchterkrankungen sind chronische Erkrankungen, die nicht nach wenigen Monaten verschwinden. Beratungs- und Behandlungszeiten müssen abgeschlossen werden können und die Person muss die Möglichkeit haben, das neue Verhalten zu festigen. Gerade im ersten Jahr sind Rückfälle häufig.

Nach Aufhebung der Sperre muss das Spielverhalten von Personen, die als Sperrgrund Glücksspielsucht angegeben haben, besonders gründlich in Bezug auf Anzeichen exzessiven Glücksspielverhaltens beobachtet und dokumentiert werden.

Die Anbieter sind in der Pflicht sie unverzüglich erneut auszuschließen (Fremdsperre), sollten Anzeichen für auffälliges Glücksspielverhalten auftreten. Geschieht dies nicht, ist dies als Ordnungswidrigkeit zu behandeln.

Um die hier genannten Maßnahmen des Spielerschutzes sicher gewährleisten zu können, hält der Fachbeirat zudem die Einführung einer segmentübergreifenden **personengebundenen Spielkarte** für zwingend erforderlich. Eine entsprechende Regelung sollte an geeigneter Stelle in dem Entwurf verankert werden.

### **Zu § 9 Aufsicht, Art. 2 Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder**

Eine wirksame Aufsicht über das Glücksspielwesen muss im neuen Staatsvertrag verankert werden. Dies gelingt nur in einer bundesweit zuständigen selbständigen Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Rechtsverordnungen erlassen und durchsetzen kann. Es wird begrüßt, dass eine bundesweit zuständige selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts verankert werden soll. Zur wirksamen Rechtsdurchsetzung sollte die Befugnis des Verwaltungsrates verankert werden, Rechtsverordnungen zu erlassen und umzusetzen.

Für den Fall, dass der Markt für neue Online-Glücksspiele geöffnet wird, sind Erlaubnisse für diese Glücksspiele erst nach Errichtung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zu erteilen.

Zur Rechtsdurchsetzung ist ein effektives Kontrollsystem in Zusammenhang mit einer wirkungsvollen Sanktionspraxis aufzubauen. Bei wiederholten und schweren Verstößen ist ein (zeitweiser) Ausschluss vom Markt vorzusehen. Dabei sind unter anderem Testkäufe bzw. Testspiele als Überwachungsinstrument konsequent einzusetzen.

### **Zu § 10 Fachbeirat**

Die vorgesehene Beibehaltung des Fachbeirates wird begrüßt. Seine Aufgaben sollten um Beratung in Sachen Spieler- und Jugendschutz sowie Glücksspielsuchtprävention erweitert werden. Der Fachbeirat ist frühzeitig an allen glücksspielbezogenen politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

### **Zu § 10a Experimentierklausel für Sportwetten**

Es ist zu bedauern, dass im geltenden Glücksspielstaatsvertrag die Experimentierklausel für Sportwetten nicht umgesetzt wurde und es keine Evaluation der Sportwetten gab. Umso bedauerlicher ist es, dass die Experimentierklausel nach dem Entwurf ersatzlos gestrichen werden soll.

### **Zu § 11 Suchtforschung**

Wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren ist unerlässlich. Es ist konkret zu verankern in welchem Umfang die Forschung von den Ländern gefördert wird. Die für die Forschung vorgesehenen Mittel sollten von einer unabhängigen Institution vergeben werden.

### **Zu § 21 Sportwetten**

Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Jugendliche beteiligt sind, sollten grundsätzlich untersagt werden. Die Größe und Bedeutung der Sportveranstaltung sollten hierbei keine Rolle spielen. Aufgrund ihres höheren Gefährdungspotentials sollten Live-Wetten untersagt werden.

### **Zu § 22a Virtuelle Automatenspiele**

Sollte es zu einer Öffnung des Marktes für virtuelle Automatenspiele kommen, so sind für diese, was Spieldauer, Einsatz- und Gewinnhöhe betrifft, die gleichen Regelungen anzuwenden wie für Geldspielautomaten nach der Spielverordnung. Die Regelungen müssen so gestaltet sein, dass Umgehungen, wie sie in Bezug auf die Spielverordnung bei den Geldspielautomaten in Spielhallen und der Gastronomie vorkommen, verhindert werden.

