

Stellungnahme

Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)

1. Bezug

Diese Stellungnahme bezieht sich auf drei Dokumente:

- (1) GlüStV_2021_notification_draft_2020_304_D_DE
- (2) Begründung GlüStV 2021 Stand Einreichung N_126421811
- (3) EU-notification_impact_assessm_2020_304_D_DE

2. Themenbereiche der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme sind ausschließlich die Bestimmungen zum Verbraucherschutz für Teilnehmer*innen an Glücksspielen im Zusammenhang mit der Prävention und Bewältigung problematischen Glücksspielverhaltens¹ (im Folgenden mit *Verbraucherschutz für Teilnehmer*innen* oder *Schutz für Teilnehmer*innen* abgekürzt). Damit beschränkt sich die Stellungnahme auf die Umsetzung der Ziele 1-3 aus § 1 des GlüStV 2021.

An eine umfassende Regulierung des Glücksspielwesens wird die Erfüllung folgender Rahmenbedingungen erwartet: Die Begründungen im GlüStV 2021 zum Schutz der Teilnehmer*innen an Glücksspielen sollten dem wissenschaftlichen Kenntnisstand entsprechen. Weiterhin sollte eine Regelung zum Glücksspielangebot neben dem Betrugsschutz die Prävention und Bewältigung problematischen Spielverhaltens in den Vordergrund stellen. Im Sinne der individuellen Autonomie einerseits und der staatlichen Fürsorgepflicht andererseits sollte eine Balance gefunden werden zwischen Förderung der Eigenverantwortung risikoarmer Glücksspielteilnahme sowie Hilfe und Kontrolle der Teilnehmer*innen mit einem problematischen Spielverhalten. Weiterhin sollten die Regelungen für alle Segmente des Glücksspielangebots möglichst einheitlich gelten, da es sonst zu Ausweichverhalten in weniger regulierte Angebote kommen kann. Aus diesen Ausgangsüberlegungen ergeben sich folgende Fragen für die Stellungnahme:

- (1) Entspricht der Schutz der Teilnehmer*innen dem aktuellen Stand der Wissenschaft?
- (2) Verbindet der Schutz der Teilnehmer*innen im Sinne eines Public-Health Ansatzes die Förderung der Eigenverantwortung mit Elementen der externen Hilfe und Kontrolle?
- (3) Umfasst der Schutz der Teilnehmer*innen im Verständnis eines modernen Verbraucherschutzes alle Teilnehmer*innen oder lediglich Teilgruppen?

¹ Mit dem Oberbegriff werden die klinischen Störungsbilder Pathologisches Glücksspielen (ICD-10) bzw. Glücksspielstörung (DSM-5) sowie im Sinne eines Public Health Ansatzes auch vorklinische Symptome zusammengefasst.

(4) Wird der Schutz der Teilnehmer*innen über alle Segmente der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele gleich verwirklicht?

(5) Wird der Schutz der Teilnehmer*innen effektiv umgesetzt, kontrolliert und evaluiert?

Nicht Gegenstand der Stellungnahme sind organisatorische und administrative Themen. Im Folgenden wird nicht zwischen einzelnen Glücksspielen oder Zugangs- und Veranstaltungsformen unterschieden, nicht zwischen staatlichen, privat-gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern, nicht zwischen unterschiedlichen monetären Interessen an Gewinnen, Steuern und Abgaben, und auch nicht zwischen Glücksspielen innerhalb oder außerhalb der staatlichen Monopole, da Verbraucherschutz gemäß den oben ausgeführten Qualitätsstandards bei allen Angeboten und Anbietern gleichermaßen verwirklicht werden kann und muss.

Hinweis: Zahlreiche Regelungen betreffen mehrere der fünf ausgewählten Prüffragen, werden aber nur in dem Abschnitt zu der jeweils im Vordergrund stehenden Frage behandelt. Dadurch sind bei einigen der aufgegriffenen Stellungnahmen mehrere Prüffragen angesprochen. Dies gilt insbesondere für § 6 c Selbstlimitierung, so dass zu diesem Paragraphen ein eigenes Kapitel am Ende der Stellungnahmen zu den Prüffragen erstellt wurde (Kap. 9). Weiterhin erfolgt zur besseren Übersichtlichkeit -bevor zur Begründung die Einzelaspekte dargestellt werden- zu jeder Prüffrage zunächst eine zusammenfassende Bewertung.

3. Stand der Wissenschaft

Relevant als Grundlage für die Prüfung und Beurteilung der Maßnahmen zum Schutz der Teilnehmer*innen ist der Stand der Wissenschaft, der im Folgenden überblicksartig dargestellt wird.

3.1 Epidemiologie

Neun epidemiologische Studien in Deutschland seit 2007 zeigen:

- Die Zahl der Teilnehmer*innen lag von 2007 bis 2019 je nach Studie bei 37 bis 54% (Banz, 2019; Anhang, Tabelle 18).
- Die Prävalenzrate einer Glücksspielstörung² liegt übereinstimmend bei etwa 0,6 bis 1,0% der aktuellen Spieler*innen oder etwa 0,3% bis 0,5% der erwachsenen Bevölkerung (Banz, 2019; Bühringer, Czernecka, Kotter & Kräplin, 2019).
- Zusätzlich liegt die Prävalenzrate der Teilnehmer*innen mit problematischem Glücksspielverhaltens (im Sinne eines erweiterten Kreises potenziell problematischer und damit schutzbedürftiger Personen) in den Jahren 2009 bis 2019 bei etwa 0,8% bis 1,4% der Teilnehmer*innen bzw. 0,4% bis 0,7% der erwachsenen Bevölkerung (Banz, 2019).
- Trotz eines in den letzten Jahren sehr ausgeweiteten und leichter zugänglichen Angebots (Spielhallen, Automaten in Gaststätten, Internetangebote, Euro-Lotto-Jackpot) nehmen weder die Zahl der Nutzer von Glücksspielen noch der problematischen Spieler*innen zu.