### **Zu § 22b Online-Poker**

Sollte es zu einer Öffnung des Marktes für Online-Poker kommen, so ist die Möglichkeit, dass die zuständige Behörde das gleichzeitige Spielen an bis zu vier virtuellen Tischen erlauben kann, ersatzlos zu streichen.

## **32 Evaluierung**

Anders als in den vergangenen Glücksspielstaatsverträgen sollte Implementation und Evaluation durch unabhängige Forschungseinrichtungen sichergestellt werden.

Dazu gehört auch die Finanzierung solcher Forschungen. Der § 22a (Virtuelle Automatenspiele) ist in die Auflistung der (insbesondere) zu evaluierenden Rechtsvorschriften aufzunehmen.

### **6.3. Stellungnahme zum Verfahren**

Das bisherige Rechtssetzungsverfahren vollzog sich gegenüber der (Fach)Öffentlichkeit lange im Verborgenen. Vorentwürfe wurden „unter der Decke“ gehandelt. In einer späten Sondersitzung am 17./18. Januar 2020 wurde ein Entwurf beschlossen, der zunächst nur auf Umwegen erhältlich war. Die Verbände erhielten ihn zu der Verbändeanhörung in letzter Minute. Für ein solch bedeutendes und ausführliches Dokument war die Frist von drei Wochen viel zu kurz. Es drängt sich der Eindruck auf, dass dies bewusst geschah. Zur Anhörung am 19. Februar 2020 in Düsseldorf wurde den Verbänden, die Stellungnahmen eingereicht hatten, nur fünf Minuten Redezeit eingeräumt. Die Anhörung geriet zur Pflichtübung. Danach berichtete der Chef der Staatskanzlei NRW dem Landtag von NRW, die Auswertung in den Ländern habe „zu zahlreichen Klarstellungen, redaktionellen Anpassungen und zu inhaltlichen Anpassungen im Detail geführt“. Sie sind allerdings nur kosmetisch. Eine ernstgemeinte Beteiligung von Betroffenen und Experten einer Gesetzgebung sieht anders aus, mit möglicherweise fatalen Auswirkungen für die Akzeptanz und praktische Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Merkwürdig ist auch, dass der Entwurf keine Begründung enthielt, zu der man hätte Stellung nehmen können. „Erläuterungen“ wurden



für die Notifizierung des Vertrages bei der EU-Kommission nachgeschoben. Im Ergebnis war dieses Verfahren bislang undemokratisch.

#### **6.4. Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages**

Zur Evaluierung des GlüStV2021 hat der Fachbeirat mit Datum vom 6. Juni 2020 wie folgt Stellung genommen:

Mit dem geplanten Inkrafttreten des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages zum 1. Juli 2021 ist auch eine Evaluierung seiner Auswirkungen unter Mitwirkung des Fachbeirates vorgesehen (§ 32). Insbesondere sind die Effekte der Regulierung auf die Entwicklung legaler sowie illegaler Marktsegmente zu beobachten und zu bewerten. Damit wird der Fokus engmaschig auf die Überprüfung des im Staatsvertrag verankerten Kanalisierungsauftrag gelegt und die eindimensionale Fragestellung aufgeworfen, ob sich das Regelungswerk als geeignet erweist, der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen entgegenzuwirken (§ 1, Satz 1, Ziel Nummer 2). Dabei bleibt unklar, welcher Evaluationsbegriff hier konkret zugrundeliegt und welche Zielgrößen überhaupt eine gelungene Kanalisierung widerspiegeln.