² Teilgruppe der in der Stellungnahme einbezogenen Zielgruppe der Personen mit einem „problematischen Glücksspielverhalten“, siehe auch Fußnote 1

- Es gibt zwar Bevölkerungsgruppen mit überdurchschnittlichen Prävalenzwerten problematischen Spielverhaltens (z.B. junge Männer, Migranten, Nutzer von Spielhallen und Spielbanken), jedoch sind weit mehr Personen dieser Gruppen unauffällig als auffällig.
- Personen mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten zeigen eine hohe Varianz bei Dauer und Schweregrad der Symptomatik, von raschen Spontanremissionen bis zu einer multimorbiden (d.h. mit anderen psychischen Störungen einhergehenden) chronisch-rezidivierenden Glücksspielstörung (Benschop & Korf, 2009; Hodgins & el-Guebaly, 2004; Hodgins, Peden & Cassidy, 2005; Slutske, 2006).

3.2 Ätiologie

Um wirksame Schutzmaßnahmen einsetzen zu können, ist ein Verständnis der Prozesse und Faktoren bei der Entwicklung problematischen Glücksspielverhaltens und insbesondere der klinisch manifesten Ausprägung einer Glücksspielstörung notwendig. Die Grundlagenforschung der letzten Jahre erfasst zunehmend ein Muster von angeborenen bzw. in Kindheit und Jugend über Erziehung erworbenen Merkmalen wie hohe Impulsivität und geringe kognitive Kontrolle, die das Risiko für die Entwicklung einer Störung durch Glücksspielen (und wahrscheinlich auch anderer psychischer Störungen) erhöhen, d.h. die bestimmte Personen vulnerabler (*Vulnerabilität* = Anfälligkeit/Verletzlichkeit) für die Entwicklung einer Störung machen. Das bedeutet auch, dass Glücksspiele die Glücksspielstörung nicht *verursachen*, sondern die vorhandene Vulnerabilität einer Person nach dem ersten Glücksspielen eine Störung auslösen kann, die sich durch weitere Teilnahme an Glücksspielen verfestigt und verschlimmert. Dies ist bei allen Glücksspielangeboten zu beobachten, auch bei den sogenannten harmlosen Angeboten wie Lotto. Anhand der Vulnerabilität lassen sich drei Gruppen an Teilnehmer*innen definieren, die unterschiedliche Verbraucherschutzmaßnahmen bedürfen:

- *Vulnerable Spielteilnehmer*innen* können nach aktuellem Forschungsstand nicht vor dem Beginn des Glücksspiels erkannt oder erfasst werden, lediglich im Verlauf der Störungsentwicklung. Sie haben einen besonderen Schutzbedarf.
- *Jugendliche* sind eine zweite Gruppe vulnerabler und damit besonders schützenswerter Personen. Dies ist bedingt durch während der Pubertätsphase stattfindende ausgeprägte Reifungs- sowie Umbauprozesse in Gehirngebieten, welche verantwortlich für eine mangelnde Balance zwischen Neugierverhalten, Belohnungsverhalten und Risikoeinschätzung im Jugendalter zu sein scheinen. Jugendliche haben ebenfalls einen besonderen Schutzbedarf.
- Der weit überwiegende Anteil der Teilnehmer*innen an Glücksspielen kann risikoarm und risikobewusst mit Glücksspielen umgehen (im Folgenden als *risikoarme Spielteilnehmer*innen* bezeichnet). Die Höhe des Geldeinsatzes und der verwendeten Zeit hält sich dabei im verfügbaren und selbst gesteckten Rahmen, der individuell sehr stark variieren kann, von wenigen bis tausenden von Euro, von dem kleinen oder großen Lottoeinsatz pro Woche bis zu mehreren tausend Euro an einem Abend in der Spielbank oder bei Online-Glücksspielen. Falls sich im Laufe des Lebens dennoch eine Glücksspielstörung entwickeln sollte, können diese Personen bei geeigneten Schutzmaßnahmen für vulnerable Spielteilnehmer*innen rasch erkannt werden. Für risikoarme Spieler*innen ist ein umfassender Verbraucherschutz notwendig.

3.3 Fazit

Aus den beschriebenen Erkenntnissen lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die Teilnahme an Glücksspielen ableiten:

- Nur aus den Glücksspielmerkmalen und der Teilnahme lässt sich nach der Datenlage keine Verursachung für die Entwicklung einer Glücksspielstörung erklären, da sonst - bei 35% bis 50% Glücksspielteilnehmer*innen in der Bevölkerung - die Zahl der Betroffenen sehr viel höher sein müsste. Es muss also andere relevante Faktoren dafür geben, dass Glücksspielteilnehmer*innen ein Problem entwickeln.
- Der unterschiedlich hohe Anteil von Personen mit einer Glücksspielstörung bei unterschiedlichen Glücksspielen ist eine korrelative, keine kausale Feststellung, und erlaubt keine Abstufung des Risikogrades einzelner Glücksspiele und damit der notwendigen Regulierungsintensität.
- Dies bedeutet im Umkehrschluss: der Schutz vulnerabler erwachsener Teilnehmer*innen wird nicht durch Verbote oder Zugangsbeschränken für einzelne Glücksspiele erreicht, da diese bei allen Glücksspielen ein problematisches Spielverhalten entwickeln können. Verbote als alleiniges Mittel zur Prävention von problematischen Glücksspielen wären (a) nur bei rigorosen Verboten aller Glücksspiele, massiver Überwachung und starken Sanktionen denkbar und (b) gegenüber der großen Anzahl unproblematischer Nutzer kaum zu rechtfertigen.
- Der GlüStV 2021 muss *für alle Glücksspielangebote* ein differenziertes Konzept für die drei definierten Zielgruppen vorsehen:
 - (1) Besonderer Schutz *vulnerabler Teilnehmer*innen* im Sinne eines modernen Harm-Reduction-Konzepts, durch Maßnahmen zur Früherkennung, durch Informationen und Warnungen, sowie durch abgestufte Schutzmaßnahmen wie spielbezogene Restriktionen bei Spieldauer und -einsatz bis zu Spielpausen und langfristigen Spielverboten.
 - (2) Besonderer Schutz von *Jugendlichen* als einer hochvulnerablen Gruppe, durch Sicherstellung des Zugangs- und Teilnahmeverbots.
 - (3) Klassischer Verbraucherschutz für *risikoarme Teilnehmer*innen*, durch Informationen, Aufklärung, Warnhinweise, durch Rückmeldung zum Spielverhalten und temporären externen Hilfen bei kritischen Entwicklungen.

4. Stellungnahme zu (1): Entspricht der Schutz der Teilnehmer*innen dem aktuellen Stand der Wissenschaft?

4.1 Zusammenfassung

- Die theoretische Grundannahme des GlüStV 2021 wie auch früherer Fassungen, dass es einen „natürlichen Spieltrieb“ aller Einwohner gibt, der sie grundsätzlich für alle Glücksspiele gefährdet, so dass alle besonders geschützt werden müssen, entspricht nicht der Empirie zum Umfang problematischen Spielverhaltens in der erwachsenen Bevölkerung (trotz vieler Jahre illegaler Nutzung von Internetangeboten) und auch nicht dem wissenschaftlichen Kenntnisstand zu Charakteristika gefährdeter (vulnerabler) Spielteilnehmer*innen.
- Die generelle Restriktion, dass alle Angebote die Ziele des § 1 erfüllen müssen, ist für die Ziele 3 (Jugend- und Spielerschutz) und 4 und 5 (Betrugsschutz) überprüfbar und sinnvoll,

bleibt aber für die Ziele 1 und 2 (Suchtprävention und Lenkung des natürlichen Spieltriebs) unbestimmt und ohne Überprüfungskriterien, und damit ungeeignet für den Verbraucherschutz zur Prävention problematischen Spielverhaltens.

- Die unterschiedliche Risikoeinschätzung der Glücksspiele und die daraus abgeleitete unterschiedliche Regelungs- und Verbotsintensität entspricht nicht dem wissenschaftlichen Kenntnisstand, insofern vulnerable Personen bei allen Glücksspielen ein Problem entwickeln können, auch bei sogenannten harmlosen Glücksspielen wie Lotto.
- Damit sind alle nach vermuteten unterschiedlichen Risikoausprägungen differenzierenden Regelungen zwischen Glücksspielen nicht evidenzbasiert, wie z.B.: Begrenzungen der Anzahl von Annahmestellen bzw. Betriebsstätten (Sportwetten, Spielbanken, aber nicht Spielhallen und Lottoannahmestellen), Mindestabstände (für Spielhallen in je nach Bundesland extrem unterschiedlicher Weise und mit vielen Ausnahmen, aber nicht für andere Spielstätten definiert), generelle Angebotsmenge (nur für Lotterien mit geringem Gefährdungspotential, nicht für andere), Angebotsverbote (für Sportwetten in Spielbanken und Spielhallen, aber nicht in Lotterieannahmestellen).

4.2 Einzelkommentare

(1) § 1 Ziele des Staatsvertrages, „1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“.

Es gibt keine fachliche Unterscheidung zwischen den beiden Suchtbegriffen, es handelt sich um ein gemeinsames Störungskonzept *Pathologisches Glücksspielen* (ICD-10) bzw. *Störungen durch Glücksspielen* (DSM-5). Die falsche Unterscheidung führt zu unterschiedlichen Schutzmaßnahmen für Glücksspiele und Wettspiele, die fachlich nicht gerechtfertigt sind (siehe alle Regelungsunterschiede zwischen [Online-] Wetten, und Glücksspielen wie Lotto, Automaten in Spielhallen und Spielbanken).

(2) § 1 Ziele des Staatsvertrages, „2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“

„Natürlicher Spieltrieb der Bevölkerung“ ist ein veraltetes, wissenschaftlich nicht mehr verwendetes Konzept vom Anfang des letzten Jahrhunderts (Freud), und im Text auch fälschlicherweise als Trieb zum Glücksspielen verwendet. Dieses veraltete Konzept geht von einem bei allen Personen gleich vorhanden Trieb zum Glücksspielen aus. Dieser Allgemeinheitsanspruch der Triebtheorie ist entsprechend den oben zitierten Prävalenzzahlen der Glücksspielteilnahme von 37% bis 54% nicht haltbar. Trotz gegenteiliger Evidenz wird auf Grundlage der Annahme eines allgemeinen Spieltriebes abgeleitet, dass ein paternalistisches Schutz- und Kontrollverständnis notwendig ist, da für jede Person jedes Glücksspiel gefährlich ist. Deshalb wird auch jegliche Förderung von Eigenverantwortung für ein risikobewusstes und risikoarmen Glücksspielen nicht in Betracht gezogen oder gar aktiv unterstützt (siehe dazu auch Kap. 5).