Aus suchtfachlicher Sicht ist vor diesem Hintergrund eine weitaus breiter angelegte Evaluierungsstrategie unter strengen wissenschaftlichen Kriterien bzw. Mindeststandards sowie methodischer und inhaltlicher Pluralität einzufordern. Bisherige Evaluierungsberichte beschränken sich gemäß der oben erwähnten reduktionistischen Perspektive im Wesentlichen auf die Darstellung ökonomischer Parameter und können damit nur sehr bedingt den Nutzen bzw. die Defizite bestehender Regulierungswerke abbilden. Eine derartige Vorgehensweise bringt zum Beispiel keine empirisch belastbaren Daten zu der Fragestellung mit sich, ob der Jugend und Spielerschutz in der Praxis gewährleistet wird bzw. unter welchen Bedingungen selbiger besser oder eben schlechter funktioniert (vgl. § 1, Satz 1, Ziel Nummer 3). Entsprechend bedarf es im Hinblick auf das Evaluierungsvorhaben einer deutlichen Kurskorrektur.

Um die Effektivität und Effizienz des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages angemessen beurteilen zu können, ist in erster Linie ein Forschungsdesign vonnöten, mit dem das normative wie fehlangepasste Glücksspielverhalten auf Populationsebene mittels Selbstberichtsdaten vor und nach dessen Implementierung bestimmt wird. Bestmöglich erfolgt diese Erhebung mit Repräsentativitätsanspruch im Längsschnitt und mit mehreren Follow-up-Messzeitpunkten.

Ein weiterer zentraler Evaluierungsaspekt bezieht sich auf die Analyse von Spielverhaltensdaten beim Online-Glücksspiel. Die im Zuge der Einrichtung von Spielkonten erhobenen Daten sind der Forschung in anonymisierter Form zum Zwecke der wissenschaftlichen Auswertung auf jeden Fall uneingeschränkt zur Verfügung zu stellen. Neben den Spielverhaltensdaten (u. a. Einzahlungen, Einsätze, Gewinne, Verluste, die Spieldauer sowie die nachgefragten Spielformen betreffend) gilt dies vor allem für die Daten zur Limit- und Sperrdatei.

Interessanterweise liegen derartige Informationen in Schleswig-Holstein bereits seit Öffnung des Online-Glücksspielmarktes im Jahr 2012 vor (Stichwort „Safe-Server“). Zwar wurde der Schritt in Richtung Liberalisierung wiederholt als geeignetes Regulationsmodell mit Vorbildcharakter beschrieben; unabhängige wissenschaftliche Evaluationsstudien mit einer fundierten Datenauswertung lassen sich in diesem Zusammenhang jedoch nicht finden und diese Schlussfolgerung somit auch nicht zu.

Es ist zu betonen, dass sich eine umfassende und interdisziplinär ausgerichtete Evaluierung des Staatsvertrages immer aus verschiedenen Evidenzsträngen speisen muss. Neben der notwendigen Heranziehung von epidemiologischen Erkenntnissen und der Analyse von Spielverhaltensdaten (s. o.) sind – in Abhängigkeit von dem jeweils fokussierten Forschungsgegenstand – weitere Informationsquellen zu erschließen. Hierzu zählen exemplarisch theoretische Analysen (z. B. zur Bestimmung des Suchtpotenzials bestimmter Glücksspielformen anhand ihrer Veranstaltungsmerkmale), die Untersuchung klinischer Stichproben (z. B. zur Abbildung der Entwicklung der Versorgungsnachfrage), selbst selektive Konsument\*innenbefragungen (z. B. zum suchtpreventiven Nutzen ausgewählter Maßnahmen des Spielerschutzes wie dem Limitierungs- sowie dem Sperrsystem) oder die Durchführung von wissenschaftlich begleiteten Testspielen respektive Testkäufen (z. B. zur Überprüfung des gelebten Spieler- und Jugendschutzes in der Praxis). Zusammengenommen kann die Umsetzung dieser Forschungsprojekte als Gradmesser in Bezug auf eine ergebnisoffene Evaluierung des Staatsvertrages verstanden werden. Insbesondere ist eine repräsentative Erfassung des Status Quo frühzeitig zu planen und umzusetzen, um etwaige Veränderungen durch den neuen Staatsvertrag überhaupt messbar zu machen. Diese Form der Evaluierung wurde bislang versäumt. Schließlich fordert der Fachbeirat Glücksspielsucht eine Beteiligung bei der Planung des wissenschaftlichen Vorgehens ein.