Allerdings wird in vielen Teilen des GlüStV 2021 dieses Prinzip gleich hoher Gefährlichkeit einzelner Glücksspiele inkonsequenter Weise wieder verlassen und spielspezifische

Gefährlichkeitsabstufungen sowie entsprechende Schutz- und Regulierungskonzepte werden ohne fachliche Begründung festgelegt.

(3) § 4 Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung, (2) „Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 zuwiderläuft“

Prüfbar für Ziel 3 und 4, aber fachlich nicht beurteilbar für Ziel 1 und 2

(4) § 4 Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung, (5), 3. „Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung sind ausgeschlossen“

Zum einen liegen keine wissenschaftlichen Belege dazu vor, was eine schnelle Wiederholung ist und zum anderen ist dieser Versagensgrund nicht überprüfbar. Weiterhin gilt er einseitig nur für Internetangebote, obwohl Spielautomaten in Gaststätten, Spielhallen und Spielbanken ebenfalls Glücksspiele mit hoher Geschwindigkeit anbieten.

(5) § 10 Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes, (4) Begrenzung der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele nach § 1

Keine fachliche Begründung für die Schutzwirkung einer Begrenzung, weiterhin werden keine fachlichen Kriterien für die Begrenzung der Anzahl genannt, es sind wissenschaftlich auch keine bekannt.

(6) § 13 Versagensgründe, Lotterien mit geringem Gefährdungspotential, (1) Versagen wegen des bereits vorhandenen Angebots

Fachlich nicht begründbar, da diese Lotterien (a) bereits als gering gefährlich bezeichnet werden und (b) kein Kriterium für ein ausreichendes Angebot solcher Lotterien bekannt ist.

(7) § 20 Spielbanken, Begrenzung der Anzahl

Aktuelle Anzahl und Kriterien für die Bestimmung der reinen Anzahl fachlich nicht begründbar und nicht bekannt, die Anzahl der Spielbanken hat sich im Laufe von Jahrzehnten ohne systematische Planung entwickelt, aber nicht nach Gründen des Verbraucherschutzes.

(8) § 21 Sportwetten, (2) Verbot von Vermittlungsstellen in Spielbanken und Spielhallen

Fachlich nicht begründet und begründbar: Warum kein Verbot in Lotterie-Annahmestellen?

(9) § 22a Virtuelle Automaten Spiele sowie § 22b Online-Poker, Erfüllung der Ziele des § 1

Fachliche Kriterien für die Prüfung werden nicht benannt und sind nicht bekannt

(10) § 25 Beschränkungen von Spielhallen; (1) Mindestabstand, (2) Verbot von Mehrfachkonzessionen

Die Verbraucherschutzwirkung von Mindestabständen ist nicht begründbar und die sehr starken Unterschiede der Mindestabstände zwischen den Bundesländern (zur Übersicht siehe Kötler-Messaoudi, 2016) und die zahlreichen Ausnahmen (z.B. in Hamburg: Mindestabstand 500 m, in Vergnügungsgebieten wie der Reeperbahn nur 100 m) werden an keiner Stelle der Landesgesetze fachlich begründet. Es ist fachlich nicht begründbar, dass für Besucher einer Vergnügungsmeile in Hamburg bereits 100 m Abstand als Schutz ausreichen und ein paar

hundert Meter weiter aber erst 500 m.

Das Verbot der Mehrfachkonzessionen ist fachlich nicht begründbar und die dadurch erfolgte Beschränkung der Zahl der Automaten steht im Widerspruch zur unbeschränkten Anzahl in Spielbanken.

5. Stellungnahme zu (2): Verbindet der Schutz der Teilnehmer*innen im Sinne eines Public-Health-Ansatzes die Förderung der Eigenverantwortung mit Elementen der externen Hilfe und Kontrolle?

5.1 Zusammenfassung

- Schutz der Teilnehmer*innen wird immer nur als „Kontrolle“ und „Einschränkung“ verstanden, nie als Stärkung der Eigenverantwortung: Auf der Grundlage der Annahme eines allgemeinen und dominanten Spieltriebs in der Bevölkerung und der generellen Risiken aller Glücksspiele setzt der GlüStV 2021 vor allem auf Schutz und Kontrolle individuellen Verhaltens, ohne eine Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Fürsorge.
- In auffälliger Weise wird bei Glücksspielen der staatlichen Monopole weniger Schutz benötigt, z. B. dürfen sogar gesperrte Spieler*innen als Gruppe mit dem höchsten und nachgewiesenen Risiko weiterhin Lotto einschließlich des Eurojackpots spielen.
- Die Dominanz von Kontrolle und Einschränkung führt dazu, dass die Eigenverantwortung an keiner Stelle aktiv gefordert und gefördert wird. Auch eine frühzeitige selbstinitiierte Selbstsperre wird dadurch „bestraft“, dass eine Aufhebung nicht nur an die gewünschte Zeit, sondern auch an einen Antrag gebunden ist.

5.2 Einzelkommentare

(1) § 1 Ziele

Eigenverantwortung und deren Abwägung mit staatlicher Fürsorge wird in keinem der hier relevanten Ziele 1 und 2 auch nur annäherungsweise angesprochen, es geht nur darum Sucht zu „verhindern“ und den Spieltrieb „in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“.

(2) § 8a Eintragung der Sperre von Spieler*innen; Sperrdauer zumindest ein Jahr, Selbstsperre zumindest 3 Monate sowie § 8b Beendigung der Sperre; in allen Fällen nur auf Antrag

Insgesamt fördern die Regelungen nicht die Eigenverantwortung und die frühzeitige - präventive- Nutzung des Sperrsystems, vor allem durch eine fehlende klare Abstufung von Selbst- und Fremdsperre:

- Zur Senkung der Schwellen und zur Erhöhung der Motivation für die Nutzung frühzeitiger Sperren sollte eine Aufhebung der Selbstsperre auch ohne Antrag, nach Ablauf des selbst gesetzten Zeitlimits automatisch erfolgen. Bei Wiederholungen kann die Aufsichtsbehörde eine Fremdsperre prüfen.
- „Meldungen Dritter“ sollten wegen eines möglichen Missbrauchs sorgfältig behandelt werden:
 - von der Aufsichtsbehörde nach rechtstaatlichen Grundsätzen geprüft werden,
 - als „angeordnete Sperre“ bezeichnet und umgesetzt werden und
 - nur nach Zustimmung des Gesperrten an Dritte mitgeteilt werden.

- Fremdsperren (§ 8a (1)) sollten wegen des massiven Eingriffs in Persönlichkeitsrechte sorgfältig geprüft werden, und zwar nur
 - von der Aufsichtsbehörde nach rechtstaatlichen Grundsätzen und
 - als „angeordnete Sperre“ bezeichnet und umgesetzt werden.
- Der Aufhebung einer Fremdsperre sollte eine Prüfung der Aufsichtsbehörde vorangehen

6. Stellungnahme zu (3): Umfasst der Schutz der Teilnehmer*innen im Verständnis eines modernen Verbraucherschutzes alle Teilnehmer*innen oder nur Teilgruppen?

6.1 Zusammenfassung

- Von den in Kapitel 3.2 genannten drei Zielgruppen des Verbraucherschutzes zur Prävention problematischen Spielverhaltens werden Jugendliche vollständig und umfassend geschützt.
- Vulnerable sowie bereits gesperrte Spieler*innen sind überwiegend, aber nicht umfassend geschützt: Beispielsweise sind Algorithmen basierte Früherkennungsmaßnahmen bei terrestrischen Angeboten, z.B. unter Nutzung einer Spielkarte nicht vorgesehen, gesperrte Spieler*innen können weiterhin an Lotto teilnehmen.
- Die große Gruppe der risikoarmen Spieler*innen wird kaum in Maßnahmen zum Verbraucherschutz einbezogen. Dies gilt vor allem für anfängliche Informationen und Aufklärung bei den terrestrischen Angeboten und ebenfalls für verlaufsorientierte Hinweise auf Parameter des Spielverhaltens wie Dauer, Geldeinsatz, Verluste und Gewinne.

6.2 Einzelkommentare

(1) § 1 Ziele

In den hier relevanten Zielen 1-3 werden nur Jugendliche und Gefährdete für eine „Glücksspielsucht und Wettsucht“ angesprochen, nicht die mit über 95% der Teilnehmer*innen größte Teilgruppe der „risikoarmen Spieler*innen“.

(2) § 4 Erlaubniserteilung, zahlreiche Unterpunkte aus (1) bis (6) zu Versagensgründen

Versagensgründe sind immer mangelnder Schutz für die Gruppen „Jugendliche“ und „vulnerable Spielteilnehmer*innen“, aber nie die fehlende Stärkung der Eigenverantwortung für die größte Gruppe „risikoarmer Spieler*innen“.

7. Stellungnahme zu (4): Wird der Schutz der Teilnehmer*innen über alle Segmente der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele gleich verwirklicht?

7.1 Zusammenfassung

- Zahlreiche Beispiele zeigen, dass die Gesamtheit der Glücksspielangebote nicht nach gleichen Schutzkriterien geregelt wird, sondern es existieren bei nahezu allen Parametern wie Spielerdatei, Limitdatei, Gültigkeit des Limits oder Anforderungen an die automatisierte Erkennung von problematischen Früherkennungssignalen zahlreiche glücksspielspezifische Ausnahmen, ohne dass diese begründet oder fachlich nachvollziehbar sind.
- Auffällig ist eine wesentlich höhere Regelungsdichte für internetbasierte Glücksspiele, ohne dass dies begründet oder fachlich nachvollziehbar ist.

7.2 Einzelkommentare

(1) § 2 Anwendungsbereich: Ausnahmen (2) bis (11) für einzelne Glücksspiele

Zahlreiche fachlich nicht begründete Ausnahmen für einzelne Glücksspiele, wie z.B.: gemäß (11) gilt § 11 Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung nicht für Lotterien. Besonders kritische Ausnahmen werden im Einzelnen an anderer Stelle kommentiert.

(2) § 4, (5) Voraussetzungen für „die Erteilung einer Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele im Internet...“

Die sechs genannten Versagensgründe gelten nur für Internetglücksspiele, sind aber teilweise für alle Glücksspiele relevant, z.B. der Ausschluss Minderjähriger und gesperrter Glücksspieler*innen (1.) oder das Kreditverbot (2).

(3) § 4, Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung, (5), 5. Sport- und Pferdewetten dürfen in gleichen Internetbereichen angeboten werden, andere Glücksspielformen nicht; Wartezeit von einer Minute bei Bereichswechseln.