## **7. Zusammenarbeit**

### **7.1. Im Fachbeirat**

Die Zusammenarbeit innerhalb des Fachbeirats ist zielorientiert, kollegial, konsensbasiert und primär den Schutz von Spielerinnen und Spielern verpflichtet. Nach der Konstituierung im Oktober 2019 hat sich das Gremium rasch etabliert und die Anzahl der Sitzungen erhöht.

Im Berichtszeitraum wurde die Zusammenarbeit durch die Corona-Pandemie erschwert, jedoch seit März 2020 in Form von Videokonferenzen erfolgreich fortgeführt.

Insbesondere im Hinblick auf die Stellungnahmen zum GlüStV2021 bestand ein hoher Bedarf an Sitzungen. So hat der Fachbeirat ab März 2020 insgesamt 18 Videokonferenzen mit jeweils zwei Stunden Dauer und länger durchgeführt, wofür von der Gemeinsamen Geschäftsstelle keine Sitzungspauschalen gewährt wurden und der Fachbeirat somit im Jahr 2020 seine Arbeit unentgeltlich geleistet hat. Die Mehrbelastung wurde somit ehrenamtlich übernommen.

### **7.2. Mit der Gemeinsamen Geschäftsstelle**

Die gemeinsame Geschäftsstelle war bei einem Teil der Konferenzen anwesend und hat diese organisiert sowie Stellungnahmen des Fachbeirats versandt und auf die Homepage gestellt. Über die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle hinaus wären weitere Ressourcen notwendig, um die Arbeit des Fachbeirats wirksam zu unterstützen.

### 7.3. Vorschläge für die Verwaltungsvereinbarung

Aufgrund des neuen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2021) wird es auch zu Anpassungen bei der Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag (VwVGlüStV) kommen. Der Fachbeirat hat zu den ihn betreffenden Abschnitten Änderungsvorschläge vorgebracht.

Unter anderem fordert der Fachbeirat die Aufgaben in § 8 VwVGlüStV um folgenden Absatz 2 zu ergänzen:

*(2) Der Fachbeirat kann neben seinen im Staatsvertrag festgelegten Aufgaben*

*1. den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, insbesondere auch zu epidemiologischen Erhebungen über die Entwicklung der Glücksspielsucht, unterbreiten, wobei die Sicherstellung der Glücksspielsuchtforschung den Ländern obliegt und die Entscheidung über Forschungsprojekte von den zuständigen Ressorts der Länder getroffen wird*

*2. den Ländern Empfehlungen zu Spielerschutz und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen vorlegen*

Der Fachbeirat möchte seine Expertise auch abseits der Einführung neuer Produkte der staatlichen Glücksspielanbieter einbringen. Er sieht sich als Gremium, das die Länder umfassend in Sachen Spielerschutz beraten kann.

Darüber hinaus fordert der Fachbeirat Änderungen bei der Aufwandsentschädigung und beim Auslagensatz (§ 14 VwVGlüStV). Der Fachbeirat schlägt vor, diese mindestens analog zur Verwaltungsvereinbarung des Jahres 2008 zu regeln. Aktuell erhält der Fachbeirat eine geringfügige pauschale Entschädigung für Präsenztermine. Diese bilden aber nur einen sehr geringen Teil der Tätigkeiten des Fachbeirats ab. So werden die regelmäßig stattfindenden Telefon- und Videokonferenzen sowie die enorm zeitaufwändige Erstellung von Stellungnahmen und deren Abstimmung nicht berücksichtigt. Berücksichtigt man alle anfallenden Tätigkeiten, dann war der Fachbeirat im Jahr 2020 faktisch ehrenamtlich, also ohne einen angemessenen Ersatz, tätig. Da ein Großteil der Arbeit außerhalb der Vor-Ort-Sitzungen stattfindet, erachtet der Fachbeirat neben einer Zeitaufwandspauschale für Sitzungen (inklusive Videokonferenzen) eine monatliche pauschale Aufwandsentschädigung als angemessen.

Ferner fordert der Fachbeirat die Ergänzung des § 17 VwVGlüStV um einen Etat in Höhe von 25.000 Euro, der dem Fachbeirat für das Einholen externer Expertise sowie Rechercheaufträge zur Verfügung steht.