Die unterschiedlichen Regelungen sind fachlich nicht begründbar. Dies gilt auch für die Wartezeit, die für terrestrische Angebote, z.B. in Spielbanken nicht gilt, und deren Wirksamkeit nicht begründbar ist.

(4) § 5 Werbung, (3) Zeitliches Werbeverbot für Internetangebote

Nicht nachvollziehbar und nicht fachlich begründbar, warum die Regelung nur für Internetangebote gilt und nicht für Glücksspiele insgesamt

(5) § 6a Spielkonto beim Anbieter für Glücksspiele im Internet

Nicht nachvollziehbar und nicht fachlich begründbar, warum die Regelungen nur für Internetangebote gelten und nicht für terrestrische Angebote wie Spielhallen, Spielbanken und Lotto (Systemspieler)

(6) § 6c Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet, (9) Ausnahme für Lotterien mit maximal zwei Ziehungen pro Woche

Nicht fachlich nachvollziehbar, wenn für alle Internetangebote die gleichen Regeln gelten, aber nicht für viele internetbasierte Lotterien, wie z.B. Online-Lottospielsysteme/Lotto-Spielgemeinschaften mit hohen Geldeinsätzen und Gewinnen, die zwei Mal pro Woche gespielt werden und ein großes Glücksspielsegment in Deutschland betreffen.

(7) § 6e Weitere Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz bei Glücksspielen im Internet, (5) Aufklärung

Nicht fachlich nachvollziehbar, warum diese Regelung nicht auch für terrestrische Glücksspiele gilt, z.B. (1) Ausschluss Minderjähriger und gesperrter Spieler*innen oder (5) Risikoaufklärung und Beratungskontakte

(8) § 6h Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet; Wartezeit vor Anbieterwechsel im Internet, (3) Ausnahmeregelung für „Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler*innen nach § 8 Absatz 2 teilnehmen dürfen“.

Fachlich nicht nachvollziehbar, warum Schutzregeln ausgerechnet für gesperrte Spieler*innen bei bestimmten Glücksspielen nicht gelten (nach § 8 (2) sind dies das große Glücksspielsegment der Lotterien mit max. zwei Ausschüttungen pro Woche).

(9) § 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre; (1) Algorithmus zur Früherkennung problematischen Spielverhaltens und (2) Datenspeicherung

Fachlich nicht begründbar, warum diese Schutzmaßnahme nicht für alle online angebotenen Lotterien gelten.

(10) § 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre; (3) Schaltfläche zur Kurzzeitsperre

Fachlich nicht begründbar, warum diese Schutzmaßnahme nicht für alle online angebotenen Lotterien gelten, ebenfalls nicht für terrestrische Automaten Spiele in Spielbanken, Spielhallen und Gaststätten (Umgehung durch Wechsel zu einem anderen Glücksspiel wäre auch im Internet möglich).

(11) § 8 Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem, (2) Ausnahmeregelung zur Erlaubnis der Teilnahme gesperrter Spieler*innen an Lotterien mit maximal 2 Ausschüttungen pro Woche

Ausnahmeregelung für ein sehr großes Marktsegment fachlich nicht begründbar und für gesperrte Spieler*innen ein hohes Risiko.

(12) § 8a Eintragung der Sperre von Spieler*innen; Dauer der Sperre, (1) Ausnahmeregelung für Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler*innen teilnehmen können

Gemäß § 8 betrifft dies das große Marktsegment der Lotterien mit maximal zwei Ausschüttungen pro Woche, Ausnahme fachlich nicht nachvollziehbar.

(13) § 21a Wettvermittlungsstellen, Begrenzung der Anzahl zur Erreichung der Ziele des § 1

Aktuelle Anzahl und Kriterien für die Bestimmung der reinen Anzahl fachlich nicht begründbar und nicht bekannt. Einseitige Regel, da z.B. die Zahl der Spielhallen, Glücksspiele in Gaststätten und Anzahl der Lotto-Angebote sowie der Lotto-Annahmestellen im GlüStV 2021 nicht begrenzt wird. Lediglich die Länder *können* die Zahl der Lotto-Annahmestellen gemäß § 10 (4) nach einem unbestimmten Kriterium (zur Erreichung der Ziele von § 1) begrenzen

(14) § 22c Online-Casino-Spiele, Begrenzung auf die Zahl der konzessionierten Spielbanken je Bundesland sowie auf Begrenzung der Trägerschaft auf Gesellschaften mit staatlicher Beteiligung

Einseitige und fachlich nicht begründete Regelung, da Gesellschaften mit staatlicher Beteiligung alle Angebote der Spielbanken online veranstalten dürfen, private Anbieter nur Online-Automatenspiel (§ 22a) und Online-Poker (§ 22b).

(15) § 26 Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb von Spielhallen, (1) Werbeverbot, (2) Sperrzeiten

Einseitige Regeln, gelten z.B. nicht für Lotto-Annahmestellen, Sportwetten-Annahmestellen und Spielbanken.

8. Stellungnahme zu (5): Wird der Schutz der Teilnehmer*innen effektiv umgesetzt, kontrolliert und evaluiert?

8.1 Zusammenfassung

- Die Maßnahmen zum Verbraucherschutz werden mit unterschiedlicher Effektivität umgesetzt, sowohl zwischen den Online- und terrestrischen Glücksspielen als auch innerhalb der beiden Segmente. Beispiele sind die geplanten Maßnahmen zur Information, Aufklärung und Rückmeldung über den Spielverlauf oder die Handhabung der Sperren, die sich zwischen Glücksspielen erheblich unterscheiden.
- Die Evaluierung des GlüStV 2021 ist unzureichend, da mit dem Ansatz keine Veränderungen zu der Zeit vor Einführung erfasst werden können.

8.2 Einzelkommentare

(1) §§ 4b-4d, Besondere Erlaubnisvoraussetzungen, Erlaubnisverfahren, Erlaubniserteilung und Pflichten für Internetangebote

Zahlreiche Schutzbestimmungen gelten nur für Internetangebote, wären aber auch für terrestrische Angebote relevant, so dass der Schutz in diesen Fällen weder effektiv umgesetzt noch effektiv kontrolliert wird (Bsp.: aufsichtsrechtliche Maßnahmen des § 4 a-d gelten nicht für Spielhallen und Spielbanken in privater Trägerschaft).

(2) § 32 Evaluierung

Eine Evaluation ist vorgesehen, aber nur für die Auswirkungen, ohne dass eine Ist-Analyse der Situation vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 für Vergleichszwecke genannt wird. Damit können Verbesserungen oder Verschlechterungen nicht erfasst werden.

9. Besondere Stellungnahme zu § 6c Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet, (1) Einzahlungslimit

9.1 Zusammenfassung

Die gesamte Regelung zur Selbstlimitierung ist in sich inkonsequent, das Limit fachlich nicht begründbar und es gilt inkonsequenter Weise nur für Internetangebote und nicht für das übliche Lottoangebot mit einem sehr hohen Marktanteil.

9.2 Einzelkommentare

(1) Mangelnde Logik der Regelung, dass das Einzahlungslimit 1.000 € pro Monat nicht übersteigen darf

In Satz 2 ist eine grundsätzliche Obergrenze festgelegt („Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit darf grundsätzlich 1.000,- Euro im Monat nicht übersteigen“), in Satz 2 wird das grundsätzliche Verbot höherer Limits sofort wieder aufgehoben („In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 festgelegt werden, dass und unter welchen Voraussetzungen der Erlaubnisinhaber im Einzelfall mit anbieterübergreifender Wirkung einen abweichenden Betrag festsetzen kann“).

(2) Keine fachliche Begründung für den Betrag

Es wird keine Begründung für die Obergrenze angegeben und ist aus Verbraucherschutzgründen auch nicht bekannt.

(3) Ungleichbehandlung der Glücksspielangebote

Das Einzahlungslimit gilt ohne Begründung (a) nicht für alle terrestrischen Angebote und (b) nicht für Online-Lotterien mit bis zu zwei Ausspielungen pro Woche (damit ist das Standard Angebot der staatlichen Lottogesellschaften mit einem Marktanteil von etwa 50% bei zukünftigen Lotto-Internetangeboten ohne fachliche Begründung ausgenommen).

(4) Fehlende Schutzwirkung des geplanten glücksspielübergreifenden monatlichen Einzahlungslimits

Aus mehreren Gründen wird die Schutzwirkung eines Einzahlungslimits bezweifelt:

- Keine wissenschaftliche Begründung, dass *Einzahlungslimits* problematisches Spielverhalten beeinflussen, da durch Einzahlungs-Kumulierung über mehrere Monate viel höhere Summen für Glücksspielen zu Verfügung stehen.
- Da der Wert nur für Internetglücksspiele gilt, können pro Monat viel höhere Summen für Glücksspielen verwendet werden (Spielhallen, Spielbanken und Lotto).

Zu den Autoren

Prof. Dr. Gerhard Bühringer

Leiter, Arbeitsgruppe Abhängiges Verhalten
[Director, Work Group Addictive Behaviors]
Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie
Technische Universität Dresden
Chemnitzer Str. 46
01187 Dresden

Phone: +49 (351) 46 33 98 28

Fax: +49 (351) 46 33 98 30

Email: Gerhard.buehringer@tu-dresden.de

Adjunct Professor in Addiction Psychiatry
Unit of Clinical Alcohol Research
Department of Clinical Research
Faculty of Health
University of Southern Denmark

Deklaration konkurrierender Interessen

Direkte Interessen: Die finanzielle Förderung (alleine oder zusammen mit anderen Projektleitern) für Forschungsvorhaben zum Glücksspielen (Spieler- und Verbraucherschutz, Regulierungskonzepte) am IFT Institut für Therapieforschung bzw. an der TU Dresden erfolgte in den letzten 15 Jahren durch folgende Organisationen: Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege aus Mitteln des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (oberste Glücksspielaufsichtsbehörde über eigene Glücksspielangebote im Rahmen des Glücksspielmonopols sowie über private Anbieter), Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für Wirtschaft (Aufsichtsbehörde über Teilbereiche des Rechts für Geldspielautomaten), Deutsche Forschungsgemeinschaft (Einzelförderung sowie SFB-Teilprojekt), Mitglieder des Düsseldorfer Kreis (Westdeutsche Lotterie und Lotto Thüringen, Westdeutsche Spielbanken und Spielbank Bad Homburg, Tipico, Löwen Entertainment und Schmidt Gruppe); Europäische Kommission (ALICE-RAP) sowie weitere staatliche und gewerbliche Glücksspielanbieter (b-win, Baden-Württembergische Spielbanken, Bundesverband deutscher Spielbanken).

Förderung einer multizentrischen internationalen Psychotherapiestudie zur Behandlung älterer Alkoholabhängiger durch die Lundbeck Stiftung und eines Therapiekonzept für die Behandlung psychischer Störungen bei Piloten durch insgesamt 11 Fluggesellschaften. Die fördernden Stellen hatten keinen direkten Einfluss auf Untersuchungsplan, Durchführung, Auswertung, Interpretation und Publikation der Studien und ihrer Ergebnisse.

Indirekte Interessen: Mitgliedschaft im Düsseldorfer Kreis: interdisziplinäre Initiative von Vertretern der öffentlichen und privaten Glücksspielanbieter, der Forschung, Beratung und des Hilfesystems zur Entwicklung von Vorschlägen für eine bundesweite Glücksspielregulierung sowie für einen öffentlich kontrollierten Jugend-, Verbraucher- und Spielerschutz (www.duesseldorfer-kreis.de). Weiterhin 2008-2019 Mitglied und früherer Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirat der Europäischen Drogenbeobachtungsbehörde (EMCDDA), der u.a. Verbotsempfehlungen und Forschungsempfehlungen für die Europäische Kommission erarbeitet.

Dipl.-Psych. Günther Zeltner

Senior Berater

eva Evangelische Gesellschaft Stuttgart

Fachstelle Glücksspiel und Medien

Büchsenstraße 34 / 36

70 174 Stuttgart

Mobil: +49 151 40654704

Email: Guenther.Zeltner@eva-stuttgart.de

Deklaration konkurrierender Interessen

Direkte Interessen: Die EVA (Evangelische Gesellschaft Stuttgart) unterhält seit 1999 geschäftliche Beziehungen mit Glücksspielanbietern, inzwischen aus allen Segmenten der Glücksspielbranche. Neben ihrem Kerngeschäft der Beratung und Behandlung von Suchterkrankten ist die EVA ein Anbieter im Arbeitsfeld betrieblicher Gesundheitsprävention und der Entwicklung und Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen. Unsere ethischen Prinzipien und Überlegungen zur Kooperation mit Glücksspielanbietern haben wir in „ethischen Leitlinien“ formuliert, die auf unserer Webseite einsehbar sind.

Mögliche konkurrierende Interessen können bei unserem Verständnis von moderner Präventionsarbeit, die eine Kooperation mit Glücksspielanbietern einschließt, nicht aufgelöst werden. Die EVA hat sich aber durch ihre Leitlinien und durch die konkrete Vertragsgestaltung das Recht der unbeeinflussbaren Durchführung ihrer Aufgaben und Leistungen gesichert. Die EVA hat aktuell (2020) zu folgenden Glücksspielanbietern Geschäftsbeziehungen:

- Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg
- Baden-Württembergische Spielbanken
- Spielbanken Bad Homburg
- AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH
- SCHMIDT Gruppe
- Ca. 30 Automatenunternehmer und/oder Betreiber von Spielhallen
- Gewinnsparevereine verschiedener Banken

Die Geschäftsbeziehungen betreffen die Entwicklung von und die begleitende Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen/Sozialkonzepten sowie die Schulung des Personals. Von der STLG, den BW Spielbanken und der AWI (inzw. abgeschlossen) wird auch das Hilfesystem der EVA direkt mit bezuschusst. In Kooperation mit anderen Suchthilfeträgern und der Firma ClarCert (Neu-Ulm) ist die EVA in der Entwicklung von Standards für die Zertifizierung von Spielhallen beteiligt. Die Kooperation mit Glücksspielanbietern ist ein Geschäftsfeld der EVA für die Prävention der Glücksspielsucht. Erträge aus diesen Geschäftsbeziehungen werden für die Finanzierung von Hilfsangeboten für betroffene Klienten und/oder weitere Projekte der EVA eingesetzt.

Indirekte Interessen: Mitgliedschaft im Düsseldorfer Kreis: interdisziplinäre Initiative von Vertretern der öffentlichen und privaten Glücksspielanbieter, der Forschung, Beratung und des Hilfesystems zur Entwicklung von Vorschlägen für eine bundesweite Glücksspielregulierung sowie für einen öffentlich kontrollierten Jugend-, Verbraucher- und Spielerschutz (www.duesseldorfer-kreis.de).

Literatur

- Banz, M. (2019). *GLÜCKSSPIELVERHALTEN UND GLÜCKSSPIELSUCHT IN DEUTSCHLAND. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. BZgA-Forschungsbericht*. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. doi: 10.17623/BZGA:225-GS-SY19-1.0
- Benschop, A. & Korf, D. J. (2009). The dynamics of gambling: A prospective study of the natural course of gambling behaviour. *SUCHT*, 55(1), 10-18. doi:10.1024/2009.01.03
- Bühringer G., Czernecka, R., Kotter, R. & Kräplin, A. (2019). Zur Relevanz der Merkmale von Spielstätten für die Regulierung des Glücksspielens am Beispiel der Geldspielgeräte. In J. Krüper (Hrsg.), *Strukturfragen der Glücksspielregulierung* (S. 47-72). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hodgins, D. C. & el-Guebaly, N. (2004). Retrospective and prospective reports of precipitants to relapse in pathological gambling. *Journal of consulting and clinical psychology*, 72(1), 72.
- Hodgins, D. C., Peden, N. & Cassidy, E. (2005). The association between comorbidity and outcome in pathological gambling: A prospective follow-up of recent quitters. *Journal of gambling studies*, 21(3), 255-271.
- Köstler-Messaoudi, L. (2016). Fehlende Harmonisierung: Abstandsregeln für Spielhallen in den Ländern. *Beiträge zum Glücksspielwesen*, 1, 16-17.
- Slutske, W. S. (2006). Natural recovery and treatment-seeking in pathological gambling: Results of two U.S. national surveys. *American Journal of Psychiatry*, 163(2), 297-302. doi: 10.1176/appi.ajp.163.2.297